

---

# FAIR PLAY IM WELTHANDEL

FÜR EINE SOZIALDEMOKRATISCHE  
NEUAUSRICHTUNG DER HANDELSPOLITIK

---



Thorsten Schäfer-Gümbel mit Bernd Lange MdEP,  
Matthias Miersch MdB, Sascha Raabe MdB,  
Dirk Wiese MdB, Fabian Bohnenberger,  
Clara Brandi, Herta Däubler-Gmelin,  
Alexander Geiger, Heike Joeßges,  
Florian Moritz, Hubert Schillinger,  
Evita Schmieg, Jochen Steinhilber  
und Johanna Uekermann



## Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>4</b>
<b>Trends: Eine neue handelspolitische Debatte</b> .....	<b>5</b>
<b>Spannungsfelder und Zielkonflikte in der internationalen Handelspolitik</b> .....	<b>7</b>
Zwischen liberalisierten Märkten und demokratischer Entscheidungshoheit .....	7
Zwischen nationaler Kontrolle und vergemeinschafteter EU-Handelspolitik .....	7
Zwischen Globalisierungsgewinner_innen und mehr Wohlstand für alle .....	8
Zwischen multilateraler Regelung und bilateralen Präferenzabkommen .....	8
Zwischen ökonomischen Zielsetzungen und nachhaltiger Politik .....	9
<b>Handelspolitisches Leitbild der deutschen Sozialdemokratie</b> .....	<b>11</b>
<b>Gestaltungsaufgaben</b> .....	<b>12</b>
1. Die handelspolitische Architektur gemeinsam und solidarisch gestalten .....	12
2. Demokratische Prozesse und Transparenz in der Handelspolitik stärken .....	13
3. Gute Arbeitsstandards fördern und durchsetzen .....	14
4. Rechtsstaatlichkeit mit verbindlichen Pflichten für Investoren stärken statt einseitigen Investitionsschutzes .....	16
5. Leistungsbilanzüberschüsse abbauen und Globalisierungsverlierer_innen unterstützen ..	17
6. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit mit einer kohärenten Handelspolitik erreichen ..	18
7. Wertschöpfungsketten stärker in den Fokus nehmen .....	18
<b>Die Autor_innen</b> .....	<b>20</b>

## Zusammenfassung

Handelspolitik berührt den Alltag vieler Menschen – in Deutschland und weltweit. Handelspolitik darf deshalb kein Selbstzweck sein, sondern dient übergeordneten Zielen. Sie muss auf fairen multilateralen Regeln basieren und alle Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen. Dabei unterscheiden sich sozialdemokratische Ansätze grundsätzlich von marktliberalen Überzeugungen darin, dass Handelsbeziehungen politisch gesetzten Regeln folgen müssen.

Unter einem fairen und demokratischen Handelsregime verstehen wir: Dass auf unseren Märkten Güter gehandelt werden, die unter fairen sozialen und ökologischen Bedingungen sowie unter Wahrung der Menschenrechte erzeugt wurden; dass wir die Entwicklungschancen unserer Handelspartner aus dem globalen Süden wahren und verbessern; dass durch Handel Rechte gestärkt und nicht untergraben werden; dass die staatlichen Möglichkeiten zur öffentlichen Daseinsvorsorge bei uns und in den Partnerländern nicht eingeschränkt werden; und dass wir multilateralen Ansätzen den Vorzug geben. Auch die Verfahren zur Aushandlung von Handelsverträgen müssen demokratischer und transparenter werden.

Was wir also brauchen, ist eine neue gestaltungsfähige Handelspolitik, die Vertrauen wieder aufbaut, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärkt und Gerechtigkeit durchsetzt.

Wir wollen deshalb:

- *Demokratische Prozesse und Transparenz in der Handelspolitik stärken*, indem die Kontroll- und Entscheidungsrechte des Europäischen Parlamentes ausgedehnt werden, auch in nationalen Parlamenten handelspolitische Debatten stattfinden, Vertreter\_innen der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft an Verhandlungs- und Umsetzungsprozessen beteiligt und öffentliche Debatten über handelspolitische Ziele befördert werden.
- *Die globalen handelspolitischen Strukturen gemeinsam und solidarisch gestalten*, indem die WTO als Überwachungs-, Durchsetzungs- sowie Streitschlichtungsinstanz gestärkt wird, plurilaterale Abkommen

grundsätzlich als offene Abkommen unter dem Dach der WTO verhandelt werden und bilaterale Verträge zwingend WTO-konform sein müssen.

- *Rechtsstaatlichkeit und verbindliche Pflichten für Investoren stärken*, indem ausländische und inländische Investoren grundsätzlich gleichgestellt werden, einzelne Bereiche wie das Arbeits- und Sozialrecht, die öffentliche Daseinsvorsorge sowie internationale Verpflichtungen, wie z. B. zum Klimaschutz, grundsätzlich von Klagemöglichkeiten ausgenommen sind, sowie Rechte von Unternehmen stärker mit Pflichten verknüpft werden, wie z. B. mit Blick auf Transparenz, die Unterlassung von Steuerflucht und die Einhaltung von Standards.
- *Die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse abbauen*, indem wir z. B. in den kommenden Jahren die Investitionen in Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Digitalisierung und Energiewende deutlich erhöhen.
- *Nachhaltigkeitsstandards fördern und durchsetzen*, indem vor dem Inkrafttreten eines Abkommens die Handelspartner mindestens alle acht Kernarbeitsnormen ratifiziert haben müssen, zivilgesellschaftliche Organisationen in den von der EU eingerichteten Beratungsgruppen vollen Zugang zu Dokumenten haben, ein neuer Streitschlichtungsmechanismus etabliert wird, in dem auch Gewerkschaften die Möglichkeit eingeräumt wird, die vereinbarten Standards einzufordern, sowie Entwicklungsländern positive Handelspräferenzen gewährt werden, wenn Produkte nachhaltig hergestellt werden.

## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Zehntausende gingen vor zwei Jahren auf die Straße. Zahlreiche Bürgerbriefe und Anrufe gingen in den Büros der Parteien ein. Die SPD richtete einen eigenen Parteikonvent aus. Alles Ergebnis eines breiten Protestes von Bürgerinnen und Bürgern, die gegen TTIP mobilisierten. Lieferketten und ILO-Kernarbeitsnormen entwickelten sich genauso zum täglichen Vokabular wie Chlorhühner und Schiedsgerichte. Seitdem ist viel passiert. In nur kurzer Zeit hat sich die handelspolitische Debatte durch die Eskapaden von Donald Trump stark gewandelt. Mit seiner auf Abschottung zielenden »America first«-Politik forciert Trump Handelskonflikte und schürt neue (und alte) Feindbilder. Damit werden Krisen heraufbeschworen, die das regelbasierte globale Handelssystem in seiner Existenz bedrohen. Er sendet zudem ein verheerendes Signal an die internationale Staatengemeinschaft, globale Herausforderungen lieber egoistisch im Alleingang anzugehen.

Deutschland hingegen ist wie kaum ein anderes Land auf offene Märkte und eine funktionsfähige globale Wirtschaft angewiesen. Doch das internationale Handelssystem ist auch jenseits des Streits mit Washington reformbedürftig. Die letzte große Verhandlungsrunde, die 2001 gestartete »Doha-Runde« ist gescheitert. Einen Konsens unter allen 164 Mitgliedern der WTO herzustellen, scheint derzeit unmöglich. Wir benötigen daher Ideen, wie eine progressive Handelspolitik aussehen kann und unter dem Dach der Welthandelsorganisation Fortschritte erzielt werden können.

Denn nicht nur zwischen den Staaten wird ein Konsens schwieriger. Auch innerhalb Europas und unseres Landes wird Handel, der allein marktradikalen Paradigmen folgt, zu Recht kritisiert. Zu lange wurde nur die Sonnenseite des Handels gesehen, während die Verlierer in den Debatten ignoriert wurden. Dieses Versäumnis muss sich vor allem die Politik ankreiden. Intransparente Aushandlungsprozesse und der Einfluss von Konzernen waren ebenso Gegenstand der Debatte wie die Frage, was mit Blick auf öffentliche Daseinsvorsorge oder Verbraucherstandards heute überhaupt Gegenstand von Handelsverträgen sein soll. Seitdem ist allen klarer geworden: Handelspolitik muss viel stärker öffentlich thematisiert und debattiert werden.

Vertrauen in eine transparente und demokratische Gestaltung von Handelspolitik können wir nur dann wieder aufbauen, wenn wir klare Positionen einnehmen und die Diskussionen über die strittigen Fragen in der Gesellschaft und in den Parlamenten führen und verbindliche Regeln setzen, an die sich die Märkte zu halten haben. Um Handelspolitik aktiv gestalten zu können, muss Deutschland aber auch Vertrauen nach außen weiter aufbauen, indem es beispielsweise die Kritik vieler unserer Partnerländer an den enormen Leistungsbilanzüberschüssen ernst nimmt.

Für uns als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ist gerechte Handelspolitik ein wichtiger Baustein zu einer fairen, globalen Welt. Angesichts der genannten Herausforderungen brauchen wir eine programmatische Grundlage für unser Handeln auf allen politischen Ebenen. Diese Publikation soll das bieten. Sie wurde mit Fachleuten aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft erstellt. Sie formuliert Gestaltungsaufgaben, die wir daraus für eine sozialdemokratische Handelspolitik ableiten, und skizziert, welche Grundzüge eine faire und gerechte Handelspolitik auszeichnen und welche Prioritäten sie setzen sollte. Wir verstehen dieses Papier als einen Beitrag zur Diskussion über die Gestaltung internationaler Handelspolitik, aber auch als Handreichung für Entscheiderinnen und Entscheider in Parlamenten, Regierung und Zivilgesellschaft. Wir wollen Orientierung bieten.

Bedanken möchte ich mich bei allen, die an diesem Papier direkt mitgewirkt haben, sowie bei den zahlreichen Expertinnen und Experten, die diese Arbeit mit fachlichem Input unterstützt und bereichert haben. Mein herzlicher Dank geht an die Friedrich-Ebert-Stiftung, besonders an Jochen Steinhilber und Alexander Geiger, die mit viel Elan, Argumenten und Motivation dieses Ergebnis vorgebracht haben.

Ich wünsche Ihnen viel Freude bei der Lektüre und hoffe, Sie können daraus wertvolle Erkenntnisse für Ihre Arbeit mitnehmen.

*Herzliche Grüße – Thorsten Schäfer-Gümbel*

## Trends: Eine neue handelspolitische Debatte

Das Paradigma offener internationaler Märkte und des freien Waren- und Kapitalverkehrs ist durch die Folgen der Finanzkrise unter Legitimationsdruck geraten. Betraf dies zunächst nur die Finanzmärkte selbst, steht mittlerweile auch das internationale Handelsregime in der Kritik. In Deutschland und Europa wurde die Politik von der Vehemenz und der Breite der Kritik überrascht. Das gilt auch für die Sozialdemokratie.

Heute wird der Freihandel zunehmend kritisch hinterfragt. Denn er kommt keineswegs immer allen zugute, sondern produziert neben Gewinner\_innen auch Verlierer\_innen. Politische Entscheidungen, die mit offenen Märkten und internationalem »Standortwettbewerb« gerechtfertigt werden – wie Lohnzurückhaltung, Sozialabbau und Steuerwettbewerb –, tragen zu wachsender Ungleichheit bei. Aufgrund der ökonomischen und sozialen Verwerfungen erhielten nationalistische Kräfte Zulauf. Werden die Probleme nicht angegangen, besteht die Gefahr, dass auch (rechts)populistische Parteien und Bewegungen weiter an Stärke gewinnen werden.

Die Kritik weiter Teile der Zivilgesellschaft richtet sich vor allem gegen die heute üblichen »tiefen« Freihandelsabkommen, die über den traditionellen Abbau von Zöllen weit hinausgehen. Insbesondere die Verhandlungen über das TTIP-Abkommen mit den USA, aber auch das CETA-Abkommen mit Kanada, haben in Deutschland eine starke Mobilisierung ausgelöst. Beklagt wird nicht nur die Intransparenz der Aushandlungsprozesse. Kritiker\_innen befürchten tiefe Eingriffe in die demokratische Entscheidungsautonomie der Nationalstaaten, ein Übergewicht der Interessen grenzüberschreitend tätiger Unternehmen zu Lasten anderer wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele und damit insgesamt einen Abbau von Demokratie und Rechtsstaat. Diese Kritik wird auch von der Sozialdemokratie und ihren Partnern, etwa den Gewerkschaften, weitgehend geteilt.

Skandale wie der Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch im Jahre 2013 und die Brände in anderen Textilfabriken haben nicht nur das Problem mangelnder Unternehmensverantwortung entlang der globalen Lieferketten aufgeworfen, sondern allgemein die Stärkung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards in internati-

onalen Handelsverträgen wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Zudem wird die Frage neu diskutiert, ob und inwieweit die jetzige Handelsordnung den Interessen und Bedürfnissen auch der Entwicklungsländer gerecht wird. Mit Blick auf die EU-Handelspolitik gilt es, entwicklungspolitische Zielsetzungen nicht kurzfristigen kommerziellen Interessen zu opfern. Die wirtschaftliche und Exportstärke Deutschlands und der EU darf nicht zulasten schwächerer Länder gehen. Außerdem muss mit Blick auf die zunehmende globale Migration gefragt werden, wie Handelspolitik künftig zu gestalten ist, um langfristig auch zur Verbesserung der Situation ärmerer Länder und insbesondere unserer Nachbarregion Afrika beizutragen.

Und schließlich sind die Kontroversen auch eine Folge der fundamentalen Veränderungen in der Arbeits- und Wirtschaftswelt. Nach der bereits fortgeschrittenen Aufspaltung von Produktionsprozessen entlang globalisierter Wertschöpfungsketten treibt nun die Digitalisierung einen Wandel voran, der auch die Handelswelt grundlegend verändert. Dabei müssen die gegenwärtigen Handelsregeln, die noch im Zeitalter vor der Einführung des Internets geschrieben wurden, an die neuen Entwicklungen angepasst werden. Vor allem im Bereich des extrem schnell wachsenden, grenzüberschreitenden Internethandels sowie der über digitale Plattformen grenzüberschreitend angebotenen Dienstleistungen gibt es zahlreiche neue Herausforderungen, für die ein rechtlicher Rahmen durch zwischenstaatliche Vereinbarungen gefunden werden muss. Für welche Fragen Handelsabkommen dabei der richtige Ort sind, muss Teil der Debatte sein. Sicherzustellen ist jedenfalls unter anderem, dass die zu vereinbarenden Regeln nicht die Marktmacht einiger weniger digitaler Giganten weiter zementieren, sondern den Wettbewerb fördern und den Staaten genügend Handlungsspielräume für Auf- und Ausbau einer eigenen Digitalwirtschaft eröffnen, um so die wachsende digitale Kluft zu schließen. Zu den weiteren Herausforderungen zählen auch die angemessene Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen der Internetunternehmen und der Kampf gegen das Entstehen neuer prekärer Arbeitsverhältnisse unter den Bedingungen der »Gig-Ökonomie«. Neue Handelsregeln für die digitale Ökonomie dürfen dabei nur auf der Grundlage der Stärkung

digitaler Bürger\_innenrechte und mit klaren Regeln zum Datenschutz diskutiert werden.

Auch die Auseinandersetzungen über internationale Handelsungleichgewichte halten an. Auf europäischer und globaler Ebene wird Deutschland für seine Außenhandelsüberschüsse heftig kritisiert. Dabei geht es nicht um Exporte per se, sondern darum, dass Deutschland seine Ausfuhren massiv ausgeweitet hat, ohne im selben Ausmaß von seinen Handelspartnern wiederum mehr Güter und Dienstleistungen zu beziehen. Die Leistungsbilanz der viertgrößten Volkswirtschaft weist deshalb einen seit Jahren anhaltend hohen und weiter steigenden Überschuss aus. Nach Ansicht der Kritiker\_innen schafft und sichert sich Deutschland damit in Krisenzeiten Arbeitsplätze zulasten seiner Handelspartner, entzieht der globalen Wirtschaft die dringend benötigte Nachfrage und erschwert den Schuldenabbau der Defizitländer, statt diesen zu unterstützen. Dies macht die Weltwirtschaft weiterhin krisenanfällig.

Der Aufstieg großer Schwellenländer, vor allem Chinas, veränderte nicht nur Handelsströme, sondern auch das internationale Machtgefüge einschneidend. Das von US-Präsident Trump unmittelbar nach Amtsübernahme aufgekündigte Handelsabkommen TPP war der Versuch der Vorgängerregierung, den US-Einfluss in Asien zu sichern sowie auf diese Weise aus US-Sicht wichtige Standards, die in der WTO gegen den Widerstand der Entwicklungsländer nicht durchsetzbar sind, international zu verankern. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgte auch TTIP, dessen Verhandlung seit der Amtsübernahme der neuen US-Administration auf Eis liegt. In dem Maße, in dem die Handelspolitik unter Trump auf rein zwischenstaatliche anstelle von regionalen und multilateralen Abkommen setzt und die USA als Gestaltungsmacht internationaler Kooperationsregime ausfällt, entsteht international ein politisches Vakuum, das ausgefüllt werden wird.

In Deutschland, das stärker als andere Länder vergleichbarer Größe in die internationale Arbeitsteilung integriert ist, hängen viele qualitativ hochwertige und gut bezahlte Arbeitsplätze vom Außenhandel ab. Offene Märkte sind deshalb ein fundamentales Interesse Deutschlands.

Über dieses Interesse an der Offenhaltung der bereits heute weitgehend liberalisierten Märkte hinaus muss eine fortschrittliche Handelsstrategie Antworten auf folgende Fragen finden:

a) Sollen bisher nicht oder nur teilweise dem Marktprinzip unterworfenen Bereiche weiter geöffnet werden? Welchen Zielen und welchen Interessen soll dies dienen? Wie können die Bedingungen dafür aussehen?

b) Vereinbarungen über Harmonisierung oder die (gegenseitige) Anerkennung von Standards und Regulierungen sollen Handelskosten senken bzw. faire internationale Wettbewerbsbedingungen gewährleisten. Welche Standards und Regulierungen u.a. des Gesundheits-, Umwelt-, Verbraucherschutzes, bei Löhnen und Arbeitsbedingungen, der Korruptionsbekämpfung und der Bekämpfung von Steuervermeidung sollen künftig Gegenstand von Handelsverträgen werden und welche nicht? Welche neuen Kooperations- und Vertragsformen (z.B. sog. »Living Agreements«) könnten hierbei eine Rolle spielen?

c) Lässt sich die zunehmende Ungleichheit bzw. die Entstehung größerer Gruppen von »Globalisierungsverlierer\_innen« in mittleren und ärmeren Bevölkerungsschichten infolge weiterer Marktöffnung sowohl in reichen als auch in armen Ländern künftig vermeiden, und wenn ja, wie?

d) Unterstützt die Handelspolitik das globale Ziel einer nachhaltigen sozialen und ökologischen Entwicklung für die ganze Menschheit im Einklang mit der Agenda 2030 und den Nachhaltigkeitszielen (SDG)? Wie tut sie dies?

Und e) Wie lässt sich erreichen, dass der Welthandel weiterhin multilateralen Regeln folgt und ein starkes *und* faires Handelssystem künftig auch die Rechte ökonomisch schwacher Länder sichert?

Aus sozialdemokratischer Sicht ist diese Übergangssituation eine Chance. Sie besteht darin, Handelspolitik im Zuge einer ehrlichen Bestandsaufnahme und vor dem Hintergrund des sozialdemokratischen Werte- und Zielkanons neu zu denken und politisch mitzugestalten.

## Spannungsfelder und Zielkonflikte in der internationalen Handelspolitik

### Zwischen liberalisierten Märkten und demokratischer Entscheidungshoheit

Eine große handelspolitische Herausforderung besteht darin, demokratische Gestaltungsspielräume zu erhalten und zu erweitern und das Primat der Politik zu gewährleisten. Zölle haben nach mehreren weltweiten Liberalisierungsrunden in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung verloren, der durchschnittliche Zoll auf Fertigwaren innerhalb der OECD liegt inzwischen unter drei Prozent. In den Verhandlungen geht es deshalb heute vor allem um Vereinbarungen über innerstaatliche Regeln wie technische, Gesundheits- oder Arbeitsstandards, Wettbewerbsregeln oder öffentliche Ausschreibungen. Die bislang meist intransparenten Verhandlungsrunden bergen die Gefahr, dass sich Eigeninteressen von Unternehmen – etwa Marktzugang, Kostenersparnis, Investitionsschutz – bei Zielkonflikten gegenüber denen von Konsumenten und Beschäftigten durchsetzen. Kritiker\_innen befürchten zudem beträchtliche Eingriffe in die demokratische Entscheidungsautonomie der Nationalstaaten.

Die Herausforderung liegt insbesondere darin, eine sinnvolle Annäherung von Standards und eine regulatorische Kooperation mit internationalen Handelspartnern zu ermöglichen, zugleich jedoch zu gewährleisten, dass demokratische Grundsätze beachtet, angewendet und nicht unterhöhlt werden. Handelsverträge dürfen der gesellschaftlichen und politischen Debatte nicht entzogen werden.

### Zwischen nationaler Kontrolle und vergemeinschafteter EU-Handelspolitik

Die Handelspolitik ist eines der wenigen, fast vollständig vergemeinschafteten Politikfelder der Europäischen Union. Diese bereits in den Gründungsverträgen definierte Zuständigkeit wurde nach Vollendung der Zollunion schrittweise auf die Europäische Gemeinschaft übertragen. Seitdem besitzt die Gemeinschaft die Zuständigkeit für den Warenhandel; diese wurde mit dem Vertrag von Nizza im Dezember 2000 u.a. auf den Handel mit Dienstleistungen ausgeweitet. Deutschland kann also

nur innerhalb der EU über von der Europäischen Kommission vorgeschlagene handelspolitische Maßnahmen entscheiden. Der Einfluss der nationalen Regierungen muss daher in den entsprechenden Ratsgremien geltend gemacht werden. Den nationalen Parlamenten kommt die Aufgabe zu, ihre jeweiligen Regierungen zu mandattieren und zu kontrollieren, beispielsweise über speziell hierfür eingerichtete Handelsausschüsse, etwa nach dem Vorbild des dänischen Parlaments. Gestärkt wurde diese demokratische Kontrolle der Europäischen Handelspolitik durch den Vertrag von Lissabon (2009), der dem Europäischen Parlament erhebliche zusätzliche Mitsprachemöglichkeiten einräumt. Das EP begleitet nun die Verhandlungen über Handelsverträge und muss ihnen am Ende zustimmen, damit sie in Kraft treten können.

Die vielschichtige, teils sehr komplexe Verschränkung von nationalen und EU-Zuständigkeiten in unterschiedlichen Themenfeldern birgt zusätzliche Herausforderungen für eine aktive Gestaltung der Handelspolitik, etwa die Frage nach der Handlungsfähigkeit der EU als Staatenverbund. Größere Klarheit bringt das Urteil des EuGH (anlässlich eines möglichen Vertrages mit Singapur) zur Kompetenzverteilung in Handelsverträgen. Für weite Teile eines Handelsabkommens sieht der EuGH eine ausschließliche Zuständigkeit bei der EU. Nur für zwei Bereiche erkennt er eine gemischte Kompetenz von EU und Mitgliedstaaten: für Portfolioinvestitionen sowie für die in der öffentlichen Diskussion besonders umstrittene Investor-Staat-Streitschlichtung. Dies könnte zukünftig dazu führen, dass Abkommen »aufgesplittet« werden in einen Hauptteil in ausschließlicher Zuständigkeit der EU, und einen kleineren »gemischten« Teil, welcher auch von allen 28 Mitgliedsstaaten der EU ratifiziert werden muss. Möglich ist aber auch, dass in bestimmten Fällen künftig ganz auf ein Investitionsschutzkapitel verzichtet wird. Diese konsequente Umsetzung des Singapur-Urteils muss Hand-in-Hand mit einem gesteigerten Bewusstsein für die Aufgaben, Zuständigkeiten und Möglichkeiten zur Einflussnahme des Europäischen Parlaments und des Bundestags einhergehen.

Während die EU-Kommission für die Aushandlung von Handelsabkommen zuständig ist, obliegt die Gestaltung und Umsetzung der flankierenden Politikmaßnahmen

den Mitgliedstaaten. Begleitet werden muss Handelspolitik etwa durch die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, durch Struktur- und Umverteilungspolitik sowie durch die Außenwirtschaftsförderung, um negative Wirkungen der Öffnung eigener Märkte zu vermeiden oder zumindest abzumildern und die neuen Chancen durch Handelsabkommen auch nutzen zu können.

### Zwischen Globalisierungsgewinner\_innen und mehr Wohlstand für alle

Die unregulierte ökonomische Globalisierung führte zu einer wachsenden Einkommens- und Vermögenskonzentration bei Kapital- und Vermögensbesitzer\_innen bzw. den Spitzenverdiener\_innen, auf die ein überproportional großer Anteil der »Globalisierungsgewinne« entfällt – dies gilt sowohl in wirtschaftlich starken Exportländern wie Deutschland als auch in Entwicklungs- und Schwellenländern. So entstand in den letzten Jahrzehnten eine globale Elite der Globalisierungsgewinner\_innen, die »one percent«, deren Einfluss auch auf die politischen Instanzen und demokratischen Institutionen stetig wächst. Den Unternehmen wurde es erheblich erleichtert, im Ausland zu investieren. Dies hat die Verhandlungsmacht von Unternehmen gegenüber Arbeitnehmer\_innen und Gewerkschaften gestärkt, sodass Abwanderungsdrohungen disziplinierend auf die Nationalstaaten wirken. Im »Standortwettbewerb« und zur »Erhaltung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit« sehen sie sich gezwungen, dem herrschenden makroökonomischen Politikverständnis zu folgen.

So zählen in den reichen Ländern vor allem geringer qualifizierte Arbeitnehmer\_innen – der Lohnkonkurrenz aus Niedriglohnländern in besonderem Maße ausgesetzt – zu den Verlierer\_innen. In den letzten Jahrzehnten stagnierten die Realeinkommen in vielen OECD-Ländern, so auch in Deutschland; in einigen gingen sie sogar absolut zurück. Dies trifft selbst dann noch zu, wenn man die Vorteile auf Verbraucher\_innenseite durch billigere Importe berücksichtigt. Wo unter dem Druck internationaler Billigkonkurrenz ganze Industriezweige betroffen sind, leiden häufig auch ganze Regionen unter dem erzwungenen Strukturwandel und werden von der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes abgehängt.

Auch in armen Ländern und Schwellenländern kommen Globalisierungsgewinne längst nicht allen Menschen

zugute. Starke absolute Einkommenszuwächse erzielt vor allem eine dünne Oberschicht traditioneller, aber auch neuer Eliten. Hinzu kommt, vor allem in den großen Schwellenländern sowie in Ost- und Südostasien, eine neue globale Mittelklasse, die gegenüber einem niedrigen Ausgangsniveau starke relative Einkommenszuwächse verzeichnen konnte. Auch wenn inzwischen viele Länder eine wachsende Mittelschicht aufweisen, ist das Problem nicht gelöst, dass noch immer viele Menschen am Rande des Existenzminimums oder darunter leben müssen und von wirtschaftlicher Öffnung nicht profitieren können.

Dies unterstreicht die Notwendigkeit, Globalisierungsprozesse einerseits stärker durch internationale Regeln zu steuern und andererseits durch die einzelstaatliche Politik zu begleiten. Die Politik muss ihre Gestaltungsmöglichkeiten und die der Gewerkschaften wieder stärken – durch internationale Abstimmung in Gremien wie ILO, UNCTAD, WTO und G20 ebenso wie im Rahmen von Handelsabkommen, beispielsweise durch die Einbeziehung von Arbeitsstandards. Idealerweise muss – unter Berücksichtigung des Entwicklungsniveaus der verschiedenen Länder – Wettbewerbsgleichheit bei Arbeitnehmer\_innenrechten und Standards auf hohem Niveau angestrebt werden, damit der Wettbewerb nicht über Löhne und Arbeitsbedingungen, sondern über Innovation, Qualität und Produktivitätsfortschritte ausgetragen wird.

### Zwischen multilateraler Regelsetzung und bilateralen Präferenzabkommen

Grundsätzlich bildet das in der Welthandelsorganisation (WTO) kodierte internationale Regelwerk für den grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen die Grundlage für den internationalen Handel. In der WTO hat jedes der derzeit 164 Mitgliedsländer eine Stimme, und es wird konsensual entschieden. Als einzige internationale Organisation verfügt sie über einen viel beachteten Streitbeilegungsmechanismus, der von ihren Mitgliedern genutzt und dessen Schiedssprüche zu einem großen Teil befolgt und umgesetzt werden. Während das Verfahren zur Schlichtung von Handelsstreitigkeiten bislang als wichtigster Erfolg der WTO gilt, ist die WTO als Forum zur weiteren Liberalisierung des Handels und Integration der Märkte schon seit vielen Jahren in der Krise. Die Dynamik der multilateralen Verhandlungen hat sich seit den 2000er Jahren völlig verändert.



Bis dahin haben vor allem EU und USA die Gespräche dominiert. Der wachsende Einfluss von Entwicklungsländern und aufstrebenden Wirtschaftsmächten machte die Interessenunterschiede innerhalb der WTO seit ihrer Gründung immer deutlicher. Die 2001 ins Leben gerufene Doha-Entwicklungsrunde, die erste multilaterale Verhandlungsrunde unter der Ägide der WTO, kam mit ihrer komplexen Verhandlungsagenda schon nach kurzer Zeit ins Stocken. Der ursprünglich bei den Verhandlungen verfolgte Ansatz, dass Regeln nur gemeinsam im Gesamtpaket verabschiedet werden (»single undertaking«), ist de facto bereits seit Längerem aufgegeben worden. Stattdessen wird inzwischen inkrementell verhandelt und nach Lösungen zu Einzelthemen aus dem Doha-Verhandlungsmandat gesucht, wobei das 2013 in Bali beschlossene und Anfang 2017 in Kraft getretene Abkommen zur Handelserleichterung (»Trade Facilitation Agreement«) das einzige Abkommen von Gewicht darstellt, welches zu deutlichen Erleichterungen und Kosteneinsparungen im grenzüberschreitenden Handel führen wird. Der darüber hinausgehende Versuch, sogenannte »neue Themen« wie z. B. digitaler Handel auf die Verhandlungsagenda zu setzen, ist bisher am Widerstand einer Reihe von Entwicklungsländern gescheitert, die als Voraussetzung dafür auf einem Abschluss der Doha-Runde bestehen. Mit dem amerikanischen Präsidenten Trump ist das multilaterale System auf andere und neue Weise stark unter Druck geraten.

Wegen der Blockade in der WTO und des Drucks starker Handelsmächte hat sich der Trend zu bilateralen und regionalen Handelsverträgen, das heißt zu Präferenzabkommen, verstärkt. Mittlerweile sind knapp 300 solcher Abkommen bei der WTO registriert und in Kraft. Dafür gibt es pragmatische Gründe: Bilateral oder für eine kleine Gruppe von Staaten mit gemeinsamen Interessen ist es leichter als im multilateralen Kontext möglich, Ergebnisse zu erzielen und auch innovative handelspolitische Regelungen zu entwerfen. Vor allem Regelungen, die technisch kompliziert sind, gleichzeitig andere Politikfelder tangieren und stark in die Handlungsautonomie der Staaten eingreifen, erfordern ein Maß an gegenseitigem Vertrauen, das auf multilateraler Ebene derzeit nicht existiert. Grundsätzlich bergen jedoch alle exklusiven Regelungen, an denen nur wenige Länder mitarbeiten, die Gefahr, nichtbeteiligte, aber davon indirekt betroffene Länder zu benachteiligen. Andererseits können regional oder »plurilateral« ausgehandelte Handelserleichterungen wiederum auch Dritten zugutekommen, sofern

die Vertragsstaaten nach dem Meistbegünstigungsprinzip die vertraglich vereinbarten Handelserleichterungen ohne Gegenleistungen auch Drittländern gewähren oder zumindest die Möglichkeit zum nachträglichen Beitritt offen lassen.

Auch wenn der Trend zu neuen bilateralen und regionalen Abkommen allein schon aus geoökonomischen und machtpolitischen Gründen ungebrochen bleiben dürfte, bleibt es weiterhin eine zentrale handelspolitische Aufgabe ein regelgebundenes, Machtasymmetrien stärker ausbalancierendes multilaterales Handelssystem zu erhalten und zu stärken. Dies liegt nicht nur im Interesse der vielen kleinen Länder, und vor allem von Entwicklungsländern, die multilateral wegen des Konsensprinzips in einer ungleich besseren Verhandlungsposition sind. Es ist auch die Voraussetzung dafür, dass es nicht zu einer neuen Fragmentierung heute global verbundener Wirtschaftsräume kommt und Handelsstreitigkeiten weiterhin in einer grundsätzlich fairen und objektiv nachvollziehbaren Weise beigelegt werden können. Allerdings zeichnet sich angesichts der vorhandenen Blockaden inzwischen deutlich ab, dass neue Themen künftig stärker von Koalitionen gleichgesinnter Staaten vorangetrieben und meist in Abkommen münden werden, an denen sich (zunächst) nicht alle WTO-Mitglieder beteiligen. Schwierigkeit und Herausforderung wird es sein, diese so auszugestalten, dass sie dem WTO-Regelwerk gehorchen, andere Länder nicht benachteiligen, einen späteren Beitritt ermöglichen und so Ausgangspunkt für spätere multilaterale Regelungen sein können.

### Zwischen ökonomischen Zielsetzungen und nachhaltiger Politik

Fragen sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit oder kultureller Vielfalt spielen bei der konkreten Ausgestaltung von Handelspolitik bisher nur eine marginale Rolle, wenn überhaupt. Die starke Orientierung an rein ökonomischen Kriterien schafft Konflikte mit anderen gesellschaftlichen Zielen und gefährdet sie.

Mit den 2015 von den Vereinten Nationen in New York verabschiedeten Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals; SDGs) hat sich die Staatengemeinschaft ein gemeinsames übergeordnetes Rahmenwerk geschaffen. Die Nachhaltigkeitsziele verpflichten alle Akteure – Staaten, Institutionen und

Einzelne –, durch kohärente Politiken zu ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit beizutragen. Handelspolitik sollte diese Ziele befördern.

Die Nachhaltigkeitsziele halten dazu an, die verschiedenen Dimensionen von Entwicklung als gleichrangig zu betrachten und miteinander in Einklang zu bringen. Dazu gehört auch, das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit in allen Politikfeldern zu berücksichtigen und politische Entscheidungen einer gendersensiblen Betrachtung zu unterziehen. Dies muss für die EU-Handelspolitik bedeuten, vorhandene Instrumente besser anzuwenden oder neu auszugestalten. Beispielsweise werden zwar für alle EU-Handelsabkommen Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen erstellt, doch spielen sie gegenwärtig politisch keine große Rolle. Auch im Rahmen der Allgemeinen Handelspräferenzen für Entwicklungsländer werden noch zu wenige Anreize für eine sozial und ökologisch nachhaltige sowie geschlechtergerechte Politik gesetzt.

Zwar sind die Beziehungen zwischen Handelspolitik und Migration sehr komplex und lassen in der Regel keine einfachen Erklärungen für Migrationsbewegungen zu. Dennoch gilt es Ansatzpunkte zu finden, mit denen sich mögliche negative Wirkungen der Handelsliberalisierung, die Menschen zur Migration drängen könnten, künftig vermeiden lassen. Zugleich sind solche Möglichkeiten, die positive Wirkungen von Abkommen verstärken, stärker zu nutzen, um z. B. die Beschäftigung in den Partnerländern zu steigern.

Die Nachhaltigkeitsziele konsequent zu verfolgen würde insgesamt dazu beitragen, bestehende Widersprüche in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zumindest abzubauen – dies betrifft beispielsweise die Fischerei- und Agrarsubventionen der EU. Für nationale Politikziele wie den Aufbau eigener Industrien oder die Setzung von Standards fordern die Nachhaltigkeitsziele zudem mehr Handlungsspielraum. Dies sollte für ärmere Länder beispielsweise bedeuten, dass sie durch partielle Import- und Exportbeschränkungen oder Subventionen gezielt – im Rahmen der WTO-Regeln – industriepolitisch aktiv werden dürfen und nationale Handlungsspielräume über bilaterale Freihandelsabkommen nicht zu stark

eingeschränkt werden. Notwendig ist auf jeden Fall, das die ärmsten Länder belastende Ungleichgewicht im Welthandel zu korrigieren, wie in der WTO-Ministererklärung von 2001 bereits anerkannt.

Nachhaltigkeit darf aber nicht nur im zwischenstaatlichen Handel das oberste Kriterium sein. Denn zunehmend bestimmen Liefer- und Wertschöpfungsketten innerhalb transnational organisierter Unternehmens- und Produktionsnetzwerke die globale Ökonomie und damit die weltweiten Handelsströme. Die Regeln, die einen Rahmen für soziale und ökologische Nachhaltigkeit in globalen Produktionsprozessen setzen müssen, halten mit der Geschwindigkeit sich wandelnder Produktionsformen bislang nicht Schritt. Die bloße Integration eines Landes in eine globale Lieferkette, das heißt die Beteiligung an der Fertigung eines Teils des Endprodukts, sagt weder etwas über die Qualität der Wertschöpfung noch über den Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung aus. Obwohl asiatische Länder noch am ehesten von der Einbindung in internationalen Handel profitieren, sind auch sie oftmals in Produktionsprozesse eingebunden, die ihnen kaum Wertschöpfung erlauben. Häufig sind die Produzenten einem starken Wettbewerbsdruck innerhalb des eigenen Landes aber auch mit ihren Nachbarstaaten ausgesetzt; schlechte Löhne und unmenschliche Arbeitsbedingungen sind dann oft die Folge. Verursacht ist dies einerseits durch scharfen Wettbewerb zwischen internationalen Konzernen, Markenherstellern und großen Handelsketten und andererseits durch ein starkes Machtgefälle innerhalb von Wertschöpfungsketten, das es erlaubt, Zulieferern die Preise zu diktieren. Diese wiederum sehen sich gezwungen, ihre Produktion immer weiter zu verbilligen, beispielsweise durch das Senken der Arbeitsstandards in ihren Produktionsstätten. Den Preis zahlen die Beschäftigten. Vor allem Länder Subsahara Afrikas dagegen sind kaum in industrielle Wertschöpfungsketten eingebunden.

Eine nachhaltige Handelspolitik muss dazu beitragen, weniger die Macht und den Reichtum der ohnehin einflussreichen und wohlhabenden Eliten zu mehren, als vielmehr die Lebenschancen vor allem junger Menschen in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu verbessern.

## Handelspolitisches Leitbild der deutschen Sozialdemokratie

Für die deutsche Sozialdemokratie ist Handelspolitik ein zentrales Instrument zur Gestaltung der Globalisierung. Sie muss auf fairen multilateralen Regeln basieren und alle Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen, vor allem auch soziale und ökologische, nachdem ökonomische Aspekte viel zu lang im Vordergrund standen. Deutschland ist wie kaum ein anderes Land auf offene Märkte und eine funktionsfähige globale Wirtschaft angewiesen und profitierte in den vergangenen Jahren ganz besonders von der weiteren Integration der Märkte. Aber: Parlamente und Regierungen müssen den Märkten Regeln setzen, und dafür müssen sie sich die politischen Handlungsspielräume und demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten sichern.

Handelspolitik berührt den Alltag vieler Menschen – in Deutschland und weltweit. Sozialdemokratische Handelspolitik ist deshalb kein Selbstzweck, sondern dient übergeordneten Zielen. Unsere Handelspolitik orientiert sich an der universalen Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen (Agenda 2030) und wird dazu beitragen, die Ziele der Agenda sowie des Pariser Klimaschutzabkommens zu erreichen. Handelspolitik kann darum nicht für sich alleine stehen, sondern muss eingebettet sein in eine Gesamtstrategie, die unter anderem Folgendes umfasst: die Regulierung der Finanzmärkte, die Reform der Agrarpolitik, industrie-, arbeitsmarkt- und strukturpolitische Ansätze sowie Bildungs-, Umwelt- und Entwicklungspolitik. Die handelspolitischen Instrumente sind weitgehend vergemeinschaftet. Der europäischen Ebene und der Europapolitik kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Grundlage ist die weitere soziale Integration Europas, für die die sozialdemokratischen Parteien in Europa kämpfen.

Sozialdemokratische Ansätze unterscheiden sich grundsätzlich von marktliberalen Überzeugungen darin, dass Handelsbeziehungen politisch gesetzten Regeln folgen müssen. Wir wollen ein faires und demokratisches Han-

delsregime. Darunter verstehen wir: dass auf unseren Märkten Güter gehandelt werden, die unter fairen sozialen und ökologischen Bedingungen sowie unter Wahrung der Menschenrechte erzeugt wurden; dass wir die Entwicklungschancen unserer Handelspartner aus dem globalen Süden wahren und verbessern; dass durch Handel Rechte gestärkt und nicht untergraben werden; dass die staatlichen Möglichkeiten zur öffentlichen Daseinsvorsorge bei uns und in den Partnerländern nicht eingeschränkt werden; und dass wir multilateralen Ansätzen den Vorzug geben.

Ein faires Handelsregime kann jedoch nicht hinter verschlossenen Türen entstehen: Geheimverhandlungen haben das Vertrauen der Öffentlichkeit in politische Prozesse und die Akzeptanz von Handel beschädigt. Darum müssen sich nicht nur die Inhalte von Handelsverträgen, sondern auch die Verfahren ihrer Aushandlung ändern. Sozialdemokratische Handelspolitik umfasst deshalb auch Transparenz hinsichtlich der Inhalte und der Mitwirkung der an Verhandlungen Beteiligten – und schließt auf dieser Grundlage eine öffentliche Debatte über handelspolitische Ziele sowie die Stärkung der Parlamente ein.

Was wir also brauchen ist eine neue gestaltungsfähige Handelspolitik, die Vertrauen wieder aufbaut, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärkt und Gerechtigkeit durchsetzt. Dies wird keine leichte oder widerspruchsfreie Aufgabe sein. Doch die Sozialdemokratie war in der Vergangenheit oft dann erfolgreich, wenn sie an den Schnittstellen unterschiedlicher politischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Logiken wirkte. Diese Fähigkeit des Zusammendenkens und »Zusammenhandelns« ist nun auch im Hinblick auf die Handelspolitik zu erneuern. Und diese Aufgabe kann nur im Bündnis mit anderen bewältigt werden, mit unseren Partnern in Europa und in den internationalen Institutionen, mit Gewerkschaften und NGOs.

## Gestaltungsaufgaben

### 1. Die handelspolitische Architektur gemeinsam und solidarisch gestalten

#### *Multilateral und plurilateral*

Die WTO muss als Überwachungs-, Durchsetzungs- sowie Streitschlichtungsinstanz im Handelssystem ihre zentrale Rolle behalten. Multilateral organisiert gewährleistet sie zudem die Gleichberechtigung armer und reicher Länder am Verhandlungstisch. Handelspolitik darf nicht macht-, sondern muss regelbasiert sein. Dafür braucht es eine starke WTO.

Damit ist allerdings noch nicht die Frage beantwortet, ob vereinbarte Regeln jeweils sinnvoll und gerecht oder auch nur noch zeitgemäß sind. In welchem Ausmaß beispielsweise dabei den einzelnen Ländern, insbesondere Entwicklungsländern, Interpretations- und politische Handlungsspielräume (»Flexibilitäten«) eingeräumt werden, ist eine der zentralen Fragen und Konfliktpunkte. Dabei hat sich der zweistufige Streitbeilegungsmechanismus der WTO, trotz anhaltender Kritik an einer Vielzahl der geltenden WTO-Regeln, als weltweit akzeptierte Instanz zur Regelung von Handelskonflikten insgesamt bewährt. Er ist ein wichtiger Garant dafür, dass gewährte Marktzugänge offen bleiben und der grenzüberschreitende Handel den gemeinsam vereinbarten Regeln folgt. Gleichzeitig beugt er einer Fragmentierung des internationalen Handelssystems vor. Allerdings ist das WTO-Handelstribunal mittlerweile nur noch bedingt handlungsfähig, seitdem die US-Administration die Nachbesetzung turnusgemäß freiwerdender Richter\_innenstellen in der Berufungsinstanz systematisch blockiert. Die Lösung dieser Blockade ist aktuell die dringlichste Aufgabe, denen sich die Mitglieder der WTO gegenüber sehen.

Vor dem Hintergrund der festgefahrenen Handelsverhandlungen verfolgen Staatenkoalitionen unter Beteiligung der EU mittlerweile verstärkt den Ansatz, parallel zu den multilateralen Verhandlungen zu den traditionellen Doha-Themen auch Gespräche über neue Themen aufzunehmen, die nicht alle WTO-Mitglieder verfolgen wollen. Zahlreiche Staaten haben in den letzten Jahren ihr Interesse bekundet, in der WTO über neue

Regelungsbereiche wie Investitionen oder digitalen Handel zu verhandeln. So genannte »Plurilaterale Abkommen« könnten in einigen Bereichen die zähen Verhandlungen im multilateralen Rahmen ergänzen oder teilweise auch ersetzen. Jüngere Präzedenzfälle sind das 2015 von der WTO-Ministerkonferenz gebilligte Information Technology Agreement (ITA) und das geplante Environmental Goods Agreement (EGA), dessen Verhandlungen allerdings seit Dezember 2016 ausgesetzt sind.

Wichtig dabei ist: Plurilaterale Abkommen, an denen sich die Europäische Union beteiligt, sind grundsätzlich als »offene« plurilaterale Abkommen, d. h. auf der Basis der Meistbegünstigung, und unter dem Dach der WTO zu verhandeln. Soweit damit Marktzugangsfragen geregelt werden, würden solche Abkommen in der Regel allerdings erst ab Erreichen der sogenannten »kritischen Masse« (80–90 Prozent des globalen Handels der entsprechenden Güter oder Dienstleistungen) in Kraft treten. Dies verhindert, dass wichtige Marktteilnehmer als »Trittbrettfahrer« in den Genuss der vereinbarten Handelserleichterungen kommen, ohne selbst als Vertragsstaat Handelskonzessionen zu machen.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist anzustreben, dass mit der Aufnahme plurilateraler Verhandlungen eine möglichst breite und repräsentative Gruppe unterschiedlicher Entwicklungsländer für die Verhandlungen gewonnen werden kann. Zudem sollte die vorhandene Expertise auf multilateraler Ebene bestmöglich genutzt werden. Organisationen wie WTO, UNCTAD und ILO sollten enger zusammenarbeiten, beispielsweise indem verpflichtend die beratende Teilnahme von Vertreter\_innen von ILO und UNCTAD an Verhandlungen plurilateraler und multilateraler Abkommen geregelt wird.

Umgekehrt sind »exklusive« Abkommen, die nicht allen WTO-Mitgliedern prinzipiell offen stehen und damit einer Fragmentierung des internationalen Handelssystems Vorschub leisten, im Grundsatz abzulehnen. Dazu zählt in seiner jetzigen Form auch das »Trade in Services Agreement« (TiSA), das bis zum vorläufigen Stopp der Verhandlungen außerhalb der WTO weitgehend im Geheimen verhandelt wurde.

*Bilateral/regional und unilateral*

Eine große Herausforderung in den Verhandlungen bilateraler und regionaler Abkommen ist es, Vorteile für die Mitgliedsstaaten und Risiken für Dritte und das multilaterale Handelssystem besser auszubalancieren. Für die EU bedeutet dies, bei präferenziellen Abkommen Offenheit und Anschlussfähigkeit für Drittstaaten im Blick zu behalten – nur so lassen sich Risiken für das multilaterale Welthandelssystem verringern. Wichtige Möglichkeiten hierfür sind etwa Beitrittsklauseln für Drittstaaten und Transparenz bei regulatorischer Kooperation. Nur dort, wo der multilaterale Rahmen kein Weiterkommen zulässt, sollte die EU-Handelspolitik auf bilaterale und regionale Abkommen ausweichen können. In diesen wiederum muss das Grundprinzip gelten, dass hohe Standards vom jeweiligen Handelspartner anerkannt werden und gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung von arbeitsrechtlichen, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards verbindlich festgelegt werden. Auch in bilateralen Abkommen muss gelten, dass das Vorsorgeprinzip in der EU nicht eingeschränkt werden darf.

Im Rahmen ihres allgemeinen Handelspräferenzsystems (APS) gewährt die EU allen ärmeren Entwicklungsländern (»low« und »lower middle-income countries«) einseitig Zollvergünstigungen für bestimmte Waren, die bis zum vollständig zoll- und kontingentfreien Zugang von »Least Developed Countries« (LDC) für alles außer Waffen im Rahmen der »Everything-but-Arms« (EBA)-Initiative reicht. Um den Ländern die Nutzung der angebotenen Marktzugänge zu erleichtern, sollten unter anderem die Ursprungsregeln weiter vereinfacht und die Ursprungskumulierung für Komponenten aus Entwicklungsländern erweitert werden.

Da die aktuelle US-Administration als Gestaltungsmacht internationaler Kooperations- bzw. Governance-Regime ausfällt, werden andere Akteure die entstehenden Lücken füllen. Dies birgt Risiken und Chancen zugleich. Für die EU bedeutet dies, dass sie noch stärker als bisher eine aktive Rolle bei der Ausgestaltung internationaler Handelsregime gerade auch auf multilateraler Ebene spielen sollte, was aus sozialdemokratischer Sicht allerdings auch eine weitere Reform der EU-Handelspolitik im Sinne des hier skizzierten Leitbildes zwingend miteinschließt. Dabei müssen Deutschland und die EU für verlässliche neue Kooperationspartner offen sein, um ihre neu definierten handels- und globalpolitischen Ziele zu erreichen.

## 2. Demokratische Prozesse und Transparenz in der Handelspolitik stärken

Entscheidend für die Zukunft von Handelsverträgen ist die Frage demokratischer Beteiligung an Handelspolitik: Wer soll mit welchen Mitsprachemöglichkeiten einbezogen werden, um Akzeptanz und demokratische Beteiligung zu schaffen? Nicht Exekutivorgane und Behörden, sondern die Parlamente direkt gewählter Volksvertreter\_innen sind die maßgeblichen Orte, wo die Debatten über die künftige Gestaltung unseres Zusammenlebens ausgetragen und die Entscheidungen über politische Maßnahmen getroffen werden müssen.

Deshalb müssen die Parlamente die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle der EU-Kommission und des Ministerrates im Rahmen des Lissabon-Vertrages von 2009 aktiv und ausgiebig nutzen. Dies erfordert zum einen die weitere Stärkung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, zum anderen eine eingehende Information und Beteiligung der nationalen Parlamente. Darüber hinaus sind eine viel gründlichere Information und bessere Beteiligungsmöglichkeiten und -rechte der Öffentlichkeit notwendig.

Dies schließt während laufender Verhandlungen die zeitnahe Veröffentlichung aller grundlegenden Verhandlungspositionen der EU-Kommission – und im Sinne der Transparenz wünschenswerterweise auch eine Veröffentlichung der Positionen der jeweiligen Verhandlungspartner – sowie eine stärkere Mitwirkung der gewählten europäischen Abgeordneten bereits im Vorfeld von Verhandlungen mit ein. Hierfür wurden mit der vom Europäischen Parlament durchgesetzten Transparenzinitiative erste Weichen gestellt: Künftig veröffentlicht die EU-Kommission alle Entwürfe für Verhandlungsmandate. Eine erweiterte Mitwirkung sollte in einer Verpflichtung der Mitgliedsstaaten bestehen, Verhandlungsmandate künftig erst dann zu beschließen, wenn das Europäische Parlament dazu Stellung nehmen konnte. Dieses Mandat sollte zudem dem Europäischen Parlament zugänglich gemacht werden. Weitergehend ist der Vorschlag, dass Rat und Parlament, ähnlich wie beim Mitentscheidungsverfahren, die Entscheidung zur Mandatserteilung gemeinsam treffen und das Mandat nach Annahme zeitnah veröffentlicht wird.

Während Verhandlungen müssen für das Europäische Parlament ein vollständiger Zugang zu allen Verhandlungsdokumenten und ein regelmäßiger Austausch mit

Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission sichergestellt sein. Diese bilden die Voraussetzung für die nötige kritische Überwachung und eine effektive Einflussnahme des Europäischen Parlaments auf laufende Verhandlungen.

Ungeachtet dessen ist für die Akzeptanz handelspolitischer Maßnahmen im Zeitalter der »tiefen Abkommen« und einer gewachsenen EU-Skepsis eine aktive Beteiligung der Volksvertretungen in den Mitgliedstaaten mehr denn je dringend geboten. Daher sollten die Ausschüsse des Deutschen Bundestages aktiver die in den EU-Verträgen vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten wahrnehmen und sich in regelmäßigen Abständen durch die Bundesregierung über den Stand laufender EU-Handelsverhandlungen unterrichten lassen und Position beziehen. Gerade in einem so weitreichend vergemeinschafteten Politikfeld wie der Handelspolitik ist es wichtig, dass der Bundestag seiner Kontrollfunktion nachkommt und der Regierung Vorgaben macht, die dann über den Ministerrat in der EU als deutsche Position in Verhandlungen eingebracht werden können. Daher sollte der Bundestag sich bereits vor der Erteilung eines Verhandlungsmandats einbringen und der Bundesregierung konkrete Vorgaben machen bezüglich der deutschen Positionierung.

Der parlamentarische Prozess – auf EU- wie auf einzelstaatlicher Ebene – dürfte jedoch in der heutigen Zeit allein kaum ausreichen, um die notwendige Akzeptanz für in ihren Wirkungen und Inhalten umstrittene Handelsverträge zu schaffen. Das zeigt die Debatte um TTIP und CETA.

Daher müssen künftig neben den Interessen der Wirtschaft auch andere gesellschaftliche Interessen und Sichtweisen in den Verhandlungsprozess angemessen miteinfließen. Die EU-Kommission muss eine ausgewogene Beteiligung von Interessenvertreter\_innen sowohl vor der Aufnahme von Verhandlungen als auch während der Verhandlungen und bei der Umsetzung von Abkommen gewährleisten.

### 3. Gute Arbeitsstandards fördern und durchsetzen

Um einen Standortwettbewerb auf dem Rücken von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verhindern, sind hohe arbeitsrechtliche Standards unverzichtbare Elemente einer gerecht gestalteten Globalisierung.

Zwar existiert mit den von der ILO aufgestellten Standards – insbesondere den acht Kernarbeitsnormen – ein globaler arbeitsrechtlicher Referenzrahmen. Sie gehören jedoch bislang nicht zum Regelwerk der Welthandelsorganisation. In bilateralen und regionalen Handelsabkommen der EU, der USA und einiger anderer Länder werden dennoch in zunehmendem Maße arbeitsrechtliche Standards festgeschrieben, zumeist mit Bezug auf die ILO-Kernarbeitsnormen. Für Abkommen der EU muss zukünftig grundsätzlich gelten, dass die ILO-Normen als universelle Arbeitnehmer\_innenrechte nicht nur vom jeweiligen Handelspartner akzeptiert werden, sondern dass auch alle acht Kernarbeitsnormen vor Inkrafttreten eines Abkommens ratifiziert sein müssen. Darüber hinaus fehlen aber auch oft Regelungen, wie Verletzungen dieser Normen sanktioniert werden könnten. Da die ILO selbst über keinen verbindlichen und wirksamen Sanktionsmechanismus verfügt, ist es aus Sicht der Sozialdemokratie zwingend erforderlich, die umfassende Sicherung und bessere Durchsetzbarkeit materieller Arbeitsstandards und -rechte auch in bilaterale und regionale Handelsabkommen einzubeziehen und finanzielle Kompensation für Verletzungen der vereinbarten Standards zu ermöglichen, die den Arbeitnehmer\_innen des jeweiligen Landes zugutekommt. Dazu gehören neben den Kernarbeitsnormen auch bislang häufig vernachlässigte Standards zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zu existenzsichernden Löhnen und angemessenen Arbeitszeiten.

#### *Partizipation von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft*

Die EU setzt seit 2007 in ihren bilateralen Abkommen im Bereich der Arbeitsstandards auf einen dialogbasierten, konsensualen Ansatz mit den Partnerländern – was bisher aber noch keine ausreichende Verbesserung der Situation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer\_innen brachte. Daher müssen künftig die Gewerkschaften wie auch zivilgesellschaftliche Organisationen an der Umsetzung von Abkommen verbindlich beteiligt werden. Künftige Abkommen müssen deshalb deutlich bessere Beteiligungsmöglichkeiten vorsehen. In vielen Ländern genießen Gewerkschaften keinen oder keinen ausreichenden Schutz, geschweige denn Mitbestimmungsrechte oder die Möglichkeit, eigene Rechte vor unabhängigen Gerichten einzuklagen. Die Förderung starker Interessenvertretungen und freier Gewerkschaft-

ten, aber auch zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume muss ein zentraler Bestandteil einer fortschrittlichen Handelspolitik sein. Die kürzlich von der EU-Kommission eingerichtete permanente »Expert Group« aus Vertreter\_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner geht in die richtige Richtung. Es muss aber sichergestellt werden, dass die Mitglieder der Expert Group auch vollen Zugang zu allen Verhandlungsdokumenten haben und dass Einwände und Stellungnahmen auch tatsächlich Eingang finden in Positionierungen und thematische Festlegungen im Rahmen der Verhandlungen. Und diese Beteiligung muss auch nach Inkrafttreten eines Abkommens im Rahmen des Umsetzungsprozesses fortgesetzt werden: nur wenn unabhängige NGOs und die Sozialpartner in beratenden Ausschüssen (wie den Domestic Advisory Groups; DAGs) vertreten und mit einem Instrumentarium ausgestattet sind, das Vertragsverletzungen – beispielsweise Verstöße gegen vereinbarte Arbeitsrechtsnormen – auch verfolgt, werden die Abkommen zu Verbesserungen beitragen können.

#### *Durchsetzbarkeit von Standards über Streitbeilegungsverfahren*

Konsultation und Beteiligung reichen aber nicht aus, wenn es keine weiterführenden Verfahren zur Ahndung von Verletzungen der Rechte von Beschäftigten gibt. Wirksame Streitbeilegungsmechanismen müssen deshalb künftig die bestehenden kooperativen Ansätze ergänzen. Für Verstöße gegen die in Handelsabkommen vereinbarten Arbeitsstandards ist außerdem ein Vertragsverletzungsverfahren vorzusehen, das auch von Gewerkschaften ausgelöst werden kann.

Dafür sollten zwei Verfahren in neue Handelsabkommen der EU integriert werden:

Zum einen sollte im Rahmen des bei bilateralen und regionalen Handelsabkommen üblichen zwischenstaatlichen Streitbeilegungsverfahrens zusätzlich ein auf Arbeitsstandards spezialisiertes unabhängiges Schlichtungsgremium (»Panel of Experts«) geschaffen werden, das bei mutmaßlichen Vertragsverletzungen von den Vertragsparteien angerufen und für diese rechtsverbindlich Entscheidungen treffen kann, die im Einzelfall bis zur Verhängung von Handelssanktionen als Druckmittel zur Durchsetzung der von den Schlichtern angemahnten Veränderungen reichen können. Die Sanktionen können

je nach Partnerland unterschiedliche Formen annehmen und bis zur Suspendierung vertraglich vereinbarter Handelsvorteile gehen, indem Zollerleichterungen für bestimmte Güter zeitweise ausgesetzt werden.

Zum anderen sollte über ein Kollektivbeschwerdeverfahren den Gewerkschaften die Möglichkeit eingeräumt werden, die im Abkommen vereinbarten Arbeitsstandards einzufordern und für die von ihnen vertretenen Arbeitnehmer\_innen Schadenersatz einzuklagen. Sie sollen nach Ausschöpfung der nationalen Rechtsbehelfe eine rechtliche Überprüfung von Vertragsverletzungen durch das Expertengremium herbeiführen können. Das Expertengremium kann den Beschwerdeführer\_innen bzw. den von ihnen vertretenen Arbeitnehmer\_innen eine gerechte Entschädigung in Geld zusprechen, die durch die Gerichte beider Vertragsparteien unmittelbar vollstreckt werden kann. Dieses Verfahren gibt Arbeitnehmer\_innen ein Mittel an die Hand, um ihre Rechte aktiv im Rahmen bilateraler und regionaler Abkommen durchzusetzen.

Beide Verfahren sollen so gestaltet werden, dass sie die kooperative Umsetzung der Arbeitskapitel an den richtigen Stellen ergänzen und bei mangelnder Kooperationsbereitschaft die Einhaltung der im Abkommen vereinbarten Arbeitsstandards gewährleisten.

Im Rahmen der WTO haben die Entwicklungsländer verhindert, das Thema Arbeitsstandards auf die Agenda zu setzen. Die Sorgen ärmerer Länder, dass hohe Standards ihren Marktzugang eher wieder erschweren, müssen ernst genommen werden. Gerade für ärmere Länder ist die Einhaltung und Anhebung von Standards oft schwierig, da die vorhandenen finanziellen, institutionellen und personellen Kapazitäten häufig nicht ausreichen. Die ILO-Kernarbeitsnormen sind jedoch als universelle Arbeitnehmer\_innenrechte zu verstehen, die global akzeptiert sind und umgesetzt werden müssen. Im Rahmen von Handelsverträgen der EU mit Entwicklungsländern sollten deshalb substantielle Verpflichtungen im Arbeitskapitel von Fall zu Fall mit verbindlichen Unterstützungszusagen zum Aufbau lokaler Kapazitäten zur Umsetzung der Arbeitsstandards verknüpft werden.

Die Verbesserung und Einhaltung von Arbeitsstandards muss aber nicht zuletzt auch dort vorangebracht werden, wo die Handelsbeziehungen der EU mit einem Entwicklungsland nicht über ein Handelsabkommen geregelt sind,

sondern die EU im Rahmen ihres Allgemeinen Präferenzsystems (APS) dem Handelspartner einseitig Zollerleichterungen gewährt. Diese Zollerleichterungen sind an die Einhaltung von Menschen- und Arbeitnehmer\_innenrechten verpflichtend gebunden und es sind robuste Durchsetzungsmöglichkeiten bei gravierenden Verletzungen vorgesehen. Allerdings muss die Europäische Kommission von diesen Möglichkeiten endlich auch Gebrauch machen. Dies gilt besonders für diejenigen Länder, die sich dem »APS+«-Regime angeschlossen haben. Seit 2006 gewährt die EU im Rahmen dieser Sonderregelung auch Nicht-LDC-Entwicklungsländern Zollfreiheit für ca. zwei Drittel aller Tariflinien sofern diese sich im Gegenzug dazu verpflichten, insgesamt 27 internationale Konventionen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeits- und Umweltstandards, Klimawandel und guter Regierungsführung zu ratifizieren und umzusetzen. Auch hier müssen die Partnerländer noch stärker bei der Umsetzung und der Überprüfung der Verpflichtungen unterstützt werden.

Um die Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards unabhängiger von einem auf Kostenverringerung setzenden Wettbewerb zu machen, hat das Europäische Parlament im Dezember 2017 eine neue Methode zur Feststellung bzw. Berechnung von Dumping verabschiedet. Eine wichtige Neuerung ist, dass bei der Berechnung des von der europäischen Industrie erlittenen Schadens künftig auch die Mehrkosten, die durch die Einhaltung höherer Arbeits- und Sozialstandards gegenüber denen des Exportlandes entstehen, in die Kalkulation der Schadensmarge einfließen. Die Ratifizierung von grundlegenden Arbeitnehmer\_innen- und Umweltschutznormen durch Drittstaaten ist zudem nun ein Kriterium für die Annahme von Verpflichtungen von Exporteuren aus diesen Ländern, zu Mindestpreisen in die EU zu exportieren, anstatt mit Strafzöllen belastet zu werden.

Wenngleich die praktischen Auswirkungen noch abzuwarten bleiben, wurde hier ein nicht unwichtiges Signal gesendet gegen ein handelspolitisches »Race-to-the-bottom« bei Arbeits- und Umweltstandards.

#### 4. Rechtsstaatlichkeit mit verbindlichen Pflichten für Investoren stärken statt einseitigen Investitionsschutzes

Wirtschaftsakteure wollen Rechtssicherheit. Bei Ländern mit schwachen Rechtssystemen gibt es aus Investoren-

sicht ein nachvollziehbares Interesse, durch zwischenstaatliche Vereinbarungen grundlegende Schutzrechte für ausländische Investoren zu vereinbaren. Umgekehrt gilt, dass es in funktionierenden Rechtsstaaten wie zum Beispiel den Mitgliedsländern der EU keine Rechtfertigung dafür gibt, dass ausländische Investoren Sonderklagerechte vorbei an den nationalen Rechtssystemen erhalten. Investoren nutzen diese Klauseln inzwischen immer mehr dazu, in Gesetzgebungsprozesse und andere Normsetzungsverfahren einzugreifen, wenn sie ihre Interessen durch staatliche Regelungen gefährdet sehen. Weltweit reichen Unternehmen mittlerweile pro Jahr 60 neue Klagen ein. Mehrere Länder haben angekündigt, sich aus bestehenden Investitionsschutzabkommen zurückzuziehen bzw. keine neuen Investitionsabkommen abzuschließen, welche einen Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus enthalten. Politische Entscheidungen demokratisch legitimierter Akteure dürfen nicht durch Sonderklagerechte von ausländischen Unternehmen ausgehebelt werden können.

Die europäische Sozialdemokratie setzt sich dafür ein, das alte Schiedsgerichtssystem aus den bestehenden bilateralen Investitionsabkommen der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Energiecharta zu verbannen und diese neu zu gestalten. Das Achmea-Urteil des EuGH, welches die Inkompatibilität von bilateralen Investitionsabkommen einzelner EU-Staaten mit EU-Recht feststellt, bestätigt diese Position. Das im CETA-Abkommen vorgeschlagene Investitionsgerichtssystem (Investment Court System; ICS) ist ein Schritt in die richtige Richtung: Öffentlich bestellte Richter\_innen sollen für mehr Unabhängigkeit sorgen, Verfahren müssen transparent geführt werden, und es gibt eine Möglichkeit zur Überprüfung der Entscheidung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass dieses System die Befugnis zur letztinstanzlichen Überprüfung und Auslegung von EU-Recht durch den EuGH nicht antastet. Darüber hinaus soll mit ICS das staatliche Regulierungsrecht besser geschützt werden, um nicht nur den Investitions- und Eigentumsschutz, sondern auch gemeinwohlorientierte Regelungen zu garantieren.

Eine Reform des internationalen Investitionsschutzes muss aber noch weiter gefasst sein. Neben den prozeduralen Verbesserungen, die der ICS-Vorschlag in erster Linie bietet, sind auch die materiellen Schutzstandards grundlegend zu überarbeiten. So sollte das Schutzniveau auf jenes von inländischen Investoren begrenzt werden. Außerdem sind einzelne Bereiche wie das Arbeits- und



Sozialrecht sowie die öffentliche Daseinsvorsorge hiervon grundsätzlich auszunehmen. Generell dürfen nationale Verbesserungen von sozialen und ökologischen Standards, aber auch internationale Verpflichtungen, wie z. B. zum Klimaschutz, kein Anlass für Investorenklagen sein. Auch Kulturmärkte, die oft kleinteilig und vielfach sprachgebunden sind, bedürfen eines besonderen Schutzes.

Zudem sollte eine Neuausrichtung der Handelspolitik genutzt werden, um bei der Reform bestehender wie beim Abschluss neuer Investitionsabkommen (bzw. bei Investitionskapiteln in neuen Handelsabkommen) Investorenschutzrechte mit verbindlichen Investorenpflichten zu verknüpfen. Neben der bereits in vielen Abkommen gängigen Pflicht ausländischer Investoren zur Einhaltung der Gesetze und Regulierungen des Gastlandes bei der Tüchtigung einer Investition sollten künftig weitere Pflichten explizit und systematisch Eingang in die Verträge finden. Solche Investorenpflichten betreffen unter anderem das explizite Verbot von Bestechungszahlungen und die Erfüllung bestimmter Transparenzpflichten (v.a. im extraktiven Sektor), die Pflicht zur Befolgung der Steuergesetze und Unterlassung bestimmter Praktiken der Steuerflucht und illegalen Steuerhinterziehung als wichtigster Pflicht im Bereich der Corporate Social Responsibility, bzw. nicht zuletzt auch die Respektierung von Arbeits- und Umweltstandards (u. a. Kernarbeitsnormen und weitere ILO-Konventionen) und die Wahrung der Menschenrechte.

Ein umgekehrtes eigenständiges Klagerecht des Staates gegenüber ausländischen Investoren sehen bisherige Verträge nicht vor. Durch das weiter oben vorgeschlagene Kollektivklageverfahren für Sozialpartner würden zumindest den Arbeitnehmer\_innen ausländischer Unternehmen künftig Klagemöglichkeiten vor einem internationalen Schiedsgremium eröffnet werden. Über ein eigenständiges Klagerecht für betroffene Dritte im Rahmen von Investitionsabkommen müsste dann nachgedacht werden, wenn es in absehbarer Zukunft nicht gelingen sollte, entweder über den Abschluss des im UN-Menschenrechtsrat verhandelten Vertrages über »transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf Menschenrechte« oder andere Wege Opfern von Menschenrechtsverletzungen, für die ausländische Investoren verantwortlich sind, den vereinfachten Zugang zu Klagen vor internationalen Gerichten bzw. den Gerichten des Heimatlandes des Investors und anderen Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen.

## 5. Leistungsbilanzüberschüsse abbauen und Globalisierungsverlierer\_innen unterstützen

Deutschland hat sich sowohl im Rahmen der EU als auch der G20 zur Reduzierung der Leistungsbilanzüberschüsse verpflichtet und wird regelmäßig von seinen Handelspartnern und den internationalen Organisationen an seine Versprechen erinnert. Untätigkeit in dieser Frage belastet Deutschlands Handelsbeziehungen, provoziert Gegenreaktionen, verlängert die Krise der Eurozone und gefährdet letztlich die Stabilität der Weltwirtschaft.

Seit Einführung des Euro 2002 wachsen die deutschen Exporte jedes Jahr schneller als die Importe, private Haushalte, Unternehmen und der Staat nehmen zusammen in jedem Jahr mehr ein als sie (für Konsum und Investitionen) ausgeben. Dies hat zu dem wirtschaftlich unsinnigen und politisch unhaltbaren chronischen Überschuss in der deutschen Leistungsbilanz geführt, welches das zulässige EU-Limit von 6 Prozent des BIP seit vielen Jahren regelmäßig weit übersteigt.

Diese Überschüsse müssen abgebaut werden. Die Importe müssen künftig schneller wachsen als die Exporte und die Binnennachfrage (Konsum und Investitionen) stärker als die inländische Produktion. Um die Nachfrage in Deutschland und damit auch das Importwachstum anzukurbeln, müssen die Löhne stärker steigen. Auch ohne in die Tarifautonomie der Sozialpartner einzugreifen kann von staatlicher Seite hier über eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ein Beitrag geleistet werden. Eine expansivere Fiskalpolitik wäre zudem eine der unmittelbarsten Maßnahmen, um die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse abzubauen. Zusätzliche staatliche Investitionen wie z. B. in Infrastruktur und Bildung, für die es auch aktuell finanzpolitische Spielräume gibt, würden zur Steigerung der Importe beitragen.

Auch private Investitionen bilden ein wichtiges Instrument zum Abbau der deutschen Exportüberschüsse, sofern es gelingt, eine neue Investitionsdynamik zu erzeugen, die ihrerseits eine stärkere Dynamik der Inlandsnachfrage voraussetzt. Vor allem Ausrüstungsinvestitionen, die mit 36 Prozent einen hohen Importanteil aufweisen, sollten mit Blick auf die anstehende ökologische Ausrichtung auf umweltverträgliche Produktionsverfahren stärker beachtet werden. Eine Kombination von Auflagen und Anreizen könnte zusätzlich helfen, um Investitionen zur Erneuerung und Modernisierung des

Kapitalstocks nach Kriterien ökologischer Nachhaltigkeit für Unternehmen attraktiv zu machen.

Aus handelspolitischer Sicht sollten auch die nach wie vor hohen Zölle und europäischen Subventionen im Landwirtschaftsbereich reduziert sowie nichttarifäre Handelshemmnisse angepasst werden. Ausländische Produzenten aus Schwellen- und Entwicklungsländern sollten unterstützt werden, ihre landwirtschaftlichen Produkte auf den deutschen Markt zu bringen. Dies würde nicht nur einen Rückgang des Leistungsbilanzüberschusses begünstigen. Die größere Kompromissbereitschaft im Landwirtschaftsbereich würde die Ausgangssituation der EU in zukünftigen Handelsverhandlungen verbessern und für neue Impulse in der WTO oder bilateralen Verhandlungen mit Schwellenländern sorgen.

## 6. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit mit einer kohärenten Handelspolitik erreichen

Die Nachhaltigkeitsziele verpflichten die Handelspolitik zum Abbau von Ungleichheit innerhalb von Staaten. Damit Handelsliberalisierung allen Menschen und Gruppen zugutekommt, sind Freihandelsabkommen und multilaterale Marktöffnung durch Instrumente anderer Politikfelder zu begleiten. Wichtig dafür sind insbesondere die Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Verteilungspolitik. Die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen (Sustainability Impact Assessments; SIAs), die die EU inzwischen für alle Freihandelsabkommen durchführt, sind ein gutes Instrument, das Risiken und mögliche Zielkonflikte aufzeigt. Die tatsächliche politische Bedeutung der SIAs ist zurzeit jedoch gering. Die Analysen sollten deshalb in die Ausgestaltung der Abkommen einfließen. Bei Zielkonflikten ist die Vereinbarkeit der Handelsregeln mit sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit zu sichern. Dazu braucht es verbindliche Regelungen.

Ergänzt werden muss dies durch positive Anreize, z. B. im Rahmen der von der EU gewährten einseitigen Handelspräferenzen für Entwicklungsländer. Hier sollte der Vorschlag des Europäischen Parlaments aufgegriffen werden, die Neuformulierung des Allgemeinen Präferenzsystems zu nutzen, um zusätzliche Handelspräferenzen zu gewähren, wenn etwa Textilien nachhaltig hergestellt werden. Dieses Verfahren könnte auf andere Produkte ausgeweitet werden, wenn ihre Herstellung sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien entspricht.


## 7. Wertschöpfungsketten stärker in den Fokus nehmen

Seit Ende der 70er Jahre versucht die internationale Staatengemeinschaft die Herausforderungen, die sich aus der Transnationalisierung von Produktionsnetzwerken ergeben, mit geeigneten Regeln zu bewältigen. Die Erklärung zu den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen kann als erstes weitreichendes Instrument gesehen werden, das die OECD-Staaten dazu aufruft, ihre Unternehmen mehr in die Verantwortung zu nehmen (erste Verabschiedung im Jahr 1976). Schwieriger gestaltete sich der Prozess auf UN-Ebene. Erst nach mehreren Versuchen und verschiedenen Initiativen wie dem Global Compact (1992) konnte sich die UN im Jahr 2011 auf ein umfassendes Werk – die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – einigen, das nicht nur den Staaten, sondern auch Unternehmen eine Verantwortung für die Durchsetzung von Menschenrechten im Kontext einer wachsenden globalen Ökonomie zuschreibt. Bislang sind die Instrumente jedoch rechtlich noch nicht bindend, was fatale Konsequenzen für die Betroffenen von unternehmerischen Menschenrechtsverletzungen hat.

Der politische Druck muss erhöht werden, damit Regeln bindend und die Rechte einklagbar werden. Frankreich hat es mit seinem Gesetz über eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht vorgemacht. Und auch das Europäische Parlament hat – durch den Druck der Sozialdemokratie – mit seiner Gesetzgebung zu den Konfliktmineralien (April 2017) seine Überzeugung geltend gemacht, dass globales wirtschaftliches Handeln nur mit rechtlich bindenden Regeln zu einer nachhaltigen Entwicklung führt.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen sich außerdem dafür stark machen, dass der so genannte UN Treaty Prozess, der ein bindendes Instrument auf UN-Ebene fordert, fortgesetzt wird und zu verbindlichen Regeln führt. Deshalb müssen die EU und ihre Mitgliedsstaaten ihre frühere Blockadehaltung im Menschenrechtsrat endgültig aufgeben und sich konstruktiv am Zustandekommen eines völkerrechtlich bindenden Vertrages für »transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf Menschenrechte« beteiligen. Und diese Regeln müssen selbstverständlich auch für nationale Unternehmen gelten.

Um dem Machtungleichgewicht in den globalen Lieferketten zu begegnen, sollte sich die EU stark machen für



dreiseitige Gespräche zwischen Gewerkschaften, multinationalen Konzernen und lokalen Produzenten/Zulieferern. Deutschland kann hier auf der Grundlage seiner Erfahrungen mit Multi-Stakeholder-Dialogen im Bereich der Nachhaltigkeitsstandards wertvolle Impulse setzen. Letztendlich muss klar sein, dass Produkte, die unter unverantwortlichem unternehmerischem Handeln und unter Ausbeutung der Beschäftigten hergestellt werden, nicht verkauft werden dürfen – weder auf dem europäischen Markt noch irgendwo anders.

## Die Autor\_innen\*

**Fabian Bohnenberger** promoviert am King's College London zu multilateraler Handelspolitik.

**Dr. Clara Brandi** ist Senior Researcher und Projektleiterin in der Abteilung Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

**Prof. Dr. jur. Herta Däubler-Gmelin** war Bundesministerin für Justiz (1998–2002) und von 1972–2009 Mitglied des Deutschen Bundestages sowie von 1988–1997 stellvertretende SPD-Vorsitzende.

**Alexander Geiger** ist Referent für Handelspolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Dr. Heike Joebges** ist seit Oktober 2010 Professorin für allgemeine VWL mit dem Schwerpunkt International Economics an der HTW Berlin.

**Bernd Lange** ist Mitglied des Europäischen Parlaments und seit Juli 2014 Vorsitzender des Ausschuss für internationalen Handel (INTA).

**Dr. Matthias Miersch** ist seit 2005 Mitglied des Deutschen Bundestags, seit Juli 2015 Sprecher der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion sowie seit 2017 Stellvertretender Fraktionsvorsitzender.

**Florian Moritz** ist Abteilungsleiter Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik bei der Bundesvorstandsverwaltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB).

**Dr. Sascha Raabe** ist seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages und war von 2005–2013 entwicklungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.

**Thorsten Schäfer-Gümbel** ist seit 2013 stellvertretender SPD-Parteivorsitzender und seit 2009 Vorsitzender der hessischen SPD sowie der SPD-Landtagsfraktion.

**Hubert René Schillinger** ist Leiter des FES-Büros in Genf mit den dortigen Arbeitsschwerpunkten Handelspolitik, Menschenrechte und internationale Sozialpolitik.

**Dr. Evita Schmieg** leitet an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) das Projekt »Außenhandel im Lichte der internationalen Nachhaltigkeitsziele« im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und leitete davor für zwölf Jahre das in diesem Ministerium für Handels- und Investitionspolitik zuständige Referat.

**Jochen Steinhilber** leitet das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Johanna Uekermann** ist Mitglied des Parteivorstandes und des Präsidiums der SPD und war von Dezember 2013 bis November 2017 Bundesvorsitzende der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD.

**Dirk Wiese** ist seit 2013 Mitglied des Deutschen Bundestags, war 2017/2018 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und ist seit April 2018 Koordinator für die zwischen gesellschaftliche Zusammenarbeit mit Russland, Zentralasien und den Ländern der Östlichen Partnerschaft.

\* Die Beiträge der einzelnen Personen zu diesem Papier erfolgten in persönlicher Kapazität. Die dabei zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisationen, für die die Autor\_innen arbeiten.



## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Catrina Schläger | stellv. Referatsleiterin  
Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: +49-30-269-35-7413 | Fax: +49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN  
978-3-96250-174-7