



Brüssel, den 14.10.2015
COM(2015) 497 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Handel für alle

Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik

HANDEL FÜR ALLE

Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik

Einleitung

1. Handel und Investitionen sind ein starker Antrieb für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen

1.1. Die Handelsleistung der EU ist hoch

1.2. Durch ihre Handels- und Wirtschaftsagenda zieht die EU mehr Nutzen aus dem Handel

2. Eine wirksame Politik, die neue wirtschaftliche Gegebenheiten berücksichtigt und ihre Versprechungen hält

2.1. Antworten auf die Zunahme globaler Wertschöpfungsketten

2.2. Versprechen halten: Umsetzung, Durchsetzung, kleine Unternehmen und Arbeitnehmer

3. Eine transparentere Handels- und Investitionspolitik

3.1. Engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Zivilgesellschaft

3.2. Mehr Offenheit in der politischen Entscheidungsfindung

4. Eine wertebasierte Handels- und Investitionspolitik

4.1. Ein Ansatz, der bei Regulierung und Investitionen stärker auf die Erwartungen der Öffentlichkeit eingeht

4.2. Eine Handelsagenda zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, der Menschenrechte und einer verantwortungsvollen Staatsführung

5. Ein vorausschauendes Programm für Verhandlungen zur Gestaltung der Globalisierung

5.1. Neubelebung des multilateralen Handelssystems

5.2. Vorantreiben der bilateralen Beziehungen

Schlussfolgerung

Einleitung

Nach einer langwierigen, schmerzhaften Rezession steht die EU nun vor der Herausforderung, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Wachstum und Investitionen anzukurbeln. Die Kommission hat dies zu ihrer obersten politischen Priorität erhoben. Der Handel ist eines der wenigen verfügbaren Instrumente, mit denen sich die Wirtschaft ankurbeln lässt, ohne die staatlichen Haushalte zu belasten; er ähnelt darin Strukturreformen der Mitgliedstaaten sowie Maßnahmen im Rahmen der EU-Investitionsinitiative⁽¹⁾.

In der EU bestehen gute Voraussetzungen dafür, die Handels- und Investitionspolitik auf dieses Ziel auszurichten, wodurch Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern gleichermaßen gedient wäre. Die EU ist zusammengenommen der weltweit größte Aus- und Einführer von Waren und Dienstleistungen, sie tätigt die umfangreichsten Direktinvestitionen im Ausland und ist das wichtigste Ziel für Direktinvestitionen aus dem Ausland (foreign direct investment, FDI). Sie ist dadurch für etwa 80 Länder der wichtigste und für weitere 40 der zweitwichtigste Handelspartner. Die EU sollte diese Stärke so nutzen, dass sowohl die europäischen Bürger als auch die Menschen in anderen Teilen der Welt, insbesondere in den ärmsten Ländern der Erde, davon profitieren.

Damit die Weltwirtschaft anders funktionieren kann, muss die Handelspolitik jedoch anders konzipiert werden. Das heutige – im Kern globale und digitale – Wirtschaftssystem stützt sich auf internationale Wertschöpfungsketten, bei denen Konzeption, Gestaltung und Produktion in vielen, auf zahlreiche Länder verteilten Schritten stattfinden.

Die Europäische Union muss diese Realität in ihrer Handels- und Investitionspolitik stärker berücksichtigen, indem sie sämtliche Formen, in denen die Unternehmen der EU mit dem Rest der Welt interagieren, in ihre Betrachtung einbezieht. Beispielsweise werden Dienstleistungen heutzutage zunehmend grenzüberschreitend gehandelt. Sie stehen auch in einer engen Wechselbeziehung zum traditionellen produzierenden Gewerbe. Infolgedessen werden im Handel nicht mehr nur Waren über Grenzen hinweg befördert, sondern es überschreiten auch immer mehr Personen und Informationen die Ländergrenzen. Hierdurch wird die fördernde Wirkung des Handels auf den Austausch von Ideen, Fertigkeiten und Innovationen verstärkt. Die Handelspolitik der EU muss diesen Austausch erleichtern.

Eine wirksame Handelspolitik sollte ferner mit der Entwicklungspolitik und allgemein mit der Außenpolitik der EU sowie mit den nach außen gerichteten Zielen der EU-internen Politik im Einklang stehen, damit sich diese Aspekte gegenseitig verstärken. Die Handelspolitik wirkt sich erheblich auf die geopolitische Landschaft aus – und umgekehrt. In Kombination mit der Entwicklungszusammenarbeit ist sie außerdem in Entwicklungsländern ein starker Wachstumsmotor. Die EU wird in ihrer Handelspolitik ihr langfristiges Engagement für nachhaltige Entwicklung fortsetzen und so zur Erreichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung beitragen, die vor kurzem im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung⁽²⁾ vereinbart wurden. Schließlich verstärkt die Handelspolitik die Wirkung des EU-Binnenmarktes, indem sie dessen Regeln mit dem Welthandelssystem verknüpft.

In den letzten Jahren haben die handelspolitischen Debatten an Intensität gewonnen. Die Handelspolitik stößt nun auf das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit, wobei Fragen wie der Schutz durch Regulierung und mögliche Auswirkungen auf die Beschäftigung viele Menschen mit Sorge erfüllen. Die Diskussion konzentrierte sich weitgehend auf die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Den Schwerpunkt dieser Mitteilung, die sich mit der weiter gefassten Handelsagenda der Europäischen Union befasst, bilden darüber hinausreichende Fragen. Allerdings hat die Kommission aus der Debatte um die TTIP Schlussfolgerungen gezogen, die für die weiter gefasste Handelspolitik der EU von Bedeutung sind. Die Debatte warf folgende grundsätzliche Frage auf: „Für wen wird die Handelspolitik der EU gemacht?“ In dieser Mitteilung wird aufgezeigt, dass die EU-Handelspolitik eine Politik für alle ist. Sie zielt darauf ab, die Bedingungen für die Bürger, für Verbraucher, Arbeitnehmer und Selbständige, für kleine, mittlere und große Unternehmen sowie für die ärmsten Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern zu verbessern, und geht auf die Sorgen derer ein, die fürchten, durch die Globalisierung ins Hintertreffen zu geraten. Die Handelspolitik

⁽¹⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine Investitionsinitiative für Europa“, COM(2014) 903.

⁽²⁾ Vereinte Nationen, „Transforming our world – The 2030 Agenda for Sustainable Development“.

muss für Wachstum, Beschäftigung und Innovation sorgen, dabei aber mit den Grundsätzen des europäischen Modells im Einklang bleiben. Kurzum, sie muss verantwortungsvoll sein. Sie muss wirksam sein, indem sie tatsächliche wirtschaftliche Chancen bietet. Sie muss transparent und öffentlich kontrollierbar sein. Und sie muss die europäischen Werte fördern und verteidigen.

1. Handel und Investitionen sind ein starker Antrieb für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen

1.1. Die Handelsleistung der EU ist hoch

Der Handel ist für die Wirtschaft der EU wichtiger denn je. Die jüngste Krise brachte die Erkenntnis, dass der Handel in schweren Zeiten stabilisierend wirken kann. Als die Binnennachfrage in der EU schwach war, milderte der Handel die Rezession ab, indem er die Nachfrage expandierender Volkswirtschaften wieder nach Europa lenkte. In der Zukunft wird der Handel als Wachstumsquelle noch wichtiger werden. Es wird erwartet, dass in den kommenden 10 bis 15 Jahren etwa 90 % des weltweiten Wirtschaftswachstums außerhalb Europas generiert werden. Die wirtschaftliche Erholung muss daher durch stärkere Verbindungen mit den neuen Zentren des globalen Wachstums gefestigt werden.

Verkäufe in der übrigen Welt fallen als Beschäftigungsquelle für Europäer zunehmend ins Gewicht. Über 30 Millionen Arbeitsplätze – zwei Drittel mehr als vor 15 Jahren – stützen sich inzwischen auf Ausfuhren in Länder außerhalb der Union, damit hängt fast jeder siebte Arbeitsplatz in Europa vom Export ab. Diese Arbeitsplätze sind hoch qualifiziert und überdurchschnittlich bezahlt. Sie verteilen sich auf alle EU-Mitgliedstaaten und stehen sowohl direkt als auch indirekt mit Ausfuhren aus der Union in Verbindung. So sind etwa in Polen 200 000, in Italien 140 000 und im Vereinigten Königreich 130 000 Arbeitsplätze mit den deutschen Ausfuhren in Nicht-EU-Länder verknüpft. Die französischen Ausfuhren in Länder außerhalb der Union bilden die Grundlage für 150 000 Arbeitsplätze in Deutschland, 50 000 in Spanien und 30 000 in Belgien. Vom Handel profitieren somit weitere Kreise als oft angenommen wird.⁽³⁾

Durch Ausfuhren werden auch Europas kleine und mittlere Unternehmen (KMU) unterstützt. Über 600 000 KMU, die mehr als sechs Millionen Menschen beschäftigen, tätigen direkte Warenausfuhren in Länder außerhalb der EU, auf die ein Drittel der EU-Exporte entfallen. Durch dieses internationale Engagement werden die Unternehmen wettbewerbsfähiger und können ihre Märkte diversifizieren. Viele weitere Unternehmen führen Dienstleistungen aus oder exportieren indirekt als Zulieferer anderer, größerer Unternehmen. Mehr noch hegen Exportambitionen für die Zukunft, da Ausfuhren oft der schnellste Weg zu Wachstum und neuen Arbeitsplätzen sind.

Die Exportchancen sind in Branchen, die einen Strukturwandel durchmachen, etwa der Agrar- und Lebensmittelbranche, von entscheidender Bedeutung.⁽⁴⁾ Schrittweise Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik haben es der Branche ermöglicht, sich stärker am Markt zu orientieren, international wettbewerbsfähig zu werden und auf neue Marktchancen zu reagieren.

Die Einfuhren sind gleichermaßen wichtig. Die Öffnung der Wirtschaft der EU für Handel und Investitionen ist eine wichtige Quelle für Produktivitätsgewinne und private Investitionen; beides benötigt die EU dringend. Durch Handel und Investitionen kommen Ideen und Innovationen, neue Technologien und Spitzenforschung ins Land. Die Verbraucher profitieren von sinkenden Preisen und einer breiteren Auswahl. Preisgünstigere Vorleistungen in größerer Auswahl leisten einen direkten Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen sowohl im Inland als auch im Ausland.

Allgemeiner gesprochen unterstreicht die Entwicklung globaler Wertschöpfungsketten die wechselseitige Abhängigkeit von Ein- und Ausfuhren. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die Produktion in der EU von Energie- und Rohstoffeinfuhren abhängig ist. Oft wird jedoch vergessen, dass Gleiches für Teile, Bauteile und Investitionsgüter wie Maschinen gilt. Diese Produkte machen insgesamt etwa 80 % der Einfuhren in die EU aus. Sie sind eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU. Der Anteil der eingeführten Komponenten an den Ausfuhrerzeugnissen der EU ist seit 1995 um mehr als die Hälfte gestiegen.

Investitionen sind von wesentlicher Bedeutung. Investitionen im Ausland helfen europäischen Unternehmen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Investitionen aus dem Ausland sind für die Arbeitsplätze von

⁽³⁾ Europäische Kommission, GD Handel, „How trade policy and regional trade agreements support and strengthen EU economic performance“ (Wie Handelspolitik und regionale Handelsabkommen der Wirtschaftsleistung der EU zugutekommen), März 2015.

⁽⁴⁾ Auf die Lebensmittelversorgungskette in der EU entfallen 47 Millionen Arbeitsplätze, 7 % des BIP und über 7 % der Warenausfuhren der EU.

7,3 Mio. Menschen in der EU verantwortlich. Investitionen in beide Richtungen sind ein Schlüsselbestandteil der Infrastruktur, die die europäische Wirtschaft mit den globalen Wertschöpfungsketten verbindet. Mit ihrer Investitionsoffensive für Europa beabsichtigt die EU die Investitionen anzukurbeln, die 2014 15 % niedriger als vor der Krise lagen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass neue und vorhandene finanzielle Ressourcen intelligenter genutzt werden. Hierbei kommt internationalen Partnern eine Schlüsselrolle zu. Die Politik der EU gegenüber ausländischen Direktinvestitionen sollte dies im Einklang mit den Zielen und Prioritäten der Strategie Europa 2020⁽⁵⁾ unterstützen.

Die Unternehmen der EU sind im Weltmaßstab äußerst wettbewerbsfähig. Die EU ist daher gut aufgestellt, um von einem verstärkten internationalen Engagement zu profitieren. Seit Beginn des Jahrhunderts ist der Wert der Ausfuhren europäischer Waren um etwa 1,5 Billionen EUR gestiegen und hat sich damit fast verdreifacht. Der Anteil der EU an den weltweiten Warenausfuhren liegt nach wie vor bei über 15 % des Gesamtbetrags und ist seit der Jahrhundertwende – von knapp über 16 % – nur leicht zurückgegangen. Dies ist vor dem Hintergrund des Aufstiegs Chinas zu sehen, dessen Anteil an den weltweiten Warenausfuhren im selben Zeitraum von 5 % auf über 15 % anwuchs. Angesichts dessen ist die Ausfuhrleistung der EU außergewöhnlich. Sie übertrifft auch die vergleichbarer Volkswirtschaften. Der relative Rückgang war in den Vereinigten Staaten viermal stärker als in Europa, so dass deren Anteil an den weltweiten Warenausfuhren nun unter 11 % beträgt, während er im Jahr 2000 bei über 16 % und damit auf demselben Niveau wie die EU gelegen hatte. Ähnliches geschah in Japan, dessen Anteil am weltweiten Warenexportmarkt von 10 % etwa um die Hälfte auf 4,5 % sank.

1.2. Durch ihre Handels- und Wirtschaftsagenda zieht die EU mehr Nutzen aus dem Handel

Ergänzend zum Engagement der EU in der Welthandelsorganisation (WTO) hat die Kommission eine ehrgeizige Agenda für bilaterale Beziehungen erarbeitet, mit deren Hilfe die EU befähigt werden soll, noch größeren Nutzen aus Handel und Investitionen zu ziehen. Die EU hat mit Partnern auf allen Kontinenten bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) abgeschlossen oder verhandelt gerade über solche Abkommen.⁽⁶⁾ Während vor zehn Jahren weniger als ein Viertel des EU-Außenhandels unter die geltenden FHA fiel, gilt dies nun für mehr als ein Drittel. Sollten alle laufenden Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, könnte dieser Anteil zwei Drittel erreichen. Dies ist die bei weitem ehrgeizigste Handelsagenda weltweit.

Das FHA zwischen der EU und Südkorea ist ein hervorragendes Beispiel für diese gewissermaßen neue Generation von Abkommen, die die EU aushandeln kann, und für deren konkrete Ergebnisse. In diesem Abkommen, der ehrgeizigsten Handelsvereinbarung, die die EU jemals umgesetzt hat, ist die beiderseitige Abschaffung von fast 99 % der Zölle binnen fünf Jahren vorgesehen, außerdem werden darin nicht nichttarifäre Handelshemmnisse behandelt. Es geht über das Freihandelskommen zwischen den Vereinigten Staaten und Korea hinaus. In vier Jahren sind die Warenausfuhren aus der EU um 55 % gestiegen, was zusätzliche Ausfuhrerlöse von 4,7 Mrd. EUR in den ersten drei Jahren bedeutete. Die Ausfuhren der Automobilbranche haben sich mehr als verdreifacht. Das seit langem bestehende Außenhandelsdefizit der EU hat sich nun in einen Überschuss verkehrt. Der Anteil der EU an den Einfuhren Südkoreas stieg von 9 % auf 13 %, während der Anteil der USA stabil blieb und Japan 2 % verlor.

Die Handelspolitik kann jedoch nur dann hilfreich sein, wenn sie durch interne Reformen unterstützt wird. Strukturreformen, Bürokratieabbau, ein verbesserter Zugang zu Finanzmitteln und höhere Investitionen in Infrastruktur, Qualifikationen sowie in Forschung und Entwicklung sind wesentliche Voraussetzungen dafür, dass die Union noch stärker von offenen Märkten profitieren kann. Die Investitionsoffensive der EU führt diese Reformen auf EU-Ebene zusammen und wird die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, insbesondere der KMU, weiter steigern. Zugleich lehren die jüngsten Erfahrungen, dass sich Strukturreformen der Mitgliedstaaten ebenfalls durch eine bessere Handelsleistung bezahlt machen. Das Europäische Semester ist somit ein wichtiges Instrument zur Maximierung der Synergien zwischen Handel und Innenpolitik.

⁽⁵⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, COM(2014) 130.

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

2. Eine wirksame Politik, die neue wirtschaftliche Gegebenheiten berücksichtigt und ihre Versprechungen hält

2.1. Antworten auf die Zunahme globaler Wertschöpfungsketten

Angesichts globaler Wertschöpfungsketten ist eine Handelspolitik aus einem engen merkantilistischen Blickwinkel nicht mehr angemessen. Steigen die Kosten von Einfuhren, sinken die Absatzchancen der Unternehmen auf den globalen Märkten. Das Verständnis für wechselseitige Abhängigkeiten muss verbessert werden. Auch unter den derzeitigen schwierigen Wirtschaftsbedingungen bringen protektionistische Maßnahmen keine Vorteile.

Die EU-Handelspolitik muss die Position Europas in globalen Lieferketten stärken. Sie muss die gesamte Bandbreite der wirtschaftlichen Tätigkeiten unterstützen, durch die Europäer Mehrwert schaffen und verkaufen. Dies gilt für die – unverzichtbare – Herstellung von Bauteilen und Fertigprodukten.⁽⁷⁾ Es umfasst aber auch Dienstleistungen, Forschung, Design und Marketing, Montage, Vertrieb und Wartung.

Die Handelspolitik der EU hat sich an diese Realität bereits angepasst, indem sie ihre Beschränkung auf traditionelle Diskussionen über Zölle aufgegeben hat. Es ist ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der entscheidende Bereiche wie öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb einschließlich Subventionen sowie gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Handelshemmnisse abdeckt. Diese sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Beispielsweise belaufen sich die Ausgaben im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens auf 15 % bis 20 % des weltweiten BIP. Investitionen in die Infrastruktur und andere öffentliche Aufträge in den Schwellenländern und den Industrieländern werden voraussichtlich wichtige Triebkräfte für das Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren sein. Während die EU ihre Märkte schrittweise integriert und geöffnet hat, stoßen Unternehmen aus der EU im Ausland immer noch auf Diskriminierungen und Beschränkungen. Es ist daher äußerst wichtig, gleiche Bedingungen beim Marktzugang herzustellen; dies kann zum Teil durch FHA sowie durch Verhandlungen über den Beitritt neuer Mitgliedsländer zum Übereinkommen der WTO über das öffentliche Beschaffungswesen erreicht werden.

Allerdings muss die Handelspolitik eine größere Palette von Fragen behandeln, wenn die EU ihren Platz in den globalen Wertschöpfungsketten sichern will. Dazu müssen wir den Handel mit Dienstleistungen fördern, den elektronischen Handel erleichtern, die Mobilität von Fachkräften unterstützen, gegen die Zersplitterung des Marktes durch uneinheitliche Regelungen vorgehen, den Zugang zu Rohstoffen sichern, Innovationen schützen und eine rasche Zollabwicklung sicherstellen. Im Rahmen einer integrierten, verschiedene wirtschaftspolitische Bereiche abdeckenden Strategie ist es auch notwendig, für ein verantwortungsvolles Lieferkettenmanagement zu sorgen (siehe die Nummern 4.1.1 und 4.2.3) und gegen rücksichtslose Gewinnverschiebungen und Steuervermeidungsstrategien vorzugehen, mit denen Unternehmen die Zersplitterung von Wertschöpfungsketten ausnutzen. Die Kommission setzt gegen diese Probleme verschiedene politische Instrumente ein. Die Anstrengungen zur Förderung internationaler Standards für Transparenz und verantwortungsvolle Staatsführung werden durch Handelsabkommen unterstützt.

2.1.1. Förderung des Handels mit Dienstleistungen

Auf Dienstleistungen entfallen rund 70 % des BIP und der Beschäftigung in der EU, und ihre Bedeutung im Welthandel nimmt stetig zu. In der Vergangenheit konnten die meisten Dienstleistungen nur lokal erbracht werden. Durch den technischen Fortschritt hat sich das geändert, und die Ausfuhren von Dienstleistungen aus der EU haben sich innerhalb von 10 Jahren auf bis zu 728 Mrd. EUR im Jahr 2014 verdoppelt. Über den eigentlichen Handel mit Dienstleistungen hinaus erwerben, erbringen und verkaufen auch Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes heutzutage immer mehr Dienstleistungen, die ihnen den Verkauf ihrer Produkte ermöglichen. Diese Einbettung von Dienstleistungen in den Herstellungsprozess hat sich in den letzten Jahren beträchtlich verstärkt. Auf Dienstleistungen entfallen fast 40 % des Wertes der Warenausfuhren aus Europa. Etwa ein Drittel der Arbeitsplätze, die der Ausfuhr von Industrieerzeugnissen zugerechnet werden, sind in Unternehmen angesiedelt, die Hilfsdienstleistungen, etwa in den Bereichen Verkehr und Logistik, erbringen. Bei

⁽⁷⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie“, COM(2014) 14.

komplexen Anlagen wie Maschinen, Windkraftanlagen oder medizinischen Geräten sind Dienstleistungen wie Installierung, Unterstützung, Schulung und Wartung Teil des Pakets. Zahlreiche weitere Unternehmens-, Versicherungs-, Telekommunikations- und Transportdienste sind ebenfalls erforderlich.

Die zunehmende Einbettung von Dienstleistungen in die Herstellung von Gütern erfordert eine noch stärkere Konzentration auf die Liberalisierung von Dienstleistungen sowohl innerhalb der EU als auch im Handel mit der übrigen Welt. Die Verbesserung des Marktzugangs für miteinander kombinierte Produkte und Dienstleistungen gewinnt an Bedeutung. Dies bedeutet die Überwindung des traditionellen Denkens, welches sich darin äußert, dass die Liberalisierung von Waren und Dienstleistungen derzeit in den Handelsverhandlungen getrennt behandelt wird. Beispielsweise kann die Mobilität von Personen, die Dienstleistungen erbringen, die Verkäufe sowohl von Waren als auch von Dienstleistungen fördern, und die Erleichterung des digitalen Handels und des Datenflusses kommt Unternehmen aus dem produzierenden Gewerbe und aus dem Dienstleistungssektor gleichermaßen zugute.

Die Erleichterung des Handels mit Dienstleistungen erfordert auch Offenheit gegenüber ausländischen Direktinvestitionen. Über 60 % der Direktinvestitionen der EU im Ausland stehen mit dem Dienstleistungshandel in Verbindung. Der internationale Handel mit Dienstleistungen erfordert, dass Unternehmen auf ausländischen Märkten Fuß fassen, um für neue lokale Kunden Dienstleistungen zu erbringen. Die WTO schätzt, dass zwei Drittel der Dienstleistungen von Unternehmen erbracht werden, die im jeweiligen Land niedergelassen sind. Investitionen in aller Welt ermöglichen es Dienstleistungsunternehmen auch, den heimischen Kunden globale Lösungen anzubieten, und fördern damit die Einbindung der EU-Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes sowie des Dienstleistungssektors in globale Wertschöpfungsketten. Die Verhandlungen der EU über internationale Investitionen sowie die internationale Dimension der Investitionsoffensive für Europa werden diese Verbindungen erleichtern.

Die EU gehört zu den 25 WTO-Mitgliedern, die derzeit das ehrgeizige plurilaterale Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TiSA) aushandeln. Auf diese Länder entfallen zusammengenommen bereits 70 % des weltweiten Handels mit Dienstleistungen; das TiSA könnte somit eine wichtige Zwischenstation auf dem Weg aller WTO-Mitglieder zur Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und der entsprechenden Regeln werden, womit der Anschluss an den Stand der Liberalisierung und Regulierung des Warenhandels hergestellt wäre. Außerdem sollten in den laufenden Verhandlungen über ein Abkommen über den Handel mit Umweltschutzgütern (*Environmental Goods Agreement, EGA*) letztlich auch die Dienstleistungen zur Sprache kommen, die für einen wirklich grenzüberschreitenden Vertrieb dieser Güter notwendig sind. Die EU hat ferner vorgeschlagen, dass die Doha-Entwicklungsagenda (*Doha Development Agenda, DDA*) der WTO sich auf Dienstleistungen konzentrieren sollte, welche wirksame Katalysatoren für den Warenhandel darstellen.

Gleichzeitig vertritt die EU weiterhin einen klaren Standpunkt im Hinblick auf öffentliche Dienste. Die Handelsabkommen der EU hindern staatliche Stellen aller Ebenen nicht daran, Dienstleistungen auf Gebieten wie Wasserversorgung, Bildung und Erziehung, Gesundheitsfürsorge und soziale Dienste anzubieten, zu unterstützen oder zu regulieren, und werden dies auch in Zukunft nicht tun; ebenso wenig werden diese Abkommen eine Änderung der Politik hinsichtlich der Finanzierung oder Organisation solcher Dienstleistungen verhindern. Handelsabkommen werden keine Verpflichtung der Staaten zur Privatisierung irgendwelcher Dienstleistungen enthalten und einer Ausweitung des Spektrums der Dienstleistungen, die der Staat der Öffentlichkeit anbietet, nicht entgegenstehen.

Die Kommission wird sich vordringlich mit dem Handel mit Dienstleistungen befassen und in allen Handelsverhandlungen ehrgeizige Ergebnisse anstreben.

2.1.2. Erleichterung des digitalen Handels

Die digitale Revolution beseitigt geographische Barrieren und lässt Entfernungen zusammenschmelzen – mit massiven Auswirkungen auf Volkswirtschaften und Gesellschaften weltweit. Für den Handel, auch für europäische KMU und Verbraucher, bedeutet das neue Chancen dank einem weltweiten Markt für den

elektronischen Geschäftsverkehr, der auf über 12 Billionen EUR geschätzt wird.⁽⁸⁾ Obwohl die Befolgungskosten im grenzüberschreitenden Handel für kleinere Firmen in der Regel höher ausfallen als für größere, können dank dem elektronischen Geschäftsverkehr auch kleine Onlineunternehmen Kunden in aller Welt erreichen. Als weltweit größter Dienstleistungsexporteur befindet sich die EU in einer guten Position, um von dieser Entwicklung zu profitieren.

Die digitale Revolution hat auch neue Bedenken in Bezug auf den Schutz der Verbraucher und deren personenbezogener Daten innerhalb der EU und international aufkommen lassen. Die Kommission setzt sich dafür ein, dass das Grundrecht der EU-Bürger auf Privatsphäre und der Schutz ihrer personenbezogenen Daten durch einen straffen Rechtsrahmen für den Datenschutz vollumfänglich gewährleistet werden.⁽⁹⁾ Die Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten sind nicht Gegenstand der Verhandlungen über Handelsabkommen und werden von diesen nicht berührt.

Die digitale Wirtschaft bedeutet jedoch auch, dass gegen neuartige Handelshemmnisse vorgegangen werden muss. Einige davon betreffen Unternehmen, die auf den Handel über digitale Kanäle spezialisiert sind. Andere beeinträchtigen einen weit größeren Kreis von Unternehmen. Die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe von Daten (einschließlich wirtschaftlicher, finanzieller, statistischer und wissenschaftlicher Informationen) sowie deren Digitalisierung sind nunmehr fester Bestandteil moderner Geschäftsmodelle, auch für Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes. Sie sind von zentraler Bedeutung für die Entwicklung globaler Wertschöpfungsketten. Infolgedessen hat die Bedeutung des freien Datenverkehrs über Grenzen hinweg für die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit Europas zugenommen. Zusammenarbeit in Regulierungsfragen sowie die gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung von Normen sind die geeignetsten Instrumente, um den Herausforderungen der digitalen Wirtschaft zu begegnen.

In der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt⁽¹⁰⁾ wird auf viele dieser Fragen auf EU-Ebene eingegangen. Dennoch sehen sich die europäischen Unternehmen nach wie vor weltweit erheblichen Hürden wie intransparenten Regelungen, staatlicher Einnischung und ungerechtfertigten Vorschriften zu Datenlokalisierung und -speicherung gegenüber. Die Datensicherheit ist unerlässlich für alle Unternehmen, die mit Daten umgehen. Digitale Infrastrukturen, Verschlüsselung und gemeinsame Standards sind ebenfalls wichtig für globale Wertschöpfungsketten und gehören daher auch in den Bereich der Handelspolitik. Darüber hinaus weisen einige Schlüsselmaßnahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, etwa die europäische Cloud-Initiative und die Urheberrechtsreform, eine internationale Dimension auf, die in Handelsabkommen geregelt werden könnte.

Das Ziel der EU sollte die Schaffung weltweit gleicher Wettbewerbsbedingungen ohne Diskriminierung sowie die Beseitigung ungerechtfertigter Datenlokalisierungsvorschriften sein. Europa sollte dieses Ziel in bilateralen, plurilateralen und multilateralen Foren verfolgen.

Die Kommission wird darauf hinarbeiten, dass in FTA und im TISA Regeln für den elektronischen Geschäftsverkehr und den grenzüberschreitenden Datenverkehr festgelegt werden, und gegen neue Formen des digitalen Protektionismus vorgehen, wobei die EU-Regeln zum Datenschutz und zur Privatheit von Daten hiervon unberührt bleiben und strikt eingehalten werden.

2.1.3. Förderung der Mobilität und Umgang mit Migration

Die vorübergehende Migration von Fachkräften ist in allen Branchen zu einer wichtigen Voraussetzung für die internationale Geschäftstätigkeit geworden. Sie erleichtert Ausfuhren und ermöglicht das Überbrücken von Fachkräftemangel. Die international häufig anzutreffenden Beschränkungen der Mobilität können verhindern, dass der Nutzen von Handels- und Investitionsabkommen voll ausgeschöpft wird. Soziale und arbeitsrechtliche Regelungen werden durch die Mobilität von Fachkräften nicht untergraben.

⁽⁸⁾ „Information Economy Report“ (Bericht über die Informationsökonomie) 2015 der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD).

⁽⁹⁾ Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11.

⁽¹⁰⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“, COM(2015) 192.

In der Europäischen Migrationsagenda⁽¹¹⁾ wird insbesondere das wirtschaftliche Potenzial der vorübergehenden Migration von Dienstleistern betont. In der Agenda wird außerdem eine bessere Ausnutzung von Synergien zwischen den Politikbereichen gefordert, um für Drittländer Anreize zur Zusammenarbeit in Migrationsfragen und bei der Flüchtlingsproblematik zu schaffen.⁽¹²⁾ Die Handelspolitik sollte den politischen Rahmen für die Rückkehr und Rückübernahme irregulärer Migranten berücksichtigen.

Die Kommission wird

- parallel zu den Verhandlungen über den Marktzugang für bestimmte Waren und Ausrüstungen Bestimmungen zur Mobilität in direktem Zusammenhang mit dem Verkauf dieser Waren (z. B. Ingenieur- oder Wartungsdienstleistungen) aushandeln
- anbieten, bestimmte in der Richtlinie über unternehmensinterne Transfers⁽¹³⁾ vorgesehene Leistungen in Handels- und Investitionsabkommen aufzunehmen, wenn im Gegenzug europäische Arbeitnehmer von Partnern dieselben Vergünstigungen erhalten
- die Überarbeitung der Richtlinie über die Blaue Karte⁽¹⁴⁾ zur Sondierung der Möglichkeit nutzen, Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die eine zeitlich begrenzte Dienstleistung erbringen, entsprechend den Verpflichtungen der EU aus Handelsabkommen in die Richtlinie aufzunehmen
- die Anerkennung von Berufsqualifikationen in Handelsabkommen fördern
- Synergien zwischen der Handelspolitik und der EU-Politik in den Bereichen Rückkehr/Rückübernahme und Visaerleichterungen besser ausnutzen, damit die EU insgesamt bessere Ergebnisse erzielt und
- EU-finanzierte Austausch-, Schulungs- und sonstige Programme und Portale zum Kapazitätsaufbau unterstützen, die die effiziente Nutzung von Mobilitätsbestimmungen in FHA erleichtern

2.1.4. Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in Regulierungsfragen

Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen unterscheiden sich weltweit sehr stark; dies liegt gelegentlich an kulturellen Unterschieden und gesellschaftlichen Entscheidungen, oft aber einfach daran, dass die Regulierungsansätze unabhängig voneinander entwickelt wurden. Diese Zersplitterung durch uneinheitliche Rechtsvorschriften bringt erhebliche Zusatzkosten für die Hersteller mit sich, die ihre Produkte ändern und/oder sich überschneidende Konformitätsbewertungsverfahren durchlaufen müssen, ohne dass damit zusätzliche Sicherheit oder ein sonstiger Nutzen für die Öffentlichkeit verbunden wäre; in einigen Fällen handelt es sich lediglich um verschleierte Protektionismus. Diese Kosten fallen besonders für KMU stark ins Gewicht und können für sie ein unüberwindbares Marktzugangshindernis darstellen.

Diese Fragen sind in bilateralen Verhandlungen zwar leichter zu behandeln, regionale und globale Lösungen zeitigen jedoch größere Wirkung. Eine verstärkte internationale Zusammenarbeit bei der Regulierung trägt dazu bei, den Handel zu erleichtern, erhöht die weltweiten Standards, verstärkt die Wirksamkeit der Vorschriften und unterstützt die Regulierungsstellen bei der besseren Nutzung begrenzter Ressourcen. Dies muss so geschehen, dass das Recht der Regierungen, zur Erreichung berechtigter Gemeinwohlziele tätig zu werden, nicht beschränkt wird (siehe Nummer 4.1.1). Fortschritte mit strategischen Handelspartnern wie den Vereinigten Staaten und Japan werden der Arbeit in Gremien wie der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) bei Kraftfahrzeugen, der Internationalen Harmonisierungskonferenz bei Arzneimitteln oder internationalen Normungsgremien im gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bereich wie dem Codex Alimentarius bei Lebensmitteln neue Impulse verleihen. Internationale Normungsgremien (ISO, IEC, ITU) spielen dabei ebenfalls eine wichtige Rolle. Die WTO könnte ihre Rolle bei der Förderung einer guten Regelungspraxis ausbauen.

⁽¹¹⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Europäische Migrationsagenda“, COM(2015) 240.

⁽¹²⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Aktionsplan der EU zur Rückkehr“, COM(2015) 453.

⁽¹³⁾ Richtlinie 2014/66/EU vom 15. Mai 2014, ABl. L 157.

⁽¹⁴⁾ Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009, ABl. L 155.

Die Kommission wird

- Regulierungsfragen in Verhandlungen vorrangig behandeln und in internationalen Regulierungsforen auf stärkere Kooperation hinwirken, dabei jedoch die hohen europäischen Standards aufrechterhalten
- ihre Bemühungen fortsetzen, nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen, indem sie Abkommen durchsetzt und die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen sucht.

2.1.5. Gewährleistung einer effizienten Zollverwaltung

Die effiziente Steuerung der Warenströme durch internationale Lieferketten ist von entscheidender Bedeutung. Sie sorgt für die Erleichterung des Handels, den Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten und für die Einhaltung der Handelsregelungen. Agenturen in der EU und weltweit müssen ein breites Spektrum von Risiken aus dem Welthandel verwalten und möglichst gering halten. Hierfür sind ein verstärkter Austausch von Risikoinformationen (unter gebührender Berücksichtigung des Schutzes personen- und geschäftsbezogener Daten), die Koordinierung der Arbeit der Zoll- und sonstigen Behörden sowie eine engere internationale Zusammenarbeit vonnöten. Die Umsetzung von Handelserleichterungen im Rahmen der WTO und bilateraler Abkommen sowie ihre Aufnahme in künftige FHA werden als Aspekte der Handelspolitik immer wichtiger.

Die Kommission wird bestehende Vereinbarungen zur gegenseitigen Amtshilfe bestmöglich nutzen und den Einsatz von Programmen für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte durch die Handelspartner der EU fördern, um die Risiken in globalen Lieferketten zu verringern.

2.1.6. Sicherung des Zugangs zu Energie und Rohstoffen

In Anbetracht der Abhängigkeit der EU von importierten Ressourcen spielt der Zugang zu Energie und Rohstoffen eine entscheidende Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit der EU. Der Zugang kann verbessert werden, indem in Handelsabkommen Regeln zum diskriminierungsfreien Zugang und zum Transit festgelegt werden, indem gegen lokale Vorschriften zum Gehalt der Ressourcen vorgegangen wird, indem die Energieeffizienz und der Handel mit erneuerbaren Energien gefördert werden und indem sichergestellt wird, dass staatseigene Unternehmen gemäß Marktprinzipien im Wettbewerb mit sonstigen Unternehmen stehen und für sie dieselben Bedingungen herrschen. Diese Bestimmungen müssen die Souveränität jedes Landes über seine natürlichen Ressourcen achten und dürfen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt einschließlich der Bekämpfung des Klimawandels nicht verhindern.

Im Rahmen der umfassenderen Arbeiten zur Schaffung einer Energieunion⁽¹⁵⁾ und gemäß der Rohstoffinitiative⁽¹⁶⁾ wird die Kommission für jedes Handelsabkommen ein Kapitel zu Energie und Rohstoffen vorschlagen.

⁽¹⁵⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“, COM(2015) 80.

⁽¹⁶⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Rohstoffinitiative“, KOM(2008) 699.

2.1.7. Schutz von Innovationen

Kreativität, Forschung und Entwicklung sind wesentlich für eine von Wertschöpfungsketten bestimmte Wirtschaft. Auf ihnen beruhen ein Drittel der Arbeitsplätze in der EU und 90 % der EU-Ausfuhren.⁽¹⁷⁾

Allerdings sind diese Aspekte besonders anfällig für schlechten Schutz und mangelhafte Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in anderen Rechtsordnungen und unterliegen hin und wieder dem erzwungenen Technologietransfer. Dabei sind KMU besonders gefährdet. Die Handelspolitik der EU muss innovative und qualitativ hochwertige Produkte unterstützen, indem sie das gesamte Spektrum der Rechte des geistigen Eigentums einschließlich Patente, Marken, Urheberrechte, Modelle und geographische Angaben sowie Geschäftsgeheimnisse schützt. Dabei geht es nicht nur um die Festlegung von Regeln und Verfahren, sondern auch um die Gewährleistung der Durchsetzung.

Die Kommission wird:

- den Schutz und die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums in FTA und im Rahmen der WTO ausbauen⁽¹⁸⁾ und gegen Verstöße gemeinsam mit ihren Partnern vorgehen und
- sich weiter für eine ehrgeizige Gesundheitsagenda⁽¹⁹⁾ und einen besseren Zugang zu Arzneimitteln in armen Ländern einsetzen, auch durch eine dauerhafte Befreiung im Sinne des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Übereinkommen) für die am wenigsten entwickelten Länder (*least developed countries*, LDC) bei Arzneimitteln

2.2. Versprechen halten: Umsetzung, Durchsetzung, kleine Unternehmen und Arbeitnehmer

2.2.1. Bessere Umsetzung

Die EU hat weltweit das breiteste Spektrum von FTA abgeschlossen; es kommt nun darauf an, sicherzustellen, dass sich durch diese Abkommen für alle etwas ändert. Beispielsweise kommen die im FTA zwischen der EU und Südkorea vorgesehenen reduzierten Zollsätze trotz der insgesamt hervorragenden Verhandlungsergebnisse den Unternehmen nicht voll zugute. Im ersten Jahr der Umsetzung des Abkommens profitierten nur 40 % der Ausfuhren der EU tatsächlich von den Chancen durch das FTA, während 60 % immer noch unnötigen Zöllen unterlagen. Der Anteil der Ausfuhren der EU, die tatsächlich von der Vorzugsregelung profitieren, hat sich nun auf zwei Drittel erhöht, aber die große Spanne bei den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Nutzung der Regelung (von 80 % in Zypern, Lettland und Österreich bis zu 40 % oder weniger in Estland, Malta und Bulgarien) sowie die höhere Nutzung durch südkoreanische Unternehmen (80 %) legen nahe, dass noch mehr getan werden kann, um die praktische Umsetzung dieses und anderer EU-Handelsabkommen zu verbessern.

Für die bessere Umsetzung sind die Kommission, die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament sowie die Interessenträger gemeinsam verantwortlich. Die Kommission sollte Themen wie komplexe Regeln zum Warenursprung und Zollverfahren sowie ungenügende Information und Unterstützung angehen. Den Mitgliedstaaten kommt bei der Verwaltung und Durchführung der Zollregelungen der EU sowie bei Maßnahmen zur Handels- und Investitionsförderung eine entscheidende Rolle zu. Das Europäische Parlament wird bei der Umsetzung der in Handelsabkommen enthaltenen Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung eine besondere Rolle spielen (siehe Nummer 4.2.2).

Die Kommission wird

- sich um einfache und kohärente Ursprungsregeln bemühen und benutzerfreundliche Informationen über Handelschancen bereitstellen. Dies ist insbesondere für KMU von Bedeutung

⁽¹⁷⁾ Europäisches Patentamt und Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, Analysebericht auf Branchenebene „IPR intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU“ (Schutzrechtintensive Wirtschaftszweige: Beitrag zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der EU), 2013.

⁽¹⁸⁾ Mitteilung der Kommission „Handel, Wachstum und geistiges Eigentum“, COM(2014) 389.

⁽¹⁹⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Rolle der EU in der globalen Gesundheitspolitik“, KOM(2010) 128.

- die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden ausbauen, sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die im Zollkodex der Europäischen Union vorgesehene Vereinfachung der Zollformalitäten umsetzen, und zwecks Einsatz der effizientesten elektronischen Systeme einschließlich elektronischer Zahlungen mit den Mitgliedstaaten kooperieren
- zur Umsetzung von Handelsabkommen eine verstärkte Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und Interessenträgern vorschlagen. Dies bedeutet eine Ausweitung und Intensivierung der derzeitigen Partnerschaft zur Öffnung der Märkte über die Beseitigung von Handels- und Investitionshindernissen hinaus, so dass sie sich auch auf die Umsetzung von FHA, einschließlich der Aspekte Sensibilisierung, Zusammenarbeit der Zollbehörden, Handelserleichterungen und nachhaltige Entwicklung erstreckt, sowie
- jährlich einen Bericht über die Umsetzung der wichtigsten FHA vorlegen und eine vertiefte Ex-post-Bewertung der Wirksamkeit von EU-Handelsabkommen nach Branchen und Mitgliedstaaten sowie der Auswirkungen auf die Wirtschaft von Partnerländern in ausgewählten Fällen vornehmen

2.2.2. Stärkere Durchsetzung der Rechte der EU

Die EU muss sicherstellen, dass ihre Partner die Spielregeln befolgen und ihre Verpflichtungen einhalten. Dies ist sowohl aus wirtschaftlicher als auch als politischer Sicht geboten. Eine ständige Überwachung sowie die Beziehungen der Kommission und der Mitgliedstaaten zu ihren Partnern bilden hierfür die Grundlage. Die EU zögert nicht, auf die Streitbeilegungsverfahren der WTO zurückzugreifen, wenn diplomatische Interventionen erfolglos bleiben. Die Union ist einer der aktivsten und erfolgreichsten Nutzer der WTO-Streitbeilegungsverfahren, die sie vorzugsweise in Anspruch nimmt, wenn die Rechtslage klar ist und die Fälle wirtschaftlich von Bedeutung sind und Auswirkungen auf das System als Ganzes haben.⁽²⁰⁾

Die potenziellen Vorteile durch Handelsabkommen müssen allen EU-Mitgliedstaaten zugänglich sein. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und der Industrie der EU zu Themen wie wiederholten Marktzulassungsverfahren mit möglicherweise unterschiedlichem Ergebnis, die unnötige Verzögerungen und Kosten verursachen können. Das gilt vor allem für den Agrar- und Lebensmittelsektor, in dem die EU der weltweite größte Ausführer ist, aber aufgrund solcher Hemmnisse ihr Potenzial möglicherweise nicht voll nutzt. Die Anerkennung der EU als eigenständiges Ganzes im Agrar- und Lebensmittelsektor ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gleichbehandlung der Ausfuhren aller 28 EU-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig muss die EU unter Umständen darüber nachdenken, wie sie ihren Handelspartnern die in diesem Zusammenhang gewünschten Garantien bieten kann.

Die EU muss außerdem mithilfe von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen entschlossen gegen unfaire Handelspraktiken vorgehen. Dies ist notwendig, um das Engagement der EU für die Öffnung der Märkte aufrechtzuerhalten. Die EU gehört zu den Hauptnutzern handelspolitischer Schutzinstrumente weltweit. Sie gewährleistet, dass die vorgeschriebenen Verfahren genau eingehalten werden, und berücksichtigt sämtliche Interessen der Union.

Die Kommission wird

- einen koordinierteren wirtschaftsdiplomatischen Ansatz entwickeln und dabei sicherstellen, dass alle diplomatischen Trümpfe der EU zur Unterstützung ihrer Handels- und Investitionsinteressen ausgespielt werden
- wenn nötig Streitbeilegungsverfahren nutzen, auch im Rahmen von FHA
- den in den neueren FHA vereinbarten Mediationsmechanismus nutzen, um nichttarifäre Handelshemmnisse rasch zu beseitigen
- die Fälle ermitteln, in denen wir die Errungenschaften des EU-Binnenmarktes am effizientesten nutzen konnten – insbesondere im Agrar- und Lebensmittelbereich –, was zu weiteren Verbesserungen beim

⁽²⁰⁾ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

Marktzugang führen kann. Die Kommission wird sich auch mit Fällen befassen, in denen unsere Handelspartner diskriminierende Unterscheidungen zwischen EU-Mitgliedstaaten treffen

- besonderes Augenmerk auf den Schutz des Handels, auf Subventionen und auf zunehmend problematische Umgehungspraktiken richten und
- eine Bestandsaufnahme des Einsatzes handelspolitischer Schutzinstrumente vornehmen und dabei deren Effizienz und Wirksamkeit bewerten

2.2.3. Mehr Aufmerksamkeit für kleine Unternehmen

Die Kosten für den Eintritt in einen neuen Markt belasten KMU schwerer als größere Unternehmen. Die Etablierung auf einem Markt, Konformitätsbewertungen, die Zulassung von Produkten und die Anerkennung von Berufsqualifikationen mögen nominell für alle dasselbe kosten. Sie wirken sich jedoch auf KMU, die geringere Ressourcen für die Internationalisierung, die Durchdringung neuer Märkte, die Überwindung von Handels- und Investitionshemmnissen sowie die Befolgung von Regeln aufwenden können, stärker aus. Ein ehrgeiziges Vorgehen bei der Beseitigung von Hemmnissen und bei der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch Handelsabkommen sollte daher vor allem KMU zugutekommen.

Dieselben Asymmetrien bestehen beim Zugang zu Informationen über Marktzugangschancen. Große Unternehmen können sich rechtliche und wirtschaftliche Beratung zu rechtlichen Anforderungen leisten; für KMU ist dies schwieriger. FHA können hier Hilfe bieten, indem sie die Regierungen zur Einrichtung von Websites verpflichten, die als einzige Anlaufstelle für einschlägige Produkthanforderungen fungieren.

Die Kommission wird

- in allen Verhandlungen spezielle Bestimmungen für KMU zur Sprache bringen, darunter auch spezielle Webportale zur Erleichterung des Zugangs zu Informationen über Produkthanforderungen auf ausländischen Märkten, über die von FHA eröffneten Chancen und über verfügbare Unterstützung
- den Besonderheiten von KMU in allen Bereichen von Handels- und Investitionsverhandlungen Rechnung tragen
- koordiniert mit Handelsfördermaßnahmen der Mitgliedstaaten und Internationalisierungsbemühungen von KMU vorgehen, beispielsweise im Rahmen der vertieften Umsetzungspartnerschaft und
- regelmäßig Erhebungen über die Hindernisse, denen sich KMU auf bestimmten Märkten gegenübersehen, durchführen und eine engere Zusammenarbeit mit Vertretungsorganisationen für KMU pflegen, um ihre Bedürfnisse besser zu verstehen

2.2.4. Wirksamere Instrumente zur Unterstützung der Arbeitnehmer bei der Anpassung an den Wandel

Wie bereits erwähnt, ist der Handel eine wichtige Beschäftigungsquelle für die Europäer, da der Export die Grundlage für fast jeden siebten Arbeitsplatz in der EU liefert. Der Handel bringt auch einen Strukturwandel mit sich, der dazu beiträgt, die Wirtschaft auf die Arbeitsplätze der Zukunft vorzubereiten. Dieser Wandel kann sich jedoch für einige Regionen und Arbeitnehmer vorübergehend negativ auswirken, wenn sich der neue Wettbewerb für einige Unternehmen als zu scharf erweist. Die Kommission trägt diesen Gegebenheiten in Handelsverhandlungen Rechnung, indem sie angemessene Übergangszeiten vorsieht, bestimmte Wirtschaftszweige ausnimmt oder auf Zollkontingente und Schutzklauseln zurückgreift. Infolgedessen halten sich die negativen Auswirkungen neuer FHA normalerweise in Grenzen, wie das FHA zwischen der EU und Südkorea belegt. Trotz der Bedenken vor seinem Inkrafttreten führte das Abkommen zu keiner Schädigung der Industrie der EU durch steigende Einfuhren – es musste weder der im Abkommen vorgesehene Überwachungsmechanismus aktiviert werden noch eine Untersuchung im Hinblick auf die Anwendung von Schutzmaßnahmen eingeleitet werden.

Dennoch ist eine solche Veränderung für die direkt betroffenen Menschen keineswegs geringfügig. Sie stellt eine ernsthafte Herausforderung dar. Eine neue Beschäftigung zu finden bedeutet oft, dass man neue Fertigkeiten erwerben, sich an neue Arbeitsweisen anpassen oder einen Umzug in eine andere Region oder einen anderen EU-Mitgliedstaat in Erwägung ziehen muss, um Beschäftigungsmöglichkeiten wahrzunehmen; all dies

ist nicht einfach. Die Menschen brauchen daher Zeit und Unterstützung, um sich auf Veränderungen vorzubereiten und sich anzupassen, wenn diese eintreten.

Ein aktiver Umgang mit Veränderungen ist daher eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Erträge der Globalisierung fair verteilt und ihre negativen Auswirkungen abgemildert werden. Die sozialen Folgen einer Marktöffnung müssen thematisiert werden.

Es obliegt der EU und ihren Mitgliedstaaten, durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik dafür zu sorgen, dass diejenigen, die ihre Arbeit verlieren, rasch eine neue finden können, entweder in wettbewerbsfähigeren Unternehmen innerhalb ihrer Branche oder in einer völlig neuen Tätigkeit. **Die Strategie der Kommission für Beschäftigung und Wachstum zielt darauf ab, die Schaffung neuer, nachhaltiger Arbeitsplätze in der EU zu erleichtern.** Die Bildungspolitik ist hierfür ein Schlüsselement; sie muss eine fortlaufende Entwicklung von Fertigkeiten fördern, um die Arbeitnehmer auf die Arbeitsplätze der Zukunft vorzubereiten. Die Struktur- und Investitionsfonds der EU unterstützen dieses Ziel.

Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) ist ein weiteres Instrument, das Gemeinschaften, die mit einmaligen, klar definierten Arbeitsplatzverlusten konfrontiert sind, Unterstützung gewährt – etwa wenn Fabriken in der EU wegen des internationalen Wettbewerbs oder wegen Auslagerungen schließen müssen. Bisher wurden die Rücklagen für potenzielle EGF-Interventionen im jeweiligen Jahr nie voll ausgeschöpft. Die Restbeträge ließen sich sinnvoll verwenden, wenn die Auszahlungskriterien erweitert würden.

Die Kommission wird

- die Leistungsfähigkeit des EGF überarbeiten, um ihn effizienter zu gestalten und
- insbesondere im Rahmen von Nachhaltigkeitsprüfungen die Sozialpartner verstärkt zu möglichen Auswirkungen von Handel und Investitionen auf die Beschäftigung konsultieren

3. Eine transparentere Handels- und Investitionspolitik

Über Handelspolitik wird heute mehr gestritten als jemals in den letzten Jahren: Viele fragen sich, ob die Handelspolitik den Interessen und Grundsätzen Europas im Allgemeinen oder den konkreten Zielen großer Firmen dienen soll. Dass in den jüngsten Verhandlungen, insbesondere denen über die TTIP, der Schwerpunkt auf Regulierungsfragen lag, wurde von einigen als Bedrohung des sozialen und ordnungspolitischen Modells der EU angesehen. Überdies ist die EU seit dem Vertrag von Lissabon für Investitionsschutz und Streitbeilegung zuständig, was eine leidenschaftliche Debatte darüber auslöste, ob die Mechanismen, die hierfür bisher von Mitgliedstaaten entwickelt worden waren, das Recht der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf das Erlassen von Regelungen untergraben. Ein dritter Aspekt der derzeitigen öffentlichen Debatte über den Handel ist, dass die Verbraucher immer besser über die Verhältnisse in Produktionsstätten auf der ganzen Welt im Hinblick auf soziale Bedingungen, Umweltschutz und die Einhaltung der Menschenrechte informiert und in steigendem Maße besorgt darüber sind. Außerdem werden verstärkt die Auswirkungen von FTA auf nicht beteiligte Länder, insbesondere auf LDC, untersucht.

Die Kommission nimmt diese Bedenken ernst. Die politische Entscheidungsfindung muss transparent sein und die Debatte muss sich auf Fakten gründen. Politische Entscheidungen müssen auf die Sorgen der Menschen im Hinblick auf das soziale Modell der EU eingehen. Die Kommission muss eine Politik verfolgen, die der Gesellschaft insgesamt zugutekommt und europäische und weltweite Standards und Werte neben zentralen wirtschaftlichen Interessen fördert, indem sie nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Steuervermeidung, Verbraucherschutz und verantwortlichen, fairen Handel stärker betont.

3.1. Engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Zivilgesellschaft

Als Mitgesetzgeber kommt dem Europäischen Parlament neben dem Rat eine zentrale Rolle zu, wenn es um die vollständige demokratische Kontrolle der Handelspolitik und deren Rechenschaftspflicht geht. Das Parlament und die Kommission haben ihre Zusammenarbeit verstärkt, wobei eine enge Beteiligung des Parlaments in allen Stadien der Verhandlungen sichergestellt wurde.

Darüber hinaus wird sich die Kommission stärker um die Förderung einer sachlich fundierten Debatte in den Mitgliedstaaten und einen vertieften Dialog mit weiten Kreisen der Zivilgesellschaft bemühen. Dies ist eine Gelegenheit, die Menschen für die laufenden und geplanten Verhandlungen über Handel und Investitionen zu sensibilisieren und von den jeweiligen Interessenträgern Rückmeldungen über damit zusammenhängende Fragen zu erhalten.

Entsprechend den Grundsätzen der Agenda für bessere Rechtsetzung⁽²¹⁾ wird zu jeder bedeutenden Initiative auf dem Gebiet der Handelspolitik eine Folgenabschätzung eingeholt. Während der Verhandlungsphase wichtiger Handelsabkommen führt die Kommission eine Bewertung der Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit durch, die eine eingehendere Analyse der potenziellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von Handelsabkommen etwa auf KMU, Verbraucher, spezielle Wirtschaftssektoren, die Menschenrechte und Entwicklungsländer ermöglicht. Die Kommission untersucht außerdem die wirtschaftlichen Auswirkungen der Abkommen nach deren Abschluss und führt nach der Umsetzung Ex-post-Bewertungen durch. Folgenabschätzungen und Evaluierungen sind von wesentlicher Bedeutung für die Festlegung einer soliden, transparenten und faktengestützten Handelspolitik.

Die Kommission wird

- ihre engere Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament im Zusammenhang mit der TTIP zur Regel für alle Verhandlungen machen
- sich im Rahmen der Dialoge mit der Zivilgesellschaft und der Bürgerdialoge engagiert mit der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit auseinandersetzen. Kommissionsmitglieder werden die Mitgliedstaaten und deren Parlamente regelmäßig besuchen, und
- die nationalen Regierungen nachdrücklich dazu auffordern, in der Debatte über den Handel mehr Engagement zu zeigen

3.2. Mehr Offenheit in der politischen Entscheidungsfindung

Transparenz ist eine grundlegende Voraussetzung für bessere Rechtsetzung. Mangelnde Transparenz untergräbt die Legitimität der EU-Handelspolitik und das Vertrauen der Öffentlichkeit. Es besteht Bedarf an größerer Transparenz in Handelsverhandlungen, insbesondere, wenn diese innenpolitische Fragen wie Regulierung zum Thema haben. Die Kommission hat bisher einzigartige Maßnahmen getroffen, um diesem Bedarf entgegenzukommen; insbesondere veröffentlicht sie die Verhandlungsvorschläge der EU. Gleiches hat der Rat mit der Veröffentlichung der Verhandlungsrichtlinien für die TTIP und das TiSA getan. Darüber hinaus veröffentlicht die Kommission auf ihrer Website Informationen über Treffen mit Interessenvertretern, die von den Mitgliedern der Europäischen Kommission sowie deren Kabinetten und Generaldirektoren veranstaltet werden.

Transparenz sollte in allen Phasen des Verhandlungszyklus gelten, von der Festlegung der Verhandlungsziele bis zu den Verhandlungen selbst und in der Phase danach.

Zusätzlich zu den bestehenden Maßnahmen wird die Kommission

- zu Beginn den Rat auffordern, alle Richtlinien für die FTA-Verhandlungen sofort nach ihrer Verabschiedung offenzulegen

⁽²¹⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, COM(2015) 215.

- während der Verhandlungen die Praxis aus den TTIP-Verhandlungen, EU-Texte online zu veröffentlichen, auf alle Handels- und Investitionsverhandlungen ausdehnen und gegenüber allen neuen Partnern klarstellen, dass bei den Verhandlungen ein transparenter Ansatz zu verfolgen ist, und
- nach Abschluss der Verhandlungen den Wortlaut des Abkommens unverzüglich so, wie er ist, veröffentlichen, ohne den Abschluss der rechtlichen Überprüfung abzuwarten

Die Transparenz sollte auf dem Gebiet des Handelsschutzes ebenfalls weiter erhöht werden. Obwohl die EU die Vorgaben der WTO bezüglich Offenheit bereits übertrifft, kann noch mehr unternommen werden.

Die Kommission wird

- Handelsschutzuntersuchungen ab der ersten Hälfte des Jahres 2016 für interessierte Parteien transparenter gestalten, indem sie ihnen beispielsweise über eine eigene Webplattform mehr Dokumente auf einfachere Weise zugänglich macht
- ebenfalls ab der ersten Hälfte des Jahres 2016 gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit für mehr Transparenz sorgen, beispielsweise im Hinblick auf die Veröffentlichung der nicht vertraulichen Fassung von Beschwerden und Überprüfungsanträgen zu bestehenden Maßnahmen einschließlich Auslaufüberprüfungen, und
- Initiativen zur mittelfristigen weiteren Erhöhung der Transparenz prüfen, etwa die Möglichkeit, bei Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen den Aktenzugang für Rechtsvertreter interessierter Parteien zu verbessern und den nicht vertraulichen Teil auch der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen

4. Eine wertebasierte Handels- und Investitionspolitik

Die Kommission wird jedoch nicht nur das Verfahren der handelspolitischen Entscheidungsfindung ändern. Die Öffentlichkeit hegt Bedenken in inhaltlichen Fragen, etwa der Frage, wie Regulierung und Investitionen in Handelsabkommen behandelt werden, oder der Frage nach der Vereinbarkeit der EU-Handelspolitik mit allgemeineren europäischen Werten.

4.1. Ein Ansatz, der bei Regelungen und Investitionen stärker auf die Erwartungen der Öffentlichkeit eingeht

4.1.1. Sicherstellen, dass die Verbraucher Vertrauen zu den Produkten haben können, die sie in einer globalen Wirtschaft erwerben

Die Beseitigung von Handelshemmnissen ist den Verbrauchern zugutegekommen, die nun von einer breiteren Auswahl und niedrigeren Preisen profitieren. Die Europäer haben heute Zugang zu Produkten von allen Kontinenten und können dank vereinfachten Reisen und digitalen Netzen weltweit Dienstleistungen erwerben. Neue Handelsabkommen können die Auswahl weiter vergrößern und die Preise weiter senken. Allerdings legen die Verbraucher auch Wert auf die Sicherheit der Produkte, die sie verwenden, und darauf, dass bei der Herstellung dieser Produkte die Menschenrechte, die Arbeitnehmerrechte und der Schutz der Umwelt beachtet werden.

Die Verbraucher haben das Recht zu wissen, was sie kaufen, damit sie informierte Entscheidungen treffen können. Die Regeln des EU-Binnenmarkts haben zur Folge, dass die Verbraucher volles Vertrauen in die Waren und Dienstleistungen haben können, die sie aus anderen EU-Mitgliedstaaten erwerben. Die Regelungen der EU auf den Gebieten Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherschutz sowie die Arbeits- und Umweltvorschriften bieten im weltweiten Maßstab einen sehr hohen Schutz und sind sehr wirksam. Dies ist jedoch nicht überall der Fall. Und in einer offenen globalen Wirtschaft, in der Produkte in Wertschöpfungsketten erzeugt werden, an denen entwickelte und in Entwicklung begriffene Volkswirtschaften gleichermaßen beteiligt sind, ist es noch schwieriger, sicherzustellen, dass die Verbraucher vertrauensvoll kaufen können. Die Kommission muss sich dieser Realität stellen.

Die Handels- und Investitionspolitik der EU muss die Bedenken der Verbraucher aufgreifen, indem sie Initiativen zur sozialen Verantwortung der Unternehmen fördert und die Sorgfaltsprüfungen in der

gesamten Produktionskette verstärkt, wobei ein Schwerpunkt auf der Einhaltung der Menschenrechte sowie auf sozialen Gesichtspunkten einschließlich der Arbeitnehmerrechte und auf den Umweltaspekten der Wertschöpfungsketten (siehe Nummer 4.2.3) liegen muss. Gleichzeitig müssen auch die Regierungen der Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung für die Durchsetzung der EU-Vorschriften zu Waren und Dienstleistungen sowohl bei eingeführten als auch bei einheimischen Produkten gerecht werden.

Die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen (siehe Nummer 2.1.4) kann auch zur Förderung hoher Standards beitragen. Durch die Einbeziehung von Partnern in die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen kann die Kommission Ideen und bewährte Verfahren austauschen und die Normen der EU auf eine Weise fördern, die dazu beiträgt, dass Verbraucher überall den höchsten und wirksamsten Schutz genießen. Handelsabkommen sind eine Möglichkeit, einem solchen Dialog politische Impulse zu verleihen. Anders als in traditionellen Handelsverhandlungen geht es bei der Zusammenarbeit in Regulierungsfragen jedoch nicht um ein Geben und Nehmen oder darum, eine Regelung gegen eine andere aufzurechnen.

Die Kommission

- sagt im Einklang mit der derzeitigen Handelspolitik der EU zu, dass kein Handelsabkommen der EU zu einem niedrigeren Niveau beim Verbraucher- und Umweltschutz, beim sozialen Schutz oder beim Arbeitsschutz führen wird, als es derzeit in der Europäischen Union herrscht, und dass kein solches Abkommen die Fähigkeit der EU und der Mitgliedstaaten einschränken wird, künftig auf der Grundlage des Maßes an Schutz, das sie für angemessen halten, Maßnahmen zur Erreichung legitimer Allgemeinwohlziele zu ergreifen. Veränderungen aufgrund eines Handelsabkommens dürfen nur zu einem Mehr an Schutz führen
- wird in Zusammenarbeit mit Verbraucherverbänden, Sachverständigengruppen und maßgeblichen zivilgesellschaftlichen Organisationen sicherstellen, dass Handel und Investitionen zu den Erwartungen der Verbraucher passen, und
- wird die Auswirkungen der Handelspolitik auf Verbraucher sowohl in Folgenabschätzungen als auch in Ex-post-Bewertungen eingehender analysieren

4.1.2. Förderung eines neuen Ansatzes bei Investitionen

Die Ankurbelung der Investitionstätigkeit ist zwar das wirtschaftliche Hauptanliegen der Kommission, es entzündete sich an den Fragen des Investitionsschutzes und der Schiedsverfahren jedoch eine heftige Debatte um Fairness und um die Notwendigkeit, das Recht der staatlichen Behörden sowohl der EU als auch der Partnerländer auf das Erlassen von Regelungen zu wahren, eine Debatte, die insbesondere im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die TTIP geführt wird.

In den letzten 50 Jahren wurde von den Staaten ein dichtes weltweites Netz aus über 3200 bilateralen Investitionsabkommen geknüpft, um Investitionen zu schützen und zu fördern; EU-Mitgliedstaaten sind an 1400 solcher Abkommen beteiligt.

Die derzeitige Debatte hat die Risiken des Missbrauchs von Bestimmungen, die viele solche Abkommen enthalten, sowie einen Mangel an Transparenz und die fehlende Unabhängigkeit der Schiedsrichter zutage treten lassen. Die Notwendigkeit einer Reform ist heute in der ganzen Welt weitgehend anerkannt, und es scheint, wie die UNCTAD in einem vor kurzem veröffentlichten Bericht betont, niemand mit dem weltweiten Regelungssystem für Investitionen zufrieden zu sein, obwohl praktisch jedes Land daran beteiligt ist und ein echtes Interesse daran hat.⁽²²⁾ Die Frage ist nicht, ob das System geändert werden sollte, sondern wie. Der Status quo ist zwar keine Option, das grundlegende Ziel des Investitionsschutzes ist jedoch weiterhin gültig, da Voreingenommenheit gegen ausländische Investoren und Verletzungen von Eigentumsrechten nach wie vor ein Problem sind.

Die EU als Begründer und Hauptakteur des weltweiten Systems von Investitionsregelungen ist am ehesten in der Lage, die Führung bei der Reform dieses Systems zu übernehmen – und trägt hierfür eine besondere Verantwortung. Die Kommission, die neue Zuständigkeiten im Bereich Investitionsschutz besitzt,

⁽²²⁾ Unctad, „World Investment Report“ (Weltinvestitionsbericht), 2015.

seit dieser Bereich im Vertrag von Lissabon an die EU übertragen wurde, hat dieser Reform Priorität eingeräumt und ist bereit, weltweit die Führung zu übernehmen. Sie hat im Zusammenhang mit der TTIP bereits begonnen, das System zu reformieren⁽²³⁾.

Die Kommission wird

- in einem ersten Schritt in bilaterale Abkommen moderne Bestimmungen aufnehmen, in denen das in der Vergangenheit nicht ausreichend betonte Recht der Staaten, Regelungen zu erlassen, stärker herausgestellt wird. In den bilateralen Abkommen der EU wird die Umwandlung der alten Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investor und Staat in eine öffentliche Investitionsgerichtsbarkeit, bestehend aus einem Gericht erster Instanz und einem Berufungsgericht, welche wie ein traditioneller Gerichtshof arbeiten, ihren Anfang nehmen. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten wird es einen klaren Verhaltenskodex und unabhängige Richter geben, welche hohe fachliche und rechtliche Qualifikationen besitzen müssen, die denen vergleichbar sind, die von den Richtern ständiger internationaler Gerichte wie des Internationalen Gerichtshofs oder des WTO-Berufungsgremiums gefordert werden
- sich parallel dazu gemeinsam mit ihren Partnern um einen Konsens über einen eigenständigen ständigen internationalen Investitionsgerichtshof bemühen
- auf längere Sicht die Einbeziehung von Investitionsregeln in die WTO unterstützen. Dies wäre eine Möglichkeit zur Vereinfachung und Aktualisierung des bestehenden Netzes aus bilateralen Vereinbarungen zum Aufbau eines klareren, besser legitimierten und inklusiveren Systems, und
- vor dem Ende ihres Mandats eine Bilanz der erzielten Fortschritte ziehen, die Mitteilung von 2010 zu internationalen Investitionen⁽²⁴⁾ überarbeiten und das weitere Vorgehen abstecken

4.2. Eine Handelsagenda zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, der Menschenrechte und einer verantwortungsvollen Staatsführung

Nach den EU-Verträgen hat die EU weltweit für ihre Werte einzutreten, wozu auch die Entwicklung ärmerer Länder, hohe soziale und ökologische Standards sowie die Achtung der Menschenrechte gehören. In diesem Zusammenhang muss die Handels- und Investitionspolitik im Einklang mit anderen Instrumenten des auswärtigen Handelns der EU eingesetzt werden.

Eines der Ziele der EU ist es, sicherzustellen, dass das Wirtschaftswachstum mit sozialer Gerechtigkeit, der Einhaltung der Menschenrechte, hohen Arbeits- und Umweltschutznormen sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit einhergeht. Dies gilt für die externen wie für die internen Politikbereiche und umfasst somit auch die Handels- und Investitionspolitik. Die EU ist führend darin, Ziele der nachhaltigen Entwicklung in die Handelspolitik zu integrieren und den Handel zu einem wirksamen Instrument zur weltweiten Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu machen. Die Bedeutung des potenziellen Beitrags der Handelspolitik zur nachhaltigen Entwicklung einschließlich der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, an denen sich die weltweiten Maßnahmen in den nächsten 15 Jahren ausrichten werden, wurde vor kurzem in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekräftigt.

4.2.1. Förderung des integrativen Wachstums in Entwicklungsländern durch Handel und Investitionen

Die EU ist Vorreiter beim Einsatz der Handelspolitik zur Förderung der Entwicklung der ärmsten Länder.

- **Die EU ist der offenste Markt für Einfuhren aus Entwicklungsländern.** Die Alles-außer-Waffen-Initiative aus dem Jahr 2001 ⁽²⁵⁾ war eine radikale Maßnahme, mit der der EU-Markt durch Abschaffung von Zöllen oder mengenmäßigen Beschränkungen für die LDC geöffnet wurde. Sie zeigte Wirkung. Abgesehen von Energie importiert die EU mehr aus den LDC als die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan und China

⁽²³⁾ Textentwurf der Kommission TTIP – Investitionen, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/september/tradoc_153807.pdf.

⁽²⁴⁾ Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“, KOM(2010) 343.

⁽²⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 416/2001 des Rates vom 28. Februar 2001, ABl. L 60.

zusammengenommen. Die EU hat außerdem erfolgreiche Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit Staaten in Afrika sowie im karibischen und pazifischen Raum geschlossen, in jüngster Zeit insbesondere in Afrika (siehe Nummer 5.2.3).

- **Die EU will Entwicklung unterstützen, indem die entsprechenden Länder befähigt werden, sich in regionale und globale Wertschöpfungsketten einzugliedern und darin aufzusteigen.** Die Union hat ihre Ursprungsregeln im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gelockert. Sie sind nun einfacher und leichter zu befolgen und bieten dank der regionalen und transregionalen Kumulierung zwischen Ländern mehr Bezugsmöglichkeiten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben auch die globalen Anstrengungen im Bereich der Handelshilfe, die mehr als ein Drittel der Gesamtunterstützung ausmachen, vorangetrieben, so dass diese sich jetzt auf 11 Mrd. EUR pro Jahr belaufen.
- **Entsprechend dem Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung** muss die EU sich vergewissern, dass ihre Handels- und Investitionsinitiativen zu nachhaltigem Wachstum und zur Beschäftigung beitragen, und etwaige negative Auswirkungen auf die LDC und die sonstigen bedürftigsten Länder so gering wie möglich halten. Da die EU und die USA die weltweit wichtigsten Märkte für Waren und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern sind, gilt dies in besonderem Maße für die TTIP.

Die Kommission wird

- eine Halbzeitbewertung des APS bis 2018 vornehmen, bei der insbesondere die Lehren aus den wichtigsten Errungenschaften im Rahmen der APS+-Regelung berücksichtigt werden. Die Überprüfung würde auch die Gelegenheit bieten, eine Bilanz der gewonnenen Erkenntnisse zu den Präferenzen bei Waren zu ziehen und, entsprechend der kürzlich in der WTO vereinbarten Befreiung für die LDC bei Dienstleistungen, ähnliche Präferenzen wie die Alles-außer-Waffen-Regelung für diese Länder zu prüfen
- zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten die gemeinsame EU-Strategie für Handelshilfe von 2007⁽²⁶⁾ überprüfen, um entsprechend der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Fähigkeit der Entwicklungsländer zur Nutzung der von Handelsabkommen eröffneten Chancen zu verbessern
- im Rahmen der TTIP-Verhandlungen und sonstigen Verhandlungen über Regulierungsfragen Optionen zur Stärkung einer breiter angelegten internationalen Zusammenarbeit in Regulierungsfragen vorschlagen, die in Drittstaaten, insbesondere in Entwicklungsländern, positive Übertragungseffekte zeitigen
- die möglichen Auswirkungen neuer FHA auf die LDC in Nachhaltigkeitsprüfungen analysieren, um erforderlichenfalls flankierende Maßnahmen zu erarbeiten, und
- sich weiter für ein sinnvolles LDC-Paket im Rahmen des Abschlusses der Doha-Runde einsetzen und im Rahmen der G20, der WTO und anderer multilateraler Foren darauf hinwirken, dass die Auswirkungen protektionistischer Maßnahmen von Drittländern auf LDC genau beobachtet und Wege zu ihrer Beseitigung geprüft werden

4.2.2. Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung

Die EU ist auch führend beim Einsatz der Handelspolitik zur Förderung der sozialen und umweltpolitischen Voraussetzungen einer nachhaltigen Entwicklung. Dies geschieht im Rahmen einer positiven, auf Anreizen beruhenden Agenda ohne verborgenen Protektionismus.

- **Die APS+-Regelung ist ein innovatives Werkzeug, das Anreize und Unterstützung für die Einhaltung der Menschenrechte, für nachhaltige Entwicklung und für verantwortungsvolle Staatsführung** in Ländern liefert, die sich zur Umsetzung grundlegender internationaler Übereinkommen auf diesen Gebieten verpflichtet haben.
- **Die EU spielt eine Schlüsselrolle beim Voranbringen der Verhandlungen für ein Abkommen über den Handel mit Umweltschutzgütern (*Environmental Goods Agreement, EGA*) mit 16 weiteren wichtigen WTO-Mitgliedern.** Ziel ist es, den Handel mit entscheidenden grünen Technologien wie der Erzeugung von

⁽²⁶⁾ Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zum Thema „EU-Strategie für Handelshilfe: Verstärkung der EU-Unterstützung für handelsbezogene Bedürfnisse in Entwicklungsländern“, Dok. 14470/07, 29. Oktober 2007.

erneuerbarer Energie, der Abfallbewirtschaftung und der Luftreinhaltung zu erleichtern und zur Bekämpfung des Klimawandels sowie zum Schutz der Umwelt beizutragen.

- **In die jüngsten FHA der EU wurden auch systematisch Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung aufgenommen.** Dadurch soll insbesondere das Potenzial einer verstärkten Handels- und Investitionstätigkeit für menschenwürdige Arbeitsbedingungen und für den Umweltschutz maximiert werden, was auch den Kampf gegen den Klimawandel einschließt, und es sollen, in einem kooperativen Prozess zusammen mit den Partnerländern, die Transparenz und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft gefördert werden. Die Abkommen enthalten auch Bestimmungen, die eine unabhängige und unparteiische Überprüfung ermöglichen.

Beim Inkrafttreten von FHA wird die EU sicherstellen müssen, dass die Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung wirksam umgesetzt und eingesetzt werden, auch indem sie über die Entwicklungszusammenarbeit geeignete Unterstützung bietet. Dies ist ein wichtiger Schritt beim Herbeiführen von Veränderungen vor Ort. Die Einhaltung der Verpflichtungen zu Arbeitnehmerrechten und zum Umweltschutz kann für einige unserer Handelspartner eine beträchtliche Herausforderung darstellen. Die Kommission ist gern bereit, Handelspartner bei der Verbesserung der Situation zu unterstützen. Eine bessere Koordinierung der Hilfen und Kooperationsprogramme auf diesem Gebiet wird es der EU ermöglichen, die Chancen zu ergreifen und die Hebelwirkung einer engeren Handelsbeziehung zur Förderung dieser wertebasierten Agenda zu nutzen.

Die Kommission wird

- sich auf die Umsetzung der die nachhaltige Entwicklung betreffenden Bestimmungen von FHA konzentrieren. Diese sollte ebenso wie der Dialog mit der Zivilgesellschaft zu einem Kernbestandteil der vertieften Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und Interessenträgern bei der Umsetzung von Freihandelsabkommen werden
- bei der Umsetzung von FHA und APS vordringlich auf die Umsetzung der Kernarbeitsnormen (Abschaffung von Kinder- und Zwangsarbeit, Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz, Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen) sowie der Bestimmungen zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz hinarbeiten
- der nachhaltigen Bewirtschaftung und Erhaltung natürlicher Ressourcen (biologische Vielfalt, Boden und Wasser, Wälder und Holzwirtschaft, Fischerei sowie wildlebende Pflanzen und Tiere) sowie der Bekämpfung des Klimawandels in FHA und bei deren Umsetzung noch größere Priorität einräumen
- anbieten, handelspolitische Instrumente mit dem Ziel der Förderung von Arbeitnehmerrechten und Umweltschutz (APS, Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung in FHA) besser mit Hilfsaktionen und Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf diesen Gebieten zu verknüpfen, um unseren Partnern bei der Gewährleistung eines hohen Maßes an Schutz zu helfen
- sich für ein ehrgeiziges und innovatives Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung in allen Handels- und Investitionsabkommen einsetzen. Das Abkommen über die TTIP sollte, entsprechend den grundlegenden Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), weitreichende Verpflichtungen auf alle Kernarbeitsnormen enthalten, und es sollte darin ferner festgelegt werden, dass für ein hohes Maß an Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie für menschenwürdige Arbeitsbedingungen gemäß der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit zu sorgen ist. Das Abkommen sollte außerdem weitreichende Umweltschutzverpflichtungen unter Bezugnahme auf multilaterale Übereinkommen enthalten
- Erwägungen zur nachhaltigen Entwicklung in allen maßgeblichen Bereichen von FHA (zum Beispiel bei den Themen Energie, Rohstoffe oder öffentliches Beschaffungswesen) berücksichtigen und
- sich dafür einsetzen, dass die Verhandlungen über das EGA zu einem greifbaren Ergebnis führen. Ziel sollten die Abschaffung der Zölle auf Umweltschutzgüter und offene Märkte für Umweltschutzdienstleistungen sein, außerdem sollte in das Abkommen ein Mechanismus aufgenommen werden, mit dem in Zukunft gegen nichttarifäre Hemmnisse vorgegangen werden kann. Die Kommission möchte, dass die Liste leicht um neue Produkte erweitert werden kann und dass so viele Länder wie möglich der Initiative beitreten können

4.2.3. Gewährleistung eines verantwortungsvollen Lieferkettenmanagements

Ein verantwortungsvolles Management globaler Lieferketten ist ein entscheidender Faktor für die Ausrichtung der Handelspolitik an europäischen Werten. Die EU hat bereits Schritte mit bestimmten Partnern (etwa den Nachhaltigkeitspakt für Bangladesch und die Arbeitnehmerrechteinitiative mit Myanmar/Birma) und zu bestimmten Themen (Konfliktmineralieninitiative⁽²⁷⁾, Verordnungen gegen den illegalen Holzeinschlag⁽²⁸⁾, Nachhaltigkeitskriterien für Biotreibstoffe⁽²⁹⁾, Berichterstattung von Unternehmen über Themen im Zusammenhang mit der Lieferkette⁽³⁰⁾, Transparenz bei Zahlungen von Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie oder der Industrie des Holzeinschlags an staatliche Stellen⁽³¹⁾) unternommen. Die Kommission wird diese politischen Ansätze in den nächsten Jahren weiterentwickeln. Sie sind komplex und müssen eine Vielzahl öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure einbinden, damit sinnvolle Veränderungen für die Menschen vor Ort erreicht werden. In ihnen kommt eine Mischung aus sanften, innovativen Instrumenten und aus Änderungen von Rechtsvorschriften zum Einsatz.

Die Kommission wird

- zusammen mit der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, der Initiative „Global Compact“ der Vereinten Nationen sowie der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik unterstützen und die Handelspartner der EU zur Einhaltung dieser internationalen Grundsätze und insbesondere der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen anhalten
- die internationale Akzeptanz der ehrgeizigen EU-Ansätze bei Konfliktmineralien und illegalem Holzeinschlag aufbauend auf den Arbeiten der OECD, der VN und der G7 aktiv fördern
- in enger Zusammenarbeit mit der IAO und der OECD einen globalen Ansatz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Textilbranche entwickeln
- neue Chancen auf zusätzliche Partnerschaften für verantwortungsvolle Lieferketten auf Branchenebene oder in bestimmten geographischen Räumen ermitteln und bewerten und
- die Lieferketten transparenter gestalten und die Informationen für die Verbraucher verbessern, indem sie für die großen EU-Unternehmen zusätzliche Anreize schafft, Berichte über die Einhaltung der gebotenen Sorgfalt in der Lieferkette vorzulegen; hierzu soll insbesondere jährlich eine Liste derartiger Unternehmensberichte veröffentlicht werden⁽³²⁾

4.2.4. Förderung fairer und ethischer Handelssysteme

Die Förderung fairer und ethischer Handelssysteme entspricht den Wünschen der europäischen Verbraucher und trägt zur Entwicklung nachhaltigerer Handelsmöglichkeiten für kleine Produzenten in Drittländern bei. Es herrscht derzeit ein Informationsdefizit über den Zugang zu fairen Handelssystemen sowohl für Produzenten als auch für EU-Verbraucher. Sowohl beim Vereinfachen der Beziehung zwischen Produzent und Verbraucher als auch bei der Sensibilisierung auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite ist die Kommission gefordert.

Die Kommission wird

- die bestehenden Strukturen zur Umsetzung von FHA zur Förderung des fairen Handels und anderer Nachhaltigkeitssicherungskonzepte wie der Regelung zur ökologischen/biologischen Produktion in der EU nutzen

⁽²⁷⁾ Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung, COM(2014) 111.

⁽²⁸⁾ Verordnung 2010/995/EU vom 20. Oktober 2010, ABl. L 295, Delegierte Verordnung 2012/363/EU der Kommission vom 23. Februar 2012, ABl. L 115 und Durchführungsverordnung 2012/607/EU der Kommission vom 6. Juli 2012, ABl. L 177.

⁽²⁹⁾ Verordnung 2014/1307/EU der Kommission vom 8. Dezember 2014, ABl. L 351 und Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009, ABl. L 140.

⁽³⁰⁾ Richtlinie 2014/95/EU vom 22. Oktober 2014, ABl. L 330 und Richtlinie 2013/34/EU vom 26. Juni 2013, ABl. L 182.

⁽³¹⁾ Richtlinie 2013/50/EU vom 22. Oktober 2013, ABl. L 294.

⁽³²⁾ Nach der Richtlinie 2014/95/EU müssen bestimmte große Unternehmen und Gruppen nichtfinanzielle und die Diversität betreffende Informationen angeben.

- den fairen und ethischen Handel in der bevorstehenden Überarbeitung der EU-Strategie für die Handelshilfe systematischer behandeln und im Rahmen ihres jährlichen Handelshilfeberichts über Projekte in Zusammenhang mit fairem Handel berichten
- über die EU-Delegationen und in Zusammenarbeit mit der Hohen Vertreterin faire und ethische Handelssysteme bei kleinen Produzenten in Drittländern fördern, wobei auf bestehenden Initiativen zum Austausch bewährter Verfahren aufzubauen ist
- die Unterstützung für die Arbeit in internationalen Foren wie dem Internationalen Handelszentrum aufstocken, um Daten zu fairen und ethischen Märkten zu sammeln, die anschließend als Grundlage dienen könnten, um die Entwicklung der Märkte zu verfolgen, und
- Sensibilisierungsmaßnahmen in der EU entwickeln, vor allem in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden in der EU; dabei wäre an die Schaffung der Auszeichnung „EU-Stadt für fairen und ethischen Handel“ zu denken

4.2.5. Förderung und Schutz der Menschenrechte

Handelspolitik kann – in Verbindung mit anderen EU-Politikbereichen, insbesondere der Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit – ein wirkungsvolles Instrument zur Förderung der Menschenrechte in Drittländern sein. Besondere Aufmerksamkeit verdienen Menschenrechtsverletzungen, die sich in den weltweiten Lieferketten feststellen lassen, zum Beispiel die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Zwangsarbeit in Gefängnissen, Zwangsarbeit als Folge von Menschenhandel und Landnahme. Menschenrechtsaspekte werden zunehmend in bilaterale Freihandelsabkommen der EU, in einseitige Präferenzen (vor allem im Rahmen der APS+-Regelung) und in die Politik der Ausfuhrkontrollen aufgenommen. So büßten APS-begünstigte Länder in Fällen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen ihre Präferenzen ein (z. B. Sri Lanka, Weißrussland, Myanmar/Birma), bis sich die Lage ausreichend verbesserte. Die Kommission hat ferner Leitlinien zur Prüfung der Auswirkungen handelspolitischer Initiativen auf die Menschenrechte sowohl in der EU als auch in den Partnerländern erarbeitet.

Die Kommission bemüht sich um wirksame Ausfuhrkontrollen von Gütern, die zur Folter und Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden, und unterstützt die entsprechende laufende Überprüfung³³. Wesentlich für die Verfolgung des Ziels der EU, die Todesstrafe abzuschaffen und Erzeugnisse, die unmenschlicher Behandlung dienen, zu kontrollieren, sind eine strikte Durchsetzung und der Informationsaustausch zwischen Behörden.

Die Kommission wird

- für die Umsetzung der Bestimmungen über Handel und Investitionen des EU-Aktionsplans für Menschenrechte (2015-2018) ⁽³⁴⁾ sorgen
- gemeinsam mit der Hohen Vertreterin den Dialog mit bestimmten APS- und EBA-begünstigten Ländern intensivieren, in denen die EU die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen am meisten beeinflussen kann; dabei profitiert sie von den Erfahrungen mit dem Überwachungsansatz, der bei den APS+-Partnern verfolgt wird, und ist weiterhin bereit, in den schwerwiegendsten Fällen APS-Präferenzen auszusetzen
- zum internationalen Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit ⁽³⁵⁾ und der Abschaffung der Zwangsarbeit in Gefängnissen beitragen, und zwar durch Zusammenarbeit mit Drittländern (vor allem jenen, mit denen die EU Abkommen geschlossen hat oder denen sie APS gewährt) und gegebenenfalls durch Förderung von Partnerschaften und Lösungen, an denen sich mehrere Akteure beteiligen
- die Analyse der Auswirkungen der Handelspolitik auf die Menschenrechte sowohl in Folgenabschätzungen als auch in Ex-post-Evaluierungen auf der Grundlage der vor kurzem entwickelten Leitlinien verbessern und

⁽³³⁾ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 des Rates – COM (2014)0001.

⁽³⁴⁾ Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019), Dok. 10897/15, 20. Juli 2015.

⁽³⁵⁾ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Trade and worst forms of child labour“, SWD(2013) 173.

- eine ehrgeizige Modernisierung der Politik der EU zur Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck vorschlagen, einschließlich der Verhinderung des zu Menschenrechtsverletzungen führenden Missbrauchs digitaler Angriffs- und Überwachungssysteme⁽³⁶⁾

4.2.6. Bekämpfung von Korruption und Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung

Korruption hängt wie ein Damoklesschwert über Wirtschaft und Gesellschaft. Sie verzögert die Entwicklung der betroffenen Länder und führt zu Verzerrungen im öffentlichen Auftragswesen und zu Verschwendung knapper öffentlicher Mittel, was Investoren abschreckt, den Handel behindert und unlautere Wettbewerbsbedingungen schafft. Korruption unterminiert die Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger.

Die Handelspolitik trägt bereits zur Bekämpfung der Korruption bei, zum Beispiel durch eine größere Transparenz der Vorschriften und der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge sowie durch die Vereinfachung der Zollverfahren. Im Rahmen von APS+ gewährt die EU Ländern, die internationale Übereinkommen in den Bereichen verantwortungsvolle Staatsführung einschließlich des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption ⁽³⁷⁾ ratifizieren und umzusetzen, Handelspräferenzen.

Handelsabkommen könnten noch mehr zur Bekämpfung der Korruption und Gewährleistung der Umsetzung internationaler Übereinkommen und Grundsätze eingesetzt werden.

Die Kommission wird

- Freihandelsabkommen zur Beobachtung inländischer Reformen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit und der Staatsführung nutzen und in Fällen systemischer Korruption und schlechter Regierungsführung Konsultationsmechanismen einrichten sowie
- vorschlagen, bei allen künftigen Handelsabkommen, angefangen mit der TTIP, ehrgeizige Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung auszuhandeln

5. Ein vorausschauendes Programm für Verhandlungen zur Gestaltung der Globalisierung

Um das Potenzial, das im Handel steckt, voll auszuschöpfen, ist ein ehrgeiziges und vorausschauendes Programm multilateraler und bilateraler Verhandlungen erforderlich.

5.1. *Neubelebung des multilateralen Handelssystems*

Das multilaterale System muss der Eckpfeiler der Handelspolitik der EU bleiben. Das WTO-Regelwerk bildet den Grundstein der Welthandelsordnung. Trotz einiger Verbesserungen wurde es in den vergangenen zwei Jahrzehnten jedoch kaum verändert; dies ist darauf zurückzuführen, dass die Verhandlungen über die Doha-Entwicklungsagenda nicht abgeschlossen werden konnten und sich der Schwerpunkt der Bemühungen der WTO-Mitglieder verlagert hat. Die EU sollte alles tun, um die zentrale Rolle der WTO als ein Forum für Handelsverhandlungen wiederherzustellen. Weltweite Regeln, die für fast alle Länder gelten – 161 waren es zuletzt – dürften jedem zugute kommen. Sollte es bei der WTO zu keinen Fortschritten kommen, würden die anfälligsten Entwicklungsländer sowie die Länder ohne eine aktive bilaterale oder regionale Agenda zu den größten Verlierern zählen.

5.1.1. Fortschritte im Rahmen der WTO

Um ihre Rolle als Triebfeder der globalen Handelsliberalisierung und als herausragendes Forum für Handelsverhandlungen wieder zu übernehmen, muss die WTO zunächst eine Wende bei der Entwicklungsagenda von Doha erzielen. Dies verlangt ein ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein aller ihrer

⁽³⁶⁾ Europäische Kommission, Mitteilung „Die Überprüfung der Ausfuhrkontrollpolitik: in einer Welt des Wandels Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten“, COM(2014) 244.

⁽³⁷⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission, „Korruptionsbekämpfung in der EU“, KOM(2011) 308.

Mitglieder. Die 10. Ministerkonferenz der WTO im Dezember 2015 in Nairobi, die erste in Afrika, findet zu einem entscheidenden Zeitpunkt statt. Die EU ist bereit, zur Suche nach einer Einigung beizutragen, auch wenn der Erfolg nicht ausschließlich von der EU abhängt. Die Parameter, auf deren Grundlage 2008 verhandelt wurde – als letztmals ernsthaft versucht wurde, die Runde abzuschließen –, haben versagt. Aus der Entwicklung seitdem geht erst recht hervor, dass ein Abschluss auf dieser Grundlage nicht möglich ist. Die WTO-Mitglieder sollten die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Neuausrichtung anerkennen.

Gestützt auf eine Vereinbarung in Nairobi sollte sich die EU um eine Neubelebung der WTO bemühen

- **Erstens, indem die WTO mit einer zentralen Rolle bei der Entwicklung und Durchsetzung der Regeln des Welthandels betraut wird** – vom geistigen Eigentum bis zu Zollfragen, vom digitalen Handel bis zu einer guten Regelungspraxis. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die Handelspartner trotz mangelnder Fortschritte bei der WTO weiter Reaktionen auf das sich wandelnde globale Handelsumfeld entwickeln; sie tun dies allerdings auf bilateraler und regionaler Ebene. Werden die Regeln jedoch außerhalb der WTO in Hunderten getrennter regionaler Regelungen entwickelt, kann die sich daraus ergebende Inkohärenz den Handel insbesondere für KMU komplizieren. Paradoxerweise fällt diese Realität mit der Entstehung weltweiter Wertschöpfungsketten zusammen, die tatsächlich ein wirklich globales Regelwerk wichtiger denn je erscheinen lassen. Regeln zu handelsverzerrenden inländischen Agrarbeihilfen oder -vorschriften können wirksam nur im Rahmen der WTO entwickelt werden.
- **Zweitens durch die Weiterverfolgung der Ergebnisse im Zuge eines gezielteren Ansatzes.** Der Erfolg der Ministerkonferenz in Bali 2013 war möglich, weil sich die Mitglieder jedem Punkt separat widmeten. Dies erwies sich als erheblich effektiver als das Konzept einer einzigen Verpflichtung, bei dem kein individuelles Ergebnis vereinbart werden kann, solange man sich nicht über sämtliche Elemente einer umfassenden Tagesordnung geeinigt hat. Nach Nairobi versprechen an bestimmten Fragen orientierte Verhandlungen vielleicht mehr Fortschritte bei der WTO-Agenda als eine weitere breit angelegte und komplexe Verhandlungsrunde. Ein solcher Ansatz könnte in Betracht gezogen werden, um der WTO neue Wege zu eröffnen und weitere Fortschritte in den Bereichen zu erzielen, in denen bereits Zusagen vorliegen. Die Rolle der WTO bei der Förderung des Austausches von Informationen und der Überwachung politischer Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich im Zusammenhang mit FHA entwickelter Vorschriften, könnte ebenfalls verstärkt werden.
- **Drittens durch den Vorschlag, dass eine Gruppe von WTO-Mitgliedern bei einem bestimmten Thema vorangehen kann,** wobei sich interessierte WTO-Mitglieder später anschließen können. Dies würde neue plurilaterale Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation ermöglichen und es erleichtern, die plurilateralen Abkommen, über die derzeit außerhalb der Organisation verhandelt wird, in der WTO zu verankern.

Die Umsetzung dieser drei Grundsätze läge im Interesse aller WTO-Mitglieder, insbesondere der kleinsten und ärmsten. Als erster Schritt der Integration ist sicherzustellen, dass WTO-Mitglieder die Regeln für den weltweiten Handel tatsächlich innerhalb der WTO gestalten können und nicht gezwungen sind, zur Erzielung von Fortschritten außerhalb der Organisation zu agieren. Wären Verhandlungen über Regeln nicht an Verhandlungen über den Marktzugang gebunden, jedes einzelne Thema nicht mit allen anderen verknüpft und das gesamte Mitgliederkollektiv nicht sozusagen Geisel jedes einzelnen WTO-Mitglieds – die Welthandelsorganisation würde an Dynamik gewinnen, was dringend erforderlich ist. Dadurch könnten die Herausforderungen des modernen weltumspannenden Handels wie die digitale Wirtschaft, die wachsende Bedeutung der Dienstleistungen, die Ausfuhrbeschränkungen und die Komplexität der Ursprungsregeln effektiver in Angriff genommen werden.

Diese Veränderungen reichen jedoch nicht aus. Eine umfassende Neubelebung der WTO verlangt, dass sich die Mitglieder auf die eigentlichen Ursachen des derzeitigen Stillstands besinnen. Was die Verhandlungen bislang behindert, ist weder institutionell noch technisch begründet, noch steht es im Zusammenhang mit dem Inhalt der Agenda. Grund für den Stillstand der Verhandlungen ist vielmehr der fehlende Wille der Teilnehmer, sich auf einen Kompromiss zu einigen. Dies folgt aus dem Umstand, dass die Entwicklung des WTO-Systems nicht mit der Weltwirtschaft Schritt gehalten hat. Die relative Wirtschaftsmacht der wichtigsten Handelspartner hat sich stark verschoben, und dies spiegelt sich noch nicht in vollem Umfang im System der WTO wider. Infolgedessen nimmt das Ungleichgewicht zwischen dem Beitrag, den führende Schwellenländer zum

multilateralen Handelssystem leisten, und den Vorteilen, die sie daraus ziehen, ständig zu. Diese Entwicklung, die sich bereits bei der Aufnahme der Doha-Verhandlungen abzeichnete, hat sich seitdem deutlich verstärkt und dürfte sich in Zukunft weiter verschärfen.

Die Neugewichtung des relativen Beitrags der Industriestaaten und der Schwellenländer zum System ist eine wesentliche Voraussetzung für Fortschritte in der Zukunft. Dies ist ein äußerst heikles politisches Thema, das derzeit niemand wirklich angehen will. Doch solange das System diese Hürde nicht überwunden hat, wird es nicht möglich sein, einen tiefgreifenden Wandel in der Arbeitsweise der WTO herbeizuführen.

Die Kommission wird kurzfristig

- den Abschluss der Doha-Runde energisch vorantreiben

und wird auf längere Sicht

- bestrebt sein, die Ausarbeitung von Regeln für den weltweiten Handel in den Mittelpunkt der WTO zu rücken
- Vorschläge für enger gefasste und zielgerichtete Ergebnisse im Rahmen der WTO unterbreiten
- die Bildung einer kritischen Masse an Mitgliedern unterstützen, um Initiativen im Rahmen der WTO voranzubringen sowie
- Vorschläge dazu vorlegen, wie den unterschiedlichen Kapazitäten der WTO-Mitglieder, zum System beizutragen, auf der Grundlage dynamischerer und sektor- bzw. themenspezifischer Ansätze besser Rechnung getragen werden kann

5.1.2. Entwurf eines offenen Ansatzes für bilaterale und regionale Übereinkünfte

Die EU muss bilaterale und regionale Übereinkünfte in einer Weise vorantreiben, die dazu beiträgt, dass die WTO wieder ins Zentrum globaler Handelsverhandlungen rückt. Freihandelsabkommen können ein Versuchslabor für die weltweite Liberalisierung des Handels sein. Die EU sollte künftig Vorschläge für die WTO vorlegen, mit denen die Lücken im multilateralen Regelwerk ausgefüllt werden und die Zersplitterung durch in bilateralen Verhandlungen erzielte Lösungen verringert wird.

Die EU sollte in ihre Freihandelsabkommen geeignete Mechanismen aufnehmen, durch die andere interessierte Länder in Zukunft diesen Abkommen beitreten können, sofern sie bereit sind, dem festgelegten Anspruchsniveau zu genügen. Die EU hat diesen Ansatz bereits im Rahmen der TiSA-Verhandlungen verfolgt und von Beginn an darauf bestanden, dass sich diese plurilaterale Übereinkunft auf die multilaterale Architektur des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen stützt und allen WTO-Mitgliedern, die dieser Übereinkunft beitreten wollen, offensteht. Ein weiteres Beispiel ist das 2012 unterzeichnete Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru, dem Ecuador als Ergebnis im Juli 2014 abgeschlossener Verhandlungen beitreten wird. Mit Blick auf die Zukunft haben mehrere Länder ihr Interesse an einem Beitritt zum künftigen TTIP-Abkommen signalisiert. Dies könnte sondiert werden, indem man mit den Ländern beginnt, die über enge Beziehungen zur EU oder zu den USA verfügen und bereit sind, den ehrgeizigen Zielen zu entsprechen. Ein ähnlicher Ansatz ließe sich verfolgen, wenn man die bestehenden und künftigen Freihandelsabkommen der EU im asiatisch-pazifischen Raum, einer Region von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren der globalen Wertschöpfungsketten, miteinander verknüpft.

Die EU hat bereits konkrete Schritte zur Interoperabilität ihrer Abkommen unternommen, indem sie die Ursprungskumulierung erleichtert hat. In der Regel wird der zollfreie Zugang zum EU-Markt im Rahmen eines Freihandelsabkommens nur für Waren gewährt, bei denen ein bestimmter Prozentsatz ihres Wertes oder bestimmte wichtige Schritte im Produktionsprozess auf das jeweilige Partnerland entfallen. Wenn Ursprungskumulierung möglich ist, dürfen die Vorleistungen ohne Verlust des zollfreien Marktzugangs von bestimmten anderen Ländern bezogen werden, die ebenfalls ein Freihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen haben. Dies ist z. B. zwischen der EU, dem Mittelmeerraum und den EFTA-Ländern bereits der Fall. Für Waren, die Vorleistungen aus den genannten Regionen aufweisen, gelten jeweils die Zollpräferenzen von Freihandelsabkommen im Rahmen des „Systems der Paneuropa-Mittelmeer-Ursprungskumulierung“. Ursprungskumulierung verringert das Spannungsverhältnis zwischen dem bilateralen Charakter von

Freihandelsabkommen und der Fragmentierung der Produktionsprozesse in länderübergreifenden Wertschöpfungsketten.

Die Kommission wird

- auf der Grundlage in bilateralen und regionalen Initiativen erreichter Lösungen Beiträge zur Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen der WTO erarbeiten
- sich bereit zeigen, Freihandelsabkommen einschließlich TTIP und Zollabkommen für Drittstaaten, die ihnen beitreten wollen, zu öffnen, sofern sie bereit sind, den ehrgeizigen Zielen zu entsprechen und
- in laufenden Verhandlungen die Möglichkeit erkunden, die Ursprungskumulierung für Länder, mit denen sowohl die EU als auch ihre FHA-Partner bereits Freihandelsabkommen geschlossen haben, folgen zu lassen.

5.2. *Voranreiben der bilateralen Beziehungen*

Unsere bilaterale Agenda sollte sich an drei Grundsätzen orientieren.

- **Damit die Handelspolitik der EU für Arbeitsplätze und Wachstum sorgen kann, müssen unsere Kriterien für die Aufnahme von Verhandlungen weiterhin in erster Linie wirtschaftlich ausgerichtet sein**, wobei auch die Bereitschaft der Partner und der politische Kontext im weiteren Sinne zu berücksichtigen sind.
- **Freihandelsabkommen müssen – ausgehend von ehrgeizigen Zielvorgaben – eine effektive wechselseitige Öffnung vorsehen**. Dazu müssen neben einer wirksamen Umsetzung und Durchsetzung die Hindernisse umfassend angegangen werden, sodass nicht neue Hindernisse die alten ersetzen. Gleichwohl muss die EU bei den Verhandlungen über Freihandelsabkommen flexibel bleiben, um die wirtschaftliche Realität ihrer Partner zu berücksichtigen.
- Künftig muss die EU ihren Ansatz gegenüber den Schwellenländern auf multilateraler, bilateraler und unilateraler Ebene kohärenter gestalten. Insbesondere von den Ländern, die dem APS entwachsen sind, könnte man bei künftigen bilateralen Abkommen nahezu volle Gegenseitigkeit erwarten.

5.2.1. **Mit den Vereinigten Staaten und Kanada erzielte Ergebnisse**

Die TTIP stellt die ehrgeizigsten und am stärksten strategisch ausgerichteten Handelsverhandlungen dar, die die EU jemals in Angriff genommen hat. Diese Partnerschaft stärkt die Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten, unserem wichtigsten politischen Verbündeten und größten Exportmarkt, und bietet ein lebensnahes Versuchslabor für globale Regeln. Nach zehn Verhandlungsrunden, die seit Juli 2013 durchgeführt wurden, zeichnet sich allmählich ab, wie ein ausgewogenes Abkommen aussehen könnte. Aus Sicht der EU würde dies Folgendes umfassen:

- ein ehrgeiziges und ausgewogenes Paket von Bestimmungen zum Marktzugang, das sich mit dem Freihandelsabkommen der EU mit Kanada vergleichen ließe
- ein neues Konzept für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen sowie konkrete Regulierungsergebnisse in Schlüsselsektoren bei uneingeschränkter Achtung des Schutzniveaus und der Regelungsautonomie beider Seiten und
- eine Modernisierung der Vorschriften über den internationalen Handel, auch in Bereichen wie nachhaltige Entwicklung, Korruptionsbekämpfung, handelsbezogene Aspekte von Energie und Rohstoffen sowie Investitionen

Das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) mit Kanada ist das bislang weitreichendste Freihandelsabkommen der EU. Das CETA stellt ein bahnbrechendes Abkommen dar, das eine ehrgeizige Liberalisierung von Handel und Investitionen vorsieht. Dadurch entstehen bedeutende wirtschaftliche Möglichkeiten für europäische Unternehmen, Verbraucher und die breite Öffentlichkeit; darüber hinaus werden EU-Normen gefördert. Das Abkommen enthält bisher einmalige Verpflichtungen Kanadas im Hinblick auf das öffentliche Beschaffungswesen und geografische Angaben.

Die Kommission wird

- den Abschluss eines ehrgeizigen, umfassenden und für beide Seiten vorteilhaften TTIP-Abkommens als eine der zehn wichtigsten Prioritäten der laufenden Amtszeit verfolgen und
- das CETA dem Rat und dem Europäischen Parlament möglichst früh im Jahr 2016 zur Zustimmung vorlegen

5.2.2. Ein strategisches Engagement in Asien und im pazifischen Raum

Diese Region ist von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftlichen Interessen Europas. Die EU unterstreicht ihre Präsenz in Asien bereits mit einem weitreichenden Abkommen mit Südkorea; hinzu kommen eine ASEAN-Strategie auf der Grundlage individueller Abkommen mit einzelnen Staaten als Bausteine für ein Rahmenwerk zwischen den beiden Weltregionen EU und ASEAN, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Japan sowie die laufenden Investitionsverhandlungen mit China und Myanmar/Birma. Diese Asien-Strategie ist in den kommenden Jahren weiterzuverfolgen, zu konsolidieren und auszubauen.

Der Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Japan ist eine strategische Priorität, die nicht nur zu mehr Handel und Investitionen auf bilateraler Ebene, sondern auch zu einer stärkeren wirtschaftlichen Integration, einer engeren Zusammenarbeit zwischen europäischen und japanischen Unternehmen sowie einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen der EU und Japan in internationalen Regulierungs- und Normungsgremien führen dürfte.

Die EU engagiert sich für eine Vertiefung und Neugewichtung unserer Beziehungen zu China in einer für beide Seiten nutzbringenden Weise. Die laufenden Verhandlungen über ein bilaterales Investitionsabkommen sind oberste Priorität, um dieses Ziel zu erreichen. Der Abschluss dieses Abkommens wird die Reformen in China unterstützen und würde die Beteiligung Chinas an der Investitionsoffensive der Kommission für Europa wie auch eine europäische Beteiligung an der chinesischen Initiative „One Belt, One Road“ erleichtern. Außerdem würden beide Seiten vom Abschluss eines bilateralen Abkommens profitieren, mit dem konkrete Schritte zum Schutz geografischer Angaben unternommen werden, und zwar auf dem höchsten in internationalen Standards festgelegten Niveau. China hat vorgeschlagen, die Beziehungen durch ein Freihandelsabkommen weiter zu vertiefen, aber die EU wird zu einem solchen Prozess nur bereit sein, wenn die entsprechenden Voraussetzungen (wie in der strategischen Agenda 2020 für die Zusammenarbeit EU-China dargelegt) erfüllt sind. Diese Voraussetzungen sind auch im Zusammenhang mit der erfolgreichen Umsetzung einer Reihe wirtschaftlicher Reformen innerhalb Chinas zu sehen, da es bei einem Freihandelsabkommen zwangsläufig darum ginge, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Gleichzeitig sollten die EU und China ihren Dialog über regionale und multilaterale Handels- und Investitionsfragen intensivieren. Die EU sollte Chinas wachsende Rolle im multilateralen Handelssystem und in plurilateralen Initiativen – einschließlich des TiSA, des Übereinkommens über Informationstechnologie, des EGA, der Internationalen Arbeitsgruppe für Exportkredite und des GPA – in einer Weise fördern, die China veranlasst, diese Initiativen anspruchsvoller zu gestalten und entsprechend dem Nutzen, den es aus einem offenen Handelssystem zieht, auch Verantwortung zu übernehmen.

In einer immer stärker integrierten regionalen Lieferkette würden Investoren aus der EU in Ostasien von einem breiter angelegten Netz von Investitionsabkommen in der Region profitieren. Gestützt auf die Investitionsbestimmungen, die derzeit mit China ausgehandelt werden, wird die EU prüfen, ob mit Hongkong und Taiwan³⁸ über Investitionen verhandelt werden könnte.

Das FHA EU-Südkorea ist die ehrgeizigste Handelsvereinbarung, die die EU jemals umgesetzt hat. Dieses Abkommen verlieh dem Engagement der EU für Asien Glaubwürdigkeit und öffnete gleichzeitig einen rasch wachsenden ostasiatischen Markt für EU-Exporte. Allerdings umfasst das Abkommen nicht den Schutz von Investitionen, da es ausgehandelt worden war, bevor die Zuständigkeit dafür nach dem Vertrag von Lissabon der EU zufiel. Die Erkenntnisse aus der Durchführung des Abkommens deuten auch darauf hin, dass einige

³⁸ Die gesonderten Zollgebiete Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu.

Bestimmungen angepasst werden könnten, um ihre Funktionsweise zu verbessern. Beide Fragen könnten bei einer Überarbeitung des Abkommens gleichzeitig behandelt werden.

In Südostasien hat nach dem Abkommen mit Singapur der Abschluss der Verhandlungen mit Vietnam eine zweite Richtschnur für die Zusammenarbeit mit anderen Partnern festgelegt. Die EU setzt sich weiterhin für die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit Malaysia ein; Gleiches gilt für Thailand, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind; die EU bemüht sich um den Abschluss der Investitionsverhandlungen mit Myanmar/Birma und gegebenenfalls um die Aufnahme von Verhandlungen über FHA mit den Philippinen und Indonesien. Was die regionale Ebene angeht, so treffen sich die Kommission und die ASEAN-Länder demnächst zu einer Bestandsaufnahme der Fortschritte bei der Integration des ASEAN und zur Erörterung des Stands der bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EU und ASEAN-Staaten sowie der Frage, wie diese Initiativen als Bausteine für ein Abkommen über Handel und Investitionen zwischen den beiden Regionen dienen können.

Würden hochgegriffene Erwartungen erfüllt, entstünden durch das Freihandelsabkommen mit Indien neue Handelsmöglichkeiten an einem Markt, der zusammengenommen mehr als 1,7 Milliarden Menschen zählt. Die Kommission ist nach wie vor bereit, die Verhandlungen über ein umfassendes und ehrgeiziges Freihandelsabkommen wiederaufzunehmen.

Mit Australien und Neuseeland verbindet Europa eine enge Partnerschaft; die beiden Länder teilen europäische Werte und Sichtweisen bezüglich vieler Themen und spielen eine wichtige Rolle in der asiatisch-pazifischen Region und in multilateralen Gremien. Engere wirtschaftliche Beziehungen mit diesen Ländern werden auch eine solide Grundlage für eine stärkere Einbindung in größere asiatisch-pazifische Wertschöpfungsketten bieten. Die Intensivierung dieser Beziehungen sollte Priorität haben.

Im Anschluss an die Einigung über das Atomprogramm des Iran wird die EU zu gegebener Zeit bewerten, ob sich die Handelsbeziehungen zu diesem Land vertiefen lassen, und zwar zunächst im Zuge eines Beitritts des Iran zur WTO. Die Kommission ist nach wie vor bereit, die FHA-Verhandlungen mit den Ländern des Golf-Kooperationsrats abzuschließen.

Die Kommission wird

- die Genehmigung zur Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Australien und Neuseeland unter Berücksichtigung der Agrarinteressen der EU beantragen
- auf eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein ehrgeiziges FHA zwischen Weltregionen mit dem ASEAN hinarbeiten, das auf bilateralen Abkommen zwischen der EU und ASEAN-Staaten aufbaut
- die Aufnahme von Investitionsverhandlungen mit Südkorea im Rahmen einer möglichen Überarbeitung des Freihandelsabkommens prüfen und
- die laufenden Verhandlungen über Investitionen mit China abschließen und prüfen, ob mit Hongkong und Taiwan über Investitionen verhandelt werden könnte

5.2.3. Eine neu definierte Beziehung zu Afrika

Der anhaltende Transformationsprozess in Afrika wird sich weltweit bemerkbar machen. Es steht viel auf dem Spiel, sowohl was die Beseitigung der Armut als auch neue wirtschaftliche Möglichkeiten betrifft. Afrika verzeichnete in den vergangenen zehn Jahren unter allen Kontinenten das rascheste Wirtschaftswachstum. Die entscheidende Herausforderung besteht jedoch darin, das Wachstum nachhaltig zu gestalten. Dies setzt eine effektive Agenda für wirtschaftlichen Wandel und Industrialisierung voraus. Handel und Investitionen werden eine wichtige Rolle bei der Bewältigung dieser Herausforderungen spielen. Afrika hat nach wie vor mit stark zersplitterten Märkten und hohen Barrieren zwischen den einzelnen Ländern zu kämpfen. Viel spricht für die Förderung der regionalen Integration und die Schaffung von Knotenpunkten, von denen jeweils eine ganze Region profitieren würde.

Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika traten 2014 in eine neue Phase ein, als drei regionale WPA (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen) mit 27 west-, süd- und ostafrikanischen Ländern geschlossen wurden. Dadurch wurde eine neue dynamische Partnerschaft zwischen beiden Kontinenten begründet und der Weg für eine künftig engere Zusammenarbeit geebnet. Die WPA unterstützen auch die

regionale Integration innerhalb Afrikas und bereiten den Boden für umfassendere afrikanische Integrationsbemühungen vor.

Die Verheißung dieser Abkommen zu verwirklichen stellt eine zentrale Aufgabe der nächsten Jahre dar. Viele Herausforderungen stehen dabei an; unter anderem ist dafür Sorge zu tragen, dass das den Abkommen innewohnende Potenzial im Bereich der Entwicklung umgesetzt wird. Die WPA können zu einem leichter vorhersehbaren und transparenteren Geschäftsumfeld beitragen, viel hängt jedoch von durchgreifenden internen Reformen ab. Dies ist Sache der afrikanischen Länder, aber die EU ist bereit, sie dabei weiterhin zu unterstützen. Die verfügbare Entwicklungshilfe kann Kapazitäten stärken und Voraussetzungen optimieren, damit den Ländern in Afrika die Vorteile einer wirksamen Umsetzung der WPA zugute kommen, und zwar in einer Weise, die im Einklang mit ihren eigenen Entwicklungsstrategien steht.

Die WPA stellen auch eine Brücke in die Zukunft dar. In den derzeitigen WPA geht es fast ausschließlich um den Warenhandel. Gute Gründe sprechen für die schrittweise Ausweitung der WPA auf andere Bereiche wie Dienstleistungen und Investitionen. Zur Förderung des Wachstums auf dem Kontinent ist es als nächster Schritt von zentraler Bedeutung, Investitionen zu erleichtern und zu schützen.

Die Kommission wird

- gemeinsam mit ihren afrikanischen Partnern durch die Einsetzung leistungsfähiger Institutionen, Strukturen und Mechanismen (einschließlich Partnerschaften mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Zivilgesellschaft), die auch zur Förderung von Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung beitragen, auf eine wirksame Umsetzung der WPA hinarbeiten
- die regionale Integration weiter unterstützen und auch über die Handelshilfe zweckgebunden Kapazitätsaufbau anbieten
- die Beziehungen zu denjenigen afrikanischen Partnern vertiefen, die bereit sind, insbesondere unter Heranziehung der Überprüfungsklauseln betreffend Dienstleistungen und Investitionen auf den WPA aufzubauen
- bilaterale Investitionsabkommen mit den wichtigsten afrikanischen Volkswirtschaften auf der Grundlage wirtschaftlicher Kriterien und der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen erwägen und
- zusammen mit der Afrikanischen Union oder den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften Grundsätze für den Bereich der Investitionen entwickeln

5.2.4. Lateinamerika und Karibik: eine umfassende und ehrgeizige Agenda

Die EU verbinden mit Lateinamerika und der Karibik langjährige Handels- und Investitionspartnerschaften. Mit 26 der 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik wurden Präferenzhandelsabkommen geschlossen. Unternehmen aus der EU sind die größten Investoren in Lateinamerika; ihr Portfolio übersteigt das der EU-Investitionen in anderen Regionen.

Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der Karibik und FHA mit Peru, Kolumbien, Ecuador und Zentralamerika führen zu einer neuen Dynamik für Handel und Investitionen und dienen einer gemeinsamen Agenda für nachhaltige Entwicklung und regionale Integration. Das vor 2001 ausgehandelte Freihandelsabkommen zwischen der EU und Mexiko erwies sich als für beide Seiten nützlich, ist inzwischen aber überholt. Jetzt ist es an der Zeit, Verhandlungen über die Modernisierung des Globalabkommens EU-Mexiko zu beginnen und all die noch ungenutzten Vorteile für unsere Volkswirtschaften auszuschöpfen. Darüber hinaus prüft die Kommission derzeit, welches Potenzial in einer Modernisierung des Assoziierungsabkommens mit Chile liegt. Die EU und der Mercosur verhandeln seit 2000 über ein Freihandelsabkommen. Die EU bekräftigt ihr Engagement für eine breit angelegte, umfassende Freihandelszone mit dem Mercosur, die unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Region Hindernisse beseitigen und den Handel fördern soll.

Die Kommission wird

- die Verhandlungen über ein ehrgeiziges, ausgewogenes und umfassendes Freihandelsabkommen mit dem Mercosur fortsetzen
- nach Abschluss der entsprechenden Vorstudie Verhandlungsrichtlinien zur Modernisierung der Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile beantragen. Diese Abkommen sollten vergleichbar und vereinbar sein mit unserem FHA mit Kanada und dem künftigen Abkommen mit den Vereinigten Staaten, und
- bereit sein, Investitionsabkommen mit wichtigen lateinamerikanischen Ländern, die bedeutende Bestände an EU-Investitionen aufweisen, zu erwägen und als ersten Schritt rechtlich nicht bindende Grundsätze („soft law“) für Investitionen zu entwickeln

5.2.5. Enge Partnerschaft mit der Türkei

Die Türkei ist das Schwellenland, das der EU am nächsten liegt, und ein maßgeblicher regionaler Akteur; die Handels- und Investitionsbeziehungen lassen jedoch zu wünschen übrig. Seit dem 31. Dezember 1995 verbindet die EU und die Türkei eine Zollunion. In ihrer derzeitigen Form gilt die Zollunion nur für gewerbliche Waren; es fehlt ein Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten. Eine Modernisierung der Zollunion sollte das ungenutzte wirtschaftliche Potenzial von Bereichen wie Landwirtschaft, Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen freisetzen. Eine reformierte Zollunion könnte auch den Weg zu einer Assoziierung der Türkei mit künftigen FHA der EU ebnen.

Die Kommission wird einen neuen, ehrgeizigeren Rechtsrahmen mit der Türkei erarbeiten, der die Zollunion aktualisiert.

5.2.6. Stabilität und Wohlstand in der Nachbarschaft der EU

Die Europäische Nachbarschaftspolitik wird angesichts der wichtigen Entwicklungen der letzten Jahre derzeit überarbeitet. Im Osten wird der Schwerpunkt dabei auf der wirksamen Umsetzung der Assoziierungsabkommen und der vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen (AA/DCFTA) mit der Ukraine, der Republik Moldau und Georgien liegen, was zu einer schrittweisen Integration der Märkte führt. Die Kommission wird in enger Zusammenarbeit mit den drei Ländern auf eine Maximierung der greifbaren wirtschaftlichen Ergebnisse dieser ehrgeizigen Abkommen hinwirken. Im Süden besteht das Ziel im Abschluss eines vertieften und umfassenden FHA mit Marokko und Tunesien.

Die Kommission ist nach wie vor bereit, die Option Assoziierungsabkommen/vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen mit anderen Partnern der Europäischen Nachbarschaft zu sondieren, insbesondere im Falle Jordaniens, sie stellt aber fest, dass eine stärkere Anbindung an die EU nicht für alle in Frage kommt. Die Kommission wird daher weitere, maßgeschneiderte Möglichkeiten zur Verbesserung unserer Handels- und Investitionsbeziehungen mit anderen Partnern der Nachbarschaft auf der Grundlage des beiderseitigen Interesses prüfen. Parallel dazu sowie im Interesse einer stärkeren regionalen Handelsintegration der Nachbarschaftspartner mit der EU und untereinander müssen die laufenden Verhandlungen im Rahmen des einzigen regionalen Übereinkommens über Pan-Europa-Mittelmeer-Ursprungsregeln mit dem Ziel einer Modernisierung und Vereinfachung dieser Regeln beschleunigt werden.

Die Kommission wird

- die AA/DCFTA mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine effektiv umsetzen
- den Abschluss vertiefter und umfassender Freihandelsabkommen (DCFTA) mit Marokko und Tunesien anstreben sowie
- sich um den Abschluss der laufenden Verhandlungen zur Modernisierung und Vereinfachung der Pan-Europa-Mittelmeer-Ursprungsregeln im Rahmen des einzigen regionalen Übereinkommens über diese Regeln bemühen

5.2.7. Herausfordernde Beziehungen zu Russland

Eine Intensivierung der wirtschaftlichen Verbindungen zu Russland liegt nach wie vor im strategischen Interesse der Union. Die Aussichten dafür werden jedoch in erster Linie vom Verlauf der russischen Innen- und Außenpolitik bestimmt, die bisher keine Anzeichen für die erforderlichen Änderungen erkennen lässt. Ferner sind die Entwicklungen innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion zu bedenken.

Schlussfolgerung

Der Handel ist kein Selbstzweck. Er ist ein Instrument zum Nutzen der Menschen. Die EU-Handelspolitik ist bestrebt, möglichst viel Nutzen daraus zu ziehen.

Das bedeutet, die Handels- und Investitionspolitik muss wirksam sein. Sie muss sich mit realen Problemen auf der Grundlage eines aktuellen Verständnisses der starken Verflechtung der Weltwirtschaft durch globale Wertschöpfungsketten befassen und mit der Tatsache auseinandersetzen, dass Dienstleistungen – einschließlich solcher, bei denen Anbieter grenzüberschreitend tätig werden – immer mehr an Bedeutung gewinnen; ferner muss diese Politik berücksichtigen, dass die digitale Revolution die Weltwirtschaft transformiert. Handelsabkommen müssen die Hemmnisse in Angriff nehmen, denen sich die Unternehmen in der globalen Wirtschaft von heute gegenübersehen. Sie müssen ebenfalls wirksam umgesetzt und durchgesetzt werden, auch für kleine und mittlere Unternehmen.

Die Handels- und Investitionspolitik muss gleichermaßen Verantwortung für die Unterstützung und Förderung der Werte und Normen der EU übernehmen. Die EU muss sich zusammen mit ihren Partnern zur Förderung der Menschenrechte, der Arbeitnehmerrechte, des Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes sowie der Entwicklung verpflichten und ihren Beitrag dazu leisten, die Korruption auszurotten. Darüber hinaus dürfen wichtige Maßnahmen für die Zukunft der Integration Europas in die Weltwirtschaft, wie die Investitionspolitik und die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen die umfassenderen Ziele der EU zum Schutz der Menschen und des Planeten nicht aushöhlen, sondern müssen diese unterstützen. Veränderungen dieser Ziele dürfen nur zu einem Mehr an Schutz führen.

Wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung aller der genannten Ziele ist eine Handelspolitik, die in ihren Bemühungen um eine ehrgeizige Gestaltung der Globalisierung nicht nachlässt. Handel nutzt den Menschen am meisten, wenn er wirtschaftliche Chancen eröffnet. Deshalb müssen Maßnahmen zur Unterstützung des multilateralen Systems der WTO ergriffen und eine gezielte Strategie für die Aushandlung bilateraler und regionaler Handels- und Investitionsabkommen verfolgt werden.

Die EU kann diese Ziele nur erreichen, wenn sie mit einer Stimme spricht und dafür sorgt, dass alle EU-Mitgliedstaaten, Menschen und Unternehmen gleich behandelt werden. Sie muss in allen Politikbereichen kohärent vorgehen. Diese Grundsätze der Einheit und Kohärenz müssen der täglichen Arbeit zugrunde liegen, wenn sich die Kommission in den kommenden Jahren mit Unterstützung des Rates und des Parlaments um die Umsetzung dieser Mitteilung bemüht.