

VERPATZTE FEUERPROBE FÜR NACHHALTIGKEITS- KAPITEL

EU unterliegt Südkorea im Streit um Arbeitsrechte

Ende Januar 2021 wies ein Schiedspanel die Beschwerde der EU-Kommission zurück, dass Südkorea gegen arbeitsrechtliche Vereinbarungen aus dem gemeinsamen Freihandelsabkommens verstoße. Diese Entscheidung dürfte für Bauchschmerzen in Brüssel sorgen, schließlich pocht die EU-Kommission auch mit Blick auf andere Handelsabkommen, wie das mit den Mercosur-Ländern, auf die angebliche Wirksamkeit ihrer Nachhaltigkeitsvereinbarungen.

Aufgrund fortgesetzter Kritik von Zivilgesellschaft und ParlamentarierInnen startete die EU-Kommission 2018 einen breit angelegten Prozess, ihre Nachhaltigkeitsabkommen zu verbessern. Dabei zog sie in Erwägung, diese mit Sanktionen (beispielsweise Aussetzung von Handelsprivilegien) auszustatten. Allerdings kam sie schnell zu dem Ergebnis, dass die „dialogbasierte“ Variante einer „sanktionsbewährten“ vorzuziehen sei. Das ist nicht nachvollziehbar. Der Rest dieser Freihandelsabkommen sieht sehr wohl Sanktionen vor, wenn gegen ihre Bestimmungen verstoßen wird. Das schärfste Schwert sind wohl die berechtigten Konzernklagerechte, zu denen nur Unternehmen Zugang haben, nicht aber Regierungen oder gar Opfer von Menschen- oder Arbeitsrechtsverletzungen. Die zahnlosen Bestimmungen der Nachhaltigkeitskapitel fallen dagegen weit ab in ihrer Wirksamkeit. Das „Südkorea-Urteil“ bestätigt das.

Das erste der neuen Generation: Das Freihandelsabkommen mit Südkorea

Aber zurück auf Anfang: Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südkorea war das erste einer neuen Generation von Abkommen und wurde, als es 2011 provisorisch in Kraft trat, als das bis dato „ambitionierteste“ und „umfassendste“ Abkommen der EU präsentiert.¹ Zum ersten Mal gab es ein Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung (Trade and Sustainable Development, TSD), das auch Arbeits- und Umweltstandards umfasste. So sollten Handelsabkommen ausgewogener gestaltet werden, sind sie doch per se vor allem darauf aus, Handel um jeden Preis

anzukurbeln und Profite einiger weniger zu maximieren, oftmals zulasten von Umwelt und Menschenrechten. Im TSD-Kapitel des EU-Südkorea-Abkommens verpflichteten sich die Vertragspartner, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) „zu respektieren, zu fördern und umzusetzen“ sowie schrittweise die grundlegenden ILO-Konventionen zu ratifizieren und zu implementieren. Außerdem schuf das TSD-Kapitel institutionelle Strukturen wie ein Forum für zivilgesellschaftlichen Dialog und eine zivilgesellschaftliche Beratungsgruppe (Domestic Advisory Group, DAG). Das Abkommen setzt außerdem auf Konsultationen bei der Verletzung von Bestimmungen aus dem Nachhaltigkeitskapitel.²

Tatsächlich sind seit Jahren massive Arbeitsrechtsverletzungen in Südkorea bekannt. Der Internationale Gewerkschaftsbund ITUC berichtet immer wieder von Arbeitsrechtsverletzungen, Polizeigewalt gegen Streikende und Massenverhaftungen, insbesondere auch von GewerkschaftsführerInnen. Im Juli 2016 wurde der Präsident des Koreanischen Gewerkschaftsbundes KCTU Han Sang-Kyun wegen der Organisation von „illegalen Demonstrationen“ zu fünf Jahren Haft verurteilt. Drei Jahre musste er davon inhaftiert abbüßen.

Die EU wird zum Handeln gezwungen

Die EU hat diese Missstände lange ignoriert, wurde aber von den zivilgesellschaftlichen VertreterInnen der DAG mehrmals aufgefordert, formale Schritte im Rahmen des Handelsabkommens einzuleiten (im Januar 2014 sowie im



Die bisherigen Bestimmungen in Nachhaltigkeitskapiteln sind nicht dazu geeignet, menschenrechtliche oder umweltpolitische Sorgfaltspflichten umzusetzen.

Dezember 2016). Schließlich konnte die EU nicht mehr darüber hinweggehen und strebte in einem ersten Schritt formale Regierungskonsultationen zwischen Südkorea und der EU an, so wie es das Nachhaltigkeitskapitel des Abkommens vorsieht (Dezember 2018 bis Dezember 2019). Da diese ergebnislos blieben, reichte die EU tatsächlich ihre erste Klage im Rahmen eines bilateralen Freihandelsabkommens ein. Die EU argumentierte darin, dass Südkoreas Versäumnis, mehrere Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu ratifizieren, insbesondere die Konvention 87 über die Vereinigungsfreiheit von ArbeitnehmerInnen, einen Verstoß gegen die Bedingungen ihres Handelspakts von 2010 darstellt. Die EU zeigt sich besonders besorgt über die innerstaatlichen Vorschriften in Südkorea, die es „PlattformarbeiterInnen“ und FreiberuflerInnen – wie Uber-FahrerInnen oder HortlehrerInnen – offenbar verwehren, unabhängige Gewerkschaften zu gründen, da ihr selbständiger Status bedeutet, dass sie nicht als „ArbeitnehmerInnen“ anerkannt werden.

Zahnloser Tiger

Das im Dezember 2019 aus drei Personen gebildete Schiedspanel sollte eigentlich schon im März 2020 zu einem Ergebnis kommen. Mehrere Anhörungen verzögerten sich, sodass erst seit Januar 2021 ein „Urteil“ vorliegt. Urteil in Anführungszeichen, denn die SchiedsrichterInnen müssen zwar einen Bericht und eine Bewertung abgeben. Diese sehen aber keine Konsequenzen für die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien vor. Südkorea hat also keinen Handlungsdruck, seine arbeitsrechtliche Situation zu verbessern.

Tatsächlich wurde der Fall von dem Panel zurückgewiesen:³ Zwar stellte das Gremium fest, dass die Bemühungen Südkoreas zur Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen nicht optimal seien, und dass hier noch viel zu tun sei. Es konnte aber keinen Verstoß gegen die Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels erkennen, da die in dem Handelsabkommen zu Arbeitsrechten und Ratifizierung der ILO-Konventionen gemachten Vereinbarungen zu unverbindlich formuliert seien. So konnte kein Vertragsbruch nachgewiesen werden, da Südkorea durch das Abkommen nur verpflichtet worden sei, „fortgesetzte und nachhaltige Anstrengungen“ zu unternehmen, nicht aber, die ILO-Abkommen tatsächlich zu ratifizieren. So konnte Seoul behaupten, dass es versucht habe, die ILO-Konventionen durch seine Legislative zu bringen, dass es dort aber nie eine Mehrheit gegeben habe.⁴

Der Fall zeigt – auch mit Blick auf andere Abkommen, wie mit China oder dem Mercosur – dass die bisherigen Bestimmungen in Nachhaltigkeitskapiteln überhaupt nicht dazu geeignet sind, menschenrechtliche oder umweltpolitische Sorgfaltspflichten umzusetzen. Solange Handelspartner keine Aussetzung der vereinbarten Handelsbestimmungen befürchten müssen, und die Vereinbarungen im Nachhaltigkeitskapitel so schwammig gehalten sind, ist der Handlungsdruck gering.

Dies wird noch unterstrichen dadurch, dass Südkorea argumentierte, nicht gegen Vereinbarungen des Abkommens verstoßen zu haben, da die Arbeitsbedingungen für beispielsweise Fahrdienste nicht mit dem Handelsabkommen mit der EU in Zusammenhang zu sehen seien. Auch hier zeigt sich, dass die unverbindliche Sprache des Kapitels weiten Raum für Interpretation bietet.

Tatsächlich gibt es bereits eine andere Möglichkeit der Handhabe, die die EU aber ignoriert: Der Europäische Gerichtshof hat im sogenannten Singapur-Fall geurteilt, dass ein Handelsabkommen ausgesetzt werden kann, wenn es zu Verstößen von Umwelt- und Arbeitsstandards kommt. Die EU müsste also theoretisch nichts verändern, sondern nur ihre eigenen Regeln umsetzen.⁵



Alessa Hartmann

Die Autorin verantwortet den Bereich Handels- und Investitionspolitik bei der Organisation PowerShift e.V.

1 Vgl. Europäische Kommission, The EU-Korea Free Trade Agreement in practice. (Brüssel, 2011) S. 1 und 3. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4878c0b2-58be-4db9-8984-8982c8fb84b1>

2 Nachhaltigkeitskapitel EU-Südkorea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN#page=64>

3 Vgl. Report of the Panel of Experts: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159358.pdf

4 Vgl. Iana Dreyer in: Borderlex: Korea to EU: labour commitments in FTA not a legal obligation am 18.11.2020.

5 Vgl. 26 Opinion 2/15, ECLI: EU: C: 2017:376, para. 161. Für weitere Diskussion siehe Nesbit, Ankersmit, Friel und Colsa, „Ensuring compliance with environmental obligations through a future UK-EU relationship“, (London: Institute for European Environmental Policy, Oktober 2017) S. 27-8.

RUNDBRIEF



Forum Umwelt und Entwicklung

1/2021

GLOBALISIERUNG '21 NEUE REZEPTUR, ALTE PROBLEME

VERHANDLUNGEN IN ALLER STILLE

Globale Umweltdiplomatie
in Zeiten der Pandemie

› Seite 25

G7 UND G20 2021

Die Clubs der Reichen
und der Großen zwischen
Anspruch und Realität

› Seite 22

BREXIT-DEAL

Demokratische Kontrolle
bleibt auf der Strecke

› Seite 9

KLIMANEUTRALES EUROPA

Was kann ein Kohlenstoff-
grenzausgleich leisten?

› Seite 13

ISSN 1864-0982