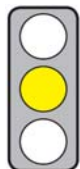


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Eine neue Strategie für den Außenhandel und für Auslandsinvestitionen soll mehr Wachstum und Arbeitsplätze schaffen.

Betroffene: Unternehmen, Verbraucher, Arbeitnehmer.



Pro: Der Handel mit Drittstaaten soll, insbesondere durch den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, liberalisiert werden, Auslandsinvestitionen sollen erleichtert werden.

Contra: Die Kommission verfolgt vornehmlich das Ziel, neue Absatzmärkte für europäische Unternehmen zu erschließen. Sie ignoriert die Vorteile höherer und günstigerer Importe. Durch Exportüberschüsse entstehen zudem auf Dauer keine zusätzlichen Arbeitsplätze.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 612 vom 9. November 2010: **Handel, Wachstum und Weltgeschehen – Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will mit einer neuen EU-Strategie für Außenhandel und Auslandsinvestitionen bis 2015 das Wirtschaftswachstum fördern, die Kaufkraft der Verbraucher erhöhen und Arbeitsplätze schaffen. Diese Strategie soll „Kernbestandteil der Außendimension der Strategie Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] für nachhaltiges Wachstum und mehr Beschäftigung sein (S. 5).
- In einer zunehmenden Liberalisierung des Handels und der Investitionstätigkeit durch freien Marktzugang in Drittländern sieht die Kommission folgende Vorteile:
 - Wirtschaftswachstum
 - Die Kommission erwartet bis 2020 eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU um 1%, wenn bis dahin die Doha-Runde im Rahmen der WTO und laufende bilaterale Verhandlungen mit Handelspartnern der EU abgeschlossen werden.
 - Handel steigert das Wachstum in der EU, weil er „Effizienz und (...) Innovationsleistung fördert“ und die Auslandsnachfrage nach Waren und Dienstleistungen aus der EU erhöht (S. 2). Die EU soll „die Möglichkeiten höherer Wachstumsraten im Ausland, insbesondere in Ost- und Südasiens“ nutzen (S. 3).
 - „Auslandsinvestitionsfähigkeit“ befähigt Unternehmen „global zu wachsen“ (S. 2).
 - Verbrauchervorteile
 - Durch ein breiteres Angebot an Waren und Dienstleistungen aus Drittstaaten soll der europäische Verbraucher im Durchschnitt 600 Euro jährlich einsparen können.
 - Arbeitsmarkt
 - „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ in der EU und im Ausland sollen durch mehr Handel und Auslandsinvestitionen europäischer Unternehmen „daheim und im Ausland“ entstehen. Die Kommission schätzt, dass mehr als 36 Mio. Arbeitsplätze in der EU direkt oder indirekt vom Handel abhängen (S. 3).
- Die Kommission weist darauf hin, dass die Vorteile des Handels häufig nur unter der Voraussetzung genutzt werden können, dass strukturelle Reformen durchgeführt werden (vgl. Begleitdokument SEC(2010) 1269, S. 8).
- Handelspolitik soll grundsätzlich auf „umweltgerechtes Wachstum“ und „Erreichung der Klimaziele“ ausgerichtet werden. Dabei ist die „nachhaltige, ungestörte Versorgung“ der europäischen Wirtschaft mit Rohstoffen und Energie sicherzustellen (S. 10).

► Anpassungskosten

- Handelsliberalisierung führt zu einer „Verlagerung von Ressourcen in die leistungsfähigsten Wirtschaftszweige“. Dadurch können an anderer Stelle Arbeitsplätze verloren gehen (S. 5, 9).
- Die Anpassung erleichtern sollen
 - einzelstaatliche und europäische „Strategien für Sozial- und Arbeitsmarktpolitik“ sowie
 - „der Ausbau und die Vereinfachung“ des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) (S. 9).

► **Öffnung der Auslandsmärkte und Abbau von Regulierungsbarrieren**

- Besonders wichtig ist der Kommission eine stärkere Öffnung der Auslandsmärkte für Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Auftragswesen (S. 4, 6 f.).
- Die Kommission will den Zugang europäischer Unternehmen zum öffentlichen Auftragswesen in Industrie- und großen Schwellenländern erweitern
 - durch einen für 2011 geplanten Legislativvorschlag, mit dem ein Öffnungsgrad der Auftragsmärkte in Drittländern erreicht werden soll, der dem in der EU entspricht (S. 19),
 - durch Betonung dieser Frage bei bilateralen Verhandlungen und bei den Verhandlungen zum WTO-Übereinkommen über das öffentliche Auftragswesen (Government Procurement Agreement – GPA, (S. 7).
- Regulierungsbarrieren („nicht-tarifäre Handelshemmnisse“) im internationalen Handel und für Auslandsinvestitionen stellen ein wesentliches Problem dar (S. 7). Die Entwicklung internationaler Normen und Prüf- und Zertifizierungspraktiken sowie deren Akzeptanz sollen daher gefördert werden, bevor sich nationale Standards durchsetzen (S. 4). Dies soll unter anderem durch bessere Regulierungszusammenarbeit mit Drittstaaten geschehen (S. 8).

► **Auslandsinvestitionspolitik**

- Die Kommission strebt für Direktinvestitionen europäischer Unternehmen in Drittstaaten eine „umfassende europäische Auslandsinvestitionspolitik“ an, die „den Bedürfnissen der Investoren aus allen Mitgliedstaaten besser gerecht wird“ (S. 6).
- Insbesondere will sie
 - festgelegte Standards für die Investitionsliberalisierung und den Investitionsschutz bei laufenden und künftigen Verhandlungen mit Drittländern berücksichtigen und dafür zunächst die Verhandlungsrichtlinien für die Verhandlungen mit Kanada, Singapur und Indien ändern (S. 6);
 - den Abschluss eigenständiger Investitionsabkommen z. B. mit China prüfen (S. 6, 19).
- Die Kommission möchte die Erörterungen mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament über eine neue Auslandsinvestitionspolitik 2011 abschließen (S. 20). Sie hat dazu die Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“ veröffentlicht [KOM(2010) 343].

► **WTO-Verhandlungen und bilaterale Handelsabkommen**

- Die WTO-Verhandlungen zur Welthandelsliberalisierung im Rahmen der Doha-Runde will die Kommission bis Ende 2011 abschließen. Der Welthandel könnte dadurch laut einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie um über 300 Milliarden Euro pro Jahr zunehmen (S. 11).
- Bilaterale Freihandelsabkommen sollen weiter ausgebaut werden. Verhandlungen laufen derzeit mit Indien, Kanada, Singapur und den Golfstaaten. Mit der Mercosur-Region (Südamerika) sind Verhandlungen wieder aufgenommen worden. Mit den Asean-Ländern (Südostasien) sollen Verhandlungen begonnen werden (S. 12).
- Mit „strategischen Partnern“, insbesondere die USA, China, Japan und Russland, strebt die Kommission vertiefte Handels- und Investitionsbeziehungen an. Diese Länder haben strategische Bedeutung „wegen der wirtschaftlichen Größe und des wirtschaftlichen Gewichts (...) sowie ihres Einflusses auf die Weltwirtschaft“ (S. 13).
Gemeinsam mit den USA und Japan sollen insbesondere nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden, primär durch Regulierungszusammenarbeit (S. 5).

► **Allgemeines Präferenzsystem**

- Die Kommission will 2011 das Allgemeine Präferenzsystem der EU für Entwicklungsländer (APS) reformieren. Das APS gewährt Entwicklungsländern bei Exporten in die EU Zollvorteile.
- Insbesondere will sie „Vorteile stärker auf die bedürftigsten Länder“ konzentrieren und dabei Anreize setzen, dass Menschenrechte geachtet, arbeitsrechtliche Normen eingehalten und Umweltschutz praktiziert werden (S. 9, 18).

► **Schutz geistigen Eigentums**

- Die Kommission plant die Überarbeitung der Strategie zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums in Drittländern und der Zollvorschriften zur Durchsetzung dieser Rechte (S. 20).
- Freihandelsabkommen sollen Schutzklauseln enthalten, die ein mit dem Schutz in der EU vergleichbares Niveau haben. Mit dem internationalen Handelsabkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) soll ein Katalog „bewährter Verfahren“ aufgestellt werden, um Verstöße gegen Rechte des geistigen Eigentums zu ahnden (S. 16 f.).

Politischer Kontext

Die Mitteilung ist mit zwei Begleitdokumenten erschienen: einem Bericht über Fortschritte, die in den letzten Jahren durch Handelsliberalisierung erzielt wurden [„Progress achieved on the Global Europe strategy 2006-2010“, [SEC\(2010\) 1268](#)], und einem Arbeitspapier zum Handel als Instrument für mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätze [“Trade as a driver of prosperity“, [SEC\(2010\) 1269](#)]. Eine öffentliche Konsultation zur Thematik

wurde vom 2. Juni bis 6. August 2010 durchgeführt. Die Kommission hat die eingegangenen Beiträge in einem [Abschlussbericht](#) zusammengefasst.

Der Europäische Rat hat in seinen [Schlussfolgerungen](#) vom 16. September 2010 gefordert, „konkrete Maßnahmen (zu) ergreifen, um für den Abschluss ambitionierter Freihandelsabkommen zu sorgen, einen erweiterten Marktzugang für europäische Unternehmen zu gewährleisten und die Zusammenarbeit im Regulierungsbereich mit den wichtigsten Handelspartnern zu vertiefen“ (Rn. 4).

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Handel

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Abbau von Handelshemmnissen verspricht Vorteile für Unternehmen und Verbraucher. Exportorientierte Unternehmen profitieren von größeren Absatzmärkten und günstigeren Vorleistungen (mehr als zwei Drittel aller Importe in die EU sind Zwischenprodukte). Verbraucher profitieren von günstigeren Konsumgütern und einer breiteren Produktpalette. Auch erhöht internationaler Wettbewerb den Innovations- und Effizienzdruck der inländischen Unternehmen. Ursächlich für die mit einer Handelsliberalisierung einhergehenden Vorteile sind folglich sowohl zunehmende Exporte als auch steigende Importe. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, eine ausgewogene Handelspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, sowohl Exporte als auch Importe zu erleichtern.

Die neue Handelsstrategie der Kommission ist einseitig auf die Erschließung neuer Absatzmärkte für Güter und Dienstleistungen, d.h. auf Exporte ausgerichtet; die positiven Effekte zunehmender Importe, insbesondere niedrigere Preise für Konsumgüter und industrielle Vorprodukte sowie Anreize für Innovation und Effizienz, werden kaum berücksichtigt. So übergeht die Kommission bei ihrer Forderung nach einem besseren Zugang europäischer Unternehmen zum öffentlichen Auftragswesen in Drittländern, dass die EU auch von einer einseitigen Öffnung profitieren würde, da öffentliche Leistungen günstiger bereit gestellt werden könnten.

Auch bei ihren multi- und bilateralen Verhandlungen über den Abbau von Handelshemmnissen sollte die EU einen ausgewogeneren Ansatz verfolgen. Möglichkeiten für den Abbau von Importzöllen bieten sich u.a. bei Bekleidung, Fischprodukten sowie zahlreichen Agrargütern. Zu einer Senkung der Agrarzölle im Rahmen der Doha-Handelsrunde scheint die EU allerdings inzwischen auch bereit.

Die Konzentration auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse bei multi- und bilateralen Verhandlungen **ist sachgerecht, da nicht-tarifäre Handelshemmnisse** in vielen Bereichen **inzwischen höhere Kosten verursachen als** Zölle, Importquoten und andere **tarifäre Handelshemmnisse. Dies gilt besonders für den Handel mit Dienstleistungen**, da hier fast ausschließlich nicht-tarifäre Hemmnisse vorliegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht-tarifäre Handelshemmnisse u.a. durch unterschiedliche Gesundheits- und Verbraucherschutzmaßnahmen sowie verschiedene technische Standards entstehen. Ein vollständiger Abbau solcher Handelshemmnisse ist deshalb weder gesellschaftlich gewünscht noch wirtschaftlich sinnvoll. **Zweckmäßig ist** vielmehr **der von der Kommission vorgeschlagene Weg, internationale Normen zu erarbeiten, bevor sich nationale Standards etabliert haben.** Möglich ist dies freilich nur bei neuen Produkten oder Prozessen. Durch die angestrebte Verbesserung des internationalen Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum erhöhen sich die Erträge einer Innovationsleistung. Folglich steigt die Innovationsbereitschaft europäischer Unternehmen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Wie die Kommission richtig herausstellt, führt der Abbau von Handelshemmnissen zu Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Sie vermittelt jedoch den falschen Eindruck, dass hierfür die Erschließung neuer Absatzmärkte in Drittländern **ursächlich sei** (S. 2 und 3). Zwar schafft eine Ausweitung der Exporte Arbeitsplätze in Exportunternehmen. Bei flexiblen Wechselkursen kommt es jedoch im Gegenzug zwangsläufig zu einer Zunahme der Importe aus Drittländern. Unternehmen, die einer starken Importkonkurrenz ausgesetzt sind, werden daher Arbeitsplätze abbauen. **Die** so durch Handel induzierte **Änderung der Produktionsstruktur** führt dazu, dass Arbeit und Kapital effizienter eingesetzt werden, und **lässt** dadurch das Bruttoinlandsprodukt und **die Beschäftigung ansteigen.**

Positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen entstehen zudem dadurch, dass sich europäische Unternehmen stärker spezialisieren und Größenvorteile besser ausnutzen können. Hinzu kommt, dass die zunehmende Importkonkurrenz den Wettbewerbsdruck erhöht und somit Effizienz- und innovationsfördernd wirkt. Die handelsinduzierten Veränderungen der Produktionsstruktur verursachen Anpassungskosten, insbesondere durch Arbeitsplatzabbau in Unternehmen, die einer starken Importkonkurrenz ausgesetzt sind. Die Unsicherheit, einen Arbeitsplatz zu verlieren, nimmt also mit der Liberalisierung des Handels zu. Die von der Kommission vorgeschlagenen Strategien für Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Ausbau und die Vereinfachung des EGF sind dennoch abzulehnen. **Die öffentliche Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen ist nicht notwendig, da sowohl Arbeitslose als auch – angesichts des anstehenden Fachkräftemangels –**

Unternehmen auch ohne staatliche Förderung ausreichend Anreize haben, sich an solchen Maßnahmen zu beteiligen. Falls dies in einigen Mitgliedstaaten nicht der Fall ist, sollten die Rahmenbedingungen so geändert werden, dass solche Anreize entstehen. Zudem besteht bei staatlichen Fördermaßnahmen regelmäßig die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Durch eine Liberalisierung des Handels nimmt der Wettbewerbsdruck in der EU zu. Dies führt dazu, dass Unternehmen, z.B. durch innovative Produktionsprozesse, ihre Effizienz steigern. Verbraucher profitieren zudem von günstigeren Waren und Dienstleistungen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Standortqualität nimmt mit einem Abbau der Handelshemmnisse zu. Denn Handel intensiviert nicht nur die Konkurrenz auf den Gütermärkten, sondern auch den Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren, allem voran Kapital. Dies gilt umso mehr, als die Kommission Direktinvestitionen europäischer Unternehmen im Ausland erleichtern möchte. Dies befördert den Standortwettbewerb um Investitionen, in dem sich auch die Mitgliedstaaten der EU bewähren müssen. Wenn sie erfolgreich sein wollen, sind sie gezwungen, ein investitions- und unternehmerfreundliches Umfeld zu schaffen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU ist für die gemeinsame Handelspolitik ausschließlich zuständig (Art. 3 Abs. 1 lit. e, Art. 206 f. AEUV). Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zählt hierzu auch die Rechtsetzung im Bereich der Auslandsdirektinvestitionen.

Subsidiarität

–

Verhältnismäßigkeit

–

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unvereinbarkeit derzeit nicht ersichtlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die neue Handelsstrategie der EU ist zu einseitig auf die Erschließung neuer Absatzmärkte, d.h. auf steigende Exporte, ausgerichtet. Die positiven Effekte zunehmender Importe werden kaum berücksichtigt. Außerdem sind Exportüberschüsse auf Dauer nicht möglich, können daher auch nicht auf Dauer zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Die Kommission sollte einen ausgewogeneren Ansatz verfolgen. Die Konzentration auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse ist problemgerecht, ebenso die diesem Abbau förderliche Erarbeitung internationaler Normen, bevor sich nationale Normen etabliert haben. Der Abbau von Handelshemmnissen verändert die Beschäftigungsstruktur. Die öffentliche Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen ist jedoch nicht notwendig, da Arbeitslose und Unternehmen ausreichend Anreize haben, an solchen Maßnahmen teilzunehmen.