

Nachhaltigkeitskapitel – die zarteste Versuchung seit es Neoliberalismus gibt.



Warum CETA und Co mit Nachhaltigkeitskapiteln nicht weniger gefährlich für Umwelt und Menschen werden.

Nachhaltige Entwicklung gehört zu den wesentlichen Zielen der Europäischen Union (EU) und ist somit Leitlinie für ihre Ausrichtung der Innen- wie auch Außenpolitik. Nicht zuletzt seit dem Beschluss über die UN Nachhaltigkeitsziele (SDGs) und dem Pariser Klimaabkommen in 2015 spielt der Begriff der Nachhaltigkeit in allen Politikbereichen eine immer wichtigere Rolle. Die EU Kommission (EU COM) ist auf europäischer Ebene für die Handelspolitik zuständig und hat mittlerweile auch spezifische Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung (auch bekannt als TSD-Kapitel / trade and sustainable development) in den Aufbau ihrer aktuellen Freihandelsabkommen eingefügt. Diese Kapitel passen zur neuen Handels- und Investitionsstrategie der Europäische Union mit dem Titel „Handel für alle“ (Trade for all)ⁱ. Im EU-Südkorea Abkommen aus dem Jahre 2011 befindet sich bereits das erste TSD-Kapitel. Auch fallen darunter beispielsweise im EU-Kanada Abkommen CETA (Comprehensive Economic Trade Agreement) die Kapitel 22 (Handel und Nachhaltige Entwicklung), 23 (Handel und Arbeit) und 24 (Handel und Umwelt).

Warum wird die Diskussion um Nachhaltigkeit und Handel immer wichtiger?

Doch nicht auch zuletzt aufgrund der Kontroverse rund um die transatlantischen Abkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) und CETA begehen

uns die Begriffe Nachhaltigkeit, nachhaltige Entwicklung und fairer Handel vermehrt in der Debatte um die EU-Handelspolitik. Akteure beider Seiten – sowohl FreihandelskritikerInnen, wie auch FreihandelsliebhaberInnen, versuchen derzeit ihre Vision für die Zukunft der EU-Handelspolitik zu verbreiten. Auch die EU Kommission bleibt als Hüterin der aktuellen Ausrichtung der Handelspolitik nicht untätig ihren Kurs im Lichte der öffentlichen Kritik an TTIP, CETA und Co zu verteidigen.

Somit setzt die EU Kommission mittlerweile auf eine stärkere Kohärenz zwischen Handels- und Entwicklungspolitik. Die TSD-Kapitel könnten eine entscheidende Rolle in diesem Prozess spielen, aber bisher haben sie keinerlei Wirkungsmacht, hauptsächlich weil sie keine Maßnahmen zur Durchsetzung ihrer teils auch sehr vage formulierten Forderungen enthalten. Zudem ändern sie nichts an der grundsätzlichen Ausrichtung der EU Handelspolitik. Das Machtungleichgewicht, welches umfassende Freihandelsabkommen durch weitreichende Liberalisierung gekoppelt mit Investorenrechten mit durchsetzungsstarken Mechanismus (ISDS – Investor-State-Dispute-Settlement oder auch ICS – Investment Court Systemⁱⁱ) mit sich bringen, wird nicht adressiert.

Dennoch spielen sie eine wichtige Rolle dabei die neue Generation von Freihandelsabkommen wie etwa CETA als

vermeintlich progressiv und somit zustimmungsfähig zu platzieren. Der progressive Anstrich, der CETA nicht zuletzt durch die Nachhaltigkeitskapitel verliehen wurde und die damit einhergehende massive Propagandawelle CETA als „ein sehr fortschrittliches Handelsabkommen“ⁱⁱⁱ, das „Rahmenbedingungen für fairen Handel“ setzt und eine Chance darstellt „die Globalisierung aktiv mitzugestalten“^{iv}, spielten eine entscheidende Rolle dabei die Zustimmung für ein vorläufiges Inkrafttreten des Abkommens im September 2017^v zu bekommen.

Auch im Wahlkampf 2017 bediente sich die deutsche SPD gerne dieser Rhetorik und übergang dabei Forderungen von der eigenen Basis und den Gewerkschaften, die CETA für nicht zustimmungsfähig befunden haben: „Hingegen ist es in intensiven Verhandlungen mit der neuen kanadischen Regierung gelungen, im Abkommen zwischen EU und Kanada (CETA) zukunftsweisende Regeln für den Schutz der Arbeitnehmerrechte, der öffentlichen Daseinsvorsorge und für einen fortschrittlichen Investitionsgerichtshof zu vereinbaren.“^{vi}

Aufgrund anhaltender starker Kritik aus Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft^{vii} versucht die EU COM sich also insbesondere in den Bereichen Nachhaltigkeitskapitel (TSD) und privater Paralleljustiz für Konzerne (auch bekannt u.a. als ISDS oder ICS) besser aufzustellen.

Die neue Generation der Freihandelsabkommen müsste aber, um ihrem rhetorischen Anspruch einer stärkeren Kohärenz zwischen Handels- und Entwicklungspolitik gerecht zu werden, die Liberalisierung des Handels davon abhängig

machen, dass alle Nachhaltigkeitsbestimmungen durchgesetzt und eingehalten werden, sowie dass das Machtverhältnis zwischen Konzerninteressen und Gemeinwohl besser ausbalanciert wird. Ob dies wirklich gewollt ist und in die Wege geleitet wird bleibt abzuwarten. Aber genau um dies überprüfen zu können, ist es wichtig den aktuellen Kurs der EU Kommission in punkto Nachhaltigkeitskapitel zu beobachten.

Was verspricht sich die Kommission von den Nachhaltigkeitskapiteln?

Im Juli 2017 zirkulierte die Kommission ein Non-Paper^{viii} zu den Nachhaltigkeitskapiteln in Handelsabkommen mit dem Ziel zu diesem Themenbereich die Meinung der Mitgliedsstaaten und ihrer Stakeholder einzuholen. Sie stützt sich dabei auf die Ausrichtung der EU Handelspolitik um folgende Anliegen der EU zu unterstützen: „Das Engagement der EU für eine faire, internationale, auf Regeln beruhende Ordnung auf der Grundlage hoher Standards, Zusammenarbeit und Stärkung multilateraler Institutionen.“^{ix}

Das Non-Paper schlägt zwei Optionen zur Verbesserung der TSD-Implementierung vor. Die erste Alternative (Option 1) setzt weitestgehend auf eine Beibehaltung der aktuellen Struktur mit wenigen kosmetischen Änderungen; der zweite Vorschlag (Option 2) befasst sich mit Sanktionen-Mechanismus ähnlich den Modellen in den Vereinigten Staaten oder Kanada. Aus dem Papier wird klar: Die EU Kommission würde Option 1 bevorzugen, was lediglich eine geringfügige Verbesserung des Status Quo mit sich brächte. Zudem lässt sich feststellen, dass

das Non-Paper mit seinen zwei Optionen einen sehr engen Ansatz wählt. Es finden sich keinerlei Verweise darauf, dass verschiedene zivilgesellschaftliche Vorschläge z.B. aus Deutschland in Betracht gezogen wurden^x.

Auch die Mitgliedsstaaten tragen diesen Kurs weiter mit, in dem sie die EU in ihrer gewählten Richtung (Option 1) bestärken und sich überwiegend gegen Sanktionen im Nachhaltigkeitskapitel aussprechen. Im Vordergrund stehen dafür eine bessere Einbindung der Stakeholder (darunter Zivilgesellschaft und Industrie) in Mechanismen, die keinerlei Verbindlichkeit und Durchsetzungskraft erzeugen können, sowie eine Bestärkung bestehender multilateralen Regelwerke (z.B. ILO).

Auch spielt die Argumentation gerne mit dem Bild der EU als Verteidigerin der freien Welt gegen den Vormarsch des Protektionismus. Die so genannte wertebasierte Agenda der EU Kommission, die auch im Diskussionspapier aufgeführt wird, geht Hand in Hand mit der Bewerbung einer vermeintlich progressiven EU Handelspolitik à la Freihandel für eine freie Welt.

Die neue Generation von EU-Handelsabkommen schließt nach wie vor den Einsatz von „state-to-state“ Streitbeilegungsmechanismen für die nachhaltige Entwicklung aus wie vielmals von Zivilgesellschaft gefordert, aber von der Kommission nur in einem Abkommen verankert (Cotonou-Abkommen aus dem Jahr 2000). Gegenwärtig kann eine Vertragspartei die andere Partei für Missachtung von Umweltverpflichtungen der gemeinsam getroffenen Vereinbarung nicht effektiv ansprechen und sanktionieren. Die jüngsten Freihandelsabkommen der EU mit Kanada, Südkorea, Kolumbien und Peru dienen als klare Beispiele, in denen die so genannten

Nachhaltigkeitskapitel auf eine niedrigere Ebene verbannt sind und somit ihre Verpflichtungen praktisch zahnlos sind. Selbst im Fall von EU-Korea, wo die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein explizites Ziel ist, ist das TSD-Kapitel nicht mit anderen Bereichen des Abkommens gleichgestellt.

Genau aus diesem Grund könnte dieser neuangestoßene Diskussionsprozess der EU Kommission eine gute Gelegenheit zum Wandel darstellen - eine Chance. Sofern diese Chance jemals ernsthaft ergriffen wird, könnte sie die Bereitschaft der EU zum Ausdruck bringen, ihre Verpflichtungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung mit ihren wirtschaftlichen Interessen gleichzustellen und zudem noch den Wirkungsgrad der EU Umweltpolitik stärken und ergänzen.

Die Debatte um ungezügelt Freihandelsabkommen wird sich zukünftig weiter verändern, nicht zuletzt aufgrund des massiven Widerstands und der Kritik gegenüber Abkommen wie CETA. Das entscheidende Wort in der derzeitigen und zukünftigen Debatte ist Durchsetzbarkeit. Und exakt in diesem Punkt scheiden sich die Geister von Kommission und Zivilgesellschaft erheblich.

Aber nur wenn es effektive Durchsetzungsmechanismen gibt können die gemeinsamen und multilateralen Bemühungen der EU im Bereich der nachhaltigen Entwicklung bedeutende Fortschritte erzielen.

Die Tendenz der EU Kommission ihren Ansatz im Non-Paper in den Vordergrund zu stellen wird auch von den Business-Lobbyverbänden unterstützt – kommt also nicht von ungefähr. Business Europe sagte dazu, sie hätten nichts

gegen Nachhaltigkeitskapitel, sofern diese die EU Verhandlungsposition nicht behindern. Sie sind der Ansicht, dass die EU also auf ein System der positiven Anreize setzen sollte, anstatt auf Sanktionen – kommt uns das bekannt vor?

Trade for all? – Handelspolitik für die großen Konzerne!

In ihrer in 2015 präsentierten Handels- und Investitionsstrategie „Trade for all – Handel für alle“ zeigen sich bereits erste Ansätze der EU Kommission mit den Nachhaltigkeitskapiteln einen neuen Champion auszubilden, der die Werte und positiven Erzählungen der Ausrichtung der EU Handelspolitik transportieren soll. Somit wird versucht ein Gegengewicht zur schwerwiegenden Kritik am Freihandel als Gefahr für Mensch und Umwelt zu etablieren: „Eines der Ziele der EU ist es, sicherzustellen, dass das Wirtschaftswachstum mit sozialer Gerechtigkeit, der Einhaltung der Menschenrechte, hohen Arbeits- und Umweltschutznormen sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit einhergeht.“^{xi} Doch können und sollten die Nachhaltigkeitskapitel nicht über die tatsächliche Rolle der Handels- und Investitionspolitik hinwegtäuschen: Noch immer werden diese Abkommen geschlossen, um Investitionen anzuziehen und die Wirtschaft anzukurbeln. Mit diesem Anreiz gehen die Partnerländer allerdings auch ein gewisses Risiko ein, sprich Nachhaltigkeitskapitel versuchen lediglich dieses Risiko einzugrenzen. Keinesfalls führen sie aber zu einer positiven Unterstützung von Investitionen und Entwicklung.

Stakeholder Beteiligung – aber wie?

Nach wie vor setzt die Kommission auch in der Beschreibung ihrer Nachhaltigkeitsagenda auf eine wolkige Sprache. Es soll zwar durchaus verbindliche Abmachungen geben in den TSD-Kapiteln auch zukünftiger Abkommen, doch leider sind diese weiterhin nicht durchsetzbar und bleiben daher folgenlos. In ihrem Diskussionspapier (Non-Paper) setzt sie als Entwicklungspotential der Nachhaltigkeitskapitel insbesondere auf den Ausbau der Stakeholderbeteiligung (sprich die Beteiligung von Interessensgruppen wie Zivilgesellschaft, aber auch Industrie). Die erwähnten Durchsetzungsmechanismen beschränken sich auf Beteiligungsmechanismen von Beratungsgruppe (auch unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, aber ebenfalls von Industrie), die durchaus Verbesserungsempfehlungen aussprechen können, diese haben aber wiederum keinen durchsetzbaren Charakter beziehungsweise können beispielsweise keine Sanktionen oder Strafzahlungen nach sich ziehen. Auch werden die Kapitel weder dem allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus (state-to-state) noch dem privaten Paralleljustizmechanismus für ausländische Investoren unterworfen, sondern explizit davon ausgenommen. (Vergleiche dazu beispielsweise CETA Kapitel 24.16 Punkt 1. “For any dispute that arises under this Chapter, the Parties shall only have recourse to the rules and procedures provided for in this Chapter.”)

Nachhaltigkeitskapitel im Test – Fallbeispiel CETA

Am 21. September 2017 traten die Teile des CETA Abkommens, die alleinig EU Kompetenz

betreffen, vorläufig in Kraft. CETA war von der EU Kommission (s.o.) als progressives Vorzeigabkommen gelobt worden. Doch halten die Nachhaltigkeitskapitel was sie versprechen?

Die EU Kommission verspricht mit CETA starke Regeln zum Schutz von ArbeitnehmerInnenrechten und der Umwelt. Doch tatsächlich ist der Arbeitsschutz in CETA schwach. In den Kapiteln zu nachhaltiger Entwicklung, Handel und Arbeit, sowie Handel und Umwelt finden sich lediglich vorsichtig formulierte Ansätze. Es gibt keine Verbindlichkeit im Namen von Nachhaltigkeitszielen wie beispielsweise der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, sondern der Wortlaut beschränkt sich auf die „Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, sowie „Handel zur Förderung des Umweltschutzes“. Auch finden sich in den Kapiteln die üblichen Nichtabsenkungsklauseln (23.4 und 24.5), in denen die Parteien sich dazu verpflichten ihre bestehenden nationalen Arbeits- und Umweltschutzgesetzgebungen nicht abzusenden, mit dem Ziel Handel und Investitionen zu fördern. Von einer möglichen Erhöhung von Umweltschutzstandards oder einer möglichen Ausweitung von ArbeitnehmerInnenrechte im Einvernehmen mit dem Vertrag findet sich keine Spur.

Und selbst wenn die Vertragspartner mit dieser Klausel brechen, so sieht der Vertrag keinen Sanktionsmechanismus vor, sondern lediglich unverbindliche Diskussionen und Empfehlungen.

Was es bräuchte:

Die Nachhaltigkeitsabkommen enthalten kaum neue Aspekte bzw. fassen meist nur schon bestehende Verpflichtungen auf und

bestärken diese. Leider sind auch viele Varianten der Nichtabsenkungsklausel (zBsp. in CETA) und auch die nicht explizite Verankerung des Vorsorgerechts so unzureichend, dass Absenkungen von Arbeits- und Umweltschutzstandards auch weiterhin möglich sind.

Im Kern sind die Nachhaltigkeitskapitel also eine Bestärkung bereits bestehender Bekenntnisse wie den internationalen Arbeitsnormen ohne weitere Konsequenzen. Um einen tatsächlichen Kurswechsel zu erwirken bräuchte es

- klar formulierte verbindliche und durchsetzbare Regeln, ggf. im Zusammenspiel mit einem Sanktionsmechanismus;
- keine Unterordnung der Nachhaltigkeitskapitel unter den restlichen Teil des Abkommens;
- keinen Schiedsgerichte, die Regulierungen im Sinne des öffentlichen Interesses angreifen können. Auch ein internationaler Schiedsgerichtshof löst dieses Problem nicht. Er regelt lediglich Verfahrensweisen, nicht aber das materielle Recht, das in den Abkommen verankert ist;
- **aber eigentlich ist klar:** die umfassenden Handelsabkommen und die Ausrichtung der EU Handelspolitik gehen in die falsche Richtung. Ein TSD-Kapitel ist keine Lösung für Schiedsgerichte wie der ICS-Mechanismus in CETA, Regulatorische Kooperation oder die Liberalisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die handelspolitische Agenda ist zu stark an den Wünschen der transnationalen Konzerne ausgerichtet und nicht nach den

Bedürfnissen der Menschen, Bürgerinnen und Bürgern gestaltet. Es braucht einen grundlegenden Wandel in der Handelspolitik und daran kann auch ein Nachhaltigkeitskapitel nichts ändern. Ohne Neuausrichtung bleiben sie was sie sind – nutzlose Feigenblätter. Die Kontroverse um Abkommen wie TTIP und CETA wird mit einer Debatte um mehr Nachhaltigkeit nicht verstummen.

Die süßen Versprechungen der Nachhaltigkeitskapitel müssen sich materialisieren, sonst sind sie nichts weiter als Camouflage – die Zivilgesellschaft ist also wieder mal in ihrer Rolle als *Watchdog* gefragt den aktuellen Kurs der Kommission zu beobachten und überprüfen.

Herausgeber und Kontakt

Forum Umwelt und Entwicklung
Marienstr. 19-20
10117 Berlin
info@forumue.de
www.forumue.de
Autorin: Nelly Grotefendt
Redaktion: Jürgen Maier

Das Forum Umwelt und Entwicklung koordiniert die Aktivitäten deutscher NGOs in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (DNR).

Stand: Oktober 2017

ⁱ Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF

ⁱⁱ Für eine weiterführende Analyse und Kritik dieser Mechanismen empfehlen sich u.a. „ICS auf dem Prüfstand“: <http://www.forumue.de/das-investitionsgerichtssystem-ics-auf-dem-pruefstand-der-eu-entwurf-ermoeglicht-auch-weiterhin-investorenklagen-gegen-umwelt-und-gesundheitsgesetze/> oder auch „Totgesagte leben länger – der ISDS-Zombie“: <http://www.forumue.de/totgesagte-leben-laenger-der-ids-zombie/>

ⁱⁱⁱ EU Handelskommissarin Cecilia Malmström „a very progressive trade agreement“ Übersetzung Nelly Grotefendt:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154956.pdf

^{iv} Frank-Walter Steinmeier, damaliger Außenminister und Bundestagsabgeordneter der SPD: <http://www.berliner-zeitung.de/24714250>

^v Dies trifft für die Teile des Abkommens zu, die in alleiniger EU Kompetenz liegen.

^{vi} Vgl. SPD Regierungsprogramm:

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf

^{vii} Für weitere Informationen und einer ausführlichen Analyse von CETA:

Making Sense of CETA. Verfügbar online unter:

<http://www.forumue.de/neue-studie-making-sense-of-ceta-ceta-lesen-und-verstehen-analyse-des-eu-kanada-freihandelsabkommens/>

^{viii} Non-paper of the Commission services: Trade and Sustainable

Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements

(FTAs): http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf

^{ix} „EU’s commitment to a fair, international, rules-based order based on high

standards, cooperation and strengthening of multilateral institutions.“

Übersetzung Nelly Grotefendt:

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1689>

^x U.a. kämen beispielsweise die menschenrechtliche Modelklausel in Frage:

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechtliche_Modelklausel.pdf

^{xi} Vgl. Trade for all S.24:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf