

AUSFÜHRLICHE ANALYSE

Die Zukunft der Handelspolitik der Europäischen Union

Autor: Roberto BENDINI

ZUSAMMENFASSUNG

Nach mehreren Jahren des relativen Stillstands und der Fokussierung auf multilaterale Verhandlungen (WTO) hat die Europäische Union eine beachtliche Anzahl an Handelsverhandlungen eingeleitet und konnte einige davon erfolgreich abschließen. Derzeit stehen die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten (TTIP) und mit Japan im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Sie werden sich deutlich auf den Erfolg der derzeitigen Kommission auswirken.

Die Handelsstrategie der Union darf sich aber nicht darauf beschränken, neue Verhandlungsrunden zu eröffnen, sondern sie muss auch die korrekte Umsetzung der ausgehandelten Abkommen sicherstellen und das Aufkommen neuer nichttarifärer Handelshemmnisse bekämpfen. Die Europäische Union und ihre Organe müssen außerdem die Zivilgesellschaft von der Richtigkeit ihrer Maßnahmen überzeugen und sich bezüglich der neuen internationalen Abkommen, die nach und nach in Kraft treten werden, die volle Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit sichern.

Dieses wichtige Ziel kann nicht erreicht werden, wenn die Handelspolitik der Union nicht in der Lage ist, die Erwartungen der Europäer zu verstehen und kohärente Antworten zu liefern, die auf der konstanten und uneingeschränkten Verteidigung des Gemeinwohls beruhen. Diese Überlegung betrifft freilich nicht nur die Kommission, sondern erfordert auch einen aktiven und glaubwürdigen Beitrag des Europäischen Parlaments und des Rates.

Diese Veröffentlichung erfolgt auf Initiative der Fachabteilung, GD EXPO.

Die italienischsprachige Ausgabe wurde am 26 Juni 2015 fertiggestellt.

Übersetzungen nach FR EN DE

Gedruckt in Belgien.

Verfasser: Roberto BENDINI, Barbara BARONE

Redaktionelle Assistenz: Jakub PRZETACZNIK

Rückmeldungen jeglicher Art werden gerne entgegengenommen. Schreiben Sie bitte an:

roberto.bendini@europarl.europa.eu.

Druckexemplare können per E-Mail angefordert werden unter: poldep-expo@europarl.europa.eu

Diese Veröffentlichung kann online unter '[Think tank](#)', der online Datenbank des Europäischen Parlaments abgerufen werden.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Es richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des EP für ihre parlamentarische Arbeit. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – sind mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Inhalt

Einleitung	4
1 Ein stark verändertes Szenario	4
2 Die neue Handelspolitik der Europäischen Union	10
2.1 Eine neue Verhandlungsstrategie?	13
2.2 Industriepolitik oder Außenpolitik?	15
2.3 Die neue Generation von Handelsabkommen	17
3 Der institutionelle Rahmen	18
3.1 Beziehungen zu den Mitgliedstaaten und zum Rat	19
3.2 Die Rolle des Parlaments	20
3.3 Die öffentliche Meinung	22
3.4 Prüfung der Handelsabkommen und der Legislativvorschläge der Kommission	25
Schlussfolgerungen	26
Bibliographie	29
Anhang: Stand der Freihandelsabkommen der EU	30

Einleitung

Die Kommission wird in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 eine neue strategische Kommunikation zu Handelsfragen veröffentlichen

Die Kommission wird in Kürze eine neue strategische Kommunikation vorlegen, die in den kommenden Jahren als Anhaltspunkt für die Handlungen der Gemeinschaftsexekutive dienen soll. Nach mehreren Jahren des relativen Stillstands und der Fokussierung auf multilaterale Verhandlungen (WTO) hat die Europäische Union eine beachtliche Anzahl an Handelsverhandlungen eingeleitet und konnte einige davon erfolgreich abschließen. Derzeit stehen die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten (TTIP) und mit Japan im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und werden den Erfolg der derzeitigen Kommission erheblich beeinflussen.

Die Handelsstrategie der Union darf sich aber nicht darauf beschränken, neue Verhandlungsrunden zu eröffnen, sondern sie muss auch die korrekte Umsetzung der ausgehandelten Abkommen sicherstellen und das Aufkommen neuer nichttarifärer Handelshemmnisse bekämpfen. Die Europäische Union und ihre Organe müssen außerdem die Zivilgesellschaft von der Richtigkeit ihrer Maßnahmen überzeugen und sich bezüglich der neuen internationalen Abkommen, die nach und nach in Kraft treten werden, die volle Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit sichern.

Dieses wichtige Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn die Handelspolitik der Union in der Lage ist, die Erwartungen der Europäer zu verstehen und kohärente Antworten zu liefern, die auf der konstanten und uneingeschränkten Verteidigung des Gemeinwohls beruhen. Diese Überlegung betrifft freilich nicht nur die Kommission, sondern erfordert auch einen aktiven und glaubwürdigen Beitrag des Europäischen Parlaments und des Rates.

1 Ein stark verändertes Szenario

Der technologische Fortschritt führte in den letzten Jahren zu einer grundlegenden Veränderung des Konzepts des „internationalen Handels“

Die Handelspolitik der Europäischen Union hat sich in den letzten Jahren deutlich geändert. Die Handelsverhandlungen betrafen lange nur den Handel mit Waren und die schrittweise Abschaffung von Zolltarifen. Erst seit Kurzem hat der technologische Fortschritt die Schaffung eines echten internationalen Handels mit Dienstleistungen ermöglicht, während für die Auslandsinvestitionen bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ausschließlich die einzelnen Mitgliedstaaten zuständig waren.

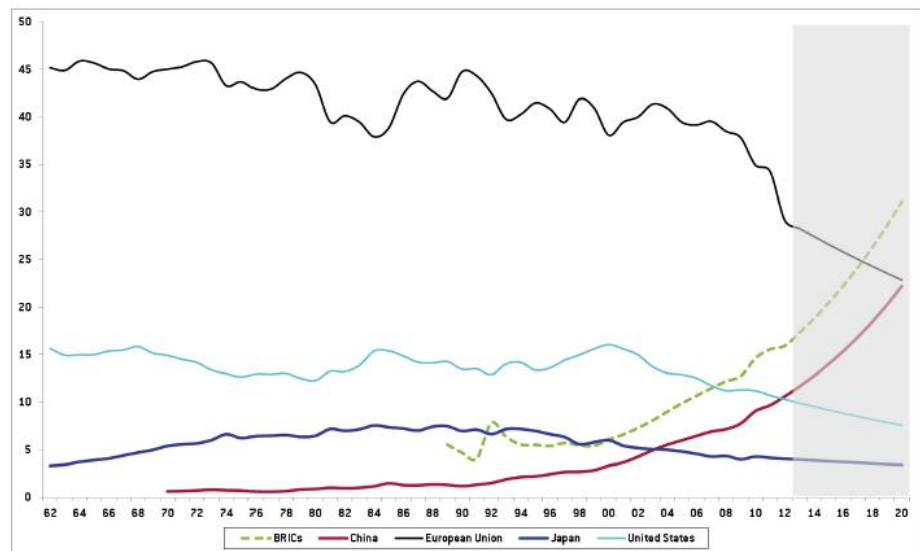
Die Explosion des internationalen Handels, die Einführung neuer Technologien und die schrittweise Etablierung von integrierten Produktionssystemen (den sogenannten globalen Wertschöpfungsketten) haben das Welthandelssystem revolutioniert. Die Europäische Union konnte von dieser Handels- und Technologierevolution mit Sicherheit profitieren, musste aber auch ihre nicht immer positiven Auswirkungen hinnehmen (Deindustrialisierung, Verlagerung der Produktion, oft unlauterer Wettbewerb).

Durch die fortschreitende Etablierung neuer Handelsmächte geriet die

Die Europäische Union hat vom derzeit stattfindenden Globalisierungsprozess profitiert, bekam aber auch einige negative Folgen zu spüren

wirtschaftliche Führungsposition, die Europa seit Jahrhunderten innehatte, unter starken Druck. Die anhaltende Finanzkrise und das schwache Wirtschaftswachstum haben den wirtschaftlichen Niedergang unseres Kontinents weiter beschleunigt. Die Europäische Union ist zwar noch immer eine wirtschaftliche Weltmacht, in Zukunft wird Europa aber wohl eher eine tragende Neben- als eine Hauptrolle spielen.

Abbildung 1:
Anteil am Welthandel (in %)



Source: Bruegel calculations based on World Bank data.

Die von der WTO verkörperte „multilaterale“ Methode befindet sich in einer schweren Krise

Das vormals unter der gemeinsamen Führung der Vereinigten Staaten und der europäischen Länder stehende multilaterale Handelssystem (GATT und später WTO) wurde zum Austragungsort einer Konfrontation mit den oft unterschiedlichen und widersprüchlichen Interessen der Schwellenländer, die die „Spielregeln“ nicht immer hinnehmen. Das vor Kurzem (Dezember 2013) erzielte Bali-Abkommen darf den Blick für die Realität nicht trüben. In ihrer derzeitigen Zusammensetzung befindet sich die Doha-Entwicklungsrunde (auch „Doha-Development-Agenda“ - DDA) in einer Sackgasse, und auch die WTO - die vor Kurzem 20 Jahre alt wurde - ist sehr „gealtert“ und müsste von Grund auf umstrukturiert und modernisiert werden. Trotzdem sind gegenwärtig die Bedingungen für ernsthafte Überlegungen zur Zukunft des internationalen Handelssystems nicht gegeben.

Als Reaktion auf den anhaltenden Stillstand der multilateralen Verhandlungen hat die Europäische Union langsam und sehr zögerlich ihre Handelsstrategie geändert, die bisher hauptsächlich auf Verhandlungen am Sitz der WTO beruht hatte. Sie leitete eine neue Phase mit bilateralen und plurilateralen Abkommen ein, von denen jenes mit den Vereinigten Staaten (TTIP, Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership) mit Sicherheit das wichtigste ist.

Die Handelsabkommen der neuen Generation umfassen auch

Auch die Art der Handelsverhandlungen hat sich grundlegend geändert. Die Zoll- und Tarifeangelegenheiten wurden nämlich durch Abkommen ersetzt, die eine verstärkte Zusammenarbeit und eine Harmonisierung der technischen und wissenschaftlichen Standards vorsehen. Die

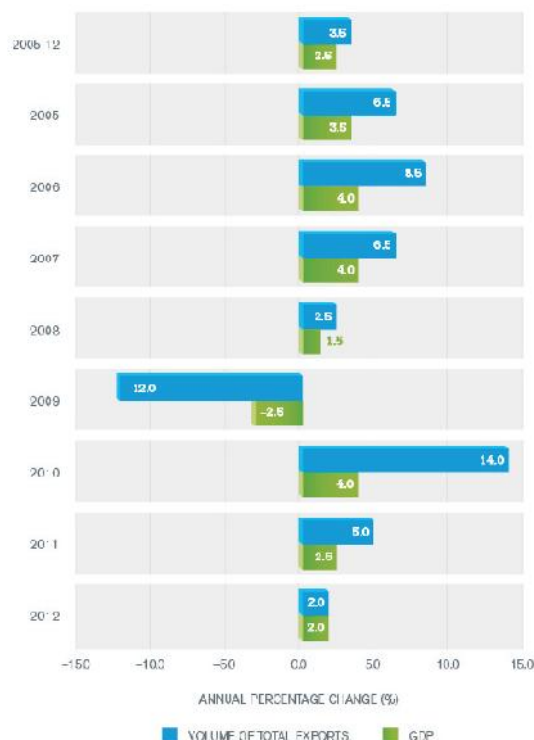
Dienstleistungen,
Investitionen und andere
Bereiche, die in keinem
direkten Zusammenhang
mit dem Handel stehen

Handelsabkommen der neuen Generation betreffen nicht nur die wirtschaftlichen und handelspolitischen Aspekte, sondern auch Elemente wie den Umweltschutz sowie den Schutz der Sozialstandards und der kulturellen Werte. Die sogenannten „nichttarifären Hemmnisse“¹ werden bei der Festlegung der Handelsprioritäten eine immer wichtigere Rolle spielen. Die neuen Handelsverträge werden in Zukunft vollkommen anders aussehen als bisher und auch Bereiche betreffen, die normalerweise nicht als Handelsangelegenheiten angesehen werden. Diese „Revolution“ wird sich mit Sicherheit auch darauf auswirken, wie die Handelsverhandlungen geführt werden, und die Struktur des Entscheidungsprozesses der Union in diesem Bereich beeinflussen.

Die Wirtschaft der Europäischen Union hängt in hohem Maße sowohl vom Binnenhandel als auch vom Handel mit Drittländern ab. Die Union importiert den Großteil der benötigten Energie und Rohstoffe und exportiert ein breit gefächertes Spektrum von Industrieprodukten, Agrarerzeugnissen und Verbrauchsgütern. Die zunehmende Integration der Weltwirtschaft und der starke Rückgang der Transportkosten haben dazu geführt, dass die Produktion und die Vermarktung von Waren und Dienstleistungen immer stärker international ausgerichtet werden. Der deutliche Handelsrückgang der Jahre 2008-2009 infolge der „Subprime“-Krise in den Vereinigten Staaten hat gezeigt, wie sehr die Volkswirtschaften inzwischen voneinander abhängen.

¹ Nichttarifäre Handelshemmnisse (Definition) Andere Schutzmaßnahmen als Tarife, durch die die Importe (oder Exporte) reduziert werden sollen. Sie können mengenmäßige Beschränkungen oder Regeln umfassen, die so auferlegt werden, dass ihre Umsetzung und/oder die Einhaltung durch ausländische Hersteller unmöglich, schwierig oder besonders kostspielig ist. Beispiele: Embargos, Einfuhrkontingente, Mengenbeschränkungen, Lizenzen, technische Handelshemmnisse und Normen (Quelle: italienische Tageszeitung „Il Sole 24 Ore“).

Abbildung 2:
Weltweiter Warenexport
und Bruttoinlandsprodukt,
2005-2012



Quelle: WTO International Trade Statistics 2013

Das Welthandelssystem ist sehr anfällig und bei externen Schocks oder allgemeinen Krisen stark gefährdet

Die jüngsten Krisen an den Grenzen Europas (Ukraine, Naher und Mittlerer Osten), aber auch die latenten Konflikte in weiter entfernten, aber für die Europäische Union strategisch wichtigen Gegenden (wie die Auseinandersetzungen im Süd- und Ostchinesischen Meer) können deutliche negative Auswirkungen auf die europäischen Handelsleistungen haben und in Extremfällen der gesamten Wirtschaft der Union einen großen Schaden zufügen. Man könnte daher sagen, dass durch die Globalisierung zwar der Handel vervielfacht werden konnte und die nationalen Wirtschaften wie nie zuvor zusammenwuchsen, gleichzeitig wurde das Welthandelssystem aber viel zerbrechlicher und anfälliger für externe Schocks als vorher. Dies ist für Europa besonders wichtig, weil es trotz der verhältnismäßigen Verschlechterung in den Bereichen Handel und Investitionen noch immer die bedeutendste Handelsmacht der Welt bleibt.

Die 2007 begonnene und noch immer nicht vollständig bewältigte Wirtschaftskrise hat der europäischen Wirtschaft, aber auch der Wirtschaft anderer Länder schwer geschadet. Im Gegensatz zu dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts, als die durch die Große Depression verursachte protektionistische Spirale den Welthandel um zwei Drittel reduzierte (siehe unten), wurden keine Schutzmaßnahmen eingeführt, die das reibungslose Funktionieren des Systems in Frage stellen könnten.

Nach vielversprechenden Anfängen scheinen die Bemühungen der G20 nachzulassen, und dem System fehlt ein zuverlässiges

Dieses wichtige Ergebnis wurde durch die gemeinsame Mobilisierung der weltweit wichtigsten Volkswirtschaften (die Gruppe der G20) mit der Unterstützung der wichtigsten globalen Wirtschafts- und Finanzinstitute erzielt. Am Ende des letzten Jahrzehnts schienen die G20 in der Lage, die Doha-Entwicklungsrunde wieder aufzunehmen und die Transparenz der

Führungsorgan

internationalen Finanzmärkte zu verbessern. Leider scheinen die G20 ihre Tatkraft verloren zu haben und können gegenwärtig anscheinend keinen Beitrag zur Stärkung und Erneuerung des Weltwirtschafts- und Finanzsystems leisten. Es besteht also auf weltweiter Ebene ein „Führungsvakuum“, das schwerwiegende Folgen haben könnte, wenn sich die wirtschaftliche und politische Situation der Welt weiter verschlechtert.

Als alternative Szenarien bieten sich folgende Möglichkeiten an: (1) mehr Globalisierung, (2) weniger Globalisierung, (3) Situationen mit latenten Konflikten (4), bewaffnete Konflikte auf der ganzen Welt. Die Geschwindigkeit des Integrationsprozesses hängt vor allem von der Bereitschaft der Staaten ab, in wirtschaftlichen und handelspolitischen Fragen zusammenzuarbeiten und neue Vereinbarungen zu treffen (oft bilateral und plurilateral, statt multilateral), um eine fortschreitende Integration der Weltwirtschaft zu ermöglichen. Die anhaltenden Spannungen mit Russland und die Auseinandersetzungen zwischen China und den Vereinigten Staaten im Südchinesischen Meer könnten einen latenten Konflikt verursachen, der die wirtschaftlichen Interessen der Europäischen Union spürbar beeinträchtigt. Ein offener und allgemeiner Konflikt in strategischen Gebieten der Welt könnte nicht abschätzbare Folgen auf die Wirtschaft der Union haben, auch wenn die europäischen Staaten nicht unmittelbar davon betroffen sind.

Der jüngste Rückgang des Handelsdefizits und die Zunahme der Exporte sind ein Grund für die Wirtschaftskrise

Die europäische Wirtschaft hat noch nicht zu ihrem früheren Glanz zurückgefunden. Die Rezession hatte die weitere Aushöhlung der industriellen Basis des Kontinents und den Verlust von Millionen Arbeitsplätzen zur Folge. Zudem wirkte sie sich negativ auf die Modernisierung und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft aus. Die internen Unterschiede im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit wurden im letzten Jahrzehnt noch deutlicher. Die Binnennachfrage nach Waren und Dienstleistungen bleibt schwach, und das Risiko deflationärer Entwicklungen kann nicht ausgeschlossen werden. Der Umstand, dass die europäische Handelsbilanz derzeit einen deutlichen Überschuss aufweist, darf nicht täuschen. Während die Exporte zunehmen oder zumindest auf dem Stand vor der Krise bleiben (unter anderem auch dank der jüngsten Abwertung des Euro und des Rückgangs der Ölpreise), erfuhren die Importe deutliche Einbußen. Daraus kann man schließen, dass die Wirtschaft insgesamt noch nicht auf den Stand vor der Krise zurückgekehrt ist.

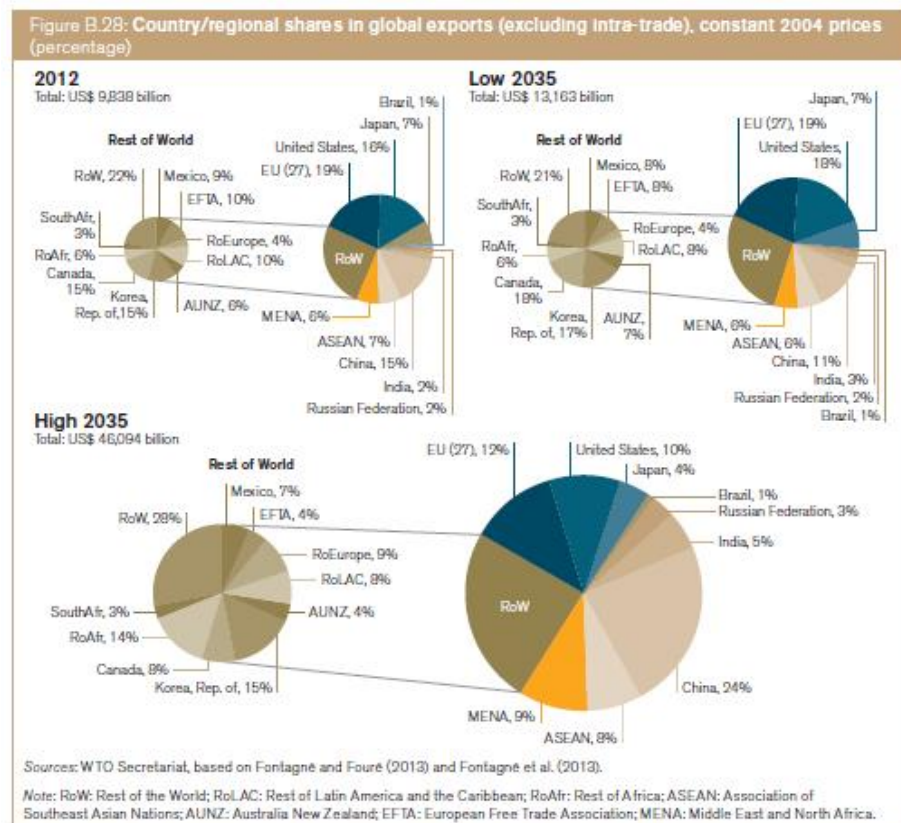
Der Außenhandel kann für die wirtschaftliche Zukunft Europas eine Schlüsselrolle spielen

In einer derartigen Situation kann der Außenhandel einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Wiederbelebung Europas leisten. Die Erschließung neu entstehender Märkte, der Schutz der europäischen Qualitätsprodukte und die Bekämpfung aller Formen von Protektionismus gehören natürlich ebenfalls zu den Prioritäten der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Das Wirtschaftswachstum der Union wird auch in den kommenden Jahren auf einem niedrigeren Stand als vor der Krise bleiben, wodurch die Rolle des Außenhandels bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik der Union noch wichtiger wird. Oft wird das

21. Jahrhundert als das „Jahrhundert Asiens“ bezeichnet, und nach derzeitigen Schätzungen werden die Schwellenländer (vor allem die asiatischen) einen wesentlichen Beitrag zum weltweiten Wachstum leisten. Das wirtschaftliche Zentrum der Welt verschiebt sich langsam aber sicher vom Atlantischen zum Pazifischen Ozean, und auch das noch unsichere Abkommen mit den Vereinigten Staaten (TTIP) wird der Europäischen Union nicht die zentrale Rolle zurückgeben, die sie in den letzten Jahrzehnten im Handel innehatte.

Der WTO zufolge könnte das „Gewicht“ der Europäischen Union im Bereich des internationalen Handels deutlich abnehmen oder (im besten Fall) den Stand vor der Krise halten (siehe Tabelle 1).

Abbildung 3:
Weltweiter Export:
nationale und regionale
Anteile (Preise des Jahres
2004)



Bei der Festlegung der Handelspolitik sind Elemente wie die Demographie, der Zugang zu Rohstoffen und zur Energie und die Bildung stärker zu berücksichtigen

Andere Variablen werden in der Zukunft des internationalen Handels eine wichtige Rolle spielen. Die Welt erfährt derzeit das, was der Nobelpreisträger Paul Krugman als „demographischen Wandel“ bezeichnete. Der Rückgang der Geburtenraten wird nicht nur in den industrialisierten Ländern, sondern auch in vielen Schwellenländern immer deutlicher. Die Bevölkerungsalterung, die Migrationsströme, der Zugang zur höheren Bildung in den Schwellenländern, die Beteiligung der Frauen am Produktionszyklus und das Auftreten einer starken Mittelklasse außerhalb der Industrieländer sind weitere Erscheinungen, die sich unweigerlich auf die Handelsflüsse des 21. Jahrhunderts auswirken werden.

Der Zugang zu Rohstoffen, Wasser und Energiequellen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die Länder, die Zugang zu einer Vielzahl an kostengünstigen Energiequellen haben (wie beispielsweise die Vereinigten

Staaten, falls die „*shale gas revolution*“ voranschreitet), haben zum Beispiel gegenüber den europäischen Ländern, die fast vollständig von der Einfuhr fossiler Energiequellen abhängen, einen „komparativen Vorteil“. Der jüngste (und vorübergehende) Rückgang der Rohölpreise hat sich insgesamt positiv auf die europäische Wirtschaft ausgewirkt und ihren Aufschwung begünstigt, aber es besteht kein Zweifel daran, dass die Energiepreise ein wichtiges Element für die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Außenhandels darstellen.

Europa muss seine technologische Führungsstellung zurückgewinnen, um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu sein

Der technologische Fortschritt gilt allgemein als einer der Motoren des Wirtschaftswachstums. Das Phänomen der Globalisierung beruht im Wesentlichen auf dem technologischen Fortschritt, der die Zeiten und die Kosten für den Transport von Waren und Personen reduzierte und Möglichkeiten schaffte für die Vermarktung von Dienstleistungen, die bis vor wenigen Jahren noch nicht verkauft werden konnten. Dies führte zu einer beeindruckenden Entwicklung des Handels in den letzten Jahren, aber auch zu einer oft radikalen Veränderung des Konzepts des internationalen Handels. Die technologische Führungsrolle ist außerdem von wesentlicher Bedeutung, um die privilegierte Wirtschafts- und Handelsposition zu bewahren, die Europa in den letzten Jahrzehnten innehatte. Statistiken zeigen in diesem Zusammenhang jedoch, dass der Bereich Forschung und Entwicklung in den letzten Jahren von einem kontinuierlich rückläufigen Trend gekennzeichnet war und dass viele Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, die wenn auch begrenzten Ziele der vor einigen Jahren eingeführten Strategie Europa 2020 zu erreichen.

Die neue Strategie der Union muss auf diese Fragen klare Antworten finden und darf sich nicht auf konservative Strategien beschränken

Für die schnellen Veränderungen, die wir erleben, sind entschiedene und rasche Maßnahmen und eine dynamische und moderne Strategie für den Handel und vor allem für die Wirtschaft notwendig. Wir sollten uns Gedanken darüber machen, ob die Europäische Union angemessen ausgerüstet ist, um diesen tief greifenden Veränderungen zu begegnen, und ob es ein Bewusstsein dafür gibt, dass die Zukunft unseres Kontinents und die europäische Integration in hohem Maße von der Wirtschaft und vom Handel abhängen.

2 Die neue Handelspolitik der Europäischen Union

Global Europe 2006: von der Doha-Entwicklungsrunde zur Explosion der bilateralen Verhandlungen

Die Tatsache, dass der Doha-Zyklus (DDA) trotz des eingeschränkten Bali-Abkommens vom Dezember 2013 nicht abgeschlossen werden konnte, hatte schwerwiegende Auswirkungen auf die Handelspolitik der Europäischen Union. Die schrittweise Abkehr vom multilateralen Ansatz, der von der Kommission bevorzugt wird, und die gleichzeitige Aufnahme einer beachtlichen Anzahl bilateraler Verhandlungen durch einige Konkurrenten der Union hatten einen radikalen Kurswechsel zur Folge.

Obwohl die Kommission bereits zahlreiche Freihandelsabkommen (vor allem über den Warenverkehr) mit Drittländern abgeschlossen hatte, betrafen die meisten davon Entwicklungsländer oder Länder des Mittelmeerraums oder Osteuropas. Die einzigen Ausnahmen hierzu sind

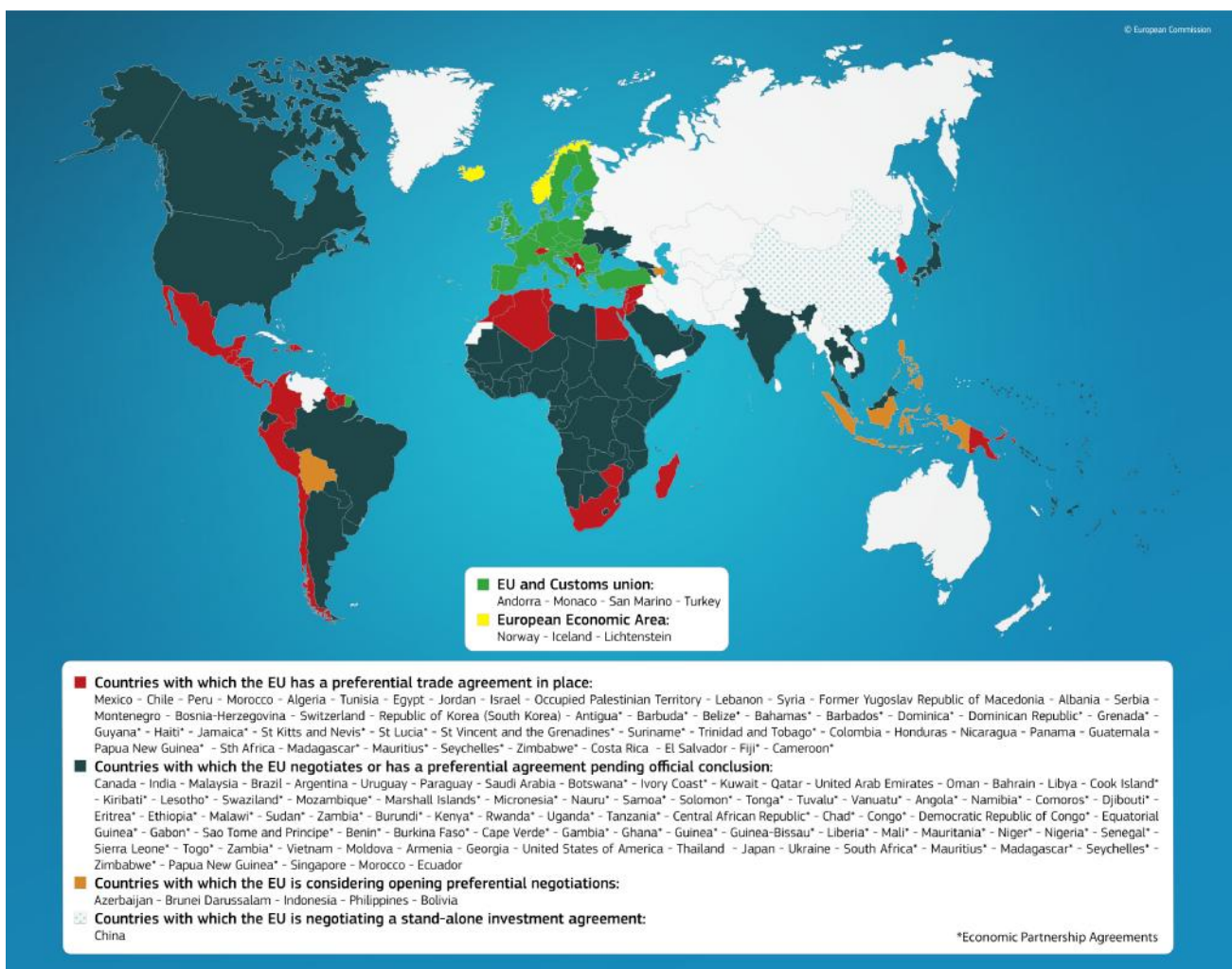
zwei Länder in Lateinamerika (Chile und Mexiko) und Südafrika. Auch in diesen Fällen handelte es sich jedoch um Abkommen, deren Bedeutung eher im politischen als im wirtschaftlichen Bereich liegt.

Mit der Vorlage der Mitteilung „Global Europe“ (2006) wurde die schrittweise Abkehr vom multilateralen Ansatz zugunsten bilateraler oder plurilateraler Verhandlungen eingeleitet. Nach einem zögerlichen Start vervielfachten sich die Verhandlungsrunden der Kommission. Einige Verhandlungen endeten mit dem Inkrafttreten von verhältnismäßig ehrgeizigen Freihandelsabkommen (Südkorea, Kolumbien und Peru), während andere zwar erfolgreich abgeschlossen wurden, die Abkommen aber noch nicht in Kraft getreten sind (Singapur, Kanada).

In der folgenden Karte wird der Stand der laufenden Verhandlungen zusammengefasst, einige Aspekte darin könnten aber täuschen. Die Verhandlungen mit einigen Ländern (Mercosur, Golf-Kooperationsrat – GCC und Indien) wurden de facto ausgesetzt, während jene mit wichtigen Handelspartnern noch weit vom Abschluss entfernt sind (siehe zum Beispiel TTIP).

Abbildung 4:

Europäische Union: Bestehende und in Verhandlung befindliche Abkommen



Quelle: GD Handel (14. November 2014)

Die organisatorischen Bemühungen der Kommission sind lobenswert, wenn man berücksichtigt, wie komplex die neuen Abkommen sind und dass an vielen der jüngeren Verhandlungen Industrieländer beteiligt sind, die über eine sehr diversifizierte Wirtschaft mit ausgeprägten sowohl aktiven als auch passiven Interessen verfügen.²

Die Verhandlungsstrategie der Kommission deckt mit einigen wichtigen Ausnahmen die meisten Weltregionen ab

Die wenigen Ausnahmen sind sowohl durch vorwiegend politische (Russland, Belarus) als auch durch wichtige wirtschaftliche Gründe (China, aber auch Australien und Neuseeland) zu erklären. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass politische Entscheidungen oder Änderungen des internationalen Umfelds zur Einleitung neuer Verhandlungen führen, die in den Strategiedokumenten der Kommission nicht vorgesehen sind. Die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten und Japan wurden nur wenige Monate nach der Mitteilung der Kommission „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ (2011) eingeleitet, in der deren Durchführbarkeit in naher Zukunft ausgeschlossen wurde.

TTIP und das Abkommen mit Japan sind die Bewährungsprobe für die Kommission Juncker

Nicht alle Verhandlungen haben dieselbe politische Bedeutung. Der Erfolg der neuen Handelsstrategie der Union hängt in erster Linie vom Ergebnis der Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten und – in geringerem Maße – mit Japan ab. Die anderen von der Kommission eingeleiteten Verhandlungen sind zwar ebenfalls wichtig, sie haben aber nicht dieselbe Tragweite und politische und wirtschaftliche Bedeutung wie diese beiden Abkommen (siehe Tabelle). Ein mögliches Scheitern der TTIP-Verhandlungen würde eine echte institutionelle Krise verursachen und das gesamte im Vertrag von Lissabon definierte Konzept der gemeinsamen Handelspolitik, die seit über 30 Jahren von der Kommission umgesetzt wird, in Frage stellen.

Abbildung 5:
Mögliche Auswirkungen der Handelsverträge auf BIP, Ausfuhren und Einfuhren

	USA*	Japan	Canada	ASEAN	India	Mercosur	China Investment*	Total	Productivity effect**	Total (incl. productivity effect)	Jobs*** (1000)	South Korea (applied since 1 July 2011)
GDP (%)	0.52	0.34	0.08	0.035	0.03	0.17	0.03	1.2	0.8	2.0		0.075
(€ billion)	65.7	42.9	10.1	4.4	3.8	21.5	3.8	152.2	103.1	255.3		9.5
Total Exports (%)	1.40	1.20	0.69	1.60	0.55	0.65	0.07	6.2			216	1.20
(€ billion)	29.4	25.2	14.6	33.7	11.6	13.7	1.4	129.6			4	25.2
Total Imports (%)	1.35	1.20	0.39	1.40	0.55	0.66	0.06	5.6				1.10
(€ billion)	29.0	25.8	6.0	30.1	11.8	14.2	1.3	118.2				23.6

Source: Based on studies commissioned by DG Trade. Comparisons between different agreements should be done with caution due to different methodologies used. Note: Absolute figures refer to EU GDP and trade figures for 2011.

Andere wichtige Abkommen schließen die Schwellenländer ein, deren rasante Entwicklung für den wirtschaftlichen Aufschwung Europas eine

² Mit der Kommission ist zu klären, ob angesichts der zahlreichen derzeit laufenden Verhandlungen deren wirkliche Mitverfolgung und die ständige und wirksame Überwachung der bereits in Kraft getretenen Abkommen möglich sind.

wichtige Ressource darstellt. Die Kommission hat Verhandlungen mit einigen ASEAN-Ländern³ (Vietnam, Thailand, Malaysia), mit den Mercosurländern und mit Indien (derzeit festgefahren) eingeleitet. China stellt einen Sonderfall dar. Die Verhandlungen über ein bilaterales Investitionsabkommen begannen im Jahr 2014 und kamen ziemlich rasch voran, während die EU über das Angebot Chinas, ein historisches Freihandelsabkommen abzuschließen, Bedenken zu haben scheint.

In der nächsten strategischen Mitteilung der Kommission über den Handel muss daher die hohe Anzahl der laufenden Verhandlungen unbedingt berücksichtigt werden und dafür gesorgt werden, dass sie rasch und erfolgreich abgeschlossen werden. Sowohl wegen der anhaltenden politischen Schwierigkeiten, die sich auf viele dieser Verhandlungen auswirken, als auch wegen der Komplexität der behandelten Themen ist ihr Ergebnis nicht absehbar.

Wie die Erfahrungen mit Mercosur und dem Golf-Kooperationsrat (GCC) gezeigt haben, können Handelsabkommen nicht immer einfach und schnell abgeschlossen werden

2.1 Eine neue Verhandlungsstrategie?

China und andere Länder im asiatisch-pazifischen Raum drängen auf die Einleitung von Handelsabkommen mit der EU

Die Kommission wird in der neuen Mitteilung in erster Linie die laufenden Verhandlungen behandeln müssen, von denen die Zukunft der Handelspolitik der Union in hohem Maße abhängt.

In der letzten Zeit haben viele Länder Interesse an der Einleitung neuer Verhandlungsrunden mit der Europäischen Union bekundet. Für die ausländischen Wirtschaftsteilnehmer ist der Binnenmarkt weiterhin äußerst attraktiv, daher betrachten sie es aus verschiedenen Gründen als vorrangig, in Europa eine starke Handelsbasis zu fördern oder zu schaffen. Besonders Australien und Neuseeland scheinen trotz ihrer starken Marktposition in Asien und in Amerika ihre Präsenz in Europa neu zu überdenken und drängen auf ein Abkommen, das ihnen den Export ihrer Produkte (auf unserem Kontinent vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse) ermöglicht. Es handelt sich nicht um große Mengen, aber der Agrar- und Nahrungsmittelsektor ist sensibel, und die Europäische Union könnte aus solchen Abkommen nur profitieren, wenn es sich um eine kohärente und klare Strategie zur Erschließung und Verstärkung ihrer Präsenz im asiatisch-pazifischen Raum handelt.

Eine weitere Priorität der Kommission ist eine gründliche Bewertung des chinesischen Angebots über die Einleitung umfassender Handelsverhandlungen

Anders verhält es sich mit China. Dieses Land ist wie kein anderes zuvor gleichzeitig eine Chance und eine Herausforderung. Bei der neuen Generation der Handelsabkommen mit den Industrieländern (allen voran TTIP) zeigten sich zahlreiche Verhandlungsprobleme, die vor allem mit der rechtlichen Dimension der Handelsverträge der letzten Generation verbunden sind und nie zuvor behandelt wurden. Etwaige Verhandlungen

³ Die Verhandlungen mit Singapur wurden abgeschlossen, der Ratifizierungsprozess wurde aber wegen der Beschwerde der Kommission gegen den Rat hinsichtlich der Rechtsgrundlage des Vertrags unterbrochen.

mit China könnten sich in Anbetracht der Vitalität und der Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Wirtschaft und ihrer schrittweisen Modernisierung und Internationalisierung als noch komplexer erweisen und noch mehr Unsicherheiten mit sich bringen.

Aus geopolitischen und wirtschaftlichen Gründen zeigte sich China ausgesprochen interessiert an der Einleitung von Verhandlungen mit der Union. Die zunehmende Präsenz der Vereinigten Staaten im pazifischen Raum, die Aushandlung umfassender Abkommen sowohl in Asien (TPP, Trans Pacific Partnership) als auch in der nordwestlichen Welt (TTIP) und die relative Entwicklung neuer Schwellenländer (vor allem in Südostasien), die mit Peking in einem direkten Wettbewerb stehen, hatten deutliche Auswirkungen auf die chinesische Regierung. China wich zwar nicht von seiner traditionellen Politik ab, um den Zugang zu Energiequellen und Rohstoffen sicherzustellen und seine Führungsrolle als Handelsmacht in Asien zu stärken (auch in Bezug auf die zunehmende Bedeutung der „*global value chains*“ (globale Wertschöpfungsketten) in der chinesischen Wirtschaft), es hat sich aber eindeutig für eine Handelsstrategie entschieden, die dem Zugang der Industrieländer und allen voran Europas zum Markt eine weit wichtigere Rolle einräumt als früher. Der Besuch des Präsidenten Xi Jinping im März 2014 sollte hauptsächlich dazu dienen, die Einleitung von Verhandlungen über ein neues Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und China zu fördern.

Als Reaktion auf den Verhandlungsaktivismus der Vereinigten Staaten misst China einem Abkommen mit der EU immer mehr Bedeutung bei

Das Angebot Chinas ist sorgfältig zu prüfen. Die Zeit ist offensichtlich noch nicht reif für ein derart umfassendes Abkommen mit einem Land, dessen Dimensionen, Potenzial und Wachstumsmöglichkeiten enorm sind, es könnte jedoch auch ein Fehler sein, ein derartiges Angebot abzulehnen. Die Union könnte bei den Verhandlungen nämlich eine starke Stellung einnehmen und – wie zuvor mit Japan – einige Vorbedingungen in Bezug auf den Marktzugang und die Beseitigung der schwierigsten nichttarifären Handelshemmnisse festlegen. Andererseits könnte ein bevorzugter Zugang zum chinesischen Markt deutliche komparative Vorteile mit sich bringen, da dadurch die Stellung der europäischen Industrie auf Kosten jener ihrer direkten Wettbewerber gestärkt und zumindest teilweise die Normen und technischen Regelungen Europas eingeführt werden könnten. Der Abschluss eines derartigen Vertrags könnte nur positive Auswirkungen auf die bilateralen politischen Beziehungen mit Peking haben und würde natürlich die politische und wirtschaftliche Position Europas auf dem gesamten asiatischen Kontinent stärken.

„West against the rest“ oder Dreiparteienvereinbarung?

Vereinbarungen wie TTIP und ein etwaiges Freihandelsabkommen mit China sind freilich nicht nur Handelsabkommen. Bezüglich des TTIP-Abkommens wurde von einer „Wirtschafts-NATO“ gesprochen, um auszudrücken, dass der wirtschaftliche Aspekt des Abkommens nur eine und möglicherweise nicht einmal die wichtigste Komponente der laufenden Verhandlungen darstellt. Das Konzept „*West against the rest*“ („Der Westen gegen den Rest der Welt“) ist gefährlich und angesichts der zunehmenden Multipolarisierung der Welt nicht mehr aktuell. Die

Europäische Union könnte aus dem Abkommen mit den Vereinigten Staaten großen Nutzen ziehen, wenn sie nicht dazu gezwungen ist, einen Teil ihrer Unabhängigkeit und ihres Ermessensspielraums aufzugeben.

Andererseits sollte ebenfalls gründlich über eine wirksame regionale Strategie in Asien, aber auch auf anderen Kontinenten nachgedacht und nach Möglichkeit vermieden werden, dass Europa in eine Situation gerät, in der es de facto zum Juniorpartner der Vereinigten Staaten wird und nicht mehr in der Lage ist, eine kohärente, aggressive und moderne Handelsstrategie als Reaktion auf den Aktivismus unserer wichtigsten Partner zu entwickeln.

2.2 Industriepolitik oder Außenpolitik?

Die Handelspolitik kann nicht gleichzeitig außenpolitische und industriepolitische Ziele verfolgen

Durch den Vertrag von Lissabon wurde die gemeinsame Handelspolitik in den Bereich der Außenpolitik der Union gestellt (Artikel 207 AEUV): „Die gemeinsame Handelspolitik wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet“.

Das bedeutet, dass die gemeinsame Handelspolitik nicht von den Richtlinien für das auswärtige Handeln der Union und ihren Grundsätzen gemäß Artikel 3 Absatz 5 des Vertrags über die Europäische Union losgelöst betrachtet werden kann und darf:

5. In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

Die Anwendung von Artikel 3 Absatz 5 EUV auf die gemeinsame Handelspolitik hat jedoch wichtige Auswirkungen, die bei der Festlegung der Wirtschafts- und Handelsziele der Union berücksichtigt werden müssen. Obwohl einige dieser Elemente bereits in frühere Verhandlungen aufgenommen (zum Beispiel: Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik – den sog. AKP-Ländern) oder zumindest berücksichtigt wurden, sollte die neue Mitteilung die Anwendung dieser Grundsätze regeln und ihre kohärente und über die Zeit gleichbleibende Anwendung sicherstellen.

Die Handelspolitik als Kernbestandteil der Strategie Europa 2020

Die gemeinsame Handelspolitik ist aber auch ein unverzichtbarer Pfeiler der Industrie- und Wirtschaftspolitik der Union. In der Mitteilung Europa 2020 werden die außenwirtschaftlichen Beziehungen als möglicher Katalysator für das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa behandelt, und es wird eine bessere Koordinierung der Außen- und Innenpolitik der Union gefordert.

Die Kommission verpflichtet sich in der genannten Mitteilung dazu, die Europäische Union in der Welt wirksamer zu fördern, indem sie aktiv zur

„Gestaltung der künftigen Weltwirtschaftsordnung“ beiträgt und die europäischen Interessen weltweit verteidigt. Die Strategie Europa 2020 verfolgt folgende Ziele:

- indem die externen Aspekte der Innenpolitik der Union (wie Energie, Verkehr, Landwirtschaft sowie Forschung und Entwicklung) gestärkt werden und
- sichergestellt wird, dass der Außenhandel und die internationalen makroökonomischen Strategien wirksamer und besser koordiniert werden.

In der Mitteilung weist die Kommission darauf hin, dass ernsthafte Bemühungen unternommen werden müssen, damit den in der Union hergestellten Dienstleistungen und Waren ein freier und fairer Zugang zum Markt der Schwellenländer gewährt wird, vor allem in jenen Ländern, in denen das Wirtschaftswachstum besonders stark und die Nachfrage hoch ist. Die Kommission muss daher eine aggressivere und entschiedeneren Marktzugangsstrategie entwickeln und Initiativen (wie Fachrunden) fördern, um die nichttarifären Hemmnisse zu beseitigen und die Harmonisierung der technischen Standards sicherzustellen.

Um signifikante Ergebnisse zu erzielen, ist ein besseres Gleichgewicht zwischen den politischen und den wirtschaftlichen Zielen der Handelspolitik notwendig

Dabei handelt es sich um rein wirtschaftliche Ziele. In einem derartigen Kontext ist es wichtig, dass in der neuen Mitteilung das Gleichgewicht zwischen den „politischen“ und den wirtschaftlichen Zielen der Union definiert und erklärt wird, wie diese Ziele umgesetzt werden sollen.

Diese Debatte ist notwendig, um den tatsächlichen Umfang der von der Kommission vorgeschlagenen Strategie zu bewerten und sicherzustellen, dass sie den Grundsätzen der Europäischen Union entspricht, aber auch ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen gerecht wird. Das ist keine einfache Aufgabe. Die Europäische Union teilt sich derzeit in Erzeugerländer und Einfuhrländer, wobei erstere in den Außenhandelsbeziehungen eher eine defensive Haltung vorziehen, während letztere eine liberalere Linie verfolgen. Obwohl es natürlich nicht sinnvoll wäre, veraltete und nicht mehr wettbewerbsfähige Sektoren zu verteidigen, steht außer Frage, dass die handelspolitischen Entscheidungen sich deutlich auf die Wettbewerbsfähigkeit spezifischer Industriesektoren auswirken können, vor allem wenn unsere Handelspartner Verhaltensmuster und Maßnahmen entwickeln, die zu Wettbewerbsverzerrungen und Protektionismus führen.

Die wichtigen ideologischen und strategischen Entscheidungen, die den Vorschlägen der Kommission zugrunde liegen, müssen gründlicher geprüft werden

Die Kommission hat häufig gezeigt, dass sie die Liberalisierung des Dienstleistungssektors (in dem Europa unumstrittener Marktführer ist) auf Kosten der Industriesektoren, die bereits von der Wirtschaftskrise und dem Rückgang der Nachfrage in Europa betroffen sind, vorzieht. Das ist eine legitime Entscheidung, trotzdem sollte sie aber formell sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat diskutiert und bestätigt werden, anstatt bei der Einleitung von Verhandlungen oder bei der Festlegung eines Verhandlungsmandats durch den Rat „stillschweigend“ vorausgesetzt zu werden.

2.3 Die neue Generation von Handelsabkommen

Die Handelsabkommen der neuen Generation sind viel umfassender, aber auch komplexer als die früheren

Früher betrafen die Handelsabkommen die Liberalisierung des Warenhandels durch die Reduzierung oder die Abschaffung von Tarifen und Zollkontingenten. Die neue Generation der Abkommen ist viel komplexer als die frühere und umfasst wichtige Kapitel zu den Bereichen Investitionen und Dienstleistungen.

Die neuen Handelsabkommen betreffen nicht nur Zollschränken, die bei den Industrieländern verhältnismäßig niedrig sind, sondern auch und vor allem technische Standards und Normen (die oft als nichttarifäre Handelshemmnisse im eigentlichen Sinn bezeichnet werden). In diesem Fall ist der Aufwand für den Verhandlungsführer größer, weil er nicht nur mögliche Hindernisse für den Handel beseitigen, sondern auch Mechanismen einführen muss, die eine Harmonisierung der entsprechenden Regeln ermöglichen und so die durch die Verhandlungen erzielten Vorteile ausbauen und dauerhaft halten können.

Die Festlegung der technischen Standards und Normen ist der Kern der modernen Handelsverhandlungen

Die neuen Handelsabkommen umfassen also sensible Sektoren, für die bisher ausschließlich die Union zuständig war, und sie betreffen Angelegenheiten, die in Verbindung mit dem Binnenmarkt stehen und normalerweise als innenpolitisch gelten. In den Fällen, in denen die Europäische Union ihre Standards den Drittländern vorschreibt, erübrigt sich die Frage, da diese de facto gezwungen sind, die europäischen Regeln zu akzeptieren, ohne sie ändern zu können. Eine vollkommen andere Situation ergibt sich bei Verhandlungen mit den entwickelten Industrieländern. Das eklatanteste Beispiel dafür sind die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten (TTIP). Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten waren bezüglich einiger technischer Standards häufig unterschiedlicher Meinung und wandten sich oft an das Streitbeilegungsgremium der WTO, um den Streit zu schlichten.

Die Kommission muss in der Lage sein, die Gefahr zu vermeiden, dass die neuen Abkommen die Unabhängigkeit der Union im Bereich der Rechtsetzung schwächen

Die Kommission hat zwar mehrfach versichert, dass sich ein etwaiges Abkommen mit den Vereinigten Staaten nicht auf die Fähigkeit der Union, selbständig Gesetze zu erlassen, auswirken wird, aber der Mangel an Kohäsion und die politische und wirtschaftliche Anziehungskraft der Vereinigten Staaten könnten den Binnenmarkt theoretisch schwächen. Dieses Element muss mit Sicherheit weiter mit der Kommission geklärt werden und könnte, wenn es nicht ausreichend untersucht wird, Auswirkungen auf die Befugnisse und den Ermessensspielraum des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung haben.

Die Kommission fiel bisher nicht durch eine besonders gute interne Koordinierung auf

Ein weiterer wichtiger Punkt dieser Abkommen der zweiten Generation ist der organisatorische Aspekt. Da es sich um interne Themen handelt, müssen andere Generaldirektionen (GD) der Kommission die Generaldirektion Handel (GD Trade) bei den Verhandlungen unterstützen. In der Vergangenheit war die Koordination zwischen den Generaldirektionen im Bereich Handel nicht ideal, was sich durch die häufigen Meinungsunterschiede zwischen den Generaldirektionen für

Landwirtschaft und für Zoll- oder Industriepolitik zeigte. Die interne Koordination ist daher eine mögliche Achillesferse der Kommission, und es ist wünschenswert, dass die von Präsident Juncker vorgenommene Umstrukturierung zu konkreten Erfolgen führt (Details siehe Abschnitt 3).

Die Organisation der Handelsabkommen muss auch vom Parlament überprüft werden

Auch das Parlament muss die Entwicklung der internationalen Abkommen im Bereich des Handels in Betracht ziehen. Die Rolle des Ausschusses für internationalen Handel (INTA) muss erhalten bleiben, aber es wäre notwendig, einerseits eine intensivere Kooperation mit dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) und andererseits die Rechenschaftspflicht der parlamentarischen Ausschüsse sicherzustellen, die sich mit der Innenpolitik der Union befassen und die früher oder später im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten mit der Umsetzung der abgeschlossenen Abkommen beauftragt werden. Daher muss der Vorschlag für eine verstärkte Zusammenarbeit der parlamentarischen Ausschüsse, den das Kabinett des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments vor einigen Monaten vorgelegt hat, auf jeden Fall begrüßt werden.

3 Der institutionelle Rahmen

Die Kommission spielt bei der Gestaltung der europäischen Handelspolitik nach wie vor eine Schlüsselrolle, hat es dabei aber nicht immer leicht

Die Kommission hat bei der Gestaltung und bei der Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik (GHP) eine Schlüsselrolle. Die Gemeinschaftsexekutive der Union hat angemessene Gesetzgebungsbefugnisse, vertritt die EU bei der WTO und ist mit der Führung sowohl der multilateralen als auch der bilateralen Handelsabkommen beauftragt. Die GD Handel in der Kommission ist für die Handelspolitik der Union zuständig.

Die traditionell technokratische (de facto von der Kommission und dem Rat gemeinsam verwaltete) Handelspolitik der Union wurde auf eine harte Probe gestellt, als der Vertrag von Lissabon in Kraft trat, der nicht nur der Europäischen Union (vor allem im Bereich der direkten Auslandsinvestitionen) neue Kompetenzen zuwies, sondern dem Europäischen Parlament eine mit dem Rat (fast) gleichberechtigte Rolle als Mitgesetzgeber verlieh.

Durch den Vertrag von Lissabon wurden die Befugnisse der Europäischen Union im Bereich Handel deutlich ausgeweitet, indem den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für den Schutz der ausländischen Investitionen und der Dienstleistungen entzogen wurde und das Europäische Parlament eine Hauptrolle bei der Festlegung der Vorgaben und der Ziele der gemeinsamen Handelspolitik erhielt.

Der Bezugsrahmen hat sich jedoch vollkommen geändert. Die Kommission befindet sich trotz der durch den Vertrag von Lissabon neu erhaltenen Befugnisse in einer schwierigen Lage. Die traditionelle Rollenaufteilung zwischen den Mitgliedstaaten, die die politische Abdeckung der Gemeinschaftsexekutive anvertrauten, welche wiederum dieses politische Mandat umsetzte, ist allmählich zurückgegangen.

3.1 Beziehungen zu den Mitgliedstaaten und zum Rat

Die europäische Handelspolitik leidet unter der mangelnden politischen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten

Die Kommission befand sich kürzlich in Schwierigkeiten, weil einige Mitgliedstaaten kaum oder gar keine Bereitschaft zeigten, einige ihrer Initiativen politisch zu unterstützen. Ein Beispiel dafür ist das ACTA-Übereinkommen: es wurde zuerst ausdrücklich gewünscht (oder zumindest von keinem Mitgliedstaat abgelehnt), unter dem Druck der öffentlichen Meinung wurde es dann aber unhaltbar und war plötzlich „unbequem“, daher wird es jetzt von vielen Regierungen, die sich zuvor dafür ausgesprochen hatten, kritisiert.

Ein anderes Beispiel sind die Verhandlungen zum TTIP-Abkommen, bei denen sich erneut zeigte, dass die Kommission gegenüber dem Hyperaktivismus einiger Mitgliedstaaten und der oft radikalen Kritik einiger starker Akteure der Zivilgesellschaft oft verhältnismäßig isoliert dasteht.

Die Kommission hat in mehreren Fällen versucht, die Gesetzgeber zu etwas zu „zwingen“, erzielte aber oft negative Ergebnisse

Die Kommission benötigt die politische Unterstützung der Mitgliedstaaten (vor allem der größeren und einflussreicheren), steht mit ihnen aber auf politisch-institutioneller Ebene im Wettbewerb. Eine „aggressivere“ Strategie der Kommission und eine transparentere und wirksamere Informationspolitik sind notwendige Bedingungen, um die Rolle der Gemeinschaftsexekutive zu stärken und ihr innenpolitisches Gewicht zu erhöhen. Es kam schon mehrmals vor, dass einige Strategien, die vom zuständigen Kommissar energisch verteidigt, aber vom Rat und/oder Parlament nicht unterstützt wurden, zu enttäuschenden Niederlagen der Gemeinschaftsexekutive führten (siehe Reformen der Handelsschutzmaßnahmen der Union unter den Kommissaren Mandelson und De Gucht), die bei dieser Gelegenheit auch einen Teil der Glaubwürdigkeit verlor, die sie bei ihren institutionellen Gesprächspartnern hatte. Eine „mutigere“ Strategie der Kommission müsste daher durch taktische und strategische Maßnahmen unterstützt werden, die vernünftig und politisch sinnvoll sind.

Die Mitgliedstaaten haben die Bedeutung der Handelspolitik zu spät erkannt und wollen jetzt Abhilfe schaffen

Eine derartige Strategie wird aber die Mitgliedstaaten, die trotz des Vertrags von Lissabon immer mehr in die Gestaltung der politischen Maßnahmen und die Entscheidungen der Kommission eingreifen, nicht verunsichern. Viele der Mitgliedstaaten haben die Bedeutung des internationalen Handels sowohl für ihre Außenbeziehungen als auch für ihre innenpolitischen Dynamiken bei weitem unterschätzt und versuchen nun, Abhilfe zu schaffen.

Die Versuche, mit denen verhindert werden soll, dass die Europäische Union und ihre Organe allein über die internationalen Handelsabkommen entscheiden, werden kaum verschleiert. Die Einfügung von Klauseln und Artikeln, die oft in keinem Zusammenhang mit dem jeweiligen Vertrag stehen (z. B. im Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru), damit die Verträge in gemischte Abkommen umgewandelt werden und nationalen Ratifizierungsprozessen unterzogen werden müssen, ist eher die Regel als die Ausnahme. Die Kommission nimmt diese Situation zwar zähneknirschend hin, widersetzte sich ihr aber, als sie kürzlich den Rat vor

dem Europäischen Gerichtshof bezüglich der umstrittenen Eigenheiten des Freihandelsabkommens mit Singapur kritisierte (im Hinblick auf das Kapitel über ausländische Investitionen).

In den nächsten Jahren muss die Kommission daher versuchen, ihre Beziehungen zu den Mitgliedstaaten zu überprüfen und sie nach Möglichkeit mehr an den politischen Entscheidungen zu beteiligen (vor allem wenn sie unbequem und umstritten sind), ohne dabei auf ihre Befugnisse und auf den Grundsatz zu verzichten, dass die gemeinsame Handelspolitik im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union liegt.

Ein wichtiger Punkt ist die Sprache, die die Kommission in ihrer Mitteilung verwendet. Die Übersetzung der wichtigsten Dokumente zur Handelspolitik in alle Amtssprachen könnte zwar kostspielig sein, sie könnte aber auch dazu dienen, die Dokumente auch für jene verständlich zu machen, die nicht fließend Englisch (oder in einigen wenigen Fällen Französisch und Deutsch) sprechen.

3.2 Die Rolle des Parlaments

Das Parlament spielt eine zunehmend wichtige Rolle in der Handelspolitik, es besteht aber noch Spielraum für Verbesserungen

Die Rolle des Europäischen Parlaments wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch die Zuweisung neuer Befugnisse deutlich gestärkt (mit dem Rat fast gleichberechtigter Mitgesetzgeber und Zustimmungsrecht zu internationalen Verträgen).

Im Gegensatz zu den Prognosen zahlreicher Kommentatoren entschied sich das Parlament für eine verantwortungsbewusste Haltung, die eine schrittweise „Demokratisierung“ der europäischen Debatte zum Thema internationaler Handel ermöglichte. Trotz einiger Meinungsverschiedenheiten und vereinzelter Auseinandersetzungen (z. B. im Fall ACTA oder bezüglich der gescheiterten handelspolitischen Schutzinstrumente) unterhielten das Parlament und die Kommission in der Regel gute Beziehungen, die ein wirkliches Vorankommen der gemeinsamen Handelspolitik ermöglichten. Das Bild ist aber nicht so positiv, wie es auf den ersten Blick scheint.

Die Wahlen des Jahres 2014 zeigten den Erfolg euroskeptischer Gruppierungen, deren Ideologie sich der von der Kommission verfolgten Politik des „freien Handels“ oft widersetzt. Dieses Abdriften könnte langfristig die Rolle und das Handeln des Parlaments im Bereich der Handelspolitik beeinflussen, wenn die traditionellen politischen Mächte einige genau definierte Grundsatzpositionen nicht entschlossen verteidigen.

Die Kommission hat ihre Strategie zum Teil an die legitimen Forderungen des Parlaments angepasst

Die Kommission hat verstanden, wie wichtig es ist, in unserem Parlament einen breiten Konsens für die Handelspolitik zu schaffen. Daher fügte sie nicht kommerzielle Verhandlungsaspekte ein (Förderung der Menschenrechte, Schutz der gewerkschaftlichen Rechte, Umweltschutz usw.), die von einigen gemäßigten und/oder reformerischen politischen Kräften, welche die handelspolitischen Maßnahmen der Kommission nicht

notwendigerweise und bedingungslos unterzeichnen würden, nachdrücklich unterstützt werden.

Die Kommission hat daher größtes Interesse daran, die Beziehungen zum Parlament zu pflegen und auszubauen, das kann aber nur auf Kosten der viel sensibleren Beziehungen zum Rat und zu den Mitgliedstaaten erfolgen. Die Suche nach einem dynamischen und funktionalen institutionellen Gleichgewicht ist voraussichtlich eines der Hauptziele der Kommission Juncker.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was das Parlament unternehmen kann, um seine Rolle weiter zu stärken und nicht nur für die Kommission und den Rat, sondern auch und vor allem für die Öffentlichkeit ein glaubwürdiger Ansprechpartner zu werden:

- 1) Die Rolle als gewählter Beobachter der EU-Handelspolitik stärken

Die Debatten unter Ausschluss der Öffentlichkeit zwischen dem Kommissar und dem Generaldirektor für Handel sind zur Regel geworden. Diese Debatten sind zwar wichtig und politisch sehr sensibel, sie müssten aber besser vorbereitet und als breiter angelegte Maßnahmen zur Überwachung und politischen Prüfung in die Tätigkeiten der Kommission aufgenommen werden.

- 2) Die politische Agenda vorgeben, anstatt auf die Vorschläge der Kommission zu reagieren

Obwohl die Kommission im Bereich der Handelspolitik über ein wichtiges Initiativrecht verfügt, sollte das Parlament sich natürlich nicht darauf beschränken, auf die Vorschläge des Exekutivorgans zu antworten, sondern es sollte selbst in der Lage sein, im Vorfeld eine eigene politische Linie vorzugeben, und sich dabei auf die Grundsätze und die wichtigsten Entscheidungen konzentrieren, die sowohl an die Außen- als auch an die Innenpolitik geknüpft sind.

- 3) Die korrekte Umsetzung der EU-Politik überprüfen

Die neue Herausforderung des Parlaments besteht nicht nur in der – medienwirksamen – Überprüfung und eventuell in der Genehmigung der wichtigsten internationalen Abkommen. Sie liegt auch in der demokratischen Prüfung der Umsetzung bereits bestehender Abkommen. Diese Tätigkeit befindet sich noch in einem frühen Entwicklungsstadium und wird voraussichtlich zu einer der Haupttätigkeiten des INTA-Ausschusses. Dazu ist eine besondere Disziplin seiner Mitglieder und eine gründliche Umstrukturierung der bisher verwendeten Arbeitsmethoden notwendig.

- 4) Die Kompetenzen des Parlaments und seine Antizipationsfähigkeit verbessern

Das Parlament hat wichtige organisatorische Anstrengungen unternommen, um die neuen Kompetenzen im Bereich des Handels und die Tätigkeiten der Kommission abzudecken. Das Sekretariat

Das Parlament kann seine Rolle noch deutlich ausbauen und ein echter Bezugsrahmen für die öffentliche Meinung werden

Die Rolle als gewählter Beobachter der EU-Handelspolitik stärken

Die politische Agenda vorgeben, anstatt auf die Vorschläge der Kommission zu reagieren

Die Umsetzung der EU-Politik überprüfen

Die Kompetenzen des Parlaments verbessern

des INTA-Ausschusses wurde in den letzten fünf Jahren mehr als verdoppelt, außerdem wurden die Dienstleistungen für technische Unterstützung, des Juristischen Dienstes und des Wissenschaftlichen Dienstes des Parlaments („EPRS“) gestärkt. Dadurch konnte dieser bekanntermaßen technische und komplexe Sektor gründlicher und intensiver abgedeckt werden.

Trotz dieser bedeutenden Neuorganisation kann das Parlament noch lange nicht auf Augenhöhe mit der Generaldirektion Handel der Kommission und mit den technischen Diensten vor allem der größeren Mitgliedstaaten konkurrieren. Gegenwärtig können die Dienste die wichtigsten Strategien der Handelspolitik abdecken, sie verfügen jedoch auch unter Zuhilfenahme externer Vertragspartner weder über die Mittel noch über die technischen Kompetenzen, um eine detaillierte Abdeckung der Legislativvorschläge und der wichtigen internationalen Abkommen sicherzustellen. Diese Situation, die auch in vielen Mitgliedstaaten vorzufinden ist, sollte bei der Festlegung der Prioritäten des Parlaments im Bereich des Außenhandels ernster genommen werden.

Einige Abhilfemaßnahmen könnten auf einfache Weise umgesetzt werden:

- a) Investitionen in die Spezialisierung der Mitarbeiter und Förderung eines intensiveren Austauschs von (auch vertraulichen) Informationen und bewährten Verfahren zwischen den beteiligten Dienststellen.
- b) Sicherstellung einer „technischen“ Abdeckung aller Vorschläge und Mitteilungen der Kommission und aller Angelegenheiten, die die Union zwar nicht direkt betreffen, die aber trotzdem deutliche Auswirkungen auf die wirtschaftlichen und politischen Interessen der EU haben können.

Weitere Stärkung der Beziehungen zu analogen Stellen der Kommission und der Mitgliedstaaten, nach Möglichkeit durch die Schaffung von „Arbeitsgruppen“, die die Vorschläge der Kommission schon in der Phase der Ausarbeitung und Fertigstellung prüfen.

3.3 Die öffentliche Meinung

Die europäische Handelspolitik wird von einer steigenden Zahl von Unionsbürgerinnen und -bürgern verfolgt

In der Vergangenheit war die Handelspolitik der Europäischen Union von einem sehr technischen Charakter und einer oft wenig transparenten Verhandlungsführung geprägt. Der Großteil der Verhandlungen wurde weder von der Öffentlichkeit noch von den Medien verfolgt. Nur Interessengruppen aus den Bereichen Wirtschaft und Finanzen oder des dritten Sektors (Nichtregierungsorganisationen) schienen an der Gestaltung und an der Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik interessiert. Der Entscheidungsprozess lag somit vollständig in den Händen des Rates, der seine Entscheidungen oft schnell und ohne eine wirkliche Rücksprache mit den nationalen Parlamenten traf, auch wenn diese

wichtige internationale Abkommen ratifizieren mussten.

Die Zukunft der Handelspolitik hängt auch davon ab, inwieweit die europäischen Institutionen in der Lage sind, die Grundzüge des laufenden Prozesses der wirtschaftlichen Integration zu erklären und ihre Anerkennung zu fördern

Der Vertrag von Lissabon hat einige Änderungen bewirkt und die Grundlagen für eine transparentere und demokratische gemeinsame Handelspolitik geschaffen. Die öffentliche Meinung zeigt immer mehr Interesse für die Dynamiken der Globalisierung und für die wichtigen internationalen Abkommen, über die derzeit verhandelt wird. Obwohl die Opposition häufig ideologischen Widerstand leistet und meistens nicht allzu gut informiert ist, hängt die Zukunft der Handelspolitik der Union sicherlich auch davon ab, inwieweit die europäischen Institutionen in der Lage sind, die Grundzüge des laufenden Prozesses der wirtschaftlichen Integration zu erklären und ihre Anerkennung zu fördern. Der Einsatz der neuen Technologien und der sogenannten sozialen Medien hat nie dagewesene Möglichkeiten für die Verbreitung von Informationen geschaffen und für die Zivilgesellschaft neue Orte der Begegnung eingeführt, die bereits bewiesen haben, dass sie in der Lage sind, den Entscheidungsprozess im Handelsrecht zu beeinflussen (siehe ACTA).

Die Kommunikation der Kommission wurde verbessert, weist aber noch immer Mängel auf

Die Kommission hat die Bedeutung der Lage sehr wohl verstanden und sich gegenüber der Zivilgesellschaft etwas geöffnet, indem sie sich um eine breitere Zustimmung für ihre Initiativen bemüht und einen direkten Kontakt zur Öffentlichkeit sucht, anstatt die Vermittlung über die nationalen Regierungen zu nutzen. Die Qualität und die Menge der auf der Webseite der Kommission verfügbaren Informationen wurde ebenso wie die (vorher sehr defizitäre) Kommunikation deutlich verbessert. Diese Bemühungen sind zwar beachtlich, aber bei weitem nicht ausreichend.

Die Mitgliedstaaten machen sich die Führungsrolle der Union im Handel oft unrechtmäßig zu eigen

Die Gemeinschaftsexekutive bekommt die Geringschätzung der Öffentlichkeit häufig (und nicht immer zu Recht) zu spüren und wird durch die doch viel wirkungsvollere Kommunikationsfähigkeit der Mitgliedstaaten oft widerlegt, wenn nicht sogar entkräftet. Diese an sich unannehmbare Situation wirkt sich sowohl auf Europa als auch auf die Drittländer negativ aus. Wie auch in anderen Zuständigkeitsbereichen der Union wird die Rolle der Europäischen Union in vielen Mitgliedstaaten oft heruntergespielt, wenn es darum geht, einen oder mehrere Erfolge zu feiern, während sie übermäßig betont wird, wenn die gewünschten Ergebnisse aus unterschiedlichsten Gründen nicht erreicht werden oder wenn interne Kritik laut wird, auch wenn die Mitgliedstaaten zuvor die Einführung von bestimmten legislativen oder nichtlegislativen Vorschlägen unterstützt oder sogar gefordert haben.

Die fehlende Klarheit bezüglich der Rollenverteilung hat nicht nur innerhalb der Union, sondern auch für die externen Partner negative Auswirkungen

Diese Situation erschwert nicht nur das Verständnis der Unionsbürgerinnen und -bürger für die wirklichen Zuständigkeiten innerhalb der Union, sondern hat auch erhebliche negative Auswirkungen auf das Bild Europas im Ausland. Der Aktivismus einiger Staats- und Regierungschefs, die gegenüber externen Partnern der Union einseitige Verpflichtungen eingehen, um bestimmte Ergebnisse zu erzielen (wie zum Beispiel im Hinblick auf den Marktwirtschaftsstatus Chinas oder die Einleitung von Handelsverhandlungen mit Drittländern), ist zwar verständlich, in vielen

Fällen schadet er aber der Rolle und dem Bild der Europäischen Union in der Welt. Viele ausländische Ansprechpartner zeigen sich verwirrt über die Unfähigkeit der Union, mit einer Stimme zu sprechen, und über die zahlreichen oft widersprüchlichen Botschaften, die täglich vermittelt werden. Die Kommission ist jedoch zu schwach und zu sehr von den Mitgliedstaaten abhängig, um diesen inakzeptablen Zustand wirklich bekämpfen zu können.

Die Stellung des Rates ist aus den genannten Gründen viel undurchsichtiger. Der Rat als einheitliches Organ scheint nicht bereit, auf die Wünsche und die Sehnsüchte der Öffentlichkeit einzugehen, und lässt den nationalen Regierungen großen Spielraum. Auf nationaler Ebene ist die Qualität der Debatten auch im Parlament oft unangemessen und unsystematisch und wird oft von innenpolitischen Angelegenheiten oder lokalen Interessen beeinflusst.

Das Parlament hat die Transparenz und die Zugänglichkeit in den Mittelpunkt seiner Tätigkeiten gestellt

Das Europäische Parlament hat einiges darangesetzt, der Öffentlichkeit klare und überzeugende Antworten bieten zu können. Auf der Webseite des Parlaments besteht die Möglichkeit, die Tätigkeiten der Institution im Detail mitzuverfolgen, und es steht in ständigem und oft sehr fruchtbarem Kontakt mit der Zivilgesellschaft. In der letzten Legislaturperiode investierte der INTA-Ausschuss unter dem Vorsitzenden Vital Moreira erhebliche Ressourcen in die Kommunikation. Er machte beispielsweise die sogenannten Workshops auch für Bürgerinnen und Bürger zugänglich, die sich so erstmals aktiv an den parlamentarischen Arbeiten beteiligen durften, bei denen oft auch der Handelskommissar und hochrangige Akademiker anwesend waren.

Die eigentliche Herausforderung des Parlaments besteht darin, einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern herzustellen, sie zuversichtlich zu stimmen und dafür zu sorgen, dass ihre legitimen Wünsche nicht in Vergessenheit geraten

Das Parlament sollte daher weiter investieren, um sein Image und die Kommunikation zu verbessern, und seine Tätigkeiten noch transparenter und für ein noch breiteres Publikum zugänglich machen. Neben den genannten Workshops könnte man hochrangige internationale Konferenzen organisieren und noch mehr technisch-informative Veröffentlichungen im Internet zur Verfügung stellen. Des Weiteren wäre es sehr wichtig, die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten mehr an den Arbeiten zu beteiligen. Sie spielen im Handel zwar nur eine begrenzte Rolle, könnten aber eine Brückenfunktion zwischen den Institutionen in Brüssel und ihren Bürgern wahrnehmen. Außerdem sollten neutrale Umfragen organisiert werden, um die Meinung und die Orientierung der Öffentlichkeit zu diesem Thema (unabhängig von den von der Kommission geförderten Umfragen) zu ermitteln. Um Erfolg zu haben, müsste das Parlament den Bürgern also mehr Zutritt zu seinen Räumlichkeiten verschaffen bzw. Brüssel verlassen und auf die Bürger zugehen, um sich eine Stellung als wichtigster Ansprechpartner und Hüter der Handelspolitik in Europa zu erobern. Sollte das Parlament in der Lage sein, dieses wichtige Ziel zu erreichen, wird seine Rolle und sein Einfluss auf die Handelspolitik der Union deutlich zunehmen.

Das Parlament darf jedoch nicht übermäßig von den Launen und Forderungen von Gruppen der Zivilgesellschaft abhängen, die nur

Im Zeitalter des Internets darf die Union sich nicht durch Interessengruppen manipulieren lassen, die zwar gut organisiert sind, aber nur Minderheiten vertreten

Minderheiten vertreten. Die einzige demokratische Instanz Europas sollte ihre Rolle als Vertreter und Hüter der Wünsche der Europäer stärken, da es im Gegensatz zu anderen nicht demokratisch gewählten Organisationen sein Mandat direkt von den Bürgern erhalten hat. Die Voraussetzungen zum Erreichen dieses wichtigen Zieles sind Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit.

3.4 Prüfung der Handelsabkommen und der Legislativvorschläge der Kommission

Eine glaubwürdige Handelspolitik muss über eine solide und gemeinsame technische Grundlage verfügen

Derzeit bereitet die Kommission eine Folgenabschätzung zu den neuen Legislativvorschlägen vor, die sie dem Rat und dem Parlament vorlegen möchte. Dabei handelt es sich jedoch selten um detaillierte und analytische Dokumente. Es entsteht eher der Eindruck, sie sollen einem eigenen Vorteil dienen und die von der Kommission vertretenen Ansichten bestätigen. Das Verfahren der Folgenabschätzungen wird zwar auf Ebene des Generalsekretariats zentral definiert und ist sicher eine Verbesserung der früheren Verfahren, trotzdem ist es lückenhaft und müsste überarbeitet und verbessert werden.

Bei internationalen Abkommen beauftragt die Kommission externe Auftragnehmer (oft Zusammenschlüsse aus Hochschulen), die eine Nachhaltigkeitsprüfung („Sustainability Impact Assessment“) ausarbeiten sollen. Diese Studien sind oft komplex und sehr ausführlich und liefern einige wichtige Hinweise zu den erwarteten Auswirkungen eines internationalen Abkommens, sie beruhen aber eindeutig auf Kriterien und mathematischen Formeln, die trotzdem ungenau bleiben und von den politischen und wirtschaftlichen Ereignissen nach der Fertigstellung der Studie abhängen.

Zur Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen der Handelsliberalisierung ist eine Ex-Post-Folgenanalyse notwendig

Die Kommission hat lange keine Ex-post-Analysen zu den Auswirkungen vorgelegt. Diese Vorgehensweise wurde vor Kurzem geändert, weil sonst die tatsächlichen Auswirkungen der von der Union unterzeichneten internationalen Abkommen mit Drittländern nicht ermittelt und nicht geprüft werden konnte, ob die in den Ex-ante-Studien vorausgesagten Schätzungen hinreichend genau waren. Der kürzlich gefasste Beschluss, die Auswirkungen der Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile zu überprüfen, ist also positiv zu bewerten und sollte für alle von der Union geschlossenen Abkommen zur Regel werden.⁴

Die Kommission könnte jedoch darüber hinausgehen und die Schaffung einer Art akademischen Plattform in Betracht ziehen. Diese Plattform sollte von dem von der Kommission ausgewählten Auftragnehmer und der

⁴ Der Rechnungshof kritisierte kürzlich die Vorgehensweise der Kommission und stellte fest, dass die Präferenzabkommen der Union nicht immer auf ideale Art und Weise überwacht werden. Er schlug verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten vor, die von der Kommission zum Teil berücksichtigt wurden.

Gemeinschaftsexekutive selbst geleitet werden, der Debatte und dem Dialog mit anderen Experten und Angehörigen akademischer Kreise jedoch ständig offen gegenüberstehen, wenn diese sich daran beteiligen möchten. Eine solche akademische Plattform könnte nicht nur die akademische Debatte zur Handelspolitik wiederbeleben, sondern auch dazu beitragen, die Handelspolitik der Union zu verbessern und weniger willkürlich zu machen.

Von einer statischen zu einer dynamischen und gemeinsamen Folgenanalyse

Die Analyse sollte außerdem nicht statisch sein (also die Situation zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Studie beschreiben), sondern dynamisch. Sie sollte also angepasst werden können, wenn sich die Eckwerte durch spätere und nicht vorhersehbare Entwicklungen ändern. Eine entsprechende Analyse sollte auch während der Verhandlungen und zum Zeitpunkt der Abstimmung des Legislativvorschlags oder des Vertrags zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang wäre eine Art interinstitutionelle Zusammenarbeit nicht nur sinnvoll, sondern sogar für den Erfolg der Initiative notwendig.⁵

Die Folgenanalyse muss auch die „internen“ Aspekte der Handelspolitik bewerten und wenn möglich eine Korrektur ermöglichen

Ein wichtiges Element dieser Analyse wären die Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft, und zwar nicht nur auf Ebene der gesamten Union, sondern auch auf Ebene der Sektoren und der einzelnen Mitgliedstaaten, wobei etwaige durch das betreffende Abkommen benachteiligte Sektoren und Kategorien von Arbeitnehmern herausgestellt werden sollen.⁶

Schlussfolgerungen

Die Europäische Union muss ihre Handelspolitik überarbeiten, um mit ihren Partnern Schritt halten zu können

Die Europäische Union wird in den nächsten Jahren ihre Handelsstrategie überarbeiten müssen. Wegen der verhältnismäßig schlechten Wirtschaftslage der Union und des Entstehens neuer Wirtschaftsmächte ist eine intensivere wirtschaftliche und indirekt auch politische Integration notwendig.

Die Krise der von der WTO verfolgten multilateralen Methode bahnte den Weg für eine beachtliche Zahl von bilateralen und plurilateralen Verhandlungen. Nach einem zögerlichen Start schlug die Europäische

⁵ Die Kommission behandelte dieses Problem kürzlich, indem sie einige der in diesem Kapitel beschriebenen Verzerrungen zu korrigieren versuchte, die Reform ist aber noch nicht in Kraft getreten.

⁶ Ein neues Handelsabkommen sollte – wenn die Verhandlungen gut laufen – für beide Vertragspartner Vorteile erbringen. Diese Abkommen könnten jedoch negative Auswirkungen für einige Kategorien von Arbeitnehmern, für bestimmte Wirtschaftsbranchen oder für bestimmte Gegenden der Union haben. Meistens handelt es sich um weniger qualifizierte Arbeitnehmer, Frauen und weniger wettbewerbsfähige Sektoren der Industrie. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bietet die Union nur begrenzte finanzielle Unterstützung (die strikten Vorschriften unterliegt) im Rahmen des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (der kürzlich auf die Opfer der Wirtschaftskrise ausgedehnt wurde). Eine derartige Analyse könnte, wenn sie politisch angemessen unterstützt wird, einerseits die schlimmsten Wettbewerbsverzerrungen der ansonsten positiven Handelsliberalisierung korrigieren, andererseits könnte sie auch für eine stärkere Unterstützung durch die Öffentlichkeit sorgen (die oft die Risiken des Inkrafttretens neuer Handelsverträge fürchtet).

Union entschlossen den Weg der bilateralen Verhandlungen nicht nur mit ihren traditionellen Partnern, sondern auch und vor allem mit Industrie- und Schwellenländern ein. Trotz der zahlreichen laufenden Verhandlungen besteht kein Zweifel daran, dass der Erfolg der Kommission Juncker wesentlich von der Fähigkeit abhängt, ein zufriedenstellendes Abkommen mit den Vereinigten Staaten und mit Japan abzuschließen.

Die Umsetzung der Handelsabkommen ist die neue Priorität der Kommission.

Priorität der gemeinsamen Handelspolitik ist nicht mehr die Eröffnung neuer Verhandlungsrunden, sondern der Abschluss und die Umsetzung der bereits laufenden Verhandlungen. Ein erheblicher Teil der Ressourcen der GD Handel muss der Überwachung der Freihandelsabkommen gewidmet werden, um zu vermeiden, dass unsere Handelspartner trotz der abgeschlossenen Abkommen neue nichttarifäre Handelshemmnisse einführen. Die Kommission muss jedoch überzeugende Antworten bezüglich des Antrags Chinas auf die Einleitung eines Freihandelsabkommens finden, das im Hinblick auf die Bedeutung und den sensiblen politischen Charakter dem TTIP-Abkommen in nichts nachsteht. Bei einer derartigen Entscheidung sind nicht nur die aktuellen Handelsströme und die Bedürfnisse der Union zur Erschließung der Märkte der Schwellenländer zu berücksichtigen, sondern die Position der Union in bereits gesättigten Märkten wie jenem der Vereinigten Staaten muss gestärkt werden. Aus politischer Sicht muss entschieden werden, ob die Union sich noch enger an Washington binden möchte (indem die sogenannte „Wirtschafts-NATO“ geschaffen wird) oder ob sie skrupelloser vorgehen und versuchen sollte, gegenüber unseren direkten Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen.

Die durch den Vertrag von Lissabon zugewiesenen institutionellen Zuständigkeiten müssen besser geklärt werden

Dazu ist es jedoch notwendig, unverzüglich auf Unionsebene und für die einzelnen Mitgliedstaaten die institutionellen Zuständigkeiten zu klären, die durch den Vertrag von Lissabon festgelegt wurden. Die Kommission muss das empfindliche Gleichgewicht zwischen ihren Bestrebungen nach Unabhängigkeit, den nicht immer gerechtfertigten Forderungen der Mitgliedstaaten und die zunehmende politische Bedeutung des Europäischen Parlaments sicherstellen. Aufgrund der fehlenden politischen Unterstützung und der oft ideologischen Feindseligkeit eines Teils der Öffentlichkeit wird dies für die Kommission nicht einfach werden. In dieser Hinsicht muss in eine wirksamere und allgemeine Kommunikationspolitik investiert werden, die ein besseres Verständnis der Handelsangelegenheiten und eine kräftigere politische und institutionelle Unterstützung ermöglicht.

Das Parlament muss seine Tätigkeiten zur Demokratisierung der Handelspolitik fortsetzen und für die europäische Öffentlichkeit zum bevorzugten Ansprechpartner werden

Das Parlament muss im vor uns liegenden Zeitraum mit Sicherheit seine Rolle als Überprüfer und Bewerter der Maßnahmen und Initiativen der Union im Bereich des Außenhandels stärken. Es muss nicht nur in der Lage sein, schnell und wirksam auf die Forderungen der Kommission zu reagieren, sondern es muss auch und vor allem das Herz einer neuen, demokratischeren und transparenteren Handelspolitik werden. Für unsere Institution liegt die eigentliche Herausforderung darin, sich auf Unionsebene als einzige und wirkliche demokratische Instanz im Bereich

des Außenhandels Anerkennung zu verschaffen und das Vertrauen der Unionsbürgerinnen und -bürger in das Mandat zu gewinnen, das diese ihren Abgeordneten erteilt haben.

Bibliographie

- Roberto Bendini, [The European Union's trade policy, five years after the Lisbon Treaty](#) (2014)
- Roberto Bendini, Marika Armanovica, [The role of the EP in shaping the EU's trade policy after the entry into force of the Treaty of Lisbon](#) (2014)
- Roberto Bendini, [EU and US trade policy and its global Implications \(TPP, TTIP and China\)](#) (2014)
- Jean-Claude Juncker, Political Guidelines for the next European Commission (Strasburgo 22 ottobre 2014)
- Stephen Woolcock, The impact of mega regional agreements on international investment rules and norms (2015)
- European Commission, Singapore: The Commission to Request a Court of Justice Opinion on the trade deal (2014)
- European Commission, Concept Paper, Investment in TTIP and beyond – the path for reform. Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court (2014)
- European Court of Auditors, [Are preferential trade arrangements appropriately managed?](#) (Special report, 2014)
- European Commission, Replies of the Commission to the special report of the European Court of Auditors "are preferential trade arrangements appropriately managed?" (2014)
- European Commission, "How trade policy and regional trade agreements support and strengthen EU economic performance" (2015)
- Youri Devuyst, The European Parliament and International Trade Agreement, practice after the Lisbon Treaty (21013)
- Copenhagen economics, Ex-post assessment of six EU free trade agreements an econometric assessment of their impact on trade, February 2011
- WTO, World Trade Report 2013
- OECD, WTO, UNCTAD, Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs (6 August 2013)
- Cecilia Malmström, The Future of Trade and the Retail Sector (speech) - 5 March 2015.
- Christina Eckes, How the European Parliament's Participation in International Relations Affects the Deep Tissue of the EU's Power Structures (2014)
- Laura Richardson, The post-Lisbon Role of the European Parliament in the EU's Common Commercial Policy: Implications for Bilateral Trade Negotiations (College of Europe, 2012)
- The future of EU trade policy, A Vox EU debate moderated by Richard Baldwin (2012)

Anhang: Stand der Freihandelsabkommen der EU

Umgesetzt	Gegenstand von Verhandlungen	Zur Diskussion stehend
Nachbarschaftsländer		
Georgien	Marokko*	Ägypten*
Republik Moldau	Israel*	Jordanien*
Ukraine (abgeschlossen)	Golf-Kooperationsrat	Tunesien*
Albanien		Libyen
Bosnien-Herzegowina		
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien		
Montenegro		
Serbien		
Schweiz		
Algerien		
Libanon		
Palästina		
* – Erweiterung bereits bestehender Handelsvorzugsabkommen		
Nord- und Südamerika		
Kanada (abgeschlossen)	USA (TTIP)	Bolivien
Chile	MERCOSUR ⁷	
Zentralamerika ⁸		
Kolumbien		
Mexiko		
Peru		
Ecuador (abgeschlossen)		
Asien		
Republik Korea	China (Investitionsabkommen)	
Singapur (abgeschlossen)	Myanmar/Birma	
	Indien	
	Japan	
	Malaysia	
	Vietnam	
	Thailand	

⁷ Die Region Mercosur umfasst Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela.

⁸ Die Region Zentralamerika umfasst Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama.

AKP-Regionen

Region Westafrika (ECOWAS) (abgeschlossen) ⁹	
Madagaskar, Mauritius, Seychellen und Simbabwe – IWPA (abgeschlossen)	Östliches und Südliches Afrika ¹⁰
Kamerun (abgeschlossen)	Zentralafrikanische Region ¹¹
Ostafrikanische Gemeinschaft (abgeschlossen) ¹²	
Entwicklungsgemein- schaft des Südlichen Afrika (abgeschlossen) ¹³	
FORUM DER KARIBISCHEN AKP- STAATEN (CARIFORUM)	
Papua-Neuguinea	Pazifik-Gruppe ¹⁴
Fidschi	

Quelle: Poldep und Europäische Kommission

⁹ Die Region Westafrika umfasst Mauretanien und 15 Mitglieder der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS): Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

¹⁰ Die Region des Östlichen und Südlichen Afrika ist sehr vielfältig. Sie umfasst Länder am Horn von Afrika (Äthiopien, Dschibuti, Eritrea und Sudan), Länder im südlichen Afrika (Malawi, Sambia und Simbabwe) sowie mehrere Inselstaaten im Indischen Ozean (die Komoren, Madagaskar, Mauritius und die Seychellen). Bei allen Ländern handelt es sich um COMESA-Mitgliedstaaten.

¹¹ Die Zentralafrikanische Region umfasst Äquatorialguinea, die Demokratische Republik Kongo, Gabun, Kongo, São Tomé und Príncipe, Tschad und die Zentralafrikanische Republik. Kamerun hat bereits eine gesonderte Vereinbarung unterzeichnet.

¹² Die Ostafrikanische Gemeinschaft umfasst Burundi, Ruanda, Tansania, Uganda (gehören alle zu den am wenigsten entwickelten Ländern, LDC) und Kenia (zählt nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern (Nicht-LDC)).

¹³ Die WPA-Gruppe der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) umfasst Angola, Botsuana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika und Swasiland.

¹⁴ Bei den Ländern der Pazifik-Gruppe, mit denen WPA verhandelt werden, handelt es sich um 12 Inselstaaten im Pazifik: Cookinseln, Kiribati, Marshallinseln, Mikronesien, Nauru, Niue, Palau, Salomonen, Samoa, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu und Vanuatu. Papua-Neuguinea und Fidschi haben bereits ein WPA unterzeichnet.