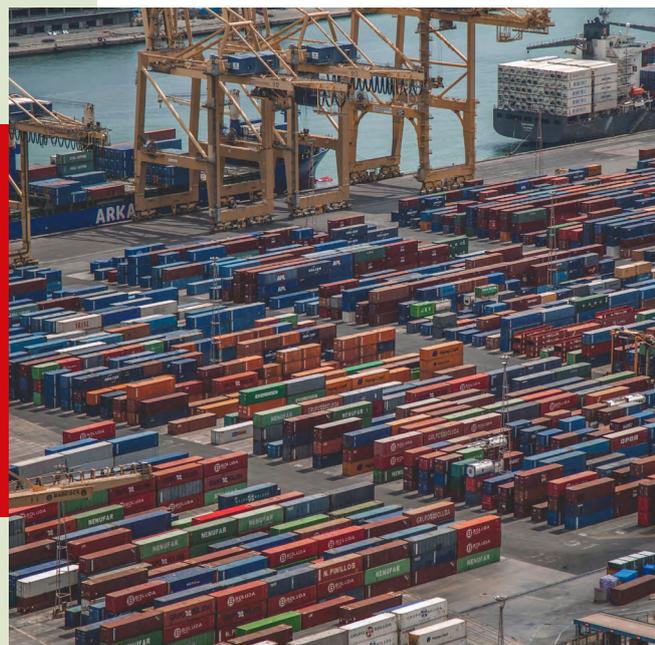


Kann Handelspolitik die Umwelt schützen?

Die Nachhaltigkeitskapitel in EU Handelsverträgen



Seit vielen Jahren kritisieren Verbraucher-
schutzorganisationen, Umweltverbänden
und Gewerkschaften sowie politische Ent-
scheidungsträgerInnen, dass die EU mit ihrer
Handelspolitik ihre umweltpolitischen Ver-
pflichtungen untergräbt. Als Reaktion auf
diese Kritik integriert die EU seit etwa zehn
Jahren so genannte Nachhaltigkeitskapitel
in ihre Handelsabkommen. Diese sollen ga-
rantieren, dass die EU und ihre Handelspart-
ner ihren umweltpolitischen Verpflichtungen
nachkommen. Aber wie wirksam sind Nach-
haltigkeitskapitel in Handelsverträgen für den
Umweltschutz?

Die zentralen Elemente der Nachhaltigkeitskapitel'

Mittlerweile gibt es zehn EU-Handelsverträge
mit einem Nachhaltigkeitskapitel. Fünf davon
sind bereits vollständig in Kraft getreten: die
Abkommen mit Südkorea, Georgien, Molda-
wien, der Ukraine und Japan. Bei vier weiteren
ist die Ratifizierung noch nicht abgeschlossen,
doch werden sie schon „vorläufig“ angewen-
det: die Abkommen mit Kolumbien/Peru/Ecu-
ador, Zentralamerika, der Südafrikanischen
Entwicklungsgemeinschaft (SADC) und Kana-
da (CETA). Dem zehnten Abkommen, jenem
mit Singapur, stimmte das Plenum des Euro-
parlaments im Februar 2019 zu. Mehrere Ab-
kommen, die derzeit noch verhandelt werden,
sollen ebenfalls mit Nachhaltigkeitskapiteln

Welche Handelsabkommen enthalten Nachhaltigkeitskapitel?

Vollständig in Kraft getretene Handelsabkommen

Südkorea
Georgien
Moldawien
Ukraine
Japan

Vorläufig angewandte Handelsabkommen:

Kolumbien/Peru/
Ecuador Zentralamerika
Südafrikanische Entwick-
lungsgemeinschaft (SADC)
Kanada (CETA)

Noch in Verhandlung befindliche Handelsabkommen:

Vietnam
Mexiko
Mercosur
Indonesien
Tunesien
Australien
Neuseeland
Chile

ausgestattet werden. Dazu gehören die Abkommen mit Vietnam, Mexiko, dem Mercosur, Indonesien, Tunesien, Australien, Neuseeland und Chile.

Die Nachhaltigkeitskapitel sind zwar im Einzelnen sehr unterschiedlich strukturiert. Sie enthalten jedoch eine Reihe gemeinsamer Elemente. Die Vertragspartner bekennen sich zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung und verweisen dazu unter anderem auf die Agenda 21 der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992. Sie bestätigen das Recht zu regulieren sowie das Recht, das eigene Niveau des Umweltschutzes zu definieren. Darüber hinaus verpflichten sich die Parteien zur Umsetzung jener multilateralen Umweltabkommen die sie bereits ratifiziert haben, also beispielsweise der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und garantieren, dass sie ihr nationales Arbeits- und Umweltrecht und diesbezügliche Regulierungen weder abschwächen noch umgehen, um Handel und Investitionen zu begünstigen. In einigen Verträgen streben die Parteien ergänzend verschiedene sektorale Kooperationen zur Förderung nachhaltiger Handelsbeziehungen an. Zu den genannten Bereichen gehören etwa der Handel mit Holz- und Fischprodukten, Biodiversität, Klimaschutz oder Unternehmensverantwortung. Eine weitere Gemeinsamkeit ist, dass die Nachhaltigkeitskapitel offizielle und zivilgesellschaftliche Monitoring-Instanzen vorsehen. Typischerweise gibt es einen Ausschuss für nachhaltige Entwicklung (*Committee on Trade and Sustainable Development*), dem RegierungsvertreterInnen der Vertragsparteien angehören (im Fall der EU sind dies Kommissionsmitglieder). Ergänzend soll jede Seite zivilgesellschaftliche inländische Beratungsgruppen (*Domestic*

Advisory Groups - DAGs) zu Arbeit und Umwelt konsultieren oder, falls nicht vorhanden, einrichten. Schließlich soll einmal im Jahr ein biregionales zivilgesellschaftliches Forum zu Arbeit und Umwelt veranstaltet werden (*Civil Society Forum*).

Höchst problematisch ist allerdings, dass in Gegenteil zu einem Großteil der übrigen Bestimmungen der Handelsabkommen die Nachhaltigkeitskapitel von den zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismen der Abkommen ausgenommen sind. Verstöße gegen die Nachhaltigkeitskapitel können daher nicht zu Sanktionen führen, wie zum Beispiel der teilweisen oder vollständigen Aussetzung der Handelsverträge. In der Regel ist stattdessen ein alternatives Streit-schlichtungsverfahren vorgesehen, das aus wenigstens zwei Stufen besteht. Im Streitfall gibt es zunächst Regierungskonsultationen. Bleiben diese erfolglos, kann ein dreiköpfiges ExpertInnenpanel eingerichtet werden, das Empfehlungen und einem Aktionsplan erstellt. Werden diese Empfehlungen nicht umgesetzt, bleibt das Verfahren jedoch folgenlos.

Nachhaltigkeitskapitel in der Praxis: Das Beispiel Peru und Kolumbien

Seit 2013 wendet die EU die Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien vorläufig an. Beide Abkommen enthalten ein Nachhaltigkeitskapitel, das vorsieht, dass eine regierungsunabhängige Beratungsgruppe (DAG) eingerichtet wird. Die Regierungen Perus und Kolumbiens blockieren jedoch seit Jahren die effektive Umsetzung einer solchen zivilgesellschaftlichen Beratungsgruppe. Dies ist besonders kritisch, da in den letzten Jahren die Repressionen gegen UmweltschützerInnen und MenschenrechtsverteidigerInnen in beiden Staaten stark zugenommen haben. Neue Gesetze diskriminieren Nichtregierungsorganisationen und die Regierungen verhängten wieder den Ausnahmezustand über mehrere Provinzen, in denen die Bevölkerung gegen die massiven Umweltschäden des Bergbaus protestierte.² Zudem wurden Bestimmungen zum Umweltschutz zurückgefahren und Verpflichtungen aus multilateralen Klimaabkommen nicht wirksam umgesetzt. Das zivilgesellschaftliche Bündnis *Plataforma Europa-Perú (PEP)* reichte daher im Oktober 2017 eine umfangreiche Beschwerde bei der EU-Kommission ein.³ PEP forderte die EU schließlich dazu auf, das Streitschlichtungsverfahren des Nachhaltigkeitskapitels zu aktivieren und in Regierungskonsultationen mit Peru einzutreten. Davor schreckt die EU-Kommission jedoch zurück. Stattdessen übermittelte die europäische Handelskommissarin



Trotz Nachhaltigkeitskapitel senkte die peruanische Regierung ihre Schutzmaßnahmen für die Umwelt
Photo: Carlos Olivares, Flickr

Cecilia Malmström dem peruanischen Handelsminister Rogers Valencia Ende Juli 2018 einen Brief, in dem sie die Besorgnis der EU über die mangelhafte Umsetzung des Nachhaltigkeitskapitels zum Ausdruck brachte. Sie forderte Perus Regierung auf, einen Aktionsplan vorzulegen, der konkrete Verbesserungen im Bereich der Arbeits- und Umweltstandards und bei der Konsultation der Zivilgesellschaft vorsieht. Sollten Fortschritte ausbleiben, werde die EU die Aktivierung des sanktionslosen Streitbeilegungsverfahrens prüfen.⁴ Derartige Aktionspläne haben sich in der Vergangenheit jedoch schon als weitgehend folgenlos erwiesen. Da sie keinen nennenswerten Druck auf die Regierungen ausüben, bleibt unklar, wie die EU damit eine wirkliche Verbesserung bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel in Peru und Kolumbien erreichen möchte. Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, dass die Einhaltung von Nachhaltigkeitskapitel auch durch sanktionsbewährte Mechanismen erzwungen werden kann.

A propos TTIP: Nachhaltigkeitskapitel genügen nicht

Die Nachhaltigkeitskapitel in den EU Handelsverträgen führte die EU ein, um den Umwelt- und Klimaschutz in der Handelspolitik zu stärken. Das ist ein gutes und wichtiges Anliegen. Allerdings kann dies nur mit ein paar handzahme Nachhaltigkeitskapitel nicht gelingen, wenn die EU gleichzeitig Handelsverträge ohne jegliche umwelt- und klimapolitischen Überlegungen abschließt. Nachdem US-Präsident Trump 2017 die TTIP-Verhandlungen auf Eis legte, Strafzölle auf Aluminium und Stahl aus der EU verhängte und die Prüfung weiterer Zölle auf Autoimporte veranlasste, ließ die EU ihren Nachhaltigkeitsansatz gegenüber den USA komplett fallen. Die USA haben angekündigt, aus dem Paris-Abkommen auszusteigen und verweigern sich damit selbst minimalen Verpflichtungen zum Klimaschutz. Nach einem USA-Besuch von Kommissionspräsident Juncker im Juni 2018 und der Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung nahmen beide Seiten die bilateralen Handelsverhandlungen trotzdem wieder auf, diesmal aber unter kompletter Umgehung des Umweltschutzes.⁵ Diese Verhandlungen unterminieren die Glaubwürdigkeit des Nachhaltigkeitsansatzes der EU in Handelsverhandlungen.

Handelspolitik und Umweltschutz: Wie geht es besser?

Für einen effektiven Umweltschutz genügt es nicht, internationale oder europäische Umweltnormen durch ihre Erwähnung in



Fridays For Future protestieren für Klimaschutz in Berlin
Photo: Nico Roicke, Unsplash

Nachhaltigkeitskapitel in den Handelsverträgen festzuschreiben.

Nachhaltigkeitskapitel sind nur ein Teil umfassenderer Handelsabkommen, deren prioritärer Zweck die Beseitigung von Handelshemmnissen ist, zu denen grundsätzlich auch die Umweltgesetzgebung gehört. In Handelsabkommen werden auch weiterhin ökonomische Anliegen vor den Umweltschutz gestellt. Das zeigt sich auch darin, dass es bei Verstößen gegen die Nachhaltigkeitskapitel keinerlei Sanktionsmöglichkeiten gibt.

Handelsabkommen, die ernsthaft nachhaltige Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz befördern sollen, müssten dem Umwelt- und Klimaschutz klaren Vorrang gegenüber ökonomischen Bestimmungen gewähren. Es müsste sichergestellt werden, dass Handelsverträge das Umweltrecht der EU und seiner Mitgliedsstaaten weder schwächen noch unterlaufen darf. Und gerade wenn Vorreiterstaaten anspruchsvollere Umweltstandards durchsetzen wollen, dann dürfen diese nicht als potenzielle Verstöße gegen Handelsverträge behandelt werden, sondern als *best practice* Beispiele dienen. Eine Möglichkeit dies umzusetzen, könnten sektorbezogene Verträge mit klaren Nachhaltigkeitszielen sein, statt umfassender Handelsabkommen wie CETA oder TTIP. Bei umfassenden Handelsabkommen besteht grundsätzlich das Risiko des Kuhhandels, der schwache Standards in einem Bereich zugunsten strengerer in anderen Bereichen akzeptiert. Zudem sollte die Ratifizierung und effektive Umsetzung von multilateralen Klima- und Umweltschutzabkommen eine Vorbedingung von Handelsgesprächen sein, damit zukünftig Verhandlungen wie „TTIP reloaded“ vermieden

werden. Nachhaltigkeitskapitel sind nicht genug um die europäische Handelspolitik umweltfreundlicher zu gestalten. Um dies zu erreichen, brauchen wir tiefgreifendere Veränderungen der Handelsabkommen und eine Verschiebung der Prioritäten: Umwelt- und Klimaschutz muss mehr gelten als das bisherige Ziel: Handel um jeden Preis.

Endnoten

1 Der folgende Text ist eine Kurzzusammenfassung der Studie von Thomas Fritz (Juli 2019): Umweltschutz in den Nachhaltigkeitskapiteln der EU-Handelsabkommen. Stand, Wirksamkeit und Reformen. PowerShift e.V.

2 Thomas Fritz (Oktober 2018): Fünf Jahre EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru – Europäische Werte auf dem Prüfstand, Hg: FDCL/MISEREOR/Brot für die Welt/OIDHACO/PEP, Berlin, <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2018/10/F%C3%BCnf-Jahre-EU-Freihandelsabkommen-mit-Kolumbien-und-Peru.pdf> (letzter Zugriff: 25.04.2019).

3 Plataforma Europa Perú (Oktober 2017): Queja contra el Gobierno Peruano por Falta de Cumplimiento de sus Compromisos Laborales y Ambientales Previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, Brüssel, <https://redge.org.pe/sites/default/files/Publicacio%CC%81n%20QUEJA%20TLC%20UE-Peru%CC%81%202017.pdf> (letzter Zugriff: 26.06.2018)

4 Cecilia Malmström, Brief an Minister Valencia, (30.7.2018): <https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5bc8e0c93&title=letter.pdf> (letzter Zugriff: 25.04.2019).

5 European Commission (25.07.2018): Joint US-EU Statement following Presiden Juncker's visit to the White House, Washington 25 July 2018: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm (letzter Zugriff: 25.04.2019).

Fotonachweise

S.1 Container Hafen Barcelona, bird view: <https://unsplash.com/photos/fusa9KwkSF4>, Photo: Tobias A. Müller, Unsplash

S.2 Leach Pad Carachugo, Peru: <https://flic.kr/p/3km8P>, Photo: Carlos Olivares, Flickr, CC BY-NC 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0/>

S.3 https://unsplash.com/photos/m6ij3_8Ghrc, Photo: Nico Roicke, Unsplash

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Unser Ziel ist eine ökologisch und sozial gerechtere Weltwirtschaft.

Dafür setzen wir unsere Expertise in Handels-, Rohstoff- und Klimapolitik ein: Mit umfassenden Recherchen durchleuchten wir politische Prozesse, benennen die Probleme eines ungerechten globalen Wirtschaftssystems und entwickeln Handlungsalternativen.

Um unsere Ziele zu erreichen, formulieren wir politische Forderungen, betreiben Informations- und Bildungsarbeit und schmieden starke Bündnisse – mit anderen Organisationen, sozialen Bewegungen und Bürger*innen. Gemeinsam mischen wir uns ein!

Wenn Sie über unsere Arbeit auf dem Laufenden bleiben wollen, dann abonnieren Sie unseren Newsletter:

<https://power-shift.de/newsletter-bestellen/>

Impressum

Herausgeber:

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: +49 30 42805479

Web: <https://power-shift.de>

E-Mail: louisa.prause@power-shift.de

Und:

Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. – BUND
Forum Umwelt und Entwicklung
Grüne Liga e.V. - Netzwerk ökologischer Bewegungen

Autorin: Louisa Prause

Redaktion: Alessa Hartmann

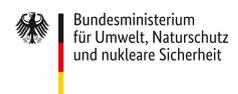
Bildredaktion: Jeremy Oestreich

Layout, Satz & Reinzeichnung:

Tilla Balzer I buk.design

Berlin, Juli 2019

Dieses Projekt wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.



Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.