

Ziele europäischer Handelspolitik – zwischen Geopolitik und Nachhaltigkeitsversprechen

von Alessa Hartmann¹

„Die Coronakrise war ein Schock für die Welt und hat innerhalb der EU sowohl Schwachstellen aufgedeckt als auch Kapazitäten deutlicher werden lassen.“ Das schrieb die EU-Kommission im September 2020, gerichtet an das EU-Parlament und die Mitgliedsstaaten.²

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie waren auch für die politischen Entscheidungsträger*innen in Brüssel ein Schock. Die Pandemie und der globale Lock-Down haben die Schwächen der neoliberalen Globalisierung weithin deutlich gemacht. Auch in den Industriestaaten bekam man zu spüren, wie sehr Grundbedürfnisse, wie eben Gesundheitsversorgung, vom Funktionieren fragiler internationaler Lieferketten abhängig sind, als beispielsweise Engpässe bei Maskenlieferungen aus Asien auftraten. Welche Weichen aber stellt die EU vor diesem Hintergrund für ihren handelspolitischen Kurs in den kommenden Jahren?

Die Prioritäten der europäischen Handelspolitik werden vor dem Verhältnis mit den USA, beziehungsweise China, beleuchtet.

Außerdem stellt sich die Frage, wie sich der ökonomische Pfad der EU auf Länder des globalen Südens auswirkt, und welchen Beitrag die EU hier leisten könnte, um den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt zu gewährleisten.

Prioritäten europäischer Handelspolitik

Die Rolle von EU und Bundesregierung ist zwiespältig: Einerseits betonen sie das Ziel, den Neustart der Wirtschaft nach der Corona-Krise mit dem im European Green Deal angelegten Ziel der Klimaneutralität zu verknüpfen; andererseits treiben sie Handelsabkommen mit Me-

xiko und Mercosur, die zentralen Nachhaltigkeitszielen von Klimaschutz und Biodiversität fundamental widersprechen, weiter voran.

Die Stärken der EU-Wirtschaft (und besonders Deutschlands) und daher auch ihre Prioritäten, sind die Produktion und der Export von Autos, Maschinenteilen, aber auch einigen agrarischen Produkten, wie beispielsweise Milch.

Des Weiteren ist die Sicherung (kritischer) Rohstoffe ein Schlüsselinteresse der EU.

Abgehängt dagegen sind Deutschland und die EU derzeit, wenn es um das Thema Digitalisierung geht. Die Industriestrategie Altmaiers nennt hier China und die USA als große Konkurrenten, vor allem im Bereich der künstlichen Intelligenz.³ Die EU stellt in ihrem Bericht vom September 2020 fest, dass die rasch eskalierende technologische Konfrontation zwischen den USA und China die globalen digitalen Lieferketten stört. Sie wird direkte Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben und die Notwendigkeit verstärken, dass die EU ihre Agenda der technologischen Souveränität weiterverfolgt und ihre wichtigsten digitalen Kapazitäten stärkt.

Außerdem sieht die EU die Chance, dass der Globalisierungsprozess nach der Krise wieder in Gang kommt, und die EU ihre Rolle in der Weltordnung stärken kann.⁴ Eine Priorität ist somit auch die Gestaltung internationaler Standards und Normen nach europäischen Werten und Interessen.

Mit dieser Agenda gibt die EU allerdings ihren wirtschaftlichen Interessen Priorität vor

1 Alessa Hartmann verantwortet den Bereich Handels- und Investitionspolitik bei der NRO PowerShift e.V. Sie ist außerdem im Koordinierungskreis des Netzwerks Gerechter Welthandel. <https://power-shift.de>.

2 Vgl. European Commission: 2020 Strategic Foresight Report – Charting the course towards a more resilient Europe. September 2020. Seite 2.

3 Vgl. BMWi: Industriestrategie 2030: Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik 29.11.2019. Download unter: <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.html> Abgerufen am 14.01.21.

4 Vgl. European Commission: 2020 Strategic Foresight Report – Charting the course towards a more resilient Europe. September 2020.

Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Menschenrechten.

Die Strategie der EU ist es, durch ein Netz von Handels- und Investitionsverträgen ihre Machtstellung auf dem Weltmarkt zu behaupten – gegenüber China und den USA. Gleichzeitig bekommen Handelsabkommen eine immer größere geostrategische Bedeutung.

Verhandlungen mit den USA – Was ist mit Biden zu erwarten?

Die EU steht in den Startlöchern, um nach der Amtszeit des TTIP-Bremers Trump umfassendere Verhandlungen mit seinem Nachfolger Joe Biden zu beginnen. Auch wenn viele Wirtschaftsverbände danach rufen, scheint der große TTIP-Wurf aber unwahrscheinlich. Zu groß sind auch bei der Biden-Regierung die Differenzen: Die USA wollen unbedingt den Agrarsektor in Verhandlungen einbeziehen, während die EU dies ablehnt. Gleichzeitig drängt die EU auf eine stärkere Öffnung der Beschaffungsmärkte, die die USA um jeden Preis schützen will. Biden hat deutlich gemacht die „Buy America“-Politik seines Vorgängers Trump fortführen und sogar ausweiten zu wollen. So sollen mehr Komponenten eines Produktes aus US-Fabriken stammen. Außerdem will die US-Regierung kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen erleichtern.⁵

In einem Interview mit der New York Times im Dezember bekräftigte Biden zudem sein Wahlkampfversprechen eines Moratoriums für neue Handelsabkommen und sagte: „Ich werde kein neues Handelsabkommen mit irgendjemandem abschließen, bevor wir nicht große Investitionen hier zu Hause und in unsere Arbeiter getätigt haben.“⁶

Wahrscheinlicher ist also, dass die beiden Handelspartner eine Reihe von unterschiedlichen Verhandlungsprozessen voranbringen werden, die jedoch nicht in einem großen Abkommen festgehalten werden, ähnlich wie in den vergangenen Jahren.

So verhandelt die EU seit 2018 mit den USA ein Industriezollabkommen und ein Abkommen zu Konformitätsbewertungen. Daneben laufen einige sogenannte „Nebenabsprachen“, zum Beispiel zu Flüssiggas- und Sojaimporten. Problematisch an diesen „kleinen“ Verhandlungen ist, dass diese noch intransparenter ablaufen als offizielle Verhandlungsrunden, von denen die EU in der Vergangenheit zumindest Überblicksberichte veröffentlichte.

Priorität wird außerdem die Klärung des Boeing/Airbus-Disputs haben, sowie eine Beendigung der Strafzölle, die das transatlantische Verhältnis in den vergangenen Jahren belastet haben.

Abgesehen von bilateralen Verhandlungen, wird sich die USA unter Biden wieder stärker auf multilateraler Ebene einbringen, und voraussichtlich auf WTO-Ebene den Schulterchluss mit der EU gegenüber China suchen. Hier ist auch zu erwarten, dass gemeinsam eine Reform des WTO-Streitschlichtungsmechanismus vorangetrieben wird.

Nachhaltigkeit wird wohl kaum eine Priorität von Bidens Handelspolitik sein, ebenso wenig wie der EU. Aber Biden könnte eventuell Handelsverträge als starken Hebel nutzen, um Klimaziele zu erreichen. So forderte er in der Vergangenheit ein weltweites Verbot von Subventionen für fossile Brennstoffe, Zölle auf Importe, die viel Kohlenstoff produzieren, und fordert Handelsabkommen, die Verpflichtungen zur Reduzierung von Emissionen beinhalten.

Nach diesem Plan würden Kohle, Öl und Gas bereits bei der Förderung besteuert, was den Preis der fossilen Brennstoffe erhöhen und die Verbraucher davon abhalten würde, sie zu kaufen. Importe aus Ländern ohne Kohlenstoffpreis würden mit einem Zoll belastet, während Exporte einen Rabatt auf die Steuer erhalten würden.

⁵ Vgl. Koch, Meiritz in Handelsblatt: Dämpfer für möglichen neuen Handelsdeal. 25.01.2021. Download unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/daempfer-fuer-moeglichen-neuen-handelsdeal-der-made-in-america-praesident-biden-will-us-unternehmen-bei-staatsauftraegen-bevorzugen/26850300.html?ticket=ST-10668070-3d1WMT-LNg3MtYYf4TxBa-ap2> Abgerufen am 27.01.2021.

⁶ Vgl. Thomas Friedman in: The New York Times: Biden Made Sure "Trump Is Not Going to Be President for Four More Years". 02.12.2020. Download unter: <https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-interview-mcconnell-china-iran.html?click=https://t.co/9jAGh4xOKI> Abgerufen am 27.01.2021.

Biden wird aber nicht auf ein vollständiges Verbot dieser Öl- und Gasexporte drängen. Stattdessen könnte Biden an multilateralen Abkommen arbeiten, um die globale Nachfrage nach fossilen Brennstoffen zu reduzieren, anstatt fossile Förderung direkt anzugreifen.

Außerdem gibt es für diese Pläne sehr viel Gegenwind im Senat, und es ist unklar, ob Biden sich hier durchsetzen können wird.

Ein mögliches gemeinsames Projekt der EU und der USA könnte der Kohlenstoffgrenzausgleichsmechanismus sein. Die EU arbeitet seit verganginem Jahr im Rahmen des Europäischen Green Deal an diesem Projekt. Nun könnte sie versuchen, einen gemeinsamen Klimazoll der EU und der USA nach außen zu etablieren. Das würde bedeuten, dass europäische und amerikanische Produkte jeweils ausgenommen wären, weil sie intern einen ähnlich hohen CO₂-Preis erheben. Allerdings sind die Hürden hoch, schließlich gibt es bisher selbst innerhalb den USA gar keinen einheitlichen CO₂-Preis, da dies Sache der Bundesstaaten ist. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass hiermit Drittländer diskriminiert würden.

Verhandlungen mit China – Vorwärts mit CAI?

In Bezug auf das Verhältnis der EU zu China ist das Bild etwas differenzierter als bezüglich der USA: In der China-Strategie der EU wird China als Konkurrent in einem Systemwettbewerb mit der EU beschrieben („systemic rival“), weil China dem marktwirtschaftlichen Modell von Europäischer Union und Vereinigten Staaten nicht nur sein staatskapitalistisches Modell entgegenstellt, sondern versucht, es in alle Welt zu exportieren.⁷ Damit macht China der US-amerikanischen und europäischen Vormachtstellung Konkurrenz, was entsprechende Einbußen von Marktzugängen und Macht mit sich bringt.

Unter dem Eindruck der sich anbahnenden Annäherung zwischen der EU und den USA hat China sich Ende 2020 zu einigen Zugeständnissen bei dem geplanten Investitionsabkommen zwischen der EU und China bereit erklärt. Ein besonders strittiges Thema, der Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus, wurde auf zwei Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens vertagt. Daraufhin konnten die Verhandlungsführer*innen und die deutsche Ratspräsidentschaft zu Weihnachten eine politische Einigung verkünden.

Seit 2013 verhandelt die EU mit China also über ein Investitionsabkommen. Die EU sieht die Verhandlungen über dieses Abkommen als einen Test, um zu sehen, ob China bereit ist, über ein großes Handelsabkommen zu verhandeln. So geht es in seinen Bestimmungen weit über ein gängiges Investitionsabkommen hinaus und enthält unter anderem auch Kapitel zur Liberalisierung von Dienstleistungen, Marktzugangslisten, Bestimmungen über Technologietransfer und Subventionen staatlicher Unternehmen sowie ein Kapitel über Nachhaltigkeit.⁸

Während der Verhandlungen gab es viele Baustellen: Zum einen über die Regelung öffentlicher Beschaffung, so wollte die EU gerne die Märkte für öffentliche Beschaffung in China geöffnet sehen. Dies ist eine harte Nuss für China. Im Endeffekt hat China sich offenbar zu umfassenden Verpflichtungen in Bezug auf das verarbeitende Gewerbe eingelassen. Dieses ist der wichtigste Sektor für EU-Investitionen in China. Mehr als die Hälfte der EU-Investitionen entfallen auf das verarbeitende Gewerbe. Davon 28 Prozent auf die Automobilindustrie und 22 Prozent auf Grundstoffe. Dies betrifft also unter anderem die Herstellung von Elektroautos, Chemikalien, Telekommunikationsgeräten und medizinischen Geräten.⁹

⁷ Vgl. European Commission and HR/VP contribution to the European Council: EU-China: A strategic outlook. 12. März 2019: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> Abgerufen am 12.01.21. S. 1.

⁸ Vgl. Jakob Hanke Vela in Politico: EU China investment deal allows chinese staff to work in the EU for 3 years. 13.01.2020. Download unter: <https://www.politico.eu/article/eu-china-investment-deal-allows-chinese-staff-work-3-years/> Abgerufen am 14.01.2021.

⁹ Vgl. EU-Kommission: Umfassendes Investitionsabkommen zwischen der EU und China. Factsheet vom 30.12.2020. Download unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/FS_20_2544 Abgerufen am 14.01.2021.

Ein weiterer Knackpunkt war der Streitbelegungsmechanismus für Investoren, auch als „Konzernklagerechte“ (Investor-State-Dispute Settlement – ISDS) bekannt. Die EU wollte ihr reformiertes Modell, das Investment Court System durchsetzen, China bestand auf dem nach wie vor gängigen Standardmodell von ISDS. Diese Entscheidung wurde vertagt und soll in den nächsten beiden Jahren nachverhandelt werden.

Da sich die EU auch bei der Verhandlung dieses Abkommens hinsichtlich der Transparenz wieder mal nicht mit Ruhm bekleckert hat, wusste leider auch einen Monat nach der politischen Einigung niemand außer den Verhandler*innen, was tatsächlich im aktuellen Abkommenstext steht. Abgeordnete aus dem Europäischen Parlament und dem Bundestag beklagten, dass sie die Texte nicht einsehen könnten. Über den Gegenstand der Verhandlungen wurde stets nur unzureichend informiert. Zu einem partizipativen demokratischen Prozess gehört es aber, Texte zu veröffentlichen und zu diskutieren. Hier hat die EU-Kommission seit TTIP nichts dazu gelernt.

Was vergangene Verhandlungspapiere allerdings vermuten lassen, ist, dass es vor allem im Bereich der Nachhaltigkeit wenig zu feiern gibt. Während China durchaus zu klima- und umweltpolitischen Zugeständnissen bereit ist, fährt das Land eine harte Linie bei Menschenrechtsfragen und blockt alle Vorstöße ab.

Wenn man offiziellen Äußerungen trauen darf, hat die EU hier aber auch wenig gefordert. Wie bei den anderen EU-Abkommen wird das Nachhaltigkeitskapitel im Abkommen mit China unverbindlich sein, sprich keine Sanktionsmöglichkeiten enthalten. Während die EU in den Verhandlungen mit anderen Staaten immerhin vorausgesetzt hatte, dass das Partnerland entweder die ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert hatte oder kurz davor stand dies zu tun (zum Beispiel bei EU-Vietnam oder EU-Japan), verzichtete sie bei dem China-Abkommen offenbar darauf und setzt damit selber Doppelstandards. Mehr als den Verweis, dass von der Leyen, Merkel und Macron bei einem Telefonat mit Chinas Präsident Xi Jinping telefonisch auf

Menschenrechtsprobleme, namentlich in Hong Kong hinwiesen, findet man bisher nicht.¹⁰

In Bezug auf ILO-Kernarbeitsnormen, unter anderem zu Zwangsarbeit, schreibt die EU-Kommission in ihrer Presseinformation: „China also commits to working towards the ratification of the outstanding ILO (International Labour Organisation) fundamental Conventions and takes specific commitments in relation to the two ILO fundamental Conventions on forced labour that it has not ratified yet.“¹¹ Von den acht ILO-Kernarbeitsnormen hat China bisher nur vier ratifiziert. Dass die EU sich hiermit zufriedengibt, ist vor dem Hintergrund der Situation der Uiguren und der Zivilgesellschaft in Hong Kong ein demokratiepolitischer Skandal und zeigt, dass die EU handelspolitische Interessen über Menschenrechte stellt.

Auch viele europäische Abgeordnete, denen das Abkommen zur Abstimmung vorgelegt werden wird, haben sich bereits kritisch geäußert, unter anderem der Vorsitzende des Handelsausschusses und S&D-Mitglied Bernd Lange.¹² Sie knüpfen ihre Zustimmung zu dem Abkommen an eine Verbesserung der bisher schwammigen Absichtserklärungen hin zu verbindlichen Regelungen.

Neben dem oben genannten Investitionsabkommen versucht China auch über die „Neue Seidenstraße“, Investitionen und Einfluss weltweit auszuweiten. Konkret soll das Projekt Investitionen von mindestens 900 Milliarden Dollar in Infrastruktur fördern. China baut im Rahmen der Initiative Straßen, Bahngleise, Pipelines, Kraftwerke, Telekommunikationsnetze, Häfen und Flughäfen von Asien bis nach Europa und Afrika.¹³ Langfristig will China wirtschaftliche Abhängigkeit anderer Staaten

10 Pressemitteilung der EU-Kommission vom 30.12.2020. Download unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2253> Abgerufen am 14.01.21.

11 Vgl. EU-Kommission Presseinfo vom 30.12.20: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2542 Abgerufen am 14.01.21.

12 Vgl. Redaktionsnetzwerk Deutschland: Europapolitiker Lange über EU-Deal mit China: „Die Messe ist noch nicht gelesen“ 10.01.21. Download unter: <https://www.rnd.de/politik/europapolitiker-lange-uber-eu-deal-mit-china-die-messe-ist-noch-nicht-gelesen-2TEOZIVG CZG7NPF62XRSFPTOIY.html> Abgerufen am 20.01.21.

13 Vgl. Uwe Höring: Der lange Marsch 2.0 – Chinas Neue Seidenstraßen als Entwicklungsmodell, 2018.

schaffen und damit politische Abhängigkeit erreichen, denn China behält auch nach der Fertigstellung die Macht über die gebauten Häfen. So hat Griechenland 2017 ein Veto gegen eine gemeinsame Erklärung der EU zur Menschenrechtslage in China vor dem UN-Menschenrechtsrat eingelegt. Einhellige Meinung war, dass dies eine direkte Folge der umfangreichen chinesischen Investitionen in den griechischen Hafen von Piräus sei.¹⁴

Nachhaltigkeit und EU-Handelspolitik

In europäischen Handelsabkommen finden sich vor allem Rechte für Unternehmen, aber gleichzeitig gibt es praktisch keine Pflichten für Investoren in den Partnerländern, Menschenrechte oder den Schutz der Umwelt sicherzustellen, wenn sie vor Ort investieren oder Handel treiben.

So werden Klauseln, die auf die Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes im Ausland abzielen, gezielt in das zahnlose Nachhaltigkeitskapitel verlagert. Dieses ist aber nicht bindend, das heißt, wenn sich ein Unternehmen oder ein Staat nicht daran hält, dann folgen keine Sanktionen.

In den letzten Jahren gab es eine verstärkte Debatte darum, Nachhaltigkeitskapitel sanktionsbewehrt zu gestalten, aber die Zivilgesellschaft und viele Parlamentarier*innen beißen sich an der EU-Kommission, die an einem freiwilligen, konsultationsbasierten System festhält, die Zähne aus. Wohin das führt, zeigt das Beispiel Südkorea: Das Abkommen der EU mit Südkorea setzt auf Konsultationen bei der Verletzung von Bestimmungen aus dem Nachhaltigkeitskapitel. Interessant ist, dass die EU tatsächlich ihre erste Klage im Rahmen eines bilateralen Freihandelsabkommens eingereicht hat. Die EU behauptet, dass Südkoreas Versäumnis, mehrere Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu ratifizieren, insbesondere die Konvention 87 über die Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmer*innen,

einen Verstoß gegen die Bedingungen ihres Handelspakts von 2010 darstellt. Die EU ist besonders besorgt über die innerstaatlichen Vorschriften in Südkorea, die es „Plattformarbeiter*innen“ und Freiberufler*innen – wie Uberfahrer*innen oder Hortlehrer*innen – offenbar verwehren, unabhängige Gewerkschaften zu gründen, da ihr unabhängiger Status bedeutet, dass sie nicht als „Arbeitnehmer*innen“ anerkannt werden. Dass die EU überhaupt tätig wurde, ist auf jahrelangen zivilgesellschaftlichen Druck der europäischen und südkoreanischen Zivilgesellschaft, vor allem von Gewerkschafter*innen zurückzuführen. Teilweise wurden dieselben Gewerkschafter*innen, die die Einhaltung des Nachhaltigkeitskapitels des EU-Südkorea-Abkommens im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Beratergruppe (Domestic Advisory Group – DAG) begleiten sollten, in Südkorea Verfolgungen und Gefängnisstrafen durch die südkoreanische Regierung ausgesetzt. Dies konnte die EU schließlich nicht mehr ignorieren und beantragte die Einsetzung eines Schiedspanels nach den Sonderregeln für Streitigkeiten im Bereich Arbeit und Umwelt im Handelspakt zwischen der EU und Südkorea. Diese Regeln bedeuten, dass die Panelisten einen Bericht und eine Bewertung abgeben müssen – aber sie sehen keine Konsequenzen für die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien vor. Mit anderen Worten: Wenn Südkorea den Fall verliert, würde es nicht unter einer Aufhebung der Handelsvereinbarungen leiden.

Ende Januar 2021 wurde der Fall von dem Panel zurückgewiesen: Die in dem Handelsabkommen zu Arbeitsrechten und Ratifizierung der ILO-Konventionen gemachten Vereinbarungen waren zu unverbindlich. So konnte kein Vertragsbruch nachgewiesen werden, da Südkorea durch das Abkommen nur verpflichtet worden sei „fortgesetzte und nachhaltige Anstrengungen“ zu unternehmen, aber nicht, die ILO-Abkommen tatsächlich zu ratifizieren. So könnte Seoul behaupten, dass es versucht hat, die ILO-Konventionen durch seine Legislative zu bringen – dass es aber nie eine Mehrheit gab.¹⁵

¹⁴ Vgl. Zacharias Zacharakis, in: Zeit online, 08.05.2018, Download unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-04/neue-seidenstrasse-china-griechenland-europa-containerhafen-piraeus/komplettansicht> Abgerufen am 12.01.21.

¹⁵ Vgl. Jana Dreyer in: Borderlex: Korea to EU: labour commitments in FTA not a legal obligation am 18.11.2020.

Der Fall zeigt – auch mit Blick auf andere Abkommen, wie mit China oder dem Mercosur – dass die bisherigen Bestimmungen in Nachhaltigkeitskapiteln überhaupt nicht dazu geeignet sind, menschenrechtliche oder umweltpolitische Sorgfaltspflichten umzusetzen. Denn so lange Handelspartner keine Aussetzung der vereinbarten Handelsbestimmungen befürchten müssen, weil die Vereinbarungen im Nachhaltigkeitskapitel so schwammig gehalten sind, ist der Handlungsdruck gering.

Eigentlich gibt es aber bereits eine Möglichkeit der Handhabe, die die EU aber ignoriert: Der EuGH hat im sogenannten Singapur-Fall geurteilt, dass ein Handelsabkommen ausgesetzt werden kann, wenn es zu Verstößen von Umwelt- und Arbeitsstandards aus FTAs kommt. Die EU müsste also theoretisch nichts verändern, sondern nur umsetzen!¹⁶

Lieferkettengesetz als Meilenstein

Am 24. April 2013 stürzte in einem Vorort von Dhaka, der Hauptstadt Bangladeschs, ein Fabrikkomplex ein. Es starben über 1.000 Arbeiter*innen und Anwohner*innen, über 2.000 wurden verletzt. In dem Gebäude wurde unter schlechten Arbeitsbedingungen Kleidung für Primark, Benetton, kiki, Mango und C&A hergestellt.¹⁷

Das ist exemplarisch für die oft schlechten Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie: Die Arbeiter*innen verdienen sehr wenig Geld und nehmen dennoch lange Arbeitswege und schlechte Arbeitsbedingungen in Kauf. Die Wertschöpfung begünstigt die großen Unternehmen, die die Waren in den Industrieländern teuer verkaufen, während in den Erzeu-

gerländern und bei den Arbeiter*innen kaum Gewinne ankommen. Bisher gibt es auch keine Verpflichtung der Unternehmen, Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette sicherzustellen, sondern höchstens freiwillige Initiativen.

Dies ändert sich gerade sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene. In den vergangenen Jahren gab es in mehreren europäischen Ländern, wie Frankreich und der Schweiz, Initiativen für gesetzliche Verpflichtungen für Unternehmen, entlang der Lieferkette Menschenrechtsverletzungen auszuschließen. Nach diesem Vorbild und nach viel Druck von zivilgesellschaftlicher Seite¹⁸ haben Arbeitsminister Hubertus Heil und Entwicklungsminister Gerd Müller einen Gesetzesvorschlag für Deutschland vorgelegt. Dieser würde Unternehmen ab 500 Beschäftigten dazu verpflichten, in ihrer gesamten Lieferkette sicherzustellen, dass nicht gegen die Menschenrechte und nicht gegen grundlegende Umweltstandards verstoßen wird. Dies würde in Deutschland rund 7.300 Unternehmen betreffen, die zukünftig verpflichtend Bericht erstatten müssten, wie sie ihre Lieferketten nachverfolgen.¹⁹ Ein weiterer wichtiger Baustein des geplanten Gesetzes ist es, die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern vor Gericht zu stärken und einen Weg zu eröffnen, Schadensersatzansprüche in Deutschland geltend zu machen.²⁰

Das würde bedeuten, dass wenn es Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette von Textilien gäbe, die betroffenen Näher*innen in Deutschland deutsche Unternehmen wie zum Beispiel Adidas verklagen könnten. Dadurch würde der Druck erhöht, dass Unternehmen wirklich sicherstellen, dass ihre Produkte ohne Menschenrechtsverletzungen hergestellt werden. Und auch die Konsument*innen hätten dann mehr Sicherheit, dass ihre Kleidung

16 Vgl. 26 Opinion 2/15, ECLI:EU:C:2017:376, para. 161. Für weitere Diskussionen siehe Nesbit, Ankersmit, Friel und Colsa, „Ensuring compliance with environmental obligations through a future UK-EU relationship“, (London: Institute for European Environmental Policy, Oktober 2017) S. 27-8. Die Autor*innen räumen darin ein, dass eine Suspension der Vorzüge zwar theoretisch möglich ist, jedoch: „it is hard to imagine the EU doing so. First of all, it would require a Commission proposal and a Council decision by qualified majority to resort to such a suspension, an endeavour the EU has only resorted to once in relation to non-economic aspects of a trade agreement [citing the suspension of the operation of the EU trade agreement with Syria]. Second, the Commission itself has never even commenced consultations under sustainable development chapters in free trade agreements even in situations where breaches of these chapters were evident.“

17 <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/268127/textilienindustrie-bangladesh> (Stand: 29.10.2020).

18 Vgl. Forderungen der Initiative Lieferkettengesetz unter: Initiative_Lieferkettengesetz_Forderungen_Ubersicht Stand vom 11.01.2021.

19 Vgl. Pressemitteilung ECOVIS vom 11.01.21: Lieferkettengesetz: Neue Haftungsregeln entlang der Supply Chain: <https://www.pressebox.de/pressemitteilung/ecovis-ag-steuerberatungsgesellschaft/Lieferkettengesetz-Neue-Haftungsregeln-entlang-der-Supply-Chain/boxid/1030689>. Abgerufen am 11.01.21.

20 Mehr Informationen zu dem geplanten Lieferkettengesetz auf der Website des BMZ: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Themen - Lieferketten ([bmz.de](https://www.bmz.de)) Abgerufen am 12.01.21.

nicht aus Fabriken stammt, in denen schlechte Arbeitsbedingungen herrschen.

Im Februar 2021 einigten sich Arbeits-, Entwicklungs- und Wirtschaftsministerium auf einen Gesetzesentwurf. Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, aber auch viele politische Akteure kritisieren diesen als zu wenig ambitioniert. Die Kritik macht sich an folgenden Punkten fest:

1. Das Gesetz wird nicht für alle Unternehmen gelten, sondern für solche ab 3.000 Mitarbeiter*innen (ab 2024 ab 1.000 Mitarbeiter*innen).
2. Es wird eine „abgestufte Verantwortung“ geben. Das heißt für direkte Lieferanten tragen die Unternehmen eine Verantwortung, danach gibt es nur noch eine mittelbare Verantwortung. Gerade für den Rohstoffbereich höhlt dies das Gesetz empfindlich aus.
3. Die zivilrechtliche Haftung fehlt, das heißt Betroffene von Menschenrechtsverletzungen bekommen keinen Zugang zu deutschem Recht
4. Ökologische Sorgfaltspflichten fehlen fast komplett. Ein katastrophales Zeichen im Kampf gegen den Klimawandel.
5. Ein Ausschluss für Außenwirtschaftsförderung für straffällig gewordene Unternehmen fehlt. Dies wäre aber ein starker Hebel gewesen, Unternehmen zur Einhaltung zu motivieren.

Offen ist auch, was das deutsche Gesetz für den europäischen Prozess um ein Lieferkettengesetz bedeutet. Schließlich sind die europäischen Vorschläge weit progressiver als das, was Deutschland nun vorlegt.

Allerdings ist ein Lieferkettengesetz zwar wünschenswert, aber nicht ausreichend, um (klima-)gerechten Handel herzustellen, der Menschenrechte und die Umwelt schützt, sowie die Klimakrise bekämpft. Eine ernsthafte Transformation der EU-Handelspolitik, die di-

ese Herausforderungen angeht, muss kohärent sein mit Plänen um ein Lieferkettengesetz und anderen EU-Initiativen wie dem Green Deal oder der Farm-to-Fork-Strategie.

Fazit

Die Corona-Krise hat real an dem handelspolitischen Weg der EU nichts verändert. Weiter stehen die alten Prioritäten einer Profitmaximierung im Sinne großer Unternehmen im Vordergrund.

Europa wird sich auch in den kommenden Jahren bemühen, gegenüber den Weltmächten China und den USA aufzuholen und ein ebenbürtiger Player auf der handelspolitischen Weltbühne zu sein. Europa ist deshalb dazu bereit, mit beiden Staaten umfangreiche Verhandlungen zu führen. Im Zweifel spielen Nachhaltigkeit, Menschenrechte, Umwelt- oder auch Gesundheitsschutz eine untergeordnete Rolle.

Der Diskurs der menschenrechtlichen und ökologischen Gestaltung der Lieferketten wird dagegen vor allem von Nichtregierungsorganisationen, aber auch von einzelnen Regierungen vorangetrieben und findet derzeit seinen Niederschlag sowohl in den Bestrebungen für nationale Lieferkettengesetze und seit kurzem auch in einer europäischen Initiative für verbindliche menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten. ■