



AUSGABE 45  
Oktober 2007

# ANALYSEN & ARGUMENTE

## Die bilateralen Handels- abkommen der Europäischen Union

### Risiko und Chance für Multilateralismus und weltwirtschaftliche Integration

von Christina Langhorst

Mit der Mitteilung „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“<sup>1</sup> im Oktober 2006 hat die Europäische Kommission ihre Handelspolitik neu ausgerichtet. Hatte gegen Ende der 1990er Jahre der damalige europäische Kommissar für Außenhandel, Pascal Lamy, den multilateralen Ansatz innerhalb des Rahmens der Welthandelsorganisation (WTO) zur einzigen Strategie der Handelsliberalisierung erklärt, sieht die neue Strategie auch Abkommen vor, die auf bilateraler Ebene verhandelt werden. Sie gelten als Option, um eine schnellere und weiterreichende Marktöffnung und wirtschaftliche Integration zu erzielen als es derzeit im Rahmen der WTO Verhandlungen möglich ist.

Welche Chancen und welche Risiken bergen diese Abkommen? Was kann die EU tun, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und gleichzeitig einen Bedeutungsverlust der WTO zu verhindern?

#### Ansprechpartnerin

Christina Langhorst  
Koordinatorin für Internationale Wirtschaftspolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 17  
E-Mail: christina.langhorst@kas.de

#### Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[publikationen@kas.de](mailto:publikationen@kas.de)

ISBN 978-393826-69-9



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

1] Europäische Kommission, Generaldirektion Handel: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. KOM (2006) 567.



## INHALT

<b>3</b>	BILATERALE ABKOMMEN ALS TEIL DER EUROPÄISCHEN HANDELS- POLITIK – MOTIVATION UND ABSICHTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION	
<b>4</b>	DIE RISIKEN BILATERALER HANDELSABKOMMEN	
	▪ <i>Ambivalente Wohlfahrtseffekte</i> .....	4
	▪ <i>Die (Un-)Vereinbarkeit bilateraler Abkommen mit dem WTO-Handelsrecht</i> .....	4
	▪ <i>Das „spaghetti bowl“-Problem</i> .....	4
	▪ <i>Hohe Transaktionskosten</i> .....	5
	▪ <i>Bedeutungsverlust der WTO</i> .....	5
	▪ <i>Alleingang der Wirtschaftsmächte</i> .....	5
<b>5</b>	EMPFEHLUNGEN AN DIE EU	
	▪ <i>Defensiv agieren</i> .....	6
	▪ <i>Pragmatismus wagen</i> .....	6
	▪ <i>Ursprungsregeln weiter vereinfachen</i> .....	6
	▪ <i>Klare Regeln für Handelsabkommen</i> .....	6
	▪ <i>Bilaterale und regionale Initiativen offen halten</i> .....	7
	▪ <i>Eine WTO der zwei Geschwindigkeiten</i> .....	7
	▪ <i>Die WTO als Plattform und Ratgeber</i> .....	7
	▪ <i>Die Handlungsfähigkeit und die Relevanz der WTO stärken</i> .....	7



## **BILATERALE ABKOMMEN ALS TEIL DER EUROPÄISCHEN HANDELSPOLITIK – MOTIVATION UND ABSICHTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION**

Obwohl die EU die Bedeutung der WTO hervorhebt und den Multilateralismus als die beste Möglichkeit der Handelsliberalisierung betrachtet, verhandelt sie nun auch bilaterale Handelsabkommen außerhalb dieses Rahmens. Die Europäische Kommission betont, dass die geplanten Abkommen nicht *gegen* die WTO gerichtet sind. Vielmehr stellt sie die bilateralen Abkommen als eine notwendige Ergänzung in einem *Policy-Mix* dar, der zu einer besseren internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen beitragen soll. Neben einem Niveau der Handelsliberalisierung, das über die Errungenschaften der WTO Verhandlungen hinausgeht, sollen die geplanten Abkommen Themen beinhalten, die bislang nicht oder nur ansatzweise auf multilateraler Ebene diskutiert und geregelt werden, beispielsweise nichttarifäre Handelshemmnisse, Investitionen, öffentliche Beschaffung, Wettbewerbsregeln und der Schutz geistigen Eigentums (so genannte *WTO-Plus Themen*).

Was sind die Gründe für diese Neuausrichtung der europäischen Handelspolitik?

Der mangelnde Fortschritt bei den Verhandlungen in der Doha-Runde der WTO macht ein Voranschreiten außerhalb des multilateralen Rahmens attraktiver. Gleichzeitig hat das massive wirtschaftliche Wachstum in Asien die Aufmerksamkeit auf diese Region gelenkt und einen Wettlauf um Marktzugang ausgelöst: Viele asiatische Staaten haben nicht nur untereinander Freihandelsabkommen abgeschlossen, auch große andere Akteure im Welthandel sind zunehmend daran interessiert, den Zugang zu den Märkten der Region für sich zu erschließen.

Auch die USA als zweiter großer Spieler im Welthandel neben der EU setzen seit Anfang des neuen Jahrtausends auf bilaterale Freihandelsabkommen als ein mögliches Instrument der Handelsliberalisierung, das mit dem multilateralen Weg im Wettbewerb steht. Erst kürzlich haben die Vereinigten Staaten Abkommen mit Südkorea, Peru, Kolumbien und Panama abgeschlossen, die allerdings noch vom US-amerikanischen Kongress genehmigt werden müssen.

Nicht zu unterschätzen ist der Einfluss von Lobbygruppen, die politischen Druck auf die Europäische Kommission ausüben, damit Europäische Unternehmen nicht im Wettbewerb zurückfallen.

Als potentielle Partner hat die EU insbesondere große und schnell wachsende Volkswirtschaften im Visier, die zudem einen hohen Grad an Protektionismus aufweisen.<sup>1</sup> Ferner

berücksichtigt sie, ob die möglichen Partner bereits Abkommen mit Ländern, die zu ihr in Konkurrenz stehen, abgeschlossen haben. Nach diesen Kriterien hat die EU die Vereinigung der südostasiatischen Nationen (ASEAN), Russland, den Golfkooperationsrat, sowie Südkorea und Indien als mögliche Partner identifiziert. Die Verhandlungen mit den beiden letztgenannten haben bereits begonnen; die Gespräche mit der ASEAN werden bald folgen.

Im Falle Südkoreas verfolgt die EU einen umfassenden Ansatz und möchte in so vielen Sektoren wie möglich Handelshemmnisse abbauen. Südkorea dagegen hat signalisiert, dass es nicht oder nur eingeschränkt bereit ist, über landwirtschaftliche Produkte zu verhandeln. Insbesondere geht es der EU bei den Gesprächen um die Vereinfachung des Handels im Automobil-, Chemie- und Maschinenbausektor. Produktstandards, geistiges Eigentum und Subventionen werden als über den Zollabbau hinausreichende Themen diskutiert. Südkorea ist der viertgrößte außereuropäische Handelspartner der EU mit einem bilateralen Handelsvolumen von mehr als sechzig Milliarden Euro im Jahre 2006. Es wird erwartet, dass die angestrebte Liberalisierung durch das Freihandelsabkommen zu einer erheblichen Steigerung dieses Volumens führt. Selbst unter der Annahme eines moderat optimistischen Szenarios wird ein Wachstum der Exporte nach Südkorea um fast fünfzig Prozent erwartet, während die koreanischen Exporte in die EU um etwa 36 Prozent steigen würden.<sup>2</sup>

Für Indien ist die EU mit einem bilateralen Handelsvolumen von fast fünfzig Milliarden Euro nicht nur der wichtigste Handelspartner, sondern mit nahezu zwanzig Prozent Anteil an den gesamten Direktinvestitionen auch der wichtigste ausländische Investor. Die durch eine stärkere bilaterale Kooperation zu erwartenden Gewinne hängen stark vom Grad der Integration ab. Insbesondere die Berücksichtigung von Investitionsströmen würde in diesem Abkommen positive Effekte generieren: Für das Investitionsvolumen zwischen den beiden Wirtschaftsräumen wird eine Steigerung von bis zu dreißig Prozent erwartet.<sup>3</sup>

Bereits vor 1999 hatte die EU zahlreiche bilaterale Abkommen geschlossen, zum Beispiel mit Chile, Südafrika und Mexiko. Vor allem aber betrafen die Abkommen Nachbarstaaten für die ein EU-Beitritt wahrscheinlich erschien, beziehungsweise angestrebt war, oder mit denen eine enge Kooperation aus politischen Gründen als wünschenswert erachtet wurde (Nachbarschafts- und Assoziierungsabkommen). Hinter den Abkommen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern (AKP-Staaten) stehen entwicklungspolitische Motive: Gegenüber diesen Staaten hat die EU unilateral ihre Märkte geöffnet.<sup>4</sup>



## DIE RISIKEN BILATERALER HANDELSABKOMMEN

Ogleich die Risiken bilateraler und regionaler Handelsabkommen schon in vielfacher Weise analysiert wurden,<sup>5</sup> sollen die wichtigsten Punkte noch einmal situationsbezogen dargestellt werden.

### Ambivalente Wohlfahrtseffekte

Verglichen mit wohlfahrtssteigernder multilateraler Liberalisierung haben bilaterale Handelsabkommen weniger eindeutige positive ökonomische Effekte. Einerseits fördern sie den Warenaustausch zwischen den Partnerländern und erhöhen damit die Wohlfahrt: Die Zollsenkung führt zu sinkenden Preisen, die wiederum die gegenseitige Nachfrage stimulieren und das Handelsvolumen erhöhen (*Handelsschaffung*).

Die erwartete Steigerung des Handelsvolumens zwischen der EU und Südkorea basiert auf diesem Effekt.

Andererseits schließen derartige präferentielle Abkommen per Definition eine große Anzahl von Ländern aus. Dies führt zu Wohlfahrtsverlusten, auch für diejenigen Länder, die das Abkommen abgeschlossen haben: Wenn die effizientesten Produzenten in Ländern außerhalb des Abkommens beheimatet sind, ist damit zu rechnen, dass einige Güter, die innerhalb der Freihandelszone gehandelt werden, nur aufgrund der bevorzugten Zollbehandlung wettbewerbsfähig sind. Die präferentielle Behandlung der Güter aus den Partnerländern senkt den effektiven Preis. Es findet eine wohlfahrtsmindernde *Handelsumlenkung* statt. Wenn dieser negative Effekt größer ist als der positive der Handelsschaffung, mindert das Handelsabkommen die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt.

Aus ökonomischer Sicht lässt sich vorhersagen, dass die Wahl der EU, Länder mit besonders hohen Zöllen als potenzielle Partner zu betrachten, sehr wahrscheinlich hohe handelsumlenkende Effekte zur Folge haben wird. Insbesondere für das Abkommen mit Indien ist dies zu befürchten, wenn es nämlich nur zu einer Verringerung (beziehungsweise einem Abbau) der Zölle gegenüber der EU kommt, jedoch die Zölle gegenüber Drittländern unverändert hoch belassen werden.

Dieser negative Effekt wird möglicherweise von einer Reihe anderer Effekte verstärkt:

- Einmal verabschiedet, neigen bilaterale Handelsvereinbarungen dazu, für andere Länder verschlossen zu bleiben. Der gegenseitige Vorteil der präferenziellen Behandlung – beziehungsweise die Angst diesen zu verlieren – bringt die Abkommensmitglieder dazu, die gegenseitig gewährten Präferenzen beizubehalten und das Abkommen für Drittländer geschlossen zu halten.

- Einzelfälle zeigen, dass nach dem Abschluss von Freihandelsabkommen mit wirtschaftlich starken Ländern Zölle gegenüber weiteren Ländern erhöht wurden. Beispielsweise setzte Israel sein angewandtes Zollniveau herauf, nachdem es Abkommen mit den USA und der EU abgeschlossen hatte.
- Drittländer, die von Handelsumlenkung betroffen sind, reagieren möglicherweise mit einer Anhebung ihrer Zölle gegenüber den Mitgliedern der gebildeten Freihandelszone: Als Folge sind weitere Wohlfahrtsverluste und mehr Protektionismus zu erwarten.

### Die (Un-)Vereinbarkeit bilateraler Abkommen mit dem WTO-Handelsrecht

Um diese problematischen Entwicklungen zu vermeiden, bietet die WTO einen multilateralen und rechtlich abgesicherten Rahmen zur Verhandlung der internationalen Handelsliberalisierung. Basierend auf dem fundamentalen *Prinzip der Nicht-Diskriminierung* soll sichergestellt werden, dass die gleichen Privilegien, die ein Land einem seiner Handelspartner gewährt, auch allen anderen gewährt werden müssen (auch als *Meistbegünstigtenprinzip* bezeichnet). De facto verstoßen bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen gegen diesen Grundsatz, da sie eine präferentielle Zollbehandlung nur für Güter aus *einem einzigen* oder *einigen wenigen* Ländern vorsehen. Die WTO gestattet jedoch solche Abkommen, wenn die damit verbundenen negativen Effekte gering sind. Dies ist der Fall wenn „substantially all the trade“, also nahezu der gesamte Handel, zwischen den Partnern des Abkommens liberalisiert und zudem das Zollniveau gegenüber Drittländern nicht angehoben wird (Artikel 24 des *General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*). Allerdings ist nicht näher spezifiziert, was unter „substantially all the trade“ zu verstehen ist, noch wird die Einhaltung dieses Artikels konsequent von der WTO durchgesetzt.

### Das „spaghetti bowl“-Problem

Um bei bilateralen Handelsabkommen die präferentielle Behandlung von Gütern aus den Partnerländern gewährleisten zu können, muss eine Reihe von Bedingungen definiert werden, die das Ursprungsland einer Ware anzeigen. Diese werden in den *Ursprungsregeln* festgelegt. Aufgrund des wachsenden Handels mit Zwischenprodukten ist die *Nationalität* eines Produkts häufig schwer zu definieren. Üblicherweise beziehen sich Ursprungsregeln auf einen bestimmten *Mindestanteil* des Produktwertes, der in dem jeweiligen Land produziert oder durch Weiterverarbeitung erwirtschaftet worden sein muss. Im Falle der EU erlangt ein Produkt den Ursprungsstatus, wenn die Verarbeitung des Produkts in jenem Land mit einer Veränderung des Zollcodes<sup>6</sup> einhergeht.



In den meisten Abkommen nutzt die EU ein System harmonisierter Ursprungsregeln, das sogenannte *Pan-Euro-Mediterranean-System*. Es definiert bestimmte Standardregeln, enthält aber auch eine Reihe von Ausnahmen für spezielle Sektoren, denen besonderer Schutz gewährt werden soll, zum Beispiel Textilien.

Da Ursprungsregeln in jedem Abkommen eigens verhandelt werden, unterscheiden sie sich von Fall zu Fall und es entsteht ein komplexes Netzwerk von Regelungen.<sup>7</sup> Je restriktiver die Definitionen des Ursprungs sind, desto eher werden sie zu einer zusätzlichen Ursache für Handelsumlenkung (im Fall von Ursprungsregeln wird auch von *Handelsablenkung* gesprochen). Ein höherer *heimischer Pflichtanteil* eines Produktes, schließt mit großer Wahrscheinlichkeit einen Bezug von effizienteren Produzenten aus Drittländern aus. Insofern können Ursprungsregeln den Handel behindern und leicht als protektionistische Instrumente missbraucht werden.

### Hohe Transaktionskosten

Das Geflecht von bilateralen Freihandelsabkommen und die damit verbundenen Regulierungen sind umso schwieriger zu handhaben, je mehr Abkommen geschlossen werden. Der erhöhte bürokratische Aufwand verursacht beträchtliche Transaktionskosten, vor allem im Vergleich zu einer Situation multilateraler Liberalisierung, in der die gleichen Bedingungen für alle Handelspartner gelten. Vor allem für kleine und mittlere Unternehmen bedeutet dies eine Hürde: Sie müssen ihre knappen Ressourcen für die Beachtung verschiedener Regeln einsetzen. Mit steigender internationaler Arbeitsteilung überschreiten Güter im Laufe ihres Produktionsprozesses mehrfach Landesgrenzen, so dass die Transaktionskosten im Zuge der Globalisierung zu einer fortwährenden Last werden. Diese Kosten können dem grundsätzlich handels-schaffenden Effekt von Zollsenkungen entgegenwirken.

Zudem erschwert das Geflecht unterschiedlicher Regelwerke eine spätere Einigung auf multilateralem Wege, da es nachträglich immer schwieriger auf einen Nenner zu bringen sein sind.

### Bedeutungsverlust der WTO

Gegen bilaterale Handelsabkommen ist ferner einzuwenden, dass sie das fundamentale Regelwerk der WTO untergraben und somit weiter schwächen. Verliert das multilaterale System an Rechtssicherheit, könnten sich Staaten den gemeinsamen Verhandlungen verwehren. Ohne einen international anerkannten rechtlichen und institutionellen Rahmen liefe die Handelspolitik Gefahr, intransparent, willkürlich und unvorhersehbar zu werden, was schließlich die internationale wirtschaftliche Integration auf die Probe stellen würde.

Für Verhandlungen innerhalb der WTO spricht ferner, dass Lobbygruppen ihre Macht nicht länger auf die Verhandlungen im multilateralen Rahmen konzentrieren werden, wenn sie ihre Ziele auch – und sogar einfacher – mittels bilateraler Handelsabkommen erreichen können.

Verliert die WTO an Relevanz, wird auch der Streitschlichtungsmechanismus aufs Spiel gesetzt. Er hat sich zu einem kraftvollen Instrument entwickelt und zunehmend gerade kleineren Ländern geholfen, ihre Rechte durchzusetzen. Die Einführung des negativen Konsensprinzips, nach dem Urteile so lang Gültigkeit besitzen, bis sie einstimmig abgelehnt werden, erschwert den Missbrauch durch Minderheitsinteressen. Obwohl einige Handelsabkommen Mechanismen zur Streitschlichtung beinhalten (zum Beispiel die NAFTA), kann davon ausgegangen werden, dass kleinere, weniger mächtige Länder hier am kürzeren Hebel sitzen.

### Alleingang der Wirtschaftsmächte

Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass ökonomisch weniger gewichtige Länder vernachlässigt werden, sobald die mächtigeren Staaten bilaterale Freihandelsabkommen untereinander abgeschlossen haben: Ein eklatanter Gegensatz zur gegenwärtigen Doha-Runde, die gerade darauf zielt, Entwicklungsländer stärker als bisher in die Weltwirtschaft zu integrieren.

Außerdem verfügen vor allem weniger entwickelte Länder über geringe Kapazitäten zur Auseinandersetzung mit Handelsvereinbarungen: Werden diese für Verhandlungen bilateraler Abkommen eingesetzt, stehen sie nicht für ein Fortschreiten der multilateralen Verhandlungen zur Verfügung.

### EMPFEHLUNGEN AN DIE EU

Angesichts der Risiken bilateraler Abkommen scheint die EU in den Augen vieler Beobachter in einem Dilemma zu stecken: Das bedingungslose Eintreten für einen Multilateralismus in der Handelspolitik würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen verschlechtern. Eine entsprechend gestaltete Handelspolitik könnte diesen scheinbaren Widerspruch jedoch auflösen.

Was also kann die EU tun, um das Abdriften in den Bilateralismus zu vermeiden ohne gleichzeitig auf weiterreichende Integrationsbestrebungen zu verzichten?

Antworten und Empfehlungen müssen sich auf die Ausrichtung der europäischen Handelspolitik selbst beziehen, aber auch auf die Interessen und Positionen, die die EU in der WTO vertritt.



### Defensiv agieren

Multilaterale Handelsliberalisierung ist und bleibt der beste Weg zum globalen Freihandel. Der Abschluss der Doha-Runde muss deshalb Priorität haben. Als größter Handelsblock der Welt trägt die EU eine hohe Verantwortung, ihr Bekenntnis zu einem multilateralen Handelssystem in Taten umzusetzen und die WTO nicht zu umgehen.

Bezüglich neuer bilateraler Abkommen sollte die Europäische Kommission eine *defensive* Strategie verfolgen und dafür Sorge tragen, dass der Wettlauf um Marktzugang nicht weiter angeheizt wird. Das Bekenntnis zur Unterstützung der WTO ist nur dann glaubwürdig, wenn bilaterale Abkommen dazu benutzt werden, um *über die multilaterale Agenda hinaus* Fortschritte zu erzielen, das heißt die Abkommen sollten WTO-Plus-Themen beinhalten, die im Rahmen der aktuellen – und voraussichtlich auch künftigen – Handelsrunden der WTO keine realistische Perspektive haben. Damit ein wirklicher Mehrwert erzielt wird, müssen die handelspolitischen Aspekte mit den WTO Regeln konform sein. Die jüngste Initiative des *transatlantic marketplace* könnte ein Beispiel für ein WTO konformes Abkommen werden, das diese Themen (hier insbesondere Finanzdienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, sowie Normen und Standards) berücksichtigt.

### Pragmatismus wagen

Trotz aller Kritik an bilateraler Handelsliberalisierung darf nicht verkannt werden, dass sie eine wichtige Rolle in der Handelspolitik spielt und dies realistischlicherweise auch in Zukunft tun wird. Die Handelsrunden der WTO gehen vielen Staaten nicht schnell und nicht weit genug. Selbst die Außenhandelstheorie gewinnt bilateralen und regionalen Handelsabkommen einige positive Aspekte ab: So wird diskutiert, ob diese als Bausteine für einen globalen Freihandel gewertet werden können, sich also der Bilateralismus oder Regionalismus „multilateralisieren“ ließe.<sup>8</sup>

Eine Herangehensweise, die jeglichen Bilateralismus verteuert ist realitätsfern und politisch kaum durchsetzbar. Vielmehr ist eine pragmatische Handhabung gefragt und eine Strategie, die es ermöglicht, die bestehenden Vorteile selektiver Wirtschaftsintegration zu nutzen ohne jedoch den Multilateralismus ad acta zu legen. Bilaterale Abkommen bieten Chancen für eine weiterreichende internationale Wirtschaftsintegration und Kooperation. Die Liberalisierung des Welt Handels ist weit vorangeschritten, zwischen vielen Wirtschaftsräumen sind Zölle – vor allem im Bereich der Industriegüter – nicht mehr das dringendste Thema.<sup>9</sup> Mittels bilateraler Abkommen kann die EU dieser Tatsache Rechnung tragen und über den reinen Zollabbau hinaus WTO-Plus Themen einen wichtigen Stellenwert einräumen.

Die Nichtbehandlung der Singapur-Themen<sup>10</sup> in der Doha-Runde kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass diese Bereiche in absehbarer Zeit keine realistische Chance in der WTO haben und auf andere Weise angegangen werden müssen.

### Ursprungsregeln weiter vereinfachen

Um Transaktionskosten und Wohlfahrtsverluste gering zu halten, müssen Ursprungsregeln so einfach wie möglich, in konsistenter Weise und mit geringen Mindestanteilen, beispielsweise dreißig Prozent, gestaltet werden. Die EU sollte standardisierte Ursprungsregeln definieren, die für sämtliche Handelspartner und -abkommen gelten. Mit dem *Pan-Euro-Mediterranean*-System hat sie bereits einen Schritt in diese Richtung getan. Allerdings wird das System immer noch als kompliziert und damit als den Handel erschwerend angesehen. Vor allem für mögliche bilaterale Abkommen der EU mit der ASEAN als zunehmend integrierten Wirtschaftsraum wären standardisierte Ursprungsregeln essentiell, um Handelsablenkung zu vermeiden.

Eine Harmonisierung von Ursprungsregeln auf multilateraler Ebene könnte die Transaktionskosten von Unternehmen senken und versteckten Protektionismus in die Schranken weisen. Das WTO-Abkommen zu Ursprungsregeln zielt in diese Richtung, benötigt aber Unterstützung und klare Bekenntnisse der Mitgliedsländer.

### Klare Regeln für Handelsabkommen

Die Absicht der EU, mit solchen Ländern bilaterale Freihandelsabkommen zu verhandeln, die hohe Zölle aufweisen, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Handelsumlenkung.

Es ist dringend geboten, die Klausel „substantially all the trade“ aus Artikel 24 GATT genauer zu spezifizieren, um bilaterale Abkommen klare Vorgaben zu bieten. Dazu sollte die EU ihr politisches Gewicht nutzen und – gemeinsam mit den USA – in der WTO Gespräche über die Spezifizierung der Regel forcieren. Deutliche Vorgaben sind dringend notwendig und können angesichts der zunehmenden Anzahl bilateraler Abkommen nicht auf einen Abschluss der Doha-Runde (im Rahmen derer sie momentan diskutiert werden) warten.

Solange es noch keine klare Richtlinie der WTO gibt, sollte die EU hier eine Selbstverpflichtung eingehen und Standards definieren, die sie ihren bilateralen Handelsabkommen zugrunde legt. Eine Liberalisierung eines Anteils von neunzig Prozent des Handelsvolumens und neunzig Prozent der Zolllinien ohne Ausnahme ganzer Branchen würde als beispielhaftes Voranschreiten seitens der EU gewertet werden und wahrscheinlich der Interpretation der WTO von Artikel 24 GATT entsprechen.



Mit ihrem politischen Gewicht sollte die EU auch Einfluss darauf nehmen, dass die Partner bei einem präferentiellen Handelsabkommen ihre Zölle nicht gegenüber dritten Ländern erhöhen.

Können die Kriterien für bilaterale und regionale Handelsabkommen nicht erfüllt werden, sollte die EU zu ihren Prinzipien stehen und ernsthaft in Erwägung ziehen, die jeweiligen Verhandlungen abubrechen.

#### **Bilaterale und regionale Initiativen offen halten**

Um Alleingängen und Blockbildungen entgegenzuwirken, sollten bilaterale Abkommen der EU für jedes beitriftswillige Land offen gehalten werden. Die pragmatischste Gestaltungsform für ein offenes Abkommen stellt die Integration eines *konditionalen Nichtdiskriminierungsprinzips* dar: Ein Land kann einem bereits bestehenden Abkommen nur beitreten, wenn es in reziproker Weise seine Handelsbarrieren gegenüber den bereits bestehenden Mitgliedern abbaut. Ist dies nicht der Fall, würde die präferentielle Behandlung wieder entzogen. So kann die Problematik des *Trittbrettfahrens* vermieden werden, die entstünde, wenn ein Land den bevorzugten Marktzugang der anderen Mitglieder genießen würde, ohne ihnen selbigen zu gewähren. In diesem Sinne sollte die EU in Erwägung ziehen, das Abkommen mit Indien für Pakistan offen zu halten. Auch die Initiative des *transatlantic marketplace* sollte einen Beitritt weiterer Wirtschaftsräume ermöglichen, hier wären Japan und der Mercosur denkbar.

#### **Eine WTO der zwei Geschwindigkeiten**

Um ein Abdriften in eine Welt bilateraler Handelsabkommen zu vermeiden und gleichzeitig einen schnelleren Fortschritt als in der Welthandelsrunde zu erreichen, könnte die EU die Verhandlung *sektoraler plurilateraler Handelsabkommen* unter dem Dach der WTO anstreben. Diese würden eine bestimmte Branche betreffen und von mehreren aber nicht von allen Ländern verhandelt werden. Eine *WTO der zwei Geschwindigkeiten* würde die Relevanz der Welthandelsorganisation auch für solche Initiativen stärken, die über das in den Verhandlungsrunden erreichte Liberalisierungsniveau hinausgehen und derzeit bilateral stattfinden.

Ein positives Beispiel für ein sektorales plurilaterales Abkommen ist das *Information Technology Agreement (ITA)*, das von mehreren Staaten im Rahmen der WTO verhandelt und 1996 unterzeichnet wurde. Die Mitglieder vereinbarten einen Zollsatz von Null Prozent für eine Reihe von IT-Produkten und verankerten das Prinzip der Nichtdiskriminierung. Es wurde zusätzlich eine *kritische Masse* – also ein Mindestanteil des weltweiten IT-Handels – vereinbart, der vom Abkommen betroffen sein sollte ehe es in Kraft trat. Bis heute haben sieben WTO-Mitglieder das ITA unterzeichnet, das einen

Anteil von 97 Prozent des weltweiten IT-Handels umfasst. Das ITA ist grundsätzlich offen für neue Mitglieder und kann somit als ein offenes Handelsabkommen bezeichnet werden.

#### **Die WTO als Plattform und Ratgeber**

Würden bilaterale oder plurilaterale Initiativen unter dem Dach der WTO verhandelt, so könnte sie die Transparenz dieser Abkommen sicherstellen und deren Offenheit überwachen. In dieser Rolle könnte sie die verhandelnden Parteien beraten und ihren Sachverstand bereitstellen. Darüber hinaus wäre es hilfreich, wenn die WTO die verschiedenen Harmonisierungsprozesse deutlicher unterstützt, so zum Beispiel bei den Ursprungsregeln. Diese Funktionen würde einmal mehr ihre Relevanz unter Beweis stellen.

Indem die EU diesen Prozess vorantreibt, könnte sie die WTO stärken und sie davor bewahren, in der Rolle eines *handlungsunfähigen Zuschauers* zu verharren.

So könnte die WTO auch als Plattform für die Diskussion der WTO-Plus Themen genutzt werden und verhindern, dass individuelle Lösungen sich als *Sackgasse* erweisen und eine spätere Kompatibilität im internationalen Rahmen erschweren, wenn einmal der Wille zur internationalen Kooperation bei diesen Themen gestärkt sein sollte. Das gegenwärtige Bestreben jedoch, möglichst viele Themen *verbindlich* in den Strukturen der WTO zu regeln, läuft Gefahr, ihre Funktionsfähigkeit zu untergraben und gefährdet das grundlegende Ziel der Handelsliberalisierung.

#### **Die Handlungsfähigkeit und die Relevanz der WTO stärken**

Gegenwärtig wird ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde durch die Unvereinbarkeit nationaler handelspolitischer Interessen auf die Probe gestellt. Diejenigen Bereiche, die besondere Schwierigkeiten bereiten (insbesondere die Agrarzölle), werden wahrscheinlich auch in Zukunft die Verhandlungen auf multilateraler Ebene erschweren. Der Generalsekretär der WTO, Pascal Lamy, unterstrich kürzlich, dass die Welt „globale Probleme“ habe, aber nur über „lokale Regierungen“<sup>11</sup> verfüge. Eine WTO mit einer stärkeren supranationalen Komponente könnte dieses Dilemma überwinden. Beispielsweise wäre eine WTO-Kommission denkbar, die in einem bestimmten Ausmaß unabhängig von den Interessen der Mitglieder agieren kann. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte die Stärkung der Position des Generaldirektors sein, damit dieser die multilateralen Verhandlungen besser führen und gestalten kann. Die EU als die prominente Organisation mit supranationalen Elementen wäre der beste Befürworter für eine solche Reform.





- 1| *Ebd. Seite 11.*
- 2| *Francois, Joseph F. / Copenhagen Economics : Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and South Korea. 2007 (im Auftrag der EU Kommission).*
- 3| *Centre for the Analysis of Regional Integration: Qualitative analysis of a potential Free Trade Agreement between the European Union and India. Sussex. 2007 (im Auftrag der EU Kommission).*
- 4| *Diese einseitige Marktöffnung wird nun in Handelsabkommen mit entwicklungspolitischer Komponente umgewandelt – die sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs). Grund dafür ist das Auslaufen einer Ausnahmegenehmigung für die unilateral präferentiellen Abkommen, die die WTO der EU gewährt hatte.*
- 5| *Vgl. z.B. Bhagwati, J. / Panagariya, A. Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes? In: Bhagwati, J. / Panagariya, A. (Hrsg.): The Economics of Preferential Trade Agreements. Washington. 1996. oder Sapir, André. EC Regionalism at the Turn of the Millennium: Toward a New Paradigm? in: The World Economy, 23, Oxford. 2000.*
- 6| *Die EU nutzt dabei den harmonisierten Code der Welt-Zoll-Organisation (Harmonised System).*
- 7| *Der Ökonom Jagdish Bhagwati prägte in diesem Zusammenhang die Bezeichnung „spaghetti bowl“.*
- 8| *Vgl. z.B. Baldwin, Richard: Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade. Discussion Paper Nr. 5775. London. 2006.*
- 9| *Die weltweiten Zölle für Industriegüter liegen im Durchschnitt bei vier Prozent.*
- 10| *Investitionen, Wettbewerb, öffentliche Beschaffung und die Vereinfachung von Handelsprozeduren.*
- 11| *Interview mit Pascal Lamy in „Der Spiegel“ 30/2007 vom 23. Juli 2007.*