

Außenwirtschaftsbeziehungen

Florian Lütticken / Bernhard Stahl

Der abermalige Abbruch der Verhandlungen der Doha-Runde im Juli 2008 war ein schlechtes Omen für die Weltwirtschaft. Für 2009 erwartete die WTO den stärksten Einbruch des Welthandels seit dem 2. Weltkrieg mit einem Minus von ca. 10 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Das wirtschaftliche Umfeld mit Rezession und teilweise dramatischen Einbrüchen bei Exporten und Importen sowie steigender Arbeitslosigkeit erzeugten starken Druck auf die Akteure der Handelspolitik. Dieser Druck wirkte sich dabei durchaus ambivalent aus. Zum einen stärkte er das Interesse an einer europaweiten und letztlich globalen Koordination dieses Politikfelds und damit an einer Wiederbelebung der Doha-Runde. Zum anderen löste er protektionistische einzelstaatliche Alleingänge innerhalb der EU und auf globaler Ebene aus. Auffallend waren die Schwierigkeiten der EU, auf dem Gebiet der Handelspolitik eine gemeinsame Linie in vielen unterschiedlichen Punkten zu finden.

Wichtige personelle Veränderungen waren das Ende der Amtszeit George W. Bushs und der Amtsantritt von Barack Obama als Präsident der USA. Obamas Wahlkampf war durch scharfe Attacken auf die NAFTA sowie andere Freihandelsabkommen geprägt gewesen. Im Amt versuchte Obama – u.a. mit einem Besuch in Kanada – allerdings Bedenken zu zerstreuen, die USA würden nunmehr auf einen protektionistischen Kurs einschwenken. Innerhalb der Europäischen Union wechselte Außenhandelskommissar Peter Mandelson zurück in die britische Regierung. Seine Nachfolgerin ist Catherine Ashton, die vormalige Vorsitzende des britischen Oberhauses.

Die Verhandlungen der Doha-Runde der WTO: Die Hoffnung stirbt zuletzt

Auf dem Ministertreffen im Juli 2008 in Genf schien eine Einigung greifbar nahe. Man stand kurz vor einem Rahmenabkommen für Zollsenkungen für Industriegüter und Agrarexporte sowie einem umfassenden Paket zur Agrarreform in Entwicklungsländern. Dieses Rahmenabkommen hätte die Zölle für Industriegüter zwischen den OECD-Ländern fast vollkommen eliminiert und substantielle Zollsenkungen wichtiger Schwellenländer wie China, Brasilien und Indien beinhaltet. Doch als die USA von China und Indien verlangten, ihre Agrarmärkte zu öffnen, mussten die Gespräche ergebnislos abgebrochen werden. China und Indien forderten, teilweise mit Unterstützung armer Entwicklungsländer, Schutzmechanismen für Kleinbauern. Insbesondere sollten Entwicklungsländer Schutzzölle erheben dürfen und die EU und USA weitere Zugeständnisse bei den Exportsubventionen machen.

Die Staats- und Regierungschefs sowie die Europäische Kommission mit ihrer neuen Handelskommissarin Ashton bekannten sich eindringlich auf sämtlichen Gipfeln (Europäischer Rat, G8, G20, WTO etc.) zu einem Abschluss der Doha-Runde innerhalb der nächsten 12 Monate. Innerhalb der EU bewies vor allem die Europäische Kommission ein echtes Interesse an einem Abschluss der Doha-Runde mit substantiellen Ergebnissen. In den Vorbereitungen zu den entscheidenden Verhandlungsrunden versuchte sie, ihren Verhandlungsspielraum möglichst weitgehend zu nutzen. Dass es auch innerhalb der EU weiterhin

große Differenzen in Bezug auf Marktöffnungen für Agrargüter gibt, zeigte die Rede Nicolas Sarkozys vor dem Europaparlament, als er Mandelson im Vorfeld der Genfer Gespräche vorgeworfen hatte, Europas Landwirtschaft „auf dem Altar des globalen Liberalismus zu opfern“.¹ Auch Italien hatte zwischenzeitlich signalisiert, dass es mit den Genfer Zugeständnissen unzufrieden war. Aufgrund des Scheiterns der Gespräche blieben diese Konflikte latent und so rangierte dieses Thema auf der Agenda der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten nicht unter den Prioritäten.

Die Beteiligung der EU an Streitschlichtungsverfahren stieg nur leicht an. Nachdem die Zahl der Streitbeilegungsverfahren mit Beteiligung der EU zwischen Juni 2007 und Juni 2008 von 36 auf 140 hochgeschwungen war, stieg sie bis Ende Juni 2009 auf insgesamt 144 Fälle an. Dabei trat die EU in 80 Fällen als Kläger und in 64 Fällen als Beklagter auf. Dazu kamen noch vereinzelt Verfahren, die sich gegen bestimmte Mitgliedstaaten richteten. So klagten die USA gegen gewisse Steuervergünstigungen in Frankreich und Griechenland als unerlaubte Subventionen.

Insgesamt fällt auf, dass die Europäische Kommission im Rahmen der Wirtschaftskrise im Bereich der handelspolitischen Abwehrmaßnahmen sehr zurückhaltend agierte, während gleichzeitig andere Länder, vor allem Indien, aber auch China oder Israel verstärkt auf solche Instrumente zurückgriffen.

Weltwirtschaftskrise: Protektionismusstreit in der EU und in der WTO

Die Weltwirtschaftskrise und insbesondere die Krise der Finanzmärkte machten die Notwendigkeit überstaatlicher Koordination in Wirtschaftsfragen deutlich. Nicht zuletzt aufgrund der Parallelen zur Weltwirtschaftskrise 1929 bestand ein breiter Konsens, dass zur Überwindung dieser Krise ein Festhalten an offenen Märkten unabdingbar sei. In der Praxis erwies sich jedoch weltweit häufig der innenpolitische Druck zu mehr protektionistischen Maßnahmen zu Gunsten einzelner betroffener Industrien als stärker als die breite volkswirtschaftliche Einsicht in die Notwendigkeit globaler Regeln und eines koordinierten Vorgehens in der Krise. Die Europäische Union bildete dabei keine Ausnahme. So erhöhte die EU beispielsweise ihre Exportsubventionen für Milchprodukte.

Im Kontext nationaler Konjunkturprogramme und Stützungsaktionen für einzelne Industrien kam es innerhalb der EU zu einer bemerkenswerten Diskussion um Handelsverzerrungen innerhalb des Binnenmarkts. So sehr sich die Unterstützungsprogramme im Ergebnis auch ähnelten, Ankündigungen, Begründungen und Umsetzungen erfolgten national.² Besonders deutlich wurde dies, als der französische Präsident Sarkozy als Bedingung für Unterstützungsmaßnahmen für die angeschlagenen französischen Autobauer Peugeot, Citroën und Renault den Verzicht auf Werksschließungen in Frankreich nannte. Dies wurde von den EU-Partnern Slowenien und Tschechien als Aufforderung verstanden, vorrangig Werke in ihren Ländern zu schließen. Auch die anderen autoproduzierenden EU-Staaten wehrten sich gegen diese einseitigen Wettbewerbshilfen. In Deutschland betrieb man die Herauslösung von Opel aus dem insolventen amerikanischen Mutter-

1 Sarkozy will der EU Dampf machen, Schweizer Fernsehen, tagesschau v. 30.6.2008, http://tagesschau.sf.tv/nachrichten/archiv/2008/06/30/international/sarkozy_will_der_eu_dampf_machen.

2 Zur massiven Kritik an den nationalen Alleingängen etwa: Krugman, Paul: „A continent adrift“ (New York Times v. 16.3.2009).

konzern General Motors gleichfalls mit nationaler Stoßrichtung, blieben doch die Interessen der europäischen Werke außerhalb Deutschlands unberücksichtigt.

Mit der Zunahme protektionistischer Maßnahmen lag die Europäische Union im internationalen Trend. So zählte die WTO 2009 allein im zweiten Quartal 122 neu eingeführte Handelsschranken. Umstritten waren insbesondere die Konjunkturpakete. China und die USA bauten jeweils so genannte „Käufe einheimisch“-Klauseln in ihre Konjunkturprogramme ein. Doch auch ansonsten gab es eine breite Palette von teils legalen Möglichkeiten. Länder wie Ägypten, Brasilien oder Vietnam, die ihre Zölle unter das laut WTO erlaubte Maß gesenkt hatten, hoben diese wieder an. Bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen wurde ebenso Gebrauch von Ausnahmeregeln gemacht, wie bei Nahrungs- und Genussmitteln. Wegen der Schweinegrippe etwa griffen viele Länder zu massiven Einfuhrbeschränkungen für Schweinefleisch.

Unter dem Strich gelang es der EU nicht, entscheidende Akzente für den Freihandel zu setzen. Doch gleichzeitig bewiesen die Regelwerke der EU und der WTO ihre Wirksamkeit, indem sie den aufkeimenden Protektionismus zumindest in Grenzen hielten. In Bezug auf die Konjunkturprogramme machte die Europäische Kommission klar, dass diese mit den geltenden Regelungen für den Binnenmarkt in Übereinstimmung stehen müssen. Unterstützt wurde sie dabei von Unternehmer- genauso wie von Expertenseite.³ So konnten protektionistische Maßnahmen zwar nicht verhindert, wohl aber eingedämmt werden.

Wichtige bilaterale Handelspartner

Die Vereinigten Staaten blieben auch 2008 der mit Abstand wichtigste Handelspartner der EU. Die Ausfuhren in die USA schwächten sich gegenüber 2007 von 261 Mrd. Euro auf 249 Mrd. ab. Damit gingen insgesamt 19 Prozent der Exporte der EU in die USA. 2005 betrug der Anteil noch 24 Prozent und ging seither stetig zurück. Da gleichzeitig die Einfuhren aus den USA von 181 Mrd. Euro in 2007 auf 186 Mrd. Euro leicht stiegen, fiel der Handelsbilanzüberschuss der Union mit den USA mit insgesamt 63 Mrd. Euro so niedrig aus wie seit langem nicht mehr.

Im Mai 2009 gelang es der EU nach mehrjährigem Streit eine Vereinbarung mit den USA über Hormonrückstände in Rindfleisch zu treffen. Dieser Streit hatte in der Vergangenheit teilweise zu Handelssanktionen und schweren Meinungsverschiedenheiten geführt. Für weitere langwierige Streitfälle wurden neue Verhandlungen in Aussicht gestellt, so zum Beispiel zu den (zuletzt 2008 geänderten) EU-Sofortmaßnahmen gegen die Einfuhr von Reis mit Spuren gentechnisch veränderten Langkornreises aus den USA oder über Online-Glücksspiel.

Das Handelsdefizit mit China sprang 2008 auf eine neue Rekordsumme von 169 Mrd. Euro. China behielt seine Position als wichtigster Exporteur in die EU. Die Importe erhöhten sich von 232 Mrd. Euro 2007 auf 247 Mrd. Euro 2008. Damit sank erstmals seit 10 Jahren der prozentuale Anteil Chinas an den Importen der EU von 16,2 auf 16 Prozent. Die Exporte stiegen 2008 auf insgesamt 78,5 Mrd. Euro gegenüber 72 Mrd. im Vorjahr an. 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

³ Vgl. „Internationale Handelskammer sieht Welthandel bedroht“ (FAZ v. 21.10.2008, S.12) und „Die zerstörerische Kraft des Protektionismus“ von Anne O. Krueger (FAZ v. 13.3.2009, S. 12).

Yuan-Wechselkurses, Reformen im Bankensektor sowie im öffentlichen Auftragswesen gefordert. Zudem dringt Brüssel auf eine Einstellung der exzessiven Produktpiraterie und eine Respektierung von Urheberrechten. Die EU folgte in ihrer Kritik der aktuellen WTO China Trade Policy Review vom Mai 2008.

Das Handelsvolumen mit Russland wuchs weiter. Die Exporte stiegen von 89 Mrd. Euro 2007 auf 105 Mrd. Euro in 2008 und die Importe, vor allem Energie, erhöhten sich von 144 Mrd. Euro auf 173 Mrd. Euro. Das Handelsbilanzdefizit stieg damit nach einer Abschwächung 2007 erneut um 13 Mrd. Euro auf nun 68 Mrd. Euro an. Die Beziehungen blieben angespannt und die Europäische Union versuchte langfristig die Abhängigkeit von Energieimporten aus Russland zu verringern. So kam es zur Unterzeichnung von Verträgen mit der Türkei zum Bau einer groß angelegten Pipeline durch die Türkei, um Öl aus Turkmenistan und Aserbaidschan sowie potentiell Iran unter Umgehung Russlands nach Europa zu bringen. Gleichzeitig wurde der Ausbau bereits geplanter Pipelines mit Russland vorangetrieben, so zum Beispiel die innerhalb der EU umstrittene Ostseepipeline. Der Abschluss eines schon seit langem geplanten neuen Partnerschaftsabkommens mit Russland gelang nicht. Für große Enttäuschung in der EU sorgte die Ankündigung Medwedjews im Juni 2009, einen Beitritt zur WTO nur im Verein mit Nachbarländern wie Weißrussland anzustreben. Hierdurch wird sich der Beitritt, über den seit 1993 verhandelt wird, faktisch weiter verschieben.

Weitere wichtige Handelspartner waren die Schweiz, Japan, Norwegen und die Türkei.

Die bilaterale Außenhandelspolitik

Neben den zähen Verhandlungen der Doha-Runde entwickelten auch die als Alternative gedachten bilateralen Handelsverhandlungen keine rechte Dynamik. Für die Verhandlungen der „Global Europe“-Initiative hat die Europäische Kommission im Jahr 2006 den konzeptionellen Rahmen geschaffen. Hintergrund der Global Europe-Initiative ist die Feststellung, dass Europa zwar der weltweit führende Exporteur und Importeur ist, aber in dynamisch wachsenden Märkten wie Asien weniger präsent als die USA und Japan ist. Hier soll die Außenhandelspolitik mit Freihandelsabkommen verbesserte Rahmenbedingungen für ein wirtschaftliches Engagement europäischer Unternehmen schaffen.

Im Zuge dieser Strategie werden Verhandlungen über Handelsabkommen zum Beispiel mit Indien, Süd-Korea und China geführt. Hier gab es zwei Erfolge: Zum einen steht die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens mit Süd-Korea kurz bevor. Zum zweiten wurde im Juli 2009 ein Freihandelsabkommen mit Indonesien unterzeichnet. Die Verhandlungen mit Thailand und Singapur schritten im Berichtszeitraum voran. Doch trotz dieser Erfolge dominierte insgesamt der Stillstand:

Die im Jahr 2007 gestarteten Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der ASEAN (Association of South East Asian Nations bestehend aus Brunei Daressalam, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Burma/Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam) haben wenig Aussicht auf Erfolg. Aufgrund der Lage in Burma zieht die EU es vor, jeweils mit den einzelnen Mitgliedstaaten Freihandelsabkommen abzuschließen.

Die Verhandlungen mit Indien begannen im Juni 2007. Die siebte Verhandlungsrunde soll im Juli 2009 stattfinden. Doch es erscheint unwahrscheinlich, dass die Verhandlungen den Durchbruch bringen werden, um das Abkommen wie geplant noch 2009 zu unterzeichnen. So möchte Indien im Güterbereich Nahrungsmittel und Automobile von Zollsenkun-

gen ausnehmen. Im Dienstleistungsbereich verlangt die EU eine Öffnung für Cross-border Investments im Handel, bei Bank-, Rechts-, Post- und Versicherungsdienstleistungen. Die indische Seite ist vor allem daran interessiert, dass Dienstleister auch innerhalb der EU ihre Leistungen anbieten können. Hier blockt die Europäische Kommission mit dem Argument, dass Indien die Natur der EU als gemischte supranationale und intergouvernementale Organisation verkenne, da Visa- und Aufenthaltsfragen in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegen und diese daher in den Verhandlungen durch die Kommission nicht aufgegriffen werden können. Indien verlangt, dass jedes handelsrelevante Thema Gegenstand der Verhandlungen sein muss. Im September 2008 gelang es immerhin, ein gemeinsames Luftfahrtabkommen zu unterzeichnen.

Noch schwieriger und teilweise durch gegenseitige Handelsbeschränkungen begleitet sind die Verhandlungen mit China über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die im Januar 2007 begannen. Hier steht im Vordergrund, einen ständigen Dialog zu institutionalisieren um die Handelsauseinandersetzungen zu reduzieren.

Der Handel mit Entwicklungs- und Schwellenländern: Kaum Fortschritte

Daneben gibt es eine Vielzahl von Verhandlungen mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Diesen Verhandlungen ist gemeinsam, dass die handelspolitischen Ziele durch politische Zielstellungen ergänzt bzw. überlagert werden. Das politische Ziel in den Verhandlungen mit Entwicklungs- und Schwellenländern und regionalen Integrationsbündnissen ist es, mit Hilfe handelspolitischer Anreize die jeweilige regionale Integration voran zu bringen und so zu einer politischen Stabilisierung beizutragen. Dies gilt für direkte Nachbarn der Europäischen Union im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik wie für die ehemaligen Kolonien, den so genannten AKP-Ländern (Afrika, Karibik und Pazifik), und Integrationsbündnissen in Lateinamerika.

Wenig erfolgreich verliefen die Verhandlungen in Lateinamerika. Die Union ist der zweitwichtigste Handelspartner Lateinamerikas und sogar der wichtigste Handelspartner des Mercosur und Chiles. Derzeit verhandelt die EU regionale Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur, der Andengemeinschaft und Zentralamerika. „Regionales Assoziierungsabkommen“ bedeutet, dass die EU versucht, ein breites, über den Handel weit hinaus gehendes Abkommen mit anderen Freihandelszonen abzuschließen. Neben Handelsfragen bilden auch die Entwicklungszusammenarbeit und der politische Dialog mit Bekenntnissen zu demokratischen Grundprinzipien einen Bestandteil der Verhandlungen. Dabei zeigt sich, dass das inter-regionale Format die fragilen regionalen Bündnisse teilweise noch überfordert. Die Verhandlungen mit dem Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) warten nun bereits seit 2004 auf neuen Schwung durch einen Durchbruch in der Doha-Runde der WTO. Die Verhandlungen mit der Andengemeinschaft (Bolivien, Ecuador, Peru, Kolumbien) sind abgebrochen worden und können aufgrund der politischen Streitigkeiten innerhalb dieser Gruppe als gescheitert bezeichnet werden. Bei den Verhandlungen mit Zentralamerika gab es regelmäßige Fortschritte, die einen Abschluss noch im Jahr 2009 möglich erscheinen lassen. Ein Militärputsch in Honduras stoppte die Verhandlungen jedoch. Mit Kuba konnte im Oktober 2008 ein neues Kooperationsabkommen geschlossen werden, worin sich die Kommission dazu verpflichtet hat, bis zu 25 Mio. Euro in gemeinsame Projekte zu investieren.

Die EU ist der weltweit größte Importeur von Waren aus Entwicklungsländern und verfügt 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. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die regionale Aufteilung teilweise recht willkürlich erfolgt und nicht die Realität der regionalen Integration in diesen Ländern widerspiegelt.

Ausblick

Die Erfahrung lehrt, dass Wirtschaftskrisen stets zu einer Re-Nationalisierung der Wirtschaftspolitik geführt haben. An den Rezepturen der nationalen Konjunkturprogramme in den vormals eher freihändlerisch eingestellten Wirtschaftsriesen USA und Deutschland war dies deutlich erkennbar. Die Europäische Union war bisher einer der Verlierer der Finanzkrise: Zur Lancierung abgestimmter Konjunkturprogramme erschien sie zu groß und musste den Nationalstaaten das Feld überlassen. Zur Regulierung der globalen Märkte wiederum erschien sie zu klein und es kam zu Ad-hoc-Institutionalisierungen im Rahmen der G20. Bezeichnenderweise unterblieben in diesem Zusammenhang Rufe nach einer kraftvollen Belebung der Doha-Runde oder einer komplementären „World Finance Organization“.

Die Suche nach einem neuen Ansatz in der WTO verlief erfolglos. Die zukünftigen Hauptaufgaben der EU-Außenhandelspolitik scheinen demzufolge in der Aushandlung bilateraler Handelsarrangements zu liegen.

Weiterführende Literatur

Lanoszka, A.: *The World Trade Organization*, Boulder (Col.): Lynne Rienner Publ. 2009.

Mattoo, A. und A. Subramanian: *From Doha to the next Bretton Woods. A new multilateral trade agenda*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1, Jan./February 2009, S. 15-26.

www.wto.org Die offizielle Webseite der Welthandelsorganisation mit viel Material zu den laufenden Verhandlungen, Streitschlichtungsverfahren, Länderberichten und Statistiken.

http://ec.europa.eu/world/what/trade_policy/index_en.htm Die offizielle Homepage der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission

<http://www.bilaterals.org/> Diese Seite bietet eine Fülle von Informationen zu verschiedenen außerhalb der WTO laufenden bilateralen und regionalen Handelsverhandlungen. Die Betreiber stehen Freihandelsverträgen dezidiert skeptisch gegenüber.