

EU und Globalisierung

Fritz Breuss

Univ.-Prof. Dr. Fritz Breuss, Europainstitut, Wirtschaftsuniversität Wien, sowie WIFO Wien

Die Europäische Union hat in den letzten 50 Jahren ihre wirtschaftliche Integration schrittweise vertieft: nach Schaffung der Zollunion in den sechziger Jahren gab es eine länger Pause. Der nächste große Schritt folgte Anfang der neunziger Jahre mit der Vollendung des Binnenmarktes, dem Ende der neunziger Jahre die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und als Millenniumsgeschenk die Einführung des Euro folgte. Parallel dazu hat sich die EU - vormals EWG - in fünf Schritten erweitert: von EWG-6 bis zu EU-27. Die wirtschaftliche Integration der EU hat mit der WWU ihr höchst mögliches Ziel erreicht. Allerdings nehmen daran erst etwas mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten der erweiterten Union teil. Die Ausdehnung der Union um möglicherweise bis zu 40 Mitgliedstaaten ist nicht denkunmöglich. Mit dem erweiterten Binnenmarkt hat die EU automatisch eine Strategie entwickelt, den Gefahren der weltweiten Globalisierung zu begegnen. Dies geschieht einerseits durch eine systematische Umlenkung des Handels von Drittstaaten auf den erweiterten Binnenmarkt. Zum anderen federt die EU mit den Mitteln eines eigens geschaffenen Globalisierungsfonds die sozialen Folgen der Globalisierung ab.

1. Einleitung

Die Europäische Union steht in letzter Zeit - wieder einmal - vor großen Herausforderungen. Einerseits findet der Kurs, den die Staats- und Regierungschefs der EU für die Zukunft vorgegeben haben immer weniger Zustimmung in der Bevölkerung vieler Mitgliedstaaten. Ausdruck dafür sind die gescheiterten Ratifizierungsversuche des Verfassungsvertrags durch das „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden und jüngst auch wieder des Lissabonner Reformvertrags durch das irische „Nein“. Andererseits steht die Union im weltweiten Wettbewerb immer neuen Herausforderern gegenüber. Neben den alten Konkurrenten USA und Japan sind im letzten Jahrzehnt neue Wirtschaftsmächte - die BRICs - Brasilien, Russland, Indien und va China - als potente Spieler der Globalisierung aufgetreten. Im Folgenden wird die These vertreten, dass die sich stetig erweiternde Union durch Ausdehnung des Binnenmarkts - gepaart mit der zunehmenden Vergrößerung der Eurozone - eine immer stärkere Abschirmwirkung vor den Gefahren der Globalisierung entfaltet, die einzelnen Mitgliedstaaten, stünden sie außerhalb der EU - vielleicht mit Ausnahme Deutschlands - nicht zur Verfügung stehen würde. Der ökonomische „Wert“ der Union liegt also neben der Vergrößerung des Wohlstands durch die zunehmen-

de Integration via Binnenmarkt und Währungsunion, auch im Extra-Wohlfahrtsge-
winn, der dadurch zustande kommt, dass der Handel zunehmend von Drittstaaten
zum Binnenmarkt verlagert wird. Die möglichen Wohlfahrtsverluste durch diese
Handelsumlenkung werden mehr als kompensiert durch die Abfederung der (sozi-
alen) Verluste (Arbeitsplatzverlagerung, sinkende Lohnquote) durch die Globalisie-
rung. Zudem fängt der seit 2002 stetig steigende Außenwert des Euro die besonders
seit Mitte 2007 explodierenden Weltmarktpreise für Rohstoffe und Erdöl, die in Dol-
lar fakturiert sind, erheblich ab. Die EU ist eine Welthandelsgrößmacht mit weitrei-
chenden handelspolitischen Netzwerken. Der ökonomischen Macht steht allerdings
nach wie vor eine wenig geeinte politische „soft political power“ gegenüber. Das
Scheitern des Verfassungsvertrags und möglicherweise auch des Lissabon-Vertrags
trägt leider nicht zur Verbesserung dieses Zustands bei.

2. Erweiterter Binnenmarkt – Schutz vor Globalisierung?

2.1 Von der Zollunion über den Binnenmarkt zum Euro

Nach der Bildung der Zollunion 1968 gab es eine längere Phase des Stillstands
im europäischen Integrationsprozess. Erst mit 36-jähriger Verspätung wurde – nicht
zuletzt auch auf Grund des Drucks der Großindustrie in Europa, die angesichts des
durch Präsident *Ronald Reagan* Anfang der achtziger Jahre angekündigten „star
wars“-Programm massive Wettbewerbsverluste gegenüber den USA befürchtete –
der Binnenmarkt 1993 in Kraft gesetzt, obwohl bereits im EWG-Vertrag von 1957
der Artikel 2 die Schaffung eines „Gemeinsamen Marktes“ postulierte. Es zeigt sich
immer wieder, dass die europäische Integration ein Projekt mit langem Atem ist.
Sie schreitet – immer wieder unterbrochen durch politische Störungen – nur sehr
langsam voran: bezeichnenderweise in etwa 30-Jahres-Schritten. Ähnlich lang wie
die Verwirklichung des Binnenmarkts brauchte es von der Zielsetzung einer Wäh-
rungsunion – angedacht erstmals im *Werner-Plan* von 1969 – bis zur tatsächlichen
Verwirklichung der WWU.

Die Philosophie, die dem Binnenmarkt-Projekt zu Grunde liegt, beruht einer-
seits auf der Schaffung eines großen und ungehinderten Marktes in Europa, der
einheitlichen Spielregeln (einheitliche Wettbewerbspolitik) unterliegt, andererseits
auf der Überwindung der nationalen Marktsegmentierung und damit einer Wettbe-
werbsverschärfung. Letztlich hat Europa mit der Schaffung des Binnenmarkts eine
eigene Strategie gegen die Gefahren der Globalisierung entwickelt. Die einzelnen
europäischen Staaten wären mit wenigen Ausnahmen (vielleicht Deutschland) dem
internationalen Wettbewerbsdruck der globalen Märkte immer weniger gewachsen
gewesen. Durch die Kreierung eines eigenen einheitlichen Marktes, basierend auf
den vier essentiellen Freiheiten – freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Per-
sonenverkehr – können die europäischen Staaten durch den verstärkten (freien und
in Folge des Euro risikolosen) Handel untereinander der Globalisierung die Stirn
bieten. Durch den im Zuge der stetigen EU-Erweiterung sich immer vergrößernden
Binnenmarkt wird dieser Abschirmeffekt immer wirksamer. Allein die Ausweitung
der Zollunion von 15 auf 27 Mitgliedern (inklusive Türkei) hat zur Stimulierung des
Intra-EU-Handels beigetragen und dadurch die Wohlfahrt der Teilnehmer der erwei-

terten Zollunion - in den neuen EU-Mitgliedstaaten stärker als in den alten - erhöht (siehe *Breuss*, 2007D, 941).

Zwar ist der Binnenmarkt immer noch nicht in allen Bereichen voll verwirklicht (es gibt noch große Lücken im Dienstleistungsbinnenmarkt; siehe *Breuss et al*, 2008; ein Wunsch bleibt noch die Schaffung eines Binnenmarkts im Bereich Energie, eine „Energiepolitik für Europa“), doch hat er - verbunden mit dem Konzept der WWU mit einer Einheitswährung - das Potential für eine mit den Gegebenheiten in den USA vergleichbaren Abschirmwirkung gegenüber den neuen Konkurrenten auf den Weltmärkten geschaffen. Die Beseitigung aller Grenzbarrieren zwischen den Mitgliedstaaten (Abschaffung der Grenzkontrollen für den Warenverkehr; das *Schengen-Konzept* zur Beseitigung der Personenkontrollen) schafft - unterstützt durch die Segnungen einer Einheitswährung - ein „grenzenloses“ Europa, das dem Vorbild der USA schon fast nahe kommt. Es fehlt allerdings noch eine wichtige Ingredienz, nämlich eine einheitliche Sprache in Europa!

2.2 Der Lissabon-Prozess als „Turbo“ für den Binnenmarkt?

Nachdem sich relativ bald herausgestellt hatte, dass die Wachstumshoffnungen, die der Binnenmarkt laut vielen Ex-ante-Studien geweckt hatte, nicht (so rasch) eintreten würden, haben sich die Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rates vom 23. bis 24. März 2000 in Lissabon das neue strategische Ziel für das kommende Jahrzehnt (bis 2010) gesetzt, „*die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen*“. Definiert wurde dieses Ziel mit einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 3%. Später wurde es ergänzt durch das Ziel einer Quote für die Forschungs- und Entwicklungsausgaben (F&E) von 3% des BIP. Zudem wurden eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Ziele (eine Anhebung der Beschäftigungsquoten insgesamt, für Frauen und Männer und für Ältere) festgelegt. Nach der ernüchternden Mid-term-Bestandsaufnahme 2005 kam es zum Neustart des Lissabonprozesses. Nunmehr sind die Ziele gebündelt und auf mehr „Wachstum und Beschäftigung“ ausgerichtet. Während die neuen Mitgliedstaaten das Ziel für das Wirtschaftswachstum von 3% pro Jahr leicht erreichen, hinken viele - vor allem große EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Italien - hinter diesem Ziel nach. Die Lissabon-Strategie ist als „Verstärker-Strategie“ zur Dynamisierung der Binnenmarktkräfte gedacht und baut in ihren Ansätzen richtigerweise auf die Erkenntnisse der modernen Wachstumstheorie auf, die eine tragbare Wirtschaftsentwicklung in hoch entwickelten Ländern vor allem als Folge von Innovationen, technischem Fortschritt und der stetigen Höherqualifizierung der Arbeitskräfte sieht. Bereits jetzt beginnt die Kommission und Experten darüber nachzudenken, wie es mit dem Lissabon-Prozess über 2010 hinaus („post 2010“) weitergehen soll (siehe *Cohen-Tanugi*, 2008).

Eine der großen Schwächen bzw ein Mangel wurde im Dienstleistungsbinnenmarkt geortet, obwohl der Dienstleistungssektor rund 70% zur Wertschöpfung in der EU beiträgt. Die im Dezember 2006 verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie sollte bei einer korrekten Umsetzung bis zum Jahr 2010 dazu beitragen, dass langfristig das reale BIP um maximal 1% ansteigt (siehe *Badinger et al*, 2008).

Trotz zahlreicher Integrationsschritte in den letzten 50 Jahren (Zollunion, Binnenmarkt, Währungsunion, Erweiterung) blieb - trotz vorausgesagter positiver

Integrationeffekte - das Wirtschaftswachstum im letzten Jahrzehnt deutlich hinter jenem der USA zurück. Dieses „Integrationspuzzle“ ist nicht leicht erklärbar. Zum einen erreichte die USA bereits vor längerer Zeit jene Integrationstiefe (funktionierender Binnenmarkt, Währungsunion, gemeinsame Sprache), welche die EU erst langfristig anstrebt. Zum anderen machten die einzelnen Integrationsschritte in Europa (mit Ausnahme der Gründung der Zollunion) schockartige Anpassungen notwendig. Die erwarteten Integrationseffekte können sich offensichtlich erst langfristig, wenn die kurzfristigen Anpassungsschocks verdaut sind, richtig entfalten.

2.3 Wie geht es weiter mit der EU-Erweiterung – Grenzen Europas?

Die EU wird offensichtlich immer attraktiver. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus im Jahr 1989 hatten die ehemaligen Staaten Mittel- und Osteuropas den sehnlichsten Wunsch - neben dem noch dringenderen nach Sicherheit und damit rascher NATO-Mitgliedschaft - so rasch wie möglich der Werte- und Wirtschaftsgemeinschaft EU beizutreten.

Die EU verfolgt hinsichtlich ihrer Ausdehnung und der Behandlung von angrenzenden Drittstaaten folgende Strategien (siehe *Breuss*, 2008):

- **Der eigentliche Erweiterungsprozess:** Europäische Staaten, die nach Artikel 49 EUV einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt haben, werden hier einbezogen. Derzeit gibt es drei *Beitrittskandidaten* - Kroatien, Mazedonien und die Türkei. Beitrittsverhandlungen gibt es seit 3. Oktober 2005 nur mit Kroatien und der Türkei.
- **Die Balkanpolitik:** Nach dem Zerfall Jugoslawiens 1991 entwickelte die EU Schritt für Schritt eine eigene Balkanpolitik. Im Anschluss an die Konferenz in Zagreb am 14. November 2000 und der Agenda von Thessaloniki (Europäischer Rat von Juni 2003) verfolgt die EU in ihrer Politik für den Westbalkan im Sinne der Stabilität, Sicherheit und Steigerung des Wohlstandes in dieser Region eine Heranführung an die EU durch den Stabilisierungs- und Assoziationsprozess (SAP). Im Zuge dieser Balkanpolitik wurden folgende Länder zu *potentiellen Kandidatenländern* auserkoren: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und, nach der Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2008, der Kosovo.
- **Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP):** Mit dieser Politik will die EU einen „Ring of Friends“ durch den Abschluss diverser Abkommen mit 16 Nachbarstaaten in Osteuropa und in Nordafrika schaffen (speziell mit Russland das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) von 1997, das gegenwärtig erneuert wird).
- **Der Barcelona-Prozess und die Mittelmeerunion:** Mit dem Barcelona-Prozess versucht die EU bereits seit 1995 die Staaten Nordafrikas mit Freihandels- und Kooperationsabkommen in einer „Mittelmeerpartnerschaft“ an die EU binden. Ein „update“ bzw eine Erneuerung des Barcelona-Prozesses soll die von Präsident *Sarkozy* am 13. Juli 2008 in Paris aus der Taufe gehobene „Union für den Mittelmeerraum“ bringen. Einige sprechen bereits von einer Neuauflage des „Römischen Reiches“ im „Mare Nostrum“ bzw „Mare Internum“.

Angesichts der stetigen Erweiterung stellt sich die Frage, wo die „Grenzen Europas“ liegen. Die Europäische Kommission (2006) hat diese Frage wie folgt beantwortet:

- Der Begriff „**europäisch**“ setzt sich laut Kommission aus geographischen, historischen und kulturellen Elementen zusammen, die alle zur europäischen Identität beitragen.
- Rechtsgrundlage der Erweiterung ist Artikel 49 des EUV (**Vertrag über die Europäische Union**), der Folgendes besagt: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden“.
- Dies bedeutet weder, dass jedes europäische Land einen Beitrittsantrag stellen, noch dass die EU jedem Antrag stattgeben muss. *„Die Europäische Union definiert sich in erster Linie nach ihren Werten.“* Darüber hinaus müssen die Beitrittskandidaten die **vier Kopenhagener Kriterien** (Demokratie, Marktwirtschaft, Übernahme des *acquis communautaire* und Aufnahmefähigkeit der Union) erfüllen, wovon die Beitrittswerber den ersten drei und die EU dem vierten Kriterium Genüge tun müssen.

Ein Ende der EU-Erweiterung ist nicht in Sicht. Angesichts der vertraglichen Gegebenheiten (Artikel 49 EUV) und der hohen Attraktivität der EU, kann man sich unschwer vorstellen, dass die gegenwärtige EU-27 in den nächsten Jahrzehnten auf mind 40 Mitgliedstaaten anwachsen dürfte. Zählt man einfach einmal die drei Kandidatenländer (Kroatien, Mazedonien und die Türkei) dazu, halten wir schon bei 30 Mitgliedstaaten. Wenn alle restlichen Balkanstaaten (die potentiellen Kandidatenländer - Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo) dazukommen, sind wir schon bei EU-35. Wenn die osteuropäischen Staaten (Moldawien, Ukraine und Weißrussland) reif im Sinne der Kopenhagener Kriterien sind, hätten wir schon eine EU-38. Letztlich muss man damit rechnen, dass entweder alle vier oder die Mehrheit der EFTA-Staaten Mitglieder werden wollen, dann ist man leicht bei einer „EU der 40“ oder mehr angelangt.

Am 21. Dezember 2007 wurde mit der Erweiterung des Schengenraumes auf nunmehr 24 europäische Länder (22 EU-Mitgliedstaaten und 2 Nichtmitglieder - Island und Norwegen) ein großer Schritt für ein „grenzenloses Europa“ für 400 Millionen EuropäerInnen getan. Ende 2008 sollen Bulgarien, Rumänien und Zypern sowie die EFTA-Staaten Liechtenstein und die Schweiz folgen. Großbritannien und Irland genießen einen Sonderstatus, dh sie nehmen nicht am Schengenprozess teil. Schengen - das Reisen ohne Passkontrolle - ist im Bewusstsein der Bevölkerung ähnlich einprägsam wie der Euro - das Zahlen mit einer Währung in Europa. Euro und Schengen sind die für die „NormalbürgerInnen“ greifbarsten Resultate der europäischen Integration.

3. Die Stellung der EU in der Welt

3.1 Politische versus wirtschaftliche Macht der EU

Anlässlich der UNO-Intervention im Irak-Kuweit-Konflikt 1990/91 hat der damalige Kommissionspräsident *Jacques Delors* die Position der EU in der Welt tref-

fend mit folgendem ihm zugeschriebenen Bonmot charakterisiert: „Die EU ist ökonomisch eine Weltmacht, politisch ein Zwerg und militärpolitisch eine Maus“. Zwar hat der *Maastricht-Vertrag* und die folgenden Verträge der EU eine rechtliche Verankerung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gebracht, die Realisierung einer echten – von allen Mitgliedstaaten – getragenen GASP sowie ein echtes „Europäisches Heer“ ist Zukunftsmusik. Im Einzelfall hat es immer wieder Rückschläge für die GASP gegeben, wie zB beim Irakkrieg von 2003, bei dem die EU keine einheitliche Position einnahm. Auch die jüngsten Einsätze von EU-Truppen im Kosovo und im Tschad können nicht gerade als Ruhmesblätter einer einheitlichen Außenpolitik bezeichnet werden. Ein Musterbeispiel einer nicht-gemeinsamen Außenpolitik („N-GASP“) der EU war die Stellungnahme der EU-Außenminister vom 18. Februar 2008 – einen Tag nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. Nur 17 von 27 EU-Mitgliedstaaten anerkennen den Kosovo, die übrigen sind aus verständlichen Gründen (eigene Probleme mit Minderheiten) gegen eine Anerkennung. Das strikte „Nein“ Serbiens zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo, verbunden mit Attacken gegen die EU und die USA (mit Rückendeckung Russlands) dürften es der EU mit ihrer Balkanpolitik schwer machen, mehr Stabilität in diese Region zu bringen.

Der Lissabon-Vertrag würde die Außenpolitik der EU besser organisieren. Einerseits durch die Bestellung eines Präsidenten des Europäischen Rates auf zweieinhalb Jahre und andererseits durch die Konzentration auf einen „Außenministers“ der Union (Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik), der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission wäre. Ob dadurch die Außenvertretung der Union tatsächlich einheitlicher wird als bisher, bleibt abzuwarten.

Europa als Wirtschaftsmacht: Die Wirtschaftsleistung von EU-27 ist vergleichbar mit jener der USA. Die EU-27 mit einem absoluten BIP von 11 600 Mrd KKP (Kaufkraftparitäten) und die USA mit einem BIP von 10 700 Mrd KKP erwirtschaften rund 20% des Welt-BIP. Mit 494 Mio Einwohnern (7,6% der Weltbevölkerung) übersteigt die EU-27 schon deutlich die USA (300 Mio bzw 4,6% Anteil an der Weltbevölkerung). Mit 1 314 Mio Einwohnern und einem Anteil von 21% der Weltbevölkerung dominiert natürlich China. In der Wirtschaftsleistung holt China mit seinem hohen BIP-Wachstum stark auf. Allerdings stehen die USA, was das Einkommensniveau (BIP pro Kopf) anlangt, immer noch unangefochten – mit einem Vorsprung vor EU-27 von mehr als 6% – an der Spitze aller hier erfassten Länder und Regionen. China – ganz zu schweigen von den übrigen Entwicklungs- und Schwellenländern (inkl der BRICs) – starten erst mit einem Viertel des Einkommens pro Kopf von EU-27.

Europa als Welthandelsmacht: Die EU-25 hat 2006 mit \$ 1 481,7 Mrd einen Weltmarktanteil von 16,4%, gemessen an den Warenexporten (ohne den Intra-EU-Handel) erzielt. Mit 11,5% Weltmarktanteil folgten die USA und China mit 10,7% (diese und alle folgenden Handelszahlen stammen aus WTO, 2007). Japan kommt mit 7,2% erst an vierter Stelle der Welthandelsmächte. Gemessen an den Warenimporten führen die USA mit 20,5%, gefolgt von der EU-25 mit 18,1% sowie China mit 8,5% und Japan mit 6,2% Weltmarktanteil. Bei kommerziellen Dienstleistungsexporten (ohne Intra-EU-Handel) dominiert die EU-25 mit \$ 555,4 Mrd und einem Weltmarktanteil von 27,3% noch stärker als im Warenhandel. Die USA folgen mit einem Weltmarktanteil von 19,1%, dann Japan mit 6% und China mit 4,5%. Gemessen an den Dienstleistungsimporten führt ebenfalls die EU-25 mit 24% vor den USA mit

einem Weltmarktanteil von 15,7% (Japan 7,3%, China 5,1%). Betrachtet man die gesamten Warenexporte, so ist Deutschland nach wie Exportweltmeister. Mit \$ 1 112 Mrd hat Deutschland im Jahr 2006 einen Weltmarktanteil von 9,2% erreicht und lag damit vor den USA (8,6%) und China (8%). Deutschland hat auch 2007 seine Spitzenposition knapp verteidigen können, gefolgt aber jetzt schon von China, das bereits die USA überholte. Bei den Dienstleistungsexporten führen allerdings immer noch die USA mit einem Weltmarktanteil von 14,1%, gefolgt von Großbritannien mit 8,3% und Deutschland 6,1%. Es folgen Japan und Frankreich.

Interessanterweise handelt die EU-25 zu fast 73,8% mit Europa (davon 67,3% mit EU-25). Dh drei Viertel ihres Außenhandels bestreitet die EU mit sich selbst bzw mit assoziierten Staatengruppen wie der EFTA bzw mit Staaten wie der Türkei, mit der die EU seit 1996 eine Zollunion unterhält. Mit der Erweiterung 2007 ist dieser Anteil noch leicht gestiegen. Dieser Handel ist, weil er entweder innerhalb der Zollunion der EU oder zwischen EU und der Freihandelszone EFTA stattfindet, zollfrei.

3.2 Die EU als „Global Player“ in „Global Europe“

Nicht nur im neuen Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 wurde der Posten „Die EU als Globaler Partner“ mit € 55,9 Mrd budgetiert, die EU hat auch auf die Herausforderungen der Globalisierung zunehmend mit der Konzentration auf die eigenen Stärken reagiert und sich selbst ein konzentriertes Programm verordnet, dessen Strategie unter dem Titel „**Global Europe**“ firmiert.

Nach der ins Stocken geratenen *Doha-Runde* im Rahmen der WTO hat die Europäische Kommission im Jahr 2006 eine handelspolitische Strategie entwickelt, die „Handelspolitik mit der Lissabon-Strategie“ verknüpfen will. Diese Strategie läuft unter dem Schlagwort „*Global Europe: competing in the world*“. Die Strategie des „*Global Europe*“ wurde von der Europäischen Kommission am 4. Oktober 2006 vorgestellt und postuliert folgende Ziele¹:

- Handelspolitik soll in die Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU integriert werden;
- Eine starke Wettbewerbsfähigkeit auf dem EU-Binnenmarkt ist Voraussetzung für internationale Wettbewerbsfähigkeit;
- Voraussetzung dazu sind offene Weltmärkte, dh kein Protektionismus auf dem Heimmarkt und Anstrengungen, die Weltmärkte zu öffnen.

Wenn die EU wirtschaftlich stärker werden soll, muss sie wettbewerbsfähiger außerhalb des Binnenmarktes sein. Um diesem relativ plakativen Ziel nahe zu kommen schlägt die Kommission folgende Initiativen vor:

- Die EU ist der WTO und ihrem multilateralen Liberalisierungsansatz verpflichtet und bemüht sich, die stockende *Doha-Runde* (Doha Development Agenda - DDA) wieder zu beleben und möglichst abzuschließen.

1 Siehe Näheres auf der Webseite der DG Trade der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/pr041006_en.htm *Cohen-Tanugi* (2008) schlägt sogar als zweite Dimension der Lissabon-Strategie nach 2010 eine „Europäische Globalisierungsstrategie - EuroWelt 2015“ vor.

- Die Kommission schlägt eine neue Generation von bilateralen Freihandelsabkommen (FHA) mit den wichtigsten Handelspartnern vor, die auf WTO-Regeln aufbauen, um Themen anzupacken, die noch nicht reif genug für multilaterale Lösungen sind, aber als Vorbereitung für multilaterale Verhandlungen in der nächsten Stufe dienen können. Die wichtigsten wirtschaftlichen Kriterien für neue FHA sollten sich auf das Marktpotential beziehen – vor allem in emerging markets in Asien.
- Vor allem geht es um den Schutz geistigen Eigentums mit schärferen Sanktionen gegen Fälschungen und einer neuen Kooperation mit den Haupthandelspartnern.
- Die Kommission will ihre Marktzugangsstrategie erneuern und ausdehnen auf nicht-tarifäre Handelshemmnis und die Industrie bezüglich der wichtigsten betroffenen Sektoren befragen. Die Kommission will sich auch bemühen, dass Firmen aus der EU einen besseren Zugang zu den wichtigsten Märkten mit öffentlichen Ausschreibungen erhalten.
- Weiters sollen die Anti-Dumping- und andere Verteidigungsinstrumente im internationalen Handel reformiert und an die neuen Gegebenheiten der Globalisierung angepasst werden. Viele europäische Unternehmen agieren heutzutage mit globalen Wertschöpfungsketten und investieren und produzieren außerhalb des EU-Binnenmarktes.

3.3 Vielfältige handelspolitische Verflechtungen der EU – EU's Spaghetti-Schüssel

Diese „Global Europe“-Strategie klingt recht plausibel, ist aber inhaltlich nicht sehr aufregend neu und innovativ. Zudem kommt, dass in Folge der Suspendierung der Verhandlungen in der *Doha-Runde* die Hauptkonkurrenten im internationalen Handel – allen voran die USA, aber auch China – eifrig daran gehen, die fehlende multilaterale Einigung durch maßgeschneiderte bilaterale Abkommen (Freihandelsabkommen) mit den ihnen genehmen Handelspartnern zu ersetzen. Dadurch wird die so genannte „Spaghetti-Schüssel“ (ein von *Jagdish Bhagwati* 1995 geprägter Begriff für das vielfach undurchschaubare Netzwerk bilateraler Abkommen zwischen Ländern und Länderblöcken) immer größer. Die derzeitigen vielfältigen Handelsverflechtungen bzw die „Spaghetti-Schüssel“ hat schon ein sehr komplexes Ausmaß angenommen (siehe *Breuss*, 2007C, 649): Neben den Freihandels- bzw EWR-Abkommen mit den EFTA-Staaten und der Zollunion mit der Türkei seit 1996 hat die EU Sonderbeziehungen zu den AKP-Staaten und zu den Entwicklungsländern (Allgemeine Präferenzabkommen). Darüber hinaus gibt es Freihandelsabkommen bzw Bemühungen für solche mit lateinamerikanischen, afrikanischen und asiatischen Staaten. Weiters gibt es für den passiven Veredelungsverkehr (PVV) eine „Paneuropa-Mittelmeerkumulierung“, die es ermöglicht, Waren im PVV zollfrei zwischen der EU, EFTA (EWR), der Türkei und nordafrikanischen Staaten zu vertreiben.

3.4 Die Beziehungen außerhalb Europas

Neben der Vertiefung der Integration – Zollunion, Binnenmarkt, WWU und Erweiterung – pflegt die Union bereits seit Langem weitreichende Beziehungen zu

Drittstaaten. Zum einen spiegelt sich das Netzwerk der Handelsbeziehungen in der schon angesprochenen „Spaghetti-Schüssel“ der EU, zum anderen entwickelt die EU seit Kurzem neue Formen von Abkommen mit Drittstaaten.

Hier kann nur ein kurzer Überblick² über die Außenbeziehungen der EU mit den wichtigsten Weltregionen gegeben werden:

- **Nordamerika:** Die transatlantischen Beziehungen mit den USA sind vielfältig. Die USA sind mit einem Weltmarktanteil von 12% ein der EU (gemessen an den Extra-EU-Exporten) mit einem Weltmarktanteil von 16% annähernd gleichwertiger Handelspartner. Als hoch entwickelte Industriestaaten haben beide Blöcke ähnliche Interessen und komparative Vorteile. Beide Partner konsultieren sich in regelmäßigen Treffen ihrer Präsidenten. Es gab bereits zahlreiche Anläufe, die Beziehungen zu verbessern. Im November 1990 wurden in einer „transatlantischen Deklaration“ die Beziehungen zwischen den USA und der damaligen EG formalisiert. Im Dezember 1995 unterzeichneten US-Präsident *Clinton* und die Vertreter der EU die „Neue transatlantische Agenda“ (NTA). Als Fortsetzung davon wurde im Mai 1998 die „Transatlantische wirtschaftliche Partnerschaft“ (TEP) lanciert. Zurzeit stehen wir bei der auf dem EU-US-Gipfel im Juni 2005 lancierten „EU-US-Initiative zur Unterstützung von wirtschaftlicher Integration und Wachstum“.

Trotz aller Bemühungen zum Verständnis beider Handelsblöcke um ein besseres gegenseitiges Verständnis hat es seit der Einrichtung des Streitschlichtungsverfahrens der WTO im Jahre 1995 eine Reihe von Handelskonflikten gegeben (siehe *Breuss*, 2007A). Prominente Beispiele waren der Bananen-Streit und der Stahl-Streit - Verfahren, die zwischenzeitlich bereinigt sind. Noch andauernde Verfahren betreffen den Hormon-Streit sowie jenen über geneveränderte Lebensmittel.

- **Süd- und Mittelamerika:** Die Beziehungen zu Lateinamerika sind vielfältig und erstrecken sich zum einen auf *bi-regionale* Beziehungen (EU-LAC-Gipfel-Prozess; EU-LAC steht für „EU-Latin America & Caribbean“; EU-Rio-Gruppe) und spezialisierte *Dialoge* auf regionaler Ebene (EU-Mercosur, EU-Mittelamerika, EU-Anden-Gemeinschaft; EU-Mexiko und EU-Chile). Darüber hinaus gibt es Kooperationen und regionale Programme mit verschiedensten Inhalten. Die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Mexiko bestehen aus Wirtschaftspartnerschaft, politischer Kooperation und Kooperationsabkommen (Globale Abkommen), die am 8. Dezember 1997 in Brüssel unterzeichnet wurden und am 1. Oktober 2000 in Kraft traten. Im Jahr 2000 trat eine Freihandelszone zwischen EU und Mexiko für den Handel mit Gütern in Kraft, gefolgt von einem Freihandelsabkommen für Dienstleistungen im Jahr 2001.

Die speziellen Bemühungen um den Abschluss eines Assoziationsabkommen mit dem *Mercosur* sind ins Stocken geraten. Der *Mercosur* (Gemeinsamer Markt Süd- und Mittelamerika - *Mercado Común del Sur*) wurde im März 1991 zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay gegründet mit dem Ziel der Errichtung einer Zollunion und letztlich eines Gemeinsamen Marktes. Letztlich wollte

2 Umfangreiche Informationen zu den Außenbeziehungen der EU erhält man von der einschlägigen Webseite der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm.

man auch eine gemeinsame Währung einführen. Aus verschiedenen Gründen hinkt die Realität stark den Ambitionen nach. Im Jahre 2006 drängte auch Venezuela in den *Mercosur*.

- **AKP:** Die EU unterhält schon seit dem Ende der Kolonialzeit enge und spezielle Beziehungen zu einer Reihe von afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, den so genannten AKP-Staaten. Von 1975 bis 2000 liefen diese Beziehungen unter den immer wieder erneuerten *Lomé-Abkommen*. Nach Auslaufen der *Lomé-Konvention* wurde eine neue Form der Abkommen, das so genannte *Cotonou-Abkommen* abgeschlossen. Das neue AKP-EU-Abkommen wurde am 23. Juni 2000 in Cotonou (Benin) unterzeichnet und für eine Periode von 20 Jahren (von März 2000 bis Februar 2020) abgeschlossen. Das *Cotonou-Abkommen*, das von 77 AKP-Staaten getragen wird und 2002 in Kraft trat, ist ein globales exemplarisches Abkommen, das völlig neue Ziel definiert ohne dabei den „*Acquis*“ der letzten 25 Jahre der AKP-EU-Kooperation zu leugnen. Es beruht auf fünf Säulen mit dem Hauptziel des Kampfes gegen die Armut: (i) eine verstärkte politische Dimension; (ii) eine zunehmende Partizipation; (iii) ein strategischeres Herangehen im Kampf gegen Armut; (iv) neue Wirtschafts- und Handelspartnerschaften und (v) eine stärker finanzielle Kooperation.

Nach dem Auslaufen der unilateralen Handelspräferenzen im Rahmen des *Cotonou-Abkommen* mit Ende 2007, verhandelte die EU mit den AKP-Staaten um WTO-kompatible reziproke Handelsabkommen, die so genannten *Economic Partnership Agreements (EPAs - Wirtschaftspartnerschaftsabkommen)*. Die *EPAs* sind Teil des *Cotonou-Abkommens*. *EPAs* sind die Antwort auf die anhaltende Kritik, die von der EU eingeräumten Handelsvorteile seien eine einseitige Bevorzugung dieser Staaten und widersprüchen den WTO-Regeln. Die angestrebten Vereinbarungen sollen ab dem Jahre 2008 gelten. Ab Januar 2008 sind *EPAs* mit 15 AKP-Staaten in Kraft, außerdem wurden mit 20 weiteren Staaten Interimslösungen vereinbart, die möglichst bald zu *EPAs* ausgebaut werden sollen.

- **Afrika:** Bereits mit der Europäische Nachbarschaftspolitik und der Barcelona-Prozess verfolgt die EU das Ziel, die - vor allem - nordafrikanischen Staaten einzubinden. Viel umfangreicher passiert das mit den AKP-Abkommen. Darüber hinaus ist die EU interessiert, möglichst umfassende Beziehungen zu allen übrigen afrikanischen Staaten, vor allem jene der Afrikanischen Union (AU)³, zu unterhalten. Der EU-Afrika-Gipfel in Lissabon am 8. und 9. Dezember 2007 hat allerdings gezeigt, dass die von der EU neuerdings angestrebten *neuen Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen (EPAs)* möglicherweise für viele afrikanische Staaten zu viele politische Bedingungen enthalten, weshalb die gewünschten Abschlüsse noch nicht erfolgt sind. Dennoch wurde auf dem EU-Afrika-Gipfel in Lissabon im Dezember 2007 eine Gemeinsame EU-Afrika-

3 Die *Afrikanische Union (AU)* trat 2002 die Nachfolge der *Organisation Afrikanischer Staaten (OAU)* an und will sich für Kooperation auf allen Gebieten einsetzen. Geplant ist unter anderem ein Afrikanischer Gerichtshof. Sitz der Organisation ist Addis Abeba (Äthiopien). Mitgliedstaaten sind alle Staaten Afrikas (zurzeit 53 - außer Marokko). Vorbild für die AU ist die EU. Die offizielle Homepage der AU ist: <http://www.africa-union.org/>.

Strategie entworfen, die in den nächsten drei Jahren implementiert werden soll und Good Governance, Investitionshilfe und Handelsabkommen umfasst.

Das vorrangige Ziel der EU besteht darin, Afrika zu unterstützen, die UNO-Millenniums-Ziele (die *UN Millennium Development Goals - MDGs*) zur Verringerung (Halbierung) der Armut zu erreichen. Die EU-Strategie basiert auf den folgenden Säulen: (i) Ohne „gutes Regieren“ sowie Frieden und Sicherheit ist kein dauerhafter Fortschritt möglich; (ii) Handel, regionale Integration und die Zusammenschaltung aller Aspekte sind notwendige Faktoren zur Stimulierung von Wirtschaftswachstum; (iii) mehr Unterstützung ist notwendig, um den Lebensstandard direkt zu erhöhen sowie Gesundheit, Bildung und eine sichere Umwelt zu gewährleisten.

In den Verhandlungen der EU mit Afrika zeigt sich, dass die EU - im Gegensatz zu den reinen Handels- und Investitionsabkommen zwischen China und Afrika - immer stärker zu einer Exportmacht von Werten, also zu einer „soft power“ wird. Ob sie damit wirtschaftlich gegenüber China und möglicherweise auch anderen Mächten wie zB den USA ins Hintertreffen geraten könnte, ist eine offene Frage.

- **Asien:** Die Beziehungen der EU mit Asien sind dominiert von den drei wichtigsten Handelszentren - Japan, China und Indien. Asien hat kürzlich die NAFTA als Europas wichtigster Handelspartner abgelöst. Ein Drittel des Europäischen Handels und seiner Direktinvestitionen wird mit Asien getätigt. Die EU pflegt den Dialog und kooperiert mit allen asiatischen Partnern im Rahmen der jährlichen *Asia-Europe Meetings (ASEM)*, mit der *Association of South-East Asia Nations (ASEAN)*, mit dem *ASEAN Regional Forum (ARF)* and der *South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)*. Die EK verhandelt um ein Freihandelsabkommen mit Südkorea, mit Indien und den *ASEAN* sowie um Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den asiatischen Partnern.

Um die EU-Asien-Beziehungen weiter zu stärken, hat die EK 18 individuelle Länderstrategien und eine Regionalstrategie angenommen, die die Kooperation mit Asien über die Periode 2007-2013 fördern soll. Dafür sind im Finanzrahmen 2007-2013 Finanzmittel von € 5,2 Mrd vorgesehen.

3.5 Als Hauptakteur in der WTO

Im Laufe der bisher 8 GATT-Runden ist der Einfluss der EG stetig gewachsen. In der Kennedy-Runde (1964-67) machte das Verhandlungsgewicht der EG-6 - gemessen am Welt-BIP - nur rund 16%, jenes der USA 32% und jenes Japans 6% aus. In der Tokyo-Runde (1973-79), als die EG bereits auf neun Länder angewachsen war, hat sich die Verhandlungsmacht der EG durch die erste Erweiterung deutlich zugunsten der EG-9 verschoben: EG-9 23%, USA 25% und Japan 10% (jeweils Anteile am Welt-BIP). In der Uruguay-Runde (1986-1993), als die EU bereits auf 12 Mitgliedstaaten angewachsen war, nahm die EU bereits die Spitzenposition ein: EU-12 28%, USA, 26%, Japan 14% (jeweils Anteile am Welt-BIP). In der seit 2002 laufenden *Doha-Runde* trat die EU zunächst mit 15 Mitgliedstaaten an und ist seit den Erweiterungen 2004 und 2007 auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen. Entspre-

chend hat sich auch ihre Verhandlungsmacht vergrößert: EU-27 31%, USA 28,2% und Japan 10%.

Zwischenzeitlich sind aber einige – vormalig Entwicklungsländer – wie Brasilien, Indien und vor allem China zu immer stärkeren Verhandlungspartnern herangereift. Allerdings ist deren Anteil am Welt-BIP derzeit mit rund 2% für Brasilien, 6% für Indien und 15% für China noch recht bescheiden.

Misst man die Verhandlungsmacht am „Tisch“ der WTO an den jeweiligen Anteilen am Welthandel (gemessen am Export in % des Welthandels exklusive Intra-EU-Handel), so dominiert ebenfalls die EU. Die EU-25 hat 2006 mit \$ 1.481,7 Mrd einen Weltmarktanteil von 16,4% erzielt. Mit 11,5% Weltmarktanteil folgten die USA und China mit 10,7%. Japan kommt mit 7,2% erst an vierter Stelle der Welthandelsmächte.

3.6 Bilateralismus versus Multilateralismus?

Nach der Stagnation in den Verhandlungen im Rahmen der multilateralen *Doha-Runde* (Generaldirektor *Pascal Lamy* hat am 24. Juli 2006 mangels geeigneter Kompromissvorschläge erklärt, dass die Verhandlungen in Rahmen der *Doha-Entwicklungs-Agenda [DDA]* suspendiert sind) hat in vielen Staaten – vor allem den potentesten Handelsmächten wie die USA – ein Wettlauf um den Abschluss bilateraler regionaler Freihandelsabkommen (FHAs) begonnen. Die EU, die zwar in fast allen Erklärungen dem multilateralen Ansatz der Welthandelsliberalisierung im Rahmen der WTO den Vorrang einräumt, war gezwungen, in den Wettlauf der USA nach dem Abschluss von FHAs einzutreten. Angesichts des anhaltenden Stillstandes – auch der Versuch in einer Mini-Ministerrunde mit Vertretern aus den 30 führenden Welthandelsmächten zwischen 21.–29. 3. 2008 in Genf die DDA zum Abschluss zu bringen, ist gescheitert – substantieller Verhandlungen im Rahmen der WTO bleiben als Alternative nur die bilateralen Verhandlungen zwischen Partnern, die den großen Welthandelsmächten genehm sind. Abgesehen von der wohlfahrtstheoretisch suboptimalen Lösung durch FHAs und der damit verbundenen weiteren Verwirrung der Beziehungen in den verschiedenen „Spaghetti-Schüsseln“ bilateraler und oftmals mehrfach verflochtener Abkommen, können die großen Welthandelsmächte den schwächeren Partnern praktisch ihre Wünsche aufzwingen.

Neben den bisher unüberbrückbaren Forderungen seitens der gut organisierten Entwicklungsländer in der G20 und den wichtigsten Industriestaaten (USA und EU) im Bereich der Öffnung der Märkte für landwirtschaftliche Produkte und der Gegenforderung nach entsprechender Konzession für den Zugang von Industrieprodukten in den G20 könnten auch noch andere Gründe für die stockenden Verhandlungen in der *Doha-Entwicklungs-Runde* verantwortlich sein:

- Die Verhandlungen von einer zur anderen GATT/WTO-Runde werden immer komplizierter. Auch ist die DDA zu sehr mit Themen überfrachtet und musste schon einmal entschlackt werden. Am 1. August 2004 wurde ein Neustart der *Doha-Runde* versucht, indem man zB die so genannten Singapur-Themen (Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen) auf Druck der Entwicklungsländer ausklammerte und sich auf die wesentlichen Elemente: Landwirtschaft, Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter, Dienstleistungen und Entwicklung konzentrierte.

- Die Entwicklungsländer haben im letzten Jahrzehnt ständig an Marktmacht dazu gewonnen. Zudem sind neue Welthandelsmächte (China, Russland, Indien und Brasilien – die *BRIC-Gruppe*) herangereift. Im Vorfeld der (gescheiterten) Ministerkonferenz von Cancun (10.-14. September 2003) wurde die G20, ein Bündnis von Entwicklungs- und Schwellenländer unter Führung von Brasilien gegründet und vertrat sehr stark deren Interessen in Agrarfragen. Die Verhandlungsmacht der G20 hat sich seither bewährt und tritt sehr selbstbewusst gegenüber den USA und der EU auf.
- Es gibt bereits zahlreiche Modellberechnungen über die möglichen Wohlfahrts- und Handelseffekte eines Abschlusses der *Doha-Runde*. Die jüngsten Berechnungen stammen von einem Forscherteam (*Polaski, 2006*) mit dem Carnegie world model. In einem plausiblen *Doha-Handelsszenario* führen ihre Simulationen zu nur sehr bescheidenen Gewinnen, dh einem Anstieg des Welteinkommens von nur \$ 40-60 Mrd, das entspricht einem Anstieg des Welt-BIP von weniger als 0,2%. Nur ein (extrem unplausibles) vollständiges Liberalisierungsszenario würde Einkommensgewinne von \$ 168 Mrd bringen. Diese geringen Gewinne könnten das mangelnde Interesse der Haupthandelsmächte erklären. Zudem kommt es bei allen Liberalisierungsschritten zu Anpassungen (Verlusten an Arbeitsplätzen), die angesichts der geringen Gewinne nur schwer politisch zu rechtfertigen sind. Interessant ist, dass die insgesamt bescheidenen Wohlfahrtsgewinne weltweit sehr unterschiedlich verteilt sind. Es gibt Nettogewinner und Nettoverlierer. In allen Szenarien sind die ärmsten Länder die Hauptverlierer! Die höchsten Gewinne und Verluste belaufen sich pro Land auf maximal 1% des BIP. Der größte Gewinner dürfte China (Einkommenssteigerung von 0,8 bis 1,2% des BIP) sein. Die größten Verlierer sind die Länder der Sub-Sahara-Zone mit Einkommensverlusten von bis zu 1%. Diese Ergebnisse sind nicht gerade eine gute Rechtfertigung dafür, die *Doha-Runde* als „Development-Round“ zu apostrophieren.
- Im Falle der erweiterten EU-27 kann man noch einen anderen pragmatischen Grund für die Zögerlichkeit der Verhandlungen in der *Doha-Runde* ausmachen. Inklusiv der Freihandelsarrangements mit der EFTA (EWR) und der Zollunion mit der Türkei beträgt der Anteil des Intra-EU-Handels derzeit bereits rund $\frac{3}{4}$ des gesamten Handels. Angesichts dieser „Selbstgenügsamkeit“ – zusammen mit den bevorzugten Zugängen zu Rohstoffen durch die AKP-Abkommen – ist das Interesse der EU, multilaterale „Abenteuer“ einzugehen, gedämpft.

3.7 Die Hauptkonkurrenten in der Zukunft

Bereits jetzt zeichnet sich die „Landkarte“ der potentiellen Welthandelsmächte in der Zukunft ab. Europa – va die EU durch die stetigen Erweiterungen – wird immer dominierender. Die USA verlieren und die asiatischen Staaten – allen voran China, etwas langsamer Indien – nehmen an Einfluss zu. Süd- und Mittelamerika werden – mit Ausnahme Brasiliens – auch in Zukunft kaum eine nennenswerte Rolle spielen.

Eine einfache Fortschreibung der jetzigen Trends unter der Annahme, dass sich das Welthandelsvolumen alle zehn Jahre verdoppelt und unter plausiblen Annahmen über die Fortschreibung der Trends der jüngsten Vergangenheit und unter Beachtung der sich dynamisch entwickelnden komparativen Vorteile der einzelnen Nationen, führt zu folgendem Zukunftsszenario bis 2053 (siehe *Breuss, 2008, 44-47*):

- Europa wird seinen gegenwärtigen Weltmarktanteil (im Jahr 2006) von 42,1% auf rund 43% leicht steigern können (darin sind auch die inter-europäischen Handelsströme enthalten). Nordamerika wird verlieren (von gegenwärtig 14,2% auf 12,8%). Asien wird seine Position von 27,8% auf 30% ausbauen können. Die übrigen Weltregionen werden ihre Marktposition mehr oder weniger halten.
- Die EU wird – unter der Voraussetzung, dass der Erweiterungsprozess weiter läuft und bis 2050 auf rund 40 Mitgliedstaaten angewachsen sein wird – seinen Marktanteil stark steigern können: von gegenwärtig 38,5% auf 43%. Dabei handelt es sich um Intra- und Extra-EU-Handel. Vor allem der zunehmende Intra-EU-Handel ist verantwortlich für diesen Marktanteilsgeinn.
- China weist allein auf Grund seiner schieren Größe – gemessen an der Bevölkerung – ein hohes Produktionspotential auf. Mit zunehmender Entwicklung ist China in Zukunft in der Lage, in allen Produktsegmenten (von low bis high tech) den Weltmarkt zu „überschwemmen“. Dieser „Schwemme“ zu begegnen, wird die größte Herausforderung für die traditionellen Industriestaaten in Europa und in Amerika darstellen. Vor allem in Folge des Aufstiegs Chinas wird die *BRIC-Gruppe* seinen Weltmarktanteil stark ausbauen können.
- Innerhalb Afrikas entsteht – mit Ausnahme Südafrikas – noch auf lange Sicht keine Gefahr der Herausbildung ernsthafter Konkurrenten für Europa oder Nordamerika.

4. Die „Globalisierungspolitik“ der EU

4.1 Globalisierungspolitik als „neue“ Sozialpolitik

Die EU begegnet dem Druck der Globalisierung auf zwei Arten:

- Zum einen durch die Ausweitung des Binnenmarktes und damit der Steigerung des Intra-EU-Handels und
- zum anderen durch die Abfederung sozialer Härten durch eine bewusste „Globalisierungspolitik“. Dazu zählt vor allem der 2006 geschaffene *Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)*.

Seit 2007 unterhält die EU einen „Globalisierungsfond“, genauer den *Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)*⁴, der maximal bis zu € 500 Mio pro Jahr Beihilfe vergeben kann „um Arbeitskräften zu helfen, die infolge

4 Siehe die Webseite der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit: http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_de.html.

von weit gehenden strukturellen Veränderungen im Welthandelsgefüge entlassen werden“. Jüngstes Beispiel dafür wäre die Entlassungen im Zusammenhang mit der Schließung des Nokia-Werkes in Hannover. 2007 wurden Anträge von sieben Ländern gestellt und jene von fünf Ländern genehmigt (Deutschland € 12,8 Mio, Frankreich € 3,9 Mio, Finnland € 2,0 Mio, Malta € 0,6 Mio, Portugal € 2,4 Mio; siehe EGF-Homepage). Für das Jahr 2008 liegen Anträge aus drei Ländern vor.

Der EGF kann natürlich nur der berühmte „Tropfen auf den heißen Stein“ sein. Die Globalisierung bewirkt tendenziell eine Angleichung der Faktorpreise. Angesichts eines weltweit funktionierenden flexiblen Kapitalmarktes über Portfolio- und Direktinvestitionen ist die Angleichung der Preise für den Faktor Kapital weit fortgeschritten. Im Bereich des Faktors Arbeit ist wegen der geringeren Flexibilität und in Folge der noch existierenden Hemmnisse (Stichwort 7-jährige Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitskräften anlässlich der 5. EU-Erweiterung) der Faktorpreisausgleich bzw die Faktorpreisangleichung noch lange nicht in Sicht. Der Druck auf die hohen Löhne in den alten (reicheren) Industriestaaten spielt sich weniger direkt ab (sofern die Gewerkschaften noch stark genug sind), sondern indirekt über ein fast erpresserisches Verhalten der multinational agierenden Firmen. Sie drohen mit der Abwanderung bzw. Verlagerung der Produktion in Niedriglohnländer (sei es innerhalb der erweiterten EU, sei es gleich nach China oder Indien), wenn die Arbeitnehmer nicht zu Konzessionen bei der Arbeitskosteneinsparung bereit sind. Das kann direkt durch niedrigere Lohnabschlüsse passieren oder indirekt durch eine Verlängerung der Arbeitszeit bei gleichem Lohn.

4.2 Die Schattenseiten der Globalisierung

Tatsache ist, dass im Zuge der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten die Einkommensverteilung in den Industriestaaten eher ungleicher geworden ist. Zahlreiche Studien zeigen die Zusammenhänge von rückläufiger Lohnquote und Globalisierung (siehe IMF, 2007) bzw. dasselbe Phänomen auch als Folge der EU-Erweiterung. Die Integration von reichen und armen Ländergruppen führt ebenfalls zum innereuropäischen Druck auf die Lohnquoten in den alten EU-Mitgliedstaaten. Eigene ökonomische Untersuchungen (Breuss, 2007B) bestätigen im Wesentlichen die theoretischen Vermutungen:

- Globalisierung, dh die Spezialisierung des Westens auf kapitalintensive Produkte und des Ostens auf arbeitsintensive führt zu einem Sinken der Lohnquote in den alten EU-Staaten und zu einem Anstieg in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Ein Anstieg der Netto-Exporte um 1% des BIP bewirkt demnach im Durchschnitt der Industriestaaten eine Verringerung der Lohnquote um rund 0,3 Prozentpunkte. In den neuen EU-Mitgliedstaaten bewirkt ein vergleichbarer Anstieg der Netto-Exporte einen Anstieg der Lohnquote in etwa demselben Ausmaß.
- EU-Erweiterung (die europäische „**Mini-Globalisierung**“) – gemessen an den Anteilen des Handels mit den jeweils anderen Partnern – führt zu einem Sinken der Lohnquoten in EU-alt und EU-neu. Steigt der Anteil der Exporte in die neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa um einen Prozentpunkt, so verringert

dies die Lohnquote in den alten EU-Mitgliedstaaten um etwas mehr als 1%. In den neuen EU-Mitgliedstaaten führt ein vergleichbarer Anstieg der Exporte in die alten EU-Mitgliedstaaten zu einer Verringerung von deren Lohnquote um fast 0,5%.

- FDI (Netto-Exporte) vom Westen in den Osten haben zu einem Sinken der Lohnquote im Westen und die FDI-Netto-Importe im Osten zu einem Anstieg im Osten geführt. Ein Anstieg der Netto-FDI-Exporte um 1% des BIP drückt die Lohnquote in den Industriestaaten des Westens um 0,1 Prozentpunkte. In den neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa bewirkt die Zunahme der FDI-Importe um 1% des BIP einen Anstieg der Lohnquote um ebenfalls 0,1 Prozentpunkte.

Ob die Schaffung eines echten „Europäischen Sozialmodells“ – wie es auch in der Lissabon-Agenda eingemahnt wird – dem Druck der Globalisierung besser standhalten könnte als die gegenwärtige, „fragmentierte“ Konstellation der Sozialpolitik in der EU, ist eine offene Frage. Laut *Sapir* (2005) gibt es in der EU wenigstens „vier“ europäische Sozialmodelle: (1) das nordische, (2) das kontinentale, (3) das angelsächsische und (4) das mediterrane Sozialmodell. Zum einen wird die Fragmentierung der Sozialpolitik solange bestehen bleiben, solange Sozialpolitik eine Kompetenz der Mitgliedstaaten bleibt und die Union nur koordinierende Funktion hat. Zum anderen spiegeln die unterschiedlichen Sozialstandards auch die komparativen Vorteile der Mitgliedstaaten der EU, die ja (noch) nicht alle den gleichen Entwicklungsstand erreicht haben. Eine zu starke Harmonisierung der Sozialpolitik wäre auch mit einer teilweisen Eliminierung dieser komparativen Kostenvorteile ärmerer Mitgliedstaaten verbunden und würde deren Wettbewerbsfähigkeit empfindlicher schaden als jene der hoch entwickelten Mitgliedstaaten. Dennoch ist mittelfristig im Zuge der Angleichung der Einkommensniveaus in der EU auch eine Annäherung an das Ideal eines „Europäischen Sozialmodells“ zu erwarten. Die Hauptkritiker der Union berufen sich immer wieder auf das fehlende Europäische Sozialmodell. Wohl unter diesen Vorzeichen hat die Europäische Kommission in jüngster Zeit, versucht, mit der Ausarbeitung einer „Neuen Sozialagenda der EU“ ihren Beitrag zu leisten. Dies sind Versuche, sozialpolitische Agenden (wie zB Rolle der europäischen Betriebsräte, Chancengleichheit, Kampf gegen Diskriminierung, „Binnenmarkt“ für medizinische Versorgung) auf EU-Ebene zu heben. Die grundlegenden Kompetenzen der Mitgliedstaaten wird dies aber nicht antasten.

5. Die Union der Zukunft?

Der Leitspruch für die Union – zumindest laut Verfassungsvertrag – lautete „In Vielfalt vereint“. Dies charakterisiert es sehr gut die gegenwärtige und wohl auch noch in naher Zukunft existierende Verfasstheit der Europäischen Union. Wenige Politikbereiche sind in der Union vereinheitlicht wie die Gemeinsame Agrarpolitik, die Gemeinsame Handelspolitik, die Geldpolitik und die Wettbewerbspolitik. In vielen Bereichen, die an das nationale Selbstverständnis der Mitgliedstaaten rühren, agieren diese immer noch so, als ob sie nicht Mitglieder einer Gemeinschaft wären. Dazu zählen so profane Dinge wie die Steuerpolitik (Einstimmigkeitsprinzip im Rat), die Sozialpolitik (die EU hat nur koordinierende Hilfsfunktion), die Arbeitsmarkt-

politik (auf EU-Ebene wird zunehmend stärker im Rahmen des Lissabon-Prozesses koordiniert), aber vor allem die - trotz der im EUV vorgesehenen GASP - Außenpolitik der Union in der Praxis.

Die europäische Integration war bis vor kurzem stark nach innen auf „Vertiefung“ gerichtet. Dabei wurden die Aufgaben immer komplexer: nach der einfachen Integrationsform der Zollunion wurde die schon größere Herausforderung Binnenmarkt in Angriff genommen, der das noch größere Jahrhundertprojekt WWU mit dem Euro folgte. Die Tatsache der Komplexität spiegelt sich auch darin, dass die beiden letzten Integrations Schritte noch unvollendet sind, da Teile des Binnenmarktes immer noch nicht nach Plan funktionieren (zB der Dienstleistungsbinnenmarkt) und an der WWU und Euro-Zone vorerst nur eine kleine Mehrheit der Mitgliedstaaten teilnimmt. Die Vertiefung der Integration ist also immer noch eine „Baustelle“ und erklärt das Phänomen des „Europe à la carte“. Während sich die EWG-EG-EU in den letzten 50 Jahren vorrangig mit sich selbst beschäftigte, hatten das Tempo und das Ausmaß der Globalisierung dramatisch zugenommen. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus 1989 nutzte die EU dieses historische Fenster, um die ehemaligen Mitglieder des RWG handelspolitisch über Europaabkommen einzubinden und bot ihnen letztlich eine Beitrittsperspektive an. Mit der darauf folgenden großen Erweiterung um 12 neue Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007 hat die EU sowohl einen welthistorischen Beitrag zur Einigung Europas geleistet als auch den Transformationsstaaten eine Perspektive zur Selbstentwicklung gegeben. Gleichzeitig war die Erweiterung der EU eine der wesentlichsten Abschirmpolitiken gegenüber den Gefahren der Globalisierung, ohne dabei eine „Festung Europa“ zu bauen.

Literaturverzeichnis

Badinger, H./Breuss, F./Schuster, Ph./Richard Sellner, R., Macroeconomic Effects of the Services Directive, in *Breuss, F./Fink, G./Griller, St.* (Eds), *Services Liberalisation in the Internal Market*, Wien-New York (2008) 125-165

Breuss, F., Economic Integration, EU-US Trade Conflicts and WTO Dispute Settlement, *FIW Working Paper*, No 001, April 2007 (2007A)

Breuss, F., Globalization, EU Enlargement and Income Distribution, *WIFO Working Papers*, No 296, June 2007 (2007B)

Breuss, F., Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU, *WIFO-Monatsberichte* 8/2007, (2007C) 641-660

Breuss, F., Erfahrungen mit der fünften EU-Erweiterung, *WIFO-Monatsberichte* 12/2007, (2007D) 933-950

Breuss, F., Die Zukunft Europas, in *Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)* (Hrsg), *Das Österreichische Außenwirtschaftsleitbild: Globalisierung gestalten - Erfolg durch Offenheit und Innovation*, Wien (2008) 33-63

Breuss, F./Fink, G./Griller, St. (Hrsg), *Services Liberalisation in the Internal Market*, Wien-New York (2008)

Cohen-Tanugi, L., EuroWorld 2015: A European Strategy for Globalisation, Report for the French presidency of the Council of the European Union, Paris, July 2008

Europäische Kommission, Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder, Anhang 1 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Erweiterungsstrategie und wichtige Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2006) 649, Brüssel, 8. 11. 2006 (2006)

IMF, World Economic Outlook April 2007, Spillovers and Cycles in the Global Economy, World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund: Washington, D.C., April (2007)

Polaski, S., *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington (2006)

Sapir, A., Globalisation and the Reform of European Social Models, *Bruegel policy brief*, Issue 01, Brussels, November (2005)

WTO, International Trade Statistics, Geneva (2007)

Abstract

JEL-No: F02, F13, F15

EU and Globalisation

In the last 50 years, the European Union has deepened its economic integration step by step: after the foundation of the Customs Union in the sixties there was a longer pause. The next large step followed in the early nineties with the completion of the Single Market, which was followed at the end of the nineties by the Economic and Monetary Union (EMU). As a millennium gift the Euro was introduced shortly afterwards. Parallel to this integration deepening the Union – at the beginning called EEC – was enlarged in five steps: from EEC-6 to EU-27. With reaching the EMU the EU has climbed up to its highest level of economic integration. However, only a little bit more than half of the Member States of the enlarged EU participate in EMU. The expansion of the EU up to 40 members is not impossible. With the enlarged Single Market the EU has developed automatically a strategy to challenge the perils of globalisation. On the one hand, this happens by a systematic trade diversion of trade from third countries to members of the Single Market. On the other hand, the EU cushions the social drawbacks of globalisation by its specifically designed globalisation fund.