



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/517

**Die Rolle der Handels- und Investitionspolitik der EU bei der Verbesserung der
Wirtschaftsleistung der EU**

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Die Rolle der Handels- und Investitionspolitik der EU bei der Verbesserung der
Wirtschaftsleistung der EU**
(Initiativstellungnahme)

Berichtersteller: **Jonathan PEEL (UK-I)**

Berichterstellerin: **Tanja BUZEK (DE-II)**

Beschluss des Plenums	24/01/2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	REX
Annahme in der Fachgruppe	03/10/2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	30/10/2019
Plenartagung Nr.	547
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	155/4/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Handel und Investitionen sind für die EU von grundlegender Bedeutung, zumal sie ihr zu einer „internen“ Verbesserung ihrer Binnenwirtschaftsleistung verhelfen können. Jeder siebte Arbeitsplatz in der EU hängt vom Export ab, und da 90 % des weltweiten Wirtschaftswachstums in den kommenden 10 bis 15 Jahren außerhalb Europas generiert werden dürften, muss sich die EU ins Zeug legen, wenn sie einen größtmöglichen Anteil an diesen Zuwächsen haben und nicht gegenüber Wettbewerbern aus Drittländern ins Hintertreffen geraten will.
- 1.1.1 Die Handels- und Investitionspolitik der EU steht auf dem Prüfstand und wird politisch mehr denn je hinterfragt. Große politische Entwicklungen wie die Zunahme des Populismus, die Folgen des Brexits für den Handel und die von der gegenwärtigen US-Regierung ergriffenen industrie- und handelspolitischen Maßnahmen haben zu Bedenken bezüglich unfairer Handelsabkommen und zu weiteren politischen Ungewissheiten geführt. In dieser Stellungnahme soll geprüft werden, welche „Hausaufgaben“ die EU erledigen muss, um sicherzustellen, dass ein fairer Handel auch eine gerechte Verteilung seiner Früchte mit sich bringt. Es muss der EU gelingen, einen ausreichenden internen Konsens dafür herzustellen, dass sie weiterhin vorteilhafte und dynamische Handelsvereinbarungen auf der ganzen Welt aushandeln kann. Dazu muss sie eine progressive Handelsagenda fördern, die auf dem Schutz grundlegender Umwelt-, Sozial- und Verbraucherstandards und -rechte beruht.
- 1.1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) möchte der neuen Europäischen Kommission und dem neuen Europäischen Parlament die Empfehlungen nahebringen, die er in letzter Zeit in einer Reihe von Stellungnahmen zu handels- und investitionspolitischen Fragen der EU formuliert hat¹. Er spricht sich nachdrücklich dafür aus, diese in eine etwaige neue Handelsstrategie aufzunehmen. In dieser Stellungnahme will er sich darauf konzentrieren, wie die EU „vor ihrer eigenen Haustür kehren“ kann, während sie bestehende Handelskontroversen anspricht und die nötigen Schutzmaßnahmen bereithält.
- 1.2 Zunächst ist es aus Sicht des EWSA entscheidend wichtig, dass die EU dafür sorgt, dass der Binnenmarkt und der Euro-Raum reibungslos und fair funktionieren. Ein Fünftel aller exportgestützten Arbeitsplätze in der EU² ist in einem anderen als dem exportierenden Mitgliedstaat angesiedelt, was auch mit der zunehmenden Größe der Lieferketten zu tun hat; dies ist der sogenannte „Spill-Over-Effekt“.
- 1.2.1 Dieses Ziel muss mit einem sehr breiten Spektrum von Einzelmaßnahmen verfolgt werden, die vom Verkehrs- und Energiebereich bis zu einer besseren Integration von Dienstleistungen reichen und einen rechtlich fundierten und sozial abgesicherten Rahmen für die weitere Entwicklung der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz (KI) bieten. Dazu gehören auch ausgewogene EU-Vorschriften und -Maßnahmen, durch die Bedingungen gefördert werden,

¹ Siehe Verweise ab Fußnote 9 ff.

² Veröffentlichung der GD Handel, November 2018.

damit die Unternehmen bei der Entwicklung und Anwendung neuer, zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit nötiger Technologien eine führende Rolle spielen können, während sie zugleich das Wachstum und gute Arbeitsplätze als Teil eines gerechten Übergangs sichern.

- 1.2.2 Erfolgreiche Forschung und Innovation sind der Schlüssel zur Stärkung der Stellung der EU in der Welt. Daher fordert der EWSA die neue Kommission auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit „Horizont Europa“ ein wirkungsvoller, belastbarer und tragkräftiger Nachfolger von Horizont 2020 wird. Andererseits wird es erhebliche Bemühungen insbesondere der Mitgliedstaaten und eine volle Einbeziehung der Sozialpartner erfordern, um eine hochwertige allgemeine Bildung und den Zugang zu Berufs- und Fortbildung zu sichern.
- 1.2.3 Die Förderung und Entwicklung von sozialen Kompetenzen ist ebenfalls von grundlegender Bedeutung. Nach Auffassung des EWSA muss schwerpunktmäßig Unterstützung dafür geboten werden, dass individuelle Fähigkeiten durch lebenslanges Lernen, eine stärkere Akzentuierung der Mehrsprachigkeit und durch einfach adaptierbare Schulungsprogramme leicht angepasst werden können, statt vergeblich zu versuchen, Menschen in bessere Computer zu verwandeln.
- 1.3 Der Bedarf und das Potenzial von KMU müssen in jedem Politikfeld mitbedacht werden, um ihnen Zugang zu Finanzmitteln und anderen Ressourcen zu verschaffen und sie in ihrer Entwicklungsfähigkeit zu unterstützen. Wie die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Handel für alle“³ von 2015 feststellte, generieren über 600 000 KMU, die mehr als sechs Millionen Menschen beschäftigen, direkt ein Drittel der EU-Exporte.
- 1.4 Bezüglich der aktuellen Funktionsweise des Handels bekräftigt der EWSA seine Forderung an die EU, in Unterstützung der WTO eine weltweite Vorreiterrolle bei der Förderung von Regeln zur Realisierung einer fortschrittlichen, fairen und nachhaltigen Handelspolitik zu übernehmen. Sie muss bei der Reform der WTO weiterhin eng mit anderen Akteuren zusammenarbeiten, gerade auch um Regeln dafür aufzustellen, dass die Länder die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) beachten und umsetzen. Hier sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihren Einfluss und ihre Vertretung in den verschiedenen WTO-Ausschüssen nutzen, insbesondere in den neuen Bereichen wie Handel und menschenwürdige Arbeit. Ein offenes, regelbasiertes Welthandelssystem, das hohe Umwelt-, Sicherheits- und Arbeitsstandards sichert, ist wichtig für die Schaffung weiterer Geschäftsmöglichkeiten und von fairen Handelsbedingungen für EU-Unternehmen im Vergleich zu ihren Mitbewerbern.
- 1.5 Nach Auffassung des EWSA ist es entscheidend, dass die Handels- und Investitionspolitik der EU alle wesentlichen Folgen der Marktöffnung berücksichtigt und negative Auswirkungen, einschließlich der Sozial- und Übergangskosten, so weit wie möglich begrenzt. Durch den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung müssen in jedwedem mehrjährigen Finanzrahmen ausreichende Mittel bereitgestellt werden, um negative Auswirkungen des Handels abzufedern. Sämtliche seine Anwendung begrenzenden Faktoren und Kriterien sollten überdacht werden.

³ [COM\(2015\) 497 final](#).

- 1.5.1 Umfassendere Handelsverhandlungen bergen andererseits ein größeres Risiko für Konflikte in sensiblen Bereichen. Alle diese strittigen Punkte müssen wirksam angegangen werden. Hierbei kann es sich um Gefährdungen hoher Standards handeln, insbesondere in Bezug auf Lebensmittelsicherheit, Verbraucherschutz, gute Arbeitsbedingungen, den Schutz öffentlicher Dienstleistungen oder die Durchsetzung nachhaltiger Handelsrechte. Darauf wurde in verschiedenen früheren Stellungnahmen bereits eingegangen. Der EWSA hebt erneut hervor, dass Handelsvereinbarungen keine Elemente enthalten dürfen, die den politischen Spielraum der Staaten, eine nach ihrem Ermessen sinnvolle Regulierung vorzunehmen, einschränken.
- 1.5.2 Des Weiteren fordert der EWSA die neue Kommission auf, ihre horizontalen Bestimmungen über den grenzüberschreitenden Datenverkehr und den Schutz personenbezogener Daten in Handels- und Investitionsabkommen der EU zu bekräftigen.
- 1.5.3 Die EU ist in einer idealen Position, die Führung in Bezug auf Sorgfaltspflichten zu übernehmen; der EWSA fordert die Kommission auf, entsprechende europäische Rechtsvorschriften vorzuschlagen. Er bekräftigt seine Überzeugung, dass die Durchsetzung eines verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns (Responsible Business Conduct, RBC) durch die Handelspolitik von wesentlicher Bedeutung ist, um die globale Handelsposition der EU zu stärken und die Nachhaltigkeit zu unterstützen. Insbesondere sollen die Unternehmen dazu angehalten werden, Verantwortung für die Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Gesellschaft zu übernehmen. Desgleichen dringt der EWSA darauf, dass die Regierungen und Verwaltungen auf nationaler und lokaler Ebene durch Handelsabkommen dazu verpflichtet werden, ihrer Rolle voll und ganz gerecht zu werden.
- 1.5.4 Der EWSA hält eine grundlegendere politische Debatte über die Rolle von Handel und Investitionen für notwendig, um deren Triebkräfte und wirtschaftliche Auswirkungen besser zu verstehen. Die Politikbewertung der EU muss sich stärker auf die Bewertung der qualitativen Elemente von Handelsabkommen konzentrieren und die Zivilgesellschaft und den EWSA daran umfassend beteiligen. Eine breitere Palette von Indikatoren und eine größere Offenheit für alternative Modelle sind nötig, und Folgenabschätzungen müssen vor der Aufnahme von Verhandlungen vorgenommen werden. Darüber hinaus sollte in angemessenen Abständen eine ganzheitliche Untersuchung der globalen Auswirkungen des Handels durchgeführt werden.
- 1.5.5 Der EWSA spricht sich erneut nachdrücklich dafür aus, dass der EAD ein stärkeres Bewusstsein für Handelsfragen entwickelt. Handel ist zu einem zunehmend wichtigen Element sowohl in geopolitischer Hinsicht als auch als Teil der Wirtschaftsdiplomatie geworden. Dennoch werden Handelsfragen – insbesondere in der aktuellen gemeinsamen Mitteilung über die Konnektivität zwischen Europa und Asien⁴ – nicht erörtert. Desgleichen wiederholt der EWSA seine Forderung nach einer engeren, kohärenteren und transparenteren Zusammenarbeit zwischen der GD Handel und anderen Generaldirektionen, insbesondere DEVCO und EMPL.

4 [JOIN\(2018\) 31 final](#).

- 1.6 Der EWSA fordert, den Dialog mit der Zivilgesellschaft über handels- und investitionspolitische Fragen während der Verhandlungen und danach erheblich zu intensivieren und ihre Überwachungsrolle zu stärken. Dieser Dialog muss auf der Grundlage erhöhter Transparenz und laufender Verbesserungen organisiert werden, da die Verhandlungen und die Abkommen komplizierter werden, insbesondere aufgrund der Nachhaltigkeitsziele, des Übereinkommens von Paris und der Schritte hin zu einer Kreislaufwirtschaft.
- 1.7 Außerdem wiederholt der EWSA seine frühere Empfehlung, dass der multilaterale Ansatz in der Landwirtschaft zum einen überdacht und neu belebt werden muss, und dass die EU in diesem Bereich sehr gut eine führende, proaktive Rolle spielen kann. Dabei muss sie zugleich im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen umweltbezogene, soziale und umfassendere Standards der nachhaltigen Entwicklung fördern. Außerdem muss die EU größere Zugeständnisse im Bereich Landwirtschaft vermeiden, die der einheimischen Erzeugung schaden würden.
- 1.8 Der EWSA hat von Anfang an den Stellenwert der nachhaltigen Entwicklung in der Mitteilung „Handel für alle“ begrüßt, insbesondere in Bezug auf die Menschenrechte, die sozialen Rechte und die Umwelt. Er hat sich für die Aufnahme von Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung (Trade and Sustainable Development, TSD) in alle Handelsabkommen der neuen Generation ausgesprochen. Sie müssen bei der Förderung der Handels- und Investitionspolitik der EU eine zentrale Rolle spielen. Die effektive Durchsetzbarkeit ist jetzt der Schlüssel zur Erfüllung dieser Verpflichtungen, vor allem auch, um den Unternehmen der EU auf dem Weltmarkt gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sichern.
- 1.8.1 Der EWSA begrüßt die jüngste Ankündigung der neuen Kommissionspräsidentin, dass ein neues Amt – der Beauftragte für Handelsaufsicht – geschaffen werden soll, der unter der Leitung des Kommissars für Handel tätig werden soll, um „die Befolgung unserer Handelsabkommen zu überwachen und zu verbessern“⁵. Wir dringen darauf, dass der noch zu ernennende Amtsinhaber weitreichende Befugnisse von gleichem Gewicht und gleicher Wirksamkeit erhält, um alle in Freihandelsabkommen vereinbarten Verpflichtungen abzudecken, insbesondere solche im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung. Dazu muss auch ein objektives Beschlussfassungsverfahren gehören, das auf zeitgerecht und effektiv eingeleiteten Nachprüfungen beruht und für das angemessene Mittel bereitgestellt werden. Des Weiteren muss anerkannten Interessenträgern darin eine klare Rolle zugewiesen werden, sowohl für die Einreichung von Beschwerden als auch für die Teilnahme an etwaigen nachfolgenden öffentlichen Anhörungen. Hinzu käme eine eingehende Berichterstattung an das EP und den Rat, bei der wiederum eine definitive Rolle für den EWSA und einschlägige Interne Beratungsgruppen und eine kontinuierliche Einbindung der Zivilgesellschaft vorgesehen sein muss“.
- 1.8.2 Der EWSA hat bereits früher empfohlen, eine spezielle Klausel zur Förderung der Nachhaltigkeitsziele in alle künftigen Mandate für TSD-Kapitel aufzunehmen und gemäß dem Pariser Übereinkommen nun auch den Klimaschutz als integralen Bestandteil der EU-Werte

⁵ Schreiben der designierten Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit der Aufgabenbeschreibung für den designierten Kommissar für Handel, Phil Hogan, vom 10. September 2019.

aufzufassen. Der Übergang zu einer kohlenstoffarmen, kreislauforientierten Wirtschaft sollte seinerseits ein weiterer zentraler Faktor sein, der in jedem EU-Verhandlungsmandat seinen Niederschlag findet.

- 1.8.3 Die tatsächliche Umstellung auf eine kohlenstoffneutrale EU-Wirtschaft bis 2050 stellt eine erhebliche Herausforderung dar. Dies wird sich tiefgreifend auf die Entwicklung der Handelspolitik auswirken. Umgekehrt werden handelspolitische Beschlüsse diese Umstellung im Detail – sowohl in der EU als auch weltweit – stark beeinflussen. Die Gewährleistung eines gerechten Übergangs muss ebenfalls im Mittelpunkt aller künftigen handelspolitischen Maßnahmen, Praktiken und Verhandlungen stehen.
- 1.8.4 Die Zunahme der Handelsströme wird zu einem weiteren Anstieg des Verkehrs führen, dessen Treibhausgasemissionen bereits jetzt besonders hoch sind. Der EWSA fordert daher zum einen, alle Verkehrsträger zum Bestandteil einer erweiterten nachhaltigen und gerechten Verkehrspolitik zu machen. Zum anderen muss eine klare politische Verknüpfung zwischen Handel und Verkehr hergestellt werden, gerade auch zur Erreichung der diesbezüglichen SDG-Verpflichtungen.
- 1.8.5 Schließlich spricht sich der EWSA nachdrücklich dafür aus, dass die EU in ihren Schritten hin zu einer Kreislaufwirtschaft den Anliegen der für die EU sehr wichtigen ressourcen- und energieintensiven Industrien gebührend Rechnung trägt, die Gefahr einer Verlagerung von CO₂-Emissionen und Investitionen verhindert und WTO-kompatible mildernde Grenzausgleichsmaßnahmen eingehend prüft.

2. **Hintergrund**

- 2.1 Handel und Investitionen sind für die EU von grundlegender Bedeutung, weil sie ihr zu einer „internen“ Verbesserung ihrer Wirtschaftsleistung verhelfen können. In der Mitteilung „Handel für alle“⁶ wird darauf hingewiesen, dass in der Union über 30 Millionen Arbeitsplätze – und damit fast jeder siebte Arbeitsplatz – vom Export in Drittstaaten abhängen und in den kommenden 15 Jahren voraussichtlich etwa 90 % des weltweiten Wirtschaftswachstums außerhalb Europas generiert werden. Während nicht von der Hand zu weisen ist, dass die Verbesserung der eigenen Wirtschaftsleistung durch Handel von grundlegender Bedeutung ist, sollte die Union jedoch nicht auf ein rein exportorientiertes Modell setzen. Ebenso wichtig ist die Steigerung der Binnennachfrage durch öffentliche und private Investitionen und Konsum.
- 2.1.1 Auf die EU entfällt ein Sechstel der weltweiten Ein- und Ausfuhren. Sie ist der weltweit größte Exporteur von Fertigerzeugnissen und Dienstleistungen und ist umgekehrt für etwa 80 Länder der größte Ausfuhrmarkt. Ein Rückgrat der europäischen Wirtschaft ist die Industrie, die einen Anteil von 80 % an den EU-Ausfuhren hat, wichtige private Innovationen hervorbringt und hochqualifizierte Arbeitsplätze schafft. In der Mitteilung „Handel für alle“ wird festgestellt, dass „der Anteil der eingeführten Komponenten an den Ausfuhrerzeugnissen der EU seit 1995

⁶ Siehe [Fußnote 3](#).

um mehr als die Hälfte gestiegen [ist]“, was die wichtige Rolle von Wirtschaft und Industrie sowie einer dynamischen, aktiven Handelspolitik nochmals unterstreicht.

- 2.1.2 In Zahlen ausgedrückt, liegt die Exportabhängigkeit der EU mittlerweile bei 36 Millionen inländischen Arbeitsplätzen⁷. Dies entspricht einem Anstieg um zwei Drittel und um etwa 1,5 Billionen EUR seit dem Jahr 2000. Damit ist der „Anteil der EU an den weltweiten Warenausfuhren“ (mit 15 %) gleich geblieben gegenüber dem Anstieg für China und dem entsprechenden Rückgang des Anteils an den weltweiten Ausfuhren sowohl der USA als auch Japans. Die Kommission hebt hervor, dass exportabhängige Arbeitsplätze „überdurchschnittlich bezahlt“ sind und der Export in jedem Mitgliedstaat „zunehmend ins Gewicht“ fällt.
- 2.1.3 Im Gegensatz zum Handel mit Waren besteht beim Handel mit Dienstleistungen ein größeres Potenzial für einen Abwärtsdruck auf die Löhne. Aus einem kürzlich veröffentlichten OECD-Bericht⁸ geht hervor, dass Dienstleistungsfunktionen einen erheblichen Teil des verarbeitenden Gewerbes ausmachen und der Auslandsanteil dieser Dienstleistungen steigt. Unternehmen erwägen zunehmend, ob sie ihre Dienstleistungen selbst erbringen oder von externen Lieferanten beziehen sollen. Bei der Auslagerung in Länder mit geringeren Arbeitskosten ist die Frage der Arbeitsplatzverlagerung besonders relevant.
- 2.1.4 Der Brexit droht zu einem entscheidenden Faktor in den künftigen Handelsbeziehungen der EU und in weiterhin zoll- und barrierefreien Handelsströmen zu werden. Der Austritt einer großen Handelsnation aus dem Binnenmarkt könnte zum einen die in der Handelspolitik der EU gefundene Balance gefährden. Zum anderen könnte er erhebliche Probleme bereiten, sollte das Vereinigte Königreich anschließend erheblich deregulieren und Normen und Rechte absenken. Wichtig ist, dass die EU sämtliche Versuche des Vereinigten Königreichs, sich unfaire Wettbewerbsvorteile zu sichern, nach Kräften unterbindet. Ein Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, das hohe Standards und Rechte beibehält, ist von grundlegender Bedeutung.
- 2.2 Viele Faktoren führen zusammen zu einer exponentiellen globalen Nachfrage nach Waren und zunehmend auch nach Dienstleistungen. Prognosen zufolge wird die Weltbevölkerung bis Mitte des Jahrhunderts 9 bis 10 Milliarden Menschen erreichen. Aufgrund der raschen Industrialisierung und Urbanisierung lebt erstmals mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten, in denen die Menschen stärker voneinander abhängig sind als in einer ländlichen, eigenbedarfsorientierten Gesellschaft.
- 2.2.1 Ferner wird es Schätzungen zufolge bis 2030 insbesondere in Ländern wie China, Indien, Kenia, Chile und Indonesien möglicherweise bis zu 2 Milliarden mehr Menschen mit mittlerem Einkommen geben, die (viele zum ersten Mal in ihrem Leben) willens und fähig sind, für eine beispiellose Vielfalt und Auswahl an Nahrungsmitteln, Bekleidung, Gebrauchsgegenständen, Fahrzeugen oder anderen Konsumgütern zu zahlen.

⁷ Dazu kommen weitere 20 Millionen Arbeitsplätze außerhalb Europas.

⁸ OECD Trade Policy Papers, Nr. 226 (2019), *Offshoring of services functions and labour market adjustments*, Paris.

2.2.2 Die Expansion der Märkte ist jedoch nicht der einzige Grund für die Zunahme der Handelsströme. In der heutigen Welt sind die Aktivitäten multinationaler Unternehmen zunehmend entlang globaler Wertschöpfungsketten organisiert. Bei der Analyse dieser Strategien hat die OECD dargelegt, wie Steuerstrategien, Skaleneffekte (die Unternehmenskonzentration nimmt zu), technologische Kompetenz und die Diversifizierung von Geschäftstätigkeiten die wichtigsten Triebkräfte für den globalen Handel bilden⁹. Durch die Digitalisierung der Wirtschaft werden die traditionellen Grenzen ebenfalls verwischt. Darüber hinaus setzen multinationale Unternehmen zunehmend auf sogenannte Non-Equity-Beziehungen, d. h. Beziehungen ohne Kapitalverflechtung (strategische Partnerschaft, Outsourcing). Die Konzernstrukturen sind daher komplexer denn je und die Geschäftspraktiken sind im Wandel begriffen. Infolgedessen wird die Handels- und Investitionspolitik möglicherweise angepasst werden müssen.

2.3 Eine wichtige Chance für EU-Exporteure liegt in den Stärken der EU, insbesondere in der Produktion von Waren mit hohem Mehrwert oder Waren und Dienstleistungen im Spitzensegment. Hinzu kommen etwa 70 EU-Präferenzhandelsabkommen, die bereits in Kraft sind und sich auf fünf Kontinente erstrecken, während weitere bedeutende Verhandlungen im Gange sind. Wird diese Chance verpasst, werden konkurrierende Exporteure, die entweder in anderen Industrieländern ansässig sind oder vor allem aus Schwellenländern stammen, diese Möglichkeiten nutzen. Zu den wichtigsten jüngsten Entwicklungen zählen die überarbeitete Transpazifische Partnerschaft (TPP) und andere wichtige Handelsverhandlungen im asiatisch-pazifischen Raum.

3. **Grundelemente für den auf Handel beruhenden Wohlstand der EU**

3.1 Die Bedeutung des Binnenmarktes für den Handel in der Union zeigt sich in seinem sogenannten „Spill-Over-Effekt“, wobei ein Fünftel der exportgestützten Arbeitsplätze in einem anderen Mitgliedstaat angesiedelt ist. So entfallen auf deutsche Exporte beispielsweise 6,8 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland, aber auch 1,6 Millionen Arbeitsplätze im EU-Ausland. Dies ist in erster Linie auf das Wachstum langer Lieferketten nicht nur in Europa, sondern weltweit zurückzuführen, wobei unfertige Erzeugnisse wiederholt Grenzen überschreiten können; dies gilt insbesondere für die Automobilindustrie. Durch den Brexit wurde dieser Faktor verdeutlicht: 650 000 Arbeitsplätze im Vereinigten Königreich sind mit Ausfuhren aus der EU verbunden, die aus anderen Mitgliedstaaten stammen. Daten der Kommission zufolge¹⁰ profitieren Tschechien, die Slowakei und Polen hiervon am meisten.

3.1.1 Daher sind das reibungslose und faire Funktionieren des Binnenmarktes und des Euro-Raums wesentliche Faktoren für den Erhalt und die Förderung exportbezogener Arbeitsplätze. Die fortlaufende Integration des Binnenmarktes und des Euro-Raums, einschließlich des Energiebinnenmarktes und eines reibungslos funktionierenden Verkehrssystems, auch durch die

⁹ OECD Trade Policy Papers, Nr. 227 (2019), *Micro-Evidence on Corporate Relationships in Global Value Chains: The Role of Trade, FDI and Strategic Partnerships*, Paris.

¹⁰ Siehe Fußnote 2.

Förderung einer fairen Mobilität der Arbeitnehmer, ist nach wie vor von grundlegender Bedeutung.

- 3.1.2 Entscheidend ist außerdem die bessere Integration von Dienstleistungen und Datenflüssen, letztere unter uneingeschränkter Achtung der EU-Datenschutzbestimmungen, zumal aufgrund der zunehmenden Digitalisierung des Binnenmarktes. Ein gesundes digitales Ökosystem erfordert zudem Strategien, in denen Daten dem Allgemeinwohl dienen und Möglichkeiten für die Entwicklung gemeinnütziger digitaler Dienste bieten können.
- 3.1.3 In seiner Stellungnahme zur *WTO-Reform* forderte der EWSA, „dass jedwede künftige multilaterale Initiative zum Datenverkehr den horizontalen Bestimmungen der EU über grenzüberschreitende Datenströme und den Datenschutzvorschriften der Handels- und Investitionsabkommen der EU [...] voll und ganz entspricht“¹¹, und forderte die neue Kommission auf, erneut klarzustellen, dass diese zentrale Verpflichtung nicht verhandelbar ist.
- 3.2 Die rasante Entwicklung von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz (KI) sowie der demografische Wandel und der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Kreislaufwirtschaft werden die Gesellschaft radikal verändern. Unternehmen spielen eine führende Rolle bei der Bereitstellung von Innovationen und neuen Technologien, während die Rolle des Staates darin besteht, den gesetzlichen Rahmen für einen gerechten Übergang und Grundsätze für bindende ethische KI-Regeln vorzugeben.
- 3.2.1 Forschung und Innovation, die von der Industrie angeführt und durch eine hochwertige Bildung und ein starkes Unternehmertum unterstützt werden, sind von wesentlicher Bedeutung, damit die EU auch weiterhin an der Spitze des Fortschritts stehen wird. Die künftige EU-Kommission wird mit hoher Priorität daran arbeiten müssen, dass Horizont Europa ein wirkungsvoller und starker Nachfolger von Horizont 2020 wird. Der Schwerpunkt der Union muss außerdem darauf liegen, Unternehmen dabei zu unterstützen, ihre Wettbewerbsfähigkeit sowohl intern als auch international zu verbessern und neue Technologien zu entwickeln und anzuwenden. Innovation wird auch durch Pilotprojekte und durch die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor und der Wissenschaft gefördert.
- 3.2.2 Der technische Wandel und die technische Entwicklung erfordern rasche Änderungen der Qualifikationen, bei denen Lücken schnell und unerwartet auftreten, am häufigsten jedoch in technischen Bereichen und hier insbesondere bei den sogenannten MINT-Qualifikationen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik).
- 3.2.3 Die Förderung und Entwicklung menschlicher Kompetenzen und einer umfassenderen Mehrsprachigkeit ist ebenso wichtig wie ein stärkerer Schwerpunkt auf dem Zugang zu Berufsbildung, Umschulung und lebenslangem Lernen.

¹¹ [ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 15.](#)

- 3.2.4 Um die Qualifikationslücke zu schließen, müssen die Ausbildungssysteme ausreichend flexibel und in der Lage sein, sich auf den künftigen Bedarf einzustellen. Dies wird erhebliche Anstrengungen der Mitgliedstaaten erfordern, und auch die Sozialpartner müssen hier eine wesentliche Rolle spielen.
- 3.3 Im Zuge neuer und anderer Arbeitsformen kommt es jetzt darauf an, den reibungslosen Übergang von der Ausbildung zur Arbeit sowie zwischen Arbeitsplätzen und Aufgaben zu verbessern und förderliche Bedingungen für Selbstständigkeit und Unternehmertum zu schaffen. Veränderungen in der Arbeitswelt müssen durch sozial abgesicherte, flexible und gut funktionierende Arbeitsmärkte sowie einen ergebnisorientierten sozialen Dialog unterstützt werden.
- 3.4 Der Wettbewerb ist eine treibende Kraft hinter der Unternehmensentwicklung. Die Handelspolitik und Handelsvorschriften der Union müssen im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs den Unternehmen günstige Bedingungen bieten, die gute Arbeitsplätze mit hohen Sozialstandards fördern, wenn sie mit Ländern außerhalb der EU konkurrieren. Eine solche Regulierung muss zweckmäßig sein und einen positiven Unternehmergeist sowie eine positive Unternehmenskultur fördern, die auch für jüngere Menschen und insbesondere für Frauen attraktiv ist.
- 3.4.1 Der EWSA nimmt die Berichte der OECD und des IWF zur Kenntnis¹², in denen auf die zunehmende Konzentration in der Industrie hingewiesen wird, sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch bei nichtfinanziellen Dienstleistungen. Es sind weitere Forschungstätigkeiten erforderlich, um die Triebfedern für eine derartige Marktkonzentration zu verstehen, die möglicherweise einen neuen Blick auf den Wettbewerb und die internationale Handelspolitik erfordern. Vor allem darf die Handelsagenda nicht politischen Maßnahmen im Wege stehen, mit denen KMU bessere Chancen für den Markteintritt gegeben werden sollen. Dies betrifft auch eine ehrgeizige europäische Industriepolitik, insbesondere für den digitalen Sektor.
- 3.4.2 Die EU muss ein Umfeld schaffen, das private und öffentliche Investitionen fördert. Dies erfordert Stabilität und Vorhersehbarkeit, ein stabiles makroökonomisches Umfeld, einen starken Schutz der Rechte des geistigen Eigentums und eine verantwortungsvolle Finanzpolitik. Das Steuersystem wiederum muss zum einen fair sein und zum anderen Innovationen, Unternehmertum, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen.
- 3.4.3 Gleichzeitig muss bei handels- und investitionspolitischen Maßnahmen der EU aufmerksam auf alle Investitionen geachtet werden, die möglicherweise aus Betrug oder Steuervermeidung stammen.
- 3.4.4 Ausländische Direktinvestitionen (ADI) sind wichtig, wenn Unternehmen ihre Produktion zunehmend in der Nähe ihrer Endmärkte ansiedeln, was ihnen unter anderem dabei helfen kann, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Der EWSA hat darüber hinaus die EU-Verordnung über

¹² OECD Productivity Working Papers, Nr. 18 (2019), *Industry Concentration in Europe and North America*, Paris; World Economic Outlook Report, April 2019.

Handelsschutzmaßnahmen mit jüngsten Schritten zur Überwachung ausländischer Direktinvestitionen in der EU begrüßt¹³.

3.4.5 Aus dem OECD-Jahresbericht 2018 über die Statistik der ausländischen Direktinvestitionen wird jedoch ersichtlich, dass die weltweiten ausländischen Direktinvestitionen nach der Steuerreform in den USA um 27 % zurückgegangen sind. In bestimmten EU-Ländern (Luxemburg, Niederlande) war der Rückgang spektakulär. Besonderes Augenmerk sollte daher der Unterscheidung zwischen realwirtschaftlich ausgerichteten ausländischen Direktinvestitionen und ausländischen Direktinvestitionen gelten, die auf betrügerischen Handlungen basieren oder aus Gründen der Steuervermeidung erfolgen. Dies muss von der EU auf allen Ebenen bekämpft werden.

3.5 In „Handel für alle“ heißt es: „Über 600 000 KMU, die mehr als sechs Millionen Menschen beschäftigen, tätigen direkte Warenausfuhren in Länder außerhalb der EU, auf die ein Drittel der EU-Exporte entfallen“¹⁴, während „viele weitere Unternehmen“ Dienstleistungen erbringen oder als Zulieferer größerer Unternehmen tätig sind.

3.5.1 Der EWSA begrüßte insbesondere, dass sich die Kommission in ihrer Mitteilung zu einem stärkeren Engagement für KMU bekannte, die beim Zugang zu neuen Märkten größere Hürden zu überwinden haben. Es wurden spezielle Bestimmungen für KMU in allen künftigen Verhandlungen und regelmäßige Erhebungen über die Hindernisse, denen sich KMU auf bestimmten Märkten gegenübersehen, zugesagt. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Stellungnahme des EWSA¹⁵ zum Thema „Die TTIP und ihre Auswirkungen auf die KMU“ zu verweisen.

3.5.2 Das Potenzial und die Bedürfnisse von KMU müssen in jeden Politikbereich einbezogen werden, damit ihr Zugang zu Finanzmitteln, anderen Ressourcen und Märkten sichergestellt werden kann und ihre Entwicklungsfähigkeit angesichts der unterschiedlichen Bedürfnisse unterschiedlicher Unternehmenstypen und der spezifischen Bedingungen, in denen KMU tätig sind (einschließlich ländlicher und peripherer Gebiete), unterstützt wird.

4. Umgang mit Handelsstreitigkeiten

4.1 Mit dem Vertrag von Lissabon wurden der Union neue Zuständigkeiten im Bereich Investitionen verliehen und sie wurde verpflichtet, ihre Arbeit im Bereich Handel und Investitionen mit anderen Schlüsselbereichen, insbesondere der Entwicklung, zu verknüpfen. Der EWSA hegt weiterhin Bedenken, dass es bisher zu wenig Austausch über die Auswirkungen des Handels unter den einzelnen Generaldirektionen der Kommission gibt, vor allem zwischen DEVCO und EMPL.

13 [ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 94.](#)

14 Siehe Fußnote 3.

15 [ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 34.](#)

- 4.2 Zusätzlich zu den Handelsabkommen der „neuen Generation“, beginnend mit Korea, wollte die Kommission auch umfassendere Freihandelsabkommen aushandeln, sowohl mit Ländern der Östlichen Partnerschaft als auch mit weiter fortgeschrittenen Handelspartnern. Hierzu gehörten Japan und insbesondere das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic Trade Agreement, CETA) mit Kanada, das über die bloße Beseitigung von Zöllen hinausgeht und eine breite Palette unterschiedlicher Aspekte abdeckt, unter anderem Vorschriften für Dienstleistungen, die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse und andere handelsbezogene Aspekte wie Investitionen und Wettbewerb oder Zusammenarbeit in Regulierungsfragen.
- 4.2.1 Angesichts dieser Entwicklung sieht der EWSA die Forderung nach einer kontinuierlichen Weiterentwicklung einer zukunftsorientierten progressiven Handelsagenda dringlicher denn je. Diese umfassenden Handelsverhandlungen bergen ein größeres Risiko für Konflikte mit sensiblen Bereichen wie der Aufrechterhaltung hoher Standards, insbesondere in Bezug auf Lebensmittelsicherheit, Verbraucherschutz und menschenwürdige Arbeitsbedingungen, den Schutz öffentlicher Dienstleistungen oder der Durchsetzung der Rechte einer nachhaltigen Handelsagenda.
- 4.2.2 Angesichts der Tatsache, dass bei den Abkommen der neuen Generation nicht mehr die traditionelle Zollsenkung im Mittelpunkt steht, sondern vielmehr Regeln für staatliche Maßnahmen festgelegt werden, die den Handel nicht beeinträchtigen sollen, besteht Anlass zur Sorge, dass dies den politischen Spielraum einschränken wird. Staaten haben nicht nur das Recht, zu regulieren, wie sie es für richtig halten, sondern auch die Pflicht, dies für das Gemeinwohl zu tun. Der EWSA weist nachdrücklich darauf hin, dass dies durch kein Element eines Handelsabkommens verhindert werden darf.
- 4.2.3 Der EWSA hat erklärt¹⁶, dass die Handelspolitik der Union „daran gemessen werden [wird], ob die Kommission unter Beweis stellen kann, dass Handelsabkommen nicht zu einer Senkung der Umwelt-, Arbeits- und sonstigen Standards führen. Vielmehr sollten sie für eine Anhebung dieser Standards sorgen.“
- 4.3 Ein offener, regelbasierter internationaler Handel ist sowohl zur Verbesserung der Geschäftsmöglichkeiten als auch zur Gewährleistung fairer Bedingungen für Unternehmen gegenüber ausländischen Wettbewerbern von wesentlicher Bedeutung. Die EU muss die WTO-Regeln unterstützen, die einen fairen Handel fördern, der die Einhaltung der Nachhaltigkeitsziele (SDG) gewährleistet, und eine weltweite Führungsrolle bei der Bekämpfung von Protektionismus und Störungen sowie bei der Förderung einer fortschrittlichen und nachhaltigen Handelspolitik einnehmen. Hier sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihren Einfluss und ihre Vertretung in den verschiedenen WTO-Ausschüssen nutzen, insbesondere in den neuen Bereichen wie Handel und menschenwürdige Arbeit.

¹⁶ [ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 123.](#)

- 4.4 Der Handel ist einer der am häufigsten bewerteten politischen Prozesse in der Kommission. Um jedoch eine breitere politische Diskussion über die Rolle von Handel und Investitionen zu ermöglichen, sind weitere Analysen erforderlich, um die Triebkräfte und die wirtschaftlichen Auswirkungen des Handels sowie seinen potenziellen Beitrag zu den SDG besser zu verstehen.
- 4.4.1 Hier muss die EU-Bewertungspolitik eine Schlüsselrolle spielen. Die GD Handel bewertet die Auswirkungen wichtiger Handelsinitiativen mithilfe verschiedener Instrumente: Folgenabschätzungen (FA) und Nachhaltigkeitsprüfungen (Sustainability Impact Assessments, SIA), Wirtschaftlichkeitsbewertungen von Verhandlungsergebnissen und Ex-post-Bewertungen.
- 4.4.2 Fragen der Methodik und des Zeitpunkts sind von entscheidender Bedeutung und sollten neu bewertet werden. Das verwendete Modell des berechenbaren allgemeinen Gleichgewichts (CGE) sollte ein breiteres Spektrum von Indikatoren umfassen, mit denen die Auswirkungen auf Menschen- und Arbeitsrechte, Klimawandel, biologische Vielfalt, Verbraucher und ausländische Direktinvestitionen gemessen werden. Ein bloßer Vergleich der Situation mit oder ohne Handelsabkommen reicht jedoch nicht für die qualitative Bewertung der Verhandlungsoptionen, insbesondere in Bezug auf Handel und nachhaltige Entwicklung (Trade and Sustainable Development, TSD). FA und SIA müssen rechtzeitig abgeschlossen werden, damit sich Verhandlungsführer auf sie stützen können, und sie müssen sowohl vor als auch während der Verhandlungen berücksichtigt werden – und nicht erst nach deren Abschluss vorgelegt werden.
- 4.4.3 Der Beitrag zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele sollte, wie der EWSA bereits in seiner Stellungnahme *„Die zentrale Bedeutung von Handel und Investitionen für die Erreichung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele“*¹⁷ empfahl, in den Mittelpunkt der handelspolitischen Evaluierung der EU rücken.
- 4.4.4 Der EWSA betrachtet die Konsultation der Zivilgesellschaft als wertvollen Beitrag für SIA und empfiehlt, diese auf die Frühphase der Ausarbeitung der Verhandlungsvorgaben auszudehnen. Die interne Arbeit der Lenkungsgruppe für Bewertung der Kommission könnte durch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft weiter verbessert werden. Berater müssen über hinreichende Unabhängigkeit und Fachkenntnisse verfügen, insbesondere in Bezug auf Menschenrechte und Umweltfragen.
- 4.4.5 Auf den Arbeitsmärkten ist eine eingehendere Analyse möglicher Verlagerungseffekte, der Lohnentwicklung und der Arbeitsplatzsicherheit erforderlich. In Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen sollte nicht nur die EU im Auge behalten werden, sondern auch, inwieweit Handel und Investitionen es den weniger entwickelten Volkswirtschaften ermöglichen, ihre Produktivität und Innovation zu steigern. Darüber hinaus sollte in angemessenen Abständen eine ganzheitliche Studie über die globalen Auswirkungen des Handels durchgeführt werden.

¹⁷ [ABI. C 129 vom 11.4.2018, S. 27.](#)

- 4.4.6 Handel ist zu einem zunehmend wichtigen Element sowohl in geopolitischer Hinsicht als auch als Teil der Wirtschaftsdiplomatie geworden. Ferner muss der EAD ein stärkeres Bewusstsein für Handelsfragen entwickeln – namentlich in der gemeinsamen Mitteilung über die Konnektivität zwischen Europa und Asien fehlte die Berichterstattung über Handelsfragen¹⁸.
- 4.5 Die Verhandlungen über ein „TTIP“-Abkommen mit den Vereinigten Staaten haben zunächst viele Bedenken der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft deutlich gemacht, die jedoch allgemeiner Natur sind. Während sich die Kommission in Handelsverhandlungen darum bemüht hat, politische Verpflichtungen einzugehen, die Handel und Investitionen nicht auf Kosten des Schutzniveaus fördern, oder Garantien wie spezifische Ausnahmen und Vorbehalte, spezielle Klauseln zu öffentlichen Monopolen oder die vorzeitige Ablehnung von unseriösen Investorenansprüchen vorzusehen, forderte und fordert der EWSA weitere Klarstellungen und Garantien in verschiedenen hochsensiblen Punkten.
- 4.5.1 Die Gefährdung öffentlicher Dienstleistungen in einem Handelsabkommen durch Marktliberalisierung und spezifische Klauseln (Standstill- und Ratchet-Klauseln), die den künftigen Spielraum der Parteien für die Einführung von Marktzugangsbeschränkungen und diskriminierenden Maßnahmen begrenzen, wird als entscheidendes Anliegen angesehen. Der EWSA begrüßte „die von der Kommission bekundete Absicht, im Einklang mit den Standpunkten des EWSA, des Europäischen Parlaments und der Zivilgesellschaft im weiteren Sinne die öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen von Freihandelsabkommen zu schützen“, vertrat jedoch gleichzeitig die Ansicht, „dass dies am besten durch die Verwendung einer Positivliste für den Marktzugang und die Inländerbehandlung zu bewerkstelligen ist“¹⁹.
- 4.5.2 Angesichts eines immer möglichen Regierungswechsels und der damit einhergehenden Änderung der Politik in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen wäre eine vorherige Öffnung in einem Handelsabkommen gewissermaßen „festgeschrieben“, ohne Möglichkeit eines Überdenkens. Aus diesem Grund können Öffnungsklauseln wie die „Stillhalteklausele“ (Standstill Clause) und die „Sperrklausele“ (Ratchet Clause) insbesondere für die öffentlichen Dienstleistungen eine Bedrohung darstellen, da ihr Geltungsbereich eng und mehrdeutig definiert ist.
- 4.5.3 Die Wahrung dieses Raums der öffentlichen Ordnung ist auch im Zusammenhang mit der Einbeziehung des öffentlichen Beschaffungswesens in Handelsabkommen von großer Bedeutung. Daher war es dem EWSA wichtig, die „Erhaltung der Fähigkeit der Beschaffungsstellen, bei Ausschreibungsverfahren umwelt-, sozial- und arbeitsrechtliche Kriterien wie etwa die Pflicht zur Einhaltung und Übernahme von Kollektivverträgen anzuwenden“, zu fordern²⁰.

18 Siehe Fußnote 4.

19 [ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 123.](#)

20 [ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 15.](#)

- 4.6 In Bezug auf den Investitionsschutz forderte der EWSA „verfahrensrechtliche Bestimmungen zum Schutz vor Klagen [...], die sich gegen im öffentlichen Interesse erlassene Rechtsvorschriften richten, damit das Recht der Vertragsparteien, solche Rechtsvorschriften nach eigenem Ermessen zu erlassen, gegenüber dem Investorschutz Vorrang hat“²¹. In seiner Stellungnahme zu einem *multilateralen Investitionsgerichtshof* vertrat der EWSA die Ansicht, dass „dies nur durch die Aufnahme eines Gemeinwohlvorbehalts ausreichend verwirklicht werden kann“ und dies jedoch „mit geeigneten Garantien einhergehen [muss], dass dieser Vorbehalt nicht aus protektionistischen Gründen missbraucht wird“. In dem weiteren Zusammenhang seiner Stellungnahme zu *spezifischen Kernaspekten der Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)* forderte der EWSA, dass beim „Regelungsrecht im Bereich des Sozialschutzes ausdrücklich Tarifverträge erwähnt werden [sollten], einschließlich dreiseitiger und/oder generalisierter (Erga-Omnes-)Vereinbarungen, damit ausgeschlossen ist, dass sie als Verstoß gegen den Vertrauensschutz für Investoren ausgelegt werden“²².
- 4.7 Zwar gehören Landwirtschaft und Handel seit über 40 Jahren zum Zuständigkeitsbereich der EU, doch hat es bisweilen an Kommunikation oder an gemeinsamen Überlegungen zwischen diesen beiden Kernbereichen gefehlt. Außerdem sollte sich die EU davor hüten, große Zugeständnisse im Bereich Landwirtschaft zu machen, die der einheimischen Erzeugung schaden würden.
- 4.7.1 In seiner Stellungnahme zur *Rolle der Landwirtschaft in Handelsverhandlungen*²³ wies der EWSA darauf hin, dass bilaterale Abkommen dazu dienen sollten, die Anwendung unterschiedlicher Maßstäbe in der Landwirtschaft der Partnerländer zu beseitigen, insbesondere in Verbindung mit dem SPS- und dem TBT-Übereinkommen. Die EU wird auch im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen ihre umweltbezogenen, sozialen und umfassenderen Standards der nachhaltigen Entwicklung verbreiten wollen. Die EU (und andere Akteure) müssen eine verbindliche Zusage für den Kapazitätsaufbau machen, um anderen, weniger entwickelten Ländern zu helfen, diese Standards zu erfüllen, beispielsweise bei der Entwicklung eines annehmbaren zertifizierenden Veterinärwesens. Die Normen im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind dabei von größter Bedeutung.
- 4.7.2 Der multilaterale Ansatz für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen muss überdacht und neu belebt werden. Das „Doha“-Konzept der WTO für den Handelsdialog zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern muss bewahrt und verbessert werden, wobei gleichzeitig der Grundsatz der Nahrungsmittelsouveränität für alle Seiten respektiert werden muss. In derselben Stellungnahme betonte der EWSA, dass die EU gut gerüstet ist, um eine führende, aktive Rolle bei der Förderung eines neuen, ausgewogenen Ansatzes zu spielen, zumal es einige der schnell wachsenden Schwellenländer bislang nicht vermochten,

21 [ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 145.](#)

22 [ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 30.](#)

23 [ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 20.](#)

nennenswerte Anstrengungen zur Hilfe für andere, noch weniger entwickelte Länder zu unternehmen.

- 4.8 In seiner Stellungnahme zu der *WTO-Reform* war es für den EWSA „von zentraler Bedeutung, dass der in den EU-Verträgen verankerte Grundsatz der Vorsorge auch auf multilateraler Ebene angemessen geschützt wird und volle rechtliche Anerkennung erlangt, um ein höheres Schutzniveau zu gewährleisten mittels präventiver Entscheidungsfindung im Falle eines Risikos für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt. Angesichts seiner Bedeutung sollte die EU diesen Grundsatz in allen Handelsverhandlungen zu einer Frage von allerhöchstem Interesse machen“²⁴.
- 4.9 In „Handel für alle“ wird der Schwerpunkt zwar klar auf das Vertrauen der Verbraucher in die Produktsicherheit gelegt, doch die Leitlinien der Vereinten Nationen zum Verbraucherschutz bieten hier einen viel breiteren Ansatz, der auch den Schutz der Privatsphäre der Verbraucher, ihre Rechte im Online-Handel und das Recht auf eine wirksame Durchsetzung von Verbraucherrechten einschließt. Angesichts der Auswirkungen der Liberalisierung des Handels auf die Verbraucher forderte der EWSA in seiner Stellungnahme zum *Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU* ein „verbraucherspezifisches Kapitel zum Thema „Handel und Verbraucher“ im Rahmen zu Handel und nachhaltige Entwicklung [...], in das die einschlägigen internationalen Standards im Bereich Verbraucherschutz aufgenommen werden könnten und das die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung von Verbraucherrechten stärken würde“²⁵.
- 4.10 In dem 2017 veröffentlichten Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ der Kommission werden einige Konsequenzen einer unkontrollierten Globalisierung herausgestellt, insbesondere zunehmende Ungleichheiten. Die Vorteile des Handels sind nie gleichmäßig verteilt. Die Handels- und Investitionspolitik der EU muss alle wesentlichen Konsequenzen der Marktöffnung abdecken und negative Auswirkungen, einschließlich der Sozial- und Übergangskosten, so weit wie möglich begrenzen.
- 4.10.1 In „Handel für alle“ wird erstmals eingeräumt, dass „sich [der Handel] für einige Regionen und Arbeitnehmer vorübergehend negativ auswirken [kann], wenn sich der neue Wettbewerb für einige Unternehmen als zu scharf erweist“, und dass „eine solche Veränderung für die direkt betroffenen Menschen keineswegs geringfügig“ ist. Hier ist der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) ein wichtiges Instrument. Mehr als 27 600 Beschäftigte konnten in den Jahren 2013-14²⁶ mit Mitteln aus dem EGF unterstützt werden. Der EWSA hält es daher für wichtig, dass in jedem künftigen mehrjährigen Finanzrahmen ausreichende Finanzmittel vorgesehen werden, die unmittelbar an die Auswirkungen des Handels geknüpft sind, und dass sämtliche begrenzende Faktoren und Kriterien für seine Anwendung überdacht werden. Damit Umstrukturierungsprozesse besser antizipiert und begleitet werden können, sind

24 [ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 15.](#)

25 [ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27.](#)

26 Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Juli 2015.

hier wirksame Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Tarifverhandlungen für gerechte Übergänge unabdingbar.

- 4.11 Der EWSA fordert ferner, sensible Sektoren stärker vor unlauterem Handel zu schützen, indem IAO-Standards in die Kriterien für ihre Bewertung einbezogen werden. In einer neueren Stellungnahme zur Methodik von Handelsschutzinstrumenten²⁷ forderte der EWSA gleiche Wettbewerbsbedingungen für ausführende Hersteller aus der EU und aus Drittstaaten. In diesem Zusammenhang begrüßte der EWSA die Absicht der Kommission, anhand konkreter Kriterien zu entscheiden, ob eine nennenswerte Verzerrung des Marktgeschehens vorliegt. Gleichzeitig wies der EWSA darauf hin, dass auch der Einhaltung der IAO-Normen und der multilateralen Umweltübereinkommen Rechnung getragen werden sollte.
- 4.12 Im Hinblick auf ein entschiedenes Engagement der Europäischen Kommission für die Stärkung arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch Handelsverhandlungen forderte der EWSA, dass „die Partnerländer vor Abschluss eines Handelsabkommens die vollständige Achtung der acht IAO-Kernarbeitsnormen nachweisen. Hat ein Partnerland diese Übereinkommen nicht ratifiziert oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt oder kein äquivalentes Schutzniveau nachgewiesen, empfiehlt der EWSA, in das Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung einen Fahrplan mit verbindlichen Zusagen aufzunehmen, um sicherzustellen, dass dies rasch nachgeholt werden kann“²⁸. Die EU muss außerdem die Umsetzung und Durchsetzung aktueller IAO-Standards fördern, damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen im Ausland sichergestellt werden und das Nachhaltigkeitsziel Nr. 8 „Menschenwürdige Arbeit“ unterstützt wird.
- 4.13 Die Handelspolitik muss auch Initiativen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen stärken. Unternehmen müssen auf allen Stufen der Lieferkette Verantwortung übernehmen. Dies wiederum sollte den legitimen Handlungsspielraum der Unternehmen stärken und zugleich Innovationen und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum maximieren. Die konsequente Umsetzung eines verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns (Responsible Business Conduct, RBC) ist von wesentlicher Bedeutung, um die globale Handelsposition der EU zu stärken und die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) zu unterstützen. In allen Freihandelsabkommen sollte die EU darauf bestehen, dass jede unterzeichnende Partei die Einhaltung der OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen durch Unternehmen aktiv fördert²⁹. Der EWSA anerkennt die Bedeutung der staatlichen Durchsetzung von Vorschriften für den Arbeitsmarkt unter anderem durch Inspektionen und fordert, dass die Regierungen und Verwaltungen auf nationaler und lokaler Ebene durch Handelsabkommen dazu verpflichtet werden, ihrer Rolle voll und ganz gerecht zu werden.
- 4.13.1 Mehr und mehr Länder entwickeln ihre eigenen einschlägigen Gesetze und Instrumente, wie in jüngerer Zeit Frankreich mit dem Gesetz über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen und die Niederlande mit dem Gesetz über die Sorgfaltspflicht betreffend Kinderarbeit. Kanada hat seine

²⁷ [ABl. C 209 vom 30.6.2017, S. 66.](#)

²⁸ [ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27.](#)

²⁹ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011.

Strategie zur sozialen Verantwortung von Unternehmen verbessert, indem es den Schwerpunkt auf das Verhalten kanadischer Unternehmen im Ausland gelegt und ein Beratungsgremium mit verschiedenen Akteuren eingerichtet hat. Im April 2019 wurde der erste kanadische Ombudsmann für verantwortungsvolle Unternehmen ernannt. Seine Aufgabe besteht darin, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen zu überprüfen und zu melden, die mit den Tätigkeiten kanadischer Unternehmen im Bergbau-, Öl- und Gas- und Bekleidungssektor im Ausland zusammenhängen, und auch Empfehlungen für Handelsmaßnahmen für Unternehmen abzugeben.

- 4.14 Nach Ansicht des EWSA ist die EU in einer idealen Position, die Führung in Bezug auf Sorgfaltspflichten zu übernehmen, insbesondere im Hinblick auf die wachsenden globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten. Freiwillige und verbindliche Maßnahmen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern müssen einander ergänzen. In diesem Zusammenhang hat der EWSA die Arbeit am sogenannten verbindlichen Vertrag der Vereinten Nationen zur Kenntnis genommen, der derzeit von den Mitgliedern der Vereinten Nationen erörtert wird und der die rechtlich bindenden internationalen Menschenrechtsverpflichtungen für die Tätigkeiten transnationaler Unternehmen kodifizieren soll, wobei die laufende Arbeit des EWSA zur Initiativstellungnahme REX/518 begrüßt wird. Der EWSA fordert die Kommission auf, nach dem Vorbild einiger Mitgliedstaaten, die bereits Rechtsvorschriften zur Sorgfaltspflicht erlassen haben, entsprechende europäische Rechtsvorschriften vorzuschlagen.

5. **Handel und nachhaltige Entwicklung: Die Nachhaltigkeitsziele und das Übereinkommen von Paris müssen umgesetzt werden**

- 5.1 In seiner Stellungnahme zu *Handel für alle*³⁰ begrüßte der EWSA insbesondere den Schwerpunkt der EU auf einer umfassenden Berichterstattung über die nachhaltige Entwicklung, insbesondere in Bezug auf die Menschenrechte, die sozialen Rechte und Umwelt. In seiner Stellungnahme zum Thema *Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU*³¹ forderte der EWSA die Kommission nachdrücklich auf, „einen ehrgeizigeren Ansatz zu verfolgen, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der effektiven Durchsetzbarkeit der Verpflichtungen in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung, die für den EWSA von entscheidender Bedeutung sind. Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung müssen die gleiche Gewichtung erhalten wie Kapitel über wirtschaftliche, technische oder Zollfragen.“

- 5.1.1 In dieser Hinsicht begrüßt der EWSA insbesondere die jüngste Ankündigung der neuen Kommissionspräsidentin, dass demnächst ein neues Amt – der Beauftragte für Handelsaufsicht – geschaffen werden soll, um „die Befolgung unserer Handelsabkommen zu überwachen und zu verbessern“, ohne dabei der Gesamtverantwortung des Kommissars für Handel Abbruch zu tun. Dabei kommt es ganz wesentlich darauf an, dass dieser weitreichende Befugnisse von gleichem Gewicht und gleicher Wirksamkeit erhält, um alle in Freihandelsabkommen vereinbarten

³⁰ Fußnote 16.

³¹ [ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27.](#)

Verpflichtungen abzudecken, insbesondere solche im Zusammenhang mit TSD-Kapiteln und sozial- und umweltpolitischen Anliegen, die in Verbindung mit anderen Kapiteln in Handels- und Investitionsabkommen auftreten. Dieses Amt muss mit einem objektiven Beschlussfassungsverfahren verbunden sein, das auf zeitgerecht und effektiv eingeleiteten Nachprüfungen beruht und für das angemessene Mittel bereitgestellt werden. Des Weiteren muss anerkannten Interessenträgern darin eine klare Rolle zugewiesen werden, sowohl für die Einreichung von Beschwerden als auch für die Teilnahme an etwaigen nachfolgenden öffentlichen Anhörungen. Hinzu käme eine eingehende Berichterstattung an das EP und den Rat, bei der wiederum eine definitive Rolle für den EWSA und einschlägige Interne Beratungsgruppen und eine zugrundeliegende, kontinuierliche Einbindung der Zivilgesellschaft vorgesehen sein muss.

- 5.2 In jedes von der EU als „Freihandelsabkommen der neuen Generation“ nach 2010 bezeichnete Freihandelsabkommen wurde ein spezielles Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung aufgenommen. Hierzu gehört auch, dass jede Vertragspartei der Zivilgesellschaft eine aktive Überwachungsrolle einräumt.
- 5.2.1 Der EWSA erachtet den konstruktiven handels- und investitionspolitischen Dialog mit der Zivilgesellschaft als grundlegendes Element und wiederholt seine Forderung nach einer weiteren Stärkung ihrer Rolle. In seiner Stellungnahme zu der *Rolle der internen Beratungsgruppen*³² betonte der EWSA diese Beteiligung und forderte ihre Ausweitung auf das gesamte Abkommen und auf alle Aspekte, wobei ihren Auswirkungen auf Handel und nachhaltige Entwicklung besondere Beachtung zu schenken ist.
- 5.2.2 Der EWSA hat bereits empfohlen, nicht nur eine spezifische Klausel zur Förderung der Nachhaltigkeitsziele in alle künftigen Mandate für Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung aufzunehmen³³, sondern gemäß dem Pariser Übereinkommen nun auch die Bekämpfung der globalen Erwärmung aufzunehmen.
- 5.3 Sowohl die 17 Nachhaltigkeitsziele als Kernstück der umfassenden „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen als auch das Pariser Übereinkommen über den Klimawandel³⁴ müssen auch künftig weltweite Prioritäten bleiben. Hier müssen Handel und Investitionen eine tragende Rolle spielen. Eine erhebliche Herausforderung wird jedoch darin bestehen, bis zum Jahr 2050 eine klimaneutrale EU-Wirtschaft zu erreichen.
- 5.3.1 All dies wird tiefgreifende Auswirkungen auf den Handel haben, da sich die Handelsströme wiederum sowohl in der EU als auch weltweit auf sie auswirken werden. Die Agenden des Übereinkommens von Paris und der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen müssen im Mittelpunkt aller künftigen handelspolitischen Maßnahmen, Praktiken und Verhandlungen

32 [ABL C 159 vom 10.5.2019, S. 28.](#)

33 Fußnote 16.

34 Vertragsstaatenkonferenz (COP 21) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Paris.

stehen. Nach Schätzungen der UNCTAD³⁵ wären zusätzliche 7 Billionen US-Dollar nötig, um die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen, wovon mindestens ein Drittel aus dem Privatsektor kommen müsste. Zudem werden auch öffentliche Mittel für die Umsetzung und Finanzierung der Nachhaltigkeitsziele von großer Bedeutung sein. Der Generaldirektor der WTO hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Millenniums-Entwicklungsziele bereits das „Umgestaltungspotenzial des Handels“ unter Beweis gestellt haben³⁶.

5.3.2 Dies wiederum erfordert erhebliche rechtliche Änderungen, damit eine erfolgreiche Energiewende und die notwendige Freiheit zur Umsetzung der Ziele des Pariser Übereinkommens erreicht werden können. In seiner Stellungnahme zu einem *multilateralen Investitionsgerichtshof* forderte der EWSA, dass das Übereinkommen eine Klausel über die Normenhierarchie enthalten müsse, mit der sichergestellt wird, dass im Falle eines Widerspruchs zwischen Bestimmungen in einem internationalen Investitionsabkommen einerseits und einem anderen internationalen Umwelt-, sozialen oder Menschenrechtsabkommen andererseits, das für eine der Streitparteien verbindlich gilt, die Verpflichtungen aus dem internationalen Umwelt-, sozialen oder Menschenrechtsabkommen gegenüber den Investitionsabkommen Vorrang haben³⁷.

5.4 Der EWSA war bereits zu dem Schluss gekommen³⁸, dass die EU „für die weitere Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung besonders gut aufgestellt“ ist, da sie „über die notwendige Glaubwürdigkeit [verfügt], um eine echte Brückenfunktion zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auszuüben“. Gleichzeitig wies der EWSA nachdrücklich darauf hin, dass „der Schwerpunkt stärker auf eine vollständige Einbettung der Nachhaltigkeitsziele „in den europäischen Politikrahmen und in die aktuellen Kommissionsprioritäten“ gelegt werden [muss], gegebenenfalls gemeinsam mit den Mitgliedstaaten.

5.4.1 Der EWSA hat bereits betont, dass der Handel in der Landwirtschaft³⁹ bei der Erreichung von elf Zielen eine besonders wichtige Rolle spielen wird. In seiner aktuelleren Stellungnahme zu der *Konnektivität zwischen Europa und Asien*⁴⁰ betonte der EWSA, „dass ein formaler Bezug zwischen der Initiative „Neue Seidenstraße“ und den Zielen für nachhaltige Entwicklung unbedingt erforderlich ist“, wobei erneut die neun wichtigsten Nachhaltigkeitsziele aufgeführt wurden.

5.5 Mindestens 13 Nachhaltigkeitsziele beziehen sich auf den Klimawandel. Das Übereinkommen von Paris wiederum ist das weltweit erste umfassende Klimaabkommen. Wenn die Nachhaltigkeitsziele die Blaupause für die nächste Generation sind, ist dies die Blaupause für die Zukunft des Planeten. Es ist allgemein anerkannt, dass ein Anstieg der globalen

35 UNCTAD WIF Pressemitteilung, Genf, 14.10.2014, seitdem neu herausgegeben.

36 Rede vor den Vereinten Nationen, 21.9.2016.

37 [ABI. C 110 vom 22.3.2019, S. 145.](#)

38 Siehe Fußnote 17.

39 Siehe Fußnote 23.

40 [ABI. C 228 vom 5.7.2019, S. 95.](#)

Durchschnittstemperatur um mehr als 2 °C über das vorindustrielle Niveau katastrophale Auswirkungen haben würde. Gleichzeitig dürften die voraussichtlich am stärksten betroffenen Länder am wenigsten in der Lage sein, die erforderlichen Änderungen umzusetzen.

- 5.5.1 Die Zunahme der Handelsströme wird naturgemäß zu weiteren Zunahmen des Verkehrs führen, dessen Treibhausgasemissionen bereits jetzt besonders hoch sind. Auf den Verkehr entfallen 24 % der globalen CO₂-Emissionen, und es ist der einzige Sektor, in dem die Emissionen immer noch zunehmen. Bis zum Jahr 2030 wird ein Anstieg auf 40 % der Gesamtemissionen prognostiziert. Da der internationale Luftverkehr und die internationale Schifffahrt im Pariser Übereinkommen nicht direkt enthalten sind, müssen im Rahmen einer verstärkten Politik für einen gerechten und nachhaltigen Verkehr alle Verkehrsträger einschließlich anderer Akteure in der Lieferkette wie Energieerzeuger und Erstausrüster (OEM) berücksichtigt werden.
- 5.5.2 In einer gesonderten Stellungnahme zur Bedeutung des Verkehrs wies der EWSA darauf hin, dass „viele Herausforderungen bei der Umsetzung der SDG auf den Verkehr zurück[gehen], so u. a. die Notwendigkeit, Klima- und Umweltfolgen einzudämmen, die Verkehrssysteme und Verkehrssicherheit zu verbessern und Anliegen im Zusammenhang mit Beschäftigung und guten Arbeitsplätzen zu lösen“⁴¹. Nun fordert der EWSA darüber hinaus, dass eine politische Verknüpfung zu Handel und Investitionen hergestellt wird.
- 5.6 Dieses allgemeine Anliegen hat zur Entwicklung des Konzepts einer „Kreislaufwirtschaft“ geführt. Sie wird als ein Wirtschaftssystem beschrieben, das dazu beitragen soll, Abfall zu minimieren und Ressourcen optimal zu nutzen. Ziel einer Kreislaufwirtschaft ist es, sowohl den Ressourceneinsatz als auch Abfall und Emissionen sowie Energieverlust zu minimieren. Dies kann durch einen regenerativen Ansatz erreicht werden, der auf einer langlebigen Ausführung, Wartung, Reparatur, Wiederverwendung, Wiederherstellung, Überholung und Recycling basiert.
- 5.6.1 Oft wird die Ansicht vertreten, dass eine nachhaltige Welt für die Verbraucher keinen Rückgang der Lebensqualität bedeuten sollte, ohne Einnahmeverluste oder zusätzliche Kosten erzielt werden kann und dass zirkuläre Geschäftsmodelle ebenso rentabel sein können wie lineare Modelle.
- 5.6.2 Dennoch ergeben sich mehrere damit zusammenhängende Probleme, insbesondere für die ressourcen- und energieintensiven Industriezweige (REII) der EU, die mit wesenseigenen Schwierigkeiten konfrontiert sind. Sie spielen eine wichtige strategische Rolle in der industriellen Wertschöpfungskette der EU. Während die Klimapolitik darauf abzielt, die Treibhausgasemissionen (sowohl bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe als auch bei industriellen Prozessen) zu senken – das derzeitige Ziel der EU ist die Erreichung der CO₂-Neutralität bis 2050 –, machen die REII-Energiekosten einen markant hohen Anteil ihrer

41 [ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 9.](#)

Gesamtkosten aus: 25 % für Stahl, 22-29 % für Aluminium⁴², 25-32 % für Glas⁴³. Auf dieses Problem geht der EWSA in einer gesonderten Stellungnahme näher ein⁴⁴.

5.6.3 Kohlenstoff- und damit Investitionsverlagerungen treten auf, wenn ein höherer Preis in der EU zu einem Verlust von Marktanteilen und entsprechenden Arbeitsplätzen führt. In diesem Fall gehen die Treibhausgasemissionen einfach von Erzeugern in der EU auf Erzeuger an anderen Standorten über (die häufig weniger energieeffizient arbeiten), was (bestenfalls) keine Auswirkungen auf die weltweiten Treibhausgasemissionen hat.

5.6.4 Mildernde Grenzausgleichsmaßnahmen (Border Adjustment Measures, BAM), bei denen Länder sowohl eine Steuer auf eingeführte Waren erheben als auch Steuern auf ausgeführte Waren erstatten können, sind möglich und werden von der WTO als rechtmäßig akzeptiert, sofern sie bestimmte Bedingungen erfüllen.

Brüssel, den 30. Oktober 2019

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

⁴² A. Marcu, W. Stoefs: *Study on composition and drivers of energy prices and costs in selected energy-intensive industries* (Studie zur Zusammensetzung von Energiepreisen und -kosten in ausgewählten energieintensiven Industriezweigen und entsprechende Faktoren), CEPS, 2016, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20355>.

⁴³ C. Egenhofer, L. Schrefler: *Study on composition and drivers of energy prices and costs in energy-intensive industries. The case of the flat glass industry* (Studie zur Zusammensetzung von Energiepreisen und -kosten in ausgewählten energieintensiven Industriezweigen und entsprechende Faktoren. Der Fall der Flachglasindustrie), CEPS, 2014.

⁴⁴ [ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 59](#).