

Berlin, 2. September 2009

Herausgeber:

Bundesverband des
Deutschen Groß- und
Außenhandels e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-594
Telefax 030 590099-494

www.bga.de info@bga.de

Autoren:

RA Dirk Falke LL.M.
Abteilung Außenwirtschaft
dirk.falke@bga.de

AUSSENWIRTSCHAFT

Perspektiven für die Liberalisierung des Welthandels

1. Hintergrund Doha-Runde

Sieben Jahre nach Beginn der so genannten Doha-Runde sind die WTO-Verhandlungen trotz Fortschritten in vielen Bereichen noch immer nicht abgeschlossen. Abbau von Handelshemmnissen und verstärkte Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft sind bis heute nicht erreicht. Dies untergräbt einerseits die Glaubwürdigkeit der WTO und wirft andererseits Fragen bezüglich der weiteren Liberalisierung des Welthandels auf multilateraler Ebene auf: Welche Alternativen lassen sich angesichts des schleppenden Verlaufs der Verhandlungen finden? Und welche Konsequenzen ergeben sich daraus explizit für den deutschen Groß- und Außenhandel?

1.1. Zielsetzung der Doha-Runde

Im Gegensatz zu früheren Runden soll während der im Jahre 2001 in Doha (Qatar) begonnenen neunten Welthandelsrunde die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft im Mittelpunkt stehen. Kernthema dieser Entwicklungsrunde ist daher die verstärkte Öffnung der internationalen Märkte unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse und Rahmenbedingungen der Entwicklungsländer.

1.2. Reizthema Landwirtschaft

Als besonders problematisch erweist sich in den Verhandlung jedoch das Thema Landwirtschaft. Während auf vielen Gebieten Fortschritte erzielt werden konnten, ist in diesem politisch hochsensiblen Bereich bis heute keine Einigung erzielt worden.

Kernthemen der Doha-Runde

- **Landwirtschaft:** Reduzierung bzw. Eliminierung interner Stützmaßnahmen und Exportsubventionen sowie verbesserter Marktzugang (Zollabbau) vor allem für Entwicklungsländer.
- **Industriegüter:** Verbesserter Marktzugang durch Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse.
- **Dienstleistungen:** Weitere Liberalisierung vor allem unter Berücksichtigung der Inländerbehandlung.
- **Entwicklungspolitische Themen:** Aufbau von Verhandlungs-, Handels- und Implementierungskapazitäten in den Entwicklungsländern sowie technische Unterstützung und Sonderbehandlung der Entwicklungsländer.
- **Singapur-Themen:** Handelserleichterung durch Bürokratieabbau, insbesondere bei Zollverfahren.

AUSSENWIRTSCHAFT

Perspektiven für die Liberalisierung des Welthandels

Besonders strittig sind dabei die Forderungen der Entwicklungsländer unter Führung der G20 nach Abbau bzw. Abschaffung der Exportsubventionen und internen Stützmaßnahmen sowie einer drastischen Reduzierung der Agrarzölle in den Industrienationen.

Die USA sind nicht bereit, ihre heimischen Agrarsubventionen zu senken, während die EU-Kommission im Rahmen des bestehenden Verhandlungsmandates keine weitere Reduzierung der Agrarzölle anbieten kann. Gleichsam weigern sich wichtige Schwellenländer – allen voran Brasilien und Indien – ihre Märkte für Industriegüter aus den entwickelten Ländern weiter zu öffnen. Auch die Entwicklungsländer zeigen kaum Bereitschaft zur Liberalisierung insbesondere des Süd-Süd-Handels, obwohl gerade hier erhebliche Impulse für Wachstum und Entwicklung realisiert werden könnten.

1.3. Mangelnder politischer Wille zur Einigung

Ohne die Schuld einer bestimmten Partei zuzuweisen, muss man nüchtern festhalten, dass die WTO-Verhandlungen vor allem am fehlenden politischen Willen zu substantiellen Zugeständnissen krankten. Seit sieben Jahren wird vorrangig über technische Modalitäten sowie Verfahrensfragen gestritten. Der Wille der politischen Entscheidungsträger, im Interesse eines erfolgreichen Abschlusses auch schmerzhaft Liberalisierungen im eigenen Lande umzusetzen, ist bisher nicht vorhanden.

2. Multilateralismus versus Regionalismus

Der internationale Handel kann grundsätzlich auf dreierlei Weise liberalisiert werden: Unilateral, d.h. einseitig, multilateral im Rahmen der WTO sowie mittels bilateraler oder regionaler Freihandelsabkommen.

Oft wird als Synonym für Regionalabkommen auch der Begriff des ‚präferenziellen Handelsabkommens‘ (*Preferential Trade Agreement*, PTA) verwendet. Da PTAs auch Abkommen zwischen Staaten bezeichnen, die nicht derselben geographischen Region angehören, sind regionale Abkommen also nur eine Spielart präferenzieller Abkommen.

2.1. Bedeutung regionaler Freihandelsabkommen

Zwischen 1995 und 2004 hat sich die Zahl präferenzieller Handelsabkommen verdoppelt. Aktuell sind 150 PTAs in Kraft; weitere 70 werden angewandt ohne offiziell bei der WTO notifiziert worden zu sein. Inzwischen wird mehr als die Hälfte des Welthandels innerhalb präferenzieller Abkommen abgewickelt. Mit Ausnahme der Mongolei sind alle WTO-Mitglieder Vertragspartei mindestens eines, oft aber mehrerer regionaler Handelsabkommen.

Arten präferenzieller Abkommen

- **Zollunion:** Integrationsraum mit gemeinsamem Außenzoll und Abbau interner Handelsbarrieren.
- **Freihandelszone:** Nur interner Zollabbau, jedoch kein gemeinsamer Außenzoll.

2.2. Vorteile regionaler Freihandelsabkommen

Aufgrund der begrenzten Mitgliederzahl sind Regionalabkommen oft einfacher zu verhandeln, ermöglichen einen höheren Liberalisierungsgrad und können schneller an sich wandelnde wirtschaftliche Rahmenbedingungen angepasst werden. Die geringere Teilnehmerzahl ermöglicht nach Abschluss des Abkommens auch bessere und billigere Überwachungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten, so dass Streitfälle effektiver gelöst und die Liberalisierung des Handels schneller und tief greifender vollzogen werden können als im multilateralen Rahmen.

Die regionale Ebene kann zudem als Experimentierfeld für neue Themenbereiche dienen: Bei erfolgreicher Liberalisierung finden die neuen Bereiche oft Eingang in die multilaterale Ebene. Des Weiteren können PTAs zur Steigerung der Wohlfahrt beitragen, indem sie Handel schaffen: Durch gegenseitige Marktöffnungen entstehen neue Handelsmöglichkeiten, während Verzerrungen abgebaut werden.

2.3. Nachteile regionaler Freihandelsabkommen

PTAs können jedoch auch zur Umlenkung des Handels führen. Eine Marktöffnung gegenüber einer geringen Anzahl von Staaten bedeutet häufig, dass Einfuhren aus Drittstaaten durch präferenzbegünstigte Einfuhren aus Partnerländern ersetzt werden. Dies führt zu Verzerrungen und letztlich zu Wohlfahrtsminderungen.

Auch erhöht die steigende Zahl an PTAs die Regelungsdichte und -komplexität des internationalen Handels, wodurch die Transaktions- und Verwaltungskosten ansteigen. Diese Kosten belasten vor allem KMUs sowie kleinere Staaten und Entwicklungsländer. Zudem verfügen diese häufig nicht über die notwendigen Kapazitäten, um auf multilateraler und regionaler Ebene zugleich verhandeln zu können. Da diese Länder oft auch keine nennenswerten und wirtschaftlich bedeutsamen Zugeständnisse bieten können, bleiben sie bei regionalen Handelsabkommen häufig außen vor. Für sie bietet allein das multilaterale Handelssystem im Rahmen der WTO die Gewähr einer Integration in die Weltwirtschaft.

Durch PTAs wird das internationale System zudem mehr macht- als regelorientiert, sodass es eher zu Handelskonflikten kommen kann. Die Streit-schlichtung findet zudem nach den Regeln des PTA statt, die sich von denen der WTO oft erheblich unterscheiden und kleinere PTA-Mitglieder eher benachteiligen.

3. Forderungen des BGA

Der deutsche Groß- und Außenhandel bedauert, dass die Doha-Runde bisher nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Der BGA hat große Hoffnungen darauf gesetzt, dass im Rahmen der WTO neue Handlungspotentiale eröffnet werden. Denn die Exporterfolge der deutschen Wirtschaft sind kein Selbstläufer. Deutschland ist weltweit auf offene Absatz- und Beschaffungsmärkte angewiesen.

AUSSENWIRTSCHAFT

Perspektiven für die Liberalisierung des Welthandels

3.1. Liberalisierung im multilateralen Rahmen

Der deutsche Groß- und Außenhandel vertritt weiterhin die Auffassung, dass die Liberalisierung des Handels im Rahmen der WTO die beste Option darstellt, da nur multilaterale Verhandlungen einen umfassenden und gleichmäßigen Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen weltweit gewährleisten. Insbesondere für die deutsche mittelständische Wirtschaft, die verstärkt auf den Weltmärkten als Beschaffer bzw. Lieferant auftritt, bietet die WTO mit ihren einheitlichen, klaren und verbindlichen Regeln Vorteile gegenüber komplexen bilateralen bzw. regionalen Freihandelsregelungen.

Der BGA setzt sich daher mit Nachdruck dafür ein, dass alles für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde und damit für eine Stärkung der WTO getan wird. Nur ein multilaterales Handelsabkommen garantiert Chancengleichheit sowohl für die Vielzahl kleiner und mittelständischer Handelsunternehmen als auch für die kleineren Handelsnationen. Multilaterale Liberalisierung im Rahmen der WTO hat für den BGA ganz klar oberste Priorität.

„In Deutschland hängt jeder dritte Arbeitsplatz direkt oder indirekt vom Außenhandel ab. Angesichts dieser herausragenden Bedeutung des Außenhandels für die deutsche Volkswirtschaft sehen wir das vorläufige Scheitern der Doha-Welthandelsrunde mit großer Besorgnis. [...] Es gilt nun, die jetzige Phase insbesondere in den großen WTO-Mitgliedern zu einem Überdenken eigener Positionen zu nutzen und möglichst bald die Verhandlungen fortzusetzen.“

– Anton F. Börner
BGA-Pressemitteilung, Berlin, 8. August 2006

3.2. Institutionelle Reform der WTO

Dennoch sollte über eine grundlegende Reform der WTO nachgedacht werden: Die dem Prinzip der Einstimmigkeit folgenden Verhandlungen haben die WTO als Institution über Jahre hinweg schwerfällig werden lassen und sich bei nunmehr über 150 Mitgliedstaaten als zunehmend ungeeignet erwiesen. Nur durch institutionelle Reformen lässt sich langfristig die Effektivität der WTO verbessern und damit ihre Glaubwürdigkeit erhalten.

3.3. Verstärkte Kompromissbereitschaft

Der BGA fordert weiterhin eine ehrgeizige Liberalisierung in allen Bereichen, insbesondere in der Agrarhandelspolitik. Dabei sind von allen Beteiligten – sowohl von Industrie- als auch von Entwicklungsländern – gleichermaßen Kompromisse erforderlich: Schmerzhaftes Zugeständnisse in traditionellen Bereichen können durch Handelsvorteile in wachstumsstarken und zukunftsfähigen Branchen kompensiert werden. Sowohl die europäische als auch die deutsche Politik haben dabei aktiv für die politische Flankierung zu sorgen. Auch setzt der BGA sich insbesondere für den importierenden Handel ein und weist erneut darauf hin, dass auch die EU immer wieder mit nicht-tarifären Handelshemmnissen ihre (Agrar-)Märkte verschließt.

3.4. Neuausrichtung der EU-Handelspolitik

Da es angesichts der bestehenden Differenzen in der WTO realistischere nur zu einer Liberalisierung auf kleinstem gemeinsamen Nenner kommen wird, sieht der BGA in ausgewählten bilateralen bzw. regionalen Freihandelsabkommen eine pragmatische und ernst zu nehmende Alternative zur WTO.

Obwohl eine Liberalisierung des Handels im Rahmen der WTO aus Sicht des BGA weiterhin die beste Option darstellt, muss sich die EU-Handelspolitik entsprechend den politischen Realitäten neu ausrichten. So sollten die bilateralen Verhandlungen mit Korea, Indien und der ASEAN zügig abgeschlossen werden.

Wir halten es zudem für denkbar, dass die EU neue Freihandelsabkommen mit Russland und der VR China prüft. Dies würde den WTO-Mitgliedern zeigen, dass die EU andere Optionen ernsthaft in Erwägung zieht und diese bei einem endgültigen Scheitern der WTO-Verhandlungen auch verfolgen wird. Im Übrigen dürften die durch bilaterale Zollsenkungen in den großen Absatzmärkten zu erzielenden Wettbewerbsvorteile höher einzuschätzen sein als etwaige Bürokratiekosten durch neue vertragliche Regelungen.

3.5. Vereinfachte Ursprungsregeln

Zwar erhöhen sich durch bilaterale bzw. regionale Handelsabkommen die Transaktionskosten auf Grund unterschiedlicher Präferenzursprungsregeln. Insofern plädiert der BGA für einfache und transparente Ursprungsregeln. Dabei bietet sich in erster Linie ein einheitliches Ursprungskriterium beruhend auf dem Tarifsprung an. Selbst wenn die gegenwärtigen präferentiellen Ursprungsregeln nicht harmonisiert bzw. vereinfacht werden, sollte die bilaterale Option aber dennoch nicht ausgeschlossen werden.

4. Pragmatischer Policy Mix

Abschließend ist festzuhalten, dass der multilaterale Liberalisierungsprozess im Rahmen der WTO aus Sicht des BGA weiterhin Priorität hat. Sollte sich jedoch bis zum Ende dieses Jahres zeigen, dass auf dieser Ebene keine Perspektive für eine weitere Liberalisierung des Welthandels besteht, muss die EU die Konsequenzen ziehen und ihre Interessen und damit die Interessen der deutschen Wirtschaft auf anderem Wege verfolgen. Für den Fall des endgültigen Scheiterns der Doha-Runde bekräftigt der BGA seine Position, zukünftig die Bemühungen um bilaterale bzw. regionale Freihandelsabkommen zu verstärken. Obwohl diese Verhandlungsebene im Vergleich zum multilateralen Ansatz nicht als optimal bezeichnet werden kann, gibt es für den deutschen Groß- und Außenhandel keine Alternative zu weiterer Liberalisierung. Der BGA plädiert aus diesem Grund für einen pragmatischen Ansatz: Langfristig muss sich die EU-Handelspolitik also auf zwei Säulen stützen – den Multilateralismus und *ergänzend* den Regionalismus auf Basis ausgewählter Präferenzabkommen.

Kontakt:

Bundesverband des Deutschen
Groß- und Außenhandels e.V. (BGA)
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin
Tel.: (030) 59 00 99 5 94
Fax: (030) 59 00 99 5 19
E-Mail: dirk.falke@bga.de