

Außenwirtschaftsbeziehungen

Florian Lütticken / Bernhard Stahl

Die Handelspolitik wurde vom schwierigen Verlauf der Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation überschattet. Diese Entwicklung kulminierte in der im Juli 2006 offiziell verkündeten Aussetzung der Verhandlungen, die im Jahr 2001 mit großen Hoffnungen gestartet waren.

Die Union in der Welthandelsorganisation: Das multilaterale Welthandelssystem in der Krise

Der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) bildete weiterhin die höchste Priorität der Außenhandelspolitik der Europäischen Union. Die am 27. Juli 2006 offiziell beschlossene Aussetzung der Verhandlungen auf unbestimmte Zeit bedeutete daher einen deutlichen Rückschlag. Die Union zielte in den Verhandlungen auf weitgehende Liberalisierungen bei Industriegütern und Dienstleistungen sowie auf eine Stärkung des multilateralen Handelssystems, um eine mögliche Desintegration durch bilaterale und regionale Handelsvereinbarungen zu vermeiden. Als weltweit ökonomisch wichtigster Wirtschaftsblock zählte die Union von Beginn an zusammen mit den USA, Japan, Australien und den Schwellenländern Indien, Brasilien und China zu den dominanten Akteuren der Runde. Die Verhandlungen zogen sich äußerst schleppend hin. Ursprünglich sollte das Ministertreffen von Hong Kong im Dezember 2005 den Durchbruch für den Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2006 bringen. Das letztendlich in Hong Kong erzielte Ergebnis bedeutete real zwar nur einen geringen Fortschritt, wurde aber als Erfolg gewertet, da viele im Vorhinein ein komplettes Scheitern befürchtet hatten. Im Einzelnen einigten sich die Handelsminister in Hong Kong auf:

- Die vollständige Einstellung aller Exportsubventionen bis Ende 2013. Keine Einigung wurde bei den handelsverzerrenden Subventionen gefunden, die mit geschätzten 80 Milliarden US Dollar wesentlich bedeutender sind als die direkten Exportsubventionen mit ca. 5 Milliarden US Dollar. Die EU hatte bereits in ihrer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 2003, durchaus mit Blick auf die laufenden Verhandlungen der Doha-Runde, eine Verlagerung der handelsverzerrenden zu handelsneutralen Agrarsubventionen beschlossen
- Die Streichung aller Zölle und Einfuhrquoten für 97 Prozent aller Zolllinien für Produkte der am wenigsten entwickelten Länder (LDC). Diese Einigung ging kaum über bestehende Einfuhrpräferenzen der Union oder der USA hinaus und ermöglichte weiterhin den Schutz von für die EU sensiblen Produkten wie Zucker oder Bananen.
- Die Aufgabe aller Exportsubventionen für Baumwolle bis Ende 2006 und die Abschaffung aller Zölle und Einfuhrkontingente für Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern. Die Union unterstützte diese vor allem an die USA gerichtete Forderung der LDC.
- Die prinzipielle Möglichkeit für die am wenigsten entwickelten Länder, für mindestens weitere sieben Jahre Ausnahmebestimmungen zum Investitionsabkommen, dem Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMS), zu erlassen.

Doch auch nachdem in Hong Kong ein Scheitern vermieden worden war, kamen die Verhandlungen in den folgenden Monaten kaum voran. Die Landwirtschaft stand wie in vorherigen Runden im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Agrarexporteure wie Australien und vor allem größere Schwellenländer wie Brasilien oder Argentinien drängten auf deutliche Marktöffnungen der Industriestaaten USA, EU und Japan. Die Union bot im Agrarbereich die vollständige Abschaffung aller Exportsubventionen, eine Reduzierung der handelsverzerrenden Landwirtschaftssubventionen sowie eine Senkung der Zölle auf Agrarprodukte um 50 Prozent an. Dabei sollte es aber jedem Land erlaubt sein, gewisse Produkte als sensibel zu definieren und durch höhere Zölle zu schützen. Diese Angebote blieben im Rahmen der 2003 beschlossenen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Wichtige Agrarexporteure wie Brasilien und die USA forderten von der Union deutlichere Senkungen ihrer Einfuhrzölle auf Agrarprodukte. Die Union verlangte weit reichende Angebote im Dienstleistungsbereich und drängte gemeinsam mit anderen Industriestaaten die Schwellenländer Brasilien, Indien und China, ihre Märkte für Industrieprodukte und Dienstleistungen zu öffnen. Im Agrarbereich verlangte die Union von den USA eine stärkere Senkung der Agrarsubventionen.

Weder das Treffen der wichtigsten Handelsminister in Davos im Januar 2006, noch der G-8-Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Petersburg im Juli 2006, in dessen Rahmen Treffen mit dem Generaldirektor der WTO und ehemaligen Handelskommissars der EU Pascal Lamy sowie mit Regierungschefs der wichtigsten Schwellenländer stattfanden, brachten entscheidende Fortschritte. Am 23. Juli fand in Genf ein von Pascal Lamy geleitetes Gespräch zwischen den so genannten G-6 statt. Die G-6 besteht aus der Union, den USA, Japan, Australien, Indien und Brasilien. Die Union lehnte die Forderung der USA ab, die Agrarzölle um bis zu 67% zu senken. Gleichzeitig forderte sie erfolglos von den USA, die amerikanischen Agrarsubventionen auf unter 15 Milliarden Euro zu reduzieren. Brasilien bewegte sich kaum und Indien stellte bereits gegebene Zusagen in Frage.

Innerhalb der Union blockierte vor allem Frankreich weiter gehende Kompromisse, während das Vereinigte Königreich, unterstützt durch weitere nördliche EU Mitgliedstaaten, auf Liberalisierungen der EU-Agrarpolitik drängte. Das Thema Handelsliberalisierungen im Rahmen der WTO ist in Frankreich stets brisant, besonders wenn es dabei um die Landwirtschaft geht. Der ausgewiesene Agrarlobbyist und innenpolitisch angeschlagene Präsident Jacques Chirac vertrat dementsprechend eine harte Linie. Im sensiblen innereuropäischen Machtgefüge kommt Deutschland im Handelsbereich traditionell eine Mittlerrolle zwischen den liberalisierungsfreundlicheren „Nordstaaten“ England, Schweden, die Niederlande und Finnland sowie den protektionistischeren „Südstaaten“ Frankreich, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland zu. In vergangenen Verhandlungsrunden hatte sich immer wieder gezeigt, dass Frankreich ohne deutschen Druck in der Lage war, seine Minimalpositionen innerhalb der Union durchzusetzen. Die neu gewählte Regierung unter Bundeskanzlerin Merkel hielt sich innerhalb der Union zurück und ließ Frankreich weitgehend freie Hand. Die französische Regierung setzte durch ständigen Druck auf den Rat, die Kommission und deren Verhandlungsführer Mandelson durch, dass die Union keine weiteren Zugeständnisse im Landwirtschaftsbereich machte.

Da es in den Gesprächen am 23. Juli in Genf erneut zu keinem Durchbruch gekommen war, war deutlich, dass nun nicht mehr genügend Zeit blieb, die Runde vor dem Auslaufen der besonderen Verhandlungsvollmacht des US-Präsidenten im Juli 2007 abzuschließen.¹ Vor diesem Hintergrund stimmte die Union dem Vorschlag des WTO-Generalsekretärs

Lamy zu, die Runde bis auf weiteres auszusetzen. Die Schuld für das Scheitern wies sie in ersten Reaktionen durch Handelskommissar Peter Mandelson den USA zu, die zu wenig Flexibilität gezeigt hätten.

Laut Handelskommissar Mandelson bildet die Wiederbelebung der Doha-Runde die erste Priorität auf der handelspolitischen Agenda der Union. Ob und wie dies geschehen kann, ist aber im August 2006 noch unklar. In Frankreich stehen im Jahr 2007 Präsidentschaftswahlen an. Bis dahin ist von Frankreich keine Flexibilität zu erwarten. Es steht fest, dass sich die Union als weltgrößter Handelsblock nicht mit einem endgültigen Scheitern der Doha-Runde abfinden kann. Dies würde das Ende des multilateralen Handelssystems innerhalb der Welt handelsorganisation bedeuten. Die EU kann nun auf den formalen Abschluss der Verhandlungen mit einem Ergebnis, das den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt, dringen. Für ein ambitionierteres Ergebnis in Sinne der ursprünglichen Ziele muss sich die Union ebenso wie die USA und wichtige Schwellenländer wie Brasilien und Indien bewegen.

Der Handel mit Entwicklungsländern: erweiterte Präferenzen für die ärmsten Länder

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

Am 1. Januar 2006 trat zudem ein neues System der allgemeinen Präferenzen für alle 178 Entwicklungsländer in Kraft, das gegenüber dem alten System vereinfacht wurde und die Zollpräferenzen auf 300 weitere Produkte ausdehnte.

Im Rahmen der Doha-Runde machte die EU weitgehende Vorschläge für handelsbezogene Unterstützungsmaßnahmen für Entwicklungsländer. Hintergrund dieser Vorschläge ist, dass Handelsliberalisierungen zwar meist gesamtgesellschaftliche Vorteile bringen, aber oft konkrete Gruppen beachteiligen. Um diese Nachteile abzumildern, sind Anpassungsprogramme notwendig, die Entwicklungsländer in der Regel nicht finanzieren können.

Die Streitschlichtung von Handelskonflikten in der Welthandelsorganisation

Die EU war im Juli 2006 an insgesamt 33 Streitschlichtungsverfahren in der Welthandelsorganisation, davon in 15 Fällen als Kläger beteiligt. 12 dieser Verfahren betrafen die USA, wobei die Union in 8 Fällen als Kläger und in 4 Fällen als Beklagter agierte. Der wichtigste Fall ist sicherlich der Airbus – Boeing Konflikt zwischen den USA und der EU, dessen Hintergründe im Jahrbuch 2005 ausführlich dargestellt wurden. Hier beschuldigen

1 Die Verhandlungsvollmacht des US-Kongresses für den amerikanischen Präsidenten erlaubt diesem, einen Handelsvertrag abzuschließen, der anschließend vom Kongress nur noch in seiner Gesamtheit abgelehnt oder verworfen werden kann. Ohne diese spezielle Vollmacht, den Trade Promotion Authority Act oder auch „Fast track“, besteht die Möglichkeit, dass der US-Kongress einzelne Teile eines Handelsvertrags nachträglich ablehnt. Damit besteht für die Verhandlungspartner der USA keine Rechtssicherheit und damit kein Interesse am Abschluss eines Vertrages mehr. Das Auslaufen im Juli 2007 bedeutet, dass eine Einigung hätte bis Ende 2006 gefunden werden müssen, um den Vertrag noch in allen Details ausarbeiten, unterzeichnen und ratifizieren zu können.

sich die Union und die USA in zwei getrennten Verfahren gegenseitig, ihre jeweiligen führenden zivilen Luftfahrtsunternehmen unerlaubt zu subventionieren. Eine kurzfristige Lösung dieses Handelsstreits ist unwahrscheinlich.

Wichtige Entwicklungen im Rahmen der bilateralen Außenhandelspolitik

Die USA bleiben auch 2005 der mit Abstand wichtigste Handelspartner der EU: die Ausfuhren in die USA stiegen gegenüber 2004 von 235 Mrd. Euro auf 251 Mrd. Euro und die Einfuhren aus den USA von 158 Mrd. Euro (2004) auf 163 Mrd. Euro. Damit vergrößerte sich der Handelsbilanzüberschuss der Union mit den USA beträchtlich um fast 12 Mrd. Euro auf insgesamt 88 Mrd. Euro, eine angesichts des starken Euro bemerkenswerte Entwicklung, die in den USA die Kompromissbereitschaft bei bilateralen Handelsstreitigkeiten nicht erhöhte. Insgesamt wurden die bilateralen Handelsbeziehungen von den Doha-Verhandlungen dominiert. Eine endgültige Einigung erzielte die Union im Streit um die „Foreign Sales Corporation (FSC)/Extraterritorial Income Act (ETI“-Gesetzgebung der USA, die amerikanischen Unternehmen mit Niederlassungen im Ausland erhebliche Steuererleichterungen gewährte. Die Union hatte bereits 2003 ein WTO-Verfahren gewonnen, das die Unvereinbarkeit der FSC mit den Bestimmungen der Welthandelsorganisation feststellte und der EU weitgehende Rechte für die Erhebung von Strafzöllen einräumte. Am 14. März 2006 entschied der Streit-schlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation erneut im Sinne der EU, worauf die USA die gesetzlichen Grundlagen anpassten und die Union die Sanktionen aussetzte.

China behielt im Berichtszeitraum seine Position als zweitwichtigster Handelspartner der EU bei, wobei das Handelsbilanzdefizit der Union auf 107 Mrd. Euro stieg. China steht hinter Russland auf dem vierten Platz der Exportrangliste der EU. Die Exporte stiegen 2005 leicht auf insgesamt 51 Mrd. Euro gegenüber 48 Mrd. Euro im Jahr 2004. Die Importe erhöhten sich von 127 Mrd. Euro 2004 auf 158 Mrd. Euro 2005, so dass China bei den Importen fast gleichauf mit den USA liegt. Die Union war erneut der wichtigste Handelspartner für China.

Für besondere Polemik im bilateralen Verhältnis sorgte der rasante Anstieg der Textilimporte, der die Europäische Kommission zu einer kurzfristigen Verhängung von Einfuhrstopps veranlasste. Daraufhin stapelten sich im August 2005 circa 75 Millionen Textilprodukte aus chinesischer Produktion in den europäischen Zolldepots. Es handelte sich in erster Linie um Unterwäsche, Herrenhosen, Blusen und T-Shirts. Der plötzliche Einfuhrstopp bewirkte Lieferschwierigkeiten im europäischen Textilhandel. In der Union traten Gegensätze zwischen einigen südlichen Mitgliedstaaten wie Frankreich, Griechenland, Portugal, Spanien und Italien sowie nördlichen Ländern wie Schweden, Niederlande, Deutschland, Dänemark und Finnland auf. Die erste Gruppe verteidigte ihre Textilindustrien, die direkt mit chinesischen Produkten konkurrierten. Die zweite Gruppe trat für ihre von chinesischen Lieferungen abhängigen Handelsunternehmen und das Recht der Konsumenten auf niedrige Preise ein. Im September 2005 wurde ein Kompromiss gefunden. Dieser sieht vor, die Quoten für chinesische Textilprodukte langsamer als ursprünglich geplant ansteigen zu lassen und die in den Zolllagern liegenden chinesischen Textilprodukte zur Hälfte auf die Quoten für 2006 anzurechen oder mit anderen chinesischen Importquoten zu verrechnen. Daneben wurden 2005 zahlreiche bilaterale Abkommen abgeschlossen, unter anderem zu einem Dialog über soziale Fragen und Arbeitnehmerrechte, über Kooperation im Umweltschutz sowie ein Handelsabkommen zum Schutz von Herkunftsbezeichnungen.

Das Waffenembargo der EU gegen China wurde nicht aufgehoben. Diese französische und deutsche Initiative erntete nicht nur seitens der USA und Menschenrechtsgruppen harsche Kritik, sondern stieß auch innerhalb der EU auf Gegenwehr. Nach dem es zu keiner Aufhebung des Embargos unter der luxemburgischen Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 2005 kam, setzten die folgenden Ratspräsidentschaften aus Finnland und dem Vereinigten Königreich das Thema nicht auf die Tagesordnung.

Für die Zukunft sind weitere Handelstreitigkeiten zwischen der EU und China zu erwarten. So kündigte die EU bereits Antidumpingmaßnahmen gegen China für Leder Schuhe an. China fordert weiterhin die Anerkennung des „Marktwirtschaftsstatus“ innerhalb der WTO durch die EU, um dadurch günstigere Bedingungen für die Festlegung der Zollsätze oder die Einleitung von Antidumpingmaßnahmen zu erhalten.

Der Handel mit Russland wuchs auch 2005 stark, so das es jetzt die Position als dritt-wichtigster Handelspartner der Union einnimmt. Die Gesamtausfuhren erhöhten sich gegenüber 2004 von 46 Mrd. Euro auf 52 Mrd. Euro 2005. Die Gesamteinfuhren stiegen 81 Mrd. Euro auf 107 Mrd. Euro. Damit vergrößerte sich das Handelsdefizit um 20 Mrd. Euro auf insgesamt 55 Mrd. Euro, das zweitgrößte Handelsbilanzdefizit der Union. Grund dafür waren die hohen Preise für Energieimporte. Für Verstimmungen innerhalb der EU führten die deutsch-russischen Pläne zum Bau einer Erdgaspipeline durch die Ostsee unter Umgehung anderer Mitgliedstaaten wie Polen. Insgesamt waren die politischen Beziehungen bei großem gegenseitigem Interesse weiterhin in vielen Feldern durch unterschiedliche Wahrnehmungen und Vorstellungen gekennzeichnet. Im Mittelpunkt der handelspolitischen Beziehungen stand die Umsetzung des WTO-Beitritts Russlands, die langsamer als geplant vorankam. Die Verhandlungen über einen gemeinsamen Wirtschaftsraum konzentrierten sich im Berichtszeitraum darauf, die im Mai 2005 beschlossenen „Road maps“ zu Themen wie Regulierungsfragen, Handelserleichterungen, Zollkooperation oder Telekommunikation fort zu führen. Weitere Ereignisse waren die Unterzeichnung eines Handelsabkommens für Stahl im November 2005 und die Ausarbeitung der Richtlinien, um ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu verhandeln, da das jetzige 2007 ausläuft.

Weitere wichtige Handelspartner waren erneut die Schweiz und Japan. Die EU exportierte 2005 Waren und Dienstleistungen im Wert von 82 Mrd. Euro in die Schweiz, während die Importe aus der Schweiz 66 Mrd. Euro erreichten. Die entsprechenden Zahlen für Japan beliefen sich auf 44 Mrd. Euro Exporte und 73 Mrd. Euro an Importen, wodurch sich das Handelsbilanzdefizit leicht verringerte. Die EU plant, sich aufgrund der stockenden Doha-Verhandlungen stärker auf den wichtigen Wirtschaftsraum Südasiens zu konzentrieren. Die Europäische Kommission will für 2007 ein Verhandlungsmandat für ein Handelsabkommen mit Indien vom Rat bekommen.

Wichtige Entwicklungen im Rahmen der interregionalen Außenhandelspolitik:

Die Verhandlungen zwischen der Union und anderen Staatengruppen wurden teilweise durch den schwierigen Verlauf der Doha-Runde überschattet. Vor dem Hintergrund der im Juli 2006 verkündeten Aussetzung der Runde besteht aber nun ein erhöhter Druck, in diesem Bereich voran zu kommen. Äußerst gering sind dabei die Erfolgsaussichten für die nun schon seit mehr als zwei Jahren de-facto still stehenden Verhandlungen mit der südamerikanischen Mercosur-Staatengruppe. Dies liegt zum einen an den unterschiedlichen Interessen. Vor allem Brasilien als großer Agrarproduzent verfolgt offensive Interessen in Produktgruppen, die von der EU als „sensibel“ eingestuft werden, wie etwa Geflügel, Rindfleisch oder Zucker. Die EU

drang dagegen im Rahmen der Doha Verhandlungen vergeblich auf entschiedeneren Marktöffnungen bei Dienstleistungen und im öffentlichen Beschaffungswesen sowie auf verbesserte Rahmenbedingungen für Investitionen. Zum anderen befindet sich aber auch der Mercosur selbst in einer internen Krise. Ebenfalls vollkommen unklar sind die Aussichten für die Aufnahme der Verhandlungen zu einem bi-regionalem Assoziierungsabkommen mit der Andengemeinschaft, die ursprünglich für 2006 anvisiert war. Viele Analysten gehen davon aus, dass die internen Differenzen zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten dieses südamerikanische Integrationsprojekt in den nächsten Jahren stilllegen werden.

Dagegen beschlossen die EU und die Mitgliedstaaten der zentralamerikanischen Zollunion im Mai 2006 in Wien auf dem EU-Lateinamerika Gipfel die Aufnahme der Verhandlungen eines Freihandelsabkommens als Teil eines umfassenderen Assoziierungsabkommens. Darüber hinaus hofft die Europäische Kommission, die Verhandlungen mit dem Gulf Cooperation Council (GCC), die seit 2002 wieder aufgenommen wurden, bis 2007 abzuschließen. Diese Zollunion der Golfanrainerstaaten Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi Arabien und Vereinigte Arabische Emirate ist der fünfthöchste Exportmarkt der Union. Den für die EU handelspolitisch derzeit wichtigsten regionalen Integrationsraum bildet die Association of South East Asian Nations (ASEAN), der 10 Länder angehören und die den dritthöchsten Exportmarkt der Union darstellt. Obwohl mit einigen der Mitgliedstaaten bereits bilaterale Handelsabkommen verhandelt werden, ist die Union an einem regionalen Freihandelsabkommen interessiert. Die Kommission wird voraussichtlich in den kommenden Monaten beginnen, einen Vorschlag für ein Verhandlungsmandat zu erarbeiten.

Ausblick: Wiederbelebung der Doha-Runde

Erste Priorität für die Handelspolitik der EU besitzt für 2007 die Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Doha-Runde in der Welthandelsorganisation. Hier sind allerdings vor den Präsidentschaftswahlen in Frankreich im April 2007 keine entscheidenden Veränderungen des Verhandlungsmandats der Kommission zu erwarten. Es erscheint daher nicht unwahrscheinlich, dass wirkliche Fortschritte erst nach den Präsidentschaftswahlen 2008 in den USA erzielt werden. Vor diesem Hintergrund ist eine Hinwendung zu den handelspolitisch wichtigen Staaten Asiens zu erwarten. Neben möglichen Verhandlungen zu Handelsabkommen mit Indien oder der ASEAN-Staatengruppe wird besonders China im Mittelpunkt stehen.

Weiterführende Literatur

- Georg Koopmann: Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft – institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle der Weltwirtschaft (HWWA Discussion Paper; 279), Hamburg 2004.
- Florian Lütticken: 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.
- Jörg Monar: Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union im EU-Verfassungsvertrag. Fortschritte mit einigen neuen Fragezeichen, in: Außenwirtschaft, 60 (März 2005), 1, S. 99-117.