

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ein neues Modell multilateraler Beziehungen: eine drängende Frage nach der COVID-19-Krise“**(Initiativstimmung)**

(2020/C 364/08)

Berichterstatterin: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	16.6.2020
Verabschiedung im Plenum	16.7.2020
Plenartagung Nr.	553
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	213/3/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

COVID-19 und die multilateralen Beziehungen

1.1. Die tiefgreifenden und beispiellosen wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Auswirkungen der durch COVID-19 ausgelösten Gesundheitskrise erfordern eine beispiellose, langfristige und entschlossene Antwort. Die EU muss die Wirtschaft und den internationalen Handel stützen, um zum einen zu verhindern, dass der Welthandel wie 1929 einen Wiederaufholprozess durchlaufen muss, und zum anderen den Aufschwung zu finanzieren und dabei Unternehmen, Arbeitnehmer aller Art (einschließlich Menschen mit Behinderungen), Angehörige benachteiligter Gruppen und Bürger solidarisch und verantwortungsbewusst zu schützen und niemanden zurückzulassen. Alle Unternehmen, einschließlich der sozialwirtschaftlichen, sind ein wesentlicher Bestandteil der Lösung und brauchen daher einen uneingeschränkten Zugang zu Wiederaufbaumaßnahmen.

1.2. Der Aufschwung nach dem „großen Lockdown“ muss auf Nachhaltigkeit und auf einem integrativen und grünen Wachstum beruhen. Maßnahmen im Rahmen des Grünen Deals sind daher wichtiger denn je (Industriestrategie, CO₂-Grenzausgleich und CO₂-Neutralität bis 2050).

1.3. Die COVID-19-Krise hat einem Multilateralismus einen harten Schlag versetzt, der zuvor bereits durch strukturelle Schwächen wie sich überschneidende Organisationen, eine in die Jahre gekommene Arbeitsweise und eine auf Einstimmigkeit beruhende Beschlussfassung in Verbindung mit einer großen Mitgliederzahl ausgehöhlt war. Dies kam in der Auflösung des Berufungsgremiums des Streitbeilegungsmechanismus der WTO und dem Einfrieren des finanziellen Beitrags und dem anschließenden Rückzug der USA aus der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zum Ausdruck. Darüber hinaus wirken sich nationale Ausfuhrbeschränkungen für grundlegende medizinische Güter und persönliche Schutzausrüstungen, auch aus den EU-Mitgliedstaaten, nationaler Egoismus und Versäumnisse bei der Solidarität und der internationalen Zusammenarbeit negativ auf die am stärksten gefährdeten Länder aus und verzögern die Erholung der Weltwirtschaft.

Ein stärker ganzheitlicher Ansatz

1.4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) möchte seine Überlegungen zu einem neuen Modell der multilateralen Beziehungen vorstellen. Er stützt sich dabei auf zahlreiche frühere Vorschläge (zur WTO-Reform, zur Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) u. a.) und unterbreitet neue Lösungen für die Zeit nach COVID-19. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ EWSA-Stellungnahmen REX/509 — *WTO-Reform zur Anpassung an die Entwicklung des Welthandels* (ABl. C 159 vom 10.5.2019), REX/486 — *Die Rolle der Handels- und Investitionspolitik der EU bei der Verbesserung der Wirtschaftsleistung der EU* (ABl. C 47 vom 11.2.2020), REX/500 — *Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU* (ABl. C 227 vom 28.6.2018), NAT/760 — *Reflexionspapier Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030* (ABl. C 14 vom 15.1.2020).

1.5. Diese Überlegungen, die während der Krise angestellt wurden, zielen darauf ab, eine neuartige Zusammenarbeit und mehr Kohärenz bei den von internationalen, supranationalen und zwischenstaatlichen Organisationen getroffenen Entscheidungen in den Bereichen Handel und Investitionen, menschenwürdige Arbeit, soziale Rechte und Menschenrechte sowie Klimawandel anzuregen. Die Länder sollen dadurch veranlasst werden, sich an den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in diesen Organisationen zu halten und Synergien zu fördern, anstatt Schlupflöcher auszunutzen.

1.6. Nach beiden Weltkriegen setzte man auf internationale Organisationen für die Wahrung von Frieden und Wohlstand. Diese globale Gesundheitskrise ist der richtige Moment, die Regeln der Weltordnung zu überdenken und den Geist der Innovation, der in außergewöhnlichen Situationen zutage tritt, ein Stück weit einzubringen.

Eine Auswahl konkreter Vorschläge

1.7. Mehrere Interessenvertreter aus unterschiedlichsten Bereichen (siehe Anhang 1) unterstützten die Berichterstatterin bei der Erarbeitung von Vorschlägen unter Berücksichtigung rechtlicher, politischer und organisatorischer Rahmenbedingungen.

1.8. Diese Vorschläge dienen der besseren Abstimmung zwischen:

- globalen Sozialstandards und Verpflichtungen in Bezug auf Klimawandel und Umweltschutz,
- handelsbezogenen Regelungen und Verträgen über Klimawandel und Umweltschutz, und
- handelsbezogenen Regelungen und globalen Sozialstandards.

1.9. Dazu gehören ein besserer Zugang zum Beobachterstatus, die Finanzierung der Förderung von Studien, die Einrichtung neuer Arbeitsgruppen, eine verstärkte Koordinierung zwischen den Sekretariaten, gemeinsame Richtlinien auf dem Gebiet der Forschung, die Auslegung einiger bestehender Rechtsvorschriften und politische Verpflichtungen.

1.10. Der EWSA ist sich bewusst, dass die Veränderungen auf politischer Ebene ansetzen müssen. Er ist überzeugt, dass die EU als einer der wenigen globalen Akteure mit einer verfassungsrechtlichen Pflicht und einem Mandat für eine verantwortungsvolle Weltordnungspolitik („good global governance“) entscheidende Impulse dazu geben kann, ein effizienteres Gefüge multilateraler Beziehungen von innen mitzugestalten.

2. Die bescheidenen Ergebnisse unserer langjährigen Bemühungen um Kohärenz bei multilateralen Regelungen

2.1. *Ein Appell maßgeblicher Akteure der Zivilgesellschaft*

2.1.1. Viele Interessenvertreter haben wiederholt mehr Kohärenz in der Politikgestaltung internationaler, supranationaler und zwischenstaatlicher Organisationen gefordert.

2.1.2. Im Hinblick auf die Wirtschaft wies die Internationale Handelskammer (ICC) insbesondere darauf hin, dass einer der grundlegenden Konfliktpunkte in der aktuellen Debatte über die Globalisierung die wahrgenommene Diskrepanz zwischen Handels-, Arbeits- und Umweltnormen ist ⁽²⁾.

2.1.3. Auf dem G7-L7-Gipfel im Jahr 2019 wurde ferner erklärt, dass die Weltordnung die aktuellen sozialen Herausforderungen einschließlich des Bedarfs an neuen Qualifikationen besser berücksichtigen muss, um menschenwürdige Arbeit im Einklang mit internationalen Normen sowie die Voraussetzungen dafür zu gewährleisten, dass die Unternehmen Produktivität, höhere Löhne und die Schaffung guter Arbeitsplätze unterstützen (Absatz 3).

⁽²⁾ ICC WTO-Reform, Oktober 2019.

2.2. Bisherige Schritte aus der Vogelschau

2.2.1. Die Komplexität der Globalisierung verstehen

2.2.1.1. Die Vereinten Nationen (VN) spielen eine wichtige Rolle und können als übergeordnete internationale Organisation Regelungen und Normen mit der größten geographischen Reichweite aufstellen. Der EWSA unterstützt deshalb die Reform der Vereinten Nationen, die von einem verfahrens- zu einem ergebnisorientierten Ansatz führen muss. Im September 2015 verabschiedeten die VN 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG), in denen die grundlegendsten Herausforderungen der Menschheit aufgegriffen werden. Obgleich die Nachhaltigkeitsziele nicht rechtlich bindend sind, wird von den Regierungen ebenso wie von den EU-Organen erwartet, dass sie Verantwortung übernehmen und einen eigenen Rahmen für ihre Umsetzung schaffen.

2.2.1.2. 2017 stellte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fest, dass wir *die Globalisierung in den Griff bekommen müssen, aber bisher nicht genau wussten, wie wir dies erreichen können*⁽³⁾. In dem Grundsatzpapier wurden Begleitmaßnahmen (Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Bildung und Qualifikation, soziale und ökologische Verantwortung von Unternehmen) aufgelistet und auf *„die dringende Notwendigkeit [verwiesen], die öffentliche Konsultation und das Engagement von Interessenvertretern der Zivilgesellschaft“* bei den normgebenden Tätigkeiten internationaler Organisationen zu verstärken.

2.2.2. Globale Sozialstandards und multilaterale Handelsregeln: eine verpasste Gelegenheit

2.2.2.1. Unmittelbar nach dem gescheiterten Versuch, eine Sozialklausel in ihr Regelwerk aufzunehmen, stellte die WTO 1996⁽⁴⁾ klar, dass die IAO „für die [grundlegenden Arbeits-]Normen und ihre Formulierung zuständig“ sei. Seither hat die IAO mehrere grundlegende Instrumente angenommen. In Ziffer 5 der Erklärung der IAO von 1998 wird betont, dass „Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und dass diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonstwie verwendet werden dürfen; außerdem darf der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden“.

2.2.2.2. In ihrer Erklärung zum 100. Jahrestag im Jahr 2019 übernimmt die IAO eine Vorreiterrolle, indem sie sich verpflichtet, „ihre Zusammenarbeit mit anderen Organisationen [zu] verstärk[en] und institutionelle Vereinbarungen mit ihnen [zu] entwickel[n], um in Anerkennung der engen, komplexen und wesentlichen Verbindungen zwischen Sozial-, Handels-, Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik die Politikkohärenz bei der Verfolgung ihres am Menschen orientierten Ansatzes für die Zukunft der Arbeit zu fördern“ (Abschnitt IV, Absatz F).

2.2.2.3. Obgleich die IAO und die WTO unabhängig voneinander sind, arbeiten sie dennoch in mehreren Bereichen zusammen und geben insbesondere interessante gemeinsame Veröffentlichungen über Handel und Beschäftigung, über Handel und informelle Beschäftigung, über die soziale Nachhaltigkeit der Globalisierung und über die Bedeutung von Strategien zur Entwicklung von Qualifikationen zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen bei der Nutzung der Vorteile des Handels heraus.

2.2.2.4. Diese Kooperationspolitik überschritt nie die rote Linie der WTO-Ministererklärung von Singapur aus dem Jahr 1996, in der es hieß: „Wir lehnen den Einsatz von Arbeitsnormen zu protektionistischen Zwecken ab und stimmen überein, dass der komparative Vorteil von Ländern, insbesondere von Entwicklungsländern mit niedrigem Lohnniveau, nicht in Frage gestellt werden darf. In dieser Hinsicht stellen wir fest, dass die Sekretariate von WTO und IAO ihre bestehende Zusammenarbeit weiterführen werden.“

2.2.3. Die schrittweise Integration von Klima- und Umweltverpflichtungen in die multilaterale Landschaft

2.2.3.1. Seit 1994, als das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) in Kraft trat, treten die Regierungen regelmäßig zusammen, um die Fortschritte mit Hilfe eines zuverlässigen Systems für Transparenz und Rechenschaftspflicht zu überwachen. Erst Ende 2015 wurde das Übereinkommen von Paris angenommen, das erste umfassende, rechtsverbindliche Abkommen zum Klimawandel. Es schreibt ein System von national festgelegten Beiträgen vor, die zu überwachen sind.

⁽³⁾ <http://www.oecd.org/about/sge/fixing-globalisation-time-to-make-it-work-for-all-9789264275096-en.htm>, S. 9.

⁽⁴⁾ WTO-Ministererklärung von Singapur 1996, Absatz 4.

2.2.3.2. Durch ihren Beobachterstatus im UNFCCC und das Mandat, sich für menschenwürdige Arbeit und einen gerechten Übergang einzusetzen, leistete die IAO wesentliche Beiträge zur Arbeit des verbesserten Forums über die Auswirkungen der Umsetzung von Gegenmaßnahmen (2015–2018). In diesem Forum wurden insbesondere „die nationalen und internationalen Auswirkungen [untersucht], die sich aus der Umsetzung von Strategien, Programmen und Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels ergeben, die von den Vertragsparteien im Rahmen des Übereinkommens, des Kyoto-Protokolls und des Übereinkommens von Paris zur Bekämpfung des Klimawandels ergriffen wurden“.

2.2.3.3. Im Anschluss an eine gemeinsame Absichtserklärung im Jahr 2016 arbeitete die IAO eng mit Mitarbeitern und Experten des UNFCCC zusammen, um das gegenseitige Verständnis zu verbessern: Schulung über die Rolle der sozialen Akteure, Aufbau von Kapazitäten zur Messung der Auswirkungen von Maßnahmen gegen den Klimawandel, regionale Workshops zum gerechten Übergang und ein halbjährlich stattfindendes globales Forum.

2.2.3.4. Das wichtigste Instrument der IAO im Umweltbereich ist ein gemeinsames Konsortium mit UNEP, UNDP, UNIDO und UNITAR, die „Partnership for Action on Green Economy“ (PAGE).

2.2.3.5. Eine Vielzahl von multilateralen Umweltschutzübereinkommen vervollständigt das Bild. Sie werden vorwiegend von den VN verwendet und decken ein breites Spektrum von umweltrelevanten Themen in den Bereichen biologische Vielfalt, Land, Meere, Chemikalien und gefährliche Abfälle oder Atmosphäre ab. Die EU ist Vertragspartei von rund 30 solcher Übereinkommen.

2.2.3.6. Neben dem VN-Netzwerk bietet der WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt ein Forum für Informationsaustausch, Veranstaltungen und Diskussionen über Handel und Nachhaltigkeit (d. h. Kreislaufwirtschaft, freiwillige Initiativen im Bereich Normung, Reform der Subventionen für fossile Brennstoffe, Kunststoffe usw.).

2.2.3.7. Laut WTO-Rechtsprechung können die Mitglieder Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bürger, zum Schutz der Umwelt oder zur Erhaltung der biologischen Vielfalt ergreifen, solange sie festgelegte Kriterien einhalten, um die Konformität mit den WTO-Regeln und -Disziplinen zu gewährleisten. Diese Ausnahmeregelungen, die auf Artikel XX des GATT basieren, gelten als vereinbar, wenn sie verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind. Die Anwendung solcher Maßnahmen darf weder ein „Mittel der willkürlichen oder nicht zu rechtfertigenden Diskriminierung“ noch eine „verschleierte Beschränkung des internationalen Handels“ darstellen.

2.2.3.8. Der Generaldirektor der WTO, Renato Ruggiero, hat auf einer Konferenz in Bonn (9. Dezember 1997) sehr deutlich die Grenzen dessen aufgezeigt, was eine Regierung tun darf und was nicht: „Regierungen können jede Art von Handelsbeschränkung, einschließlich Einfuhr- und Ausfuhrkontingente und -verbote oder die Auferlegung von Steuern oder anderen Abgaben an der Grenze zum Zwecke des Umwelt- oder Ressourcenschutzes in ihrem Zuständigkeitsbereich anwenden — solange die grundlegenden Anforderungen in Bezug auf die Nichtdiskriminierung und möglichst geringe Handelsbeschränkungen erfüllt sind. [...] Was ein Land im Rahmen der WTO-Bestimmungen jedoch nicht darf, ist die Anwendung von Handelsbeschränkungen mit dem Ziel, die Verfahrens- und Herstellungsmethoden — oder andere Richtlinien — seiner Handelspartner zu ändern. Warum? Im Wesentlichen deshalb, weil die Frage der Herstellungs- und Verfahrensmethoden in der souveränen Zuständigkeit jedes Landes liegt“.

2.2.3.9. Diese Begrenzung, die Eingriffe in Verfahrens- und Herstellungsmethoden verhindert, ist ein klares Hindernis für die Schaffung von Anreizen für die Herstellung und den Handel mit langlebigen Gütern.

2.2.4. *Bilaterale Abhilfemaßnahmen für mehr Kohärenz zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Regeln*

2.2.5. *Vor- und Nachteile der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung*

2.2.5.1. In ihren Freihandelsabkommen (FHA) führte die EU Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung ein, um dafür zu sorgen, dass die Liberalisierung von Handel und Investitionen nicht zu einer Verschlechterung der Umwelt- und Arbeitsbedingungen führt.

2.2.5.2. 2017 bekräftigte der Europäische Gerichtshof (EuGH) die „wesentliche Bedeutung“ der Bestimmungen über nachhaltige Entwicklung in einem Abkommen ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017, EU:C:2017:376.

2.2.5.3. 2018 ⁽⁶⁾ forderte der EWSA mehr Ehrgeiz und eine bessere Durchsetzbarkeit der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung, die dasselbe Gewicht wie die Kapitel über wirtschaftliche, technische oder Zollfragen erhalten sollten.

2.2.5.4. 2016 berichtete die IAO ⁽⁷⁾, dass 63 % der Übereinkommen mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen nach 2008 angenommen wurden, was auf eine Beschleunigung hindeutet, und dass an 46,8 % der Freihandelsabkommen mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen die EU, die USA oder Kanada beteiligt waren. Die Referenztexte sind, in absteigender Reihenfolge, die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen aus dem Jahr 1998, das Übereinkommen Nr. 182 (Kinderarbeit), die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung.

3. Neue Denkansätze zur Gestaltung eines neuen Modells multilateraler Beziehungen

3.1. Allgemeine Voraussetzungen

3.1.1. Alle neuen Vorschläge für einen größeren Zusammenhalt sollten vier Prinzipien berücksichtigen:

- **Spezialisierung:** Die Befugnisse der internationalen Organisationen bestehen nur insoweit, als diese ihnen von ihren Mitgliedsstaaten übertragen wurden. ⁽⁸⁾
- **Entscheidungsfähigkeit:** Organisationen haben klare interne Regeln und Prozesse, die es den leitenden Organen (Fachausschüssen oder Generalversammlungen) ermöglichen zu handeln.
- **Transparenz:** Jede funktionelle Änderung, wie etwa die Einführung gemischter Gruppen, neuer Statuten oder gemeinsamer Erklärungen, muss sowohl intern als auch extern transparent kommuniziert werden.
- **Bewertung:** Die Schaffung von Bewertungsmechanismen für die interne Funktionsweise sollte gefördert werden.

3.1.2. Der EWSA befürwortet grundsätzlich eine offenere Kommunikation mit der Zivilgesellschaft und eine Konsultation mit derselben über die Strategien der internationalen Organisationen und fordert die schrittweise Einrichtung ständiger Dialogprozesse. Angesichts seiner Erfahrung ist der EWSA bereit, bei der Einrichtung derartiger Verfahren eine Führungsrolle als Vermittler zu übernehmen. Wie das UNFCCC und die OECD, die einen umfassenden Dialog mit einem breiten Spektrum an Partnern unterhalten, hat auch die WTO kürzlich ihre Kontakte zur Zivilgesellschaft über ihr jährliches öffentliches Forum hinaus ausgeweitet. Diese Kontakte können erheblich zu mehr Effizienz und Demokratie im multilateralen Handelssystem beitragen. Der EWSA ist dankbar für die Unterstützung der Kommission bei der Verstärkung der Stimme der Zivilgesellschaft auf multilateraler Ebene und begrüßt Aktion 6 des jüngsten sechs Punkte umfassenden Aktionsplans der Gruppe von Ottawa ⁽⁹⁾.

3.1.3. Auch die Verhandlungsfähigkeit der Sozialpartner bedarf einer größeren Anerkennung. Die dreigliedrige Erklärung der Sozialpartner auf internationaler Ebene und die Reihe der multinationalen Rahmenabkommen enthalten nützliche praktische Regelungen und Instrumente (Sozialstandards, Beziehungen zu Lieferanten, sozialer Dialog, Kampf gegen Kinder- und Zwangsarbeit).

3.2. Das multilaterale Instrumentarium

Integration der WTO in das VN-System aus funktionaler Sicht

3.2.1. Das System der Vereinten Nationen ist der Tragpfeiler der internationalen Ordnung mit seinem Netz von Sonderorganisationen wie der IAO, der UNESCO, der WHO, dem IWF, der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken. Obwohl Handelsregeln zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen müssen, wurde die WTO als Einzelorganisation geschaffen und steht außerhalb des VN-Systems. Der WTO-Generaldirektor nimmt jedoch zusammen mit allen Generaldirektoren der Sonderorganisationen und anderer wichtiger VN-Gremien am Koordinierungsrat der Vereinten Nationen teil. Der EWSA schlägt vor, dass die WTO dem Koordinierungsrat über jede Errungenschaft des Systems der Handelsregeln Bericht erstattet, die zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele beitragen kann.

⁽⁶⁾ EWSA-Stellungnahme REX/500 — Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU (ABl. C 227 vom 28.6.2018) Ziffer 2.4.

⁽⁷⁾ IAO, *Labour-related provisions in trade agreements: Recent trends and relevance to the ILO*, GB.328/POL/3, Absatz 9.

⁽⁸⁾ Jan Wouters, Cedric Ryngaert, Tom Ruys und Geert De Baere, *International Law: A European Perspective* (Oxford, Hart Publishing, 2018), S. 259.

⁽⁹⁾ Gruppe von Ottawa — Gruppe von WTO-Mitgliedern unter der Führung Kanadas, die sich mit konkreten Herausforderungen für das multilaterale Handelssystem befasst. Erklärung der Gruppe von Ottawa: Focusing Action on Covid-19, Juni 2020.

3.2.2. Der ausdrückliche Verweis auf *nachhaltige Entwicklung* in der Präambel des WTO-Übereinkommens von 1994 muss so verstanden werden, dass er sich auf die Nachhaltigkeitsziele bezieht, die die neue, allgemein anerkannte Verkörperung der Nachhaltigkeit im Völkerrecht darstellen. Die WTO scheint dies bereits zu akzeptieren, da sie sie in ihrem Internetauftritt als „zentrale Voraussetzung für die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung“ bezeichnet.

Erweiterte Verknüpfung einzelner Regelwerke

3.2.3. Strengere Sozial- und Umweltvorschriften

3.2.3.1. 2018 erarbeitete die IAO mehrere Studien über die möglichen Gesamtauswirkungen des Übereinkommens von Paris, über das Thema Ökowende und Qualifikationen⁽¹⁰⁾ bzw. über Qualifikationen für eine grünere Zukunft und die Auswirkungen der Erderwärmung auf die Arbeitsbedingungen⁽¹¹⁾.

3.2.3.2. Der EWSA fordert eine umfassendere Verbreitung dieser Berichte und befürwortet von der Europäischen Kommission finanzierte regionale Workshops in Entwicklungsländern, insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern, den Inselwirtschaften und den weniger stabilen Volkswirtschaften, die sozial am stärksten von den drastischen Auswirkungen der Erderwärmung betroffen sind.

3.2.3.3. 2015 veröffentlichte die IAO *Leitlinien für einen gerechten Übergang hin zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft für alle*. Der EWSA schlägt vor, diese Leitlinien in den Dienststellen der Kommission bei der Festlegung von Normen stärker zu nutzen. Darüber hinaus sollte der IAO-Verwaltungsrat die Aktualisierung dieser Leitlinien auf seine Tagesordnung setzen.

3.2.4. Stärkere Verknüpfung von Handelsregeln und Sozialstandards

3.2.4.1. Im Sinne der Gegenseitigkeit spricht sich der EWSA dafür aus, dass die WTO der IAO den formellen Beobachterstatus in den Sitzungen ihrer wichtigsten Gremien und Ausschüsse gewährt. Neben der offiziellen Beteiligung der IAO an den WTO-Ministerkonferenzen würde dies die Einbindung der IAO in interne WTO-Gremien steigern und könnte dazu beitragen, die Einhaltung internationaler Arbeitsnormen in den WTO-Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (TPRM) zu integrieren. Der EWSA schlägt vor, eine spezielle befristete Arbeitsgruppe, bestehend aus dem WTO- und dem IAO-Sekretariat, einzurichten, die bis Juni 2021 Leitlinien ausarbeiten und vorlegen soll.

3.2.4.2. Darüber hinaus sollte die IAO-Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung angesichts der Auswirkungen von COVID-19 auf die globalen Wertschöpfungsketten erneut eingesetzt werden. Auf der Grundlage seiner Stellungnahme über ein verbindliches UN-Abkommen⁽¹²⁾ tritt der EWSA während des deutschen EU-Ratsvorsitzes für einen wirksamen Regelungsrahmen zur Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte und menschenwürdiger Arbeit in globalen Wertschöpfungsketten ein, der einen europäischen Aktionsplan mit Rechtsinstrumenten und greifbaren Ergebnissen sowie ehrgeizige und wirksame normative Maßnahmen auf globaler Ebene umfasst. Sowohl die IAO als auch die WTO müssen in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich einen Beitrag leisten.

3.2.4.3. Bei der Prüfung regionaler und bilateraler Handelsvereinbarungen, die an Zahl und räumlicher Abdeckung stetig zunehmen, muss der WTO eine neue Rolle im Bereich der arbeitsrechtlichen Bestimmungen zukommen. Da die meisten neuen Freihandelsabkommen arbeitsrechtliche Bestimmungen enthalten, sollte das WTO-Sekretariat diesen neuen Korpus erfassen, vergleichen und überwachen. Diese Überwachungsarbeit könnte sie sich im Rahmen des Aktionsplans der IAO für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten mit der IAO teilen, was eine engere Zusammenarbeit zwischen der IAO und der WTO bedeuten würde.

3.2.5. Stärkere Verknüpfung von Regeln und politischen Strategien zu Handel und Klima

3.2.5.1. Mit einer WTO-Ausnahmeregelung für den Klimaschutz, die bereits in Wissenschaft und Wirtschaft diskutiert wird, könnten „Klimamaßnahmen“ definiert werden: Merkmale, Ziele von allgemeinem Interesse und Kriterien für die Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln. Eine solche Ausnahmeregelung würde es den WTO-Mitgliedern ermöglichen, Klimaschutzmaßnahmen im eigenen Land (Emissionshandelssystem) oder an ihren Grenzen unter der Maßgabe einzuführen, dass diese Maßnahmen kein verdeckter Protektionismus sind.

⁽¹⁰⁾ *World employment social outlook 2018 — Greening with jobs*, IAO, Genf, 2018.

⁽¹¹⁾ *Working on a warmer planet: The impact of heat stress on labour productivity and decent work*, IAO, Genf, 2019.

⁽¹²⁾ EWSA-Stellungnahme REX 518 — *Ein verbindliches UN-Abkommen über Wirtschaft und Menschenrechte* (Abl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9).

3.2.5.2. Eine WTO-Ministererklärung über Handel und Umwelt, in der die Rolle des Handels, der Handelspolitik und des multilateralen Handelssystems bei der Unterstützung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele und anderer gemeinsamer internationaler Umweltverpflichtungen, wie des Übereinkommens von Paris, anerkannt wird, sollte für die 12. Ministerkonferenzen im Jahr 2021 von einer informellen WTO-Arbeitsgruppe vorbereitet werden. Der EWSA bestärkt die Kommission darin, ihre Bemühungen in diese Richtung fortzusetzen.

3.2.5.3. Der EWSA ersucht die Europäische Kommission, ihren Standpunkt zum schrittweisen Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU zu verdeutlichen und jede sich abzeichnende Initiative auf plurilateraler Ebene innerhalb der WTO uneingeschränkt zu unterstützen.

3.2.5.4. Der EWSA ruft zu einer raschen Wiederaufnahme der plurilateralen WTO-Verhandlungen im Hinblick auf ein Abkommen über den Handel mit Umweltschutzgütern auf. Dies sollte unmittelbar mit dem Übereinkommen von Paris verknüpft werden, wie beispielsweise der Vorschlag von Chinesisch-Taipeh 2019 für ein Abkommen über den Handel mit Umweltschutzgütern und -dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Übereinkommen von Paris, das sich auf die Beseitigung von Zöllen auf Waren und Dienstleistungen zur Reduzierung von Kohlendioxidemissionen stützt. *„Die Einführung völlig neuer Verhandlungen wie beim PAEGSA, die darauf abzielen, so aktuell relevante Themen wie Klimawandel und internationale Handelsliberalisierung anzugehen, wird eine entscheidende Errungenschaft für das multilaterale Handelssystem sein“* ⁽¹³⁾.

3.2.5.5. Im Interesse größerer Kohärenz sollten die Sekretariate der multilateralen Umweltschutzübereinkommen Beobachterstatus in einer Vielzahl von WTO-Ausschüssen haben, nicht nur im Ausschuss für Handel und Umwelt (z. B. in den Ausschüssen, die sich mit technischen Handelshemmnissen sowie gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen befassen).

3.2.5.6. Der EWSA empfiehlt die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe für das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, das UNFCCC und die WTO. Sie würde sich mit Treibhausgasemissionen und Fragen des internationalen Handels befassen und Messmethoden oder Kompensationssysteme im Rahmen von Freihandelsabkommen (z. B. durch Aufforstung) erarbeiten. Derartige mit Drittstaaten vereinbarte Kompensationssysteme sollten in den national festgelegten Beiträgen im Rahmen des Übereinkommens von Paris berücksichtigt werden.

4. Beitrag der EU zu einem neuen Modell des nachhaltigen Multilateralismus

4.1. Zur Bekämpfung der Verlagerung von CO₂-Emissionen unterstützt der EWSA einen WTO-kompatiblen CO₂-Ausgleichsmechanismus an den EU-Grenzen, der die Wettbewerbsbedingungen für CO₂-intensive Sektoren einander angleicht ⁽¹⁴⁾. Der EWSA ersucht die Europäische Kommission, mit einem Legislativvorschlag im Frühjahr 2021 an ihrem ursprünglichen Zeitplan festzuhalten. Die jüngste Folgenabschätzung in der Anfangsphase (Fahrplan) zeigte Unterstützung insbesondere aus der Stahl-, der Zement- und Chemieindustrie sowie aus der Strombranche.

4.2. Der EWSA betont die Bedeutung einer umfassenden sozialen und ökologischen Konditionalität für die Empfängerländer im nächsten Allgemeinen Präferenzsystem (APS) (Verordnung (EU) Nr. 978/2012 ⁽¹⁵⁾).

4.3. Strengere Nachhaltigkeitsbestimmungen in Freihandelsabkommen

4.3.1. Die Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Handels- und Investitionsabkommen der EU sollten gestärkt werden:

— Gemäß der Empfehlung des Europäischen Parlaments sollten die Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung beide Partner verpflichten, die wichtigsten internationalen Menschenrechtsinstrumente (d. h. die Internationale Charta der Menschenrechte), die Kernübereinkommen der IAO einschließlich des Übereinkommens über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt sowie das Übereinkommen von Paris und andere internationale Umweltschutzvereinbarungen zu ratifizieren und umzusetzen.

— Der Begleitausschuss Internationaler Handel des EWSA ist der Ansicht, dass in Nachhaltigkeitsprüfungen das „Modell des berechenbaren allgemeinen Gleichgewichts (CGE) [...] ein breiteres Spektrum von Indikatoren umfassen [sollte], mit denen die Auswirkungen auf Menschen- und Arbeitsrechte, Klimawandel, biologische Vielfalt, Verbraucher und ausländische Direktinvestitionen gemessen werden. Eine breitere Palette von Indikatoren und eine größere Offenheit für alternative Modelle sind nötig.“

⁽¹³⁾ Non-Paper JOB/TE/19 vom 19. Januar 2018.

⁽¹⁴⁾ EWSA-Stellungnahme CCMI/167 — Eine konsistente Klima- und Energiepolitik aus Sicht der Industrie (ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 59).

⁽¹⁵⁾ ABl. L 303 vom 31.10.2012, S. 1.

— Der EWSA fordert eine Überarbeitung der Ausschuss-Verfahren, bei denen Handelsrechtsanwälte, aber auch Arbeits-, Klima- oder Menschenrechtsexperten Beschwerden im Rahmen der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung untersuchen könnten. Sollten solche Ausschüsse Verstöße feststellen, sollte ein Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten ausgelöst werden, der die Möglichkeit von Geldstrafen oder Sanktionen sowie Rechtsmittel für die geschädigte Partei vorsieht.

4.3.2. Künftige Freihandelsabkommen der EU sollten einen Verweis auf das Übereinkommen von Paris enthalten und Anreize wie z. B. einen Nullzollsatz für Umweltgüter oder -dienstleistungen bieten. Der CETA-Artikel 22.3, in dem sich die Parteien verpflichten, Wirtschafts- und Handelsströme zu fördern, die zu menschenwürdiger Arbeit und zum Umweltschutz beitragen, sollte mit weiteren Handelspartnern (Neuseeland, Australien) zur Anwendung kommen. In künftigen EU-Freihandelsabkommen sollte zudem die Überwachungsfunktion der nationalen Beratungsgruppen über die Bereiche Umwelt, Beschäftigung und Soziales hinaus ausgeweitet werden.

4.3.3. Jedes Investitionsabkommen, das die EU — insbesondere mit China — aushandelt, muss umfassende Bestimmungen über folgende Bereiche enthalten:

- nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen,
- das Konzept des Vorsorgeprinzips in Bezug auf menschliche Gesundheit, natürliche Ressourcen und Ökosysteme,
- das Prinzip der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Zugangs zu Information und Justiz, und
- das Prinzip der Integration und Wechselbeziehung, insbesondere in Bezug auf die Menschenrechte und soziale, wirtschaftliche und ökologische Ziele.

4.3.4. Die anstehende Ernennung eines Leitenden Handelsbeauftragten der EU wird dazu beitragen, die wirksame Umsetzung von Handelsabkommen, einschließlich der Arbeitnehmerrechte, der Umweltverpflichtungen und der Rolle der Zivilgesellschaft, zu gewährleisten.

4.4. Eine führende Rolle der EU bei der Gestaltung eines neuen Modells multilateraler Beziehungen

4.4.1. Die Europäische Union ist einer der wenigen globalen Akteure mit der verfassungsrechtlichen Pflicht und dem Mandat, „eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“ (Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe h des Vertrags über die Europäische Union (EUV)).

4.4.2. Als Organisation der regionalen Integration ist es der EU jedoch nicht möglich, uneingeschränkt an der Arbeit vieler Gremien, Organe und Organisationen des Systems der Vereinten Nationen mitzuwirken. Sie muss sich vielmehr bei der Verteidigung der Standpunkte und Interessen der Union auf die Mitgliedstaaten verlassen. Mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, in dem sich die EU verpflichtet hat, „sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen [einzusetzen]“ (Artikel 21 Absatz 1 EUV), ist es höchste Zeit, dass die Union zusammen mit ihren Mitgliedstaaten eine integrierte Strategie entwickelt, um eine stärkere Position innerhalb des VN-Systems zu erreichen.

Brüssel, den 16. Juli 2020

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

ANHANG

ABGEHALTENE VORBEREITENDE SITZUNGEN

Name	Organisation/Einrichtung	Aufgabe
Elina BARDRAM	Europäische Kommission	Referatsleiterin Internationale Beziehungen (CLIMA.A.1)
Daniele BASSO	EGB	Berater
John BRYAN	EWSA	Mitglied Gruppe III
Cinzia DEL RIO	EWSA	Mitglied Gruppe II
Dimitru FORNEA	EWSA	Mitglied Gruppe II
Alan HERVÉ	Politikwissenschaften Rennes	Professor für internationales öffentliches Recht
Emmanuel JULIEN	IAO	Stellvertretender Direktor Abteilung Unternehmen
Bernd LANGE	Europäisches Parlament	Vorsitz des INTA-Ausschusses
Jürgen MAIER	Forum Umwelt & Entwicklung	Direktor
Jean-Marie PAUGAM	Französische Regierung	Ständiger Vertreter Frankreichs bei der WTO
Christophe PERRIN	IAO	Direktor Abteilung Multilaterale Zusammenarbeit
Denis REDONNET	Europäische Kommission	Direktor WTO, Rechtsangelegenheiten und Warenhandel (TRADE.DGA2.F)
Lutz RIBBE	EWSA	Mitglied Gruppe III
Victor VAN VUUREN	IAO	Direktor Abteilung Unternehmen
Lieve VERBOVEN	IAO	Direktorin des EU-Büros
Jan WOUTERS	Universität Löwen	Professor für Völkerrecht und Internationale Organisationen