

# DIE EU-HANDELSPOLITIK NACH DER CORONA-PANDEMIE

Vorschläge aus verbraucherpolitischer Sicht

Stand: 04.06.2020

## HANDELSPOLITISCHE LEHREN AUS DER CORONA-KRISE

### Problemlage

Die Corona-Pandemie hat eine Reihe von Schwächen in der globalen Handelsarchitektur deutlich werden lassen: So wurden, auch von EU-Mitgliedsstaaten, Exportbeschränkungen für Güter der persönlichen Schutzausrüstung (PPE-Güter) eingeführt.<sup>1</sup> Gleichzeitig wurden die Schwächen einer „just in time“-Produktion, mangelhafter Bevorratung – auch bei Medizinprodukten und Arzneimitteln – und des globalen Onlinehandels etwa durch Betrug, oder gefälschte Produkte deutlich.

Zwar ist die Europäische Union (EU) ein Nettoexporteur von Medizinprodukten und hochwertigen Arzneimitteln, stellt aber eine Reihe von Grundstoffen, Arzneimittel, Generika und Schutzausrüstung nicht selbst her. Die EU ist somit auf Importe dieser Produkte angewiesen. Die weltweiten Exportbeschränkungen von Schutzausrüstung, Medizinprodukten aber auch Agrargütern sowie die teils unzureichende Verfügbarkeit von Grundstoffen für Arzneimittel in der Europäischen Union hat an einigen Stellen zu einer Debatte über ein mögliches „reshoring“, also eine Verkürzung oder Renationalisierung von Lieferketten für „essentielle Produkte“, geführt.

### **Verbraucherpolitische Analyse: Diversifizierung und fairer Wettbewerb statt nationaler oder europäischer Produktion sollte die Antwort auf die Corona-Pandemie sein.**

Eine Renationalisierung (oder -europäisierung) von Lieferketten zur Produktion von PPE-Gütern oder anderer essentieller Güter würde vermutlich der Verbraucherwohlfahrt in Form von steigenden Preisen schaden, da in der EU die Produktionskosten um ein Vielfaches höher sind. Nichtsdestotrotz wäre die EU weiterhin abhängig von den jeweils notwendigen Grund- und Rohstoffen, die in der EU faktisch nicht vorhanden sind (etwa Kautschuk oder Rohöl).

Transnationale Lieferketten sind nicht pauschal die Ursache des Problems einer mangelhaften Bereitstellung knapper Güter, wie sie in der Corona-Pandemie deutlich wurde. Vielmehr sind die mangelnde Diversifizierung von Lieferketten, die nicht ausreichende Durchsetzung bestehender Regeln beim Import von Produkten sowie eine mangelhafte Bevorratung für Krisenfälle als mitursächlich anzusehen. Auch sind die derzeitigen Anreizstrukturen in der globalen Wirtschaft problematisch, da diese oftmals auf einem Wettbewerb um die niedrigsten Arbeits- und Umweltschutzstandards in der Produktion fußen, oder Wettbewerbsvorteile für be-

<sup>1</sup> EPRS Briefing: EU imports and exports of medical equipment, April 2020.

stimmte Produktionsorte durch den Export nicht-verkehrsfähiger Produkte entstehen. Würden bei der Produktion europäische wie internationale Standards auch faktisch verbindlich von den entsprechenden Herstellern angewendet, würden fairere Wettbewerbsbedingungen geschaffen, die indirekt auch eine Produktion in Deutschland oder der EU begünstigen und somit die strategische Autonomie der EU stärken würden. Auch würde eine einseitige Abhängigkeit von bestimmten Ländern abgebaut, was die Verfügbarkeit von Produkten im Krisenfall erleichtert.

### **Aus der Analyse ergeben sich die folgenden verbraucherpolitischen Forderungen für eine resiliente EU-Handelspolitik nach der Corona-Pandemie:**

- ❖ **Diversifizierung von Lieferketten:** Im Hinblick auf essentielle Güter sollte es keine einseitige Abhängigkeit von einem einzigen Produktionsland, wie etwa bei Medizinprodukten und Arzneimitteln geben.<sup>2</sup> Auch wenn diese Entscheidungen Unternehmen obliegen, sollte im Hinblick auf essentielle Güter dies auch durch die Politik angeregt werden, etwa durch Vorgaben der öffentlichen Beschaffung.
- ❖ **Ermöglichung eines fairen globalen Wettbewerbs:**
  - durch eine Durchsetzung von hohen nationalen und internationalen **Nachhaltigkeitsvorgaben** in transnationalen Lieferketten (im Hinblick auf Arbeitnehmer- und Umweltschutz), etwa durch die Einführung eines EU-Rechtsaktes zu Sorgfaltspflichten in der Lieferkette.
  - durch ein intensiveres Vorgehen gegen **nicht-verkehrsfähige oder gefälschte Produkte**. Meldungen über gefälschte Schutzausrüstung oder nicht funktionsfähige Corona-Testkits im Zuge der Pandemie zeigen, dass dem Thema der Produktsicherheit und -konformität im globalen Handel besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte. Insofern müssen bereits bestehende Regeln beim Import von Produkten (insbesondere im Bereich der Produktsicherheit und Konformität von Produkten mit EU-Regeln) stärker durchgesetzt werden. Zoll- und Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedsstaaten müssen besser ausgestattet und EU-Handelsabkommen das Thema Produktsicherheit stärker in den Blick nehmen.
- ❖ **Verhandlung eines multilateralen Abkommens zum zollfreien Handel von Medizinprodukten:** Ziel eines solchen Abkommens muss die Erleichterung des Handels mit kostengünstigen Arzneimitteln sein. Insbesondere sollte die Europäische Kommission hier Fragen des Patentschutzes im internationalen Handel durch das WTO TRIPS-Abkommen miteinbeziehen.
- ❖ **Strategische Bevorratung und stärkere Koordination zwischen Mitgliedsstaaten im Hinblick auf Reservehaltung essentieller Produkte:** Hier könnte auch über Anforderungen an die öffentliche Beschaffung etwa durch doppelte Zulieferer nachgedacht werden. Die Corona-Pandemie zeigt deutlich, dass besonders bei essentiellen Produkten ein „Just-in-Time“-Mantra an seine Grenzen kommt.

---

<sup>2</sup> Wie es derzeit etwa der Fall ist für Schutzausrüstung, die nur in China hergestellt wird, oder für die Herstellung von Generika und Antibiotika, die weitestgehend in Indien hergestellt werden.

## WEITERE VERBRAUCHERPOLITISCHE ANFORDERUNGEN AN EINE NEUE HANDELSPOLITISCHE STRATEGIE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

### ❖ **Verankerung von Verbraucherinteressen in der EU-Handelspolitik weiter stärken**

Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren von internationalen Märkten, wenn ihre Rechte gewahrt sind und sie auf die Einhaltung hoher Standards vertrauen können. Die Vorschläge der Europäischen Kommission für die Verhandlungen der künftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich (VK) sollten hier Leitschnur sein: Für die deutliche Verankerung des EU-Vorsorgeprinzips, einer expliziten Regulierungshoheit für Verbraucherschutz und Datenschutz in künftigen EU-Handelsabkommen sowie einem hohen Stellenwert von Produktsicherheit und Marktüberwachung in der freiwilligen regulatorischen Zusammenarbeit.

Verbraucherrelevante Themen sollten durch ein Verbraucherschutz-Kapitel in bilaterale Handelsabkommen eingebettet werden. Im digitalen Handel muss sichergestellt werden, dass die Position der Europäischen Kommission zur Aufrechterhaltung eines hohen Datenschutzniveaus in jedem Fall gewahrt bleibt. Auch darf die Regulierung digitaler Güter, von Algorithmen oder vernetzten Geräten auf nationaler oder EU-Ebene nicht durch Verpflichtungen aus Handelsabkommen erschwert werden.

### ❖ **Innere Verfasstheit der EU-Handelspolitik: Übergreifend, transparent und kooperativ**

Innerhalb der Europäischen Kommission und in der Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedsstaaten muss eine übergreifende fachliche Expertise und Kooperation neuer Standard werden. Dies wird besonders deutlich bei Bereichen, wie dem grenzüberschreitenden Onlinehandel, der eine Vielzahl verschiedener Generaldirektionen und Fachbereiche betrifft. Der Chief Enforcement Officer sollte eine zentrale Anlaufstelle, auch für Beschwerden von Verbraucherorganisationen im Hinblick auf Missstände in internationalen Märkten sein.

Eine transparente Verhandlungsführung, die Veröffentlichung von Textentwürfen (auch von Handelspartnern) und ein dauerhafter, regelmäßiger Dialog mit repräsentativen Interessengruppen sollten auf EU- wie nationaler Ebene selbstverständlich sein.

### ❖ **Strategische Autonomie geht nur gemeinsam: Stärkung des multilateralen, regelbasierten Handelssystems**

Die Corona-Pandemie zeigt den Wert funktionsfähiger multilateraler Institutionen zur Bewältigung globaler Herausforderungen. Die Europäische Union muss weiterhin deren Antreiberin bleiben, etwa bei einem multilateralen Abkommen über Medizinprodukte. Faire und an Wettbewerb orientierte Märkte sind zum Vorteil von Verbrauchern, weswegen insbesondere mehr Transparenz über staatliche Beihilfen in der WTO erreicht werden sollte – gerade auch im Nachgang der Corona-Pandemie die mit massiven staatlichen Finanzprogrammen einherging.

Die internationale Kooperation zwischen Behörden im Rahmen einer freiwilligen regulatorischen Zusammenarbeit sollte von der EU weiter vorangetrieben werden.

Hierzu gehören aus Verbrauchersicht insbesondere Fragen der Marktüberwachung, Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie des Verbraucherschutzes.

### ❖ **Neue Standards durchsetzen: Umsetzung der Pariser Klimaziele und der globalen Nachhaltigkeitsziele**

Die EU-Handelspolitik muss stärker als bisher der Umsetzung der Pariser Klimaziele und der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) dienen. Entsprechend muss die künftige EU-Handelspolitik sicherstellen, dass Handelspartner nicht gegen europäische Regeln, etwa zur Kennzeichnung von energieeffizienten Geräten, oder einer umfassenden CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorgehen können. Die Diskussion über eine Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus ist ein begrüßenswerter Schritt hin zu faireren Wettbewerbsbedingungen beim Klimaschutz. Die Sicherstellung einer SDG-konformen EU-Handelspolitik sollte der Kontrolle des Chief Enforcement Officers unterliegen.

### ❖ **Über ein Lieferkettengesetz globale Lieferketten wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltig gestalten**

Die Ankündigung von EU-Justiz- und Verbraucherschutzkommissar Didier Reyniers, im Jahr 2021 einen Entwurf für einen EU-Rechtsakt über Sorgfaltspflichten in Lieferketten vorlegen zu wollen, ist ein wichtiger Schritt. Davon profitieren neben den Unternehmen auch Verbraucher, denn nachhaltiger Konsum beginnt bereits bei der Produktion. Die aktuelle Krise zwingt Unternehmen weltweit dazu, bessere Systeme zum Risikomanagement aufzubauen, die auch in Krisenzeiten Lieferengpässe verhindern. Ein solcher Rechtsakt sollte Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards in ihren Wertschöpfungsketten verpflichten und öffentlich-rechtliche Sanktionen ebenso wie Klagemöglichkeiten für Betroffene vorsehen.

## **Kontakt**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Büro Brüssel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*buero-bruessel@vzbv.de*