

Außenwirtschaftsbeziehungen

Florian Lütticken / Bernhard Stahl

Das wirtschaftliche Umfeld für die europäische Handelspolitik hat sich im zweiten Halbjahr 2006 günstig entwickelt. Der Welthandel stieg stärker als erwartet um 9,2 Prozent und auch die Weltproduktion wuchs um etwa 5 Prozent. Der EU-Außenhandel konnte hiervon profitieren und wurde zugleich angetrieben durch das robuste Wachstum einiger Volkswirtschaften (Deutschland, Großbritannien, mittel- und osteuropäische Staaten, Niederlande, Spanien, Skandinavien). Im letzten Quartal 2006 ist das Leistungsbilanzdefizit der EU auf 4,8 Milliarden Euro geschrumpft.

Allerdings wird diese sehr positive Gesamtlage durch drei Entwicklungen getrübt. Dies betrifft erstens die Befürchtung, dass die bereits hohen Rohstoffpreise weiter ansteigen könnten. Ein Bericht der Internationalen Energieagentur warnt vor den politischen Unwägbarkeiten um die Rohstoffproduzenten Iran, Venezuela und Nigeria. Sorge bereiten der EU angesichts schwindender Gasreserven in den Niederlanden und Großbritannien Gerüchte um die Bildung eines Gas-Kartells. Zusätzliche Determinanten sind die strukturelle hohe Importabhängigkeit der EU und der stark wachsende Rohstoffbedarf Chinas. Zweitens werden seit einiger Zeit die Immobilienpreise in den USA als überbewertet angesehen. Es steht zu befürchten, dass die zu erwartende Korrektur auf den Finanzmärkten auf die Gütermärkte durchschlagen könnte. Drittens mussten die Verhandlungen der Doha-Runde, die im Jahr 2001 mit großen Hoffnungen gestartet waren, im Juli 2006 aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten von WTO-Generalsekretär Lamy suspendiert werden. Erst die Jahreswende 2006/2007 brachte dann die Wiederaufnahme der Gespräche.

Die Union in der Welthandelsorganisation: Wiederbelebung der Doha-Runde

Die Verhandlungen zur Doha-Runde standen von Beginn an unter keinem guten Stern, ruft man sich die Schwierigkeiten um den Start der Runde (Seattle 2000) und das Verhandlungsdesaster von Cancún (2003) in Erinnerung. Ursprünglich sollte das Ministertreffen von Hong Kong im Dezember 2005 den Durchbruch für den Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2006 bringen. Doch letztlich wurde es bereits als Erfolg gewertet, in Hong Kong ein komplettes Scheitern vermieden zu haben.¹ Nachdem es danach zu keinen substanziellen Fortschritten mehr gekommen war, wurde im Juli 2006 offiziell die Aussetzung der Verhandlungen beschlossen.

In Bezug auf die Ursachenforschung hatte die EU – im Eurostat Jahresbericht – vor allem die mangelnde Kompromissbereitschaft beim Marktzugang für Agrargüter und deren Subventionierung als Ursachen für das Scheitern ausgemacht, insbesondere auf Seiten der USA. Im weiteren Verlauf mehrten sich jedoch die Stimmen, die auch den anderen Akteuren Unnachgiebigkeit bescheinigten – die australische Regierung etwa wies der EU ein Großteil der Verantwortung zu, weil sie nicht bereit gewesen sei, die hohen Abgaben auf

¹ Vgl. den Beitrag zu den Außenwirtschaftsbeziehungen in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007.

Agrarprodukte substanziell zu senken. Letztlich war keine der entscheidenden Parteien bereit gewesen, in wichtigen Punkten einzulenken. Dies galt genauso für die EU und die USA wie für die großen aufstrebenden Handelsnationen China, Indien oder Brasilien.

Die weltwirtschaftlichen Akteure reagierten auf den Abbruch der Verhandlungen mit dem Aufbau von Rückfallpositionen und engagierten sich für ‚zweitbeste Lösungen‘ in Form von bilateralen Handesarrangements. Zugleich kam es zur Wiederaufnahme und Intensivierung von Streitbeilegungsverfahren vor der WTO. Die USA etwa verschärften den vormals ruhenden Airbus-Streitfall durch so genannte Submissions für das Panel gegen Airbus (die EU hatte parallel ein Verfahren gegen Boeing angestrengt). Ecuador legte im November erneut Beschwerde wegen eines weiteren ‚ewigen‘ Problemfalls ein – des Bananen-Regimes der EU. Umgekehrt unterstützt die EU Kanada im Verfahren gegen die USA um vorgeblich die WTO-inkompatible Subventionierung von Mais. Die EU war im Berichtszeitraum an 36 Streitbeilegungsverfahren beteiligt, je zur Hälfte als Kläger und Beklagte.

Die EU unterstützte die Anstrengungen von WTO-Generalsekretär Lamy, die Doha-Runde wieder in Gang zu bringen. EU-Repräsentanten wie auch andere wichtige Handelsnationen schätzten die Kosten eines kompletten Scheiterns als hoch ein. Die Bemühungen der europäischen Chefdiplomatie wurden von verschiedenen Interessengruppen unterstützt, so von den europäischen Arbeitgeberverbänden, Eurochambres und dem internationalen Wirtschaftsrat, einer Interessenvertretung transnationaler Unternehmen. Die ernsthaften Absichten der EU signalisierte Mandelson überdies durch das erneuerte Angebot, die Importabgaben auf Agrargüter nicht nur um 39 Prozent, sondern um bis zu 51 Prozent zu verringern.

EU-intern war Mandelson dabei in einer schwierigen Position, denn vor den Präsidentschaftswahlen im Mai wandte sich Frankreich gegen eine Flexibilisierung der EU-Position. Zudem lancierte Paris im Dezember die Idee einer Border Adjustment Tax gegen ‚Umweltdumping‘, die auf Produkte solcher Staaten erhoben werden sollte, die das Kyoto-Protokoll nicht unterschrieben haben. Mandelson jedoch erteilte solchen Plänen aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit den WTO-Bestimmungen und ihrer potenziellen Sprengkraft für die transatlantischen Beziehungen eine Absage.

WTO Generalsekretär Lamy kündigte auf einer WTO-Sitzung im November die schrittweise Wiederaufnahme der Arbeiten an und erklärte beim Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar die offizielle Wiederaufnahme der Doha-Runde. Vorausgegangen waren intensive Gespräche von Lamy, Barroso, Mandelson und Merkel mit der amerikanischen Administration. Jedoch verlief die Wiederaufnahme bislang unspektakulär und die amerikanische Handelsbeauftragte Schwab dämpfte noch im Januar die allgemeinen Erwartungen, indem sie auf mangelnde Konvergenz in Bezug auf die Positionen der Schlüsselakteure hinwies (vgl. den Vorjahresbeitrag). Fraglich erscheint, ob der seit den Mid-term Elections demokratisch dominierte Kongress die Trade Promotion Authority der US-Administration verlängert, die am 30.06.2007 abläuft. Den Demokraten wird allgemein eine weniger freihändlerische Position unterstellt als den Republikanern, und es gab Indizien für eine Verhärtung der amerikanischen Außenhandelspolitik. So verhängten die USA wegen des Imports von Hochglanzpapier erstmals Strafzölle gegen China, ohne den Fall vor die WTO gebracht zu haben. Es folgte dann im April die Ankündigung zweier Klagen gegen ostasiatische Staaten vor der WTO wegen Diebstahl geistigen Eigentums in den Bereichen Musik und Film.

Im gleichen Monat einigten sich die EU, die USA, Indien, Brasilien, Japan und Australien nach einem Treffen in Neu-Delhi darauf, die Runde bis zum Ende des Jahres abzuschließen. Dabei konzidierten die Vertreter der G20, auch über eine Öffnung der Dienstleistungsmärkte und Anti-Dumping zu verhandeln.

Die Schärfung des außenwirtschaftlichen Profils

Nach der Aussetzung der Doha-Runde veröffentlichte die Kommission Überlegungen zur Überprüfung der eigenen handelspolitischen Schutzinstrumente in Form eines Grünbuchs. Zentraler Baustein des Grünbuchs bildet die Anti-Dumping-Politik der EU. Im Verlauf des Jahres 2006 hatte vor allem die Verabschiedung von Anti-Dumping-Maßnahmen gegen Schuhimporte aus Vietnam und China für Unruhe gesorgt. Noch im August 2006 hatten 14 von 25 EU-Staaten einen Kommissionsvorschlag blockiert, der einen Strafzoll von 10 bzw. 16,8 Prozent auf den Import von Lederschuhen vorgesehen hatte. Wie so häufig, kam es zur internen Spaltung der EU in die eher liberalisierungsfreundlichen Nordstaaten und die eher protektionistischen Südstaaten. Erst nachdem die Kommission nachweisen konnte, dass staatliche Beihilfen in den Herstellerländern dazu beitragen, diese Produkte auf dem Binnenmarkt unter Marktpreisen anzubieten, konnten sich die Mitgliedstaaten im Oktober auf Strafzölle einigen. Diese Vorkommnisse sowie die Aussetzung der Doha-Runde nahm Mandelson zum Anlass, das bisherige Anti-Dumping-Verfahren einer Überprüfung zu unterziehen (zur Zeit sind 138 Anti-Dumping-Maßnahmen in Kraft). Bis Ende März währte die so genannte Konsultationsfrist, innerhalb derer interessierte Gruppen Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Kommission abgeben konnten.

Als weiterer Ausdruck einer Akzentuierung des außenwirtschaftlichen Profils ist die Veröffentlichung einer neuen Marktzugangsstrategie (Market Access Strategy) der EU im April 2007 zu werten. Diese Wiederbelebung einer Initiative aus den 1990er Jahren soll dazu beitragen, nicht-tarifäre Handelshemmnisse für europäische Unternehmen im Ausland zu identifizieren. Als Kernbestandteil dieser Strategie sollen Marktzugangsteams gebildet werden – bestehend aus Experten der EG-Delegationen, der Botschaften von EU-Mitgliedsländern und lokalen Wirtschaftsverbänden wie bspw. Handelskammern – die zunächst in ausgewählten „Pilotländern“ zum Einsatz kommen sollen. Umgekehrt möchte Brüssel den Marktzugang für Entwicklungsländer zum Binnenmarkt erleichtern, indem ein kostenloser Online Dienst (Export help-desk for developing countries) eingerichtet wird.

Die bilaterale Außenhandelspolitik: Hinwendung zu „zweitbesten Lösungen“

Zu Beginn der Doha-Runde hatte sich die EU ein Moratorium für bilaterale Verträge auferlegt, das sie im Herbst 2006 aufgehoben hat. Mandelson stellte indes klar, dass er dergestaltige Freihandelsabkommen nicht als konkurrierend, sondern als komplementär zu Doha ansieht. Im April mandatierte der Rat die Kommission zur Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Indien, Südkorea und der ASEAN. Die Verhandlungen werden voraussichtlich in zwei bis drei Jahren abgeschlossen sein. Beim jährlichen Gipfeltreffen der EU mit dem Gulf Cooperation Council am 8. Mai in Riad wurden substanzielle Fortschritte auf dem Weg zu einem Freihandelsabkommen festgestellt, das noch in diesem Jahr unterschriftsreif vorliegen soll. Desgleichen genehmigte der Rat Mandate für Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika und der Andengemeinschaft.

Deutlich wurde die Aufwertung bilateraler Initiativen vor allem in den Beziehungen zu den USA. Die Vereinigten Staaten blieben auch 2006 der mit Abstand wichtigste Handels-

partner der EU: Die Ausfuhren in die USA stiegen gegenüber 2005 von 251 Milliarden auf 268 Milliarden Euro und die Einfuhren aus den USA von 163 Milliarden (2005) auf 192 Milliarden Euro. Damit verringerte sich der Handelsbilanzüberschuss der Union mit den USA um 12 Milliarden Euro auf insgesamt 76 Milliarden Euro.

Die deutsche Regierung befruchtete die bilaterale Agenda, indem sie der lange im Raum schwebenden Idee einer transatlantischen Freihandelszone Leben einhauchte. Deutlich wurde dies auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos, wo Kanzlerin Merkel dieses Projekt in den Mittelpunkt ihrer Ausführungen rückte. Zunächst stieß ihre Idee sowohl in Brüssel als auch in Washington auf Skepsis und wurde vorwiegend als symbolische Geste zur transatlantischen ‚Klimaverbesserung‘ gedeutet. Doch in den Folgemonaten gelang es Merkel, diese Agenda mit Inhalten zu füllen und auf dem EU-US-Gipfel Ende April konnten substantielle Fortschritte in der bilateralen Handelsliberalisierung verkündet werden. Die neue Partnerschaft sieht die Schaffung eines Transatlantic Economic Councils vor, das sich der wechselseitigen Hemmnisse im Wirtschaftsaustausch annehmen soll. Soweit möglich, sollen technische Standards, Zertifizierungen, Etikettierungen, Werberegeln, Zollprozeduren u.Ä. vereinfacht und harmonisiert werden. Desweiteren stehen Angleichungen bei Regelungen zum geistigen Eigentum, gemeinsame Buchführungspraktiken (geplant bis 2009), Marktzulassungstests von Medizin und Pharmazeutika, Crashtests bei Autozulassungen sowie Prüfverfahren für Elektrogeräte auf dem Programm.

Als weitere transatlantische Errungenschaft kann die Einigung auf ein „Open Skies“-Abkommen gelten, das 60 Prozent des weltweiten Flugverkehrs betrifft. Die Vereinbarung reduziert nicht nur die wechselseitigen Gebühren und den bürokratischen Aufwand, sondern ermöglicht den europäischen Fluggesellschaften, alle Flughäfen in den USA direkt anzufliegen (und umgekehrt). Erwartet werden zum einen zusätzliche Umsätze in Milliardenhöhe und die Schaffung von 80.000 neuen Arbeitsplätzen. Zum anderen wird die Transatlantik-Route nunmehr attraktiv für „Billigflieger“ und auch mit vermehrten transatlantischen Übernahmen von Fluggesellschaften wird gerechnet. Die EU erntet auf diese Weise die Früchte der in den vergangenen Jahren erfolgten Liberalisierung des Binnenmarktes in diesem Bereich. Perspektivisch hofft Brüssel sogar auf eine noch weitergehende „Open Aviation Area“ und würde sich wünschen, dass in diesem Zusammenhang auch die letzten Visabeschränkungen für einige EU-Mitgliedsländer fallen könnten.

Jedoch gab es auch Rückschläge im transatlantischen Handel zu verzeichnen. Auf Unmut stieß ein neues restriktives US-Gesetz zum Glücksspiel im Internet, das es US-Banken verbietet, Finanztransaktionen an Online Wettbüros außerhalb der USA durchzuführen. Binnenmarktkommissar McCreevy griff die USA deshalb scharf an, weil er der Administration in der Sache weniger moralische denn protektionistische Motive unterstellte. Infolgedessen hatte die EU die Klage Antigua und Barbudas vor der WTO unterstützt und begrüßte den entsprechenden Panel Report vom 30. März 2007.

Der Handel mit China hat sich zwischen 2000 und 2005 verdoppelt und China behielt im Berichtszeitraum seine Position als zweitwichtigster Handelspartner der EU bei, wobei das Handelsbilanzdefizit der Union auf nunmehr 129 Milliarden Euro stieg. China steht hinter Russland auf dem vierten Platz der Exportrangliste der EU. Die Exporte stiegen 2006 kräftig auf insgesamt 63 Milliarden Euro gegenüber 51 Milliarden im Vorjahr. Die Importe erhöhten sich von 158 Milliarden Euro 2005 auf 191 Milliarden Euro, womit China die USA als größter Importeur abgelöst hat. Die EU nutzte den Asien-Gipfel vom 9. September 2006, um zu einer Aufnahme von Verhandlungen über ein Partnerschafts-

und Kooperationsabkommen zu gelangen und an die Einhaltung der Beitrittsverpflichtungen zur WTO zu erinnern. Im darauf folgenden Monat formulierte Mandelson eine neue Handelsstrategie gegenüber China. Darin wird eine Flexibilisierung des Yuan-Wechselkurses, Reformen im Bankensektor sowie im öffentlichen Auftragswesen gefordert. Zudem dringt Brüssel auf eine Einstellung der exzessiven Produktpiraterie und eine Respektierung von Urheberrechten. Vor der WTO ging die EU gegen die chinesischen Importzölle auf Autoteile vor. Die Uneinigkeit der Mitgliedsländer in Bezug auf den Waffen-Boycott gegenüber Peking hat sich negativ auf die beabsichtigte Verabschiedung eines „Code on Arms“ ausgewirkt, weil Frankreich im Januar ein Junktim zwischen beiden verkündet hat. Dieser Code wird seit 2005 verhandelt und ein Abschluss gilt – nach dem Auf-tauchen von Waffen aus der EU in Somalia, Sudan und Sierra Leone – als überfällig.

Zwischen 2000 und 2006 haben sich die Exporte nach Russland von 22 Milliarden auf 72 Milliarden verdreifacht, während sich die Importe von 63 auf 137 Milliarden in etwa verdoppelten. Damit stieg das Handelsbilanzdefizit – vor allem induziert durch Energieimporte – auf die neue Rekordzahl von 65 Milliarden Euro. Außenhandelskommissar Mandelson sah die Beziehungen der EU zu Russland im Vorfeld des Gipfels im Mai 2007 an einem Tiefpunkt angelangt. Er kritisierte den willkürlichen Stopp von Öl- und Gaslieferungen, die anhaltende Unterdrückung der Meinungsfreiheit in Russland und die zunehmende staatliche Kontrolle über die Wirtschaft scharf. Darüber hinaus harren die Probleme mit den EU-Anrainerstaaten einer Lösung. Nach wie vor verweigert Russland Fleischimporte aus Polen und hat die Öllieferungen nach Litauen seit dem letzten Sommer nicht wieder aufgenommen. In der Folge sträuben sich die beiden Staaten, der Erneuerung eines Partnerschaftsabkommens zuzustimmen. Auch die gelenkten Proteste gegen die estnische Botschaft in Moskau im Streit um die Verlegung eines sowjetischen Kriegerdenkmals in Tallin sorgten in Brüssel für Unmut. Ein von der Kommission, dem Ratssekretariat und der Ratspräsidentschaft lanciertes Strategiepapier empfiehlt eine härtere Linie gegenüber Moskau. Als Ausfluss dessen beabsichtigt die EU, ihre Unterstützung für einen WTO-Beitritt Russlands – die sie 2004 zugesichert hatte – zurückzuziehen. Inhaltlich wird argumentiert, dass Moskau seinen Verpflichtungen zur Reduktion von Exportzöllen und diskriminierenden Preisen für Bahnfracht in keinsten Weise gerecht geworden sei. Die deutsche Ratspräsidentschaft versuchte vergeblich, die Positionsdifferenzen auf dem Mai-Gipfel an der Wolga zu überbrücken.

Weitere wichtige Handelspartner waren erneut die Schweiz und Japan. Die EU exportierte 2006 Waren und Dienstleistungen im Wert von 86 Milliarden Euro in die Schweiz, während die Importe aus der Schweiz 71 Milliarden Euro erreichten. Die entsprechenden Zahlen für Japan beliefen sich auf 45 Milliarden Euro Exporte und 76 Milliarden Euro an Importen. Bemerkenswerterweise ist die Türkei 2006 als Exportzielland an Japan vorbeigezogen: Waren im Wert von 46 Milliarden gingen an das Land am Bosphorus.

Der Handel mit Entwicklungsländern (AKP): erweiterte Präferenzen für die ärmsten Länder

Die EU ist der weltweit größte Importeur von Waren aus Entwicklungsländern und verfügt über ein weit reichendes System von Handelspräferenzen für diese Staaten. Das Abkommen von Cotonou ermöglicht der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten den zollfreien Export von 97 Prozent ihrer Produkte in die Union. Dieses Abkommen verfügt über eine Ausnahmegenehmigung der WTO und wird noch bis Ende 2007 in

Kraft bleiben. Die EU plant, die Handelsvorteile für diese Staaten auch darüber hinaus in neuen Abkommen zu erhalten und auszubauen. Dazu sollen bis Ende 2007 so genannte Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen mit sechs AKP-Regionen unterzeichnet werden. Der Vorschlag der Kommission sieht für die AKP uneingeschränkten Marktzugang zur EG vor, umgekehrt aber auch die Marktöffnung für europäische Produkte. Die Auswirkungen dieser Marktöffnungen werden in einzelnen AKP-Staaten kontrovers diskutiert. Zwar betrifft der neue Brüsseler Vorschlag zur Verbesserung des Marktzugangs zur EU nur 3 Prozent des Handels, doch laut Berechnungen des International Food Policy Research Institute (IFPRI) sollten die AKP davon enorm profitieren, da etwa Gemüse, Früchte, Getreide und Rindfleisch darunter fallen. Die EU möchte die Verhandlungen bis Ende 2007 abschließen, während einige AKP-Regionen eine Verlängerung des Verhandlungsprozesses fordern.

Der interregionale Handel

Den für die EU handelspolitisch derzeit wichtigsten regionalen Integrationsraum bildet die aus zehn Ländern bestehende Association of South East Asian Nations (ASEAN), die den drittgrößten Exportmarkt der Union darstellt und 5-6 Prozent des globalen Handels ausmacht. Da Japan bereits ein Freihandelsabkommen mit der ASEAN unterzeichnet und China bereits eine wechselseitige Öffnung der Dienstleistungsmärkte vereinbart hat, will die EU schnellstmöglich zu einem Abkommen mit der ASEAN kommen.

Die Union ist der zweitwichtigste Handelspartner für Latein-Amerika, der wichtigste für den Mercosur und auch die wichtigste Quelle von Direktinvestitionen. Zwischen 1990 und 2005 gelang es, das Handelsvolumen zu verdoppeln. Die Verhandlungen mit Mercosur über ein Assoziierungsabkommen stagnierten im Berichtszeitraum allerdings weiterhin. Erfreulich entwickelte sich der Handel mit Mexiko, der zwischen 2004 und 2006 um 50 Prozent gewachsen ist.

Ausblick: Mit oder ohne Doha?

Die Suspendierung der Doha-Runde zog eine bemerkenswerte Intensivierung der Außenhandelspolitik nach sich. Die EU fuhr hierbei eine Doppelstrategie: Einerseits arbeitete sie an der Schärfung des eigenen Profils und pflegte einen aktiven Bilateralismus, andererseits setzte sie alles daran, die Runde wieder in Gang zu bringen. Die großen Welt-handelsnationen betonten immerhin den festen Willen, die Runde abzuschließen, ohne dass allerdings die inhaltlichen Probleme bereits überwunden wären.

Weiterführende Literatur

Faber, van Dijk: How to save the Doha-Round. A European Perspective, *European Foreign Affairs Review*, 2006, S. 291-309.

Hauser, Heinz: Die Zukunft des Welthandelsystems, in: *Außenwirtschaft*, 3/2006.

Lütticken, Florian: Die europäische Handelspolitik in GATT/WTO. Nationale Außenpolitiken und ihr Einfluss auf die Handelspolitik der Europäischen Kommission am Beispiel der Verhandlungen zur Uruguay-Runde, Baden-Baden 2006.

Lütticken, Florian/Stahl, Bernhard: Deutschland in der Welthandelsorganisation, in: Schmidt, S./Hellmann, G./Wolf, R. (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2006, S. 788-801.

Mildner, Stormy/Decker, Claudia: Der Einsatz ist hoch – Wohlstandsgewinne durch die Doha-Entwicklungsrunde der WTO, DGAP-Analyse Nr. 1, Juni 2006, http://2006-01_DGAPanalyse_ges_neu.pdf.