

WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH

zur Zukunft der EU-Handelspolitik

28. Juli 2010

Um den gesellschaftlichen, umweltpolitischen, demographischen, technologischen und nicht zuletzt wirtschaftlichen Herausforderungen bis zum Jahre 2020 adäquat begegnen zu können, braucht die Europäische Union ua. dringend Wirtschaftswachstum. Das Wachstum der europäischen und österreichischen Wirtschaft und die Erholung von der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise basiert zu einem Gutteil auf dem Import und Export von Waren, Dienstleistungen und Investitionen. Die Bedeutung der Förderung von Exporten und der schrittweisen Öffnung der österreichischen und europäischen Märkte für das Wachstum und den Wohlstand Österreichs kann aufgrund zahlreicher Maßnahmen von Politik und Wirtschaft als innerösterreichischer Konsens angesehen werden.

Aus diesen Gründen ist die Grundtendenz der österreichischen Position im Rahmen der gemeinsamen europäischen Handelspolitik, den Zugang zu den Märkten der Handelspartner ständig zu verbessern, ungerechtfertigte tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen und die geltenden Handelsregeln zu stärken und zu verbessern, beizubehalten. In diesem Sinne sind insbesondere die Voraussetzungen für intensivierten „regulatory dialogue“ inklusive „early warning-mechanisms“ sowie für die Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung von technischen Normen und Standards zu schaffen. Diese Ziele sind durch die immer engere Kooperation der EU mit ihren Handelspartnern in Form von multilateralen, regionalen und bilateralen Verhandlungen sowie durch die Einrichtung von institutionalisierten Gesprächen und Fachdialogen zu sichern. So können die unverzichtbaren Voraussetzungen für international tätige Firmen, nämlich die Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Kohärenz der für sie geltenden Regeln besser garantiert werden.

Die Ausrichtung der gemeinsamen EU-Handelspolitik auf in erster Linie wirtschaftliche Schwerpunktsetzung sollte klar dargestellt und gestärkt werden.

Die verstärkte Einbindung des Europäischen Parlamentes (EP) in die Handelspolitik durch das Recht auf Zustimmung im Vertrag von Lissabon wird grundsätzlich begrüßt. Die Abgeordneten zum Europäischen Parlament sind bestens geeignet, in der Handelspolitik ihre Rolle als Mittler zwischen oft sehr technischen und der europäischen Bevölkerung deshalb schwer kommunizierbaren Inhalten handelspolitischer Verhandlungen ebenso wie ihre Rolle als Multiplikator im Hinblick auf Verständnis und Akzeptanz durch EU-Bürger voll und ganz wahrzunehmen. Das EP ist von der Kommission und dem Rat deshalb auch rechtzeitig und umfassend zu informieren, zu konsultieren und einzubinden. Die gestärkte Rolle des EP darf aber keinesfalls zur „Verpolitisierung“ der Handelspolitik, zu Verzögerungen der Annahme und Umsetzung von handelspolitischen Akten oder Abkommen oder zur Gefährdung des delikaten Gleichgewichts der „checks and balances“ in der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten führen. Die weiteren Entwicklungen im Rahmen der Umsetzung und Anwendung des Lissaboner Vertrages sind in dieser Hinsicht genau zu beobachten und zu evaluieren.

Multilaterale Verhandlungen, Welthandelsorganisation, WTO

Trotz der Tatsache, dass nach nunmehr neun Jahren Verhandlungen zur laufenden WTO-Runde noch immer keine Einigung auf Modalitäten in Sicht scheint und dass die anfänglichen Verhandlungsziele der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können, muss der möglichst baldige Abschluss dieser Runde aus politischen und wirtschaftlichen Gründen weiter angestrebt werden.

Ein baldiger Abschluss bietet die einmalige Chance

- der Verbesserung des Zugangs auf die für die EU wichtigen Märkte der Industrie- und Schwellenländer insbesondere für industriell-gewerbliche Güter,
- für Maßnahmen konkreter Handelserleichterungen (die in ihren Verhandlungen übrigens am wenigsten kontrovers und am weitesten fortgeschritten sind) und
- für Dienstleistungen

auf multilateraler Ebene.

Die Förderung und - freiwillige - Verbreitung von Umwelttechnologien durch verbesserten Marktzugang für umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen droht durch die schleppenden Verhandlungen nicht sein volles wirtschafts-, handels- und umweltpolitisches Potenzial entfalten zu können.

Sollte die laufende WTO-Runde innerhalb der nächsten ein oder zwei Jahre keine greifbaren Verhandlungsergebnisse erzielen, werden sich die Verhandler wenigstens in den unproblematischeren Kapiteln einigen und diese abschließen müssen. Das multilaterale Handelssystem an sich darf durch die verzögerte Einigung im Rahmen der Verhandlungsrunde nicht geschwächt werden.

Die Bedeutung der WTO

- als ständige Plattform für Diskussionen und Konfliktlösung auf dem Gebiet des internationalen Handels zwischen derzeit 153 Staaten,
- mit zahlreichen fachlich spezialisierten Gremien,
- als funktionierendes Bollwerk gegen die Versuchungen des Protektionismus in der noch immer andauernden Wirtschafts- und Finanzkrise,
- als erfolgreiche Streitschlichterin mit bewährten Verfahrensregeln für Handelsstreitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern

stellt für den internationalen Handelsverkehr die einzige und mittlerweile unverzichtbare „institutionelle Infrastruktur“ dar und kann deshalb nicht hoch genug geschätzt werden.

Der Beitritt Russlands, der letzten noch fehlenden großen Volkswirtschaft zur WTO, wird nicht zuletzt von der österreichischen Wirtschaft ungeduldig erwartet. Nichtsdestoweniger müssen dafür in erster Linie technische Voraussetzungen wie zB. die Bereitschaft Russlands, die WTO-Regeln in ihrer Gesamtheit zu akzeptieren, umzusetzen und auch praktisch anzuwenden, den Ausschlag geben.

Bilaterale und regionale Freihandelsabkommen

Bilaterale und regionale Freihandelsabkommen sind als wirtschaftlich bedeutende Ergänzung der multilateralen Verhandlungen im Rahmen der DDA zu begrüßen.

Nach der Mitteilung der EK zu „Global Europe“ aus dem Jahre 2006 sollten sich die Kriterien für die Auswahl von weiteren Freihandelspartnern am Marktpotenzial (wirtschaftliche Größe und Wachstum) und am Ausmaß der Marktabschottung gegen EU-Exporte (tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse) orientieren. Aufgrund dieser Kriterien nannte die EK ASEAN, Südkorea,

Mercosur, Indien, Russland und die Golf-Kooperationsländer als vorrangig für den Abschluss von Freihandelsabkommen. Diese Kriterien werden von der WKÖ unterstützt. Bisher konnten nur die Verhandlungen mit Südkorea, nicht jedoch jene mit ASEAN, Mercosur, Indien, Russland und den Golf-Kooperationsländern (GCC) abgeschlossen werden.

Obwohl sich bilaterale Verhandlungen aus den unterschiedlichsten Gründen oft langwierig gestalten (unterschiedliche Verhandlungsansätze und Ambitionen, mangelnder politischer Wille, fehlende Verhandlungskapazitäten) und wenig Fortschritte erzielen, unterstützt die WKÖ den Abschluss von ehrgeizigen bilateralen Handelsabkommen, in welchen Kapitel wie Dienstleistungen, öffentliches Beschaffungswesen, der Schutz geistiger Eigentumsrechte, SPS und Streitbeilegung enthalten sind. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei auf die nicht-tarifären Handelshemmnisse, den Zugang zu Rohmaterialien und die effektive Umsetzung der Verpflichtungen aus dem FHA gelegt werden.

Es muss festgehalten werden, dass die Informationspolitik der EK in den laufenden Verhandlungen als extrem restriktiv zu beurteilen ist. Bei den Verhandlungen zu geistigen Eigentumsrechte wurden die Experten nur unzureichend eingebunden. Während der Verhandlungen zum Abkommen mit Südkorea und mit den Andenstaaten wartete die EK für den Abschluss des IPR-Kapitels zB. nicht die Resultate der EU-internen Konsultationen ab.

Für die laufenden und zukünftigen Verhandlungen drängen wir die Kommission, in jeder Verhandlungsphase die Mitgliedstaaten aktiv zu informieren, zu konsultieren und die Transparenz der Verhandlungsprozesse zu garantieren. Auch die zuständigen Experten sollten vermehrt eingebunden werden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der vorläufigen Verhandlungsergebnisse sollten vor Abschluss mit den Mitgliedstaaten ausführlich diskutiert und evaluiert werden.

Dienstleistungen

Die EU hat in der Vergangenheit bilaterale Abkommen regelmäßig auf Basis eines Positivistenansatzes abgeschlossen (Cariforum, Südkorea, Andengemeinschaft, Zentralamerika) und verwendet diesen auch bei den laufenden Verhandlungen mit Indien, Singapur und den Euromed-Ländern. Um die Verhandlungsergebnisse besser vergleichbar zu machen, sollte daher auch weiterhin ein Positivistenansatz bei Dienstleistungen in den bilateralen Verhandlungen verwendet werden. Überdies vergrößert ein Negativlistenansatz die Gefahr, dass auf nach nationalem Recht notwendige Beschränkungen vergessen wird, was in der Folge einen ungewollten Änderungsbedarf im nationalen Recht nach sich ziehen kann.

In bilateralen Verhandlungen sollten die EU-Verpflichtung gegenüber Cariforum bei Mode 4 das Limit bilden. Eine „Multirecognition“ in der EU, zwischen den einzelnen EU-MS, von Berufsqualifikationen von Drittstaatenangehörigen sollte nicht Verhandlungsgegenstand sein, solange die EU-interne Diskussion zum jüngsten EU-RL-Vorschlag betreffend die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung nicht abgeschlossen ist.

Investitionen

Mangels multilateraler Regeln betont die WKÖ die wirtschaftliche Bedeutung von besserem Marktzugang, Nicht-Diskriminierung und verbesserter Transparenz in den bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen.

Angesicht der Veränderung der EU-internen Kompetenzlage im Bereich Investitionen muss Rechtssicherheit auf Basis der bisherig bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) der Mitgliedstaaten die erste Priorität sein. Die WKÖ begrüßt die neue Zuständigkeit der EU und erwartet, dass diese in Zukunft in Verhandlungen mit Drittstaaten dazu genutzt werden kann, den höchstmöglichen Standard aus den bilateralen Abkommen der EU-Mitgliedstaaten umzusetzen.

Umsetzung und Einhaltung multilateraler und bilateraler Handelsverpflichtungen, Trade Defense

Der mit der Umsetzung der EU-internen Marktzugangsstrategie einhergehende Einsatz von Market Access Teams (MATs) vor Ort, Arbeitsgruppen in Brüssel sowie die Belegung der Diskussion der EK mit den Mitgliedstaaten und Europäischen Wirtschaftsverbänden im Rahmen des Market Access Advisory Committee (MAAC) führt, gemeinsam mit anderen Instrumenten, allmählich zu einem besseren Überblick über den Stand der Umsetzung von Handelsregeln in den EU-Partnerländern. Dieser Weg ist, gemeinsam mit der Ausschöpfung aller multi- und bilateraler Foren, als vielversprechend weiter zu verfolgen. Dem nachfolgenden, kommissionsinternen Prozess der Verarbeitung und Anwendung dieser Informationen sowie der Wahl des passenden handelspolitischen Instrumentes zur Beseitigung des Handelshemmnisses fehlt es eindeutig an Transparenz und Mitgestaltungsmöglichkeiten durch die Interessenvertreter.

Wir orten darüber hinaus Mängel in der Einbindung bestehender lokaler und nationaler Netzwerke (regionale Wirtschaftsverbände, Wirtschaftskammern etc.) für die Betreuung des Know-How und der Probleme europäischer KMUs. Die Arbeit der Kommission könnte um einiges effizienter gestaltet werden, würde die EK die Kooperation dieser bereits bestehenden lokalen und nationalen Netzwerke suchen bzw. besser nutzen. Alle Netzwerkteilnehmer - auch die Kommission - müssten zur Verbesserung der gegenseitigen Information und Kooperation beitragen. Die MATs sind ein richtiger Schritt in die richtige Richtung. Viel mehr Informationen könnten jedoch durch gute EU-interne Netzwerke ausgetauscht werden.

Zur besseren Implementierung multilateraler und bilateraler Handelsverpflichtungen der EU-Partnerländer gehören auch die konsequente Anwendung von zur Verfügung stehenden Instrumenten zur Implementierung (Dialoge, technische Gespräche zur Konfliktlösung, bilaterale Streitbeilegungsmechanismen, „fast track“-Streitbeilegung bei technischen Handelshemmnissen, WTO-Streitbeilegung etc.). Der Einsatz dieses Instrumentariums ist noch zu wenig ausgebaut und wird von Seiten der EK zu wenig intensiv und transparent gestaltet und kommuniziert.

Handelsschutzinstrumente wie Antidumping, Antisubvention und in bestimmter Hinsicht auch Schutzmaßnahmen müssen weiterhin die Sanktionierbarkeit von unfairen Handelsmaßnahmen in der EU ermöglichen. Hier spielen die Grundsätze der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für die betroffenen Wirtschaftstreibenden eine besonders bedeutende Rolle. Der Verbesserung und Verstärkung multilateraler Disziplin bei der Anwendung von handelspolitischen Schutzmaßnahmen (zB. zeroing, lesser duty rule, Parteienrechte, ungerechtfertigte Verfahrenseinleitungen und die Verhängung von Maßnahmen in Drittstaaten) sollte besondere Bedeutung beigemessen werden.

Geistige Eigentumsrechte

Die EU droht im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und technologische Entwicklung im Vergleich mit aufstrebenden Weltregionen ins Hintertreffen zu geraten. Die Schwächung geltender geistiger Eigentumsrechte (zB Patente, Technologietransfer, etc.) in internationalen Verhandlungen und deren mangelnde Umsetzung und praktische Anwendung in

sehr vielen Staaten der Welt verursachen jährlich weltweiten wirtschaftlichen Schaden in unvorstellbarem Ausmaß (Produktpiraterie, Aufweichung des Patentschutzes, unfreiwilliger Technologietransfer etc). Dem Schutz geistiger Eigentumsrechte muss in den internationalen Handelsbeziehungen und in den Verhandlungen eine vorrangige Position eingeräumt werden. Die Umsetzung und Anwendung bestehender internationaler geistiger Schutzrechte ist verstärkt zu überwachen und zu garantieren.

Nachhaltigkeit

Die Wirtschaftskammer Österreich unterstützt multilaterale, regionale und bilaterale Verhandlungen zur Verbesserung und Umsetzung von Arbeitnehmergrundrechten und Umweltstandards. Schon allein wettbewerbs- und standortpolitische Überlegungen bedingen die Bemühungen um ein „level playing field“ unter fairen Wettbewerbsbedingungen und der Vermeidung von sinkenden Nachhaltigkeitsstandards zur Investitionsförderung (kein „race to the bottom“).

Die inhaltliche Gestaltung eines international geltenden Regelwerkes zB. zur möglichst weltweiten Geltung von Kernarbeits- oder Umweltschutznormen durch die dafür inhaltlich zuständigen und kompetenten internationalen Organisationen und Netzwerke wie der UNO, dem Europarat, der OECD, der ILO oder unterschiedlicher MEAs wird als dafür einzig zielführender Weg betrachtet und unterstützt. Diese Organisationen und Netzwerke müssen sich auch mit der Umsetzung und Einhaltung der Nachhaltigkeitsnormen auseinandersetzen. Sich zur tatsächlichen Umsetzung dieser Regelwerke der Sanktionsinstrumente gänzlich anderer internationaler Regelwerke (zB jener der WTO zum geregelten internationalen Handel) zu bedienen, ist jedoch systemwidrig und genau so abzulehnen wie die regelwidrige, protektionistische oder unilaterale Anwendung dieser Sanktionsinstrumente. Sogenannten „non-trade concerns“ sind nicht mit - restriktiven - Instrumenten der Handelspolitik zu verfolgen und zu erreichen.

Technische, handelsbezogene Hilfe und der Ausbau vorhandener Kapazitäten vor Ort sowie die Vernetzung jener zahlreichen nachhaltigkeitsorientierten Institutionen und Organisationen mit dem Ziel globaler Kooperation und Kohärenz sollten vorrangig verfolgt werden. Die Initiative „Aid for Trade“ könnte dafür als beispielgebend gelten.

Anreizsysteme, basierend auf klaren, international akkordierten und anerkannten inhaltlichen Regeln/Normen, zur Verankerung und Umsetzung von Zielen der Nachhaltigkeit durch die Handelspartner sind Sanktionen jedenfalls vorzuziehen. Bei der Ausformung dieser Anreizsysteme sind Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit und Transparenz unbedingte Voraussetzungen.

Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Kohärenz,

Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Kohärenz sind im Bezug auf alle handelspolitischen Instrumente als Voraussetzung für deren praktische Nutzung durch die Wirtschaftsbeteiligten zu sehen. Die WKÖ betrachtet die geplante Streichung des Präferenznachweises Form A im Rahmen der APS-Präferenz-Ursprungsregel-Reform nach wie vor als Sündenfall der EK in Sachen Rechtssicherheit. Die WKÖ tritt im Bereich der präferenziellen Ursprungsregeln dafür ein, dass in den bilateralen Verhandlungen nur insoweit Abweichungen vom EU-Standardset gemacht werden sollen, als dies zur Erreichung der materiellen Verhandlungsziele unbedingt nötig erscheint, da ein inkohärentes System für die Wirtschaftsbeteiligten praktisch nur schwer managebar ist und folglich wenig Anreiz bietet.