

Zur neuen EU-Handelsstrategie „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“

1. Zielsetzung und Ausrichtung der neuen EU-Handelsstrategie

Mit ihrer Mitteilung „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ veröffentlichte die EU-Kommission am 4. Oktober 2006 ihre neue handelspolitische Strategie. Vor dem Hintergrund der im Jahr 2005 neu ausgerichteten Lissabon-Strategie formuliert die Kommission darin den Anspruch, die Lissabon-Agenda durch geeignete handelspolitische Maßnahmen um eine externe Dimension zu erweitern, um die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen. Wachstum und Arbeitsplätze als wesentliche Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung stehen dabei im Vordergrund. Diese Ziele sollen durch die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas erreicht werden. Hierzu schlägt die EU-Kommission eine Reihe konkreter Maßnahmen vor, die sowohl die europäische Innenpolitik als auch die Außen- und Handelspolitik betreffen.

Die Binnendimension der neuen EU-Handelsstrategie

Im Vordergrund des europäischen Aktionsplans stehen eine Reihe wettbewerbsfördernder Maßnahmen zur Stärkung des EU-Binnenmarktes. Neben der Förderung von Innovation, Bildung, Forschung und Entwicklung ist dies im Wesentlichen die Anpassung des Binnenmarktes an die Erfordernisse international liberalisierter Märkte. Um einen kreativitätsfördernden Wettbewerbsdruck zu befördern, beabsichtigt die EU-Kommission, protektionistische Maßnahmen zugunsten eines vor allem gegenüber asiatischen Handelspartnern geöffneten europäischen Marktes abzubauen. Dazu sollen Subventionen ebenso wie Gesetze und Vorschriften auf den Prüfstand. Konkret plant die EU-Kommission, die externe Dimension bei der Erarbeitung von Gesetzen und Vorschriften in der Union stärker zu berücksichtigen (better regulation): Entsprechende Vorschriften sollen künftig mit den wichtigsten Handelspartnern abgestimmt und das Zollverfahren modernisiert werden, um den Unternehmen zusätzliche Erleichterungen einzuräumen.



Soziale Gerechtigkeit soll gewährleistet werden, indem von den Auswirkungen der Marktöffnung betroffenen Wirtschaftszweigen, Regionen und Arbeitnehmern frühzeitig geholfen wird und in Europa bereits geltende Umwelt- und Sozialstandards weltweit befördert werden. Hierbei verweist die EU-Kommission auf die bereits umgesetzte neue Generation von Kohäsionsprogrammen und den neu eingeführten Globalisierungsfonds. Um den Widerstand gegen die Öffnung der Märkte zu reduzieren, soll künftig gewährleistet werden, dass die erwarteten Vorteile der Liberalisierung durch eine systematische Kontrolle von Einfuhr- und Verbraucherpreisen an die Bürger weitergegeben werden.

Die Außendimension der neuen EU-Handelsstrategie

Die EU-Kommission sieht sich auch in Zukunft dem multilateralen Handelssystem der WTO verpflichtet und will sich weiterhin um die Wiederaufnahme der im Jahr 2006 ausgesetzten Verhandlungen bemühen. Sie identifiziert jedoch eine Reihe von Fragen, die für multilaterale Gespräche noch nicht reif seien: Hierzu zählen die von vielen Entwicklungs- und Schwellenländern im Jahr 2003 bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancun abgelehnten sogenannten Singapur-Issues (Investitionen, öffentliche Auftragsvergabe und Wettbewerbsregeln) sowie der Schutz geistiger Eigentumsrechte und andere Regelungsfragen. Mit bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen, die über die WTO-Regeln hinausgehen (WTOplus), will sie deshalb auch einen Impuls für die multilaterale Liberalisierung setzen.

In der Analyse der bestehenden bilateralen Abkommen kommt die EU-Kommission zu dem Ergebnis, dass diese vor allem den Nachbarschafts- und Entwicklungszielen Rechnung trügen, den Haupthandelsinteressen (Wirtschaftswachstum und Beschäftigung) jedoch weniger gerecht würden. Deshalb stellt die Kommission als **wichtigstes wirtschaftliches Kriterium** für die Wahl neuer Partner künftiger Freihandelsabkommen **das Marktpotenzial (Größe und Wachstum der Wirtschaft)** in den Vordergrund. Damit gelangen die **ASEAN-Staaten, Korea, der Mercosur, Indien, Russland und der Golf-Kooperationsrat** in den Fokus. Auch China erfülle die genannten Kriterien, bedürfe aber besonderer Aufmerksamkeit wegen der Chancen und Risiken, die das Land berge.

Die größtmögliche Handelsöffnung soll durch eine weitreichende Liberalisierung bei Dienstleistungen, ehrgeizige Investitionsschutzabkommen, die Beseitigung aller Formen von Zöllen, Abgaben und Einfuhrbeschränkungen, den Abbau nichttarifärer Handelsschranken und die Öffnung der Beschaffungsmärkte in Drittländern und weiterer Handelserleichterungen (Schutz geistigen Eigentums und Wettbewerbsregeln) erreicht werden. Auch das Interesse am Zugang zu Energie und Rohstoffen soll sich in den neuen Abkommen widerspiegeln.

Dort, wo dies angebracht sei, sollen „Good-Governance“-Klauseln für die Bereiche Finanzen, Steuern und Recht in die Freihandelsabkommen aufgenommen werden. Um die nachhaltige Entwicklung zu fördern, erwägt die Kommission Kooperationsbestimmungen in den Bereichen Arbeits- und Umweltschutz aufzunehmen. Die Auswirkungen der neuen Freihandelsabkommen auf andere Entwicklungsländer sollen durch allgemeine Folgenabschätzungen im Vorfeld der Verhandlungen sondiert und die neuen Handelspartner ermutigt werden, ihre Märkte für die am wenigsten entwickelten Länder zu öffnen.

2. Die neue EU-Handelsstrategie aus Perspektive des DGB

Makroökonomische Wirkungen

Die neue EU-Handelsstrategie steht im Lichte des seit der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie vorherrschenden Ansatzes der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als Mittel zum Erreichen von Wachstum und Beschäftigung. Erneut setzt die EU-Kommission auf die Stärkung der Auslandsnachfrage und schlägt hierzu eine Reihe von Strukturreformen an den Gütermärkten vor.

Der DGB erachtet diesen Ansatz nicht als geeignet zur Lösung des Wachstums- und Beschäftigungsproblems in Europa. So wurden beispielsweise staatliche Regulierungen und Beihilfen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen durch den Europäischen Gerichtshof zunehmend für unvereinbar mit dem europäischen Binnenmarkt erklärt. Die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat und unter staatlicher Kontrolle ist aber nicht nur ein zentrales Element des europäischen Sozialmodells. Staatliche Subventionen, die in der Regel unvereinbar mit internationalen Handelsregeln sind, stellen auch einen notwendigen wirtschafts-politischen Spielraum zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung dar. Mit der erweiterten (externen) Dimension der Lissabon-Agenda droht dies beides weiter geschwächt zu werden.

Dabei weist der innereuropäische Governance-Ansatz bereits heute einen grundlegenden Fehler in seiner Architektur auf: Sowohl die supranationale Geldpolitik mit ihrer Definition der Preisstabilität von zwei Prozent als auch die nationalen Fiskalpolitiken durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt sind kaum auf Wachstum und Beschäftigung, sondern fast ausschließlich auf Preis- und Finanzstabilität ausgerichtet. Damit besteht innerhalb des europäischen Rahmens ein zu geringer Spielraum, die Konjunktur mittels eines wirtschaftspolitischen Policy-Mix zu stabilisieren. Dies spiegelt die unzureichende wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre deutlich wider: Seit Beginn der 90er Jahre (mit Ausnahme 2000) ist die Outputlücke in Europa negativ. Das Wirtschaftswachstum beruhte im Wesentlichen auf der positiven Auslandsnachfrage, die zu Lasten der Löhne der Beschäftigten und letztlich der Binnennachfrage erkaufte wurde.

Mit der neuen EU-Handelsstrategie beabsichtigt die EU-Kommission, die Exportorientierung der europäischen Wirtschaft auszuweiten. Diesen Ansatz erachtet der DGB nicht als nachhaltig, wenn nicht gleichzeitig Maßnahmen zur Stärkung der Binnennachfrage unternommen werden. Die Kommission gesteht selber ein, dass durch die Liberalisierung entstandene Preisvorteile der Vergangenheit nicht an die Verbraucher weitergegeben wurden. Trotz sprudelnder Gewinne der Unternehmen blieb die Investitionsnachfrage lange Zeit unzureichend. Gleichzeitig aber hat der Druck auf die Löhne zugenommen, in Deutschland blieb die Lohnentwicklung seit Jahren hinter dem verteilungsneutralen Spielraum zurück.

Mit dem Sachzwangargument der Globalisierung wurde außerdem der Sozialstaat durch Strukturreformen an den sozialen Sicherungssystemen zunehmend zum Wettbewerbsstaat umgebaut. Damit wurde aber nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert, sondern vor allem die Wirkung von Transferleistungen als automatische Stabilisatoren der Konjunktur vermindert.

Die unzureichende Binnendynamik war politisch verursacht, durch angeblich im Zuge der Globalisierung erforderliche Reformen an den sozialen Sicherungssystemen ebenso wie die durch den anhaltenden Ruf nach moderaten Lohnabschlüssen.

Die neue EU-Handelsstrategie droht diese Entwicklung weiter zu forcieren und den makroökonomischen Spielraum in Europa und den Zielregionen der Handelsabkommen weiter einzuschränken.

Die fehlende soziale und ökologische Dimension

Verhandlungen über bilaterale Handelsabkommen wie mit dem Mercosur sind keineswegs Bestandteil einer neuer EU-Strategie. So haben bilaterale Verhandlungen bereits Tradition innerhalb der EU und verfolgten schon immer einen WTO-plus-Ansatz, durch den ein über das WTO-Niveau hinausgehendes Liberalisierungsniveau erreicht werden sollte.

Auch der DGB bevorzugt ein multilaterales Handelssystem, innerhalb dessen ein starkes soziales wie ökologisches Schutzniveau durch entsprechende Regeln gewährleistet werden kann. Nur ein multilaterales System kann dem internationalen Wettlauf zu Lasten von Arbeitsbedingungen und Umwelt Einhalt gebieten. Zudem bietet die WTO den verhandlungsschwächeren Entwicklungsländern die Chance, ihre Interessen zu bündeln und gegenüber den stärkeren Industrie- und Schwellenländern zur Geltung zu bringen. Die letzten Etappen der multilateralen Verhandlungen, das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancun 2003, die letztlich in ein Aussetzen mündenden Verhandlungsversuche rund um die WTO-Ministerkonferenz in Hongkong 2005 und die Tatsache, dass Sozialstandards seit der Ministerkonferenz in Doha 2001 faktisch keine Rolle gespielt haben, haben das multilaterale System der WTO in eine schwere Legitimitätskrise gestürzt.

Vor diesem Hintergrund bieten bilaterale und regionale Handelsinitiativen der EU auch Chancen: Wie die EU-Kommission selber ausführt, bieten sie die Möglichkeit, europäische Werte durch globale Wirtschaftsbeziehungen zu transportieren. Dies allerdings setzt eine kohärente Politik unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer wie auch wirtschaftlicher Belange voraus. Der DGB vermisst jedoch einen solchen kohärenten Ansatz sowohl bei der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie als auch jetzt in der neuen EU-Handelsstrategie. Die Kommission vertritt dagegen jetzt die Auffassung, Wachstum und Beschäftigung seien die Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung und ignoriert damit beispielsweise erneut die produktive Rolle der Sozialpolitik.

Gleiches gilt für die Auswahl der Handelspartner: Neben dem durchaus berechtigten Kriterium des Marktpotenzials werden soziale Faktoren als Auswahlkriterium vollends ausgeblendet. Mit Korea hat die EU-Kommission einen potenziellen Handelspartner für einen gemeinsamen Markt identifiziert, der grundlegende Arbeitnehmerrechte immer noch missachtet. So fehlt jeder Bezug zu den Kommissionsmitteilungen zur sozialen Dimension der Globalisierung aus dem Jahr 2004 sowie zur IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit vom Mai 2006. Die angestrebte Aufnahme von Verhandlungen mit ASEAN als asiatischem Staatenblock würde mit Burma ein Land aufnehmen, dessen Militärdiktatur unter dem Bann internationaler Sanktionen auch seitens der EU steht. Indien gegenüber soll die EU-Kommission bereits zugestanden haben, die Frage von Sozialstandards aus den Verhandlungen auszunehmen. Gerade aber Indien hat ein hohes Interesse daran, die Entsendung von niedrig- und geringqualifizierten Selbständigen und Arbeitnehmern aus Unternehmen ohne Niederlassung in der EU im Zuge der Dienstleistungsliberalisierung (Mode 4) zu vereinbaren. Anstatt europäische Werte wie ein starkes Sozialmodell zu exportieren, würden bei Zustandekommen eines solchen Abkommens indische Arbeitsbedingungen importiert. Viele bereits im

Zusammenhang mit der europäischen Dienstleistungsrichtlinie problematisierte Folgewirkungen stehen damit neu zur Diskussion.

Auch die Stellungnahmen der Bundesregierung zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung lassen einen Bezug zur Frage der Verankerung von Sozialstandards vermissen.

Der DGB fordert die Bundesregierung auf, die für Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften essentielle Frage von verbindlichen sozialen und ökologischen Mindeststandards an die Erteilung der Verhandlungsmandate zu binden. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat gemeinsam mit den Gewerkschaften des Mercosur den Vorschlag eines Sozialkapitels als Bestandteil des angestrebten Vertrages in die Verhandlungen eingebracht. Dieses sollte als Benchmark für alle bilateralen und regionalen Handels- und Investitionsabkommen herangezogen und auf Übertragbarkeit in die Abkommen mit anderen Handelspartnern überprüft werden.

Soziale und ökologische Mindeststandards sind das unabdingbare Gegenstück zum Schutz von Eigentumsrechten, der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung von Unternehmen. Dies gilt für Handels- wie Investitionsabkommen gleichermaßen. Eine europäische WTOplus-Agenda muss einhergehen mit einer sozialen Dimension. Der Geschäftsführende Bundesvorstand des DGB hat mit Beschluss vom 22. Januar 2007 Vorschläge zur Stärkung der OECD-Leitsätze als dem bislang am weitesten entwickelten Instrument zur Unternehmensverantwortung vorgelegt. Diese sollten mit OECD-Leitsätzen als Bestandteil der von der Kommission anvisierten Investitionsschutzabkommen herangezogen werden.

Beteiligung in sensiblen Politikbereichen erforderlich

Die Debatte um die europäische Dienstleistungsrichtlinie hat gezeigt, wie sensibel die Menschen auf eine einseitige Marktliberalisierung reagieren. Der DGB bekräftigt seine Position, **Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse** aus jeglichen Verhandlungen auszunehmen und zunächst durch eine Rahmenrichtlinie innereuropäisch zu regeln. Diese Forderung steht im Widerspruch zu dem Bestreben der Kommission, den Marktzugang auf die Beschaffungsmärkte in Drittländern zu ermöglichen. Die EU-interne Debatte um das Vergaberecht zeigt bereits wie schwierig es ist, regionale, wirtschaftspolitische, soziale und ökologische Belange im öffentlichen Beschaffungswesen abzusichern.

Politisch mindestens ebenso brisant im Rahmen der Dienstleistungsliberalisierung dürften die Verhandlungen um **Mode 4, die Erbringung von Dienstleistungen durch grenzüberschreitende Arbeitskräfte** (Entsandte wie Selbständige) werden. In den Verhandlungen um das WTO-Abkommen GATS hat sich dieser Bereich als eines der Hauptanliegen vieler Entwicklungs- und Schwellenländer erwiesen. Die Kommission ist bis heute eine Antwort auf die Frage, wie die besonderen Belange des europäischen Arbeitsmarktes (z. B. durch die vom DGB favorisierten Arbeitsmarktbedarfsprüfungen) geschützt werden sollen, schuldig geblieben. Was bedeutet im Verständnis der Kommission und im Interesse der Handelspartner WTOplus in diesem Kontext? Ist die EU-Kommission bereit, Zugeständnisse über die im GATS-Abkommen angebotenen Qualifikationserfordernisse hinaus zu machen? In welcher Höhe beabsichtigt sie Zugeständnisse zu machen und in welchem Verhältnis zu möglichen WTO-Vereinbarungen werden diese stehen, wenn es zur Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen kommen wird? Der DGB erinnert daran, dass das Verhandlungsmandat der EU-Kommission für

die GATS-Verhandlungen innerhalb der WTO seinerzeit unter einen Parlamentsvorbehalt gestellt wurde.

Nach Auffassung des DGB sind weitestgehend **intransparente Verhandlungen** über Handels- und Investitionsabkommen nicht der richtige Ort, um Fragen der internationalen Arbeitsmigration in Qualität und Ausmaß zu definieren. Dies gilt umso mehr, wenn es nicht gelingt, ein angemessenes soziales Schutzniveau für die Migranten in den zu verhandelnden Verträgen zu verankern. Hierfür wäre der IAO-Ansatz der menschenwürdigen Arbeit als Maßstab anzuwenden.

Europa wird weiter an Glaubwürdigkeit verlieren und seine politische Krise verschärfen, wenn die EU-Kommission die Lissabon-Strategie als europäische Antwort auf die Globalisierung verkauft und deren negative Auswirkungen damit weitestgehend hinzunehmen. Darüber kann auch der bereits beschlossene Globalisierungsfonds weder im Ausmaß (mit 500 Millionen Euro jährlich für die vom Strukturwandel betroffenen Arbeitnehmer in allen 27 Mitgliedstaaten) noch in den geknüpften Voraussetzungen (Betroffenheit ganzer Branchen/Sektoren oder großer Unternehmensteile) etwas ändern, sondern erscheint bestenfalls vergleichbar mit einer Imagekampagne größeren Ausmaßes.

Der DGB behält sich weitere Positionierungen z. B. zu den Themenbereichen Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen sowie dem Schutz geistiger Eigentumsrechte vor. Auch hier handelt es sich um sensible Politikbereiche, auf deren konkrete Gestaltung es wesentlich ankommen wird. Der DGB fordert erneut mehr Transparenz in der Handelspolitik ein. Das Recht der Bürgerinnen und Bürger Europas auf Partizipation muss über handelsstrategischen Erwägungen stehen. Dies gilt umso mehr, da die Kommission beabsichtigt, ihre Handelspartner künftig bei der Neuformulierung von Regeln, also möglicherweise von Gesetzen und anderen Vorschriften einzubinden (better regulation). Die einseitige Ausrichtung europäischer Regeln an der Wettbewerbsfähigkeit ohne Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange wird der DGB nicht akzeptieren.

Der DGB folgt der Anregung des EGB-Generalsekretärs John Monks und schlägt vor, jedes beabsichtigte Abkommen bereits im Stadium seiner Verhandlung durch regionale Sozialdialogausschüsse begleiten zu lassen.