

Festung Atlantik

Eine Transatlantische Freihandelszone würde die WTO schwächen

Heribert Dieter | **Selten wurde ein neues handelspolitisches Projekt so euphorisch begrüßt wie die Transatlantische Freihandelszone zwischen der EU und den USA. Aber dieses Projekt ist ein Irrweg. Sowohl ökonomische als auch geopolitische Gründe sprechen dagegen: Der wirtschaftliche Nutzen ist nur sehr begrenzt, der politische Schaden dagegen immens.**

Man spricht nicht zum ersten Mal über eine Transatlantische Freihandelszone (TAFTA). Schon Mitte der neunziger Jahre wurde darüber intensiv diskutiert; nur zu Verhandlungen kam es nicht.¹ Die beiden wichtigsten Gründe für die damalige Skepsis waren die erfolgreiche Etablierung der Welthandelsorganisation (WTO) sowie das Vertrauen auf die globale Ordnungs- und Strukturpolitik: „Global Governance“ galt als modern und vielversprechend.

Knapp 20 Jahre später ist die Euphorie über die WTO verflogen. Angesichts der stockenden Verhandlungen in der Doha-Runde verfolgen Regierungen auf der ganzen Welt einen neuen, als pragmatisch gepriesenen Ansatz: Freihandelszonen statt multilaterale Regulierung.

Die Europäische Union und die USA, aber auch China und kleinere Ökonomien haben in den vergangenen Jahren ihre handelspolitischen Leitlinien verändert. Freihandelszonen haben weltweit enorm an Popularität gewonnen. Alle WTO-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme der Mongolei, nehmen an einer oder mehreren Freihandelszonen oder Zollunionen teil. Anfang des Jahres 2013 waren nach Daten der WTO 354 Präferenzabkommen in Kraft: Die EU ist an 36 Abkommen beteiligt, gefolgt von Chile (23), Singapur (19), Mexiko (16) und den USA (14).²

Die Gründe für diese Ausweitung sind vielfältig. Der vermutlich wichtigste Faktor ist das Scheitern der Doha-Runde; Beobachter rechnen kaum noch damit, dass sie zum Ab-

¹ Vgl. hierzu Horst Siebert, Rolf Langhammer und Daniel Piazolo: TAFTA: Fuelling trade discrimination or global liberalization? Kiel Working Papers No. 720 (1996).

² Vgl. World Trade Organization: Regional Trade Agreements, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

schluss gebracht werden kann. Es war ein Fehler, die Doha-Verhandlungen als „Entwicklungsrunde“ zu bezeichnen. Die traditionellen Unterstützer der multilateralen Handelsordnung – Industrieverbände wie der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) – verloren auch wegen dieses Etiketts das Interesse an einer Weiterentwicklung der WTO.

Aber auch die veränderte weltwirtschaftliche Lage hat dazu beigetragen, das Interesse an der WTO erlahmen zu lassen. Das Jahr 2001 markiert nicht nur den Beginn der Doha-Runde, sondern auch den Beitritt der Volksrepublik China zur WTO. Seitdem hat sich der kometenhafte Aufstieg der chinesischen Wirtschaft fortgesetzt. Damit gehen immer größere Sorgen einher: Viele Menschen in den OECD-Staaten fragen sich, ob sie im globalen Wettbewerb mit China und anderen Schwellenländern überhaupt noch bestehen können. Dies gilt (gegenwärtig) nicht für Deutschland, aber fraglos für einige andere EU-Länder und auch für die USA.

Damit wird ein großes Problem der Präferenzabkommen deutlich: Viele dieser Verträge sorgen nicht für eine Liberalisierung des Handels, sondern sie sind als Schutzmechanismen vor allzu starker Konkurrenz gedacht. Genau dieses Motiv ist für die Regierung von US-Präsident Barack Obama von zentraler Bedeutung: Sie strebt weniger den freien, sondern eher den fairen Handel an.³ Es geht also um den Ausschluss vermeintlich unfairer Konkurrenten – aus amerikanischer

Sicht ist dies China. Die Transatlantische Freihandelszone dient deshalb defensiven Zwecken. Sie ist der Versuch, ein Handelsregime unter Ausschluss der Chinesen zu schaffen.

Die USA und die EU leisten damit nicht nur einen Beitrag zur fundamentalen Schwächung der Welt Handelsorganisation, sie verraten auch ihre eigenen Ideale. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die multilaterale Handelsordnung geschaffen worden, um die diskriminierenden Abkommen der Zwischenkriegsjahre zu überwinden. Die damalige Zersplitterung der Wirtschaftsbeziehungen und die Unterscheidung von Freund und Feind im Handel hatten zu den anhaltenden Spannungen in den internationalen Beziehungen der dreißiger Jahre beigetragen. Der internationale Handel und die Interdependenz gingen in jener Dekade deutlich zurück. In der Nachkriegsordnung – geprägt im Jahre 1944 im amerikanischen Bretton Woods – sollte genau dieser Fehler nicht gemacht werden. Das Prinzip der Meistbegünstigung war geboren: Alle handelspolitischen Vergünstigungen waren automatisch allen Vertragsparteien zugänglich. Die Diskriminierung der Zwischenkriegszeit galt als überwunden.

Bedenkt man diese Vorgeschichte, gibt es keinen triftigen Grund, die multilaterale Ordnung über Bord zu werfen. Die aufstrebenden Staaten – allen voran China – haben zwar eben-

Mit TAFTA wollen sich die USA vor Konkurrenz aus China schützen

³ Obama sagte in seiner Rede zur Lage der Nation: „... denn fairer und freier Handel über den Atlantik hinweg dient der Erhaltung Millionen gut bezahlter Arbeitsplätze in den Vereinigten Staaten“, <http://blogs.usembassy.gov/amerikadienst/2013/02/13/bericht-zur-lage-der-nation-7/>.

Europa sollte die multilaterale Ordnung der WTO aktiv stärken

falls mit der Schaffung von Präferenzhandelsabkommen begonnen, aber wesentliche Teile des Handels, hauptsächlich der mit der EU und den USA, werden von den Schwellenländern innerhalb der WTO abgewickelt.

Ein Gegenentwurf der Schwellenländer zur Nachkriegswirtschaftsordnung ist gegenwärtig nicht zu erkennen. Die EU und die USA können den weiteren Aufstieg Chinas und anderer Länder nicht beeinflussen, aber sie können dafür sorgen, dass die internationalen Wirtschaftsbeziehungen auch künftig innerhalb der von den USA und seinen Verbündeten geschaffenen Ordnung stattfinden.

Interessenpolitik

Die bestehende multilaterale Ordnung hat die Aufgabe, die Interessen aller Staaten – auch der weniger mächtigen – in der unübersichtlichen Welt des 21. Jahrhunderts zu schützen.⁴ Vor allem die Europäische Union, die immer wieder die Bedeutung multilateraler Regelwerke insbesondere für Entwicklungsländer betont, hat mit ihrer Außenwirtschaftspolitik die Handelsordnung geschwächt. Eine Freihandelszone zwischen der EU und den USA würde die Welthandelsorganisation ihrer wichtigsten Unterstützer berauben.

Die Europäische Union ließe sich durch die Teilnahme an einem Präfe-

renzabkommen zudem vor den geopolitischen Karren der USA spannen. Aktuell verfolgt die Obama-Regierung nämlich nicht nur ein transatlantisches, sondern auch ein transpazifisches Großprojekt. Das Transpazifische Partnerschaftsabkommen (TPP), an dem gegenwärtig elf Länder teilnehmen, soll um Japan erweitert werden. Selbstredend ist China nicht eingeladen, an diesem Abkommen teilzunehmen.⁵ Sollte es den USA gelingen, sowohl das transatlantische als auch das transpazifische Abkommen zum Abschluss zu bringen, würde handelspolitisch eine neue bipolare Ordnung entstehen. Die USA wären dann nicht mehr auf die WTO angewiesen und könnten die handelspolitische Konfrontation mit Peking forcieren, die in den vergangenen Jahren wiederholt von amerikanischen Politikern gefordert wurde.

Die europäischen Helfershelfer Washingtons – allen voran Deutschland – haben natürlich keinen nachhaltigen Nutzen von einer solchen Fragmentierung des Welthandels. Deutsche und andere europäische Unternehmen beweisen tagtäglich ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten. Gerade Europa sollte nicht nur rhetorisch die multilaterale Ordnung unterstützen, sondern sie aktiv stärken. Dazu gehört vor allem, keine Parallelstrukturen aufzubauen, die die WTO schwächen.

Allerdings sind solche Einsichten in Brüssel rar geworden. Der letzte

⁴ Vgl. John Ikenberry: The Rise of China and the Future of the West, Foreign Affairs, Januar/Februar 2008, S. 23–36.

⁵ Bisher nehmen an den TPP-Verhandlungen Australien, Brunei, Chile, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam und die USA teil. In der 16. Verhandlungsrunde, die vom 4. bis 13. März 2013 in Singapur stattfand, wurde die Aufnahme Japans angekündigt, Bridges Weekly, 20.3.2013, S. 1–3.

EU-Handelskommissar, der um die Verwundbarkeit der multilateralen Ordnung wusste und deshalb von 1999 an ein Moratorium der EU zu Präferenzabkommen verhängt hatte, war der scheidende WTO-Generaldirektor Pascal Lamy. Nach seiner Ablösung durch den Briten Peter Mandelson im Jahr 2004 hat sich auch die Europäische Union auf den Holzweg begeben und immer neue Präferenzabkommen abgeschlossen. Doch welches Vorhaben steht hier überhaupt zur Debatte? Was wären die Vor- und Nachteile einer Transatlantischen Freihandelszone?

Konstruktionsmängel

Abgesehen von den politischen Folgen solcher diskriminierenden Abkommen überzeugt auch die wirtschaftspolitische Begründung nicht. Die entsprechenden Erklärungen, die von den Befürwortern einer TAFTA geliefert werden, rufen eher Erstaunen hervor. So führen die Autoren einer Studie des Münchner IFO-Instituts, das 2012 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie die Folgen einer Transatlantischen Freihandelszone untersuchte, drei Gründe auf: Erstens erodiere die Wettbewerbsfähigkeit der Industriestaaten gegenüber Schwellenländern wie China und Indien, zweitens läge in der multilateralen Handelsordnung ein Verhandlungsstillstand vor und drittens habe die Wirtschaftskrise gezeigt, wie notwendig wirtschaftliche Reformen sind.⁶

Fraglos gibt es einen Stillstand in der Doha-Runde der WTO, aber die beiden anderen Begründungen sind wenig stichhaltig. Selbst wenn man eine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit der EU und der USA gegenüber Schwellenländern konstatiert – und die Wettbewerbsfähigkeit einiger Unternehmen in Europa erlaubt erhebliche Zweifel an dieser These – ist ein diskriminierendes Handelsabkommen die falsche Reaktion. Vielmehr wären weitreichende Strukturreformen die Antwort auf einen Verlust von Wettbewerbsfähigkeit. Mit einem Abkommen, das Drittstaaten ausschließt, wird die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen nicht gestärkt. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass Reformen unterbleiben, weil ein geschützter transatlantischer Markt eine trügerische Sicherheit vermittelt: Die Abschottung vor starker Konkurrenz hat in der Wirtschaftsgeschichte nur in Ausnahmefällen zu leistungsfähigen Volkswirtschaften geführt.

Ein Freihandelsabkommen hat zudem eine Reihe von Konstruktionsmängeln, die auch von klugen Verhandlungsführern nicht vermieden werden können. Das wichtigste Manko ist, dass die Herkunft der zollfrei gehandelten Produkte umfangreich dokumentiert werden muss. Freihandelszonen kommen nicht ohne so genannte Ursprungsregeln und Ursprungszertifikate aus.⁷

Die Herkunft zollfreier Produkte muss genau dokumentiert werden

⁶ Vgl. Gabriel Felbermayr et al.: Dimensionen und Effekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens, IFO Schnelldienst, 4/2013, S. 22–31.

⁷ Es überrascht, dass die Autoren der genannten IFO-Studie nur sehr knapp (S. 121) auf diese Problematik eingehen.

Was ist darunter zu verstehen? Da in Freihandelszonen nur die in den teilnehmenden Ländern hergestellten Waren zollfrei gehandelt werden können, nicht jedoch Güter aus Drittstaaten, muss die Herkunft von Produkten sorgfältig (und kostenintensiv)

Manchmal sind Zölle besser als komplizierte Ursprungsdokumentation

dokumentiert werden. Dazu dienen Ursprungszertifikate. Je komplexer das Produkt, desto teurer die Erstellung dieser Zertifikate. Besonders aufwendig wird die Sache, wenn Vorprodukte aus Drittstaaten berücksichtigt werden müssen. In den fast 300 heute existierenden Freihandelszonen wird zudem eine Vielzahl von unterschiedlichen Verfahren zur Feststellung des Ursprungs einer Ware angewandt. Am komplexesten ist die am häufigsten angewandte Methode: die Messung eines bestimmten Prozentsatzes der Wertschöpfung.

Damit wird deutlich, dass gerade für kleinere und mittlere Unternehmen Präferenzhandelsabkommen einen vergleichsweise geringen Nutzen bringen. Auch für Anbieter aus Entwicklungsländern sind diese komplexen Regelwerke hohe Hürden. Der Wegfall von Zöllen wird mit der Pflicht zur Dokumentation des Warenursprungs erkaufte. Dies reduziert die von vielen Beobachtern erwarteten Vorteile aus dem Abkommen ganz erheblich.

Bei Zöllen im niedrigen einstelligen Prozentbereich stellt sich sogar die Frage, ob es für Unternehmen

nicht einfacher und kostengünstiger ist, auf die Präferenzbehandlung zu verzichten und den Zoll zu bezahlen. Dieser hat außerdem den Vorteil großer Klarheit. Nach der Zahlung der Einfuhrabgabe ist keine künftige Belastung mehr zu erwarten. Da im transatlantischen Handel Zölle keine nennenswerte Rolle mehr spielen, dürfte die Entscheidung vieler Unternehmen zugunsten der Zollzahlung und gegen die Ursprungsdokumentation fallen: Der Medianzoll liegt bei 3,5 Prozent für die EU und 2,5 Prozent für die USA.⁸

Anders verhält es sich bei der Präferenzbehandlung: In der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (Kanada, Mexiko, USA) haben die Zollbehörden des Einfuhrlandes nicht nur das Recht, die Fabrikationsanlagen im Herstellungsland zu besichtigen, sondern sie können auch ex post Zölle erheben, wenn sie Ursprungsregeln verletzt sehen.⁹ Für Unternehmen ergibt sich hier ein erhebliches Risiko. Bei nachträglicher Zollbelastung können vorherige Kalkulationen schnell Makulatur werden.

In der aktuellen Diskussion wird gerne vergessen, dass die Vereinigten Staaten in ihren bisher implementierten Freihandelszonen genau darauf geachtet haben, amerikanische Interessen zu wahren. Auch die Ursprungsregeln haben dazu beigetragen; die entsprechenden Regulierungen im NAFTA-Vertrag haben einen Umfang von 200 Seiten. Im Detail wird festgelegt, welche Herkunft eines Rohstoffs

⁸ Felbermayr, a.a.O. (Anm. 6).

⁹ Vgl. Heribert Dieter: Ursprungsregeln in Freihandelszonen. Protektionismus durch die Hintertür, SWP-Studie 9/2004, S. 12.

zugelassen ist und welche nicht. Die so genannte „Fiber-forward“-Regel besagt, dass die Baumwolle in der NAFTA erzeugt sein muss, um für den zollfreien Handel zugelassen zu sein. Die USA haben diese Regel durchgesetzt, um die amerikanischen Baumwollproduzenten zu schützen. Es ist zu erwarten, dass vergleichbare Regeln auch Eingang in die TAFTA-Ursprungsregeln finden. Die Leidtragenden wären afrikanische Baumwollproduzenten, die keine Baumwolle etwa für den Export von spanischer oder italienischer Mode in die USA liefern könnten.

Auch andere Regulierungen in den USA müssten in einem transatlantischen Abkommen auf den Prüfstand gestellt werden, wenn es tatsächlich zu einer Liberalisierung des Handels kommen soll. Dazu gehört eine besonders skurrile, von der EU-Vertretung in Washington seit Jahrzehnten erfolglos angeprangerte Regulierung: das Jones-Gesetz aus dem Jahr 1920. Dieses Gesetz mit der offiziellen Bezeichnung „Merchant Marine Act“ schließt ausländische Anbieter von der US-Küstenschifffahrt aus, weil die entsprechenden Schiffe in den Vereinigten Staaten gebaut worden sein, unter US-Flagge fahren, sich im Besitz einer amerikanischen Gesellschaft befinden müssen und sie dürfen nur US-Bürger als Mannschaft an Bord haben.

Darüber hinaus gab es in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Streitpunkten zwischen den USA und der EU. Besonders schwerwiegend waren und sind vermeintliche oder tatsächliche Subventionstatbestände bei den großen Flugzeugherstellern

Airbus und Boeing. Trotz WTO-Streitschlichtung konnte dieser Konflikt nicht beigelegt werden. Die Erwartung, dass ohne die Mediation durch die WTO die Beilegung des Disputes leichter fallen sollte, ist wenig plausibel.

Mit der Schaffung einer Transatlantischen Freihandelszone würden die historischen Erfolge der multilateralen Regulierung des Welthandels leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Ob es um die Einbindung der Entwicklungsländer oder den sehr erfolgreichen Streitschlichtungsmechanismus in der WTO geht: In bilateralen und anderen Präferenzabkommen können die Vorteile eines transparenten und einheitlichen Regelwerks nicht erreicht werden. Eine Transatlantische Freihandelszone würde die WTO in die Irrelevanz ableiten lassen.

Für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der transatlantischen Volkswirtschaften ist ein solches Abkommen nicht notwendig, denn die Reformen können auf nationaler Ebene unilateral implementiert werden. Präferenzabkommen sind keine Lösung, sie führen politisch wie ökonomisch in eine Sackgasse.

Eine TAFTA würde die WTO in die Irrelevanz ableiten lassen



PD Dr. Heribert Dieter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.