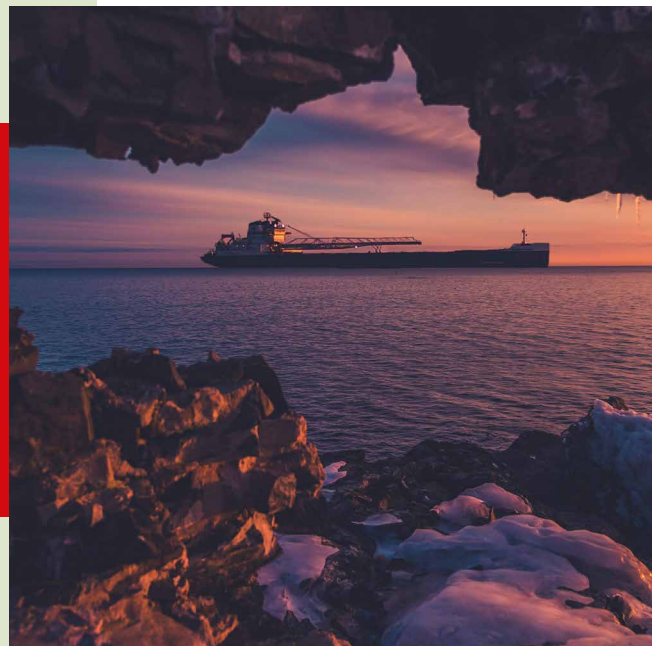


Vorschläge für die Verankerung von Umwelt- und Klimaschutz in EU Handelsverträgen



Einleitung

Könnten Handelsverträge dazu beitragen, Umwelt- und Klimaschutz zu stärken? Diese Frage löst bei vielen Menschen große Skepsis aus. So haben Handelsregeln in der Vergangenheit Umweltprobleme eher verstärkt, statt sie zu verbessern oder zu lösen. Egal, ob es sich um die Einschränkung von Umweltschutzmaßnahmen, Handelsstreitigkeiten um die Unterstützung für erneuerbare Energien oder Investorenklagen gegen Umweltschutzbestimmungen handelt – immer wieder hat sich in der Vergangenheit „hartes“ Handelsrecht gegen „weiche“ Umweltregulierungen durchgesetzt. Daran ändern auch die Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsverträgen kaum etwas. Im Gegenteil: durch ihre fehlende Durchsetzbarkeit und vagen Absichtserklärungen sind sie zu einem Symbol des Ungleichgewichts zwischen ökonomischen Interessen und Umweltschutz in Handelsabkommen geworden.

Gleichzeitig ist es unausweichlich, grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten stärker zu regulieren. Derzeit stehen bis zu 33 Prozent der globalen CO₂-Emissionen, 68 Prozent der weltweiten Rohstoffausbeutung und 30 Prozent des globalen Artenverlusts in Verbindung mit international gehandelten Gütern. Handelsregeln könnten ein wichtiges Instrument sein, diesen Austausch zu regulieren. Dafür ist

Die wichtigsten Ergebnisse der englischsprachigen Studie „Anchoring climate and environmental protection in EU trade agreements: Exemplary elements“ werden nachfolgend zusammengefasst. Die Vorschläge der Studie können hier nur verkürzt und ohne weitere Quellenangaben dargestellt werden. Leser*innen, die an einer detaillierten Ausführung der Vorschläge und einer vollständigen Bibliographie interessiert sind, verweisen wir auf die zugrundeliegende Studie:

<https://power-shift.de/umwelt-und-klimaschutz-in-handelsvertraege-integrieren/>

allerdings eine Kehrtwende in der Handelspolitik notwendig: Statt wie bisher einseitig auf eine möglichst weitreichende Liberalisierung von Handelsbeziehungen zu setzen, müssten Handelsregeln so gestaltet werden, dass sie die Klima- und Umweltfolgen des weltweiten Handels reduzieren.

Idealerweise würden solche ökologischen Handelsregeln international ausgehandelt und durch multilaterale Verträge verankert. Doch derzeit gibt es kaum Aussichten auf grundlegende multilaterale Reformen, etwa der Welthandelsorganisation (WTO). Regeln für internationalen Handel werden immer stärker durch bilaterale Freihandelsverträge

festgelegt, insbesondere durch die Europäische Union. Dort setzen die hier vorliegenden Vorschläge an. Sie gehen vom Status quo der heutigen Handelspolitik aus und zeigen ausgehend vom derzeit geltenden internationalen Handelsrechts auf, wie Handelsbeziehungen durch bilaterale Verträge nachhaltiger gestaltet werden könnten.

Die 16 hier präsentierten Vorschläge sind Beispiele dafür, wie internationale Verträge Handelsbeziehungen ökologisch regulieren könnten. Dabei konnten viele für die Bekämpfung der Klimakrise wichtige Themen, wie etwa die Reduktion von internationalen Transportemissionen oder Maßnahmen gegen die fortschreitende Entwaldung, nicht aufgenommen werden. Zudem war es nicht möglich, Vorschläge für die Stärkung sozialer Gerechtigkeit und von Arbeitnehmer*innenrechten systematisch mitzuentwickeln; dies hätte den Rahmen der oben genannten Studie überschritten. Es wurde jedoch versucht, Fragen der globalen Gerechtigkeit und einer Umwelt- und Handelspolitik, die die Interessen des Globalen Südens einbezieht, in die hier präsentierten Vorschläge stets einfließen zu lassen. Dass für eine klima- und umweltschonende Zukunft darüber hinaus grundsätzliche Prinzipien und Logiken unseres Handels- und Wirtschaftssystems, wie die Wachstums- und Exportorientierung der Wirtschaft, geändert werden müssen, steht dabei außer Frage – geht aber über die vorliegende Publikation hinaus.

Dafür stehen die Vorschläge exemplarisch für die Art von realpolitischen Reformen, die unter heutigen Umständen sofort umsetzbar wären. Trotzdem dürfen sie nicht als voneinander getrennte Elemente betrachtet werden. Eine unterschiedliche Behandlung von Importen auf Basis der in ihnen enthaltenen Treibhausgase muss beispielsweise mit einer besonderen Rücksichtnahme auf Länder des Globalen Südens und der Beachtung des Prinzips der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung einhergehen. Sonst kann „ökologischer Handel“ schnell ein Feigenblatt für eine Abschottung gegenüber Ländern des Globalen Südens werden.

Die Vorschläge sind in drei Kategorien gegliedert: (I) Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen von Handelsabkommen, (II) konkrete handelspolitische Maßnahmen zum Klimaschutz und (III) Erweiterung der Spielräume für nationale Umweltpolitik.

I. Institutionelle Rahmenbedingungen verbessern

1. Demokratische Beteiligung

Handelsabkommen müssen unter demokratischer Mitwirkung entstehen. Das gilt für den gesamten Entstehungsprozess von der Verabschiedung des Verhandlungsmandats, über die Aushandlung der Texte, bis hin zur Evaluierung der Auswirkungen und einer regelmäßigen Überprüfung der Vertragstexte. So muss beispielsweise bereits einer möglichen Mandatserteilung eine offene Debatte zugrunde liegen, an der Parlamente und Zivilgesellschaft beteiligt werden und an deren Ende auch eine Ablehnung neuer Verhandlungen liegen kann. Genauso notwendig ist es, die konsolidierten Vertragstexte bereits während der Verhandlungen zu veröffentlichen, damit diese rechtzeitig öffentlich debattiert werden können. Nur so kann sichergestellt werden, dass nicht wenige, wirtschaftlich starke Interessengruppen die Handelsregeln bestimmen – und dass schädliche Auswirkungen von Handelsabkommen frühzeitig erkannt und behoben werden können.

2. Integration umweltpolitischer Prinzipien

Prinzipien und Zielsetzungen, die für die europäische Umweltpolitik maßgebend sind, müssen als Kernelemente in Handelsabkommen aufgenommen werden. Dazu gehören u.a. das Vorsorgeprinzip, der Grundsatz, dass Umweltzerstörung an ihrem Ursprung behoben werden soll, und das Verursacherprinzip. Diese finden sich in den europäischen Verträgen wieder, werden aber entweder gar nicht oder inkonsistent in Handelsverträge aufgenommen. So entfalten sie keine Leitwirkung für die Interpretation der Vertragstexte. Genauso muss das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung, das dazu auffordert, die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Ländern des Globalen Südens und Nordens zu berücksichtigen, ein grundlegendes Element von Handelsverträgen sein.

3. Umweltverpflichtungen konkret und durchsetzbar machen

Handelsverträge müssen statt Absichtserklärungen konkrete und für die beiden Handelspartner spezifische Verpflichtungen im Umweltbereich enthalten. Erst dadurch, dass klar definierte Vereinbarungen festgehalten sind, ist es überhaupt möglich zu überprüfen, inwiefern diese eingehalten werden. Diese Verpflichtungen sollten dem gleichen Streitbeilegungsmechanismus unterliegen, wie

der Rest des Abkommens und so auch mit handelspolitischen Instrumenten durchsetzbar sein.

4. Stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft

Um ihrer Rolle der unabhängigen Überwachung von Handelsabkommen gerecht werden zu können, muss die Zivilgesellschaft mit eindeutigen Rechten ausgestattet werden. So müssen beispielsweise die Rechte der Internen Beratenden Gruppen bereits im Vertragstext klar definiert und relevante Dokumente transparent und rechtzeitig bereitgestellt werden. Ein eigener Beschwerdemechanismus für zivilgesellschaftliche Organisationen beim Bruch von Umweltverpflichtungen ist entscheidend für die effektive Kontrolle der im Abkommen festgelegten Vereinbarungen.

II. Klimaschutz in Handelsbeziehungen stärken

5. Vorrang für internationale Umweltabkommen

Handelsverträge müssen die Implementierung von internationalen Umweltabkommen stärken, statt sie zu behindern. Deshalb ist eine Vorrangklausel wichtig, die im Falle eines Konfliktes festlegt, dass der Umsetzung von Umweltabkommen Vorrang vor Handelsverträgen eingeräumt wird. Zudem müssen Klimaschutzmaßnahmen explizit vor Anfechtungen geschützt werden. Sollte es zu Konflikten zwischen Umwelt- und Handelsabkommen kommen, müssen diese von einem Ausschuss von Umweltexpert*innen entschieden werden.

6. Auswirkungen von Klimamaßnahmen ausgleichen

Im Einklang mit dem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung müssen Klimaschutzmaßnahmen, die Länder des Globalen Südens negativ treffen, ausgeglichen werden. In Handelsverträgen kann dafür der Grundstein durch die Aufnahme konkreter Verpflichtungen zu technischer Unterstützung und Kapazitätsaufbau gelegt werden.

7. Differenzierung von Produkten nach Treibhausgasgehalt

Handelsabkommen müssen explizit das Recht der Vertragsparteien unterstreichen, Produkte und Dienstleistungen nach ihrem Treibhausgasgehalt zu differenzieren. Das bedeutet sowohl, dass der Treibhausgasgehalt ein Kriterium für den Marktzugang darstellen kann, als auch dass technische Regulierungen und

Produktstandards auf Basis der Treibhausgasintensität eines Produkts zulässig sind. Dafür sollten die Handelspartner sich verpflichten, gemeinsam an einer einheitlichen Methodik zu arbeiten, die Treibhausgasemissionen über die Lebensdauer eines Produkts berechnet.

8. Verpflichtung zur CO₂-Bepreisung

Die Vertragsparteien müssen sich dazu verpflichten, ihre internen CO₂-Preise gemäß der Empfehlungen der High Level Commission on Carbon Prices anzuheben, bevor sie eine Abgabe zum Kohlenstoffgrenzausgleich einführen. Um die Einführung einer solchen Abgabe gerecht zu gestalten, müssen die Prinzipien der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung beachtet werden, damit Produzent*innen aus Ländern des Globalen Südens nicht ungerechtfertigterweise getroffen werden.

9. Verbreitung erneuerbarer Technologien erleichtern

Handelsabkommen müssen den Transfer von Technologien, die für die Bekämpfung des Klimawandels notwendig sind, erleichtern, statt ihn zu behindern. Dafür sollten sie zum einen das Ausstellen von Zwangslizenzen erlauben, die es Ländern des Globalen Südens ermöglichen Patentbestimmungen zu umgehen, um vollen Zugang zu essentiellen Klimatechnologien zu bekommen. Zum anderen sollten auch Verpflichtungen zu einem inländischen Wertschöpfungsanteil explizit gestattet werden, die es Ländern des Globalen Südens erlauben, eigene Kapazitäten in der Produktion erneuerbarer Technologien aufzubauen.

10. Beendigung von Subventionen für fossile Brennstoffe

Die Handelspartner sollten sich dazu verpflichten, Subventionen für fossile Brennstoffe zu beenden. Dafür ist es zunächst notwendig, einen Berichtsmechanismus für fossile Subventionen zu etablieren. Darauf aufbauend müssen die Vertragsparteien einen Zeitplan für den Ausstieg aus den Subventionen für fossile Brennstoffe vorlegen, der auch konkrete Maßnahmen beinhaltet, ärmere Bevölkerungsschichten vor negativen Auswirkungen zu schützen.

11. Ausgleichszölle auf ihre Umweltauswirkungen prüfen

Ausgleichszölle und Antidumping-Maßnahmen müssen dahingehend überprüft werden, welche Umweltauswirkungen sie haben. So haben solche Maßnahmen in der Vergangenheit dazu geführt, erneuerbare Technologien zu verteuern. Vor dem Erlassen solcher

Maßnahmen zum Schutz einheimischer Produzenten sollte ein Test überprüfen, ob sie tatsächlich im öffentlichen Interesse sind. Dieser Test sollte explizit auf die Auswirkungen auf Umwelt- und Klimaschutz eingehen.

III. Spielräume für nationale Umweltmaßnahmen erweitern

12. Öffentliche Dienstleistungen für den Umweltschutz einsetzen

Die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen darf nicht durch Privatisierungsbestimmungen in Handelsabkommen eingeschränkt werden. Stattdessen muss sichergestellt sein, dass die öffentliche Hand größtmöglichen Spielraum für die Umsetzung klimafreundlicher Ansätze hat. Statt die öffentliche Beschaffung zu liberalisieren, sollten Handelsabkommen dazu auffordern, diese nach strikten Nachhaltigkeitskriterien durchzuführen.

13. Rechte von Kleinbäuer*innen stärken

Um die Rechte von Kleinbäuer*innen zu stärken, müssen sich die Vertragsparteien dazu verpflichten, den Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft zu unterzeichnen und umzusetzen. Dieser erlaubt es Bäuer*innen, Saatgut für die eigene Nutzung aufzubewahren, und schützt ihr traditionelles Wissen. Zudem müssen Patentanmelder dazu verpflichtet werden, den Ursprung genetischer Ressourcen offenzulegen.

14. Verpflichtung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten

Um Umwelt- und Menschenrechtsverstößen von global operierenden Unternehmen Einhalt zu gebieten, müssen sich die Vertragsparteien dazu verpflichten, Gesetzgebung zu verpflichtenden unternehmerischen Sorgfaltspflichten einzuführen. Dazu gehört auch der Zugang zu Gerichten für Betroffene in den Heimatländern von Unternehmen, die gegen ihre unternehmerische Verantwortung verstoßen haben. Zudem muss durch Gesetze die Verfolgbarkeit und Transparenz von Lieferketten sichergestellt werden.

15. Keine Aufnahme von Investorenrechten

Weitreichende Investorenrechte und ihre Durchsetzung durch Investor-Staat-Schiedsverfahren können zu schweren Umwelt und Klimaschäden beitragen. Deshalb dürfen sie nicht in Handelsverträge aufgenommen werden. In einem Handelsabkommen sollten die

Vertragsparteien sich stattdessen dazu verpflichten, gemeinsam an einem multilateralen Instrument zur Auflösung von Investitionsverträgen zu arbeiten.

16. Ausnahmeklauseln müssen gesetzgeberischen Spielraum schützen

Generelle Ausnahmen, die es den Vertragsparteien erlaubt, vom Vertragstext abzuweichen, müssen auf das ganze Abkommen anwendbar sein. Sie müssen den Schutz der Umwelt und andere legitime öffentliche Ziele beinhalten und klarstellen, dass es im Recht der Vertragsparteien liegt, diese zu definieren und umzusetzen.

Impressum

Herausgeber:

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

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: +49 30 308 821 92

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

E-Mail: fabian.flues@power-shift.de

Co-Herausgeber:

Attac Deutschland

Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. – BUND

Forum Umwelt und Entwicklung

NaturFreunde Deutschlands e.V.

Autoren: Ciaran Cross (Studie), Fabian Flues (Factsheet)

Redaktion: Nico Beckert, Alessa Hartmann, Nelly Grotefendt, Lia Polotzek

Layout, Satz & Reinzeichnung:

Tilla Balzer | buk.design

Berlin, Oktober 2020

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.