

Christiane Gerstetter | Lena Donat

DIE DURCHSETZUNG VON VERBRAUCHERRECHTEN IN INTER- NATIONALEN HANDELSABKOMMEN

Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.

(vzbv)

13. Februar 2017

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Recht und Handel*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

recht-und-handel@vzbv.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
I. EINLEITUNG	5
II. DURCHSETZUNGSMECHANISMEN	6
1. Auswahl von Durchsetzungsmechanismen.....	6
2. Überblick über einzelne Durchsetzungsmechanismen.....	8
2.1 Der Beschwerdemechanismus unter dem North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC).....	8
2.2 WTO-Streitschlichtung.....	11
2.3 Beschwerdeverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation zu Vereinigungsfreiheit.....	13
2.4 Individualbeschwerde unter dem UN-Sozialpakt.....	15
2.5 EU-Verordnung zu Handelsbarrieren.....	17
3. Schlussfolgerungen in Bezug auf Verbraucherorganisationen.....	20
III. EMPFEHLUNGEN	22
IV. LITERATURVERZEICHNIS	23

ZUSAMMENFASSUNG

Verbraucherorganisationen auf beiden Seiten des Atlantiks haben sich in die kontroverse Debatte zu aktuellen Handelsverhandlungen eingebracht und diskutieren, wie eine verbraucherfreundliche Handelspolitik aussehen sollte. Die vorliegende Studie leistet zu dieser Diskussion einen Beitrag, indem sie einen Überblick über Durchsetzungsmechanismen in internationalen (Handels-)Abkommen gibt. Sie untersucht, welche Aspekte bei der Ausgestaltung von Mechanismen zur Durchsetzung von Verbraucherrechten durch Verbraucherverbände beachtet werden sollten.

Die praktische Wirksamkeit von verbraucherbezogenen Regeln in internationalen Handelsabkommen hängt zu einem großen Teil davon ab, wie diese durchgesetzt werden können. Internationale gerichtsähnliche Beschwerdeverfahren, die Verbraucherorganisationen nutzen könnten, wenn Staaten verbraucherbezogene Regeln aus internationalen Handelsabkommen verletzen, gibt es – soweit ersichtlich – bis jetzt nicht. Allerdings finden sich im Völkerrecht anderweitig durchaus Mechanismen, mit denen Individuen, Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Organisationen die Verletzung von Völkerrecht durch eine Vertragspartei rügen können.

Um Einsichten für die Ausgestaltung eines entsprechenden verbraucherbezogenen Beschwerdeverfahrens zu gewinnen, wurden fünf existierende Mechanismen untersucht: das Beschwerdeverfahren unter dem *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC), die Möglichkeit für nicht-staatliche Akteure, Stellungnahmen zu einzelnen Streitschlichtungsfällen bei der Welthandelsorganisation als sog. *Amicus-Curiae Briefs* einzureichen, das Beschwerdeverfahren der *International Labour Organisation* (ILO) im Bereich der Vereinigungsfreiheit, das Beschwerdeverfahren unter dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie der in der sog. *Trade Barriers* Verordnung der EU enthaltene Mechanismus, der es Einzelpersonen, Unternehmen und Unternehmensverbänden erlaubt, bei der EU-Kommission einen Antrag auf Untersuchung von Handelsbarrieren mit Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt oder Drittmärkte zu stellen, die in geeigneten Gegenmaßnahmen der EU (z.B. Anrufung der WTO-Streitschlichtung) resultieren kann.

Die Studie empfiehlt im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit von Verbraucherinteressen die Schaffung eines von Beschlüssen der Vertragsparteien unabhängigen Entscheidungsgremiums. Die Möglichkeit, Sanktionen gegen eine Vertragspartei zu verhängen, die Vorschriften aus Handelsabkommen verletzt, die dem Schutz von Verbrauchern und Verbraucherinnen dienen, trägt voraussichtlich zur Effektivität eines solchen Mechanismus bei. Wichtig sind zudem klare Regelungen zum Verfahren sowie zu Fristen. Die Anforderungen im Bezug auf die Zulässigkeit der Erhebung von Beschwerden durch Verbraucherverbände dürfen nicht zu hoch sein und müssen berücksichtigen, dass Verbraucherorganisationen nicht in erster Linie ihre eigenen Rechte vertreten, sondern stellvertretend für Verbraucher tätig werden. Durch geeignete Formulierungen sollte klargestellt werden, dass die von Beschwerdeführenden zu erfüllenden Anforderungen in Bezug auf den Nachweis eines vertragsverletzenden Verhaltens nicht zu hoch sind. Die über die Beschwerde entscheidende Institution sollte das Recht und die Ressourcen, idealerweise sogar die Verpflichtung haben, eigene Untersuchungen zum Sachverhalt anzustellen.

EXECUTIVE SUMMARY

Consumer organisations on both sides of the Atlantic have been involved in the controversial debate regarding current trade negotiations and discuss how a consumer friendly trade policy could look like. The present study contributes to this discussion by examining how complaint mechanisms for consumer organisations concerning consumer-related provisions in international trade agreements could look like.

The degree of effectiveness of consumer-related provisions in trade agreements depends, among others, on the availability of enforcement mechanisms. Currently, there do not appear to be any adjudicative complaint procedures that consumer organisations could make use of when consumer-related provisions in a trade agreement are violated by one of the parties. More generally, however, international law does contain mechanisms allowing individuals, companies or civil society organizations to complain about a state party to an international agreement that allegedly violates the agreement.

The study reviews five existing mechanisms with a view to producing lessons learnt for the field of consumer protection: the complaint procedure under the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC), the possibility for non-state actor to submit *amicus curiae* briefs in dispute settlement proceeding before the World Trade Organisation, the complaint procedure of the International Labour Organisation in the area of freedom of association of workers, the complaint procedure of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as well as the EU's so called Trade Barrier Regulation. The latter allows companies or company associations to request the European Commission to investigate trade barriers with an effect on the EU's internal market or export markets of EU companies; such an investigation may result in counter-measures by the EU (e.g. resorting to WTO dispute settlement).

The study makes various recommendations concerning consumer-related complaint mechanisms in trade agreements: Institutions deciding on such complaints should operate independently from the consent of the state concerned. Likely, the effectiveness of such complaint mechanisms is enhanced if sanctions can be imposed on a party to a trade agreement that violates consumer-related provisions. Moreover, it is important that there are clear procedural rules as well as deadlines for dealing with complaint. Requirements on the admissibility of complaints by consumer organisations should not be too strict and need to reflect the fact that consumer organisations act on behalf of consumers rather than defending their own rights. The wording of the relevant rules should make it clear that the evidentiary burden on complainants for showing a violation of an agreement is not excessively high; the institution deciding about the complaint should have the right (ideally even an obligation) as well as resources at hand to carry out an investigation of its own on the matter concerned.

I. EINLEITUNG¹

Seit mehr als 20 Jahren wird, ausgelöst vor allem durch die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), auf nationaler und internationaler Ebene politisch wie wissenschaftlich intensiv über das Verhältnis von Handelspolitik und -abkommen auf der einen Seite und Politikzielen wie dem Schutz von Umwelt und Gesundheit, einschließlich der Rechte von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sowie Verbrauchern und Verbraucherinnen², auf der anderen Seite diskutiert. Seit den Verhandlungen der EU über umfassende Handels- und Investitionsschutzabkommen mit Kanada und den USA erhält dieses Thema in der EU stärkere Aufmerksamkeit in der breiteren Öffentlichkeit.

Verbraucherorganisationen auf beiden Seiten des Atlantiks haben sich in die kontroverse Debatte zu den jüngsten Handelsabkommen eingebracht³ und diskutieren, wie eine verbraucherfreundliche Handelspolitik aussehen sollte. Grundsätzlich kann ein durch Handelsabkommen verstärkter internationaler Handel Verbrauchern Zugang zu besonders wettbewerbsfähigen, das heißt zum Beispiel preisgünstigen oder qualitativ hochwertigen Produkten verschaffen. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Regeln in Handels- und Investitionsabkommen die Freiheit der beteiligten Staaten beschränken, auf nationaler Ebene Maßnahmen zum Verbraucherschutz zu ergreifen.

Die vorliegende Studie leistet zu der Diskussion über eine verbraucherfreundliche Handelspolitik einen Beitrag, indem sie einen Überblick über die Möglichkeiten für Verbraucherorganisationen zur Durchsetzung von Verbraucherrechten in solchen Abkommen aufzeigt. Da Handelsabkommen zwischen Staaten geschlossen werden, enthalten sie in erster Linie Rechte und Pflichten für Staaten, nicht für Privatrechtssubjekte wie Unternehmen oder einzelne Verbraucher. Die vorliegende Studie beruht auf einer Analyse vorhandener Literatur und Rechtstexte.⁴ Fallrecht wurde nur vereinzelt berücksichtigt. Die Studie enthält keine übergreifende politische oder ökonomische Bewertung dazu, ob Handelsabkommen aus Verbrauchersicht insgesamt wünschenswert sind oder nicht. Ziel ist vielmehr, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Handelsabkommen verbraucherfreundlicher ausgestaltet werden können.

Die Studie untersucht verschiedene Mechanismen auf der internationalen Ebene, die es Einzelpersonen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder Unternehmen ermöglichen, die Verletzung von Völkerrecht durch Staaten zu rügen. Hieraus werden Schlussfolgerungen abgeleitet, welche Aspekte bei der Ausgestaltung von Mechanismen zur Durchsetzung von Verbraucherrechten durch Verbraucherverbände in Handelsabkommen beachtet werden sollten (Abschnitt II). Abschließend werden an Verbraucherorganisationen gerichtete Empfehlungen zur Durchsetzung von Verbraucherrechten in Handelsabkommen formuliert (Abschnitt III).

¹ Die Autorinnen danken Christian Pitschas für hilfreiche Kommentare.

² Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitergehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

³ Vgl. zum Beispiel die zahlreichen Stellungnahmen des Transatlantic Consumer Dialogue zu TTIP unter <http://test.tacd.org/ttip-policy-statements/>; vzbv 2014.

⁴ Rechtstexte und offizielle Dokumente werden im Folgenden auf Englisch zitiert, soweit keine amtliche deutsche Übersetzung vorliegt.

Die Studie befasst sich nicht mit der Frage, welchen Bestand an Verbraucherrechten Handelsabkommen bereits enthalten; dieses Thema wird in einer gesonderten Studie erörtert.⁵

II. DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Für die praktische Wirksamkeit von Verbraucherrechten, die in internationalen Handelsabkommen verankert sind, sind Durchsetzungsmechanismen von großer Bedeutung. In bisherigen Handelsabkommen gibt es allerdings – soweit erkenntlich – keine Mechanismen, die spezifisch von Verbraucherorganisationen genutzt werden können; dies geht mit der Tatsache einher, dass Verbraucherrechte als solche bisher eher wenig in Handelsabkommen verankert sind.

Im vorliegenden Abschnitt werden einige Mechanismen vorgestellt, die der Durchsetzung der Rechte von nicht-staatlichen Akteuren (Einzelpersonen, aber auch Unternehmen) dienen oder von solchen Akteuren sowie NGOs genutzt werden können, wenn sie der Ansicht sind, dass ein Staat Verpflichtungen aus einem internationalen Handelsabkommen verletzt hat. Aus der Darstellung dieser Mechanismen werden Ideen und Empfehlungen für die Ausgestaltung eines entsprechenden Mechanismus in Handelsabkommen abgeleitet, der der Durchsetzung von Verbraucherrechten durch Verbraucherorganisationen dienen könnte.

1. AUSWAHL VON DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Der Fokus liegt auf Mechanismen in existierenden Handels- und Investitionsabkommen und auf solchen, mit denen die Verletzung individueller (Menschen)rechte gerügt werden kann. Dabei geht es um gerichtliche oder gerichtsähnliche Verfahren, nicht um primär politische Ansätze für Konfliktlösung. Dabei ist zu beachten, dass völkerrechtliche Durchsetzungsmechanismen grundsätzlich ein staatliches Verhalten oder Unterlassen oder dem Staat zurechenbare Handlungen Privater zum Gegenstand haben; es geht nicht um Klagen, Beschwerden o.ä. gegenüber oder von Unternehmen. Dies liegt in der Natur des Völkerrechts begründet, das in erster Linie das Verhalten von Staaten regelt.

Für die weitere Analyse ausgewählt wurden die folgenden Mechanismen:

- das *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC), welches als erstes Handelsabkommen einen von NGOs nutzbaren Mechanismus für Beschwerden in bestimmten Umweltangelegenheit vorsieht,⁶
- das Streitschlichtungsverfahren der WTO wegen seiner großen Bedeutung für internationale Handelsstreitigkeiten,
- das Beschwerdeverfahren der *International Labour Organisation* (ILO) im Bereich der Vereinigungsfreiheit als ein Mechanismus, der es Gewerkschaften als zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglicht, Beschwerden gegen Staaten wegen Verletzung bestimmter internationaler Abkommen vorzubringen,

⁵ Pitschas/Gerstetter 2016

⁶ Eine Liste von weiteren US-Abkommen, die einen ähnlichen Mechanismus enthalten, findet sich in Knox/Markell 2012, Fn. 40.

- das Beschwerdeverfahren unter dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Beispiel für ein Individualbeschwerdeverfahren unter einem Menschenrechtsabkommen; einige der in diesem Pakt geschützten Rechte sind recht eng verwandt mit in den *UN Guidelines* anerkannten Verbraucherrechten; ihre Realisierung kann durch Handelsabkommen (z.B. das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung) gefördert oder erschwert werden
- der in der sog. *Trade Barriers* Verordnung der EU enthaltene Mechanismus, der es Einzelpersonen, Unternehmen und Unternehmensverbänden erlaubt, bei der Kommission einen Antrag auf Untersuchung von Handelsbarrieren mit Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt oder Drittmärkte zu stellen, die in geeigneten Gegenmaßnahmen der EU (z.B. Anrufung der WTO-Streitschlichtung) resultieren kann.

Für jeden Mechanismus werden folgende Aspekte dargestellt:

- kurze Beschreibung des Mechanismus,
- Berechtigung zur Initiierung von Verfahren,
- möglicher Inhalt und Zulässigkeit von Beschwerden/Klagen,
- Entscheidungsverfahren,
- Ergebnis des Verfahrens im Erfolgsfall (z.B. Bericht, Sanktionen etc.),
- Kosten für Beschwerdeführer, Kläger o.ä., und
- Erkenntnisse zur bisherigen Nutzung und Effektivität des jeweiligen Mechanismus, soweit vorhanden.

Dabei ist prinzipiell denkbar, dass ein internationales Abkommen Verpflichtungen enthält, wonach die Parteien in ihrem innerstaatlichen Recht bestimmte Durchsetzungsmechanismen vorsehen. Diesem Modell folgt im Umweltbereich die Aarhus Konvention von 1998.⁷ Diese enthält in Artikel 9 Maßgaben für die Vertragsparteien, in ihrem nationalstaatlichen Recht den Zugang von Individuen zu Gerichten und verwaltungsrechtlichen Überprüfungsverfahren in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten. Die allgemeinste Regelung dazu findet sich in Artikel 9.3 der Konvention; dieser lautet:

“each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment”.

Dieser Artikel sieht allerdings kein Recht für NGOs vor, Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren in allen umweltbezogenen Fragen zu haben. Gemäß der EU-Verordnung, welche die Aarhus-Konvention umsetzt, haben NGOs beispielsweise nur Klage-

⁷ Text unter <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

möglichkeiten hinsichtlich von umweltbezogenen Verwaltungsakten, nicht von Gesetzen oder sonstigen Maßnahmen mit allgemeiner Reichweite.⁸ Zudem gibt es Kontroversen über die in der EU-Gesetzgebung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention enthaltenen Zulässigkeitsbedingungen für Klagen von Verbänden. Das EU-Recht erlaubt es den Mitgliedstaaten grundsätzlich, ein ausreichendes Interesse oder eine Verletzung eigener Rechte zur Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Klage zu machen.⁹ Der EuGH hat in verschiedenen Urteilen festgestellt, dass die entsprechende Klausel des EU-Rechts so ausgelegt werden muss, dass sie Umweltverbänden auch dann eine Klage wegen Verletzung von Umweltvorschriften ermöglicht, wenn sie keine eigenen Interessen oder Rechte geltend machen können; zur Begründung verwies der EuGH unter anderem auf die Aarhus-Konvention.¹⁰

2. ÜBERBLICK ÜBER EINZELNE DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

2.1 Der Beschwerdemechanismus unter dem North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC)

Das NAAEC¹¹ wurde zwischen Kanada, Mexiko und USA im Zuge der Verhandlungen über das *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) vereinbart und trat 1994 in Kraft. Es enthält eine Reihe von umweltbezogenen Verpflichtungen für die Vertragsparteien. Dazu gehören die Verpflichtungen, umweltbezogene Regeln effektiv durchzusetzen (Artikel 5) sowie Zugang zu fairen Verwaltungsverfahren und Gerichten bei umweltbezogenen Beschwerden zu gewährleisten (Artikel 6). In Bezug auf Verwaltungs- und Gerichtsverfahren werden eine Reihe von Anforderungen, unter anderem in Bezug auf Fairness und Transparenz, definiert (Artikel 7). Das NAAEC sieht die Einrichtung der *Commission for Environmental Cooperation* (im Folgenden: CEC) vor; Teil der CEC sind unter anderem ein *Council* aus Vertretern der Vertragsparteien sowie ein Sekretariat (Artikel 8, 9). Zudem verfügt die NAAEC über ein *Joint Public Advisory Committee* (JPAC), das aus 15 Bürgern und Bürgerinnen (je 5 aus jeder Vertragspartei) besteht. In Artikel 14 und 15 bietet das NAAEC die Möglichkeit, dass Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen Beschwerde erheben können, wenn sie der Meinung sind, dass einer der an NAFTA beteiligten Staaten seine Verpflichtung zur effektiven Durchsetzung seiner Umweltvorschriften verletzt hat. Zu Einzelheiten des Verfahrens wurden Richtlinien erarbeitet.¹² NGOs haben in der Vergangenheit zu sehr verschiedenen Umweltproblemen Beschwerden erhoben, beispielsweise wegen der fehlenden Rechts-

⁸Vgl. Artikel 10,11 der Verordnung Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie z. B. EuGH, Urteil vom 13. Januar 2015, C-401/12 P bis C-403/12 P.

⁹Vgl. Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26, 28 Januar 2012, S. 1-21

¹⁰ Vgl. EugH, Rechtssache C-115/09, Trianel, Urteil vom 12. Mai 2011

¹¹ Vertragstext online unter <http://www.cec.org/about-us/NAAEC>

¹² Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (im Folgenden SEM Guidelines), online unter <http://www3.cec.org/islandora/fr/item/10838-guidelines-submissions-enforcement-matters-under-articles-14-and-15-north-en.pdf>.

durchsetzung mexikanischer Behörden bezüglich eines Steinbruchs in einem Naturschutzgebiet in Mexiko¹³ oder kanadischer Behörden in Bezug auf Emissionen aus Kraftfahrzeugen in Quebec¹⁴.

Daneben sieht das NAAEC auch ein zwischenstaatliches Streitschlichtungsverfahren vor für Fälle eines „*persistent pattern of failure by [a] Party to effectively enforce its environmental law*“ (Artikel 22.1). In einem solchen zwischenstaatlichen Verfahren können im Prinzip Sanktionen gegen eine Partei, die ihr Umweltrecht nicht effektiv durchsetzt, verhängt werden (Artikel 34, 35). Eine solche Sanktion wäre beispielsweise die Aussetzung von Zugeständnissen, die ein Land gegenüber anderen im Rahmen von NAFTA gemacht hat.

Berechtigung zur Initiierung des Verfahrens: Beschwerden können laut Artikel 14.1 NAAEC „*any non-governmental organization or person*“ erheben, die im Staatsgebiet einer der Vertragsparteien ihren Sitz hat bzw. wohnt.¹⁵

Möglicher Inhalt und Zulässigkeit von Beschwerden: Die Beschwerde muss sich darauf beziehen, dass eine Partei ihre umweltbezogenen Vorschriften nicht effektiv durchsetzt (vgl. Artikel 14.1 NAAEC). Weitere in Artikel 14.1 NAAEC genannte Voraussetzungen sind unter anderem, dass die Beschwerde in erster Linie darauf abzielt, die Rechtsdurchsetzung zu verbessern (und nicht Unternehmen zu belästigen) und die Angelegenheit bereits den nationalen Behörden mitgeteilt wurde.

Entscheidungsverfahren: Die Beschwerde muss beim Sekretariat der CEC eingereicht werden. Dieses prüft, ob die Beschwerde die Zulässigkeitskriterien erfüllt. Wenn dies der Fall ist, entscheidet das Sekretariat, ob die Beschwerde es rechtfertigt, eine Stellungnahme der Partei einzuholen, gegen die sich die Beschwerde richtet (Artikel 14.2). Das NAAEC enthält einige Kriterien, an denen sich diese Entscheidung des Sekretariats zu orientieren hat, darunter ob der oder die Beschwerdeführende andere Möglichkeiten ergriffen hat, Abhilfe zu schaffen, und ob sich die Beschwerde ausschließlich auf Quellen aus den Massenmedien stützt. Wenn das Sekretariat der Meinung ist, dass die Beschwerde eine weitere Behandlung verdient, holt es eine Stellungnahme der betroffenen Vertragspartei, unter anderem zu innerstaatlichen Verfahren zu dem Beschwerdegegenstand, ein (Artikel 14.3). Wenn das Sekretariat sodann und im Lichte der von der Vertragspartei gelieferten Informationen der Meinung ist, dass eine weitere Befassung mit der Beschwerde angezeigt erscheint, informiert es den Council entsprechend. Für die Entscheidung des Sekretariats in diesem Stadium des Verfahrens enthält das NAAEC keine Kriterien.¹⁶ Der Council kann mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit entscheiden, dass das Sekretariat einen sog. *Factual Record*, also einen Bericht zu den Umständen des Falls, erstellen soll. Eine solche Entscheidung kann also gegen den Willen des Staates getroffen werden, gegen den sich die Beschwerde richtet. Der *Council* entscheidet dann abschließend über die Veröffentlichung des *Factual Record*, wobei auch eine teilweise Veröffentlichung möglich ist (Artikel 15).

¹³Vgl. Commission for Environmental Cooperation, Sumidero Canyon II - Factual Record regarding Submission SEM-11-002, http://www.cec.org/sites/default/files/submissions/2011_2015/11-2-ffr_en.pdf.

¹⁴Vgl. Commission for Environmental Cooperation Quebec Automobiles - Factual Record Regarding Submission SEM-04-007, http://www.cec.org/sites/default/files/submissions/2001_2005/04-7-ffr_en.pdf.

¹⁵ Vgl. Nr. 2 SEM Guidelines.

¹⁶Vgl. Knox/Markell 2012, S. 511.

Ergebnis des Verfahrens im Erfolgsfall: Wenn die Beschwerde erfolgreich ist, publiziert die CEC einen *Factual Record*. Dieser enthält aber keinerlei Empfehlungen oder gar bindende Vorgaben für die Partei, welche ihr Umweltrecht nicht effektiv vollzogen hat. Sanktionsmechanismen sind nicht vorgesehen. Allerdings besteht unter dem NAAEC die Möglichkeit, dass das Versagen einer Vertragspartei bei der Durchsetzung seines Umweltrechts im Anschluss an einen *Factual Record* auch Gegenstand der zwischenstaatlichen Streitschlichtung wird. Im Rahmen des zwischenstaatlichen Streit-schlichtungsverfahrens unter NAAEC besteht, wie oben beschrieben, auch die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen.

Kosten für Beschwerdeführer: Mit der Einreichung einer Beschwerde sind keine Gebühren verbunden. Allerdings müssen Beschwerdeführende die Kosten für die Erstellung der Beschwerde (Arbeitszeit etc.) selber tragen.

Nutzung und Effektivität des Mechanismus: Seit 1994 wurden mehr als 90 Beschwerden eingereicht, hingegen nur gut 20 *Factual Records* veröffentlicht.¹⁷ Die meisten Beschwerden wurden von Umweltorganisationen eingereicht.¹⁸ Das Beschwerdeverfahren unter NAAEC wird teilweise primär als ein Mechanismus gesehen, mit dem die Aufmerksamkeit der Vertragsparteien auf das Fehlverhalten einer Partei gelenkt werden kann.¹⁹ Einige Studien analysieren trotz der damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten die Wirksamkeit des Mechanismus im Sinne von Verbesserungen der Durchsetzung von Umweltrecht: Knox und Markell kommen zu dem Ergebnis, dass es Anzeichen dafür gebe, das NAAEC Beschwerdeverfahren in einigen Fällen positive Auswirkungen auf die Lösung der jeweiligen Umweltprobleme hatten. Sie identifizieren aber verschiedene Mängel bei der Umsetzung des Mechanismus, darunter zu lange dauernde Verfahren, sowie die Veränderung und teilweise Nichtveröffentlichung von *Factual Records* durch den Council.²⁰ Allen (2012) beobachtet, dass die veröffentlichten *Factual Records* nur einen geringen Einfluss auf die Durchsetzung von Umweltrecht in den beteiligten Staaten hatten.²¹ Als problematisch benennt sie Kontroversen zwischen Sekretariat und Council zur Umsetzung des Verfahrens;²² diese wurden nach Allen's Ansicht unter anderem durch relativ vage Klauseln im NAAEC befeuert. Wold (2008) kritisiert vor allem die Veränderung des Zuschnitts von *Factual Records* durch den Council.²³

In Reaktion auf solche, auch von der Zivilgesellschaft geäußerten Kritikpunkte, war 2012 ein Review-Prozess eingeleitet worden; ein solcher war auch vom CAC empfohlen worden.²⁴ Der Prozess führte zu einer Überarbeitung der Richtlinien für das Verfahren. Ergänzt wurden unter anderem Fristen für einzelne Verfahrensabschnitte sowie

¹⁷ Stand Ende Oktober 2016.

¹⁸ Knox/Markell 2012, S. 518.

¹⁹ Vgl. dazu Knox/Markell 2012, S. 510f.

²⁰ Knox/Markell 2012, vor allem S. 521.

²¹ Allen 2012, S. 136f, 149ff.

²² Allen 2012, S. 146ff.

²³ Wold 2008, S. 228f.

²⁴ Vgl. Knox/Markell 2012, S. 508.

eine Begründungspflicht für den *Council*, wenn er bei seiner Entscheidung zu einem *Factual Record* von der Empfehlung des Sekretariats abweicht.²⁵

2.2 WTO-Streitschlichtung

Mit der Errichtung der WTO 1995 wurde auch ein Streitschlichtungsmechanismus geschaffen. Die für ihn relevanten Regeln sind im *Dispute Settlement Understanding* (DSU) enthalten. Entscheidungen werden in erster Instanz von sog. *Panels* aus drei Personen getroffen, die für jedes Verfahren *ad hoc* von einer existierenden Liste ausgewählt werden; in den letzten Jahren hat in den meisten Beschwerdeverfahren der WTO-Generaldirektor auf Antrag einer Streitpartei über die Besetzung des jeweiligen *Panels* entschieden. Weiterhin gibt es als Revisionsinstanz den – im Gegensatz zu *Panels* ständigen – *Appellate Body*; er entscheidet ausschließlich über Rechtsfragen und nicht wie die *Panels* auch über Tatsachenfragen. Der *Appellate Body* hat sieben Mitglieder, von denen jeweils drei über einen bestimmten Fall entscheiden.²⁶ Die WTO-Streitschlichtung ist ein zwischenstaatliches Verfahren, d.h. nur ein WTO Mitglied kann ein Verfahren gegen ein anderes WTO Mitglied wegen Verletzung von WTO-Vorschriften initiieren. Die Streitschlichtungsorgane haben aber entschieden, dass Einzelpersonen und Organisationen im Rahmen von Streitschlichtungsverfahren sog. *Amicus Curiae Briefs*²⁷ einreichen können. Dabei handelt es sich um Stellungnahmen in erster Linie dazu, wie WTO-Recht im vorliegenden Fall ausgelegt werden sollte.²⁸ Die Einreichung von *Amicus Curiae Briefs* ist in den Regeln über das WTO-Streitbeilegungsverfahren nicht ausdrücklich erwähnt, gemäß dem Fallrecht der WTO aber grundsätzlich zulässig. Im Folgenden liegt der Fokus daher auf der Darstellung der *Amicus Curiae Briefs*.

Berechtigung zur Initiierung von Verfahren: Streitschlichtungsverfahren vor der WTO können nur von WTO Mitgliedern initiiert werden. Bezüglich der Berechtigung zur Einreichung von *Amicus Curiae Briefs* gibt es keine bestimmten Vorschriften; im Fallrecht der WTO wird davon ausgegangen, dass das Recht der Streitschlichtungsorgane „to seek information“ in Artikel 13 DSU auch das Recht umfasst, die Briefs entgegen zu nehmen.²⁹ Es gibt allerdings in den Rechtsordnungen einiger WTO Mitglieder innerstaatliche Mechanismen, die es Unternehmen oder Einzelpersonen erlauben, die Existenz von mit dem WTO-Recht (angeblich) unvereinbaren handelsbeschränkenden Maßnahmen den zuständigen Behörden zur Kenntnis zu bringen; solche Verfahren können letztlich zur Erhebung einer Klage bei der WTO führen (vgl. unten unter IV 2.5).

Möglicher Inhalt und Zulässigkeit: Von WTO Mitgliedern angestrebte Verfahren gegen ein anderes Mitglied müssen die Verletzung von WTO-Vorschriften durch die andere Partei zum Gegenstand haben.³⁰ An *Amicus Curiae Briefs* werden im Allgemeinen

²⁵Vgl. Commission for Environmental Cooperation (CEC), Summary Record of the Nineteenth Regular Session Of The Council, 10-11 July 2012, New Orleans, Louisiana, United States, Item 9, http://www.cec.org/sites/default/files/documents/council_sessions/summary-record-12-00-en.pdf

²⁶ Diese werden jeweils für einen Zeitraum von 4 Jahren von den Mitgliedern der WTO bestimmt, mit der Möglichkeit der Verlängerung des Amtszeitraums um weitere 4 Jahre, vgl. Artikel 17 DSU.

²⁷ Wörtlich übersetzt bedeutet der lateinische Begriff „amicuscuriae“ „Freund des Gerichts“.

²⁸Vgl. z. B. den *Amicus Curiae Brief* im Rahmen des *Brazil-Re-treaded Tyres* Verfahren der WTO unter http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/05/Brazil_Tires_Amicus_11Oct07.pdf oder

²⁹Vgl. *Appellate Body, Shrimp-Turtle (WT/DS58/AB/R)*, Rn. 79ff.

³⁰ Daneben gibt es für WTO Mitglieder prinzipiell auch die Möglichkeit, eine so genannte *non-violation complaint* zu erheben, wenn ein WTO Mitglied der Ansicht ist, dass ein anderes WTO Mitglied, ohne WTO-Recht zu verletzen, sich in

keine besonderen Zulässigkeitsanforderungen gestellt; in einzelnen Verfahren hat der *Appellate Body* aber Anforderungen für die Einreichung von *Amicus Curiae Briefs* für das jeweilige Verfahren formuliert.

Entscheidungsverfahren: *Panels* bzw. der *Appellate Body* erstellen – nach Abschluss eines schriftlichen und mündlichen Verfahrens – einen sog. *Report*. In diesem stellen sie fest, ob eine Partei WTO-Recht verletzt hat und empfehlen gegebenenfalls, dass die entsprechende Partei ihre vertragsverletzende Maßnahme in Einklang mit WTO-Recht bringt. In dem jeweiligen Report wird – so die Praxis der Streitschlichtungsorgane – auch festgehalten, welche *Amicus Curiae Briefs* eingereicht worden sind. Wenn ein *Amicus Curiae Brief* Teil der von einer Partei eingereichten Unterlagen ist und von der Partei unterstützt wird, wird er als Stellungnahme der jeweiligen Partei behandelt; bei von anderen Organisationen selbständig eingereichten Briefs besteht kein Anspruch, dass die Briefs berücksichtigt werden.³¹ Die *Reports* der Streitschlichtungsorgane müssen anschließend durch den *Dispute Settlement Body* (DSB), ein Gremium, in dem alle WTO Mitglieder vertreten sind, angenommen werden. Dies geschieht praktisch automatisch, weil der DSB nach der umgekehrten Konsensmethode entscheidet: Nur wenn alle WTO Mitglieder die Annahme des betreffenden Berichts verweigern, gilt der Bericht als nicht angenommen; in der Praxis ist es dazu noch nicht gekommen.

Ergebnis des Verfahrens im Erfolgsfall: Wenn ein WTO Mitglied mit seiner Beschwerde vor der WTO erfolgreich ist, wird eine Frist für die Umsetzung durch das unterliegende Mitglied entweder vereinbart oder, wenn dies nicht möglich ist, schiedsgerichtlich festgesetzt. Wenn das Mitglied das mit seiner Beschwerde erfolgreich war, nach Ende der Umsetzungsfrist der Auffassung ist, dass die Gegenpartei WTO-Recht immer noch verletzt, so kann es diesbezüglich eine erneute Überprüfung durch die Streitschlichtungsorgane verlangen. Bei Nichtumsetzung können die Streitschlichtungsorgane die obsiegende Partei zu Sanktionen in Form der Aussetzung von Handelserleichterungen, die im Rahmen der WTO ansonsten vereinbart wurden, ermächtigen (z.B. Erhebung von höheren Zöllen auf Importe), bis der betreffende Verstoß gegen WTO-Recht endgültig behoben wurde. Die *Amicus Curiae Briefs* können, falls sie durch die Streitschlichtungsorgane berücksichtigt werden, prinzipiell zum Ausgang des Verfahrens beitragen. Bisher haben die Streitschlichtungsorgane aber regelmäßig entweder die *Amicus Curiae Briefs* als unzulässig zurückgewiesen oder sie zwar als zulässig akzeptiert, sie aber in der Sache nicht berücksichtigt.³²

Kosten für Amicus Curiae Briefs: Für die Einreichung von *Amicus Curiae Briefs* werden keine Gebühren erhoben; die Kosten für die Erstellung des Briefs müssen die erstellenden Personen oder Organisationen allerdings selber tragen.

Nutzung und Effektivität des Verfahrens: Das Streitschlichtungsverfahren der WTO im Allgemeinen ist auf Grund der für ein internationales Gericht sehr hohen Anzahl der Verfahren (inzwischen mehr als 500) sowie der Möglichkeit von Sanktionen ein vergleichsweise effektives Verfahren der Streitschlichtung. Dies gilt allerdings nicht im gleichen Maße für die Beteiligungsmöglichkeiten durch *Amicus Curiae Briefs*: *Amicus*

einer Weise verhalten hat, dass die einem anderen Mitglied zugestandenen Vorteile zunichte gemacht bzw. reduziert werden (vgl. Artikel XXIII GATT, 26 DSU). In der Praxis sind solche *non-violation complaints* allerdings sehr selten.

³¹Vgl. WTO, Participation in disputesettlementproceedings – AmicusCuriaesubmissions, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c9s3p1_e.htm#fnt4 mit Nachweisen zum Fallrecht.

³²Vgl. WTO, Participation in dispute settlement proceedings – Amicus Curiae submissions, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c9s3p1_e.htm#fnt4amEnde.

Curiae Briefs sind bisher von Nichtregierungsorganisationen (z.B. Umweltorganisationen), aber auch Unternehmensverbänden und Einzelpersonen eingereicht worden. Bisher haben die Streitschlichtungsorgane, wie oben dargestellt, solche Briefs zwar regelmäßig entgegen genommen, gleichzeitig aber immer mitgeteilt, sie nicht in der Sache berücksichtigt zu haben. Dennoch hat die *Amicus Curiae* Option für NGOs einen Mehrwert: es lässt sich darüber Öffentlichkeit für bestimmte WTO-Streitschlichtungsverfahren herstellen, die Auswirkungen des WTO-Rechts auf Umweltmaßnahmen deutlich gemacht werden oder es können zusätzliche Informationen beigetragen werden.³³ Die Entscheidung der Streitschlichtungsorgane, *Amicus Curiae Briefs* grundsätzlich zuzulassen, wurde in der wissenschaftlichen Literatur weithin als positiver Schritt der Öffnung des WTO-Streitschlichtungsverfahrens im Hinblick auf die Zivilgesellschaft begrüßt.³⁴ Unter den Mitgliedern der WTO ist sie allerdings sehr umstritten.³⁵

2.3 Beschwerdeverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation zu Vereinigungsfreiheit

Die Vereinigungsfreiheit ist eines der vier Grundprinzipien der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation*, ILO) und wurde als eine der Kernarbeitsnormen in Übereinkommen Nr. 87 „Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes“ (1948) und Nr. 98 „Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen“ (1949) weiter ausgestaltet.

1951 schuf der ILO-Verwaltungsrat einen speziellen Ausschuss für Vereinigungsfreiheit um deren Durchsetzung zu überwachen – selbst in solchen Staaten, die die Übereinkommen Nr. 87 und 98 nicht ratifiziert haben. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen können vor diesem Ausschuss direkt gegen Mitgliedsstaaten Beschwerde einlegen. Der Ausschuss wurde eigentlich lediglich als Vorinstanz für die *Fact Finding and Conciliation Commission* eingerichtet, die Beschwerden zur Vereinigungsfreiheit in Fällen untersuchen sollte, wo ein Staat die jeweils relevante ILO-Konvention nicht ratifiziert hatte. Da Verfahren vor der *Commission* jedoch der Zustimmung des betroffenen Staates bedürfen, ist diese kaum genutzt worden und der Ausschuss selbst hat sich über die Jahre zur viel wichtigeren Institution entwickelt.³⁶

Berechtigung zur Initiierung des Verfahrens: Beschwerde können Arbeitnehmerorganisationen, Arbeitgeberorganisationen oder Regierungen erheben. Nationale Organisationen müssen ein direktes Interesse haben. Internationale Organisationen müssen entweder Konsultativstatus bei der ILO haben, oder eine ihrer Mitgliedsorganisationen muss direkt betroffen sein. Der Ausschuss kann frei entscheiden, ob eine Organisation als Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberorganisation im Sinne der ILO eingestuft wird. Dafür werden Informationen über Mitglieder, Satzung und Anschluss an internationale Verbände berücksichtigt. Es ist dabei für den Ausschuss unerheblich, ob die Organisation von der Regierung aufgelöst wurde, sich im Exil befindet oder nie von der Regierung

³³ Vgl. dazu auch die schon etwas ältere Studie von Butler (2006), die verschiedenen Ziele identifiziert, die NGOs mit *Amicus Curiae Briefs* verfolgen, vor allem S. 12.

³⁴ Vgl. zum Beispiel Eckersley 2007.

³⁵ Vgl. De Brabandere 2011, S. 109f.

³⁶ Gravel et al. 2001, S. 10

anerkannt wurde. Die Organisationen müssen jedoch dauerhaft bestehen, so dass der Ausschuss mit ihr korrespondieren kann.³⁷

Möglicher Inhalt und Zulässigkeit von Beschwerden: Der Ausschuss ist zuständig für Beschwerden wegen Verletzung des Prinzips der Vereinigungsfreiheit. Beschwerden können sich gegen alle ILO-Mitgliedsstaaten richten, unabhängig davon, ob diese die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 ratifiziert haben. Dafür ist die Zustimmung des Mitgliedsstaates nicht nötig. Selbst gegen Nicht-ILO-Mitglieder kann über den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (UN ECOSOC) Beschwerde eingereicht werden. Dieser entscheidet über Weiterleitung der Beschwerde an den Ausschuss – dafür muss allerdings der betreffende Staat zustimmen.

Entscheidungsverfahren: Die Beschwerde muss schriftlich beim Generaldirektor der ILO eingereicht werden und angeben, in welcher Form der Staat seine Pflichten zum Schutz der Vereinigungsfreiheit angeblich verletzt; soweit möglich muss Beweismaterial beifügt werden. Der Ausschuss lädt den Beschwerdeführer gegebenenfalls ein, weitere Beweise nachzuliefern. Sofern die Beschwerde dem Ausschuss fundiert erscheint, übermittelt der Ausschuss sie über den ILO-Generaldirektor an die betroffene Regierung mit der Bitte darauf zu reagieren. Sollte die Regierung nicht zeitig und fundiert reagieren, können Generaldirektor oder Ausschuss versuchen, über die ILO-Länderbüros oder über die Staatenvertreter bei der Internationalen Arbeitskonferenz an die Regierungen heranzutreten. In schweren Fällen kann der Generaldirektor eine Person in das jeweilige Land entsenden, um die jeweilige Regierung über die Vereinigungsfreiheit aufzuklären und zur Kooperation zu bewegen. Der Ausschuss kann die Konfliktparteien während einer seiner Sitzungen anhören, wenn er dies für seine Entscheidung als notwendig erachtet, obwohl im Regelfall allein auf Grundlage der vorhandenen Dokumente entschieden wird.³⁸

Die Zusammensetzung des Ausschusses entspricht dem drittelparitätischen Ansatz der ILO: neben einem unabhängigen Vorsitzenden gibt es je drei Vertreter oder Vertreterinnen von Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (sowie neun stellvertretende Personen). Die Mitglieder werden aus dem Verwaltungsrat³⁹ der ILO rekrutiert. Mitglieder, deren Organisation oder Regierung an dem Streitfall beteiligt sind, dürfen nicht an der betreffenden Sitzung teilnehmen. Der Ausschuss versucht, seine Entscheidungen einstimmig zu treffen und hat bisher immer im Konsens entschieden.⁴⁰ Die Verfahrensregeln wurden über die Jahre hinweg stetig weiterentwickelt.⁴¹

³⁷ILO (2016); Special procedures for the examination in the International Labour Organization of complaints alleging violations of freedom of association. Online unter http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2565060:NO \| "E1 (zuletzt aufgerufen am 29. November 2016); siehe auch Tajzman/ Curtis 2000, S. 58 ff.

³⁸Gravel et al. 2001, S. 17.

³⁹ Der Verwaltungsrat ist das Exekutivorgan der ILO. In ihm sitzen 56 Personen, im Verhältnis 2:1:1 gestellt durch Regierungen, Arbeitnehmerorganisationen und Arbeitgeberorganisationen. Von den 28 Regierungssitzen gehen 10 an Staaten mit großer industrieller Bedeutung – die übrigen werden gewählt. Für eine Übersicht über die aktuellen Mitglieder siehe http://www.ilo.org/gb/about-governing-body/WCMS_531121/lang--en/index.htm

⁴⁰ILO (2016). The Standards Initiative: Joint Report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association. ILO Doc GB.326/LILS/3/1, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_456451.pdf.

⁴¹ Eine Zusammenstellung findet sich unter http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2565060:NO#E1

Ergebnis des Verfahrens im Erfolgsfall: Wenn der Ausschuss im Lichte der von beiden Seiten gelieferten Informationen der Meinung ist, dass die Beschwerde begründet ist, übermittelt er einen abschließenden Bericht sowie Empfehlungen, wie Abhilfe geschaffen werden könnte, zur Annahme an den Verwaltungsrat. Die Empfehlungen sind nicht rechtlich verbindlich. Die jeweilige Regierung wird jedoch aufgefordert, über die Umsetzung der Empfehlungen an den Ausschuss zu berichten. Hat der Staat das betreffende ILO-Übereinkommen ratifiziert, wird die Angelegenheit meist an das *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* übergeben, das für die Überwachung der Umsetzung der ILO Konventionen zuständig ist. Hat der Staat die Übereinkommen nicht ratifiziert, wird die Regierung regelmäßig daran erinnert, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Der Ausschuss kann dem Verwaltungsrat auch empfehlen, den Staat zur Zustimmung zur Übermittlung an die *Fact Finding and Conciliation Commission* zu bewegen. Mit Zustimmung der Regierung können auch so genannten *Direct Contact*-Missionen initiiert werden, die versuchen vor Ort im direkten Dialog mit den verschiedenen Parteien Lösungen zu finden.

Kosten für Beschwerdeführer: Kosten für die Beschwerdeführer werden in den Verfahrensregeln des Ausschusses nicht erwähnt.

Nutzung und Effektivität des Mechanismus: Seit seiner Gründung vor 65 Jahren hat der Ausschuss über 3.000 Verfahren gegen 60 Staaten⁴² behandelt. Dabei ist die Zahl der neuen Verfahren über die Jahrzehnte stetig gestiegen. Nachdem 1971 das Verfahren, mit dem die Umsetzung der Empfehlungen überprüft wird, verschärft wurde, ist zudem die Zahl der *cases of progress* (Länder, die nach Empfehlungen des Ausschusses ihre Gesetze bzw. Praxis angepasst haben) fast exponentiell gestiegen.⁴³ Der Ausschuss attestiert sich selbst einen großen Einfluss auf die Respektierung der Vereinigungsfreiheit weltweit. Er schreibt seinen Erfolg vor allem dem konsens-orientierten Verfahren sowie der Tatsache zu, dass die Mitglieder des Ausschusses in persönlicher Funktion handeln.⁴⁴ Auch unabhängige Quellen bewerten den Mechanismus als vergleichsweise effektiv.⁴⁵

2.4 Individualbeschwerde unter dem UN-Sozialpakt

1966 hat die UN-Generalversammlung den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) verabschiedet. Dieser enthält Bestimmungen über das Arbeitsleben, soziale Sicherheit, den Schutz der Familie, einen angemessenen Lebensstandard, Gesundheitsschutz, Bildung und Kultur. Vertragsstaaten müssen regelmäßig über die Umsetzung des Pakts berichten.

Für die Überwachung der Umsetzung des UN-Sozialpakts ist 1985 der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, CESCR) zuständig.⁴⁶ Während für den Internationalen Pakt über bürgerli-

⁴² Freedom of Association cases: Africa: 397 - Americas: 1785 - Arab States: 46 - Asia and the Pacific: 353 - Europe: 652, see <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:0:NO:20060::>

⁴³ 360th Report of the Committee on Freedom of Association, ILO GB.311/4/1, 2011, S. 14

⁴⁴ 360th Report of the Committee on Freedom of Association, ILO GB.311/4/1, 2011, S. 14

⁴⁵ Zum Beispiel bezeichnet die „Encyclopedia of Human Rights“ den ILO Ausschuss für Vereinigungsfreiheit als „one of the most active and effective human rights complaints bodies in the international system“, vgl. Lawson/Bertucci 1996, S. 857.

⁴⁶ Vgl. ECOSOC Resolution 1985/17 of 28 May 1985; davor war ECOSOC selberzuständig.

che und politische Rechte von Anfang ein Fakultativprotokoll existierte, welches Beschwerden von Individuen gegen Staaten ermöglichte, wurde für den Sozialpakt ein solches Fakultativprotokoll erst 2008 verabschiedet.⁴⁷ Das Fakultativprotokoll ist seit 2013 in Kraft, Deutschland hat es jedoch bisher nicht ratifiziert.⁴⁸

Berechtigung zur Initiierung des Verfahrens: Beschwerden können eingereicht werden von (1) Individuen, oder Gruppen von Individuen, die selbst Opfer zu sein glauben und der Herrschaftsgewalt eines Vertragsstaates unterstehen (2) Dritte, die im Namen und mit Zustimmung dieser Individuen oder Gruppen handeln und (3) andere Personen, die im Namen aber ohne die Zustimmung mutmaßlicher Opfer handeln, sofern dies ausreichend begründet wird. Sowohl natürliche als auch juristische Personen können im Namen der mutmaßlichen Opfer handeln.⁴⁹

Möglicher Inhalt und Zulässigkeit von Beschwerden: Der Ausschuss ist zuständig für Beschwerden über Verletzungen der Bestimmungen des UN-Sozialpakts. Diese Verstöße müssen in den Zeitraum nach Inkrafttreten des Fakultativprotokolls für den entsprechenden Staat fallen. Zulässig sind Beschwerden nur, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft wurde, es sei denn dieser zieht sich auf unzumutbare Weise in die Länge. Beschwerden müssen innerhalb eines Jahres nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs eingereicht werden. Nicht zulässig sind Beschwerden gegen Verstöße, die schon einmal vom Ausschuss selbst oder in anderen internationalen Verfahren behandelt wurden.

Entscheidungsverfahren: Nach Prüfung der Zulässigkeit der Beschwerde übermittelt der Ausschuss die Beschwerde vertraulich an den betroffenen Staat und gibt diesem sechs Monate Zeit, um zu der Angelegenheit Stellung zu nehmen. In einem nicht-öffentlichen Treffen prüft der Ausschuss auf Grundlage der vorliegenden Dokumente die Beschwerde sowie die Angemessenheit der staatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen des UN-Sozialpakts. Er kann zusätzliche Dokumente von anderen internationalen Institutionen heranziehen. Soweit der Ausschuss zustimmt, können auch interessierte Personen in Form von *Amicus Curiae Briefs* Informationen beisteuern.⁵⁰ Anschließend äußert der Ausschuss seine Auffassung, ob eine Verletzung vorliegt.

Ergebnis des Verfahrens im Erfolgsfall: Stellt der Ausschuss eine Verletzung fest, so übermittelt er Handlungsempfehlungen an den Staat. Die Entscheidungen des Ausschusses sind nicht rechtlich verbindlich. Jedoch muss der Vertragsstaat innerhalb von sechs Monaten schriftlich auf die Entscheidung antworten und berichten, ob und welche Maßnahmen er als Antwort auf die Handlungsempfehlungen ergriffen hat. Der Ausschuss kann daraufhin um zusätzliche Informationen bitten, die der Staat als Teil seiner Berichte liefern kann. Ein Berichterstatter wird ernannt, der prüft, ob der Staat die Empfehlungen umsetzt und darüber regelmäßig an den Ausschuss berichtet. Dafür kann er mit Repräsentanten des Staates selbst, aber auch mit den Beschwerdeführenden in Kontakt treten.

⁴⁷Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York, 10.Dezember 2008

⁴⁸ Bisher haben 22 Staaten ratifiziert (Stand 21.November 2016), Siehe <http://indicators.ohchr.org/>

⁴⁹Langford/ Porter/ Brown/ Ross (2016), S. 60.

⁵⁰ Langford et al. 2016, S. 15. Siehe auch die Leitlinien des Komitees zur Intervention von Dritten: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/Guidance3rdPartyInterventions.doc

Der Ausschuss hat auch die Möglichkeit den Staat um vorläufige Maßnahmen zu ersuchen, um das mutmaßliche Opfer vor einem möglichen, nicht wieder gutzumachenden Schaden zu bewahren. Sollte eine Streitpartei darum ersuchen, bietet der Ausschuss zudem an, mit den Parteien nach einer gütlichen Einigung zu suchen.

Kosten für Beschwerdeführer: In den Verfahrensregeln werden keine Angaben zu den Kosten der Beschwerde gemacht. In dem bisher einzigen erfolgreichen Fall wurde Spanien aufgefordert, dem Beschwerdeführer die angefallenen Verfahrenskosten zu erstatten.⁵¹

Nutzung und Effektivität des Mechanismus: Der Ausschuss hat seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls über vier Fälle entschieden, allesamt gegen Spanien: zwei wurden als unzulässig abgelehnt, in einem Fall wurde eine Verletzung des UN-Sozialpakts festgestellt und in einem Fall wurde die Beschwerde als unbegründet abgelehnt.⁵² Sechs Fälle, gegen Spanien und Ecuador, sind derzeit anhängig.⁵³ Die geringe Anzahl von eingereichten Beschwerden lässt sich wohl damit erklären, dass bisher erst 22 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert haben. Angesichts der geringen Anzahl von Fällen lassen sich bisher keine Schlüsse zur Effektivität des Mechanismus ziehen. Von NGO-Seite wird die Einrichtung des neuen Mechanismus grundsätzlich gelobt.⁵⁴ Es wird aber auch kritisiert, dass Beschwerden nur bis ein Jahr nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs eingereicht werden können. Auch sei es für Beschwerdeführende meist schwierig zu beweisen, dass die staatlichen Maßnahmen nicht angemessen seien.⁵⁵

2.5 EU-Verordnung zu Handelsbarrieren

Mehrere Rechtsinstrumente der EU enthalten eine Möglichkeit für Unternehmen eine Untersuchung der Kommission zu bestimmten handelsrelevanten Verhaltensweisen ausländischer Staaten oder Unternehmen zu verlangen⁵⁶; solche Untersuchungen können in handelsbezogenen Gegenmaßnahmen der EU resultieren. Im Folgenden wird das Verfahren der Verordnung 654/2014 dargestellt, das sich allgemein auf verschiedene Handelshemmnisse bezieht.

Die EU-Verordnung 654/2014⁵⁷ – die sog. *Trade Barriers Regulation* (TBR) – enthält einen Mechanismus, mit dem Einzelpersonen, Unternehmen oder Unternehmensverbände, die der Ansicht sind, dass Handelshemmnisse oder unfaire Handelspraktiken in einem anderen Land ihre wirtschaftlichen Interessen schädigen, die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens bei der EU-Kommission verlangen können. Unterschieden

⁵¹Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2015).Communication No. 2/2014. Views adopted by the Committee at its fifty-fifth session (1-19 June 2015). UN Doc. E/C.12/55/D/2/2014, para. 16

⁵²<http://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=9&sortOrder=Date>

⁵³<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>

⁵⁴ Siehe z. B. die Stellungnahmen der NGO-Koalition ESCR Net: <https://www.escr-net.org/news/2014/reclaiming-and-sustaining-op-icescrs-vision-revisiting-journey-so-far-keep-moving-forward>

⁵⁵Langford et al. 2016, S. 19 ff.

⁵⁶ Besonders wichtig sind die Mechanismen bezüglich Dumping und Subventionen, die EU-Unternehmen beeinträchtigen.

⁵⁷Verordnung (EU) 2015/1843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 zur Festlegung der Verfahren der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, ABl. L 272 vom 16. Oktober 2015, S. 1–13.

wird dabei zwischen Untersuchungen zu negativen Auswirkungen auf EU-Unternehmen im EU-Binnenmarkt sowie solchen auf EU-Exporte in Märkten von Drittländern. Die EU-Kommission untersucht unter bestimmten Bedingungen die Lage und entscheidet im Erfolgsfall über mögliche Gegenmaßnahmen; eine mögliche Maßnahme ist die Anrufung des Streitschlichtungs-Mechanismus der WTO. Der Mechanismus war bereits in der Vorläufer-Verordnung 3286/94⁵⁸ enthalten; es gibt ihn also seit gut 20 Jahren.⁵⁹ Die jetzige Verordnung enthält gegenüber der Vorläufer-Verordnung einige Änderungen im Detail.

Berechtigung zur Initiierung des Verfahrens: Artikel 3 der Verordnung betrifft Handelshemmnisse⁶⁰ mit Auswirkungen auf den EU-Markt. Gemäß Artikel 3 der Verordnung kann jede „natürliche oder juristische Person sowie jede Vereinigung ohne Rechtspersönlichkeit, die im Namen eines Wirtschaftszweigs der Union handelt, der sich durch Handelshemmnisse, die sich auf den Markt der Union auswirken, für geschädigt hält“ einen Antrag auf Einleitung eines Verfahrens stellen. Artikel 4 der Verordnung betrifft Handelshemmnisse mit Auswirkungen auf den Markt in Drittländern. Diesbezüglich kann jedes EU-Unternehmen sowie „jede Vereinigung mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die im Namen eines oder mehrerer Unternehmen der Union handelt, die nach ihrem Dafürhalten handelsschädigende Auswirkungen infolge von Handelshemmnissen erlitten haben, die sich auf den Markt eines Drittlandes auswirken“, einen Antrag auf Einleitung eines Verfahrens stellen. Der Kreis der möglichen Antragsteller ist hier also enger. Daneben können gemäß Artikel 6 auch die EU-Mitgliedsländer die Einleitung eines Verfahrens beantragen.

Möglicher Inhalt und Zulässigkeit von Beschwerden: Anträge müssen schriftlich bei der Kommission gestellt werden. Gemäß Artikel 3, 4 sowie 6 der Verordnung müssen sie „genügend Beweise“ für das Vorliegen von Handelshemmnissen sowie dadurch verursachte Schädigungen bzw. handelsschädigende Auswirkungen enthalten. Artikel 11 der Verordnung enthält eine Auflistung von relevanten Kriterien für verschiedene Situationen. Diese variieren unter anderem danach ob eine bereits eingetretene Schädigung oder eine drohende Schädigung, eine Schädigung auf dem EU-Binnenmarkt oder einem Exportmarkt geltend gemacht werden. Als Kriterien genannt sind unter anderem das Handelsvolumen, Preise von Konkurrenzprodukten und Indikatoren, die es erlauben die Auswirkungen auf EU-Unternehmen abzuschätzen wie z. B. Auslastung, Absatz, Marktanteil oder Preise. Die EU Kommission stellt online einen Modell-Antrag zur Verfügung.⁶¹

⁵⁸Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, ABl. Nr. L 349 vom 31. Dezember 1994 S. 71 – 78.

⁵⁹ Noch davor gab es ein anderes, aber sehr selten genutztes Instrument, das „New Commercial Policy Instrument“, vgl. Aruoja 2012, S. 15.

⁶⁰ Ein Handelshemmnis ist in Artikel 2.1 lit. a definiert als Handelsmaßnahme, „gegen die die internationalen Handelsregeln das Recht zu einem Vorgehen einräumen; dieses Recht zu einem Vorgehen besteht, wenn die internationalen Handelsregeln entweder eine Praktik vollständig verbieten oder der von dieser Praktik betroffenen Partei das Recht geben, sich um die Beseitigung der Auswirkungen dieser Praktik zu bemühen“. Vereinfacht gesagt liegt ein Handelshemmnis also nur vor, wenn ein Land gegen ein internationales Handelsabkommen verstößt.

⁶¹Vgl. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_127354.pdf. Dieses Modell bezieht sich auf die Vorläuferverordnung, ein aktuelleres Dokument scheint online nicht zur Verfügung zu stehen.

Entscheidungsverfahren: Die Kommission prüft, ob der Antrag genügend Beweise enthält, um die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens zu rechtfertigen. Wenn dies nicht der Fall ist, unterrichtet sie den/die Antragsteller/in entsprechend (Artikel 5.3). Daneben berücksichtigt die Kommission auch, ob die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens im Interesse der EU ist (Artikel 9). Wenn die Kommission der Meinung ist, dass der Antrag genügend Beweise enthält, unterrichtet sie die Mitgliedstaaten entsprechend. Sie holt dann weitere Informationen ein (auch von den Mitgliedstaaten), führt unter Umständen eine Anhörung der betroffenen Unternehmen durch etc. Sie erstellt auf dieser Grundlage einen Bericht und legt diesen dem zuständigen Ausschuss mit Vertretern und Vertreterinnen der Mitgliedstaaten vor (Artikel 9). Stellt die Kommission im Laufe der Untersuchung fest, dass die Interessen der EU keine weiteren Maßnahmen erfordern, so stellt sie das Verfahren ein (Artikel 12.1). Das Verfahren muss innerhalb von fünf Monaten (in besonders komplexen Verfahren sieben Monaten) abgeschlossen sein (Artikel 9.8).

Ergebnis des Verfahrens im Erfolgsfall: Wenn die Kommission feststellt, dass weitere Maßnahmen im Interesse der EU sind, können verschiedene handelsbezogene Maßnahmen ergriffen werden (Artikel 13). Dazu gehört die Einleitung eines WTO-Streitschlichtungsverfahrens, aber auch die Aussetzung oder Rücknahme von in Handelsabkommen vereinbarten Zugeständnissen, die Anhebung von Zöllen oder die Einführung handelsbeschränkender Maßnahmen, wobei die zuletzt genannten Maßnahmen nach dem WTO-Recht erst nach erfolgreichem Abschluss eines Streitschlichtungsverfahrens zulässig sind. Ebenso kann es aber auch zu einer gütlichen Einigung mit dem Drittland und der Änderung der strittigen Maßnahmen kommen. Alle von der EU ergriffenen Maßnahmen müssen rechtlich zulässig sein, das heißt mit internationalen Handelsabkommen vereinbar sein. Das Verfahren der Beschlussfassung über zu ergreifende Maßnahmen richtet sich danach, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen. Für Entscheidungen über Streitschlichtungsverfahren ist die Kommission allein zuständig; bei Beschlüssen über andere Arten von Maßnahmen sind der Ausschuss mit Vertretern und Vertreterinnen der Mitgliedsländer und/oder unter Umständen das Parlament zu beteiligen (Artikel 14).

Kosten für Beschwerdeführer: Gebühren werden nicht erhoben; eine Erstattung von Kosten für antragstellende Personen oder Unternehmen ist nicht vorgesehen.

Nutzung und Effektivität des Mechanismus: Zur Anwendung der aktuellen Verordnung liegen noch keine Erkenntnisse vor, da diese erst seit Ende 2015 in Kraft ist. Hingegen liegen einige Erkenntnisse zu Nutzung und Effektivität der vorherigen Verordnung vor. Zwischen 1996 und 2008 wurde der Mechanismus insgesamt 25 Mal genutzt⁶², d.h. durchschnittlich etwas mehr als zweimal pro Jahr, was angesichts der vielfältigen Außenhandelsbeziehungen der EU eine eher niedrige Zahl zu sein scheint. Dabei bezog sich die Mehrheit der Fälle auf Handelsbarrieren mit Auswirkungen auf Exportmärkte.⁶³ In sieben Fällen kam es zu einem WTO-Streitschlichtungsverfahren.⁶⁴

⁶² Vgl. Europäische Kommission 2008, S. 15; eine Zahl für spätere Zeiträume scheint die Kommission nicht veröffentlicht zu haben.

⁶³ Vgl. Europäische Kommission 2008, S. 5f. Dies führt die Kommission darauf zurück, dass entsprechende Handelsbarrieren auch unter anderen Regelungen der EU (z. B. zu Anti-Dumping) untersucht werden können.

⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission 2008, S. 15f.

Eine Evaluation der Vorläufer-Verordnung⁶⁵ aus dem Jahr 2005 bewertete den vorgesehenen Mechanismus als grundsätzlich sinnvoll. Gleichzeitig wurden jedoch Mängel identifiziert, die Unternehmen von einer intensiveren Nutzung abhielten; die befragten Unternehmen brachten zum Ausdruck, dass ein Antrag unter der TBR das letzte Mittel sei, nachdem andere Bemühungen (z. B. Lobby-Arbeit) erfolglos waren.⁶⁶ Zu den Hindernissen bei der Nutzung der Verordnung aus Unternehmenssicht gehörten unter anderem die Beweisanforderungen und die Verfügbarkeit von Ressourcen für die Formulierung der Anträge.⁶⁷

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN IN BEZUG AUF VERBRAUCHERORGANISATIONEN

Keine der oben behandelten Mechanismen zielt auf die Durchsetzung von Verbraucherrechten ab, obwohl prinzipiell einige der Mechanismen auch von Verbraucherorganisationen genutzt werden könnten (wie z. B. *Amicus Curiae Briefs* in relevanten WTO-Streitverfahren). Grundsätzlich sind Mechanismen zur Durchsetzung von Nicht-Handelsbelangen in Handelsabkommen eher schwach ausgeprägt, während diejenigen zur Durchsetzung von handelsbezogenen Interessen stärker sind; dies ist allerdings wenig überraschend, da diese Abkommen eben primär auf die Förderung des internationalen Handelsabzielen.

Für eine Übertragung der verschiedenen Mechanismen in einen Verbraucherkontext wären verschiedene grundsätzliche Fragen zu klären, beispielsweise welche Arten von Beeinträchtigungen von Verbraucherinteressen geltend gemacht werden könnten, welche Nachweise zu erbringen wären etc. Dies kann im vorliegenden Rahmen nicht im Detail erörtert werden. Zudem sind Durchsetzungsmechanismen für Verbraucherrechte in Handelsabkommen nur sinnvoll, wenn diese Handelsabkommen klare Verpflichtungen für Staaten zu Verbraucherrechten enthalten; dies ist – wie in Abschnitt III gezeigt – derzeit nur in einem gewissen Umfang der Fall.

Trotzdem lassen sich aus dem obigen Überblick einige grundlegendere Schlussfolgerungen dafür ziehen, wie Mechanismen ausgestaltet sein sollten, mit denen zivilgesellschaftliche Organisation die Verletzung von Völkerrecht durch Staaten rügen können.

- Bisherige Erfahrungen zeigen, dass es wichtig ist, dass Beschwerden unabhängig vom Willen des betroffenen Staates untersucht werden können. Das zuständige Gremium muss also entsprechend unabhängig sein und die Einleitung des jeweils nächsten Verfahrensschritts sollte im Ermessen der beschwerdeführenden Organisation liegen.
- Zudem sollten für ein Beschwerdeverfahren klare Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte definiert werden, um sicherzustellen, dass die Beschwerdeführer in einem angemessenen Zeitraum mit einer Entscheidung rechnen können.
- Im Hinblick auf die Zulässigkeit der Erhebung von Beschwerden durch Verbraucherorganisationen sollten nicht zu hohe Anforderungen gestellt werden. So sollte – wie für den Umweltbereich das Beispiel der Umsetzung der Aarhus-Konvention im EU-Recht zeigt – nicht verlangt werden, dass Verbraucherorganisationen Beschwerde

⁶⁵Crowell and Moring 2005.

⁶⁶ Crowell and Moring 2005, S. 39.

⁶⁷ Crowell and Moring 2005, S. 43ff.

nur erheben können, wenn sie selbst betroffen sind oder ein eigenes rechtlich geschütztes Interesse geltend machen können. Es muss berücksichtigt werden, dass Verbraucherorganisationen stellvertretend für Verbraucher tätig werden.

- Mehrere der diskutierten Beispiele zeigen, dass es wichtig ist, bereits in den Abkommen klare Regelungen zum Verfahren und der Berücksichtigung der Ergebnisse von Beschwerdeverfahren durch die relevanten Vertragsorgane zu treffen. Dies verhindert zum Beispiel dass in nationalen Umsetzungsmaßnahmen die Rechte von Verbraucherorganisationen eng gefasst werden; zudem ließen sich dadurch Konstellationen wie in der WTO-Streitschlichtung vermeiden, in denen Stellungnahmen von NGOs zwar zugelassen, aber regelmäßig in der Sache nicht berücksichtigt werden.
- Die Erfahrungen mit existierenden Mechanismen zeigen, dass es teilweise für Beschwerdeführer schwierig bzw. aufwändig ist, bestimmte faktische Auswirkungen des Handelns von Staaten und damit eine Rechtsverletzung nachzuweisen. Von den oben dargestellten Mechanismen bietet allerdings keiner eine Lösung für dieses Problem. Eine Option wäre, die Beweisanforderungen ausdrücklich relativ niedrig zu setzen, d.h. zum Beispiel zu verlangen, dass eine Rechtsverletzung plausibel gemacht wird, aber nicht, dass sie zweifelsfrei nachgewiesen werden muss. Die über die Beschwerde entscheidende Institution sollte zudem in jedem Fall das Recht und die Ressourcen, idealerweise sogar die Verpflichtung haben, eigene Untersuchungen zum Sachverhalt anzustellen.
- Eine Gemeinsamkeit mehrerer der oben dargestellten Mechanismen ist, dass sie keine Sanktionsmöglichkeiten vorsehen, die darüber hinausgehen, dass ein öffentlicher Bericht zur Sachlage erstellt wird, in dem ggf. ein völkerrechtswidriges Verhalten einer Vertragspartei festgestellt wird und/oder diese dazu aufgefordert, sich völkerrechtskonform zu verhalten. Trotz des Fehlens weitgehenderer Sanktionsmöglichkeiten scheinen Staaten ihr Verhalten in bestimmten Fällen in Reaktion auf öffentliche Berichte über ihr völkerrechtswidriges Verhalten geändert zu haben. Dies bedeutet vermutlich auch für den Verbraucherkontext, dass ein Beschwerdemechanismus nicht automatisch deswegen wirkungslos ist, weil er keine Verhängung scharfer Sanktionen erlaubt. Ein Mechanismus der beispielsweise die Verhängung von handelsbezogenen Sanktionen bei der Verletzung von Verbraucherschützenden Regeln erlaubt, wäre aber voraussichtlich wirksamer. Allerdings ist in Bezug auf die Ausgestaltung eines Sanktionsmechanismus WTO-Recht zu beachten.
- Festzuhalten ist daneben, dass keiner der dargestellten Mechanismen eine eindeutige Regelung dahingehend enthält, dass diejenigen Organisationen, die den Mechanismus nutzen, im Erfolgsfall die dabei entstandenen Kosten erstattet erhalten. Es erscheint daher fraglich, ob sich Staaten auf eine entsprechende Regelung einlassen würden, auch wenn dies aus Sicht von Verbraucherorganisationen wünschenswert wäre.

Neben der Verankerung von Beschwerdemechanismen in Handelsabkommen, d.h. auf der internationalen Ebene, ist daneben auch grundsätzlich denkbar, innerstaatliche Beschwerdemöglichkeiten zu schaffen wie sie für den Handelsbereich zum Beispiel in der EU existieren. Allerdings sehen die in der EU existierenden Regelungen einen relativen breiten Entscheidungsspielraum der zuständigen politischen Institutionen bezüglich der Untersuchung von Beschwerden und dem Vorgehen gegenüber Drittstaaten bei begründeten Beschwerden vor. Bei Übertragung dieses Modells auf Verbraucherrechte könnten Beschwerden von Verbraucherorganisationen relativ schnell ins Leere laufen,

wenn die zuständigen politischen Institutionen eine Klage oder andere handelsbezogene Maßnahmen gegenüber Handelspartnern scheuen.

III. EMPFEHLUNGEN

Im Folgenden werden Empfehlungen für die inhaltliche Ausgestaltung von Durchsetzungsmechanismen gegeben. Für die Durchsetzung von Mechanismen, die es zivilgesellschaftlichen Organisationen erlauben, die Verletzung von Regeln in einem internationalen Abkommen durch eine Vertragspartei zu rügen, gibt es verschiedene Modelle.

Wichtige Eckpunkte, um Beschwerdemechanismen effektiver zu machen, sind unabhängig von Details der Ausgestaltung die folgenden:

- **Klare Regelungen zum Verfahren** und der **Berücksichtigung der Ergebnisse** von Beschwerdeverfahren durch die relevanten Vertragsorgane sind erforderlich. Beschwerden sollte unabhängig vom Willen des betroffenen Staates erhoben werden können und das Gremium, welches über Beschwerden entscheidet, sollte **unabhängig** vom Willen des betroffenen Staates entscheiden können.
- Für **Beschwerdeverfahren** sollten **klare Fristen** für einzelne Verfahrensschritte gelten, um eine allzu lange Verfahrensdauer zu verhindern.
- An die **Zulässigkeit der Erhebung von Beschwerden durch Verbraucherverbände** sollten keine zu hohen Anforderungen gestellt werden; letzteres wäre z. B. der Fall, wenn Verbraucherorganisationen nur bei Verletzung eigener Rechte Beschwerde erheben könnten. Es muss berücksichtigt werden, dass Verbraucherorganisationen stellvertretend für Verbraucher tätig werden.
- Bei der Ausgestaltung von Mechanismen sollten die Anforderungen an die von Verbraucherorganisationen zu erbringenden **faktischen Nachweise** dafür, dass sich eine Vertragspartei vertragswidrig verhält, nicht zu hoch angesetzt werden. Die über die Beschwerde entscheidende Institution sollte in jedem Fall das Recht und die Ressourcen, idealerweise sogar die Verpflichtung haben, eigene Untersuchungen zum Sachverhalt anzustellen.
- Als Ergebnis einer Beschwerde sollte es möglich sein, dass als letztes Mittel handelsbezogene **Sanktionen** (z. B. die Aussetzung von vorher gemachten Zugeständnissen) gegen über den Staat verhängt werden, der Vertragsklauseln, die Verbraucherinteressen schützen verletzt und damit Verbraucherinteressen geschädigt hat.
- Wünschenswert ist zudem eine klare Regelung dahingehend, dass der Vertragsstaaten die **Auslagen und Kosten** des beschwerdeführenden Verbraucherverbands erstattet, soweit eine Beschwerde erfolgreich ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige der genannten Punkte möglicherweise politisch nicht durchsetzbar sind. In solchen Fällen sollten Verbraucherorganisationen sorgfältig erwägen, ob nicht ein schwächerer Durchsetzungsmechanismus für Verbraucherrechte besser ist als gar keiner. Bisherige Erfahrungen mit anderen Mechanismen zeigen, dass beispielweise auch Verfahren, die im Erfolgsfall nur zu einem öffentlichen Bericht zum völkerrechtswidrigen Verhalten einer Vertragspartei führen, auch zu einer Änderung der Praxis des jeweiligen Vertragsstaates führen können.

IV. LITERATURVERZEICHNIS

Allen, Linda J.: The North American Agreement on Environmental Cooperation: Has It Fulfilled Its Promises and Potential? An Empirical Study of Policy Effectiveness, Colorado Journal of Environmental Law and Policy, 23. Jahrgang, Nummer 1, S. 121-199

Aruoja, Kristjan: EU Trade Barriers Regulation – An ‘Insurance Policy’ for European Union Companies in Accessing the Russian Market, Master Thesis, Lund University, Lund 2012, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=2607337&file-Id=2607339>

Butler, Leah: Amicus curiae briefs and NGOs, Effects and Outcomes of Amicus Curiae Briefs at the WTO: An Assessment of NGO Experiences, 2006, <http://nature.berkeley.edu/classes/es196/projects/2006final/butler.pdf>

Crowell and Moring: Interim Evaluation of the European Union’s Trade Barrier Regulation (TBR), Brüssel/Washington DC 2005, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/october/tradoc_125451.pdf

De Brabandere, Eric: NGOs and the "Public Interest": The Legality and Rationale of Amicus Curiae Interventions in International Economic and Investment Disputes, Chicago Journal of International Law, 12. Jahrgang, Nummer 1, S. 85-113

Eckersley, Robyn: A Green Public Sphere in the WTO: The Amicus Curia Intervention in the Transatlantic Biotech Dispute, European Journal of International Relations, 13. Jahrgang, Nummer 13, S. 329-356

Gravel, Eric/ Duplessis, Isabelle/ Gernigon, Bernard: The Committee on Freedom of Association: Its impact over 50 years, ILO, Genf 200, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087814.pdf

Knox, John H./ Markell, David L.: Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission, Texas International Law Journal, 47. Jahrgang, Nummer 3, S. 505-540

Langford, Malcolm/Porter, Bruce/Brown, Rebecca /Ross, Julieta: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary Pretoria 2016, <https://ssrn.com/abstract=2789733>

Lawson, Edward H./Bertucci, Mary Lou: Encyclopedia of Human Rights, 2. Auflage, Washington DC/London 1996.

Pitschas, Christian/Gerstetter, Christiane: Verbraucherrechte in internationalen Handelsabkommen, Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands, Berlin 2016.

Tajgman, David/ Curtis, Karen: Freedom of association: A user’s guide - Standards, principles and procedures of the International Labour Organization, Genf 2000, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087990.pdf

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Einschätzungen und Empfehlungen des Verbraucherzentrale Bundesverbands für eine noch mögliche Korrektur zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), Berlin 2014

Wold, Chris: Evaluating NAFTA and the Commission for Environmental Cooperation: Lessons for Integrating Trade and Environment in Free Trade Agreements, Saint Louis University Public Law Review, 28. Jahrgang, S. 201-252,
http://www.slu.edu/Documents/law/PLR/Archives/PLR28-1_Wold_Article.pdf