

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Entwurf für ein **Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

vom 30. Oktober 2016

29.06.2022

Vorbemerkung zum Verfahren

Der DGB kritisiert scharf, dass die Bundesregierung für eine Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung lediglich eine Frist von nicht einmal 24 Stunden eingeräumt hat. Eine derart kurze Fristsetzung ist vollkommen inakzeptabel und wird damit der Tragweite der zu fassenden Entscheidung nicht ansatzweise gerecht. Nachdem das Abkommen sechs Jahre vorläufig angewendet wurde, ist eine solch überstürzte Ratifizierung nicht nachzuvollziehen. Derart kurze Fristen entziehen der Funktion einer Verbändeanhörung im demokratischen Gesetzgebungsprozess die Grundlage.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik
Referat Internationale Handelspolitik,
öffentliche Daseinsvorsorge,
OECD&TUAC

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

1 Grundsätzliche handelspolitische Position des DGB

Aus Sicht des DGB muss die Europäische Union eine internationale Handelspolitik umsetzen, die die Rechte von Arbeitnehmer*innen schützt und durchsetzt sowie ökologische Standards stärkt. Handelsabkommen mit befreundeten Wirtschaftsregionen können gerade in der aktuellen Situation dazu beitragen, dass Lieferketten diversifiziert und überflüssige Handelsbarrieren abgebaut werden. Eines ist jedoch klar: Eine Neuausrichtung der internationalen Handelspolitik ist notwendig, um Globalisierung demokratisch und sozial zu gestalten. Denn die Vergangenheit hat gezeigt, dass der verstärkte globale Wettbewerb bei Gütern und Dienstleistungen keineswegs immer zu einem Wettbewerb um bessere Qualität und höhere Produktivität führt. Oft wird er zum reinen Kostenwettbewerb, der auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird.

Der DGB hat seine Position zu Handelsabkommen der Europäischen Union und zur internationalen Handelspolitik allgemein zuletzt bei seinem 22. Ordentlichen Bundeskongress in einem Beschluss niedergelegt. Darin werden klare Anforderungen an Handelsabkommen aus Sicht der deutschen Gewerkschaften formuliert:



Handelsabkommen müssen klare, durchsetzbare und sanktionierbare Regelungen zum Schutz von Beschäftigten beinhalten. Ziel muss sein, eine Annäherung von Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherstandards auf dem jeweils höchsten Niveau zu erreichen, um einen Dumpingwettbewerb auszuschließen. Die Ratifizierung und Umsetzung internationaler Standards, wie der Kernarbeitsnormen und der ordnungspolitischen Übereinkommen (Governance Conventions) der ILO, müssen mit dem Abschluss und der Ratifizierung von Handels- und Investitionsabkommen Hand in Hand gehen.

Der Anspruch auf universellen Zugang zu qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen muss Vorrang vor der Liberalisierung des Marktes und dem Abbau von Regulierungen haben. Darüber hinaus darf das in der EU angewandte Vorsorgeprinzip durch Handelsabkommen nicht ausgehebelt werden, denn es trägt zu einem hohen Arbeits- und Gesundheitsschutz bei. Globale Entsendung darf nicht liberalisiert werden. Deshalb haben Bestimmungen zu Arbeitsmigration in Handelsabkommen (Modus 4) keinen Platz. Die Regelungen zur öffentlichen Auftragsvergabe müssen sicherstellen, dass Tariftreue und die Einhaltung hoher Umwelt- und Sozialstandards garantiert werden.

Internationale Handels- und Investitionsabkommen müssen mit unternehmerischen Sorgfaltspflichten (z.B. OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen, Erklärung für multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der ILO, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der UN) einhergehen. Nur so kann ein konsistentes internationales Handels- und Investitionsregime erreicht werden, bei dem Rechte und Pflichten von Unternehmen, Beschäftigten und Verbraucher*innen unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte zum Wohle Aller ausbalanciert sind.

Verstöße gegen Verpflichtungen im Bereich der Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards müssen nachverfolgt und ggf. entsprechende Verfahren eingeleitet werden, um Abhilfe – auch mittels Sanktionen – zu schaffen. Die Einhaltung und Durchsetzung dieser Regeln muss unter systematischer Einbindung der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft erfolgen. Darüber hinaus muss die Zusammenarbeit mit der ILO in diesem Bereich verstärkt werden, um auch die ILO selbst politisch zu stärken und den Aufbau von Parallelstrukturen zu verhindern.

Das derzeitige System des Investitionsschutzes gibt ausländischen Investoren durch weitreichende Klagemöglichkeiten ein unverhältnismäßiges Machtinstrument zur Durchsetzung ihrer Interessen an die Hand. Ein gerecht gestaltetes Investitionsschutzregime benötigt hingegen eine Verschiebung vom einseitigen Fokus auf Investor*innenrechte hin zu einem Fokus auf Investor*innenpflichten mit dem Ziel, einen Ausgleich von Investor*innenrechten einerseits und Arbeitnehmer*innenrechten sowie sozialen und ökologischen Standards andererseits zu erreichen.



2 Zum CETA-Abkommen im Detail

Offene Versprechen einhalten

Der DGB verfolgte die Verhandlungen des CETA-Abkommens kritisch und unterstich bereits in den Jahren 2014 und 2016, dass das Abkommen aus gewerkschaftlicher Sicht problematisch zu sehen ist. Diese Positionen sind weiterhin gültig und fließen, gemeinsam mit der Position des letzten DGB-Bundeskongresses, in die Bewertung der Ratifizierung von CETA ein.

Die zentralen Kritikpunkte an CETA bleiben aus Sicht des DGB weiter bestehen und müssen vor einer Ratifizierung durch Bundestag und Bundesrat angegangen werden:

- 1) CETA enthält keine effektiv durchsetz- und sanktionierbaren Regeln zum Schutz und zur Verbesserung von Arbeitnehmer*innenrechten;
- 2) CETA enthält ein problematisches Investitionsschutzkapitel und spezielle Klagerrechte von Investor*innen gegen Staaten, die es ausländischen Investor*innen ermöglichen, gegen legitime staatliche Regulierung vorzugehen;
- 3) CETA verfolgt einen Negativlistenansatz und öffentliche Dienstleistungen sind nicht ausreichend geschützt.

Der DGB begrüßt, dass die Koalition mit Blick auf 1) gewillt ist, die neue Kommunikation der EU-Kommission vom 22.06.2022, die das Ergebnis der Überprüfung der Um- und Durchsetzung von Nachhaltigkeitskapiteln in Handelsabkommen darstellt, auch auf CETA anzuwenden. Die EU-Kommission kündigt darin an, dass Verstöße gegen Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmer*innenstandards nun auch sanktioniert werden sollen. Das ist ein wichtiger und längst überfälliger Schritt, den die Gewerkschaften seit Jahren fordern. Wichtig ist, dass dabei die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der International Labour Organization (ILO) ebenso berücksichtigt werden wie die ILO-Kernarbeitsnormen.

Auf die u.a. von den Gewerkschaften beiderseits des Atlantiks formulierte Kritik am zahnlosen Nachhaltigkeitskapitel in CETA wurde damals reagiert, indem im Gemeinsamen Auslegungsinstrument (JII), das bei der Unterzeichnung des CETA-Abkommens von beiden Vertragsparteien verabschiedet wurde, eine zeitnahe Überprüfung des Nachhaltigkeitskapitels angekündigt wurde. Diese Überprüfung hat bis heute nicht stattgefunden. Mit der neuen Strategie der EU-Kommission bietet sich nun die Chance, das im Auslegungsinstrument gegebene Versprechen einzulösen. **Daher sollte eine Ratifizierung des CETA-Abkommens nur erfolgen, wenn diese Strategie der EU-Kommission auch auf CETA Anwendung findet.**

Investitionsschutz einschränken

Die reformierten Regeln zum Investitionsschutz in CETA konzentrieren sich im Wesentlichen auf die prozessuale Ausgestaltung der Streitschlichtung – das reformierte Investitionsgerichtssystem, das die bisher geltende Investor-Staat-Streitbeilegung ersetzt. Diese prozessualen Reformen sind grundsätzlich zu begrüßen, reichen jedoch nicht aus, um das Grundproblem des Investitionsschutzes zu adressieren:



Ausländischen Investor*innen werden zusätzliche inhaltliche Rechte und Ansprüche gewährt. Sowohl die Ausführungen zum Anspruch auf „gerechte und billige Behandlung“ (fair and equitable treatment, FET), als auch die Regeln zu direkter und indirekter Enteignung sind weiterhin problematisch. Im Kontext der Regeln zu FET CETA beispielsweise weiterhin den Schutz „legitimer Erwartungen“ von Investor*innen vor, der breiten Interpretationsspielraum lässt. Der Begriff der Enteignung, der direkte und „indirekte“ Enteignung umfasst, ist in CETA ebenfalls nach wie vor nicht eng genug definiert.

Der Tatsache, dass CETA für ausländische Investor*innen weiterhin materielle Zusatz-Ansprüche an Staaten definiert, und den damit einhergehenden Risiken von Klagen gegen legitime staatliche Regelungen, wird mit dem expliziten Verweis auf ein „Recht zu Regulieren“ (Right to Regulate) begegnet: Die Vertragspartner bestätigen, dass sie das Recht auf Regulierung haben, um legitime Politikziele zu erreichen. Beispielhaft werden verschiedene als legitim erachtete Maßnahmen aufgelistet (z.B. zum Schutz des Gesundheitswesens, der Umwelt, der Verbraucher, der sozialen Sicherung etc.), wobei eine explizite Nennung arbeitnehmerrechtlicher Maßnahmen fehlt. Zwar ist dies eine offene Liste, was bedeutet, dass auch der Schutz von Beschäftigten als ‚legitim‘ erachtet werden kann. Eine konkrete Nennung würde aber zu mehr Rechtsklarheit führen. Eine zusätzliche Schwierigkeit stellt das Wort „legitim“ dar. Denn bei der Feststellung der Legitimität entsteht ein deutlicher Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage, welche Maßnahmen als legitim angesehen werden und welche nicht.

Das Grundproblem des Artikels zum „Right to Regulate“ ist aber, dass sein rechtlicher Gehalt unklar bleibt. Eine wirkliche Absicherung des Rechts auf Regulierung muss deshalb grundsätzlich durch eine effektive Eingrenzung der materiellen Schutzstandards erfolgen.

Laut Gesetzesentwurf soll „im Wege einer bindenden Auslegung von materiell-rechtlichen Investitionsschutzstandards in CETA eine missbräuchliche Anwendung dieser Standards wirksam“ begrenzt werden. Der DGB begrüßt grundsätzlich, dass der gefährliche Investitionsschutz begrenzt werden soll und die Problematik der weitreichenden materiellen Rechte erkannt wurde. Ob eine Interpretationserklärung dazu das richtige Mittel ist, ist aber höchst zweifelhaft. Das lehren die Erfahrungen mit dem Gemeinsamen Auslegungsinstrument.

Grundsätzlich braucht es aus Sicht des DGB in CETA keine Sonderrechte für ausländische Investor*innen und keinen zusätzlichen Investitionsschutz. Sowohl Kanada, als auch die EU und ihre Mitgliedsstaaten sind entwickelte Rechtsstaaten und schützen Eigentumsrechte umfänglich.

Öffentliche Dienstleistungen und Vorsorgeprinzip schützen

Aus Sicht des DGB dürfen Handelsabkommen nicht dazu führen, dass sinnvolle Schutzrechte für bestimmte Dienstleistungssektoren wegfallen – Ausbildungs- und Qualitätsanforderungen für die Erbringung spezieller Dienstleistungen beispielsweise. Die Gewerkschaften fordern deshalb, jeden einzelnen Teilbereich der Dienstleistungswirtschaft genau zu betrachten, bevor über eine Liberalisierung entschieden wird.



Es braucht darüber hinaus einen wirksamen Ausschluss von öffentlich erbrachten Dienstleistungen. Öffentliche Dienstleistungen und Bereiche der Daseinsvorsorge dürfen nicht Bestandteil eines Handelsabkommens sein. In CETA sind die Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen aus Sicht des DGB unzureichend: Sowohl die Ausnahme von „Dienstleistungen, die in hoheitlicher Gewalt erbracht werden“, als auch die so genannte Public Utility Ausnahme enthalten potenzielle Schlupflöcher. Ebenso dürfen keine Klauseln eingeführt werden, die eine Rücknahme von Liberalisierung verhindern (Ratchet-Klausel). Handelsabkommen dürfen nicht Fragen von grenzüberschreitender Entsendung von Arbeitskräften, bzw. für befristete Arbeitsmigration regeln, da sie hierzu nicht den angemessenen Rahmen bilden.

CETA erfüllt diese Anforderungen nicht. Die darin enthaltenen Regelungen zur befristeten Arbeitsmigration, der Negativlistenansatz, die Ratchet-Klausel und der unzureichende Schutz öffentlicher Dienstleistungen sind aus Sicht des DGB abzulehnen.

Mit Blick auf das in der EU geltende Vorsorgeprinzip ist festzuhalten, dass die Vertragsparteien ihre Vorsorgepflichten bestätigen, die sie in internationalen Abkommen eingegangen sind. Dies sagt jedoch nichts über das Primat des Vorsorgeprinzips gegenüber den Regeln des CETA-Abkommens aus. Zwar gibt es eine Erklärung der EU-Kommission, die sich auf das Vorsorgeprinzip in den europäischen Verträgen bezieht. Dies ist eine wichtige Klarstellung, ist aber auf Grund ihrer Form (einseitige Erklärung) höchst wahrscheinlich wenig wirkungsmächtig.

Kein Freifahrtsschein für andere Handelsabkommen

Grundsätzlich gilt: Der DGB unterstützt das Ziel der Bundesregierung, „die Kooperation und den Handel mit einem Partner zu fördern, der die grundlegenden Werte der liberalen Demokratie teilt“. Gleichzeitig ist klar: Handel ist kein Selbstzweck. Handelsabkommen müssen dazu beitragen, dass Wohlstandsgewinne gesellschaftlich gerecht verteilt werden und Wettbewerb nicht auf dem Rücken von Beschäftigten stattfindet. Handelsabkommen müssen entsprechend gestaltet werden und das Ungleichgewicht zwischen Wirtschaft, Beschäftigten, Umwelt und Verbraucher*innen ausgleichen. Dazu zählt auch, die politische Situation in den Partnerländern im Blick zu behalten und bei Verhandlungs- und Ratifizierungsüberlegungen mit einzubeziehen. Europa muss globale Standards für einen fairen Welthandel in globalen Lieferketten setzen. Diese grundlegenden Werte müssen sich auch in der Handelspolitik widerspiegeln und Maßstäbe dafür setzen, mit wem Handelsabkommen geschlossen werden und mit wem nicht. Daher bedarf es bei der Ratifizierung von Abkommen immer einer Einzelfallabwägung.

Auch mit Blick auf das CETA-Abkommen ist daher aus Sicht des DGB der Ratifizierung nur unter der Bedingung zuzustimmen, dass die Kernkritik an Investitionsschutz, öffentlicher Daseinsvorsorge und den Regeln zu Arbeitnehmer*innen- und Umweltrechten verbindlich adressiert wird und Verbesserungen wirksam umgesetzt werden.

Ist dies nicht möglich, sollte eine Ratifizierung zumindest ausgesetzt werden und so die vorläufige Anwendung des Abkommens weiter gelten.