

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/342437509>

Umsetzung und Durchsetzung der EU-Handelspolitik: Neue Entwicklungen der „Open Strategic Autonomy“

Preprint · June 2020

CITATIONS

0

READS

60

1 author:



Wolfgang Weiß

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

84 PUBLICATIONS 91 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



EU Trade and Investment Partnership (EUTIP) - International Training Network [View project](#)



Call for Papers: Legislative choice between Delegated and Implementing Rule-making [View project](#)

Professor Dr. Wolfgang Weiß*

Umsetzung und Durchsetzung der EU-Handelspolitik: Neue Entwicklungen der „Open Strategic Autonomy“

Die Europäische Kommission legt seit einiger Zeit eine stärkere Betonung auf die Verbesserung der Um- und Durchsetzung der Handelsregeln. Aktuell zeichnet sich dies in einer Fülle von Vorhaben und Initiativen ab, die sich auch in die projektierte Erneuerung der Handelspolitik unter dem Leitbild der „offenen strategischen Autonomie“ einfügen. Der Beitrag untersucht die neuen Entwicklungen auf institutioneller, prätorischer und legislativer Ebene.

The European Commission has for some time been placing greater emphasis on improving the implementation and enforcement of trade rules. This is currently reflected in a wealth of projects and initiatives, which also fit into the projected renewal of trade policy under the leitmotif of „open strategic autonomy“. This article examines the new developments at the institutional, *prætorian* and legislative levels.

in arbitral

I. Einleitung

Die Handelspolitik der EU gehört zusammen mit der Wettbewerbspolitik derzeit zu den dynamischsten Gebieten der Rechtsentwicklung in der Europäischen Integration. Diese Politikfelder stehen im Zentrum der Reaktionen der EU auf aktuelle Bedrohungen und Herausforderungen für die EU von außen, die sich mit den Stichworten Digitalisierung, Unilateralismus und Protektionismus, multipolare Weltordnung¹ und nunmehr COVID-19 benennen lassen. Die Handelspolitik nimmt einen wichtigen Platz in der Umsetzung zentraler Vorhaben der Europäischen Kommission wie des europäischen Green Deal und der Europäischen Industriestrategie ein. Die ersten Reaktionen auf die Herausforderungen für die EU im schwieriger werdenden weltweiten Wettbewerbsumfeld waren die Reformen der Handelsschutzregeln,² die Einführung eines Schutzklauselinstruments³ und eines Screenings ausländischer Direktinvestitionen.⁴ Aktuell betreibt die Kommission eine Neuausrichtung der Handelspolitik unter dem Leitbild der von Handelskommissar *Phil Hogan* geprägten Formel der „offenen strategischen Autonomie“, sucht nach Instrumenten zum Umgang mit Subventionen aus Drittstaaten im Interesse fairer Wettbewerbsbedingungen, und verfolgt konkrete Vorhaben, die es der EU erlauben, ihre Handelsinteressen effektiver wahrzunehmen und nach außen zu verteidigen. Handels- und wettbewerbspolitische Instrumente fließen hier teilweise ineinander. Die EU hat sich in ihrer Neuen Strategischen Agenda 2019-2024 dazu bekannt, die Wettbewerbsregeln stärker in den Dienst der Außenhandelspolitik zu stellen.⁵ Eine Analyse der han-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er ist Senior Fellow am Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung und Teil des EUTIP-Netzwerks zu European Trade and Investment Policy.

1 Dazu demnächst *Weiß* in *Schiffauer* (Hrsg.), Europa bedroht von innen und außen?, 2020.

2 Dazu *Hoffmeister* in *Herrmann/Simma/Streinz* (Hrsg.), *Liber amicorum* in Memoriam Horst G. Krenzler, 2015, 365; *ders.* in *Weiß/Furculita* (Hrsg.), *Global Politics and EU Trade Policy*, 2020, 211. Kritisch zu ihrer Vereinbarkeit mit WTO-Recht etwa *Vermulst/Sud*, ebda, 231.

3 VO 2019/287 über die Anwendung bilateraler Schutzklauseln und anderen Mechanismen für die vorübergehende Rücknahme von Präferenzen, ABl. 2019 L 53, 1.

4 VO 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU, ABl. 2019 L 79, 1.

delspolitischen Entwicklung der jüngeren Jahre und aktueller Initiativen der Kommission belegt ein neues Bewusstsein für die Notwendigkeit, Handelsregeln effektiver um- und durchzusetzen. Der vorliegende Beitrag geht den aktuellen Initiativen und neuen Instrumenten zur intensiveren Um- und Durchsetzung der Handelspolitik nach, und zwar in institutioneller, prätorischer und legislativer Hinsicht. Dem vorangestellt ist eine Betrachtung der schrittweisen Entwicklung der hier skizzierten Neuorientierung der Kommission hin zu einer effektiveren Um- und Durchsetzung der Handelspolitik und ihrer Triebkräfte.

II. Bessere Umsetzung und Durchsetzung im Zeichen der „Open Strategic Autonomy“

Die EU hat mittlerweile etliche Dutzend Handelsabkommen mit Drittstaaten geschlossen und ist ein zentraler Akteur in der WTO seit ihrer Errichtung. Während die Handelspolitik der EU damit lange bestimmt war von der Schaffung neuer Regelwerke für den Handel mit Drittstaaten, sei es auf bilateraler, sei es auf multilateraler Ebene, hat sich die Handelspolitik in den letzten Jahren auch neu auf die Durchsetzung dieser Handelsregelungen und der darin für den Marktzugang der EU-Industrie erreichten Vorteile ausgerichtet. Für ihre Innenbeziehungen hatte die EU schon lange erkannt, dass die Schaffung von Regeln alleine nicht genügt; vielmehr müssen sich ihre Institutionen auch aktiv um die Umsetzung und Befolgung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten bemühen. Diese Erkenntnis hat sich auch für die Außenhandelsbeziehungen verstärkt. 2014 wurde eine in ihrem Anwendungsbereich eng begrenzte VO über die Ausübung von Rechten der EU zur Durchsetzung internationaler Handelsregeln aus dem WTO-Recht oder aus bilateralen Handelsabkommen erlassen.⁶ 2015 hat die Europäische Kommission dann in ihrer Mitteilung „Handel für alle“ unter anderem die konsequentere Umsetzung und Durchsetzung der in den Abkommen vereinbarten Regeln und erzielten Handelszugeständnisse der Vertragspartner, auch zugunsten von kleinen Unternehmen, von Verbrauchern und Arbeitnehmern, in Aussicht gestellt.⁷ Seit 2016 berichtet die Kommission jährlich über die Umsetzung der bilateralen Handelsabkommen.⁸ Die Kommission hat in ihrer Mitteilung „Handel für alle“ neben der Transparenz und der Werteausrichtung die Effektivität der Handelspolitik als eines ihrer drei Kernziele benannt. Die dafür in Aussicht genommene bessere Umsetzung und Durchsetzung soll die Wirksamkeit der Handelspolitik stärken. Dieser Fokus wurde nach der kritischen Diskussion um spezielle Durchsetzungs-, weil Klagemöglichkeiten für Investoren durch den Ruf nach solchen Rechten auch für andere und allgemein nach stärkerer Inklusivität von Handelsabkommen ausgelöst,⁹ von Forderungen des Europäischen Parlamentes nach besserer Durchsetzung von Nachhaltigkeitsregeln angetrieben¹⁰ und schließlich weiter befeu-

5

Europäischer Rat, A new strategic agenda 2019-2024, Brüssel, 20.6.2019, 4, 6.

6 VO 654/2014 des EP und des Rats über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln (so genannte HandelsvergeltungsVO), ABl. 2014 L 189, 50.

7 Mitteilung „Handel für alle – hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik“, COM(2015) 497 final, 16 ff., 20 ff.

8 Zuletzt 2019 für das Jahr 2018, COM (2019) 455 final.

9 Zu dieser Forderung *Rodrik*, Straight Talk on Trade, 2018, 222 ff.; *Shaffer*, University of Illinois Law Review, 2019, 1.

10 Siehe bereits Entschließung des Europäischen Parlamentes v. 27.9.2011 zu einer neuen Handelspolitik im Rahmen der Strategie Europa 2020

ert von der mangelhaften Umsetzung von Zusagen der Handelspartner, von der Verbreitung protektionistischer Maßnahmen in einer Gegenwart, die von Handelskonflikten zwischen und mit USA und China geprägt ist,¹¹ und zuletzt von der Krise der WTO-Streitbeilegung, die in Folge der Lähmung des WTO Appellate Body seit Dezember 2019 bis auf weiteres kein verlässliches Instrument der Streitbeilegung und damit der Abwehr von Handelsverletzungen Dritter bieten kann und die die Debatte um die Zukunft der WTO weiter verschärfte. Die derzeitige krisenhafte Entwicklung im Welthandel und in den Welt (handels)beziehungen, deren Veränderungspotenzial durch die COVID-19 Krise des Jahres 2020 noch erheblich beschleunigt wurde, führt die Kommission zu einem Bestreben nach „offener strategischer Autonomie“ in ihrer Handelspolitik (so das neue Leitbild der EU Handels- und Industriepolitik, das auch als Motto die am 16.6.2020 initiierte Konsultation um die Neuausrichtung der Handelspolitik prägt). Dieses Leitbild steht für das Ziel, ein neues System einer globalen wirtschaftspolitischen Steuerung („new system of global economic governance“) mit zu gestalten und bilaterale Beziehungen zum gegenseitigen Nutzen auszubauen, wobei sich Europa gleichzeitig vor unfairer und missbräuchlichem Verhalten schützen muss.¹² Das impliziert die Fähigkeit der EU, die Durchsetzung von Handelsregeln noch stärker als bisher in die eigene Hand zu nehmen.¹³ Es war zwar schon seit Jahrzehnten Bestandteil der Handelspolitik der EU, ihre Instrumente im Sinne einer Konditionalität des Marktzugangs zum Binnenmarkt für die Durchsetzung anderer als genuin handelspolitischer Ziele, insbesondere zum Schutz der Menschenrechte in Drittstaaten oder von entwicklungspolitischen Zusagen einer good governance einzusetzen, insbesondere durch Aussetzung von Handelsverträgen und anderweitigen Präferenzregelungen bzw. ihrer Androhung.¹⁴ Doch die Durchsetzung genuin handelspolitischer Zugeständnisse und Regeln blieb weitgehend beschränkt auf die Aktivierung der WTO-Streitbeilegung und die Auferlegung von Dumpingzöllen und anderer Handelsabwehrmaßnahmen. Manche Instrumente blieben ungenutzt. Die Durchsetzung war keine Priorität der Kommission.¹⁵ In den letzten Jahren ist bei den Akteuren der EU-Handelspolitik aber bedingt durch die genannten Entwicklungen ein neues Bewusstsein für die Notwendigkeit entstanden, den erreichten handelspolitischen Stand aktiver zu verteidigen und die durchaus schon bestehenden Instrumente dafür zu verschärfen¹⁶ und neue zu schaffen. Zuletzt fand das Eingang in die politischen Leitlinien der *von der Leyen* Kommission,¹⁷ in das Mandat für den Handelskommissar¹⁸

(2010/2152 [INI]).

- 11 Dazu und zu den daraus resultierenden Herausforderungen für die EU zuletzt *Hoekman/Puccio*, EU Trade Policy: Challenges and Opportunities, RSCAS Policy Papers 2019/06; *Hoffmeister* in *Herrmann* (Hrsg.), Die Gemeinsame Handelspolitik im Europäischen Verfassungsverbund, 2020, 77; *Weiß* in *ders./Furculita* (Hrsg.), Global Politics and EU Trade Policy, 2020, 17.
- 12 So die Definition in dem Weißbuch zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten, COM(2020) 253 final, v. 17.6.2020, 5.
- 13 Vgl. dazu die Kurzübersicht über die Neuausrichtungsdiskussion zur Handelspolitik https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158780.pdf.
- 14 Dazu etwa *Weiß* in *von Arnould* (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, EnzEuR Bd. 2012, 2021, § 10 Rn. 37.
- 15 Siehe etwa *Cremona*, A Quiet Revolution: Common Commercial Policy Six Years After The Treaty of Lisbon, SIEPS Report 2/2017, 56. Kritisch zur Durchsetzungsagenda der Kommission bezüglich Freihandelsabkommen *Evenett*, Paper Tiger? EU Trade Enforcement as if Binding Pacts Mattered, 2016, 17 ff.
- 16 Zur Reform der Handelsschutzinstrumente s. bereits oben.
- 17 „Eine Union, die mehr erreichen will“, S. 21 <https://ec.europa.eu/info/>

und prominent in die eben gestartete Diskussion und Konsultation um die Neuausrichtung der Handelspolitik.¹⁹ Jüngst wurde die wirksame Durchsetzung von Handelsregeln als „Priorität der Union“ bezeichnet.²⁰ Dabei geht es um die Um- und Durchsetzung nach außen, während ein zentrales Instrument der effektiveren Durchsetzung von Handelsregelungen, allerdings nach innen, nämlich die Zubilligung einer unmittelbaren Anwendung der bi- und multilateralen Handelsregeln, weiterhin unterbleibt. Die Politik des Ausschlusses der unmittelbaren Wirkung von Handelsabkommen innerhalb der Unionsordnung hat sich verfestigt.

III. Neue Institutionen

Die Durchsetzung der Handelspolitik soll durch neue Institutionen gefördert werden. Hier sind relevant zum einen der neue „Kommissionsbeauftragte für die Durchsetzung von Handelsregeln“,²¹ (Chief Trade Enforcement Officer), zum anderen spezifisch für bestimmte Handelsabkommen eingesetzte Gremien einer zivilgesellschaftlichen Mitwirkung bei der Umsetzung von Handelsabkommen.

1. Chief Trade Enforcement Officer

In der Generaldirektion Handel wird die Position eines Chief Trade Enforcement Officer im Rang eines neuen (dann dritten) stellvertretenden Generaldirektors geschaffen. Die Besetzung steht unmittelbar bevor, wie auch die dafür nötige Reorganisation innerhalb der Generaldirektion Handel, um der neuen Position auch entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen.²² Einige Abteilungen und Referate, allen voran die Abteilung H, bei der bislang die Handelsabwehr lag und die einem anderen Vizegeneraldirektor unterstellt ist, werden den CTEO bei der Umsetzung seiner Ziele unterstützen. Die Europäische Kommission hat sich 2019 dazu entschlossen, mit diesem Amt die Umsetzung und Durchsetzung der Handelsabkommen der EU zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Kommission alle ihre Instrumente im Handelsschutz und in der Streitbeilegung nutzt, um gegen eine Nichteinhaltung von Handelsregeln durch Handelspartner vorzugehen. Das gilt sowohl für Fragen des Marktzugangs als auch für die Nachhaltigkeitsverpflichtungen in den Verträgen, womit dem Petition des Parlaments Rechnung getragen wird, auch die Verpflichtungen in den Handelsabkommen zu Handel und Umweltschutz bzw. Arbeitnehmerrechten effektiver als bisher durchzusetzen. Diese Verpflichtungen leiden unter einer strukturellen Durchsetzungsschwäche, weil sie regelmäßig aus dem Streitbeilegungsmechanismus der Handelsabkommen oder den Möglichkeiten zur Aussetzung ausgenommen sind und häufig nur der bilateralen Konsultation unterliegen.²³ Vorgesehen ist,

↙ wenigstens etwas

[sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/mission-letters/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf).

18 Siehe Missionletter, S. 3 https://ec.europa.eu/commission/mission-letters/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

19 Vgl. die Konsultationsmitteilung „A renewed trade policy for a stronger Europe“, wo Durchsetzung und Umsetzung eine wichtige Rolle einnimmt. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf.

20 Siehe Begründung für den Vorschlag für eine VO zur Änderung der VO 654/2014, COM (2019) 623 final, 5.

21 So Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“ COM (2019) 640 final, 26. Die Position war bereits in den politischen Leitlinien der damaligen Kandidatin als Kommissionspräsidentin von der Leyen angekündigt und geht auf eine Forderung Emmanuel Macrons nach einem European Trade Prosecutor zurück.

22 Vgl. hierzu und zum folgenden die Antwort von Handelskommissar Phil Hogan v. 6.4.2020 auf die parlamentarische Anfrage vom 27.1.2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-000443-ASW_EN.html.

dass der CTEO das Europäische Parlament über seine laufenden Arbeiten informiert und mit ihm einen Meinungsaustausch über Prioritäten und Fragen der Durchsetzung führt. Ein regelmäßiger Dialog soll nicht nur mit dem Parlament, sondern auch mit Interessengruppen stattfinden. Zu Beginn wird es dabei darum gehen, die genauen praktischen Modalitäten der neuen Position festzulegen. Der CTEO soll auch einen verbesserten Mechanismus einführen, um die Einreichung von Beschwerden durch die Interessengruppen zu erleichtern.

Die neue Institution kann zwar die Nutzung der bestehenden Durchsetzungsmöglichkeiten der EU intensivieren, doch begründet alleine das keine neuen Rechte insofern. Soll der CTEO die Möglichkeit haben, gerade Nachhaltigkeitsverpflichtungen in Freihandelsabkommen durchzusetzen, müssten dafür effektive Instrumente etwa einer Aussetzung von Zugeständnissen (vulgo: Strafzölle) oder einer Verhängung von Ausgleichs-/Schutzmaßnahmen erst geschaffen werden. Wie bereits angemerkt, haben die Nachhaltigkeitsverpflichtungen keine effektiven Durchsetzungsinstrumente. Im Abkommen mit Südkorea ist die Einsetzung eines Panels („Sachverständigengruppe“) vorgesehen, wie es nunmehr im Streit zwischen EU und Südkorea um die Einhaltung der Arbeitnehmerschutzregeln erfolgt ist; allerdings stehen keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, selbst wenn der Panelbericht eine Vertragsverletzung feststellt. Die Parteien sind nur gehalten, sich nach besten Kräften zu bemühen, die Ratschläge oder Empfehlungen des Panels zu berücksichtigen. Die Umsetzung dessen Empfehlungen wird durch den Ausschuss „Handel und nachhaltige Entwicklung“ überwacht, Art. 13.15 EU Südkorea Abkommen. Die Möglichkeit, einen Vertragsverstoß insoweit mit der Aussetzung von Zugeständnissen zu beantworten (gem. Art. 14.11.2), gilt hier nicht. Zwar hat der *EuGH* im Singapur-Gutachten 2/15 festgestellt, dass eine Verletzung der Nachhaltigkeitsverpflichtungen von EU-Handelsabkommen nach Art. 60 I der Wiener Vertragsrechtskonvention zu einer Beendigung oder Suspendierung des Abkommens berechtige;²⁴ allerdings sind Zweifel an dieser Auffassung angebracht, da die Abkommen regelmäßig andere als die dort ausdrücklich geregelten Reaktionswege untersagen,²⁵ so dass ein Rückgriff auf die allgemeinen Regeln nicht zur Verfügung steht, und Art. 60 außerdem das Vorliegen einer erheblichen Verletzung fordert, was nach dessen Abs. 3 die Verletzung einer wesentlichen Bestimmung bedingt. Der *EuGH* postuliert zwar (für das Singapurabkommen), dass die Nachhaltigkeitsregeln eine „zentrale Stellung“ einnehmen, begründet dies aber nicht.²⁶ Art. 1.1 des EU-Südkorea Rahmenabkommens ordnet die Achtung der Menschenrechte als ein wesentliches Element des Rahmenabkommens ein, sieht aber nicht vor, dass eine Verletzung der Menschenrechte zur Kündigung des Freihandelsabkommens berechtige;²⁷ selbst dann wäre noch

23

Vgl. etwa für das Handelsabkommen mit Südkorea (dort Kapitel 13, insbesondere Art. 13.16) und mit Peru und Kolumbien (dort Titel IX) *Hoffmeister*, ZEuS 2013, 385 (396 ff.), für CETA *Bartels* in *Griller/Obwexer/Vranes*, Mega-Regional Trade Agreements, 2017, 202.

24 *EuGH*, ECLI:EU:C:2017:376 = BeckRS 2017, 126872 Rn. 161 – Gutachten 2/15.

25 Vgl. auch GA *Sharpston*, Schlussanträge v. 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:992 = BeckRS 2016, 120678 Rn. 490 f. – Gutachten 2/15.

26 *EuGH*, ECLI:EU:C:2017:376 = BeckRS 2017, 126872 Rn. 162 – Gutachten 2/15.

27 Anders aber für das Freihandelsabkommen mit Singapur in Folge Art. 16.18 iVm dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen EU – Singapur, dessen Art. 44 die Aussetzung zulässt. So auch Art. 28.3,

zu klären, ob die in den Nachhaltigkeitsregeln erwähnten Arbeitnehmerschutzrechte als Menschenrechte eingeordnet werden könnten.²⁸ Außerdem betrifft die Aussage nur die völkerrechtliche Lage; die Anwendung von Sanktionen bedarf aber auch noch einer unionsrechtlichen Grundlage, die nicht besteht. Die VergeltungsVO 654/2014 findet für solche Fragen keine Anwendung, weil sie auch bei Vorliegen einer Entscheidung über Handelsstreitigkeiten nach Art. 3 Buchst. b voraussetzt, dass das jeweilige Abkommen der EU eine Sanktionsbefugnis gewährt,²⁹ was wie gesehen regelmäßig nicht der Fall ist. Allerdings wird derzeit eine Änderung dieser VO verfolgt (s. V. 1.)

2. Neue Partizipationsgremien

Die seit Lissabon abgeschlossenen Abkommen enthalten zur Begleitung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsverpflichtungen Pflichten zur Konsultation und zum Dialog mit der Zivilgesellschaft, dh NGOs und der Öffentlichkeit.³⁰ Dieser Dialog mit der Zivilgesellschaft wird in seiner Wirkung verstärkt und zunehmend ausgeweitet auf alle Bereiche eines Handelsabkommens. So ist in Art. 13.15 IV des Handelsabkommens EU – Vietnam für jede Partei die Errichtung und Konsultation von internen Beratungsgruppen für nachhaltige Entwicklung verankert, die aus Vertretern unabhängiger repräsentativer Organisationen aus den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt, in ausgewogenem Verhältnis bestehen, und Art. 13.15 V etabliert ein gemeinsames Forum dieser zivilgesellschaftlichen Beratungsgruppen beider Seiten, um einen Dialog über Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zu führen („Civil Society Forum“), die die Handelsbeziehungen zwischen beiden Vertragsparteien betreffen. In Art. 17.1 IV Buchst. b ist ferner vorgesehen, dass der Handelsausschuss mit allen interessierten Parteien, einschließlich Privatsektor, Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft, über alle in den Geltungsbereich dieses Abkommens fallende Fragen kommuniziert. Eine über die Nachhaltigkeit hinausgehende Zuständigkeit für die Beratungsgruppen war auch im TTIP intendiert.³¹

Diese Gremien dienen der Effektivierung der Umsetzung der Handelsabkommen durch Problembenennung, Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit und Ermöglichung von Transparenz und scheinen in der neueren Fassung der Regeln über die reinen Nachhaltigkeitsaspekte hinausgehen zu können. Allerdings sind die Dialoge und Erkenntnisse aus diesen Foren noch nicht mit einer Berücksichtigungspflicht verbunden. Sie können von der Kommission³² aber zur Informationsgewinnung genutzt werden und sollten ihr Anlass für effektive Nachverfolgung aufgedeckter Umsetzungsdefizite geben;³³ ferner liegen diese Partizipationsmöglichkeiten im Interesse der von der Kommission gewollten Transparenz bei der Durchsetzung von Nachhaltigkeitsregeln; sie zieht Transparenz der Verhängung von Handelssanktionen insoweit vor.³⁴ Die Effizienz solcher Gremien mag an der Spezifi-

u die Kommission

28.7 des EU-Kanada Partnerschaftsabkommens.

28 Dazu Bronckers/Gruni, CMLRev. 2019, 1591 (1613 ff.).

29 Weiß in ~~EU-Handelsabkommen~~ ~~Handelsabkommen~~, Handelsvergeltnungs-VO Art. 3 Rn. 3.

30 Vgl. den Dialog der Zivilgesellschaft nach Art. 282 Handelsabkommen mit Peru und Kolumbien; Art. 299 Assoziationsabkommen mit Ukraine.

31 Vgl. Art. X.7 TTIP-EU Vorschlag.

32 Die Kommission ist nach den einschlägigen Verfahrensregeln zu CETA und dem EU-Japan Handelsabkommen stets bei den Sitzungen der Beratungsgremien einzuladen.

33 Das war im Streit mit Korea um die Umsetzung von Arbeitsschutzrechten nicht hinreichend der Fall, nachdem bereits 2014 die Beratungsgremien darauf hingewiesen hatten.

u Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht,

/ Südk

tät der Zuständigkeit für das jeweilige Abkommen und der hohen Diversität der darin vertretenen Sichtweisen leiden. Allerdings liegt es auch in den Händen der zivilgesellschaftlichen Vertreter, einheitliche Vertretung in den verschiedenen Beratungsgruppen zu organisieren und Erkenntnisse zusammenzuführen. Neben der unbedingt notwendigen Umsetzung der Monita der Beratungsgremien durch die Kommission³⁵ ist der kürzlich formulierte Vorschlag erwägenswert, die Beratungsgremien mit Antragsrechten auf Sanktionen bei Nichterfüllung der Nachhaltigkeitspflichten auszustatten und dazu das einschlägige Sekundärrecht, also die HandelshemmnisVO und die HandelsvergeltingsVO zu ändern.³⁶ Voraussetzung muss aber dabei sein, dass die Grenze des völkerrechtlich Zulässigen eingehalten wird. Die derzeitigen Nachhaltigkeitspflichten lassen bei ihrer Verletzung die Verhängung von Strafzöllen nicht zu, und die Zulässigkeit einer Aussetzung von Zugeständnissen bedarf – wie unter 1. gesehen – der genauen Einzelfallprüfung. Schließlich ist die EU verpflichtet, das Völkerrecht einzuhalten, wenn sie die in einem Abkommen eingeräumten Handelszugeständnisse aussetzt.³⁷

IV. Neue Streitbeilegungsinstrumente

Die Blockade einer effektiven WTO Streitbeilegung durch die Lähmung des WTO-Appellate Body hat die EU veranlasst, für die ~~EU~~ Streitbeilegung neue Wege zu gehen. Zum einen hat sie einen alternativen Mechanismus anstelle des Appellate Body errichtet, das so genannte MPIA, um in WTO-Streitigkeiten noch die Möglichkeit zu einer Revision nach durchgeführtem Panelverfahren und zu Sanktionen zu haben, solange der Appellate Body seine Funktion nicht ausüben kann. Zum anderen nutzt die EU die in den bilateralen Abkommen schon länger vorgesehen Streitbeilegungsmechanismen seit kurzem aktiv.

11 18

1. Der vorübergehende Appealmechanismus des MPIA

Das von der EU initiierte mehrseitige Abkommen für einen vorübergehenden Appealmechanismus in der WTO (Multi-party Interim Appeal Arrangement for WTO Disputes [MPIA]) ist am 30.4.2020 in Kraft getreten³⁸ und umfasst derzeit neben der EU 19 weitere WTO-Mitglieder.³⁹ Der Mechanismus ist seit Dezember 2019 notwendig geworden, um die völlige Stilllegung jeder WTO Streitbeilegung zu verhindern. Infolge der Funktionsunfähigkeit des Berufungsgremiums seither, das nur noch aus einem statt der für eine *Spruchkammer* nötigen drei Richter besteht, entstand die Frage, wie die Einhaltung des WTO-Rechts durchgesetzt werden kann, da von nun an alle ~~Panel~~verfahren trotz Vorliegen eines Panelberichts unerledigt bleiben können. Denn jede Streitpartei hat weiterhin die Möglichkeit, eine Revision des Panelberichts zum Appellate Body zu beantragen, die nun aber ins Leere geht. Das Streitverfahren bleibt dann zwar weiter anhängig, kommt aber bis auf weiteres nicht

11 Streit

34

Vgl. Bronckers/Gruni, CMLRev 2019, 1591 (1593).

35 Zu Defiziten und Anforderungen an Partizipation in der Handelspolitik s. Tauschinsky/Weiß, EuR 2018, 1 (18 ff.).

36 So M. Bronckers/G. Gruni, CMLRev. 2019, 1591 (1621).

37 EuGH, ECLI:EU:C:1998:293 = EuZW 1998, 694 Rn. 45 – Rackel/Hauptzollamt Mainz (C-162/96).

38 <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2143>.

39 Australien, Brasilien, Kanada, China, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Hong Kong, China, Island, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Singapur, Schweiz, Ukraine und Uruguay.

zum Abschluss. Damit fehlt einem Kläger die Möglichkeit, auch wenn der Panelbericht eine Rechtsverletzung erkennt, die Sanktionsverhängung zu betreiben. Im Ergebnis kann somit jedes WTO-Mitglied durch die Erhebung einer Revision verhindern, dass es für WTO-Verletzungen zur Rechenschaft gezogen wird. Ein Ausweg besteht nur, wenn die Parteien sich auf Alternativen einigen. Das MPIA hat nun eine verankert, neben der Möglichkeit eines Verzichts der Parteien auf eine Revision zum Appellate Body.

Gestützt wurde das MPIA auf die in Art. 25 DSU vorgesehene Möglichkeit zu beschleunigten Schiedsverfahren als alternativer Streitbeilegungsweg, auf den auch die Durchsetzungsregeln nach Art. 21 und Art. 22 DSU Anwendung finden. Art. 25 DSU eröffnet diesen Weg bei Einverständnis der Parteien auch über das dabei zu befolgende Verfahren und nach erfolgter Mitteilung an die übrigen WTO-Mitglieder, was bereits erfolgte. Die 10 Schiedsrichter, aus denen nach dem Zufallsprinzip der für eine Revision zuständige Spruchkörper zusammengesetzt wird, werden demnächst ernannt; für die EU wird Joost Pauwelyn einziehen. Das Verfahren ist den Regeln des DSU der WTO nachgebildet, sieht aber einige neue Elemente zur Steigerung der Verfahrenseffizienz vor. Dieser Ersatz für den Appellate Body wird als „Notlösung“ nur vorübergehend tätig, bis das Original wieder arbeitsfähig ist. Bis dahin ermöglicht der Ersatz aber, die Panelberichte einer Revision zu unterziehen und auf dieser Grundlage WTO-konform Sanktionen zu verhängen. Das größte Manko bleibt, dass gerade die USA sich der Mitwirkung beim MPIA entziehen, und EU und USA sind für einen erheblichen Teil der WTO Streitverfahren verantwortlich. Die Appellate Body Krise wird damit nicht gelöst, und die Errichtung eines alternativen Forums verstärkt die für die WTO gefährliche Tendenz, auf andere Mechanismen auszuweichen.⁴⁰ Ein insoweit vorzugswürdiger Weg wäre vielleicht gewesen, sich auf einen Verzicht auf Anrufung des Appellate Body zu einigen. Allerdings fehlt dann eine für die Einheitlichkeit der Rechtsauslegung wichtige Instanz.

2. Nutzung der Streitbeilegung in den Handelsabkommen

Lange Jahre blieben die bilateralen Streitbeilegungsmechanismen ungenutzt, die die EU seit ca 20 Jahren in ihre Handelsabkommen aufnimmt und die in ihrem Ablauf und auch in den Durchsetzungsmöglichkeiten weitgehend den Panelverfahren vor der WTO nachgebildet sind. Die Kommission betrieb stattdessen die Streitbeilegung im WTO-Rahmen recht intensiv. Doch hat die Kommission seit 2018 begonnen, die bilateralen Mechanismen zu nutzen. Derzeit gibt es mehrere Fälle, in denen die EU Streitigkeiten über die Umsetzung von Handelsregeln mit Partnern vor die dafür vorgesehenen bilateralen Gremien bringt. Auf das laufende Schiedspanel zwischen EU und Südkorea wurde bereits hingewiesen. Während es dort um so genannte WTOx-Verpflichtungen geht, für die ~~das~~ WTO Streitbeilegung nicht eingreifen kann, mangels Bestehen von Arbeitsschutzregeln im Rahmen der WTO, verfolgt die EU indes auch Streitigkeiten bilateral, die durchaus für ein WTO-Verfahren infrage kommen würden. Auf Antrag der Kommission wurde im Februar 2020 ein Panel im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine eingesetzt. Grundlage dafür war eine Rüge der EU

h ie

⁴⁰ Zu weiteren Brüchen durch die Tätigkeit dieses Interimgremiums vgl. *Kempynck/Raina*, Update from 'the Void': Questions for the new Interim Appeal Agreement, IEL Blog <https://ielp.worldtradelaw.net/2020/01/guest-post-update-from-the-void-questions-for-the-new-interim-appeal-agreement-iaaa.html>.

aus dem Jahr 2019 wegen eines mit Art. 35 des Assoziationsabkommens, aber auch mit Art. XI GATT unvereinbaren Exportverbots der Ukraine in die EU für unverarbeitetes Holz. Beide Panelverfahren ruhen derzeit wegen der Corona Pandemie. Derzeit läuft auch ein Streitbeilegungsverfahren im Rahmen des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens der EU mit der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) in Bezug auf Schutzmaßnahmen der südafrikanischen Zollunion für Geflügel, die die Bestimmungen über bilaterale Schutzmaßnahmen verletzen könnten, welche als so genannte WTOplus Regelungen über die Bestimmungen der WTO zu Schutzmaßnahmen hinausgehen.⁴¹ Die EU hat hier im April 2020 die Einsetzung eines Panels beantragt.⁴² Die bilateralen Streitbeilegungsmechanismen erweisen sich damit nicht nur theoretisch, sondern auch in der Praxis als sinnvolle alternative Wege der Streitbeilegung, wenn sie auch im Vergleich zur WTO-Streitbeilegung wegen der fehlenden Unterstützung durch andere Parteien gerade für kleinere Staaten geringere Anreize bieten, Streitigkeiten vor ihnen auszutragen.⁴³ Sie bieten damit auch angesichts der derzeitigen Unsicherheiten der WTO Streitbeilegung (s. oben) valide Möglichkeiten, die Durchsetzung der Handelszugeständnisse der Partner voranzubringen. Die Kommission erwartet selbst eine stärkere Nutzung der Mechanismen.⁴⁴ Im Einzelfall mag sich das Verhältnis zur WTO Streitbeilegung als komplex darstellen, weil manche Abkommen durch so genannte fork in the road Klauseln einen Vorrang einer bereits eingeleiteten WTO Streitbeilegung vorsehen.⁴⁵ Das kann natürlich nur WTO Verpflichtungen betreffen, die denen zu den Handelsabkommen vergleichbar sind. Gegebenenfalls könnte die EU sich auf die Dysfunktionalität des Appellate Body berufen, um die Wirkung der Klausel infrage zu stellen.

V. Neue Gesetzgebungsvorhaben

1. Reform der HandelsvergeltungsVO 654/2014

Die Kommission hat Ende 2019 einen Vorschlag zur Veränderung der HandelsvergeltungsVO 654/2014 vorgelegt, um den Anwendungsbereich der darin enthaltenen Durchsetzungsinstrumente auszuweiten und so die Durchsetzung internationaler Handelsübereinkünfte wirksamer zu gestalten. Die neuen Regeln haben den Schutz der Rechte der Union aus Handelsverträgen in einer Situation zum Gegenstand, in denen Handelspartner rechtswidrige Maßnahmen treffen und zugleich ein Streitbeilegungsverfahren blockieren. Hierauf soll der Anwendungsbereich der VO ausgeweitet werden, so dass die EU auch in solchen Fällen dem Partner gewährte Zugeständnisse aussetzen oder Schutzmaßnahmen ergreifen darf. Die beabsichtigte Novellierung geht direkt zurück auf eine Formulierung in den Leitlinien der Kommissionspräsidentin, die Rechte der EU gegebenenfalls „mit Sanktionen [durchzusetzen], wenn andere die Lösung eines Handelskonflikts blockieren“.⁴⁶ Die Novelle soll damit zunächst der Reaktion auf die Lähmung des Appellate Body dienen, die – wie oben dargestellt – dazu führt, dass eine

41 Zur Kategorie der WTOplus bzw. WTOx Verpflichtungen s. *Horn/Mavroidis/Sapir*, *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*, 2009.

42 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/april/tradoc_158717.pdf.

43 Zu den Vor- und Nachteilen *Furculita*, *FTA Dispute Settlement Mechanisms – Alternative Fora for Trade Disputes*, EUTIP Working Paper 1/ 2020.

44 Vgl. die Begründung für den Vorschlag für eine VO zur Änderung der VO 654/2014, COM (2019) 623 final, 2.

45 Näher dazu *Furculita*, *Fork-in-the-Road Clauses in the New EU FTAs* CLEER Papers 2019/1, 17 ff.

46 „Eine Union, die mehr erreichen will“, S. 21 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

WTO Partei ein Streitbeilegungsverfahren im Ergebnis blockieren kann, indem es ein Rechtsmittel gegen einen ihm nachteiligen Panelbericht zum derzeit inaktiven Appellate Body einlegt. Auf diese Weise wäre der EU dann auch die Möglichkeit zu Sanktionen auf eine Rechtsverletzung genommen, und zwar auf völkerrechtlicher Ebene ebenso wie auf unionsrechtlicher Ebene, da die Ergreifung von Gegenmaßnahmen nach der bisherigen Fassung der VO 654/2014 den Abschluss der Streitbeilegung voraussetzt; die völkerrechtlichen Regeln müssen befolgt sein. Die Kommission strebt daher wegen der akuten Situation in der WTO eine sehr schnelle Annahme an.⁴⁷ Die Novelle trägt auch zur weiteren Verbreitung des MPIA Mechanismus bei. Denn die Sanktionen werden nicht verhängt gegen eine Streitpartei, die sich auf den Mechanismus einlässt, der völkerrechtskonforme Sanktionen der EU zur Durchsetzung ihrer Handelsrechte erlaubt. Die beabsichtigten Neuregelungen gelten aber auch für andere Fälle von Blockaden einer Streitbeilegung, insbesondere im Rahmen bilateraler Mechanismen in EU Freihandelsabkommen. Denn dort ist der ungestörte Ablauf eines Panelverfahrens nicht durchweg in gleicher Weise gesichert wie in der WTO Streitbeilegung. Während das WTO Streitbeilegungsübereinkommen einem Streitbeteiligten keine effektive Möglichkeit zu einer einseitigen Blockade etwa der Zusammensetzung eines Panels gibt, ist das in den unterschiedlichen Streitbeilegungsregeln der EU Handelsabkommen nicht in gleicher Weise der Fall. Bei manchen besteht die Gefahr, dass der potenzielle Beklagte durch Verweigerung seiner Mitwirkung die Panelbesetzung im Ergebnis blockiert, weil keine effektiven Mechanismen, etwa wie in der WTO Bestimmung durch den Generaldirektor, vorgesehen sind. Mangels Beendigung des Streitverfahrens könnte die EU keine der im Handelsabkommen vorgesehenen Sanktionen verhängen. Die jüngeren Abkommen sehen bei Nichtbenennung eines Panelists eine Bestimmung im Losverfahren vor (Art. 29.7 III und IV CETA; Art. 15.7 III Handelsabkommen EU Vietnam); schwierig wird dies aber dann, wenn dafür keine Vorschläge oder Listen der Parteien mit benannten Personen zur Verfügung stehen, weil die Abkommen dann die Zuständigkeit und das Verfahren für die Losbestimmung nicht regeln. Art. 14.5 III des EU Südkorea Abkommens wie auch Art. 14.5 des EU Singapur Abkommens sehen anders als die beiden vorgenannten keine Lösung dafür vor, dass eine Partei im gemeinsamen Ausschuss der Parteien, der für die Auslosung zuständig ist, ihre Mitwirkung verweigert. Eine zur Mitwirkung unwillige Partei kann damit die Auslosung effektiv behindern.⁴⁸

Ob die beabsichtigte Neuregelung der VergeltungsVO 654/2014 völkerrechtskonform ist, lässt sich sehr bezweifeln. Bei der Beurteilung der Rechtslage wird man zwischen einer Anwendung der neuen Regeln im Rahmen der WTO-Streitbeilegung und der bilateralen Streitbeilegungsmechanismen differenzieren müssen. Für das WTO-Recht lässt sich festhalten, dass ein Rückgriff auf die allgemeine Rechtsfigur der Repressalie sich verbieten dürfte. Art. 23 DSU regelt, dass Streitigkeiten aus dem WTO-Recht nur nach den Disziplinen des DSU geklärt werden dürfen. Insbesondere werden die Staaten auf Einhaltung der Verfahren nach Art. 22 DSU zur Verhängung von Sanktionen verpflichtet, was den vorherigen Abschluss einer Streitbeilegung voraussetzt. Die EU Regelung führt dazu, dass schon auf der Basis eines Panelberichts Sanktionen verhängt werden könnten; dazu gibt es im

H ist

1 der Novelle

1 18 11 18 H gilt

L neue
H soll dazu führen

H für

47 Vgl. die Begründung für den Vorschlag für eine VO zur Änderung der VO 654/2014, COM (2019) 623 final, 1 f.

48 Näher dazu *Furculita*, EUTIP Policy Brief 1/2020, 3 f.

DSU keine Grundlage. Denn es bedarf immer noch der Verfahren nach Art. 22 DSU, wovon die EU abweichen will. Die EU verweist demgegenüber auf das allgemeine Repressalienrecht im Völkerrecht, erkennt aber an, dass insoweit nach Art. 50 II der ILC Artikel zur Staatenverantwortlichkeit die Einhaltung von Streitbeilegungsverfahren unberührt bleibt; sie sind zuerst zu durchlaufen. Die EU behauptet aber dann, dass eine Partei, die den Abschluss der Streitbeilegung vereitelt, weil sie die Verfahrensregeln nicht nach Treu und Glauben anwendet oder bei der Einsetzung des Schiedsgremiums nicht mitarbeitet, auf diese Regel sich nicht berufen könne.⁴⁹ Diese Argumentation kann aber, unbeschadet der Frage, ob das DSU einen Rückgriff auf allgemeines Völkerrecht und die ILC-Artikel überhaupt zulässt, nur zutreffen, wenn die Anrufung des Appellate Body in der derzeitigen Situation als treuwidrig eingestuft werden könnte. Dagegen spricht, dass diese Institution weiterhin existiert und ihre Anrufung nicht rechtswidrig ist. Gerade die von der EU herangezogenen Kommentare der ILC, die für die Begründung einer Treuwidrigkeit auf die Vereitelung von Verfahrensregeln oder Gerichtsbesetzung verweisen, dürften die allermeisten WTO-Mitglieder nicht betreffen. Dass sie den Appellate Body anrufen, entspricht den WTO-Regeln und ist ihr in Art. 16.4 DSU verbrieftes Recht; es stellt keine treuwidrige Anwendung der Verfahrensregeln dar. Dass diese Institution derzeit nicht funktioniert, liegt in der Verantwortung der USA. Treuwidrig ist es auch nicht, wenn ein WTO-Mitglied sich der Beteiligung an dem MPIA verweigert. Art. 25 DSU schafft Möglichkeiten bei Einvernehmen der Parteien; die Freiwilligkeit wird durch die Formulierungen „einvernehmlich“ und „einigen“ in Art. 25.2 DSU zum Ausdruck gebracht. Diese Möglichkeit nicht in Betracht zu ziehen, ist kein Rechts- und auch kein Treuebruch.⁵⁰ Andernfalls würde man aus dem WTO-Recht im Ergebnis eine Pflicht zur Mitwirkung nach Art. 25 DSU postulieren. Die Regelung der EU in dem geplanten neuen Art. 3 aa) VO 654/2014 trägt auch nicht einer denkbaren Situation Rechnung, dass der Kontrahent der EU sich bereit erklären könnte, anstelle des stillstehenden WTO-Verfahrens die Rechtsfrage vor einem bilateralen Mechanismus klären zu lassen. Ein solcher Mechanismus dürfte jedenfalls bei einem Streit um Regeln des Abkommens, die denen der WTO entsprechen, äquivalent sein, weil auch er die Sanktionierung ermöglicht. Dass es formal dann um die Verletzung eines bilateralen Handelsabkommens statt um die von WTO-Regeln geht, ist insoweit bedeutungslos, weil das Interesse an rechtsförmiger Sanktionsmöglichkeit gewahrt bleibt.

Die Argumentation mit der Treuwidrigkeit mag allenfalls in bezug auf die USA zutreffen, die die Funktionsunfähigkeit mit ihrer unkooperativen Haltung herbeigeführt haben; aber selbst insofern ist zu beachten, dass die Funktionsunfähigkeit auch mithergeführt wurde durch das Unterlassen einer Mehrheitsbeschlussfassung durch den DSB, was nach Art. IX:1 WTO Übereinkommen möglich gewesen wäre. Die USA sehen sich selbst nach wie vor als berechtigt, Rechtsmittel zum Appellate Body einzulegen und stehen auch dann noch zu Verhandlungen über eine beiderseits akzeptable Lösung zur Verfügung, die nach Art. 3 VII DSU „eindeutig vorzuziehen“ ist. Die Haltung der USA läuft darauf hinaus, die Lähmung der Streitbeilegung dazu zu nutzen, die andere Partei mit einer Berufung an den Verhandlungstisch zurückzudrängen.⁵¹ Darin könnte man für die USA eine Treuwid-

⁴⁹ Begründung für den Vorschlag für eine VO zur Änderung der VO 654/2014, COM (2019) 623 final, 5.

⁵⁰ Glöckle, EuZW 2020, 356 (364 f.).

rigkeit sehen, weil sie die Blockade mit rechtlich wenig überzeugenden Argumenten⁵² verfolgt, um bewusst an die Stelle der justizförmigen Streitbeilegung nun stets eine Verweisung auf den Verhandlungsweg zu setzen. Das widerspricht der Grundidee des DSU. Denn eine Verhandlungslösung in dieser Situation ist etwas anderes als die im DSU stets im Schatten eines formalen Streitbeilegungsverfahrens zulässige friedliche Einigung.

/eh

in beiderseitige

Die obigen Ausführungen zur Rechtslage unter der WTO haben schon deutlich werden lassen, wo in bezug auf bilaterale Streitbeilegungsmechanismen sich Spielräume für andere Schlussfolgerungen auftun: Die Abkommen mögen nicht in gleicher Weise die Ausschließlichkeit der Streitbeilegung zum Ausdruck bringen und so vielleicht eher den Rückgriff auf eine Repressalie erlauben. Vor allem aber werden die Parteien sehr viel deutlicher in die Treuepflicht genommen, weil – wie eben gesehen – eine Vereitelung eines bilateralen Verfahrens direkt von ihnen ausgehen könnte, so dass der Treuwidrigkeitsvorwurf erheblich leichter begründbar ist.

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu dieser Novelle war von manchen im Parlament vorgeschlagen worden, die VergeltungsVO auch für die Durchsetzung von Nachhaltigkeitspflichten in den Handelsabkommen zu nutzen. Die Kommission lehnt dies ab.⁵³ Das scheint derzeit auch nicht weiter verfolgt zu werden. Vielmehr zeichnet sich eine Einigung von Parlament und Rat ab, den Anwendungsbereich von Maßnahmen nach der VO auf Dienstleistungen und den Schutz des geistigen Eigentums auszuweiten. Vom Berichterstatter des Parlamentsausschusses für Handel (INTA) wurde ferner noch vorgeschlagen, die Maßnahmen nach der VO für jeden Fall einer klaren Verletzung von Völkerrecht durch eine handelspolitische Maßnahme vorzusehen, die die wirtschaftlichen Interessen der EU erheblich verletzt.⁵⁴ Dazu scheint im Ausschuss eine gewisse Gesprächsbereitschaft zu bestehen. Eine solche Änderung ist jedoch abzulehnen. Sie wirkte wie eine Generalklausel und wäre viel zu weit, da ihre Anwendung nicht davon abhängt, ob die EU-Maßnahmen ihrerseits völkerrechtskonform wären. Die Berechtigung der EU zu den Maßnahmen nach Völkerrecht ist nach dem bisherigen Regelungskonzept der VergeltungsVO aber Voraussetzung und im Anwendungsbereich nach Art. 3 jeweils als Anforderung vorgegeben.⁵⁵ Die Wahrung der Völkerrechtskonformität ihrer Maßnahmen ist eine Verpflichtung für die EU auch mit interner Wirkung (Art. 3 V EUV) gerade auch in ihrer Handelspolitik.⁵⁶

↳ r Vorbereitungen

V n der
L rin

2. IPI Verordnung

Ein weiteres Gesetzgebungsvorhaben, das schon seit 2012 verfolgt wird, aber im Zuge der derzeitigen Bemühungen um eine robustere Verteidigung der eigenen Handelsinteressen neuen Auftrieb erhalten hat, ist der 2016 geänderte Vorschlag der Kommission für ein so genanntes International

/es

⁵¹

Vgl. die Erklärung der USA und Indiens, WT/DS 436/22.

⁵² Dazu detailliert *Lehne*, Crisis at the WTO, 2019, 29 ff., 104 f.

⁵³ Vgl. *Bronckers/Gruni*, CMLRev 2019, 1591 (1615 ff.).

⁵⁴ Amendment 7, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-PR-647001_EN.pdf.

⁵⁵ Siehe *Weiß*, ~~HN~~ ~~bitte ausschreiben~~, Handelsvergeltungs-VO Art. 3 Rn. 1; Art. 4 Rn. 4.

⁵⁶ *EuGH*, ECLI:EU:C:2016:973 = BeckRS 2016, 109817 Rn. 86 ff. – Front Polisario (C-104/16 P); *EuGH*, ECLI:EU:C:2018:118 = BeckRS 2018, 1880 Rn. 62 ff. – Westsahara (C-266/16). Mit der Betonung dieser internen objektiven Beachtungspflicht ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob sich ein einzelner auch hierauf berufen kann. Diese Frage muss hier offen bleiben.

(Fn. 29)

Procurement Instrument (IPI). Diese Verordnung soll den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zu öffentlichen Aufträgen im Binnenmarkt von Gegenseitigkeit der Markttöffnung abhängig machen und damit auch den Zugang von Unternehmen aus der EU auf die Vergabemärkte Dritter fördern.⁵⁷ Es geht damit um die Herstellung gleicher Marktzugangsbedingungen auch auf den Vergabemärkten von Drittstaaten, nachdem die EU für Bieter aus Drittstaaten sehr offen ist. Die Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der Vergabe ist nunmehr auch Teil des Mandats von Handelskommissar Hogan geworden.⁵⁸ Einseitige Öffnungen der EU will die Kommission zum Anlass von Nachverhandlungen nehmen. Das Vorhaben ist umstritten auch aus der Sorge heraus, die Rücknahme der Markttöffnung könne als protektionistische Maßnahme der EU verstanden werden. Da das Instrument nur Anwendung finden soll, soweit die EU sich völkerrechtlich nicht zur Markttöffnung verpflichtet hat, ist die stärkere Einforderung der Gegenseitigkeit etwa im Blick auf China zu begrüßen.

VI. Fazit

Die Multidimensionalität des Ansatzes der EU zur Stärkung der Um- und Durchsetzung der Handelsregeln trägt dem notwendigen Zusammenwirken verschiedener Instrumente zur Erreichung des Politikzieles Rechnung und lässt die neue Prioritätensetzung verheißungsvoll erscheinen. Allerdings muss die EU strikt auf die Völkerrechtskonformität ihrer Instrumente achten, worauf sie nach Art. 3 V EUV verpflichtet ist. Insoweit bestehen Bedenken bezüglich der Novellierung der HandelsvergeltungsVO. Auch sollte sie die politischen Auswirkungen unilateraler Maßnahmen auf den Multilateralismus bedenken. Schließlich muss die Kommission diese verschiedenen Kanäle auch ernsthaft bespielen, soll ihre Zusage einer stärkeren Durchsetzung von Handels- und Nachhaltigkeitsverpflichtungen im Interesse der Unternehmen und Unionsbürgerinnen und – bürger Früchte zeigen und nicht in einer Enttäuschung enden. Die Kommission sollte daher die Beiträge anderer zu ihrer Durchsetzungsagenda aktiver nutzen und die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Beratungsgremien ausbauen und andere institutionelle Akteure in die Überwachung der Durchsetzung von Handelsregeln einbeziehen. Das Europäische Parlament sollte sich dafür in Stellung bringen, eine aktive Rolle zu übernehmen, indem sie nicht nur den Instrumentenkasten der Kommission ausbaut, sondern auch seine eigene Aufsicht über die Umsetzung von Abkommen stärkt. Der kürzlich angelaufene Diskussionsprozess gibt Gelegenheit, auch insoweit die Instrumente zu aktualisieren.

⁵⁷ Vgl. den geänderten Vorschlag für eine Verordnung, COM (2016) 34 final.

⁵⁸ Siehe Missionletter, S. 5 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf.