Wien, 11.04.2018

(Faire) Handelsabkommen und Umweltschutz

Abstract für Track #10 – Momentum Kongress 2018

Von Pascal Schraml – pascalschraml@gmail.com

Einleitung Seit knapp 10 Jahren inkludiert die EU sogenannte „Nachhaltigkeitskapitel" in ihre Handelsabkommen. Diese Kapitel behandeln Fragen der Arbeitsstandards und des Umweltschutzes und enthalten üblicherweise eine Verpflichtung bedeutende internationale Konventionen und Abkommen einzuhalten (zB. ILO, Paris Agreement, Montreal Protocol). Außerdem wird es in einigen Fällen verboten beispielsweise Umweltstandards zu senken um Handel zu begünstigen. Während die Intentionen hinter diesen Kapiteln klar zu begrüßen sind, zeigt sich, dass, unter anderem durch fehlende oder zu schwache Durchsetzungsmechanismen (Dispute Settlement), in der Praxis speziell der Umweltschutz kaum gestärkt werden. Bis heute gibt es nicht einen bekannten Fall bei dem ein Verstoß gegen Umwelt- oder Arbeitsstandards zu einem formalen Streitbeilegungsmechanismus geführt hat. Deshalb stellt sich die Frage: Ist es wirklich möglich gerechteren und ökologisch nachhaltigeren Handel durch die Einbindung von Nachhaltigkeitskapiteln zu erreichen?

Grundidee Handel ist für Europa seit Jahrhunderten von zentraler Bedeutung. Außerdem sind Umwelt und Arbeitsstandards in Europa vergleichsweise hoch. Durch die Globalisierung wird die Verkettung dieser beiden Tatsachen teilweise als Wettbewerbsnachteil gedeutet, teilweise als moralisch verwerflich. Während in der EU – berechtigterweise – hohe Standards vorherrschen und beispielsweise Umweltschutz gesetzlich stark verankert ist, importiert die EU günstige Waren und Dienstleitungen aus ärmeren Ländern die weniger hohe Standards in diesen Bereichen aufweisen. Die Folge sind nicht selten ArbeiterInnen denen Billigstlöhne gezahlt werden und starke Umweltverschmutzung. Aus diesen Gründen und einem wachsenden Druck der Öffentlichkeit hat sich die EU dafür entschieden Nachhaltigkeitskapitel in die Handelsabkommen einzubauen. Die Idee Handelsverträge auch für nicht wirtschaftsbezogene Themen zu nützen ist dabei nicht neu. Menschenrechtsklauseln gibt es bereits seit über 20 Jahren in den Handelsabkommen der EU.

Probleme Gemeinsam ist den Menschenrechtsklauseln damals und den Nachhaltigkeitskapiteln (NHKK) heute jedoch eine äußerst begrenzte Durchsetzungsmöglichkeit. Während Investitionsschutzbestimmungen Zugang zu einem umfassenden Streitbeilegungsmechanismus und teilweise sogar zu Schiedsgerichten haben, ist die Streitbeilegung im Fall der NHKK stark beschränkt. Meist gibt es ein sogenanntes „Panel of Experts" das Mittel und Wege finden soll um den Streit beizulegen. Weiters sollen „Government Consultations" zwischen den Vertragsstaaten dazu führen, die Probleme auf diplomatischem Wege auszuräumen. Eine wirkliche Sanktion bei einem einem Verstoß einer Firma gegen einen im NHKK geregelten Umweltstandard oder eine ILO-Kernarbeitsnorm gibt es unter diesem Streitbeilegungsmechanismus nicht. Schlussendlich zeigt sich jedoch, dass es meist nicht einmal zu diesen „weichen" Mechanismen kommt. Das Vorbringen eines Anspruchs obliegt nämlich oft der Zivilgesellschaft in den betroffenen Ländern die sich in sogenannten „Domestic Advisory Groups" einbringen können. Obwohl die Einbindung der

Zivilgesellschaft und NGOs zwar grundsätzlich begrüßenswert ist, zeigt sich, dass diesen in der Praxis oft die Kapazität für ein effektives Monitoring fehlt. Diese Schlussfolgerung ergibt sich unter anderem daraus, dass es bis heute keinen Fall gibt, in dem tatsächlich ein Vergehen gegen ein NHKK vorgebracht wurde. Nun muss es nicht automatisch heißen, dass ein Streitbeilegungsmechanismus nicht funktioniert nur, weil er nicht häufig in Anspruch genommen wird. Dass es bisher jedoch keinen einzigen Fall dazu gab zeigt, dass etwas grundsätzlich falsch läuft und es daher Verbesserungen Bedarf. Denn dass es Verstöße gegen diese Normen gibt ist von vielen Seiten bestätigt.

Nicht zuletzt deutet die mangelnde Umsetzung und Durchsetzungsfähigkeit der NHKK darauf hin, dass es tendenziell eine gewisse Unvereinbarkeit zwischen einem globalen, auf Wachstum aufbauenden Produktionsnetzwerk und (sozialer) Nachhaltigkeit gibt. Daher stellt sich unter anderem die Frage, ob es überhaupt möglich ist im Rahmen von sehr stark auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten internationalen Handelsverträgen soziale und ökologische Fragen einzubinden.

Paper In meinem Paper möchte ich nach einer Einführung zu den Handelsverträgen der EU zunächst auf die Nachhaltigkeitskapitel, deren Möglichkeiten und Limits eingehen. Außerdem möchte ich kurz auf die derzeit stattfindende öffentliche Debatte eingehen, die die Europäische Kommission zur Verbesserung der Nachhaltigkeitskapitel gestartet hat. Anschließend möchte ich mich speziell den Streitbeilegungsmechanismen widmen und genauer erklären wo sich derzeit Defizite befinden. Daraus möchte ich Handlungsempfehlungen für zukünftige Verbesserungen ableiten. Schlussendlich möchte ich jedoch auch kritisch beleuchten, inwieweit Handelsverträge überhaupt zur Erreichung nicht-handlesbezogener Themenfelder geeignet sind.

Methoden Da dieses Paper an meine Masterarbeit, welche ich gerade zu selbigem Thema verfasse, angelehnt wäre, würde ich Methoden und wichtige Ergebnisse aus dieser übernehmen. Dies beinhaltet zunächst vor allem eine Analyse der NHKK und deren Streitbeilegungsmechanismen. Die Analyse würde sich dabei einerseits auf eigenständiges studieren der Vertrags- und Verhandlungstexte beziehen, sowie auf vorhandene Studien dazu. Andererseits würden Interviews die ich im Rahmen meiner Masterarbeit durchführe in das Paper einfließen. Diese Interviews sollen mir einen praktischen Einblick in die Umsetzung der NHKK geben und zeigen, wo verschiedene Akteure (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Mitgliedsstaaten, NGOs, etc.) Probleme sehen und welche Verbesserungsvorschläge sie machen.