

NEUE ANSÄTZE FÜR HANDELSPOLITIK UND ENTWICKLUNG

HANDEL UND KLIMAWANDEL



SPE

Sozialdemokratische Fraktion
im Europäischen Parlament

Mit dieser neuen Broschüre setzt die Sozialdemokratische Fraktion die Reihe der Veröffentlichungen über „Neue Ansätze für die Handels- und Entwicklungspolitik“ fort. Erneut wollen wir externen Sachverständigen die Möglichkeit geben, sich an den Überlegungen zu dieser Thematik zu beteiligen und somit ihre Ansichten denen unserer Abgeordneten gegenüberzustellen. Damit wird eine Bereicherung unserer Vorschläge und Analysen gewährleistet. Diese vierte Broschüre ist dem derzeit zwischen reichen Ländern und Entwicklungsländern besonders kontrovers diskutierten Thema des Zusammenhangs zwischen Handel und Klimawandel gewidmet.

Vor dem Hintergrund der starken Zunahme des internationalen Handels sind die Akteure des internationalen Handels zwangsläufig mit dieser Frage konfrontiert. Allein der Verkehrssektor ist schon zu einem Drittel am Gesamtausstoß von Treibhausgasen beteiligt. Demzufolge muss die Handelspolitik der EU diesem Problem ein besonderes Augenmerk widmen, und wir sind gehalten, mit unseren Partnern der Frage nachzugehen, wie darauf reagiert werden kann.

Natürlich wollen wir die Öffnung des Handels nicht behindern und sind uns der Befürchtungen vor ungerechten Maßnahmen gegenüber den Entwicklungsländern, die für diese nicht hinnehmbar sind, bewusst. Wir wünschen einen regulierten Handel, der gemeinsam vereinbart wird, denn als Bewohner desselben Planeten, um dessen Schicksal es geht, liegt das in unserem gemeinsamen Interesse.

Die Sozialdemokratische Fraktion legt Wert darauf, dass zwischen der EU-Handels- und Umweltpolitik sowie den internationalen Bemühungen in diesem Bereich Kohärenz besteht. Sie fordert, dass das Kyoto-Protokoll von allen, vor allem aber von den USA ratifiziert wird, wobei Australien inzwischen auf dem richtigen Wege zu sein scheint, aber auch, dass ein anspruchsvolles Abkommen für die Zeit nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls unter Einbeziehung der gesamten internationalen Gemeinschaft, darunter der Entwicklungsländer, abgeschlossen wird. Unserer Ansicht nach müssen die WTO-Vorschriften eindeutig dem Abkommen über Klimaänderungen untergeordnet werden.

Nach Ansicht der Sozialdemokratischen Fraktion müsste die Europäische Union in alle ihre bilateralen und regionalen Handelsabkommen die Klimadimension einbeziehen und dazu ehrgeizige Umweltstandards aufstellen. Die EU könnte auch Fördermaßnahmen ergreifen, beispielsweise den zollfreien Zugang für Waren gewähren, bei deren Anwendung geringe Mengen an Treibhausgasen entstehen bzw. verbraucht werden. Sie könnte treibhausgasfreie Technologien zu „Händlerpreisen“ zur Verfügung stellen. Ferner sollte die EU wissenschaftliche Arbeiten zu den im Rahmen der Arbeitsteilung als bewährt ermittelten Verfahren auf den Weg bringen, die die Standortwahl von Zulieferbetrieben unter Berücksichtigung des Standorts der Endmontagewerke und die Standortwahl dieser Werke unter Berücksichtigung der Lage der wichtigsten Märkte betreffen.

In dieser Broschüre äußern sich David Martin (sozialdemokratisches MdEP, Mitglied des Ausschusses für internationalen Handel und des Sonderausschusses zum Klimawandel), Nathalie Bernasconi (Zentrum für internationales Umweltrecht) sowie Meena Raman und Charly Poppe (Friends of the Earth International), die unsere Überlegungen mit ihren Beiträgen bereichern und die Diskussion über das komplizierte Verhältnis zwischen Handel und Klimaänderung fördern werden. Wir laden Sie ein, unter folgender E-Mail-Adresse Stellung zu nehmen: pse-newtradethinking@europarl.europa.eu

Unsere nächste Broschüre wird das Thema „Freihandelsabkommen und Einbeziehung von Sozial- und Umweltstandards“ behandeln.

Harlem Désir

*Stellvertretender Vorsitzender
der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament*

Ökologischer Handel

David Martin

Sozialdemokratischer Abgeordneter, Mitglied des Ausschusses für internationalen Handel und des Nichtständigen Ausschusses zum Klimawandel

Eines ist unbestritten: Der Klimawandel stellt eine der stärksten Bedrohungen für die nachhaltige Entwicklung dar. Die Sozialdemokratische Fraktion hat mit ihrer 2006 erschienenen Publikation „Eine nachhaltige gemeinsame Energiepolitik für Europa. Empfehlungen an den Europäischen Rat“¹ bereits einen ersten Beitrag zum Reflexionsprozess geleistet. An dieser Stelle möchte ich konkreter auf die Debatte über Handel und Umwelt eingehen. Ist der internationale Handel Teil der Lösung zum Klimaschutz oder Teil des Problems?

Spontan würde man antworten, dass der Transport von Billionen von Tonnen Gütern rund um den Erdball einer der größten CO₂-Verursacher ist und damit zweifellos die Umwelt schädigt. Bei näherem Hinsehen auf einzelne Erzeugnisse stellen sich die Auswirkungen des Klimawandels jedoch vielschichtiger dar. Ich möchte hier drei Beispiele dafür anführen, wie der Handel eine positive Rolle bei der Bekämpfung des Klimawandels und bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung spielen kann: die so genannten Food Miles, den Handel mit Umweltgütern und Dienstleistungen sowie technische Vorschriften und Normen.

Food Miles

In Europa, und insbesondere in Großbritannien, sind unter den größeren Supermärkten einige dazu übergegangen, Lebensmittel mit „Food Miles“ – wörtlich „Lebensmittelmeilen“ – zu kennzeichnen. Damit wird dem umweltbewussten Verbraucher signalisiert, dass er nach Möglichkeit Produkte aus der Region kaufen sollte. Für die Landwirte in Afrika ist das natürlich ein Rückschlag, von Neuseeland einmal ganz abgesehen.

Allerdings verrät das Etikett nichts über den sozialen und wirtschaftlichen Nutzen des Erzeugnisses für das Exportland und die eventuellen ökologischen Vorzüge der dortigen Produktion gegenüber der heimischen. Der Verbraucher, der sich für niederländische statt für kenianische Rosen entscheidet, weiß vielleicht nicht, dass in Kenia eine Million Menschen ihren Lebensunterhalt mit Landwirtschaft und Gartenbau bestreiten. Ihm ist vielleicht auch nicht bekannt, dass die kenianischen Rosen trotz der Verkehrsemissionen beim Transport nach Großbritannien immer noch 80 % weniger CO₂ verursachen, weil sie unter natürlichen klimatischen Bedingungen produziert werden und nicht in Treibhäusern wie in Holland. Ähnlich verhält es sich bei neuseeländischem Lammfleisch. Einer Studie zufolge entsteht bei der Erzeugung in Neuseeland und beim Transport nach Großbritannien rund 70 % weniger CO₂ als bei der Erzeugung und Beförderung im Vereinigten Königreich.

Über den sozialen Nutzen und die Rentabilität der Produktion geben die simplen Labels, die viele große Lebensmittelketten verwenden, keinerlei Aufschluss. Kenia zählt zu den größten Befürwortern des Konzepts der „Fair Miles“, bei dem der Supermarktkunde Klimaschutzinformationen erhält, die auch soziale, wirtschaftliche und verschiedene ökologische Faktoren berücksichtigen. Wenn sich eine solche Kennzeichnung international durchsetzen könnte, wären die Verbraucher in der Lage, tatsächlich eine klimafreundliche Wahl zu treffen.

¹ <http://www.socialistgroup.eu>

Handel mit Umweltgütern

In der Ministererklärung von Doha wird „der Abbau bzw. die Abschaffung tarifärer und nicht-tarifärer Hemmnisse für Umweltgüter und –dienstleistungen“ gefordert. Obwohl „Umweltgüter und –dienstleistungen“ nicht eindeutig definiert sind, würde doch der Handel mit erneuerbaren Technologien (Solarzellen, Windturbinen usw.), energieeffizienten Erzeugnissen (z. B. energiesparende Kühlschränke oder Fernseher) und kohlenstoffarmen Brennstoffen gewiss in diese Rubrik fallen.

Die WTO hat ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, Listen von Erzeugnissen aufzustellen, die als Umweltgüter und –dienstleistungen anerkannt werden sollen. Die bisher eingegangenen Vorschläge reichen von Fahrrädern und Fahrradteilen (Schweiz) über Elektroloks (Europäische Union) und Glasisolierung (Japan und Neuseeland) bis hin zu Leuchtstofflampen (Kanada und USA).

Eine Liberalisierung des Handels mit derartigen Gütern und Dienstleistungen könnte dem Klimaschutz dienlich sein, weil sie durch die Beseitigung tarifärer und anderer Hemmnisse die Ausfuhr umweltfreundlicher Technologien fördert und die Kosten des Zugangs zu kohlenstoffarmen Produkten senkt.

Es ist noch viel Arbeit erforderlich, um eine gemeinsame Definition für Umweltgüter und -dienstleistungen zu finden und die Modalitäten für die Aktualisierung der betreffenden Listen festzulegen (angesichts des Technologiewandels könnten die heutigen Energiesparprodukte schon bald vergleichsweise ineffizient sein). Die Weltbank wies unlängst in ihrem Bericht über Handel und Klimaänderung darauf hin, dass die Entwicklungsländer durch einen verstärkten Schutz ihrer geistigen Eigentumsrechte Anreize für die Verbreitung sauberer Technologien schaffen sollten. Der Handel mit Umweltgütern und –dienstleistungen kann bei der Bekämpfung der Klimaänderung eine positive Rolle spielen, wenn er auf einer sorgfältigen Definition beruht und sensibel gehandhabt wird.

Technische Vorschriften und Normen

Die meisten Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nutzen die freiwillige Kennzeichnung als Instrument zur Förderung der Energieersparnis und zur Emissionsminderung. In praktisch allen OECD-Ländern existieren ergänzend dazu gesetzliche Mindestanforderungen an die Energieeffizienz bestimmter Haushaltsgeräte. Sie bewirken, dass die Geräte mit dem größten Verbrauch vom Markt genommen werden.

Das WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse untersagt zwar jegliche Diskriminierung aufgrund technischer Vorschriften, doch im Falle einer nichtdiskriminierenden Anwendung der jeweiligen Vorschriften steht der verstärkten Anwendung solcher Vorgaben nichts entgegen. Die Staaten sollten sich im Gegenteil um eine Verschärfung der Normen bemühen, damit die Hersteller wachsenden Effizienzanforderungen genügen müssen.

Technische Vorschriften haben den Vorteil, dass sie den Standard nicht nur im Importland, sondern auch im Erzeugerland anheben, denn die Hersteller dürften kaum eine Differenzierung zwischen Inlands- und Auslandsproduktion vornehmen. Die Fabrik in China, die allein einen Anteil von 40 % an der weltweiten Produktion von Mikrowellengeräten hat,

wird sicherlich etwaige Energieeffizienzvorschriften auf die Gesamtheit ihrer Erzeugnisse anwenden. Ideal wären internationale Normen, aber da es solche globalen Festlegungen nicht gibt, hindert nichts die Europäische Union daran, die Vorreiterrolle einzunehmen und bei allen Geräten vom Geschirrspüler bis hin zum Dampfbügeleisen einen höheren Wirkungsgrad zu fordern. Wenn 500 Millionen Verbraucher energiesparende Haushaltsgeräte verwenden, könnte das den CO₂-Ausstoß deutlich verringern.

Fazit

Der wohl naheliegendste Beitrag des Handels zum Klimaschutz wäre die Senkung der CO₂-Emissionen des Güterverkehrs durch die Eindämmung unnötigen Handels (wie im Falle schottischer Krabben, die zum Pülen nach Thailand geschickt und dann nach Schottland zurückbefördert werden), sowie durch Verwendung des effizientesten Verkehrsträgers (d. h. Bahn oder Schiff) und Verbesserung der Kraftstoffeffizienz der Verkehrsmittel.

Allerdings können nach Meinung der Sozialdemokratischen Fraktion auch zuverlässige Verbraucherinformationen, die dem mündigen Verbraucher umweltfreundliche Entscheidungen ermöglichen, zur CO₂-Reduzierung und gleichzeitig zur Solidarität mit den Entwicklungsländern beitragen. Außerdem sind wir der Auffassung, dass die EU mit Hilfe anspruchsvoller Normen und Vorschriften gegen „Stromfresser“ vorgehen kann. Die Förderung des Handels mit „Umweltgütern und -dienstleistungen“ durch Absenkung von Zöllen ermöglicht uns ein solidarisches Miteinander mit allen Akteuren im Kampf gegen die Klimaänderung.

Wir Sozialdemokraten sind der Auffassung, dass dieser Kampf nur gewonnen werden kann, wenn er auf weltweiter Solidarität beruht. Die Industrieländer müssen die Entwicklungsländer bei der Emissionssenkung stärker unterstützen. Maßnahmen dazu wären die bevorzugte Förderung von „grünen“ Projekten aus dem EU-Haushalt für handelsbezogene Hilfe, der Ausbau des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) im Rahmen des Kyoto-Protokolls und die Aufstockung der Mittel der globalen Umweltfazilität.

Vor dem Hintergrund des angestrebten Post-Kyoto-Abkommens müssen wir uns die WTO-Regeln anschauen und ermitteln, welche Veränderungen erforderlich sind, damit sie den Umweltbelangen hinlänglich Rechnung tragen. Vielleicht müssen wir uns auch dem Thema „steuerlicher Grenzausgleich“ zuwenden, um sicherzustellen, dass Trittbrettfahrer nicht belohnt werden und keine Produktionsverlagerung in Länder mit untragbar niedrigen Umweltstandards erfolgt.

Die Sozialdemokratische Fraktion ist der festen Überzeugung, dass sich die EU im Anschluss an Kyoto zu einer 80%igen Reduzierung der CO₂-Emissionen verpflichten sollte. Die genannten Maßnahmen sind nur erste Schritte auf diesem Weg und müssen mit weiteren Initiativen wie Ausweitung und Straffung des Emissionshandelssystems, Umstellung auf erneuerbare Energieträger und Schutz unserer Wälder verknüpft werden.

Der Handel ist nur ein Teil des Problems und kann daher nur ein Teil der Lösung sein. Dennoch können zielführende handelspolitische Maßnahmen nach Ansicht der Sozialdemokratischen Fraktion einen bedeutenden Beitrag zur Bekämpfung der Klimaänderung leisten.



Klimaänderung und internationaler Handel: die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels

Meena Raman

Generalsekretärin von Friends of the Earth Malaysia / Vorsitzende von Friends of the Earth International

Charly Poppe

Koordinator der Handelskampagne von Friends of the Earth Europe

„Lebt einfacher, damit andere einfach nur leben können“

Mahatma Gandhi

Die Verleihung des Friedensnobelpreises an Al Gore und den UN-Klimarat (IPCC) ist kein bahnbrechendes Ereignis – sie markiert lediglich den Höhepunkt einer Bewegung, die vor 40 Jahren begann. 40 Jahre ist es her, dass Umweltschutzorganisationen wie Friends of the Earth in aller Welt breitenwirksame Kampagnen starteten, um die Aufmerksamkeit auf die drohende Umweltkrise, die unwiederbringliche Schädigung der Biosphäre und Atmosphäre unseres Planeten und insbesondere auf die steigenden Konzentrationen von Luftschadstoffen wie CO₂ zu lenken. Noch vor nicht allzu langer Zeit wurden wir als „Schwarzseher“ und „Panikmacher“ betitelt. Heute hat die Klimakatastrophe bekanntlich schon ihren Anfang genommen.

Nach Auffassung von Friends of the Earth sind Klimakrise und Entwicklungskrise untrennbar miteinander verbunden. Die Eindämmung der globalen Erwärmung und die nachhaltige Entwicklung sind zwei Herausforderungen für die Menschheit, die gleichzeitig in Angriff genommen werden müssen, weil es sich um zwei Seiten einer Medaille handelt.

Außerdem sind wir überzeugt, dass der Kampf gegen die globale Erwärmung nicht nur Sache der Umweltpolitiker ist. Er erfordert einschneidende Reformen in ALLEN Politikbereichen, und hier kommt der Handel ins Spiel.

Die Diskussion zum Thema „Handel und Klimaänderung“ begann in Europa im Jahre 2006, als von ganz unterschiedlichen Seiten² teils aus wettbewerblichen und teils aus moralischen Gründen die Erhebung einer „Kyoto-Steuer“ an der EU-Grenze gefordert wurde.

Inzwischen wurde dieser Vorschlag vom EU-Handelskommissar als „politisch schlechter Stil“ zurückgewiesen, und der Akzent der Debatte hat sich auf die „wechselseitige Ergänzung“ von Handels- und Klimaschutzmaßnahmen verlagert.

² Beteiligt waren die französische Regierung, die Zementindustrie, die Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt der Europäischen Kommission, NRO u. a.

Es wurde betont, dass die Liberalisierung bei „Umweltgütern und –dienstleistungen“ und die „grünen Technologien“ einen Beitrag zur Klimaverbesserung und zur Anpassung an den Klimawandel leisten können. Ein weiteres Argument lautet, dass die Öffnung der Strommärkte mehr Energiesicherheit, mehr Effizienz und den nötigen Anreiz für die Herausbildung eines Marktes für erneuerbare Energien mit sich bringt. Nachdrücklich gefordert wurde auch die Liberalisierung des Handels mit Biokraftstoffen als Mittel zur Senkung der Kohlenstoffemissionen des Verkehrs (obwohl diese Idee in den letzten Monaten herbe Rückschläge erlitten hat).

Und auch die alte Theorie, dass die Handelsliberalisierung das Wachstum und damit die Wohlfahrt fördert, was wiederum dem Umweltbewusstsein und letztlich der Umweltpolitik zugute kommt, erlebt gegenwärtig ein Comeback, obwohl sie sich als trügerisch und nachweislich falsch erwiesen hat.³

Deshalb wollen wir die Theorie und die wohlgemeinte „wechselseitige Ergänzung“ für einen Augenblick beiseite lassen und auf die wirklich brennenden Fragen zu sprechen kommen. Machen wir uns nichts vor: Politik ist selten aus einem Guss, und zwischen Klima- und Handelspolitik gibt es eine ganze Reihe potenzieller und tatsächlicher Spannungen und Konflikte.

Handel und Klima: Spannungen und Zielkonflikte

Zunächst einmal möchten wir hervorheben, dass das jetzige Handelssystem und der Liberalisierungsdruck nach Ansicht von Friends of the Earth „*Triebfedern*“ des Klimawandels sind. Die vorherrschenden Handelsstrukturen und die Ideologie des „freien Marktes“ leisten einem Entwicklungsmodell Vorschub, das auf nicht nachhaltigen Produktions- und Verbrauchsmustern in einer von fossilen Brennstoffen abhängigen Wirtschaft beruht. Kernstück dieses Modells, das keine Rücksicht auf natürliche Grenzen nimmt und die Kosten der Verschmutzung externalisiert, ist die ungebremste Entwicklung von Wachstum und Konsum, so auch im Export- und Importsektor.

Während knappe Ressourcen verwendet werden, um die Habgier einer Handvoll Reicher zu befriedigen, wird der in Armut lebenden Mehrheit ein menschenwürdiges Leben versagt. Überdies verursachen die Reichen mit ihren unsinnigen Wünschen hohe Treibhausgasemissionen, während die Armen, die für die Klimaänderung am wenigsten verantwortlich sind, den Preis in Form von Klimakatastrophen zu zahlen haben.

Die EU fungiert bei den globalen Klimaverhandlungen als Wegbereiter, und das ist anerkennenswert. In den letzten Jahren hat sich die EU (im Gegensatz zu den Regierungen bestimmter Staaten) anspruchsvolle verbindliche Ziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen gesetzt und damit sowohl ein positives Beispiel für andere Staaten gesetzt als auch positive Marktsignale vermittelt. Allerdings werden diese Bemühungen durch viele andere EU-Maßnahmen untergraben.

³ Diese Theorie, so geradlinig sie auch sein mag, stellt lediglich eine moralische Rechtfertigung für die Handelsliberalisierung dar und hat nichts mit der Realität zu tun. Schauen Sie nur unser Netzwerk an: Die meisten Gruppen von Friends of the Earth sind in den „südlichen“ Entwicklungsländern beheimatet. Ist das nicht ein Anzeichen für Umweltbewusstsein? Und schauen Sie sich dann die Welt an, wie sie ist: Einige der Länder, die den höchsten Schadstoffausstoß verursachen und am wenigsten auf die Umwelt achten, sind, betrachtet man ihr BIP, am wohlhabendsten.

Welche Widersprüche gibt es?

„Globales Europa“ heißt der neue Rahmen für die Handelspolitik der EU. Er stellt die „Wettbewerbsfähigkeit“ und den Marktzugang vor alle anderen Belange. „Globales Europa“ setzt im Wesentlichen auf Deregulierung und Marktöffnung. Mit ihrer Initiative zur Beseitigung „nichttarifärer Hemmnisse“ und insbesondere von Ausfuhrsteuern läuft die EU Gefahr, alle nationalen Gesetze, Maßnahmen und Vorschriften, die der Eindämmung oder Verhinderung des Klimawandels dienen, zu unterlaufen oder zum Stillstand zu bringen (beispielsweise Subventionen zur Förderung erneuerbarer Energie, Normen für Energieeffizienz, Ausfuhrbeschränkungen für „klimasensitive“ Erzeugnisse wie illegal geschlagenes Holz usw.). Das beeinträchtigt nicht nur die Klimapolitik, sondern schränkt auch den „Entwicklungsraum“ der armen Länder ein.

Wir kennen heute die Zusammenhänge zwischen dem Klimaschutz und der Erhaltung natürlicher Ressourcen wie insbesondere der Waldbestände. Dennoch gefährdet die EU eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung, indem sie die Liberalisierung des Handels mit natürlichen Ressourcen im Rahmen des Kapitels NAMA (Marktzugang für Nicht-Agrarerzeugnisse) der WTO-Verhandlungen und zunehmend auch in bilateralen Handelsabkommen zulässt.

Ferner verfolgt die EU bei den GATS-Verhandlungen eine Marktzugangsgenda, die ihr den Zugriff auf die Energiemärkte der Entwicklungsländer ermöglichen soll. Dieses Vorgehen, das manchmal unter dem Etikett der „Versorgungssicherheit“ daherkommt, hilft der EU nicht bei der Verringerung ihrer Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und ihres Energieverbrauchs, sondern bewirkt so ziemlich das Gegenteil. Dasselbe gilt für andere Verhandlungsbereiche wie Investitionen, öffentliches Auftragswesen, Landwirtschaft, geistige Eigentumsrechte usw. Bei all diesen Verhandlungen geht es um die Stärkung der Rechte der Investoren und der Privatwirtschaft und die Schwächung der Rolle des Staates.

Ein weiteres Hindernis für die Förderung klimafreundlicher Technologien in den Entwicklungsländern ist das Beharren der EU auf der Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte. Wenn die Entwicklungsländer Kurs auf eine kohlenstoffarme Zukunft nehmen sollen, sind Technologietransfer und vor allem Technologieaneignung unerlässlich. Aufgrund des Schutzes der geistigen Eigentumsrechte sind aber Produkte und Verfahren heute patentiert und schwer zugänglich. Der größte Anreiz für einen Transfer klimafreundlicher Technologien wäre die Abschaffung der entsprechenden geistigen Eigentumsrechte und die Aushandlung von „TRIPs-minus“-Abkommen.

Die neomerkantilistische Handelspolitik der EU, gekennzeichnet durch eine erzwungene Liberalisierung in den Sektoren, an denen sie ein offensives Interesse hat, und protektionistische Maßnahmen in den Bereichen, in denen sie dem globalen Wettbewerb ausgesetzt ist, hat in den Entwicklungsländern ohne Frage weit verbreitetes Misstrauen hervorgerufen. Dies beeinträchtigt die Klimaverhandlungen, bei denen die Entwicklungsländer zum Teil deswegen keine verbindlichen Zusagen machen wollen, weil die EU mit zweierlei Maß misst. Nicht zuletzt stellt die Liberalisierung des Handels keine Antwort auf die ungerechte Verteilung von Umweltraum dar, die von jeher zugunsten der reichen Länder verschoben war.

Alternativlösungen

Was sollten die Handelspolitiker in der EU beachten?

Wir brauchen einen Paradigmenwechsel in Europa. Es ist an der Zeit, dass sich die EU von ihrem tradierten Entwicklungsszenario, das kurzfristig und unternehmensfreundlich ist, verabschiedet. Sie muss ihre historische Schuld, die sie gegenüber den armen Ländern in ökologischer Hinsicht und bei den CO₂-Emissionen hat, abtragen und zunächst einmal die eigenen Emissionen senken. Es ist unangebracht, wenn die EU von der „Abkopplung der CO₂-Emissionen vom Wirtschaftswachstum“ spricht, weil sie dadurch nicht wesentlich von ihrem der Nachhaltigkeit entgegenstehenden Entwicklungskurs abgeht. Eine wirkliche Veränderung wäre die „Abkopplung“ des Wirtschaftswachstums von der Ausbeutung von Ressourcen und Menschen. Das muss keine Utopie sein: Jüngste Untersuchungen von Friends of the Earth und der New Economics Foundation zeigen, dass Wohlfahrt in Europa nur wenig mit dem Verbrauchsniveau zu tun hat.⁴ In den skandinavischen Ländern wird eine effiziente Ressourcennutzung geschickt mit der Förderung des menschlichen Wohls verknüpft. Anders gesagt: Das grundlegende Problem in Europa ist der allgegenwärtige übermäßige Verbrauch. Die Europäer müssen zu einem weniger ressourcenabhängigen Lebensstil finden. Politisch gesehen ist das eine regelrechte Kulturrevolution, eine Abkehr von der Fixierung auf technische Lösungen.

Zur Handelspolitik ist zu sagen, dass die EU das „Globale Europa“ ad acta legen und für einen *gerechteren* und *besseren* Handel eintreten muss. Sie muss die Handelsströme *eindämmen* und dafür sorgen, dass die europäischen Unternehmen die Kosten des Klima- und Umweltschutzes und die volkswirtschaftlichen Kosten über den Preis ihrer Erzeugnisse internalisieren. Emissionssenkungen sollten in der gesamten Wertschöpfungskette von der Produktion über den Transport bis hin zum Verbrauch und zur Entsorgung angestrebt werden. *Besserer Handel* bedeutet aber auch *weniger Handel*. Unserer Auffassung nach sollte die EU, anstatt den internationalen Handel um jeden Preis zu fördern, die lokale Wirtschaft in Europa, aber auch in den Entwicklungsländern stärken. Das wäre ein kluger Beitrag zur Schaffung wirklich autarker und nachhaltiger Volkswirtschaften mit geringem Ressourcenverbrauch.

⁴ Tompson S., Abdallah S., Marks N., Simms A. und Johnson V., *The European Happy Planet Index*, Friends of the Earth and New Economics Foundation, 2007, <http://www.happyplanetindex.org>.

Klimawandel und Handel: Wie die Handelsregeln zugunsten der Bemühungen um Bekämpfung der Klimaänderung eingesetzt werden müssen

Nathalie Bernasconi-Osterwalder

Zentrum für internationales Umweltrecht (CIEL)

Mit der sich immer stärker durchsetzenden Einsicht in die katastrophalen Auswirkungen des Klimawandels erhält die Debatte um das Verhältnis von Handel und Umwelt neue Impulse. So steht wie von Zauberhand der Klimawandel plötzlich im Zentrum der Aufmerksamkeit der internationalen Politik, des internationalen Rechts und der internationalen Institutionen. Seit der Annahme der UN-Klimarahmenkonvention 1992 und des Kyoto-Protokolls im Jahre 1997 widersetzen sich mehrere Staaten den Bemühungen, dieses weltweite Problem wirksam anzugehen, was sich nachteilig auf die internationalen Handelsgespräche über die enge Verflechtung von Handel und Umwelt auswirkt. Aufgrund der Befürchtung, dass Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur notwendigen Anpassung Konsequenzen für die Handelsströme und die internationale Handelsordnung haben könnten, ist es den Unterhändlern nicht gelungen, bei der Klärung des Zusammenhangs von Handels- und Umweltpolitik sowie zwischen Handel und Klimawandel einen gemeinsamen Nenner zu finden. Damit die Handelsordnung wirksame Politiken zur Bekämpfung des Klimawandels auf globaler Ebene befördert bzw. dieser zumindest nicht im Wege steht, muss der Zusammenhang zwischen Handel und Umwelt deutlich herausgearbeitet werden.

Stärkung des Grundsatzes der wechselseitigen Ergänzung

Auf der Ministerkonferenz von Doha im Jahre 2001 nahmen die Handelsminister Verhandlungen über das Verhältnis zwischen WTO-Regeln und multilateralen Umweltübereinkommen auf, um Klarheit über dieses Verhältnis zu erlangen und zu verhindern, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit multilateralen Umweltübereinkommen als Verstoß gegen die WTO-Regeln bewertet werden. Die Verhandlungen verliefen jedoch in eine völlig andere Richtung als von vielen erwartet, da ein Großteil der Verhandlungsteilnehmer offenbar vor allem die potenziellen Auswirkungen multilateraler Umweltübereinkommen auf das internationale Handelssystem im Blick hatte. Bei den Umweltschützern löste dies große Enttäuschung aus.

Die Frage lautet, ob das neu erstarkte Umweltbewusstsein frischen Wind in die festgefahrene Debatte um Handel und Umwelt bringen kann. Leider deutet nur wenig darauf hin. Obwohl Handelsverantwortliche und das WTO-Sekretariat verkünden, dass sich die WTO in die Bemühungen um den Kampf gegen den Klimawandel maßgeblich einbringen möchte, scheint es in Sachen Achtung der Klimaschutzregelungen sowie Formalisierung und Umsetzung des Grundsatzes der wechselseitigen Ergänzung kaum Fortschritte zu geben. Stattdessen befassen sich die Handelsverantwortlichen mit so genannten Win-Win-Lösungen wie der Beseitigung und dem Abbau von Handelsschranken für klimafreundliche Produkte und Technologien und ignorieren dabei Probleme einer potenziellen abschreckenden Wirkung der WTO-Regeln auf die Klimapolitik. Wenn die WTO internationale Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels aufrichtig unterstützen möchte, so müssen die WTO-Mitglieder offiziell erklären, dass ihnen der Ernst des Klimawandels bewusst ist, dass Handels- und Klimaschutzregelungen sich gegenseitig ergänzen und die WTO-Regeln daher nicht so aufgefasst werden dürfen, als würden sie weltweite Bemühungen um die Eindämmung des Klimawandels oder um eine entsprechende Anpassung behindern.

WTO und Klimaschutz: Rückhalt oder Hemmschuh?

Bei vielen Maßnahmen, die Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Klimaschutzregelungen ergreifen wollen, herrscht zu große Ungewissheit, ob sie nach den WTO-Regeln zulässig sind. Dieses Spannungsverhältnis wird wohl auch mit einer künftigen Regelung für die Zeit nach 2012 nicht beseitigt werden. Im Rahmen einer fachlichen und juristischen Debatte wird derzeit geprüft, inwieweit sich Klimaschutzmaßnahmen verschiedenster Art mit den WTO-Regeln im Einklang befinden. Beispielsweise bezweifeln einige Handelsexperten die Rechtmäßigkeit von Standards oder Kennzeichnungen, aus denen die Art der Produktherstellung hervorgeht (z. B. hinsichtlich des „CO₂-Fußabdrucks“), während andere der Auffassung sind, dass derartige Standards in den WTO-Regeln nirgendwo untersagt werden. Tatsächlich lässt sich aus den Entscheidungen der WTO ablesen, dass sie Standards und Kennzeichnungen auf Basis der Produktionsverfahren durchaus positiv gegenübersteht. Dennoch bleibt die Furcht, nach den WTO-Regeln zur Verantwortung gezogen zu werden. Ungewissheit herrscht auch im Hinblick auf die WTO-Vereinbarkeit des so genannten steuerlichen Grenzausgleichs, der zur Kompensation von Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von CO₂-Steuern verwendet wird. Dies sind nur zwei Beispiele, doch es gibt noch sehr viel mehr. Gleichzeitig sind aber selbst dann, wenn Unvereinbarkeit mit den Regeln a priori festgestellt wird, im WTO-Rahmen Ausnahmeregelungen vorgesehen, wonach den Mitgliedern die Verletzung von WTO-Regeln gestattet ist, wenn die entsprechenden Maßnahmen dem Umweltschutz dienen.

Die Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln wird erst dann zum Problem, wenn sich ein WTO-Mitglied gegen die Klimaschutzmaßnahme eines anderen Mitglieds wendet, denn in diesem Fall müsste ein WTO-Streitbeilegungsgremium eine Auslegung der Regeln vornehmen. Wie bereits erläutert, besteht oftmals ein gewisser Spielraum nach allen Richtungen. Eine Erklärung, in der bekräftigt wird, dass die Handelsregeln Anstrengungen zur Bekämpfung der Klimaänderung unterstützen sollen, würde hier den Schlichtern als Richtschnur dabei

dienen, eine Auslegung im Sinne der internationalen Bemühungen gegen die Klimaänderung zu finden, anstatt diese Bemühungen zu torpedieren. Dieser Ansatz wurde bereits im Fall „USA – Verbot der Einfuhr bestimmter Garnelen und Garnelenprodukte“ verfolgt, als das WTO-Berufungsgremium die WTO-Normen im Sinne der Verfolgung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung durch den Mitgliedstaat sowie des Ziels der internationalen Gemeinschaft, die Umwelt zu schützen, auslegte. Der Ansatz des Berufungsgremiums reicht jedoch nicht aus, um zu gewährleisten, dass sich auch künftige Gremien für eine Lösung einsetzen, die den internationalen Umweltschutzbemühungen dienlich ist. Auf welchen Füßen der Ansatz des Berufungsgremiums steht, zeigte sich deutlich im Fall EC-Biotech, bei dem ein Gremium entschied, dass es bei der Beurteilung nur dann ein anderes internationales Übereinkommen heranziehen müsse, wenn sämtliche in den Streitfall verwickelten WTO-Mitglieder auch diesem Übereinkommen angehören. Da die Mitgliedschaft in der WTO und die Zugehörigkeit zu multilateralen Umweltübereinkommen (einschließlich im Bereich Klimawandel) niemals völlig übereinstimmen, würde dies bedeuten, dass WTO-Gremien multilaterale Bestrebungen zur Lösung globaler Umweltprobleme praktisch ignorieren können, was nicht nur der Entscheidung des Berufungsgremiums, sondern auch dem Grundsatz der wechselseitigen Ergänzung zuwiderlaufen würde.

Der Weg in die Zukunft: alle Optionen offen lassen

Es gilt also, den kritischen Spannungszustand zwischen Klimawandelpolitik und internationaler Handelspolitik so zu lösen, dass die Handelsregeln die Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner potenziell katastrophalen Auswirkungen unterstützen. Dabei reicht es nicht aus, wenn die Handelsverantwortlichen Lösungen aushandeln, die einen besseren Marktzugang für „klimafreundliche“ Waren und Technologien zur Folge haben. Schließlich kann jedes Land ohnehin seine Grenzen einseitig zu diesem Zwecke öffnen. Vielmehr müssen die Handelsverantwortlichen dafür sorgen, dass die aktuellen WTO-Regeln den Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zu den nötigen Anpassungen tatsächlich entgegenkommen, indem mögliche Stolpersteine und Unwägbarkeiten, die es im derzeitigen WTO-Rahmen gibt, beseitigt werden.

Unser vorrangiges Ziel muss die Schaffung einer starken und nachhaltigen globalen Klimaschutzregelung sein. Daher sollten sich die mit dem Klimaschutz befassten Unterhändler im Moment nicht um die Unwägbarkeiten der aktuellen Handelsregeln kümmern, sondern stattdessen eine Einigung auf einen möglichst guten Plan herbeiführen, mit dem das vermutlich größte globale Umweltproblem, dem die Menschheit je gegenüberstand, bewältigt werden kann. Zu diesem Plan werden zweifellos Maßnahmen mit Auswirkungen auf den internationalen Handel gehören, doch besteht kein Grund zu der Annahme, dass der Plan nur deshalb nicht mit den WTO-Regeln vereinbar ist, weil er auch Maßnahmen enthält, die den Handel betreffen. Ganz im Gegenteil: Die WTO-Regeln sind so flexibel, dass sie Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes Rechnung tragen können. Zudem enthält die UN-Klimarahmenkonvention bereits eine Sicherungsklausel gegen die Nutzung von Klimaschutzmaßnahmen zu rein protektionistischen Zwecken, heißt es doch, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimaänderungen „weder ein Mittel willkürlicher oder ungerechtfertigter Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels sein“

dürfen. In diesem Sinne will auch die WTO die handelsbezogenen Umweltschutzmaßnahmen, die zulässig sind, von denen trennen, die nicht zulässig sind. Über dieses Maß hinauszugehen und komplizierte juristische Streitereien über Formulierungen und Entscheidungen der WTO hinsichtlich der Einhaltung ihrer Regeln zu führen, ist derzeit nicht erforderlich. Die Aufgabe der Klimaschutzunterhändler ist kompliziert genug, und so sollten sie ihre wertvolle Zeit nicht darauf verwenden, sich den Kopf über die WTO zu zerbrechen.

Andererseits könnten die Verhandlungsführer bei den Handelsgesprächen die Klimaschutzverhandlungen dadurch unterstützen, dass sie das Verhältnis zwischen Handels- und Klimaschutzregelungen klarstellen. Sie könnten den Grundsatz der wechselseitigen Ergänzung stärken, indem sie deutlich machen, dass die WTO-Streitbeilegungsgremien bei der Auslegung des WTO-Rechts multilaterale Bemühungen zur Bekämpfung des Klimawandels nicht einfach ignorieren dürfen, sondern stattdessen die Klimaschutzregelungen zu achten haben. Außerdem könnten die Verhandlungsführer der Welthandelsgespräche diesen Ansatz dadurch ergänzen, dass sie Vermutungen zugunsten von Maßnahmen aufstellen, die entsprechend multilateraler Umweltübereinkommen, einschließlich der Klimaschutzregelung, ergriffen wurden.

www.socialistgroup.eu
www.socialistgroup.mobi

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu