

NEUE ANSÄTZE FÜR HANDELSPOLITIK UND ENTWICKLUNG

DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN MULTILATERALEN VERHANDLUNGEN
UND REGIONALEN ODER BILATERALEN VERHANDLUNGEN



SPE

Sozialdemokratische Fraktion
im Europäischen Parlament

Die Sozialdemokratische Fraktion hat beschlossen, den Anstoß für eine Reihe von Überlegungen betreffend neue Ansätze für Handelspolitik und Entwicklung zu geben. Wir haben auch externe Sachverständige unterschiedlichen Hintergrunds eingeladen, Beiträge zu leisten, um ihre Ansichten denen unserer Fraktionsmitglieder in der Hoffnung gegenüberzustellen, neue Ideen in die Welt der Handelspolitik einzubringen.

Für die erste dieser Reflexionsphasen haben wir als Thema das **Verhältnis zwischen multilateralen Verhandlungen und regionalen oder bilateralen Verhandlungen** gewählt. Angesichts der jüngsten Mitteilung der Europäischen Kommission mit dem Titel *Ein wettbewerbsfähiges Europa in der globalen Welt*, die einen neuen Impuls im Hinblick auf regionale und bilaterale Freihandelsabkommen bedeutet, hat dieses Thema nun für Europäer einen besonderen Stellenwert erlangt.

Wir teilen die Überzeugung, dass eine Überprüfung der europäischen Handelsstrategie insbesondere mit Blick auf die Krise in den derzeitigen WTO-Verhandlungsrunden erforderlich ist. Diese Überprüfung darf jedoch die Grundprinzipien und Ziele der Handelspolitik der Europäischen Union nicht in Frage stellen. Die EU muss auch weiterhin ein reguliertes multilaterales System fördern, das der Entwicklung Vorrang einräumt und nicht handelsbezogene Faktoren (Umwelt, Gesundheit, Armutsminderung, Sozialstandards, Einhaltung menschenwürdiger Arbeitsnormen) einbeziehen. Der Abschluss der Doha-Runde muss das Ziel der Union bleiben. Die sozialdemokratische Fraktion wünscht ferner, dass das Europäische Parlament in vollem Umfang an der Aushandlung künftiger regionaler und bilateraler Abkommen beteiligt wird. Auf dem Spiel stehen Transparenz und demokratische Kontrolle von Handelsverhandlungen, die für unsere Gesellschaften und die unserer Partner sehr bedeutsame Auswirkungen haben. Daher beabsichtigen wir ferner, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft eng an unseren Überlegungen über die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen dieser Strategie zu beteiligen.

Diese Broschüre enthält Beiträge von Erika Mann (PES-Fraktionskoordinatorin des Ausschusses für internationalen Handel des Europäischen Parlaments), Sandra Polaski (Wissenschaftlerin, Carnegie Endowment for International Peace) und Ricardo Meléndez-Ortiz (Exekutiv-Direktor, internationales Zentrum für Handel und nachhaltige Entwicklung – ICTSD), die uns bei unserer Diskussion über die Beziehungen zwischen Multilateralismus und Bilateralismus unterstützen werden. Wir fordern alle an diesen Fragen Interessierten auf, sich hierzu zu äußern und Stellung zu nehmen unter folgender E-Mail-Adresse:

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu.

Unsere beiden nächsten Broschüren werden die Themen „Souveränität und Handelspolitik“ und „Beschäftigung und Handel“ betreffen.

Harlem Désir

Stellvertretender Vorsitzender der Sozialdemokratischen
Fraktion im Europäischen Parlament

Multilateralismus und Bilateralismus in der Handelspolitik

Erika Mann

Koordinatorin der SPE-Fraktion im EP-Ausschuss
für Internationalen Handel

Die regionale Integration ist das Rückgrat der Europäischen Union. In den Jahren unmittelbar nach dem Krieg schlossen sich die Gründungsmitgliedstaaten der Gemeinschaft zunächst zum Zweck der wirtschaftlichen Integration zusammen, die, so hofften sie, den Weg für eine politische Union bahnen würde. Eines ihrer wichtigsten Ziele bestand in der Harmonisierung ihrer Innen- und Außenpolitik einschließlich der Handelspolitik.

Der Handel war stets eine wesentliche Komponente dessen, was letztlich zur Herausbildung einer umfassenden politischen Konföderation führte. Er diente ferner dazu, die Außenbeziehungen der EU mit Drittländern zu pflegen und weiterzuentwickeln. Im Juni 1997 legte der Europäische Rat von Amsterdam das Fundament für die EU-Politik im Hinblick auf Freihandelszonen (FHZ). Zudem wurden allgemeine Kriterien für künftige Abkommen festgelegt. In Handelsabkommen wird neben der Erwartung, dass sie mit den WTO-Vorschriften vereinbar sind und das multilaterale Handelssystem fördern, auch die Hoffnung gesetzt, dass damit ein Großteil, wenn nicht gar alle wirtschaftlichen und politischen Ziele der EU erreicht werden. Sie dürfen andere externe Verpflichtungen und gemeinsame Politiken nicht beeinträchtigen. Diese Voraussetzungen galten bei den Vorbereitungen auf die FHZ-Verhandlungen mit Mexiko, Chile und dem MERCOSUR.

Heute betrachtet die EU-Handelsabkommen als Instrument zur Verbreitung ihrer Ideen und zur Erweiterung ihres Einflusses, ohne dies ausdrücklich zu erwähnen, obwohl sich Handelskommissar Peter Mandelson – wann immer er gefragt wird – weigert, über eine geopolitische Komponente in seiner Handelsstrategie zu sprechen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen sich vor Augen führen, dass ein solcher Ansatz zwar nicht unbedingt schlecht, aber schwierig umzusetzen ist. Es muss große Sorgfalt darauf verwendet werden sicherzustellen, dass potenzielle Partner die Absichten der EU nicht als Anmaßung wahrnehmen.

Die nicht den Handel betreffenden Ziele der EU haben sich im Laufe der Zeit herausgebildet. So sind in jedes der kürzlich abgeschlossenen Freihandelsabkommen und darin spiegelt sich der zunehmend komplizierte Charakter der Außenbeziehungen wider eigene Ziele aufgenommen worden, die nicht in jedem Fall mit den Zwecken anderer Freihandelsabkommen übereinstimmen. Historisch bedingte und gewachsene politische und wirtschaftliche Bindungen und strategische Interessen dürfen ebenfalls nicht außer Acht gelassen werden. In den Freihandelsabkommen der EU mit lateinamerikanischen Ländern kommt die Bedeutung der Geschichte eindeutig zum Tragen. Dennoch wäre es hilfreich, dies in einem größeren Zusammenhang zu betrachten: Die Verhandlungen zwischen der EU und Lateinamerika spiegeln auch starke gemeinsame politische Interessen und die Förderung der Demokratisierung in der Region durch die EU wider. Der Wunsch, den Demokratisierungsprozess zu stärken, ist auch das Leitmotiv der Gespräche zwischen der EU und ihren Partnern im Mittelmeerraum.

Die EU verabschiedet sich allmählich vom Abschluss traditioneller Freihandelsabkommen mit ihren wichtigsten Handelspartnern. Ihre jetzige Handelsstrategie geht über bloße Grenzmaßnahmen hinaus und umfasst Elemente, die in der Regel mit „tief greifender Integration“ in Zusammenhang stehen, zum Beispiel Bemühungen um Konvergenz beim Regelungsrahmen. Darüber hinaus geht es um die Ausweitung des traditionellen Geltungsbereichs derartiger Abkommen durch Aufnahme neuer Vorschriften und Kategorien – das kann von Dienstleistungen bis hin zu Investitionen und Wettbewerb reichen. Kurzum, die EU ist bestrebt, den Übergang vom einfachen Wegfall von Zöllen zum Abbau und letztlich zur Beseitigung nichttarifärer Hemmnisse zu vollziehen, damit regionale Handelsabkommen mit einem möglichst großen Nutzen verbunden sind. Fehlen multilaterale Abkommen, so können regionale Handelsabkommen diese wichtige Lücke schließen. Sie bieten kleineren und damit weniger differenzierten Ländergruppen die Chance, über das hinauszugehen, was im multilateralen Rahmen möglich ist. Die Tiefe bzw. Möglichkeit der Handelsliberalisierung kann erweitert werden, da regionale Handelsabkommen einen Weg eröffnen, verschiedene Vorschriften auszuprobieren, die später in das umfassendere Marktsystem einbezogen werden können. Diese Art „politischen Spielraums“ ist in Freihandelsabkommen wesentlich üblicher und wird von der EU in ihrer „Menschenrechtsklausel“ in Freihandelsabkommen und allen Arten von Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen genutzt. Ähnliche Merkmale weist der Vertrag USA-Jordanien auf, der ebenfalls eine Menschenrechtsklausel enthält.

Artikel XXIV des GATT erlaubt die ausnahmsweise Bildung präferenzialer regionaler Handelsinitiativen, sofern folgende Kriterien erfüllt sind: andere WTO-Mitglieder werden über die Details unterrichtet, Zölle und andere Handelshemmnisse werden für „annähernd alle“ Sektoren des Handels der Gruppe abgebaut bzw. beseitigt und die Handelshemmnisse für Nichtmitglieder sind nicht höher als zuvor.

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) enthält vergleichbare Kriterien für den Handel mit Dienstleistungen in einer regionalen Freihandelszone. Während also Ursprungsregeln zu einer zwingenden Bedingung für den präferenzialen Zugang von Waren und Dienstleistungen zu einer regionalen Freihandelszone werden, wird in das regionale Handelsabkommen die Erwartung gesetzt, dass es das multilaterale Handelssystem ergänzt und nicht gefährdet. Im Rahmen der Uruguay-Runde wurde die „Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XXIV GATT 1994“ geschlossen, so dass für den Umgang mit bestimmten Unklarheiten im GATT nunmehr Auslegungen und Leitlinien vorliegen.

Regionale Handelsabkommen sind nicht einheitlich. Der Umfang und die Tiefe der Vorzugsbehandlung fallen bei den einzelnen Abkommen unterschiedlich aus. Im Sinne der WTO-Terminologie umfassen regionale Handelsabkommen drei Arten von Abkommen: „Partial Scope Agreements“, Zollunionen und Freihandelsabkommen. Mit der ersten Kategorie werden einseitige, d.h. nicht auf Gegenseitigkeit beruhende Präferenzen gefördert. Zollunionen beinhalten die Festlegung gemeinsamer Außenzölle für Einfuhren aus Drittländern und führen zur Konvergenz der Handelspolitik. Die Verhandlungen über solche gemeinsamen Außenhandelsregelungen können Jahre in Anspruch nehmen, und ihre Umsetzung ist oft langwierig gewesen. Freihandelsabkommen, bei denen die Entwicklung schneller verläuft als im globalen Handelssystem und mit denen dieselben Ziele verfolgt werden, könnten sich langfristig als Instrument zur Stärkung des multilateralen Liberalisierungsprozesses erweisen. Andererseits schmälern jedoch die Auswirkungen fundamentaler Veränderungen in der geografischen Reichweite und im politischen Umfang des Handelsprozesses sowie das Fehlen flexibler Zugangsregelung die Fähigkeit von Freihandelsabkommen, einen Beitrag zum Wachstum des globalen Handels zu leisten. Eine durch Mitgliedschaft in mehreren regionalen

Handelsabkommen zunehmende Komplexität verstärkt die negativen Aspekte von Freihandelsabkommen zusätzlich.

Kurz gesagt: Freihandelsabkommen können die Liberalisierung des globalen Handels günstig beeinflussen, solange sie den WTO-Regeln in vollem Umfang entsprechen, tatsächlich umfassend sind und der Liberalisierung des Handels dienen. Übrigens werden die Regeln bei jedem neuen regionalen Handelsabkommen klarer ausgestaltet und es werden Vergleichsmaßstäbe für Standards festgelegt. Regionale Handelsabkommen, die diesen Anforderungen nicht genügen, gefährden die Integrität des multilateralen Systems, hebeln sie doch den fundamentalen WTO-Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus.

Derzeit sieht die EU ihre vordringlichste Aufgabe darin, den erfolgreichen und möglichst baldigen Abschluss der Verhandlungen im Rahmen der Doha-Entwicklungsagenda zu erreichen. Peter Mandelson ist jedoch bereit, neue Initiativen zu ergreifen und weitere Risiken zu übernehmen, die in gewissem Maße seine Fähigkeit beeinträchtigen könnten, dieses Ziel zu erreichen. Die Kommission erklärt, es sei ihr nicht daran gelegen, mangelndes Interesse am multilateralen Handelssystem oder fehlendes Vertrauen in dieses System zu signalisieren; sie wolle auch nicht die Möglichkeit anderer Länder zur umfassenden Teilnahme an der Doha-Entwicklungsagenda schmälern. Pascal Lamy, Generaldirektor der WTO, sagte bei einer Rede, die er im Januar 2007 in Brüssel hielt, dass das multilaterale Handelssystem weiterhin das Fundament der Handelsvorschriften stärken sollte, auf denen bilaterale und regionale Abkommen aufbauen können, sofern die Bedingungen stimmen.

Peter Mandelsons neue Strategie mit dem Titel „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ ist nach seinen Worten nicht nur ein „Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“, sondern in weitaus stärkerem Maße Ausdruck des Wunsches, im weltweiten Wettlauf um Freihandelsabkommen mitzuhalten. Mit seinen Überlegungen folgt er der Denkweise von Thomas Friedman, dem zufolge die Erde flach wie eine Scheibe ist. Der Kommissar hatte gesagt: „Die Veränderungen, die sich heute in der globalen Wirtschafts- und Politikordnung vollziehen, sind von ebensolcher Tragweite wie das Ende des Kalten Krieges. Letzteres wird durch den Fall der Berliner Mauer symbolisiert. Für Ersteres werden vermutlich die Skylines von Shanghai, Mumbai und Kuala Lumpur zum Sinnbild werden.“¹

Peter Mandelson möchte die EU in eine neue globalisierte Weltordnung führen, in der es die alte behagliche Welt, in der sich Industriestaaten und Entwicklungsländer gegenüberstehen, nicht mehr gibt. Wieder einmal wird China als unberechenbarer Faktor gesehen, der die traditionellen Regeln in vollem Umfang nutzt, um ein beispielloses Wachstum zu erzielen. Und mit der Entstehung vieler neuer Mittals² dürften die neuen Platzhirsche ebenso aus Indien, China und Brasilien kommen wie aus den Ländern, die zu unseren traditionellen Handelspartnern gehören; die Welt der Europäischen Union wird dadurch noch unsicherer. Noch einmal soll Peter Mandelson zitiert werden, der sagte: „Globale Wirtschaftsintegration hat es auch früher schon gegeben. Wir haben erlebt, wie einige Volkswirtschaften – Großbritannien, Deutschland und die USA – sich in gigantische globale Exportmaschinen verwandelten. Aber der Wandel heute ist anders, in seiner Geschwindigkeit, in seiner Tiefe und in seiner Breite und auch in seinem politischen, gesellschaftlichen und ökologischen Gestaltungspotenzial ist er etwas vollkommen Neues. ... Wir kennen die Antworten. Wir wissen, dass Europa nicht mit einem Wettlauf nach unten, sondern nach oben konfrontiert ist.“³

¹ Churchill Lecture, Auswärtiges Amt, Berlin, 18. September 2006.

² Lakshmi Mittal ist Vorstandsvorsitzender und Chief Executive von Arcelor Mittal, dem indischen Stahlunternehmen, das vor kurzem zum größten Stahlproduzenten der Welt aufstieg und 330 000 Mitarbeiter in mehr als 60 Ländern beschäftigt.

³ Ibid.

Ganz oben auf Peter Mandelsons Liste der Länder, die im Wettrennen ins Ungewisse die Nase vorn haben, stehen viele asiatische Staaten. Das entbehrt nicht einer gewissen Ironie, hatte doch das Europäische Parlament schon 2002 empfohlen, stärkeres Augenmerk auf Asien zu richten und ein Freihandelsabkommen mit Singapur zu schließen:

„Umgekehrt gibt es trotz einer starken wirtschaftlichen Präsenz in der asiatischen Pazifikregion keine Abkommen zwischen der EU und Ländern in der Region, was einige zu der Frage veranlasst, ob die EU überhaupt irgendein strategisches Interesse an der Region hat. Trotz intensiver Wirtschaftsbeziehungen hat die EU kein einziges Freihandelsabkommen in Asien abgeschlossen. Ein Freihandelsabkommen mit einem asiatischen Land würde der Präsenz der EU in der Region dienen. Führende ASEAN-Politiker haben erklärt, dass Abkommen wie das, das Singapur der EU vorgeschlagen hat, die regionalen Beziehungen nicht gefährden würden. Vielmehr könnte es den Anstoß für weitere derartige Abkommen und für eine stärkere Präsenz in der ASEAN-Region geben und auch der AFTA neue Impulse verleihen. Aus strategischer Sicht wäre die kommerzielle Präsenz der EU auch ein Gegengewicht zum Einfluss/zur Dominanz Chinas und der Vereinigten Staaten.“⁴

Dieser Bericht wurde nach ausführlicher Debatte im Ausschuss vom Europäischen Parlament angenommen. Pascal Lamy, der seinerzeit Handelskommissar war, sagte schlichtweg, er wäre überhaupt nicht bereit, über mehr als das zu verhandeln, was bereits auf der Agenda steht. Siehe da: Es bedarf lediglich eines Stillstands in der WTO-Runde, anderer Länder (vor allem der USA), die Freihandelsabkommen aushandeln, und natürlich eines neuen Kommissars – und schon ist alles möglich.

Nicht unerheblich ist auch der Umstand, dass zu einer Zeit, da die Europäische Union dem Beispiel der USA folgen und ihre Handelsbeziehungen durch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Ländern aus aller Welt ausweiten möchte, die Kongresswahlen, die im November in den Vereinigten Staaten stattfanden, die Landschaft erneut verändert haben. Unwägbarkeiten beschränken sich nicht auf den Kongress, sondern sind auch im Europäischen Parlament feststellbar. Das liegt daran, dass das EP, was Freihandelsabkommen angeht, formal nicht beteiligt ist. Die Zustimmung des Parlaments ist – anders als bei Assoziierungsabkommen – nicht erforderlich. Dennoch ist der Vorschlag von Peter Mandelson die größte Veränderung in der neuen Handelsstrategie der Europäischen Union. Darin wird ein „Flickenteppich“ geopolitisch geprägter Handelsbeziehungen empfohlen.

Trotz Bedenken wegen des Demokratiedefizits, mit dem dieser Politikwandel eingeführt wird, begrüße ich die Tatsache, dass Peter Mandelson die Zeit des Schweigens beendet hat, in der alles in der Europäischen Union möglich war, jedoch nie im strategischen Sinne besprochen wurde. Er meint, dass nichts wirklich neu ist und dass die EU sich lediglich wieder ihrer früheren Strategien zuwendet. Schon recht lange begleiten uns strategische Partnerschaften, Assoziierungsabkommen und zeitgemäße Freihandelsabkommen. Das ist weder falsch noch in Gänze richtig. Ich zögere, dem zuzustimmen. Das, was vor einigen Jahren folgerichtig schien, ist inzwischen in gewisser Weise veraltet. Die Welt ist heute komplizierter und ihre Entwicklung ungewisser, und es geht um andere Probleme als die klassische Frage von Zöllen und nichttarifären Hemmnissen. Es bildet sich eine neue Form des ideologischen Protektionismus heraus, eingebettet in Werte, die die Welt spalten. Um nicht missverstanden zu werden: Werte sind sehr wichtig für eine Gesellschaft, ich glaube aber nicht, dass sie Handelsbeziehungen zwischen Ländern bestimmen sollten.

Handelspolitik und Entwicklung: Die Rolle des Multilateralismus gegenüber der des Bilateralismus

Sandra Polaski

Carnegie Endowment for International Peace

Die Entscheidung der PSE-Fraktion, die Beziehung zwischen Handel und Entwicklung, Multilateralismus und Bilateralismus neu zu überdenken, kommt zur rechten Zeit und ist erforderlich. Die Fraktion sollte eine Analyse darüber vornehmen, wie sich der Handel tatsächlich auf die EU und die Entwicklungsländer auswirkt. Sie sollte klar formulieren, welche Ziele sie mit der Handelspolitik erreichen möchte. Als Beitrag zu diesen Überlegungen wird in dieser Abhandlung ein neuer analytischer Rahmen für das Nachdenken über Handel und Entwicklung vorgeschlagen, und es werden praktische Schlussfolgerungen für die Abwägung der Vorzüge eines multilateralen Ansatzes gegenüber einem bilateralen Ansatz seitens der Europäischen Union gezogen.

Ein neues globales Umfeld für Handel und Entwicklung

In den vergangenen 15 Jahren hat sich die Weltwirtschaft einschneidend verändert. Ganz entscheidend war, dass das Ende des kalten Krieges zur Integration Chinas, Russlands, Indiens und weiterer Länder in ein einzelnes weltweites Produktionssystem geführt hat. Dadurch kamen eine enorme Produktionsleistung und zwei Milliarden Arbeitnehmer mit niedrigem Lohnniveau hinzu, wodurch sich die weltweite Anzahl an Arbeitnehmern verdoppelte. Diese Integration führt dazu, dass viele Entwicklungsländer, die mit den riesigen Schwellenländern nicht konkurrieren können, nicht mehr automatisch zu den Nutznießern der Handelsliberalisierung zählen.⁵ Der sinkende Anteil Afrikas am Welthandel über die letzten zehn Jahre ist dafür ein beredtes Beispiel.

Zunächst sollte die PSE-Fraktion anerkennen, dass der Handel nicht immer die Entwicklung begünstigt und die Armut lindert.⁶ Die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die einzelnen Entwicklungsländer und die Verteilung von Gewinnen und Verlusten innerhalb dieser Länder müssen wesentlich gründlicher analysiert werden, um feststellen zu können, ob solche Abkommen Fortschritte oder Rückschläge begünstigen.⁷

5 Ich lege die unterschiedlichen Auswirkungen plausibler Vorschläge der Doha-Runde auf die verschiedenen Entwicklungsländer in folgender Studie dar – *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006. Verfügbar unter: www.CarnegieEndowment.org/trade.

6 Der Weltbank, die am vehementesten die Ansicht vertritt, dass der Handel allen Entwicklungsländern nützt, ist kürzlich in einer unabhängigen Prüfung eine selektive Auslegung der eigenen Forschungs- und Modellierungsergebnisse vorgeworfen worden, durch die sie die negativen Folgen ausblendet. Siehe „An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005“, verfügbar unter: <http://econ.worldbank.org>.

7 Die Nachhaltigkeitsprüfungen sind ein guter erster Schritt, sollten aber um Auswirkungen auf Beschäftigung und Armut ausgeweitet werden, strenger gestaltet und enger mit der tatsächlichen handelspolitischen Entscheidungsfindung der Kommission verbunden werden.

Es wird bereits anerkannt, dass viele Länder mit niedrigem Einkommensniveau deutliche Unterstützung benötigen, um ihre Angebotskapazität und Infrastruktur auszubauen, wenn sie einen Nutzen aus der Handelsöffnung ziehen sollen. Jedoch muss auch denen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, die zu den Verlierern des Handels zählen. Der Anpassungsprozess in den armen Ländern ist eine beängstigende Aufgabe, da die armen Haushalte nicht über die Mittel verfügen, um mit dem Verlust des Arbeitsplatzes oder einem geringeren Einkommen fertig zu werden. In vielen Ländern mit niedrigem Einkommensniveau verdienen die Menschen ihren Lebensunterhalt überwiegend in einem einzigen Sektor, der Landwirtschaft, während alternative Einkommensmöglichkeiten weit hinter der Zahl der Arbeitssuchenden zurückbleiben. Werden in diesen Ländern weitere Arbeitnehmer und Landwirte freigesetzt, so kann das diese Länder in noch tiefere Armut stürzen, ohne dass ein klarer Ausweg erkennbar wäre. Um Rückschläge zu vermeiden und Wachstum zu erzielen, sind daher eine allmählichere und länderspezifische Abfolge und zeitliche Koordinierung der Handelsliberalisierung sowie eine wesentlich großzügigere Unterstützung für den Ausbau von Kapazitäten und für die Anpassungskosten angeraten.

Auswirkungen einer multilateralen und bilateralen Handelstrategie

In der Annahme, dass die PSE-Fraktion weiterhin an einer stark internationalistischen und entwicklungsfreundlichen Orientierung festhält, sollte sie bewerten, ob unter den derzeitigen Bedingungen der Weltwirtschaft Multilateralismus oder Bilateralismus am ehesten für eine erfolgreiche Umsetzung ihrer Ziele geeignet ist. Außerdem sollte sie anerkennen, dass der Bilateralismus keinen einfacheren Weg zur Erreichung der gewünschten Handelsziele darstellt als der Multilateralismus. Im Folgenden wird eine vorläufige Erörterung der Wahlmöglichkeiten in diesem analytischen und wertebezogenen Zusammenhang vorgenommen.

1. Das multilaterale Handelssystem bietet nach wie vor die vielversprechendste Aussicht auf eine nicht diskriminierende Handelsliberalisierung auf breiter Basis und sollte für die PSE-Fraktion auch künftig als vorrangig gelten. Die Schaffung von Chancengleichheit im Handel wird es sowohl den EU-Mitgliedstaaten als auch anderen Akteuren ermöglichen, ihre komparativen Vorteile zu nutzen, ohne dass diese durch bilaterale oder regionale Präferenzen eingeschränkt oder verzerrt werden. Gleichzeitig sollten einseitige Präferenzregelungen für Entwicklungsländer weiter ausgebaut werden, um die relativen Nachteile einkommensschwacher und fragiler Volkswirtschaften auszugleichen, die sich nicht gegen die Ausfuhren der fortschrittlicheren Entwicklungsländer behaupten können. Außerdem sind weniger entwickelte Länder möglicherweise nicht in der Lage, verstärkte Einfuhren aus der EU aufzunehmen. Unter diesem Gesichtspunkt sollten die vorgeschlagenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen erneut überprüft werden. Viele der beteiligten Länder würden von verbesserten Präferenzprogrammen mehr profitieren als von den WPA. Einseitige Präferenzregelungen sind zulässig und beeinträchtigen nicht den Grundsatz des Multilateralismus, sofern sie allen Ländern zur Verfügung stehen, die sich in einer ähnlichen Lage befinden. Der Anwendungsbereich der Initiative „Alles außer Waffen“ für die am wenigsten entwickelten Länder sollte erweitert und die Ursprungsregeln sollten gelockert werden. Das APS+-System, das allen Entwicklungsländern, die die wichtigsten internationalen Arbeits- und Umweltübereinkommen ratifiziert haben, zusätzlichen

Marktzugang gewährt, sollte vertieft werden, indem den berechtigten Ländern noch größere Zollnachlässe, vielleicht sogar auf Null reduziert, angeboten werden. Den Ländern sollten diese Vorteile nur eingeräumt werden, wenn sie die Übereinkommen in nationales Recht umsetzen und diese in der Praxis durchsetzen, also die Vorteile tatsächlich stärker an die Arbeitnehmer weitergeben und die Umwelt schützen. Die zuständigen internationalen Gremien haben inzwischen Erfahrungen bei der Überwachung der Einhaltung von Gesetzen und Übereinkommen gesammelt und sollten aufgefordert werden, eine führende Rolle zu spielen.⁸ Bei dem derzeitigen weltweiten Arbeitskräfteüberschuss sind Maßnahmen, die positive Anreize bieten und gute Arbeitspraktiken belohnen, besonders hilfreich.

2. Was bilaterale und regionale Freihandelsabkommen angeht, so sollte die PSE-Fraktion eine strenge Bewertung der voraussichtlichen Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten, die Partner und Drittländer fordern, die möglicherweise der Aushöhlung von Präferenzen ausgesetzt sind. In einigen Fällen besteht die Möglichkeit, dass den Interessen der EU und potenzieller Partner durch genau auf sie zugeschnittene bilaterale Freihandelsabkommen entsprochen wird, ohne anderen zu schaden, doch dürften diese Fälle selten sein. Bei den derzeitigen Kriterien der Kommission für die Auswahl ihrer Partner für Freihandelsabkommen werden die am wenigsten entwickelten und marginalisierten Länder unweigerlich ausgeschlossen, wobei man sich über die Auswirkungen dieser externen Effekte im Klaren sein muss, bevor der Weg des Bilateralismus eingeschlagen wird.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass bilaterale und regionale Verhandlungen nicht notwendigerweise einfacher sind als multilaterale Verhandlungen. Man denke nur an die Verhandlungen der EU mit dem Mercosur, die seit zwei Jahren blockiert sind, weil die latein-amerikanischen Länder darauf bestehen, einen besseren Zugang zu den EU-Agrarmärkten zu erhalten. Die EU kann die Gemeinsame Agrarpolitik nicht für einen einzigen Handelsblock verändern. Welche Auswirkungen ein besserer Zugang zu den Agrarmärkten für Mercosur-Mitgliedstaaten auf afrikanische, asiatische und andere Länder hätte, steht noch nicht fest. Auch das vorgeschlagene Freihandelsabkommen mit den ASEAN-Ländern wird äußerst problematisch, da sich die Länder in diesem Block in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stark unterscheiden. Ein Freihandelsabkommen mit Indien gestaltet sich als noch schwieriger, denn Indien wird eine deutliche Öffnung der EU-Märkte für seine Dienstleistungen und Erzeugnisse wie Bekleidung und Automobile anstreben, sich gleichzeitig jedoch einem erweiterten Zugang der EU zu seinen Agrarmärkten widersetzen, da dort 58 % der Bevölkerung ihren Lebensunterhalt verdienen.

Die Schwierigkeiten, die mit bilateralen Verhandlungen verbunden sind, und die Risiken ungewollter Nebeneffekte legen nahe, dass die PSE-Fraktion bei allen vorgeschlagenen Verhandlungen einen vorsichtigen und fallweisen Ansatz verfolgen sollte.



Was Europa angeht, geht die Welt an

Ricardo Meléndez-Ortiz

Chief Executive, Internationales Zentrum für Handel
und nachhaltige Entwicklung (ICTSD)

Die im Rahmen der Doha-Runde geführten multilateralen Handelsgespräche sind ins Stocken geraten. Das Jahr 2007 hat begonnen, und ein Ausweg aus der Sackgasse ist heute anscheinend kaum näher in Sicht als im Juli 2006, als WTO-Generaldirektor Pascal Lamy die Gespräche aussetzte, wobei er mit diesem Schritt die Hoffnung verband, hartnäckig ihre Linie verfolgende Regierungen dazu zu bewegen, das notwendige Entgegenkommen zu zeigen.

Die jetzige Runde tut sich noch schwerer mit einem Abschluss als alle vorherigen – und übertrifft damit sogar die über achte Jahre geführte Uruguay-Runde, mit der die Reichweite des auf Regeln beruhenden Welthandelssystems erheblich ausgeweitet wurde und dessen Strukturen als verbindlich erklärte. Dies erschütterte wiederum den Glauben in die Fähigkeit der Länder, Regelwerke für den Handel und für wirtschaftliches Engagement auf globaler Ebene festzulegen.

Verschiedene Staaten haben ihre Bemühungen, bilaterale Handels- und Investitionsabkommen abzuschließen, bereits intensiviert. Je mehr die WTO-Gespräche ins Stocken gerieten, um so mehr sahen sie sich auf diesem Weg bestärkt. Das wohl bekannteste Beispiel stammt aus der Zeit nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancun 2003, als der US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick sich darauf festlegte, dass Washington künftig bilaterale Handelsabkommen mit willigen („Can-do“) Ländern anstreben werde.

Selbst die Europäische Union, die lange Zeit die Handelssupermacht der Welt war, die zu den stärksten Verfechtern multilateraler Institutionen gehörte, ist besorgt, dass sie bei der Suche nach neuen Märkten „ins Hintertreffen“ geraten wird, wenn sie nicht den Weg bilateraler Abkommen beschreitet. Daher scheute sich Kommissar Peter Mandelson im Oktober 2006 bei der Vorstellung des Dokuments, in dem die neue europäische Handelspolitik dargelegt wird, auch nicht zu betonen, dass „Doha von Anfang an nicht Doha allein bedeutet hat“.

In der neuen Strategie der Kommission mit dem Titel „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ wird die EU aufgerufen, sich um offene Märkte außerhalb der EU zu bemühen und bilaterale Handelsabkommen mit großen Wirtschaftsböcken wie Korea, ASEAN, Indien und MERCOSUR abzuschließen. Darin werden weit reichende Abkommen empfohlen, die über die WTO-Anforderungen hinausgehen, mit stärkeren Zollsenkungen, zusätzlichen Disziplinen für nichttarifäre Maßnahmen und Vorschriften in Bereichen wie Wettbewerb, Investitionen und öffentliche Aufträge. In dem Strategiepapier werden auch einige soziale Ziele benannt, die mit diesen Abkommen erreicht werden sollen, namentlich Arbeitsschutznormen und Maßnahmen zum Umweltschutz.

Anfang Dezember ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten um ein Mandat für Verhandlungen über mehrere bilaterale Abkommen, die auf diesen Zielsetzungen beruhen.

Für die SPE-Fraktion steht das Ziel der EU-Handelpolitik fest, nämlich sicherzustellen, dass die Brüsseler Verhandlungsziele einen Beitrag zu den zentralen Themen der Partei leisten, d.h. Entwicklung, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Wie kann man das aber am besten erreichen?

Fortschritte auf der Ebene der WTO hängen von mehreren maßgebenden Mitgliedern ab, zu denen nicht zuletzt auch die EU gehört. Die SPE-Fraktion sollte sich weiterhin dafür einsetzen, dass in diesen Verhandlungen für die Entwicklungsländer das Recht auf nicht vollständige Gegenseitigkeit erhalten bleibt. Andererseits bestimmt allein die EU über das Vorgehen von Brüssel im Bereich der bilateralen Handelsdiplomatie. Gleichwohl kann sich die SPE-Fraktion dafür stark machen, dass diese neuen Abkommen das multilaterale System so wenig wie möglich schädigen.

Rein praktisch betrachtet wird das Europäische Parlament die Handelspolitik der EU nur bedingt beeinflussen können, solange über den Verfassungsvertrag nicht entschieden ist. Um möglichst viel zu erreichen, muss die SPE-Fraktion mit den Mitgliedsparteien in allen 27 EU-Staaten zusammen auf Entscheidungen im Rat Einfluss nehmen, daneben aber auch versuchen, bei der Kommission moralische Überzeugungsarbeit zu leisten.

Konkreter könnte die SPE-Fraktion ihre Interventionen auf zwei Schlüsselbereiche der Politik ausrichten: Förderung sozialer Werte ohne Rückfall in „sozialen Protektionismus“ und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ohne Behinderung der Entwicklung. Ergänzend käme als Schwerpunktaufgabe die Abfederung der negativen Auswirkungen der Handelsliberalisierung in den eigenen Ländern hinzu. Europas Sozialdemokraten müssen sich endlich von der abgenutzten politischen Debatte verabschieden, die die „Globalisierung“ als durch nichts beschränktes Paket von Laissez-faire-Maßnahmen betrachtet, und die Partei sein, die für offene Märkte mit flankierendem Sozialschutz eintritt. Darüber hinaus könnte sie sich aktiv für die Schaffung eines mit Handelsverpflichtungen und Regelungen verknüpften Finanzierungsinstruments einsetzen, mit dem Anpassungen an die Liberalisierung nicht nur an der Wirtschaftsfrent, sondern auch in Bezug auf die Belange des Arbeitsmarkts und der Umwelt begleitet werden können. Eine solche Einrichtung bzw. ein solcher Mechanismus kann jetzt im Rahmen der von den WTO-Mitgliedern als „Aid for Trade“ bezeichneten handelsbezogenen Entwicklungsarbeit eingerichtet werden.

Seit langem drängt die SPE-Fraktion auf die Zusammenführung von Handel und sozialen Werten bei den WTO-Verhandlungen. Angesichts des Strebens der Kommission, in bilaterale Freihandelsabkommen Arbeits- und Umweltschutzstandards aufzunehmen, könnte dies eine entscheidende Rolle spielen. Unweigerlich damit verbunden ist die Gefahr des Rückfalls in „sozialen Protektionismus“, bei dem derartige Standards als bloßer Vorwand dienen, sich gegen Exporte aus anderen Ländern abzuschotten.

Der Zweck derartiger Vorschriften besteht nicht im Protektionismus. Vielmehr sollen andere Länder ermutigt werden, ihre Arbeits- und Umweltschutzpraktiken in Abhängigkeit vom Niveau ihrer sozioökonomischen Entwicklung zu verbessern. Wirksamer ließe sich ein solches Vorgehen durch anreizorientierte Maßnahmen anstelle von Vorschriften fördern, die primär darauf abzielen, Länder zu bestrafen, die die Auflagen nicht erfüllen. Europa sollte sich für gleichberechtigte Verhandlungen unter Achtung der nationalen Rechtsvorschriften der Partnerländer einsetzen anstatt den Versuch zu unternehmen, seine eigenen Vorschriften zu exportieren. Es sollte diese Normen mit technischer Hilfe und finanzieller Unterstützung für die Kapazitäten verknüpfen, die für Politikgestaltung und -umsetzung erforderlich sind. Zudem

könnte Brüssel nichtrechtliche Maßnahmen nutzen, um EU-Unternehmen einen Anreiz zu geben, in Entwicklungsländern verantwortungsvoll zu handeln und als „Botschafter europäischer Werte“ aufzutreten.

In jedem Fall handelt es sich bei den Wunschpartnern der EU für Freihandelsabkommen um stabile und wachsende Volkswirtschaften. Versuche von Brüssel, die den Eindruck erwecken, dass sie gezwungen werden sollen, Werte anzuerkennen, die mit ihren Anliegen nicht unbedingt kompatibel sind, leisten Feindseligkeit und Vorwürfen Vorschub, dass sich darin eine „koloniale Gesinnung“ zeigt.

In Bezug auf bestimmte, die Wettbewerbsfähigkeit betreffende Ziele der Kommission lehnt die SPE-Fraktion die Einbeziehung der so genannten Singapur-Themen „Investitionen“, „Wettbewerb“ und „öffentliches Auftragswesen“ in bilaterale Freihandelsabkommen ab. Diese Auffassung ist im Rat jedoch möglicherweise nicht mehrheitsfähig. In diesem Fall wären die europäischen Sozialdemokraten gut beraten, wenn sie bereits detaillierte Vorschläge vorlegen könnten, wie die Vorschriften zu diesen komplexen nichttarifären Bereichen („behind-the-border issues“) so formuliert werden könnten, dass sie einer nachhaltigen Entwicklung förderlich sind.

Wie ist das zu bewerkstelligen? Erfahrungen mit Freihandelsabkommen in anderen Teilen der Welt liefern dafür eine Richtschnur. So haben ausländische Investoren mangelhaft ausgestaltete Investitionsvorschriften in Handelsabkommen als Waffen gegen rechtsgültige Vorschriften missbraucht – und nicht nur, um sich gegen Enteignungen zu wehren. Ohne das Recht, eigene Vorschriften zu erlassen, büßen Entwicklungsländer ihre Fähigkeit ein, von Auslandsinvestitionen zu profitieren. Die SPE-Fraktion sollte daher bestrebt sein zu gewährleisten, dass dieses Recht in europäischen Freihandelsabkommen geschützt wird und sich darin die Rechte und Pflichten von Investoren, Sitzstaaten und Aufnahmestaaten in einem ausgewogenen Verhältnis widerspiegeln.

Ähnliches gilt für Wettbewerbsbestimmungen: Sie sollten nicht einfach als Türöffner für bislang monopolistische Binnenmärkte in Entwicklungsländern fungieren, sondern diesen Ländern auch helfen, sich vor den Auswirkungen globaler Lieferketten zu schützen, die von einer Handvoll Unternehmen beherrscht werden.

Schließlich sei noch erwähnt, dass die direkt gewählten Gesetzgeber im Europäischen Parlament wie auch in den nationalen gesetzgebenden Organen häufig stärker auf die Entwicklung ausgerichtete Positionen vertreten als die Kommission. Obwohl das Schicksal der Verfassung ungewiss ist, könnte die SPE-Fraktion dafür sorgen, dass bei künftigen Bemühungen, das Funktionieren der Union zu organisieren, auch darauf geachtet wird, dass das Parlament stärkere Kontrollbefugnisse im Bereich des Handels erhält (der Verfassungsvertrag enthält eine entsprechende Aussage).

Kurz gesagt: Die sozialdemokratischen Parteien in Europa haben stets entschieden gefordert, dass es den Mitgliedstaaten erlaubt sein sollte, bestimmte Sektoren der Wirtschaft im öffentlichen Bereich zu behalten, um damit dem Allgemeinwohl zu dienen. Derselbe Grundsatz sollte auch für potenzielle Partner von Freihandelsabkommen gelten, damit ihnen der nötige „politische Spielraum“ für die Verfolgung berechtigter Entwicklungsziele bleibt. Was Europa angeht, geht die Welt an.

www.socialistgroup.eu
pse-newtradethinking@europarl.europa.eu