

Dröge, Susanne; Schenuit, Felix

Research Report

Handels- und Klimapolitik der EU strategisch zusammenführen: Potentiale in Zeiten der Neuorientierung

SWP-Aktuell, No. 20/2018

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dröge, Susanne; Schenuit, Felix (2018) : Handels- und Klimapolitik der EU strategisch zusammenführen: Potentiale in Zeiten der Neuorientierung, SWP-Aktuell, No. 20/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255526>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Handels- und Klimapolitik der EU strategisch zusammenführen

Potentiale in Zeiten der Neuorientierung

Susanne Dröge/Felix Schenuit

Die EU hat maßgeblich zum Verhandlungserfolg des Paris-Abkommens im Jahr 2015 beigetragen und sucht nun nach Wegen, die Umsetzung international voranzubringen. Dazu sollte die Klimapolitik in Einklang mit möglichst vielen außenpolitischen Vorhaben gebracht werden, auch der Handelspolitik. Freier Handel mit Umweltschutzgütern oder die Anwendung nationaler Emissionsstandards auch im Außenhandel können den Klimaschutz global beschleunigen. Da die rechtliche Flankierung dieser Agenda durch die Welthandelsorganisation (WTO) und ihre Streitschlichtungskompetenz nur auf längere Sicht möglich sein wird, sollten sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten vor allem an zwei Fronten engagieren. Erstens sollten in den Foren der Vereinten Nationen (VN) und der WTO die Querverbindungen zwischen den Politikfeldern noch transparenter werden. Zweitens hat die EU mit ihren regionalen Freihandelsabkommen einen Hebel, um mit ihren Partnerländern die Umsetzung der Klimaziele voranzutreiben. Bestehende Handelspartnerschaften sollte die EU auf ihre »Klima-verträglichkeit« hin überprüfen. Gelingt es der EU, an dieser Schnittstelle die Außenbeziehungen zu gestalten, kann sie sowohl ihre Rolle in der Klimapolitik aufwerten als auch in der Handelspolitik proaktiver agieren.

Im Zuge der klimapolitischen Bemühungen der letzten zehn Jahre ist deutlich geworden, dass auch andere Politikfelder einbezogen werden müssen, wenn die globalen Emissionsziele erreicht werden sollen. Eine ambitionierte Klima- und Energiepolitik allein reicht nicht aus, um die im Paris-Abkommen beschlossene Begrenzung des Klimawandels zu verwirklichen und mit dessen unvermeidlichen Folgen umzugehen. Auch die Handelspolitik muss auf den Prüfstand, wenn es darum geht, die nationalen klimapolitischen Maßnahmen (nationally determined contributions, NDCs) zu konkretisieren, welche die Vertragsstaaten des Paris-Abkommens angekündigt haben. Denn über den Außenhandel kann der Klimaschutz sowohl unterstützt als auch unterlaufen werden. Zum Beispiel kann der Handel mit klimafreundlichen Technologien und Produkten für deren rasche Verbreitung und mehr Innovationen sorgen.

Eine Befreiung von Handelsbarrieren erhöht daher Tempo und Chancen der Implementierung nationaler Klimaziele weltweit. Auf der anderen Seite können Unterschiede zwischen nationalen Klimaschutzregulierungen und -kosten dazu beitragen, dass Unternehmen Lieferketten oder Produktionsstätten verlagern und damit nationale klimapolitische Maßnahmen ins Leere laufen (carbon leakage).

EU derzeit vor besonderen Herausforderungen

Derzeit stehen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten vor besonderen Herausforderungen, sowohl in der internationalen Klimapolitik als auch in der Handelspolitik. Das Paris-Abkommen auszuhandeln war ein diplomatischer Kraftakt. Nun geht es für die EU als klimapolitischer Akteur darum, das Abkommen mit Leben zu füllen und dafür die Anstrengungen in den Mitgliedstaaten, auf EU-Ebene und in den Außenbeziehungen zu erhöhen. Dies ist sowohl im Innenverhältnis – wegen bremsender EU-Staaten – als auch im Außenverhältnis immens schwierig geworden. Ziehen sich die USA wie angekündigt 2020 aus dem Abkommen zurück, steht zu befürchten, dass die internationalen Bemühungen um den Klimaschutz nachlassen. Die EU kann diese Lücke nicht allein füllen ([SWP-Aktuell 9/2018](#)). Sie braucht mehr Kapazitäten, um ihre Partner zu mobilisieren und die vorhandene Zusammenarbeit zu intensivieren.

In den Handelsbeziehungen ist eine Renaissance des Protektionismus zu verzeichnen ([SWP-Studie 23/2017](#)). Weiter angefacht wird sie vom aggressiven Vorgehen der US-Regierung gegenüber ihren Handelspartnern, zuletzt durch Strafzölle, die auf Stahl- und Aluminiumprodukte erhoben und mit dem Schutz der nationalen Sicherheit begründet werden. Das Festhalten an diesem Vorgehen ist geeignet, das multilaterale Handelssystem massiv zu schwächen, weil es von den WTO-Regeln zu Ausnahmen vom Freihandel nicht gedeckt ist.

Zudem droht die Bedeutung der WTO-Streitschlichtungsgremien zu schwinden. Ihre Funktionsfähigkeit ist durch eine Blockade der US-Administration bei der Neubesetzung der Richterposten in der Berufungskammer in Frage gestellt. Setzt Washington diese Blockade fort, würde das eigentlich siebenköpfige Gremium im Laufe des Jahres 2018 von aktuell vier auf zwei Richter schrumpfen und wäre damit ab 2019 auch formal nicht mehr arbeitsfähig.

Für die Schnittstelle von Handels- und Klimapolitik ist die Schwächung der WTO vor allem deshalb ein Problem, weil sich in den letzten Jahren ein immer stärkeres Bewusstsein für Synergieeffekte zwischen den multilateral institutionalisierten Akteuren des Handels- und Klimaregimes entwickelt hat ([SWP Research Paper 1/2018](#)).

In der internationalen Klimapolitik will die chinesische Regierung zwar die von den USA hinterlassene Führungslücke schließen, gern auch zusammen mit der EU. Doch dafür fehlt ihr die Erfahrung ebenso wie außenpolitische Kapazitäten. Gleichzeitig treibt Peking das geoökonomische Großprojekt »Belt and Road«-Initiative (»Neue Seidenstraße«) in seiner westlichen Nachbarschaft voran, bei dem europäische Interessen wenn überhaupt eine untergeordnete Rolle spielen ([SWP-Ausblick 2016, Beitrag Godehardt](#)). Darüber hinaus gleicht China die Folgen von Konjunkturschwächen wiederholt über den Außenhandel aus, indem es Überkapazitäten zu Dumpingpreisen exportiert. Die Folge sind langjährige Auseinandersetzungen über Anti-Dumping-Maßnahmen für Stahlimporte der EU. Das Problem ist bis heute nicht gelöst und auch über die Ausfuhr chinesischer Solarmodule in die EU gibt es Streit.

Schließlich wird im Zuge des Brexits die handels- wie auch die klimapolitische Zusammenarbeit der EU mit Großbritannien neu zu konzipieren sein. Mit dem Königreich wird ein klimapolitisch progressives Mitgliedsland die Union verlassen. Noch ist unklar, wie die Unterhändler aus Brüssel und London den Zugang der Briten zum

Binnenmarkt für die Zeit nach der Übergangsphase regeln werden. Sicher ist, dass den Verhandlern der Union auf internationaler Bühne künftig ein entschiedener Verfechter des freien Handels fehlen wird.

Weitreichende EU-Kompetenzen in beiden Feldern

In der Handels- ebenso wie in der Klimapolitik verfügt die EU über viele Kompetenzen und ein starkes Mandat. Die Handelspolitik fällt in die Gruppe der »ausschließlichen Zuständigkeiten« der EU (Art. 3 AEUV). Demnach obliegt es der Europäischen Kommission, Verträge mit Drittstaaten auszuhandeln. Zwar folgt die Handelspolitik der EU grundsätzlich der Maxime, dass internationale Handelsbeziehungen multilateral über die WTO geregelt werden sollen. Aber auch die EU hat in den 1990er Jahren begonnen, bilaterale Abkommen auszuhandeln, zum Beispiel mit aufstrebenden Schwellenländern und OECD-Ländern. Mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) besteht seit 2008 ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (SWP-Studie 13/2015). Das vieldiskutierte transatlantische Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) mit den USA liegt seit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten auf Eis. Derzeit ist nicht davon auszugehen, dass die Verhandlungen bald fortgesetzt werden. Dagegen konnte im Herbst 2017 trotz schwieriger Abstimmungsprozesse innerhalb der EU das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) beschlossen werden.

Auch wenn die Klimapolitik unter die »geteilten Zuständigkeiten« der EU (Art. 4 AEUV) fällt, also nicht in der alleinigen Kompetenz der Kommission liegt, ist die EU einer der wichtigsten Akteure der internationalen Klimapolitik, unter anderem weil sie als Vertragspartei der Klimarahmenkonvention und der weiteren Abkommen in einer starken Position ist. Das Verhandlungsteam der EU bei den Vertrags-

staatenkonferenzen (COP) besteht aus Mitgliedern der Europäischen Kommission, Vertretern der jeweiligen EU-Präsidentschaft und des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie Verhandlungsführern aus den Mitgliedstaaten (SWP-Aktuell 9/2018).

Die EU kann ihre Kompetenzen in beiden Politikfeldern sowie deren Verschränkung nutzen, um ihren Außenbeziehungen ein schärferes Profil zu verleihen. Dazu braucht sie wieder mehr Unterstützung aus den Mitgliedstaaten für ihre handels- und klimapolitischen Projekte. Die Integration der klimapolitischen Ziele in neue Handels- und auch Investitionsabkommen würde helfen, die zuletzt deutlich gesunkene öffentliche Zustimmung für Handelsabkommen wieder zu erhöhen. Da der globale Markt für Umweltgüter und Klimaschutztechnologien wächst, sind zudem die Unternehmen in der EU darauf angewiesen, dass die klimapolitischen Vorgaben in ihren Heimatmärkten durch die Außenwirtschaftspolitik flankiert werden.

Umwelt- und Klimaschutz und das internationale Handelsregime

Seit den 1990er Jahren werden umweltpolitische Ziele auch in Handelsabkommen berücksichtigt. Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA) hatte 1993 dafür neue Maßstäbe gesetzt, da erstmals umweltpolitische Anliegen Teil der Verhandlungen über Investitionen und Freihandel waren. Die NAFTA-Präambel enthält das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung. Unter anderem legt das Abkommen fest, dass Standortvorteile nicht mit Hilfe laxer Umweltgesetze geschaffen werden dürfen, dass bei Streitschlichtungen auch Umweltsichtpunkte berücksichtigt werden müssen und dass die Folgen der Handelsliberalisierung für die Umwelt mit Hilfe eines Monitorings beobachtet werden sollen. Nationale Umweltstandards dürfen unter bestimmten Voraussetzungen höher sein als jene der Handelspartner, auch wenn dadurch Importe benachteiligt werden

könnten. NAFTA wirkte sich auch international aus, denn die OECD, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) und Organisationen der VN nahmen daraufhin die Zusammenhänge zwischen Umwelt und Handel in den Blick. So bezieht sich die Präambel des Gründungsabkommens der WTO von 1995 ausdrücklich auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung. In der WTO wurde zudem das Committee on Trade and Environment (CTE) als ständige Anlaufstelle für die WTO-Mitglieder in Umwelt- und Handelsfragen eingerichtet.

Allerdings enthält das Paris-Abkommen keinen Querverweis auf Freihandelsregeln. Dagegen ist in der Klimarahmenkonvention von 1992 (UNFCCC) und im Kyoto-Protokoll von 1997 festgelegt, dass Klimapolitik nicht im Widerspruch zu Freihandelsregeln stehen darf. Die Textpassagen der UNFCCC zu diesem Punkt stimmen teils wörtlich mit einschlägigen Formulierungen im GATT überein. Es liegt also im Ermessen der Vertragsparteien des Paris-Abkommens, ob sie ihre Handelsinteressen in die Ausgestaltung ihrer nationalen klimapolitischen Maßnahmen einbeziehen wollen, wie es etwa China und Indien in ihrer Energiepolitik schon heute tun. Erste Bestandsaufnahmen zeigen, dass viele NDCs handelsrelevante Aspekte aufweisen, sei es aufgrund des Emissionshandels der betreffenden Länder, des Bedarfs an internationalem Technologietransfer oder des umfangreichen Ausbaus erneuerbarer Energien.

WTO: Mehr Freihandel für Umweltschutzgüter

Im Juli 2014 stießen 16 WTO-Mitgliedstaaten und die EU eine Initiative an, ein neues plurilaterales Abkommen auszuhandeln, das den Handel mit Umweltgütern liberalisieren soll (Environmental Goods Agreement, EGA). Plurilaterale Abkommen können später von allen WTO-Staaten anerkannt werden, also auch jenen, die an den Verhandlungen nicht beteiligt waren. Das EGA lehnt sich an einen Beschluss der

APEC-Staaten (Asian-Pacific Economic Cooperation) über die Reduktion von Zöllen für bestimmte Umweltgüter an, zum Beispiel Luftreinhaltetechnik, Müllentsorgung und -recycling, Wasseraufbereitung oder erneuerbare Energietechniken. Im Zuge der EGA-Verhandlungen wurde die Umweltgüterliste der APEC ausgeweitet. Die Verhandlungen wurden jedoch Ende 2016 unterbrochen, auch weil die EU und China sich nicht über die Aufnahme bestimmter Produkte auf diese Liste einigen konnten. Ein erneuter Anlauf und ein erfolgreicher Abschluss trügen dazu bei, dass die Aufmerksamkeit für Synergien zwischen Klima- und Handelszielen steigt und sich ressourcenschonendere Technologien international schneller verbreiten.

WTO-Streitfälle zu erneuerbaren Energien

Das Fallrecht des GATT und in der Nachfolge die Streitschlichtungsinstanzen der WTO konkretisieren, wie Umwelt- und Klimaschutzbestimmungen im internationalen Handelsrecht berücksichtigt werden müssen und wo sie gegen Handelsrecht verstoßen. In den 1990er Jahren sorgten vor allem Schiedssprüche für Aufsehen, die Handelsmaßnahmen zum Schutz globaler Ressourcen für legitim erklärten, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Seit 2010 häufen sich Streitfälle über nationale energiepolitische Maßnahmen. Beispielsweise gingen Japan und die EU gegen die Einspeisevergütung der kanadischen Provinz Ontario für erneuerbare Energien vor, da sie in ihren Augen ausländische Technologieprodukte benachteiligte. Nach eingehender Prüfung gab das WTO-Schiedsgericht den Klägern Recht und die Provinz Ontario musste 2014 ihr Förderprogramm ändern.

Die EU steht ebenfalls am Pranger. China forderte WTO-Konsultationen zu verschiedenen Einspeisegesetzen, die sogenannte lokale Wertschöpfungsklauseln (local content clauses) enthalten, auf diese Weise nationale Solarenergieprodukte bevorzugen und chinesische Anbieter benachteiligen. Vier Klagen wurden gegen die angebliche

Bevorzugung von Biodiesel eingereicht, der in EU-Mitgliedstaaten produziert wird. Die USA wiederum beklagen, China und Indien würden ihren nationalen Produzenten und Investoren Vorteile gegenüber ausländischer Konkurrenz verschaffen, indem sie Wertschöpfungsklauseln für Komponenten von Erneuerbare-Energie-Anlagen anwenden. Dies führe zu Dumping bei Solarmodulen und Bauteilen für Windrädern im US-Markt, weshalb die USA mit Einfuhrzöllen reagierten. Nicht alle Fälle sind abgeschlossen. Auch China und Indien bemühten die WTO und klagten gegen die US-Maßnahmen.

Die Konflikte und die Einbindung der WTO-Streitschlichtungsgremien werden weiter zunehmen, wenn immer mehr Länder ihre Klimapolitik gemäß dem Paris-Abkommen umsetzen. Das liegt auch daran, dass die Regierungen bestrebt sind, ihre industriepolitischen Ziele nicht zu gefährden. Um Klimagase zu reduzieren, greifen Staaten auf Subventionen für heimische Unternehmen, Steuern und Abgaben ebenso zurück wie auf strengere Auflagen und Standards. Aufgrund der starken Verflechtung der Weltwirtschaft wirken sich solche Maßnahmen immer auch auf gehandelte Güter und ausländische Investitionen aus, so dass Streitigkeiten wahrscheinlicher werden.

Reformoptionen im WTO-Kontext

Wenn es darum geht, Handelsregeln künftig bei der Ausgestaltung nationaler und internationaler Klimapolitik zu berücksichtigen, sind die Bestimmungen der WTO und regionaler Handelsabkommen rechtlich maßgebend. Bei der Frage, wie sich Klima- und Handelspolitik besser miteinander vereinbaren lassen, stehen Synergieeffekte im Mittelpunkt, also wie Vereinbarungen in Handelsabkommen und WTO-Recht ausgelegt und erweitert werden können, um klimapolitische Anliegen voranzubringen. Auch mit handelspolitischen Instrumenten wie Zöllen oder Sanktionen lässt sich Klimapolitik unterstützen. Klimapolitische

Zusammenarbeit etwa kann verbindlicher gemacht werden, indem die Partnerländer Strafzahlungen vereinbaren, wenn eine Partei von den gemeinsamen Zielen abweicht.

Gerade die handelspolitische Sanktion ist aber ein politisch sensibles Instrument. Wird es aus umwelt- und klimapolitischen Motiven angewandt, steht oft der Vorwurf eines grünen Protektionismus im Raum. Zwar erwähnt Artikel 6 des Paris-Abkommens klimapolitische Koalitionen, zum Beispiel um den Emissionshandel zusammenzuführen. Hier sollte allerdings der Gedanke der Sanktionierung, also des Ausschlusses einer Partei aus solchen Klubs, verworfen werden. Denn bei der Umsetzung nationaler Klimaziele kommt inklusiver regionaler oder bilateraler Zusammenarbeit große Bedeutung zu. Sie schafft das Vertrauen, dass angesichts der klimapolitischen Vorreiterschaft der historischen »Verschmutzestaaten« die Entwicklungsländer nicht in der Handelspolitik benachteiligt werden.

Auch die Rechtslage erzeugt gewisse Probleme. Das WTO-Recht sieht zwar Ausnahmen von den Freihandelsprinzipien vor, um globale Ressourcen zu schützen. Diese Sonderregeln wurden in Streitfällen auch angewandt. Sollte aber dieses System wegen der Vielzahl denkbarer klimapolitischer Maßnahmen künftig mit mehr Klagen konfrontiert werden, kann das zu dessen Überlastung führen. Daher empfiehlt es sich, die Bestimmungen der WTO zu präzisieren, um mehr rechtliche Klarheit darüber zu schaffen, wie Klimapolitik und Handelsmaßnahmen in Einklang gebracht werden können. Unter anderem bietet sich an, eine verbindliche Auslegung des Artikels XX GATT einzuführen. Dieser regelt Ausnahmen von den Grundprinzipien des Freihandels. So könnte festgelegt werden, dass der Schutz des globalen Klimas als Grund für eine Begrenzung des Freihandels herangezogen werden darf. Eine solche Ausnahme wäre weiterhin an die bestehenden strengen Bedingungen geknüpft, die einen protektionistischen Gebrauch verhindern sollen.

Auch eine einjährige Ausnahme genehmigung oder eine Friedensklausel kämen

in Betracht, um die Umsetzung des Paris-Abkommens zu unterstützen. Sie müssten regelmäßig erneuert werden. Beide würden für eine begrenzte Zeit Freihandelsbeschränkungen zulassen, die helfen, Klimaziele zu erreichen. Während dieser Frist dürfte kein Land Klage bei der WTO gegen die Handelsmaßnahmen einreichen.

Aus politischer Sicht sind solche Reformen, die der Zustimmung aller WTO-Mitgliedstaaten bedürfen, derzeit wenig wahrscheinlich. Aber auch die Diskussion über die handelspolitischen Implikationen der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) und über die Umsetzung der Agenda 2030 zeigt, dass die Handelsregeln der WTO präzisiert werden müssen, um längerfristig Synergien zu nutzen und Konfliktfälle zu vermeiden ([SWP-Aktuell 67/2017](#)).

Regionale Handelsabkommen bestimmen die Richtung

Das internationale Handelsregime hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten immer stärker fragmentiert. Bis Februar 2018 wurden insgesamt 669 regionale Freihandelsabkommen bei der WTO gemeldet, von denen 455 in Kraft waren. In den 47 Jahren bis zur Gründung der WTO 1995 wurden dagegen nur 124 gemeldet.

Dazu hat der Trend zu sogenannten mega-regionalen Abkommen beigetragen. In diese Kategorie fallen unter anderem das CETA, das derzeit auf Eis liegende TTIP sowie das Transpazifische Freihandelsabkommen (TPP), über das Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, USA und Vietnam miteinander verhandelten. Außerdem laufen zurzeit Unterredungen zu einem umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten sowie Australien, China, Indien, Japan, Neuseeland und Südkorea.

Umweltklauseln in regionalen Abkommen
Seit NAFTA mit seinem Zusatzabkommen über Umweltstandards haben Umwelt-

vorschriften Einzug in viele regionale Freihandelsabkommen gehalten. Dabei kann es sich um allgemeine Umweltschutzklauseln wie das Ziel nachhaltige Entwicklung handeln oder um die Aufrechterhaltung nationaler Umweltstandards. Zollsenkungen für Umweltschutzgüter und -dienstleistungen oder Absichten zur vertieften Kooperation beim Klimaschutz gehören ebenfalls dazu. Die EU hat ihren Teil zu dieser Entwicklung beigetragen. Ein aktuelles Beispiel ist das CETA-Abkommen mit Kanada, denn Kapitel 24 des Vertragstexts ist Umweltfragen gewidmet. Die vorerst eingefrorenen Verhandlungen zu TTIP sahen ein Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung vor. Aber auch das TPP-Abkommen, an dem die EU nicht beteiligt ist, definiert in Kapitel 20 die Schnittstelle von Handelspolitik und Umweltvorschriften. Zudem enthält das Abkommen zwischen der EU und den karibischen Staaten ([SWP-Studie 13/2015](#)) Absprachen zu Armutsbekämpfung und Umweltschutz, die nachhaltige Entwicklung unterstützen, und geht damit über reine Handelsliberalisierung hinaus.

Handlungs- und Gestaltungsspielräume für die EU-Politik

Reformen der WTO und Verhandlungen über regionale Freihandelsabkommen sind langwierig. Zunächst müssen deshalb schon vorhandene Foren und Prozesse dazu dienen, Klimapolitik handelspolitisch zu unterstützen. So kann die Europäische Kommission bestehende Handelsabkommen modifizieren und Klimaziele in die laufenden Gespräche mit Partnerländern einbeziehen. Die AKP-Staaten beispielsweise sind vor allem im Hinblick auf eine emissionsarme Energieversorgung oder die Anpassung an den Klimawandel auf Unterstützung angewiesen, wie ihre NDCs deutlich widerspiegeln. Es gilt also zu prüfen, ob die Handelsabkommen der EU diesen Zielen gerecht werden und wo nachgebessert werden kann. Was Schwellenländer und OECD-Staaten betrifft, kann die EU dazu übergehen, neue oder laufende Ver-

handlungen mit ihnen zu ergänzen, wie es Handelskommissarin Cecilia Malmström im Februar 2018 ankündigte. In den Gesprächen zu einem Freihandelsabkommen mit Japan (Japan-EU Free Trade Agreement, JEFTA) wird dies bereits praktiziert.

Auch das Europäische Parlament forderte jüngst in einem gemeinsamen Bericht der Ausschüsse für Umwelt und auswärtige Angelegenheiten, Ziele europäischer Klimadiplomatie enger mit der Handelspolitik zu verflechten.

Zudem ist die Transparenz in und zwischen den Foren der UNFCCC und der WTO ausbaufähig. Unter dem Dach der UNFCCC angesiedelt ist das Forum on the Impact of the Implementation of Response Measures, das sich mit wirtschaftlichen Folgen der Klimapolitik befasst. Dort können auch handelspolitische Aspekte der Klimapolitik eingebracht werden. Die WTO verfügt über ein umfangreiches Notifizierungsregister für handelspolitisch relevante nationale Standards und andere Maßnahmen. Der Trade Policy Review Mechanism (TPRM) ist eine wichtige Informationsquelle für die Mitgliedstaaten und kann die Transparenz erhöhen. Das Committee on Trade and Environment (CTE) der WTO könnte offiziell zu einem Ausschuss für Umwelt und Klima erweitert werden. Allerdings braucht es den Anstoß durch WTO-Mitglieder, wenn es sich mit klimapolitischen Themen befassen soll.

Die französische Regierung drängte darauf, dass die EU-Handelspolitik die Unterstützung des Paris-Abkommens durch die USA zur Voraussetzung für neue Gespräche mit Washington macht. Allerdings wäre die Wirkung einer solchen Maßnahme begrenzt. Die Umsetzung des Paris-Abkommens hängt nicht allein von dessen Ratifizierung, sondern hauptsächlich von konkreten nationalen Politikmaßnahmen ab. Daher muss klarer ausformuliert werden, wie Handelsregeln mit der Einhaltung klimapolitischer Zusagen zu verknüpfen wären. In diesem Kontext hat die Europäische Kommission Sanktionen jüngst ausgeschlossen und den französischen Forderungen damit indirekt eine Absage erteilt.

Da sich die handelspolitischen Auseinandersetzungen zwischen USA und EU zuspitzen, ist ein Handelsabkommen derzeit ohnehin sehr unwahrscheinlich. Neue Aufmerksamkeit könnte deshalb ein weiterer Vorschlag Frankreichs erlangen: Präsident Macron nutzte einen klimapolitischen Gipfel im Dezember 2017 in Paris dazu, erneut für sogenannte Grenzausgleichsmaßnahmen zu werben. Demnach würden CO₂-Abgaben für Importprodukte fällig, wenn diese zu Sektoren gehören, die unter den europäischen Emissionshandel fallen oder in EU-Staaten mit einer CO₂-Steuer belegt sind.

Die Europäische Kommission könnte zudem ihren Blick vermehrt auf andere Handelspartner richten und überlegen, wo die Interessen konform gehen. Mit China könnten solche Gespräche anlässlich Pekings mehrmals vorgebrachten klimapolitischen Führungsanspruchs angebahnt werden. Anknüpfungspunkte lägen in den Handelsstreitigkeiten über Stahlimporte, die auf Überkapazitäten in dem Sektor zurückzuführen sind, sowie in der Einführung des chinesischen Emissionshandels, der auch die Stahlproduzenten des Landes einbeziehen wird. Wechselseitige Überlegungen über Zollerleichterungen für klimafreundliche Produkte könnten auch helfen, die Gespräche über das EGA im Rahmen der WTO wieder in Gang zu bringen.

Mit einer neu belebten Initiative für das EGA könnte die EU zusammen mit Deutschland und Frankreich nicht nur konkrete Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Klimaziele folgen lassen. Gleichzeitig böte das Abkommen auch die Chance, die WTO als internationale Organisation und damit die multilaterale Ausrichtung europäischer Handelspolitik zu stärken. Gerade in Zeiten eines zunehmenden Protektionismus und eines drohenden »Handelskriegs« zwischen den USA und der EU kann Rückbesinnung auf multilaterale Formate einen Gegenpol zu Präsident Trumps immer schärferer Rhetorik bilden.

Mittelfristig eröffnet der Brexit die Gelegenheit, ein Handelsabkommen mit

Großbritannien zu schließen, das umfassender ist als bisherige regionale Verträge und dabei handels- und investitionsrelevante Klimaziele voll integriert. Zwar könnte ein solches häufig als »CETA +« bezeichnetes Abkommen nicht alle bisherigen klimapolitischen Verflechtungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich abbilden. Aber es könnte neue Maßstäbe für die Verknüpfung von Handels- und Klimapolitik setzen.

Weiterhin hat die Europäische Kommission angesichts der öffentlichen Ablehnung von TTIP und CETA bereits Anstrengungen unternommen, mehr Teilhabe der Bevölkerung an der Entstehung solcher Abkommen zu schaffen (»Trade for All«-Strategie). Fände der Schutz globaler Güter, zu denen neben dem Klima auch Ozeane und Wälder gehören, mehr Gehör in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU, könnte sich dies vorteilhaft auf die öffentliche Akzeptanz von Freihandelsabkommen auswirken.

Da auf europäischer Ebene mögliche Synergieeffekte bereits diskutiert werden, sollten die Mitgliedstaaten diese ebenfalls stärker in den Blick nehmen und ausnutzen. Denn wenn sich die EU als Gestalterin von Handels- und Klimapolitik positioniert, hat sie nicht nur die Möglichkeit, ihrer Vorreiterrolle in der Klimapolitik gerecht zu werden. Sie kann damit ebenfalls der internationalen Handelspolitik proaktiv Impulse geben und dabei ihre politischen, ökonomischen und geostrategischen Interessen verfolgen.

Weiterführende Literatur

- Susanne Dröge/Harro van Asselt/Kasturi Das/Michael Mehling, *Mobilising Trade Policy for Climate Action under the Paris Agreement. Options for the European Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2018 (SWP Research Paper 1/2018).
- Susanne Dröge/Vijeta Rattani, *Internationale Führung in der Klimapolitik nach der COP23. Die EU vor neuen klimadiplomatischen Aufgaben*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2018 (SWP-Aktuell 9/2018).
- Susanne Dröge/Harro van Asselt, »Guest Post: Are Trade Agreements Good or Bad for the Climate?«, *CarbonBrief*, 28.10.2016 (online).
- Michael Mehling/Harro van Asselt/Kasturi Das/Susanne Dröge/Cleo Verkuijl, *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*, London: Climate Strategies, Dezember 2017.
- Cleo Verkuijl/Harro van Asselt/Tom Moerenhout/Liesbeth Casier/Peter Wooders, *Tackling Fossil Fuel Subsidies through Trade Agreements*, London: Climate Strategies, Oktober 2017.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Das SWP-Aktuell ist Teil des von Climate Strategies koordinierten und von der KR Foundation finanzierten Drittmittelprojekts »[Making the International Trade System Work for Climate Change](#)«.