

Außenwirtschaftsbeziehungen

Wolfgang Weiß

Die Außenwirtschaftspolitik der EU in den letzten Jahren wurde von verschiedenen Impulsen beeinflusst. Zum einen brachte das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 rechtliche Neuerungen. Zum anderen hat die Kommission seit 2006 ihre Handelspolitik neu orientiert, was sich nicht nur in neuen Zielsetzungen niederschlägt, die den gewandelten Realitäten des Welthandels und der gesunkenen Rolle der EU Rechnung trägt, sondern auch ganz konkret zu einem erheblichen Anstieg von Präferenzabkommen führte, zumal die Bemühungen der EU, der WTO Doha-Runde neues Leben einzuhauchen, bisher nicht erfolgreich waren.

Außenwirtschaftspolitik und die Reform durch den Vertrag von Lissabon

Die Außenwirtschaftspolitik der EU seit Ende 2009 ist auch geprägt von der Umsetzung der Neuerungen durch das Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags, der erhebliche institutionelle Neuentwicklungen, allen voran eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes, und signifikante Erweiterungen der ausschließlichen Kompetenzen der EU im Bereich der Gemeinsamen Handelsbeziehungen mit sich gebracht hatte. Die neue Rolle des Parlaments hat durchaus Bedeutung etwa für die Inhalte von zu schließenden Handelsabkommen, denn vor allem das Parlament mahnt wiederholt nicht-handelspolitische Zielsetzungen insoweit an, so jüngst im Hinblick auf Menschenrechts-, Arbeitnehmerrechts- und Umweltfragen im Kontext des Freihandelsabkommens mit Kolumbien und Peru.¹ Das Parlament fordert generell die Einfügung von Umweltbestimmungen in die Handelsabkommen der EU, um dadurch gemäß dem Zielbekenntnis des Primärrechts zur globalen nachhaltigen Entwicklung eine Verringerung des Kohlendioxidausstoßes zu erreichen und die Verbreitung emissionsarmer Technologien zu fördern. Der Lissabonner Reformvertrag, der die Gemeinsamen Handelspolitik in den Kontext der gesamten Außenpolitik stellte und damit in den Zusammenhang mit den allgemeinen außenpolitischen Zielsetzungen, gibt dafür eindeutig die primärrechtliche Basis.

Die Ausweitung der EU-Kompetenzen führte dazu, dass in den bilateralen Verhandlungen zum Abschluss von Freihandelsabkommen die EU-Themen, wie der Schutz des Geistigen Eigentums und die Öffnung des Dienstleistungssektors, neuen Raum erhielten. In den letzten Jahren seit Ende des selbst auferlegten Moratoriums 2006 haben die Verhandlungen der EU mit Drittstaaten über Freihandelsabkommen an Bedeutung zugenommen. Die europäische Außenhandelspolitik hat sich so weiter intensiviert, in Reaktion auf den nach wie vor fehlenden Fortschritt in der Doha-Runde.

¹ Bulletin Quotidien Europe No 10624 vom 1.6.2012, S. 12.

Die EU in der WTO

In der WTO Doha-Runde hat sich seit der 2008 erzielten Festlegung von Modalitäten nicht mehr viel bewegt. In Vorbereitung der 8. WTO-Ministerkonferenz Ende 2011 in Genf hatten die Vorsitzenden der einzelnen Verhandlungsgruppen im April 2011 gegenüber dem Hauptverhandlungsausschuss (Trade Negotiations Committee, TNC) den Verhandlungsstand durch Vorlage von Texten dokumentiert, die den WTO-Mitgliedern Aufschluss geben sollten über das bereits Erreichte und über die noch offenen Fragen. Diese Texte konnten allerdings keinen neuen Impuls in Richtung auf einen zügigen Abschluss der Runde entfachen. Daran änderte auch das Bemühen der EU im Vorfeld der letzten Ministerkonferenz nichts, das weitere Arbeitsprogramm der Runde auf weitgehend konsensträchtige Themen zu reduzieren und die festgefahrenen, besonders streitigen Punkte, nämlich den Marktzugang für Industriegüter, Agrarprodukte und Dienstleistungen einstweilen aus den Verhandlungen herauszunehmen. Die EU ist hier insbesondere interessiert an einer zügigen Einigung auf Verbesserungen für die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer, für die sie keine Notwendigkeit von Gegenleistungen sieht, aber vielmehr die Notwendigkeit erkennt, ihre Lage zu verbessern und den anfänglichen Impuls der Doha-Runde als Entwicklungsrunde nicht völlig aus den Augen zu verlieren. Einen Konsens hält die EU insbesondere im Hinblick auf die vorliegenden Entwürfe für ein Abkommen über Handelserleichterungen für erreichbar, das auch den Entwicklungsländern zugute käme.

Die Interessenlage der WTO-Mitglieder war indes zu komplex als dass sich ein Konsens auf ein einstweilen reduziertes Programm der Doha-Runde hätte finden lassen. Einer der zentralen Streitpunkte, an denen der Fortschritt der Doha-Runde blockiert ist, sind die Anforderungen der Industrieländer an die Schwellenländer hinsichtlich besseren Marktzugangs für ihre Industriegüter. Die EU hat als Kompromisslinie insoweit zuletzt abgestufte Zollreduzierungen der Entwicklungsländer für spezifische Produkte vorgeschlagen, und im Gegenzug einen kompletten Zollabbau für alle Nichttagargüter durch die Industriestaaten. Mit Unterstützung der EU hat sich die 8. Ministerkonferenz auf eine Ausnahmeregelung zugunsten von Dienstleistungen aus den am wenigsten entwickelten Ländern geeinigt. Darin erkennt die EU einen ersten Schritt zu einem Vorteilspaket für diese Länder. Ferner hat die EU in der WTO im Februar 2012 als Hilfsmaßnahme angesichts der Überschwemmungen in Pakistan im Jahre 2010 eine Ausnahmegenehmigung für die zollfreie Einfuhr von Textilien aus Pakistan durchgesetzt.

Für die EU hat der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde nach wie vor höchste Priorität. Gleichwohl beteiligt sich die EU derzeit an einer jüngsten US-Initiative zu weiteren Liberalisierungen im Dienstleistungssektor, die aber infolge ihrer geringen Unterstützung aus den Schwellenländern sehr umstritten ist und allenfalls auf ein Abkommen außerhalb des WTO-Rahmens hinauslaufen dürfte.

Die letzten Jahre bestätigten die Schlüsselrolle der EU in der WTO Streitbeilegung. Seit Anfang 2010 ergingen sieben Streitbeilegungsberichte unter Beteiligung der EU, drei Mal als Beschwerdeführerin, vier Mal als Beschwerdegegnerin. Die EU hatte eine weitere Beschwerde gegen US- Beihilfen im Flugzeugsektor erhoben (DS353), ferner sich an den Verfahren gegen China (DS394, 395 und 398) und die Philippinen (DS396, 403) beteiligt, in denen es um chinesische Exportbeschränkungen für Rohstoffe und um diskriminierende Besteuerung von EU-Spirituosen durch die Philippinen ging. Gegenstand der Beschwerden gegen die EU waren EU-Antidumpingmaßnahmen gegen Schuheinfuhren und Stahl-

produkte aus China (DS 397 und DS405), ferner die zollrechtliche Behandlung bestimmter IT-Produkte (DS375, 376, 377) und die Beihilfen an Airbus (DS316). Neu anhängig wurde seit 2010 der Streit um Seehundprodukte zwischen Kanada und Norwegen einerseits und der insoweit restriktiven EU andererseits (DS 400, 401), ferner eine Beschwerde Argentiniens gegen EU Einfuhrbeschränkungen für Biosprit (DS443) und eine Beschwerde Indonesiens wegen der EU-Antidumpingmaßnahmen gegen Fettalkohole (DS442). Kurz vor der Entscheidung steht eine Beschwerde der EU gegen Antidumpingmaßnahmen Chinas gegen Röntgenprodukte (DS425); der Panelbericht soll zum Jahresende 2012 vorliegen. Die EU betreibt ferner zusammen mit den USA und Japan die Eröffnung eines Streitbeilegungsverfahrens gegen China wegen dessen Ausfuhrbeschränkungen bei seltenen Erden (DS432), die vor allem für die Hochtechnologieproduktion benötigt werden, und begehrte Konsultationen mit Argentinien wegen Einfuhrbehinderungen für Waren in Form von Lizenz- und Zertifikatsanforderungen, die Handel und Investitionen aus der EU behindern (DS438). Die EU wehrt sich gegen Einfuhrlizenzen und die Anforderung an Unternehmen, nicht mehr zu importieren als sie exportieren. Aktuell erwägt die EU auch noch die Einleitung von Antidumpingmaßnahmen gegen chinesische Solarmodule. Die USA sind bereits dabei, solche Maßnahmen zu betreiben, nicht zuletzt infolge der Beschwerden auch deutscher Solarunternehmen, die auch in den USA tätig sind. EU und USA haben Anfang 2012 auch eine ihrer ältesten Streitigkeiten in der WTO über die US-Praxis des Zeroing bei der Berechnung von Antidumpingzöllen beigelegt. Diese Methode war von der WTO-Streitbeilegung wiederholt als unvereinbar mit den einschlägigen WTO-Regeln gebrandmarkt worden (DS294 und DS350). Die USA erklärte sich nun im Februar 2012 in einem Memorandum dazu bereit, schrittweise diese WTO-Judikate zu befolgen, mit der Konsequenz, dass übermäßige Antidumpingzölle der USA zurückgehen werden. Eine weitere Beschwerde der EU gegen Kanada wegen Subventionen im Bereich der erneuerbaren Energien wurde 2011 im Konsultationswege beigelegt.

EU-Außenhandelsstrategie, bilaterale Handelsbeziehungen und Entwicklungspolitik

Die Verhandlungen der EU zu bilateralen Freihandelsabkommen mit Drittstaaten haben in den letzten beiden Jahren insgesamt an Bewegung gewonnen. Die Verhandlungen mit etlichen Partnern wurden weiter vorangetrieben, manche wurden erfolgreich zum Abschluss gebracht und wieder andere sind für die nähere Zukunft avisiert oder stehen vor Aufnahme der Verhandlungen. Ein ganz wesentlicher Erfolg ist das sehr umfassende Abkommen mit Korea, das seit 1. Juli 2011 angewendet wird.² Entsprechend dem globalen Trend werden die Abkommen der EU immer umfangreicher und tiefer. Sie gehen über reine Zollabbaupflichtungen weit hinaus und beziehen sich auf regulatorische und nicht-tarifäre Fragen, die angesichts des mittlerweile in der Regel niedrigen Zollniveaus zunehmend wichtiger werden und im Rahmen der WTO angesichts des Stockens der Doha-Runde nicht vorangetrieben werden können.

In ihrer Handelspolitischen Strategieformulierung von 2006 hatte die Kommission als vorrangige Partner für neue Handelsabkommen aufgrund ihres Marktpotenzials, der bestehenden Handelsbarrieren und infolge des Interesses der anderen Welthandelsgrößen neben Korea vor allem die ASEAN-Staaten, den Mercosur, ferner Indien, Russland, China und

2 ABI. 2011, L 127/1.

den Golf-Kooperationsrat identifiziert.³ Dementsprechend laufen derzeit Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zumindest mit einigen dieser Staaten.

Mit Indien und Brasilien als Länder von demgemäß strategischer Bedeutung bestehen seit einigen Jahren Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen, die im Jahre 2012 zum Abschluss kommen könnten. Das Freihandelsabkommen mit Indien (vorläufiger Titel: Broad Based Trade and Investment Agreement) soll gemäß der Global Europe Strategy 2006 ähnlich umfassend angelegt sein wie das mit Korea. Entgegen den Erwartungen kam es beim EU-Indien-Gipfel am 10. Februar 2012 in Delhi noch nicht zur Unterzeichnung. Ungelöste Streitfragen betreffen das Kapitel über Kraftfahrzeuge, den Pharmabereich, die Liberalisierung des indischen Banken- und Versicherungssektors und den Wettbewerb im Bereich der (rechtlichen) Beratungstätigkeit, während im gleichfalls nicht abgeschlossenen Kapitel über Wein und Spirituosen und über die öffentliche Auftragsvergabe deutliche Fortschritte erzielt wurden. Von indischer Seite wird das Abkommen als nicht ausgewogen genug kritisiert, während von europäischer Seite Unklarheiten in den Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft (Menschenrechte, Situation der Arbeitnehmer) und Umwelt sowie die fehlende Transparenz moniert werden.⁴ Hinsichtlich des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay; Venezuela ist seit 2006 aktiver Beobachter) waren die bereits 1995 aufgenommenen Verhandlungen über ein interregionales Assoziierungsabkommen zunächst 2004 gescheitert. Sie wurden nach dem EU-Gipfel von Madrid am 17. Mai 2010 erneut aufgenommen. Die mittlerweile neunte Verhandlungsrunde fand im Juli 2012 statt. Zentrale Konfliktpunkte in den Gesprächen sind der Marktzugang in die EU für südamerikanische Agrarprodukte und umgekehrt der Zugang zum südamerikanischen Markt für die EU-Industrie.

In fortgeschrittenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen befindet sich die EU mit den ASEAN (Association of South-East Asian Nations)-Staaten Singapur und Malaysia, die noch 2012 zum Abschluss kommen sollen. Die Aufnahme von Verhandlungen mit Indonesien, Philippinen, Thailand und Vietnam ist für demnächst vorgesehen. In Bezug auf ASEAN konzentriert sich die Kommission seit Ende 2009 zunächst darauf, mit einzelnen ASEAN Staaten bilaterale Freihandelsabkommen auszuhandeln, die die spezifischen Situation und Interessen in Rechnung stellen können. Bestimmte Fragen sind länderspezifisch, wie etwa im Bereich pharmazeutischer Produkte. Allerdings wurde jüngst wieder der Wunsch nach Block zu Block-Gesprächen an die EU herangetragen. Vorangegangen waren Versuche für ein einheitliches, umfassendes Abkommen zwischen EU und den ASEAN, die wegen Fehlens eines einheitlichen Ansprechpartners auf Seiten der ASEAN-Staaten, nach dem Ausschluss Burmas aus den Gesprächen infolge der politischen und menschenrechtlichen Situation und angesichts der wirtschaftlichen Heterogenität und ganz unterschiedlicher Interessen der Staaten (zumal Burma, Kambodscha und Laos schon von der „Everything but arms“-Marktöffnung der EU profitierten) eingefroren waren.

3 Mitteilung der Kommission „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“, KOM(2006) 567 endg., S. 10 f.

4 Siehe insoweit die (Initiativ-)Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien“, ABl. 2012, Nr. C 24/51.

Mit den Handelspartnern, für die der Abschluss von Freihandelsabkommen nicht oder nicht zeitnah ansteht, allen voran den wichtigsten Handelspartnern der EU, den USA, China, und Russland bemüht sich die EU um eine Intensivierung der Handels- und Investitionsbeziehungen. So hat die Kommission mit den USA ein seit dem 1. Juli 2012 geltendes Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der anerkannten Wirtschaftsbeteiligten abgeschlossen, das diesen als vertrauenswürdig und sicher zertifizierten Händlern aus USA und EU geringere Kosten, schnellere Kontrollen, vereinfachte Zollabfertigung und mehr Rechtssicherheit im transatlantischen Handelsverkehr einbringt. Das ist insbesondere bedeutsam im Hinblick auf die ab 1. Juli 2012 in den USA stattfindende Durchleuchtung der eingeführten Container. Hinsichtlich eines Freihandelsabkommens der EU mit den USA, mit denen derzeit nur einige sektorale Handelsabkommen bestehen, kursieren bisher nur sporadische Überlegungen im politischen Raum. Jüngst hat EU-Handelskommissar De Gucht betont, dass über die bisherige Form der EU-USA-Handelsbeziehungen hinausgehend Raum für eine Zollreduzierung und einen verbesserten Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten bestehe. Dafür sieht er drei Alternativen: Die Handelsbeziehungen könnten wie bisher weiter im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsraums ablaufen, weiterhin könnten spezielle Abkommen zu Zöllen, Investitionen oder Dienstleistungen neu geschlossen werden. Priorität der EU sei aber stattdessen ein umfassendes, lückenloses Freihandelsabkommen.⁵ Die Kommission hofft insoweit auf Verhandlungen ab 2013.

Mit China haben Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen ebenfalls noch nicht begonnen. Seit 2007 verhandelt die EU mit China über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das zum einen den Rahmen für weitere bilaterale und vor allem faire Handelsbeziehungen vorbereitet und zum anderen das Zusammenarbeitsabkommen aus dem Jahr 1985 erweitern soll.⁶

Mit Russland wurde 1994 ein nicht-präferenzielles Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vereinbart, das seit 1997 in Kraft ist. Zur Zeit wird über ein Nachfolgeabkommen verhandelt, das u.a. auch handels- und investitionsbezogene Bestimmungen enthalten soll. Diese Verhandlungen könnten in ein Freihandelsabkommen münden; zumindest Russland steht einem Freihandelsabkommen mit der EU offen gegenüber.

In Bezug auf Japan, mit dem der bilaterale Handel seit etlichen Jahren rückläufig ist, hat die Kommission einen ersten Entwurf für ein Verhandlungsmandat für ein künftiges vertieftes und umfassendes DCFTA⁷-Freihandelsabkommen vorbereitet. Damit sollen die nichttarifären Handelshemmnisse Japans abgebaut und generell die politische Zusammenarbeit zwischen EU und Japan gestärkt werden. Japans Interesse an einem Präferenzabkommen hat vor allem nach dem Abkommen mit Korea stark zugenommen, da Korea und Japan in vergleichbaren Ausfuhrsektoren konkurrieren.

Die seit Mai 2009 laufenden CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement)-Verhandlungen mit Kanada sollen, über die gegenwärtigen WTO-Verpflichtungen hinausgehend, die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen der EU und Kanada weiter

5 De Gucht auf der Konferenz: "The Renewed Transatlantic Agenda: Creating Growth for the Future", Brussels, 22 March 2012, Speech/12/220, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/220&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

6 Siehe den Pressebericht zum 14. EU-China Gipfel am 14.02.2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149233.pdf.

7 Deep and Comprehensive Free Trade Area.

ausbauen. Die Verhandlungen erstrecken sich auf die Themenfelder Warenhandel und Handelserleichterungen, Regulierungszusammenarbeit im Bereich Gesundheits- und Pflanzenschutz und technische Handelshemmnisse, Zollverfahren, Ursprungsregelungen, Dienstleistungsverkehr und Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen, Investitionen, Schutz des geistigen Eigentums, insbesondere im Hinblick auf pharmazeutische Produkte, nachhaltige Entwicklung einschließlich Bestimmungen zu Umwelt, Arbeitnehmerrechten und sozialer Verantwortung von Unternehmen. Die Verhandlungen befinden sich in der Schlussphase und sollen noch 2012 zum Abschluss gelangen. Schwierigkeiten bereiten noch die Felder Ursprungsregeln, Dienstleistungen, Investitionen und Vergabewesen.

Die EU bemüht sich auch um ein Freihandelsabkommen mit den Andenstaaten Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru, was wegen Uneinigkeit hinsichtlich der Ziele und des Handelsteils des Abkommens im Juni 2008 zunächst nicht gelungen war. Aktuell wurde nunmehr ein gemeinsames Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien unterzeichnet, ab Herbst 2012 soll das Abkommen dann vorläufig angewendet werden. Eine künftige Teilnahme von Ecuador und Bolivien ist im Vertragstext des Abkommens berücksichtigt.

Noch 2012 in Kraft treten soll das am 18. Mai 2010 unterzeichnete Assoziierungsabkommen mit den Staaten des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes Panama, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras und Nicaragua.

Eine besondere Kategorie an Freihandelsabkommen stellen die so genannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) der EU mit den AKP-Staaten dar. Hier ragt das WPA mit den CARIFORUM-Staaten heraus, das seit Ende 2008 vorläufig angewendet wird. Mit den übrigen sechs Regionen bestehen Interims-WPA, die auf den Warenverkehr beschränkt sind; die eigentlichen WPAs sind in Verhandlung oder zumindest in Vorbereitung. Der Abschluss von WPAs mit den afrikanischen und pazifischen Staaten gestaltet sich hier schwieriger, weil die EU Differenzierungen ablehnt, diese Staaten aber höhere Anpassungskosten haben, um die Bedingungen der EU einzuhalten. Interims-WPA bestehen etwa mit der Elfenbeinküste, Kamerun, mit Zentralafrika sowie mit den SADC-Staaten (Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft, dh Botswana, Lesotho, Namibia, Mosambik, Swasiland), mit Eastern South Africa (Komoren, Sambia, Madagaskar, Mauritius, Seychellen, Simbabwe; jedoch nur die letzten vier unterzeichneten es, so dass es seit Mai 2012 angewendet werden kann) ferner mit Papua Neuguinea. Die Interim-WPA gewähren den AKP-Staaten zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU, die sich verpflichteten, während eines Zeitraums von 15 Jahren schrittweise ihre Märkte für Waren aus der EU zu öffnen, mit Ausnahmeregelungen für bestimmte, sensible Produkte. Damit ist die vom WTO-Recht geforderte Gegenseitigkeit grundsätzlich hergestellt.

Die EU beabsichtigt auch Präferenzabkommen zur Herstellung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone („Deep and Comprehensive Free Trade Area“, DCFTA) mit den Staaten des Maghreb und des Mittleren Osten, allen voran Ägypten, Marokko, Tunesien, Jordanien, ferner mit der Ukraine, Armenien, Moldawien und Georgien. Bereits begonnen haben die Verhandlungen mit Moldawien, Georgien und der Ukraine. Mit Armenien, Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien sollen die Verhandlungen demnächst gestartet werden.

Im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik bemüht sich die EU gleichfalls um umfassende Freihandelsabkommen mit den Mittelmeeranrainern. Diese Staaten sollen die dafür nötigen Voraussetzungen schaffen, ihre Sicherheits- und Qualitätsanforderungen an die euro-

päischen Normen anzugleichen und demgemäß ihre Binnenmärkte öffnen. Ein Euro-Med-Abkommen mit Syrien wurde bisher nicht abgeschlossen, sondern Ende 2008 nur paraphiert; infolge der Repressionen gegen die Bevölkerung beschloss die EU 2011, insoweit keine weiteren Schritte zu unternehmen. Mit Libyen starteten die Verhandlungen zu einem Euro-Med-Abkommen im Jahr 2008, wurden infolge des arabischen Frühlings aber unterbrochen.

Die EU hat mit Ghana, Kongo, Kamerun und zuletzt 2011 mit Liberia so genannte Freiwillige Partnerschaftsabkommen über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die EU abgeschlossen (Voluntary Partnership Agreement on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber Products, FLEGT), von denen bisher nur das mit Ghana seit Dezember 2009 in Kraft ist. Diese Abkommen zielen darauf, einen rechtlichen Rahmen für die legale Erzeugung aller mit den EU gehandelten Holzprodukten zu erstellen. Ziel ist die Förderung des Handels mit diesen Produkten. Außerdem dienen diese Abkommen als Grundlage für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien, so dass die uneingeschränkte Umsetzung des Abkommens erleichtert und gefördert wird und die Rechtsdurchsetzung und Politikgestaltung im Forstsektor verbessert werden. Alle FLEGT-Abkommen enthalten auch Vorschriften zu sozialen Schutzmaßnahmen.

Die EU ist am Internationalen Kakao-Übereinkommen von 2001 beteiligt, das durch das neue Internationale Kakao-Übereinkommen vom 25. Juni 2010 zum 1. Oktober 2012 abgelöst werden sollte; seither ist es aber nur vorläufig in Kraft.

Die EU arbeitet mit den oben erläuterten Maßnahmen und Verhandlungen Schritt für Schritt ihre Prioritätenliste aus dem Global Europe Programm aus dem Jahr 2006 ab, die eine global orientierte EU-Außenhandelspolitik entworfen hatte, und betont seit 2010 in den Verlautbarungen der Kommission stärker die Notwendigkeit einer Wahrung der Gegenseitigkeit im Welthandel und der Sicherung der eigenen handelspolitischen Interessen insbesondere am Marktzugang auf Drittlandsmärkten. Dies stellt indes weniger eine Wende in der Handelspolitik dar, als es scheinen mag, da die frühere Kommissionsrhetorik zur Handelspolitik nicht stets gedeckt war von ihrer praktischen Handelspolitik, die auch zuvor schon vor allem dem Schutz der Interessen der EU diene. Die Kommission hat am 9. November 2010 ihre neue Handelsstrategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ vorgelegt.⁸ Diese zeigt auf, dass die EU-Handelsstrategie nicht nur außen- und insbesondere nachbarschafts- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen, sondern gerade auch wirtschaftspolitischen Zielen der Hebung der Wettbewerbsfähigkeit, des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU dienen und sich insbesondere auch einfügen muss in die EU-Gesamtstrategie 2020 „für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, die im Interesse der Wachstumsgenerierung ehrgeizige Ziele in den fünf Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie bis 2020 verfolgt.⁹ Die Kommission unterstreicht in ihrer neuen Handelsstrategie, dass Partnerschaften mit anderen keine Einbahnstraße sein dürfen, sondern gegenseitigen Interessen zu dienen haben. Diese Forderung wendet sich spezifisch an Schwellenländer, die aufgrund ihrer weitgehenden Entwicklung ihren besonderen Status aufgeben sollen.

8 Mitteilung „Handel, Wachstum und Weltgeschehen – Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020“, KOM(2010) 612.

9 KOM(2010) 2020.

Demgemäß zielt die Kommission auf eine stärkere Öffnung der Drittlandsmärkte und einem Abbau neuer Formen des Protektionismus; die von der Kommission für die EU beanspruchte relative Öffnung der Märkte für Drittlandswaren soll von diesen mit einer ebensolchen Öffnung goutiert werden. Die Mitteilung von 2010 steht in einer grundsätzlichen Kontinuität zu der Neuausrichtung von 2006; der Rat betonte in seiner Stellungnahme, dass die Handelspolitik weiterhin auf den wichtigsten Zielen und Einschätzungen des Global Europe Programms aus 2006 basiert bleibe. Daher bleiben der Abschluss weiterer bilateraler Abkommen, die Betonung von Marktzugangs- und Regulierungsfragen durch bilaterale Adressierung nicht-tarifärer und anderer regulativer Handelshemmnisse und die Abwehr protektionistischer Reaktionen auf die Banken- und Schuldenkrise seit 2008 weiter zentrale Anliegen. Die zentralen wesentlichen Marktzugangshindernisse für die EU-Wirtschaft und die Märkte der wichtigsten Handelspartner der EU, nämlich der BRIC-Staaten, Argentiniens, Japans und der USA, hat die Kommission in ihrem ersten jährlichen Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2011 identifiziert:¹⁰ Vor allem der eingeschränkte Zugang zu den Drittlandbeschaffungs- und den Dienstleistungsmärkten, Probleme im Schutz geistigen Eigentums, die Gefährdung der Rohstoffversorgung, technische Handelsschranken und Beschränkungen von Auslandsinvestitionen werden hier benannt, die nur durch gemeinsame und nachdrückliche Anstrengungen auf jeder Ebene überwunden werden können. In ihrem Bericht 2012 gibt die Kommission Aufschluss über sodann erreichte – beschränkte – Verbesserungen.¹¹

Die Mitteilung der Kommission über ihre neue Handelsstrategie 2010 wurde indessen vom Europäischen Parlament kritisiert.¹² Die Strategie nehme zu wenig Bedacht auf neue Felder und Problembereiche der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, etwa die Versöhnung von Handel und Umwelt- und Klimaschutz. Die reine Wachstumsorientierung wurde genauso gerügt wie die fehlende Analyse und konzeptionelle Antwort auf mittel- und langfristige Entwicklungen im Welthandel durch das Auftreten neuer Akteure. Das Parlament mahnte daher eine wirklich zukunftsorientierte Handelsstrategie an, die künftige Handelsabkommen mit einer langfristigen industriepolitischen Strategie abstimmt. Die Kommission wurde daher aufgefordert, ihre Handelsstrategie bis 2013 zu überarbeiten.

Die Kommission selbst hat 2011 auch noch den Zugang der EU-Industrie zu den Beschaffungsmärkten in Drittstaaten und die Erschließung der Märkte von Schwellenländern wie Russland, Indien und Brasilien für kleine und mittlere Unternehmen aus der EU auf die handelspolitische Agenda gesetzt. Desweiteren hat die Kommission Anfang 2012 ihre Vorstellungen über die Synergien zwischen Handels- und Entwicklungspolitik vorgelegt. In ihrer Mitteilung „Handel, Wachstum und Entwicklung“¹³ widmet sich die Kommission den spezifischen Problemen der am wenigsten entwickelten Länder und stellt konkrete Möglichkeiten dar, durch handelspolitische Maßnahmen die Entwicklungssituation dort zu verbessern, etwa durch Förderung der Direktinvestitionen und der regio-

10 Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2011: Unsere strategisch wichtigen Wirtschaftspartner auf besseren Marktzugang verpflichten: Prioritäre Maßnahmen zur Beseitigung von Handelsschranken, KOM(2011) 114 endg.

11 Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2012, KOM(2012) 70.

12 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27.9.2011 zu einer neuen Handelspolitik im Rahmen der Strategie Europa 2020 (2010/2152(INI)).

13 Mitteilung „Handel, Wachstum und Entwicklung. Eine maßgeschneiderte Handels- und Investitionspolitik für die bedürftigsten Länder“, KOM(2012) 22 endg.

nen wirtschaftlichen Integration und durch eine verbesserte Nutzung der Chancen auf den globalen Märkten. Die EU bekennt sich dazu, ihre Bemühungen stärker auf die am wenigsten entwickelten Staaten zu fokussieren. Demgemäß will sie ab 2013 ihr Allgemeines Präferenzsystem so neu strukturieren,¹⁴ dass sich die Zahl der begünstigten Nationen halbiert und es nur den Bedürftigsten zu gute kommt. In ihrer Mitteilung mahnt die Kommission auch eine größere Verantwortung der großen Schwellenländer für die Gestaltung des multilateralen Handelssystems und die globale Entwicklung an, zumal sie im Vergleich zur EU nur sehr zurückhaltend auf die Interessen der ärmsten Entwicklungsländer eingehen und sich für Handel mit ihnen öffnen. Die Kommission beklagt ein Ungleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen Rolle der Schwellenländern und ihrer politischen Verantwortungsbereitschaft. Ihre Politik den Schwellenländern gegenüber richtet die EU daher weniger auf Entwicklung aus als vielmehr auf eine Partnerschaft, die beiderseitige Interessen betont wie auch die gleichmäßige Verteilung der globalen Verantwortung.

2011 wurde von der EU durch die Verordnung 1233/2011¹⁵ der OECD Konsens über Exportkredite mit einer Laufzeit von mindestens zwei Jahren umgesetzt. Diese Regeln sind maßgeblich für die Exportkreditgarantien der Bundesrepublik (Hermes-Bürgschaften).

Auslandsinvestitionsschutz als Teil der Außenwirtschaftspolitik

Der Vertrag von Lissabon erweiterte die ausschließlichen EU-Kompetenzen um den Bereich der ausländischen Direktinvestitionen. Diese Kompetenz erstreckt sich auf alle mit ausländischen Direktinvestitionen zusammenhängenden Regelungsmaterien und umschließt den Schutz der Auslandsinvestitionen der europäischen Wirtschaft in Drittstaaten. Die Übertragung der Kompetenz im Investitionsschutz auf die EU führte zu neuen Überlegungen, mittel- bis langfristig die zahlreichen, über 1100 bilateralen Investitionsschutzabkommen der EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten durch eigene EU-Investitionsschutzabkommen abzulösen, zumal die WTO-Doha-Runde das Thema Investitionsschutz fallen gelassen hat. Auch wurden die Verhandlungen um Präferenzabkommen teilweise um Aspekte des Investitionsschutzes erweitert, um den Investitionsschutz in den bilateralen Abkommen zu verankern. Investitionsschutzbestimmungen sichern die Nutzung der Marktzugangsmöglichkeiten der EU-Wirtschaft in Drittstaaten ab; Marktzugangsstrategie und Schutz der Direktinvestitionen ergänzen sich auf diese Weise. Nach verbreiteter Meinung kann gerade für den Marktzugang auf die Märkte von Schwellenländern die Auslandsinvestitionstätigkeit wichtiger werden als der Handel selbst.

In ihrer Mitteilung zur zukünftigen Auslandsinvestitionspolitik¹⁶ bekennt sich die Kommission dazu, dass ihre Investitionspolitik sich in die allgemeine Wirtschaftspolitik und in die übrigen Politikfelder einfügen muss. Auch die Auslandsinvestitionspolitik hat dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU zu dienen und zur Erreichung des Ziels der Strategie Europa 2020 beizutragen, in der EU ein nachhaltiges Wachstum zu generieren, aber auch ein offenes Investitionsumfeld sicherzustellen. Auch Investitionsschutzabkommen sollen daher Sozial- und Umweltklauseln enthalten. Ziel ist zunächst,

14 Dazu den Verordnungsvorschlag über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, KOM(2011) 241.

15 ABl. 2011, Nr. L 326/45.

16 Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“, KOM(2010) 343 endg.

entsprechend der Handelsstrategie „Globales Europa“, mit wichtigen Schwellenländern wie China und Russland und strategisch bedeutsamen Staaten zu verhandeln, die großes Marktpotential aufweisen und einen besseren Schutz der EU-Auslandsinvestitionen benötigen. Multilateralen Initiativen steht die Kommission aufgeschlossen gegenüber. Eine Einheitlichkeit künftiger EU-Investitionsabkommen mit Drittstaaten wird nicht für notwendig oder auch nur wünschenswert erachtet, obschon die Kommission nach einer kohärenten, stimmigen, transparenten und ausgewogenen Investitionsschutzpolitik anstrebt.

Kritiker bemängeln, dass die EU nicht nur die Investitionsregelungen anderer, insbesondere der nordamerikanischen Staaten nachahmen soll, sondern vielmehr sicherstellen muss, dass ihre Politik bei künftigen Investitionsschutzabkommen oder einschlägigen Regeln in den Präferenzabkommen den neuesten Stand reflektiert und auch Nachhaltigkeit garantiert. Außerdem hätte die Kommission nicht zum Thema der Übernahme strategisch wichtiger EU-Unternehmen durch Drittstaaten schweigen dürfen.

Die Kommission hat mittlerweile zur Regelung der Zeit bis zur Ablösung der bilateralen nationalen Investitionsschutzabkommen eine Verordnung mit Übergangsregelungen vorgelegt, die sich derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindet.¹⁷ Nach diesem Entwurf bleiben die von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen, der Kommission notifizierten bilateralen Investitionsschutzabkommen weiterhin gültig. Die Kommission kann die Genehmigung aber zurücknehmen, wenn sie eine Verletzung des EU-Rechts oder eine Behinderung ihrer Handels- und Investitionspolitik erkennt. Für diese Prüfung will sich die Kommission fünf Jahre nehmen. Des Weiteren regelt die Verordnung die Voraussetzungen oder Auflagen, unter denen die Kommission eine Änderung eines bestehenden bilateralen Abkommens oder die Aushandlung eines neuen durch die Mitgliedstaaten genehmigt.

Weiterführende Literatur

- Kessie, Edwin: *The Future of the Doha Development Agenda*, in: Terhechte, J. P./Herrmann, C. (Hrsg.), *European Yearbook of International Economic Law*, Springer, Berlin, 2013.
- Krstic, Stanko: *Regulatory Cooperation to Remove Non-tariff Barriers to Trade in Products: Key Challenges and Opportunities for the Canada-EU Comprehensive Trade Agreement*, in: *Legal Issues of Economic Integration 2012*, S. 3-28.
- Tuis, Lucrezia/Brown, Colin M.: *The European Union and Regional Trade Agreements*, in: Terhechte, J. P./Herrmann, C. (Hrsg.), *European Yearbook of International Economic Law*, Springer, Berlin, 2013.
- Steger, Debra: *Institutions for Regulatory Cooperation in „New Generation“ Economic and Trade Agreements*, in: *Legal Issues of Economic Integration 2012*, S. 109-126.

17 Verordnung zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, KOM(2010) 344 endg.