



An die Europäische Kommission
Herrn Vizepräsident
Valdis Dombrovskis
Rue de la Loi / Wetstraat 200
1049 Brüssel
BELGIEN

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at

cab-dombrovskis-contact@ec.europa.eu

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
	EU-GSt/Fe/Fu	Monika Feigl-Heihs Miriam Frauenlob	DW 12382	DW	15.09.2022

Mitteilung der Europäischen Kommission COM(2022) 409 final Die Macht von Handelspartnerschaften: Gemeinsam für ein grünes und gerechtes Wirtschaftswachstum

Sehr geehrte Herr Vizepräsident!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von nahezu 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf EU-Ebene. Darüber hinaus ist die BAK Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Europäische Kommission hat am 22.06.2022 ihre Mitteilung „Die Macht von Handelspartnerschaften: gemeinsam für ein grünes und gerechtes Wirtschaftswachstum“, COM(2022) 409 final, vorgestellt. Die BAK nimmt dazu folgendermaßen Stellung:

Zusammenfassung

Die BAK begrüßt die vorliegende Mitteilung „Die Macht von Handelspartnerschaften: gemeinsam für ein grünes und gerechtes Wirtschaftswachstum“, in der die Europäische Kommission ihren bis dato herrschenden Zugang zu Nachhaltigkeitskapiteln in EU-Handelsabkommen reflektiert. Dabei sieht sie insbesondere Verbesserungsbedarf bei prozeduralen Fragen. Als Neuerung beinhalten diese Punkte die Sanktionierbarkeit von Verstößen gegen die Nachhaltigkeitskapitel. Während die BAK es würdigt, dass ihre langjährige Forderung endlich von der Kommission aufgegriffen wird, möchte sie gleichzeitig auf wesentliche Schwachstellen in den Überlegungen der Kommission hinweisen. So betrifft die Sanktionierbarkeit nur mögliche, künftige Abkommen und laut Kommission sollen

Sanktionen nur bei "schwerwiegenden" Verstößen verhängt werden. Dies schränkt den Rahmen der Anwendung dieser Neuerung substantziell ein.

Außerdem zeigt die Mitteilung, dass die Kommission nicht gewillt ist, an den großen Schwachstellen der EU-Handelsabkommen wie etwa den klimapolitischen Verwerfungen oder der einseitigen Bevorzugung von Investor:inneninteressen etwas zu ändern. Alle bereits bestehenden EU-Handelsabkommen sollen unangetastet bleiben. Diese erfüllen aber weder in Bezug auf Arbeitsbedingungen noch hinsichtlich ökologischer Standards die Anforderungen, die für eine sozial gerechte Weltwirtschaft notwendig wären. Damit wird auf Jahre eine Schiefelage einzementiert, in der nicht zuletzt aufgrund der Klimakatastrophe rasches und entschiedenes Handeln zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und für den sozial-ökologischen Umbau der gesamten Weltwirtschaft erforderlich ist.

Die BAK sieht daher folgende zentrale Eckpfeiler für die Neuausrichtung der EU-Handelspolitik im Allgemeinen und der Nachhaltigkeitsagenda in EU-Handelsabkommen im Besonderen:

- Gerechte Globalisierung verwirklichen, indem sozialen und ökologischen Zielen Vorrang vor den Profitinteressen transnationaler Konzerne eingeräumt wird.
- Thematisierung der Umwelt- und Klimaschädlichkeit des Handels selbst sowie des internationalen Gütertransports.
- Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung aller zehn ILO-Kernarbeitsnormen sowie von multilateralen Umweltabkommen von bisherigen und zukünftigen Handelspartnern voraussetzen und Zusammenarbeit mit ILO stärken.
- Die Frage der Sanktionierbarkeit von Verstößen gegen Nachhaltigkeitskapitel bereits für bestehende Abkommen regeln und in derzeit laufende Handelsverhandlungen verpflichtend aufnehmen.
- Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit einräumen, unabhängig von den Vertragsparteien ein Streitbeilegungsverfahren in die Wege zu leiten.

Schattenseiten der Globalisierung nicht adressiert

In der Mitteilung hält die Europäische Kommission einleitend an ihrer grundlegenden Einschätzung und Ausrichtung der EU-Handelspolitik fest, die auf neoliberalen Politiken wie der Liberalisierung des Handels, Marktöffnung und Deregulierung beruht. Dabei wird einseitig auf die positiven Effekte von Handelsabkommen auf Wachstum und Beschäftigung verwiesen. Die Schattenseiten der Globalisierung werden – im Gegensatz beispielsweise zum Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ (2017) oder der Mitteilung zur Überprüfung der Handelspolitik (2021) – bedauerlicherweise in der vorliegenden Mitteilung gar nicht adressiert. Die jahrzehntelange Fokussierung auf Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung sowie die einseitige Ausrichtung an den Interessen exportorientierter transnationaler Konzerne und Branchen haben eine aus reinen Kostenerwägungen und Profitstreben fokussierte Verlagerung von Teilen der Wertschöpfung in Länder mit niedrigeren Löhnen und geringeren Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzstandards begünstigt. Dies hat keineswegs automatisch zu

mehr Wohlstand und Wirtschaftswachstum geführt, sondern vielfach strukturelle Probleme und höhere Krisenanfälligkeit geschaffen. So sind etwa grundlegende Verschlechterungen der Beschäftigungsstruktur (Stichwort Prekarisierung), das Aushöhlen wirtschaftspolitischer und sozialstaatlicher Handlungsmöglichkeiten sowie zunehmende Ungleichheit zu beobachten.

Die BAK kritisiert vor diesem Hintergrund, dass die Europäische Kommission alle bestehenden EU-Handelsabkommen unangetastet lassen möchte. Der Fokus auf prozedurale Verbesserungen der Nachhaltigkeitskapitel verstellt den Blick auf die fundamentalen Probleme der Ausrichtung der europäischen Handelspolitik. Auch nach mehr als zehn Jahren Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen ist es trotz aller Versprechen bisher nicht gelungen, die sozialen und ökologischen Schieflagen, die aus Handelsabkommen resultieren, zu korrigieren oder zumindest abzumindern. Diverse Studien¹ zeigen, dass die in EU-Handelsabkommen verankerten arbeitsrechtlichen Bestimmungen häufig nicht in der Lage sind, die negativen Effekte auf Arbeitsbedingungen durch verstärkten Wettbewerbsdruck abzufedern oder auszugleichen. Die Ausrichtung der Handelsabkommen an sich, die dem Profitstreben transnationaler Konzerne Vorrang gegenüber breit geteiltem Wohlstand, guten Arbeitsbedingungen sowie Klima- und Umweltschutz einräumt, führt zu vielfältigen negativen Konsequenzen für Beschäftigte und Umwelt. In den genannten Studien gibt es klare Belege dafür, dass Beschäftigte in wirtschaftlichen Sektoren, die auf Grundlage von EU-Handelsabkommen geöffnet wurden, Verschlechterungen ihrer Arbeitsbedingungen erfahren oder ihre Arbeitsplätze sogar verloren haben. Die alternativen Arbeitsplätze, die in den ökonomischen Voraberechnungen der Handelsabkommen versprochen wurden, kamen in vielen Fällen nicht im angekündigten Ausmaß. Vielfach dokumentiert² sind auch negative ökologische Auswirkungen von Produktionspraktiken entlang von Lieferketten, die auf Kosten der Umwelt und des Klimas gehen.

Die Europäische Kommission richtet trotz der angeführten Datenlage und der jahrelangen Kritik nach wie vor ihren Fokus nicht auf die dringend notwendige Überarbeitung bestehender Handelsabkommen und zementiert die negativen Folgen der EU-Handelspolitik damit auf Jahre ein. Nicht zuletzt aufgrund der Klimakatastrophe ist rasches und entschiedenes Handeln zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und für den sozial-ökologischen Umbau der gesamten Weltwirtschaft erforderlich.

Klimaschädlichkeit des Handels Rechnung tragen

Was die Thematisierung des Klimawandels und des Beitrags der Handelspolitik zu dessen Bekämpfung anbelangt, rückt die Kommission hier insbesondere die Liberalisierung von

¹ Smith, Adrian/Harrison, James/Campling, Liam/Richardson, Ben/Barbu, Mirela (2021) Free Trade Agreements and Global Labour Governance. The European Union's Trade Labour Linkage in a Value Chain World. London and New York: Routeledge.

² Marianne Kettunen, Eloise Bodin, Ellie Davey, Susanna Gionfra and Céline Charveriat (2020): An EU Green Deal for trade policy and the environment. [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/9c951784-8c12-4ff5-a5c5-ee17c5f9f80b/Trade%20and%20environment_FINAL%20\(Jan%202020\).pdf](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/9c951784-8c12-4ff5-a5c5-ee17c5f9f80b/Trade%20and%20environment_FINAL%20(Jan%202020).pdf)
Institute for European Environmental policy (2021): Environmental credentials of EU trade policy (ieep.eu): [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/fa0af713-08e5-4800-b263-439138f627c4/Environmental%20credentials%20of%20EU%20trade%20policy%20\(IEEP%202021\).pdf?v=63785611056](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/fa0af713-08e5-4800-b263-439138f627c4/Environmental%20credentials%20of%20EU%20trade%20policy%20(IEEP%202021).pdf?v=63785611056).

Umweltgütern und -dienstleistungen und damit die Ausweitung der Handelstätigkeit in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Vergeblich sucht man in der Mitteilung allerdings die Thematisierung der Umwelt- und Klimaschädlichkeit des Handels selbst sowie des internationalen Gütertransports. Wie eine von der Kommission jüngst veröffentlichten Studie³ darlegt, sind die Emissionen des mit Handel verbundenen Frachtverkehrs beträchtlich und dürfen nicht unterschätzt werden. Der Klimawandel ist längst zur Realität geworden, wie die vermehrten Hitzewellen, Dürren oder Unwetterkatastrophen zeigen. Umso unverständlicher ist es, dass die Frage der mit dem Handel verbundenen Treibhausgasemissionen bisher in den Positionspapieren der Kommission nicht aufschlägt.

Weiters ist die Frage der Nachhaltigkeit des Handels in seiner Gesamtheit zu betrachten. Eine ernsthafte Auseinandersetzung damit setzt auch eine Analyse der gehandelten Produkte im Hinblick auf deren Beiträge zur Nachhaltigkeit voraus. So müsste die Europäische Union bei einer konsequenten Implementierung hinterfragen, ob die gehandelten Produkte überhaupt dem Nachhaltigkeitsprinzip entsprechen. Als Beispiel für die Veranschaulichung der Problematik soll die Fast Fashion Industrie dienen. Ein nach der Mitteilung geformtes Handelsabkommen kann zwar dafür sorgen, dass das Produkt unter sozialen und umweltfreundlichen Bedingungen produziert wurde, auf die Qualität und Sinnhaftigkeit hat es aber keinen Einfluss. So können trotzdem millionenfach Kleidungsstücke minderwertiger Qualität den europäischen Markt fluten – nachhaltig ist dieser Ansatz jedoch in keiner Weise. Im Gegenteil, es könnte das vorherrschende Konsumverhalten sogar noch weiter verfestigen, da das Produkt nun als „nachhaltig“ gilt. Die für einen nachhaltigen Lebensstil notwendige kritische Auseinandersetzung mit dem Konsumverhalten würde somit ad acta gelegt. Daher muss das vorherrschende System zur Gänze hinterfragt werden – ein „nachhaltig produziertes“ Wegwerfprodukt bleibt ein Wegwerfprodukt. In diesem Fall verkommt die Nachhaltigkeit zu einem Deckmantel für die Beibehaltung eines per se nicht nachhaltigen Wirtschaftssystems.

Ein wichtiges Anliegen ist der Europäischen Kommission darüber hinaus die Sicherstellung des Zugangs von Rohstoffen wie Lithium, Kobalt oder Kupfer über EU-Handelsabkommen. Diese sind für eine grüne, dekarbonisierte Wirtschaft sowie für die Energiewende notwendig. Wenn die Kommission über die EU-Handelspolitik nachhaltige Entwicklung fördern möchte, dann müsste sie aber auch die negativen Auswirkungen des Rohstoffabbaus thematisieren. Dieser geht häufig mit Umweltkatastrophen, schweren Menschenrechtsverletzungen, Ausbeutung von Beschäftigten und auch oft mit Kinderarbeit einher. Dafür braucht es ebenso Lösungen wie für eine global gerechte Verteilung der vorhandenen Rohstoffe. Denn der ökologische Umbau ist weltweit umzusetzen und sollte als gemeinsames, kooperatives Projekt verstanden werden. Der reine Fokus auf Liberalisierung solcher Rohstoffe verkennt somit die globale Komponente der notwendigen Rohstoffwende und missachtet die Probleme, die in den Partnerländern durch einen solchen Zugang entstehen.

³ Gabriel Felbermayr, Sonja Peterson, Joschka Wanner (2022): [Structured Literature Review and Modelling Suggestions on the Impact of Trade and Trade Policy on the Environment and the Climate](#). abgerufen am 25.8.2022

Handelssanktionen nicht auf schwerwiegende Verstöße einschränken

Wie in der Mitteilung festgehalten, sollen Nachhaltigkeitsfragen weiterhin im Rahmen von Nachhaltigkeitskapiteln in EU-Handelsabkommen adressiert werden. Die Kommission schlägt hier jedoch in sechs Punkten Verbesserungen vor. Aus Perspektive der BAK ist insbesondere Punkt sechs von großer Relevanz: Bezüglich der Durchsetzbarkeit von Nachhaltigkeitsbestimmungen schlägt die Kommission nun vor, in zukünftigen EU-Handelsabkommen bei schwerwiegenden Verstößen gegen grundlegende ILO-Kernarbeitsnormen sowie gegen das Pariser Klimaabkommen als letztes Mittel Handelssanktionen zu verankern. Diese sollen gemäß dem allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus angewendet werden.

Mit dem Vorschlag, in künftigen Handelsabkommen zur Durchsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltnormen Handelssanktionen vorzusehen, greift die Kommission eine langjährige Forderung von Gewerkschaften, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf. Aus Sicht der BAK ist es essenziell, internationale Schutzstandards in Bezug auf Arbeits- und Sozialrecht sowie Umweltschutz in der EU-Handelspolitik prioritär zu behandeln und diese mittels abschreckender und effektiver Sanktionen auch abzusichern. Nur so kann gewährleistet werden, dass der internationale Handel nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird und sie die teilweise massiven, negativen Auswirkungen in ihrem Arbeits- und Lebensalltag schultern müssen. Der aktuelle Globale Rechtsindex des IGB 2022 führt die teils katastrophalen Arbeitsbedingungen und Verletzung von grundlegenden Arbeits- und Gewerkschaftsrechten erneut vor Augen⁴.

Die Sichtweise der Europäischen Kommission auf die Frage der Sanktionierung ist allerdings sehr eng geführt. So sollen Sanktionen nur bei schwerwiegenden Verstößen gegen ILO-Kernarbeitsnormen oder das Pariser Klimaabkommen verhängt werden. Diese Einschränkung ist weder gerechtfertigt noch nachvollziehbar, bilden doch beispielsweise die Kernarbeitsnormen den internationalen arbeitsrechtlichen Mindestschutz, für den es keine Schwergrade von Verstößen gibt. Hier stellt sich die Frage, was der Kommission etwa als nicht schwerwiegender Fall von Zwangsarbeit oder von Repression gegen gewerkschaftliches Engagement vorschwebt. Die Formulierung allein legt offen, dass die Kommission hier kein ernsthaftes Interesse hat, Verstöße systematisch zu ahnden und zu sanktionieren.

Darüber hinaus sollen Sanktionsmechanismen für Nachhaltigkeitskapitel erst in künftigen Handelsabkommen Eingang finden. Die beträchtliche Anzahl an bestehenden oder bereits fertig verhandelten bilateralen Handelsabkommen, die ein breites Netz über die Welt spannen und Länder wie zB Ägypten oder Kolumbien⁵ mit zum Teil katastrophalen menschen- und arbeitsrechtlichen Bedingungen umfassen, soll unangetastet bleiben. Die Kommission lässt in ihrer Mitteilung auch offen, ob dieser neue Zugang bei bereits laufenden Verhandlungen zur Anwendung kommen wird. Insofern stellt sich die Frage, welche Wirkmächtigkeit überhaupt erzeugt werden kann, wenn ausschließlich bei zukünftigen Verhandlungspartnern Sanktionen

⁴ <https://www.ituc-csi.org/2022-global-rights-index-de?lang=en>

⁵ Laut aktuellem [Globalem Rechtsindex des IGB 2022](#) zählen Ägypten und Kolumbien neben Bangladesch, Belarus, Brasilien, Myanmar, die Philippinen, die Türkei, Eswatini und Guatemala zu den zehn schlimmsten Ländern für erwerbstätige Menschen.

bei Verstößen gegen grundlegende Sozial-, Arbeits- und Umweltnormen in Betracht gezogen werden. Die BAK sieht vor diesem Hintergrund dringenden Handlungsbedarf, die Frage der Sanktionierbarkeit bereits für bestehende Abkommen zu regeln und in derzeit laufende Handelsverhandlungen verpflichtend aufzunehmen. Bestehende Schieflagen sowie ein Defizit an internationalen Schutzstandards dürfen nicht einzementiert werden.

Vor allem aber geht es nicht nur um die Frage, wie der Streitschlichtungsprozess bei Nichteinhaltung bzw. bei Verletzungen von Nachhaltigkeitsverpflichtungen gestaltet wird. Bereits ab Beginn von Handelsverhandlungen sind Nachhaltigkeitsfragen in den Mittelpunkt zu rücken und soziale und ökologische Ziele gegenüber wirtschaftlichen Interessen zu priorisieren. In diesem Sinn müssen vor Verhandlungsbeginn alle zehn ILO-Kernarbeitsnormen von allen Vertragsparteien ratifiziert, in nationales Recht umgesetzt und angewandt werden. Gleiches gilt für die up to date Konventionen und Empfehlungen. Weitere Anforderungen⁶ sind beispielsweise die Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung multilateraler Umweltabkommen sowie die Verankerung der Menschenrechte als "essential element"-Klausel in einem eigenen Artikel der Abkommen.

Im Zusammenhang mit den ILO-Kernarbeitsnormen fällt eine Leerstelle ganz besonders auf: Die Europäische Kommission erwähnt in ihrer Mitteilung mit keinem Wort, dass insbesondere bei der Einhaltung von Arbeitsrechten die Zusammenarbeit mit der ILO gestärkt werden muss. Wenn die europäischen Institutionen stärker mit der ILO kooperieren würden, könnte dies deren Arbeit größeres politisches Gewicht verleihen und damit Arbeitsbedingungen wirkungsvoller verbessern. Außerdem müssten keine unnötigen, kostenintensiven Doppelstrukturen geschaffen werden.

Verbesserungsbedarf am Prozess der Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards

Hinsichtlich des Prozesses der Umsetzung und Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards wird in der Mitteilung Verbesserungsbedarf attestiert. Dialogforen mit Handelspartnern sollen gestärkt werden und die Nachhaltigkeitskapitel sollen je nach Land unterschiedliche soziale und ökologische Ziele beinhalten. Diese sollen sich am Entwicklungsstand des jeweiligen Handelspartners orientieren. Alles in allem soll die Überwachung der Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel verbessert und die Zivilgesellschaft dabei gestärkt werden.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen einschließlich der Sozialpartner eine stärkere Rolle bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitskapiteln erhalten sollen. Aus Sicht der BAK sind Transparenz und die Zugänglichkeit zu umfassenden Informationen fundamentale Voraussetzungen für eine starke gewerkschaftliche, zivilgesellschaftliche sowie öffentliche Einbindung. In allen Nachhaltigkeitskapiteln sind daher Berichtspflichten für die Vertragspartner über den Umsetzungsstand der Umwelt- und Arbeitsnormen zu verankern. Außerdem muss zivilgesellschaftlichen Organisationen und insbesondere Gewerkschaften ein Beschwerderecht bei Verstößen eingeräumt werden. Entscheidend ist es, Regierungen dazu zu verpflichten, auf offiziell eingereichte Beschwerden

⁶ Siehe dazu ausführlich: [BAK-Positionspapier zur Konsultation](#) "Handel und nachhaltige Entwicklung in EU-Handelsabkommen" (2021)

von Sozialpartner- und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit entsprechenden Maßnahmen zu reagieren und Untersuchungen einzuleiten. Die Beschwerden sollten innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens von der angesprochenen Regierung bearbeitet und Teil eines dauerhaften Monitoring- und Nachbereitungsprozesses werden. Damit würde sichergestellt, dass sich Regierungen effektiv um Beschwerden kümmern. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, müssen **Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen** die Möglichkeit haben, ein **Streitbeilegungsverfahren – unabhängig von den Vertragsparteien – einzuleiten**.

Zu bedenken ist außerdem, dass es sich – wie die Europäische Kommission selbst in ihrer Mitteilung ausführt - bei der Überwachung der Umsetzung der Verpflichtungen um einen zeit- und ressourcenintensiven Prozess handelt. Auch wenn die Kommission nun Hilfe beim Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen anbietet, kann dies nicht über das eklatante Ungleichgewicht von sowohl personellen als auch finanziellen Ressourcen zwischen Unternehmensinteressen und Gewerkschaften bzw Zivilgesellschaft hinwegtäuschen. Ganz abgesehen davon sind Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen von (potenziellen) Handelspartnern – so es sie überhaupt gibt – zusätzlich zur mangelnden Ressourcenausstattung nicht selten staatlichen Repressionen ausgesetzt.

Nachhaltigkeit als grundsätzlichen Zugang verankern

Nicht zuletzt gilt, dass die Nachhaltigkeitskapitel – auch in der nun vorgeschlagenen Form – nur einen kleinen Teil der Verpflichtungen aus Handelsabkommen umfassen. Selbst wenn diese effektiv wären und entsprechende arbeits-, umwelt- und klimarelevante Verpflichtungen und Sanktionsmechanismen beinhalten würden, blieben die Handelsabkommen in anderen Bereichen weiterhin hochproblematisch. So müssen beispielsweise die Kapitel zu technischen Handelsbarrieren, zu sanitären und phytosanitären Standards, zur Liberalisierung von Dienstleistungen, zur Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und zum Investitionsschutz gänzlich hinterfragt werden. Denn nach wie vor ist die einseitige Bevorzugung von Investor:innen nicht aufgelöst. Regulierungskooperation findet in undemokratischen Strukturen statt, die unsere Arbeits-, Gesundheits-, Konsument:innen- und Umweltschutzsysteme gefährden. Darüber hinaus ist das europäische Vorsorgeprinzip, das auf ein hohes Schutzniveau unserer Gesundheit und der Umwelt abzielt, in EU-Handelsabkommen nicht verankert. Ausnahmen für zentrale öffentliche und versorgungswichtige Dienstleistungen fehlen obendrein.

Vor dem Hintergrund der Klimakrise muss die EU darüber hinaus die Thematik der Anpassung an den Klimawandel in ihre Handelsabkommen aufnehmen. Entsprechende Unterstützungen und Maßnahmen in diesem Bereich könnten langfristige Handelsbeziehungen absichern. Insbesondere für die Länder des globalen Südens, die überproportional stark von klimabedingten Naturkatastrophen betroffen sind und gegenüber Industrieländern eine wesentlich niedrigere CO₂-Bilanz aufweisen, ist dies von Relevanz. Daher sollten zukünftige, wie auch bestehende Handelsabkommen auf Grundlage des Prinzips der gemeinsamen und differenzierten Verantwortung um entsprechende Kapitel mit Maßnahmen, Richtlinien sowie fairen Finanzierungsvorschlägen im Umgang mit den Folgen der Klimakrise erweitert werden.

Eine Missachtung der Folgen bzw eine mangelnde Unterstützung bei Anpassungsmaßnahmen könnte sonst zukünftig zu ernsthaften Liefer- und Produktionsproblemen führen. Nicht zuletzt ist dies auch eine Frage der globalen Verantwortung und Gerechtigkeit. Bis dato hat die EU auf Kosten der Länder des globalen Südens gewirtschaftet, Kosten externalisiert und trug so mehrheitlich zur Klimakrise bei. Bereits aus gerechtigkeitspolitischen Erwägungen ist es notwendig, dass die EU die Länder des globalen Südens bei der Bekämpfung der Folgen der Klimakrise unterstützt.

Wenn es der Europäischen Kommission nicht nur rhetorisch darum geht, die EU-Handelspolitik in den Dienst des notwendigen sozial-ökologischen Umbaus zu stellen, wird es nicht reichen, nur an der kleinen Schraube der Nachhaltigkeitskapitel zu drehen. Es braucht eine gänzliche Neuausrichtung der EU-Handelspolitik, um den sozialen und ökologischen Kosten des internationalen Handels Rechnung zu tragen. Dies beinhaltet vor allem, die Reduktion der Treibhausgase, den sozial-ökologischen Umbau der Volkswirtschaften sowie Wohlstandsüberlegungen für alle in den Mittelpunkt der Handelspolitik zu rücken. Sämtliche bereits bestehenden bilateralen Handelsabkommen erfüllen weder in Bezug auf Arbeitsbedingungen noch hinsichtlich ökologischer Standards die Anforderungen, die für eine sozial gerechte Weltwirtschaft notwendig wären.

BAK-Reformvorschlag zum engeren Fokus der Nachhaltigkeitskapitel

Wenngleich es die BAK begrüßt, dass die Europäische Kommission Reformen in Angriff nehmen möchte, gehen diese aus ihrer Perspektive nicht weit genug. Die BAK hat schon in früheren Stellungnahmen festgehalten, welche Anforderungen EU-Handelsabkommen erfüllen müssten, und möchte diese nun abermals in Erinnerung rufen:

- Die Menschenrechte müssen in Form einer “essential element“-Klausel in einem eigenen Artikel des Abkommens verankert werden. Ein Hinweis in der Präambel ist nicht bindend und daher zum Schutz von Menschenrechten nicht ausreichend.
- Vor Beginn von Handelsverhandlungen, spätestens jedoch mit vorläufiger Anwendung bzw mit Inkrafttreten des Handelsabkommens, müssen alle zehn ILO-Kernarbeitsnormen⁷ durch alle Vertragsparteien ratifiziert, in nationales Recht umgesetzt und angewandt werden. Sie beziehen sich auf die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot der Kinderarbeit, das Verbot von Zwangs- und Gefangenearbeit sowie auf das Diskriminierungsverbot bei der Beschäftigung. Die Umsetzung und Einhaltung dieser Kernarbeitsnormen werden von vielen aktuellen und potenziellen Vertragspartnern der EU derzeit nicht erfüllt (zB China, Mercosur, USA).
- Voraussetzung für den Beginn von Handelsverhandlungen muss ebenso die Anwendung der sogenannten Up to date Konventionen und Empfehlungen durch alle Vertragsparteien sein (entsprechend dem Entwicklungsstand des zukünftigen Handelspartners). Sie beziehen sich beispielsweise auf folgende Themenbereiche:

⁷ Im Juni 2022 wurde auf der ILO-Konferenz ein neues Grundprinzip „ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld“ beschlossen. Die ist nun mit den dazugehörigen als neue Kernarbeitsnorm festgelegte Übereinkommen 155 über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt sowie Übereinkommen 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz in die Handelsverhandlungen mitaufzunehmen.

Arbeitsinspektionen 81, Beschäftigungspolitik 122, Arbeitsinspektion in der Landwirtschaft 129, tripartite Konsultation 144, Sozialversicherung 102, Arbeitsmigranten 143, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz 152, Mindestlöhne (minimum wage fixing convention) 131, Arbeitsruhezeiten 14, 106, Mutterschutz 183. Längerfristig sollte auch die "Decent Work Agenda" der ILO, die auch soziale Sicherheit und sozialen Dialog einschließt, angestrebt werden.

- Multilaterale Umweltabkommen sind ebenfalls zu ratifizieren, umzusetzen und anzuwenden. Als sinnvolle umweltpolitische Vorlagen können die im Rahmen des Sonderpräferenzsystems der EU berücksichtigten Abkommen dienen, nämlich das Montreal Protokoll (Ozon), die Baseler Konvention (gefährliche Abfälle), das Stockholmer Übereinkommen (schwer abbaubare organische Schadstoffe), die Konvention über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, das Übereinkommen über biologische Vielfalt und die Rotterdam Konvention (schädliche Chemikalien und Pestizide).
- Darüber hinaus sollten die Ratifikation und Umsetzung der Verpflichtungen aus sowie der Verbleib im Klimaschutzabkommen von Paris als „essential element“-Klausel in allen Handelsabkommen vorgesehen werden. Das bedeutet, dass im Falle der Verletzung der Verpflichtungen aus oder gar eines Rücktritts vom Pariser Abkommen Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen werden. Dies darf sich nicht allein auf, wie von der Kommission vorgeschlagen, „schwerwiegende Verstöße“ beziehen. Zudem dürfen Umwelt- und Klimaschädlichkeit des Handels nicht unterschätzt werden. Folgenabschätzungen und Wirkungsanalysen in Hinblick auf die Umwelt- bzw. Klimaschädlichkeit eines Handelsabkommens sind daher zu einer zwingenden Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen zu machen. Klimaschutzambitionen widersprechende Passagen sind zu streichen.
- Regierungen müssen dazu verpflichtet werden, auf offiziell eingereichte Beschwerden von Sozialpartner- und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit entsprechenden Maßnahmen zu reagieren und Untersuchungen einzuleiten. Die Beschwerden sollten innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens von der angesprochenen Regierung bearbeitet und Teil eines dauerhaften Monitoring- und Nachbereitungsprozesses werden. Damit würde sichergestellt, dass sich Regierungen effektiv um Beschwerden kümmern.
- Wenn Beschwerden durch die adressierte Regierung nicht befriedigend beantwortet werden, sind diese durch regierungsunabhängige und qualifizierte Arbeits- und Umweltrechtsexpert:innen (nicht Handels- und Investitionsrechtsexpert:innen) zu prüfen und Empfehlungen auszuarbeiten. Die Empfehlungen der Expert:innen sollen den Regierungen helfen, Verletzungen allfälliger Menschen-, Arbeitnehmer:innenrechte oder des Umweltschutzes auf ihren Gebieten zu beheben und künftig zu verhindern. Gewerkschaften dürfen Arbeits- und Umweltrechtsexpert:innen nominieren und müssen bei deren Auswahl mitentscheiden dürfen.
- So wie die Europäische Kommission nun vorschlägt, sollen die Nachhaltigkeitskapitel – wie alle anderen Bestimmungen in den Handelsabkommen – unter das allgemeine Streitbeilegungsverfahren gestellt werden, das bei Durchlaufen des vorgesehenen Prozederes letztlich Sanktionen vorsieht. Zivilgesellschaftlichen Organisationen (ua Gewerkschaften, Umwelt-, Gesundheits-, Konsument:innen-, Menschenrechts-

organisationen) muss die Möglichkeit eingeräumt werden, unabhängig von den Vertragsparteien ein Streitbeilegungsverfahren in die Wege zu leiten.

- Für den Fall, dass während der Konsultationsverfahren zwischen den Regierungen und den Sozialpartner- sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen und selbst nach den Empfehlungen der unabhängigen Expert:innen nach angemessener Frist keine positive Veränderung hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen zu verzeichnen ist, sind am Ende des Streitbeilegungsverfahrens auch Geldstrafen vorzusehen. Diese müssen hoch genug sein, um eine ausreichend abschreckende Wirkung zu erzielen. Die lukrierten finanziellen Mittel könnten dazu verwendet werden, problematische Menschenrechts-, Arbeits- oder Umweltbedingungen in den beanstandeten Sektoren und Bereichen zu verbessern. Hier ist allerdings darauf zu achten, dass dies nicht zu einer Unternehmensförderung von „Arbeitsrechtsverletzern“ wird bzw dazu verwendet wird.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen und steht für Rücksprachen jederzeit gerne zur Verfügung.

Renate Anderl
Präsidentin

Tobias Schweitzer
iV der Direktorin

