

03/2021

DIE BEWÄLTIGUNG GLOBALER KRISEN ERFORDERT EINEN KURSWECHSEL IN DER HANDELSPOLITIK

AUF EINEN BLICK

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Nationalstaaten Handlungs- und Gestaltungsspielräume brauchen, um in Krisenzeiten schnell und effektiv reagieren zu können. Allerdings sind diese Spielräume von der neoliberalen Handelspolitik in den vergangenen Jahrzehnten stark eingeschränkt worden. Die Bewältigung globaler Krisen und anderer großer Herausforderungen wird nur gelingen, wenn Nationalstaaten ihre Handlungsfähigkeit zurückerhalten. Dazu bedarf es eines grundlegenden Kurswechsels in der Handelspolitik.

CORONA-KRISE OFFENBART VERWUNDBARKEIT DER WELTWIRTSCHAFT

Als im Frühjahr 2020 die Corona-Pandemie nach und nach alle Regionen der Welt erfasste und die Volkswirtschaften lahmlegte, brach der Welthandel drastisch ein und die Weltwirtschaft stürzte in die schwerste Rezession seit den 1930er Jahren.

Auch die EU wurde von der Virus-Pandemie massiv getroffen: Nicht nur, dass bereits nach kurzer Zeit europaweit die Bänder in der Industrie stillstanden, weil notwendige Zulieferungen aus anderen EU-Ländern oder Drittländern ausblieben. Besonders einschneidend war die Erfahrung, dass viele EU-Länder nicht in der Lage waren, ihre Gesundheitssysteme in ausreichendem Maße mit einfachen, aber relevanten medizinischen Gütern wie Atemschutzmasken, Desinfektionsmitteln oder Schutzkleidung zu versorgen.

Diese existenzielle Erfahrung dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, dass die Risiken der Globalisierung derzeit wieder stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt sind. Während Wirtschaft und Politik jahrzehntelang jegliche Globalisierungskritik unter Verweis auf die starke Exportabhängigkeit der EU abschmetterten, mehren sich angesichts der Auswirkungen der Corona-Krise die Stimmen derer, die eine Kurskorrektur anmahnen: Statt auf Spezialisierung, Kosten-

effizienz und Just-in-time-Produktion zu setzen, sollen sich Unternehmen breiter aufstellen, ihre Abhängigkeit von einzelnen Regionen und Produzent_innen reduzieren und Lieferketten sichern, indem sie ihre Zulieferer regional diversifizieren und die Lieferbeziehungen zur besseren Kontrolle stärker regional ausrichten.

EU-KOMMISSION STARTET ÜBERPRÜFUNG IHRER HANDELS- UND INVESTITIONSPOLITIK

Als immer mehr globalisierungskritische Töne aus Politik und Wirtschaft zu hören waren, kündigte der damalige EU-Handelskommissar Phil Hogan am 16.6.2020 eine öffentliche Konsultation zur Überprüfung der EU-Handels- und Investitionspolitik an (Hogan 2020). In ähnlicher Weise hatte die EU-Kommission bereits wenige Jahre zuvor auf die heftigen Proteste der europäischen Zivilgesellschaft reagiert, die zum Scheitern der Verhandlungen eines Handels- und Investitionsabkommens zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) geführt hatten und auch das Handelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) beinahe gekippt hätten.

Zentrale Kritikpunkte waren damals die fehlende Transparenz der Verhandlungen, die mangelnde Information und Einbindung der Zivilgesellschaft, die Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Dienstleistungen, die mangelnde Absicherung des europäischen Vorsorgeprinzips, Sonderklagerechte für ausländische Investor_innen in einem privaten Schiedsgerichtssystem und die Umgehung demokratischer Kontrollen durch die Schaffung von Ausschüssen im Rahmen der regulatorischen Kooperation.

>

Die EU-Kommission legte seinerzeit eine neue Handels- und Investitionsstrategie mit dem programmatischen Titel „Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy“ (European Commission 2015a) vor und kündigte an, neben ökonomischen Interessen fortan Werte und Transparenz zu Grundpfeilern ihrer Handelspolitik zu machen. So erklärte die damalige EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström: „We’ve listened to the debate (...). Europeans (...) don’t want to compromise on core principles like human rights, sustainable development around the world or high quality regulation and public services at home. And they want to know more about the negotiations we carry out in their name. So trade policy must become more effective, more transparent and more in tune with our values. In short, it must become more responsible“ (vgl. European Commission 2015b).

Nur wenige Jahre später ist von diesen selbst gesteckten Zielen nicht mehr viel geblieben: Seit 2019 verhandeln die EU und die USA über ein Abkommen, das Konformitätsbewertungen – also Verfahren, die sicherstellen sollen, dass ein im Ausland hergestelltes Produkt den technischen Vorgaben oder Qualitätsstandards des heimischen Marktes genügt – vereinfachen soll. Laut EU-Kommission gehe es lediglich darum, doppelte Prüf- oder Zertifizierungsanforderungen für gleichwertige technische Normen und Standards abzuschaffen. Tatsächlich hätte ein solches Abkommen eine sehr viel größere Tragweite, denn die Konformitätsbewertung ist eine Spielart der regulatorischen Kooperation. Einmal eingeführt kann über die regulatorische Zusammenarbeit jedes Regulierungs- oder Gesetzesvorhaben wegen vermeintlich negativer Effekte auf den Handel angegriffen werden (vgl. Große 2020). Nicht nur, dass die EU-Kommission hier über ein Sujet verhandelt, das von der europäischen Zivilgesellschaft vehement abgelehnt wird. Sie verstößt dabei auch massiv gegen die eigenen Transparenzgrundsätze (European Commission 2018), indem sie wieder hinter verschlossenen Türen verhandelt und auf eine Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung (Sustainability Impact Assessment) verzichtet. Damit gibt es weder eine Untersuchung der zu erwartenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des geplanten Abkommens durch unabhängige Expert_innen noch eine geregelte Einbindung der Zivilgesellschaft.

Die EU-Kommission rechtfertigt ihr Vorgehen mit der politischen Notwendigkeit, rasch voranzukommen, um die handelspolitischen Spannungen mit den USA zu entschärfen. Außerdem sei eine Folgenabschätzung unnötig, weil von dem neuen Abkommen – abgesehen von den Vorteilen, die einzelne Branchen von der Vereinfachung der Konformitätsbewertung hätten – keine nennenswerten ökonomischen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen zu erwarten seien (vgl. European Commission 2019). Diese Einschätzung zeigt deutlich, dass die Trade-for-All-Strategie lediglich ein Schachzug der EU-Kommission war, um die kritische Öffentlichkeit zu beruhigen; offenbar hatte sie nie vorgehabt, die Inhalte ihrer Handelspolitik substantiell zu verändern. Zu Recht stellt sich deshalb die Frage, welche Zielsetzung die EU-Kommission mit der Überprüfung ihrer Handelspolitik diesmal verfolgt.

A STRONGER EUROPE IN THE WORLD

Die EU-Kommission hat zur Überwindung der Corona-Krise neue politische Leitlinien mit dem programmatischen Titel „Open Strategic Autonomy“ entwickelt (European Commission 2020a). Diese Leitlinien legen fest, wie der Aufbau Europas ausgerichtet und gestaltet werden soll, damit die EU wirtschaftlich, (geo-)politisch und institutionell gestärkt und damit widerstandsfähiger aus der Corona-Krise hervorgeht und für kommende Herausforderungen besser gerüstet ist. Die EU-Kommission will die Vorteile des internationalen Handels weiterhin nutzen, aber die damit verbundenen Risiken und Nachteile reduzieren. Deshalb ist sie bestrebt, ein Instrumentarium zu entwickeln, mit dem sie die eigenen Interessen auf unterschiedlichen Ebenen effektiver durchsetzen kann. Die Handels- und die Investitionspolitik spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

In den vergangenen Jahrzehnten konnte die EU stark von der Globalisierung profitieren. Der Außenhandel hat einen wesentlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und damit zum steigenden Wohlstand in der EU geleistet. Gleichzeitig ist durch die zunehmende internationale Verflechtung die Abhängigkeit vom Ausland gestiegen; derzeit hängt jeder siebte Arbeitsplatz in der EU am Export. Für die EU-Kommission kommt eine Abkehr vom internationalen Handel deshalb nicht infrage. Vielmehr hat sie ein substantielles Interesse an einem funktionsfähigen Welthandelssystem, dessen Regeln von allen Beteiligten eingehalten werden bzw. das für den Fall von Regelverstößen über einen durchsetzungsstarken Sanktionsmechanismus verfügt. Deshalb hat sie wiederholt ihre Ambitionen bekräftigt, eine Führungsrolle bei der Reform der Welthandelsorganisation (WTO) zu übernehmen. So lange dieser Prozess jedoch stockt, versucht sie mit gleichgesinnten Partnern, ein multilaterales regelbasiertes Handelssystem aufrechtzuerhalten und die Blockade des Streitbeilegungssystems in der WTO durch die USA mit einer Übergangslösung zu überbrücken (Europäische Kommission 2019).

Neben dem Engagement für starke multilaterale Regeln gehört die konsequente Durchsetzung bestehender Handelsverträge zu den obersten Prioritäten der EU-Kommission. Die EU will von den Handelsverträgen, die derzeit mit 76 Ländern rund um den Globus bestehen, stärker profitieren, indem sie die von ihren Handelspartnern eingegangenen Verpflichtungen (z. B. die Öffnung von Märkten) konsequenter durchsetzt und mit handelspolitischen Abwehrmaßnahmen entschlossener gegen unlautere Geschäftspraktiken vorgeht. Zu diesem Zweck wurde Anfang 2020 die Funktion des Leitenden Handelsbeauftragten (Chief Trade Enforcement Officer) geschaffen.

Eine weitere Priorität der EU-Kommission ist die Stärkung der Resilienz (Widerstandsfähigkeit) europäischer Wertschöpfungsstrukturen. Um Europa in Zukunft besser gegen Störungen und Unterbrechungen von Produktions- und Lieferketten abzusichern und eine Versorgung mit essenziellen Gütern wie pharmazeutischen Wirkstoffen, Arzneimitteln oder medizinischen Geräten sicherzustellen, setzt sie auf eine Kombination verschiedener Maßnahmen. Zum einen sollen bestehende Produktions- und Lieferverflechtungen untersucht werden, um Abhängigkeiten von einzelnen Regionen oder Unternehmen zu erkennen und durch Diversifizierung bzw.

den Aufbau strategischer Reserven oder umfangreicherer Läger zu entschärfen. Zum anderen will die EU-Kommission die Industriepolitik stärker an dem politischen Ziel ausrichten, die strategische Unabhängigkeit Europas zu sichern. Industrien oder Technologien, die eine strategische Bedeutung haben, sollen gezielt in Europa gefördert, gehalten und gegebenenfalls (wieder) angesiedelt werden. Zudem verstärkt die EU ihre Vorkehrungen, um die Übernahme relevanter Unternehmen durch ausländische Investor_innen erschweren oder gar untersagen zu können.

Auch wenn die EU-Kommission den Diskussionsprozess bezüglich der Neuausrichtung ihrer Handelspolitik erst kürzlich mit einer EU-weiten öffentlichen Konsultation angestoßen hat, scheint sie von sich aus keine grundlegende Reform ihrer Handelspolitik anzustreben, sondern an ihrem bisherigen Kurs festhalten zu wollen (European Commission 2020b). Nach wie vor betrachtet sie den internationalen Handel als Motor und Garant für Wirtschaftswachstum und will mit ihrer neoliberalen Handelspolitik sicherstellen, dass die EU-Wirtschaft in den kommenden Jahren maximal von den Wachstumschancen im Ausland profitiert.

HANDELPOLITIK VOM KOPF AUF DIE FÜSSE STELLEN!

Allerdings könnte die Corona-Krise dem angestrebten „Weiter so“ der EU-Kommission einen Strich durch die Rechnung machen. Denn die vergangenen Monate haben deutlich gezeigt, dass die Bewältigung globaler Krisen auf Ebene der Nationalstaaten stattfindet und dass diese dafür entsprechende Handlungsspielräume brauchen. Und gerade diese Handlungsspielräume sind von der neoliberalen Handelspolitik in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter eingeschränkt worden. In der Notsituation der Corona-Pandemie haben sich die Nationalstaaten diesen Handlungsspielraum einfach genommen und dabei gegen WTO-Regeln, Handels- oder Investitionsschutzverträge verstoßen, was sie im Nachhinein jedoch teuer zu stehen kommen könnte. Einschlägige Wirtschaftskanzleien stehen bereits in den Startlöchern, um Staaten für Maßnahmen, die sie zur Bewältigung der Corona-Pandemie ergriffen haben, vor privaten Schiedsgerichten zu verklagen und zur Kasse zu bitten: „Notwithstanding their legitimacy, these measures can negatively impact businesses by reducing profitability, delaying operations or being excluded from government benefits. (...) for companies with foreign investments, investment agreements could be a powerful tool to recover or prevent loss resulting from COVID-19 related government actions“ (Berg et al. 2020).

Die staatlichen Maßnahmen, die mithilfe der Investor-Staatklage angegriffen werden können, sind vielfältig. So könnten z. B. ausländische Investor_innen Staaten dafür verklagen, dass ihre Geschäftsaktivitäten durch den Lockdown eingeschränkt oder stillgelegt wurden. Ausländische Versorgungsunternehmen könnten z. B. El Salvador, Bolivien, Kolumbien oder Argentinien dafür verklagen, dass sie dort private Haushalte weiterhin mit Trinkwasser versorgen müssen, auch wenn diese die Rechnung nicht bezahlen können. Im Ausland ansässige Immobilienfirmen könnten Länder verklagen, die beschlossen haben, dass Unternehmen und private Haushalte, die infolge

der Krise ihre Mieten nicht bezahlen können, die Zahlung vorläufig aussetzen können (vgl. Eberhardt 2020). Schließlich könnten Länder wie Spanien oder Italien dafür verklagt werden, dass sie zur Sicherung der medizinischen Versorgung der Bevölkerung Gesetze erlassen haben, mit denen private Gesundheitsdienstleister vorübergehend unter öffentliche Kontrolle gestellt und medizinische Geräte beschlagnahmt werden können (vgl. Olivet et al. 2020).¹

Hier zeigt sich die ganze Perversion der Sonderklagerechte für ausländische Investor_innen. Multinationale Konzerne, die in der Corona-Krise vielleicht sogar mit riesigen Summen aus Steuermitteln unterstützt wurden, können sich aufgrund von Sonderrechten, die nur ausländischen Investor_innen gewährt werden, an Nationalstaaten schadlos halten, die sich bereits stark verschuldet haben, um die Krise zu bekämpfen. Sollten diese Länder jetzt auch noch zu Schadenersatzzahlungen an ausländische Investor_innen verpflichtet werden, würde das ihre wirtschaftliche Erholung massiv behindern und verzögern.

Eine wichtige Lehre aus der Corona-Krise ist daher, dass wir dringend grundlegende Kurskorrekturen in der Handelspolitik brauchen, wenn wir globale Herausforderungen – sei es eine Virus-Pandemie, die Klimakrise oder die ökonomische und soziale Ungleichheit – meistern wollen. Der Handelspolitik muss die Sonderrolle genommen werden, die sie in den vergangenen Jahrzehnten für sich beansprucht und durchgesetzt hat. So lange jede staatliche Regulierungsmaßnahme, die multinationalen Unternehmen Beschränkungen auferlegt und damit ihr Gewinnstreben begrenzt, von diesen auf Basis von Handels- oder Investitionsschutzverträgen angegriffen und damit verzögert oder gar verhindert werden kann, werden wir bei der Bewältigung globaler Krisen keine nennenswerten Fortschritte erzielen.

Die Anforderungen an eine progressive Handelspolitik sind offensichtlich:

- Es gibt höhere gesellschaftliche Ziele wie den Schutz von Mensch und Umwelt, denen sich die Handelspolitik unterordnen muss und deren Erreichen sie weder be- noch verhindern darf.
- Nationale Regierungen müssen ihren Handlungs- und Gestaltungsspielraum zurückerhalten, um schnell und effektiv auf globale Krisen, aber auch auf sonstige große Herausforderungen reagieren zu können. Dabei müssen sie dem Gemeinwohl Vorrang vor privaten Interessen einräumen dürfen. Das bedeutet, dass das Right to Regulate (das heißt, das Recht des Staates, Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen, die im öffentlichen Interesse sind) durch die Handelspolitik nicht eingeschränkt werden darf. Des Weiteren muss der Liberalisierungsdruck auf öffentliche Dienstleistungen beendet und sichergestellt werden, dass bei der öffentlichen Auftragsvergabe ökologische und soziale Kriterien angewendet werden können.
- Alle Verträge, in denen ausländischen Investor_innen Sonderklagerechte in einem parallelen privaten Rechtssystem eingeräumt werden, müssen mit sofortiger Wirkung ausgesetzt und gekündigt werden.
- Die sogenannten Ausschüsse, wie sie z. B. im Handelsabkommen mit Kanada (CETA) im Rahmen der regulatorischen Kooperation vereinbart sind, können in vielen

Bereichen Entscheidungen treffen, die weder von den nationalen Parlamenten noch vom EU-Parlament korrigiert werden können. Da diese Ausschüsse die Kompetenz zur verbindlichen Auslegung des gesamten Vertrages haben, können sie Konzerninteressen in völkerrechtlich verbindliche Regeln gießen und damit den Handlungsspielraum der Politik unwiderruflich einschränken. Dementsprechend müssen Verträge, die dieses Instrument beinhalten, mit sofortiger Wirkung ausgesetzt und gekündigt werden.

Wird sich ein offener Wirtschaftsraum wie die EU mit einer solch grundlegenden Kursänderung in der Handelspolitik den Boden für Wachstum und Wohlstand in Europa entziehen? Nein, keineswegs. Denn die aufgezählten Maßnahmen implizieren weder eine Abkehr vom freien Handel noch von der Globalisierung, sondern beschneiden lediglich die Auswüchse der Hyperglobalisierung. Was wir brauchen, ist eine intelligent gestaltete Globalisierung, keine maximale.

Autorin

Dr. Sabine Stephan ist die Außenhandelsexpertin des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.

Anmerkung

1 – Für eine Liste von Erlassen und Gesetzen, mit denen Nationalstaaten vorübergehend die Ausfuhr systemrelevanter medizinischer Güter beschränken, vgl. World Customs Organization (2020).

Literaturverzeichnis

Berg, Nicholas M.; Ward, Daniel V.; Saunders Gregor, Kat; Gilley, Ellen 2020: COVID-19 Measures: Leveraging Investment Agreements to Protect Foreign Investments, Ropes & Gray, 28. April 2020, <https://www.ropesgray.com/en/newsroom/alerts/2020/04/COVID-19-Measures-Leveraging-Investment-Agreements-to-Protect-Foreign-Investments> (15.1.2021).

Eberhardt, Pia 2020: Corona-Maßnahmen: Staaten droht Klagewelle durch Investoren, in: IPG Journal, 23.6.2020, <https://www.ipg-journal.de/regionen/global/artikel/detail/die-pandemie-profiteure-4454/> (15.1.2021).

European Commission 2015a: Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf (15.1.2021).

European Commission 2015b: Trade for All: European Commission Presents New Trade and Investment Strategy, Pressemitteilung vom 14.10.2015, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1381> (15.1.2021).

European Commission 2018: Transparency Policy in DG Trade, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157486.pdf (15.1.2021).

European Commission 2019: Recommendation for a Council Decision Authorising the Opening of Negotiations of an Agreement with the United States of America on Conformity Assessment, COM(2019) 15 final, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/january/tradoc_157627.pdf (15.1.2021).

European Commission 2020a: A Renewed Trade Policy for a Stronger Europe, Consultation Note, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf (15.1.2021).

European Commission 2020b: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation, COM/2020/456 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN> (15.1.2021).

Europäische Kommission 2019: Reaktion auf WTO-Blockade: Kommission stärkt Instrumente zur Wahrung europäischer Interessen, Pressemitteilung vom 12.12.2019, https://ec.europa.eu/germany/news/20191212-wto-blockade_de (15.1.2021).

Große, Laura 2020: BRIEFING: Was ist los bei „TTIP 2.0“?, LobbyControl, März 2020, https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Briefing_TTIP-2.0_Maerz-2020.pdf (15.1.2021).

Hogan, Phil 2020: Speech by Commissioner Phil Hogan at Launch of Public Consultation for EU Trade Policy Review, Hosted by EUI Florence, 16.6.2020, European Commission, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-launch-public-consultation-eu-trade-policy-review-hosted-eui-florence_en (15.1.2021).

Olivet, Cecilia; Bárcena, Lucia; Mueller, Bettina; Ghiotto, Luciana; Murawski, Sara 2020: Pandemic Profiteers: How Foreign Investors Could Make Billions from Crisis Measures, <https://longreads.tni.org/pandemic-profiteers> (15.1.2021).

World Customs Organization 2020: List of National Legislation of Countries that Adopted Temporary Export Restrictions on Certain Categories of Critical Medical Supplies in Response to COVID-19, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/list-of-countries-coronavirus.aspx> (15.1.2021).

Impressum

© 2021 **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-815-9