



Europäische Kommission
Generaldirektion Handel
Rue de la Loi / Wetstraat 200
1049 Brüssel
BELGIEN

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

trade-policy-review-2020@ec.europa.eu

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
	EU-GSt/Sc/Fu	Henrike Schaum	DW 12774	DW	07.10.2020

EU-Konsultationspapier Eine überarbeitete Handelspolitik für ein stärkeres Europa

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Mio ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf EU-Ebene. Darüber hinaus ist die BAK Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die BAK bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme an der Konsultation und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Zusammenfassung: Neuausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik im Sinne einer gerechten Globalisierung

Mit der Aufforderung zur Konsultation leitet die Europäische Kommission den Prozess zur Überarbeitung der Handels- und Investitionspolitik der EU ein. Das Resultat des Prozesses soll gemäß dem Konsultationspapier die politische Richtung der Handels- und Investitionspolitik für die kommenden Jahre vorgeben. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, so hat die BAK bereits in der Vergangenheit mehrfach eine Neuausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik gefordert. Bedauerlicherweise scheint die Kommission damit jedoch vor allem auf die im Zuge der Covid-19-Pandemie zu Tage getretenen Schwachstellen zu reagieren und schränkt damit das Potential für einen grundlegenden Kurswechsel der EU-Handels- und Investitionspolitik bereits zu Beginn unnötig ein. Aus Sicht der BAK müssen jedoch nicht nur die Lehren aus der Covid-19-Pandemie (Stichwort: Versorgungssicherheit) gezogen werden, sondern vor allem aus der jahrzehntelangen einseitigen Liberalisierungspolitik, die dem Profitstreben transnationaler Konzerne Vorrang gegenüber breit geteiltem Wohlstand, guten Arbeitsbedingungen sowie Umwelt- und Klimaschutz

eingräumt hat (Stichwort: Legitimationskrise). Auch vor dem Hintergrund der Klimakrise ist eine grundlegende Neuausrichtung dringend notwendig. So trägt der internationale Handel mit seinen weltweit verzweigten Wertschöpfungsketten und langen Transportwegen zu einer weiteren Erhöhung der Treibhausgasemissionen bei. Die BAK fordert daher Handels- und Investitionsverträge, die dem Allgemeinwohl statt privaten Profitinteressen dienen und einklagbare Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards verankern. Statt Gewerkschaften und ArbeitnehmerInnen-Mitsprache zurückzudrängen, muss die EU kritische Infrastruktur wirksam vor einem globalen Ausverkauf schützen. Sie muss zudem Konzernen die Möglichkeit nehmen, öffentliche Interessen unter Druck zu setzen, indem sie etwa Staaten vor internationalen Schiedsgerichten verklagen. Der Vorschlag eines Lieferkettengesetzes, das Unternehmen global zur Achtung von Menschenrechten, Umwelt und Klima verpflichtet, muss rasch umgesetzt werden. Um unsere Wirtschaft widerstandsfähiger gegenüber kommenden Krisen zu machen, gilt es die Produktionskapazitäten innerhalb der EU zu stärken und auszubauen.

Die BAK fordert die Neuausrichtung der Handels- und Investitionspolitik der EU auf folgenden Eckpfeilern aufzubauen:

- Gerechte Globalisierung verwirklichen, indem sozialen und ökologischen Zielen Vorrang vor den Profitinteressen transnationaler Konzerne eingeräumt wird.
- Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung aller acht **IAO-Kernarbeitsnormen** von bisherigen und zukünftigen Handelspartnern voraussetzen sowie die Ratifikation, Umsetzung und Anwendung der Up to date-Konventionen und -Empfehlungen der IAO durch die Vertragsparteien anstreben. Dies gilt auch für **multilaterale Umweltabkommen**.
- Verankerung des **Pariser Klimaabkommens** als wesentliches Element in bestehenden und zukünftigen Abkommen (essential element clause).
- Ergänzung eines EU-weiten CO₂-Mindestpreises um einen **Grenzausgleichszoll**.
- International anerkannte Arbeits- und Umweltrechte im Rahmen des allgemeinen Streitbeilegungsverfahrens einklagbar machen sowie Verstöße effektiv **sanktionieren**.
- Ausdrücklich ausschließen, dass Sozial-, Arbeitsrechts-, Umwelt-, Gesundheits- und KonsumentInnenschutzstandards als **Handelshemmnis** interpretiert oder im Rahmen der Regulierungskooperation dereguliert werden. Das **Vorsorgeprinzip** nach EU-Recht in allen Handelsabkommen verankern und zwingend einhalten.
- Demokratische Rückbindung sämtlicher Beschlüsse im Rahmen der **regulatorischen Kooperation** sicherstellen.

- **Öffentliche Auftragsvergaben und Leistungen der Daseinsvorsorge** wie etwa Bildung, Gesundheit, Abfallentsorgung, Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen, Energie- und Wasserversorgung müssen vollständig aus dem Anwendungsbereich von Handels- und Investitionsschutzabkommen ausgenommen werden.
- **Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren** und Investitionsschutzbestimmungen sowohl in Handels- als auch in bilateralen Investitionsschutzabkommen ablehnen.
- Hohe **Transparenz** sowie umfassende **Folgeabschätzungen** und Wirkungsanalysen vor und während der Verhandlungen sicherstellen.
- **Aufbau von Produktionskapazitäten** innerhalb der EU in strategisch wichtigen Bereichen einschließlich **Schutz und Ausbau bestehender regionaler Wertschöpfung**, insbesondere der Daseinsvorsorge.
- Umfassende Investitionskontrollen sicherstellen: Im Ernstfall muss die öffentliche Hand einen Ausverkauf von strategisch wichtigen Unternehmen, kritischer Infrastruktur und Technologien effektiv unterbinden können.

Zu den Fragen der Konsultation im Einzelnen:

Frage 1: Wie kann die Handelspolitik dazu beitragen, die Widerstandsfähigkeit der EU zu verbessern und ein Modell offener strategischer Autonomie aufzubauen?

Die Covid-19-Pandemie hat die hohe Abhängigkeit der europäischen Industrie von internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten – insbesondere in Bezug auf Medizinprodukte aus Drittstaaten – sichtbar gemacht. Es ist daher zu begrüßen, wenn die EU-Handels- und Investitionspolitik künftig weitaus stärker Motive wie Krisenresilienz, unabhängige wirtschaftliche Handlungskapazitäten, öffentliche Versorgungssicherheit und Gesundheitsschutz, eine vermehrte Binnenorientierung und Rückverlagerung von Wertschöpfungsketten, die wirtschaftspolitische Kontrolle über kritische Infrastruktur und den umfassenden Schutz der Krisen- und Daseinsvorsorge sowie generell die Stärkung von Handlungsspielräumen im öffentlichen Interesse in der EU-Handels- und Investitionspolitik verfolgen sollte.

Gleichzeitig darf der Fokus auf die im Zuge der Covid-19-Pandemie offensichtlich gewordenen Mängel nicht zu einer Engführung der Problemanalyse führen. Bedauerlicherweise blendet jedoch das Konsultationspapier markante Entwicklungen der letzten Jahre aus. Dazu gehören insbesondere die wiederholt starken öffentlichen Vorbehalte gegenüber der **Übermacht einseitiger Wirtschafts- sowie Konzerninteressen¹ in der EU-Handels- und Investitionspolitik**. Die aktuell thematisierten außenwirtschaftlichen Abhängigkeiten stehen nicht zuletzt auch in engem Zusammenhang mit der grundlegenden Ausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik, die über Jahrzehnte eine aus reinen Kostenerwägungen und

¹ Vgl zB AK (2019): Lobbying in Brüssel, S 28f, https://wien.arbeiterkammer.at/service/broschueren/Lobbying_in_Brussel_2019_3.pdf

Profitstreben fokussierte Verlagerung von Teilen der Wertschöpfung in Länder mit niedrigeren Löhnen und geringeren Arbeits- und Umweltschutzstandards begünstigt hat und somit letztlich auch in der EU ebenfalls Druck auf das Lohnniveau und Arbeitsbedingungen ausgeübt haben. Solche **Leerstellen** in der Ausgangsanalyse sind umso gravierender, als dass die Covid19-Krise vielfach verdeutlicht hat, dass die einseitige Ausrichtung der EU Handels- und Investitionspolitik an kurzfristigen und offensiven kommerziellen Interessen vor allem auch zu einem kritischen Ausmaß an außenwirtschaftlicher Abhängigkeit in elementaren Produktions- sowie Versorgungsbereichen und gesellschaftlicher Krisenanfälligkeit geführt hat. Zudem hat sich gezeigt, dass die Marktzugangliberalisierungen und -deregulierungen der letzten Jahrzehnte nicht automatisch zu mehr Wohlstand und Wirtschaftswachstum geführt haben. Ganz im Gegenteil: sie können auch strukturelle Probleme und damit grundlegende Veränderungen der Beschäftigungsstruktur² und zunehmende Ungleichheit³ verursachen, wenn diese nicht von Umverteilungspolitiken begleitet werden. Diese Aspekte sowie die daraus folgende **Legitimationskrise** der EU-Handels- sowie Investitionspolitik sind zuletzt besonders deutlich im Zusammenhang mit Großprojekten wie dem EU-USA Abkommen TTIP, dem EU-Kanada-Abkommen CETA, dem internationalen Dienstleistungsabkommen TiSA, dem EU-Japan-Abkommen JEFTA sowie aktuell dem Abkommen zwischen der EU und dem Mercosur zum Ausdruck gekommen, werden jedoch im Konsultationspapier nicht thematisiert.

Aus Sicht der BAK muss eine breite Problemanalyse unbedingt in die Überarbeitung und Neuausrichtung sowie insbesondere bei dem Modell der „offenen strategischen Autonomie“, das die Kommission nun ins Zentrum der EU-Handels- und Investitionspolitik als Antwort auf die Covid-19-Pandemie stellt, berücksichtigt werden.

Zentral ist es dabei aus Sicht der BAK, dass in den Vordergrund der zukünftigen Ausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik ihre **Vereinbarkeit mit unterschiedlichen Dimensionen einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik** gestellt werden (wie im Rahmen des Arbeiterkammer Wohlstandsberichtes herausgearbeitet: fair verteilter materieller Wohlstand, Vollbeschäftigung und gute Arbeit, intakte Umwelt, stabile Staatstätigkeit, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stabile Finanzmärkte, Preisstabilität, Lebensqualität⁴).

Aus diesem Blickwinkel sind aus Sicht der BAK auch das Modell der „offenen strategischen Autonomie“ sowie dessen immanente Dimensionen neu zu bewerten. Dazu zählen der Ausbau von Produktionskapazitäten innerhalb der EU in Kombination mit potentiellen Rückverlagerungen sowie Schutz und Ausbau bestehender regionaler Wertschöpfung, der Grad und die Bedingungen der Offenheit der europäischen Wirtschaft sowie die ebenfalls in

² vgl zB Dauth, W, Findeisen, S und Suedekum, J (2020): Adjusting to Globalization in Germany, Journal of Labour Economics. sowie Dauth, W, Findeisen, S und Suedekum, J(2017): Trade and Manufacturing Jobs in Germany, American Economic Review: Papers & Proceedings 2017, 107(5): 337–342. sowie Autor, DH, Dorn, D, Hanson, GH und Son, J (2014): Trade-adjustment: worker-level evidence, The Quarterly Journal of Economics (2014), 1799–1860.

³ Heimberger, Philipp (2020): Does economic globalisation affect income inequality? A meta-analysis. The World Economy. DOI: 10.1111/twec.13007.

⁴ vgl AK-Wohlstandsbericht 2020 https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/verteilungsgerechtigkeit/AK-Wohlstandsbericht_2020.pdf sowie im EU-Kontext <https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/from-growth-to-well-being-a-new-paradigm-for-eu-economic-governance>.

diesem Zusammenhang seitens der Kommission forcierte Diversifizierung (vgl hierzu auch Fragen 2, 6, 12). Im Sinne einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik bedeutet das, dass ein Aufbau von regionalen Produktionskapazitäten nur im Zusammenspiel mit guten Arbeitsbedingungen sowie hohen Sozial-, Umwelt- und KonsumentInnenstandards erfolgen kann und diese nicht in vorauseilendem Gehorsam an eine vermeintliche internationale Wettbewerbsfähigkeit unter Druck setzt oder absenkt. Dafür ist ausschlaggebend, dass die EU sich für hohe Standards weltweit und insbesondere bei ihren Handelspartnern einsetzt und den Auswirkungen von potentiellen regionalen Veränderungen von Produktionsnetzwerken europäischer Konzerne auf lokale Wirtschaft und Bevölkerung Rechnung trägt. Nicht zuletzt deswegen ist die Einbeziehung von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft zwingend erforderlich. Gleichzeitig gilt es den Schutz und Ausbau bestehender regionaler Wertschöpfung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge zu forcieren. Es ist sicherzustellen, dass auf Bereiche wie Gesundheit, Wasser oder öffentlichen Verkehr der Druck zu Liberalisierung und Privatisierung nicht durch die EU-Handels und Investitionspolitik erhöht wird. Erst auf Grundlage einer derartigen Überprüfung sollte über das Ausmaß der außenwirtschaftlichen Offenheit im Sinne einer „**wohlstandsorientierten strategischen Autonomie**“ entschieden werden.

Frage 2: Welche Initiativen sollte die EU – allein oder zusammen mit anderen Handelspartnern – ergreifen, um Unternehmen, einschließlich KMU, bei der Risikobewertung sowie bei der Stabilisierung und Diversifizierung von Lieferketten zu unterstützen?

Mit dem Fokus auf die „Diversifizierung von Lieferketten“ setzt die Kommission neben der „offenen strategischen Autonomie“ einen weiteren Schwerpunkt für die zukünftige Ausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik. Aus Sicht der BAK muss hier ebenfalls eine breite Problemanalyse sowie das Motiv einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik (beides ausführlicher unter Frage 1 thematisiert) den Ausgangspunkt bilden.

Welche Form der Diversifizierung die Kommission anstrebt, bleibt allerdings im Konsultationspapier sehr vage. Aus Sicht der BAK ist jedoch die zentrale Rolle die der EU-Binnenmarkt bereits jetzt für die Wirtschaftsleistung der EU spielt zu berücksichtigen: Nur etwa ein Achtel aller in der EU erzeugten Güter und Dienstleistungen werden exportiert; etwa ein Achtel aller in der EU verbrauchten Güter und Dienstleistungen werden importiert. Damit ist die Wirtschaft der EU primär durch Entwicklungen im Binnenmarkt geprägt, die von der Wirtschaftspolitik beeinflusst werden können. Dies trifft auch auf Österreich zu, wo die Außenwirtschaft zwar stark exportorientiert ist, sich aber auf den EU-Binnenmarkt konzentriert. Gleichzeitig ist weitaus stärker von der Kommission anzuerkennen, dass die EU in bestimmten Sektoren ein Übermaß an außenwirtschaftlicher Abhängigkeit aufweist und sich dies nicht mit einer bloßen Diversifizierungsstrategie beantworten lässt. Von einer Diversifizierung, die einzig auf Ausweitung der gegenwärtigen bilateralen Handelspolitik im Rahmen von bilateralen Handelsverträgen der neuen Generation abzielt, ist hingegen abzusehen. Damit würden außenwirtschaftliche Ungleichgewichte sowie die allgemeine Legitimationskrise der EU-Globalisierungspolitik nur weiter verschärft.

Mit Blick auf Güter – allen voran Rohstoffe – bei denen die EU auf Importe angewiesen ist, gilt es die Arbeits- und Umweltbedingungen entlang der Lieferkette in den Mittelpunkt zu stellen. Eine ausgeglichene und krisenfeste zukünftige EU-Handels- und Investitionspolitik, kann aus Sicht der BAK nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf hohen Arbeits-, KonsumentInnen-, Klima-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards innerhalb sowie außerhalb der EU aufbaut und den Zielen ökonomischer Stabilität sowie globaler Verteilungs-, Steuer- und Umweltgerechtigkeit dient (vgl dazu ausführlicher Frage 8 und 9). **Es braucht daher nicht mehr Handelsverträge der neuen Generation, sondern eine grundlegende Neuausrichtung der EU-Handelspolitik, die den langjährigen Forderungen nachkommt, ArbeitnehmerInnen und Umwelt, statt Profitinteressen globaler Konzerne ins Zentrum zu stellen.**

Frage 3: Wie sollte der multilaterale Handelsrahmen (WTO) gestärkt werden, um Stabilität, Vorhersehbarkeit und ein regelbasiertes Umfeld für fairen und nachhaltigen Handel sowie für Investitionen zu gewährleisten?

Grundsätzlich zieht die BAK multilaterale Verhandlungen auf WTO-Ebene gegenüber den gegenwärtig bilateral geführten Verhandlungen der EU-Freihandelsabkommen vor. Dennoch verliert die WTO seit Jahren an Bedeutung, wobei wesentliche Faktoren dafür nicht zuletzt auch der Fokus der EU und anderer Industrieländer auf bilaterale Verhandlungen, die Defizite des Streitbeilegungsverfahrens, mangelnde Transparenz sowie andauernden Schwierigkeiten mit Blick auf die Entwicklungsagenda der WTO sind. Der Rücktritt von Generaldirektor Roberto Azevedo noch während der laufenden Amtszeit und in Mitten der Covid-19-Pandemie hat die Krise der Organisation weiter verschärft. Ihre Ursachen liegen jedoch weniger in einer vermeintlichen Zunahme protektionistischer Maßnahmen, als vielmehr im jahrelangen Versagen soziale Fragen der Globalisierung zu adressieren, während gleichzeitig eine Politik der Deregulierung des Arbeitsmarkts und des Abbaus von Arbeitsschutz vorangetrieben wurde.⁵ Hier sei zudem auf die **Widersprüchlichkeit der EU** verwiesen, die im Konsultationspapier die Rolle der EU als globale Marktführerin und Standardgeberin herausstellt, während sie gleichzeitig als offensive Liberalisierungskraft insbesondere im internationalen Dienstleistungshandel auftritt.

Die immer wieder aufflammende Debatte über eine Reform der WTO ist daher dringend notwendig. Dabei sollte es jedoch nicht nur darum gehen, die derzeitigen Probleme in Hinblick auf den Streitbeilegungsverfahren zu lösen und kleinere Reparaturen an der bestehenden multilateralen Architektur vorzunehmen, sondern vielmehr darum, die **WTO auf neue Füße zu stellen** und die Schiefelage des Welthandels, der multinationale Konzerne bevorzugt und Arbeitende und Umwelt weitgehend außer Acht lässt, zu korrigieren. Dazu gehört es, die zentralen Forderungen der Doha Verhandlungsrunde aufzunehmen, deren Scheitern auch in anderen Bereichen der WTO zu einem Stillstand bei den Verhandlungen geführt haben.⁶ Soll das Berufen auf die Stärkung multilateraler Regeln mehr als ein Lippenbekenntnis sein, dann

⁵ Delgado, N (2019): Towards Work Liberalization: The WTO Discourse on Labour Standards and Policy, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 35(4), S 455-482.

⁶ Kao, M (2019): WTO Reform – Old Debates ... New Realities, Friedrich-Ebert-Stiftung, Genf, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/15845.pdf>.

muss die EU zudem ihre inhaltlichen Prioritätensetzungen ändern: Denn die **Krise multilateraler Verhandlungen** – wie zB im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS – verlangt danach, dass der hohe Einfluss transnationaler (Dienstleistungs-)konzerne und ihrer offensiven kommerziellen Interessen auf die Verhandlungsprioritäten der Kommission zurückgedrängt wird.

Aus Sicht der BAK wird die WTO nur gestärkt aus der Reformdebatte hervorkommen, wenn die **sozialen und ökologischen Implikationen** ihrer politischen Agenda berücksichtigt werden. Daher sind folgende Aspekte für die WTO Reform zentral:

- **WTO am Ziel der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen ausrichten**

Arbeitsstandards in bilateralen Handelsabkommen haben in den letzten Jahren an Momentum gewonnen. Immer mehr Handelsverträge verfügen über Referenzen sowie Bestimmungen zu den sogenannten Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)⁷. Gleichzeitig hat sich auf WTO-Ebene seit der 1996 beschlossene Zusammenarbeit zwischen den Sekretariaten IAO und WTO in Hinblick auf die stärkere Berücksichtigung von Arbeit und Beschäftigung kaum etwas getan. Dies ist jedoch nicht zuletzt auch im Sinne der UN Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals), insbesondere SDG 8 Menschenwürdige Arbeit, notwendig.

Um Armut nachhaltig zu bekämpfen, müssen existenzsichernde Löhne ausverhandelt werden können. Dies setzt Gewerkschaftsfreiheit und die Kollektivvertragsfreiheit voraus. Das Verbot von Kinderarbeit, ein umfassendes Diskriminierungsverbot insbesondere von Frauen sowie das Verbot von Zwangsarbeit sind die Basis für eine nachhaltige soziale Entwicklung weltweit. Daher müssen insbesondere diese elementaren ArbeitnehmerInnenrechte als Sozialklausel⁸ im Vertragswerk der WTO verankert werden und somit rechtlich einklagbar und sanktionierbar sein.

Bei der Beurteilung der Handelspolitiken seiner Mitglieder sollte die Umsetzung der Kernarbeitsnormen im Rahmen des Trade Policy Review der WTO als Kriterium aufgenommen werden. Das Berichtswesen der WTO über ihre Mitglieder muss verstärkt auf die Situation der ArbeitnehmerInnenrechte eingehen. Zudem sollte an den Strukturen, Zielen und der Berichtsweise gearbeitet werden, die die Zusammenarbeit zwischen WTO und IAO in Zukunft mit Leben erfüllen, etwa durch Einrichtung eines gemeinsamen Gremiums in der WTO unter Einbindung der Zivilgesellschaft und insbesondere der Gewerkschaften. Eine wichtige

⁷ Raess, D und Sari, D (2018): Labour Provisions in Trade Agreements (LABPTA): Introducing a New Dataset, Global Policy, 9(4), S 451-466.

⁸ Die geplante Internationale Handelsorganisation (ITO), die 1948 am US-Kongress gescheitert ist enthielt eine Sozialklausel (**Havanna Charta**): *"The members recognise that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognise that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The members recognise that unfair labour conditions, particularly in products for export, create difficulties in international trade, and accordingly, each member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory."*

Voraussetzung für eine gleichrangige Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen ist zudem die Gewährung des Beobachterstatus für die IAO in der WTO. Die WTO ist seit Jahren Beobachter bei der IAO.

Zusätzlich sind alle Kernarbeitsnormen der IAO in die Liste der allgemeinen Ausnahmbestimmungen (Art XX GATT) aufzunehmen. Die bestehende Fassung des GATT-Abkommens sieht derzeit lediglich vor, dass WTO-Mitgliedstaaten Maßnahmen (zB Importverbot) hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten (IAO-Konventionen 29 und 105 über Zwangsarbeit) hergestellten Waren ergreifen können (Art XX/e GATT). Diese Ausnahme muss um Waren, die durch Kinderarbeit und von Unternehmen hergestellt werden, die die IAO-Kernarbeitsstandards wie die Vereinigungsfreiheit oder das Recht auf Kollektivverhandlungen nicht einhalten, ergänzt werden (Gewerkschaftsrechte Nr 87 und 98, Kinderarbeit Nr 138 und 182 sowie Nichtdiskriminierung Nr 100 und 111).

Die Nichteinhaltung der IAO-Konventionen trifft insbesondere auf so genannte Exportproduktionszonen (EPZ) und häufig auf den Agrarsektor zu, der der weltweit größte Arbeitgeber ist. In EPZ werden die in Entwicklungsländern ohnehin sehr niedrigen Arbeitsstandards noch weiter unterlaufen, um so die Exportproduktion in diesen Ländern attraktiver zu machen. Die IAO kam 2017 in einem Bericht zu EPZ zu dem Schluss, dass nach wie vor Probleme in EPZ beim Schutz der Kernarbeitsnormen, insbesondere der Vereinigungsfreiheit und der Freiheit zu Kollektivverhandlungen sowie der Gleichstellung der Geschlechter, bestehen und auch andere Verletzungen von Arbeitsrechten (ua Arbeitszeiten, Sicherheit und Gesundheit) häufig vorkommen. Diesen Umstand führt die IAO in einigen Ländern darauf zurück, dass Arbeitsrecht innerhalb dieser Zonen entweder nicht gilt oder nicht durchgesetzt wird um die wirtschaftliche Entwicklung dieser Zonen voranzutreiben. In anderen Ländern fehlen Inspektoren bzw Ressourcen in der Verwaltung um das bestehende Arbeitsrecht durchzusetzen. Daher ist ein Verbot dieser Form der Exportproduktionszonen notwendig.

- **WTO an den Erfordernissen der Klimakrise und eines gerechten Übergangs ausrichten**

Der internationale Handel ist mit seinen weltweit verzweigten Wertschöpfungsketten und langen Transportwegen ein nicht unwesentlicher Motor globaler Treibhausgasemissionen. Produkte, die hohe Treibhausgasemissionen verursachen sollten daher in Zukunft nicht durch Handelsabkommen liberalisiert werden. Zollreduktionen sollten sich auf ökologisch und klimafreundliche Güter beschränken. So sind die Verhandlungen über das globale Umweltgüterabkommen im Rahmen der WTO (EGA) abzuschließen. Ausnahmen können für Entwicklungsländer vorgesehen werden. Umgekehrt sollte es den einzelnen Staaten grundsätzlich vorbehalten bleiben, Zölle auf klimabelastende Importe zu erheben. In diesem Zusammenhang muss die Vereinbarkeit der WTO-Regeln mit der vorrangigen Bekämpfung der Klimakrise und der wirksamen Bekämpfung von Umwelt- und Sozialdumping sichergestellt werden. Bisher haben WTO-Entscheidungen handelsrelevante Entscheidungen aus

Umweltabkommen häufig konterkariert⁹. Die in der Praxis vorherrschende Unterordnung der Bestimmungen von multilateralen Umweltabkommen unter jene der WTO sind nicht zuletzt angesichts des umfassenden Bedarfs an Klima- und Umweltmaßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise aufzulösen. Die EU muss alle Anstrengungen unternehmen, um die in der WTO-Ministererklärung von Doha angekündigte Klärung des Verhältnisses zwischen WTO-Regeln und jenen bestehender multilateraler Umweltabkommen positiv im Sinne nachhaltiger Entwicklung herbeizuführen. Entwicklungsländer, die historisch wenig zur Klimakrise beigetragen haben, sollten im Gegenzug konkrete Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf Arbeits- und Umweltnormen – etwa durch Technologietransfer und Capacity Building – erhalten.

- **Demokratisierung der WTO**

In der WTO haben alle Mitgliedstaaten zwar im Grunde die gleichen Teilnahmemöglichkeiten an der Entscheidungsfindung (Konsensprinzip). Die WTO ist jedoch als zwischenstaatliche Organisation – wie auch OECD, IWF, Weltbank – nur mittelbar demokratisch legitimiert: Bei den WTO-Verhandlungen entscheiden Regierungen. In den nationalen Parlamenten werden diese Entscheidungen in der Regel nur im Nachhinein ratifiziert. Dieses Demokratiedefizit sollte durch die stärkere Beteiligung und Einflussnahme der nationalen Parlamente beglichen werden. Auch die nationalen Parlamente sollten die Gestaltung der Globalisierung zum Gegenstand ihrer Diskussionen und Entscheidungen machen. Die intransparente und undemokratische Entscheidungsfindung in den so genannten Green Rooms mit dem enormen Druck, der in ihnen ausgeübt wird, ist in offene und angekündigte Sitzungen umzuwandeln. Die bisherigen Streitbeilegungsverfahren innerhalb der WTO sind intransparent. WTO-Gremien sollten daher ihre Entscheidungsfindung offen legen müssen. Wie auch bei anderen internationalen Organisationen sollten Beobachter aus anderen internationalen Organisationen, VertreterInnen von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen den Beobachterstatus erhalten. IAO und UNEP sollten ein Rederecht erhalten, so dass Schiedsgerichtsentscheidungen, die den Eingaben dieser Organisationen zuwiderlaufen, jedenfalls von der WTO-Schiedsstelle zu begründen sind.

Frage 4: Wie können wir unser breites Netz bestehender oder neuer Freihandelsabkommen nutzen, um den Marktzugang für EU-Ausführer und -Investoren zu verbessern und die internationale Kooperation in Regulierungsfragen zu fördern – insbesondere in Bezug auf die bestmögliche Nutzung digitaler und grüner Technologien und Normen?

Grundsätzlich steht die BAK allgemeinen und nicht eingegrenzten Verpflichtungen zur regulatorischen Kooperation im Rahmen der bilateralen Handelspolitik kritisch bis ablehnend gegenüber, da die Befürchtung besteht, dass die derzeitigen Schutzniveaus für KonsumentInnen, ArbeitnehmerInnen und Umwelt gesenkt oder deren künftige Anhebung eingeschränkt werden könnten. Vereinbarungen zur Regulierungszusammenarbeit zielen

⁹ Dröge, S und Schenuit, F (2018): Handels- und Klimapolitik der EU strategisch zusammenführen – Potentiale in Zeiten der Neuorientierung, SWP Aktuell 20, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A20_dge_sux.pdf.

darauf ab bestehende und zukünftige Regulierungsunterschiede zwischen der EU und ihren HandelspartnerInnen abzubauen oder anzugleichen, wenn sie sich als „unnötig und belastend für den Handel“ mit Waren und Dienstleistungen erweisen. Ohne eine eindeutige Einschränkung des Anwendungsbereichs können somit grundsätzlich alle Regulierungsunterschiede beginnend von Unterschieden bei Genehmigungen, Zulassungen und Qualifikationen bei Dienstleistungen bis hin zu Lebensmittelsicherheit oder Herstellungsverfahren von Waren zur Disposition stehen. Es existieren keine allgemeinen Ausnahmen für sensible Schutzinteressen. In der Vergangenheit hat die Kommission lediglich allgemein „hohe Schutzstandards“ angestrebt. Ein explizites Absenkungsverbot ist hingegen nicht vorgesehen. Zudem ist das Einrichten von transnationalen Gremien aus demokratiepolitischer Sicht höchst problematisch. Das Europäische Parlament stimmt nur einmal bei der Ratifikation des Handelsabkommens zu und wird über die weiteren Entwicklungen lediglich informiert. Dadurch können demokratisch gefasste legislative Regelungen nach Inkrafttreten der Abkommen von EU-KommissionsbeamtInnen in diesen Gremien abgeändert werden. Gleichzeitig sollen nicht näher definierte InteressensvertreterInnen möglichst frühzeitig in die Regulierungskooperation eingebunden werden. Das bestehende Lobbyungleichgewicht auf EU-Ebene legt nahe, dass insbesondere UnternehmensvertreterInnen hier bereits früh Einfluss nehmen können. Die BAK hat diesen Zugang der Kommission bereits in der Vergangenheit ausführlich in ihren Stellungnahmen¹⁰ bewertet. Schließlich besteht die Gefahr eines „Regulatory Chill“ sodass es schwieriger wird Fortschritte im Bereich des KonsumentInnen-, Gesundheits-, ArbeitnehmerInnen-, und Umweltschutzes durchzusetzen.

Gerade mit Blick auf Technologien und Normen, die für einen grünen Übergang notwendig sind, teilweise erst noch entwickelt werden müssen und deren gesellschaftlichen Implikationen unklar sind, ist es aus Sicht der BAK nicht sinnvoll, wenn demokratische Gestaltungsmöglichkeiten derart früh eingeengt werden.

Mit Blick auf die zukünftige Ausrichtung der EU Handels- und Investitionspolitik sind aus Sicht der BAK daher im Rahmen der Regulierungszusammenarbeit nicht nur rein handelspolitische Erwägungen oder Kostengründe für die Beurteilung, welche Gesetze und Bestimmungen unnötig und belastend sind, heranzuziehen. Diese Bewertung muss über die im Rahmen der etablierten demokratischen Entscheidungsprozesse erfolgen und setzt eine breite Folgeabschätzungen, die auch gesamtgesellschaftliche und soziale Kosten allfälliger Änderungen oder Eliminierung von Rechtsakten berücksichtigt, voraus. Die letzte Entscheidungsbefugnis muss hierbei bei den Parlamenten liegen, die auf allen Ebenen der Regulierungszusammenarbeit eingebunden werden müssen. Von der Einrichtung transnationaler Gremien in denen alle künftigen Regulierungen auf den Prüfstand kommen, ist daher abzusehen. Es ist sicherzustellen, dass bestehende Schutzniveaus nicht gesenkt

¹⁰ Vgl BAK (2015): Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission: Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy, <https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2018-10/Mitteilung%20der%20EU-Kommission%20Trade%20for%20all%20%E2%80%93%20Towards%20a%20more%20responsible%20trade%20and%20investment%20policy.pdf> sowie Stoll et al (2015) Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP. Rechtgutachten erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Regulierungszusammenarbeit_ttip_ceta.pdf.

werden und das Vorsorgeprinzip umfassend abgesichert ist. Es reicht nicht aus, hohe Schutzniveaus anzustreben. Alle Regelungen sensibler Schutzinteressen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und KonsumentInnen (insbesondere Datenschutz), Arbeitsstandards und Umwelt sind von der regulatorischen Kooperation auszunehmen. Zusätzlich sind explizite Ausnahmen von bestimmten Sektoren wie dem Chemikalien-, Pharmaprodukte- oder Lebensmittelbereich und von bestimmten sensiblen Regulierungsthemen, beispielsweise gentechnisch veränderte Organismen (GVO), Hormone, Antibiotika oder veterinäre Angelegenheiten, erforderlich.

Entsprechend ist auch besondere Aufmerksamkeit auf die Verhandlungen, die die Kommission zu erweiterten regulatorischen Disziplinen für Dienstleistungen und innerstaatlicher Regulierung auf multilateraler Ebene forciert, zu legen (zB zuletzt im Rahmen der Verhandlungen zur sogenannten **Joint Initiative on Domestic Regulation**¹¹). In diesem Zusammenhang ist es dringend notwendig, umfassende Schutzklauseln für **Regulierung von Dienstleistungen** einzuziehen. Jedenfalls müssen hier frühzeitig die Handlungsspielräume zur Festlegung von **hoch qualitativen sozialen, arbeits-, konsumenten- und datenschutzrechtlichen, umwelt- und demokratiepolitischen Standards** sichergestellt werden (bis hin zu aufwendigeren Prüf- und Zulassungsverfahren). Die Regulierungsautonomie zur Festlegung entsprechender Standards ist unbedingt vor einer überschießenden Auslegung von bereits im GATS- oder TiSA-Zusammenhang äußerst strittigen Kriterien wie zB „not more burdensome than necessary“ und allfälligen „**Notwendigkeitstests**“ oder ähnlich ausgerichteten „**Regulierungstests**“ zu schützen. Es ist zudem dringend zu empfehlen, die Handlungsspielräume zur Festlegung von wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen, für Verfahren zu Folgenabschätzungen (zB „environmental“ sowie „social impact assessments“) und Zulassungsaufgaben im öffentlichen Interesse gegenüber einem verschärften Deregulierungsdruck umfassend abzusichern.

Frage 5: Welche Partner und Regionen sollte die EU bei ihrem Engagement vorrangig berücksichtigen? Wie können wir insbesondere unsere Handels- und Investitionsbeziehungen mit den angrenzenden Staaten und Afrika zu unserem gegenseitigen Nutzen stärken?

An dieser Stelle sei erneut zunächst hervorgehoben, dass sich die BAK für eine grundsätzliche Neuausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik einsetzt, die hohe Arbeits-, KonsumentInnen, Klima-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards innerhalb sowie außerhalb der EU und nicht die Profitinteressen globaler Konzerne ins Zentrum stellt. Diese Neuausrichtung gilt es auch in den zukünftigen Beziehungen zu Afrika zu verfolgen. Laut Studien des South Centre erschweren Liberalisierungen im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaften die Entwicklung vor Ort. Zudem warnen auch Entwicklungsorganisationen und AkteurInnen im globalen Süden davor, dass die aktuelle Handelspolitik der EU bestehende Ungleichheiten zwischen den Kontinenten verschärft und

¹¹Siehe die aktuellen Workshopdokumentation und Zwischenergebnisse zur Bewertung der Joint Initiative im Rahmen eines Kooperationsworkshops zwischen AK EUROPA, ÖGB Europabüro und EPSU unter dem Titel: „GATS reloaded: securing the public interest in global trade in services negotiations“, <https://epsu.org/article/public-interest-clause-rule-them-all>.

den Aufbau von Industrie erschwert bzw. hindert. Afrikanische Länder fungieren für europäische Unternehmen hauptsächlich als Lieferanten für Rohstoffe und Absatzmarkt für weiterverarbeitete Produkte. Gerade im Bereich des Agrarhandels haben die offensiven Interessen der EU-Agrarindustrie zur Marköffnung bei gleichzeitig stark subventionierten europäischen Agrarprodukten gravierende Auswirkungen auf dem afrikanischen Kontinent gehabt. Lokale ProduzentInnen sind gegenüber den subventionierten Importen kaum mehr konkurrenzfähig. Doch statt auf Konkurrenz sollte die Partnerschaft mit Afrika auf Zusammenarbeit fußen. Dafür ist es notwendig, dass afrikanischen Länder die Möglichkeit behalten ihre heimischen Märkte vor der Konkurrenz europäischer Produkte und Unternehmen zu schützen – etwa durch Zölle und andere Schutzmaßnahmen. Zudem ist es wichtig vor Aufnahme von Handelsgesprächen die Auswirkungen auf die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und lokale Wirtschaft unter Einbeziehungen von Gewerkschaften, Wissenschaft und internationalen Organisation zu untersuchen. Im Zentrum der Zusammenarbeit sollten zudem der Aufbau von Kompetenzen und die Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen sowie die Agenda für menschenwürdige Arbeit stehen.

Frage 6: Wie kann die Handelspolitik die überarbeitete europäische Industriepolitik unterstützen?

Zunächst erlaubt sich die BAK auf ihre ausführlichen Stellungnahmen zu der von der Kommission in diesem Jahr vorgestellte neue Industriestrategie für Europa¹², ihre Stellungnahme zum Weißbuch über Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten¹³ sowie auf die Ausführungen zur Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen (sogenannte FDI Screening) unter Frage 12 hinzuweisen.

Zudem hebt die BAK die Wichtigkeit einer integrierten und abgestimmten Perspektive mit Blick auf die diversen weiteren Strategiepapiere der Kommission hervor (ua Grüner Deal, 2. Kreislaufwirtschaftspaket, Aktionsplan Binnenmarkt, Datenstrategie, Digitale Zukunft Europas, Weißbuch zu Wettbewerbsbedingungen von Drittstaaten). Nur eine enge Abstimmung aller davon betroffenen Politikbereiche und die Nutzung von Synergieeffekten kann zu einer erfolgreichen Umsetzung führen. Dabei ist die positive Rolle aktiver staatlicher Wirtschaftspolitik, einer umfassenden geschützten Krisen- und Daseinsvorsorge, effektiver Investitionskontrollen gegen einen Ausverkauf kritischer Infrastruktur und starker öffentlicher Versorgungssysteme über die unmittelbare Covid19-Krise hinaus auch in der Ausgestaltung internationaler Handels- und Investitionsabkommen anzuerkennen.

Leider lässt die überarbeitete Industriestrategie mit Blick auf die internationale Seite der Wettbewerbspolitik viele Fragen offen. Dabei trägt die Handels- und Investitionspolitik der EU massiv zur Ausgestaltung der internationalen Rahmenbedingungen bei und beeinflusst die Konditionen unter denen Unternehmen aus Drittstaaten am EU-Binnenmarkt aktiv werden können. Dreh- und Angelpunkt muss es aus Sicht der BAK sein, wie Praktiken, die auf Kosten

¹² BAK (2020): Stellungnahme zu „Eine neue Industriestrategie für Europa“ und „Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa“, https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2020-07/neu_DE_Industrie-%20und%20KMU-Strategie.pdf.

¹³ BAK (2020): Stellungnahme zu Weißbuch über Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten. *In Fertigstellung.*

von ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in der ganzen Welt sowie der Umwelt und des Klimas gehen, unterbunden werden können. Unternehmen und Investoren, die ihre Waren und Dienstleistungen durch die Nichteinhaltung der international anerkannten Arbeits- und Umweltstandards günstiger am EU-Markt anbieten können, tragen dazu bei, dass auch innerhalb der EU die Arbeits- und Umweltstandards unter Druck geraten. Ein EU-weiter CO₂-Mindestpreis ist daher um einen CO₂-Grenzausgleich zu ergänzen sowie die EU-Handels- und Investitionspolitik grundsätzlich neu auszurichten (vgl hierzu insbesondere auch Fragen 1, 2, 4, 8, 13).

Frage 7: Was kann noch getan werden, um den KMU zu helfen, von den Möglichkeiten des internationalen Handels und der internationalen Investitionen zu profitieren? Wo liegen ihre spezifischen Bedürfnisse oder besonderen Herausforderungen, die durch handels- und investitionspolitische Maßnahmen und Unterstützung gelöst werden könnten?

Die Kommission hat in den letzten Jahren verstärkt ein Augenmerk auf die Bedürfnisse von KMU im internationalen Handel gelegt. Diese haben es im Vergleich zu transnational agierenden Konzernen schwer die gleichen Kostenvorteile bzw Skaleneffekte aus den hochkomplexen Vertragswerken, die der EU-Handels- und Investitionspolitik zugrunde liegen, zu ziehen und geraten so unter Preisdruck. Im Sinne einer wohlstandsorientierten strategischen Autonomie (vgl Fragen 1 und 2) sollte der Fokus der Neuausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik zukünftig vor allem auf dem Schutz und der Verbesserung der Bedingungen innerhalb des EU-Binnenmarkts liegen¹⁴.

Frage 8: Wie kann die Handelspolitik den Übergang zu einer grüneren, gerechteren und verantwortlicheren Wirtschaft im In- und Ausland fördern? Wie kann die Handelspolitik die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDG) weiter fördern? Wie sollten Umsetzung und Durchsetzung diese Ziele unterstützen?

Aus Sicht der BAK sind es die Punkte, die in dieser Frage sowie in ihrer Einleitung thematisiert werden, die im Zentrum der Neuausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik stehen müssen. Wie bereits eingangs ausgeführt ist es auch die jahrzehntelange Fokussierung auf Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung sowie die einseitige Ausrichtung an den Interessen exportstarker transnationaler Konzerne und Branchen, die die aktuellen Verwerfungen im internationalen Handel begünstigt haben. Beteuerungen seitens der Kommission über die Führungsrolle in den Bereichen Klimaschutz und Nachhaltigkeit bleiben wirkungslos, wenn sie durch ihre eigene Politik – und insbesondere die Handels- und Investitionspolitik – unterwandert wird. Die politischen Entwicklungen der letzten Monate haben erneut eindeutig gezeigt, wie wenig ernst die Kommission die klimapolitischen Ambitionen sowie hohe Menschen- und Arbeitsrechte nimmt, wenn diese den dominanten wirtschaftlichen Interessen im Weg stehen. So hat der ehemalige Handelskommissar Phil Hogan noch im August 2020 einen Mini-Zoll-Deal mit den USA verkündet; auch an dem

¹⁴ Vgl BAK (2020): Stellungnahme zu „Eine neue Industriestrategie für Europa“ und „Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa“, https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2020-07/neu_DE_Industrie-%20und%20KMU-Strategie.pdf.

Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur hält die Kommission weiterhin fest, und zwar trotz einschlägiger Ankündigungen nur mit Staaten zu verhandeln, die die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens verfolgen.

Aus Sicht der BAK ist es daher nun an der Zeit, dass die Kommission ihren Zusicherungen auch tatsächlich Taten folgen lässt. Im Sinne eines gerechten Übergangs, gilt es die Handelspolitik an den Zielen der nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Die BAK hat ihre Position in den letzten Jahren dazu immer wieder dargelegt und umfassende Reformvorschläge unterbreitet, etwa im Rahmen der Stellungnahme zum Grünen Deal¹⁵ oder dem Non-Paper der Kommission zu den Nachhaltigkeitskapiteln¹⁶.

- **Nachhaltigkeitskapitel in bilateralen EU-Handelsabkommen reformieren, Arbeits- und Umweltstandards sanktionierbar verankern**

Vor Beginn von Handelsverhandlungen, spätestens jedoch mit vorläufiger Anwendung bzw. Inkrafttreten des Handelsabkommens, müssen alle acht **Kernarbeitsnormen der IAO** durch alle Vertragsparteien ratifiziert, in nationales Recht umgesetzt und angewandt werden. Sie beziehen sich auf die Vereinigungs- und Kollektivvertragsfreiheit, das Verbot von Kinderarbeit, das Verbot von Zwangs- und Gefangenearbeit sowie das Diskriminierungsverbot in Beschäftigung und Beruf. Zudem sind vor Beginn der Verhandlungen auch die Anwendung der sogenannten **Up to date Konventionen und Empfehlungen** zu gewährleisten. Sie beziehen sich ua auf folgende Bereiche: Arbeitsinspektionen, Beschäftigungspolitik, tripartite Konsultation, Sozialversicherung, Arbeitsmigranten, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Mindestlöhne, Arbeitsruhezeiten und Mutterschutz.

Neben internationalen Arbeitsnormen muss sichergestellt sein, dass auch multilaterale Umweltabkommen ratifiziert, umgesetzt und angewandt werden. Als sinnvolle umweltpolitische Vorlagen können die im Rahmen des Sonderpräferenzsystems der EU berücksichtigten Abkommen dienen. Außerdem ist die Ratifikation und Umsetzung der Verpflichtungen aus sowie der Verbleib (Nicht-Rücktritt) im **Pariser Klimaschutzabkommen** als wesentlichen Bestandteil („**essential element**“) in alle Handelsabkommen in Anlehnung an den französischen Vorschlag zu verankern. Dabei gilt es zu bedenken, dass sämtliche bestehende Handelsverträge der EU diese Voraussetzung bisher **nicht** erfüllen.

Berichtspflichten über den Umsetzungsstand der Umwelt- und Arbeitsnormen sowie das Einräumen eines Beschwerderechts bei Verstößen für zivilgesellschaftliche Organisationen und insbesondere Gewerkschaften sind jedenfalls in allen Nachhaltigkeitskapiteln zu verankern.

Derzeit bleiben die Nachhaltigkeitskapitel zahnlos, zumal sie aus dem allgemeinen Streitbelegungsverfahren der Handelsabkommen ausgenommen sind. Handelspartner haben

¹⁵ BAK (2020): Stellungnahme zur Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“, https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2020-03/DE_Der%20europ%C3%A4ische%20Gr%C3%BCne%20Deal.pdf.

¹⁶ BAK (2017): Stellungnahme zum Nonpaper über die Nachhaltigkeitskapitel: <https://www.akeuropa.eu/de/non-paper-commission-services-trade-and-sustainable-development-tsd-chapters-eu-free-trade>.

keine Konsequenzen zu fürchten, sollten sie den Verpflichtungen zur Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung der Arbeits- und Umweltstandards nicht nachkommen. Daher müssen die Nachhaltigkeitskapitel mit einem Durchsetzungsmechanismus ausgestattet werden, der es ermöglicht, bei Verstößen gegen die verankerten international anerkannten Arbeits- und Umweltstandards, in letzter Konsequenz auch **Sanktionen** zu verhängen. Für den Fall, dass während der Konsultationsverfahren und selbst nach Empfehlungen der unabhängigen ExpertInnen keine positiven Veränderungen hinsichtlich der Verletzung zu verzeichnen sind, sind Geldstrafen vorzusehen. Diese könnten dazu verwendet werden problematische Menschenrechts-, Arbeits-, oder Umweltbedingungen in den beanstandeten Bereichen zu verbessern.

Zudem ist zu prüfen, ob das nachverhandelte Handelsabkommen zwischen USA, Kanada und Mexiko (**USMCA**) ein geeignetes Modell im Bereich der Durchsetzung von Arbeits- und Umweltstandards bildet. Die kürzlich verabschiedeten Änderungen enthalten Verbesserungen, ua eine Beweislastumkehr hinsichtlich des Bezugs zum Handel auf die beklagte Partei. Sie muss nun nachweisen, dass kein Bezug zu „Handel und Investitionen“ besteht. Damit wurde eine wesentliche Voraussetzung für die Effektivität der Streitbeilegung geschaffen. Die ursprünglichen Bestimmungen verlangten von der beschwerdeführenden Partei den Nachweis, dass die Verletzung von Arbeits- bzw Umweltstandards einen Bezug zu „Handel und Investitionen“ hat¹⁷.

- **Ergänzung eines EU-weiten CO₂-Mindestpreises um einen Grenzausgleichszoll**

Zudem dürfen die Umwelt- und Klimaschädlichkeit des Handels selbst sowie insbesondere des internationalen Gütertransports nicht unterschätzt werden. Nicht zuletzt um unerwünschte Effekte, insbesondere Carbon Leakage zu verhindern, soll ein EU-weiter CO₂-Mindestpreis um einen **Grenzausgleichszoll** ergänzt werden. Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass die Kommission hierzu einen Vorschlag unterbreiten will. Dieser sollte jedoch auch dazu genutzt werden, eine Debatte über die Vereinbarkeit der WTO-Regeln mit der Bekämpfung der Klimakrise und der wirksamen Bekämpfung von Umwelt- und Sozialdumping anzustoßen.

- **Umfassende und abgeschlossene Folgenabschätzung und Wirkungsanalyse vor Beginn von Verhandlungen**

Um die Auswirkungen angestrebter sowie bestehender Handelsabkommen auf die Erreichung der UN Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erfassen, führt die Kommission an, umfassende Folgenabschätzungen und Wirkungsanalysen durchführen. Die Indikatoren die für Untersuchung herangezogen werden, sind in den vergangenen Jahren deutlich differenzierter geworden, um dem Anspruch an eine umfassende Prüfung der sozialen, ökologischen sowie wirtschaftlichen Auswirkungen eines potentiellen Abkommens gerecht zu werden. Nichtsdestotrotz werden die Studien in der Regel selten vor Abschluss der Verhandlungen,

¹⁷ Vgl Scherrer, C (2020): Nordamerikanisches Handelsabkommen USMCA: Erfolgreiche Nachverhandlung zur Stärkung des mexikanischen Arbeitsrechts, *Infobrief EU & International 1/2020*, S. 23 – 30, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-3396433> sowie Scherrer, C (2019): Trumps neues Handelsabkommen mit Mexiko: Besserer Schutz für Arbeiter*innen?: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 195*, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?&urn=urn:nbn:at:at-akw:g-3302497>.

geschweige denn bereits vor Aufnahme der Verhandlungen fertig gestellt. Verpflichtungen, die beispielsweise menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Löhne oder Klimaschutzambitionen unterwandern, können so nicht mehr oder nur schwer aus dem Vertrag gestrichen oder adäquate Schutzvorrichtungen im Vertrag selbst verankert werden. So lag beispielsweise der finale Entwurf für die Nachhaltigkeitsprüfung (SIA) des nicht zuletzt auch aus umwelt- und klimapolitischen Gesichtspunkten höchst umstrittenen Handelsabkommen der EU mit dem Mercosur erst rund ein Jahr nach der politischen Einigung vor. Dieser kommt ua zu dem Schluss, dass durch das Handelsabkommen potentiell mehr Düngemittel und Pestizide¹⁸ zum Einsatz kommen und aufgrund der Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion und Rinderzucht die Abholzung des Regenwalds zunehmen könnten¹⁹. Inwieweit die anschließend formulierten Empfehlungen mehr als ein Jahr nach Bekanntgabe der politischen Einigung tatsächlich noch berücksichtigt werden, bleibt nicht zuletzt angesichts der aktuellen Politik des brasilianischen Präsidenten Bolsonaro fraglich.

Hinzu kommen die hinlänglich bekannten methodischen Defizite allgemeiner Gleichgewichtsmodelle und in der Regel eine einseitige Definition nicht tarifärer Handelshemmnisse²⁰, die in den Nachhaltigkeitsprüfungen zur Anwendung kommen. Auch der einseitige Fokus der Kommission in ihrer Außenkommunikation auf die Vorteile der Abkommen, macht eine fundierte kritische Auseinandersetzung mit den positiven sowie negativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Effekten potentieller EU-Handels- und Investitionsabkommen fast unmöglich. Aus Sicht der BAK sind die Fertigstellung der Folgenabschätzungen und Nachhaltigkeitsprüfung vor Beginn der Verhandlung sowie ihre kontinuierliche Aktualisierung stärker zu forcieren. Zudem müssen die identifizierten negativen Auswirkungen des Abkommens ebenso wie die methodischen Schwachstellen der Analyse in die Bewertung und öffentliche Kommunikation der Kommission explizit einfließen.

- **Investitionsschutzabkommen beenden**

Damit die Staaten die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bis 2030 erreichen können, benötigen sie politische Handlungsspielräume. Der Kampf gegen Armut, der Schutz der Gesundheit und die Förderung menschenwürdiger Arbeit (um nur drei der siebzehn SDG aufzuzählen) erfordert ein entschlossenes Handeln der staatlichen EntscheidungsträgerInnen. Derzeit bestehen weltweit rund 3.000 internationale Investitionsabkommen. Aus Sicht der BAK schränken diese den staatlichen Handlungsspielraum stark ein. **Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums** ergeben sich aus den weitreichenden Schutzstandards für ausländische Investoren, die in Investitionsschutzabkommen festgelegt sind, sowie aus den Sonderklagerechten für Investoren (ISDS). Maßnahmen zur Umsetzung der SDG können den Profitinteressen ausländischer Investoren zuwiderlaufen. Dies birgt die Gefahr, dass Staaten davor

¹⁸ In Brasilien sind zB rund 500 Pestizide zugelassen, wobei 150 davon in der EU verboten sind (vgl Ghiotto, L und Echaide, J (2019): Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur. <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020.pdf>)

¹⁹ Vgl LSE Consulting (2020): Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Draft Final Report, July 2020, S 65-105.

²⁰ Vgl hierzu etwa die ausführliche Diskussion in Raza, W et al. (2018): Assess_Tisa: Assessing the claimed benefits of the Trade in Services Agreement (TISA), Studie im Auftrag der AK Wien, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-1809494>.

zurückschrecken, bestimmte notwendige Maßnahmen zu beschließen (regulatory chill) oder aber, dass ausländische Investoren Staaten vor internationalen Schiedsgerichten auf Entschädigung klagen. Die BAK fordert daher, dass die EU ihre **Investitionsschutzabkommen mit Drittstaaten beendet und keine neuen Abkommen** abschließt. Die BAK begrüßt, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre EU-internen Investitionsschutzabkommen am 05.05.2020 beendet haben. Die Bestrebungen der EU, einen multilateralen Investitionsgerichtshof zu errichten, adressieren das beschriebene Problem nicht, da nur das Verfahren zur Streitbeilegung, nicht aber die weitreichenden Schutzstandards für Investoren zur Debatte stehen. Laut einer OECD-Studie²¹ liegen für die behaupteten positiven Auswirkungen von Investitionsabkommen kaum empirische Belege vor. Aus Sicht der BAK bietet die aktuelle EU-Investitionspolitik keine adäquaten Ansätze zur Umsetzung der SDG. Sie sollte daher grundlegend neu ausgerichtet werden.

Aus Sicht der BAK zeigt sich die Dringlichkeit einer Neuausrichtung der EU-Investitionspolitik vor dem Hintergrund der Klimakrise besonders deutlich. Die Notwendigkeit einer raschen Energiewende (Umstellung auf erneuerbare Energien) erzeugt unter den Unternehmen sowie unter ArbeitnehmerInnen Gewinner und Verlierer. Der Übergang zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Wirtschaft geht mit Verteilungsfragen einher, die gerechte und sozial verträgliche Antworten verlangen. Die Kommission hat diese Herausforderung erkannt und Initiativen für einen „Gerechten Übergang“ ins Leben gerufen. Die Investitionsschutzpolitik der EU ist aus Sicht der BAK jedoch nicht auf einen gerechten Übergang ausgerichtet. Dies ist ein wesentliches Versäumnis, das korrigiert werden muss. Internationale Investoren genießen weitreichende Rechte und erhalten im Rahmen der Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS) häufig hohe Entschädigungsbeträge zugesprochen, wenn ihre Gewinnerwartungen sich nicht erfüllen. Aus Sicht der BAK muss verhindert werden, dass Staaten, die Maßnahmen für den Klimaschutz umsetzen, ISDS-Klagen von Investoren im Bereich fossiler Energieträger fürchten müssen. Auf diese Weise wird die Energiewende für die Allgemeinheit verteuert, was aus Sicht der BAK nicht zu rechtfertigen ist. Die BAK fordert daher die Beendigung der EU-Investitionsschutzabkommen und insbesondere die **Streichung der Investitionsschutzbestimmungen im Vertrag über die Energiecharta**.

Frage 9: Wie kann die Handelspolitik dazu beitragen, ein verantwortlicheres Unternehmenshandeln zu fördern? Welche Rolle sollte die Handelspolitik bei der Förderung transparenter, verantwortlicher und nachhaltiger Lieferketten spielen?

In der Einleitung zur vorliegenden Konsultation wird die wichtige Rolle der Handelspolitik bei der Förderung und dem Schutz der Werte und Normen der EU, sowohl im In- als auch im Ausland, betont. Als Werte werden Menschenrechte, Umwelt/Klima, Sozial- und Arbeitsrechte, nachhaltige Entwicklung und Gleichstellung der Geschlechter aufgezählt. Die BAK fordert eine verbindliche EU-Rechtsvorschrift zur unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte und Umwelt. Freiwillige Maßnahmen der Unternehmen haben in der Vergangenheit keine wesentlichen Verbesserungen gebracht. Menschenrechte erheben den Anspruch, universell zu sein, in der Realität besteht jedoch insbesondere ein globales Nord-

²¹ Pohl, J (2018): Societal benefits and costs of International Investment Agreements: A critical review of aspects and available empirical evidence, OECD Working Papers on International Investment, <https://doi.org/10.1787/18151957>.

Süd-Gefälle. Die EU muss durch eine verbindliche Rechtsvorschrift sicherstellen, dass Unternehmen mit Sitz in der EU sowie Unternehmen, die in der EU Produkte in Verkehr bringen oder Dienstleistungen anbieten, effektive Maßnahmen gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen und Umweltverschmutzung entlang ihrer Lieferketten in Drittstaaten (im globalen Süden) ergreifen. Frankreich ist Vorreiter mit der „loi de vigilance“. Die BAK begrüßt die Ankündigung von Kommissar Reynders, im 1. Quartal 2021 einen Vorschlag für einen EU-Legislativakt vorzulegen. Die BAK fordert die rasche Umsetzung der Rechtsvorschrift.

Darüber hinaus fordert die BAK die Kommission auf, verbindliche unternehmerische Sorgfaltspflichten für Menschenrechte und Umwelt auch auf der Ebene der Vereinten Nationen voranzutreiben. Der UN Menschenrechtsrat hat mit der Resolution 26/9 vom 14.07.2014 eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingerichtet, ein bindendes internationales Rechtsinstrument auszuarbeiten²². Im Oktober 2020 findet die sechste Verhandlungsrunde statt. Die BAK fordert die EU auf, endlich in die Verhandlungen einzusteigen. Dazu braucht es das Mandat der EU-Mitgliedstaaten. Die BAK fordert die Kommission daher auf, einen Entwurf für ein Mandat vorzulegen.

Die EU-Handelspolitik sollte ein verantwortlicheres Unternehmenshandeln fördern, indem die EU in einem ersten Schritt für sich selbst verbindliche Regeln festlegt und in einem zweiten Schritt solche Regeln auch von zukünftigen Handelspartnern einfordert. Zukünftige Handelsabkommen müssen sanktionsbasierte Durchsetzungsmechanismen enthalten, um sicherzustellen, dass die Handelspartner der EU sowie auch die EU selbst verbindliche Regeln zur Unternehmensverantwortung für Menschenrechte und Umwelt konsequent umsetzen.

Frage 10: Wie können digitale Handelsregeln den EU-Unternehmen, einschließlich KMU, zugutekommen? Wie könnte der digitale Übergang innerhalb der EU, aber auch bei den Handelspartnern in den Entwicklungsländern, durch die Handelspolitik unterstützt werden, insbesondere wenn es um digitale Schlüsseltechnologien und wichtige Entwicklungen geht (zB Blockchain, künstliche Intelligenz, Big-Data-Ströme)?

Der Ausbau von industriellen Spitzentechnologien, wie Blockchain und künstliche Intelligenz, eine Vielzahl an Rohstoffen für Sensoren, Displays, Hochleistungsmikrochips und ähnliches. Deren Abbau ist jedoch keinesfalls so umweltfreundlich wie der weitere Verarbeitungs- und Produktionsprozess in Europa. In einer Studie²³ von der 2010 gegründeten Deutschen Rohstoffagentur (DERA) in Kooperation mit dem Fraunhofer Institut wurde 2016 analysiert, welcher Rohstoffbedarf durch Zukunftstechnologien entsteht. Für insgesamt 16 Rohstoffe konnte eine Nachfragerhöhung vorhergesagt werden, darunter für die vier von der Europäischen Union als Konfliktmineralien bezeichneten (ie Zinn, Wolfram, Tantal und Gold),

²² AK Europa (2019): Policy Brief 5/2019 Business and human rights, https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2019-10/5_Policy%20Brief%20Business%20and%20Human%20Rights.pdf.

²³ Fraunhofer Institut (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien, im Auftrag der Deutschen Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf?blob=publicationFile&v=5.

die unter schweren Menschenrechtsverletzungen im globalen Süden abgebaut werden. Dies gilt aber auch für den Abbau von anderen Rohstoffen, für die es derzeit keine Regelung gibt.

Aus diesem Grund sollte die Europäische Union aus Sicht der BAK Verantwortung für den gesamten Verarbeitungs- und Produktionsprozess und damit auch den Rohstoffabbau übernehmen und die Handelspolitik an die Einhaltung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards knüpfen. Potenziale der Digitalisierung im Sinne der sozial-ökologischen Wende müssen genutzt werden. Zum Beispiel kann die Verfolgung von Lieferketten auch für die Überprüfung der Rohstoffherkunft verwendet werden. Bei der Digitalisierung gilt es auch zu beachten, dass der Anteil der Datenzentren am CO₂-Ausstoß der Informations- und Kommunikationstechnologien deutlich steigt, wodurch die Gefahr starker Pfadabhängigkeiten in Richtung fossiler Brennstoffe besteht. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung muss der Umstieg von dezentralisierter Datenspeicherung auf die „Cloud“ daher gleichzeitig mit einem Umstieg auf erneuerbare Energien umgesetzt werden.

Innereuropäisch hat die Europäische Kommission in ihrem Papier zur Europäischen Datenstrategie das Ziel definiert, bis 2030 einen einheitlichen europäischen Datenraum unter Gewährleistung von Grundrechtsschutz, Datensicherheit und Nachhaltigkeit zu schaffen. Die BAK erachtet es in diesem Zusammenhang für zentral, dass die europäische Datenstrategie im Sinne des allgemeinen Wohlstands und öffentlicher Infrastrukturen weiterentwickelt wird. Privatsphäre, Forschung und Innovation dienen nicht bloß der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, sondern müssen in den Dienst der Gesellschaft gestellt werden und damit auch demokratiepolitischer Kontrolle unterworfen werden. Die Sammlung, Speicherung, Verwertung und der Austausch von Daten muss ein partizipativer, demokratischer Prozess sein, in dem gesellschaftliche Teilhabe, insbesondere für unterrepräsentierte Gruppen, sichergestellt ist.²⁴

Handelsregeln für den Bereich des Digitalen müssen aus Sicht der BAK im Sinne eines nachhaltigen Auf- und Ausbaus regionaler bzw öffentlicher Infrastrukturen, Daten- und Versorgungssicherheit, sozialer Innovation und global und gesellschaftlich verantwortlicher, ökologisch ausgerichteter Forschungs- und Technologieentwicklung gestaltet werden. Die BAK betont, dass inklusive, demokratische Partizipationsverfahren und sozialer Dialog Grundbedingungen für interessenausgleichende, gerechte Regeln für Datenzugang, -verarbeitung, -transfer und sonstige digitalen Transaktionen im internationalen Handel sind. **Datentransfers in Drittstaaten ohne gleichwertiges Datenschutzniveau sind allgemein kritisch zu hinterfragen.**

Dies gilt insbesondere deswegen, weil die sich dynamisch entwickelnde Digitalwirtschaft sowie neue technologische Entwicklungen noch nicht absehbaren Regulierungsbedarf ergeben könnten. **Öffentliche Handlungsspielräume** dürfen daher nicht unnötig vorab beschränkt werden indem sogenannte „**neue Dienstleistungen**“ automatisch von Liberalisierungsverpflichtungen erfasst werden. Dieser notwendige und **schützenswerte**

²⁴ BAK (2020): Stellungnahme zu Eine Europäische Datenstrategie, https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2020-06/Positionspapier_Eine%20europ%C3%A4ische%20Datenstrategie%20%E2%80%93%20Positionspapier%20zur%20Konsultation_3.pdf.

Handlungsspielraum für Regulierungen im öffentlichen Interesse betrifft auch den Bereich des elektronischen Handels und der künftigen Entwicklung von Geschäftsmodellen. Neben dem verschärften Konzern-Lobbying zur Aufweichung von **Regulierungen für Daten** (zB indem hochwertige Datenschutzbestimmungen als „digitaler Protektionismus“ attackiert werden) und dem unmittelbaren Schutz von zB ArbeitnehmerInnen-, KonsumentInnen-, PatientInnen- und im weitesten Sinne BürgerInnenrechten müssen weiterführend auch die potentiellen langfristigen wirtschaftlichen Folgen überschießender Liberalisierungsverpflichtungen stärker von der Kommission reflektiert werden. Beispielsweise hat die UNCTAD unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten auf die notwendigen Schutzvorkehrungen für die Entwicklung eigenständiger digitaler Infrastruktur und Kapazitäten verwiesen, die insbesondere auch in den Ländern des Südens durch eine ungezügelte Marktmacht großer Digitalkonzerne konterkariert wird²⁵. Besonders problematisch stellt sich zudem dar, dass die Kommission Verhandlungen für ein internationales Abkommen für den elektronischen Handel forciert, ohne eine offizielle sowie unabhängige Folgeabschätzung vorgelegt zu haben: Beispielsweise kritisiert in diesem Zusammenhang auch der EGB, dass die potentiellen Auswirkungen zB auf Arbeitsverhältnisse, den CO₂-Abdruck des elektronischen Handels oder politische Handlungsspielräume für Regulierungen im öffentlichen Interesse im Bereich des Datenschutzes oder der Bekämpfung von Steuerhinterziehung nicht frühzeitig bewertet wurden²⁶.

Frage 11: Welches sind die größten Hindernisse und Chancen für europäische Unternehmen, die im digitalen Handel in Drittländern tätig sind, bzw für Verbraucher, wenn sie sich am elektronischen Handel beteiligen? Wie wichtig sind die internationalen Datentransfers für die Geschäftstätigkeit der EU?

siehe Frage 10

Frage 12: Wie sollte die EU zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten, wie zB Handelsschutz, gegen Zwangsmaßnahmen, verzerrende und unlautere Handelspraktiken von Drittländern vorgehen? Sollten bestehende Instrumente weiter optimiert oder zusätzliche Instrumente in Betracht gezogen werden?

Die BAK erlaubt sich erneut auf ihre ausführlichen Stellungnahmen zu der von der Kommission in diesem Jahr vorgestellten neuen Industriestrategie für Europa²⁷, ihre

²⁵ Vgl UNCTAD (2018): Trade & Development Report, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2227>. sowie Fritz, T. und Hilbig, S. (2019): Gerechtigkeit 4.0, https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/blogs/Hilbig_Sven/gerechtigkeit_4.0.pdf.

²⁶ ETUC (2020): ETUC position on the plurilateral negotiations on e-commerce, <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-plurilateral-negotiations-e-commerce>. sowie ITUC (2020): e-Commerce: Free Trade Agreements, Digital Chapters and the impact on Labour, <https://www.ituc-csi.org/e-commerce-report?lang=en>.

²⁷ BAK (2020): Stellungnahme zu „Eine neue Industriestrategie für Europa“ und „Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa“, https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2020-07/neu_DE_Industrie-%20und%20KMU-Strategie.pdf.

Stellungnahme zum Weißbuch über Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten²⁸ sowie auf Frage 6 der Konsultation hinzuweisen.

Aus Sicht der BAK sind effektive handelspolitische Schutzinstrumente ein wichtiger Bestandteil um gegen verzernte Preise auf Grundlage schlechter Löhne sowie Nichteinhaltung der internationaler Arbeits- und Umweltstandards vorzugehen. Diese sind für den Weiterbestand und die Entwicklung des europäischen Produktionsstandorts und den damit zusammenhängenden Wertschöpfungsketten essentiell – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Covid-19-Pandemie. Schutzmaßnahmen sollten grundsätzlich immer eingeleitet, werden, wenn unfaire Handelspraktiken dazu führen, dass Arbeitsplätze in der EU gefährdet werden bzw wenn eine Branche ernsthaft Schaden zu nehmen droht. Voraussetzung ist jedoch das Lohn- und Sozialdumping tatsächlich und umfassend in die Bewertung von Antidumping und -subventionsmaßnahmen einfließen. Seit der Überarbeitung der handelspolitischen Schutzinstrumente von 2017 werden internationale Mindestarbeitsnormen sowie Umweltabkommen zwar nun erwähnt, müssen jedoch weiterhin nicht zwingend bei der Bewertung von Marktverzerrungen beachtet werden. Die Einbeziehung von Gewerkschaften in die Entscheidung über den Einsatz von Handelsschutzinstrumenten und die Möglichkeit ebenso wie Unternehmen als Beschwerdeführer aufzutreten, sind aus Sicht der BAK ebenfalls zentrale Anforderungen an effektive Handelsschutzinstrumente. Bei ihrem Einsatz ist jedoch der Entwicklungsstand zu berücksichtigen. Aus entwicklungspolitischen Erwägungen sind Antisubventionsmaßnahmen gegenüber Entwicklungsländern nicht zu forcieren.

Zudem stellt die BAK fest, dass die Kontrolle von strittigen ausländischen Investitionen in Europa bislang lückenhaft und ineffektiv ist. Der umfassende Schutz von Wasser, Energie, Telekommunikation & Co vor den Shopping-Touren von Investmentfonds und Konzernen ist jedoch ein Gebot der Stunde: Im Ernstfall muss europaweit die öffentliche Hand einen Ausverkauf von strategisch wichtigen Unternehmen, kritischer Infrastruktur und Technologien effektiv unterbinden können. Die Covid19-Krise zeigt gerade sehr deutlich, wie wichtig eine lückenlose Absicherung der Krisen- und Daseinsvorsorge ist. Die BAK hat insbesondere auch im Rahmen der **FDI-Screening Verordnung der EU** (2019) Vorstöße der Europäischen Kommission für eine stärkere Überprüfung problematischer ausländischer Direktinvestitionen und eine Beschränkbarkeit des Erwerbs von EU-Zielunternehmen begrüßt. Zwar bestehen nach wie vor erhebliche Defizite, wenn es um die ausdrückliche Anerkennung von Kontrollmaßnahmen der Mitgliedstaaten geht, die beispielsweise aufgrund von Gefährdungspotentialen für soziale und regionale Kohäsion sowie von industriepolitischen Zielsetzungen erfolgen²⁹. Die Kommission erkennt jedoch mittlerweile weitaus stärker als in der Vergangenheit an, dass etwa Beschränkungsverbote für den freien Kapitalverkehr zur Gefährdung öffentlicher Interessen führen können und verbesserte, effektive Schutzinstrumente notwendig sind. In diesem Zusammenhang sind auch die im Frühjahr veröffentlichten **Leitlinien der Kommission positiv hervorzuheben, in denen sie die**

²⁸ BAK (2020): Stellungnahme zu Weißbuch über Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten. In *Fertigstellung*.

²⁹ BAK-Stellungnahme vom 5.10.2017 zum Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU COM(2017) 487 final, https://www.arbeiterkammer.at/info-pool/wien/Stellungnahme_Auslaendische_Direktinvestitionen_2017.pdf.

Mitgliedstaaten angesichts der Covid-19 Krise zu einer ambitionierten Nutzung der FDI-Screening Verordnung der EU und Investitionskontrollen gegen Aufkäufe von strategisch wichtigen Unternehmen aufgerufen hat.

Deswegen sollte sich die **Kommission auch unmittelbar darauf fokussieren, den mit der FDI-Screening-VO geschaffenen europaweiten Kooperationsmechanismus (Umsetzung bis Oktober 2020) umfassend zu etablieren sowie die Mitgliedstaaten beim Ausbau ambitionierter Investitionskontrollen für ausländische Direktinvestitionen zu unterstützen.**

Hier gilt über die Covid19-Krise hinaus: Den Mitgliedstaaten ist bei der Weiterentwicklung und beim Ausbau ihrer Investitionskontrollen seitens der Kommission keinesfalls restriktiv zu begegnen. Dies wäre etwa durch eine **überschießende Auslegung europa- oder völkerrechtlicher Beschränkungen der Fall, die eine Prüfbarkeit bzw Untersagung strittiger ausländischer Investitionen alleinig auf das Kriterium eines Risikos für die Sicherheit und öffentliche Ordnung oder die Involvierung staatlicher finanzieller Zuwendungen unnötig einengen.** Künftig müssen die Mitgliedstaaten bei Investitionskontrollen sämtliche Genehmigungsanträge und eingeleiteten Prüfverfahren bei der Kommission einmelden. Insofern ist vor allem in der **konkreten Prüfpraxis** darauf zu achten, dass eine ambitionierte Anwendung von Investitionskontrollen etwa nicht durch fehlgeleitete Beschränkungsverbote der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit torpediert wird. Sowohl für die FDI-Screening-VO als auch die diesbezüglichen Diskussionen im vorliegenden Weißbuch der Kommission ist zudem essentiell: **Gefährdungspotentiale für zB soziale und regionale Kohäsion, regionale Entwicklung, Beschäftigungs- und Versorgungssicherheit, makroökonomische Stabilität, Gesundheit, Umweltschutz, technologische Unabhängigkeit sowie industriepolitische Zielsetzungen müssen ausdrücklich als Prüffaktoren von problematischen Erwerbsvorgängen anerkannt werden** (unbenommen davon, ob diese zB von einem private equity- oder Staatsfonds oder anderen Investoren ausgehen). Hier bestehen nach wie vor die **größten Defizite**, wenn es um die künftige Weiterentwicklung einer effektiven europaweiten Investitionskontrolle im öffentlichen Interesse sowie die Unterscheidung zwischen nachhaltigen und ablehnenswerten ausländischen Direktinvestitionen geht.

Darüber hinaus trägt die Kommission nach wie vor einer zentralen Ursache für den anhaltenden globalen Trend zum Ausbau von Investitionskontrollen zum Schutz strategisch wichtiger Industrien, kritischer Infrastruktur und Technologien zu wenig Rechnung: So weist auch die UNCTAD darauf hin³⁰, dass die verstärkten Maßnahmen zum „Screening“ problematischer ausländischer Direktinvestitionen auch darauf zurückzuführen sind, dass Regierungen versuchen ein Gegengewicht zum **Kontrollverlust aufgrund vormals vorgenommener Privatisierungen** von staatlichem Eigentum und infrastrukturelevanten Unternehmen herzustellen. Die Kommission muss auch in der weiterführenden Diskussion zur Beschränkbarkeit des Erwerbs von EU-Zielunternehmens viel stärker berücksichtigen, dass erhöhte Handlungsspielräume im öffentlichen Interesse und eine **aktivere Wirtschafts-**

³⁰ UNCTAD (2019): World Investment Report, S 96, https://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2019_CH3.pdf.

sowie Industriepolitik der öffentlichen Hand auch langfristig gesehen ein zentrales wirtschaftspolitisches Entwicklungs- und Schutzinstrument darstellen. Das gilt insbesondere auch mit Blick auf potentiell problematische Aufkäufe strategisch wichtiger Infrastruktur und Technologien durch Investoren aus EU-Drittstaaten.

Darüber hinaus muss sich die EU in internationalen Handels- und Investitionsabkommen mit EU-Drittstaaten für eine umfassende rechtliche Absicherung von Investitionskontrollen im öffentlichen Interesse einsetzen (inkl Verankerung ausdrücklicher Ausnahmeklauseln)³¹. So sind auch in diesem Zusammenhang langfristig Vorkehrungen zu treffen, damit überschießende Liberalisierungs- oder Investitionsschutzverpflichtungen nicht zulasten von FDI-Screening-Maßnahmen und der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand bei der Untersagbarkeit strittiger Erwerbsvorgänge gehen können.

Frage 13: Mit welchen anderen wichtigen Themen, die nicht von den obigen Fragen abgedeckt werden, sollte sich die Überprüfung der Handelspolitik befassen?

Die BAK setzt sich konsequent für eine gerechte Weltwirtschaft ein. Folglich wird es nicht ausreichen kleinere Korrekturen zB im Rahmen der Nachhaltigkeitskapitel durchzuführen, wenn andere Teile des Abkommens die Vorrangstellung wirtschaftlicher Interessen gegenüber dem Allgemeinwohl zementieren. Zudem wird es aus Sicht der BAK nicht ausreichen nur auf die unmittelbar in der Covid-19-Pandemie offensichtlich gewordenen Defizite der EU-Handels- und Investitionspolitik zu reagieren. Wie zu Beginn dargelegt, ist es auch die jahrzehntelange Fokussierung auf Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung sowie die einseitige Ausrichtung an den Interessen exportstarker transnationaler Konzerne und Branchen, die die aktuellen Verwerfungen im internationalen Handel begünstigt haben. Die Klimakrise verstärkt die Dinglichkeit eines Kurswechsels in der EU-Handels- und Investitionspolitik. Beteuerungen seitens der Kommission über die Führungsrolle in den Bereichen Klimaschutz und Nachhaltigkeit sowie die Achtung von Arbeitsstandards und Menschenrechten bleiben wirkungslos, wenn sie durch ihre eigene Politik – und insbesondere die Handels- und Investitionspolitik – unterwandert werden.

Die Ausführungen unter den vorherigen Fragen legen die Bedingungen der BAK dar unter denen die **Neuausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik im Sinne einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik, die Menschen, Umwelt und Klima ins Zentrum stellt**, gelingen kann.

Im Kontext des Dienstleistungshandels sind zudem folgende Punkte zu berücksichtigen:

- **Keine weiteren Liberalisierungen auf Kosten des öffentlichen Handlungsspielraums**

Der Handlungsbedarf für einen rechtssicheren und lückenlosen Schutz vor offensiven kommerziellen Interessen steigt. Doch statt sich für eine vollständige Herausnahme

³¹ Madner, V, Mayr, S (2019): Rechtliche Probleme von außenwirtschaftlichen Schutzmechanismen zur Investitionskontrolle. Eine Analyse des österreichischen Außenwirtschaftsgesetzes im Kontext aktueller Reformvorhaben, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC15381026>.

öffentlicher Dienstleistungen aus globalen Freihandels- und Investitionsverträgen einzusetzen, versucht die Kommission weiterhin, ihr offensiven Liberalisierungsziele voranzutreiben. Das macht auch die zuletzt anzutreffende starke Ausdehnung der handelspolitischen Agenda auf Verhandlungsbereiche deutlich, die bislang etwa im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommen GATS nicht durchsetzbar waren (wie zB für öffentliche Unternehmen, sogenannte „Notwendigkeitstests“ und „erweiterte Disziplinen“ für innerstaatliche Regulierungen von Dienstleistungen, Subventionsvergaben für Dienstleistungen oder etwa die Aufnahme von Dienstleistungskonzessionen und Öffentlich-Private-Partnerschaften in Handelsverträge). Dazu zählt auch der Schwenk der Kommission auf die Verwendung eines Negativlistenansatzes wodurch alle nicht ausdrücklich ausgenommenen Bereiche automatisch unter die Liberalisierungsverpflichtungen fallen. Damit fällt es leichter jegliche Ausnahmebestimmung von Liberalisierungsverpflichtungen unter Druck zu setzen. Im Zusammenspiel mit neuen, offensiven Liberalisierungsklauseln³², wird so ein Automatismus in Richtung immer mehr Liberalisierung in den Abkommen verankert. Diese sogenannte GATS-plus-Agenda verfolgt die Kommission etwa im Rahmen des plurilateralen Dienstleistungsabkommen TiSA³³, aber auch bei bilateralen Abkommen, wie dem Handels- und Investitionsabkommen der EU mit Kanada (CETA)³⁴.

Statt weitere Liberalisierungen zu verfolgen muss sich die EU aus Sicht der BAK in allen Verhandlungen zum multilateralen Standardansatz für die Verhandlungen im Dienstleistungsbereich bekennen (Positivlistenansatz) und keine der neuen Klauseln, die einen Liberalisierungsautomatismus bewirken, verankern. Dies gilt umso mehr, da internationale Handelsabkommen über Dienstleistungen eine Reihe von gesellschaftlich und wirtschaftlich sensiblen Regulierungsbereichen betreffen können: von öffentlicher Infrastruktur und Daseinsvorsorge über die Bedingungen für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Arbeitskräfte bis hin zu Finanzdienstleistungen und Datenschutz (siehe hierzu auch Fragen 10 und 13). Andernfalls kann die Regulierungsautonomie künftiger Parlamente und Regierungen durch das langfristige Fortschreiben von Liberalisierungsverpflichtungen empfindlich eingeschränkt werden. Daher braucht es umfassendere Schutzklauseln zur Gewährleistung demokratischer Handlungsspielräume sowie im Sinne der regulatorischen Flexibilität ein vereinfachtes Verfahren zur Abänderung einmal eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen. Die BAK hat in diesem Zusammenhang wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Reform des GATS und von Folgeabkommen im Sinne besserer Schutzbestimmungen für regulatorische Spielräume im

³² Einerseits wird einer Rücknahme bereits bestehender Liberalisierungen ein Riegel vorgeschoben („Stillstandsklausel“), andererseits sollen später, nach Abschluss des Abkommens durchgeführte Liberalisierungen und neu entstehende Dienstleistungen automatisch erfasst werden, ohne dass neuerliche Verhandlungen notwendig sind („Sperrklausel“). Für die Verwendung dieser offensiven Liberalisierungstechnik haben insbesondere auch Unternehmensverbände wie zB das European Service Forum (ESF) in der Vergangenheit gegenüber der Kommission lobbyiert (siehe dazu zB CEO (2013): At your service: the European Services Forum's privileged access to the EU Commission, <https://corporateeurope.org/en/trade/2013/02/your-service-european-services-forum-privileged-access-eu-commission>).

³³ Raza, W, Tröster, B und von Armin, R (2018): Assess_Tisa: Assessing the claimed benefits of the Trade in Services Agreement (TiSA), Studie im Auftrag der AK Wien, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-1809494>.

³⁴ Madner, V, Mayr, S und Damjanovic, D (2015): Die Auswirkungen des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in Österreich, https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Ceta_studie_2015.pdf.

öffentlichen Interesse sowie sozialstaatliche Standards auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ausgeblieben ist.

Zudem ist von Verpflichtungen zu einer **weiteren Liberalisierung im Bereich der temporären grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen durch Arbeitskräfte** (sogenannte mode IV) insbesondere auch angesichts der bestehenden Regulierungsdefizite bei der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping Abstand zu nehmen: Stattdessen ist der Fokus auf Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Verwaltung und Justiz zu legen, um als Vorbedingung die Einhaltung von geltenden Mindestlöhnen, Arbeitsbedingungen und anderen Arbeitsstandards auf der Basis von arbeits- und sozialrechtlichen sowie kollektivvertraglichen Bestimmungen zu gewährleisten. Eine fehlende Vollstreckung durch die Vertragsparteien muss beispielsweise gegebenenfalls auch zu einem Aussetzen von Liberalisierungsverpflichtungen berechtigen.

- **Lückenlose Ausnahme von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aus Handels- und Investitionsabkommen**

Darüber hinaus ist es gerade auch angesichts der Erfahrungen der Covid19-Krise notwendig, dass die Kommission sich endlich für eine **vollständige und lückenlose Ausnahme von Leistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus Freihandels- und Investitionsabkommen** einsetzt. Die entsprechenden Vorschläge bis hin zu juristisch ausgearbeiteten Musterklauseln für eine vollständige und rechtssichere Herausnahme dieser besonders schützenswerten Bereiche wurden von der BAK wiederholt vorgelegt³⁵. Mit der vorliegenden Musterklausel kann die Etablierung **bessere Schutzstandards für öffentliche Dienstleistungen auf globaler Ebene** erreicht werden. Denn mit der Umsetzung der Musterklausel würde die handelspolitische Liberalisierungsdynamik für die Daseinsvorsorge nicht nur innerhalb der EU, sondern auch für alle anderen Verhandlungsparteien langfristig eingedämmt. Zudem kann die EU **nur dann glaubhaft vertreten, dass eine starke öffentliche Daseinsvorsorge ein zentraler Bestandteil des europäischen Wohlfahrtsmodells und einer solidarischen Globalisierung** ist, wenn sie nicht gleichzeitig die forcierte Liberalisierung dieser Dienstleistungen von anderen Staaten verlangt. Ihre offensive Ausrichtung gegenüber EU-Drittstaaten birgt zudem das Risiko eines „Bumerang-Effekts“: Offensive Forderungen in Bereichen der Daseinsvorsorge und kritischer Infrastruktur fördern „reziproke“ Forderungen an die EU, die wiederum den kommerziellen Druck auf Daseinsvorsorge und kritische Infrastruktur noch weiter erhöhen können.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

³⁵ Siehe dazu ua im Detail die Dokumentation des Kooperationsseminars [„Next generation trade and investment agreements: Upcoming challenges for public services“](https://www.epsu.org/event/joint-ak-europa-gb-europab-ro-epsu-etuc-workshop-trade) unter <https://www.epsu.org/event/joint-ak-europa-gb-europab-ro-epsu-etuc-workshop-trade> inkl. der konkreten Umsetzung einer Musterklausel zur Herausnahme öffentlicher Dienstleistungen entlang von Krajewski, Markus (2016): „Model Clauses for the Exclusion of Public Services from Trade and Investment Agreements“, https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Model_clauses_for_the_exclusion_of_public_services_neu.pdf.

