



Bundesministerium für Digitalisierung und
Wirtschaftsstandort
Abteilung III/1 – Handelspolitik
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	501 65	Datum
	EU-GSt/De/Fu	Éva Dessewffy Oliver Prausmüller	DW	12711	DW	142711	18.02.2019

EU-US-Wirtschaftsbeziehungen: Vorschläge der EU-Kommission für Verhandlungsmandate für ein Abkommen über den Zollabbau und ein Konformitätsbewertungsabkommen

Die EU-Kommission (EK) hat dem Rat am 18.01.2019 Vorschläge für Ratsbeschlüsse (5459/19 und 5461/19) und für Verhandlungsmandate für zwei Handelsabkommen mit den USA vorgelegt und veröffentlicht. Ein Vorschlag betrifft das Verhandlungsmandat für ein Abkommen zur Beseitigung von Zöllen auf Industrieerzeugnisse (5459/19 und ADD1), der andere bezieht sich auf ein Abkommen über Konformitätsbewertung (5461/19 und ADD1). Zusätzlich hat die EK einen Bericht (WK 1390/19) über die Arbeiten und Resultate der im Juli 2018 von EU-Kommissionspräsidenten Juncker und US-Präsident Trump eingerichteten Arbeitsgruppe („Executive Working Group“/EWG) veröffentlicht.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung der oben angeführten Dokumente und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Zusammenfassung unserer Positionen:

Das seit 2013 bestehende **TTIP-Mandat** ist jedenfalls durch die EU-Mitgliedstaaten zu annullieren, um einen Schlussstrich unter die gescheiterten Verhandlungen zu ziehen. Die BAK sieht in der Reduktion der ursprünglich umfassenden TTIP-Agenda auf ein **Zollabbauabkommen** einen Schritt in die richtige Richtung. Das **Konformitätsbewertungsabkommen** wird jedoch wegen der ausständigen Wirkungsanalysen und mangels abschließender Eingrenzung des Abkommensumfanges abgelehnt. So lange die von der EU und den USA angestrebten Verhandlungsumfänge so unterschiedlich und die Rahmenbedingungen (US-Zollerhöhungen bei Stahl und Aluminium, Anhebung der KFZ-Zölle) nicht gegeben sind, ist eine **Mandatserteilung** an die EU-Kommission nicht sinnvoll. Sollten dennoch Verhandlungen über ein Konformitätsbewertungsabkommen und eine Regulierungskooperation aufgenommen werden, sind sensible Schutzinteressen (ArbeitnehmerInnen-, Umwelt-, Klima-, Gesundheit-, KonsumentInnen- und Datenschutz sowie der Chemikalien-, Pharmaprodukte- oder Lebensmittelbereich, der Einsatz gentechnisch veränderter Organismen oder Antibiotika

und veterinäre Angelegenheiten) zu wahren und aus dem Anwendungsbereich explizit auszunehmen. Das Vorsorgeprinzip nach EU-Recht ist ausdrücklich zu verankern und anzuwenden. Umfassende **Wirkungs- und Nachhaltigkeitsstudien** sind jedenfalls vor Erteilung eines Verhandlungsmandats zu veröffentlichen. Weitere Voraussetzungen für die Erteilung eines Verhandlungsmandats müssen aus Sicht der BAK die Ratifikation, Umsetzung und Anwendung der ILO-Mindestarbeitsstandards, ebenso wie die Ratifikation und Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens sein. Im Zuge der Prüfung von Handelserleichterungen im Dienstleistungsbereich ist vor Verhandlungen jedenfalls sicherzustellen, dass Leistungen der **Daseinsvorsorge** umfassend aus dem Anwendungsbereich ausgenommen sind und keine offensiven Liberalisierungsklauseln zum Einsatz kommen (wie sogenannte „Sperrklinken“- und „Stillstandsklauseln“). Im **Chemikalienbereich** ist die Transparenz des Informationsaustauschs besonders wichtig. Das bestehende Schutzniveau der REACH-Verordnung und der CLP-Verordnung muss als Mindestmaßstab angesehen werden, der stets einzuhalten ist. Vor und während der Verhandlungen ist eine **transparente** Kommunikation der EU- und US-Verhandlungspositionen sicherzustellen. Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen sind gleichberechtigt mit anderen Interessenvertretungen vollumfänglich über die Verhandlungsentwicklungen zu informieren und einzubinden.

Kontext und Hintergrund:

Die beiden Vorschläge für Verhandlungsmandate für die Eröffnung von Verhandlungen für ein Zoll- und ein Konformitätsbewertungsabkommen sind Teil der Vorhaben, die auf die gemeinsame Erklärung vom 25. Juli 2018 zwischen Kommissionspräsident Juncker und US-Präsident Trump zurückgehen. Kernelemente dieser Erklärung sind neben der gegenseitigen Liberalisierung des Industriegüterbereichs (ohne KFZ) die Prüfung von Maßnahmen zur Handelserleichterung in den Sektoren Dienstleistungen, Chemikalien, Pharmazeutika, medizinische Geräte und Sojabohnen; die enge Kooperation bei Standards; die strategische Kooperation in Energiefragen (mit dem Ziel die EU-Importe von Liquefied Natural Gas zu steigern) und die Kooperation zwischen der EU und den USA zu ausgewählten Fragen der WTO-Reform (Diebstahl geistiger Eigentumsrechte, erzwungener Technologietransfer, Industriesubventionen sowie die durch Staatsunternehmen verursachten Marktverzerrungen).

Der Grund für die Vereinbarung zwischen den Präsidenten Juncker und Trump war die zugespitzte Situation Anfang 2018, als die Regierung Trump Zölle auf bestimmte Produkte aus **Stahl und Aluminium** verhängte. Die EU hat daraufhin mit **Ausgleichszöllen** (ausgewählte Stahl- und Aluminiumprodukte und ua Whiskey, Jeans, Motorräder) und Schutzzöllen für **Stahlimporten aus Drittstaaten** reagiert, um eine Umlenkung auf den europäischen Markt zu begrenzen. Daraufhin drohte Präsident Trump mit **Zöllen auf Autos und KFZ-Erzeugnisse**.

Unsere Stellungnahme im Detail:

Die BAK begrüßt die **Veröffentlichung** der Kommissionsdokumente und des Berichts über die Arbeiten der Executive Working Group und die Forderung Österreichs nach einer raschen Veröffentlichung der vom Rat zu beschließenden Verhandlungsmandate. Sie erwartet, dass

der Rat im Fall der Verhandlungsaufnahme mit den USA aus den Erfahrungen der TTIP-Verhandlungen entsprechende Schlüsse zieht und der Veröffentlichung zustimmt.

TTIP-Mandat aus 2013 annullieren

Das TTIP-Verhandlungsmandat für ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen der EU mit den USA aus dem Jahr 2013 ist bis heute aufrecht. Dies obwohl die Kommission und sämtliche EU-Mitgliedstaaten beteuern, dass die TTIP-Verhandlungen „tot“ seien. Gleichzeitig verhehlt die Kommission nicht, dass die beiden Abkommen über Zollbeseitigung und Konformitätsbewertung die ersten Schritte im Rahmen einer größeren Agenda sind. Auch die Vereinbarung zwischen den Präsidenten Trump und Juncker vom Juli 2018 zielt darauf ab. So sollen Verhandlungen über Handelserleichterungen ua in den sensiblen Bereichen **Dienstleistungen und Chemikalien** geführt werden. So lange das TTIP-Mandat nicht widerrufen wird, können Verhandlungen über weitere Bereiche zu einem späteren Zeitpunkt aufgenommen und schließlich in ein umfassendes TTIP-Abkommen münden. Die BAK spricht sich konsequent für die Eingrenzung der überbordenden Handelsabkommen auf klassische Zollabkommen aus. Denn **Regulierungen** in Bereichen wie zB **Umwelt-, Konsumentinnen- und ArbeitnehmerInnenschutz, öffentliche Auftragsvergabe, kritische Infrastruktur und Daseinsvorsorge oder Lebensmittel- und Datensicherheit** dürfen nicht dem Risiko ausgesetzt werden als Handelshemmnisse unter Druck zu geraten. Sollen die Abkommen tatsächlich nicht über eine Zolleliminierung und Konformitätsbewertung im engen Sinn hinausreichen, müssen die EU-Mitgliedstaaten im Rat beschließen, das nach wie vor aufrechte TTIP-Verhandlungsmandat auch formal aufzuheben. Es ist unbedingt zu gewährleisten, dass ein **klarer Schlussstrich unter die gescheiterten TTIP-Verhandlungen** und ihre expansive Agenda gezogen wird. Die BAK unterstützt daher auch die Sicht des Juristischen Dienst des Rates, der den Widerruf des TTIP-Mandates mittels Entscheidung der Mitgliedstaaten im Rat und einer entsprechenden Feststellung in den beiden Mandats-texten (Zoll- und Konformitätsbewertungsabkommen) in Betracht zieht. Die BAK ersucht das BMDW sich für die Aufhebung des TTIP-Mandats einzusetzen.

Angestrebte Abkommensinhalte der EU und der USA sind unterschiedlich und unklar

Die EU und die USA haben unterschiedliche Verhandlungsziele in Hinblick auf den Umfang der Abkommen und der zu verhandelnden Sektoren. Während sich die Kommissionsvorschläge für Verhandlungen zunächst auf die beiden Abkommen zur Zollreduktion und der Konformitätsbewertung konzentrieren, gehen die USA von einem viel größeren Abkommensumfang aus. Das Mandat an die US-Regierung wurde noch nicht erteilt. Bekannt ist ua, dass sie über Industriegüter hinaus einen umfassenden Zugang zum europäischen Markt auch für ihre landwirtschaftlichen Produkte fordert. In der Vereinbarung vom Juli 2018 sind Autos und Autoteile ausgenommen, in den Mandatsvorschlägen der Kommission hingegen nicht. Auch das Beharren auf dem Wissenschaftsprinzip (das im Gegensatz zum europäischen Vorsorgeprinzip steht) bleibt US-Ziel.

Zeitdruck ist schlechte Voraussetzung für Handelsverhandlungen

Das Erfordernis für rasche Verhandlungen der beiden Abkommen begründet die Kommission mit Zeitdruck. Das Treffen zwischen den Präsidenten Trump und Juncker im Juli vergangenen Jahres hat bisher keine Rücknahme der US-Zollerhöhungen bei Stahl und Aluminium

bewirkt. Ebenso bleiben die US-Drohungen Zölle auf Autos und Autoteile von derzeit 2,5 % auf 25 % anzuheben im Raum. Wie sich die EU dem Verhandlungsdruck entziehen und mit den USA auf Augenhöhe verhandeln möchte, bleibt unter diesen Rahmenbedingungen unklar. Eine Eile ist aus Sicht der BAK auch deshalb nicht geboten, weil das Europäische Parlament großes Interesse an einer Diskussion hat. Der handelspolitische Ausschuss des Europäischen Parlaments (INTA) hat eine kritische Resolution zu den Aktivitäten im Rahmen der EU-USA-Handelsbeziehungen formuliert, ein Mandatsbeschluss ist sehr umstritten. Nach Beendigung der Diskussionen soll die Resolution im März 2019 im Plenum verabschiedet werden.

Umfassende Wirkungsstudie (Sustainability Impact Assessment) erforderlich

Die BAK findet es sehr bedenklich, dass die EU-Kommission keine der sonst üblichen Wirkungsstudien (Sustainability Impact Assessments) vornimmt. Auch hier argumentiert sie mit Zeitdruck und damit, dass durch die neuen Abkommen außer der „Vereinfachung“ von Konformitätsbewertungen für bestimmte Sektoren ohnehin mit keinen signifikanten wirtschaftlichen, sozialen und Umwelteffekten gerechnet werde. Die BAK fordert eine genaue Analyse der potenziellen Folgen beider avisierten Abkommen vor allem auf die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, für den Klima- und Umweltschutz. Besonders zu beleuchten sind die potenziellen Auswirkungen auf die Beschäftigung in jenen Bereichen, in denen mit höherem Importdruck zu rechnen ist (siehe ua BAK-Stellungnahme zum Entwurf des Erstberichts der Handels-Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) vom 20.05.2014). Eine begrenzte Wirkungsstudie, wie sie auf Nachfrage von der Kommission angeboten wurde, ist keine Basis für eine verantwortungsvolle Entscheidung. Eine umfassende Wirkungsanalyse und Nachhaltigkeitsprüfung ist aus Sicht der BAK vor der Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen notwendig und umgehend zu publizieren.

ILO-Mindestarbeitsnormen müssen Voraussetzung für Verhandlungen sein

Kommission und Mitgliedstaaten bewerben die Nachhaltigkeitswende in der EU-Handelspolitik und loben, dass alle neuen EU-Handelsabkommen soziale und Umweltnormen fördern würden (Reflexionspapier der Kommission „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“ vom Jänner 2019). Gleichzeitig schöpft sie ihr Potenzial als „weltweit größter Binnenmarkt, größte Handelsnation und Investor“ für die Durchsetzung und Aufwertung von Arbeits- und Umweltstandards noch lange nicht aus. Die Verhandlungsmandate mit den USA enthalten keine Hinweise auf Bestimmungen über Arbeits- und Umweltstandards. Die USA haben nach wie vor keinerlei Fortschritte bei der Ratifizierung der ausstehenden ILO-Mindestarbeitsnormen gemacht. Es wurden bisher **lediglich zwei der insgesamt acht ILO-Mindestarbeitsnormen ratifiziert**: die Abschaffung der Zwangsarbeit (Nr 105, 1957) und das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr 182, 1999). Die ausstehende Ratifikation und Umsetzung der beiden Gewerkschaftsrechte – die Freiheit Gewerkschaften zu gründen (Nr 87, 1948) und die Kollektivvertragsfreiheit (Nr 98, 1949) – ist vor dem Hintergrund der in rund der Hälfte der US-Bundesstaaten umgesetzten gewerkschaftsfeindlichen **„Right-to-work“-Gesetze** besonders wichtig. Darüber hinaus haben die USA das Übereinkommen zur Zwangsarbeit (Nr 29, 1930), das Übereinkommen über die gleiche Entlohnung (Nr 100, 1951), das Übereinkommen über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (Nr 111, 1958) und das Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung

(Nr 138, 1973) nicht ratifiziert. Für die BAK ist die Ratifikation und Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme von Handelsverhandlungen. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass das Ambitionsniveau eines Nachhaltigkeitskapitels dem Entwicklungsstand eines hochentwickelten Industrielandes, wie es die USA ist, entspricht. Aus diesem Grund sollte die EU-Kommission auch die Ratifikation, die Umsetzung und Anwendung der **ILO Konvention 155 über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz** und die sog „**ILO Priority-Conventions**“ (Konvention 122 über Beschäftigungspolitik, Konventionen 81 und 129 über Arbeitsinspektionen und Konvention 144 über die Konsultation der Sozialpartner) einfordern. Als längerfristige Perspektive ist schließlich die Umsetzung der sogenannten **Decent Work Agenda** anzustreben, die durch die Erklärung der ILO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung festgeschrieben wurde. Das Konzept der Menschenwürdigen Arbeit (Decent Work Agenda) umfasst neben den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit (ILO-Mindestarbeitsnormen), ILO-Konventionen betreffend produktiver, frei gewählter Beschäftigung, die soziale Sicherheit und den sozialen Dialog. Verbindliche Bestimmungen zu den ILO-Mindestarbeitsnormen sind in beiden Abkommen aufzunehmen, um die negativsten Auswirkungen auf Beschäftigungsbedingungen einzuschränken. Verstöße gegen diese Mindeststandards müssen im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens sanktionierbar sein (siehe ausführliche Stellungnahme der BAK vom 12.10.2015 zum TTIP-Nachhaltigkeitskapitel). Sollten Verhandlungen mit den USA aufgenommen werden, ist der gegenüber Mexiko gewählte Ansatz des sogenannten LVC (Labour Value Content) im Rahmen der NAFTA-Nachfolgeabkommen (USMCA), dem ein Mindesteinkommen als Voraussetzung für Autoimporte in die USA zugrunde liegt, in Betracht zu ziehen.

Alle Handelspartner der EU müssen das Pariser Klimaschutzabkommen ratifizieren und umsetzen

Darüber hinaus vermissen wir den Bezug auf das Pariser Klimaschutzabkommen in den angestrebten Abkommen. Die BAK unterstützt die Resolution des Europäischen Parlaments über Klimadiplomatie vom Juli 2018, mit der es seine Haltung mit großer Mehrheit klargestellt hat. Demnach sollen bilaterale Handelsverhandlungen nur noch mit Ländern geführt werden, die das Klimaschutzabkommen ratifiziert haben und es in nationales Recht umsetzen. Es empfiehlt die Ausarbeitung einer verbindlichen grundlegenden Klausel zum Klimawandel mit gegenseitiger Verpflichtung zur Ratifikation und Umsetzung im Rahmen der EU-Handelsabkommen. Da die US-Administration das Klimaschutzabkommen gekündigt hat und demnächst ausscheiden wird, werden diese Voraussetzungen wohl nicht erfüllt werden.

Besorgniserregend sind die Zugeständnisse der EU an die USA bei Soja. Neben den enorm angestiegenen Sojaimporten aus den USA (Juli – Dezember 2018 +114 %; US-Marktanteil von 75 %) hat die EU-Kommission Ende Jänner 2019 die US-Nachhaltigkeitsstandards für Soja anerkannt, was die Biokraftstoffherstellung mit US-Soja steigern wird. Die Angebote aus der EU sind kein klimaschonendes Zeichen: Kraftstoff aus Sojabohnen bringt gegenüber fossilem Diesel nur geringe Verbesserungen für das Klima. Die Verarbeitung von Lebensmittelrohstoffen zu Kraftstoffen wird weithin als sehr kritisch gesehen.

Auch die EU-Importe von Erdgas in Form von LNG (Liquified Natural Gas) sollen gesteigert werden. Dieses wird in den USA teils durch umweltschädigendes und wenig energieeffizientes Fracking gewonnen. Selbst wenn die Diversifizierung der Energiequellen

grundsätzlich positiv zu werten ist, wird so die Abhängigkeit von einer anderen fossilen Energiequelle verstärkt. All diese Maßnahmen können keine Antwort auf die Klimakrise sein und widersprechen dem Geist des Pariser Klimaabkommens.

Verhandlungsmandat für Zollabbauabkommen erst nach Beseitigung der Stahl- und Aluminiumzölle

Die von der Kommission vorgeschlagene Strategie ein Zollabkommen mit den USA zu verhandeln, um Zölle zu eliminieren und so die von den USA angedrohten Tarifierhöhungen für Autos und Autoteile zu verhindern bzw die 2018 eingeführten Zölle auf Aluminium und Stahl wieder zu beseitigen, scheint derzeit nicht realisierbar. Der Bericht der EU-Kommission über die Arbeiten und Resultate der im Juli von den Präsidenten Juncker und Trump eingerichteten Arbeitsgruppe (Executive Working Group) vom 18.01.2019 hält dazu fest, dass die USA diesbezüglich keinerlei Bewegung erkennen lassen. Bevor diese US-Zölle nicht beseitigt wurden, ist eine Mandatserteilung aus Sicht der BAK nicht sinnvoll.

Konformitätsbewertung: Umfang des Verhandlungsbereichs klar eingrenzen

Ziel des angestrebten Abkommens über Konformitätsbewertung soll die gegenseitige Akzeptanz der Konformitätsbewertung durch die USA bzw die EU sein, ohne dass EU-Standards dadurch gesenkt werden. Als Teil einer größeren Agenda soll laut den Vorschlägen für einen Ratsbeschluss darüber hinaus die Kooperation in Regulierungsangelegenheiten und der Anwendung von Standards angestrebt werden. Abgesehen vom unklaren Mandatsvorschlag hinsichtlich des Anwendungsbereichs, sieht die BAK ein grundsätzliches Problem in der vorherrschenden Betrachtungsweise von Regulierungen als Handelshemmnisse. Gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung von Regelungen und Standards können vorgeschoben werden, um wichtige und sinnvolle Regulierungen (zB im ArbeitnehmerInnen-, Umwelt-, Daten-, Gesundheits- und KonsumentInnenschutz sowie im Finanzwesen) auszuhebeln. Auch lassen die Vorschläge den Umfang an Sektoren völlig offen, lediglich beispielhaft und nicht abschließend wurden Maschinen, Elektrogeräte und Elektronik aufgezählt. Alle für Verhandlungen zur Disposition stehenden Bereiche sind aus unserer Sicht erschöpfend in Verhandlungsrichtlinien anzuführen (dh abschließend und ausdrücklich zu nennen). Die BAK äußerte bereits mehrfach ihre Bedenken zu den Kommissionsvorschlägen für eine Regulierungskooperation und hat ihre Argumente zuletzt in ihrer Stellungnahme vom 25.10.2017 zu den Mandatsvorschlägen für Handelsabkommen mit Australien und Neuseeland dargelegt. In diesem Sinne lehnen wir die vorliegende Mandatserteilung für ein Konformitätsbewertungsabkommen ab.

Vorbehaltlich der Prüfung der weiteren Entwicklungen ersucht die BAK um Aufnahme ihrer Stellungnahme in die österreichische Position.

Renate Anderl
Präsidentin
FdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
FdRdA