

Materialien

Jun.-Prof. Dr. Cathrin Zengerling, LL.M.

Stärkung von Klimaschutz und Entwicklung durch internationales Handelsrecht

Expertise für das WBGU-Hauptgutachten
„Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz
zur Integration“

Berlin 2020

Stärkung von Klimaschutz und Entwicklung durch internationales Handelsrecht

Eine Untersuchung des Rechts der WTO, regionaler Freihandelsabkommen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU unter besonderer Berücksichtigung nachhaltiger Landnutzung

Expertise

im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderung

Jun.-Prof. Dr. Cathrin Zengerling, LL.M.
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Stand: Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
A. Gegenstand der Untersuchung	1
B. Umwelteffekte des internationalen Handels	1
C. Welthandelsorganisation und GATT	5
I. Entstehung, Funktion und Status quo	5
II. Umwelt- und Klimaschutz	7
III. Entwicklungspolitik.....	10
IV. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes auf internationaler Ebene	11
V. Exkurs: ACCTS – Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability	14
VI. Spielraum für Umwelt- und Klimaschutz auf nationaler und regionaler Ebene	14
1. Maßnahmen gegen den „regulatory chill“-Effekt	15
2. Zertifizierungspflicht für Forst- und Agrarimporte.....	16
3. Border Carbon Adjustment (BCA)	20
4. Klimaklubs.....	20
D. Regionale Freihandelsabkommen	22
I. Entstehung, Funktion und Status quo	22
II. Umwelt- und Klimaschutz	26
III. Entwicklungspolitik.....	32
IV. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes	34
E. Exkurs: Investitionsschutzabkommen	40
I. Entstehung, Funktion und Status quo	40
II. Umwelt-, Klimaschutz und Entwicklungspolitik	40
III. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes.....	42
F. EU Economic Partnership Agreements (EPA)	44
I. Entstehung, Funktion und Status quo	44
II. Umwelt- und Klimaschutz	47
III. Entwicklungspolitik.....	51
IV. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes	53
G. Zusammenfassung der Ergebnisse	58
I. Welthandelsorganisation und GATT.....	58
II. Regionale Freihandelsabkommen	60
III. Investitionsschutzabkommen.....	62
IV. EU Economic Partnership Agreements	62
Interviews	66
Literaturverzeichnis	66

Abkürzungsverzeichnis

- ACCTS – Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability
- AfCFTA - African Continental Free Trade Area (Panafrikanische Freihandelszone)
- APS – Allgemeines Präferenzsystem
- BCAs – Border Carbon Adjustments
- CARIFORUM – Karibisches Forum (Untergruppe der AKP Gruppe)
- CBD – Convention on Biological Diversity (Übereinkommen über die biologische Vielfalt)
- CCS – Carbon Capture and Storage (CO₂-Abscheidung und -Speicherung)
- CETA – Comprehensive Economic and Trade Agreement (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU – Kanada)
- CITES – Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen)
- DAG – Domestic Advisory Group (interne beratende Gruppe)
- DSB – Dispute Settlement Body
- EAC EPA – East African Community EPA
- EPA – Economic Partnership Agreement (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen)
- EPD – Environmental Product Declaration
- EPI – Environmental Performance Index
- ESA EPA – Eastern and Southern Africa EPA
- FLEGT – Forest Law Enforcement, Governance and Trade
- GATS – General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
- ICSID – International Center for the Settlement of Investment Disputes (Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten)
- ICT – Information and Communication Technology
- MEAs – Multilateral Environmental Agreements (Multilaterale Umweltschutzabkommen)
- NAAEC – North American Agreement on Environmental Cooperation (Nordamerikanisches Abkommen über die Umweltzusammenarbeit)
- NAFTA – North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen)
- NDCs – Nationally Determined Contributions (national festgelegte Beiträge unter dem Pariser Übereinkommen)
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
- PPMs – Process and Production Methods (Prozess- oder Produktionsmethoden)
- REDD – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation

RTAs – Regional Trade Agreements (regionale Freihandelsabkommen)

SACU – Southern African Customs Union

SADC EPA – Southern African Development Community EPA

SCM Agreement – Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (Subventionsübereinkommen)

SDGs – Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)

SPS Agreement – Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (Übereinkommen über die Anwendung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen)

TBT Agreement – Agreement on Technical Barriers to Trade (Übereinkommen über technische Handelshemmnisse)

TED – Turtle excluder device

TFA – Trade Facilitation Agreement (Abkommen über Handelserleichterungen)

TPRM – Trade Policy Review Mechanism

TRIMs Agreement – Agreement on Trade-Related Investment Measures (Abkommen für Investitionsmaßnahmen)

TRIPS Agreement – Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des Geistigen Eigentums)

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)

UNEP – United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen)

WRI – World Resources Institute

WTO – World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

A. Gegenstand der Untersuchung

Die Expertise wurde als Teilprojekt des Hauptgutachtens 2020 (Klima und Landnutzung) des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderungen (WBGU) erstellt. Ziel der Untersuchung ist es, Potenziale und Blockadewirkungen des internationalen Handelsrechts für Klimaschutz und Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung nachhaltiger Landnutzung zu ermitteln. Das Gutachten analysiert dabei das Recht der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO), regionale Freihandelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Europäischer Union (EU) und AKP-Staaten¹ vertieft sowie Investitionsschutzabkommen in Kürze. Besonderes Augenmerk liegt einerseits auf dem Zusammenspiel der verschiedenen handelsrechtlichen Regime und andererseits auf den Herausforderungen an der Schnittstelle Umweltschutz und Entwicklungspolitik.

Nach einer kurzen Übersicht verschiedener Ansätze, Umwelteffekte des internationalen Handels zu erfassen und zu bewerten, erörtert das Gutachten vertieft die genannten Gebiete des internationalen Handelsrechts. Für jedes Teilregime werden zunächst in knapper Übersicht Entstehung, Funktion und Status quo aufgezeigt. Sodann wird erörtert, ob und mit welchen Instrumenten das jeweilige Regime zu einer aus Klimaschutz- und Entwicklungsperspektive nachhaltigen Landnutzung, beiträgt oder beitragen kann.

B. Umwelteffekte des internationalen Handels

Direkte Umwelteffekte des Handels bewirken insbesondere die Transportemissionen.² Für die Messung und Bewertung von indirekten Umwelteffekten des Handels haben Forscher*innen, internationale Organisationen und Institutionen wie etwa die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), das World Resources Institute (WRI) oder das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) unterschiedliche Ansätze entwickelt.³ Nach der Art der Wirkung lassen sich grundsätzlich Verschmutzungseffekte, Gesundheits- und Sicherheitseffekte sowie Ressourceneffekte unterscheiden. Verschmutzungseffekte erfassen dabei die im Lebenszyklus von Produkten oder Dienstleistungen vermehrten oder verminderten Schadstoffemissionen in Umweltmedien. Gesundheits- und Sicherheitseffekte betreffen den verbesserten oder verringerten Schutz von Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, etwa in den Bereichen Hygiene, Wasserversorgung, Lebensmittelqualität und Seuchenprävention. Ressourceneffekte beziehen sich auf die erhöhte oder verringerte Nutzung natürlicher Ressourcen im Lebenszyklus von Produkten oder Dienstleistungen, wie etwa Rohstoffen, Land, Lebensräumen, Ökosystemen, Artenvielfalt und Wasser. Geographisch können Umwelteffekte des Handels lokal, national, grenzüberschreitend regional oder auch global auftreten.

¹ Die AKP-Gruppe umfasst 79 Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks.

² Altmann, Ansatzpunkte für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in regionalen und interregionalen Freihandelsabkommen, UBA Berichte 10/2002, S. 42ff; OECD/International Transport Forum (ITF), The Carbon Footprint of Global Trade – Tackling Emissions from International Freight Transport, 2015, abrufbar unter: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/cop-pdf-06.pdf>.

³ Altmann, Ansatzpunkte für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in regionalen und interregionalen Freihandelsabkommen, S. 42ff, mwN.

In einer Studie zu den Umwelteffekten des NAFTA Übereinkommens⁴, identifizierten *Grossmann* und *Krueger* drei Mechanismen durch die Handelsübereinkommen indirekt auf die Umwelt wirken und auf die die ökonomische Literatur regelmäßig verweist⁵: Nach dem „Skaleneffekt“ (scale effect) führe Liberalisierung zu einem Anwachsen von Handelsströmen. Ohne entsprechende Schutzmaßnahmen gehe dies mit steigenden Transportemissionen, höherer Ressourcenausbeutung und Verschmutzung einher. Empirisch feststellen lässt sich jedenfalls eine Korrelation von zunehmendem Handel und steigenden Treibhausgasemissionen in den letzten Dekaden.⁶ Durch den zunehmenden Handel begründet sind dabei etwa Treibhausgasemissionen aus fossiler Stromerzeugung und Entwaldung⁷ für die Produktion von Exportwaren sowie Transportemissionen des Schiffs-, Flug-, und Schsververkehrs.⁸

Der „Kompositionseffekt“ (composition effect) beschreibt, anknüpfend an die Theorie komparativer Kostenvorteile nach Ricardo, dass Handelsübereinkommen sektorale Spezialisierungen nach sich ziehen. Je nach Umwelt- und Landnutzungsauswirkungen der alten und neuen Zusammensetzung der nationalen Wirtschaft, kann dies positiv oder negativ auf die Umwelt wirken. Im Verhältnis positiv kann sich etwa die Zunahme umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen in der jeweiligen Wirtschaft auswirken. Beispielsweise die Nachhaltigkeitsprüfungen, die die EU für von ihr abzuschließende regionale Freihandelsabkommen erstellen lässt, prognostizieren entsprechende Kompositionseffekte. Allerdings fallen sie oft gering aus und können sich im Ergebnis auch wieder (nahezu) aufheben.⁹ Schließlich besagt der „Technikeffekt“ (technique effect), dass Handelsübereinkommen mit Technologieinnovation und -transfer einhergehen. Dies kann Umwelt-, Klimaschutz und nachhaltiger Landnutzung ebenfalls zu- oder abträglich sein, je nachdem, welche Art von Technologie verstärkt entwickelt und gefördert wird. Bei der Bewertung von Technikfolgen ist es wichtig, Rebound-Effekte zu berücksichtigen, die durch Innovation begründete Effizienzgewinne aufwiegen können.¹⁰

Darüber hinaus berücksichtigt die OECD zwei weitere Effektkategorien in ihren Studien: Allgemeine Wachstumseffekte versuchen, Zusammenhänge zwischen generellem Marktwachstum und

⁴ 1994 North American Free Trade Agreement, abrufbar hier: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>.

⁵ Grossmann/Krueger, Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement, Working Paper No. 3914, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Nov. 1991, abrufbar unter: <https://www.nber.org/papers/w3914.pdf>. Siehe auch The Economist Intelligence Unit, Climate Change and Trade Agreements - Friends or Foes, 2019, abrufbar unter: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/TradeandClimateChange2019.pdf>.

⁶ World Resources Institute (WRI) / Climate Watch, Historical GHG Emissions: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>. Eine interessante Visualisierung dieser Daten zu den zehn größten Emittenten über die letzten 165 Jahre findet sich hier: <https://www.wri.org/resources/data-visualizations/greenhouse-gas-emissions-over-165-years>.

⁷ Robalino/Herrera, Trade and Deforestation – What have we found, World Trade Report, WTO, 2010, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr10_robolino_herrera_e.htm; Henders, Persson, Kastner, Trading forests: land-use change and carbon emissions embodied in production and export of forest-risk commodities, Environmental Research Letters, 10/12, 2015, abrufbar unter: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/10/12/125012/meta>.

⁸ OECD/ITF, The Carbon Footprint of Trade, 2015; siehe auch Ritchie, How do CO₂ emissions compare, when we adjust for trade? Our world in data, University of Oxford, Okt. 2019, abrufbar unter: <https://ourworldindata.org/consumption-based-co2>.

⁹ Siehe etwa die mit Blick auf einzelne Staaten und insgesamt als gering prognostizierten Kompositionseffekte des EU-Mercosur-Freihandelsabkommens für Treibhausgasemissionen, London School of Economics and Political Science (LSE) Consulting, Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Final Interim Report, Feb. 2020, S. 83ff, abrufbar unter: <http://www.eumercosursia.com/>.

¹⁰ Zur Erläuterung siehe etwa Fischer-Kowalski/Swilling, Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth, , UNEP/International Resource Panel, 2011, S. 67 ff., abrufbar unter: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9816/Decoupling_FReport_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Umweltqualität zu ermitteln.¹¹ Schließlich erfasst die Kategorie „regulatorische Effekte“ mit Handelsabkommen einhergehende Umweltgesetzgebung und Umweltstandards.¹²

Neben diesen indirekten Wirkmechanismen, formulierte die Forschung verschiedene Hypothesen zu den Umwelteffekten des Welthandels.¹³ Nach der Hypothese der Umwelt-Kuznets-Kurve führe steigendes Einkommen zunächst zu einer Verschlechterung, auf längere Sicht jedoch zu einer Verbesserung der Umweltqualität. Die „Race-to-the-bottom“-Hypothese nimmt an, dass Wettbewerb um Investitionen sinkende Umweltstandards zur Folge habe. Nach der „Pollution-havens“-Hypothese führen zunehmender Handel und Wettbewerb zu „Verschmutzungshotspots“. Die „Gains-from-Trade“-Hypothese besagt schließlich, dass zunehmender Handel und Wettbewerb zu technischen Innovationen, anspruchsvollerer Nachfrage und damit höheren Umweltstandards führe. Die Hypothesen widersprechen sich bereits teilweise in ihren Grundannahmen. Es gibt bisher nur wenige empirische Belege für die Hypothesen, begrenzt auf bestimmte Schadstoffe und lokale Kontexte.¹⁴ Ganz grundsätzlich ist festzuhalten, dass es nahezu unmöglich sein dürfte, positive oder negative Umwelteffekte monokausal zunehmender Marktintegration, also abgrenzend von ohnehin stattfindendem Handel und Wachstum, zuzuschreiben.¹⁵ *Altmann* kommt in einer Studie für das Umweltbundesamt zu dem Schluss, dass erfolgreicher regionaler Freihandel tendenziell die ökonomischen Potentiale für verbesserten Umweltschutz stärke.¹⁶

Der Fokus des Rechtsgutachtens liegt an der Schnittstelle von Handel, Klimaschutz und Entwicklung und insbesondere nachhaltiger Landnutzung in diesem Kontext. Eine besondere Herausforderung stellen hier die zunehmenden Landnutzungskonkurrenzen dar. Bereits jetzt erzeugt der Ausbau von landwirtschaftlichen Acker- und Weideflächen sowie Rohstofffördergebieten starken Druck auf Landökosysteme und Biodiversität. Klimaschutzszenarien für das 2°- und 1,5°-Ziel setzen darüber hinaus auf großflächige Aufforstung oder Bioenergie-CCS (carbon capture and storage) und damit umfassende Landnutzungsänderungen. Schließlich prognostizieren die Vereinten Nationen ein Wachstum der Weltbevölkerung auf etwa 10 Milliarden Menschen für das Jahr 2050 sowie in business-as-usual Szenarien weiter steigende pro-Kopf Ressourcenverbräuche.¹⁷ Eine nachhaltige Landnutzung, die gleichermaßen Bedarfen an Ernährungssicherheit, Armutsbekämpfung, Entwicklung, Klima- und Biodiversitätsschutz gerecht wird, erfordert massive Änderungen herkömmlicher Produktions- und Konsummuster, großflächigen Schutz und Restoration terrestrischer Ökosysteme sowie neue (Finanzierungs-) Mechanismen der Klimagerechtigkeit.

Das internationale Handelsrecht hat einen starken Einfluss auf die Herstellung und den Handel von Gütern und Dienstleistungen und die regulatorischen Spielräume nationaler und regionaler Umwelt- und Entwicklungspolitik. Es sollte so ausgestaltet sein, dass es die oben genannten negativen

¹¹ Zu den methodischen Herausforderungen und widersprüchlichen Ergebnissen siehe *Altmann*, Ansatzpunkte für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in regionalen und interregionalen Freihandelsabkommen, S. 45.

¹² Ebd. S. 47.

¹³ Für eine Übersicht siehe *Onder*, Trade and Climate Change: An Analytical Review of Key Issues, Economic Premise, World Bank, 2012, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP86.pdf>.

¹⁴ Siehe etwa *Grossmann/Krueger* für die durch NAZCA begründeten Effekte auf SO₂-Emissionen in Mexiko.

¹⁵ Siehe mit Blick auf die Effekte von Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen auch *Zurek*, From “Trade and Sustainability” to “Trade for Sustainability” in EU External Trade Policy, in *Engelbrekt et al. (Hrsg.), The European Union in a Changing World Order*, 2019, S. 122.

¹⁶ *Altmann*, Ansatzpunkte für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in regionalen und interregionalen Freihandelsabkommen, S. 50f.

¹⁷ UN Department of Economic and Social Affairs, World Population Prospects 2019, abrufbar unter: <https://population.un.org/wpp/>.

ökonomischen Umwelteffekte vermeidet und im Gegenteil der Handel zu einem Motor insbesondere auch sozial und ökologisch nachhaltiger Entwicklung wird.

C. Welthandelsorganisation und GATT

Das sowohl institutionell als auch materiell-rechtlich stärkste handelsrechtliche Regime ist das der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO). Es hat zahlreiche Berührungspunkte mit Umweltschutz und Entwicklung, die vor allem auch die Streitbeilegungsorgane in ihrer Spruchpraxis ausdifferenziert haben.

I. Entstehung, Funktion und Status quo

Bereits vor der Gründung der WTO spielte das GATT 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade) fast 50 Jahre lang eine zentrale Rolle für internationale Handelsbeziehungen. Es war – neben der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds – die dritte Säule der durch die *Bretton Woods* Abkommen nach dem zweiten Weltkrieg etablierten neuen Weltwirtschaftsordnung.¹⁸ In verschiedenen Verhandlungsrunden entwickelten die Mitgliedstaaten des GATT 1947 das Welthandelsrecht weiter. Zunächst ging es vor allem um eine weitere Absenkung der Zölle, später vor allem um nicht-tarifäre Handelshemmnisse und schließlich auch um die weitere Institutionalisierung und das Einbeziehen von Dienstleistungen sowie das Verhältnis von Handel und geistigem Eigentum. Am Ende der Uruguay-Runde (1986-1993) unterzeichneten im Juni 1994 nach schwierigen Verhandlungen 112 Gründungsmitglieder das Marrakesch Übereinkommen, den Gründungsvertrag der WTO. Er trat zum 1. Januar 1995 in Kraft und ist das „Dach“ der Welthandelsorganisation. Bis heute kamen 53 weitere Mitglieder – darunter auch China und Russland – dazu. Gegenwärtig zählt die WTO 164 Mitglieder und erfasst über 90% des weltweiten Handels.¹⁹ Unterhalb des „Daches“, regeln insgesamt etwa 60 weitere Abkommen verschiedene Bereiche des Handels.²⁰ Drei zentrale Bereiche sind der Handel mit Waren – geregelt etwa im GATT 1994, SPS Agreement (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures), TBT Agreement (Agreement on Technical Barriers to Trade), und TRIMs Agreement (Agreement on Trade-Related Investment Measures) – der Handel mit Dienstleistungen, reguliert im GATS (General Agreement on Trade in Services) sowie der Schutz des geistigen Eigentums, erfasst mit dem TRIPS Agreement (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Neben den multilateralen Abkommen, die für alle WTO-Mitglieder gelten, sind gegenwärtig auch zwei plurilaterale Abkommen als Teil des WTO-Regimes in Kraft, darunter das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen mit derzeit 48 Vertragsparteien.

Ziel des Welthandelsrechts ist die Liberalisierung des internationalen Handels auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen.²¹ Dies soll erreicht werden durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Beseitigung von Diskriminierung im internationalen Handel. Erfasst sind sowohl tarifäre als auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse, also etwa neben Zöllen auch mengenmäßige Beschränkungen wie Kontingente, Quoten und Embargos, Subventionen und technische Barrieren. Zentrale Aufgaben der WTO sind dabei die Überprüfung der Handelspolitiken der

¹⁸ Ziel der damaligen Verhandlungen war es, bereits zu diesem Zeitpunkt als dritte Säule eine Internationale Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO) zu gründen. Die Verhandlungen scheiterten aber insoweit und so füllte allein das GATT 1947 als materiell-rechtliches Abkommen ohne institutionellen Überbau einer internationalen Handelsorganisation, bis zur Gründung der WTO die dritte Säule.

¹⁹ World Trade Organization, WTO in Brief, 2020, abrufbar unter https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.htm.

²⁰ Alle Abkommen des WTO-Regimes sind hier abrufbar: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm. Die meisten dieser Abkommen verhandelten die Mitgliedstaaten während der Uruguay-Runde.

²¹ Siehe beispielsweise Präambel GATT 1994. Dahinter steht die auf David Ricardo zurückgehende Theorie der komparativen Kostenvorteile, wonach freier Handel zu regional optimierter Spezialisierung und insgesamt erhöhter Wertschöpfung führt. Siehe etwa Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2017, S. 40ff mwN.

Mitgliedstaaten auf ihre Konformität mit dem WTO-Recht sowie die Streitbeilegung in Handelskonflikten. Der zweistufige Streitbeilegungsmechanismus zählt zu den am meisten genutzten internationalen (quasi-)gerichtlichen Streitbeilegungsorganen und behandelte bisher etwa 600 Fälle, die zu ca. 350 Entscheidungen führten.²²

Zu den wichtigsten Grundprinzipien der WTO zählen die Reziprozität, also die Wechselseitigkeit von Handelszugeständnissen, der Abbau von Handelsschranken und die Nichtdiskriminierung. Die Nichtdiskriminierung ist in zwei zentralen Grundsätzen konkretisiert: nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung (Art. I GATT) müssen Handelsvorteile, die einem Vertragspartner gewährt werden, auch allen anderen Vertragspartnern gewährt werden; der Inländergleichbehandlungsgrundsatz (Art. III GATT) verlangt, aus- und inländische Anbieter grundsätzlich gleich zu behandeln. Anders als Freihandelsabkommen oder eine Zollunion strebt das WTO-Recht keine gänzliche Abschaffung, sondern den schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen an. Dieses Ziel ist wiederum in zwei grundlegenden Normen umgesetzt: nach dem Prinzip der Zollbindung (Art. II GATT) legen die Mitgliedstaaten Maximalzölle in dem GATT anhängenden Listen fest und verpflichten sich, diese nicht zu überschreiten und schrittweise zu reduzieren; nach dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XI GATT) sind etwa Kontingente und Importquoten unzulässig. Weitere Grundprinzipien der WTO sind das Transparenzgebot zu innerstaatlicher Regulierung, die Sonderstellung der Entwicklungsländer, Ausnahmevorschriften unter anderem zum Schutz von Umwelt und Gesundheit sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.²³

Im Jahr 2001 startete die bisher letzte, noch andauernde und krisenreiche sog. Doha Verhandlungsrunde in Katar. Neben Handelserleichterungen für Industrie- und Agrarprodukte und Dienstleistungen, Regeln zum Antidumping, Subventionen und Vereinfachungen von Zollabfertigungsverfahren, gehören Handelserleichterungen für Umweltgüter (environmental goods) sowie die verbesserte Integration von Entwicklungsländern zu den wichtigsten Zielen der Doha-Runde. Die Doha-Verhandlungen wurden mehrfach suspendiert und wieder aufgenommen und bisher nicht abgeschlossen. Zu den zentralen Streitpunkten zählt dabei die Agrarpolitik.

Erfolgreiche Verhandlungen zu traditionell stark umstrittenen Themengebieten und zunehmend protektionistische Strategien in vielen Mitgliedstaaten, insbesondere auch in den USA, erschweren die Weiterentwicklung des multilateralen Systems der WTO. Nicht zuletzt die Handelskonflikte zwischen den USA und China aber auch der EU sowie die Weigerung der USA, Richter*innen in die Berufungsinstanz des Streitbeilegungsmechanismus nach zu berufen, sorgen für die größte Krise der WTO seit ihrer Gründung.²⁴ Seit Dezember 2019 ist der Appellate Body des Streitbeilegungsmechanismus nur noch mit einem Richter besetzt und nicht mehr spruchfähig.²⁵ Eines der stärksten Organe der WTO ist damit gegenwärtig handlungsunfähig.

Weltweit ist eine starke Abkehr vom Multilateralismus und Zuwendung zum Regionalismus zu verzeichnen. Ursula von der Leyen formuliert in ihren Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, dass sie die Absicht habe „bei der Modernisierung und Reform der Welthandelsorganisation eine Führungsrolle zu übernehmen“, setzt aber gleichzeitig auch auf eine regionale Freihandels-

²² WTO, Dispute settlement, 2020, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

²³ Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, S. 86, mwN.

²⁴ Siehe etwa Braml/Felbermayr, Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende?, ifo Schnelldienst, 11/2018, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2018-11-braml-felbermayr-wto-2018-06-14.pdf>. Daniels/Dröge/Bögnner, WTO-Streit-schlichtung: Auswege aus der Krise, SWP-Aktuell, Jan. 2020, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A01/>.

²⁵ Siehe zum aktuellen Stand der Besetzung https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm.

und Investitionsschutzabkommen umfassende „starke, offene und faire Handelsagenda“.²⁶ Kapitel D. erörtert die Bedeutung regionaler Freihandelsabkommen für Umwelt- und Klimaschutz, nachhaltige Landnutzung und Entwicklung. Die folgenden Abschnitte betrachten vertieft Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Entwicklungspolitik und leiten daraus – trotz der schwierigen Rahmenbedingungen – Optionen für eine Weiterentwicklung ab.

II. Umwelt- und Klimaschutz

Historisch entwickelten sich die verschiedenen völkerrechtlichen Regime, wie etwa das Welthandelsrecht, das Umweltvölkerrecht oder die Menschenrechte, getrennt voneinander. Ein rechtliches Instrument, das die unterschiedlichen Rationalitäten und Interessen der Teilrechtsgebiete integriert und für einen angemessenen Ausgleich sorgt, wie es etwa Aufgabe nationaler Verfassungen ist, fehlt auf der Ebene des Völkerrechts. Eine Dach- und Integrationsfunktion kommt hier vor allem dem 1992 von der Staatengemeinschaft beschlossenen internationalen politischen Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zu. Es verlangt eine regional gerecht verteilte Entwicklung, die ökologische, ökonomische und soziale Interessen für gegenwärtige und zukünftige Generationen berücksichtigt und in angemessenen Ausgleich bringt. Die 2015 verabschiedeten 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) konkretisieren das Leitbild. Viele Gesetzgeber auf allen Ebenen haben das politische Leitbild nachhaltiger Entwicklung inzwischen in Gesetzestexte aufgenommen und somit verrechtlicht. Auf internationaler Ebene hat die nachhaltige Entwicklung mittlerweile den Status eines Prinzips des (Umwelt-)Völkerrechts erlangt.²⁷ Auch die Mitgliedsstaaten der WTO verschreiben sich grundsätzlich dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Die nicht rechtsverbindliche Präambel des Marrakesch-Übereinkommens lautet wie folgt:

“[...] relations in the field of trade and economic endeavor should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of **sustainable development**, seeking both to protect and preserve the **environment** and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development”.²⁸

Auf tieferer Ebene stellt die Integration von ökologischen und sozialen Interessen in ein originär ökonomisch (wirtschaftsliberal) programmiertes und denkendes Regime jedoch eine große Herausforderung dar.²⁹

²⁶ von der Leyen, Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, S. 20f, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

²⁷ Sands/Peel, Principles of International Environmental Law, 4. Auflage, Cambridge, 2019, S. 217ff.

²⁸ Marrakesh Agreement, erste Begründungserwägung.

²⁹ Siehe Zengerling, Sustainable Development and International (Environmental) Law – Integration vs. Fragmentation, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), 8, 2010, S. 175ff; für eine Übersicht des Fallrechts der WTO mit Umweltschutzbezug siehe Zengerling, Greening International Jurisprudence – Environmental NGOs before International Courts, Tribunals and Compliance Committees, Boston, Leiden, 2013, 194ff. Konkreter zu einer Weiterentwicklung der WTO nach Maßgabe der SDGs, Pitschas, Sustainable Development and the Multilateral Trading System – Options and Limits to Strengthening Sustainable Development under the WTO, GIZ, 2018, S. 93 und mit Blick auf die EU-Außenhandelspolitik Zurek, From “Trade and Sustainability” to “Trade for Sustainability” in EU External Trade Policy, in Engelbrekt et al. (Hrsg.), The European Union in a Changing World Order, 2019, S. 118.

In der materiell-rechtlichen Regelungsstruktur des WTO-Rechts taucht der Umweltschutz vor allem in Ausnahmetatbeständen auf. Die zentrale Kollisionsnorm ist Art. XX GATT, der verschiedene Ausnahmen von den oben genannten Grundsätzen der WTO regelt. Die für Umweltschutz und nachhaltige Landnutzung relevanten Ausnahmen lauten:

“[...] nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

(b) **necessary to protect human, animal or plant life or health;**

(g) relating to the **conservation of exhaustible natural resources** if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption”. [Hervorh. d. Verf.]

Nationale Umweltschutzvorschriften werden vor allem dann Gegenstand WTO-rechtlicher Auseinandersetzungen, wenn sie gegen einen der zu Beginn genannten Grundsätze verstoßen. Oft liegt umweltrechtlichen Streitigkeiten ein Konflikt mit dem Grundsatz der Meistbegünstigung nach Art. I GATT, dem Inländergleichbehandlungsgrundsatz nach Art. III GATT oder dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen nach Art XI GATT zugrunde.

Sind nationale oder sub-nationale Umwelt-, Tier- oder Klimaschutzvorschriften mit WTO-Recht zunächst unvereinbar, können sie ausnahmsweise gerechtfertigt sein, wenn alle Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XX GATT erfüllt sind. In verschiedenen Entscheidungen hat der Appellate Body, die Berufungsinstantz des WTO Streitbeilegungsmechanismus, die oben zitierten Voraussetzungen des Art. XX GATT interpretiert. Klassische Beispiele sind etwa die *Tuna-Dolphin* und *Shrimp-Turtle* Fälle aus dem Bereich des Tierschutzes.³⁰ Konfliktfälle gab es darüber hinaus vor allem in Fragen der Risikovorsorge (*Biotech Products* und *Beef Hormones* Fälle – SPS Abkommen)³¹ sowie zu Förderinstrumenten Erneuerbarer Energien wie etwa Einspeisevergütungen (Feed-in-Tariffs) (etwa *Canada – Renewable Energy/Feed-in Tariff Program* – SCM-Abkommen).³²

Streitgegenstand der von Japan und der EU im Jahr 2011 angestregten Fälle *Canada – Renewable Energy/Feed-in Tariff Program* war das „Feed-in Tariff (FIT)“ Programm der Provinz Ontario und dort insbesondere eine Vorgabe, nach der die FITs nur dann gezahlt werden, wenn die Erneuerbare Energien Anlagen zu einem bestimmten Anteil lokal, also in Kanada hergestellte Produkte enthalten (sog. „local content – clause“). Der Appellate Body entschied, dass die Förderbegrenzung auf erneuerbaren Strom, der aus Anlagen stammt, die lokal hergestellte Produkte enthalten, unter anderem mit dem Prinzip der Inländergleichbehandlung unvereinbar und damit WTO-rechtswidrig sei. Ontario setzte die Entscheidung des Appellate Body um und änderte das FIT Programm so, dass nicht mehr nur Anlagen, die auch lokal hergestellte Produkte enthielten, gefördert werden.

Die Datenbank der WTO zählt insgesamt sieben Fälle im Kontext der erneuerbaren Energien.³³ Die Zahl der umwelt- und tierschutzbezogenen Fälle ist aus der Datenbank schwerer abzuleiten, da es

³⁰ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 06.11.1998; *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, DS21/R (1991) und DS29/R (1994). Für eine Übersicht des umweltrelevanten Fallrechts siehe Zengerling, *Greening International Jurisprudence*, S. 201 ff.

³¹ *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 21.11.2006; *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 13.02.1998.

³² *Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 06.05.2013.

³³ Eine indizierte Fallübersicht findet sich hier: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm. Allerdings ist die Zuordnung etwas undurchsichtig. Die Fälle zu erneuerbaren Energien sind über „Energy“ und „Renewable Energy“ zugänglich.

keine thematische Rubrik „Umwelt“ gibt; sie dürfte – je nach Zählweise bei ca. 12-15 liegen.³⁴ Die Rubrik „Agricultural and Food“ listet insgesamt 109 Fälle und unterstreicht die Bedeutung des klassischen Konfliktfeldes, das sich auch in den Verhandlungen zeigt.³⁵ Autor*innen aus Wissenschaft und Politikberatung rechnen damit, dass mit der Umsetzung der „Nationally Determined Contributions“ (NDCs) unter dem Pariser Übereinkommen die Zahl der klimabezogenen Fälle, vor allem auch im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien, steigen wird.³⁶ Wege aus diesem „regulatory chill“-Effekt des WTO-Rechts und verbleibender Handlungsspielraum für nationale und regionale Umwelt- und Klimaschutzpolitik werden in Abschnitt VI vertieft erörtert.

Institutionell setzt sich die WTO vor allem auf drei Wegen mit dem Verhältnis von Welthandel und Umweltschutz auseinander. Unter dem Allgemeinen Rat der WTO operieren verschiedene Ausschüsse, einer davon explizit mit dem Fokus auf Handel und Umwelt (Committee on Trade and Environment). Aufgabe des Ausschusses ist es, das Verhältnis von Handel und Umwelt zu diskutieren und weiter auszugestalten. Zum Arbeitsprogramm zählen etwa die Themen nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz und Marktzugang, Kennzeichnungspflichten und Umweltaudits.³⁷ Der Ausschuss hat zwar zahlreiche Publikationen erarbeitet, jedoch haben seine Aktivitäten bisher nicht zu einer stärkeren Integration von Umweltschutzinteressen in das WTO-Recht geführt. Darüber hinaus schloss die WTO mit UNEP, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen, im Jahr 1999 ein Kooperationsabkommen und die Organisationen veranstalteten zahlreiche gemeinsame Seminare. Schließlich kooperiert der Ausschuss für Handel und Umwelt auch mit den Sekretariaten multilateraler Umweltabkommen. Sowohl mit UNEP als auch mit den Sekretariaten der multilateralen Umweltabkommen vereinbarte die WTO einen gegenseitigen Beobachterstatus.

Die WTO unterhält eine Umweltdatenbank, die alle umweltschutzbezogenen Notifizierungen der Mitgliedstaaten sowie alle in den Berichten zur Handelspolitik (Trade Policy Reviews) genannten umweltschutzbezogenen Maßnahmen und Politiken dokumentiert.³⁸

Mit dem Ziel, den Handel mit umwelt- und klimaschützenden Gütern, beispielsweise Windturbinen und Solarpanelen, zu stärken, verhandelten seit 2014 letztlich 46 WTO Mitglieder (inkl. EU und Mitgliedstaaten) über ein plurilaterales Abkommen zu Umweltgütern (Environmental Goods Agreement). Die Verhandlungen wurden 2016 unterbrochen und bisher nicht wieder aufgenommen. Ein Kernstreitpunkt war bereits die Definition von „Umweltgütern“, beispielsweise wollte China gegen den Widerstand der EU auch den Handel mit Fahrrädern im Wege des Abkommens privilegieren.³⁹

³⁴ Ebd., siehe auch WTO, Environmental disputes in GATT/WTO, 2020 unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm. Dort fehlen aber einige Fälle.

³⁵ Indexierte Fallübersicht, Rubrik „Agricultural and Food“: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm.

³⁶ Dröge/van Asselt/Das/Mehling, Mobilizing Trade for Climate Action under the Paris Agreement, SWP Research Paper, Berlin, Feb. 2020, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/mobilising-trade-policy-for-climate-action-under-the-paris-agreement/>; Economist Intelligence Unit, Climate Change and Trade Agreements, 2019.

³⁷ Das Arbeitsprogramm und die Aktivitäten des CTE sind hier abrufbar: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm.

³⁸ Die Umweltdatenbank ist einsehbar unter: <https://edb.wto.org/>. Für eine umfassend Übersicht zu Aktivitäten der WTO im Bereich Umweltschutz siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm.

³⁹ Eine Dokumentation der verhandelnden Parteien und der letzten Verfahrensschritte ist hier abrufbar: WTO, Environmental Goods Agreement (EGA), https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm.

III. Entwicklungspolitik

Die Liberalisierung des Welthandels kann einerseits – etwa durch den Abbau von protektionistischen Agrarsubventionen der Industrieländer – positiv auf das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern wirken. Andererseits birgt der freie Handel auch Gefahren, bestehende Machtgefälle, Verschmutzungs- und Ausbeutungsmuster aufrechtzuerhalten und zu verfestigen. Es bedarf daher besonderer Schutzvorschriften zugunsten der Entwicklungsländer.

Die Sonderstellung der Entwicklungsländer ist ein Prinzip der WTO. Neben dem oben bereits zitierten Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das auch eine regional gerecht verteilte Entwicklung verlangt, hoben die Mitgliedstaaten in einem gesonderten Absatz in der Präambel des Marrakesch Übereinkommens hervor, dass es aktiver Bemühungen bedarf, um sicherzustellen, dass auch die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer vom internationalen Handel profitieren:

“Recognizing further that there is need for positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least developed among them, secure a share in the growth in international trade commensurate with the needs of their economic development”

[Hervorh. d. Verf.]

Materiell-rechtlich war die Sonderstellung der Entwicklungsländer bereits im ursprünglichen GATT verankert. 1966 fügten die Mitgliedstaaten einen Teil IV zu Handel und Entwicklung ein (Art. XXXVI-XXXVIII) und vereinbarten das Prinzip der besonderen und differenzierten Behandlung („special and differential treatment“). Neben Absichtserklärungen und wenig verbindlichen Regelungen enthält der Abschnitt in Art. XXXVI:8 GATT vor allem eine Befreiung vom Grundsatz der Reziprozität. Entwicklungsländer müssen also bei Verhandlungen keine gleichwertigen Zugeständnisse machen und dürfen eigene Handelsschranken zu einem gewissen Grad aufrechterhalten. Handlungspflichten der Industrieländer sind allerdings nicht vereinbart.

Weitere Beispiele für die Sonderstellung der Entwicklungsländer im GATT sind flexible Zollsätze, Ausnahmen vom Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse (Art. XVIII GATT) und die – mit dem Meistbegünstigungsgrundsatz an sich unvereinbare – Erlaubnis für Industriestaaten, Entwicklungsländern Zollpräferenzen zu gewähren (Art. XXV:5 GATT). Auf dieser Grundlage verhandelten einige Industrieländer, zunächst gestützt auf Ausnahmegenehmigungen im Einzelfall, allgemeine Präferenzsysteme für Waren aus Entwicklungsländern, die Präferenzzölle und andere Vorzüge umfassten. Im Jahr 1979 schufen die Mitgliedstaaten eine Ermächtigungsklausel (sog. Enabling Clause), um Präferenzsysteme für Entwicklungsländer generell zu ermöglichen. Danach sind Zollpräferenzen als Teil eines allgemeinen Präferenzsystems dann gerechtfertigt, wenn sie nicht zwischen Entwicklungsländern in vergleichbaren ökonomischen Situationen diskriminieren. Auch die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EG/EU mit den AKP-Staaten stützen sich auf diese Ausnahmen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen war unter anderem deshalb eingeschränkt, weil für die Entwicklungsländer bedeutsame Bereiche, wie etwa Agrarprodukte oder Textilien, oft von den Präferenzsystemen ausgenommen waren.

Zugeständnisse finden sich darüber hinaus in den meisten Zusatzabkommen zum Warenhandel⁴⁰, aber auch den Bereichen Dienstleistungen⁴¹ und Schutz des geistigen Eigentums⁴² sowie im Streitbelegungsmechanismus.⁴³

⁴⁰ Beispielsweise verlängerte Umsetzungsfristen gem. Art. 10.2 SPS Abkommen oder Erleichterungen zu bestimmten Verpflichtungen gem. Art. 12.4 und 12.8 TBT Abkommen.

⁴¹ Beispielsweise gesonderte Marktöffnung für Dienstleistungen gem. Art. V:3 lit a, XIX:2 GATS.

⁴² Beispielsweise verlängerte Umsetzungsfristen gem. Art. 65, 66 TRIPS.

⁴³ In den Bereichen Zusammensetzung der Spruchkörper, Fristen und Sanktionen gem. Art. 8.10, 12.10, 21.10, 24 DSU.

Institutionell ist der Ausschuss für Handel und Entwicklung für die Diskussion und Weiterentwicklung entwicklungspolitischer Themen innerhalb der WTO zuständig.⁴⁴ Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die 1964 unter der UN als ständiges Organ der Generalversammlung gegründete UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development/Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung). Ihre Aufgabe ist es, Entwicklungsländer so in das internationale Handelssystem zu integrieren, dass sie von Handel profitieren und ihre Entwicklungsziele erreichen.⁴⁵ Die UNCTAD erarbeitet entsprechende Analysen, ermöglicht Austausch und technische Unterstützung, hat aber kein Mandat, rechtsverbindliche Vereinbarungen zu verhandeln.

Entwicklungspolitische Relevanz hatte außerdem das 2013 von den Mitgliedstaaten beschlossene und im Februar 2017 in Kraft getretene Abkommen über Handelserleichterungen (Vereinfachung der Zollabfertigung; Trade Facilitation Agreement, TFA). Ziel des Abkommens ist es, Import- und Exportprozesse zu vereinfachen und zu harmonisieren. Das Abkommen umfasst auch zwei Kapitel zu Kapazitätsaufbau und technischer Unterstützung von Entwicklungsländern. Der durch das Abkommen geschaffene Ausschuss für Handelserleichterungen (Committee on Trade Facilitation) soll die nun anlaufende Implementierung unterstützen. Im Januar 2017 trat mit dem TRIPS Amendment die erste und bisher einzige Änderung eines WTO-Abkommens in Kraft. Die Änderung soll vor allem Entwicklungsländern ohne relevante eigene Pharmaindustrie den Zugang zu generischen Medikamenten erleichtern.

Kapitel F. erörtert vertieft die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten als eine Sonderform von Handelsliberalisierung und Entwicklungszusammenarbeit.

IV. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes auf internationaler Ebene

Verschiedene Autor*innen aus der Wissenschaft und Politikberatung haben Vorschläge entwickelt, wie das Recht der WTO so weiterentwickelt werden könnte, dass Themen des Umwelt- und Klimaschutzes und damit auch der nachhaltigen Landnutzung stärker berücksichtigt werden können.⁴⁶ Dabei geht es einerseits darum, proaktive handelsrechtliche Regelungen aufzunehmen, die umwelt- und klimaschützend wirken oder Verfahren in diese Richtung zu stärken. Andererseits geht es darum, Regelungen in das WTO-Regime einzufügen, die einen rechtssicheren und angemessen weiten Handlungsspielraum für nationale Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen klar definieren. Zentrale proaktiv, international wirkenden Regelungsvorschläge werden hier, die Handlungsspielraum-bezogenen im folgenden Abschnitt diskutiert.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass unter den gegenwärtigen politischen Umständen eine Erweiterung des WTO-Rechts kurz- und mittelfristig sehr unwahrscheinlich ist. Je nach Regelungsgegenstand bedarf es dafür einer 2/3 Mehrheit oder Einstimmigkeit der WTO-Mitgliedstaaten (Art. X Marrakesh Abkommen). Das gerade vorgestellte TRIPS Amendment ist die bisher einzige Änderung des WTO-Rechts auf die sich die Mitgliedstaaten seit 1995 einigen konnten. Viele der hier kurz vorgestellten Ansätze wurden oder werden im Rahmen des Ausschusses für Handel und Umwelt der WTO

⁴⁴ Dokumente und Aktivitäten des Ausschusses für Handel und Entwicklung sind hier abrufbar: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d3ctte_e.htm.

⁴⁵ Für eine Übersicht der Aufgaben von UNCTAD siehe <https://unctad.org/en/Pages/aboutus.aspx>.

⁴⁶ Siehe etwa Das/van Asselt/Dröge/Mehling, Towards a Trade Regime that Works for the Paris Agreement, Economic and Political Weekly, 54/50, Dec. 2019, S. 25ff; dies. Making the International Trade System Work for Climate Change: Assessing the Options, Climate Strategies, Jul. 2018, abrufbar unter: <https://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2018/07/CS-Report-Trade-WP4.pdf>; Dröge/van Asselt/Das/Mehling, Mobilizing Trade, 2020; Economist Intelligence Unit, Climate Change and Trade Agreements, 2019.

kontrovers diskutiert. Vor allem auch die Entwicklungsländer haben Bedenken gegenüber Umwelt- und Klimaschutz stärkenden Ansätzen, da sie weitere Benachteiligungen im Wege eines grünen Protektionismus fürchten. „Special and differential treatment“ Klauseln und ökonomische Anreizmechanismen könnten insoweit Abhilfe schaffen.

Engere Zusammenarbeit zwischen Klima- und Handelsregime

Kurz- bis mittelfristig umsetzbar ist eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen dem Klima- und dem Handelsregime. Insoweit müssten und sollten keine neuen Gremien gegründet, sondern lediglich der Austausch bestehender Organe intensiviert werden.⁴⁷ Ziel der verstärkten Zusammenarbeit sollte es sein, konkrete Maßnahmen zu entwickeln, mit denen das Handelsregime die Erreichung der Ziele des Pariser Übereinkommens unterstützen kann.

Umweltschädliche Subventionen verringern oder abschaffen

Der Abbau von umweltschädlichen Subventionen ist wohl das synergetischste Feld zwischen Umwelt-, Klimaschutz und Handelsliberalisierung. Gerade mit Blick auf den Agrarsektor kann er auch zu einer nachhaltigeren Landnutzung beitragen. Aufgrund der politischen Sensibilität konnte hier jedoch bisher weniger Fortschritt erzielt werden als zum Handel mit Umweltgütern. Umwelt- und klimaschädliche Subventionen gibt es vor allem in den Bereichen Energiewirtschaft, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, aber auch im Bau- und Wohnungswesen. Am weitesten fortgeschritten sind die Verhandlungen zur Abschaffung von umweltschädlichen Subventionen in der Fischerei.

Das regionale Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur ist das einzige, das den Abbau von Subventionen für fossile Energieträger ausdrücklich aber nicht verpflichtend adressiert.⁴⁸ Darüber hinaus ist der Abbau von Subventionen auf fossile Energieträger einer der drei zentralen Verhandlungsgegenstände des im folgenden Abschnitt kurz vorgestellten, 2019 initiierten ACCTS Abkommens. Entsprechende Regelungen könnten auf verschiedenen Wegen Eingang in das WTO-Recht finden. Beispielsweise könnte eine 2/3 Mehrheit der WTO Mitglieder das SCM Agreement entsprechend ändern oder eine kleinere Gruppe von Mitgliedsstaaten könnte ein plurilaterales Abkommen wie etwa ACCTS verhandeln.

Handel mit Umweltgütern und Umweltdienstleistungen erleichtern

Eine Reduktion oder Abschaffung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse für Umweltgüter und Umweltdienstleistungen könnte die Verbreitung grüner Produkte und Dienstleistungen erheblich unterstützen.⁴⁹ Beispielsweise Technologien für erneuerbare Energien, Recycling, Energieeffizienz oder Produkte des Ökolandbaus oder einer Bioökonomie könnten so größere Marktanteile erlangen. Entsprechende Verhandlungen zu einem Environmental Goods Abkommen unter der WTO sind seit 2016 unterbrochen, könnten aber wieder aufgenommen werden. In einigen neueren Freihandelsabkommen sind Absichtsbekundungen aber keine verbindlichen Regelungen vereinbart, auf den Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse zu Umweltgütern und -dienstleistungen hinzuwirken bzw. insoweit zu kooperieren.⁵⁰ Dieser Aspekt ist ebenfalls einer der drei zentralen Verhandlungsgegenstände des ACCTS Abkommens.

⁴⁷ Das/van Asselt/Dröge/Mehling, Trade Regime that Works for Paris, 2019, S. 27.

⁴⁸ Siehe unten Abschnitt D.2.

⁴⁹ Economist Intelligence Unit, Climate Change and Trade Agreements, 2019, S. 21 mwN.

⁵⁰ Ebd. (RTAs: EU-Singapore, CETA, KAFTA und CPTPP). Siehe auch Abschnitt D.2.

Einsatz von Umweltzeichen (eco-labeling) fördern

Der Einsatz von Umweltzeichen wird durch das Recht der WTO, insbesondere das TBT-Abkommen, bisher eher erschwert als gefördert. Dies ließe sich umkehren, indem entsprechende Regelungen etwa in das TBT-Abkommen oder zunächst ein plurilaterales Abkommen aufgenommen werden. Inhalt solcher Regelungen sollte einerseits sein, dass Umweltzeichen explizit nicht als Handelsbarriere zu verstehen sind. Andererseits sollten die Parteien den Einsatz von Umweltzeichen in verschiedenen Sektoren fördern.

Umweltfreundliche Beschaffung fördern

Insgesamt 48 WTO-Mitglieder, inklusive der EU und ihrer Mitgliedstaaten, sind Vertragsparteien des plurilateralen Beschaffungsübereinkommens (Agreement on Government Procurement) der WTO und haben ihre jeweiligen Beschaffungsmärkte gegenseitig geöffnet. Das Abkommen erlaubt ausdrücklich umweltschutzbezogene Ausschreibungs- und Evaluierungskriterien, könnte jedoch auch noch darüber hinaus gehen und diese nicht nur erlauben, sondern fördern oder sogar fordern, ggf. auch mit Mindestanforderungen. In diesem Zusammenhang könnten auch gemeinsame Umweltzeichen gestärkt und ausgebaut werden. Denkbar wäre auch, „local content“-Vorgaben in diesem Bereich ausnahmsweise zu erlauben, um den Auf- und Ausbau nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen im eigenen Land zu fördern.

Einige regionale Freihandelsabkommen umfassen Regelungen, die umweltfreundliche Beschaffung erlauben und in unterschiedlichem Maße fördern. Entsprechende Änderungen könnten entweder über eine Änderung des plurilateralen Beschaffungsübereinkommens oder zunächst über ein kleineres plurilaterales Abkommen Teil des WTO-Rechts werden. Bisher ist das Thema aber soweit ersichtlich nicht Teil der ACCTS Verhandlungsagenda.

Stärkung der Implementierung umwelt- und klimaschützender Maßnahmen

Insbesondere die Entwicklungsländer sollten bei der Implementierung der zuvor beschriebenen umwelt- und klimaschützenden Maßnahmen im Wege verstärkter Kooperation und Finanzierungsmechanismen unterstützt werden.

Überprüfung der Klima- und Umweltschutzeffekte der Handelspolitik

Eine zentrale Aufgabe der WTO ist die Überprüfung der nationalen Handelspolitiken im Rahmen des TPRM (Trade Policy Review Mechanism). In den Mechanismus sollte eine Überprüfung der Klima- und Umweltschutzeffekte der Handelspolitiken aufgenommen werden. In diesem Kontext sollten die Mitgliedstaaten auch über klima- und umweltschädliche Subventionen berichten.⁵¹ Eine entsprechende Erweiterung der Überprüfungs- und Berichtspflichten ist eher mittelfristig realistisch. Vorher könnten möglichst viele WTO-Mitgliedstaaten bereits freiwillig über umwelt- und klimarelevante Handelspolitiken informieren und sie somit indirekt zum Gegenstand der Überprüfung/Wahrnehmung machen.

Stärkung von Erfüllungskontrolle und Rechtsdurchsetzung

Experten an der Schnittstelle Umweltschutz und Handel oder Umweltverbände könnten die Arbeit des TPRM mit Blick auf die umwelt- und klimaschützenden Anforderungen unterstützen.

Verfahren zur Rechtsdurchsetzung im Rahmen der Streitbeilegung können nur von Staaten eingeleitet werden. Staaten verklagen sich nicht aus Ressourcenschutz- sondern lediglich aus

⁵¹ Vgl. ebd., S. 27f.

Ressourcennutzungsgründen.⁵² Möchte man proaktiven handelsrechtlichen Regelungen zum Umwelt- und Klimaschutz auch den Weg der Rechtsdurchsetzung eröffnen, müsste ein staaten-unabhängiger Trigger Verfahren vor dem Streitbeilegungsmechanismus (Dispute Settlement Body – DSB) der WTO anstrengen können. Ein solcher Trigger könnte zum Beispiel ein Expertengremium sein, das auch die nationalen Handelsberichte in der Umweltdimension auswertet. Da ein staaten-unabhängiger Trigger aber selbst im Rahmen von Umweltschutzabkommen fast nie vereinbart werden konnte⁵³, ist es politisch gegenwärtig höchst unwahrscheinlich, im Rahmen der WTO zu einer solchen Vereinbarung zu gelangen. Konsequenz und der Sache dienlich wäre es aber.

V. Exkurs: ACCTS – Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability

Im September 2019 starteten Neuseeland, Fidschi, Costa Rica, Norwegen und Island – unabhängig von der WTO – eine Initiative für ein neues plurilaterales Abkommen zu Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit.⁵⁴ Ziel des Abkommens ist es, Maßnahmen in drei synergetischen Themenbereichen umzusetzen: Die Abschaffung von Zöllen auf Umweltgüter (environmental goods) und neue Verpflichtungen im Bereich von Umweltdienstleistungen, Beseitigung der Subventionen auf fossile Brennstoffe und Entwicklung von Richtlinien für freiwillige Öko-Label Programme und damit verbundene Mechanismen.⁵⁵ Das Abkommen soll wegbereitend sein und als Vorlage für zukünftige, möglichst auch multilaterale Lösungen dienen. Als „living agreement“ ist es offen für die Aufnahme weiterer Themen. Die neuen Handelsbedingungen für Umweltgüter und -dienstleistungen der fünf ACCTS Länder sollen – dem Meistbegünstigungsprinzip entsprechend – für alle WTO Mitglieder gelten.⁵⁶

Der angedachte Prozess soll so verlaufen, dass das ACCTS Abkommen zunächst zwischen den fünf Gründungsmitgliedern verhandelt und abgeschlossen wird. Danach können andere WTO-Mitglieder dem Abkommen beitreten, wenn sie bereit sind, die verhandelten Bedingungen zu erfüllen. Die Verhandlungen zwischen den fünf Gründungsstaaten sollen im Frühjahr 2020 beginnen. Wenn die Gründungsmitglieder die Verhandlungen zügig erfolgreich abschließen und sich weitere, insbesondere auch wirtschaftlich einflussreichere Staaten anschließen, könnte die Initiative entscheidend Bewegung in den Prozess der Weiterentwicklung des Handelsregimes bringen.

VI. Spielraum für Umwelt- und Klimaschutz auf nationaler und regionaler Ebene

WTO-Recht engt den Spielraum nationaler und regionaler Umwelt- und Klimaschutzgesetzgebung ein. Die Zahl der Fälle im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes sowie der erneuerbaren Energien Förderung ist zwar noch überschaubar, entfaltet aber bereits einen „regulatory chill“-Effekt.⁵⁷ Dies ist aus Klimaschutzperspektive bedenklich, gerade auch weil die angelaufene und noch erheblich

⁵² Übersicht zum umweltschutzbezogenen Fallrecht von 14 internationalen (Schieds-)gerichten und Erfüllungskontrollverfahren, Zengerling, Greening International Jurisprudence, 2012, S. 93ff.

⁵³ Ausnahmen sind insoweit vor allem die Erfüllungskontrollorgane der Aarhus Konvention (NGO Trigger) und des Kyoto Protokolls (ERT – expert review team – Trigger), siehe Zengerling, Greening International Jurisprudence, 2012, S. 128ff, 282ff.

⁵⁴ Joint Trade Ministers’ Statement zu ACCTS 2020, abrufbar unter: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade/ACCTS-FINAL-Joint-Statement.pdf>.

⁵⁵ Für eine etwas umfassendere Beschreibung siehe Steenblik/Droege, Time to ACCTS? Five countries announce new initiative on trade and climate change, International Institute for Sustainable Development (IISD), Sep. 2019, abrufbar unter: <https://www.iisd.org/blog/time-accts-five-countries-announce-new-initiative-trade-and-climate-change>.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Für ein Übersicht potentieller Konfliktstellen und Rechtsprechung in diesem Kontext siehe Dröge/van Asselt/Das/Mehling, Mobilizing Trade for Climate Action, 2020. S. 21ff.

auszubauende nationale Regulierung zur Umsetzung der NDCs unter dem Paris Agreement keine zusätzlichen Hürden braucht.

1. Maßnahmen gegen den „regulatory chill“-Effekt

In der Literatur werden verschiedene Ansätze diskutiert, um dem abschreckenden Effekt des WTO-Rechts auf nationale und regionale Klimagesetzgebung (temporär) entgegenzuwirken. Wie oben bereits festgestellt, sind alle hier vorgestellten Maßnahmen, die einer 2/3 bzw. 3/4 Mehrheit oder sogar Einstimmigkeit in der Entscheidungsfindung bedürfen, politisch wohl kurz- und mittelfristig nicht umsetzbar. Vorangestellt sei auch, dass die Rechtsprechung des Appellate Body nicht als umwelt- oder Klimaschutzfeindlich bezeichnet werden kann.⁵⁸ Die Berufungsinstanz hat sich stets bemüht, im Rahmen der materiell-rechtlichen Möglichkeiten, den Umwelt- und Klimaschutzinteressen gerecht zu werden und ist dabei in nicht wenigen Fällen über das aus Sicht vieler WTO-Mitgliedstaaten angemessene Maß hinausgegangen. Der vorgeworfene „judicial activism“ des Gremiums ist auch ein wesentlicher Grund für die gegenwärtige Blockadehaltung der USA. Dennoch ist der Appellate Body den wirtschaftsliberalen Rationalitäten des WTO-Rechts unterworfen und das spiegelt sich auch in der Entscheidungspraxis wider.

Climate Waiver

Unter „exceptional circumstances“ kann gem. Art. IX.3 WTO Abkommen die Geltung bestimmter WTO Regelungen mit einer 3/4 Mehrheit – in der Praxis jedoch bisher im Wege von Konsensentscheidungen – für eine begrenzte Zeit ausgesetzt werden. Die besondere Herausforderung, die Klimaschutzziele zu erreichen, könnte solche außergewöhnlichen Umstände begründen. Ein „climate waiver“ würde bestimmte WTO-Regelungen temporär auf nationale oder regionale Klimaschutzmaßnahmen unanwendbar erklären.⁵⁹

Friedensklausel

Mit einer Friedensklausel könnten die WTO-Mitgliedstaaten für eine begrenzte Zeit darauf verzichten, im Wege der Streitbeilegung gegen klimaschützende Maßnahmen vorzugehen oder Gegenmaßnahmen zu ergreifen.⁶⁰ Eine Herausforderung für climate waiver und Friedensklausel liegt darin, die ausgenommenen Maßnahmen zweckgemäß zu definieren.

Regelung zum Verhältnis multilateraler Umweltschutzabkommen und WTO-Recht aufnehmen

Eine grundlegende Regelung, die der Umsetzung von multilateralen Umweltschutzabkommen (Multilateral Environmental Agreements – MEAs) ein Gewicht bzw. im Fall des Pariser Übereinkommens möglicherweise sogar eine (temporäre) Priorität gegenüber WTO-Prinzipien einräumen würde, könnte die nationale Implementierung unterstützen.

⁵⁸ Howse, The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary, European Journal of International Law, 27/1, 2016, 9ff, S. 36ff.

⁵⁹ Bacchus, The Case for a Climate Waiver, Special Report, Centre for International Governance Innovation, 2017, abrufbar unter: <https://www.cigionline.org/publications/case-wto-climate-waiver>; Das/van Asselt/Dröge/Mehling, Trade Regime that Works for Paris, S. 26; Economist Intelligence Unit, Climate Change and Trade Agreements, 2019, S. 17, 30.

⁶⁰ Das/van Asselt/Dröge/Mehling, Trade Regime that Works for Paris, S. 26. Eine solche Friedensklausel war über mehrere Jahre im Bereich von Agrarsubventionen in Kraft.

Ergänzung einer Ausnahme für Klimaschutzmaßnahmen in Art. XX GATT

Die WTO-Mitgliedstaaten könnten in Art. XX eine explizite Ausnahme für klimaschützende Maßnahmen einfügen, die einen rechtssicheren und angemessenen nationalen oder regionalen Spielraum belässt.⁶¹

Entscheidung zu verbindlicher Auslegung von Art. XX GATT

Ebenfalls im Wege einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit, praktisch bisher wiederum mit Konsensentscheidungen, könnten die WTO-Mitgliedstaaten eine verbindliche Auslegung („authoritative interpretation“) der Tatbestandsmerkmale des Art. XX GATT festlegen.⁶² Das hätte den Vorteil der größeren Rechtssicherheit bei der Gestaltung nationaler Klimamaßnahmen.

Ausnahme für klimaschützende Subventionen im SCM-Abkommen einfügen

Einen rechtssicheren und angemessenen Handlungsspielraum für nationale klimaschützende Subventionen wie etwa Einspeisevergütungen könnten die WTO-Mitgliedstaaten auch im Wege einer entsprechenden Ausnahme im Subventionsabkommen schaffen.⁶³

Umwelt- und Klimaschutzexpertise in der Streitbeilegung sicherstellen

Ein prozeduraler Vorschlag, der leichter umzusetzen aber nicht gleich effektiv ist, wäre technische Expertise zu Fragen der Klimaschutzregulierung im Streitbeilegungsmechanismus sicherzustellen.⁶⁴ Bereits jetzt steht es den Streitbeilegungsorganen jedoch frei, Expertisen einzuholen.

Wie oben dargelegt, sind all diese Maßnahmen voraussichtlich weder kurz- noch mittelfristig politisch durchsetzbar. Das WTO-Recht lässt im Übrigen auch durchaus Spielraum für nationale und regionale Klimaschutzgesetzgebung. Allerdings ist grundsätzlich damit zu rechnen, dass solche Maßnahmen von WTO-Mitgliedern vor dem Streitbeilegungsmechanismus angegriffen werden, wenn sie einen hinreichend großen Effekt auf die jeweils betroffene(n) Volkswirtschaft(en) haben. Da die Rechtmäßigkeit klimaschützender handelshemmender Maßnahmen von der Einhaltung zahlreicher Kriterien des WTO-Rechts abhängt und die Rechtsprechung in diesem Bereich noch nicht sehr umfangreich ist, besteht grundsätzlich eine Rechtsunsicherheit im Ausgang dieser Fälle und damit das Risiko, dass der Appellate Body nationale oder regionale Maßnahmen als (teilweise) WTO-rechtswidrig einstuft. Anhand von zwei Beispielen, Zertifizierungsaufgaben für Importe und Carbon Border Adjustments, sollen im Folgenden zentrale Bedingungen einer WTO-rechtskonformen Ausgestaltung klimaschützender nationaler oder regionaler Maßnahmen umrissen werden.

2. Zertifizierungspflicht für Forst- und Agrarimporte

Um Klimaschutz im Wege nachhaltiger Landnutzung weltweit zu fördern, könnten Importe land- oder forstwirtschaftlicher Produkte Zertifizierungsanforderungen unterworfen werden. Bereits jetzt verbietet beispielsweise die EU-Holzhandelsverordnung seit 2013 den Import von Holz und Holzzeugnisse aus illegalem Holzeinschlag. Die Marktteilnehmer müssen bestimmte Sorgfaltspflichten wahren, um zu verhindern, dass illegales Holz Teil ihrer Lieferkette ist. Holz oder Holzzeugnisse mit einer FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) -Lizenz oder einer CITES (Convention on International Trade in Endangered Species)-Genehmigung gelten als legal geschlagen, sind aber nicht

⁶¹ Ebd.

⁶² Ebd.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Ebd.

absolute Voraussetzung für den Import. Die EU-Holzhandelsverordnung ist vor der WTO nicht angegriffen worden, obwohl ihre Vereinbarkeit mit WTO-Recht bei der Einführung teilweise kontrovers diskutiert wurde.⁶⁵ Denkbar wäre eine Verschärfung der Importanforderungen, beispielsweise auf einen konkreten Zertifizierungsmechanismus, der über die Legalität hinaus Nachhaltigkeitsanforderungen definiert.

Je nach konkreter Ausgestaltung solcher Zertifizierungsaufgaben kann die Importvorgabe gegen den Grundsatz der Inländergleichbehandlung (Art. III GATT) oder das Verbot mengenmäßiger Beschränkung (Art. XI GATT) verstoßen. Aus Umweltschutzperspektive problematisch ist in diesem Zusammenhang das in Art. III GATT verankerte Diskriminierungsverbot zwischen gleichartigen („like“) Waren. Der Begriff der Gleichartigkeit ist im GATT nicht legaldefiniert. Nach Auslegung der Rechtsprechung und auch herrschender Meinung in der Literatur darf für die Frage, ob zwei Produkte „gleichartig“ sind, nicht nach Produktionsprozess und -methoden („non-product related process or production methods“ – PPMs) differenziert werden. Relevant ist lediglich das Endprodukt an sich. Beispielsweise in den Tuna-Dolphin und Shrimp-Turtle Fällen ist entschieden worden, dass „delfin- bzw. schildkrötenicher“ und -unsicher gefangener und Thunfisch bzw. Krabben aus Endverbrauchersicht „gleichartige“ Produkte im Sinne des WTO-Rechts sind.⁶⁶ Ein nachhaltiges Holz- oder Agrarprodukt ist nach diesem Verständnis also grundsätzlich „gleichartig“ mit einem nicht-nachhaltigen Holz- oder Agrarprodukt. Unterwirft nun eine nationale Regelung diese gleichartigen Produkte unterschiedlichen Anforderungen im In- und Ausland, verstößt sie gegen das Diskriminierungsverbot und etwa – je nach Ausgestaltung – gegen Art. III oder XI GATT.

Nimmt man an, dass eine an bestimmte Nachhaltigkeitskriterien geknüpfte Zertifizierungsaufgabe gegen einen der genannten WTO-Grundsätze verstößt, kann sie dennoch mit WTO-Recht vereinbar sein, wenn alle Voraussetzungen des Rechtfertigungstatbestandes Art. XX GATT erfüllt sind.⁶⁷ Der Appellate Body hat in seiner Entscheidungspraxis dazu den sog. „Zwei-Stufen-Test“ entwickelt. Auf der ersten Stufe müssen alle Tatbestandsmerkmale der jeweiligen Ausnahmvorschrift erfüllt sein. Auf der zweiten Stufe ist zu prüfen, ob auch die Bedingungen der Einführungsklausel des Art. XX („chapeau“) vorliegen.⁶⁸ Eine Zertifizierungsaufgabe könnte auf beiden Stufen scheitern.

Die in Betracht kommenden Ausnahmvorschriften sind Art. XX(b) und (g) GATT. Nach Art. XX(b) GATT sind Maßnahmen gerechtfertigt, wenn sie „notwendig“ sind, um das Leben von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder deren Gesundheit zu schützen. Der Schutzzweck „Klima“ ist hier nicht explizit aufgeführt und es gibt auch noch keine Entscheidung des Appellate Body zu der Frage, ob das Klima ein unter Art. XX fallendes legitimes Schutzgut ist. In einer Entscheidung aus 2017 hat ein WTO-Panel jedoch festgestellt, dass die Verminderung von CO₂-Emissionen eine der Politiken sei, die unter lit. (b) des Art. XX fielen und damit zumindest den Weg in eine klimaschutzfreundliche Auslegung des Art. XX GATT eröffnet.⁶⁹ Für Zertifizierungsaufgaben im Forst- oder Agrarbereich müsste hier zunächst

⁶⁵ Fishman/Obidzinski, European Timber Regulation: Is it legal?, RECIEL 23(2), 2014, abrufbar unter: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/articles/AObidzinski1402.pdf.

⁶⁶ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 06.11.1998, alle Entscheidungen des Verfahrens sind abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm; *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, DS21/R (1991) und DS29/R (1994).

⁶⁷ Für eine Zusammenstellung des Fallrechts des Appellate Body zur Interpretation der einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art. XX GATT siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/g3_e.htm.

⁶⁸ Siehe etwa Überblick bei Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, S. 102, Zengerling/Buck, Umweltschutz und Freihandel, Rn. 96ff. sowie konkret *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 06.11.1998, para 117ff.

⁶⁹ *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, WT/DS497/R, 30.08.2017, para. 7.880.

eine Verbindung zum Schutzgut Menschen, Tiere oder Pflanzen und ggf. Klima hergestellt werden. Je nach konkreter Ausgestaltung der Zertifizierungsanforderungen wäre der Schutz der Menschen vor dem Klimawandel oder etwa der Schutz der Biodiversität oder bedrohter Tier- und Pflanzenarten ein gem. Art. XX(b) GATT legitimer Schutzzweck der Zertifizierung.

Im nächsten Schritt müsste nachgehalten werden, dass die Zertifizierungspflicht für Importe „notwendig“ (necessary) ist, um das Ziel zu erreichen. Die Notwendigkeitsprüfung im WTO-Recht ist vergleichbar mit der zweiten und dritten Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung im deutschen Recht.⁷⁰ Es ist also zunächst festzustellen, ob es kein gleichwirksames aber weniger handelsbeschränkendes Instrument (milderes Mittel) gäbe, um das Ziel zu erreichen. Darüber hinaus muss die Maßnahme auch im engeren Sinne verhältnismäßig, also im Vergleich zur WTO-Rechts Einschränkung angemessen, sein. Hier kommt es wiederum auf die konkrete Ausgestaltung der Zertifizierungsaufgaben an. Je bedeutender der Schutzzweck ist und je größer (und besser nachweisbar) der Beitrag dazu, den jeweiligen Schutzzweck zu erreichen, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Zertifizierungsanforderung das Kriterium der „Notwendigkeit“ erfüllt.

Art. XX(g) GATT enthält die Anforderung „notwendig“ nicht und könnte daher eine niedrigere Hürde für Zertifizierungsaufgaben sein. Danach sind Maßnahmen gerechtfertigt, die sich auf den Schutz („conservation“) erschöpflicher natürlicher Ressourcen („exhaustible natural resources“)⁷¹ beziehen („relating to“). Der Waldschutz, insbesondere der Schutz der Regenwälder, aber auch der Schutz der Biodiversität könnte unter diesen Ausnahmetatbestand fallen. Im Agrarbereich müsste ein entsprechender Bezug hergestellt werden. In *US-Gasoline* hat der Appellate Body bereits saubere Luft als eine erschöpfliche natürliche Ressource angesehen.⁷² Eine Entscheidung zum Klima gibt es bisher nicht, aber es sprechen gute Gründe dafür, das Klima als eine erschöpfliche natürliche Ressource einzustufen. Die zweite Voraussetzung von Art. XX(g) GATT ist: „if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption“. Sie lässt sich durch entsprechende Ausgestaltung der nationalen Vorschriften erfüllen, beispielsweise wenn nationale Holz- oder Agrarprodukte den gleichen Zertifizierungsanforderungen unterliegen.⁷³

Eine weitere Herausforderung der Zertifizierungspflicht für Forst- oder Agrarimporte liegt in ihrer extraterritorialen Wirkung.⁷⁴ Nach allgemeinen völkerrechtlichen Anforderungen, darf ein Staat einen bestimmten Sachverhalt nur regeln, wenn er eine echte Verbindung („genuine link“) zu diesem Sachverhalt hat. Diese wird klassischerweise durch Territorialität oder Personalität begründet, der Staat darf also Sachverhalte auf seinem Hoheitsgebiet und das Verhalten seiner Staatsbürger regeln.⁷⁵ Im *Shrimp-Turtle* Fall konnten die USA eine ausreichende Verbindung zum Schutzgut dadurch nachweisen, dass Meeresschildkröten als „highly migratory species“ gelegentlich auch in den US Hoheitsgewässern leben.⁷⁶ Bezweckt eine Zertifizierungspflicht für Forst- oder Agrarprodukte den Klimaschutz, den Schutz der Regenwälder und/oder der Biodiversität ließe sich argumentieren, dass es sich

⁷⁰ Siehe Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, S. 103. Ausführlicher Vranes, Trade and the Environment – Fundamental Issues in International Law, WTO Law, and Legal Theory, 2009, S. 269 ff.

⁷¹ Für eine Übersicht zur Interpretation von „conservation of exhaustible natural resources“ des Appellate Body siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/g3_e.htm#G.3.7.

⁷² *United States – Standards of Reformulated and Conventional Gasoline*, para. 6.37, AB Report, WT/DS2/AB/R, 20.05.1996.

⁷³ Für eine Übersicht zur Interpretation von „measures made effective in conjunction with...“ des Appellate Body siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/g3_e.htm#G.3.8.

⁷⁴ Siehe Überblick bei Zengerling/Buck, Umweltschutz und Freihandel, Rn. 103 f.

⁷⁵ Siehe etwa Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, S. 107f.

⁷⁶ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 06.11.1998, para 133 („sufficient nexus“).

dabei um globale Schutzgüter handelt, deren Zustand territorial auch Deutschland oder die EU betrifft. Für den Klimawandel trifft das auf den ersten Blick wohl eher zu als für die Biodiversität. Eine Entscheidung des Appellate Body zur Frage der Zulässigkeit extraterritorialer Maßnahmen, die über die Shrimp-Turtle Entscheidung hinaus geht, gibt es bisher nicht. Dieser Aspekt wäre also unsicher in einem Streitfall zu einer Zertifizierungspflicht.

Auf der zweiten Stufe des Tests müsste die Zertifizierungsanforderung den Bedingungen des „chapeaus“ – des Einführungsabsatzes – von Art. XX GATT genügen.⁷⁷ Danach dürfte die Maßnahme einerseits nicht willkürlich oder ungerechtfertigt zwischen Ländern diskriminieren, in denen vergleichbare Bedingungen herrschen. Andererseits dürfte die Maßnahme keine verschleierte Handelsbeschränkung sein. Für beide Merkmale können die *Shrimp-Turtle* Entscheidungen wertvolle Hinweise liefern. Im ersten Anlauf war das US Importverbot für Krabben an der Chapeau Klausel gescheitert.⁷⁸ Zum einen schrieb die US Regelung eine bestimmte – von der US Fischereiindustrie genutzte – technische Fangmethode (mit TED) vor und ließ keinen Raum für vergleichbar effektive andere Schutzmaßnahmen. Zum anderen hatten die USA insbesondere den Staaten der Karibik, nicht jedoch den klagenden asiatischen Staaten, längere Übergangsfristen sowie finanzielle und technische Unterstützung bei der Umstellung ihrer Fischereimethoden auf die TED-Methode gewährt und nicht auf gleichem Niveau mit allen WTO-Mitgliedern nach einer internationalen Lösung gesucht. Beide Schwachstellen behob die US Regierung bei einer Überarbeitung des Importverbots, das der Appellate Body nunmehr im Rahmen eines Überprüfungsverfahrens nach Art. 21.5 DSU als WTO-rechtskonform einstuft.⁷⁹

Für eine Zertifizierungspflicht bedeutet das, dass Fairness und eine gewisse Flexibilität im Nachweisverfahren vorgesehen werden sollten. Vergleichbare Zertifizierungskosten für alle Betroffenen sind zwar schon ein Schritt in die richtige Richtung, könnten aber letztlich nicht ausreichen, um „faire“ Bedingungen zwischen stark unterschiedlich reichen Ländern herzustellen. Daher sollte es darüber hinaus beispielsweise einem Land möglich sein, mithilfe anderer Mechanismen zu beweisen, dass das zu importierende Produkt entsprechenden Nachhaltigkeitsanforderungen genügt. Daneben ist es wichtig, die Zertifizierungspflicht durch faire internationale Verhandlungen zu begleiten, die alle WTO-Mitgliedstaaten gleichbehandeln und nach einer internationalen Lösung suchen.

Die Prüfung zeigt, dass es ganz wesentlich von der konkreten Ausgestaltung einer Zertifizierungspflicht und deren Implementierung abhängt, ob die Anforderungen des WTO-Rechts erfüllt sind oder nicht. Die größten Herausforderungen dürften im Nachweis der „Notwendigkeit“, der Begründung der extraterritorialen Wirkung und den Anforderungen des „chapeaus“ liegen. Angesichts der immensen Bedeutung des (Regen-)Waldschutzes für das Erreichen der Ziele des Pariser Übereinkommens scheint es aber möglich, dass eine Zertifizierungspflicht, schutzzweckbezogen und nicht-diskriminierend ausgestaltet, mit WTO-Recht vereinbar sein kann.

⁷⁷ Siehe Anforderungen im Überblick bei Krajewski, *Wirtschaftsvölkerrecht*, S. 102 ff; Zengerling/Buck, *Umweltschutz und Freihandel*, Rn. 105ff.

⁷⁸ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 06.11.1998, para 156ff, 187.

⁷⁹ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/RW, 22.10.2001, para 153. Der Bericht des Appellate Body sowie der vorhergehende Panelbericht im Implementierungsverfahren nach Art. 21.5 DSU sind abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm.

3. Border Carbon Adjustment (BCA)

Die EU-Kommission nennt „border tax adjustments“ als wesentliches Instrument des neuen europäischen grünen Deals. Ziel solcher Grenzausgleichssteuern ist es, Unterschiede in der nationalen Klimaschutzregulierung auszugleichen und damit ein „carbon leakage“ – also eine Verlagerung emissionsintensiver Industrie in Länder mit schwächeren Anforderungen an die Emission von Treibhausgasen – zu verhindern. Steuerliche Grenzausgleichsabgaben sind eine Variante verschiedener Grenzausgleichsinstrumente, die seit vielen Jahren in Politik und Literatur diskutiert aber nicht umgesetzt werden.

Die in der EU seit über 10 Jahren diskutierte Variante sieht vor, Importeure emissionsintensiver Produkte, wie etwa Stahl und Zement, dem Emissionshandelssystem zu unterwerfen. Je nach konkreter Ausgestaltung besteht auch für eine solche Regelung die nach aktueller Rechtslage nicht auszuschließende Gefahr, dass sie gegen einen der WTO-Grundsätze, insbesondere die Inländerbehandlung oder das Meistbegünstigungsprinzip verstößt. In diesem Fall käme es für die Frage, ob ein CO₂-Grenzausgleich mit WTO-Recht vereinbar ist, wiederum darauf an, ob die Voraussetzungen des Zwei-Stufen-Tests von Art. XX GATT erfüllt sind. Um die oben ausführlich beschriebene Prüfung nicht zu wiederholen, sollen hier nur einige zentrale Stellschrauben für die Vereinbarkeit mit WTO-Recht kurz umrissen werden.⁸⁰

Zunächst ist es sicherer, die BCAs auf Importe zu beschränken, da eine Anwendung auf Exporte die Gefahr mit sich bringt, gegen das SCM Abkommen zu verstoßen, das keinen Rechtfertigungsstatbestand wie Art. XX GATT enthält.⁸¹ Für die Ausgestaltung importbezogener BCAs ist es ratsam, die BCAs auf emissionsintensive Sektoren zu beschränken, um deren „Notwendigkeit“ gem. Art. XX(b) GATT besser begründen zu können.⁸² Um die Anforderungen des „chapeaus“ von Art. XX GATT zu erfüllen, ist es vor allem wichtig, in der Anwendung nicht zwischen verschiedenen Staaten zu diskriminieren. Insoweit ist es wohl auch sicherer, Unterschiede an die Emissionsintensität der Produkte und nicht an die Herkunftsländer zu knüpfen. Eine Ausnahme zum Schutz der LDCs sollte jedoch grundsätzlich möglich sein. Außerdem sollte es Importeuren offenstehen, den Nachweis zu erbringen, dass ihr Produkt die benchmark des BCAs erfüllt und somit eine gewisse Flexibilität in der Anwendung ermöglichen. Parallel zur Einführung von BCAs sollte sich die EU weiterhin bemühen, eine internationale Lösung für die Bepreisung von CO₂ herbeizuführen. Insoweit ist nicht klar abzusehen, ob die Klimaschutzverhandlungen unter dem Paris Agreement bereits ausreichen oder der Appellate Body den „chapeau“ von Art. XX GATT so auslegen wird, dass es konkreter um preisbildende Instrumente gehen muss.

4. Klimaklubs

Im Kontext der Debatte um „climate clubs“ als eine Koalition der Staaten mit ambitionierten Klimaschutzzielen und -maßnahmen ist folgendes zu bedenken. *Nordhaus* unterscheidet zwei in Ziel und

⁸⁰ Für eine ausführliche Prüfung verschiedener Varianten siehe etwa Mehling/van Asselt/Das/Dröge/Verkuijl, *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*, *American Journal of International Law*, 113/3, 2019, 434; Pauwelyn, *Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law*, in: van Calster/Prévoist, *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*, 2013, 448-506; Trachtman, *WTO Law Constraints on Border Tax Adjustments and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive Effects of Carbon Taxes*, Discussion Paper, Resources for the Future, Jan. 2016, abrufbar unter: <https://media.rff.org/documents/RFF-DP-16-03.pdf>, sowie Zachmann/McWilliams, *A European carbon border tax: much pain, little gain*, Policy Contribution, 5, Bruegel, März 2020, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/2020/03/a-european-carbon-border-tax-much-pain-little-gain/>.

⁸¹ Mehling/van Asselt/Das/Dröge/Verkuijl, *Designing Border Carbon Adjustments*, 2019, S. 473f.

⁸² Ebd. S. 474.

Ausgestaltung grundlegend unterschiedliche „sticks“ eines Klimaklubs. Zum einen „carbon duties“, die – wie BCAs – an den CO₂-Gehalt von Produkten anknüpfen und entsprechend den Import beschränken. Zum anderen nennt er „uniform penalty tariffs“, also einheitliche Strafzölle, die gleichmäßig auf alle Importe aus allen Ländern erhoben werden, die nicht dem Klimaklub angehören.⁸³ Aus ökonomischer Sicht hält er die Variante der „carbon duties“ letztlich nicht für sinnvoll, da sie in ihrer konkreten Ausgestaltung kompliziert sei und ökonomisch kaum Steuerungswirkung in Richtung eines wachsenden ambitionierten Klimaklubs entfalte.⁸⁴ Der Weg einheitlicher Strafzölle dürfte allerdings aus verschiedenen Gründen, vor allem wegen Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip, das Prinzip der Zollbindung, das Diskriminierungsverbot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht mit WTO-Recht vereinbar sein.⁸⁵ Da das Instrument ökonomisch gerade wegen seiner Einfachheit wirkt, gibt es wohl keinen Raum für eine rechtlich differenzierte Ausgestaltung, die nicht gleichzeitig die ökonomische Wirksamkeit untergraben würde.⁸⁶ Nordhaus selbst schlägt daher bereits „climate amendments“ des WTO-Rechts vor, die ausdrücklich das Instrument der einheitlichen Strafzölle zu Zwecken des Klimaschutzes erlauben.⁸⁷ Auf den oben unter Abschnitt C.VI.1 beschriebenen Wegen eines „climate waivers“ oder einer Friedensklausel könnte eine solche „Klimaklubschutzklausel“ vereinbart werden. Aufgrund der zu erwartenden und auch bereits geäußerten Bedenken vieler Schwellen- und Entwicklungsländer ist es jedoch politisch eher unwahrscheinlich oder jedenfalls diplomatisch eine große Herausforderung, die notwendige Mehrheit für eine solche Änderung des WTO-Rechts zu erreichen.

Für die Variante der „carbon duties“ bzw. BCAs ist es möglich, eine Form der Ausgestaltung zu entwickeln, die einige Chancen hätte, mit geltendem WTO-Recht vereinbar zu sein. Ob ein solches Instrument dann aber ökonomisch noch hinreichend wirksam ist, müsste seitens der Ökonom*innen geprüft werden. Rechtlich spricht zunächst nichts dagegen, dass alle Staaten eines Klimaklubs BCAs – in möglichst gleicher Form – einführen. Dazu bedarf es keines weiteren formalen Zusammenschlusses. Ebenso könnte im Rahmen eines Freihandelsabkommens etwa zwischen der EU und anderen Staaten vereinbart werden, dass die Vertragsparteien das Instrument der BCAs als Teil ihrer nationalen bzw. EU-Politik nutzen.

Politisch ist wohl wichtig im Blick zu haben, dass beispielsweise China, Indien und andere Schwellen- und Entwicklungsländer der „strafenden“ Komponente von Klimaklubs und damit insbesondere auch dem BCA sehr kritisch gegenüberstehen.⁸⁸ Innerhalb der WTO ist es – wie oben dargelegt – möglich, Abkommen mit einer begrenzten Zahl von WTO-Mitgliedern zu schließen und bei Interesse anderer Staaten zu erweitern. So ist ein Stück weit sichergestellt, dass ein plurilateraler Schritt in ein multilaterales System eingebettet ist und eine konstruktive Kommunikation mit dem Gesamtsystem erhalten bleibt. Damit Klimaklubs politisches Vertrauen und die Arbeit am gemeinsamen Ziel nicht untergraben, ist ihre Einbindung in ein multilaterales System empfehlenswert.⁸⁹

⁸³ Nordhaus, Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, *American Economic Review*, 105/4, 2015, 1339, S. 1348, abrufbar unter: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.15000001>.

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ Vgl. ebd., S. 1349, Pauwelyn, S. 465f.

⁸⁶ Vgl. ebd.

⁸⁷ Ebd., S. 1349.

⁸⁸ Das, Climate Clubs – Carrots, Sticks and More, *Economic and Political Weekly*, 1/34, Aug. 2015, 24, S. 25f.

⁸⁹ Vgl. ebd., S. 26f.

D. Regionale Freihandelsabkommen

Die Verhandlung bi- und plurilateraler regionaler Freihandelsabkommen (Regional Trade Agreements – RTAs) hat in den letzten Jahren stark an Dynamik gewonnen. Regionale Freihandelsabkommen umfassen eine Vielzahl von Themen, über die die WTO-Mitglieder im Rahmen ihrer multilateralen Verhandlungen keine Einigung erzielen konnten oder die erst gar nicht Verhandlungsgegenstand der Doha-Runde waren. Entsprechend enthalten RTAs auch in den Bereichen des Umweltschutzes und der Entwicklungspolitik umfangreichere Regelungen als das WTO-Recht. Über deren Wirksamkeit lässt sich allerdings streiten.

I. Entstehung, Funktion und Status quo

Die Zahl der bi- und plurilateralen regionalen Freihandelsabkommen ist seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich stark gestiegen. Die WTO verlangt die Notifizierung von regionalen Freihandelsabkommen und unterhält eine entsprechende Datenbank, die gegenwärtig 304 regionale Freihandelsabkommen zählt.⁹⁰

Die Meinungen zu diesen regionalen Entwicklungstrends gegenüber multilateraler Integration gehen auseinander. Nach einer Ansicht unterstützen regionale Abkommen letztlich auch die multilaterale Integration.⁹¹ Vertreter*innen dieser Ansicht verstehen RTAs als Bausteine („building blocks“) multilateraler Integration. In kleinerer Runde könne leichter ein höherer Grad an Liberalisierung verhandelt werden, der sich schrittweise entweder durch Erweiterung einer regionalen Freihandelszone oder durch Übernahme fortschrittlicher Regelungen in andere regionale Bündnisse ausbreiten und letztlich auch den Boden für multilaterale Integration ebnen könne. Nach anderer Ansicht sind RTAs eher „Stolpersteine“ („stumbling blocks“) multilateraler Integration. Danach führen RTAs zu regionalen Handelsblöcken, die WTO-Recht durch die überlagernden Regelungen letztlich unterminieren, handelsumlenkende Effekte haben, also Drittstaaten benachteiligen, und das Interesse an multilateraler Integration schwinden lassen.⁹²

Rechtlich verstoßen RTAs zunächst regelmäßig gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz der WTO, da sie den Vertragspartnern Handelsvorteile gewähren, die für Drittstaaten nicht gelten. Allerdings ermöglicht eine Reihe von Ausnahmenvorschriften im WTO-Recht den Abschluss regionaler Freihandelsabkommen unter bestimmten Bedingungen (vor allem Art. XXIV:4-8 GATT, Art. V und Vbis GATS sowie die Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT). Diese ausnahmsweise Zulässigkeit regionaler Freihandelsabkommen unter bestimmten Voraussetzungen spiegelt letztlich den Kompromiss im wirtschaftspolitischen Spannungsverhältnis der „building“ und „stumbling“ blocks-Ansätze wider. Regionale Integration soll in einer Form ermöglicht werden, die möglichst wenig negative Konsequenzen für den internationalen Handel hat. Der Wortlaut von Art. XXIV:4 GATT verdeutlicht diesen Ansatz:

“The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories.”

⁹⁰ Siehe Übersicht zu Anzahl und Entwicklung im Laufe der Jahre: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

⁹¹ Siehe Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, S. 297ff.

⁹² Ebd.

Deutschland und die Europäische Union priorisieren grundsätzlich multilaterale Handelsbeziehungen und den erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde der WTO.⁹³ Da jedoch wichtige Handelspartner, wie etwa die USA, zunehmend regionale Freihandelsabkommen abschlossen und -schließen und Wettbewerbsnachteile für international agierende europäische Unternehmen verhindert werden sollen, verhandelt auch die EU seit 2007 vermehrt RTAs.⁹⁴

Regionale Freihandelsabkommen streben eine „tiefe Integration“ an.⁹⁵ Ihre Regelungsgegenstände lassen sich grob in WTO+ und WTOx Regelungen unterteilen.⁹⁶ WTO+ Regelungen vertiefen Themen, die das WTO-Recht bereits umfasst, also etwa den Handel mit Dienstleistungen (GATS), den Schutz des geistigen Eigentums (TRIPS), Abbau technischer Barrieren (TBT), Beihilfe- und Vergaberecht. WTOx Regelungen beziehen sich auf die sog. „Singapur-Themen“, die von den Doha-Verhandlungen wieder ausgeschlossen wurden, also vor allem Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und Abbau bürokratischer Handelshemmnisse. Darüber hinaus enthalten viele regionale Freihandelsabkommen auch Kapitel zum Investitionsschutz.

Die Europäische Union unterhält drei Arten von Handelsabkommen: Erstens Zollunionen, die Zollpflichten im bilateralen Verhältnis abschaffen und gemeinsame Außenzölle vereinbaren; zweitens Assoziierungs-, Stabilisierungs-, Freihandels-, und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die Zölle im bilateralen Handel abschaffen oder senken; sowie drittens Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die einen Rahmen für bilaterale Handelsbeziehungen schaffen aber Zölle nicht verändern.⁹⁷ Das Gutachten behandelt ausschließlich Handelsabkommen der zweiten Gruppe. Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Assoziierungs-, Stabilisierungs- und Freihandelsabkommen der EU differenziert nach dem jeweiligen Verhandlungsstatus. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen werden in Abschnitt F. behandelt.

RTA	Vertragspartner	Vertragstyp	Status
Algeria	Algeria	Association Agreement	In Kraft seit 2005
CETA	Canada	Comprehensive and Economic Trade Agreement	Vorläufig in Kraft seit 2017
Chile	Chile	Association Agreement and Additional Protocol	In Kraft seit 2003, Modernisierungsverhandlungen begannen in 2017, seit 2019 ausgesetzt
Central America	Costa Rica, El Salvador, Honduras	Association Agreement with strong trade component	Vorläufig in Kraft seit 2013
Colombia, Ecuador, Peru	Colombia, Ecuador, Peru	Trade Agreement	Vorläufig in Kraft seit 2013
Egypt	Egypt	Association Agreement	Vorläufig in Kraft seit 2004
Faroe Islands	Faroe Islands	Agreement	In Kraft seit 1997
Georgia	Georgia	Association Agreement	In Kraft seit 2016
Israel	Israel	Association Agreement	In Kraft seit 2000

⁹³ Siehe etwa Darstellung des BMWi unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/freihandelsabkommen-aktuelle-verhandlungen.html>.

⁹⁴ Ebd.

⁹⁵ Zengerling/Buck, Umweltschutz und Freihandel, in: H.-J. Koch /E. Hoffmann/M. Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage, 2018, Rn. 169ff. Siehe auch Übersicht und Grafik der Weltbank zu RTAs unter: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/regional-trade-agreements>.

⁹⁶ Zengerling/Buck, Umweltschutz und Freihandel, Rn. 169; für eine grundlegende Übersicht zu WTO+ und WTOx Regelungen in regionalen Freihandelsabkommen der EU und USA siehe Horn/Mavroidis/Sapir, An anatomy of EU and US preferential trade agreements, Bruegel Blueprint 7, 2009, abrufbar unter: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf.

⁹⁷ Siehe Übersicht der EU: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_under-adoption. Zu den verschiedenen Graden regionaler Integration (Präferenzzone, Freihandelszone, Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion, Währungsunion) siehe Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, S. 296.

Jordan	Jordan	Association Agreement	In Kraft seit 2002
Kosovo	Kosovo	Stabilisation and Association Agreement	In Kraft seit 2016
Mexico	Mexico	Global Agreement	In Kraft seit 2000, Modernisierungsverhandlungen seit 2016, ‚Agreement in Principle‘ für Handel erreicht in 2018
Moldova	Moldova	Association Agreement	In Kraft seit 2016
Morocco	Morocco	Association Agreement	In Kraft seit 2000, Modernisierungsverhandlungen seit 2013, unterbrochen seit 2014
Palestinian Authority	Palestinian Authority	Interim Association Agreement	In Kraft seit 1997
Singapore	Singapore	Trade and Investment Agreement	In Kraft seit 2019
South Korea	South Korea	Free Trade Agreement	In Kraft seit 2015
Switzerland	Switzerland	Agreement	In Kraft seit 1973
Tunisia	Tunisia	Association Agreement	In Kraft seit 1998, Modernisierungsverhandlungen seit 2015, unterbrochen seit 2019
Ukraine	Ukraine	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement Association Agreement	Vorläufig in Kraft seit 2016
Western Balkans	Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, North Macedonia, Serbia	Stabilisation and Association Agreement	In Kraft seit 2010 und später je nach Staat
Mercosur	Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay	Mercosur Association Agreement	Verhandlungen abgeschlossen im Juni 2016
Vietnam	Vietnam	Free Trade Agreement	Abschluss Ministerrat und Ratifikation Vietnam stehen noch aus
Australia	Australia	Australia Agreement	Verhandlungen seit 2018
Indonesia	Indonesia	Free Trade Agreement	Verhandlungen seit 2016
New Zealand	New Zealand	New Zealand Agreement	Verhandlungen seit 2018
Philippines	Philippines	Free Trade Agreement	Verhandlungen seit 2015
GCC	Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi Arabia, United Arab Emirates	Free Trade Agreement	Verhandlungen 1990 begonnen, seit 2008 ausgesetzt
India	India	Free Trade Agreement	Verhandlungen 2007 begonnen, seit 2013 ausgesetzt
Malaysia	Malaysia	Free Trade Agreement	Verhandlungen 2010 begonnen, seit 2012 ausgesetzt
Thailand	Thailand	Free Trade Agreement	Verhandlungen 2013 begonnen, seit 2014 keine neuen Verhandlungstermine angesetzt
TTIP/USA	USA	Transatlantic Trade and Investment Partnership	Verhandlungen 2013 begonnen, seit 2016 ausgesetzt

Legende:

In Kraft	Im Annahme- oder Ratifizierungsprozess	Unter Verhandlung	Verhandlungen ausgesetzt
----------	--	-------------------	--------------------------

Wie die Übersicht zeigt, sind zwischen der EU und 29 Ländern bzw. Gebieten insgesamt 21 Assoziierungs- und Freihandelsabkommen in Kraft. In vier Fällen laufen Modernisierungsverhandlungen, die allerdings wiederum in drei Fällen unterbrochen sind. Im Annahme- und Ratifizierungsprozess befinden sich das Assoziierungsabkommen mit den Mercosur-Staaten sowie das Freihandelsabkommen mit Vietnam. Unter Verhandlung sind vier Handelsabkommen, in weiteren fünf Verfahren sind die Verhandlungen ausgesetzt. Die EU und China verhandeln ein Investitionsschutzabkommen, das in Teil E. kurz angesprochen wird.

Der Verhandlungsprozess regionaler Freihandelsabkommen ist in der Vergangenheit oft zu Recht als intransparent kritisiert worden.⁹⁸ Etwa waren weder die Verhandlungsleitlinien des Ministerrates an die Kommission noch die Verhandlungstexte öffentlich zugänglich. EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström startete daher in ihrer Amtsperiode von 2015-2019 mit „Trade for all“ eine Transparenz-offensive, veröffentlichte zahlreiche neue Dokumente und initiierte eine größere Zahl an „zivilgesellschaftlichen Dialogen“.⁹⁹ Der Verfahrensablauf stellt sich gegenwärtig so dar, dass der Ministerrat die Kommission autorisiert, Vertragsverhandlungen zu führen.¹⁰⁰ Teil dieser Autorisierung können sogenannten Verhandlungsleitlinien, oft auch als Verhandlungsmandat bezeichnet, sein. Als Ergebnis der Transparenzoffensive werden die Verhandlungsleitlinien nun in der Regel – aber nicht in allen Fällen – veröffentlicht.¹⁰¹ Während der Verhandlungen arbeitet die Kommission eng mit dem Ausschuss für Handelspolitik des Rates zusammen, informiert das Europäische Parlament, trifft Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und veröffentlicht Positionspapiere der EU, die ursprünglichen Textentwürfe, mit denen die EU in die Verhandlungen startet, Berichte über die Verhandlungen, (vorläufige) Folgenabschätzungen, Hintergrundpapiere und Factsheets. Nach Abschluss der Verhandlungen veröffentlicht die Kommission den fertigen Vertragstext und stellt ihn Ministerrat und Europäischem Parlament vor. Wenn Ministerrat und Europäisches Parlament zustimmen, kann die EU das Abkommen unterzeichnen. Da regionale Freihandelsabkommen in der Regel als sogenannte „gemischte Abkommen“ zu qualifizieren sind¹⁰², müssen auch alle Mitgliedstaaten sie für ein endgültiges Inkrafttreten unterzeichnen und ratifizieren.

Kritische Stimmen merken an, dass das Maß an Transparenz trotz einiger Fortschritte für eine effektive demokratische Kontrolle und eine am Gemeinwohl ausgerichtete Handelspolitik nicht ausreicht.¹⁰³ Sie weisen unter anderem darauf hin, dass nur der Ausgangsentwurf aber keine Zwischenstände von Verhandlungstexten veröffentlicht werden. Die tiefer gehenden Folgenabschätzungen wie etwa die zur Nachhaltigkeit werden erst nach Abschluss der Verhandlungen veröffentlicht. „Zivilgesellschaftliche Dialoge“ während der Verhandlungen fanden ganz überwiegend mit Konzern- und Verbandslobbyist*innen statt. Eine sinnvolle öffentliche Beteiligung am Verhandlungsprozess zu einem Zeitpunkt, zu dem Verhandlungsergebnisse auch noch beeinflusst werden können, sei auf dieser Grundlage nicht möglich.¹⁰⁴

Institutionell etabliert jedes regionale Freihandelsabkommen in der Regel einen Handelsausschuss und eine Reihe von an den Kapitelthemen ausgerichteten Unterausschüssen, zu deren Hauptaufgaben die Unterstützung der Implementierung in den Vertragsstaaten, das Monitoring und die Erfüllungskontrolle zählen. Beispielsweise ist ein Unterausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung

⁹⁸ Siehe etwa allgemeiner Stolper, Die Geheimhaltung ist ein Geburtsfehler, in: Dossier – Freihandel vs. Protektionismus, bpb, 09.11.2016, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/wirtschaft/freihandel/237009/die-geheimhaltung-ist-ein-geburtsfehler> und detailliert aus juristischer Perspektive aufbereitet Lübke-Wolff, Democracy, Separation of Powers, and International Treaty-Making – The example of TTIP, Current Legal Problems, 69/1, 2016, 175, 183ff, abrufbar unter: <https://search.proquest.com/openview/d30cac2f75feb9ca0b3d9809d2dccc9/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2032116>.

⁹⁹ GD Handel, Trade for all, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

¹⁰⁰ Allgemeine Übersicht zum Verfahrensablauf mwN: <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/>.

¹⁰¹ Siehe etwa hier für die laufenden Verhandlungen mit Australien und Neuseeland: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/25/trade-with-australia-and-new-zealand-negotiating-directives-made-public/>. Die Leitlinien umreißen die Verhandlungsziele, die die Kommission erreichen sollte. Festzuhalten ist, dass sie im Verhältnis zum Gesamtabkommen eher kurz, also inhaltlich recht allgemein gehalten sind (etwa 20 Seiten Verhandlungsmandat vs. bis zu 1000 Seiten FTA).

¹⁰² EuGH, Entscheidung vom 16.05.2017, Gutachten 2/15.

¹⁰³ Siehe etwa Große, Cecílias Vermächtnis – Unsere Bilanz zum Amtsende der EU-Handelskommissarin, Lobby Control, Sept. 2019, unter: <https://www.lobbycontrol.de/2019/09/cecilias-vermaechtnis/>.

¹⁰⁴ Ebd.

zuständig für die Umsetzung und Überwachung der Vereinbarungen des Nachhaltigkeitskapitels. Dem Handelsausschuss kommt darüber hinaus die Kompetenz zu, das Vertragswerk weiterzuentwickeln. Zivilgesellschaftliche Akteure wirken über interne Beratungsgruppen (Domestic Advisory Groups oder DAGs) an Implementierung und Erfüllungskontrolle des Nachhaltigkeitskapitels, aber nicht der übrigen Kapitel, mit.¹⁰⁵

Die Streitbeilegung ist anders als in der WTO oder auch in vielen Investitionsschutzabkommen nicht stark institutionalisiert. Sie ist in der Regel in einem eigenen Kapitel sowie einem Annex näher ausgestaltet und zweistufig. In einem ersten Schritt sollen die Parteien im Wege von Konsultationen versuchen, zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Scheitert dieser Schritt, wird auf Antrag einer Streitpartei ein dreiköpfiges Schiedsgericht eingerichtet. Nach Anhörung der Parteien, erstellt das Schiedsgericht einen Zwischenbericht und nach weiterem Austausch von Argumenten einen Endbericht. Dokumente und Anhörungen sind grundsätzlich öffentlich zugänglich, außer die Parteien vereinbaren ein nicht-öffentliches Verfahren. Es steht dem Schiedsgericht frei, Expertisen einzuholen und amici curiae Einreichungen (beispielsweise von Umweltverbänden) in seine Entscheidungsfindung einzubeziehen. Setzt eine Partei den rechtsverbindlichen Schiedsspruch nicht fristgerecht um, kann die andere Partei unter bestimmten Umständen für einen bestimmten Zeitraum Handelserleichterungen aussetzen. Über die Angemessenheit der Suspension entscheidet im Streitfall wiederum das Schiedsgericht.¹⁰⁶ Dieser Streitbeilegungsmechanismus gilt zwar grundsätzlich für alle Kapitel eines Freihandelsabkommens, das Nachhaltigkeitskapitel ist jedoch – wie im folgenden Abschnitt näher ausgeführt – ausdrücklich davon ausgenommen.¹⁰⁷

II. Umwelt- und Klimaschutz

Wie die Übersichtstabelle zeigt, gibt es verschiedene „Generationen“ von Assoziierungs- und Freihandelsabkommen. Soweit ersichtlich enthalten alle von der EU geschlossenen oder verhandelten RTAs Vorschriften zum Umweltschutz. Die frühen Abkommen beschränken sich in der Regel auf wenige Vorschriften, seit etwa zehn Jahren enthalten die RTAs der EU ein ganzes Kapitel zum Thema nachhaltige Entwicklung, dessen inhaltlicher Umfang tendenziell wächst.¹⁰⁸ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Umwelt- und Klimaschutzvorschriften in den folgenden Freihandels- bzw. Assoziierungsabkommen der EU: den drei zuletzt in Kraft getretenen (Singapur, Mexico, CETA), den zwei grundsätzlich verhandelten aber noch nicht ratifizierten (Mercosur und Vietnam) sowie drei der vier unter Verhandlung stehenden (Australien, Neuseeland, Indonesien).¹⁰⁹ Freihandelsabkommen

¹⁰⁵ Siehe etwa Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA), Die Rolle der internen Beratungsgruppen bei der Überwachung und Umsetzung von Freihandelsabkommen, REX/150, 23.01.2019, abrufbar unter: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/role-domestic-advisory-groups-monitoring-implementation-free-trade-agreements/timeline>. Der EWSA fordert, die zivilgesellschaftliche Beteiligung zu stärken und beispielsweise die Kontrollfunktion der internen Beratungsgruppen vom Nachhaltigkeitskapitel auf alle Kapitel auszuweiten, ebd., Ziffer 1.6. Problematisch ist auch, dass beispielsweise im Fall des RTAs mit Peru und Kolumbien seitens der Vertragspartner keine DAG eingerichtet war. Malmström veranlasste entsprechende Anfragen 2017 und 2018.

¹⁰⁶ Beispielsweise das Abkommen zwischen der EU und Singapur sieht eine solche Streitbeilegung in Kapitel 14 und Annex 14-A vor.

¹⁰⁷ Im Bereich der Menschenrechte gibt es bereits in vielen Fällen eine Suspensionsklausel. Allerdings wird sie äußerst selten genutzt.

¹⁰⁸ Siehe etwa Zurek, From “Trade and Sustainability“ to “Trade for Sustainability“ in EU External Trade Policy, S. 119.

¹⁰⁹ Eine umfassende Datenbank zu Umweltschutzvorschriften in rund 730 RTAs (TREND – Trade and Environment Database) erstellten das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik und Jean-Frédéric Morin, Laval University, <https://www.die-gdi.de/en/trend/>. Auf diesen Daten aufbauend untersuchten Morin und Jinnah den regulatorischen Beitrag von 688 zwischen 1947 und 2016 unterzeichneten RTAs zur globalen Klimagovernance unter den Gesichtspunkten Innovation, Legalisierung, Replikation und Verbreitung. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Klimaschutzklauseln in RTAs zwar einen hohen regulatorischen Innovationsgrad aufweisen, aber dennoch bisher nur einen schwachen Beitrag zur globalen Klimagovernance

haben nebst Anlagen oft einen Umfang von mehr als 1000 Seiten und sind – in weiten Teilen angelehnt an die Themen der WTO – unterteilt in verschiedene Kapitel. Die Übersicht beschränkt sich dabei auf einige für die vorliegenden Fragestellungen zentralen Kapitel.

Zu den unter Verhandlung stehenden Freihandels- bzw. Assoziierungsabkommen sind nur die Texte einsehbar, mit denen die EU in die Verhandlungen startet. Der jeweils aktuelle Stand der Verhandlungen wird nicht veröffentlicht. Die einsehbaren Ausgangstexte für die Verhandlungen mit den Philippinen weichen stark von den für Australien, Neuseeland und Indonesien veröffentlichten Entwürfen ab. Da sie vermutlich nicht dem aktuellen Stand der Dinge entsprechen, sind sie hier nicht ausgewertet. Die folgende Tabelle 2 zeigt die Regelungen zu Umwelt-, Klimaschutz und nachhaltiger Landnutzung in den verschiedenen Kapiteln ausgewählter RTAs.¹¹⁰

RTAs	Singapore	Mexico	CETA	Mercosur	Vietnam	Australia	New Zealand	Indonesia
Trade and Sustainable Development								
Objective SD	x	x	x	x	x	x	x	x
Right to regulate	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Non derogation	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Enhan. prot. levels	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
MEAs	xxx	xxx	xxx	x	x	xxx	xxx	xxx
Climate change, PA	xx	xxx	-	xx	xx	xxx	xxx	xxx
Forests / timber trade	xx	xx	xx	x	xx	xx	xx	x(x)
Biodiversity	-	xx	-	x	xx	xx	xx	xx
Supply chain mgt.	-	x	-	x	x	x	x	x
Precaution. principle	x	x	x	x	x	x	x	x
Environmental goods	x	x	x	-	-	-	-	-
Review impact on SD	x	-	-	-	-	-	-	-
Cooperation	x	x	x	x	x	x	x	x
Contact points	x	x	x	x	x	x	x	x
Consultations	x	x	x	x	x	x	x	x
Panel of experts	x	x	x	x	x	x	x	x
Civil society	x	x	x	x	x	x	x	x
No regular DS	x	x	x	x	x	x	x	x
Trade in Goods								
General exception	x	*	x	x	x	x	x	x
Technical Barriers to Trade (TBT)								
Transparency	x	x	x	x	x	x	x	x
Marking / labelling	-	x	-	x	x	x	x	x
Techn. Regulations	-	-	-	-	-	x	x	-
Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)								
Objective	x	x	x	x	x	x	x	x
General exception	-	-	x	-	-	-	-	-
Trade in Services								
Licensing	-	-	-	x	-	-	x	x
Right to regulate	-	-	-	-	x	-	x	x

leisten, weil sie nur schwach „legalized“ – also kaum rechtsverbindlich – ausgestaltet sind“ und darüber hinaus weder im Welthandelssystem repliziert noch von den größten THG Emittenten vereinbart sind, Morin/Jinnah, The untapped potential of preferential trade agreements for climate governance, *Environmental Politics*, 27/3, 2018, 541, 543, abrufbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2017.1421399>. Interessant sind auch die festgestellten Unterschiede in der Verwendung von Klimaschutzklauseln in RTAs der EU, USA und Japan, ebd. S. 557, sowie die Ergebnisse der Netzwerkperspektive zur wachsenden Verbreitung, ebd. S. 558. Mit Blick auf Umweltschutzkomponenten jüngerer RTAs der USA siehe Meidinger, The Trans-Pacific Partnership Agreement and Environmental Regulation, in Kingsbury et al. (Hrsg.), *Megaregulation Contested: Global Economic Ordering After TPP*, Oxford University Press, 2019, S. 175-195, abrufbar unter: https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1375&context=book_sections und Laurens et al., NAFTA 2.0: The Greenest Trade Agreement Ever? *World Trade Review*, 18/4, 2019, S. 659-677.

¹¹⁰ Die verhandelten Vertragstexte bzw. die Entwürfe sind abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

Env. Services	-	-	-	-	X	-	-	-
General exception	-	-	-	-	-	X	-	-
Public Procurement								
General exception	-	-	-	X	X	-	-	-
Env. considerations	-	XX	-	-	-	XX	XX	XX
Techn. specifications	XX	XX	XX	XX	XX	-	-	-
Eval. criteria tenders	XX	XX	XX	XX	XX	-	-	-
Cooperation	-	-	-	X	-	-	-	-
Competition/Subsidies								
Public policy goals	-	-	-	X	-	-	-	-
Env. Purposes	-	-	-	-	X	-	-	-
Transparency	-	-	-	-	X	-	-	-
Cooperation	-	-	-	X	-	-	-	-
Non-tariff Barriers to Trade and Investment in Renewable Energy Generation								
Standards, tech. reg.	X	/	/	/	X	/	/	/
Energy and Raw Materials								
Principles/objectives	/	X	/	/	/	/	X	-
EIA	/	-	/	/	/	/	X	-
Stand., tech. reg.	/	X	/	/	/	/	X	X
Renewable Energies	/	X	/	/	/	/	X	X
RE grid access	/	-	/	/	/	/	XX	-
Innovation/Cooperation	/	X	/	/	/	/	XX	X
Good Regulatory Practices								
Impact assessment	/	X	/			/	X	X
Dialogue / Cooperation and Capacity Building								
Animal welfare	/	/	-	X	-	/	/	/
Biotechnology	/	/	X	-	-	/	/	/
Agricult. biotech	/	/	-	X	-	/	/	/
Scient. mat. food safety, animal and plant health	/	/	-	X	-	/	/	/
Forestry	/	/	X	-	X	/	/	/
Raw materials	/	/	X	-	-	/	/	/
Sust. development	/	/	-	-	X	/	/	/

Legende:

Verhandlungsstand:

In Kraft	Im Annahme- oder Ratifizierungsprozess	Unter Verhandlung
----------	--	-------------------

Klauseltyp:

*** Verbindlich „shall implement“	** Fördernd „shall promote/support“	* Kooperativ, freiwillig „cooperate, discuss“	- Keine Klausel	/ Vertragswerk enthält Kapitel nicht
---	---	---	--------------------	--

Alle untersuchten Abkommen umfassen ein Kapitel, das ausdrücklich dem Verhältnis von Handel und nachhaltiger Entwicklung gewidmet ist. Hierin befindet sich auch die mit Abstand größte Anzahl an Regelungen, die für Umwelt-, Klimaschutz und nachhaltige Landnutzung relevant sind. Materiell-rechtlich enthalten alle Nachhaltigkeitskapitel eine generelle Absichtserklärung zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung.¹¹¹ Alle Nachhaltigkeitskapitel umfassen weiterhin eine „right to regulate“- und „levels of protection“-Klausel.¹¹² Darin ist insbesondere geregelt, dass es jeder Vertragspartei grundsätzlich freisteht, ihr Umweltschutzniveau individuell festzulegen und rechtlich zu verankern.

¹¹¹ Siehe etwa Art. 1 Abs. 1 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹¹² Siehe etwa Art. 2 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

Bestehendes nationales Umweltrecht sollte aus Gründen der Handelserleichterung nicht abgemildert oder schlechter implementiert werden. Die Vertragsparteien aller aufgeführten Abkommen streben auch an, das jeweilige nationale Umweltschutzniveau insgesamt anzuheben. Die genannten Klauseln sind als weich bzw. mittelmäßig wirksam einzustufen, da sie entweder reine Absichtserklärungen sind oder das Maß der Umsetzung stark vom nationalen politischen Willen abhängt.

Alle Abkommen enthalten darüber hinaus eine Klausel zu umweltvölkerrechtlichen Verträgen, die in allen betrachteten Fällen mit Ausnahme der Abkommen mit Mercosur und Vietnam, verbindlich formuliert sind („shall implement“).¹¹³ Außer CETA enthalten auch alle Abkommen eine Klausel oder einen Artikel zum Klimaschutz mit einer stark bzw. mittelmäßig bindenden Klausel zur Implementierung des Paris Übereinkommens, teilweise mit explizitem Bezug auf die eingereichten NDCs.¹¹⁴ Schließlich umfassen alle aufgeführten Abkommen eine Klausel oder einen Artikel zur nachhaltigen Waldwirtschaft, die aber nicht als stark eingestuft werden können, da sie lediglich eine Förderungsabsicht bekunden („shall promote/support“).¹¹⁵ Mit Ausnahme der Abkommen mit Kanada und Singapur enthalten alle Vertragstexte Artikel zu Biodiversität und Lieferkettenmanagement, allerdings ebenfalls lediglich mit dem Ziel der Förderung (Biodiversität) oder Kooperation (Lieferketten).¹¹⁶ Das Vorsorgeprinzip hat – allerdings nur für bestimmte qualifizierte Fälle – Eingang in alle Abkommen gefunden.¹¹⁷ Nicht ganz klar ist insofern allerdings die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips in den übrigen Kapiteln, insbesondere auch in Streitfällen.¹¹⁸ Absichtserklärungen zur Förderung von Handel mit „Umweltgütern“ (environmental goods) oder zum Austausch darüber sind Teil der bereits in Kraft getretenen Abkommen mit Singapur, Kanada und Mexico, nicht jedoch – soweit ersichtlich – der neueren.¹¹⁹ Vereinbarungen zur Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen der Abkommen auf die nachhaltige Entwicklung finden sich an verschiedenen Stellen und in leicht unterschiedlicher Ausprägung.¹²⁰

Alle Klauseln der Nachhaltigkeitskapitel, die auf Implementierung und Durchsetzung der vereinbarten materiellen Regelungen gerichtet sind, sind als schwach einzustufen.¹²¹ Zwar ist der Implementations- und Konfliktlösungsprozess an sich klar und verbindlich geregelt, er ist allerdings seiner Natur nach rein kooperativ und „zahnlos“.¹²² Zur Überwachung der Implementierung schaffen alle Abkommen einen Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung und nationale Kontaktstellen (contact points).¹²³ Alle in den Nachhaltigkeitskapiteln enthaltenen Regelungen sind explizit vom regulären Streitbeilegungsmechanismus, der für die übrigen Regelungen des Abkommens gilt, ausgenommen.¹²⁴ Anstelle des regulären, schiedsgerichtlichen Mechanismus, der auch das

¹¹³ Siehe etwa Art. 5 Abs. 3 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA. Dort heißt es „[...] each Party reaffirms its commitments to promote and effectively implement, multilateral environmental agreements (MEAs), protocols and their amendments to which it is a party.“

¹¹⁴ Siehe etwa Art. 6 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹¹⁵ Siehe etwa Art. 8 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹¹⁶ Siehe etwa Art. 7 und 11 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹¹⁷ Siehe etwa Art. 10 Abs. 2 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹¹⁸ Die TBT und SPS Kapitel regeln eigene Risikoanalysen, erwähnen das Vorsorgeprinzip nicht und verweisen auch nicht darauf.

¹¹⁹ Siehe etwa die auf Austausch begrenzte Formulierung in Art. 12.10 lit. (j) Nachhaltigkeitskapitel EU-Singapur RTA („exchange views on the liberalisation of environmental goods and services“).

¹²⁰ Siehe etwa Art. 12.14 Nachhaltigkeitskapitel EU-Singapur RTA.

¹²¹ Siehe etwa Art. 14-17 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹²² Ausführlicher zu kooperativen vs. sanktions-basierten Kontrollmechanismen Zurek, From “Trade and Sustainability” to “Trade for Sustainability” in EU External Trade Policy, in Engelbrekt et al. (Hrsg.), S. 129ff.

¹²³ Siehe etwa Art. 14 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹²⁴ Siehe etwa Art. 15 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

Verhängen von Sanktionen ermöglicht, tritt ein zweistufiger konsultativer Prozess.¹²⁵ Führen von einer der Vertragsparteien erbetene Konsultationen nicht zu einer gütlichen Einigung, kann eine Vertragspartei die Einrichtung eines Expertenpanels verlangen, das zwar Empfehlungen für die Streitbeilegung entwickelt aber Verstöße gegen Vereinbarungen aus dem Nachhaltigkeitskapitel nicht sanktionieren darf.¹²⁶ Vertreter*innen der Zivilgesellschaft können mittels eines beratenden Gremiums (civil society forum im Fall von CETA, DAGs in den anderen Fällen) ihre Ansichten zur Implementierung dem Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung mitteilen.¹²⁷ Ihnen kommt darüber hinaus eine Beobachterrolle bei der Implementierung der Empfehlungen des Expertenpanels zu.¹²⁸

Es spricht viel dafür, dass dieser weiche Implementations- und Streitbeilegungsmechanismus nicht effektiv ist. In der Vergangenheit haben Staaten aus Umweltschutzgründen nie Kontroll- oder Streitbeilegungsverfahren eingeleitet.¹²⁹ Solange es keinen staaten-unabhängigen Trigger – etwa ein Expertengremium oder (anerkannte) Umweltverbände – gibt, die das Streitbeilegungsverfahren auslösen dürfen, wird es aller Voraussicht nach keine oder sehr wenige Kontrollverfahren geben. Im Bereich der europäischen Freihandelsabkommen hat die EU bisher in lediglich drei Fällen aus dem Bereich des Arbeitsschutzes ein Konsultationsverfahren angestrengt. In einem Fall gegen Südkorea hat sie im Juli 2019 erstmals die Einrichtung eines Expertenpanels ersucht.¹³⁰ Handelsrechtliche (soft law) Regime wie etwa NAFTA/NAAEC (North American Agreement on Environmental Cooperation) und die OECD Guidelines for Multinational Companies, die einen NGO-Trigger zulassen, aber im weiteren Verfahren und den Entscheidungs- und Sanktionsmöglichkeiten schwach ausgestattet sind, konnten ebenfalls keine effektive Durchsetzung von vereinbarten Umweltschutzvorschriften bewirken.¹³¹

Außerhalb der Nachhaltigkeitskapitel finden sich bisher sehr wenige Regelungen zum Umwelt- und Klimaschutz in den Freihandels- und Assoziierungsabkommen. In vielen Kapiteln, etwa zum Warenhandel (Trade in Goods), enthalten ist eine Art. XX GATT entsprechende Ausnahmeklausel (general exception clause), die – wie im vorigen Kapitel beschrieben – Handelsbeschränkungen aus Umwelt-

¹²⁵ Siehe etwa Art. 16 und 17 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹²⁶ Die Frage der Ausgestaltung des Kontrollmechanismus wird in der EU intensiv diskutiert, bisher mit dem Ergebnis, am weichen Kooperationsmechanismus festzuhalten. Siehe erstes Non-paper of the Commission services, Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs), 11.07.2017, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf und die Zusammenstellung aller Rückmeldungen dazu unter https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157122.pdf. Für eine kritische Auseinandersetzung siehe etwa: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Opinion, Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs), 19.10.2017, abrufbar unter <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-and-sustainable-development-chapters-tsd-eu-free-trade-agreements-fta-own-initiative-opinion>. Auf der Grundlage der Rückmeldungen veröffentlichte die Kommission ein zweites non-paper: Non-paper of the Commission services, Feedback and way forward on improving implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements, 26.02.2018, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf.

¹²⁷ Siehe etwa Art. 16 Abs. 6 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA.

¹²⁸ Siehe etwa Art. 17 Abs. 11 Nachhaltigkeitskapitel EU-Mercosur RTA. Zur Rolle der Zivilgesellschaft, insbesondere auch mit Blick auf den Zwiespalt zwischen Unterstützung der Implementierung einerseits und der Legitimation neoliberaler Strukturen andererseits, siehe Orbie et al. Promoting sustainable development or legitimizing free trade? Civil society mechanisms in EU trade agreements, Third World Thematics, 1/40, 2016, 526-546, abrufbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23802014.2016.1294032>. Siehe auch Hinze, Trade: Do participatory provisions enhance civil society participation?, TREND Analytics, 23 May 2019, abrufbar unter: <https://klimalog.die-gdi.de/trend/stories/trade-and-civil-society-participation/>.

¹²⁹ Zengerling, Greening International Jurisprudence, 2012, S. 93ff.

¹³⁰ Siehe Pressemitteilung der EU Kommission, EU-Korea dispute settlement over workers' rights in Korea enters next stage, 19. Dezember 2019, abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2095>.

¹³¹ Zengerling, Greening International Jurisprudence, S. 125ff, 152ff; Joint Public Advisory Committee, 20 Years of NAFTA and the NAAEC, CEC, 2016, abrufbar unter: <http://www.cec.org/sites/default/files/documents/summary-of-comments-oct16.pdf>. Siehe auch Zurek, From "Trade and Sustainability" to "Trade for Sustainability" in EU External Trade Policy, in Engelbrekt et al. (Hrsg.), S. 129f.

und Klimaschutzgründen rechtfertigen kann.¹³² Die Kapitel zu technischen Handelsbarrieren (Technical Barriers to Trade – TBT), beinhalten Transparenzklauseln, die von den Vertragsparteien verlangen, die umweltschutzbedingten Handelsbarrieren sichtbar zu machen.¹³³ Sie dienen also nicht in erster Linie Umweltschutz- sondern Freihandelsinteressen. Auch die Klauseln zu Kennzeichnungspflichten erlauben zwar implizit umweltschutzbedingte Kennzeichnungen, dienen aber vor allem dem Interesse, die durch Kennzeichnung entstehenden Handelsbarrieren so niedrig wie möglich zu halten.¹³⁴ Ähnlich ist es auch bei den Klauseln zur technischen Regulierung. Die Kapitel zur Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Chapter) betreffen den Handel mit Tieren und Pflanzen und daraus hergestellten Produkten. Sie dienen zwar dem Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, der Fokus liegt allerdings vor allem auf dem Gesundheitsschutz. Das Vorsorgeprinzip ist in den Kapiteln nicht verankert und beispielsweise die Berücksichtigung klimaschützender und sozialer Aspekte landwirtschaftlicher Praxis in der Risikoprüfung nicht möglich.¹³⁵

Die in den Kapiteln zum Handel mit Dienstleistungen enthaltenen Vorschriften mit Umweltschutzbezug beschränken sich auf die Art. XX GATT entsprechende Ausnahmeklausel und Varianten der oben erläuterten Klauseln zum Recht auf Regulierung. In den Kapiteln zur öffentlichen Beschaffung finden sich in den jüngst abgeschlossenen Abkommen Klauseln, die explizit umweltschutzbezweckende (technische) Anforderungen in Ausschreibungen und den Evaluationskriterien erlauben. Die Kapitel zu Wettbewerb und Subventionen enthalten nur sehr wenige explizit den Umweltschutz erwähnende Klauseln. Dabei geht es immer „nur“ darum, Umweltschutz als einen zulässigen Grund für Wettbewerbsverzerrungen und Subventionen zu verankern. Es geht bisher nicht darum, beispielsweise klima- und landnutzungsschädigende Subventionen abzubauen.

Die mit Singapur und Vietnam vereinbarten Abkommen enthalten ein Kapitel das eigens den nicht-tarifären Handelsbarrieren und Investitionen in der Erzeugung erneuerbarer Energien gewidmet ist.¹³⁶ Die Vertragsparteien wollen durch die Absenkung nicht tarifärer Handelsbarrieren und die Erleichterung von Investitionen, den Ausbau erneuerbarer Energien aktiv unterstützen. Die Abkommen mit Mexiko, Neuseeland und Indonesien enthalten Kapitel zum Thema Energie und Rohstoffe, allerdings liegt der Fokus generell auf dem Abbau von Handelshemmnissen in den Energie- und Rohstoffmärkten. Erneuerbare Energien werden zwar explizit erwähnt, allerdings soll ebenso der Markt fossiler Energieträger gefördert werden. Dieselben Abkommen enthalten ein Kapitel zu guter regulatorischer Praxis, das (Umwelt-)Folgenabschätzungen der Regulierung verlangt. Schließlich umfassen die Abkommen mit Kanada, Mercosur und Vietnam Kapitel zu Dialog, Kooperation und Kapazitätsaufbau. Dort sind einerseits Umwelt- und Klimaschutzthemen als Gegenstand von Dialog- und Kooperationsprozessen gelistet, die in Abkommen mit anderen Vertragspartnern in verbindlicherer Form in den

¹³² Siehe etwa Art. 13 Warenhandelskapitel des EU-Mercosur Abkommens.

¹³³ Siehe etwa Art. 8 TBT-Kapitel des EU-Mercosur Abkommens.

¹³⁴ Beispielhaft der Wortlaut aus dem Art. 9 TBT-Kapitel des EU-Mercosur Abkommens: “[...] the Party shall, in cases where it considers that the protection of public health and the environment [...] are not compromised thereby, endeavour to accept non-permanent or detachable labels, rather than labels physically attached to the product, or inclusion of relevant information in the accompanying documentation.”

¹³⁵ Siehe etwa Entscheidung *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 21.11.2006 (an der Schnittstelle SPS Abkommen der WTO und Cartagena Protokoll der CBD).

¹³⁶ Jeweils Kapitel 7 des EU-Singapur bzw. EU-Vietnam RTAs (Non-tariff Barriers to Trade and Investment in Renewable Energy Generation), abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114\(01\)&from=EN#page=26](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A1114(01)&from=EN#page=26) (EU-Singapur) bzw. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157353.pdf (EU-Vietnam).

vorangegangenen Kapiteln vereinbart werden konnten. Andererseits geht es um „Zukunftsthemen“, zu denen es auch in anderen Abkommen noch keine verbindlicheren Regelungen gibt.

III. Entwicklungspolitik

Regionale Freihandelsabkommen werden in Nord-Nord, Nord-Süd und Süd-Süd Konstellationen abgeschlossen. Die Anzahl der Süd-Süd Abkommen stieg in den vergangenen Jahren am schnellsten und sie macht absolut betrachtet den größten Anteil an regionalen Freihandelsabkommen aus.¹³⁷

In der Vergangenheit waren viele Entwicklungs- und Schwellenländer Vertragspartner des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der EU. Das APS ist ein nicht-reziprokes Abkommen, das den Entwicklungsländern einseitig einen vergünstigten Zugang zu den Märkten der EU eröffnet, dies aber nicht für EU-Exporte fordert.¹³⁸ Im Zuge einer grundlegenden Reform des APS im Jahr 2014 reduzierte die EU die Zahl der ursprünglich 176 privilegierten Staaten auf 87. Mit vielen Staaten, die aus dem Präferenzsystem fielen, wie etwa auch Peru und Kolumbien, verhandelt(e) die EU reziproke regionale Freihandelsabkommen.¹³⁹ Tabelle 1 (Abschnitt D.I.) gibt einen Überblick über die entsprechenden mit der EU getroffenen oder gegenwärtig verhandelten Abkommen. In jedem Abkommen ist individuell und grundsätzlich reziprok die schrittweise Senkung und Abschaffung von Handelsbarrieren vereinbart. Beispielsweise das Kapitel zum Warenhandel mit Industrie- und Agrarprodukten des EU-Mercosur Abkommens sieht produktgruppenspezifische, zeitlich und prozentual gestaffelte Absenkungen von Handelshemmnissen auf beiden Seiten vor.¹⁴⁰ Nur noch ganz vereinzelt enthalten die Kapitel „special and differential treatment“-Klauseln für eng umrissene Ausnahmefälle.¹⁴¹ Die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus sind auch im Nachhaltigkeitskapitel berücksichtigt (Art. 1 IV c und V EU-Mercosur RTA), jedoch eher mit der Tendenz, schwächere Schutzstandards zu rechtfertigen.¹⁴²

Grundsätzlich lässt sich aus zwei verschiedenen Perspektiven fragen, wie regionale Freihandelsabkommen entwicklungspolitisch wirken. Einerseits kann untersucht werden, wie Abkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele beitragen.

Für das Beispiel des Nord-Süd Abkommens EU-Mercosur weichen die Entwicklungsprognosen stark voneinander ab. Während etwa ein Beratungsunternehmen der London School of Economics and Political Sciences (LSE) (leicht) positive wirtschaftliche und soziale und zu vernachlässigende negative Klimaschutzeffekte prognostiziert¹⁴³, befürchten kritische NGOs und Gewerkschaften eine Verfestigung bestehender wirtschaftlicher Asymmetrien, also den Ausbau von Mercosur-Rohstoffexporten aus Landwirtschaft und Bergbau, das Anwachsen sozial- und umwelt- und insbesondere auch klimaschädlicher Agrobusinessmodelle, die fortschreitende Zerstörung des Amazonas, die einseitige Privilegierung großer gegenüber mittelständischen und kleinen Unternehmen, die Gefährdung nationaler Ernährungssicherheitsprogramme, die Zerstörung bzw. den Abbau mühsam in den letzten Jahren

¹³⁷ DiCaprio/Santos-Paulino/Sokolova, Regional trade agreements, integration and development, UNCTAD Research Paper No. 1, Juli 2017, abrufbar unter: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser_rp2017d1_en.pdf.

¹³⁸ Eine Übersicht zum APS findet sich etwa hier: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/generalised-system-preferences_de.

¹³⁹ Fritz, Fünf Jahre Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru – Europäische Werte auf dem Prüfstand, fdcl, Misereor, Brot für die Welt u.a. 2018, S. 6, abrufbar unter: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2018/10/F%C3%BCnf-Jahre-EU-Freihandelsabkommen-mit-Kolumbien-und-Peru.pdf>.

¹⁴⁰ Siehe beispielsweise die Zusammenfassung hier: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf.

¹⁴¹ Beispielsweise Art. 17 SPS Kapitel des EU-Mercosur Abkommens für Paraguay.

¹⁴² “Recognizing the differences in their levels of development, the Parties agree that this Chapter embodies a cooperative approach based on common values and interests.” (Art. 1 V EU-Mercosur TSD Chapter, wortgleich in EU-Vietnam).

¹⁴³ LSE Consulting, SIA EU-Mercosur RTA, 2020.

innerhalb des Mercosur aufgebauter regionaler Wertschöpfungsketten, unter anderem in den Bereichen Textil und Maschinenbau, sowie eine Gefährdung der öffentlichen Hand als steuernde Abnehmerin lokal hergestellter, umwelt- und sozialverträglicher Produkte.¹⁴⁴ Die politischen Veränderungen in Brasilien zeigen, dass die Verhandlungen des EU-Mercosur RTAs zwar hinreichend politischen Druck ausüben konnten, um den Ausstieg Brasiliens aus dem Pariser Übereinkommen zu verhindern. Innenpolitisch trifft die Regierung Bolsonaro jedoch Entscheidungen, die mit effektivem Klimaschutz unvereinbar scheinen.¹⁴⁵ *Harstad* sieht dennoch Wege, wie das EU-Mercosur RTA „carrot and stick“ für effektiven Wald- und Klimaschutz sein könnte. Dafür müsse der Marktzugang – über den verabschiedeten Wortlaut hinausgehend – strikt an nachhaltige Wirtschaftspraktiken gekoppelt sein. Das Abkommen solle solange nicht in Kraft gesetzt werden, bis die Naturschutzpolitiken und -gesetze wieder effektiv implementiert und durchgesetzt, Rechte der indigenen Bevölkerung gewahrt werden und dies einem transparenten und zuverlässigen Monitoring unterliege.¹⁴⁶ Er spricht sich zusammen mit *Mideska* weiterhin für „conservation contracts“ als wirksames Instrument für nachhaltige Ressourcennutzung aus.¹⁴⁷

Ähnlich kritisch wie für das EU-Mercosur RTA beschrieben schätzen die NGOs *foodwatch* und *PowerShift* die Wirkung der Abkommen mit Mexiko, Japan, Vietnam und Indonesien ein. Beispielsweise seien zunehmende Palmölexporte und damit steigende Brandrodungen von Wäldern und Torfböden zu erwarten.¹⁴⁸

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen kritische Studien zu den Effekten bereits vor einigen Jahren geschlossener und (vorläufig) angewendeter Nord-Süd Freihandels- bzw. Assoziierungsabkommen der EU.¹⁴⁹ Am Beispiel des Abkommens zwischen der EU, Peru, Kolumbien und Ecuador, das seit 2013 vorläufig in Kraft ist¹⁵⁰, weisen sie vor allem darauf hin, dass mit dem Vertragsabschluss zwischen nur wenigen Staaten das Ziel der Stärkung der Regionalisierung in der Andenregion nicht erreicht werden konnte, sich die Handelsbilanzen zugunsten der EU, aber nicht der lateinamerikanischen Vertragspartner verschoben haben, das Abkommen zu einer sogenannten Reprimarisierung also einer

¹⁴⁴ Ghiotto/Echaide, *Analyses of the agreement between the European Union and the Mercosur*, 2019, herausgegeben von The Greens/EPA und PowerShift, abrufbar unter: <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>. Siehe auch Fritz, *Research on the impacts of the EU-Mercosur trade negotiations, Analysis of draft texts, especially the chapters on goods, SPS, TBT and government procurement*, 2017, abrufbar unter: <https://thomas-fritz.org/english/research-on-the-impacts-of-the-eu-mercotur-trade-negotiations>; ders., *Das EU-Mercosur Abkommen auf dem Prüfstand – soziale, ökologische und menschenrechtliche Folgen*, Misereor 2017, abrufbar unter: https://www.misereor.de/fileadmin/user_upload/Studie_MERCOSUR_Misereor.pdf. Mit Blick auf den Zusammenhang zwischen Sojaanbau und Entwaldung siehe Trase – *Transparency for Sustainable Economies, Sustainability in forest-risk supply chains: Spotlight on Brazilian soy*, Trase Yearbook 2018, abrufbar unter: <https://yearbook2018.trase.earth/>. Für den Zusammenhang zwischen Zuckerrohranbau und Entwaldung im Amazonas siehe Jusys, *A confirmation of the indirect impact of sugarcane on deforestation in the Amazon*, *Journal of Land Use Science*, 12/2-3, 2017, S. 125-137.

¹⁴⁵ Rodríguez, *Bolsonaros Anti-Klimapolitik für Brasilien: Düstere Aussichten auf Nachhaltigkeit*, *Brasilicum*, 252, März 2019, S. 13-14; Teixeira, *Brazil cancels decree barring sugarcane cultivation in the Amazon*, *Reuters*, 6. November 2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-environment-agriculture/brazil-cancels-decree-barring-sugarcane-cultivation-in-the-amazon-idUSKBN1XG311>.

¹⁴⁶ Harstad, *Trade deals could combat Brazil's Amazon deforestation*, *Opinion Brazil*, *Financial Times*, 22. August 2019, abrufbar unter: <https://www.ft.com/content/5f123000-bf5e-11e9-9381-78bab8a70848>.

¹⁴⁷ Harstad/Mideska, *Conservation Contracts and Political Regimes*, *Review of Economic Studies*, 84, 2017, 1708-1734, abrufbar unter: <https://academic.oup.com/restud/article-abstract/84/4/1708/3069929?redirectedFrom=fulltext>.

¹⁴⁸ Fritz, *Handel um jeden Preis? Report über die Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Mercosur (Brasilien, Argentinien, Uruguay, Paraguay), Mexiko, Japan, Vietnam und Indonesien*, herausgegeben von *foodwatch* und *PowerShift*, 2018, abrufbar unter: https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/TTIP_Freihandel/Dokumente/2018-02_foodwatch-powershift-Report_Handel-um-jeden-Preis_de.pdf.

¹⁴⁹ Fritz, *Fünf Jahre Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru*, 2018.

¹⁵⁰ Eine Übersicht und der Text zum Abkommen sind hier abrufbar: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/andean-community/>.

Zunahme der Exporte aus Landwirtschaft und Bergbau und gerade keiner Diversifizierung führe, die Wachstumssektoren gerade die seien, die auch mit massiven Umwelt- und sozialen Konflikten und Menschenrechtsverletzungen einhergingen und schließlich der Ausbau des Freihandels mit einem Anstieg der Schattenwirtschaft (Drogenhandel, Geldwäsche, Steuerflucht) korreliere.¹⁵¹ Eine Studie zu der Frage, ob Umweltschutzklauseln in Nord-Süd RTAs „grünere“ Exporte aus Entwicklungsländern zur Folge haben bzw. exporthemmend wirken, kommt einerseits zu dem Ergebnis, dass Umweltschutzklauseln in RTAs Exporte nicht wesentlich begrenzen und damit die Befürchtung negativer Wirkungen eines „grünen Protektionismus“ insoweit nicht bestätigt werden könne.¹⁵² Andererseits zeige die Studie, dass Umweltschutzklauseln in RTAs umweltgefährdende Exporte vermindern und „grüne“ Exporte fördern können, insbesondere in den Staaten, die auf nationaler Ebene bereits eine starke Umweltschutzagenda verfolgen.¹⁵³ Auf einzelne positive Effekte von RTA Umweltschutzklauseln in der Biodiversitätsgovernance weisen *Morin* und *Jinnah* hin.¹⁵⁴ *Peinhardt, Kim* und *Pavon-Harr* können dagegen wiederum keinen positiven Effekt des US-Peru RTAs bei der Begrenzung von Entwaldung im Amazonas feststellen. Sie schließen insoweit darauf, dass Waldschutzklauseln in RTAs wirkungslos sind, wenn sie sich nicht mit nationalen politischen Interessen decken.¹⁵⁵

Etwas positiver scheinen Süd-Süd Abkommen bei der Bewertung ihrer entwicklungspolitischen Folgen abzuschneiden.¹⁵⁶

Andererseits wirken Freihandelsabkommen auch dadurch auf die Entwicklungspolitik, dass Entwicklungsländer nicht Vertragsparteien regionaler Freihandelsabkommen sind. Während der Multilateralismus der WTO auf gleichmäßig verteilte Handelserleichterungen setzt, von denen (theoretisch) grundsätzlich alle Mitgliedstaaten profitieren können, werden für regionale Freihandelsabkommen in der Regel zwar positive Wachstumseffekte für die Vertragsparteien prognostiziert, jedoch negative für die nicht beteiligten Ländern.¹⁵⁷

IV. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes

Ursula von der Leyen beabsichtigt, während ihrer Amtszeit als EU-Kommissionspräsidentin (2019 – 2024) einen Europäischen Grünen Deal, also die ökologische Wende der Industriegesellschaft, voranzubringen.¹⁵⁸ In ihren politischen Leitlinien für die künftige Europäische Kommission formuliert sie:

¹⁵¹ Ebd.

¹⁵² Brandi et al, Do Environmental Provisions in Trade Agreements Make Exports from Developing Countries Greener? *World Development*, 129, 2020, abrufbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20300255>.

¹⁵³ Ebd.

¹⁵⁴ *Morin/Jinnah*, The untapped potential of preferential trade agreements for climate governance, S. 542 mwN. Sie nennen einerseits die unterstützende Wirkung des US-Peru RTAs zur Implementierung von Mahagoni-bezogenen Regelungen in CITES und andererseits Klauseln zum Schutz genetischer Ressourcen und traditionellen Wissens in einigen jüngeren RTAs, die über die Regelungen des 2010 Nagoya Protokolls hinausgehen.

¹⁵⁵ *Peinhardt/Kim/Pavon-Harr*, Deforestation and the United-States-Peru Trade Promotion Agreement, *Global Environmental Politics*, 19/1, 2019, 53-76.

¹⁵⁶ Siehe etwa *Agitello*, Is South-South Trade the Answer to Bringing the Poor into the Export Process? 2006; *Bernhardt*, South-South trade and South-North trade: which contributes more to the development in Asia and South America? *Insights from estimating income elasticities of import demand*, *CEPAL Review* 118, Apr. 2016, beide jedoch ohne Blick auf Umweltaspekte.

¹⁵⁷ Siehe beispielsweise Prognose des ifo für TTIP, *Felbermayr/Kohler*, TTIP und die Entwicklungsländer: Gefahren, Potentiale und Politikoptionen, ifo Schnelldienst 2/2015, abrufbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/ifosd_2015_02_3.pdf.

¹⁵⁸ von der Leyen, Eine Union, die mehr erreichen will, 2019. Siehe auch Mitteilung der Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, vom 11.12.2019, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.

„Handel ist kein Selbstzweck. Er mehrt den Wohlstand bei uns und trägt unsere Werte in die Welt. Ich werde sicherstellen, dass jedes neue Abkommen ein eigenes Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung enthält, dass **in puncto Klima-, Umwelt- und Arbeitsschutz die höchsten Standards gelten** und darüber hinaus eine **Politik der Null-Toleranz gegenüber Kinderarbeit**. Je größer der durch Handel generierte Wohlstand, desto größer unsere Verantwortung. Ich werde einen **Handelsbeauftragten** ernennen, um die Compliance und Durchsetzung unserer Handelsabkommen zu verbessern. Er wird dem Europäischen Parlament regelmäßig Bericht erstatten.“¹⁵⁹ [Hervorhebungen im Original]

Die hier und in den folgenden Kapiteln dargelegten Kritikpunkte und Lösungsansätze können einerseits noch in die Meinungsbildung im Rahmen der Ratifizierungsprozesse der EU-Freihandelsabkommen mit Mercosur und Vietnam einfließen. Andererseits können sie Eingang in gegenwärtig laufende (Australien, Neuseeland, Indonesien, Philippinen), zukünftig neu bzw. wiederaufgenommene Verhandlungen (GCC, Malaysia, Indien, Thailand, USA) sowie auch in Modernisierungsverhandlungen zu bereits abgeschlossenen Abkommen (Mexiko, Marokko, Tunesien) finden. Problematisch an den laufenden Verhandlungen ist ihre mangelnde Transparenz und Zugänglichkeit. Hier ist dringend eine Verfahrensänderung erforderlich, die es Öffentlichkeit und Trägern öffentlicher Belange ermöglicht, Einblick in den aktuellen Verhandlungsstand zu erhalten und Stellungnahmen einzubringen. Wichtig ist darüber hinaus, dass die Verhandlungsmandate der EU weiterentwickelt werden, um neue Themen überhaupt erst verhandelbar zu machen.

Engere Zusammenarbeit zwischen Klima- und Handelsregime

Wie oben unter C.IV vorgeschlagen.

Verhandlungsprozess offener gestalten

Die Transparenzoffensive der Generaldirektion (GD) Handel sollte weiter ausgebaut werden. Vertreter*innen von Umwelt- und Klimaschutzinteressen sollten den gleichen Zugang zum Verhandlungsprozess haben wie Vertreter*innen von Industrie und Handel. Auch der Zwischenstand der Verhandlungen sollte jedenfalls ein oder zweimal vor Abschluss der Verhandlungen veröffentlicht werden.

Verhandlungsmandate stärken

Die Verhandlungsmandate der EU sollten im Bereich Klima-, Umweltschutz und nachhaltiger Landnutzung den weiteren Empfehlungen entsprechend inhaltlich weiterentwickelt werden.

Ex-ante Bewertungen methodisch verbessern

Um die Kritik an den zwar bereits umfangreichen aber wohl methodisch noch nicht optimalen ex-ante Bewertungen der RTAs aufzugreifen, sollten die entsprechenden Modellierungsmethoden weiterentwickelt werden.¹⁶⁰ Instruktiv könnte insoweit auch ein Abgleich mit ex-post Analysen sein, die es nun zunehmend gibt.¹⁶¹ Um die Ergebnisse der ex-ante Bewertungen im Verhandlungsprozess und in der Ausgestaltung der klima- und umweltschützenden Maßnahmen berücksichtigen zu können,

¹⁵⁹ von der Leyen, Eine Union, die mehr erreichen will, 2019, S. 20f.

¹⁶⁰ Siehe etwa, am Beispiel der EU-Afrika EPAs, Tröster/von Arnim/Staritz/Raza/Grumiller/Grohs, Delivering on Promises? The Expected Impacts and Implementation Challenges of the Economic Partnership Agreements between the European Union and Africa, Journal of Common Market Studies, 58/2, 2020, 365ff., abrufbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12923>.

¹⁶¹ Siehe etwa Zurek, From “Trade and Sustainability” to “Trade for Sustainability” in EU External Trade Policy, in Engelbrekt et al. (Hrsg.), S. 127.

sollten sie möglichst früh während des Verhandlungsprozesses erstellt und öffentlich zugänglich gemacht werden.

Wichtigste klimarelevante Im- und Exportströme identifizieren und instrumentell adressieren

Bereits im Verhandlungsprozess sollten die Vertragsparteien, ggf. unterstützt durch die ex-ante Bewertungen, die jeweils regional und nationalstaatlich wichtigsten klimarelevanten Im- und Exportströme identifizieren (Klimaschutz und -anpassung) und im Abkommen entsprechend prioritär instrumentell adressieren. Lokale Wirtschafts- und Umweltverwaltungen sowie privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure in EU und Vertragspartnerstaat(en) sollten in diesen Prozess eingebunden sein und lokal passende Ansätze für die Minimierung der Treibhausgasemissionen bzw. Maximierung der Klimaanpassungsfähigkeit in Bezug auf die zentralen Im- und Exportströme entwickeln.

Regional wichtigste Landökosysteme und ökonomische Treiber für Landdegradation identifizieren und instrumentell adressieren

Ebenso sollten die Vertragsparteien im Verhandlungsprozess, ggf. unterstützt durch die ex-ante Bewertungen, die jeweils regional und nationalstaatlich wichtigsten handelsrelevanten Landökosysteme und ökonomischen Treiber für Landdegradation identifizieren und im Abkommen instrumentell adressieren. Auch hier sollten lokale Wirtschafts- und Umweltverwaltungen, insbesondere auch in den Bereichen Wald – und Landwirtschaft sowie Akteure der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in den Prozess eingebunden sein und lokale Strategien und konkrete Instrumente zum Schutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung (weiter-)entwickeln und stärken. Landdegradationsneutralität bis 2030 sollte gem. SDG 15.3 das wegweisende Ziel dieser Bemühungen sein.

Stärkung der Bedeutung der MEAs

Die Vertragsparteien sollten sich ausdrücklich zu den Zielen der für sie geltenden MEAs bekennen und sich zur Umsetzung zugesagter eigener Beiträge verpflichten („shall implement“).

Stärkung des Klimaschutzes

Neben Bekenntnis zu den Zielen des Klimaschutzregimes (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC und Paris Agreement) und Verpflichtung zur Umsetzung der NDCs („shall implement“), können die Vertragsparteien auch eine Klausel zu Zertifizierungspflichten von Forstimporten und BCAs aufnehmen. Sie könnte beispielsweise vorsehen, dass beide Vertragsparteien Zertifizierungspflichten für Forstimporte und BCAs einführen oder mit dem Ziel der Einführung zusammenarbeiten oder jedenfalls nicht gegen entsprechende Politiken einer Vertragspartei vorgehen.

In RTAs mit Schwellen- und Entwicklungsländern sollte auch die Kooperation im Bereich des Klimaschutzes ausgeweitet und entsprechend finanziell unterstützt werden.

Vorsorgeprinzip uneingeschränkt und im gesamten RTA verankern

Das Vorsorgeprinzip sollte uneingeschränkt gelten und so verankert sein, dass es ausdrücklich nicht nur für das Nachhaltigkeitskapitel, sondern für das gesamte RTA gilt.

Stärkung der nachhaltigen Waldwirtschaft und des Biodiversitätsschutzes

Die Regelungen zur nachhaltigen Waldwirtschaft und zum Biodiversitätsschutz sollten etwa durch die Aufnahme folgender möglichst stark verankerter („shall implement“, „shall protect“) Themen gestärkt werden: Bekenntnis zu den Zielen des Übereinkommens über biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) und Verpflichtung zu Umsetzung der eigenen Umsetzungsziele, Bekenntnis zum Ziel der „land degradation neutrality“ des SDG 15.3, Ausbau der geschützten

Waldflächen und Schutzgebiete, Auf-, Ausbau und Schutz eines Netzes von Schutzgebieten (ähnlich Natura 2000), konkrete Zielvereinbarungen zum Schutz und zur Wiederaufforstung oder Verweis und Integration insoweit bereits vorhandener Ziele, ggf. Einrichtung oder Ausbau von Pufferzonen um geschützte Wälder und andere Schutzgebiete, Nutzung verschiedener finanzieller Anreizmodelle für den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern, etwa REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) und ggf. auch (internationaler) Vertragsnaturschutz, Vereinbarungen zur Verhinderung illegalen Holzeinschlags, die über die EU Holzhandelsverordnung und FLEGT hinausgehen, beispielsweise Vereinbarung des (ausschließlichen oder teilweisen) Handels mit zertifiziertem Holz und Strafbarkeit von Handel mit illegal geschlagenem Holz.

Stärkung des Lieferkettenmanagements

Die ersten Ansätze zur Kooperation im Bereich Lieferkettenmanagement¹⁶² sollten ausgebaut und konkretisiert werden. Die für den Klimawandel relevantesten Lieferketten sollten identifiziert und prioritär adressiert werden.

Kernregelungen aus ACCTS in RTAs übernehmen

Um das Handelsrecht stärker proaktiv zum Zwecke des Umwelt- und Klimaschutzes zu nutzen, sollten die RTAs möglichst alle oder zunächst jedenfalls einige Elemente aus dem geplanten ACCTS Abkommen übernehmen (Abbau von Handelshemmnissen für den Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen, Abbau von Subventionen auf fossile Brennstoffe und Entwicklung von Richtlinien für freiwillige Öko-Label Programme). Alternativ oder daneben sollten die Vertragsparteien einen Beitritt zu ACCTS erwägen.

Regionalen und internationalen Handel mit nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen stärken

RTAs sollten gezielt den regionalen und internationalen Handel mit nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen und den Aufbau entsprechender Geschäftsmodelle stärken. Dazu können verschiedene Maßnahmen auf Angebots- und Nachfrageseite beitragen.

Beispielsweise sollten Zertifizierungssysteme nachhaltiger Landwirtschaft, Lebensmittel, Baumaterialien, Textilien und sonstigen Produkte sowie Produktdeklarationen (z.B. Environmental Product Declarations, EPDs) ausgebaut werden. Wichtig ist, insofern auch die Nachfrageseite für solche Produkte auf den jeweiligen regionalen Märkten zu stärken und die Transportemissionen nachweisbar möglichst gering zu halten.

Auch ein Ausbau des tertiären Sektors und beispielsweise ICT (Information and Communication Technology) -Initiativen und Sektoren mit „leapfrogging“ Potential sollten durch RTAs mit Schwellen- und Entwicklungsländern gestärkt und geschützt werden.

Die Vertragsparteien sollten überdenken, die Schutzmöglichkeiten von Entwicklungs- und Schwellenländern zum Auf- und Ausbau nachhaltiger junger Industrien oder Dienstleistungssektoren vor europäischer Konkurrenz zu erweitern. Der Handel mit umweltschädlichen und auf fossilen Energieträgern beruhenden Produkten sollte möglichst eingeschränkt werden. Ggf. sollten sich die Vertragspartner die Möglichkeit einräumen, an einem gemeinsamen Maßstab ausgerichtete Zölle auf umwelt- oder klimaschädliche Produkte und Dienstleistungen zu erheben.

¹⁶² Siehe entsprechende Vereinbarungen in den Nachhaltigkeitskapiteln der EU RTAs mit Mexico, Mercosur, Vietnam, Australien, Neuseeland und Indonesien.

Stärkung des nachhaltigen Konsums

Die Nachhaltigkeitskapitel sollten einen Artikel zur Förderung nachhaltigen Konsums aufnehmen, der insbesondere auch den Bereich gesunder und klimaschonender Ernährung umfasst.

Risikobewertung im SPS Kapitel an Cartagena Protokoll ausrichten

Risikobewertung im SPS Kapitel an die CBD/Cartagena Protokoll anknüpfend so ausgestalten, dass ökologische und sozioökonomische Aspekte berücksichtigt werden.

Öffentliche Beschaffung und Investitionen auf Klima- und Umweltschutz ausrichten

Public procurement Kapitel sollten die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand als Nachfrager nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen stärken bzw. zur Bedingung zu machen. Ambitionierte Nachhaltigkeits- bzw. Umwelt- und Klimaschutzanforderungen sollten grundsätzlich Teil öffentlicher Ausschreibungskriterien sein, um lokale, regionale und internationale nachhaltige Wertschöpfungsketten zu etablieren und zu stärken.

Ähnliches sollte für etwaige Investitionsschutzkapitel gelten. Hier sollten für ausländische Investoren möglichst die jeweils strengeren Umwelt- und Klimaschutzanforderungen maßgeblich sein. Die Standards sollten für den Produktionsprozess und auch für die Produkte gelten (etwa Schadstoffemissionen von Autos). Ein Umweltdumping sollte explizit verboten werden.

Energiewendekapitel einfügen

Die RTAs sollten möglichst in einem neuen Energiewendekapitel oder in einem modernen Energie(wende)- und Rohstoffkapitel, gezielt den Ausbau Erneuerbarer Energien, dazugehörige Netzinfrastruktur und nachhaltige Geschäftsmodelle fördern. Lokale Produktion, Wartungsleistungen und Recycling sollten unterstützt werden. Ausnahmevorschriften sollten „local content“-Klauseln in nationalen Förderinstrumenten erneuerbarer Energien in gewissem Maße zulassen, um den Aufbau lokaler (Zuliefer-)Industrie zu ermöglichen.

Teil eines Energiewendekapitels sollte auch die Vereinbarung zur Offenlegung und dem schrittweisen Abbau von Subventionen fossiler Energieträger sein.

Kapitel zu Ressourceneffizienz im Rohstoffhandel einfügen bzw. auf Nachhaltigkeit ausrichten

Im wichtigen Bereich des Rohstoffhandels sollten die RTAs den Schutz von Menschenrechten, Rechten indigener Völker, Arbeits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie Vermeidung von Landdegradation fördern. Beispielsweise könnten sie auch die Nutzung moderner umwelt- und gesundheitsschützender Technologien unterstützen. Für fossile Rohstoffe sollten „keep it in the ground“ Initiativen und Mechanismen gestärkt werden. Entsprechende Regelungen könnten in modernen Kapiteln zu Energie und Rohstoffen verankert werden, die es – in traditionellen Fassungen – in vielen Freihandelsabkommen bereits gibt. Dies sollte möglichst in Abstimmung mit nationalen oder regionalen Rohstoffstrategien und den verantwortlichen Verwaltungen und Akteuren geschehen.

Monitoring und Bewertung verbessern

Der Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung sollte die umwelt- und klimaschutzbezogenen Regelungen innerhalb und außerhalb des Nachhaltigkeitskapitels effektiv überwachen und zu einer erfolgreichen Implementierung beitragen können. Wichtig ist insofern, dass alle Vertragsparteien und DAGs in den entsprechenden Prozess aktiv involviert sind und unter anderem etwa die Datenerhebung unterstützen. Es sollte sichergestellt werden können, dass alle Vertragsparteien zeitnah nach Inkrafttreten des RTAs eine DAG eingerichtet haben. Während der Verhandlungen vereinbarte

Nachhaltigkeitsindikatoren, die insbesondere auch die klimaschutzrelevanten Handelsströme und betroffene Umweltgüter in den Blick nehmen, könnten in einem Annex des RTA festgelegt und Grundlage eines fortlaufenden Monitorings sein.¹⁶³

Erfüllungskontrolle und Streitbeilegung

Umwelt- und klimaschutzbezogenen Regelungen innerhalb und außerhalb der Nachhaltigkeitskapitel sollte ein Rechtsschutzniveau zukommen, das dem der handelsbezogenen Bestimmungen entspricht. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Erfüllungskontrolle und Streitbeilegung zu stärken. Ein denkbarer Weg wäre, den bisher vorgesehenen konsultativen Prozess vor dem Expertenpanel stärker an fortschrittlichen Erfüllungskontrollverfahren (compliance review mechanisms) unter MEAs, wie etwa dem Kyoto Protokoll oder der Aarhus Konvention, auszurichten.¹⁶⁴ Damit das Erfüllungskontrollverfahren tatsächlich genutzt wird, sollte es einen von den Vertragsparteien unabhängigen Trigger haben. Etwa könnte das Organ, das für Monitoring und Bewertung zuständig ist, also der Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung, Erfüllungskontrollverfahren einleiten dürfen und/oder eine Expertengruppe und/oder (anerkannte) Umweltverbände.¹⁶⁵ Das Erfüllungskontrollorgan, etwa eine Variante des bereits etablierten Expertenpanels, sollte mit unterstützenden Maßnahmen oder (temporären) bestrafenden Sanktionen auf Rechtsverstöße reagieren können. Neben den Erfüllungskontrollorganen sollten auch die Streitbeilegungsorgane umwelt- und klimaschutzbezogene Regelungen durchsetzen können. In den RTAs sind dazu bisher ad hoc Schiedsgerichte vorgesehen. Um (schieds)richterliche Unabhängigkeit, Konsistenz in der Entscheidung, Transparenz und die „building block“-Komponente der RTAs im Verhältnis zur WTO zu stärken, könnten die Streitbeilegungskapitel der RTAs so weiterentwickelt werden, dass sie – ggf. neben der Option eines ad hoc Schiedsgerichts – auch die Option vorsehen, Streitigkeiten vor dem Streitbeilegungsmechanismus der WTO auszutragen. Mittel- oder langfristig wäre die Einrichtung eines internationalen Umweltgerichtshofs wünschenswert, der in einer Art Vorlageverfahren beispielsweise beratende oder bindende Stellungnahmen zu den umweltrechtlichen Aspekten in den handelsrechtlichen Verfahren abgeben könnte.¹⁶⁶

¹⁶³ Siehe GIZ Initiative zu EPAs unter Abschnitt F.III.

¹⁶⁴ Für eine Übersicht zu den Erfüllungskontrollverfahren unter dem Kyoto Protokoll und der Aarhus Konvention siehe Zengerling, *Greening International Jurisprudence*, S. 128ff (Aarhus Konvention), 282ff (Kyoto Protokoll). Den Bedarf für „tailor-made enforcement structures“ sieht auch Zurek, *From “Trade and Sustainability“ to “Trade for Sustainability“ in EU External Trade Policy*, S. 119.

¹⁶⁵ Vgl. auch die vierte Empfehlung in Zurek, *From “Trade and Sustainability“ to “Trade for Sustainability“ in EU External Trade Policy*, in Engelbrekt et al. (Hrsg.), S. 140.

¹⁶⁶ Siehe etwa Vorschläge zur Ausgestaltung eines internationalen Umweltgerichtshofs in Zengerling, *Greening International Jurisprudence*, 2013, S. 302ff.

E. Exkurs: Investitionsschutzabkommen

Zu den Teilgebieten des internationalen Handelsrechts zählt auch das Investitionsschutzrecht, das hier nur kurz behandelt werden soll. Wie oben bereits erwähnt, umfassen zahlreiche regionale Freihandelsabkommen Kapitel zum Investitionsschutz. Ursprünglich und auch heute noch werden sie jedoch vor allem als selbständige bi- und plurilaterale völkerrechtliche Verträge geschlossen.

I. Entstehung, Funktion und Status quo

Investitionsschutzabkommen bezwecken den Schutz ausländischer Direkt- und Portfolioinvestitionen in Gaststaaten vor Enteignung, enteignungsgleichen Maßnahmen und unbilliger Behandlung.

Deutschland schloss im Jahr 1959 das weltweit erste Investitionsschutzabkommen mit Pakistan. Die Zahl der bi- und plurilateralen Investitionsschutzabkommen hat in den letzten Jahren stark zugenommen und liegt mittlerweile bei über 2.600.¹⁶⁷ Deutschland hat über 130 Investitionsschutzabkommen geschlossen. In 2018 unterzeichneten Staaten 40 neue Investitionsschutzabkommen.¹⁶⁸ Ein Beispiel für ein großes Investitionsschutzabkommen, das gerade verhandelt wird, ist das EU-China Investment Agreement.¹⁶⁹ Die Entwicklung ist also nach wie vor dynamisch.

Die stärkste institutionelle Ausprägung des Investitionsschutzregimes ist das an die Weltbank angegliederten Schiedsgerichts ICSID – International Center for the Settlement of Investment Disputes. Es basiert auf der von 152 Staaten ratifizierten ICSID Konvention aus dem Jahr 1956 und zählt zu den aktivsten internationalen Streitbeilegungsorganen. Vor einigen Jahren überholte es die vor der WTO verhandelten Fälle, was vor allem darauf zurückzuführen sein dürfte, dass nicht nur Staaten, sondern auch private Investoren Verfahren vor ICSID anstrengen können.

II. Umwelt-, Klimaschutz und Entwicklungspolitik

Von insgesamt ca. 950 erfassten Investor-Staat Schiedsverfahren vor ICSID und anderen Schiedsgerichten bis Ende 2018 hatten nach kritischen Zählungen fast 400 einen Umwelt- oder Ressourcenschutzbezug.¹⁷⁰ Die für den Umweltschutz problematischen Fallkonstellationen sind dabei die, in denen ein Investor den Gaststaaten aufgrund von Implementierung oder Durchsetzung von Vorschriften des Umweltrechts auf hohe Schadenssummen verklagt. Nach Argumentation des Investors stellt die Anwendung des Umweltrechts des Gaststaates eine Enteignung, enteignungsgleiche Maßnahme oder jedenfalls unbillige Behandlung und damit einen Schadensersatz auslösenden Verstoß gegen das Investitionsschutzabkommen dar.¹⁷¹ Schiedsverfahren dieser Art sorgten für die Diskussion eines sogenannten „regulatory chill“ Effekts der Investitionsschutzabkommen für nationale oder lokale Gesetzgeber und Verwaltung.¹⁷²

¹⁶⁷ UNCTAD, World Investment Report 2019, S. xii, abrufbar unter: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.

¹⁶⁸ Ebd.

¹⁶⁹ Siehe <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/> für weiterführende Informationen.

¹⁷⁰ Attac, BUND, Forum Umwelt und Entwicklung, Power Shift, Mit Konzernklagen gegen Umweltschutz, Factsheet, 16.05.2019, mwN., abrufbar unter: <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2019/05/Mit-Konzernklagen-gegen-Umweltschutz-web.pdf>. Die Zahl berücksichtigt dabei noch nicht die Dunkelziffer der nicht bekannten Verfahren.

¹⁷¹ Siehe beispielsweise Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. United Mexican States, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2, 29.05.2003; Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG v. Federal Republic of Germany, ICSID Case No. ARB/09/6, 11.03.2011. Für eine Übersicht und Bewertung aus Umweltschutzperspektive siehe Zengerling, Greening International Jurisprudence, S. 267ff.

¹⁷² Tienhaara, The Expropriation of Environmental Governance: Protecting Foreign Investors at the Expense of Public Policy, Cambridge University Press, 2009.

Anders als das WTO-Recht oder auch die regionalen Freihandelsabkommen enthielten Investitionsschutzabkommen in der Vergangenheit keine Regelungen oder Kollisionsnormen zum Umweltschutz. Auch als Reaktion auf die Relevanz in der Streitbeilegung haben inzwischen viele Vertragsstaaten den Hinweis, dass die Investitionsschutzziele in Einklang mit dem Umweltschutz erreicht werden sollen, in die Präambel und die oben bereits erwähnte Klausel zum Recht auf Regulierung in Umweltangelegenheiten in den Vertragstext aufgenommen. Diese ersten Ansätze sind zwar zu begrüßen, jedoch nicht ausreichend, um dem „regulatory chill“-Effekt zu begegnen und sicherzustellen, dass Investitionsschutzabkommen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen, die neben der ökonomischen auch die ökologische und soziale Dimension gleichwertig ernst nimmt.¹⁷³

Daneben ist an den ICSID Schiedsverfahren problematisch, dass hier öffentliche Interessen in nicht-öffentlichen Verfahren verhandelt werden. Klageschriften, Erwiderungen, Vergleiche und Entscheidungen sind in der Regel nicht öffentlich einsehbar. Außerdem muss nach den Streitbeilegungsregeln der Investitionsschutzabkommen der Investor nicht den nationalen Rechtsweg ausschöpfen, bevor er sich an das internationale Schiedsgericht wenden darf. Damit entsteht eine Art paralleles Rechtssystem und es kann zu widersprüchlichen Entscheidungen zum gleichen Sachverhalt in der nationalen Gerichtsbarkeit und dem internationalen Schiedsgericht kommen. Mangels klarer Regelungen zum Umweltschutz und aufgrund ständig wechselnder Schiedsgerichtsbesetzungen sind die Schiedssprüche zu Umweltthemen – soweit einsehbar – wenig konsistent. Schließlich kann es zu Interessenkollisionen kommen, da Jurist*innen in wechselnden Rollen teils als Anwalt*innen und teils als Schiedsrichter*innen auftreten. Um unter anderem diesen letztgenannten Kritikpunkten zu begegnen, hat die EU in den Investitionsschutzkapiteln neuerer regionaler Freihandelsabkommen bzw. Investitionsschutzabkommen mit den jeweiligen Vertragsparteien – etwa Kanada und Singapur – vereinbart, einen neuen multilateralen Investitionsgerichtshof zu errichten.¹⁷⁴ Dies würde zwar voraussichtlich zu mehr Unabhängigkeit, Transparenz und Konsistenz in der Entscheidungsfindung beitragen, die übrigen Kritikpunkte aber unberührt lassen.¹⁷⁵

Aus Entwicklungsperspektive werden positive und negative Effekte von ausländischen Direktinvestitionen diskutiert.¹⁷⁶ Positive Effekte können vor allem Wirtschaftswachstum, Zufluss von Kapital, Steigerung von Arbeitsplätzen, Transfer von Technologie und Know-how, Entlastung der Zahlungsbilanz durch verstärkte Produktion im Inland und damit Ersatz von Importen sowie Chancen zum Auf- und Ausbau von Infrastrukturen etwa in der (Ab)-Wasser, Abfall- und Energiewirtschaft sein. Zu den möglichen negativen Effekten zählen vor allem die Verdrängung oder Übernahme inländischer Wirtschaftsbereiche und Infrastrukturen, der Verlust staatlicher Steuerungsmöglichkeit, Abfluss von Kapital durch Gewinntransfer in das Heimatland des Investors, erhöhte Korruption, Ressourcenraubbau und Senkung von Arbeits- und Umweltschutzstandards. Investitionsschutzabkommen sollten so ausgestaltet sein, dass die negativen Effekte vermieden und die positiven gefördert werden.

¹⁷³ Siehe etwa zu neueren Reformvorschlägen der EU-Kommission im Rahmen der Investitionsschutzkapitel von TTIP und CETA und mit Blick auf öffentliche Interessen allgemein, also Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzgesetze, Krajewski/Hoffmann, Der Vorschlag der EU-Kommission zum Investitionsschutz in TTIP, Friedrich Ebert Stiftung 2017, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12379.pdf>.

¹⁷⁴ Siehe etwa Art. 8.29 des CETA RTAs und Art. 3.12 des Investitionsschutzabkommens zwischen der EU und Singapur.

¹⁷⁵ Für eine Zusammenfassung der Kritikpunkte siehe BUND, Das Investitionsgerichtssystem (ICS): Die ISDS-Reform der EU Kommission ist das alte System im neuen Gewand, Dezember 2015, abrufbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ttip_und_ceta/ttip_und_ceta_isds_reform.pdf.

¹⁷⁶ Siehe etwa OECD, Übersicht Ausländische Direktinvestitionen zugunsten der Entwicklung – optimaler Nutzen, minimale Kosten, OECD 2002, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/1959839.pdf>.

III. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes

In der laufenden Debatte zur Weiterentwicklung des Investitionsschutzregimes haben verschiedene Akteure bereits vielfältige Vorschläge unterbreitet.¹⁷⁷ Einige zentrale Empfehlungen sind hier in Kürze zusammengefasst:

Nachhaltige Entwicklung ausdrücklich als Ziel benennen

Investitionsschutzabkommen sollten sich ausdrücklich – wie auch das Recht der WTO und regionale Freihandelsabkommen – zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung bekennen und insbesondere auch die Bedeutung der sozialen und ökologischen Dimension anerkennen. Dies sollte in Präambel und einem der ersten Artikel der Investitionsschutzabkommen oder -kapitel ausdrücklich geregelt sein. Ausdrücklich sollten auch die SDGs benannt und ihre Umsetzung aktiv unterstützt werden.

Ziele des Paris Agreement und anderer MEAs anerkennen und Umsetzung unterstützen

In einer neuen Klausel sollten die Ziele des Paris Agreements und anderer MEAs anerkannt und verankert werden, dass das Investitionsschutzrecht keine Hürde sondern ein Motor der Umsetzung der entsprechenden nationalen Maßnahmen sein soll.

„Regulatory chill“ – Effekt abwenden

Insoweit können verschiedene Optionen erwogen werden. Die „right to regulate“ Klauseln, insbesondere mit dem Erfordernis der „Notwendigkeit“, können dem regulatory chill Effekt nicht ausreichend begegnen. Sie sollten daher entweder durch echte Ausnahmeklauseln ersetzt werden („This agreement shall not apply to ... environmental regulation and related implementation and enforcement measures“) oder jedenfalls auf das Kriterium der Notwendigkeit verzichten und um „enhanced levels of protection“ Klauseln erweitert werden.¹⁷⁸

Umweltschutzverpflichtungen für Investoren aufnehmen

Das gegenwärtige Investitionsschutzrecht umfasst zahlreiche Sonderrechte für Investoren jedoch nahezu keine Pflichten. Um die oben genannten möglichen negativen Effekte ausländischer Direktinvestitionen zu vermeiden, sollten entsprechende Verpflichtungen, insbesondere auch Verpflichtungen zum Umwelt- und Klimaschutz in das Investitionsschutzrecht aufgenommen werden. Es gibt verschiedene Optionen wie und wo solche Verpflichtungen verankert werden können, etwa in den internationalen Investitionsschutzabkommen selbst oder auch im nationalen Investitionsrecht.¹⁷⁹

Rechtsschutz reformieren

Zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten mit gut funktionierenden Gerichtsbarkeiten bedarf es keiner parallelen internationalen Gerichtsbarkeit. Insoweit sollten die materiell-rechtlichen Regelungen der Investitionsschutzabkommen allein durch nationale Gerichte angewendet werden. In allen anderen Fällen sollte der Investor den nationalen Rechtsweg zunächst ausschöpfen müssen,

¹⁷⁷ Eine gute Übersicht über Reformalternativen bietet UNCTAD, Investment Policy Framework for Sustainable Development, 2015, abrufbar unter: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2015d5_en.pdf.

¹⁷⁸ Vgl. Krajewski/Hoffmann, Der Vorschlag der EU-Kommission zum Investitionsschutz in TTIP, Friedrich Ebert Stiftung 2017, S. 9, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12379.pdf> und UNCTAD Report, S. 103 https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2015d5_en.pdf.

¹⁷⁹ Ein aktueller Beitrag, der die verschiedenen Optionen aus der Perspektive der Menschenrechte diskutiert: Krajewski, A Nightmare or a Noble Dream? Establishing Investor Obligations Through Treaty-Making and Treaty-Application, Business and Human Rights Journal, 5/1, 2020, 105-129, abrufbar unter: <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/nightmare-or-a-noble-dream-establishing-investor-obligations-through-treatymaking-and-treaty-application/D38968B6D2D29658FF6506B02A6C8CEE>.

bevor er ein Verfahren vor dem Schiedsgericht anstrengen kann. Zu erwägen ist auch, das Klagerecht von Investoren ganz abzuschaffen. In gravierenden Fällen könnte der Heimatstaat des Investors ein Schiedsverfahren gegen den Gaststaat anstrengen. Das würde die Zahl der Investitionsrechtsstreitigkeiten und damit auch den „regulatory-chill“-Effekt deutlich reduzieren. Entsprechende Regelungen ließen sich auch auf bestimmte Themenbereiche begrenzen, zu denen dann jedenfalls der Umwelt-, Klima-, Arbeits- und Menschenrechtsschutz gehören sollte.

F. EU Economic Partnership Agreements (EPA)

Economic Partnership Agreements (EPAs) bzw. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zwischen der EU und den AKP-Staaten kommt eine Sonderrolle im internationalen Handelsregime zu.¹⁸⁰ Ihre übergeordneten Ziele sind insbesondere Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Die Ziele sollen vor allem durch regionale wirtschaftliche und politische Integration der AKP-Staaten sowie deren verstärkte Teilhabe an internationalen Wertschöpfungsketten erreicht werden. EPAs sind eine besondere Form der Wirtschafts- und Entwicklungskooperation, die es zwischen anderen regionalen Integrationsräumen und Staaten so nicht gibt. Die Wirksamkeit der EPAs hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen, entwicklungs- und umweltpolitischen Ziele ist schwer zu beurteilen und umstritten.

I. Entstehung, Funktion und Status quo

Zu den 79 AKP Staaten zählen im Wesentlichen die ehemaligen Kolonien Frankreichs, Belgiens und Großbritanniens in Afrika, Karibik und Pazifik. Nach der Unabhängigkeit bestanden wirtschaftliche Beziehungen bilateral fort und entwickelten sich zu einer speziellen Form der Kooperation zwischen EG/EU und AKP Staaten. Zentrale Rechtsrahmen der Kooperation waren zunächst die Yaoundé Abkommen I und II (1964-1975) sowie die Lomé Abkommen I-IV (1975-2000). Beide Abkommensgenerationen waren präferentiell und nicht-reziprok ausgestaltet und bedurften daher Ausnahmegenehmigungen (waiver) unter GATT und WTO-Recht. Während unter den Yaoundé Abkommen die kolonialen Handelsmuster im Wesentlichen fortgesetzt wurden, hatten die Lomé-Abkommen zunehmend entwicklungspolitische Ausrichtung und integrierten Elemente der sogenannten Neuen Weltwirtschaftsordnung.¹⁸¹ Die AKP-Staaten erhielten einen weitgehend zollfreien Zugang zum Markt der EG/EU – mit Ausnahme einiger sensibler Agrarprodukte –, ohne jedoch ihre Märkte für EU-Exporte öffnen zu müssen. Neben diesem Präferenzzugang vereinbarten EG/EU und AKP-Staaten feste Preise für Mineralien und Agrarprodukte sowie Klauseln zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Die Lomé-Abkommen konnten trotz des neuen Ansatzes Im- und Exportstrukturen nicht diversifizieren und somit koloniale Handelsmuster nicht auflösen.

Im Jahr 2000 schlossen die EU und die AKP-Staaten in der Hauptstadt Benins ein neues Rahmenabkommen mit wiederum grundsätzlich anderem Ansatz (Cotonou Abkommen).¹⁸² Vor allem auch die WTO drängte darauf, keine Abkommen mehr zu schließen, die unilaterale Handelspräferenzen aus rein politischen nicht aber wirtschaftlichen Gründen vorsehen und damit den WTO-rechtlichen Grundsatz des Meistbegünstigungsprinzips verletzen.¹⁸³ Die Berücksichtigung unterschiedlicher Entwicklungsstufen im Sinne des „special and differential treatment“-Grundsatzes sollte jedoch weiterhin möglich sein. Zu den wichtigsten Zielen des Cotonou Abkommens zählen die Bekämpfung der Armut, nachhaltige Entwicklung – explizit auch Umwelt- und Klimaschutz –, Stärkung regionaler

¹⁸⁰ Zu verschiedenen in diesem Kapitel angesprochenen Themen danke ich für wertvolle Hinweise in Gesprächen mit Rainer Engels (GIZ, Leiter des Sektorvorhabens Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung), Dr. Tobias Leeg (GIZ, Sektorvorhaben Handel und Investitionen für nachhaltige Entwicklung), Dr. Leonor von Limburg (GIZ, Teamleiterin Global Project „Sustainability aspects in EU Economic Partnership Agreements“) und Dorothea Groth (Leiterin der Abteilung Entwicklungszusammenarbeit, Deutsche Botschaft Kigali, Ruanda).

¹⁸¹ Für eine einführende Definition zum Begriff der Neuen Weltwirtschaftsordnung siehe Klein, Neue Weltwirtschaftsordnung, Gabler Wirtschaftslexikon, abrufbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/neue-weltwirtschaftsordnung-40013/version-263408>.

¹⁸² Abkommen von Cotonou, Partnerschaftsabkommen 2000/483/EC – zwischen den AKP-Staaten und der EU, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12101>.

¹⁸³ Grundlegend *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R, 25.09.1997.

Integration, die verbesserte Einbindung der AKP-Staaten in globale Wertschöpfungsketten und die Stärkung guter Regierungsführung (Art. 1 Cotonou Abkommen). Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit verschiedenen Regionen der AKP-Staaten bilden den handelsrechtlichen Pfeiler der durch das Cotonou Rahmenabkommen vereinbarten Kooperation. Dem neuen Rational Rechnung tragend, sind sie WTO-rechtskonform ausgestaltet, also grundsätzlich reziprok, umfassen aber auch asymmetrische Elemente wie etwa gelockerte Regelungen zu Herkunftsnachweisen (rules of origin), lange Übergangsfristen für den Abbau von Handelsbarrieren und flankierende „Aid for Trade“- Vereinbarungen zur finanziellen Unterstützung und Kapazitätsaufbau zugunsten der AKP-Staaten. Beispielsweise können AKP-Staaten junge Industriezweige schützen oder Maßnahmen zur Ernährungssicherheit ergreifen. Der Grundsatz der Reziprozität erfordert allerdings, dass nun – anders als unter den vorherigen Abkommen – die AKP-Staaten ihre Märkte, schrittweise und mit einigen Ausnahmen, für EU-Exporte öffnen müssen.¹⁸⁴ Das Meistbegünstigungsprinzip ist insofern in den EPAs verankert, als dass die AKP-Staaten verpflichtet sind, die Handelspräferenzen, die sie anderen Handelspartnern einräumen, beispielsweise in etwaigen Süd-Süd Abkommen, auch der EU gegenüber zu gewähren.

Die folgende Tabelle 3 gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der seit dem Jahr 2002 verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen EU und AKP-Staaten.¹⁸⁵

EPA	Vertragspartner	Vertragstyp	Status
Central Africa ¹⁸⁶	Cameroon	Interim EPA	Vorläufig in Kraft seit 2014
Eastern and Southern Africa (ESA)	Comoros, Madagascar, Mauritius, Seychelles, Zimbabwe	Interim EPA	Vorläufig in Kraft seit 2012 Vertiefungsverhandlungen seit 2019
Southern African Development Community (SADC) EPA Group	Botswana, Eswatini, Lesotho, Mozambique, Namibia, South Africa	EPA	Vorläufig in Kraft seit 2016 Angola beantragte Beitritt in 2020
Cote d'Ivoire	Cote d'Ivoire	Stepping-stone EPA	Vorläufig in Kraft seit 2016
Ghana	Ghana	Stepping-stone EPA	Vorläufig in Kraft seit 2016
Caribbean (CARIFORUM)	Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago	EPA	Vorläufig in Kraft seit 2008
Pacific	Fiji, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands	EPA	In Kraft seit 2011 Tonga beantragte Beitritt in 2018
West Africa	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Cote d'Ivoire, The Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo (ECOWAS member states), Economic Community of West African States (ECOWAS), West African Economic and Monetary Union (WAEMU), Mauritania	EPA	Verhandlungen abgeschlossen in 2014, von allen Mitgliedstaaten außer Nigeria unterzeichnet; Ratifikationsprozess beginnt erst nach Signatur Nigerias

¹⁸⁴ Die Vorgabe ist insofern, dass "substantially all trade" (Art. XXIV GATT) zu liberalisieren ist. In der Praxis sollen dies etwa 90 % sein, der Kompromiss der EPAs ist, dass die EU 100% und AKP Staaten 80% ihres Handels liberalisieren.

¹⁸⁵ Europäische Kommission, Overview of Economic Partnership Agreements, März 2020, abrufbar unter:

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf.

¹⁸⁶ Zu den übrigen zentralafrikanischen Staaten, die beitreten könnten, zählen Central African Republic, Chad, Republic of the Congo, Democratic Republic of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon and Sao Tome & Principe. Gabon fällt seit 2014 als Land mit mittlerem bis hohem Einkommen nach der Klassifikation der Weltbank nicht mehr unter das allgemeine Präferenzsystem der EU. Alle anderen genannten Staaten fallen als LDCs (Least Developed Countries) unter das Everything but Arms Programm der EU und haben damit zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU.

East African Community (EAC)	Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania, Uganda	EPA	Verhandlungen in 2014 abgeschlossen, Kenia, Ruanda, EU nebst Mitgliedstaaten haben unterzeichnet, die übrigen ostafrikanischen Staaten nicht. Die DRK beantragte in 2019 die Aufnahme in die EAC.
Zambia	ESA	Interim EPA	Verhandlungen des ESA- EPA 2007 abgeschlossen, aber nicht unterzeichnet

Legende:

In Kraft	Im Annahme- oder Ratifizierungsprozess
----------	--

Die regionalen Lücken in den afrikanischen Staaten zeigen die schwierigen Verhandlungen, sind aber auch darauf zurückzuführen, dass die LDCs (Least Developed Countries) über das „Everything but Arms“ (EBA) Schema¹⁸⁷ mit der EU zollfreien Marktzugang zur EU und daher wenig Anreiz haben, einem EPA beizutreten. Da nun grundsätzlich (interim-) EPAs mit allen Regionen der AKP-Staaten verhandelt bzw. in Kraft sind, wird es in Zukunft keine neuen EPAs geben. Die noch nicht beigetretenen Staaten haben jedoch die Möglichkeit, sich dem jeweiligen EPA ihrer Region anzuschließen. Die Möglichkeit der Weiterentwicklung besteht im Rahmen von Vertiefungsverhandlungen der stepping-stone und interim EPAs und auch bei etwaigen späteren Modernisierungsverhandlungen der jetzt bereits umfassend verhandelten EPAs.

Aus Sicht der EU sind die EPAs mit den afrikanischen Staaten auch wichtige Bausteine der African Continental Free Trade Area (AfCFTA). AfCFTA ist die Freihandelszone zwischen 54 der insgesamt 55 Staaten der Afrikanischen Union (AU).¹⁸⁸ Das AfCFTA Abkommen ist im Mai 2019 nach 22 Ratifikationen in Kraft getreten, ab Mitte 2020 soll der Handel unter dem Abkommen beginnen.¹⁸⁹ In langfristiger Perspektive, nach Umsetzung von AfCFTA, strebt die EU ein Freihandelsabkommen mit Afrika an.¹⁹⁰

Festzuhalten ist, dass die Wirkungen der EPAs grundsätzlich nur begrenzt sein können. Handelsströme sind von zahlreichen Faktoren abhängig, die außerhalb des Wirkungsbereichs der EPAs liegen. Außerdem gelten für viele Liberalisierungsschritte lange Übergangsfristen. Schließlich ist klarzustellen, dass für die AKP-Staaten bereits unter den Lomé Abkommen freier Marktzugang in die EU bestand und sich daher durch die EPAs vor allem der Marktzugang der EU-Exporteure in die AKP-Staaten erweitert hat.¹⁹¹

¹⁸⁷ Weitere Hinweise zu EBA sind abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/everything-arms>.

¹⁸⁸ Das Abkommen ist hier abrufbar: <https://au.int/en/treaties/agreement-establishing-african-continental-free-trade-area>. Eritrea hat es als einziges Land der Afrikanische Union das Freihandelsabkommen nicht unterzeichnet.

¹⁸⁹ Allerdings ist festzuhalten, dass das Abkommen noch nicht fertig verhandelt ist und auch die Implementierung einige Zeit in Anspruch nehmen wird.

¹⁹⁰ Europäische Kommission, Economic Partnership Agreements (EPA), Factsheet, September 2019, S. 5, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155300.pdf.

¹⁹¹ Siehe etwa für CARIFORUM: ECORYS, Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States, Revised interim report, February 2020, S. 83, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/february/tradoc_158657.pdf.

II. Umwelt- und Klimaschutz

Die grundlegenden Elemente des Cotonou Übereinkommens, insbesondere Art. 1, 2 und 9 sind regelmäßig in die EPAs einbezogen. Art. 1 des Cotonou Übereinkommens benennt ausdrücklich auch das Prinzip nachhaltigen Ressourcen- und Umweltmanagements und als Teil dessen den Klimawandel:

“The principles of sustainable management of natural resources and the environment, including climate change, shall be applied and integrated at every level of the partnership.”

Der nachträglich eingefügte Art. 32A des Cotonou Abkommens ist explizit dem Klimawandel gewidmet und verlangt unter anderem Klimaschutz in allen Entwicklungsstrategien zu berücksichtigen und erneuerbare Energien zu fördern. Allerdings ist die Regelung nicht Teil der grundlegenden Elemente des Cotonou Abkommens und damit nicht Teil der EPAs.

Umweltschutzvorschriften sind in den einzelnen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen unterschiedlich stark verankert. Die Abkommen unterscheiden sich bereits deutlich in ihrer grundlegenden Struktur. Die folgende Tabelle 4 gibt einen Überblick über die wichtigsten Umweltschutzvorschriften in verschiedenen Kapiteln zentraler EPAs.¹⁹²

EPAs	CARIFORUM	ESA	Central Africa (Cameroon)	SADC	West Africa	EAC
Clases						
Trade Partnership for Sustainable Development / SD and other areas of cooperation						
Objective SD	x	x	x	x	x	x
MDGs	x	x	x	x	preamble	-
Cotonou Agreement (Art. 1, 2, 9)	x	x	x	x	x	x
Monitoring	x	-	-	x	x	-
Natural Resources / Water / Environment / SD						
Integration clause, overriding commitment to SD	x	-	-	x	/	-
MEAs	-	-	-	x	/	x
Protect environment	-	-	-	-	/	x
Conserve, protect and improve environment	x	x	-	-	/	-
Enhance biodiv conservation and genetic preservation	-	-	-	-	/	x
New industries related to env.	-	x	-	-	/	x
Trade in env. goods and services	x	-	-	-	/	-
Trade and investment pro SD	-	-	-	x	/	-
(Upholding) Levels of protection	x	-	-	x	/	-
Right to regulate	x	-	-	x	/	-
Use of int env standards in regional integration	x	-	-	-	/	-
Precautionary principle	x	-	-	-	/	-
Transparency on env. measures	x	-	-	-	/	-
Monitoring	x	-	-	-	/	-
Consultation	x	-	-	x	/	-
Committee of Experts	x	-	-	-	/	-
Cooperation (in SADC, EAC incl. sust. forest mgt. and sust. use of biodiv, in ESA also env. goods)	x	x	-	x	/	x
Financial undertakings	-	x	-	-	/	-
Rendez-vous clause	-	x	x	-	/	x
Sust. mgt. of forests	-	-	-	-	x	-

¹⁹² Die Texte aller untersuchten Abkommen sind abrufbar über <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>.

Economic and Development Cooperation / Coop. for Implementation of Development						
Promote sust. development, env.	/	-	/	/	x	x
Mainstream env. issues into trade and development in various sectors (biodiv, agriculture etc.)	/	x	/	/	/	-
Industrial dev., take env. protection into account	/	x	/	/	/	-
Env. friendly tech in mining	/	x	/	/	/	-
Energy, RE	/	x	/	/	/	x
Support climate change adapt. and mitigation options	/	-	/	/	/	x
Joint Impl. Committee monitors and assesses impact of EPA on SD	/	-	/	/	x	-
Rendez-vous clause	/	-	/	/	x	-
Agriculture, fisheries and food security						
Trade in agricult., food + fisheries products consistent with SD	/	/	/	/	x	x
Precautionary principle in fisheries	/	/	/	/	x	x
Cooperation sust. agriculture	/	/	/	/	x	x
Trade in Goods / Free Movement of Goods						
Objective: maintain and increase capacity to protect env	x	/	-	-	/	-
New export duties or taxes only if necessary for prot. of infant industry., env., food security ¹⁹³	-	/	x	x	/	x
Sust. forest mgt.	-	-	x	-	/	-
Increase market-confidence in legal and/or sustainable origin of forest products	-	-	x	-	/	-
Facilitate assistance with a view to strengthen implementation of COMIFAC ¹⁹⁴	-	-	x	-	/	-
TBT / SPS						
Env measures may not restrict trade more than strictly necessary	/	/	-	/	x	-
Inform on env. measures	/	/	-	/	x	-
Rights and obligations MEAs (env. and biodiv)	/	/	-	/	-	x
Investment, Trade in Services, E-Commerce						
Int. environmental obligations	x	/	-	-	/	/
Maintenance of env. legislation and standards	x	/	-	-	/	/
Environmental and quality standards re tourism services	x	/	-	-	/	/
Innovation and Intellectual Property						
Coop eco-innovation and RE	x	/	/	-	/	/
Exclude products and processes from protection if necessary to protect environment etc.	x	/	/	-	/	/
General Exceptions						
General exception	x	x	x	x	x	x
Institutional Provisions						
Consultative Committee	x	-	-	-	-	-
Committee of Senior Officials	-	-	-	-	-	x
Joint bodies of EPA	-	-	-	-	x	-

¹⁹³ Die Ausnahmenvorschrift gilt im Fall des SADC WPA nur für fünf Staaten.

¹⁹⁴ Zentralafrikanische Forstkommission, Treaty on the Conservation and Sustainable Management of Forests in Central Africa, abrufbar unter: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mul71928.pdf>.

Development Matrix (Annex)						
Sustainable/RE energy sources	/	x	/	/	/	x
Env. sustainable mining	/	x	/	/	/	-
Env. friendly mining tech	/	x	/	/	/	-
Env. plants / manufacturing	/	x	/	/	/	-
Mgt. of env. and nat. resources	/	x	/	/	/	-
Reservations (Annex)						
Agriculture, hunting, forestry	x	/	/	/	/	/
Mining and quarrying	x	/	/	/	/	/
Manufacturing	x	/	/	/	/	/
Own prod., transm., distrib. of electric., gas, steam, hot water	x	/	/	/	/	/

Legende:

Verhandlungsstand:

In Kraft	Im Annahme- oder Ratifizierungsprozess
----------	--

Klauseltyp:

*** Verbindlich „shall implement“	** Fördernd „shall promote/support“	* Kooperativ, freiwillig „cooperate, discuss“	- Keine Klausel	/ Vertragswerk enthält Kapitel nicht
---	---	---	--------------------	--

Die Umweltschutzvorschriften enthalten entweder bloße Absichtsbekundungen oder Rechtfertigungstatbestände, sind also durchgängig schwach ausgestaltet. Alle EPAs benennen nachhaltige Entwicklung als allgemeines Ziel, beziehen die Kernelemente des Cotonou Abkommens mit ein und vereinbaren eine weitgehend Art. XX GATT entsprechende Ausnahmeklausel. Die meisten EPAs bekennen sich zu den Millennium Development Goals. Ein Monitoring der Nachhaltigkeitseffekte sehen nur das CARIFORUM und das SADC EPA vor. Internationale Umweltschutzabkommen werden nur im SADC und EAC EPA kurz benannt. Mit Ausnahme einer schwachen Klausel im EAC EPA enthält kein EPA eine explizite Regelung zum Klimaschutz. Nachhaltige Landnutzung wird in keinem EPA ausdrücklich adressiert. Die Kooperation im Bereich erneuerbarer Energien sehen nur das CARIFORUM und das ESA EPA vor.

Die meisten Regelungen mit Umweltschutzbezug finden sich im CARIFORUM und damit dem ältesten EPA, das auch ein recht differenziert ausfallendes Kapitel zum Schutz natürlicher Ressourcen enthält und als einziges EPA allgemein das Vorsorgeprinzip verankert. Obwohl die afrikanischen EPAs später in Kraft traten, enthalten sie zum Teil deutlich weniger Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen. Das bisher nur für Kamerun in Kraft getretene EPA mit Zentralafrika, in dessen Territorium sich der zentralafrikanische Regenwald befindet, enthält im Kapitel zum Güterhandel einige schwache Vorschriften zu nachhaltiger Waldbewirtschaftung und einen Verweis auf die Arbeit der Zentralafrikanischen Forstkommission COMIFAC¹⁹⁵. Im Übrigen enthält nur das West Afrika EPA eine allgemeine Absichtserklärung zu nachhaltiger Waldwirtschaft. Schutz der Biodiversität soll nur nach dem EAC EPA verstärkt werden, ist aber Gegenstand von Kooperation nach den SADC und ESA EPAs. Schutzgüter von globaler Bedeutung wie etwa der zentralafrikanische Regenwald oder der „Caribbean Biological Corridor“ werden als solche nicht direkt benannt.

Die EPAs mit Kamerun, SADC und EAC verbieten grundsätzlich die Einführung neuer Zölle oder Steuern auf Exporte. Davon ausgenommen sind lediglich Zölle oder Steuern, die zum Schutz junger

¹⁹⁵ Zur Arbeit der Forstkommission siehe <https://www.comifac.org/>.

Industrien, Umwelt oder Ernährungssicherheit notwendig sind. Im Fall des SADC EPA gilt diese Ausnahme nur für fünf Länder. Das Kriterium der „Notwendigkeit“ ist im handelsrechtlichen Kontext teilweise eng ausgelegt worden und kann eine echte Hürde für die Einführung neuer Zölle und Steuern aus den genannten Gründen darstellen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Umweltschutzvorschriften in den EPAs überwiegend deutlich schwächer ausfallen als die in den jüngeren regionalen Freihandelsabkommen. Das dürfte einerseits an dem Bedarf, andere Themen zu priorisieren liegen, andererseits an Bedenken der Entwicklungsländer gegenüber zu hohen Anforderungen, die für sie schwer zu erfüllen sind und damit handels-hemmend wirken könnten.

Eine von der EU beauftragte ex-post Evaluation des EU-CARIFORUM EPAs für den Zeitraum 2008 bis 2018 enthält ein eigenes Kapitel zum Thema nachhaltige Entwicklung.¹⁹⁶ Die Nachhaltigkeitsbewertung arbeitet mit verschiedenen methodologischen Ansätzen und betrachtet unter anderem die Entwicklung des „Environmental Performance Index“ (EPI)¹⁹⁷ der CARIFORUM Vertragsparteien im Untersuchungszeitraum. Der EPI besteht aus den zwei Elementen „environmental health“ (Luft-, Wasser und sanitäre Einrichtungen, Schwermetalle etc.) und „ecosystem vitality“ (Luftverschmutzung, Wälder, Biodiversität, Habitate, Klima und Energie, etc.). Die Entwicklung zeigt in allen außer vier CARIFORUM Staaten eine leichte Verbesserung des EPI im Zeitraum 2008 bis 2018. In den vier Staaten, die eine Verschlechterung zeigen – Bahamas, Belize, Suriname und Trinidad & Tobago – liege diese an einer Abnahme der „ecosystem vitality“.¹⁹⁸ Der Einfluss des EPAs auf den gesamten ökologischen Fußabdruck der CARIFORUM Staaten sei wegen Datenmangels unklar. Zu den traditionell wichtigsten Exportgütern und -dienstleistungen zählen Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte (insbesondere Bananen aus der Dominikanischen Republik), Öl und Chemikalien (vor allem aus Trinidad & Tobago) sowie allgemein der Tourismus. All diese Exportprodukte haben einen bedeutenden ökologischen Fußabdruck. Da die traditionellen Exporte leicht gesunken seien, lege dies auch ein Sinken des ökologischen Fußabdrucks nahe. Sicher sei dies jedoch nicht, da der ökologische Fußabdruck der gewachsenen Sektoren schwer zu bestimmen sei.¹⁹⁹ Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die ex-post Evaluation keine Feststellungen zur Kausalität trifft. Die Entwicklung der EPIs korreliert lediglich mit dem EPA, ob und inwieweit das EPA (mit)ursächlich für die Veränderung ist, ist unklar.

Die Stakeholder Konsultationen in der Privatwirtschaft, die im Rahmen der Studie durchgeführt wurden, haben Anzeichen für ein erhöhtes Umweltbewusstsein der Produzenten gegeben, das teilweise auf Interaktion mit dem EU-Markt zurückzuführen sei.²⁰⁰ Ansonsten stellen die Gutachter fest, dass ökologische Nachhaltigkeit eine Priorität in den meisten CARIFORUM Staaten sei, was sich auch in Kooperationsprojekten, Ausschüssen und der Entwicklungszusammenarbeit zeige. Als Beispiel wird die Stärkung des Caribbean Biological Corridors genannt.²⁰¹

Eine Übersicht der GD Handel über die Exportprodukte der AKP-Staaten in die EU zeigt, dass den mit Abstand größten monetären Anteil die Kategorien der mineralischen Produkte einnehmen, gefolgt

¹⁹⁶ ECORYS, Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States, Revised interim report, February 2020, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/february/tradoc_158657.pdf. Der Studie ging ein Inception Report (2014) voraus, der die Methodik differenziert erläutert, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158300.pdf.

¹⁹⁷ Zum Ansatz des EPI siehe <https://epi.envirocenter.yale.edu/>, die Methode ist hier: <https://epi.envirocenter.yale.edu/2018-epi-report/methodology> erläutert.

¹⁹⁸ ECORYS, Ex-post evaluation CARIFORUM EPA, S. 97.

¹⁹⁹ Ebd. S. 98.

²⁰⁰ Ebd. S. 97f.

²⁰¹ Ebd.

von der Kategorie Perlen, Edelmetalle und daraus hergestellten Produkten sowie der Gruppe Nahrungsmittel, Getränke und Tabak.²⁰² Die drei größten Exportkategorien der EU sind Maschinen und Geräte, gefolgt von mineralischen Produkten und Transportmitteln.²⁰³ In beiden Handelsrichtungen werden damit Produkte ausgetauscht, die einen nicht zu vernachlässigenden ökologischen Fußabdruck haben dürften. Beispielsweise die CO₂- und Landdegradationsintensität der einzelnen Produkte oder Produktgruppen und deren Entwicklung wird bisher nicht erfasst.

III. Entwicklungspolitik

Alle EPAs enthalten umfangreiche Regelungen zur Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit, die letztlich dazu beitragen sollen, die übergeordneten Ziele der EPAs, also insbesondere Armutsbekämpfung, Stärkung regionaler Märkte und bessere Integration der AKP-Staaten in internationale Wertschöpfungsketten zu erreichen. Zur Wirksamkeit gibt es unterschiedliche Stimmen.

Die EU hebt in einer aktuellen Zusammenfassung zur Umsetzung der EPAs hervor, dass der Handel zwischen EU und AKP-Staaten in den letzten Jahren um 46% gestiegen sei und AKP-Exporte in die EU bei Agrargütern um 36% und Industrieerzeugnissen um 48% zugenommen haben.²⁰⁴ Die Darstellung beschränkt sich aber auf eine kurze Einführung zum Stand der Umsetzung und einzelne Beispielfälle aus verschiedenen AKP-Staaten. Die von der GD Handel im Juni 2019 veröffentlichte Handelsstatistik zwischen EU und AKP-Staaten zeigt für das Jahr 2008 ein Handelsdefizit der EU und seit 2015 Handelsüberschüsse der EU.²⁰⁵ Signifikante Diversifizierungseffekte lassen sich bisher nicht erkennen.²⁰⁶

Vertiefter berichtet die EU in ihren jährlichen Handelsberichten über die Entwicklungen unter den jeweiligen EPAs.²⁰⁷ Der letzte Bericht aus Oktober 2019 stellt beispielsweise für das SADC EPA fest, dass der Handel zwischen den Vertragsparteien insgesamt in 2018 um 2,7 % gestiegen sei, insbesondere aufgrund des um 5,5% gestiegenen EU Imports aus SADC Staaten. Dahinter stehen vor allem Autos aus Südafrika sowie Diamanten und Edelmetalle aus Südafrika und Lesotho. Die Zusammenarbeit wurde auch institutionell weiterentwickelt und der Gemeinsame Rat (Joint Council) entwickelte die Grundlagen für ein zukünftiges gemeinsames Monitoring und die Streitbeilegung.

Das SADC ist auch das erste EPA mit einem Konfliktfall. Im Juni 2019 ersuchte die EU Konsultationen mit der Southern African Customs Union (SACU) wegen deren fortbestehendem Importverbot für tiefgefrorene Geflügelprodukte aus der EU.²⁰⁸ Ursprünglich bestand das Importverbot gegen acht EU-Staaten, im Jahr 2018 wurde es für zwei EU-Staaten aufgehoben. Die EU hält die fortbestehenden Importverbote gegen die übrigen sechs EU-Staaten für unvereinbar mit den Regelungen des EU-SADC EPAs. Sachverhalt und Rechtslage sind komplex. EU-Geflügelexporte nach Südafrika hatten sich auch

²⁰² Europäische Kommission, GD Handel, European Union, Trade in goods with ACP Total (African Caribbean and Pacific Countries), April 2020, abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_acp-total-african-caribbean-and-pacific-countries_en.pdf.

²⁰³ Ebd., S. 6.

²⁰⁴ Europäische Kommission, Putting Partnerships into Practice, 2020 edition, S. 10 abrufbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c973c81f-4bc5-11ea-8aa5-01aa75ed71a1/language-en>.

²⁰⁵ Europäische Kommission, GD Handel, European Union, Trade in Goods with ACP Total, Juni 2019, S. 3 abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_acp-total-african-caribbean-and-pacific-countries_en.pdf.

²⁰⁶ Ebd. S. 7.

²⁰⁷ Europäische Kommission, Report on Implementation of Free Trade Agreements, COM(2019) 455 final, 14.10.2019, S. 22ff, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0455&qid=1571406458279&from=EN>.

²⁰⁸ Siehe Pressemitteilung der EU Kommission und consultation request unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2031>.

auf Grundlage des EPAs von ca. 5000 Tonnen in 2009 auf ca. 270.000 Tonnen im Jahr 2016 erhöht und zu wirtschaftlichen und gesundheitlichen Konflikten in verschiedenen afrikanischen Ländern geführt.²⁰⁹

Die bereits im Umweltkapitel zitierte ex-post Evaluation des EU CARIFORUM EPAs berichtet differenziert über Veränderungen in den Handelsströmen. Die Übersicht für den Zeitraum seit in Kraft treten des EPAs im Jahr 2008 bis 2018 zeigt für den Bereich des Warenhandels, dass sich der Exportüberschuss der CARIFORUM Staaten im Jahr 2008 in einen Exportüberschuss zugunsten der EU Staaten in 2018 gewandelt hat.²¹⁰ Eine im Auftrag der Caribbean Export Development Agency erstellte Expertise kommt zum gleichen Ergebnis. Sie hebt außerdem hervor, dass sich in den letzten 20 Jahren wenig an der Exportstruktur der CARIFORUM Staaten geändert habe, das EPA bisher also auch nicht zu einer Produkt- und Servicediversifizierung führe.²¹¹ Die Exportentwicklungen und Exportwaren fallen für die einzelnen Länder stark unterschiedlich aus. Insbesondere die Dominikanische Republik nimmt eine Sonderstellung ein.

Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und die übergeordneten Ziele des Abkommens kommen die Autoren der ex-post Studie zu dem Schluss, dass sie zwar verschiedene Aktivitäten auf Projektebene, jedoch keinen konkreten Einfluss des Abkommens auf die Armutsbekämpfung und die bessere Integration der CARIFORUM Staaten in internationale Wertschöpfungsketten feststellen können.²¹² Es habe insbesondere in Kooperationsprojekten mit dem Privatsektor wenige Versuche gegeben, die Folgen der einzelnen Projekte und Programme jenseits von Workshop-Berichten etc. umfassender zu überprüfen und zu bewerten.²¹³ Die GIZ unterstützt in einem laufenden Projekt den Aufbau von partizipativen Monitorings und Nachhaltigkeitsindikatoren im CARIFORUM und SADC EPA.²¹⁴

Von der EU unabhängige Untersuchungen zur Wirkung der EPAs in Afrika gibt es bisher selten und sie ergeben ein gemischtes Bild aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Sie teilen grob die Meinung, dass die direkten Effekte der EPAs für eine verbesserte Teilhabe afrikanischer Staaten an internationalen Wertschöpfungsketten bisher gering waren, dass vor allem indirekte Effekte schwer zu beziffern sind und dass den „aid for trade“ Elementen eine wichtige Bedeutung für die Zielerreichung zukommt.²¹⁵ Tröster *et. al* kritisieren die bisher dominierende Methode modellgestützter Folgenabschätzung zur Beurteilung der EPAs. Sie wenden eine weiterentwickelte Methode (structuralist computable general equilibrium model) auf drei afrikanische EPA Regionen an und zeigen damit durchweg negative makroökonomische und Verteilungseffekte sowie signifikante Anpassungskosten.²¹⁶ Ein Beitrag aus Afrika

²⁰⁹ Für eine Zusammenfassung des Streitfalls und des weiteren Kontexts mwN siehe EPA Monitoring, EU Formally Challenges Application of SACU Safeguard Duties in the Poultry Sector, 27. Juni 2019, abrufbar unter <https://epamonitoring.net/eu-formally-challenges-application-of-sacu-safeguard-duties-in-the-poultry-sector/>.

²¹⁰ ECORYS, Ex-post evaluation of EU-CARIFORUM EPA, S. 38.

²¹¹ Chaitoo, CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement: A Firm-Level Review Focused on Trade and Investment, Oktober 2019, S. 4, abrufbar unter: <https://www.carib-export.com/businessforum/>.

²¹² ECORYS, Ex-post evaluation of EU-CARIFORUM EPA, S. 31.

²¹³ Ebd.

²¹⁴ Siehe die Projektbeschreibung unter: <https://www.giz.de/de/weltweit/60150.html> und Bericht des EU-SADC Ausschusses für Handel und Entwicklung, 6. Treffen, 19. und 20. Februar 2020, in dem die Einigung auf Nachhaltigkeitsindikatoren bestätigt wird, abrufbar unter: https://sadc-epa-outreach.com/images/files/Adopted_Joint_Communique_6th_TDC_meeting.pdf.

²¹⁵ Woolfrey/Bilal, The impact of Economic Partnership Agreements on the development of African value chains, Case studies of the Kenyan dairy value chain and Namibian fisheries and horticulture value chains, Discussion paper, ecdpm, Juni 2017, abrufbar unter <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP213-Impact-EPAs-African-Value-Chains.pdf>; Melo/Regolo, The African Economic Partnership Agreements with the EU: Reflections inspired by the case of the East African Community, Journal of African Trade, 2014, S. 15 ff, abrufbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214851514000048>.

²¹⁶ Tröster *et al.*, Delivering on Promise?, S. 365 ff.

kritisiert die WPAs scharf. *Gumede* hebt insbesondere hervor, dass die regionalen Zusammenschlüsse von der EU erzwungen worden seien und mehr Streit als Integration zur Folge haben. Darüber hinaus bedrohen die WPAs afrikanische Landwirte und junge Industrien durch den Export günstiger oft hochsubventionierter Produkte aus der EU in die AKP-Staaten. Auch der Wegfall der Zölle als wichtige Staatseinnahmen unterminiere die (wirtschaftliche) Entwicklung Afrikas.²¹⁷

IV. Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes

Nachhaltige Entwicklung voranzubringen, ist das oberste Ziel der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. In der konkreten Ausgestaltung dominiert zwar bisher die wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit aber im Rahmen kooperativer Zusammenarbeit sowie regionalen und nationalen Initiativen in den AKP-Staaten finden sich zahlreiche Ansätze, die soziale und ökologische Aspekte stärker in den Fokus rücken. Um dem Anspruch der nachhaltigen Entwicklung auch tatsächlich gerecht zu werden, können und sollten verstärkt Instrumente des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der nachhaltigen Landnutzung in die EPAs integriert werden. Wichtig ist dabei allerdings, hier nicht mit zweierlei Maß zu messen und insbesondere auch die EU-Exporte strengen Nachhaltigkeitsanforderungen zu unterwerfen. Pro Kopf CO₂-Emissionen und ökologischer Fußabdruck sind in der EU um ein Vielfaches höher als in den AKP-Staaten.

Durch die Kombination von marktbasierter Ansätzen und solchen der Kooperation haben EPAs auch das Potential zu einer sinnvollen Integration der unterschiedlichen Rationalitäten der drei Nachhaltigkeitsdimensionen beizutragen. Idealerweise erleichtern sie dadurch etwa „leapfrog“-Entwicklungen in den AKP-Staaten.

Zum Wirkungsbereich ist allerdings festzuhalten, dass eine Stärkung der Themen allein in den EPAs nicht ausreichend sein wird, da EPAs ihrer Natur nach nur einen begrenzten Einfluss auf Handelsströme und lokale Produktionsstandards und -muster haben können. Wie die obigen Ausführungen zeigen, war ihre praktische Bedeutung bisher auch eher gering. Obwohl die Zukunft der EPAs ungewiss ist, erscheint eine Weiterentwicklung sinnvoll, die dann auch in neue Konstellationen, etwa ein zukünftiges Abkommen zwischen EU und Afrikanischer Union oder Zwischenschritte dahin übernommen werden könnte.

Konkrete Gelegenheiten für Fortentwicklung bieten die laufenden Vertiefungsverhandlungen des ESA-EPAs, Vervollständigungen der stepping-stone (Cote d'Ivoire, Ghana) und interim EPAs (neben ESA noch Central Africa/Cameroon), etwaige spätere Modernisierungsverhandlungen der jetzt bereits umfassend verhandelten übrigen EPAs sowie die laufenden Verhandlungen eines post-Cotonou Abkommens dessen Kernelemente auch Teil der EPAs werden können. Die im Grünen Deal der EU formulierten Ziele zu grünen Bündnissen zwischen der EU und ihren Partnerländern verlangen eine ambitionierte Weiterentwicklung des Status quo.²¹⁸

²¹⁷ Gumede, European Partnership Agreements: Good for Africa? *World Commerce Review*, 11/3, 2017, S. 56 ff. Die regionalen Gruppierungen der EPAs basieren auf bereits bestehenden Integrationsräumen, die Staatsgrenzen an sich haben natürlich eine koloniale Vergangenheit.

²¹⁸ Europäische Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019, S. 25: „**Ebenso sollte die anstehende umfassende Strategie für Afrika** wie auch das Gipfeltreffen zwischen der Afrikanischen Union und der Europäischen Union im Jahr 2020 Klima- und Umweltaspekte zu zentralen Themen der Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten machen. Insbesondere mit der Allianz Afrika-Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze soll das Potenzial Afrikas erschlossen werden, um rasche Fortschritte auf dem Weg zu einer grünen Kreislaufwirtschaft zu erzielen, die nachhaltige Energie- und Lebensmittelsysteme und intelligente Städte umfasst. Die EU wird ihre Zusammenarbeit mit Afrika im Hinblick auf den breiteren Einsatz von und den Handel mit nachhaltiger und sauberer Energie verstärken. Erneuerbare Energien und Energieeffizienz, beispielsweise mit Blick auf umweltfreundliches Kochen, sind von entscheidender

Dieses Ziel ernst nehmend sollten folgende Aspekte in die Weiterentwicklung der EPAs einfließen:

Stärkung der Umwelt- und Klimaschutzklauseln im post-Cotonou Abkommen

In den laufenden Verhandlungen²¹⁹ über ein post-Cotonou Abkommen sollten Umwelt- und Klimaschutzklauseln gestärkt werden. Das post-Cotonou Abkommen ist allerdings „nur“ ein Rahmenabkommen. Es entfaltet nur dann und insoweit rechtliche Wirksamkeit in den EPAs, wenn es – wie gegenwärtig das Cotonou Abkommen – in seinen wesentlichen Bestandteilen („essential elements“) in die EPAs einbezogen wird. Rechtsverbindlich wirken dann auch nur die Regelungen, die zu diesen wesentlichen Bestandteilen zählen. Umwelt- und Klimaschutzvorschriften sollten also als essential elements in ein post-Cotonou Abkommen aufgenommen werden. Das Verhandlungsmandat der EU eröffnet bereits einen weiten Spielraum.²²⁰ Es heißt dort ausdrücklich:

„Mit dem Abkommen wird darauf abgezielt, auf der Grundlage der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und des Pariser Klimaschutzübereinkommens als übergeordnete Rahmen für die Partnerschaft eine nachhaltige und inklusive Entwicklung zu fördern.“²²¹

Das Abkommen soll aus einem Grundlagenteil und drei Regionalpartnerschaften bestehen. Zu den strategischen Prioritäten im Grundlagenteil zählen dabei auch ökologische Nachhaltigkeit, Klimawandel und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Titel IV).

Stärkung von Umwelt- und Klimaschutz durch Kooperation und in den Verhandlungen

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen.

Wichtigste klimarelevante Im- und Exportströme identifizieren und instrumentell adressieren

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen. Dazu zählen insbesondere auch klima- und umweltschädliche Exporte der EU.

Regional wichtigste Landökosysteme und ökonomische Treiber für Landdegradation identifizieren und instrumentell adressieren

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen.

Beispielsweise die Afrikanische Union nennt in ihrer Agenda 2063 ausdrücklich die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und den Biodiversitätsschutz als eines ihrer

Bedeutung, wenn es darum geht, in Afrika die Kluft beim Zugang zu Energie zu schließen und gleichzeitig die erforderliche Verringerung des CO₂-Ausstoßes zu erreichen. Die EU wird eine Initiative „NaturAfrica“ auf den Weg bringen, um durch die Einrichtung eines Netzes von Schutzgebieten für wildlebende Arten dem Biodiversitätsverlust entgegenzuwirken und der lokalen Bevölkerung Beschäftigungsmöglichkeiten in grünen Sektoren zu bieten. Ganz allgemein wird **die EU ihre diplomatischen und finanziellen Instrumente nutzen, um sicherzustellen, dass grüne Bündnisse Teil ihrer Beziehungen zu anderen Partnerländern und -regionen sind**, insbesondere in Lateinamerika, dem karibischen Raum, Asien und dem Pazifikraum.“ [Hervorhebungen im Original], abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf. Die im März 2020 veröffentlichte Mitteilung „Towards a comprehensive Strategy with Africa“ enthält zahlreiche Elemente einer Partnerschaft für „green transition“, geht jedoch lediglich auf die AfCFTA und kurz auf die post-Cotonou Verhandlungen, nicht jedoch auf eine etwaige Rolle der EPAs ein, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf.

²¹⁹ Siehe Zeitliste der Verhandlungen unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cotonou-agreement/timeline-new-cotonou-agreement/>.

²²⁰ Rat der Europäischen Union, Verhandlungsrichtlinien für ein Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Ländern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean andererseits, 8094/18 ADD 1, 21.06.2018, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8094-2018-ADD-1/de/pdf>.

²²¹ Ebd. S. 3.

Hauptumweltziele.²²² Wirksame bestehende Initiativen sollten dabei gestärkt und explizit in die Kooperation mit eingebunden werden. Beispielsweise haben sich einige AKP-Staaten der Bonn Challenge angeschlossen und mit AFR100 – the African Forest Landscape Restoration Initiative – oder der African Resilient Landscape Initiative (ARLI) bereits Schutz- und nachhaltige Bewirtschaftungsinitiativen ins Leben gerufen. Eine wichtige Initiative in der Karibik ist der Caribbean Biological Corridor. Ein besonderer Fokus sollte auf Finanzierungsmechanismen für Schutz und nachhaltige Bewirtschaftung liegen (REDD+ etc.). Bei der Ausgestaltung sollte auf Erfahrungen mit verschiedenen Waldschutzinitiativen gebaut werden. Positive aber im Umfang kleinere Beispiele sind die Umsetzung von Agroforstgürteln als Pufferzonen um den Forêt de Nyungwe Nebelwald und Cyamudongowald in Ruanda.²²³ Ein Beispiel für eine größere aber wohl nicht als Positivbeispiel dienende Initiative ist der von 2008 bis 2018 vor allem von der UK und Norwegen finanzierte und der Afrikanischen Entwicklungsbank verwaltete Congo Basin Forest Fund.²²⁴

In diesem Zusammenhang kann auch der von der EU als Teil des Grünen Deals geplante Initiative „NaturAfrica“ besondere Bedeutung zukommen. Ziel ist es, ein Netz von Schutzgebieten zu errichten und lokale Arbeitsplätze in grünen Sektoren zu schaffen.²²⁵ In diesem Kontext könnten auch (internationale) Formen von Vertragsnaturschutz zum Einsatz kommen. Instrumente der Raum- und Umweltplanung könnten ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

Schließlich ist es wichtig, illegalen Holzeinschlag effektiver zu bekämpfen, über FLEGT hinauszugehen und die älteren Ansätze aus dem deutschen Entwurf eines Urwaldschutzgesetzes in den aktuellen Initiativen für ein (deutsches) Lieferkettengesetz mitumzusetzen.

Stärkung der Umwelt- und Klimaschutzklauseln in den regionalen EPAs

Der Ausbau der Umwelt- und Klimaschutzklauseln sollte insbesondere folgendes umfassen: Bekenntnis zu den Zielen des Klimaschutzregimes (UNFCCC und Paris Agreement), Verpflichtung zur Umsetzung der NDCs, entsprechende Bekenntnis zu Zielen und Verpflichtung zur Umsetzung eigener Beiträge in anderen Umweltschutzabkommen (vor allem UN Biodiversitätskonvention, UN Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung nebst Protokollen). Ausdrücklich sollten sich die Vertragspartner auch zu den SDGs bekennen, insbesondere auch zum Ziel der „land degradation neutrality“ des SDG 15.3.

Um auf die berechtigten Bedenken der Entwicklungsländer gegenüber zu hohen bzw. ungerecht verteilten Umwelt- und Klimaschutzanforderungen einzugehen, ist es wichtig, die bedeutsamsten Synergieeffekte zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, Armutsbekämpfung, Arbeits- und Sozialstandards und Umweltschutz im jeweiligen lokalen Kontext zu identifizieren und an diesen Themen zusammenzuarbeiten. Die jeweiligen nationalen Umwelt- und Klimaschutzpolitiken in den AKP-Staaten sind insofern wegweisend. Außerdem muss es genügend finanzielle Unterstützung und Anreize geben.

²²² Die Afrikanische Union formuliert in ihrer Agenda 2063 folgende „aspiration“: „Environmentally sustainable climate and resilient economies and communities: putting in place measures to sustainably manage the continent’s rich biodiversity, forests, land and waters and using mainly adaptive measures to address climate change risks.“, Agenda 2063, abrufbar unter: <https://au.int/agenda2063/goals>.

²²³ Die Projekte sind von der IKI finanziert, siehe Projektbeschreibungen unter: https://www.international-climate-initiative.com/de/details/project/schutz-der-biodiversitaet-der-natuerlichen-ressourcen-und-des-klimas-durch-nachhaltige-land-und-forstwirtschaftliche-nutzung-am-cyamudongowald-ruanda-16_III_083-499/ und https://www.international-climate-initiative.com/en/news/article/forest_protection_is_climate_protection/.

²²⁴ Für eine Projektevaluation siehe African Development Bank, Independent Evaluation of the Congo Basin Forest Fund, Summary Report, Juli 2018, abrufbar unter: <https://idev.afdb.org/sites/default/files/documents/files/CBFF%20Evaluation.pdf>.

²²⁵ Europäische Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019, S. 25.

Kernregelungen aus ACCTS in EPAs übernehmen

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen.

Stärkung der nachhaltigen Waldwirtschaft und des Biodiversitätsschutzes

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen.

Regionalen und internationalen Handel mit nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen stärken

EPAs sollten gezielt den regionalen und internationalen Handel mit nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen und den Aufbau entsprechender Geschäftsmodelle stärken. Dazu können verschiedene Maßnahmen auf Angebots- und Nachfrageseite beitragen.

Im Rahmen der verbleibenden Möglichkeiten sollten die AKP-Staaten mit Zöllen oder anderen Handelsbeschränkungen gezielt nachhaltige junge Industrien oder Dienstleistungssektoren vor europäischer Konkurrenz schützen. Zu erwägen ist auch eine Erhöhung der Schutzmöglichkeiten lokaler Märkte in den AKP-Staaten oder eine Verlängerung der Übergangsfristen. Wichtig ist insoweit auch, dass EPAs es den AKP-Staaten ermöglichen, sich vor Exporten umweltschädlicher europäischer Produkte wie etwa Tiefkühlhühnchen oder fossil betriebener Fahrzeuge zu schützen. Eine Erhebung von Zöllen auf umwelt- oder klimaschädliche Produkte wäre auch eine staatliche Einnahmequelle für die AKP-Staaten, die durch die EPAs unter Druck geraten ist.

Darüber hinaus empfiehlt sich der Ausbau von Zertifizierungssystemen nachhaltiger Landwirtschaft, Lebensmittel, Baumaterialien, Textilien und sonstiger Produkte sowie von Produktdeklarationen (z.B. EPDs). Im Wege der Entwicklungszusammenarbeit könnten die Erfüllung der Standards unterstützt und Zertifizierungskosten (teilweise) übernommen werden. Wichtig ist, insofern auch die Nachfrageseite für solche Produkte auf regionalen Märkten und in der EU zu stärken.

Auch ein Ausbau des tertiären Sektors und beispielsweise ICT Initiativen in den AKP-Staaten und Sektoren mit leapfrogging Potential sollten durch die EPAs gestärkt und geschützt werden.

Stärkung des nachhaltigen Konsums und der Ernährungssicherheit

Die Nachhaltigkeitskapitel sollten einen Artikel zur Förderung nachhaltigen Konsums aufnehmen, der insbesondere auch den Bereich gesunder und klimaschonender Ernährung umfasst. Komplementär sollte regionale nachhaltige Ernährungssicherheit gestärkt und nicht durch EU-Exporte gefährdet werden.

Risikobewertung im SPS Kapitel an Cartagena Protokoll ausrichten

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen.

Öffentliche Beschaffung und Investitionen auf Klima- und Umweltschutz ausrichten

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen. Dabei sollte es für die AKP-Staaten möglich sein, lokale Anbieter in der Beschaffung zu priorisieren.

Energiewendekapitel einfügen

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen. Die AKP-Staaten sollten „local content“-Klauseln in ihren Politiken zur Förderung Erneuerbarer Energien vorsehen dürfen. Beispielsweise in der Afrikanischen Union ist der Ausbau erneuerbarer Energien auch eines der Ziele der Agenda 2063.

Kapitel zu Ressourceneffizienz im Rohstoffhandel einfügen bzw. auf Nachhaltigkeit ausrichten

Im wichtigen Bereich des Rohstoffhandels sollten die EPAs den Schutz von Menschenrechten, Rechten indigener Völker, Arbeits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie Vermeidung von Landdegradation fördern. Beispielsweise könnten sie auch die Nutzung moderner Technologien unterstützen. Für fossile Rohstoffe sollten „keep it in the ground“ Initiativen und Mechanismen gestärkt werden. Entsprechende Regelungen könnten in modernen Kapiteln zu Energie und Rohstoffen verankert werden, die es – in traditionellen Fassungen – in vielen Freihandelsabkommen bereits gibt. Dies sollte idealerweise in Abstimmung mit nationalen oder regionalen Rohstoffstrategien geschehen, wie beispielsweise der Afrikanischen Rohstoffstrategie, die eine der Flaggeninitiativen der Agenda 2063 der Afrikanischen Union ist.²²⁶

Monitoring und Bewertung stärken

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen.

Erfüllungskontrolle und Rechtsdurchsetzung stärken

Wie oben unter Abschnitt D.IV. zu RTAs vorgeschlagen.

Aid for Trade ausbauen

Ein Ausbau von Aid for Trade Maßnahmen sollte den Auf- und Ausbau nachhaltiger Produktions-, Dienstleistungs- und Konsummuster gezielt fördern. Aid for Trade Mittel sollten nicht mehr in nicht-nachhaltige Produkte fließen bzw. nur wenn sie auf eine Sektorentransformation zu nachhaltiger Wirtschaft ausgerichtet sind. Ggf. könnten die Vertragsparteien einen neuen EPA Fonds einrichten und daraus beispielsweise den Erhalt von Schutzgebieten und nachhaltige Waldwirtschaft fördern.

²²⁶ Siehe Beschreibung der Flaggeninitiativen unter: <https://au.int/agenda2063/flagship-projects>.

G. Zusammenfassung der Ergebnisse

Als Teilprojekt des WBGU Hauptgutachtens 2020 (Klima und Landnutzung) untersuchte das Rechtsgutachten Potenziale und Blockadewirkungen des internationalen Handelsrechts für Klimaschutz und Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung nachhaltiger Landnutzung. Gegenstand der Expertise waren das Recht der WTO, regionale Freihandelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen EU und AKP-Staaten sowie – in Kürze – Investitionsschutzabkommen.

Insgesamt ist festzustellen, dass alle vier Teilrechtsregime noch erhebliche Potenziale bieten, Umwelt-, Klimaschutz und nachhaltige Landnutzung zu stärken. Da sie sich alle, mit Ausnahme vieler Investitionsschutzabkommen, grundsätzlich zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung bekennen, gibt es bereits einen rechtlichen und politischen Auftrag, die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit mit handelsrechtlichen Instrumenten zu adressieren. Mangelnder politischer Wille und die Notwendigkeit, das bisher dominierende wirtschaftsliberale Systemrational in Richtung eines „embedded sustainability“-Rationals weiterzuentwickeln, das intakte Umwelt und Gesellschaft als Basis wirtschaftlicher Aktivität betrachtet, zählen zu den größten Hürden einer Reform des internationalen Handelsrechts.

Das Übereinkommen von Paris hat mehr Mitgliedstaaten als die WTO oder, andersherum, alle WTO-Mitgliedstaaten sind Mitglieder des Übereinkommens von Paris. Sie sind sich also bewusst, dass innerhalb der nächsten drei Dekaden etwa die Förderung fossiler Brennstoffe weitgehend eingestellt, Energieerzeugung, Produktions- und Konsummuster grundlegend transformiert und enorme Waldflächen geschützt und wieder aufgeforstet werden müssen, um das 1,5° oder 2°-Ziel zu erreichen. Das internationale Handelsrecht darf keine Hürde, sondern sollte ein Motor sein, um diese Ziele zu erreichen. Im Folgenden werden die im Gutachten entwickelten Ansätze zur Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes und insbesondere auch der nachhaltigen Landnutzung in Übersichten kurz zusammengefasst.

I. Welthandelsorganisation und GATT

Ebenen	Maßnahmen	Änderung/Erweiterung
Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> Engere Zusammenarbeit zwischen Klima- und Handelsregime 	Verfahrensregeln, Praxis
Temporäre Änderungen	<ul style="list-style-type: none"> Climate waiver 	Entscheidung
	<ul style="list-style-type: none"> Friedensklausel 	Entscheidung
Materielles Recht	<ul style="list-style-type: none"> Ziele des Paris Agreement der CBD und anderer MEAs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen Ggf. Ziele des PA (temporär) explizit priorisieren SDGs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen 	Marrakesh Abkommen und ggf. andere zentrale Abkommen
	<ul style="list-style-type: none"> Klima- und umweltschädliche Subventionen verringern und abschaffen Klimaschützende Subventionen erlauben 	SCM Abkommen Neues plurilaterales Abkommen (s. ACCTS)
	<ul style="list-style-type: none"> Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen erleichtern 	Verhandlungen zu EGA wieder aufnehmen Neues plurilaterales Abkommen (s. ACCTS)

	<ul style="list-style-type: none"> Einsatz von Umweltzeichen (eco-labeling) fördern 	TBT Abkommen
		Neues plurilaterales Abkommen (s. ACCTS)
	<ul style="list-style-type: none"> Klima- und umweltschützende Beschaffung sicherstellen 	Beschaffungsabkommen
	<ul style="list-style-type: none"> Klimaschutz als Ausnahme in Art. XX GATT einfügen 	Neues plurilaterales Abkommen (ggf. Aufnahme in ACCTS)
		GATT und andere Abkommen
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> Berichtspflicht zu klima- und umweltschädlichen Subventionen und Abbau aufnehmen, ggf. zunächst freiwillig berichten 	Trade Policy Review Mechanism (TPRM)
	<ul style="list-style-type: none"> Überprüfung der Klima- und Umweltschutzeffekte der Handelspolitik 	TPRM
Erfüllungskontrolle und Rechtsdurchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> Staaten-unabhängiger Trigger von Erfüllungskontrollverfahren und Streitbeilegung in Umweltangelegenheiten 	DSU
	<ul style="list-style-type: none"> Verbindliche Auslegung (authoritative interpretation) von Art. XX GATT 	Entscheidung
	<ul style="list-style-type: none"> Umwelt- und Klimaschutzexpertise in der Streitbeilegung sicherstellen 	DSU

Umsetzbarkeit:

Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig
-------------	---------------	-------------

Gegenstand der Untersuchung war auch die Frage, ob die EU bzw. einzelne Staaten eine Zertifizierungspflicht für Forst- und Agrarimporte oder Border Carbon Adjustments als Teil ihrer Klimapolitiken aufnehmen könnten, ohne dabei gegen WTO-Recht zu verstoßen. In beiden Fällen sind einige Hürden zu nehmen und es verbleibt eine Rechtsunsicherheit. Auf den Klimaschutz bezogen und nicht-diskriminierend ausgestaltet könnten eine Zertifizierungspflicht für Forstprodukte (insbesondere zum Schutz der Regenwälder) und auch Carbon Border Adjustments mit WTO-Recht vereinbar sein. In beiden Fällen muss damit gerechnet werden, dass WTO-Mitgliedstaaten, die von den Regelungen wirtschaftlich hinreichend negativ betroffen sind, Streitbeilegungsverfahren vor der WTO anstrengen.

Staaten könnten auch als Mitglieder eines Klimaklubs vereinbaren, Zertifizierungspflichten für Forstimporte und Border Carbon Adjustments in möglichst gleicher Form einzuführen. Dazu bedarf es keines weiteren formalen Zusammenschlusses. Ebenso könnten die EU und andere Staaten in Freihandelsabkommen vereinbaren, die entsprechenden Instrumente als Teil ihrer nationalen Klimapolitiken zu nutzen.

Die von Nordhaus aus ökonomischer Sicht priorisierte Einführung von einheitlichen Strafzöllen („uniform penalty tariffs“) durch Mitglieder eines Klimaklubs verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Recht der WTO. Da das Instrument ökonomisch gerade wegen seiner Einfachheit wirkt, gibt es wohl keinen Raum für eine rechtlich differenzierte Ausgestaltung, die nicht gleichzeitig die ökonomische

Wirksamkeit untergraben würde. Der von *Nordhaus* vorgeschlagene Weg kann also nur eingeschlagen werden, wenn die WTO-Mitglieder (temporär) einen entsprechenden „climate waiver“ oder eine Friedensklausel in das WTO-Recht aufnehmen und die Strafzölle (eines Klimaklubs) ausdrücklich erlauben oder dulden.

II. Regionale Freihandelsabkommen

Die Analyse der Umwelt- und Klimaschutzvorgaben in ausgewählten RTAs der EU hat gezeigt, dass hier bereits einige Regelungen zugunsten des Klima- und Umweltschutzes, insbesondere auch zu nachhaltiger Waldwirtschaft und zum Schutz der Biodiversität, vereinbart werden konnten, die (weit) über den Stand des WTO-Rechts hinausgehen. Auch wenn es wichtig ist, weiterhin multilaterale Prozesse unter der WTO aktiv zu unterstützen, sollte die wesentlich dynamischere Entwicklung der regionalen Freihandelsabkommen genutzt werden, um – im Sinne von „building blocks“ einer mittel- bis langfristig multilateralen Entwicklung – klima- und umweltschützendes und -verträgliches Wirtschaften sicherzustellen.

Folgende Maßnahmen sollten bei den gegenwärtig laufenden (Australien, Neuseeland, Indonesien, Philippinen), zukünftig neu bzw. wiederaufgenommene Verhandlungen (GCC, Malaysia, Indien, Thailand, USA) sowie auch in Modernisierungsverhandlungen zu bereits abgeschlossenen Abkommen (Mexiko, Marokko, Tunesien) in Betracht gezogen werden. Sie können darüber hinaus auch noch in die Meinungsbildung im Rahmen der Ratifizierungsprozesse der EU-Freihandelsabkommen mit Mercosur und Vietnam einfließen.

Ebenen	Maßnahmen	Änderung/Erweiterung
Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Engere Zusammenarbeit zwischen Klima- und Freihandelsregime • Verhandlungsprozess offener gestalten • Verhandlungsmandate im Bereich Klima-, Umweltschutz und nachhaltiger Landnutzung stärken • Ex-ante Bewertungen früher veröffentlichen und methodisch verbessern • Wichtigste klimarelevante Im- und Exportströme identifizieren und instrumentell adressieren • Regional wichtigste Landökosysteme und ökonomische Treiber für Landdegradation identifizieren und instrumentell adressieren 	Verfahrensregeln, Praxis, Verhandlungsmandate
Materielles Recht	<ul style="list-style-type: none"> • Ziele des Paris Agreement, der CBD und anderer MEAs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen • SDGs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen • Stärkung der nachhaltigen Waldwirtschaft und des Biodiversitätsschutzes mit dem Ziel der „land degradation neutrality“ • Stärkung des Lieferkettenmanagements • Regionalen und internationalen Handel mit nachhaltigen Produkten stärken • Nachhaltigen Konsum stärken, insbesondere auch im Bereich gesunder und klimaschonender Ernährung • Vorsorgeprinzip uneingeschränkt und so verankern, dass es im ganzen RTA gilt 	Nachhaltigkeitskapitel
	<ul style="list-style-type: none"> • Ziele des PA (temporär) explizit priorisieren 	Nachhaltigkeitskapitel

	<ul style="list-style-type: none"> • Zertifizierungspflichten für Forstimporte und BCAs als Klimaschutzpolitiken vereinbaren • Konkrete Vereinbarungen zu Wiederaufforstungs- oder BECCS Zielen, Schutzgebieten und ggf. Finanzierungsmechanismen treffen bzw. auf entsprechende Ziele in anderen Politikfeldern verweisen 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Kernregelungen aus ACCTS übernehmen bzw. ACCTS Beitritt vereinbaren (Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen, Abbau von Subventionen auf fossile Brennstoffe, Ausbau von Öko-Label Programmen) 	Nachhaltigkeitskapitel, Kapitel zu Warenhandel, TBT, Subventionen und Dienstleistungen
	<ul style="list-style-type: none"> • Risikobewertung so weiterentwickeln, dass ökologische und sozioökonomische Aspekte berücksichtigt werden 	SPS Kapitel
	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Beschaffung und Investitionen auf Klima- und Umweltschutz ausrichten 	Kapitel zu Beschaffung und Investitionen
	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitel zu Energie und Rohstoffen umbenennen in Energiewende und Ressourceneffizienz und inhaltlich entsprechend neu ausgestalten • Ausbau erneuerbarer Energien und entsprechender Geschäftsmodelle fördern • Ggf. in gewissem Umfang „local content“ Klauseln zulassen • Offenlegung und Abbau von Subventionen fossiler Energieträger vereinbaren • Schutz von Menschenrechten und Rechten indigener Völker vereinbaren • „Keep it in the ground“ Initiativen und Finanzierungsmechanismen stärken, ggf. entsprechende gegenseitige Verpflichtungen aufnehmen 	Kapitel zu Energie und Rohstoffen
	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaschutz als Ausnahme in die Art. XX GATT entsprechenden Klauseln einfügen • Ausnahmeklausel sollte im gesamten Abkommen anwendbar sein 	Allgemein zu Beginn der RTAs oder in allen Kapiteln
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Berichtspflicht zu klima- und umweltschädlichen Subventionen und Abbau aufnehmen • Klima- und Umweltschutzeffekte anhand von Nachhaltigkeitsindikatoren überprüfen • DAGs aktiv einbinden 	Ausschuss Handel und nachhaltige Entwicklung
Erfüllungskontrolle und Rechtsdurchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Staaten-unabhängigen Trigger von Erfüllungskontrollverfahren und Streitbeilegung in Umweltangelegenheiten einführen • Option einfügen, den Streitbeilegungsmechanismus der WTO zu nutzen • Sich für die Einrichtung eines internationalen Umweltgerichtshofs einsetzen 	Nachhaltigkeitskapitel/Verfahrensvorschriften

Umsetzbarkeit:

Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig
-------------	---------------	-------------

III. Investitionsschutzabkommen

Die Expertise hat Investitionsschutzabkommen nur kurz betrachtet. Ausländische Direktinvestitionen können eine wichtige Rolle für die nachhaltige Entwicklung spielen, etwa beim Auf- und Ausbau von technischen Infrastrukturen wie der (Ab-)Wasser-, Abfall- und Energiewirtschaft. Um negative Effekte, wie Ressourcenraubbau und Senkung von Umwelt- und Arbeitsschutzstandards zu verhindern, und Investitionen in Klimaschutz und Energiewende zu mobilisieren könnten folgende Regelungen in neue oder modernisierte Investitionsschutzabkommen integriert werden:

Ebenen	Maßnahmen	Änderung/Erweiterung
Materielles Recht	<ul style="list-style-type: none"> Nachhaltige Entwicklung ausdrücklich als Ziel benennen SDGs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen Ziele des Paris Agreement der CBD und anderer MEAs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen „regulatory chill“-Effekt im Klima- und Umweltschutz abwenden: Streichen der „Notwendigkeit“ in den „right to regulate“-Klauseln oder Aufnahme echter Ausnahmeklauseln („this agreement shall not apply...“) „enhanced levels of protection“-Klauseln einfügen Verpflichtungen für Investoren zum Klima- und Umweltschutz aufnehmen 	Jeweiliges Kapitel des Investitionsschutzabkommen
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> Berichtspflicht für Investoren zu Klima- und Umwelteffekten ihrer Aktivitäten einführen Klima- und Umweltschutzeffekte ausländischer Investitionen anhand von Nachhaltigkeitsindikatoren überprüfen Stakeholder der Zivilgesellschaft einbinden 	Durch neuen oder bestehenden Ausschuss
Erfüllungskontrolle und Rechtsdurchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> Abschaffen der internationalen Streitbeilegung zwischen Staaten mit gut funktionierenden nationalen/regionalen Gerichtsbarkeiten Für alle anderen Fälle: Pflicht zur Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs einführen oder Klagerecht der Investoren abschaffen, ggf. Klagerechte nur für Fälle mit Bezug zu Umwelt-, Klima-, Arbeits- und Menschenrechtsschutz abschaffen 	Nachhaltigkeitskapitel/Verfahrensvorschriften

Umsetzbarkeit:

Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig
-------------	---------------	-------------

IV. EU Economic Partnership Agreements

Die Verhandlungen der EPAs zwischen EU und AKP-Staaten waren, insbesondere mit den afrikanischen Staaten, holprig, die Wirkung der EPAs ist umstritten und ihre Zukunft unklar. Dennoch ist eine Weiterentwicklung sinnvoll und erforderlich, wenn sie tatsächlich einen wirkungsvollen Beitrag zum Erreichen der selbst formulierten Ziele – Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung, regionale Integration sowie verstärkte Teilhabe der AKP-Staaten an internationalen Wertschöpfungsketten – leisten sollen.

In der konkreten Ausgestaltung der EPAs dominiert bisher die wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit. Im Rahmen kooperativer Zusammenarbeit sowie regionalen und nationalen Initiativen in den AKP-Staaten finden sich jedoch zahlreiche Ansätze, die soziale und ökologische Aspekte stärker in den Fokus rücken. Um dem Anspruch der nachhaltigen Entwicklung auch tatsächlich gerecht zu werden, können und sollten verstärkt Instrumente des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der nachhaltigen Landnutzung in die EPAs integriert werden. Wichtig ist dabei allerdings, hier nicht mit zweierlei Maß zu messen und insbesondere auch die EU-Exporte strengen Nachhaltigkeitsanforderungen zu unterwerfen.

Durch die Kombination von marktbasierter Ansätzen und solchen der Kooperation haben EPAs das Potential zu einer sinnvollen Integration der unterschiedlichen Rationalitäten der drei Nachhaltigkeitsdimensionen beizutragen. Idealerweise erleichtern sie dadurch etwa „leapfrog“-Entwicklungen in den AKP-Staaten.

Konkrete Gelegenheiten für Fortentwicklung bieten die laufenden Vertiefungsverhandlungen des ESA-EPAs, Vervollständigungen der stepping-stone (Cote d’Ivoire, Ghana) und interim EPAs (neben ESA noch Central Africa/Cameroon), etwaige spätere Modernisierungsverhandlungen der jetzt bereits umfassend verhandelten übrigen EPAs sowie die laufenden Verhandlungen eines post-Cotonou Abkommens dessen Kernelemente auch Teil der EPAs werden können. Die im Grünen Deal der EU formulierten Ziele zu grünen Bündnissen zwischen der EU und ihren Partnerländern verlangen eine ambitionierte Weiterentwicklung des Status quo.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen orientieren sich einerseits weitgehend an den für die regionalen Freihandelsabkommen entwickelten Ansätzen. Andererseits sollen sie die Komponenten der Entwicklungszusammenarbeit, Kapazitätsaufbau und Finanzierung stärken, den AKP-Staaten angemessenen Raum geben, ihre nationalen Märkte zu schützen sowie klima- und umweltschädliche EU Exporte in AKP-Staaten unterbinden.

Ebenen	Maßnahmen	Änderung/Erweiterung
Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Engere Zusammenarbeit zwischen Klima- und Handelsregime • Verhandlungsprozess offener gestalten • Verhandlungsmandate im Bereich Klima-, Umweltschutz und nachhaltiger Landnutzung stärken • Ex-ante Bewertungen früher veröffentlichen und methodisch verbessern • Wichtigste klimarelevante Im- und Exportströme identifizieren und instrumentell adressieren • Regional wichtigste Landökosysteme und ökonomische Treiber für Landdegradation identifizieren und instrumentell adressieren 	Verfahrensregeln, Praxis, Verhandlungsmandate
Materielles Recht	<ul style="list-style-type: none"> • Klima- und Umweltschutzklauseln als Teil der „essential elements“ stärken 	Post-Cotonou Abkommen
	<ul style="list-style-type: none"> • Ziele des Paris Agreement, der CBD und anderer MEAs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen • SDGs anerkennen und Umsetzung aktiv unterstützen • Stärkung der nachhaltigen Waldwirtschaft und des Biodiversitätsschutzes mit dem Ziel der „land degradation neutrality“ • Mechanismen gegen illegalen Holzeinschlag stärken 	Nachhaltigkeitskapitel

	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalen und internationalen Handel mit nachhaltigen Produkten stärken • Nachhaltigen Konsum, insbesondere auch im Bereich gesunder und klimaschonender Ernährung (vor allem in der EU) • Regionale Ernährungssicherheit (vor allem in den AKP-Staaten) stärken und nicht durch EU-Exporte gefährden • Vorsorgeprinzip uneingeschränkt und so verankern, dass es im ganzen EPA gilt 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Konkrete Vereinbarungen zu Wiederaufforstungs- oder BECCS Zielen und Schutzgebieten treffen und Finanzierungsmechanismen etablieren (REDD+, Vertragsnaturschutz) • Stärkung des Lieferkettenmanagements 	Nachhaltigkeitskapitel
	<ul style="list-style-type: none"> • Kernregelungen aus ACCTS übernehmen bzw. ACCTS Beitritt vereinbaren (Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen, Abbau von Subventionen auf fossile Brennstoffe, Ausbau von Öko-Label Programmen) 	Nachhaltigkeitskapitel, Kapitel zu Warenhandel, TBT, Subventionen und Dienstleistungen
	<ul style="list-style-type: none"> • Risikobewertung so weiterentwickeln, dass ökologische und sozioökonomische Aspekte berücksichtigt werden 	SPS Kapitel
	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Beschaffung und Investitionen auf Klima- und Umweltschutz ausrichten • „Local content“ Klauseln für AKP-Staaten zulassen 	Kapitel zu Beschaffung und Investitionen
	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitel zu Energie und Rohstoffen umbenennen in Energiewende und Ressourceneffizienz und inhaltlich entsprechend neu ausgestalten • Ausbau erneuerbarer Energien und entsprechender Geschäftsmodelle fördern • „Local content“ Klauseln für AKP-Staaten zulassen • Offenlegung und Abbau von Subventionen fossiler Energieträger vereinbaren • Schutz von Menschenrechten und Rechten indigener Völker vereinbaren • „Keep it in the ground“ Initiativen und Finanzierungsmechanismen stärken, ggf. entsprechende gegenseitige Verpflichtungen aufnehmen 	Kapitel zu Energie und Rohstoffen
	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Inhalte möglichst in Einklang und Austausch mit nationalen Klima- und Umweltpolitiken der AKP-Staaten gestalten und mit Entwicklungszusammenarbeit und Finanzierungsmodellen flankieren 	Kapitel zu Kooperation und Finanzierung
	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaschutz als Ausnahme in die Art. XX GATT entsprechenden Klauseln einfügen • Ausnahmeklausel sollte im gesamten Abkommen anwendbar sein 	Allgemein zu Beginn der EPAs oder in allen Kapiteln
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Klima- und Umweltschutzeffekte anhand von Nachhaltigkeitsindikatoren überprüfen • Stakeholder aktiv einbinden 	Ausschuss Handel und nachhaltige Entwicklung
Erfüllungskontrolle und	<ul style="list-style-type: none"> • Staaten-unabhängigen Trigger von Erfüllungskontrollverfahren und Streitbeilegung in Umweltangelegenheiten einführen 	Nachhaltigkeitskapitel/Verfahrensvorschriften

Rechts-durchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Option einfügen, den Streitbeilegungsmechanismus der WTO zu nutzen • Sich für die Einrichtung eines internationalen Umweltgerichtshofs einsetzen 	
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Aid for Trade ausbauen • Ggf. neuen EPA Fonds einrichten und daraus beispielsweise den Erhalt von Schutzgebieten und nachhaltige Waldwirtschaft fördern 	Programm / Fonds

Umsetzbarkeit:

Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig
-------------	---------------	-------------

Interviews

Im Laufe der Gutachtenerstellung konnte ich mit Rainer Engels (GIZ, Leiter des Sektorvorhabens Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung), Dr. Tobias Leeg (GIZ, Sektorvorhaben Handel und Investitionen für nachhaltige Entwicklung), Dr. Leonor von Limburg (GIZ, Teamleiterin Global Project „Sustainability aspects in EU Economic Partnership Agreements“) und Dorothea Groth (Leiterin der Abteilung Entwicklungszusammenarbeit, Deutsche Botschaft, Kigali, Ruanda) Gespräche zu ihrer fachlichen und entwicklungspolitischen Sicht auf regionale Freihandelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen und deren Umsetzung vor Ort führen. Ich bedanke mich herzlich für die wertvollen Einschätzungen und Hinweise zu laufenden Projekten sowie weiterführender Literatur.

Literaturverzeichnis

African Development Bank, Independent Evaluation of the Congo Basin Forest Fund, Summary Report, Juli 2018, abrufbar unter: <https://idev.afdb.org/sites/default/files/documents/files/CBFF%20Evaluation.pdf>.

Agitello, Osvaldo R., Is South-South Trade the Answer to Bringing the Poor into the Export Process? International Trade Centre, 2006.

Altmann, Jörg, Ansatzpunkte für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in regionalen und interregionalen Freihandelsabkommen, UBA Berichte 10/2002, Berlin 2002.

Attac, BUND, Forum Umwelt und Entwicklung, Power Shift, Mit Konzernklagen gegen Umweltschutz, Factsheet, 16.05.2019, mwN., abrufbar unter: <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2019/05/Mit-Konzernklagen-gegen-Umweltschutz-web.pdf>.

Bacchus, James, The Case for a Climate Waiver, Special Report, Centre for International Governance Innovation, 2017, abrufbar unter: <https://www.cigionline.org/publications/case-wto-climate-waiver>.

Bernhardt, Thomas, South-South trade and South-North trade: which contributes more to the development in Asia and South America? Insights from estimating income elasticities of import demand, CEPAL Review 118, Apr. 2016.

Braml, Martin/Felbermayr, Gabriel, Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende?, ifo Schnelldienst, 11/2018, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2018-11-braml-felbermayr-wto-2018-06-14.pdf>.

Brandi, Clara/Schwab, Jakob/Berger, Axel/Morin, Jean-Frédéric, Do Environmental Provisions in Trade Agreements Make Exports from Developing Countries Greener? World Development, 129, 2020, abrufbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20300255>.

BUND, Das Investitionsgerichtssystem (ICS): Die ISDS-Reform der EU Kommission ist das alte System im neuen Gewand, Dezember 2015, abrufbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ttip_und_ceta/ttip_und_ceta_ids_reform.pdf.

Chaitoo, Ramesh, CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement: A Firm-Level Review Focused on Trade and Investment, Oktober 2019, abrufbar unter: <https://www.carib-export.com/business-forum/>.

Daniels, Laura von/Dröge, Susanne/Bögner, Alexandra, WTO-Streitschlichtung: Auswege aus der Krise, SWP-Aktuell, Jan. 2020, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A01/>.

Das, Kasturi/van Asselt, Harro/Dröge, Susanne/Mehling, Michael, Towards a Trade Regime that Works for the Paris Agreement, Economic and Political Weekly, 54/50, Dec. 2019.

Das, Kasturi/van Asselt, Harro/Dröge, Susanne/Mehling, Making the International Trade System Work for Climate Change: Assessing the Options, Climate Strategies, Jul. 2018, abrufbar unter: <https://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2018/07/CS-Report-Trade-WP4.pdf>.

Das, Kasturi, Climate Clubs – Carrots, Sticks and More, Economic and Political Weekly, 1/34, Aug. 2015, 24-27.

DiCaprio, Alisa/Santos-Paulino, Amelia U./Sokolova, Maria V., Regional trade agreements, integration and development, UNCTAD Research Paper No. 1, Juli 2017, abrufbar unter: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser_rp2017d1_en.pdf.

Dröge, Susanne/van Asselt, Harro/Das, Kasturi/Mehling, Michael, Mobilizing Trade for Climate Action under the Paris Agreement, SWP Research Paper, Berlin, Feb. 2020, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/mobilising-trade-policy-for-climate-action-under-the-paris-agreement/>.

Economist Intelligence Unit, Climate Change and Trade Agreements - Friends or Foes, 2019, abrufbar unter: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/TradeandClimateChange2019.pdf>.

ECORYS, Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States, Revised interim report, February 2020, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/february/tradoc_158657.pdf.

ECORYS, Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States, Inception Report, 2014, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158300.pdf.

Eliason, Antonia, Using the WTO to Facilitate the Paris Agreement – A Tripartite Approach, Vanderbilt Journal of Transnational Law, 52/3, May 2019, abrufbar unter: <https://cdn.vanderbilt.edu/vu-wp0/wp-content/uploads/sites/78/2019/07/10182217/Eliason-May-2019.pdf>.

EPA Monitoring, EU Formally Challenges Application of SACU Safeguard Duties in the Poultry Sector, 27. Juni 2019, abrufbar unter <https://epamonitoring.net/eu-formally-challenges-application-of-sacu-safeguard-duties-in-the-poultry-sector/>.

Europäische Kommission, GD Handel, European Union, Trade in goods with ACP Total (African Caribbean and Pacific Countries), April 2020, abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_acp-total-african-caribbean-and-pacific-countries_en.pdf.

Europäische Kommission, Overview of Economic Partnership Agreements, März 2020, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf.

Europäische Kommission, Putting Partnerships into Practice, 2020 edition, S. 10 abrufbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c973c81f-4bc5-11ea-8aa5-01aa75ed71a1/language-en>.

Europäische Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf.

Europäische Kommission, Report on Implementation of Free Trade Agreements, COM(2019) 455 final, 14.10.2019, S. 22ff, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0455&qid=1571406458279&from=EN>.

Europäische Kommission, Economic Partnership Agreements (EPA), Factsheet, September 2019, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155300.pdf.

Europäische Kommission, GD Handel, European Union, Trade in Goods with ACP Total, Juni 2019, S. 3 abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_acp-total-african-caribbean-and-pacific-countries_en.pdf.

Europäische Kommission, Non-paper of the Commission services, Feedback and way forward on improving implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free

Trade Agreements, 26.02.2018, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf.

Europäische Kommission, Non-paper of the Commission services, Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs), 11.07.2017, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Die Rolle der internen Beratungsgruppen bei der Überwachung und Umsetzung von Freihandelsabkommen, Stellungnahme, REX/150, 23.01.2019, abrufbar unter: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/role-domestic-advisory-groups-monitoring-implementation-free-trade-agreements/timeline>.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Opinion, Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs), 19.10.2017, abrufbar unter <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-and-sustainable-development-chapters-tsd-eu-free-trade-agreements-fta-own-initiative-opinion>.

Felbermayr, Gabriel/Kohler, Wilhelm, TTIP und die Entwicklungsländer: Gefahren, Potentiale und Politikoptionen, ifo Schnelldienst 2/2015, abrufbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/ifosd_2015_02_3.pdf

Fischer-Kowalski, Marina/Swilling, Mark, Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth, , UNEP/International Resource Panel, 2011, abrufbar unter: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9816/Decoupling_FReport_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Fishman, Akiva/Obidzinski, Krystof, European Timber Regulation: Is it legal?, RECIEL 23(2), 2014, abrufbar unter: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/articles/AObidzinski1402.pdf.

Fritz, Thomas, Fünf Jahre Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru – Europäische Werte auf dem Prüfstand, fdcl, Misereor, Brot für die Welt u.a. 2018, abrufbar unter: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2018/10/F%C3%BCnf-Jahre-EU-Freihandelsabkommen-mit-Kolumbien-und-Peru.pdf>.

Ders., Handel um jeden Preis? Report über die Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Mercosur (Brasilien, Argentinien, Uruguay, Paraguay), Mexiko, Japan, Vietnam und Indonesien, herausgegeben von foodwatch und PowerShift, 2018, abrufbar unter: https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/TTIP_Freihandel/Dokumente/2018-02_foodwatch-powershift-Report_Handel-um-jeden-Preis_de.pdf.

Ders., Das EU-Mercosur Abkommen auf dem Prüfstand – soziale, ökologische und menschenrechtliche Folgen, Misereor 2017, abrufbar unter: https://www.misereor.de/fileadmin/user_upload/Studie_MERCOSUR_Misereor.pdf.

Ders., Research on the impacts of the EU-Mercosur trade negotiations, Analysis of draft texts, especially the chapters on goods, SPS, TBT and government procurement, 2017, abrufbar unter: <https://thomas-fritz.org/english/research-on-the-impacts-of-the-eu-mercousur-trade-negotiations>.

Ghiotto, Luciana/Echaide, Javier, Analyses of the agreement between the European Union and the Mercosur, 2019, herausgegeben von The Greens/EPA und PowerShift, abrufbar unter: <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>.

Grossmann, Gene M./Krueger, Alan B., Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement, Working Paper No. 3914, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Nov. 1991, abrufbar unter: <https://www.nber.org/papers/w3914.pdf>.

Große, Laura, Cecílias Vermächtnis – Unsere Bilanz zum Amtsende der EU-Handelskommissarin, Lobby Control, Sept. 2019, abrufbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/2019/09/cecilias-vermaechtnis/>.

Gumede, William, European Partnership Agreements: Good for Africa? *World Commerce Review*, 11/3, 2017, 56-58.

Harstad, Bard, Trade deals could combat Brazil's Amazon deforestation, *Opinion Brazil*, *Financial Times*, 22. August 2019, abrufbar unter: <https://www.ft.com/content/5f123000-bf5e-11e9-9381-78bab8a70848>.

Harstad, Bard/Mideska, Torben K., Conservation Contracts and Political Regimes, *Review of Economic Studies*, 84, 2017, 1708-1734, abrufbar unter: <https://academic.oup.com/restud/article-abstract/84/4/1708/3069929?redirectedFrom=fulltext>.

Henders, Sabine/Persson, U. Martin/Kastner, Thomas, Trading forests: land-use change and carbon emissions embodied in production and export of forest-risk commodities, *Environmental Research Letters*, 10/12, 2015, abrufbar unter: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/10/12/125012/meta>.

Hinze, Jan, Trade: Do participatory provisions enhance civil society participation?, *TREND Analytics*, 23 May 2019, abrufbar unter: <https://klimalog.die-gdi.de/trend/stories/trade-and-civil-society-participation/>.

Horn, Henrik/Mavroidis, Petros C./Sapir, André, An anatomy of EU and US preferential trade agreements, *Bruegel Blueprint 7*, 2009, abrufbar unter: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf.

Howse, Robert, The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary, *European Journal of International Law*, 27/1, 2016, 9-77.

Joint Public Advisory Committee, 20 Years of NAFTA and the NAAEC, CEC, 2016, abrufbar unter: <http://www.cec.org/sites/default/files/documents/summary-of-comments-oct16.pdf>.

Jusys, Tomas, A confirmation of the indirect impact of sugarcane on deforestation in the Amazon, *Journal of Land Use Science*, 12/2-3, 2017, S. 125-137.

Klein, Martin, Neue Weltwirtschaftsordnung, *Gabler Wirtschaftslexikon*, abrufbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/neue-weltwirtschaftsordnung-40013/version-263408>.

Krajewski, Markus, A Nightmare or a Noble Dream? Establishing Investor Obligations Through Treaty-Making and Treaty-Application, *Business and Human Rights Journal*, 5/1, 2020, 105-129, abrufbar unter: <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/nightmare-or-a-noble-dream-establishing-investor-obligations-through-treatymaking-and-treatyapplication/D38968B6D2D29658FF6506B02A6C8CEE>.

Ders., *Wirtschaftsvölkerrecht*, 4. Auflage, Heidelberg 2017.

Krajewski, Markus/Hoffmann Rhea Tamara, Der Vorschlag der EU-Kommission zum Investitionsschutz in TTIP, *Friedrich Ebert Stiftung* 2017, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12379.pdf>.

Laurens, Noémie/Dove, Zachary/Morin, Jean-Frédéric/Jinnah, Sikina, NAFTA 2.0: The Greenest Trade Agreement Ever? *World Trade Review*, 18/4, 2019, S. 659-677.

Leyen, Ursula von der, Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa, *Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024*, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

London School of Economics and Political Science (LSE) Consulting, Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Final Interim Report, Feb. 2020, abrufbar unter: <http://www.eumercosursia.com/>.

Lübbe-Wolff, Gertrude, Democracy, Separation of Powers, and International Treaty-Making – The example of TTIP, *Current Legal Problems*, 69/1, 2016, 175, abrufbar unter: <https://search.proquest.com/openview/d30cac2f75feb9ca0b3d9809d2dccc9/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2032116>.

Mehling, Michael/van Asselt, Harro/Das, Kasturi/Dröge, Susanne/Verkuijl, Cleo, Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action, *American Journal of International Law*, 113/3, 2019, 434.

Meidinger, Errol, The Trans-Pacific Partnership Agreement and Environmental Regulation, in Kingsbury et al. (Hrsg.), *Megaregulation Contested: Global Economic Ordering After TPP*, Oxford University Press, 2019, S. 175-195, abrufbar unter: https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1375&context=book_sections.

Melo, Jaime de/Regolo, Julie, The African Economic Partnership Agreements with the EU: Reflections inspired by the case of the East African Community, *Journal of African Trade*, 2014, abrufbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214851514000048>.

Morin, Jean-Frédéric/Jinnah, Sikina, The untapped potential of preferential trade agreements for climate governance, *Environmental Politics*, 27/3, 2018, 541-565, abrufbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2017.1421399>.

Nordhaus, William, Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, *American Economic Review*, 105/4, 2015, 1339-1370, abrufbar unter: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.15000001>.

OECD/International Transport Forum, *The Carbon Footprint of Global Trade – Tackling Emissions from International Freight Transport*, 2015, abrufbar unter: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/cop-pdf-06.pdf>.

OECD, Übersicht Ausländische Direktinvestitionen zugunsten der Entwicklung – optimaler Nutzen, minimale Kosten, OECD 2002, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/investment/investmentdevelopment/1959839.pdf>.

Onder, Harun, Trade and Climate Change: An Analytical Review of Key Issues, *Economic Premise*, World Bank, 2012, abrufbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP86.pdf>.

Orbie, Jan/Martens, Deborah/Oehri, Myriam/Van den Putte, Lore, Promoting sustainable development or legitimizing free trade? Civil society mechanisms in EU trade agreements, *Third World Thematics*, 1/40, 2016, 526-546, abrufbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23802014.2016.1294032>.

Pauwelyn, Joost, Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law, in: van Calster/Prévost, *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*, 2013, 448-506.

Peinhardt, Clint/Kim, Alisha A./Pavon-Harr, Viveca, Deforestation and the United-States-Peru Trade Promotion Agreement, *Global Environmental Politics*, 19/1, 2019, 53-76.

Pitschas, Christian, Sustainable Development and the Multilateral Trading System – Options and Limits to Strengthening Sustainable Development under the WTO, GIZ, 2018.

Rat der Europäischen Union, Verhandlungsrichtlinien für ein Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Ländern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean andererseits, 8094/18 ADD 1, 21.06.2018, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8094-2018-ADD-1/de/pdf>.

Ritchie, Hannah, How do CO2 emissions compare, when we adjust for trade? *Our world in data*, University of Oxford, Okt. 2019, abrufbar unter: <https://ourworldindata.org/consumption-based-co2>.

Robalino, Juan/Herrera, Luis Diego, Trade and Deforestation – What have we found, *World Trade Report*, 2010, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr10_robalino_herrera_e.htm.

Rodríguez, Fabricio, Bolsonaros Anti-Klimapolitik für Brasilien: Düstere Aussichten auf Nachhaltigkeit, *Brasilicum*, 252, März 2019, S. 13-14.

Sands, Philippe/Peel, Jacqueline, Principles of International Environmental Law, 4. Auflage, Cambridge, 2019.

Steenblik, Ronald P./Dröge, Susanne, Time to ACCTS? Five countries announce new initiative on trade and climate change, International Institute for Sustainable Development (IISD), Sep. 2019, abrufbar unter: <https://www.iisd.org/blog/time-accts-five-countries-announce-new-initiative-trade-and-climate-change>.

Stolper, Ernst-Christoph, Die Geheimhaltung ist ein Geburtsfehler, in: Dossier – Freihandel vs. Protektionismus, bpb, 09.11.2016, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/wirtschaft/freihandel/237009/die-geheimhaltung-ist-ein-geburtsfehler>.

Teixeira, Marcelo, Brazil cancels decree barring sugarcane cultivation in the Amazon, Reuters, 6. November 2019, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-environment-agriculture/brazil-cancels-decree-barring-sugarcane-cultivation-in-the-amazon-idUSKBN1XG311>.

Tienhaara, Kyla, The Expropriation of Environmental Governance: Protecting Foreign Investors at the Expense of Public Policy, Cambridge University Press, 2009.

Trachtman, Joel P., WTO Law Constraints on Border Tax Adjustments and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive Effects of Carbon Taxes, Discussion Paper, Resources for the Future, Jan. 2016, abrufbar unter: <https://media.rff.org/documents/RFF-DP-16-03.pdf>.

Trase – Transparency for Sustainable Economies, Sustainability in forest-risk supply chains: Spotlight on Brazilian soy, Trase Yearbook 2018, abrufbar unter: <https://yearbook2018.trase.earth/>.

Tröster, Bernhard/von Arnim, Rüdiger/Staritz, Cornelia/Raza, Werner/Grumiller, Jan/Grohs, Hannes, Delivering on Promises? The Expected Impacts and Implementation Challenges of the Economic Partnership Agreements between the European Union and Africa, Journal of Common Market Studies, 58/2, 2020, 365ff., abrufbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12923>.

UNCTAD, World Investment Report 2019, abrufbar unter: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.

UNCTAD, Investment Policy Framework for Sustainable Development, 2015, abrufbar unter: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2015d5_en.pdf.

UN Department of Economic and Social Affairs, World Population Prospects 2019, abrufbar unter: <https://population.un.org/wpp/>.

Vranes, Erich, Trade and the Environment – Fundamental Issues in International Law, WTO Law, and Legal Theory, Oxford University Press, 2009.

Woolfrey, Sean/Bilal, San, The impact of Economic Partnership Agreements on the development of African value chains, Case studies of the Kenyan dairy value chain and Namibian fisheries and horticulture value chains, Discussion paper, ecdpm, Juni 2017, abrufbar unter <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP213-Impact-EPAs-African-Value-Chains.pdf>.

World Resources Institute (WRI) / Climate Watch, Historical GHG Emissions: <https://www.climate-watchdata.org/ghg-emissions>.

World Trade Organization, Dispute settlement, 2020, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

World Trade Organization, WTO in Brief, 2020, abrufbar unter https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.htm.

Zachmann, Georg/McWilliams, Ben, A European carbon border tax: much pain, little gain, Policy Contribution, 5, Bruegel, März 2020, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/2020/03/a-european-carbon-border-tax-much-pain-little-gain/>.

Zengerling, Cathrin/Buck, Matthias, Umweltschutz und Freihandel, in: H.-J. Koch /E. Hoffmann/M. Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage, 2018, S. 1100-1148.

Zengerling, Cathrin, Sustainable Development and International (Environmental) Law – Integration vs. Fragmentation, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), 8, 2010, S. 175ff.

Zengerling, Cathrin, Greening International Jurisprudence – Environmental NGOs before International Courts, Tribunals and Compliance Committees, Boston/Leiden, 2013.

Zurek, Karolina, From “Trade *and* Sustainability“ to “Trade *for* Sustainability“ in EU External Trade Policy, in Engelbrekt et al. (Hrsg.), The European Union in a Changing World Order, Palgrave Macmillan, 2019.

Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten „Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration“

Berlin: WBGU

Verfügbar im Internet unter <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/landwende>

Autorin: Jun.-Prof. Dr. Cathrin Zengerling, LL.M.

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Berlin, 2020

**Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen (WBGU)**

Geschäftsstelle
Luisenstraße 46
10117 Berlin

Telefon: (030) 26 39 48 0
E-Mail: wbgu@wbgu.de
Internet: www.wbgu.de
🐦@WBGU_Council

Alle Gutachten können von der Internet-Webseite
<https://www.wbgu.de/de/publikationen/alle-publikationen>
heruntergeladen werden.

© 2020, WBGU