

„Global Europe“ - Die neue Außenwirtschaftsstrategie der EU

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit treibt die EU-Kommission in Brüssel derzeit in einem enormen Tempo Verhandlungen über umfassende Freihandelsverträge mit mehreren Staaten voran. Dies geschieht im Rahmen eines „ambitionierten Aktionsprogramms“¹, das der Europäische Handelskommissar Peter Mandelson am 4. Oktober 2006 offiziell vorgestellt hatte. Die Strategie trägt den Titel „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer Globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“², kurz auch ‘Global Europe- Strategie’ genannt.

Die darin formulierte interne und externe Agenda soll Europa den Zielen der Lissabon-Strategie – Wachstum und Beschäftigung – näher bringen und es zugleich in die Lage versetzen, seine „Chancen in einer globalisierten Wirtschaft“³ zu wahren. Den internen und den globalen Herausforderungen soll mit einer schlüssigen Gesamtstrategie begegnet werden. Mit der in dem Papier skizzierten Außenwirtschaftsstrategie wird die ohnehin verstärkte Hinwendung der EU zu einem handelspolitischen Bilateralismus nun auch programmatisch festgeschrieben. Die Profiteure dieser Strategie sind - wie so häufig - in erster Linie transnational operierende europäische Unternehmen.

Eine neue Generation bilateraler Freihandels- und Investitionsverträge zwischen der EU und wirtschaftlich wichtigen Schlüsselpartnern soll die so genannte „externe Wettbewerbsfähigkeit“ der EU stärken. Auch wenn sich die Kommission ausdrücklich auch zukünftig der WTO und einem handelspolitischen Multilateralismus verpflichtet erklärt, werden bilaterale Verträge als notwendige Ergänzung zur Sicherung dieser Zielvorgaben proklamiert. Diese Tendenz ist keineswegs neu: Faktisch versucht Europa schon seit langem eine ganze Reihe ehrgeiziger „WTO plus Ziele“ – Ziele, die „noch nicht reif sind für multilaterale Gespräche“ (EU-Kommission 2006, 10) – im Rahmen bilateraler oder regionaler Abkommen im Alleingang voranzutreiben. Dies geschieht auch und gerade mit Blick auf den wirtschaftlichen Konkurrenten USA. Beispiele hierfür sind etwa die bereits geschlossenen bilateralen Abkommen der EU mit Chile und Mexiko, in denen diesen Ländern teils sehr weit reichende Zugeständnisse abgerungen wurden.

¹ Europäische Gemeinschaften, 1995-2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r11022.htm>

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, Das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer Globalisierten Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Brüssel, den 4. Oktober 2006

³ ebd., S. 2.

In Zukunft will Europa nun vermehrt diesen Weg nutzen, um seine weit über die derzeitige WTO-Agenda hinausreichenden handelspolitischen Ziele voranzutreiben. Diese sind in dem neuen Strategiepapier der Kommission klar formuliert: Es geht der EU um

- den umfassenden Abbau aller so genannter nicht-tarifärer Handelshemmnisse,
- den ungehinderten Zugang zu Energie und Rohstoffen,
- den verschärften Schutz geistiger Eigentumsrechte transnationaler Unternehmen,
- die beschleunigte Öffnung von Dienstleistungsmärkten,
- die Liberalisierung öffentlicher Beschaffungsmärkte
- sowie die Durchsetzung ungehinderter Niederlassungsfreiheit, d.h. einer Liberalisierung der Investitionsregime in Drittstaaten.

Damit kommen auch die so genannten Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und Handelserleichterungen) wieder auf den Tisch, die innerhalb der WTO 2003 (bis auf das Thema Handelserleichterungen) gescheitert waren.

Vorangetrieben wurde die 'Global Europe- Strategie' vor allem von der EU- Kommission in Brüssel. Dies geschah allerdings im Rahmen intensiver Lobbyarbeit und kontinuierlicher Kooperation von Kommission und Industrie. Von Anfang an wurden große europäische Konzerne und Wirtschaftsverbände konsultiert, wenn es um konkrete Inhalte und Formulierungen ging. Textentwürfe wurden der Industrie zur Kommentierung geschickt und Wirtschaftsverbände wie BusinessEurope oder der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) zu Gesprächen geladen. Die nationalen Regierungen, allen voran die deutsche, haben die Strategie im November 2006 schnell und ohne großes Aufsehen abgesegnet. Parlamentarische und zivilgesellschaftliche Kontrolle fand und findet nicht oder nur äußerst mangelhaft statt.

Die von Kommission und Industrie festgelegten Zielvorgaben werden derzeit im Rahmen unterschiedlicher bilateraler und regionaler Prozesse verhandelt. Hierfür hat die Kommission zum einen neue, sehr weitgehende Mandate für zukünftige Verhandlungen mit wirtschaftlichen „Schlüsselländern“ ausgearbeitet. Im Blickpunkt standen dabei die sich dynamisch entwickelnden Schwellenländern und –regionen, die als Märkte der Zukunft gelten. Ökonomische Auswahlkriterien waren dabei das wirtschaftliche Potential, also Größe und Wachstum der Länder, sowie das Ausmaß bestehender Handelsbarrieren gegenüber der EU. Aber auch Freihandelsabkommen oder laufende Verhandlungen mit „Wettbewerbern der

EU“ – namentlich vor allem mit den USA und Japan – waren für die Wahl der neuen Partner ausschlaggebend. In diesem Sinne starte die EU auf Basis der von der Kommission ausgearbeiteten Mandate am 28./29. Juni 2007 Verhandlungen mit Indien und am 6. Mai 2007 mit Süd-Korea. Ohne demokratische Beteiligung und effektive Kontrolle etwa durch nationale Parlamente oder Akteure der Zivilgesellschaft und von der Öffentlichkeit weitestgehend unbemerkt werden diese Prozesse derzeit rasant vorangetrieben. Der Vertrag mit Korea soll schon Mitte/Ende 2008 unter Dach und Fach sein. Auch mit sieben der insgesamt zehn ASEAN Staaten werden derzeit von einem gemeinsamen Ausschuss genaue Modalitäten und ein detaillierter Ablaufplan für die voraussichtlich Anfang 2008 beginnenden Verhandlungen erarbeitet. Nach Angaben einiger Quellen könnte es hier bei einzelnen Verträgen bleiben, da die EU Verhandlungen mit Birma umgehen will. Aber auch die wirtschaftlich schwachen Staaten Laos und Kambodscha sind bislang von den Verhandlungen ausgenommen. Weitere Verhandlungsmandate der EU liegen vor für die zentralamerikanischen Ländern und die Anden-Staaten. Neben diesen neu angestoßenen Prozessen steht eine Aktualisierung der China-, Russland- und Ukraine-Abkommen auf dem Programm. Und auch im Rahmen der Ende 2008 teilweise abzuschließenden „Economic Partnership Agreements“ (EPAs) mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) sowie im Euro-Mediterranen Prozess versucht die EU ihre neue Außenhandelsagenda voran zutreiben. Und schließlich will die Union ihrer „neoliberalen Vision eines ‘Globalen Europa‘“⁴ auch durch weitere Initiativen im handelspolitischen Bereich, wie etwa die Überprüfung ihrer eigenen Antidumping-Politik, näher zu kommen.

Die handelspolitische Agenda der EU hat für die betreffenden Drittstaaten und Regionen weit reichende Folgen. Mit den Regeln zur Investitionsliberalisierung bzw. Niederlassungsfreiheit und zum öffentlichen Beschaffungswesen etwa hat Europa in den bilateralen Abkommen im Alleingang Themen revitalisiert, die im Rahmen der WTO gerade am gemeinsamen Widerstand der Entwicklungsländer gescheitert waren. Außerhalb des multilateralen Forums, das zumindest Zusammenschlüsse und gemeinsame Interessenvertretung mehrerer Länder erlaubt, kann die Union ihre wirtschaftliche Stärke nun voll ausspielen. Dabei verfolgt Europa eine Linie, die auf progressive Liberalisierungen und - trotz eklatanter unterschiedlicher Ausgangsbedingungen - auf volle Reziprozität seitens der Handelspartner zielt.

⁴ Fuchs, Peter: Global Europe – Die neue EU-Handelspolitik im Wahn der Wettbewerbsfähigkeit. Ein Diskussionspapier aus der AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn 2007, S. 3.

Für den Bereich der Investitionen wurde im November 2006 eine so genannte „Minimum Platform on Investment (MPOI) for EU FTAs“ verabschiedet. Dieser Mustertext für Investitionsabkommen soll allen zukünftigen FTAs (Free Trade Agreements) der EU beigelegt werden und stellt einen Minimalkonsens zwischen den Mitgliedsstaaten der EU über den Inhalt solcher Abkommen dar. Während Fragen des Investitionsschutzes scheinbar weitestgehend dem Wirkungsbereich von bilateralen Investitionsabkommen (BITs) zwischen einzelnen EU-Ländern und Drittstaaten überlassen bleiben, fordert der EU-Mustertext in erster Linie den freien Marktzugang für europäische Unternehmen in den jeweiligen Partnerstaaten. Mit den angestrebten Regelungen zur so genannten Inländerbehandlung und Meistbegünstigung würden europäischen Investoren umfassende Marktzugangsrechte eingeräumt und Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Wirtschaftspolitiken maßgeblich eingeschränkt. Vorgaben hinsichtlich der Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards, wie sie etwa die ILO-Kernarbeitsnormen darstellen, werden lediglich in der Form einer so genannten „non lowering of standards“- Klausel angesprochen. Diese verpflichtet die Vertragsstaaten, Direktinvestitionen nicht dadurch zu fördern, dass sie etwa ihre sozialen und Umweltstandards senken. Damit wird jedoch lediglich der (rechtliche und faktische) Status quo festgeschrieben. Eine Verschärfung nationaler Gesetzgebungen und damit eine Verbesserung der teils höchst prekären Arbeits- und Lebensbedingungen sowie Umweltstandards wird mit dieser Klausel weder angestrebt noch gefördert. Dabei fällt es Entwicklungs- und Schwellenländern meist ohnehin schwer, die bestehenden Regeln durchzusetzen. Zudem werden mit der „non lowering of standards“- Klausel zwar die jeweiligen Staaten, nicht aber die Konzerne – als die eigentlich entscheidenden Akteure bei der aktiven Durchsetzung sozialer und ökologischer Standards - in die Pflicht genommen.

Auch im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe setzt die EU-Kommission bei der Frage von sozialer und ökologischer Beschaffung auf den „good will“ der Konzerne. Europa wittert in erster Linie ein enormes wirtschaftliches Potential für seine Unternehmen. Nachhaltigkeits- und entwicklungsstrategische Fragen spielen bei der Gestaltung zukünftiger Beschaffungsmärkte aus EU-Sicht kaum eine Rolle. Dabei kann und sollte gerade dieser Bereich angesichts der enormen Mittelverausgabung für einen sozialen und ökologischen Strukturwandel in den Dienst genommen werden. Denn die Größe der Beschaffungsmärkte wird schon heute etwa auf 80 Milliarden US-Dollar in Indien, auf 40 Milliarden US-Dollar in Brasilien und auf jeweils 25 Milliarden US-Dollar in China und Russland geschätzt. Um - wie es die Kommission formuliert - „Anreize“ zur Marktöffnung zu schaffen, wird im ‘Global

Europe`-Papier laut über gezielte neue Zugangsbeschränkungen für Teile des EU-Beschaffungsmarktes nachgedacht. Angesichts der Größe und bisherigen Offenheit des EU Marktes sollen derartige Drohungen Druck auf die Verhandlungspartner entfalten, ihrerseits die Beschaffungsmärkte für europäische Anbieter zu öffnen.

Europa scheint sich mehr denn je der eigenen Verwundbarkeit bewusst geworden zu sein. Die weit reichende Liberalisierungsagenda der Lissabon-Strategie hat den europäischen Markt nicht nur noch offener, sondern auch krisenanfälliger gemacht. Und so liest sich die neue Strategie der Kommission gleichsam wie eine endgültige Absage an eine entwicklungspolitisch orientierte und partnerschaftliche Handelszusammenarbeit und wie eine Hinwendung zu einer offen aggressiven Handelspolitik, die in erster Linie europäische Wettbewerbsvorteile sichern will. Die neue Außerwirtschaftsagenda orientiert sich klar an den Außenhandels- und Investitionsinteressen europäischer Unternehmen. An die Seite (nicht etwa in Gegensatz) des Bekenntnisses zum handelspolitischen Multilateralismus tritt nun die aktive Forcierung bilateraler Verhandlungen, die die neoliberale Durchdringung neuer Märkte noch schneller voran treiben sollen. Die Wahl zukünftiger „Verhandlungspartner“ ist dabei noch stärker als bisher ökonomisch bestimmt. Denn diese Partner sollen vor allem eines bieten: wirtschaftliches Potential für EU-Unternehmen. So wird der derzeitige Kurs der EU die im Welthandel ohnehin schon sehr starken Tendenzen zu undemokratischen, intransparenten und einseitig an Konzerninteressen ausgerichteten Entscheidungsprozessen und Handelsabkommen noch verstärken und den Raum für entwicklungsfreundliche und demokratische Ansätze weiter einschränken.

Lene Kempe (Marburg)