

Abkommen mit Nebenwirkungen? Die EU und die USA stehen vor Verhandlungen über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

Mildner, Stormy-Annika; Schmucker, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mildner, S.-A., & Schmucker, C. (2013). *Abkommen mit Nebenwirkungen? Die EU und die USA stehen vor Verhandlungen über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft.* (SWP-Aktuell, 26/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-346594>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Abkommen mit Nebenwirkungen?

Die EU und die USA stehen vor Verhandlungen über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

Stormy-Annika Mildner / Claudia Schmucker

Die EU und die USA wollen über eine umfassende Handels- und Investitionspartnerschaft verhandeln. Ziel der »Transatlantic Trade and Investment Partnership« (TTIP) ist der Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen; dies verspricht deutliche Wohlfahrtsgewinne für beide Seiten. Angesichts düsterer Wachstumsprognosen wäre ein solcher Impuls mehr als willkommen. Doch eine TTIP ist nicht ganz ohne Risiken für den globalen Handel und das multilaterale Handelssystem. Die Gespräche über ein solches Abkommen dürften die Verhandlungskapazitäten von EU und USA zu erheblichen Teilen binden; damit wird die Aufmerksamkeit von der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) abgelenkt. Darüber hinaus könnte die TTIP handelsumlenkende Effekte haben. Anderen Handelspartnern der EU und der USA drohen deshalb Wohlfahrtsverluste. Solche Nebenwirkungen gilt es zu vermeiden. Der Königsweg in der internationalen Handelspolitik muss weiter über die WTO führen. Bilaterale Abkommen sind nur dann sinnvoll, wenn sie einen Zwischenschritt für multilaterale Liberalisierung bilden. Daher sollten sich die transatlantischen Partner parallel zu den TTIP-Verhandlungen weiter für einen Abschluss der Doha-Runde einsetzen. Zudem muss die TTIP so gestaltet werden, dass sie mit WTO-Recht kompatibel ist.

Anläufe für eine transatlantische Freihandelszone gab es bereits in den 1990er Jahren sowie 2006/2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft. Nun sind Verhandlungen in greifbare Nähe gerückt. Am 11. Februar 2013 empfahl die High Level Working Group on Jobs and Growth unter dem Transatlantischen Wirtschaftsrat (TEC) ein umfassendes Abkommen, das neben der Beseitigung von Zöllen vor allem auch den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse (NTBs) umfassen soll. Solche Barrieren gibt

es insbesondere bei der Setzung von Standards für industrielle Waren (Zulassungsverfahren, technische Standards, Sicherheitsstandards) und für landwirtschaftliche Produkte (Hygiene- und Gesundheitsstandards), im Zollwesen und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Außerdem sollen die Verhandlungen »Handels-Plus«-Themen umfassen, darunter Regeln für öffentliche Auftragsvergabe, für Investitionen, Schutz geistigen Eigentums und Patente, für Wettbewerb, Datenschutz, Umwelt und Soziales.

Am 12. Februar erklärten US-Präsident Barack Obama, EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso und der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, bald Verhandlungen aufnehmen zu wollen. Sollte es den transatlantischen Partnern gelingen, ein Handels- und Investitionsabkommen zu vereinbaren, würden sich die beiden größten Volkswirtschaften der Welt zusammenschließen. Auf die EU und die USA entfallen (2011) 25,8 Prozent der weltweiten Güterexporte (EU-interne Exporte nicht mitgerechnet), rund 43,7 Prozent der globalen Dienstleistungsexporte (wiederum ohne EU-interne Exporte) und knapp 39,4 Prozent des weltweiten Bestands an ausländischen Direktinvestitionen (FDI-Inward Stocks; EU-interne Bestände nicht mitgerechnet – alle Angaben hier gemäß Eurostat bzw. UN-Daten). Darüber hinaus wäre ein solches Abkommen auch mit Blick auf seinen Regelungsbereich eines der umfassendsten weltweit.

Warum eine TTIP?

Eine TTIP ist aus vielerlei Gründen wünschenswert. Zwar ist der transatlantische Handel bereits stark liberalisiert – laut WTO mit durchschnittlichen angewandten Zollsätzen für Industriegüter von 4 Prozent in der EU bzw. 3,3 Prozent in den USA sowie für Agrargüter von 13,9 Prozent (EU) bzw. 5 Prozent (USA). Doch auch der Abbau der verbleibenden Zölle verspricht angesichts des hohen bilateralen Handelsvolumens nicht zu unterschätzende Wachstumseffekte. Zudem sollten die niedrigen Durchschnittszölle nicht darüber hinwegtäuschen, dass es noch eine Vielzahl an Spitzenzöllen gibt. In der EU finden sich diese vor allem im Agrarhandel (bis zu 205 Prozent), in den USA bei vereinzelt Industriegütern, insbesondere Textilien (42 Prozent), Bekleidung (32 Prozent) sowie Leder und Schuhwerk (56 Prozent). Hohe Zölle gibt es zudem auf beiden Seiten des Atlantiks im Handel mit Chemikalien, Transportausrüstung und medizinischen Gütern. Neben Zöllen stellen jedoch ins-

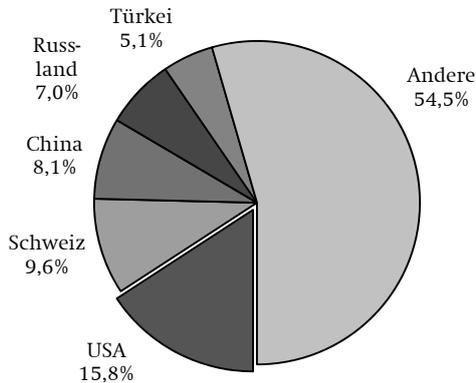
besondere NTBs gravierende Handels- und Investitionshemmnisse dar. Technische (regulative) Handelsbarrieren existieren vor allem in der Pharma- und Kosmetikindustrie, der Kraftfahrzeugbranche sowie der Textil- und Bekleidungsindustrie.

Die EU und die USA würden erheblich profitieren, sollte es gelingen, im bilateralen Handel Zölle abzuschaffen und NTBs zu reduzieren. Am Londoner Centre for Economic Policy Research (CEPR) erschien im März 2013 die Studie »Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment«. Sie prognostiziert die Wohlfahrtseffekte einer TTIP für verschiedene Liberalisierungsszenarien, ausgedrückt als Veränderung des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Werden nur die Zölle abgebaut (Szenario »Begrenztes Abkommen«: Abschaffung von 98 Prozent aller Zölle), erwarten die Autoren einen jährlichen Wachstumsimpuls von 0,1 Prozent (23,8 Milliarden Euro) für die EU und 0,04 Prozent (9,4 Milliarden Euro) für die USA. Anders sieht es aus unter dem »umfassenden Szenario/ambitioniert«, bei dem die Autoren den Abbau von 98 Prozent aller Zölle, 25 Prozent aller NTBs im Güter- und Dienstleistungshandel und 50 Prozent aller NTBs im öffentlichen Beschaffungswesen annehmen. Als Folge würde das BIP der EU um 0,48 Prozent (119,2 Milliarden Euro) und das der USA um 0,39 Prozent (94,9 Milliarden Euro) steigen – ein willkommener Schub für Europas und Amerikas Wirtschaft. Die US-Ökonomie wächst zwar wieder, doch die Prognosen für die kommenden Jahre sind nicht rosig. Bei der EU sieht es noch schlechter aus. Zahlreiche Mitgliedstaaten dürften 2013 erneut in eine Rezession rutschen, und die Schuldenkrise ist alles andere als überwunden.

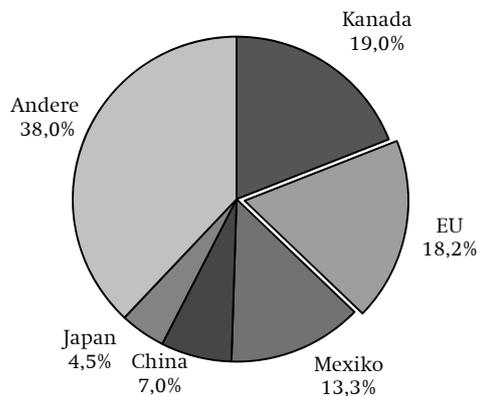
Eine stärkere transatlantische Integration würde zudem die Wettbewerbsfähigkeit der beiden Partner gegenüber aufstrebenden Schwellenländern wie China und Indien erhöhen. Belief sich laut IWF der Anteil der Europäischen Union am globalen BIP 1980 noch auf 34,1 Prozent, so ist er mittlerweile (2011) auf 25 Prozent gesunken. Ähnlich sieht es bei den Exporten aus.

Abbildung 1

Die wichtigsten Exportmärkte der EU (Güterexporte, 2011)



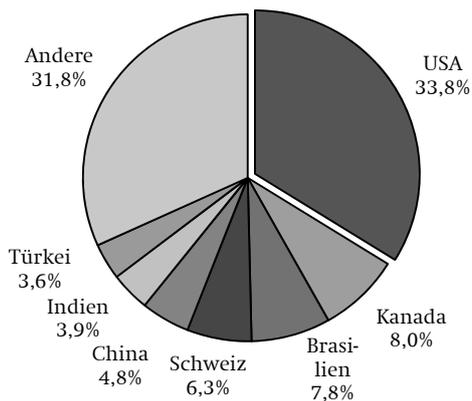
Die wichtigsten Exportmärkte der USA (Güterexporte, 2011)



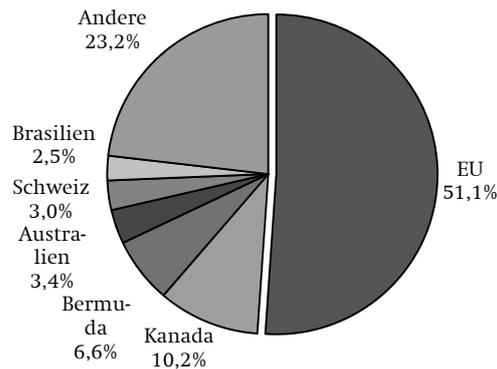
Quelle: IWF, *Direction of Trade Statistics* (eingesehen am 15.4.2013).

Abbildung 2

EU: Ausländische Direktinvestitionen (Outflows, 2011)



USA: Ausländische Direktinvestitionen (Outflows, 2011)



Quellen: Bureau of Economic Analysis, *Foreign Direct Investment in the U.S.: Balance of Payments and Direct Investment Position Data*, <www.bea.gov/international/di1fdibal.htm>; Eurostat (jeweils eingesehen am 15.4.2013).

1980 entfielen 22,7 Prozent der weltweiten Güterexporte auf die EU, 2011 lag der Anteil nur noch bei 13,9 Prozent. Auch die Anteile der USA am Welt-BIP und am globalen Handel sind kontinuierlich zurückgegangen. Eine TTIP dürfte diesen Trend zwar nicht umkehren, würde ihn aber wohl verlangsamen. Der Grund liegt unter anderem in steigenden Skalenerträgen, welche Unternehmen durch einen besseren Zugang zu den Märkten des Partnerlandes und

seinen Konsumenten realisieren können. Außerdem könnten EU und USA zusammen die ökonomische und politische Stärke entwickeln, um globale Standards etwa für Investitionssicherheit oder einen fairen Wettbewerb zu setzen. Denkbar wäre, dass die TTIP ein Experimentierfeld für neue Regelungsbereiche bildet, die wegen ihres komplexen Charakters auf multilateraler Ebene noch nicht verhandelt werden. Dass neue Regeln zunächst in präferentiellen

Handelsabkommen (PTAs, wie Freihandelsabkommen und Zollunionen) erprobt werden, ist nicht ohne historische Vorbilder. Ein Beispiel dafür ist die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs auf europäischer Ebene und die Einbeziehung dieses Sektors in die Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT (1986–1994). Präferentielle Handelsabkommen wie die TTIP können somit auch Schwung in multilaterale Verhandlungen bringen.

Für die EU gibt es einen weiteren wichtigen Grund, um die TTIP mit den USA anzustreben: die Verhandlungen über eine Transpazifische Partnerschaft (TPP). Zurzeit sprechen die USA mit Australien, Brunei, Chile, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam über ein »high-standard«-Abkommen. Auch Japan, Mexiko und Kanada haben Interesse an der Partnerschaft bekundet. Kanada und Mexiko wurden bereits offiziell eingeladen, an den Verhandlungen teilzunehmen; 2013 haben die USA der Beteiligung Japans zugestimmt. Erhalten die TPP-Länder präferentiellen Zugang zum US-Markt, bedeutet dies einen Wettbewerbsnachteil für europäische Anbieter.

Risiken des Abkommens

Allerdings ist eine TTIP nicht ohne Risiken für den globalen Handel und das multilaterale Handelssystem. Ein zentrales Problem präferentieller Abkommen liegt in der Diskriminierung von Drittstaaten. Zwar kann der selektive Zollabbau Protektionismus und Verzerrungen zwischen den Mitgliedsländern eines solchen Abkommens beseitigen und sich für diese handelsschaffend und wohlfahrtssteigernd auswirken. Der Ökonom Jacob Viner beschrieb schon in den 1950er Jahren, dass es zur Handelschaffung kommt, wenn durch den Abbau von Handelsbarrieren zwischen den Partnerländern der Handel steigt und die eigene Produktion oder die Importe bestimmter Güter/Dienstleistungen aus Drittländern durch billigere (d.h. effizienter hergestellte) Güter/Dienstleistungen aus dem Partnerland ersetzt werden. Häufig führt ein sol-

ches Abkommen aber auch zu einer Diskriminierung von Drittländern mit handelsumlenkenden Effekten. Handelsumlenkung entsteht laut Viner, wenn Güter/Dienstleistungen aus dem Partnerland durch den Abbau von Handelsbarrieren einen Wettbewerbsvorteil erhalten und in der Folge der bisherige Handel mit Drittländern auf die Partnerländer umgelenkt wird – auch wenn das Drittland die betreffenden Güter/Dienstleistungen effizienter herstellen kann.

Ein besonderes Problem präferentieller Handelsabkommen besteht darin, dass sie viele verschiedene, teils inkompatible Regeln enthalten. Das betrifft vor allem die Ursprungsregeln in Freihandelsabkommen (FTAs). Diese legen fest, für welche Güter im Rahmen eines FTA Handelserleichterungen gewährt werden. Um in den Genuss eines präferentiellen Marktzugangs zu kommen, muss demnach ein Gut zu einem bestimmten Prozentsatz in einem der FTA-Partnerländer produziert worden sein. Damit soll verhindert werden, dass Nichtmitglieder von den Vergünstigungen profitieren, ohne selbst Zugeständnisse zu machen. Durch die Vielzahl an präferentiellen Handelsabkommen ist mittlerweile ein Wirrwarr an unterschiedlichen Ursprungsregeln entstanden, der die Abwicklung von Handel deutlich erschwert. Gerade kleine und mittlere Unternehmen leiden unter den hohen Transaktionskosten. Bereits in den 1990er Jahren warnte der Ökonom Jagdish Bhagwati vor einem »Spaghettischüssel-Effekt« im internationalen Handel. Die Sorge ist durchaus berechtigt, dass eine TTIP dieses Problem weiter verschärfen würde.

Eine Studie des ifo-Instituts vom Januar 2013 geht davon aus, dass zahlreiche Länder in der geographischen Nähe von USA und EU, mit denen die beiden viel handeln, oder solche, mit denen sie Freihandelsabkommen unterhalten, Einkommensverluste durch eine TTIP zu erwarten haben. Bei den USA sind dies in erster Linie Kanada und Mexiko. Der Grund dafür liegt erstens in einer Präferenzerosion – beide Länder haben durch das Nordamerikanische Frei-

handelsabkommen (NAFTA) bevorzugten Zugang zum US-Markt –, zweitens in handelsumlenkenden Folgen. Auch Australien, das eine FTA mit den USA hat, gehört in beiden Liberalisierungsszenarien der Studie (umfassendes Abkommen bzw. Zoll-Eliminierung) zu den großen Verlierern. Beim Szenario Zoll-Eliminierung ist Indien der größte Verlierer, hohe Einbußen würden auch Argentinien treffen.

Ein weiteres Problem der TTIP besteht darin, dass die absehbaren Gespräche einen beträchtlichen Teil der Verhandlungskapazitäten von EU und USA binden dürften. Beide Seiten sind bereits in zahlreiche bilaterale und plurilaterale Verhandlungen involviert. Die EU verhandelt zurzeit über FTAs mit Kanada, Japan und dem Mercosur, die USA verhandeln, wie erwähnt, mit den TPP-Ländern. Die zusätzlichen transatlantischen Verhandlungen drohen somit zur personellen und institutionellen Belastungsprobe innerhalb der Exekutiven zu werden. Dies könnte dazu führen, dass das Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde weiter sinkt.

Gelingt es der EU und den USA nicht, die bilateralen Verhandlungen in einem überschaubaren Zeitrahmen abzuschließen, riskieren sie zudem, dass ihr Ansehen als handlungsfähige politische Akteure und ihre Glaubwürdigkeit als Befürworter offener Märkte beschädigt werden. Ein schneller Abschluss ist jedoch nicht einfach, da es um viele sensible Verhandlungsbereiche geht. So stößt die Liberalisierung des Agrarhandels bei vielen europäischen Staaten auf Ablehnung. Zudem hat Frankreich jüngst gefordert, die kulturellen Dienstleistungen von den Verhandlungen auszunehmen.

Schließlich könnte eine TTIP auch ungewollte politische Auswirkungen haben. Möglich ist, dass Schwellen- und Entwicklungsländer das Abkommen als Ausschluss-Instrument interpretieren oder gar als Erpressungsversuch, um ihnen Zugeständnisse in der Doha-Runde abzurufen. Im schlimmsten Fall drohen dadurch die ohnehin schon schwierigen WTO-Verhandlungen komplett blockiert zu werden. Solche

Szenarien sind durchaus plausibel, doch können die transatlantischen Partner einiges tun, damit sie nicht Wirklichkeit werden.

WTO-Kompatibilität sichern!

EU und USA haben aufgrund ihres ökonomischen und politischen Gewichts eine besondere Verantwortung für die Welt-handelsordnung. Wie also muss die TTIP aussehen, damit sie dem multilateralen Handelssystem nutzt und nicht schadet? In erster Linie muss sie mit WTO-Vorgaben kompatibel sein und als Sprungbrett für künftige Regeln und Liberalisierungen auf globaler Ebene dienen (Stichwort »stepping stone«). In diesem Sinne sollte das transatlantische Abkommen erstens umfassend liberalisieren und auch Handels-Plus-Themen abdecken. Zweitens sollte es Regelungen vereinheitlichen, um die vorhandene »Spaghettischüssel« an teils konkurrierenden, teils einander widersprechenden Regulierungen abzubauen. Drittens ist zu empfehlen, dass es offen für neue Mitglieder ist, um Abschottung gegenüber anderen Staaten zu vermeiden. Und viertens sollte es das Streitschlichtungsverfahren der WTO nicht in Frage stellen und die Organisation als zentrale Schlichtungsinstanz anerkennen.

Umfassende Liberalisierung

Präferentielle Handelsabkommen widersprechen dem Grundsatz der unbedingten Meistbegünstigung – einem der wichtigsten WTO-Prinzipien –, da sie den Partnern Vergünstigungen einräumen, die Drittländer nicht erhalten. Erlaubt sind sie demnach nur als Zwischenschritt im multilateralen Liberalisierungsprozess; daher müssen sie bestimmten Regeln folgen, die in Artikel XXIV GATT für den Güterhandel und in Artikel V GATS für den Dienstleistungshandel festgeschrieben sind.

Die Absätze 4 bis 10 des GATT-Artikels legen die Bedingungen fest, unter denen Zollunionen und Freihandelszonen ent-

stehen können. Es geht dabei um Notifizierungspflicht, Definition solcher Zusammenschlüsse, Verhalten gegenüber Drittländern etc. Besonders wichtig sind die Absätze 8a, i (Zollunionen) und 8b (Freihandelsabkommen), nach denen die Zölle für annähernd den gesamten internen Handel – »substantially all the trade« – abgebaut werden müssen. Zu Freihandelszonen ist außerdem vorgegeben, dass die Außenzölle der beteiligten Länder nicht höher sein sollen als vor Abschluss des Abkommens (Absatz 5b). Diese Bedingungen würden auch für die TTIP gelten. Ganze Sektoren dürften demnach nicht von der Liberalisierung ausgenommen werden. Den Agrarbereich aus den TTIP-Verhandlungen auszuklammern, wie es etwa Renate Künast, die Grünen-Fraktionschefin im Bundestag, vorgeschlagen hat, würde also dem Regelwerk der WTO zuwiderlaufen.

In Artikel V GATS sind die Bedingungen für eine wirtschaftliche Integration im Dienstleistungsbereich nicht ganz so streng gefasst. Entsprechend müsste das Abkommen nur »einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich haben« und nicht alle Sektoren umfassen. Zusätzlich soll »praktisch jede Diskriminierung ... zwischen oder unter den Vertragsparteien« ausgeschlossen oder beseitigt werden. Ausnahmen sind somit möglich – im GATS gibt es ebenfalls Ausnahmen für kulturelle Dienstleistungen –, doch Ziel sollte sein, dass eine TTIP zumindest all jene Dienstleistungen abdeckt, die auch unter der WTO liberalisiert werden.

Das Ambitionsniveau der TTIP-Verhandlungen sollte allerdings nicht bei Regelungsumfang und -tiefe der WTO enden. Wünschenswert ist vielmehr, dass sich die Gespräche neben den traditionellen WTO-Feldern auch den oben genannten Handels-Plus-Themen widmen. Einbezogen werden sollten zudem neue Querschnittsthemen wie der Umgang mit staatlichen Unternehmen oder eine stärkere Integration kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Solche Themen sind nicht nur für die transatlantischen Partner interessant; hier wäre auch

ein erster Schritt möglich, um diese Bereiche global zu regeln.

Einheitliche Regeln

Wie erwähnt, ist es ein Nachteil der zahlreichen existierenden Präferenzabkommen, dass sie zu einem immer unübersichtlicheren Nebeneinander von Regulierungen führen, das den freien Handel eher erschwert als erleichtert. Besondere Aufmerksamkeit muss in diesem Zusammenhang den Ursprungsregeln gelten. EU und USA sollten darauf achten, dass die neu verhandelten Ursprungsregeln das globale Regelungs-Chaos nicht weiter vergrößern und mit den bereits bestehenden FTAs beider Seiten kompatibel sind. Die Regeln sollten auch möglichst großzügig sein, um die Gefahr von Handelsumlenkung und somit Diskriminierung gegenüber Drittstaaten zu vermeiden. Gleichzeitig wäre es sinnvoll, den Marktzugang und die neuen Regeln bei Investitionen oder etwa öffentlichem Auftragswesen auf andere Handelspartner auszuweiten, die bereit sind, im Gegenzug ihre Märkte auf demselben Niveau zu liberalisieren wie EU und USA.

Offenheit für neue Mitglieder

Damit die multilaterale Handelsordnung durch Präferenzabkommen keinen Schaden nimmt, müssen sie offen gegenüber Drittstaaten sein. Das gilt auch für die TTIP. Zunächst wird dieses Abkommen nur zwischen der EU und den USA ausgehandelt. Langfristig wäre jedoch zielführend, es auf die gesamte NAFTA-Region auszuweiten. Dies gilt umso mehr, als die EU bereits ein Freihandelsabkommen mit Mexiko unterhält und zurzeit mit Kanada über ein solches verhandelt. Je mehr Mitglieder eine Präferenzvereinbarung umfasst, desto geringer sind die handelsumlenkenden Effekte und desto größer fallen die Chancen aus, dass eine Multilateralisierung des Abkommens gelingt.

An WTO-Streitschlichtung festhalten

EU und USA sollten auch nach Abschluss der TTIP ihre bilateralen Streitigkeiten hauptsächlich vor der WTO austragen und die Schiedssprüche des dortigen Streit-schlichtungsgremiums zügig umsetzen. Es wäre ein schlechtes Vorbild, sollten sich die transatlantischen Partner aus dem Schlichtungsmechanismus der WTO zurückziehen.

Nach Angaben der Europäischen Kommission hat die EU derzeit 22 Beschwerden bei der WTO gegen die USA laufen (von insgesamt 55 Klagen der EU gegen WTO-Mitglieder). Drei davon befinden sich im sogenannten Panelverfahren. Dieses setzt ein, wenn sich die Streitparteien im Konsultationsverfahren auf keinen Kompromiss einigen können. Es geht in den drei Fällen um Subventionen bei Zivilflugzeugen (Airbus/Boeing), um Urheberrechte und die umstrittene Verwendung von Antidumping-Zöllen in den USA (gemäß Byrd-Amendment). Von amerikanischer Seite wiederum sind bei der WTO zurzeit neun Beschwerden gegen die EU anhängig (bei insgesamt 29 Klagen der USA). Im Panelverfahren sind auch hier drei Konflikte; sie betreffen neben Airbus und geographischen Herkunftsangaben den vielbeachteten Streit um gentechnisch veränderte Nahrungsmittel.

Allerdings gehören nicht alle Streitfälle vor die WTO; manche sollten durchaus bilateral geklärt werden. Das gilt zum einen für den sensiblen Bereich des Verbraucherschutzes. Die seit Jahrzehnten andauernden Streitigkeiten auf diesem Feld zeigen, dass die WTO-Schlichtung hier an ihre Grenzen stößt. Auch Konflikte zu Themen, für welche die WTO kein hinreichendes Regelwerk besitzt, sollten bilateral ausgetragen werden. Dazu gehört der Airbus-Boeing-Streit um unerlaubte Subventionen, der ebenfalls seit Jahren bei der WTO anhängig ist und bei dem sich keine Lösung absehen lässt. Solche Auseinandersetzungen bergen erhebliche Sprengkraft und belasten den Schlichtungsmechanismus der WTO unnötig.

Stärkung der WTO

Damit die TTIP-Verhandlungen nicht das multilaterale Handelssystem gefährden, reicht es nicht aus, auf Kompatibilität der Regelwerke zu achten. Vielmehr müssen sich EU und USA für einen zügigen Abschluss der Doha-Runde einsetzen. Auch wenn die Verhandlungskapazitäten beider Seiten durch die transatlantischen Gespräche reichlich strapaziert werden dürften, sollte die Doha-Runde oberste Priorität bleiben. Erstens können die EU und die USA nur auf diesem Weg die attraktiven Märkte der schnell wachsenden Schwellen- und Entwicklungsländer öffnen. Beide haben bereits mit einer ganzen Reihe dieser Länder bilaterale Freihandelsabkommen geschlossen, etwa mit Südkorea. Nicht dabei sind jedoch die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). Die EU verhandelt zwar mit Indien und Brasilien – Letzteres im Rahmen der Gespräche mit dem Mercosur –, doch blieben diese Bemühungen bislang ohne Erfolg. Die USA planen momentan keine Abkommen mit diesen Ländern. Zweitens gefährdet es die Glaubwürdigkeit der WTO, dass die Verhandlungen der Doha-Runde seit Jahren stagnieren. Auch dies könnte sich mittel- und langfristig negativ auf den Streit-schlichtungsmechanismus der Organisation auswirken. EU und USA sind aber wegen der steigenden Zahl von Handelskonflikten mit den Schwellenländern – insbesondere China – auf die Durchsetzungsfähigkeit der WTO angewiesen.

Seit mittlerweile fast zwölf Jahren wird im Rahmen der Doha-Runde über einen verbesserten Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte, Industriegüter und Dienstleistungen sowie über Umweltthemen, eine Stärkung der multilateralen Regeln und eine bessere Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel verhandelt. Ursprünglich war vorgesehen, die Runde 2005 abzuschließen; doch seither wurde jede selbstgesetzte Frist verpasst. Auch die letzte Ministerkonferenz Ende 2011 brachte keinen Durchbruch. Das nächste Ministertreffen ist für Dezember 2013 in Bali geplant.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Ziel der Konferenz ist, ein Minimalpaket zu verabschieden. Umfassen soll es Handels erleichterung (»Trade Facilitation«) und einige landwirtschaftliche Aspekte, die für die Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) besonders wichtig sind. Die EU und die USA sollten ein solches Paket unterstützen, auch wenn es ihnen selbst kaum Wohlfahrtsgewinne verspricht. Denn dies wäre ein Signal, dass die transatlantischen Partner nach wie vor zur Doha-Runde und zur WTO stehen. Ein erster Schritt könnte sein, dem Vorschlag der G20-Gruppe von Schwellen- und Entwicklungsländern entgegenzukommen, der auf neue Vorgaben bei der Regulierung von Zollkontingenten zielt. Außerdem sollten EU und USA ihre Zugeständnisse von der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 umsetzen. Damals hatten sie sich bereit erklärt, ihre Exportsubventionen im Agrarbereich abzuschaffen und die eigenen Märkte für Produkte der LDCs zu öffnen. Die USA sollten Konzessionen insbesondere beim Thema Baumwolle machen.

Nach Verabschiedung eines solchen Minimalpakets sollte dann als nächstes entschieden werden, wie mit der Doha-Runde weiter zu verfahren ist. Wenn deutlich wird, dass auf absehbare Zeit keine Einigung möglich ist, wäre es sinnvoll, die Runde zunächst einmal zu beenden, um die WTO nicht weiter zu blockieren. Denn erst dann könnten auch die neuen Themen angegangen werden, die noch nicht unter das WTO-Regelwerk fallen, etwa Investitionen, Informationstechnologie und möglicherweise weitergehende Fragen wie Rohstoffe und Energie oder auch die Stärkung von globalen Lieferungsketten. Diese Themen werden immer wichtiger – für die Industrieländer ebenso wie für die Schwellen- und Entwicklungsländer. Wenn es die WTO nicht schafft, ihre Regeln auf diese Gebiete auszudehnen, läuft sie Gefahr, irrelevant zu werden. Und ohne entsprechendes Regelwerk ist auch der Streitschlichtungsmechanismus nicht in der Lage, neue Handelskonflikte effizient zu lösen.

Ebenfalls sollte weiter über plurilaterale Abkommen innerhalb der WTO nachgedacht werden. Zurzeit engagieren sich EU und USA in der Gruppe »Really Good Friends of Services«, die seit Anfang 2012 plurilateral (mit 21 Mitgliedstaaten) über eine weitere Liberalisierung im Dienstleistungsbereich verhandelt. Diesem Zusammenschluss gehören auch Schwellenländer wie Mexiko, Chile und Korea an; 2010 entfielen auf die Gruppe rund zwei Drittel des weltweiten Dienstleistungshandels. Ein entsprechendes plurilaterales Abkommen würde es den Mitgliedern erlauben, ihre Märkte untereinander stärker zu öffnen. Allerdings ist darauf zu achten, dass solche Abkommen nicht dem WTO-Grundsatz der unbedingten Meistbegünstigung widersprechen.

Eine starke WTO ist wichtig für die EU und die USA, vor allem weil China, Brasilien und Indien in der internationalen Handelspolitik an Gewicht gewinnen. Auch wenn sich die transatlantischen Partner auf eine TTIP einigen, steigt im globalen Handel die Bedeutung klarer Regeln, die von den Schwellenländern akzeptiert werden und sich vor der WTO durchsetzen lassen. Daher sollten EU und USA ihr Abkommen so gestalten, dass es WTO-kompatibel ist und einen Impuls für die Doha-Runde liefert – wie es in den 1990er Jahren bei der Uruguay-Runde durch die NAFTA geschah. Eine erfolgreich abgeschlossene TTIP könnte somit auch der Doha-Runde zum Durchbruch verhelfen.