



Offene Märkte, faire Regeln

Positionspapier der AG 5 „Internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie“



Unsere Position kurzgefasst

- Nur wenige Länder der Erde sind so stark in globale Wertschöpfungsketten eingebunden wie Deutschland. Auch im 21. Jahrhundert wird die Globalisierung ein entscheidender Treiber der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sein. Technologische Umbrüche, die Verlagerung von Wachstumszentren und politische Instabilitäten stellen die Weltwirtschaft aber vor neue Herausforderungen.
- Die Antworten auf diese Herausforderungen dürfen nicht Abschottung und Renationalisierung sein. Stattdessen gilt es, gleichzeitig den Handel zu fördern und einen internationalen Ordnungsrahmen für die Globalisierung weiterzuentwickeln. Dabei gilt es beispielsweise auch, die internationale Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern fair zu gestalten.
- Nicht nur Zölle, auch unterschiedliche Regulierungen können den internationalen Austausch erschweren. Diesem Problem muss durch Kooperation begegnet werden, ohne dabei das Niveau von Arbeitnehmer-, Verbraucher- oder Umweltschutzstandards zu gefährden oder ein „race to the bottom“ zu befördern.
- Investitionen haben neben dem Handel als zweite Säule internationaler Wirtschaftsbeziehungen an Bedeutung gewonnen. Daher ist auch ein internationaler Regulierungsrahmen für Investitionen ein wichtiges Element für die Weltwirtschaftsordnung.
- Staaten müssen abwägen, ob die in Handelsverträgen eingegangenen Verpflichtungen in den Bereichen regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Recht auf regulatorische Maßnahmen zum Beispiel zum Schutz von Verbrauchern, Arbeitnehmern und der Umwelt stehen.
- Die Einhaltung grundlegender internationaler Umwelt- und Arbeitsnormen sollte in Handelsabkommen verankert sein. Eingegangene Verpflichtungen müssen ebenso durchsetzbar sein wie die Einhaltung der grundlegenden handelspolitischen Prinzipien (Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung).

Deutschland braucht einen erfolgreichen und fairen Welthandel

Auch im 21. Jahrhundert schreitet die Globalisierung voran und die Verflechtung von Staaten und Volkswirtschaften nimmt zu. Getragen wird diese Entwicklung nach wie vor vom internationalen Güterhandel.

Grenzüberschreitender fairer und freier Handel kann dabei zu einer effizienteren Arbeitsteilung, zu höherer Spezialisierung, einem schnelleren Austausch von Wissen und damit insgesamt zu steigender Produktivität beitragen. Für Konsumenten erweitert sich das Angebot an vielfältigen und zum Teil besseren oder günstigeren Produkten und Dienstleistungen. Das Wachstum des Welthandels und der grenzüberschreitenden Investitionsströme hat so vielerorts zu mehr Wohlstand beigetragen.

Nur wenige Länder der Erde sind so stark in die globalen Wertschöpfungsketten eingebunden wie Deutschland. Die deutsche Industrie ist wettbewerbsfähig, exportstark und erfolgreich in die globale Arbeitsteilung integriert: Sie exportiert Güter, importiert Vorleistungen und produziert mittlerweile weltweit. Millionen, zum großen Teil hochqualifizierte, Beschäftigte in Deutschland haben einen guten Arbeitsplatz in einem exportorientierten Unternehmen.

Aber das Umfeld der Exportnation Deutschland hat sich in jüngster Vergangenheit verändert, die Globalisierung steht vor Herausforderungen:

1. Geopolitische Spannungen haben in vielen Weltregionen zugenommen. Innerstaatliche Konflikte weiten sich aus und zum Teil trüben sich auch Beziehungen zwischen Staaten ein.
2. Derzeit ist zu beobachten, dass in China die Handels- und Wachstumsdynamik nachlässt. Auch in anderen Schwellenländern verschlechtern sich die wirtschaftlichen Perspektiven – zum Teil befördert durch sinkende Rohstoffpreise.

3. Auf der einen Seite werden Märkte weiter liberalisiert und der globale Wettbewerb durch zahlreiche neue Freihandelsabkommen verstärkt, auf der anderen Seite ergreifen Staaten auch wieder protektionistische Maßnahmen.
4. Europa hat die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise noch nicht überwunden. Gleichzeitig breiten sich in manchen Ländern zunehmende Kritik an der EU und eine Tendenz zu nationalen Alleingängen aus.
5. Die Digitalisierung wird – noch nicht präzise benennbare – Rückwirkungen auf die Globalisierung und den internationalen Handel haben.
6. Die Wissensgenerierung wird immer internationaler. Es gilt, mehr denn je an Wissensgenerierung anderer Standorte aktiv zu partizipieren.
7. Die Diskussion um den globalen Klimawandel zeigt exemplarisch, dass internationale oder sogar globale Lösungen für viele Probleme wichtiger werden und dass die Institutionen hierzu aber noch unzureichend funktionieren.

Die Antworten auf diese Herausforderungen dürfen aber nicht Abschottung und Renationalisierung sein. Ein Rückzug aus dem Welthandel würde kein Problem lösen, aber direkt erhebliche Wohlfahrtsverluste und soziale Kosten mit sich bringen.

Stattdessen gilt es, den internationalen Ordnungsrahmen weiterzuentwickeln. Es muss eine internationale Ordnung geschaffen werden, die freien und gerechten Handel sowie fairen Wettbewerb fördert und dabei bestehende Unsicherheiten und Risiken wieder reduziert. Dabei sind beispielsweise auch Regeln für eine faire internationale Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein unverzichtbarer Bestandteil, weil Handel mit Dienstleistungen oft auch Mobilität von Arbeitnehmern impliziert. Die Handelspolitik und ihre Instrumente sind für diese Ordnung unverzichtbar!

Was Handelspolitik leisten muss

Handelsabkommen können die Produktivität und das Wirtschaftswachstum steigern: Sie schaffen neue Exportchancen und erleichtern den Zugang zu ausländischen Beschaffungsmärkten. Sie können Kosten für Unternehmen senken – beispielsweise durch den Abbau bürokratischer Hürden, durch die Vereinheitlichung von Standards und die Reduzierung anderer so genannter nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Sie können für günstigere Importe durch Abbau von Zöllen, für besseren Zugang zu Dienstleistungen und für einen erleichterten Fluss von Wissen und Investitionen sorgen.

Damit diese Effekte wirklich positiv wirken und allen nutzen, damit Handelsabkommen also tatsächlich den gesellschaftlichen Wohlstand fördern, müssen alle Auswirkungen einer Politik der Marktöffnung in den Blick genommen werden. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich neuere Handelsabkommen weniger mit dem bereits weit fortgeschrittenen Abbau von Zöllen beschäftigen, sondern verstärkt auch regulatorische oder andere Handelsbarrieren regeln, die auch andere gesellschaftliche Interessen – etwa den Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutz – berühren. Ein Abbau von Regeln zum Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutz wäre schließlich genauso abzulehnen wie eine Gefährdung der Daseinsvorsorge oder von sozialen und mitbestimmungspolitischen Standards im Zuge der internationalen Mobilität von Beschäftigten.

Begrenzt ist eine reine Liberalisierungsagenda auch in ihrer Fähigkeit, für faire Verteilung der positiven Effekte des Handels zu sorgen. Ein Vertrauen auf den Markt reicht auch hier nicht aus, es braucht Regeln und politisches Handeln. Die Handelspolitik kann unter anderem dazu beitragen, indem sie sich mit anderen Politikbereichen vernetzt.

Handelsabkommen entfalten ihre Wirkung auch über die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs zwischen Unternehmen. Damit dieser Wettbewerb wirklich fair ist und positiv wirkt, darf er nicht zu unfairem Druck auf die Beschäftigten bzw. zu einem „Wettlauf nach unten“ bei Umwelt-, Sozial- und Verbraucherstandards führen.

Ein wichtiges Instrument können dabei die so genannten Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen sein. Schutz und Förderung von Arbeitnehmer-, Umwelt- und Verbraucherrechten müssen darin umfassend und durchsetzbar verankert sein. Dazu zählt auch, dass ein Sanktionsmechanismus greift, wenn diese Rechte verletzt werden.

Darüber hinaus sollten auch effektive Mechanismen zur Wahrung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten in globalen Lieferketten etabliert werden.

Fairen Handel multilateral und bilateral voranbringen

Im Zentrum der Welthandelsordnung steht seit 1995 die WTO. Sie legt als mitgliederbasierte Organisation die Regeln des Welthandels fest und überwacht auf Basis der Verträge, dass die Regeln des Welthandels eingehalten werden. Das Konsensprinzip erschwert aber bei einer wachsenden Zahl starker Akteure die Einigung auf neue Regeln, z.B. in der seit 2001 andauernden Doha-Verhandlungsrunde. Die Folge ist ein multilaterales Regelsetzungsdefizit in verschiedenen Bereichen.

Da die Weiterentwicklung des internationalen Handelssystems innerhalb der WTO ins Stocken gerät, wird zunehmend über plurilaterale, regionale oder bilaterale Abkommen verhandelt. Gerade Asien und die pazifischen Anrainerstaaten haben eine Vielzahl regionaler und bilateraler Abkommen abgeschlossen und über regionale und bilaterale Abkommen einen hohen Integrationsgrad erreicht.

Regulatorisch kooperieren, ohne Standards zu senken

Potenzial zur Steigerung der Effizienz des internationalen Handels liegt in der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung international unterschiedlicher Produkt- oder Verfahrensstandards. Der Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen darf in diesem Bereich aber nur erfolgen, soweit die entsprechenden Regeln vergleichbar sind und er eben nicht zur Absenkung von Verbraucher-, Umwelt- oder Arbeitnehmerschutzstandards führt.

Unter diesen Voraussetzungen kann auch eine regulatorische Kooperation erfolgen, um neue und noch nicht einbezogene Produkte, Dienstleistungen und Technologien in Handelsabkommen zu regeln. Diese muss die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen aber ausgewogen widerspiegeln und hat über wirksame institutionalisierte Beteiligungsformen auch die Zivilgesellschaft einzubeziehen, etwa durch dauerhafte Beratungsgremien, in denen die Zivilgesellschaft Beiträge zu einer Ausgestaltung zukünftiger Handels- und internationaler Ordnungspolitik leisten kann.

In Handelsabkommen geschaffene Regulierungskomitees dürfen ausschließlich beratende Funktionen haben und dürfen neue demokratisch legitimierte Regulierungsvorhaben in keiner Weise behindern oder verzögern. Als Bestandteil des Vertrages von Lissabon und damit der grundlegenden EU-Verträge darf das Vorsorgeprinzip auch bei der Ausgestaltung handelspolitischer Vereinbarungen in keiner Weise unter Druck geraten.

Zur Reduzierung der globalen regulatorischen Fragmentierung wären eine Bestandsaufnahme, mehr Transparenz und ein strategischer Dialog auf multilateraler Ebene wünschenswert. Parallel sollten in bilateralen Abkommen Ansätze zur Konsultation und Prinzipien zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung entwickelt werden.

Investitionsschutz unter Einhaltung rechtsstaatlicher Prozesse

Wie der Handel, so prägen auch internationale Investitionen die globale Wirtschaft. Vielfach wurden und werden ausländische Investitionen durch spezifische, in internationalen Verträgen verankerte, Investitionsschutzstandards begleitet. Damit sollen Anreize für mehr ausländische Investitionen geschaffen werden. Seit einiger Zeit werden Investitionsschutzabkommen kontrovers diskutiert. Die Möglichkeit von Unternehmen, daraus vor Ad-hoc-Schiedsgerichten Schadenersatzansprüche geltend zu machen, ist zunehmend in die öffentliche Kritik geraten.

Für die Bündnispartner ist klar: Wo ein solcher zusätzlicher Investitionsschutz als notwendig und nützlich bewertet werden kann, muss im Einzelfall entschieden werden. In jedem Fall muss sich der Investitionsschutz darauf beschränken, Investitionen vor Diskriminierungen und Willkür zu schützen, und muss rechtsstaatlich ausgestaltet sein. Das heißt auch: Ein Investitionsschutzsystem darf den Staat nicht darin behindern, sinnvolle Gesetze und Regeln im Interesse der Allgemeinheit zu erlassen. Verfahren dürfen nicht zu illegitimen Schadenersatzzahlungen führen und müssen allen Anforderungen rechtsstaatlicher Prozesse an Transparenz, Überprüfbarkeit und Unabhängigkeit genügen.