

Außenhandelspolitik und Sustainable Development Goals

Mehr Nachhaltigkeit begegnet berechtigter Globalisierungskritik

Evita Schmiege

2015 verabschiedete die Weltgemeinschaft die Agenda zur nachhaltigen Entwicklung. Mit ihr soll der Hunger auf der Welt beendet, der Planet geschützt und Wohlstand für alle ermöglicht werden. Dazu kann der Außenhandel beitragen, doch wären Politikveränderungen notwendig. Die Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) orientieren sich weitgehend an bestehenden internationalen Verpflichtungen, verlangen daher keine revolutionären Veränderungen. Ein großer Fortschritt ist aber, dass die Agenda ein umfassendes Programm für alle Politikbereiche enthält, wie Nachhaltigkeit auf sämtlichen Ebenen erreicht werden kann. Vor allem in Industrieländern wird beklagt, Handelspolitik und Globalisierung förderten Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten, gefährdeten ökologische und soziale Sicherheit und hätten nicht nachhaltige Konsummuster verstetigt. Mit der Umsetzung der SDG würde auch dieser berechtigten Globalisierungskritik konstruktiv begegnet.

Außenhandel ist laut den SDG kein Selbstzweck, sondern muss nachhaltige Entwicklung und Wohlstand für alle fördern. Zwar gehört er nicht zu den 17 Zielen der Agenda, wird aber in vielen der 169 Unterziele (targets) angesprochen – so in Ziel 17 (Partnerschaften) als Instrument zur Umsetzung der SDG. Gefordert wird dort

- ▶ ein universelles, regelbasiertes, offenes, nichtdiskriminierendes und gerechtes multilaterales Handelssystem;
- ▶ ein deutlicher Anstieg der Exporte aus Entwicklungsländern;
- ▶ die Umsetzung des schon in der Welt handelsorganisation (WTO) beschlossenen

zoll- und quotenfreien Marktzugangs für die ärmsten Länder der Welt.

Nach dem Prinzip der geteilten Verantwortung (shared partnership) wird die Verantwortung für Nachhaltigkeit im Sinne der SDG allen Institutionen, Entscheidungsträgern, Einrichtungen, Ländern und Stakeholdern zugeschrieben. Jedes Land ist für seinen Entwicklungspfad selbst zuständig. Gemäß SDG-Ziel 1 muss es die Rahmenbedingungen für wachsende Investitionen zur Beendigung der Armut schaffen. Ziel 10 sieht geteilte Verantwortung vor, um Ungleichheit innerhalb von und zwischen den Ländern zu beseitigen. Industriestaaten

Dr. Evita Schmiege ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa.

Das Papier entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Außenwirtschaft und Entwicklungsländer im Lichte der Ziele zur nachhaltigen Entwicklung«.

SWP-Aktuell 67
Oktober 2017

müssen bereit sein, Entwicklungsländern mehr Stimme zu geben, damit diese ihre Interessen im internationalen System selbst wahrnehmen und im Regelwerk verankern können. In Unterziel 10.6 der SDG wird verlangt, dass Entwicklungsländer zunehmend in internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen repräsentiert sind und Stimme haben. Zwar gilt in der WTO das Prinzip »Ein Land – eine Stimme«, doch haben Entwicklungsländer auch dort lange Zeit ihre Interessen nicht ausreichend eingebracht.

Eigenverantwortung und Sonderbehandlung

Die Betonung der gemeinsamen Verantwortung *aller* bedeutet den Abschied von der paternalistischen Position, ungerechte Welt-handelsstrukturen seien der alleinige Grund für mangelnde Erfolge einzelner Länder und Ungleichheiten ließen sich nur mit Ausnahmen und »Sonderbehandlung« der Entwicklungsländer beseitigen. Die letzten Dekaden haben erwiesen, dass gerade die Länder, denen die großzügigsten Handelspräferenzen gewährt wurden – die Länder südlich der Sahara –, ihre Exporte am wenigsten diversifizieren und steigern konnten. Ausnahmeregeln der WTO hatten unerwünschte Nebenwirkungen: Auch weil vor allem die ärmsten Entwicklungsländer darauf zählen konnten, dass ihnen aufgrund der Ausnahmen im Zuge der multilateralen Handelsliberalisierung keine schmerzhaften Zollsenkungen abverlangt werden, haben sie sich in der WTO lange kaum engagiert. Wegen geringer finanzieller und personeller Kapazitäten fällt ihnen dies ohnehin schwer. Die Folge ist, dass die heutige Struktur des Welthandelssystems ihren Interessen nicht entspricht. Das gilt für einen großen Teil des Regelwerks, vom Schutz geistigen Eigentums – das einen Ressourcetransfer von Süd nach Nord begründete – bis zu den Dienstleistungsverhandlungen. Dort geht es bisher hauptsächlich um mehr Freiheit für Investitionen im Dienstleistungssektor, worauf sich etwa 60% der Liberalisierungszugeständnisse beziehen.

Der Marktzugang für individuelle Dienstleistungsanbieter dagegen, die sogenannte Personenmobilität, ist mit rund 5% kaum Thema. Gerade sie läge aber im Interesse ärmerer Länder. Auch die geltenden multilateralen Warencollsätze spiegeln die Interessen derer wider, die sich in den WTO-Runden am stärksten engagiert haben: der Industrieländer. Die höchsten Zölle werden auf Produkte erhoben, die von den Ärmsten der Welt erzeugt und aus deren Ländern exportiert werden, wie Textilien und Agrargüter.

Laut den SDG soll der besonderen Situation von Entwicklungsländern auch weiterhin mit einer »Sonderbehandlung« (special and differential treatment) Rechnung getragen werden. Im Sinne der SDG bedeutet dies allerdings, dass sich künftig auch ärmere Länder aktiv an der Gestaltung des multilateralen Handelssystems beteiligen und neue Regeln mitformulieren müssen, damit diese ihren Interessen und Kapazitäten entsprechen. Soweit nötig, sollen sie dabei unterstützt werden, diese (gerechteren) Regeln anzuwenden, statt von ihnen dispensiert zu werden. Das Abkommen zu Handels erleichterungen, das 2013 in Bali beschlossen wurde, ist Ausdruck dieses Prinzips.

Negative Wirkungen des Freihandels vermeiden

Gemäß Unterziel 17.14 der SDG soll mehr Politikkohärenz hergestellt werden. Was das bedeutet, lässt sich gut an Ziel 2 (Ende des Hungers und Erreichen von Ernährungssicherheit) illustrieren:

Alle Länder haben sich verpflichtet, die landwirtschaftliche Produktivität und die ländlichen Einkommen bis 2030 zu verdoppeln (2.3). Die Regierungen der Entwicklungsländer – wo die Landwirtschaft häufig vernachlässigt wird – müssen die dafür notwendigen Politiken formulieren, und zwar mit Bezug auf Land, Inputs, Bankwesen und anderes. Von den Industrieländern wird verlangt, Handelsbeschränkungen und Verzerrungen der Weltagrarmärkte zu korrigieren und fortan zu verhindern, beispielsweise indem sie die Exportsubventionen ab-

schaffen. Für den Fischereisektor gilt ähnliches: Es sollen bestimmte Formen der Subventionen gestrichen werden, die zu Überkapazitäten und Überfischung beitragen (14.6). In den SDG wird also die jeweilige Verantwortung von Entwicklungs- und Industrieländern betont und es werden notwendige Politikänderungen benannt. Die Abschaffung der Agrarexportsubventionen wurde im Dezember 2015 auf der WTO-Ministerkonferenz beschlossen. Doch damit ist es nicht getan. Manche heimische Agrarsubvention – beispielsweise durch EU, USA oder Indien – verzerrt ebenfalls die Weltmärkte. Deshalb müssen die WTO-Kriterien für erlaubte Subventionen weiter verschärft werden.

Kohärentere Politiken können nur formuliert werden, wenn Zielkonflikte zwischen verschiedenen Bereichen aufgedeckt werden. Das erfordert bessere Instrumente, gerade für die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung durch Ex-ante-Bewertungen (Sustainability Impact Assessments, SIA) und Ex-post-Wirkungsmessung. Zwar werden in der EU-Handelspolitik SIA für alle Freihandelsabkommen durchgeführt, doch ihre Qualität schwankt und ihre politische Bedeutung geht gegen null. Nur gute SIA, deren Ergebnisse (im Falle der EU in Parlament und Rat) diskutiert und ernst genommen werden, können zu mehr Kohärenz in den Politiken beitragen. Zu begrüßen ist, dass die Europäische Kommission ihr SIA-Handbuch mittlerweile aktualisiert hat. Insgesamt aber muss dem Instrument mehr politisches Gewicht als Entscheidungsgrundlage zukommen.

An der Wirkungsmessung wiederum wird noch gearbeitet. Die Handelsstrategie der EU vom Oktober 2015 enthält erstmals ein Kapitel zur Umsetzung von Freihandelsabkommen. Sowohl in der EU als auch den Partnerländern muss genau beobachtet werden, wie sich Handelsliberalisierung auswirkt, etwa welche Sektoren verdrängt und welche Menschen arbeitslos werden. Nur dann kann rasch auf entstehende Probleme reagiert werden. Wirkungsbeobachtung spielt eine große Rolle in der Umset-

zung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Regionen in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP). Die Instrumente müssen aber erst noch definiert und erprobt werden. Erst damit kann sichergestellt werden, dass Handelspolitik die angestrebten Ziele erreicht: Sie soll helfen, nachhaltiges Wachstum zu schaffen, Armut abzubauen und die Kluft zwischen reichen und armen Ländern zu verkleinern.

Auch innerhalb der Europäischen Union gilt es, negative Wirkungen der Handelsliberalisierung zu vermeiden. Dass diesem Aspekt zu wenig Bedeutung beigemessen wurde, hat erheblich zur Globalisierungsverdrossenheit beigetragen. Innerhalb der EU jedoch wird mehr Kohärenz zwischen Außenhandelspolitik und begleitenden internen Politiken durch die Kompetenzverteilung erschwert. Die Europäische Kommission zeichnet zwar für die Formulierung der Handelspolitik verantwortlich. Für Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Verteilungspolitik aber, welche die Handelsliberalisierung begleiten müssten, sind die Mitgliedstaaten der Union zuständig. Daher sollte Deutschland die Diskussion um verbesserte Abstimmungsmechanismen zwischen EU-Handelspolitik und nationalen Politiken anstoßen und sich für effektive Abstimmungsstrukturen stark machen. Der Globalisierungsfonds der EU ist nur ein Trostpflaster für Arbeitnehmer, die im Zuge der Globalisierung ihre Stelle verlieren. Es geht aber darum, aktiv eine kohärente Politik zu verfolgen, die negative Wirkungen einer Liberalisierung verhindert. Auf diese Weise ließe sich auch die politische Akzeptanz der Handelspolitik in den Mitgliedstaaten erhöhen.

Der Weg zur nachhaltigen Veränderung des Welthandels

Echte Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum würde Kosten-, Produktions- und Konsumstrukturen vor allem in reichen Ländern stark verändern.

Die SDG sind zwar anspruchsvoll, aber nicht präzise genug formuliert. Ihre konkreten Anforderungen bilden im wesent-

lichen den internationalen Konsens des Jahres 2015 ab. Sie reichen nicht aus, um die Weltwirtschaft umfassend nachhaltig gestalten zu können. Dazu müssten, ökonomisch ausgedrückt, alle externen Kosten internalisiert werden. Mit anderen Worten: Schäden, die der Umwelt und den Menschen durch Produktion und Konsum entstehen, müssten sich in den jeweiligen Preisen widerspiegeln. Die Forderung in den SDG, Subventionen für fossile Brennstoffe zu reduzieren, ist bestenfalls ein erster Schritt in die richtige Richtung. Tatsächlich wirksam wäre eine CO₂-Steuer. Sie würde über Preismechanismen echte Anreize für mehr Nachhaltigkeit setzen, sowohl in der Produktion einschließlich des Transports als auch beim Konsum.

Die SDG beinhalten dennoch Hinweise, in welche Richtung sich die (Handels-)Politik bewegen muss. So enthält Ziel 8 einen Bezug auf die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Zu hoffen ist, dass dies die Verankerung des Themas in Handelsabkommen und schließlich im multilateralen Handelssystem einen Schritt voranbringt. Erst wenn diese Normen weltweit beachtet werden, wird sich etwa die Situation der Näherinnen in Bangladeschs Textilfabriken nachhaltig verbessern – ein Thema, an dem sich Unternehmen und Politik derzeit mit freiwilligen Initiativen abarbeiten.

Auch was positive Anreize für Unternehmen betrifft, ist längst nicht aller Spielraum ausgeschöpft. Zum Beispiel wird in den SDG gefordert, dass Regierungen Unternehmen ermutigen sollen, Nachhaltigkeitsüberlegungen besser zu berücksichtigen. Auch die EU muss mit ihren (handels-)politischen Instrumenten entsprechende Anreize setzen. Einen konstruktiven Vorschlag dazu hat das Europäische Parlament vorgelegt. Es verlangt, bei der 2018 anstehenden Revision des Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer zusätzliche Handelspräferenzen für Textilien zu gewähren, die überprüfbar nachhaltig produziert werden. Alles spräche dafür, auch andere

nachhaltig hergestellte Erzeugnisse mit Zollerleichterungen zu begünstigen.

Hindernisse Unilateralismus und Protektionismus

Was den Außenhandel anbelangt, wird in den SDG zu Recht die hohe Bedeutung des multilateralen Systems hervorgehoben. Die Perspektiven, daran weiterzuarbeiten, sind allerdings zurzeit nicht rosig. Gründe sind der zunehmende Unilateralismus, beispielsweise der USA und Großbritanniens, sowie der wachsende Protektionismus. Dies trübt auch die Aussichten auf die Ende 2017 anstehende WTO-Ministerkonferenz. Die EU tut deshalb gut daran, in den nächsten Jahren verstärkt nach geeigneten Kooperationspartnern Ausschau zu halten, wie es die Kommission im Handespaket vom September 2017 angekündigt hat. Ziel ist es, mit diesen Partnern im Rahmen bi- und plurilateraler Abkommen an fortschrittlicheren Regeln für eine nachhaltige Handelspolitik zu arbeiten. Eine Herausforderung besteht darin, gerade die ärmsten Länder bei der Weiterentwicklung des Regelwerks nicht außen vor zu lassen. Um Aspekte verstärkter Nachhaltigkeit im Außenhandel – auch in Zeiten einer Blockade multilateraler Formate – zu befördern, sollte die EU alle Möglichkeiten für Dialog und Austausch auch über die WTO hinaus nutzen. Hier bieten sich ILO, UNCTAD, G20 sowie die OECD einschließlich ihrer Outreach-Veranstaltungen an. Die EU darf nicht zögern, im Staatensystem als führender Akteur gegen Unilateralismus und Protektionismus aufzutreten und sich für die Weiterentwicklung eines gerechten Handelssystems einzusetzen.

Eine Erkenntnis aus den SDG lautet, dass nicht erwartet werden kann, in einem einzelnen Politikfeld oder mit einem einzelnen Instrument komplexe internationale Probleme zu lösen. Dies gilt auch für die Handelspolitik. Zu nachhaltiger Entwicklung kann sie nur im Konzert mit anderen Politikbereichen beitragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364