

Europapolitische Schriften des Europa Zentrums Baden-Württemberg - Bd. 6

Florian H. Setzen / Thomas Schinkel (Hrsg.)

Europa in der Welthandelsordnung des 21. Jahrhunderts



Der Druck der vorliegenden Publikation wurde gefördert durch die Vertretung der Europäischen Kommission in München sowie das Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg.



Baden-Württemberg

MINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR EUROPA

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte*:

Europa Zentrum Baden-Württemberg, Kronprinzstr. 13, 70173 Stuttgart,
www.europa-zentrum.de

1. Auflage, August 2017

ISBN: 978-3-9812037-5-2

Verlag: Europa Zentrum Baden-Württemberg, Stuttgart

Redaktion: Florian H. Setzen, Thomas Schinkel

Mitarbeit: Miriam Kaiser, Alina Bountliaki

Layout: Norbert Ropelt

Druck: Richard Conzelmann Grafik + Druck e.K., Albstadt-Tailfingen

Das Europa Zentrum Baden-Württemberg ist eine überwiegend durch einen institutionellen Landeszuschuss des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg geförderte gemeinnützige überparteiliche Einrichtung der europapolitischen Informations- und Bildungsarbeit.

***Außer:**

Foto Titelseite: Miriam Kaiser (Hamburger Hafen)

Abbildungen und Fotos in den Autorenbeiträgen: Wie angegeben.

Falls ohne Angaben, dann Abbildungsrechte bei dem/der Autor/in.

Inhalt

Europa in der Welthandelsordnung des 21. Jahrhunderts (Vorwort von Joachim Menze, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in München)	4
Die Bedeutung des Welthandels für Baden-Württemberg (Einleitender Beitrag von Guido Wolf MdL, Minister der Justiz und für Europa Baden-Württemberg)	6
Geschäftsmodell Exportüberschuss: Deutschland in der Defensive (Prof. Dr. Oliver Landmann)	9
Die Situation mittelständischer Firmen im weltweiten Handelssystem (Miriam Kaiser)	13
Das Welthandelssystem im Umbruch – Chancen und Herausforderungen für Entwicklungsländer (Dr. Axel Berger)	17
Ohne TTIP verliert die EU Gestaltungsmacht im globalen Handelssystem (Dr. Galina Kolev)	20
Hohe Risiken, wenig Nutzen – für eine alternative Welthandelsordnung der Zukunft (Roland Süß)	22
Konfliktlinien und Gestaltung der Welthandelsordnung – Welthandelsorganisation WTO und megaregionale Abkommen (Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling)	24
Die EU-Handelspolitik im Jahr 2025 – Fünf Szenarien der Europäischen Kommission (Florian H. Setzen & Thomas Schinkel)	28
Glossar	30
Literatur / Links / Materialien / Ansprechpartner	34



Europa in der Welthandelsordnung des 21. Jahrhunderts

Die Europäische Union ist seit Jahrzehnten darum bemüht, mit ihrer Handelspolitik die wirtschaftliche Entwicklung durch regelbasierte, faire Handelsabkommen zu fördern. Sie unterstützt aktiv die multilateralen Bemühungen im Rahmen der Welthandelsorganisation. Darüber hinaus bemüht sie sich aber auch um bilaterale Vereinbarungen, die sich in einem sich schnell entwickelnden Umfeld vielfach als praktikabler erwiesen haben.

Die EU-Mitgliedstaaten haben ihre Außenhandelspolitik in der Europäischen Union vergemeinschaftet, um so ihre gemeinsamen Interessen zu bündeln und diesen auf der internationalen Ebene ein größeres Gewicht zu verleihen. Die Europäische Kommission wird im Rahmen ihrer Handelspolitik aufgrund eines ihr von den Mitgliedstaaten erteilten Mandats tätig, das die Ziele und Regelungsbereiche für jede multilaterale und bilaterale Verhandlung festlegt.

In den vergangenen Jahren ist das Interesse der Öffentlichkeit an der europäischen Außenhandelspolitik stark gestiegen. Insbesondere die Verhandlungen mit Kanada, die inzwischen erfolgreich abgeschlossen wurden, sowie die Verhandlungen mit den USA, die nach dem Regierungswechsel zurzeit unterbrochen sind, haben große Aufmerksamkeit bekommen und eine breite öffentliche Diskussion über die Handelspolitik der Europäischen Union ausgelöst.

Aufgrund der zum Teil kritischen Argumente hat die Europäische Kommission große Anstrengungen unternommen, ihre Politik besser darzustellen und den Verhandlungen die größtmögliche Transparenz gegeben. Auch in materieller Hinsicht wurden zahlreiche Argumente aus der öffentlichen Diskussion aufgenommen, zum Beispiel in Bezug auf Fragen des Streitbeilegungsmechanismus in bilateralen Handelsverträgen und der Frage des ‚Rechts zu regulieren‘.

Die Vertretung der Europäischen Kommission in München hat sich im Rahmen ihrer Informationsarbeit das Ziel gesetzt, insbesondere Lehrkräfte in ihrer Arbeit durch Informationsveranstaltungen zu unterstützen. Mit dem Institut für politische Bildung Baden-Württemberg e.V., Studienhaus Wiesneck, und dem Europa Zentrum Baden-Württemberg haben wir hier-



zu überaus kompetente und erfahrene Kooperationspartner gefunden. Die vorliegende Publikation dokumentiert die Veranstaltung im Studienhaus Wiesneck vom 20. bis 22. März 2017, die den Teilnehmern einen umfassenden Überblick über die verschiedenen handelspolitischen Diskussionsfelder bot.

Ich danke Prof. Dr. Ulrich Eith, dem Direktor des Studienhauses Wiesneck, Florian Setzen, dem Direktor des Europa Zentrum Baden-Württemberg – Institut und Akademie für Europafragen, und den Referenten für ihre wertvollen Beiträge zu dieser Veranstaltung und der vorliegenden Veröffentlichung.

Joachim Menze, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in München



Die Bedeutung des Welthandels für Baden-Württemberg

2017 feiert die Europäische Union quasi ihr 60-jähriges Bestehen. Mit der Unterzeichnung der sogenannten „Römischen Verträge“ wurde am 25. März 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet. Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland legten damit den Grundstein für die heutige Europäische Union. Nach der Tragödie zweier Weltkriege beschlossen die Staatsoberhäupter der sechs Gründerstaaten, sich zusammenzuschließen und den Kontinent aus seinen Trümmern neu aufzubauen. Ein gemeinsamer Wirtschaftsraum bedeutet Frieden und Wohlstand für seine Menschen, so das Kalkül der Gründungsväter. Das Zusammenwachsen Europas war und ist eng mit dem wirtschaftlichen Austausch seiner Mitgliedstaaten verknüpft. Der Handel war sicher nicht die einzige Triebfeder dieser einzigartigen Entwicklung, er trug aber maßgeblich zum Wandel in Europa bei. Der Vertrag von Maastricht 1992 brachte dann einen großen qualitativen Sprung: Die europäischen Staats- und Regierungschefs strichen den Wortteil „Wirtschaft“ aus dem Vertragsnamen und formulierten den Anspruch einer politischen Union.

Die Europäische Union hat in den 60 Jahren zugleich eine enorme Vertiefung und Erweiterung erfahren - von der Wirtschaftsgemeinschaft der sechs Gründerstaaten zur politischen Union von derzeit 28 Mitgliedstaaten. Europa ist heute der größte Binnenmarkt der Welt. Es hatte im Jahr 2015 einen Anteil von 22 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts und einen Anteil von 33 % am Welthandel. Das ist nicht selbstverständlich für eine Gemeinschaft, die nur etwa 6 % der Weltbevölkerung ausmacht. Europa steht in einem scharfen wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen Regionen der Welt: Mit China, Japan, Indien, überhaupt dem asiatischen Raum, ebenso mit Brasilien und Russland.

Europa steht zusätzlich im Wettbewerb um das beste Gesellschaftsmodell. Politische Stabilität und wirtschaftlicher Erfolg lassen sich nicht trennen. Persönliche Freiheit und unternehmerische Freiheit sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Wenn wir als Europa das weltweit erfolgreichste Modell bleiben wollen, müssen wir sowohl für unser Gesellschaftsmodell kämpfen als auch für unser Wirtschaftsmodell - zu dem auch der Freihandel gehört. Nicht der vollkommen zügellose, sondern ein Freihandel, der den besten



Ideen und Produkten Tore öffnet und gleichzeitig soziale Standards garantiert.

In diesem Zusammenhang bieten Handelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten die Möglichkeit, solche Beziehungen zu intensivieren und zu vertiefen und auf die globalen Handelsregeln für Wirtschaftsteilnehmer aktiv Einfluss zu nehmen. Handelsabkommen sind für die EU von strategischer Bedeutung, denn Europa kann nur im Verbund mit starken internationalen Partnern Standards nach seinen Wertevorstellungen mitprägen. Gerade Handelsabkommen zeigen, dass wir Europäer unsere Standards nur gemeinsam durchsetzen können. Deutschland ist mit seinen 80 Mio. Einwohnern dafür in einer Welt von bald 8 Mrd. Menschen viel zu klein. Erst Europa - immerhin rund 510 Mio. Menschen allein in der EU - bringt dafür das nötige politische wie ökonomische Gewicht auf die Waage.

Im sechzigsten Jahr ihres Bestehens steht die EU vor nie dagewesenen Herausforderungen auf globaler und nationaler Ebene - regionalen Konflikten, Terrorismus, wachsendem Migrationsdruck, sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten und mehr Protektionismus in der Handelspolitik auf der ganzen Welt. Der bevorstehende „Brexit“ und damit der erstmalige Austritt eines EU-Mitgliedstaates zwingt die EU zu einer Selbstreflexion.

In der „Erklärung von Rom“ vom 25. März 2017 haben sich die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten kürzlich zu einer Union bekannt, die für ein auf Regeln gestütztes multilaterales System steht, die stolz auf ihre Werte ist und die den freien und fairen Handel und eine positive weltweite Klimapolitik fördert.

Die aktuellen Entwicklungen auf europäischer und globaler Ebene sind für das Land von besonderem Interesse. Als produktions- und exportstarkes Land profitiert Baden-Württemberg in erheblichem Maße von bi- und multilateralen Handelsbeziehungen. Mehr als die Hälfte unserer Waren liefern wir in die europäischen Mitgliedstaaten. Aber auch die aufstrebenden Staaten in Asien und Amerika sind wichtige Abnehmer unserer Waren. Die Bedeutung des Welthandels für Baden-Württemberg drückt sich auch in Zahlen aus: Er schafft hier jeden dritten Arbeitsplatz und trägt auch maßgeblich dazu bei, dass das Land Europas Forschungsregion Nr. 1 ist.

Wir verfolgen die Entwicklungen daher aufmerksam und setzen uns für einen sachlichen Austausch der Argumente ein, welche Rolle der Welthandel



für die Wirtschaft und die Menschen im Land einnimmt und unter welchen Bedingungen er erfolgen soll. Diese Publikation stellt einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen Debatte dar. Sie lässt Experten unterschiedlicher Fachrichtungen zu Wort kommen und ermöglicht so einen differenzierten Blick auf das Thema „Europa in der Welthandelsordnung des 21. Jahrhunderts“.

*Guido Wolf MdL, Minister für Justiz und für Europa
Baden-Württemberg*



Geschäftsmodell Exportüberschuss: Deutschland in der Defensive

1. Renaissance des Merkantilismus?

Seit Jahren bricht Deutschlands Leistungsbilanzüberschuss einen Rekord nach dem anderen. Zuletzt betrug er über 8% des Bruttoinlandsprodukts (Abbildung 1). Mit den wachsenden Überschüssen wuchs auch die Kritik. Waren es zunächst vor allem Stimmen aus Europa, die einen Abbau des Überschusses anmahnten, kommt die schärfste Kritik mittlerweile aus den USA - verbunden mit dem Vorwurf, Deutschland missbrauche einen unterbewerteten Euro zur Erlangung unfairer Wettbewerbsvorteile. Bezeichnend ist die Aussage von Präsident Trump gegenüber der Bild-Zeitung: „Die EU sei doch nur gegründet worden, „um die USA im Handel zu schlagen.“¹

Hier offenbart sich ein doppeltes Missverständnis: Erstens die Vorstellung, der internationale Handel sei ein Wettbewerb zwischen Nationen, den es zu gewinnen gelte; und zweitens, die Vorstellung, dass sich Sieg und Niederlage in diesem Wettbewerb am Saldo der Leistungsbilanz bemessen lasse. Dies markiert einen Rückfall in die Doktrin des Merkantilismus, die schon vor mehr als 200 Jahren von den großen Denkern der klassischen Volkswirtschaftslehre, Adam Smith und David Ricardo, widerlegt worden war.² Markttheoretisch ist der Welthandel im Kern ein wechselseitig vorteilhafter Tausch auf der Grundlage einer produktivitätssteigernden Spezialisierung. Bilaterale Handelsbilanzsalden sagen in einer Welt des multilateralen Austauschs von Gütern und Dienstleistungen über Vorzeichen, Ausmaß und Verteilung der daraus erwachsenden Wohlstandswirkungen nichts aus.

Merkantilistisch ist nicht nur das Denken der neuen Protektionisten. „Merkantilistisch“ wird auch Deutschland wegen seiner Leistungsbilanzüberschüsse geschimpft. Aber der Vorwurf, Deutschland verfolge eine „beggar-thy-neighbor“-Politik der forcierten Kostensenkung, um zu Lasten anderer Marktanteile zu gewinnen und Arbeitsplätze aufzubauen, greift zu kurz, weil er die zugrunde liegenden Kausalzusammenhänge verkennt. Weder die Abschwächung des Euro gegenüber dem Dollar noch der lange Zeit unterdurchschnittliche Anstieg der deutschen Lohnstückkosten innerhalb der Eurozone sind Entwicklungen, die von deutscher Politik un-

¹ „Bild“ vom 16.01.2017.

² Oliver Landmann, Ein Denken aus der Steinzeit, Interview, Badische Zeitung, 23. Januar 2017 (www.macro.uni-freiburg.de/publications/press_articles/bz_denken_aus_der_steinzeit)



mittelbar gesteuert werden können, geschweige denn gesteuert worden sind. Vielmehr sind sie endogene Symptome einer makroökonomischen Konstellation in der Eurozone, die mit merkantilistischer Handelspolitik nichts, mit Weichenstellungen der Makro-Politik dagegen viel zu tun haben. Aus ähnlichen Gründen ist es auch unzutreffend, die deutschen Überschüsse mit der hohen Wettbewerbskraft der deutschen Exportindustrie zu rechtfertigen, wie dies deutsche Politiker reflexhaft zu tun pflegen.

Der deutsche Leistungsverkehr mit dem Ausland

in % des BIP

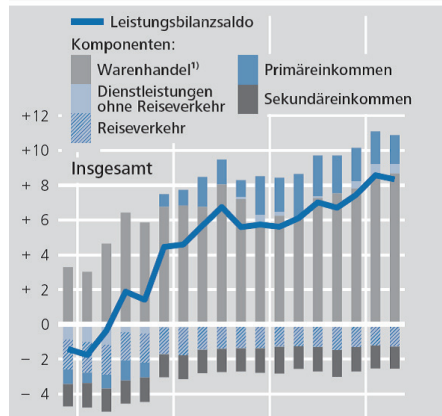


Abbildung 1: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, März 2017, S. 18

2. Der Exportüberschuss: nicht Exportstärke, sondern Sparüberhang

Fast die Hälfte des deutschen Bruttoinlandsprodukts wird ins Ausland ausgeführt. Da kann man schon von einem „Geschäftsmodell Export“ sprechen. Die Spezialisierung auf Produktionszweige, die auf dem Weltmarkt erfolgreich sind – darunter viele so genannte „Hidden Champions“ auf Nischenmärkten –, ist die Grundlage des Wohlstands in Deutschland, führt aber auch die vitale Bedeutung vor Augen, die eine intakte Weltwirtschaftsordnung für die deutsche Volkswirtschaft besitzt. Der Exportüberschuss dagegen ist nicht das eigentliche Geschäftsmodell. Nicht nur verzeichnete Deutschland über die ganzen 1990er Jahre hinweg ein Defizit in seiner Leistungsbilanz, sondern vor allem misst auch der Exportüberschuss nicht die Exportleistung der Volkswirtschaft an sich, sondern nur den Anteil des Exporterlöses, der nicht wieder für Importgüter ausgegeben wird. Je sparsamer die Bevölkerung ist, desto weniger gibt sie auch für Importgüter aus und desto höher fällt der Exportüberschuss aus. Genauer gesagt, und wie in Abbildung 2 erläutert, misst der Exportüberschuss den so genannten Sparüberhang der Volkswirtschaft, d.h. die Differenz zwischen der volkswirtschaftlichen Ersparnis und den Inlandsinvestitionen. Der Sparüberhang wird als Netto-Kapitalexport ins Ausland abgeführt, also im Ausland investiert. In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten ist er

in Deutschland sowohl durch ein Ansteigen der Sparquote als auch durch einen Rückgang der Investitionsquote gewachsen – das typische Bild für eine alternde Gesellschaft (Abbildung 3).

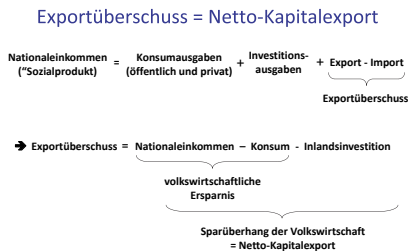


Abbildung 2: Die Algebra des Exportüberschusses

Ersparnis und Investitionen in der Gesamtwirtschaft

in % des BIP

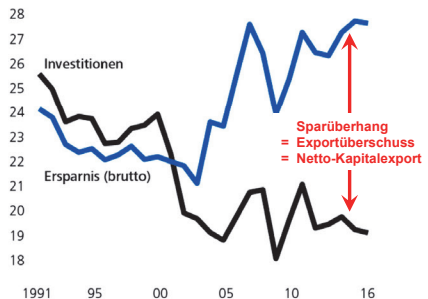


Abbildung 3: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, März 2017, S. 20, ergänzt durch den Verfasser

3. Was ist gegen einen Sparüberhang Deutschlands einzuwenden?

Aus einer puristisch liberalen Perspektive wird argumentiert, dass die Spar- und Investitionsentscheidungen der Haushalte und Firmen, die sich im Saldo der Leistungsbilanz niederschlagen, keinen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf begründen, solange sie nicht durch steuerliche und institutionelle Fehlanreize verzerrt sind. Eine Leistungsbilanzpolitik, die über eine effiziente Steuer- und Ordnungspolitik hinausgeht, ist laut dieser Sicht der Dinge nicht angezeigt. Allerdings verkennet diese Argumentation, dass Leistungsbilanzungleichgewichte Symptome tiefer liegender makroökonomischer Spannungen sein können.

Zu denken geben sollte, dass Deutschland seinen Sparüberhang auf einen Weltkapitalmarkt leitet, der bei rekordtiefen Zinsen zumindest zum jetzigen Zeitpunkt bereits gesättigt scheint. Der hohe deutsche Kapitalexport verschärft das globale Überangebot an Sparkapital und trägt so ironischerweise zur Perpetuierung eben jener tiefen Zinsen bei, die deutsche Politiker gerne als „Enteignung der Sparer“ beklagen. Güterseitig ist der Exportüberschuss das Ventil, durch das die Überschussersparnisse entweichen können, ohne im Inland eine Kontraktion der wirtschaftlichen Aktivität und der Beschäftigung zu erzeugen. Dieses Ventils können sich aber nicht alle Volkswirtschaften bedienen, denn die Summe aller Exportüberschüsse

ist, wie den Merkantilisten schon bewusst war, null. Sollte ein verbreitetes Ringen um Exportüberschüsse einsetzen, könnten die Konsequenzen für die Weltwirtschaft verheerend sein. Die Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 sollte abschreckendes Beispiel genug sein.

Im regional begrenzten Rahmen der Eurozone ist ein solches Ringen schon geraume Zeit in Gang. Denn die ehemaligen Defizitländer des Südens haben ihre Leistungsbilanzen durch eine starke Dosis Austeritätspolitik weitgehend ins Gleichgewicht gebracht, während Deutschland seinen wachsenden Exportüberschuss zunehmend von Europa ins außereuropäische Ausland verlagert hat. Unter dem Strich mutierte die Eurozone dadurch zu einer Überschussregion mit stagnierender Binnennachfrage, was die Überwindung der Großen Rezession von 2009 um Jahre verzögert hat. Nicht von ungefähr macht schon das Wort von der makroökonomischen „Germanisierung der Eurozone“ die Runde.

4. Fazit

Salden im Außenwirtschaftsverkehr einer Volkswirtschaft sind per se nichts Schlechtes oder Gutes. Sie können aber Symptome makroökonomischer Ungleichgewichte sein, die ein Gegensteuern erfordern. Vor diesem Hintergrund wären Politik und Öffentlichkeit in Deutschland gut beraten, den deutschen Exportüberschuss nicht als Symbol der eigenen Stärke zu überhöhen, sondern ihn zum Anlass zu nehmen, einige kritische Fragen zu stellen: Wie groß ist der Anteil der deutschen Nettovermögensbildung, der vernünftigerweise ins Ausland fließen sollte? Ist es Ausdruck einer makroökonomisch rationalen Strategie, wenn sich in der Eurozone die Leistungsbilanzen aller Mitglieder seit der Krise gleichzeitig aktiviert haben?³

Oliver Landmann ist ordentlicher Professor für Makroökonomie an der Universität Freiburg im Breisgau. Seine neueren Veröffentlichungen sind zugänglich unter www.macro.uni-freiburg.de/publications.



³ Für eine eingehendere Diskussion der hier aufgeworfenen Fragen siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Jahresgutachten 2014/15, Kapitel 6; von Weizsäcker, Carl Christian, Europas Mitte, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 17, Heft 4, 2016, S. 1-10; sowie Deutscher Leistungsbilanzüberschuss – Fluch oder Segen?, Zeitgespräch, in Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Heft 11, 2016, S. 787-805.

Die Situation mittelständischer Firmen im weltweiten Handelssystem

Die deutsche Volkswirtschaft ist als exportorientiert bekannt und profitiert maßgeblich vom Welthandel und der zunehmenden wirtschaftlichen Integration. Meist werden mit dem Begriff der Globalisierung jedoch große Konzerne in Verbindung gebracht, obwohl auch kleine und mittelständische Unternehmen (KMU⁴) auf ausländischen Märkten agieren. Wie und wo ist der deutsche Mittelstand im Ausland aktiv und wie wirken sich Freihandelsabkommen wie TTIP auf mittelständische Firmen aus?

Der Mittelstand als treibende Kraft in Deutschland und der EU

Etwa 99% aller deutschen Unternehmen fallen in die Kategorie der KMU, haben also weniger als 250 Beschäftigte (Abbildung 1). Wegen ihrer zentralen Bedeutung werden sie oft als das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bezeichnet. Rund 61% der in Deutschland Beschäftigten arbeiten bei einem der 2,5 Millionen KMU im Bundesgebiet. Der Anteil der KMU am Gesamtumsatz liegt bei etwa einem Drittel.⁵ Doch nicht nur in Deutschland sind die mittelständischen Unternehmen ein wichtiger Motor. EU-weit sind sie im nicht-finanziellen Wirtschaftssektor eine treibende Kraft. In den letzten Jahren ist der Mittelstand daher immer mehr in den Fokus der euro-

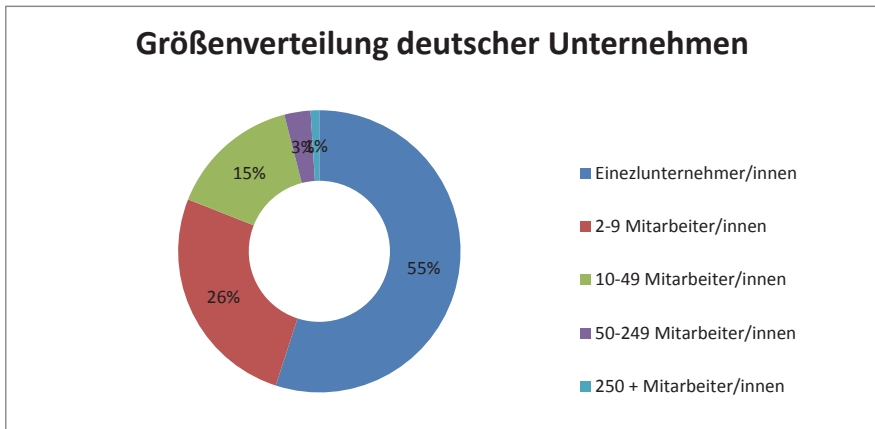


Abbildung 1: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2013

⁴ Die Bezeichnungen „KMU“ und „Mittelstand“ werden im Folgenden synonym verwendet.

⁵ Statistisches Bundesamt, Kleine & mittlere Unternehmen (KMU), Mittelstand <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/KleineMittlereUnternehmenMittelstand/Aktuell.html> [07.04.2017].

päischen Wirtschaftspolitik gerückt. 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission den „Small Business Act“, der vom EU-Ministerrat angenommen wurde und europaweit bessere Bedingungen für kleine Unternehmen schaffen soll.

KMU als Akteure in der Außenwirtschaft

Grundsätzlich gilt, dass der deutsche Warenhandel mit dem Ausland vor allem durch Großunternehmen geprägt ist. KMU machen lediglich 20 % der Importe und 17 % der Exporte aus.⁶ Die europäischen Nachbarn sind dabei die wichtigsten Handelspartner der KMU (Abbildung 2). Auffallend ist, dass EU-weit nur wenige Mittelständler mit Drittstaaten Handel betreiben. Lediglich 600.000 der 21,2 Millionen KMU in der EU sind über deren Außengrenzen hinweg aktiv.⁷ Auch in Bezug auf die Struktur der Handelspartner unterscheidet sich der Mittelstand von den Großunternehmen. Während letztere in der Regel in zehn oder mehr Länder exportieren,

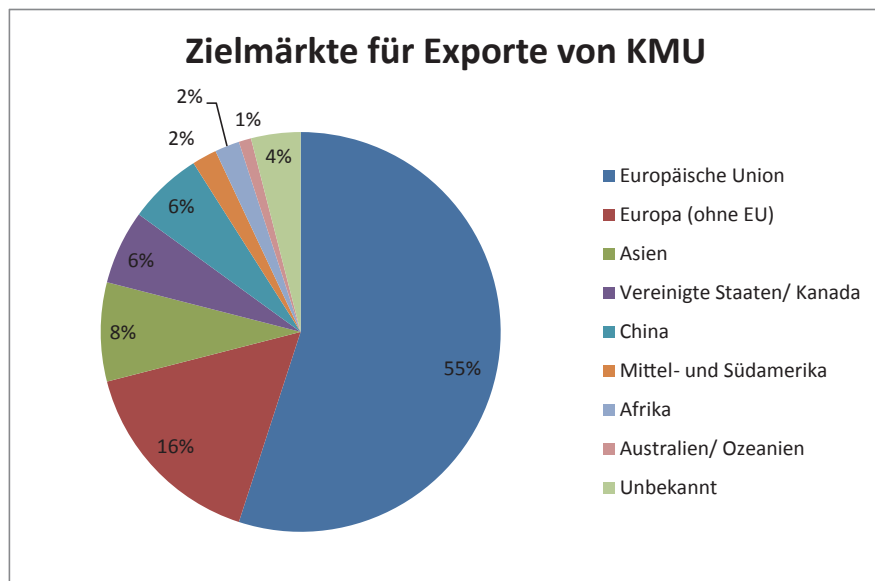


Abbildung 2: Eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2013

6 Statistisches Bundesamt, IM FOKUS vom 23.12.2015, Exporte 2013: Knapp 20 % entfielen auf kleine und mittlere Unternehmen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/KleineMittlereUnternehmenMittelstand/KleineMittlereUnternehmenMittelstand.html> [07.04.2017].

7 Siehe Chief Economist Note 3/14 European Commission, SMEs are more important than you think! Challenges and opportunities for EU exporting SMEs, S. 6, Download: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/152792.htm> [07.04.2017].

konzentrieren sich 70 % der KMU auf nur ein Exportland.⁸ Das kann dann gefährlich werden, wenn es im Partnerland zu exogenen Schocks, beispielsweise in Form von wirtschaftlichen Krisen oder Naturkatastrophen kommt.

TTIP: Auch ein Thema für den Mittelstand

Fest steht: Auch kleine Unternehmen sind von Freihandelsabkommen betroffen.⁹ Bei der Frage nach den konkreten Auswirkungen für den Mittelstand gehen die Expertenmeinungen jedoch auseinander. Aktuell sind die KMU auf Grund geringerer Handelsvolumina besonders von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen betroffen. Da solche Handelsbarrieren im Rahmen von TTIP wegfallen sollen, sprechen Befürworter von einer wichtigen Chance für den Mittelstand, darunter auch die EU-Kommission¹⁰ und das deutsche Wirtschaftsministerium.¹¹ Laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) bewerten 70% der im Ausland aktiven Unternehmen das Abkommen positiv.¹² Eine Umfrage des Bundesverbands Mittelständische Wirtschaft (BVMW) kommt hingegen zum Ergebnis, dass nur wenige Unternehmen von TTIP oder CETA Vorteile für das eigene Geschäft erwarten. Fast die Hälfte der Befragungsteilnehmer befürchtet Nachteile durch einen intensiveren Wettbewerb. Die Vorteile des Abkommens würden vor allem großen Unternehmen zugutekommen.¹³ Die Initiative „KMU gegen TTIP“ argumentiert unter anderem mit den wirtschaftlichen Auswirkungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA). Bei insgesamt sehr geringen Wachstumseffekten hätten vor allem kleine landwirtschaftliche und mittelständische Unternehmen das Nachsehen gehabt, während große Konzerne die Profiteure des

8 Söllner, René, Der deutsche Mittelstand im Zeichen der Globalisierung, in Wirtschaft und Statistik 2/2016, S. 114, https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DEMonografie_monografie_00003303;jsessionid=FCA36415698B8434077FD7A68AD70C8A [07.04.2017].

9 Felbermayr, Gabriel/Heid, Benedikt/Larch, Mario/Yalcin, Erdal, Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World, in: Economic Policy, Bd. 30, Heft 38, 2015, S. 491 ff.

10 Europäische Kommission / Office of the U.S. Trade Representative, Transatlantische Handels und Investitionspartnerschaft (TTIP): Chancen für kleine und mittlere Unternehmen, 2014, <http://bookshop.europa.eu/de/transatlantische-handels-und-investitionspartnerschaft-ttip--pbNG0414217/?CatalogCategoryID=m0sKABstN9AAAAEjuJAY4e5L> [07.04.2017].

11 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Dossier: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ttip.html> [07.04.2017].

12 Erfahrungen und Perspektiven der deutschen Wirtschaft im Auslandsgeschäft, Going International Ergebnisse der IHK-Unternehmensumfrage, bundesweite Auswertung 2014/2015, S. 19, Download: <https://www.ihk-krefeld.de/de/media/pdf/international/going-international-2014-2015.pdf>. [07.04.2017].

13 BVMW-Mitgliederbefragung: Wie zufrieden ist der Mittelstand mit der aktuellen Freihandelspolitik?, Mai 2015, S. 4.

Abkommens gewesen wären.¹⁴ Die mehr als 2.600 Unternehmen, welche sich mittlerweile unter dem Namen „Unternehmen für gerechten Handel“ engagieren, fordern einen „fairen, transparenten Freihandel auf Grundlage hoher Umwelt- und Sozialstandards“. TTIP und andere Freihandelsabkommen widersprüchen diesen Standards.¹⁵ Tatsächlich ist die Zukunft von TTIP aktuell äußerst ungewiss. Schon im Sommer 2016 erklärte der damalige Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel TTIP für gescheitert: „Die Verhandlungen mit den USA sind de facto gescheitert, weil wir uns den amerikanischen Forderungen natürlich als Europäer nicht unterwerfen dürfen“. In 14 Verhandlungsrunden habe man nicht zu einem einzigen der 27 Kapitel einen gemeinsamen Text hinbekommen.¹⁶ Der amtierende US-Präsident Trump sprach sich bereits im Wahlkampf vehement gegen Freihandelsabkommen aus. Direkt zu Beginn seiner Amtszeit erklärte er dann den Rückzug aus dem transpazifischen Handelsabkommen TTP. Dass es zeitnah zu einem Abschluss von TTIP kommt, ist daher äußerst unwahrscheinlich.

Miriam Kaiser studiert Internationale Beziehungen an der Universität Erfurt und ist Autorin beim Online-Magazin treffpunkteuropa.de.



14 Unternehmen für gerechten Handel, Faktenblatt: TTIP | Nachteile für kleine und mittlere Unternehmen, Download: <http://unternehmenhandeln.de/faktenblatt-ttip-nachteile-fuer-kleine-und-mittlere-unternehmen/> [07.04.2017].

15 Unternehmen für gerechten Handel, <http://unternehmenhandeln.de/ueber-uns/> [07.04.2017].

16 ARD-Sommerinterview vom 28.08.2016.

Das Welthandelssystem im Umbruch – Chancen und Herausforderungen für Entwicklungsländer

Das Welthandelssystem erlebt aktuell eine Phase der Unsicherheit und struktureller Veränderungen. Unter Präsident Trump droht die USA mit der Erhebung von Strafzöllen und zieht sich aus der Transpacific Partnership (TPP), dem potentiell größten Freihandelsabkommen der Welt, zurück. Macht er seine Ankündigungen wahr, könnte er eine Reihe von Handelskriegen mit Ländern wie China, Mexiko und gar der Europäischen Union entfachen. Washington stellt zudem unumwunden die Glaubwürdigkeit der Welthandelsorganisation (WTO) in Frage und setzt stattdessen auf bilaterale Abkommen mit ausgewählten Ländern, um die Interessen der USA durchzusetzen.

Donald Trump ist freilich nicht der erste, der die Glaubwürdigkeit des multilateralen Handelssystems und der WTO als dessen zentrale Organisation in Frage stellt. Dass die WTO schon länger in der Sackgasse steckt, zeigt sich in der aktuellen Verhandlungsrunde, der Doha-Entwicklungsrunde, die bereits seit ihrem Start im Jahr 2001 ins Stocken kam. Angesichts des Stotterns des Verhandlungsmotors der WTO verlegen sich deren Mitgliedstaaten zunehmend auf die Verhandlung von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen.

Die Bedeutung der WTO

Aus Sicht der Entwicklungsländer sind diese Entwicklungen besorgniserregend. Immerhin scheinen sie von einer Mitgliedschaft in der WTO zu profitieren: Die Welthandelsorganisation erlaubt Entwicklungsländern nicht nur, Koalitionen mit anderen Ländern einzugehen, so dass sie ihre Interessen effektiver vertreten können. Die WTO verfügt zudem über ein effektives und unparteiisches Streitschlichtungssystem, mit dem Entwicklungsländer gegen Vertragsbrüche anderer Länder vorgehen können. Die WTO stärkt zudem die Kapazitäten ihrer ärmsten Mitglieder, so dass sie überhaupt an den Verhandlungen partizipieren können. Wissenschaftliche Untersuchungen unterstreichen, dass die Mitgliedschaft in der WTO die Handelschancen seiner Mitglieder verbessert.

In den letzten Jahren konnten in der WTO aber nur vergleichsweise kleine Fortschritte erzielt werden. Die WTO-Mitglieder haben sich in dieser Zeit von dem bis dahin gültigen „Single Undertaking“-Verhandlungsgrundsatz

verabschiedet. Dieser besagt, dass nichts vereinbart ist, bevor nicht alles vereinbart ist. Stattdessen hat die WTO im Jahr 2013 ein Abkommen über Handelserleichterungen und 2015 ein Abkommen zur Abschaffung weltweiter Exportsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse abgeschlossen. Das Abkommen über Handelserleichterungen ist vor Kurzem in Kraft getreten und knüpft die Umsetzung der Regelungen an Unterstützungsmaßnahmen für Entwicklungsländer. Diese beiden Abkommen zeigen, dass die WTO nach wie vor ein wichtiges Forum für die Durchsetzung der Handelsinteressen der Entwicklungsländer ist.

Die zunehmende Bedeutung von Freihandelsabkommen

Angesichts der geringen Fortschritte in der WTO greifen mehr und mehr Länder auf Freihandelsabkommen zurück, die zwischen zwei Ländern (bilateral) oder von einer Gruppe von Ländern (regional) verhandelt werden. Die Auswirkungen dieser Freihandelsabkommen sind ambivalent. Einerseits wirken sie potentiell handelsschaffend, da die Mitglieder untereinander Handelsschranken abbauen. Andererseits können diese Abkommen handelsumlenkend wirken, so dass vermehrt Produzenten aus den Mitgliedsländern zum Zuge kommen, obwohl deren Produkte teurer und/oder von schlechterer Qualität sind – denn die eigentlich wettbewerbsfähigeren Produzenten aus Nicht-Mitgliedstaaten müssen nach wie vor Zölle auf ihre Exporte zahlen.

Für Entwicklungsländer sind bilaterale und regionale Freihandelsabkommen ein zweischneidiges Schwert. Einerseits können sie im Rahmen dieser Abkommen einen besseren Zugang zu den Märkten wichtiger Handelspartner erlangen. Vietnam wollte zum Beispiel durch die TPP-Mitgliedschaft Zugang zum attraktiven US-Textilmarkt bekommen – und somit einen Vorteil gegenüber anderen Textilproduzenten erlangen. Andererseits werden in diesen Abkommen mehr und mehr Regeln verhandelt, die über die Liberalisierung von Zöllen hinausgehen. Zu diesen neuen Regeln gehört der Schutz von Investoren und geistigen Eigentumsrechten, die Liberalisierung von öffentlichen Beschaffungswesen, aber auch der Schutz der Umwelt. Ein solches umfangreiches Politikpaket zu unterzeichnen, kann nicht nur die Wettbewerbsvorteile von Entwicklungsländer im Niedriglohnssektor untergraben, auch wenn die Einhaltung höherer Standards langfristig von Vorteil ist. Entwicklungsländern stoßen auch an die Grenzen ihrer administrativen Kapazitäten bei der Implementierung.

Daher ist die aktuelle Tendenz in den USA und in anderen Industrieländern, vermehrt bilaterale und regionale Freihandelsabkommen zu verhandeln, aus Sicht der Entwicklungsländer besorgniserregend. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist eine Rückbesinnung auf die WTO essentiell. Gleichzeitig gilt es, die Kapazitäten der Entwicklungsländer zur Verhandlung und Umsetzung von Freihandelsabkommen zu stärken.

Dr. Axel Berger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Dort leitet er die G20 Policy Research Group und ist Ko-Vorsitzender der Task Force zu Handel und Investitionen der Think20, einem Netzwerk von Think Tanks aus den G20-Ländern.



Ohne TTIP verliert die EU Gestaltungsmacht im globalen Handelssystem

Mit der Wahl Donald Trumps zum neuen US-Präsidenten hat eine neue Ära in der globalen Handelspolitik begonnen. Es ist nicht mehr selbstverständlich, dass neue Handelsliberalisierungsmaßnahmen ergriffen werden. Der neue US-Präsident hat vielmehr einen Kurswechsel hin zu mehr Protektionismus angekündigt, was die weitere Fortsetzung der Verhandlungen zu dem transatlantischen Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU, TTIP, nach 15 Verhandlungsrunden in Frage stellt. Doch die Umorientierung des wirtschafts- und handelspolitischen Kurses der USA ändert nichts an der Relevanz von TTIP für die beteiligten Länder.

Allen voran dürfte die deutsche Exportwirtschaft von einem Abbau der Handelshemmnisse im transatlantischen Handel profitieren. Die USA stellen gemessen am Exportumsatz die wichtigste Exportdestination für deutsche Unternehmen dar. Knapp 10 Prozent aller deutschen Warenexporte werden auf dem US-Markt abgesetzt, wobei der Handel zwischen Deutschland und den USA innerhalb einiger wichtiger Branchen stattfindet – etwa im Bereich der Autoindustrie, des Maschinenbaus und der Chemischen Industrie. Dabei profitieren heutzutage insbesondere Großkonzerne vom internationalen Handel, denn diese haben die Kapazitäten, den rechtlichen Rahmen zu prüfen und neue Märkte zu erschließen. Das unterstreicht die Bedeutung von TTIP, denn die Verhandlungsführer planen, die Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) in den Fokus zu stellen und für diese erhebliche Erleichterungen bei ihrer Expansion auf der anderen Seite des Atlantiks anzubieten.

Das Abkommen soll den transatlantischen Handel erleichtern, indem Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTH) beseitigt werden. Letztere resultieren beispielsweise aus Unterschieden in den Produktvorschriften, unterschiedlichen Zulassungsverfahren oder divergierenden Klassifizierungen. Diese Unterschiede verursachen wesentlich höhere Kosten als die Zölle selbst, und auch ihr Abbau stellt eine größere Herausforderung dar, denn Produktstandards und Zulassungsverfahren dürfen nur dann gegenseitig anerkannt oder gar angeglichen werden, wenn diese nachgewiesenmaßen ein ähnliches Sicherheitsniveau für den Verbraucher, die Umwelt, den Arbeitnehmer sicherstellen. Somit können NTH nur als Ergebnis eines umfangreichen technischen Vergleichs der Produktstandards abge-

baut werden. Doch die Mühe und die damit verbundenen Kosten lohnen sich, denn NTH verteuern das Endprodukt für den Verbraucher im Durchschnitt um etwa 20 Prozent. Die Zollsätze sind verglichen mit den NTH recht gering: Im Durchschnitt liegt der Zollsatz im transatlantischen Handel bei etwa 3 Prozent. Trotzdem besteht hier aufgrund des hohen Handelsvolumens ein großes Kosten- und Preissenkungspotential, das sich allein für die deutsche Autoindustrie auf rund 1 Milliarde Euro jährlich beziffern lässt.

Der Abbau dieser Handelsbarrieren wird neue Impulse für den transatlantischen Handel schaffen und auf diesem Weg positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte mit sich bringen. Insbesondere KMU dürften in großem Umfang davon profitieren, wenn ihr Zugang zum US-Markt erleichtert wird. Doch der wichtigste Vorteil von TTIP lässt sich mit keinen ökonomischen Kennzahlen beschreiben. Er ergibt sich nämlich aus der Gelegenheit, an den Globalisierungsregeln des 21. Jahrhunderts mitzuwirken – die globale Handels- und Investitionspolitik mitzugestalten, anstatt nur mitzuerleben.

Trotz der klar erkennbaren Vorteile von TTIP stößt das Abkommen gerade in Deutschland (und drei anderen EU-Mitgliedstaaten) vornehmlich auf Kritik. Dies liegt sicherlich an der fehlenden Transparenz des Verhandlungsprozesses in den ersten Jahren der Verhandlungen. Nun hat die EU-Kommission für viel Klarheit gesorgt und weitreichende Papiere auf ihrer Homepage veröffentlicht, die einen Einblick in die Verhandlungen ermöglichen. Aus diesen Papieren wird klar, dass die Kritik meist überzogen ist. Chlorhühnchen wird es mit TTIP nicht geben und auch die öffentliche Daseinsvorsorge ist nicht in Gefahr. Insbesondere der online verfügbare Text des Abkommens mit Kanada (CETA) gibt Antworten auf die Argumente der Kritiker – und dieses gilt in vielen Bereichen als Blaupause für TTIP.

Dr. Galina Kolev ist Leiterin der Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur am Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Publizistische Schwerpunktthemen: Handelspolitik, internationale Makroökonomie, politische Ökonomie. Promotion an der Universität Mannheim.



Hohe Risiken, wenig Nutzen – für eine alternative Welthandelsordnung der Zukunft

In der Diskussion um die Handels- und Investitionsabkommen der Europäischen Union mit Kanada (CETA) und mit den USA (TTIP) werden diesen Abkommen pauschal positive Eigenschaften zugesprochen. Alle, die sich an solchen „Freihandelsabkommen“ beteiligen, sollen davon profitieren. Dabei erzählen die Erfahrungen mit bisherigen Abkommen wie zum Beispiel dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA, das vor über 20 Jahren zwischen den USA, Kanada und Mexiko abgeschlossen wurde, eine andere Geschichte. In Mexiko verloren Millionen von Kleinbauern durch hochsubventionierte Billigimporte aus den USA ihre Einkommen. Auto- und Textilhersteller aus den USA wiederum verlagerten ihre Produktion in den Norden Mexikos, wo nun zu Niedrigstlöhnen gearbeitet wird. Selbst der Internationale Währungsfonds (IWF) kritisiert in seinem neuen Weltwirtschaftsbericht ein weltweit wachsendes Ungleichgewicht. Seit Jahrzehnten sinke die Lohnquote weltweit. Was sich dagegen erhöht, sind die Erträge der Konzerne und Investoren.

In vielen aktuellen Auseinandersetzungen um Freihandelsverträge wird nach der Wahl von Donald Trump zum 45. Präsidenten der USA zudem eine oberflächliche Gegenüberstellung von Freihandel versus Protektionismus betrieben. Demnach sei Freihandel gut und alles, was auch nur im Entferntesten nach Handelsbeschränkungen aussieht, schlecht. Wer gegen eine totale Öffnung von Märkten argumentiert, dem wird sehr gerne unterstellt, generell gegen internationalen Handel zu sein. Schutzmechanismen und damit protektionistische Maßnahmen zum Schutz von Märkten beispielsweise in wirtschaftlich schwächeren Ländern müssen jedoch möglich sein.

Kritiker wie Attac bemängeln an den neoliberal geprägten Handelsabkommen wie CETA und TTIP, dass sie vor allem dazu dienen, die Macht transnationaler Konzerne und Investoren zu stärken und demokratische Institutionen und damit Gestaltungsmöglichkeiten zu schwächen. Attac tritt daher für eine gerechtere Welt ein, auf der Basis gemeinsam vereinbarter Handelsregeln, die Entwicklungschancen für alle bietet. Neoliberale Abkommen wie TTIP und CETA würden die gesellschaftlichen Probleme und Ungleichheiten noch verschärfen.

CETA taugt nicht als Blaupause!

Von den CETA-Befürwortern wird eingeworfen, CETA sei ein gutes, ein modernes Abkommen, das auch die Interessen der Bürger schützt. Versprochen wird die Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs. Im Vertragstext heißt es im Kapitel 8.29 zur Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs mit Berufungsinstanz jedoch nur: „Die Vertragspartner streben ... gemeinsam mit anderen Handelspartnern die Errichtung“ eines solchen Investitionsgerichtshofs an. Eine sehr vage Formulierung, von der niemand weiß, ob sie dazu führen wird, dass es diesen Gerichtshof jemals geben wird. An den grundsätzlich kritisierten Problemen würde sich jedoch nichts ändern:

- Es bliebe ein Sonderklagerecht, nur für ausländische Investoren und Konzerne.
- Es bliebe eine Paralleljustiz, außerhalb unseres bestehenden Rechtssystems, die nationales und europäisches Recht aushebelt.
- Unklare gefährliche Begriffsdefinitionen wie „faire und gerechte Behandlung“ werden ausdrücklich bestätigt. Sie sind jedoch immer wieder das Einfallstor für Klagemöglichkeiten.
- CETA würde damit zu einer Ausweitung der Rechte für Konzerne führen. Investoren können Regierungen mittels dieser Rechte unter Druck setzen.

Andererseits hatten Gewerkschaften ausdrücklich einen Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards gefordert. Diese Forderung wurde jedoch ignoriert. Für die Bereiche Arbeit, Soziales und Umwelt gibt es keinen Zugang zum Streitbeilegungsmechanismus.

CETA würde Regeln festschreiben, die eben nicht für eine Wende, sondern für ein „Weiter so“ stehen. Gerade mit CETA würde ein Abkommen durchgesetzt, das wesentlich tiefer als bisherige Handelsverträge in Gesetzgebungsprozesse eingreift und demokratische Gestaltungsspielräume einschränkt. Notwendig wäre ein echter Kurswechsel, der endlich die Interessen von Mensch und Umwelt in den Mittelpunkt stellt.



Roland Süß ist Handelsexperte und Mitglied im Koordinierungskreis des globalisierungskritischen Netzwerks Attac

Konfliktlinien und Gestaltung der Welthandelsordnung – Welthandelsorganisation WTO und megaregionale Abkommen

Vom GATT zur WTO

Einige der grundlegenden Strukturen der heutigen Welthandelsordnung haben sich bereits nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet. Einen wichtigen Referenzpunkt bildete dabei das im Oktober 1947 ins Leben gerufene General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Das GATT basierte im Kern auf vier Prinzipien, an denen sich die Handelspolitik maßgeblich orientieren sollte:

- Das erste Prinzip war das der Handelsliberalisierung. Eine wesentliche Funktion des GATT bestand darin, den Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen (NTHs) voranzutreiben, also den internationalen Freihandel zu fördern.
- Das zweite Prinzip der Nicht-Diskriminierung unterstreicht den multilateralen Charakter des GATT und untergliedert sich in zwei Teilprinzipien: das Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung, gemäß dem alle Vorteile, Vorrechte oder Handelsvergünstigungen, die einem Vertragspartner für bestimmte Produkte gewährt werden, unmittelbar und ohne Einschränkung auf alle GATT-Mitglieder auszuweiten sind; und das Prinzip der Inländerbehandlung, demzufolge alle ausländischen Produkte – nach ihrem Import – ebenso zu behandeln sind wie inländische Waren.
- Das dritte Prinzip der Reziprozität betont den wechselseitigen Charakter der handelspolitischen Zugeständnisse.
- Und schließlich verweist das vierte Prinzip der Transparenz darauf, dass im Zweifelsfall tarifäre, möglichst aber keine NTHs zu errichten sind, da sich die Wirkung letzterer für die Wirtschaftsakteure nur schwer erkennen und kalkulieren lässt.

Nach Maßgabe der skizzierten Prinzipien hat sich der grenzüberschreitende Handel – insbesondere im transatlantischen Raum – in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg sehr dynamisch entwickelt. In sechs Handelsrunden sind die durchschnittlichen Zollsätze auf Waren von über 40% (1947) auf etwas mehr als 6% (1979) herabgesetzt worden. Zugleich hat der grenzüberschreitende Handel noch stärker zugenommen als das in dieser Zeit ebenfalls sehr hohe Wirtschaftswachstum. Die These der

Freihandelstheoretiker, dass sich die Handelsliberalisierung positiv auf die internationale Arbeitsteilung und globale Wohlfahrt auswirkt, schien sich mithin – zumindest für die OECD-Staaten – zu bestätigen.

Tatsächlich waren es jedoch weniger die handelstheoretischen Modelle als vielmehr die strategischen Erwägungen der USA und auch der EU, die auf eine sukzessive Liberalisierung – auch im Sinne ihrer Transnationalen Konzerne (TNKs) – hinwirkten. Neben den US-amerikanischen und europäischen Interessen reflektieren sich in der im Anschluss an die Uruguay-Runde (1986-92) gegründeten WTO inzwischen aber auch verstärkt die Interessen vieler Schwellen- und Entwicklungsländer. Mit der WTO erfolgte nicht nur eine Institutionalisierung (regelmäßige Ministerkonferenzen, Sekretariat, Streitschlichtungsverfahren etc.), sondern auch eine Erweiterung des Geltungsbereichs der multilateralen Handelsordnung; eingeschlossen waren fortan auch Agrarprodukte, Textilien, Dienstleistungen und Bestimmungen zum Investitionsschutz. Zudem ist die Zahl der WTO-Mitglieder auf mittlerweile über 160 Staaten angewachsen.

Konflikte in der WTO

Die doppelte Erweiterung – der Mitgliedschaft wie auch des Zuständigkeitsbereichs – der WTO lässt sich zunächst als Ausdruck einer Erfolgsgeschichte interpretieren. Die seit Gründung der WTO wiederholt gescheiterten Handelsrunden – die Millenniumrunde und die Doha-Entwicklungsrunde – verweisen zugleich aber auch auf die Grenzen und Widerstände der angestrebten Handelsliberalisierung. Vor allem zwei Aspekte verdeutlichen, warum es inzwischen sehr viel schwieriger geworden ist, erfolgreich multilaterale Handelsabkommen abzuschließen:

- Zum einen sind im Vergleich zu früher die Verhandlungsgegenstände sehr viel komplizierter geworden. Sicherlich geht es bei internationalen Handelsabkommen auch noch um die Reduktion von Zöllen, also tarifären Handelshemmnissen. Im Zentrum der Verhandlungen stehen oft jedoch nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie spezifische Produktnormen, Mengenbeschränkungen, Steuern, Subventionen oder Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe sowie Fragen des (intellektuellen) Investitionsschutzes, die allesamt weit in die nationalen Regulationssysteme hineinreichen. Es geht mithin um die Realisierung einer „deep trade agenda“ und Praktiken einer „behind the border liberalisation“, die strukturell stark politisiert sind und auf den Widerstand vieler Verhandlungspartner stoßen.

- Zum anderen ist mit der territorialen Ausdehnung der WTO die Mitgliedschaft sehr heterogen geworden. Die OECD-Staaten und die durch sie vertretenen TNKS definieren zwar noch immer maßgeblich die Verhandlungsagenda, sind zugleich aber zunehmend weniger in der Lage, die eigenen Ziele durch tragfähige Kompromisse, etwa Konzessionen bei der Agrarmarkliberalisierung, praktisch umzusetzen. Im Verlauf der Doha-Runde traten die Konflikte deutlich hervor. Es formierten sich unter der Führung Brasiliens, Indiens, Südafrikas und Chinas konkurrierende politische Allianzen von Schwellen- und Entwicklungsländern – so etwa die G20+ oder die G90 –, die sich den Zielen der OECD-Staaten effektiv zur Wehr setzten.

Der letztgenannte Aspekt weist darauf hin, dass die Schwellen- und Entwicklungsländer – nicht nur die sogenannten BRICS-Staaten, sondern auch die Next 11 und andere – in der Weltwirtschaft deutlich an Gewicht gewonnen haben. Sie verständigen sich vermehrt auf regionale – handels-, entwicklungs- und zum Teil auch sicherheitspolitische – Übereinkünfte, ohne dass die USA oder die EU beteiligt wären.

Regionale Integration und mega-regionale Abkommen: Sprungbretter für einen neuen Globalisierungsschub?

Die USA und die EU haben auf diese Entwicklungen ihrerseits schon seit längerem reagiert. Bereits in den 1980er und 1990er Jahren unterstützten sie regionale Integrationsabkommen, die im Sinne eines „offenen Regionalismus“ nicht als Stolperstein, sondern als Sprungbrett der Globalisierung konzipiert waren. Dies galt etwa für den EG-Binnenmarkt, das NAFTA, den MERCOSUR oder auch – etwas später – für die vertiefte Integration und Liberalisierung der ASEAN. Doch nicht nur durch regionale, auch durch bilaterale Handels- und Investitionsabkommen sollten die Blockaden in der multilateralen Verhandlungsarena der WTO überwunden werden.

Die nachfolgenden Initiativen der USA, sogenannte Mega-Regionals auszuhandeln – so etwa die FTAA (Free Trade Area of the Americas), die TPP (Transpacific Partnership) oder TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), fügen sich ebenso in diesen Prozess ein wie die Aktivitäten der EU. Auch diese hat sich durch eine Vielzahl von Handels- und Kooperationsabkommen mit Nachbarregionen, mit strategisch ausgewählten Partnerstaaten sowie anderen Makroregionen im Sinne eines exzessiven Bilateralismus engagiert. Mit Blick auf das TTIP, das CETA (Comprehensive Trade Agreement mit Kanada) und eine Freihandelszone mit dem MERCOSUR rücken auch hier die Mega-Regionals verstärkt in den Vorder-

grund. Unterstützt wurde dieser Prozess dadurch, dass viele Aspekte des Handels mit Dienstleistungen und Investitionsschutzfragen, für die lange die Mitgliedstaaten zuständig waren, inzwischen vergemeinschaftet, also kompetenzrechtlich der EU übertragen wurden.

Nach einer kurzen Phase der erneuten Globalisierungseuphorie stellt sich nun allerdings die Frage, wie weit die angeführten Initiativen letztlich tragen. Schließlich gibt es nach wie vor vielfältige Widerstände:

- Erstens hat sich die Süd-Süd-Kooperation zwischen den Schwellen- und Entwicklungsländern intensiviert. Die USA und die EU sind von dieser Kooperation nicht nur ausgeschlossen. Es gewinnen auch Kapitalismusmodelle an Bedeutung, die in sehr viel stärkerem Maße auf staatlicher Lenkung beruhen und sich an den Zielen der nationalen Souveränität und Entwicklung orientieren.
- Zweitens wird die umfassende Liberalisierungsagenda der OECD-Staaten nach wie vor von den Organisationen der globalisierungskritischen Bewegung skandalisiert. Die Kritik richtet sich gegen die Etablierung einer globalen Konzernverfassung, die eine Politik des sozialen Ausgleichs, der ökologischen Nachhaltigkeit und der demokratischen Selbstbestimmung strukturell restringiert.
- Drittens gewinnen seit einiger Zeit mit dem Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen und Parteien auch in den USA und der EU Kräfte an Gewicht, die sich – auf das Prinzip der nationalen Souveränität verweisend – zum Teil explizit gegen die Globalisierung wenden. Neoprotektionistische Diskurse und – vereinzelt auch schon – Maßnahmen deuten darauf hin, dass die umfassende handels- und investitionspolitische Agenda an Rückhalt verliert.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling ist seit Oktober 2011 Professor für „Politik und Wirtschaft (Political Economy) und Wirtschaftsdidaktik“ an der Eberhard Karls Universität Tübingen. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der Internationalen Politischen Ökonomie, Europäischen Integration sowie der Staats-, Politik- und Gesellschaftstheorie.



Die EU-Handelspolitik im Jahr 2025 – Fünf Szenarien der Europäischen Kommission

Gedanken über die Zukunft der EU bis ins Jahr 2025 hat sich die Europäische Kommission in ihrem „Weißbuch zur Zukunft Europas“¹⁷ gemacht. Dieses wurde im März 2017 vorgelegt und dient seitdem als Diskussionsgrundlage über die Zukunft der EU. Die Kommission beschreibt in diesem Weißbuch – ohne eigene Wertung – fünf mögliche Szenarien, die die EU zukünftig einschlagen könnte. Sie benennt sie mit eingängigen Überschriften: 1. „Weiter wie bisher“, 2. „Schwerpunkt Binnenmarkt“, 3. „Wer mehr will, tut mehr“, 4. „Weniger, aber effizienter“ und 5. „Viel mehr gemeinsames Handeln“.

Auch der Bereich des EU-Außenhandels wird in den einzelnen Szenarien erwähnt: Unterschiede werden deutlich bei der Frage, wie innerhalb der EU zukünftig über den Abschluss von EU-Handelsabkommen mit anderen Staaten und Staatengruppen entschieden werden soll. Während im Szenario 2, dem am wenigsten integrativen und eher auf Rückabwicklung der EU-Harmonisierung in einigen Bereichen bedachten, die Rede davon ist, dass „EU-interne Differenzen in Fragen des internationalen Handels Vertragsabschlüsse mit Partnerländern [erschweren werden]“¹⁸, würde im Szenario 5 die EU „in Handelsfragen mit einer Stimme [sprechen und] in den meisten internationalen Foren mit einem Sitz vertreten [sein]. Das Europäische Parlament [hätte] bei internationalen Handelsabkommen das letzte Wort.“¹⁹

	 Weiter wie bisher	 Schwerpunkt Binnenmarkt	 Wer mehr will, tut mehr	 Weniger, aber effizienter	 Viel mehr gemeinsames Handeln
Binnenmarkt und Handel	Der Binnenmarkt wird gestärkt, auch in den Sektoren Energie und Digitalis; die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Der gemeinsame Waren- und Kapitalmarkt wird gestärkt; die Standards unterscheiden sich weiterhin; Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind nicht vollumfänglich gewährleistet	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ wird der Binnenmarkt gestärkt, und die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Gemeinsame Standards beschränken sich auf ein Mindestmaß, doch in auf EU-Ebene regulierten Bereichen wird die Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt	Der Binnenmarkt wird durch eine Harmonisierung der Standards und eine entschiedene Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt

Abbildung: Überblick der 5 Szenarien im Weißbuch zur Zukunft Europas zum Thema Binnenmarkt & Handel (Quelle: Europäische Kommission²⁰)

17 Europäische Kommission (Hrsg.), Weißbuch zur Zukunft Europas, COM(2017)2025, Brüssel, 1. März 2017, doi: 10.2775/243344.

18 Weißbuch zur Zukunft Europas, S. 18.

19 Weißbuch zur Zukunft Europas, S. 24.

20 Weißbuch zur Zukunft Europas, S. 29.

Keine Aussagen sind enthalten, welche Option weniger oder mehr Freihandel beziehungsweise welche Alternative mehr oder weniger bilaterale Handelsabkommen hervorbringen werde, auch nicht, mit welcher Richtung zum Beispiel die WTO gestärkt werden könnte²¹. Immerhin geht das Weißbuch von folgender Prämisse aus: „Europas wirtschaftliches Gewicht dürfte im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen zurückgehen und sein Anteil am weltweiten BIP von derzeit rund 22% auf deutlich unter 20% im Jahr 2030 sinken. Aufgrund des rasch anwachsenden Einflusses aufstrebender Volkswirtschaften wird es für Europa immer notwendiger, mit einer Stimme zu sprechen und das kollektive Gewicht der Europa ausmachenden Teile in die Waagschale zu werfen.“²²

Thomas Schinkel ist Fachreferent für das Thema Europa bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg



Florian H. Setzen ist Direktor des Europa Zentrums Baden-Württemberg



21 Eine ausführliche Beschreibung ihrer eigenen Herangehensweise an die Handelspolitik unter Berücksichtigung von Interessen, Werten, Transparenz und weiteren Aspekten hat die Europäische Kommission bereits im Oktober 2015 vorgelegt. Europäische Kommission (Hrsg.), Handel für alle, Luxemburg 2015, doi: 10.2781/81946

22 Weißbuch zur Zukunft Europas, S. 8.

Glossar

AKP-Staaten - Als AKP-Staaten bezeichnet man eine Gruppe von 79 Ländern in Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum. Sie sind über Entwicklungshilfe-Abkommen mit der EU verbunden. ↑ Assoziierungsabkommen

Assoziierungsabkommen - Über Assoziierungsabkommen vereinbart die EU mit ↑ Drittstaaten deren Beteiligung in bestimmten Politikbereichen, z.B. am ↑ Binnenmarkt. In der Vergangenheit dienten Assoziierungsabkommen oft als Vorstufe einer Vollmitgliedschaft. Inzwischen fungieren sie vielmehr als Alternative zur Erweiterungspolitik.

Binnenmarkt - Der Binnenmarkt der EU ist ein gemeinsamer Wirtschaftsraum, in dem der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen gewährleistet ist („Vier Freiheiten“). Zwischen den Mitgliedstaaten wurden alle Handelshemmnisse wie z.B. Zölle abgebaut. Für den Handel mit ↑ Drittstaaten wurde ein gemeinsamer Außenzoll festgelegt. Der Binnenmarkt ist eine Fortentwicklung des Freihandels, bei dem zwar Waren und Dienstleistungen frei zwischen verschiedenen Staaten bewegt werden dürfen, nicht aber zwingend alle Produktionsfaktoren.

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) - Das CETA (deutsch: Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen) ist ein europäisch-kanadisches Freihandelsabkommen mit umfassenden Handels- und Zollerleichterungen. Am 15. Februar 2017 ratifizierte das Europäische Parlament das Abkommen. Damit können Teile des Abkommens - voraussichtlich ab 21.09.2017 - vorläufig in Kraft treten. Für ein vollständiges Inkrafttreten muss das Abkommen noch in den einzelnen EU-Staaten ratifiziert werden. Der CETA-Vertrag wird oft als Blaupause für ↑ TTIP bezeichnet. Er gilt als in Teilen umstritten.

Drittstaaten - Bei internationalen Verträgen sind Drittstaaten all jene Staaten, die nicht Vertragspartei sind. Im EU-Kontext wird die Bezeichnung für alle Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, verwendet.

Europa à la carte - Europa à la carte ist eine Bezeichnung für die Idee einer europäischen Integration in abgestufter Form, bei der die einzelnen Mitgliedstaaten entscheiden können, in welchen politischen Bereichen der EU sie an der Gemeinschaft teilhaben wollen.

Europa der zwei Geschwindigkeiten - Das Konzept des Europas der zwei (oder der verschiedenen) Geschwindigkeiten ist ein Konzept flexibler Integration, bei dem ein Teil der Mitgliedstaaten eine weitergehende Integration vereinbart, während andere, weniger integrationsfreudige Staaten vorerst zurückbleiben.

Europäische Freihandelsvereinigung (EFTA) - Die European Free Trade Association, kurz EFTA, ist eine zwischenstaatliche Organisation zur Förderung des Freihandels und der wirtschaftlichen Integration ihrer Mitgliedstaaten. Bei ihrer Gründung 1960 war sie ein Zusammenschluss all jener Staaten, die sich, oft zur Wahrung ihrer politischen Neutralität, nicht der EWG bzw. der EG anschlossen (Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz). Heute sind nur noch Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz Mitglieder. www.efta.int.

Europäische Investitionsbank (EIB) - Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist eine eigenständige Institution, die über die Vergabe von Krediten zur Verwirklichung der Ziele der EU beitragen soll. Ihre Schwerpunkte hat sie in den Bereichen Industrie, Infrastruktur und Umweltschutz. Anteilseigner sind die EU-Staaten. www.eib.eu.int

Europäische Zentralbank (EZB) - Die EZB ist die gemeinsame Währungsbehörde der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion und bildet mit den nationalen Zentralbanken der EU-Staaten das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Als „Hüterin der Währung“ ist es ihre wichtigste Aufgabe, die Preisstabilität im Euro-Raum zu gewährleisten. www.ecb.europa.eu

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) - Schon bei der Unterzeichnung der Römischen Verträge einigte man sich auf eine Vergemeinschaftung der Landwirtschaftspolitik. Die GAP gehört damit zu den ältesten Politikbereichen der EU und macht auch heute noch mehr als ein Drittel des EU-Haushalts aus, trotz des geringen Anteils der Landwirtschaft am BIP.

Globaler Norden/ Globaler Süden - Unter Globaler Süden versteht man eine in der aktuellen Weltordnung benachteiligte gesellschaftliche, politische und ökonomische Position. Mit Globaler Norden bezeichnet man eine mit Vorteilen bedachte, privilegierte Position. Dabei bezieht sich die Einteilung auf die verschiedenen Erfahrungen mit Kolonialismus und Ausbeutung; entweder als Ausgebeutete oder als Profitierende. Das Begriffspaar wird schwerpunktmäßig zur Benennung unterschiedlicher Positionen von Staaten im globalen System verwendet und umgeht dabei wertende Formulierungen wie „entwickelt“ oder „Dritte Welt“.

Nettoempfänger / Nettozahler - Als Nettozahler werden diejenigen Mitgliedstaaten bezeichnet, die mehr Beiträge an die EU abführen als sie an Rückflüssen aus Fördertöpfen der EU erhalten. Andersherum werden Staaten, bei denen die Fördermittel den Eigenanteil übersteigen, als Nettoempfänger bezeichnet. Der Eigenanteil eines Landes richtet sich nach der jeweiligen Wirtschaftskraft. Zu beachten gilt es, dass gerade die großen Nettozahler oft in besonderem Maße vom Binnenmarkt profitieren. Für eine abschließende Bewertung reicht es daher nicht, lediglich die Einzahlungen der Einzelstaaten und die Rückflüsse zu vergleichen.

Schiedsgerichte - Schiedsgerichte sind Privatgerichte, die anstelle von nationalen Gerichten Entscheidungen fällen. Im Zeitalter der Freihandelsabkommen spielen sie beim Investitionsschutz eine wichtige Rolle. Fühlt ein Konzern sich durch einen Staat in seinen Rechten verletzt, so kann er den Fall vor ein Schiedsgericht bringen und damit die möglicherweise voreingenommene nationale Gerichtsbarkeit umgehen. In den Schiedsgerichten sitzen Rechtsgelehrte und Wirtschaftsanwälte. Gegner kritisieren die Verfahren als intransparent und fordern Berufungsmöglichkeiten.

Sektor (primär, sekundär, tertiär) - Industrie und Gewerbe werden klassisch in drei Sektoren aufgeteilt: primärer Sektor (Urproduktion der Rohstoffe), sekundärer Sektor (industrieller Sektor, Verarbeitung), tertiärer Sektor (Dienstleistungssektor). Die Relevanz der einzelnen Sektoren veränderte sich im Laufe der Zeit. Vor 200 Jahren dominierte die Landwirtschaft als Teil der Urproduktion, später die Industrie, während heute der Dienstleistungssektor die größte Bedeutung hat. In Entwicklungsländern ist oft ein direkter Übergang vom primären zum tertiären Sektor zu beobachten.

Transformationsländer - Als Transformationsländer werden Staaten bezeichnet, in deren Volkswirtschaften ein Systemwechsel stattfindet oder stattgefunden hat. In Bezug auf die ehemaligen Länder in Mittel- und Osteuropa, Asien (Volksrepublik China, Vietnam) sowie die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, ist dies der Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Ein Teil der Transformationsländer wird zu den Entwicklungsländern gezählt, während andere zu den OECD-Staaten gehören bzw. EU-Mitglieder sind (z.B. Tschechische Republik, Polen, Ungarn, Slowakische Republik).

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) - TTIP (deutsch: Transatlantisches Freihandelsabkommen) ist ein geplantes Freihandels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und den USA. Mit der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA ist die Zukunft des Abkommens vorerst unklar.

World Trade Organization (WTO) - Die WTO (deutsch: Welthandelsorganisation) ist eine eigenständige internationale Organisation im System der Vereinten Nationen, die sich mit der Regelung der weltweiten Handels- und Wirtschaftsbeziehungen beschäftigt. www.wto.org

Literatur / Links / Materialien / Ansprechpartner

- Zeitschrift „Gerechter Welthandel? Freihandel, Protektionismus und Nachhaltigkeit“, Heft 70 von Deutschland & Europa. Zeitschrift für Gemeinschaftskunde, Geschichte und Wirtschaft, hrsgg. v. d. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart 2015, abrufbar unter http://www.deutschlandundeuropa.de/70_15/gerechter_welthandel.pdf (Seite der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg).
- Strategie „Handel für alle. Hin zu einer verantwortungsbewussten Handels- und Investitionspolitik“, hrsgg. v. der Europäischen Kommission, Oktober 2011, doi: 10.2781/81946, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF (Seite der EU).
- Dossiers zu Freihandel und TTIP: <http://www.lpb-bw.de/ttip.html> (Seite der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg), <http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/freihandel> (Seite der Bundeszentrale für politische Bildung).
- Übersicht und Einführung zu TTIP: Europäische Kommission (Hrsg.), TTIP auf einen Blick, Luxemburg 2015, doi: 10.2781/393925, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153636.pdf (Seite der EU).
- Kritik an TTIP: <http://www.attac.de/kampagnen/freihandelsfalle-ttip> (Seite von attac).
- Literatur- und Linksammlung zu Auswirkungen der Globalisierung: https://lehrerfortbildung-bw.de/u_gewi/wirtschaft/gym/bp2004/fb1_2/05_hilfen/ausland3/13_lit_glob/ (Seite der Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen Esslingen)
- Zugang zu Fachartikeln zum Thema Welthandel: <https://www.swp-berlin.org/en/search-results/?q=welthandel> (Seite der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin).
- Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission: https://ec.europa.eu/info/departments/trade_de
- Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg: <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de>
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/wirtschaft/>
- Linksammlung zu EU-Informationen und (Unterrichts-)Materialien: <http://europa-zentrum.de/europa-informationen/> (Seite des Europa Zentrums Baden-Württemberg)



ISBN 978-3-9812037-5-2
Schutzgebühr 1,- € zzgl. Versandkosten
(kostenlos bei Selbstabholung im Europa Zentrum)