



2.3.2017

ARBEITSDOKUMENT

zu den Auswirkungen des internationalen Handels und der Handelspolitik der
EU auf globale Wertschöpfungsketten

Ausschuss für internationalen Handel

Berichterstatterin: Maria Arena

Globale Wertschöpfungsketten: Begriffsbestimmung und allgemeine Informationen

Globale Wertschöpfungsketten sind zu einem zentralen Merkmal der Weltwirtschaft geworden und bilden den Mittelpunkt der Politik in den Bereichen internationaler Handel und Investitionen. Die internationale Produktion orientiert sich in erheblichem Maße an globalen Wertschöpfungsketten und wird von multinationalen Unternehmen über Netze aus Konzernunternehmen, Vertragspartnern und selbstständigen Dienstleistenden koordiniert. Diese grenzübergreifende Fragmentierung der Produktion bietet neue Chancen für Wachstum, Entwicklung und Arbeitsplätze. Die Komplexität der globalen Wertschöpfungsketten und das sich daraus ergebende geringe Maß an Transparenz hat jedoch dazu geführt, dass eine größere Gefahr von Menschenrechtsverletzungen und des Verstoßes gegen Sozial-, Steuer- und Umweltvorschriften besteht. Der Freihandel unterliegt heute einer zunehmenden Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Bedenken darüber, dass der Handel nur Wenigen zugute kommt, haben eine von den meisten geteilte Auffassung zutage gebracht, wonach im Mittelpunkt der Handelspolitik soziale und ökologische Werte sowie Transparenz und Verantwortlichkeit stehen müssen. Vor diesem Hintergrund darf der Handel nicht nur als ein Aspekt gesehen werden, der globale Wertschöpfungsketten ermöglicht, sondern muss auch als ein Instrument erachtet werden, mit dem eindeutige Regeln festgelegt werden, damit diese Werte in den globalen Wertschöpfungsketten – insbesondere durch die in der Agenda 2030 festgelegten Ziele für nachhaltige Entwicklung – geachtet werden.

So beruht die Handelspolitik der EU gemäß der Handelsstrategie der EU mit dem Titel „Handel für alle“ auf drei Grundsätzen: Wirksamkeit, Transparenz und Werten. Darüber hinaus umfasst die Strategie einen Abschnitt über Antworten auf die Zunahme globaler Wertschöpfungsketten und einen Abschnitt, der den Einsatz einer Handelsagenda zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, der Menschenrechte und einer verantwortungsvollen Staatsführung betrifft. Des Weiteren ist es im Interesse der Politikkohärenz erforderlich, dass durch die Handelspolitik der EU die Bemühungen um die Verwirklichung der in der Agenda 2030 festgelegten Ziele für nachhaltige Entwicklung nicht geschwächt werden.

Der EU kommt eine zentrale Rolle bei der Anhebung der Standards in Bezug auf Transparenz, Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit in den globalen Wertschöpfungsketten zu. Die Europäische Union hat länderspezifische Partnerschaften eingeleitet, zum Beispiel den Nachhaltigkeitspakt für Bangladesch und die Initiative für Arbeitnehmerrechte in Myanmar. Die FLEGT-Verordnung und die Verordnung über Mineralien aus Konfliktgebieten gehören zu den ersten branchenspezifischen verbindlichen Schritten, die auf EU-Ebene unternommen wurden. Da es jedoch keine Gesamtinitiative der EU gibt, haben mehrere Mitgliedstaaten einzelstaatliche Rechtsvorschriften wie das französische Gesetz über die Sorgfaltspflicht von multinationalen Unternehmen¹ und das britische Gesetz über moderne Sklaverei² verabschiedet.

Diese Initiativen stehen im Einklang mit verschiedenen nicht verbindlichen internationalen Leitlinien für Staaten und Unternehmen, deren Ziel es ist, die Transparenz zu verbessern und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, zum Beispiel mit den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, dem Globalen Pakt der Vereinten Nationen, den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, mehreren

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0924.asp>

² <https://www.gov.uk/government/collections/modern-slavery-bill>

sektorspezifischen OECD-Leitsätzen (für die Finanzbranchen, die Landwirtschaft, Mineralien, die Bekleidungsbranche und die Schuhbranche) und der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik. Darüber hinaus ist die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit integraler Bestandteil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Im vorliegenden Arbeitsdokument sollen Empfehlungen zu der Rolle der politischen Rahmen für internationalen Handel und Investitionen bei der Gestaltung von transparenten und nachhaltigen globalen Wertschöpfungsketten abgegeben werden, wobei dafür gesorgt werden sollte, dass die EU ihre Stellung in Segmenten der globalen Wertschöpfungsketten mit höherer Wertschöpfung behält.

Globale Wertschöpfungsketten umfassen viele unterschiedliche Akteure und Einrichtungen und eine Vielzahl von Handels- und Investitionssystemen. Zwar sind sie kein neues Merkmal der Weltwirtschaft, jedoch kommt ihnen eine immer wichtigere Rolle zu, da über 50 % der Handels mit Waren über den Zwischenhandel erfolgt, von dem ein großer Teil intraindustrieller Handel innerhalb großer multinationaler Unternehmen ist. Diese Zunahme der Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten lassen sich durch vier zentrale Faktoren erklären: 1) die Weiterentwicklung der Telekommunikation, der Finanzdienstleistungen und der Informationstechnologie, die eine Koordination in Echtzeit und logistische Vorgänge in Bezug auf die fragmentierte Produktion ermöglicht haben, 2) Verbesserungen in den Bereichen Infrastruktur, Logistik und Beförderung, 3) geringere Kosten im Handel durch die Liberalisierung von Handel und Investitionen und 4) das Aufstreben Chinas und Indiens, durch das sich das Angebot an billigen Arbeitskräften in der Weltwirtschaft verdoppelte.

Die globalen Wertschöpfungsketten sind auf der Welt nicht gleichmäßig verteilt. Da der Entwicklungsstand der an den globalen Wertschöpfungsketten beteiligten Staaten sehr unterschiedlich ist, gehören Sozial- und Umweltdumping zu den Herausforderungen, die bewältigt werden müssen. Die meisten Entwicklungsländer befinden sich in der Peripherie der wichtigsten Netze globaler Wertschöpfungsketten und haben daher Schwierigkeiten, in die globalen Wertschöpfungsketten einzutreten und/oder aus ihnen Nutzen zu ziehen. Ebenso sind die globalen Wertschöpfungsketten nicht einheitlich und können sich auf unterschiedliche Weise auf die Entwicklung auswirken – einige werden von forschungsorientierten Unternehmen geschaffen, andere von marktorientierten Unternehmen, die Standorte mit geringen Kosten nutzen möchten, oder von ressourcenorientierten Investoren mit einer Konzentration auf die Rohstoffindustrie.

Die globalen Wertschöpfungsketten werden weitgehend von Investitionsentscheidungen multinationaler Unternehmen bestimmt – etwa 80 % des Welthandels sind mit den internationalen Produktionsnetzen von multinationalen Unternehmen verbunden. Die beträchtliche Zunahme bei den Unternehmenserträgen in den vergangenen 30 Jahren ging jedoch hauptsächlich von der Finanzialisierung der Unternehmensstrategien aus, bei denen der Schwerpunkt auf kurzfristige Beschlussfassung, Kostensteuerung und Financial Engineering gelegt wurde. Dies trug zur Zunahme der Verlagerung von Arbeitsplätzen in Länder mit weniger strengen Vorschriften und niedrigeren Lohnkosten und auch zu Praktiken der Steuerhinterziehung und -umgehung bei.

Die Handelspolitik der EU kann als ein Instrument dafür dienen, diese Herausforderungen zu bewältigen, indem höhere Sozial- und Umweltstandards gefördert werden und bei der

Bekämpfung von Korruption, Gewinnverlagerung durch Unternehmen und Strategien der Steuerumgehung, bei denen die Fragmentierung der Wertschöpfungsketten ausgenutzt wird, stärker zusammengearbeitet wird.

Die Beteiligung an globalen Wertschöpfungsketten bietet Chancen für die Entwicklungsländer und ihre Unternehmen, ihre Produktionskapazitäten auszubauen, am Weltmarkt teilzunehmen und ihre Dienstleistungsbranche und ihre verarbeitende Industrie aufzuwerten. Aus empirischen Untersuchungen der UNCTAD geht hervor, dass ein enger Zusammenhang zwischen dem Grad der Beteiligung an den globalen Wertschöpfungsketten und Wirtschaftswachstum besteht. Allerdings wird dieser mögliche Nutzen nicht automatisch gezogen, da eine Beteiligung an globalen Wertschöpfungsketten auch die Anfälligkeit für externe Schocks erhöhen kann. Es ist eine ergänzende politische Agenda erforderlich, durch die mehr menschenwürdige Arbeitsplätze geschaffen werden, die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht wird und eine Weitergabe von Kompetenzen und ein Technologietransfer stattfinden, wobei das Ziel insbesondere im Übergang zu einer Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen besteht.

Steuerung von globalen Wertschöpfungsketten

Eine der zentralen Herausforderungen im Zusammenhang mit globalen Wertschöpfungsketten sind die vielen unterschiedlichen Faktoren, die sie umfassen (Handel, Dienstleistungen, Investitionen, Kompetenzen, Technologien und Datenströme). Die zunehmende Komplexität und der länderübergreifende Rahmen von Wertschöpfungsketten erklärt die Schwierigkeiten bei der Steuerung von globalen Wertschöpfungsketten. Die Steuerung kann in der Regel auf drei unterschiedlichen Ebenen erfolgen: auf Unternehmensebene, auf nationaler Ebene und auf der Ebene des Welthandelssystems.

Unternehmensebene: Ziel des Unternehmens bei der Steuerung von globalen Wertschöpfungsketten ist die Schaffung einer möglichst kostenwirksamen Produktion. Das führende Unternehmen legt in der Regel die Parameter, nach denen die übrigen Unternehmen im Netz tätig sind, fest und setzt sie durch. Des Weiteren treibt es die Steuerung normalerweise durch Investitionen, Auslagerung und Offshoring-Aktivitäten voran. Eine der zentralen Herausforderungen auf Unternehmensebene ist die Art und Weise, auf die der Nutzen zwischen multinationalen Unternehmen und KMU an unterschiedlichen Standorten aufgeteilt wird und wie sichergestellt wird, dass Investitionen, Auslagerungen und Offshore-Aktivitäten mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung und den internationalen Bemühungen im Bereich Finanztransparenz sowie politischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -umgehung im Einklang stehen.

Nationale Ebene: Bei der Steuerung von globalen Wertschöpfungsketten auf nationaler Ebene ist es erforderlich, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Ausarbeitung von nachhaltigen Strategien für die Wirtschaft, durch die menschenwürdige Arbeitsplätze und die Umwelt geschützt und gefördert werden, und der Schaffung eines Umfelds hergestellt wird, das es den Unternehmen ermöglicht, Tätigkeiten im Bereich der globalen Wertschöpfungsketten nachzugehen und ihr Land in den Segmenten mit höherer Wertschöpfung zu positionieren. Eine zunehmend liberalisierte Handelsagenda muss daher im Einklang mit politischen Maßnahmen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung stehen.

Ebene des Welthandelssystems: Bei der Steuerung globaler Wertschöpfungsketten auf der Ebene des Welthandelssystems geht es um Beschlüsse, die Handels- und Investitionsströme zwischen Handelspartnern und dem Welthandelssystem als Ganzes beeinflussen.

Globale Wertschöpfungsketten – Chancen und Herausforderungen

Zölle: In einer Welt der fragmentierten Produktionsnetze lassen sich Ein- und Ausfuhren nicht klar voneinander abgrenzen, da die Einfuhren einen beträchtlichen Anteil der Ausfuhren ausmachen. Daher können Zölle auf Zufuhren in die Wertschöpfungskette einen negativen Schutz von nachgelagerten Unternehmen zur Folge haben, und sie sammeln sich jedes Mal an, wenn Zwischenzufuhren grenzübergreifend gehandelt werden.

Ursprungsregeln: Im Zusammenhang mit neuen Handelsmustern lohnt es sich auch, die Ursprungsregeln zu überdenken, um zu untersuchen, ob sie ihren Zweck noch optimal erfüllen.

Dienstleistungen machen hinsichtlich der Wertschöpfung fast die Hälfte des weltweiten Handels aus, und über 75 % der Arbeitsplätze in der EU sind in der Dienstleistungsbranche angesiedelt. Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass diese Branche durch Handelsabkommen reguliert wird, damit die Werte und Standards der EU gefördert werden und dafür gesorgt wird, dass die EU in der Welt auch künftig ein führender Anbieter von Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung ist.

Handelserleichterungen: Effiziente Verfahren in den Bereichen Zölle und Grenzen sind im Zusammenhang mit globalen Wertschöpfungsketten besonders wichtig, da Zwischenhändler die Grenzen mehrmals überschreiten. In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, dass möglichst viele Staaten das Handelsabkommen der WTO über Handelserleichterungen zügig umsetzen.

Gleichstellung: In den globalen Wertschöpfungsketten sind immer mehr Frauen beschäftigt, allerdings geht diese weltweite Tendenz nicht mit einer Verringerung der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen einher. Frauen sind bei Aufgaben mit geringem Entgelt und geringen Qualifikationsanforderungen immer noch überrepräsentiert. Bei handelspolitischen Maßnahmen sollten Gleichstellungsaspekte durchgängig berücksichtigt werden, und diese Maßnahmen sollten auf einer geschlechtsspezifischen Untersuchung der globalen Wertschöpfungsketten beruhen.

Transparenz und Erfüllung der Sorgfaltspflicht: Verbindliche Initiativen im Bereich der Erfüllung der Sorgfaltspflicht, die über die herkömmliche freiwillige gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen hinausgeht, werden verstärkt als ein geeignetes Instrument erachtet, um für verantwortungsvolle Lieferketten zu sorgen. Des Weiteren müssen in der gesamten Lieferkette ambitioniertere Kennzeichnungsmaßnahmen ergriffen werden, damit der Zugang der Verbraucher zu Informationen über die sozialen und ökologischen Bedingungen, unter denen die „Made in World“-Waren hergestellt wurden, verbessert wird.

Handelspräferenzen: Die Sonderregelung **APS+** kann als ein Instrument eingesetzt werden, um verantwortungsvolle globale Wertschöpfungsketten zu fördern.

Sozial- und Umweltstandards: Sozial- und Umweltstandards können von Entwicklungsländern als protektionistische Maßnahmen erachtet werden. Die Asymmetrie in der Entwicklung muss daher berücksichtigt werden, und es müssen geeignete Begleitmaßnahmen ergriffen werden.

Empfehlungen

Vor dem Hintergrund, dass nationalistischer Populismus und Protektionismus zunehmen, sollte die EU die Gelegenheit nutzen, um die Debatte über die Steuerung von globalen Wertschöpfungsketten zu gestalten und sich auf politische Instrumente und Verfahren zu konzentrieren, in deren Mittelpunkt europäische Werte und Standards stehen. Dafür werden die folgenden Empfehlungen abgegeben:

- **Aufnahme von verbindlichen und durchsetzbaren Kapiteln über nachhaltige Entwicklung** in alle Handelsabkommen, wobei Sanktionen verhängt werden, wenn Arbeits- oder Umweltnormen nicht eingehalten werden. Sie sollten auf bestehendem internationalen Konsens über die Bekämpfung des Klimawandels und den Schutz von Arbeitnehmerrechten beruhen und mit einer angemessenen Lastenteilung mit den Entwicklungsländern, unter anderem durch Maßnahmen einer differenzierten Sonderbehandlung, einhergehen
- Bestimmten Bestimmungen, durch die die Parteien verpflichtet werden, die **gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen** zu fördern, sollte mehr Bedeutung beigemessen werden, und die einschlägigen Leitsätze der OECD und der IAO sollten in Freihandelsabkommen aufgenommen werden
- Die Einhaltung dieser Kapitel und Abkommen sollte von **unabhängigen Überwachungsgremien** (unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, zu der auch die Privatwirtschaft gehört) sichergestellt werden und nicht von der EU allein
- Ausarbeitung von **Stillhalteklauseln**, um in allen Handelsabkommen der EU für ein Mindestmaß an Sozial-, Umwelt- und Sicherheitsstandards zu sorgen
- Einführung von Mechanismen der Zusammenarbeit in Handels- und Investitionsabkommen mit dem Ziel der **Bekämpfung illegaler Finanzströme**, insbesondere von Steuerhinterziehung und -umgehung durch multinationale Unternehmen durch von Offshore-Finanzplätzen ermöglichte Verrechnungspreisgestaltung und Gewinnverlagerung. Diese Mechanismen sollten Transparenzmaßnahmen umfassen, zum Beispiel nach Ländern aufgeschlüsselte Rechnungslegung durch multinationale Unternehmen, einen automatischen Austausch von Steuerinformationen multinationaler Unternehmen und die Einrichtung eines öffentlichen Registers des wirtschaftlichen Eigentums
- **Einführung von WTO-kompatiblen Grenzausgleichsmaßnahmen** im Rahmen der Klausel über allgemeine Ausnahmen nach Artikel XX des GATT und Artikel XIV des GATS, um die europäischen Werte und Sozial- und Umweltstandards aufrechtzuerhalten und zu fördern

- **Ausweitung der Regeln über die gerichtliche Zuständigkeit gemäß der Brüssel-I-Verordnung¹** auf Drittstaaten in Verfahren gegen außerhalb der EU ansässige Muttergesellschaften oder solche, die dort in erheblichem Umfang Geschäftstätigkeiten ausüben bzw. ihre Hauptniederlassung außerhalb der EU haben
- **Transparenz und Verantwortlichkeit in globalen Wertschöpfungsketten – vor dem Hintergrund nationaler Rechtsvorschriften wie dem neuen französischen Gesetz über die Sorgfaltspflicht von multinationalen Unternehmen** sollte die Kommission aufgefordert werden, weitere Legislativvorschläge für die **gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen** auszuarbeiten, die verbindlich im EU-Recht verankert sein sollte

Verwendete Quellen:

[ICTSD, Trade Governance Frameworks in a world of Global Value Chains](#)

[ICTSD, Trade Policies and Sustainable Development in the Context of Global Value Chains](#)

[UNCTAD, Structural transformation for inclusive and sustained growth, Trade and development report, 2016](#)

[IAO, Decent work in global supply chains](#). Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, 2016

OECD, WTO, UNCTAD: [Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs](#), 6. August 2013

[UNCTAD: Global value chains and development](#). Investment and value added trade in the global economy, 2013

¹ Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 351 vom 20.12.2012, S. 1).