

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 47

Faire Globalisierung durch Durchsetzung von Sozial- standards in Freihandels- verträgen? Der Panelreport im Fall USA vs. Guatemala

Dustin Heße

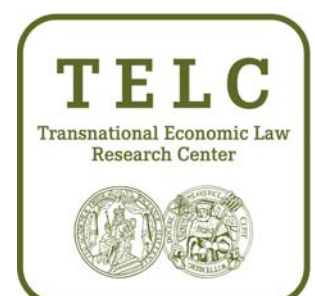
TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

Faculty of Law
Martin-Luther-University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06099 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de

September 2017



**Faire Globalisierung durch
Durchsetzung von Sozialstandards in
Freihandelsverträgen?
Der Panelreport im Fall
USA vs. Guatemala**

I. Einleitung

Seit in der Europäischen Union (EU) der Streit um die Zuständigkeit zwischen Mitgliedstaaten und Union über den Abschluss von Freihandelsabkommen (free trade agreements, FTA) der sog. „neuen Generation“ aufgebrochen ist, rücken neben den klassischen Handelsbestimmungen und den seit den Verhandlungen zu TTIP schon viel diskutierten Investitionsschutzbestimmungen unter anderem auch die Vorschriften zum Schutz von Sozial- und Arbeitsstandards in den Fokus. Spätestens mit seinem Gutachten 2/15 zum EU-Singapur-FTA hat der EuGH klargestellt, dass die Verpflichtungen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung erstens gem. Art. 205, 207 Abs. 1 S. 2 AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 3 u. 5, 21 Abs. 3 EUV ausschließliche Zuständigkeit der Union sind. Zweitens sind die vereinbarten Arbeitsschutzstandards im Austausch mit den jeweiligen Vertragsparteien zwingend einzuhalten, was ihnen, obschon sie nicht zum Kanon der klassischen Handelsinstrumente zählen, eine gewisse Durchsetzbarkeit verleiht. (EuGH, Gutachten 2/15, ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 139-167). Und drittens zeigt sich diese neu zugeschriebene Priorisierung auch im Verhandlungsprozess um die Antidumpinggrundverordnung EU 2016/1036. Laut Änderungsantrag 19 nach der ersten Lesung des EU-Parlaments sollen

nämlich auch hier die Einhaltung von acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) als Kriterien für die Einordnung als Marktwirtschaft herangezogen werden.

Sofern Arbeitsschutzstandards in Freihandelsverträge oder Systeme regionaler Wirtschaftsintegration eingebettet werden, handelt es sich für gewöhnlich um die bereits genannten acht Kernübereinkommen der ILO. Diese Übereinkommen wurden durch die „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ als Ergebnis der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz für alle ILO-Mitglieder, unabhängig von ihrer Ratifikation, als verbindlich erklärt. Inhaltlich handelt es sich um vier menschenrechtliche Grundprinzipien, denen je zwei Übereinkommen zugeordnet sind: 1. Recht auf Vereinigungsfreiheit und kollektive Verhandlung (Übereinkommen Nr. 87 u. 98); 2. Abschaffung der Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 29 u. 105); 3. Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138 und 182) und 4. Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen Nr. 100 u. 111).

Auch auf der anderen Seite des Atlantiks beziehen Arbeitsschutzstandards nicht mehr nur formal Stellung in FTAs, sondern beanspruchen Geltung als Einflussfaktoren des internationalen Handels. Anders als bei Abkommen mit EU-Beteiligung, gehören Arbeitsstandards unter Abkommen, die federführend von den USA ausgearbeitet wurden, zum Repertoire der Handelsregeln mit vollem Zugang zur Streitbeilegung. Unter dem Dominican Republic-Central America Free Trade

Agreement (CAFTA-DR) kam es nun zur ersten Schiedsgerichtsentscheidung auf Grund von Arbeitsschutzstandards. Zwischen den USA und Guatemala schwelte bereits seit Juli 2010 ein Streit um die effektive Durchsetzung der internationalen Arbeitsschutznormen. Der Vorwurf der USA lautete, dass Guatemala die Pflicht zur Durchsetzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, auf kollektive Verhandlungen und angemessene Arbeitsbedingungen aus dem CAFTA-DR missachtet hatte. Aufgekommen war der Disput bereits 2008 auf Grund einer gemeinsamen Veröffentlichung des US-amerikanischen Gewerkschaftsbundes (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations AFL-CIO) und sechs guatemalischen Gewerkschaften, die Guatemala der systematischen Verletzung von Arbeitnehmerrechten beschuldigten. In einem Bericht der International Trade Union Confederation (ITUC) aus 2013 wurde Guatemala im Kontext gewerkschaftlicher Aktivität sogar als gefährlichstes Land der Welt bezeichnet. Am 30. Juli 2010 verlangten die USA dann gem. Art. 16.6.1 CAFTA-DR offizielle Konsultationen mit Guatemala und läuteten so den ersten Schritt des Streitbeilegungsverfahrens ein.

II. Verlauf der Streitbeilegung

Die Konsultationen kamen nach Ansicht der USA aber deutlich zu langsam voran und erzielten auch nicht die gewünschten Ergebnisse, sodass die Regierung unter Präsident Obama im Mai 2011 den nächsten Schritt im Streitbeilegungsverfahren einleitete und gem. Art. 20.5.2. eine Sitzung der Kommission für Freihandel unter dem CAFTA-DR FTA verlangte. Dadurch sollte Guatemala bewogen werden, die

in den Konsultationen ausgehandelten Empfehlungen zur Durchsetzung der Arbeitsschutzstandards schneller und vor allem effektiver umzusetzen. Das bleibt jedoch ohne Erfolg. Nachdem gegen Ende 2012 bereits erstmals ein Panel eingerichtet worden war, unterzeichneten beide Staaten im April 2013 zur Abwendung eines Schiedsgerichtsverfahrens doch noch einen 18-Punkte-Plan zur Implementierung eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes.

Trotz dieser vorläufigen Einigung reaktivierte die USA im September 2014 – also nur 15 Monate später – das Streitbeilegungsverfahren, da Guatemala der Umsetzung des Plans nicht nachkam. Es wird zudem gemutmaßt, dass die USA gegenüber Guatemala so viel Druck ausübten, um auch anderen Handelspartnern zu zeigen, dass man die Standards ernst nehme und gegebenenfalls auch nicht davor zurückschrecke, diese als Handelsinstrumente einzusetzen. Die Vereinigten Staaten warfen Guatemala im Wesentlichen drei Arten von Verletzungen und verschiedene Verstöße gegen Vorschriften des Guatemalan Labor Code (GLC) vor. Zum einen ging es um den Nichtvollzug von Urteilen guatemalischer Gerichte gegen Arbeitgeber auf Wiedereinstellung oder Kompensation entlassener Arbeitnehmer, zum anderen um die Nichtdurchführung von im GLC und im Durchsetzungsplan vereinbarten Untersuchungen in Betrieben. Weiterhin wurde behauptet, dass Guatemala es vernachlässigt habe, Gewerkschaften zuzulassen und Schlichtungsprozesse im Arbeitskampf einzuführen. Diese letzte Behauptung wies das Panel aber von vornherein als unzulässig zurück. Denn nach der Auslegung des Art. 20.6.1 CAFTA-DR

hätten die USA diesen Klagepunkt bereits mit ihrem Antrag auf Einrichtung eines Panels klar bezeichnen müssen. Das wurde jedoch versäumt und erst mit dem Klägerschriftsatz 2015 vorgebracht. Damit war nach den bisher gescheiterten Versuchen außergerichtlicher Streitbeilegung der Boden für die erste Panel-Entscheidung auf dem Gebiet des internationalen Arbeitsschutzes bereitet. Prozessiert wurde vor dem im Jahre 2012 gem. Art. 20.6.1 CAFTA-DR eingerichteten ad-hoc-Panel, das am 7. April 2017 nach fast sieben Jahren Streitbeilegung seinen final report veröffentlichte. Schon diese ungewöhnlich lange Prozessdauer deutet an, dass die Anwendung der bisher nicht judizierten Standards eine besondere Hürde darstellte. Seine Aufmerksamkeit richtete das Panel dabei insbesondere auf die Kriterien für die Glaubhaftigkeit der Beweise.

III. Wesentliche Erwägungen des Panels

Maßgeblich für den Ausgang des Schiedsgerichtsverfahrens war die Auslegung von Art. 16.2.1(a) CAFTA-DR. Dem Wortlaut dieser Vorschrift nach sollen die Vertragsparteien „not fail to effectively enforce its labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement“. Demnach musste das Panel klären, ob Guatemala durch anhaltendes oder wiederholtes Verhalten die Verpflichtungen zum Schutz der Kernarbeitsnormen innerstaatlich nicht effektiv umgesetzt hat und – und das war für die Entscheidung maßgeblich – es dadurch den Handel im Verhältnis zur USA beeinflusst hat. Diese Tatbestandsmerkmale mussten kumulativ

vorliegen. Dass die USA sich auf die vage anmutenden Voraussetzungen des Art. 16.2.1(a) stützten, lag darin begründet, dass es gem. Art. 16.6.6 CAFTA-DR die einzige Vorschrift mit Zugang zur Streitbeilegung gem. Kapitel 20 CAFTA-DR (Dispute Settlement) ist.

Bevor das Panel jedoch auf die Subsumtion der Tatbestandsmerkmale einging, erläuterte es in ausführlicher Weise seinen Maßstab zur Beweiswürdigung. Um nämlich die Validität der Beweise überhaupt bewerten zu können, war das Panel auf Grund fehlender Verfahrensvorschriften im CAFTA-DR zur Entwicklung eines eigenen Maßstabs gezwungen und erarbeitete folgenden Kriterienkatalog: 1. Nachprüfbarkeit der glaubwürdigen Unabhängigkeit der Quellen; 2. Das Verhältnis von Vertrauen auf überlieferte Informationen im Verhältnis zu direkt vom (Zoll-)Anmelder übermittelten Informationen; 3. Beleg über die Spontanität der Zeugenaussage bzw. Indizien für deren Beeinflussung; 4. Glaubhafte Details der Beweise (Datum, Ort, Uhrzeit etc.). Dies sollte helfen, die Menge an vorgebrachten Beweisen zu sondieren. Denn die USA hatten zur Unterstützung ihrer Klage eine große Menge an Dokumenten und Zeugenberichten vorgebracht, die – und das war für das Panel ein signifikanter Makel – nachbearbeitet oder zum Schutz der Quellen vor Repressalien anonymisiert worden sind. Wie sich zeigen wird, wurden viele Beweise der USA abgelehnt.

Im Ergebnis wies das Panel die Klage der USA auch insgesamt ab, da es nicht zur Überzeugung gelangt war, dass die von den USA behaupteten Verletzungen den Freihandel zwischen den Vertragsparteien hinreichend be-

einflussten. Zwar bestätigte das Panel die Verletzung des Art. 16.2.1(a) CAFTA-DR durch den Nichtvollzug von Gerichtsurteilen in 74 Einzelfällen bei insgesamt acht Unternehmen. Allerdings hätten die USA nicht nachweisen können, dass sich in den 74 Fällen ein Nachteil – und zwar konkret bezogen auf die Preisbildung im grenzüberschreitenden Handelsverkehr – für sie ergeben hätte. Die zweite Behauptung, die Durchführung geeigneter Inspektionen, wies das Panel nahezu umfassend zurück. Auch hier konnten die USA nach den dargelegten Beweiskriterien des Panels nicht nachweisen, dass im zu berücksichtigenden Zeitraum eine hinreichende Verletzung stattfand. Lediglich in einem Fall aus dem Jahr 2007 sah das Panel den Verstoß beim Textilunternehmen „Fribo“ gegen nationale und internationale Standards als bewiesen an. In allen anderen Fällen kam es auf Grund der Beweiskriterien nicht zur Überzeugung, dass eine Verletzung im Sinne eines dauerhaften oder wiederkehrenden Fehlverhaltens durch Guatemala vorlag.

IV. Bahnbrechende Entscheidung oder doch nur ein erster Schritt? – Ein Ausblick

Damit lässt sich als Ergebnis festhalten, dass es in Zukunft einer deutlich intensiveren Prozessvorbereitung bedarf, um Fälle dieser Art gewinnen zu können. Es wird nicht genügen, einzig und alleine eine Verletzung von Arbeitsschutzstandards vorzubringen. Stattdessen werden die Kläger auch den Nachweis einer Benachteiligung im grenzüberschreitenden Handel erbringen müssen.

Mit diesen Evidenzproblemen offenbaren sich auch grundlegende Unterschiede zwischen dem für Arbeitss-

chutzstandards typischen Charakter eines Rechtsprinzips und die den Schiedsgerichten gut vertrauten Handelsschutzinstrumenten. Der Nachweis einer Beeinflussung des Handels fällt deshalb so schwer, weil Arbeitsschutzstandards ihrem Wortlaut und ihrer Funktion nach Optimierungsgebote sind. Damit fehlen ihnen die scharfen Konturen subsumtionsfähiger Rechtssätze, wie z.B. mit Blick auf Vorschriften über die Abschaffung von Zöllen oder dem Verbot von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen. Deshalb ist auch eine Bezifferung des Merkmals *affecting trade* nicht möglich. Dies führt zwangsläufig zu der Überlegung, ob die schiedsgerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen überhaupt das richtige Forum für die Durchsetzung von Arbeitsschutzstandards sind. Die AFL-CIO sah sich veranlasst, sogar eine noch schärfere Durchsetzung in Freihandelsabkommen in der Hoffnung zu verlangen, dass Arbeitsschutzstandards effektiv umgesetzt werden. Auf der anderen Seite des Atlantiks hingegen sieht sich die Europäische Kommission mit ihrem weichen Ansatz, der die Durchsetzung durch ideelle und institutionelle Zusammenarbeit bewirken will, bestätigt. Es bleibt also mit Spannung abzuwarten, wie die Durchsetzung von Zielen der nachhaltigen Entwicklung zukünftig in Freihandelsverträgen gehandhabt werden wird.

Nachweise

[Trade Dispute Panel Issues Ruling in US-Guatemala Labour Law Case | International Centre for Trade and Sustainable Development](#)

[US, Guatemala Square Off as FTA Labour Dispute Advances | International Centre for Trade and Sustainable Development](#)

[US Moves Forward with Labour Case under Guatemala Trade Deal | International Centre for Trade and Sustainable Development](#)

[Targeting Guatemala, US Launches First-Ever Labour Rights Dispute Under an FTA | International Centre for Trade and Sustainable Development](#)

<https://ustr.gov/issue-areas/labor/bilateral-and-regional-trade-agreements/guatemala-submission-under-cafta-dr>

http://www.huffingtonpost.com/2014/09/18/guatamela-worker-rights_n_5845756.html

<http://laborrights.org/blog/201412/justice-delayed%E2%80%A6the-long-road-guatemala-cafta-complaint>

<http://www.strtrade.com/news-publications-CAFTA-labor-Guatemala-062717.html>

Dustin Heße ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht von Prof. Dr. Christian Tietje an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.