

# Außenwirtschaftsbeziehungen

Florian Lütticken / Bernhard Stahl

Die weiterhin stockenden Verhandlungen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) waren für die Handelspolitik der Europäischen Union prägend. Mitte 2008 deutete sich eine Verlangsamung des in den letzten Jahren robusten Wachstums der Importe und Exporte an. Das wirtschaftliche Umfeld für die europäische Handelspolitik verschlechterte sich vor allem durch drei Entwicklungen: 1. Die gestiegenen Rohölpreise; 2. die gestiegenen Preise für Grundnahrungsmittel, die eine Ernährungskrise in Entwicklungsländern bewirkten und zu einer Revision der europäischen Strategie zum Ausbau der Biotreibstoffe führten; 3. Die US-Immobilienkrise mit ihren Auswirkungen auf die Finanzwirtschaft und das Wirtschaftswachstum in den USA. Die Punkte 1 und 2 beförderten zudem die Inflation. Der sehr starke Euro, der sich oberhalb von 1,50 US Dollar einpendelte, hatte eher ambivalente Auswirkungen: Einerseits verteuerten sich die Ausfuhren in den US-Dollarraum, andererseits verbilligten sich die Importe.

## Die EU in der WTO: Zähes Ringen um einen Durchbruch in der Doha-Runde

Nach der Suspendierung der Welthandelsrunde im Sommer 2006 hatte WTO Generalsekretär Lamy beim Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2007 die offizielle Wiederaufnahme der Doha-Verhandlungen angekündigt. Im April 2007 verständigten sich die Handelsminister der EU, der USA, Indiens, Brasiliens, Japans und Australiens sogar darauf, die Runde bis zum Ende des Jahres abzuschließen, hatten sich die G20 doch immerhin bereit erklärt, nun auch über eine Öffnung der Dienstleistungsmärkte und Anti-Dumping-Maßnahmen zu verhandeln. Doch die Hoffnungen trogen. Die Schwellenländer zeigten sich unwillig, der Forderung der Industrieländer nach einer proportionalen Senkung der Industriezölle zu entsprechen. China drohte gar mit einem Veto in den Verhandlungen, sollten die Zölle der Schwellenländer für Industrieprodukte zu stark sinken. Im September 2007 trafen sich die Verhandlungsdelegationen der USA, Brasiliens, Indiens und der EU zu Gesprächen in Deutschland, um Kernprobleme der Doha-Runde aus dem Weg zu räumen. Aber die Vertreter Indiens und Brasiliens verließen den Verhandlungsort, nachdem sie die Haltung der EU und der USA als kompromisslos bezeichnet hatten. Kanzlerin Merkel versuchte vergeblich anlässlich ihrer Indien-Reise im November, Bewegung in die erstarrten Verhandlungspositionen zu bringen. In der Folge kam es zu wechselseitigen Schuldzuweisungen. Während Außenhandelskommissar Mandelson vor allem die USA wegen ihrer unnachgiebigen Haltung kritisierte, sahen Entwicklungshilfeorganisationen wie Oxfam den Schwarzen Peter eher bei den USA und der EU, die weiterhin allzusehr auf einer Marktöffnung und einer proportionalen Zollsenkung für Industriegüter bestünden. Auch aus wissenschaftlicher Perspektive mehrte sich die Kritik an der Verhandlungsführung der EU: „(T)he problem is not that the EU is demanding too much but that it is offering too little“.<sup>1</sup> Auch eine erneute Absichtserklärung der Handelsminister, die Runde bis Ostern 2008 abzuschließen, blieb fruchtlos. Mit Beunruhigung wurde darüber hinaus registriert, dass protektionistische Töne im amerikanischen Wahlkampf an Boden gewannen.

Allerdings steht dabei bislang weniger die Weltandelsrunde als die nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) am Pranger.<sup>2</sup> Das bevorstehende Ende der Amtszeit Präsident Bushs schränkte die Handlungsfähigkeit der US-Administration ein. Dies verhinderte insgesamt entschlossene Initiativen der entscheidenden Akteure.

Im Februar brachten die Vorsitzenden der WTO-Verhandlungsgruppen für Landwirtschaft und Marktzugang jeweils neue Entwürfe in Umlauf, die den Stand seit September und 150 Stunden intensiver Verhandlungen zusammenfassten. Kernpunkt waren die ‚modalities‘, die die Art und Weise betreffen, wie Reduzierungen bei Agrargütern und zum Marktzugang von Nicht-Agrargütern (NAMA) erreicht werden können. Doch die Entwürfe trafen auf Widerstand, auch auf Seiten der meisten EU-Staaten.

### **Außenwirtschaftliches Profil**

Die EU blieb bei ihrem Ansatz, auf die festgefahrenen Welthandelsgespräche mit der Schärfung ihres außenwirtschaftlichen Instrumentariums zu reagieren. So soll die eigene Marktöffnungspolitik – so ein Beschluss des Europäischen Rates – explizit stärker strategisch ausgerichtet werden, abhängig von Konzessionen der jeweiligen Gegenseite.<sup>3</sup> Diese strategische Ausrichtung der Marktöffnungspolitik hatte Außenhandelskommissar Mandelson im letzten Jahr zum Anlass genommen, das bisherige Anti-Dumping Verfahren einer Überprüfung zu unterziehen. Mit dem Stichtag 30.06.2008 befanden sich 131 Anti-Dumping Maßnahmen und 8 Anti-Subventions-Maßnahmen in Kraft.

Die Pläne der Kommission zur Überarbeitung seiner Anti-Dumping Politik mussten indes verschoben werden. Die Mitgliedstaaten mit ihren verschiedenen Wirtschaftskulturen konnten sich beispielsweise noch nicht darauf einigen, wie ein ‚Europäisches Unternehmen‘ definiert werden soll. Dieser Punkt ist jedoch entscheidend für die operative Frage, welche Unternehmen zum Objekt der avisierten Diskriminierungspolitik werden können. Mandelson machte klar, dass er erst dann einen weiteren konkreten Vorschlag machen werde, wenn dieser im Rat mehrheitsfähig sei.

Gleichzeitig erhöhte sich die Anzahl der Verfahren im Streitschlichtungsmechanismus der WTO erheblich. War die EU im Juni 2007 an 36 Streitbeilegungsverfahren beteiligt, so stieg diese Zahl bis Juni 2008 auf insgesamt 140 an. Dabei trat die EU in 78 Fällen als Kläger und in 62 Fällen als Beklagter auf.

Einmal mehr musste die EU in Bezug auf ihre Importpolitik bei Bananen eine Niederlage einstecken. Im November (Ecuador) wie im April (USA) gingen die anhängigen Verfahren vor dem WTO-Panel verloren. Doch Mitglieder der Kommission bezeichneten die Urteile als „irrelevant“ und verwiesen auf die grundlegende Neuausrichtung ihrer Präferenzpolitik gegenüber den AKP-Staaten.

Die USA legten im Mai 2008 Klage gegen die EU vor der WTO ein wegen ihrer Zölle auf Hochtechnologieprodukte, wie Drucker und Flachbildschirme. Aus amerikanischer Sicht fallen diese Produkte unter die gemeinsamen Vereinbarungen von 1996, während die EU geltend macht, dass Produktinnovationen neueren Datums nicht unter das Abkommen fallen würden.

---

1 Young, Alasdair R.: Trade Politics Ain't What It Used To Be: The European Union in the Doha Round, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, 2007, No. 4, S. 789-811, hier S. 804.

2 Sabine Muscat: *Freihandel in Gefahr*, in: *Welt am Sonntag* vom 9.3.2008, S. 33.

3 Vgl. den Beschluss des Europäischen Rates zur ‚Rolle der Gemeinschaft in der Globalisierung‘ vom 14. Dezember 2007.

## **Wichtige Bilaterale Handelspartner**

Die Vereinigten Staaten blieben auch 2007 der mit Abstand wichtigste Handelspartner der EU: Die Ausfuhren in die USA schwächten sich gegenüber 2006 leicht ab von 268 Mrd. Euro auf 261 Mrd. Der Rückgang bei den Einfuhren aus den USA fiel mit 11 Mrd. (2005) auf 181 Mrd. Euro etwas stärker aus, so dass sich der Handelsbilanzüberschuss der Union mit den USA auf insgesamt 80 Mrd. Euro erhöhte.

Der aufkommende Bilateralismus der EU hatte sich vor allem in den Beziehungen zu den USA gezeigt, als 2007 die Schaffung eines Transatlantic Economic Councils gelang und ein Open skies Abkommen vereinbart wurde. Doch in beiden Bereichen mehrten sich skeptische Stimmen zur konkreten Umsetzung der Vereinbarungen. So warnten Analytiker vor allzu großen Hoffnungen in Bezug auf den transatlantischen Wirtschaftsrat. Schließlich hätte es schon zuvor eine Vielzahl von Papieren und Initiativen zum beidseitigen Bürokratieabbau gegeben, die sämtlich im Sande verlaufen waren. Es gelang jedoch, ein konkretes Arbeitsprogramm und regelmäßige Treffen zu vereinbaren. Die EU-Kommission hat eine eigene Studie in Auftrag gegeben, die die beidseitigen Handelsbarrieren unter die Lupe nehmen will und die Ende 2008 veröffentlicht werden soll.

Die europäische Kommission eröffnete im Juni 2008 eine Untersuchung gegen amerikanische Anbieter von Bio-Diesel auf dem europäischen Markt aufgrund der Beschwerden heimischer Anbieter, die niedrigen Preise würden durch unlautere US-Subventionen ermöglicht.

Nachdem eine erste Stufe des Open Skies Abkommen am 30.3.2008 in Kraft getreten war, wurde eine zweite Verhandlungsstufe im Mai eröffnet. Die EU möchte gerne erreichen, dass ihren Fluggesellschaften erlaubt wird, auch Strecken zwischen zwei US-Flughäfen anzufliegen. Zusätzlich wünscht sich die Kommission, dass EU-Fluggesellschaften amerikanische Carrier übernehmen können. Doch gerade der letzte Punkt erscheint heikel, denn der US Kongress zeigt sich angesichts des schwachen Dollarkurses sehr unwillig, dies zu ermöglichen. Zur Überraschung der EU präsentierte die Bush-Administration im Mai den Vorschlag, statt in bilateralen Verhandlungen mit der EU einen multilateralen Weg zu beschreiten, um zu Vereinbarungen mit über 60 Ländern über Beteiligungsrechte zu kommen. Angesichts dessen wird in Brüssel damit gerechnet, dass sich die Verhandlungen der zweiten Stufe hinziehen werden.

Sehr positiv wurde in Europa die Entscheidung des Pentagon aufgenommen, einen Großauftrag an EADS anstatt an Boeing zu vergeben. Diese Entscheidung wurde jedoch in der Zwischenzeit wegen Verfahrensfehlern gerichtlich revidiert, so dass es zu einer Neuausschreibung kommen wird.

China behielt seine Position als zweitwichtigster Handelspartner der EU bei, wobei das Handelsbilanzdefizit der Union auf die neue Rekordsumme von nunmehr 160 Mrd. Euro stieg. Die Exporte stiegen 2007 auf insgesamt 72 Mrd. Euro gegenüber 63 Mrd. im Vorjahr. Die Importe erhöhten sich von 191 Mrd. Euro 2006 auf 231 Mrd. Die Außenwirtschaftspolitik gegenüber China war weiterhin von Ambivalenzen gekennzeichnet. Insgesamt blieb die EU bei der Linie, die Mandelson in seiner ‚Handelsstrategie gegenüber China‘ im Oktober 2006 festgelegt hatte. Darin wurde 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. Mandelson wurde sehr deutlich in seiner Kritik an der chinesischen Außenhandelspolitik: Der Handel sei ungleich und China müsse die WTO-Regeln erfüllen

wie alle anderen. Die EU folgte in ihrer Kritik der aktuellen WTO China Trade Policy Review vom Mai 2008. In diesem Zusammenhang konfrontierte die Kommission China mit 170 Anmerkungen und Fragen zu ihren Handelspraktiken. Beispielsweise hat die EU – wie die USA – Konsultationen über chinesische Vorschriften für ausländische Finanzinformationsanbieter beantragt, da bisher solche Geschäfte in China nur über einheimische Vermittler getätigt werden können. Für Unmut hatten zusätzlich Fälle von Industriespionage und Hacking im Kanzleramt und im British Foreign Office, die Tibetkrise sowie nachgewiesener Diebstahl Geistigen Eigentums gesorgt.<sup>4</sup> Anlässlich des 10. EU-China Gipfels in Beijing Ende November 2007 gesellten sich zu diesen Themen noch die Kritik an der Unterbewertung des Yuan, Chinas aggressive Rohstoffpolitik in Afrika, die mangelnde Produktsicherheit von Spielzeug sowie der gezielte Nachbau von Investitionsgütern.<sup>5</sup> Im Vorfeld der Olympischen Spiele sorgten zusätzlich chinesische Initiativen zur Terrorprävention für großen Unmut bei europäischen Firmen. So sollen während der Spiele jedweder Import und Transport von Batterien, chemischen Produkten und Datenträgern verboten werden.

Die EU eröffnete zum ersten Mal ein Anti-Dumping Verfahren gegen China wegen Stahlimporten und hat damit der Klage des europäischen Stahlverbandes (Eurofer) entsprochen. Immerhin konnte ein vorläufiger Schlussstrich unter den Konflikt um die wachsenden Textilimporte in die Gemeinschaft gezogen werden: Die Kommission ließ die Quotierung auf Kleidung Ende 2007 fallen, zugunsten eines gemeinsamen Textilimport Monitoring Systems.

Zwischen 2000 und 2007 haben sich die Exporte nach Russland von 22 Mrd. auf 89 Mrd. verdreifacht, während sich die Importe von 63 auf 144 Mrd. in etwa verdoppelten. Das Handelsbilanzdefizit – vor allem induziert durch Energieimporte – schwächte sich ab auf knapp 55 Mrd. Euro. Die abgekühlten Beziehungen zwischen der EU und Russland erholten sich etwas im Berichtszeitraum. Insbesondere die willkürlichen Lieferstopps bei Gas und Öl 2006 und 2007 hatten die europäischen Gemüter erhitzt – ein Bericht des Europäischen Parlaments hatte diesbezüglich offen von „Erpressung“ gesprochen. Die Kommission hat in der Folge eine Gesetzesinitiative vorgeschlagen, die es russischen Firmen wie Gazprom untersagt, in der EU Energienetze zu erwerben.<sup>6</sup> Dieses harte Vorgehen ist jedoch innereuropäisch umstritten und die meisten Mitgliedstaaten wollen zu einem gütlichen Interessensausgleich mit Russland kommen. Sichtbares Zeichen dieser Bemühungen ist das Bestreben, ein neues Partnerschaftsabkommen mit Moskau auszuhandeln. Nachdem zunächst Polen und dann auch Litauen ihr Veto dagegen aufgehoben haben, konnte die 18-monatige Selbst-Blockade beendet werden, und der Rat gab der Kommission Ende Mai grünes Licht für die Ausarbeitung eines neuen Abkommens.

Weitere wichtige Handelspartner waren die Schweiz, Japan und die Türkei. Die EU exportierte 2007 Waren und Dienstleistungen im Wert von 93 Mrd. Euro in die Schweiz, während die Importe 77 Mrd. Euro erreichten. Die entsprechenden Zahlen für Japan beliefen sich auf 44 Mrd. Euro Exporte und 78 Mrd. Euro an Importen. Die Türkei exportierte 2007 Waren im Wert von 47 Mrd. in die EU, umgekehrt importierte es Güter im Umfang von 53 Mrd. Euro.

---

4 Vgl. David Shambough: The China honeymoon is over, in: IHT vom 26.11.2007.

5 Petra Pinzler: Regeln gesucht, in: Die ZEIT vom 6.12.2007, S.36.

6 Kommissionpräsident Barroso wurde mit den Worten zitiert: „Europa ist offen, aber nicht naiv.“, zitiert nach Süddeutsche Zeitung vom 24.9.2007, S. 19.

## **Die bilaterale Außenhandelspolitik: Masse statt Klasse**

Angesichts des Stockens der Doha-Runde trieb die EU ihre Bemühungen weiter, mit bilateralen Handelsarrangements zum Erfolg zu kommen. Dabei kam es zu einer Vermischung oder Kombination von politischen und handelspolitischen Zielen, insbesondere in den Verhandlungen mit einer Vielzahl von außenwirtschaftlich eher unbedeutenden Entwicklungsländern und regionalen Integrationsbündnissen. Das politische Ziel ist es, mit Hilfe handelspolitischer Anreize die regionale Integration voran zu bringen und so zu einer politischen Stabilisierung beizutragen.

Im Mai 2008 konnte die 7. Runde der Verhandlungen mit Süd-Korea erfolgreich abgeschlossen werden. Im Februar 2008 hat die EU-Kommission ein Verhandlungsmandat für ein Rahmenabkommen mit Libyen verabschiedet, das perspektivisch zu einem Freihandelsabkommen führen soll. Zugleich hofft Brüssel, das Freihandelsabkommen mit Indien vielleicht noch 2008 zu verabschieden.

Auf dem EU-ASEAN Treffen am 22. November 2007 in Singapur versicherten sich die Partner, schnellstmöglich zu einem Freihandelsabkommen zu kommen und konstruktiv auf einen Abschluss der Doha-Runde hinzuwirken. Überdies soll im Rahmen der bestehenden Trans Regional EU-ASEAN Trade Initiative (TREATI) intensiv an der Harmonisierung von Produktstandards und der Investitionsbedingungen gearbeitet werden.<sup>7</sup> Überschattet wurden die Beziehungen durch die Vorkommnisse in Myanmar, sowohl in Bezug auf die Niederschlagung der Demokratiebewegung als auch die Weigerung der Regierung, Hilfe für die Opfer des Taifun Nargis ins Land zu lassen.

Die Union ist der zweitwichtigste Handelspartner Lateinamerikas. Das Handelsvolumen hat einen Umfang von 160 Mrd. Euro p.a. erreicht. Dabei exportiert die EU vor allem Investitionsgüter, Fahrzeuge und Chemieprodukte, während sie überwiegend Agrar- und Energieerzeugnisse importiert. Die Handelsverhandlungen mit den Mercosur-Staaten sind ausgesetzt. Bewegung gab es in den Verhandlungen mit den Andenstaaten (CAN), da die EU konzedierte, dass nicht alle Bestimmungen für alle Länder gleichermaßen gelten müssen. Damit soll Bolivien und Ecuador entgegen gekommen werden. Die Verhandlungen mit Zentralamerika starteten Ende 2007. Im Dezember 2007 gelang es, ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den Karibik-Staaten zu paraphieren, das eine beidseitige Marktöffnung vorsieht. Der EU-Lateinamerikagipfel wurde im Vorfeld durch polemische Attacken von Venezuelas Präsident Chavez auf Kanzlerin Merkel überschattet. Die EU zeigte sich generell darüber besorgt, dass einige Länder in Lateinamerika mehr Wert darauf zu legen scheinen, individuell von der EU wahrgenommen zu werden als regionale Einigkeit zu demonstrieren. Die EU will jedoch am Grundsatz des Interregionalismus festhalten. Die EU-Pläne zur Verabschiedung einer EU-weit gültigen Abschieberegulierung für illegale Immigranten lösten stürmische Proteste aus. Der Vorsitzende der Anden Gemeinschaft, Ecuadors Präsident Correa, drohte mit einer Suspendierung der Handelsgespräche und wurde darin unterstützt vom Generalsekretär des Mercosur, Alvarez. Venezuelas Präsident Chavez stellte gar einen Lieferstopp für Öl-Exporte nach Europa in Aussicht, sollte die EU die neuen Regelungen in Kraft setzen. Spaniens Premierminister Zapatero und der Hohe Repräsentant für die EU-Außenpolitik, Solana, mahnten angesichts dessen Augenmaß an und verwiesen auf die Details der EU-Richtlinie.<sup>8</sup>

---

7 Vgl. den EU-ASEAN Plan of Action, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/asean/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/asean/intro/index.htm).

8 Vgl. „Latin America could halt EU trade talks over return directive“, [euobserver.com](http://euobserver.com) vom 26.6.08.

## **Der Handel mit Entwicklungsländern (AKP): Die neuen Partnerschaftsabkommen stocken**

Die EU ist der weltweit größte Importeur von Waren aus Entwicklungsländern und verfügte über ein weitreichendes System von Handelspräferenzen für diese Staaten. Das Abkommen von Cotonou ermöglichte den AKP-Staaten den zollfreien Export von 97% ihrer Produkte in die Union. Dieses Abkommen enthielt eine Ausnahmegenehmigung der WTO, die Ende 2007 auslief. Die EU hatte geplant, die Handelsvorteile für diese Staaten auch darüber hinaus in neuen Abkommen zu erhalten und auszubauen. Dazu sollten 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, verlangt umgekehrt aber auch die Marktöffnung für europäische Produkte. Die neuen Regeln gelten jedoch als kompliziert und folgenreich, insbesondere die afrikanischen Länder tun sich mit ihrer Interpretation schwer. Auf dem EU-Afrika Gipfel in Lissabon wurden die Konflikte offenbar, denn eine Gruppe unter Führung von Süd-Afrika weigerte sich, die Partnerschaftsabkommen zu unterzeichnen – bis Mitte Dezember lag die ‚Unterzeichnerquote‘ nur bei etwa 50%.<sup>9</sup> In Brüssel kam es im Januar zu lautstarken Protesten von Entwicklungshilfeorganisationen gegen die EU-Pläne. Mandelson warnte wiederholt vor einem Scheitern der Verhandlungen und verurteilte die Proteste. Die EU entschloss sich schließlich, den Abschluss um ein weiteres Jahr zu verschieben. Parallel dazu verabschiedete der Rat eine Aid-for-trade Strategie, die Probleme der ärmsten Länder in Bezug auf Kapazitätsprobleme bei der Güterproduktion, der Infrastruktur und Produkt-Standards aufgreift.

### **Ausblick: Der Preis für Doha**

Im Kontext einer angespannteren Weltkonjunktur gelang es der EU nicht, konstruktiv auf einen Abschluss der Doha-Runde hinzuwirken. Allerdings war und ist ein Durchbruch bei den Verhandlungen nicht vor dem Amtsantritt des neuen amerikanischen Präsidenten zu erwarten. Die Förderung der bilateralen und interregionalen Aussenhandelspolitik konnte den Stillstand der WTO-Verhandlungen nicht kompensieren, denn die wirtschaftlichen Beziehungen insbesondere zu Russland, China, Lateinamerika oder der ASEAN wurden durch politische Ziele überlagert. Ohne substanzielle Zugeständnisse der EU wird es kaum gelingen können, die Doha-Runde erfolgreich abzuschließen.

### **Weiterführende Literatur**

Lee, Donna und Rorden Wilkinson (Hrsg.): *The WTO after Hong Kong: progress in and prospects for, the Doha Development Agenda*, London 2007.

Roussel, Mathieu (2008): *Le Multilatéralisme en Question: Le Programme de Doha pour le Développement et la Crise du Système Commercial Multilatéral*, European Political and Administrative Studies/Études Politiques et Administratives, Bruges Political Research Papers/Cahiers de recherche politique de Bruges, No. 6/Janvier 2008.

Young, Alasdair R.: *Trade Politics Ain't What It Used To Be: The European Union in the Doha Round*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, 2007, No. 4, S. 789-811 – das gesamte Heft ist der Rolle der EU in der Außenhandelspolitik gewidmet.

---

9 Vgl. *Financial Times* vom 10.12.07.