

Felbermayr | Göler | Herrmann | Kalina [Hrsg.]

Multilateralismus und Regionalismus in der EU-Handelspolitik



Nomos



Erasmus+

Schriftenreihe des Arbeitskreises
Europäische Integration e.V.

Band 94

Gabriel J. Felbermayr | Daniel Göler
Christoph Herrmann | Andreas Kalina [Hrsg.]

Multilateralismus und Regionalismus in der EU-Handelspolitik



Nomos

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung tragen allein die Herausgeber und Autoren; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

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

ISBN 978-3-8487-3648-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-7985-5 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Sammelband umfasst (nahezu) alle Referate der gleichnamigen interdisziplinären Tagung, die von den Herausgebern mit Förderung durch den Arbeitskreis Europäische Integration e.V. an der Akademie für Politische Bildung Tutzing vom 04. bis 06. April 2016 veranstaltet worden ist.

Das Tagungsthema hat durch die im April 2016 kaum zu erwartenden weiteren Ereignisse des letzten Jahres (insbesondere den BREXIT und die Präsidentschaft Donald Trumps) nicht an Bedeutung verloren – im Gegenteil. Die Diskussionen um die Handelspolitik der EU werden immer intensiver. Am 16. Mai 2017 hat der Gerichtshof der Europäischen Union im Gutachtenverfahren 2/15 die Kompetenzgrenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten in der Handelspolitik akzentuiert. Zahlreiche weitere aktuelle Fragen der Handelspolitik (Umgang mit China, US-Protektionismus etc.) dominieren die allgemeine wirtschaftspolitische Debatte. Handelspolitik bleibt spannend, und die Pendel schwingen im Zeitlauf hin und her: zwischen Liberalismus und Protektionismus, zwischen Multilateralismus und Regionalismus (und Isolationismus).

Der vorliegende Sammelband wäre ohne die Autoren der Referate nicht möglich gewesen. Ihnen sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt. Ebenfalls Dank gebührt der Europäischen Kommission und dem Arbeitskreis Europäische Integration e.V. für die Förderung der Tagung sowie dieses Bandes. Redaktionell bearbeitet haben das Manuskript Herr Andreas Gissendorf und Herr Aike Würdemann, Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl von Professor Dr. Christoph Herrmann in Passau, sowie Herr Christopher Hook, Stud. Hilfskraft ebenda. Auch ihnen gilt unser besonderer Dank für die hervorragende Arbeit.

München/Passau/Tutzing im Juni 2017

*Gabriel Felbermayr
Daniel Göler
Christoph Herrmann
Andreas Kalina*

Inhalt

Die Außenhandelsbeziehungen der EU zwischen Multilateralismus und Regionalismus: Einleitende Bemerkungen und Konzeption des Sammelbandes	9
<i>Daniel Göler</i>	
Der wirtschaftsvölkerrechtliche und unionsrechtliche Rahmen für regionale Integrationsgemeinschaften	33
<i>Christoph Herrmann / Aike Würdemann</i>	
Handelsliberalisierung: unilateral, regional, multilateral	61
<i>Wilhelm Kohler</i>	
Zulässigkeit und Gestaltungsformen von präferenziellen Ursprungsregeln in regionalen Handelsabkommen	113
<i>Till Müller-Ibold</i>	
Präferentielle Ursprungsregeln: kostspielig und oft unnötig	129
<i>Gabriel Felbermayr / Feodora Teti</i>	
Zwischen Standardisierungsimperialismus und Systemwettbewerb – Multilaterale und regionale Ansätze zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse	163
<i>Jörg Philipp Terhechte</i>	
Trade creating oder Trade diverting – Ökonomische Perspektiven auf den Abbau technischer Handelshemmnisse in multilateralem oder regionalem Rahmen	187
<i>Benjamin Jung</i>	
Die Europäische Union als liberalisierungsbereiter Akteur in der Doha-Runde der Welthandelsorganisation?	223
<i>Eva Mareike Schmitt</i>	

Inhalt

Die EU als Hegemon und Partner in den Handelsbeziehungen? Ein Blick aus der Schweiz	251
<i>Richard Senti</i>	
Fokus TTIP: EU und USA als gleichberechtigte Handelspartner?	271
<i>Michael Pflüger</i>	
Die entwicklungspolitische Dimension der EU-Handelspolitik aus wirtschaftsvölkerrechtlicher und EU-rechtlicher Sicht	301
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Die ökonomischen Auswirkungen von EU-Freihandelsabkommen auf Entwicklungsländer	339
<i>Clara Brandi</i>	

Die Außenhandelsbeziehungen der EU zwischen Multilateralismus und Regionalismus: Einleitende Bemerkungen und Konzeption des Sammelbandes

*Daniel Göler**

A. Einführung

Die globalen Herausforderungen, denen sich die Europäische Union gegenübergestellt sieht, haben gerade in den letzten Jahren den Ruf nach einem starken und geschlossenen Auftreten nach außen beziehungsweise nach einer effektiven europäischen Außenpolitik lauter werden lassen. Sehr häufig konzentriert sich der Blick dabei auf die – ungeachtet aller Erfolge – häufig schwerfällig wirkende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die trotz ihrer mittlerweile fast zwei Jahrzehnte währenden Geschichte immer noch hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibende Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, vormals ESVP).¹ Etwas aus dem Blick gerät hierbei die Außenhandelspolitik – ein Bereich der europäischen Außenpolitik, in dem die Europäische Union seit langem zu einem der entscheidenden Akteure in den internationalen Beziehungen gehört, und in dem es ihr vor allem gelingt geschlossen (und mit der häufig geforderten einheitlichen Stimme) aufzutreten. Die im Vergleich zu den Bereichen der GASP und GSVP zu konstatierende größere Handlungseffizienz ist hierbei – neben inhaltlichen Aspekten – auch der Tatsache geschuldet, dass die Außenhandelspolitik der Bereich der europäischen Außenpolitik ist, in dem die supranationale Ebene der EU über die weitreichendsten Kompetenzen verfügt. Denn „the Commission has emerged as the sole voice for the EU in international tra-

* Der Verfasser Professor Dr. *Daniel Göler* ist Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik an der Universität Passau.

1 Einen Überblick über die Außenbeziehungen der EU liefert *Göler*, *Europäische Union und internationale Politik*, in: Masala (Hrsg.), *Handbuch der Internationalen Politik*, 2017, S. 733-756. Diesem Beitrag sind auch einige der folgenden Passagen dieser Einleitung entnommen.

de negotiations“², wobei insbesondere der Beitritt der damaligen EG zur Welthandelsorganisation (WTO) 1994 und die in diesem Zusammenhang erfolgten Vertragsanpassungen die Rolle der Europäischen Kommission maßgeblich gestärkt hat. Knodt sieht dabei den WTO-Beitritt und seine Folgen als wichtigen Grund für „eine Verschiebung hin zur zentralisierten und damit supranationalen hierarchischen Steuerung“³ in der europäischen Außenhandelspolitik, die als einer der zentralen Gründe für die Handlungsfähigkeit Europas in diesem Bereich angesehen werden kann. Da mit dem Vertrag von Nizza die Gemeinschaftskompetenz in Außenhandelsfragen auch auf Dienstleistungen und geistiges Eigentum ausgeweitet und mit dem Vertrag von Lissabon zu einer ausschließlichen Zuständigkeit wurde,⁴ verfügt die EU heute über eine ausgesprochen starke Stellung in diesem Bereich und dementsprechend auch über großen Einfluss in internationalen Organisationen wie der WTO⁵.

Während die Außenhandelspolitik – abgesehen von entwicklungspolitischen Zielsetzungen – zunächst vor allem wirtschaftspolitischen Zielen diene, wurde sie im Laufe der Jahrzehnte zunehmend auch als Instrument einer ambitionierteren – und auch nicht wirtschaftliche Ziele umfassenden – Außenpolitik eingesetzt. Vor allem die Handelsabkommen mit Ländern, die sich im Beitrittsprozess zur Europäischen Union befinden oder einen solchen Beitritt mittel- bis langfristig anstreben, hatten immer auch die Zielsetzung, diese Länder an die EU anzubinden und Stabilität, Prosperität sowie demokratische und rechtsstaatliche Standards zu fördern⁶. Die Möglichkeit zum „politischen Einsatz“ der Handelspolitik zeigt sich auch an den vertraglichen Regelungen zur Verhängung von Handelssanktionen (Art. 215 AEUV). Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Außenhandelspolitik zudem stärker in den Kontext der außenpolitischen Grundlinien der EU gerückt, da „auch die Außenhandelspolitik der Union ausdrücklich

2 *Woolcock*, Trade Policy. A Further Shift towards Brussels, in: Wallace/Pollack/Young (Hrsg.), Policy-Making in the European Union, 6. Aufl. 2010, S. 381 (387).

3 *Knodt*, Außenhandelspolitik, in: Heinelt/Knodt (Hrsg.), Politikfelder im EU-Mehrerenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens, 2008, S. 61 (69).

4 Vgl. *Krenzler/Pitschas* (Hrsg.), Progress or Stagnation? The Common Commercial Policy after Nice; in: European Foreign Affairs 6 (3) 2001, S. 291 (313).

5 Vgl. *Baldwin/Wyplosz*, The Economics of European Integration, 4. Aufl. 2012, S. 335.

6 Vgl. *Wagener/Eger*, Europäische Integration. Wirtschaft und Recht Geschichte und Politik, 3. Aufl. 2014, S. 55.

zu wertorientiertem internationalen Handeln [verpflichtet wird], darunter insbesondere zum Schutz von Demokratie und Menschenrechten und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung in den Entwicklungsländern und zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt“⁷.

Insgesamt kann man konstatieren, dass die Außenwirtschafts- und Außenhandelspolitik den Bereich der Außenbeziehungen darstellt, der den höchsten (supranationalen) Integrationsgrad aufweist, und in dem die EU aufgrund ihrer Wirtschaftsstärke und Bedeutung für den Welthandel heute zu den wichtigsten Akteuren in der Welt gezählt werden kann. Zum Teil werden die Außenwirtschaftsbeziehungen daher sogar als „das wichtigste auswärtige Aktionsfeld der EU“ bzw. „als ‚harter Kern‘ des auswärtigen Aktionsfeldes der EU“⁸ bezeichnet.

Vor diesem Hintergrund nimmt der vorliegende Sammelband die Außenhandelsbeziehungen der Europäischen Union in den Fokus der Analyse. Aufgrund der Verwobenheit wirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Fragestellungen geschieht dies aus einer interdisziplinären Perspektive. Schwerpunkt der Beiträge sind hierbei zum einen die Bewertungen der handelspolitischen Abkommen bzw. Verpflichtungen, welche die Europäische Union in den letzten Jahrzehnten eingegangen ist sowie die Einordnung zurzeit im Verhandlungsprozess befindlicher Abkommen. Zum anderen wird aber auch herausgearbeitet, welchen Beitrag die Europäische Union durch ihre Außenhandelspolitik zu einem Welthandelsregime leistet. Aufgrund der – insbesondere nach den Enttäuschungen über den ausbleibenden Durchbruch der Doha-Runde – zu beobachtenden Abkehr vieler Akteure von dem Ziel eines weltumspannenden Handelsregimes und dem hiermit einhergehenden Trend des verstärkten Abschlusses bilateraler Handelsabkommen zwischen einzelnen Staaten oder Staatengruppierungen, werden die zuvor beschriebenen Fragestellungen insbesondere auch unter dem Blickwinkel behandelt, wie die Außenhandelspolitik der Europäischen Union in diesem Spannungsverhältnis von Regionalismus und Multilateralismus einzuordnen ist. Und schließlich wird auch darauf eingegangen, welche Auswirkungen die Handelspolitik der EU bzw. die

7 *Monar*, Außenhandelsbeziehungen, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration*, 12. Aufl. 2011, S. 83 (88).

8 *Monar*, Außenwirtschaftsbeziehungen, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration*, 9. Aufl. 2006, S. 77 (81); *Monar*, Außenhandelsbeziehungen, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration*, 12. Aufl. 2011, S. 88.

von ihr abgeschlossenen Handelsabkommen auf Drittstaaten haben, wobei ein besonderer Fokus auf die entwicklungspolitischen Implikationen gelegt wird.

*B. Grundfragen von Handelsliberalisierung aus
wirtschaftsvölkerrechtlicher und wirtschaftswissenschaftlicher
Perspektive*

Die Europäische Union ist bei der Ausgestaltung ihrer auswärtigen Handelspolitik wie alle anderen staatlichen und supranationalen Akteure nicht frei, sondern an die Rahmenbedingungen des Wirtschaftsvölkerrechts gebunden. Hinzu kommen im Fall der Europäischen Union noch die Beschränkungen des internen Rechtsrahmens. Denn dieser ist aufgrund der Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems und der damit verbundenen komplexen Entscheidungsstrukturen grundsätzlich weniger flexibel und anpassbar als einzelstaatliche Regelungen. Die hiermit einhergehenden Herausforderungen behandeln Christoph Herrmann und Aike Würdemann in ihrem einleitenden Beitrag „Der wirtschaftsvölkerrechtliche und unionsrechtliche Rahmen für regionale Integrationsgemeinschaften“. Dabei konstatieren sie zunächst, dass grundsätzlich „zwischen regionalen Freihandelsabkommen bzw. Zollunionen und dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) bzw. dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welthandelsorganisation (WTO) ein *per se* unauflösbares Spannungsverhältnis“⁹ besteht, das im Kern darauf zurückzuführen ist, dass regionale Abkommen immer im Konflikt mit dem WTO-rechtlichen Grundsatz der Meistbegünstigung stehen. Zugleich sind regionale Zoll- und Handelsabkommen aber auch genau die Bereiche, für welche die entsprechenden WTO-Regelungen Ausnahmen zulassen. Im Rahmen dieser Ausnahmeregelungen kommt es dann – so die Autoren in ihrem Beitrag weiter – vor allem auf die konkrete Ausgestaltung an. Hierbei unterscheiden sie zwischen klassischen Handelsabkommen, d.h. Präferenzzonen, Freihandelszonen und Zollunionen einerseits, und modernen Handelsabkommen mit Integrationswirkung andererseits, wie einem gemeinsamen Markt oder einer Wirtschafts- und Wäh-

9 Siehe Beitrag von *Herrmann/Würdemann*, Der wirtschaftsvölkerrechtliche und unionsrechtliche Rahmen für regionale Integrationsgemeinschaften, in diesem Band, S. 34.

rungsunion.¹⁰ Dabei arbeiten die Autoren auch heraus, dass die Zulässigkeit einzelner regionaler Handels- und Investitionsschutzabkommen nach dem WTO-Recht in der wissenschaftlichen und politischen Debatte durchaus kontrovers gesehen wird. Im Unterschied zu Handelsabkommen zwischen einzelnen Staaten kommen im Fall der EU-Außenhandelspolitik neben den Restriktionen des WTO-Rechts noch die unionsrechtlichen Handlungsbeschränkungen dazu. Denn auch wenn die EU „die Vertragsabschlusskompetenz für bi-, pluri- und multilaterale Handelsabkommen [besitzt], die die in Art. 207 I AEUV genannten Bereiche betreffen, u.a. den Waren- und Dienstleistungshandel, Handelsaspekte des geistigen Eigentums und ausländische Direktinvestitionen“¹¹, bestehen in bestimmten Bereichen auch divergierende Einschätzungen darüber, ob hier nicht doch die Mitgliedstaaten über Kompetenzen verfügen. Insofern ergibt sich insgesamt ein dreifaches Spannungsverhältnis zwischen unionsrechtlichem Rahmen, dem WTO-Recht und den zunehmend an Bedeutung gewinnenden regionalen Handelsabkommen. Gerade das Spannungsverhältnis zwischen Letzteren wird auch in Zukunft die Welthandelsbeziehungen maßgeblich prägen, da – so die Verfasser in ihrem Fazit – das „internationale Wirtschaftsrecht [...] auf absehbare Zeit auf zwei systemischen Säulen ruhen [wird]: einer multilateralen und einer bi- oder regionalen Säule. Beide Säulen sind nicht strikt voneinander getrennt, sondern in vielfältiger Weise miteinander verwoben.“¹²

Aufbauend auf den rechtlichen Rahmenbedingungen stellt Wilhelm Kohler in seinem Beitrag „Handelsliberalisierung: Unilateral, regional und multilateral“ dann die wichtigsten Erkenntnisse der Ökonomie zur Handelsliberalisierung überblicksartig zusammen. Hierbei beschäftigt er sich vor allem mit den wirtschaftlichen Rationalitäten, die hinter regionalen und multilateralen/globalen Handelsabkommen stehen sowie der Frage, inwiefern sich diese ergänzen oder in Widerspruch zueinander stehen. Damit knüpft er an die zuvor geführte rechtliche Betrachtung des Verhältnisses von Regionalismus und Multilateralismus in der Handelspolitik an. Er argumentiert hierbei, dass weitgehender Konsens in der Forschung darüber besteht, dass multilaterale Lösungen, d.h. im Konkreten Lösungen innerhalb des WTO-Rahmens, aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht gegenüber bilateralen bzw. regionalen Abkommen zu bevorzugen seien. Dis-

10 Ebenda, S. 38 ff.

11 Ebenda, S. 56.

12 Ebenda, S. 57.

sens herrsche jedoch dahingehend, ob regionale oder bilaterale Abkommen als Schritt in Richtung oder als Hemmnis zur Entwicklung globaler Regeln angesehen werden können. Während die sogenannte ‚Building-Block-These‘ davon ausgeht, dass ein Netz regionaler Abkommen sich zu einem globalen Regime entwickeln kann, sieht die ‚Stumbling-Block-These‘ in ihnen ein Hemmnis, da sie die Verfestigung regionaler Strukturen begünstigen.¹³ Ein Hauptgrund für die Schwierigkeit der Beantwortung dieser Frage, könnte darin gesehen werden, dass bei regionalen Abkommen häufig auch eine Fülle nichthandelspolitischer Erwägungen und damit auch nichtökonomischer Rationalitäten eine dominierende Rolle spielen. Auch wenn der Beitrag von Wilhelm Kohler diese nur kurz und aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive andeutet, wird hierbei das mögliche Potential einer näheren Analyse dieser Fragen aus interdisziplinärer Perspektive deutlich. So ließe sich beispielsweise von dem von ihm angesprochenen *commitment device*¹⁴ im Hinblick auf innenpolitische Forderungen nach protektionistischen Schutzmaßnahmen problemlos der Bogen zu politikwissenschaftlichen Konzepten, wie dem des Two-Level-Game spannen.¹⁵ Das interdisziplinäre Potential der Thematik wird auch an anderer Stelle in Kohlers Beitrag sichtbar. So verweist er auf die politischen Auseinandersetzungen, welche sich in jüngster Zeit an verschiedenen Handelsabkommen entzündet haben, wobei insbesondere die Debatten um TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), CETA (Comprehensive Economic Trade Agreement) oder TPP (Trans Pacific Partnership) zu nennen sind. Denn im Kern dieser Abkommen stehen die politischen spill overs wirtschaftspolitischer Überlegungen. Während die umfassende Einbeziehung nichttarifärer Handelshemmnisse aus wirtschaftlicher Logik unproblematisch ist, „entsteht mit der Ausdehnung der Handelsliberalisierung auf den Bereich der Standards ein potentieller Konflikt zwischen dem Ziel der Handelspolitik (Wohlstandserhöhung durch ungehinderten Handel) und anderen gesellschaftspolitischen Zielen im Bereich des Um-

13 Kohler, Handelsliberalisierung: Unilateral, regional, multilateral, in diesem Band, S. 101 ff.

14 Ebenda S. 105 sowie Grossman, The Purpose of Trade Agreements, in: Bagwell/Staiger (Hrsg.), Handbook of Commercial Policy, 2016, S. 379-434.

15 Vgl. Putnam, Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, International Organization 42 (3) 1988, S. 427-460, Moravcsik, Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach, Journal of Common Market Studies 31 (4) 1993, S. 473.

weltschutzes, des Konsumentenschutzes, des Arbeitnehmerschutzes etc.“¹⁶ Diese Fragen nur unter dem Aspekt der Handelsbarrieren zu betrachten, sieht Kohler als problematisch. Denn „wenn die unterschiedlichen Sicherheitsstandards fundamentale internationale Unterschiede in puncto Einstellung zu Sicherheit und Risiko, also in gewisser Weise unterschiedliche Präferenzen widerspiegeln, dann ist die Vorstellung von reinen Handelsbarrieren irreführend.“¹⁷

Der in den letzten Jahren zu beobachtende Trend zu bilateralen bzw. regionalen Handelsabkommen sowie die zuvor bereits dargelegte Erwartung, dass das internationale Wirtschaftsrecht auch in Zukunft von einer Verwobenheit multilateraler und regionaler Regelungen geprägt sein wird, lässt der Frage der Regelung präferenzieller Ursprungsregeln eine zentrale Rolle zukommen. Während ein globaler Regelungsrahmen präferenzielle Ursprungsregeln überflüssig machen würde, setzt die Existenz regionaler Präferenzsysteme klare Regelungen dafür voraus, welche Produkte bzw. Produkte welchen Ursprungs von den entsprechenden Präferenzregeln profitieren und welche nicht. Da diese präferenziellen Ursprungsregeln sachlogisch immer auch diskriminierend wirken, ergibt sich zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zum Ziel der Förderung des globalen Handels. Entsprechend sind die Grenzen und Zulässigkeiten von präferenziellen Ursprungsregeln auch im WTO-Rechtsrahmen geregelt. Allerdings sind die entsprechenden Regelungen in hohem Maße auslegungsbedürftig und auslegungsfähig, wie Till Müller-Ibold aus rechtswissenschaftlicher Sicht in seinem Beitrag „Zulässigkeit und Gestaltungsformen präferenzieller Ursprungsregeln in regionalen Handelsabkommen“ herausarbeitet.

Ungeachtet der rechtlichen Zulässigkeit von präferenziellen Ursprungsregeln stellt sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht aber die Frage, ob diese – auch wenn sie zulässig sind – überhaupt ökonomisch sinnvoll sind. Gabriel Felbermayr und Feodora Teti beantworten diese Frage in ihrem Beitrag „Präferenzielle Ursprungsregeln: Kostspielig und unnötig“ mit Nein. Zum einen verweisen sie hierbei auf die wohlfahrtsverringemde Wirkung,¹⁸ welche präferenzielle Ursprungsregeln – wie alle unnatürlichen Handelsbarrieren – aufgrund der durch sie bewirkten Handelsumlen-

16 Kohler, Handelsliberalisierung: Unilateral, regional, multilateral, in diesem Band, S. 62.

17 Ebenda S. 65f.

18 Felbermayr/Teti, Präferenzielle Ursprungsregeln: kostspielig und oft unnötig, in diesem Band.

kungen potentiell mit sich bringen. Dabei sehen sie negative Auswirkungen nicht nur für die formal von den Präferenzregeln ausgenommenen Akteure, sondern sie konstatieren auch eine diskriminierende Wirkung zwischen kleinen und großen Akteuren der an dem Präferenzsystem beteiligten Staaten(gruppen). Denn aufgrund der hohen Fixkosten, welche die Einhaltung der Präferenzregeln (bzw. der Nachweis der Einhaltung dieser) mit sich bringen, scheint es sich – so der empirische Befund – „für kleinere Unternehmen [...] nicht zu lohnen die präferenziellen Ursprungsregeln einzuhalten“.¹⁹ Entsprechend verzichten kleinere Unternehmen oft freiwillig auf den Vorteil der Präferenzbegünstigung, weil die Nachteile/Kosten, die aus dieser resultieren, höher sind als die Vorteile. Hauptverantwortlich für diesen Effekt ist die für das gesamtwirtschaftliche Kalkül von Unternehmen relativ geringe Bedeutung der durch die Präferenzregeln tangierten Kostenfaktoren. Denn global betrachtet sind „Zölle und nicht tarifäre Handelshemmnisse [...] im Verhältnis zu den restlichen Handelskosten klein“.²⁰

Anhand von Fallbeispielen konkretisieren Felbermayr und Teti dies, indem sie aufzeigen, „dass die Außenzolldifferenzen zwischen den Ländern, die ein präferenzielles Handelsabkommen abgeschlossen haben, größtenteils niedriger als 5%-Punkte sind. Entsprechend fordern sie, dass präferenzielle Ursprungsregeln grundsätzlich verboten und nur auf wenige Ausnahmeprodukte beschränkt bleiben sollten, bei denen die „Außenzolldifferenz hinreichend hoch ist.“²¹

Für die Frage der Sinnhaftigkeit und die Ausgestaltung von regionalen bzw. bilateralen Handelsabkommen ergibt sich hieraus die Schlussfolgerung, dass Fragen der Zölle heute gar nicht mehr so entscheidend sind und dementsprechend der Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen wie Produkt- und Umweltstandards bzw. Zertifizierungsvorschriften weitaus größere Wachstumseffekte versprechen. Diese Auffassung spiegelt sich auch in den in den letzten Jahren in Europa intensiv diskutierten

Mega-Regionals TTIP und CETA wieder, welche vor allem die nichttarifären Handelshemmnisse ins Zentrum rücken.

19 Ebenda, S. 131.

20 Ebenda, S. 158.

21 Ebenda, S. 160.

C. Die Fokussierung auf den Abbau technischer Handelshemmnisse in sogenannten Mega-Regionals als neuer Trend in der Außenhandelspolitik

Die immer geringer werdende Bedeutung, welche Zollfragen in den Diskussionen über die künftige globale Handelspolitik einnehmen, hat ihren Grund – wie bereits dargelegt – vor allem in den heute grundsätzlich relativ niedrigen Zollsätzen. So hatte bereits die Uruguay Runde des GATT die Zölle von durchschnittlich 17% auf unter 10% gesenkt²² und bei den Industrienationen liegen die aktuellen Importzölle heute im Schnitt bei unter 5%. Entsprechend sind in der Handelspolitik damit zunehmend andere Faktoren in den Fokus gerückt, wobei verstärkt „technische Barrieren, die die Produktsicherheit, die Gesundheit und die Umwelt betreffen [...] in jüngerer Zeit in der Außenhandelsliteratur behandelt“²³ werden. Die Frage, wie mit diesen in multilateralen und regionalen Handelsabkommen umgegangen wird, steht im Zentrum des Beitrages von Benjamin Jung zum Thema „Trade creating oder Trade diverting – Ökonomische Perspektiven auf den Abbau technischer Handelshemmnisse in multilateralem oder regionalem Rahmen“. Das Grundproblem des Umgangs mit unterschiedlichen technischen Standards kann hierbei darin gesehen werden, dass diese zwar zweifelsohne einen handelshemmenden Charakter haben, dass die Motive für ihre Einführung aber sehr unterschiedlichen Logiken entsprechen. Eine reine Thematisierung unter dem Handelsaspekt birgt somit die Gefahr, nur auf der Symptom-Seite der Problematik anzusetzen. Denn unterschiedliche technische Standards sind vor allem auch „Ausdruck unterschiedlicher Einstellungen zu Sicherheit und Risiko. Sie spiegeln Präferenzen wider, die von (Handels-)Politikern ebenso wenig wie die physische Distanz zwischen zwei Ländern beeinflusst werden können.“²⁴ Zudem verbietet sich bei technischen Standards der in der Zollpolitik gewählte Weg des Handelshemmnisabbaus durch Senkung bzw. Abschaffung der Standards. Denn technische Standards haben die wichtige

22 Jung, Trade creating oder Trade diverting – Ökonomische Perspektiven auf den Abbau technischer Handelshemmnisse in multilateralem oder regionalem Rahmen, in diesem Band, S. 188 sowie *Caliendo/Feenstra/Romalis/Taylor*, Tariff Reductions, Entry, and Welfare: Theory and Evidence for the Last Two Decades, NBER Working Paper 21768, 2015.

23 Ebenda., S. 187.

24 Ebenda., S. 190 f.

Funktion Marktversagen zu korrigieren und vor allem auch „Informationskosten für Hersteller und Verbraucher [zu reduzieren], indem sie Vereinheitlichung und Transparenz im Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutz bieten.“²⁵ Vor diesem Hintergrund bewegt sich die Diskussion im Rahmen von Handelsabkommen in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Versuch der Schaffung gemeinsamer Standards (Harmonisierung) und der gegenseitigen Anerkennung von Standards. Während Ersteres oft zu komplizierten und langwierigen Verhandlungen über Detailfragen von Produktbeschaffenheit und Produktionsverfahren führt, birgt Letzteres immer die Gefahr, dass eine pauschale Anerkennung der jeweils anderen Sichtweisen in Fragen von Risikoabwägungen sowie Sozial- und Umweltstandards gesellschaftlich auf Widerstände stößt. Beides ist im Zusammenhang mit den TTIP Verhandlungen im letzten Jahr nochmals anschaulich zu Tage getreten. Erschwerend kommt noch hinzu, dass diesen ‚Negativa‘ nur ungenau zu benennende ‚Positiva‘ gegenüberstehen. Denn im „Unterschied [von Zöllen] ist die Wirkung von nicht-tarifären handelspolitischen Maßnahmen schwer zu quantifizieren, weil sie sehr unterschiedlich in der Ausgestaltung und in der Wirkung kaum vergleichbar sind“.²⁶ Die Frage Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung hat aber nicht nur Auswirkungen auf Verhandlungskosten und Akzeptanzfragen, sondern hat auch wirtschaftliche Implikationen für die Marktteilnehmer. Während eine weitgehende Harmonisierung die Informationskosten für die Konsumenten senkt (man muss nicht mehr verschiedene Standards gegeneinander abwägen),²⁷ erhöhen ebensolche oft regulatorische Fixkosten für die Produzenten, was für weniger produktive Unternehmen zur Unrentabilität führen kann.²⁸ Aber auch Unternehmen mit niedrigeren Standards sind von Harmonisierungen meist stärker betroffen. Dieser Effekt von Harmonisierungen zeigt sich dabei nicht nur auf Unternehmensebene, sondern auch auf volkswirtschaftlicher Ebene, wie Jung am Beispiel der Entwicklungsländer ausführt, die im Schnitt deutlich geringere Standardisierungen haben und bei denen damit die Anpassungskosten höher ausfallen als bei Industrienationen.²⁹ Diese umverteilenden Effekte entfallen hingegen beim Weg der gegenseitigen Anerkennung, weil hier die Produzenten ohne Anpassungs-

25 Ebenda, S. 190.

26 Ebenda, S. 197.

27 Ebenda, S. 210.

28 Ebenda, S. 205 ff.

29 Ebenda, S. 199f.

kosten einen größeren Markt bedienen können.³⁰ Allerdings erfolgt dies zu Lasten der Verbraucher in Form von gestiegenen Informationskosten und bedingt – zumindest bei Ländern mit hohen Produktstandards – die Bereitschaft der Verbraucher, die Existenz von Waren geringeren Standards auf dem eigenen Markt zu akzeptieren.

Die Komplexität dieser Fragen ist auch einer der zentralen Gründe dafür, warum sich Fragen der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung kaum auf globaler Ebene regeln lassen bzw. warum „Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung [...] auf multilateraler Ebene eher selten vor[kommen]“³¹ und in der Regel in regionalen Handelsabkommen zwischen einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen behandelt werden. Gerade dieser Gedanke ist für das übergeordnete Thema des Sammelbandes ausgesprochen wichtig. Denn wenn die Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung von Produktstandards nur bedingt einem globalen/multilateralen Ansatz zugänglich sind und wenn wir in den letzten Jahren – aufgrund der zunehmenden Irrelevanz von klassischen Zöllen – eine Fokussierung auf ebendiese technischen Aspekte der Handelspolitik feststellen, dann erscheinen Multilateralismus und Regionalismus nicht mehr nur als first- oder second-best Lösungen, sondern sie stellen auch unterschiedliche Ansätze zur Erreichung unterschiedlicher Zielsetzungen dar. Dies wiederum würde aber auch bedeuten, dass die zurzeit intensiv diskutierten Mega-Regionals, die sich sehr stark auf technische Handelshemmnisse beziehen, wohl kaum als Zwischenschritt für globale Regelungen angesehen werden können.

Inwiefern die in den aktuellen Mega-Regionals diskutierten Anpassungen von Standards grundsätzlich ein anzustrebendes Ziel sind, steht im Zentrum des Beitrages „Fokus TTIP: EU und USA als gleichberechtigte Handelspartner?“ von Michael Pflüger. Ausgehend von der Feststellung, dass die Zollsätze im transatlantischen Handel ohnehin sehr niedrig sind, sieht er nennenswertes Liberalisierungspotential primär im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse.³² Während der Beitrag von Benjamin Jung die ökonomischen Effekte von unterschiedlichen Produktstandards bzw. die Wirkung von deren Aufhebung untersucht, stellt Michael Pflüger die Frage, in welchem Verhältnis die zu erwartenden ökonomischen Ge-

30 Ebenda, S. 212.

31 Ebenda, S. 214.

32 Pflüger, Fokus TTIP: EU und USA als gleichberechtigte Handelspartner?, in diesem Band, S. 275 f.

winne zu den politischen Kosten der aktuell diskutierten Mega-Regionals stehen. Das Grundproblem kann hierbei darin gesehen werden, dass sich die ökonomische Gewinnseite aufgrund der Komplexität, aber auch aufgrund unterschiedlicher Modellierungen künftiger Entwicklungen, nur sehr schwierig objektivieren lässt.³³ Dadurch können die politischen Kosten – die nicht nur in den aktuellen Widerständen, sondern auch in den aufzuwendenden Verhandlungsressourcen bestehen – nicht wirklich in Relation zu diesen gesetzt werden. In diesem Zusammenhang wird auch kritisch hinterfragt, ob Harmonisierung ein Wert an sich sei, welcher die entsprechenden Kosten rechtfertige. Denn, so Pflüger, „[a]us der Sicht der ökonomischen Analyse sind solche unterschiedlichen Politiken völlig legitim, wenn sie im Einklang mit den Präferenzen und Wertvorstellungen der Bürger eines Landes stehen, denn hierdurch wird letztlich nur dem völlig legitimen Prinzip der Konsumentensouveränität gefolgt. Auch aus der Sicht der Welthandelsregeln und der Welthandelsorganisation (WTO) sind unterschiedliche heimische Politiken grundsätzlich unproblematisch, wenn sie nichtdiskriminierend angewendet werden.“³⁴ Da unterschiedliche Standards sehr häufig „ihre Ursache in Einkommens- oder Entwicklungsunterschieden haben, oder auch auf unterschiedlichen Einschätzungen und Bewertungen von Produktionsverfahren oder dem Gefährdungspotential von Produkten basieren“³⁵, ist eine Bewertung solcher Liberalisierungsschritte auf Grundlage rein ökonomischer Rationalitäten problematisch.

Dass hier in der öffentlichen Diskussion ein gewisses Umdenken eingesetzt hat, lässt sich daran erkennen, dass die reine Fokussierung auf die Handelsausweitung in der Rechtfertigung der zu erwartenden politischen Kosten zunehmend abgelöst wird durch ein Begründungsmuster, das den politischen Kosten einer Harmonisierung auch politische Gewinne gegenüberstellt. Das Hauptargument ist hierbei, dass man im Rahmen von Abkommen wie TTIP die Möglichkeit habe, eigenen Standards global zum Durchbruch zu verhelfen bzw. diese nicht von Dritten setzen zu lassen.³⁶ Genau mit dieser Argumentation setzt sich Pflüger ebenfalls kritisch auseinander. Hierbei äußert er sich zum einen skeptisch darüber, ob es der EU

33 Ebenda, S. 275 ff.

34 Ebenda, S. 290.

35 Ebenda, S. 289.

36 Vgl. hierzu z.B. den EVP-Fraktionsvorsitzenden Manfred Weber, verfügbar unter <<http://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/kuenftig-weltweite-standards-setzen.html>>.

wirklich gelingen könne, ihre Vorstellungen in diesem Rahmen durchzusetzen. Zum anderen stellt er diesen möglichen globalen politischen Gewinnen weitere politische Verluste gegenüber, wobei er hier die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf Drittstaaten und die Bindung politischer Ressourcen, welche besser für andere Projekte verwendet werden könnten, ins Feld führt.³⁷ Unter Einbeziehung der insgesamt überschaubar einzuschätzenden ökonomischen Gewinnmargen kommt er abschließend zu dem Ergebnis, dass „[e]rstens, die Kaufkraftgewinne für die Bürger der Europäischen Union [...] kleiner als (möglicherweise) erhofft und erwartet [seien]. Zweitens, die Vorstellung, dass die EU als gleichberechtigter Partner mit den USA Standards [...] setzen [könnte], hält einer kritischen Betrachtung nicht Stand. Drittens, durch ein TTIP entstehen negative Effekte für Drittländer und mit dem Engagement in präferenziellen Abkommen insgesamt entsteht allein durch die Umlenkung politischer Energie Schaden für das multilaterale Welthandelssystem.“³⁸

D. Die Rolle der EU bei der Fortentwicklung der globalen Handelsordnung

Die jüngste Fokussierung der wissenschaftlichen und politischen Debatten auf die sogenannten Mega-Regionals hat die globale bzw. multilaterale Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO und die Rolle der Europäischen Union in diesem Kontext etwas in den Hintergrund treten lassen. Für das Verständnis der EU-Außenhandelspolitik ist diese aber nach wie vor zentral, insbesondere auch, weil die Annahme, der Regionalismustrend resultiere primär aus der Nichtdurchsetzbarkeit der eigentlich präferierten multilateralen Agenda, ein nachdrückliches Eintreten für ebendiese voraussetzen würde. Sollte die EU hingegen selbst eine blockierende Haltung im multilateralen Rahmen einnehmen, müssten die Ursachen für den neuen europäischen Regionalismus in der Handelspolitik andernorts gesucht werden. Entsprechend nimmt Eva Mareike Schmitt in ihrem Beitrag „Die Europäische Union als liberalisierungsbereiter Akteur in der Doha-Runde der Welthandelsorganisation?“ diese Thematik in den Fokus und fragt danach, ob die EU ihrem Anspruch als Liberalisierungsmotor in den

37 Pflüger, Fokus TTIP: EU und USA als gleichberechtigte Handelspartner?, in diesem Band, S. 296.

38 Ebenda, S. 298.

konkreten Verhandlungen wirklich Rechnung trägt und wie sich die EU in den konkreten Verhandlungen engagiert. Engagement konzeptionalisiert Schmitt dabei in drei Dimensionen: (1) Agendasetzung/prozessuales Engagement, (2) (intrinsisches) Interesse, das die Union einer Thematik entgegenbringt sowie (3) Erfolg, den die Union in Bezug auf die Agendasetzung und die Durchsetzung ihrer spezifischen Interessen hat.³⁹ Entlang dieser Kategorisierung beleuchtet sie dann das Agieren der EU in der Doha-Runde, wobei sie inhaltlich nochmals zwischen den Themenfeldern Agrarverhandlungen, Industriegüter, Dienstleistungen, den sogenannten Singapur Themen sowie Entwicklung differenziert. Dabei arbeitet sie heraus, dass die EU in allen diskutierten Themenbereichen die Agenda maßgeblich mitbestimmte, wobei dies „in der Regel auch mit einem starken Liberalisierungsanspruch verbunden“⁴⁰ war. Allerdings konnte sie sich mit diesem Anspruch nur partiell durchsetzen, wobei es insbesondere im Bereich der Industriegüter und Dienstleistungen nicht gelang, Erfolge in den Verhandlungen zu erzielen.⁴¹ Dies lag zum Teil an den Widerständen der anderen Verhandlungspartner aber auch der geringen Kompromissbereitschaft der EU in bestimmten Themenfeldern wie der für die Entwicklungsländer besonders wichtigen Agrarpolitik. Hinzu kam, dass die EU in vielen Bereichen keine gemeinsame Verhandlungslinie mit den USA durchsetzen konnte, was die eigene Position deutlich schwächte. Da insgesamt aber dennoch ein deutlicher Liberalisierungsimpuls der EU erkennbar war, scheint die These des Regionalisierungstrends als Folge (vorerst) gescheiterter Multilateralisierung an Plausibilität zu gewinnen. Entsprechend folgert Schmitt, dass „der geringe Ertrag der Doha-Runde auf die Dauer für die Union nicht attraktiv genug sein wird [...], weswegen] für die Zukunft von einer verstärkten Suche der Union nach Alternativen im regionalen beziehungsweise transregionalen Rahmen auszugehen“⁴² sei.

39 Schmitt, Die Europäische Union als liberalisierungsbereiter Akteur in der Doha-Runde der Welthandelsorganisation?, in diesem Band, S. 224.

40 Ebenda, S. 249.

41 Ebenda, S. 249.

42 Ebenda, S. 250.

E. Die Auswirkungen der EU-Handelspolitik auf Drittstaaten

Wie bereits mehrfach angesprochen hat die Handelspolitik der EU weitreichende Konsequenzen für andere Akteure im Welthandelssystem. Während man in den bilateralen Beziehungen mit ähnlich großen bzw. verhandlungsmächtigen Partnern – seien es einzelne Länder oder Handelsblöcke – davon ausgehen kann, dass am Ende einer Übereinkunft in der Regel ein fairer Interessenausgleich steht, gestaltet sich die Situation bei asymmetrischen Konstellationen schwieriger. Entsprechend ist hier zu fragen, ob die konkrete Ausgestaltung der Handelsbeziehungen nicht zu einseitigen Nachteilen führt bzw. inwiefern die Europäische Union hier ihre Verhandlungsmacht einseitig zum eigenen Vorteil ausspielt. Diese Frage wird im vorliegenden Sammelband zum einen anhand der Beziehungen zu den Entwicklungsländern untersucht, zum anderen aber auch anhand des Sonderverhältnisses der EU zur Schweiz, die zwar zu den entwickeltesten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt zählt, sich aufgrund ihrer Größe aber in einer extrem asymmetrischen Konstellation zur EU befindet und sich zudem aufgrund ihrer geographischen Lage und wirtschaftlichen Ausrichtung einer engen Handelsverflechtung mit der EU nicht entziehen kann.

Richard Senti untersucht die Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Schweiz in seinem Beitrag „Die EU als Hegemon und Partner in den Handelsbeziehungen? Ein Blick aus der Schweiz“. Dabei zeichnet er zunächst die sukzessive Annäherung der Schweiz an die EU in den letzten Jahrzehnten nach, um hiervon ausgehend die zurzeit zwischen der EU und der Schweiz diskutierten Probleme darzustellen. Besonderer Kristallisationspunkt dieser war in den letzten Jahren das Freizügigkeitsabkommen, das von der EU – entsprechend der Logik der vier Grundfreiheiten – als Voraussetzung für die Integration der Schweiz in den Binnenmarkt betrachtet wird, in der Schweiz aber vor dem Hintergrund der innenpolitischen Zuwanderungsdebatte unter Druck geraten und letztlich durch eine Volksabstimmung grundsätzlich in Frage gestellt wurde.⁴³ In den darauf beginnenden Verhandlungen stellte sich auf Seiten der Schweiz dann relativ schnell eine gewisse Ernüchterung ein, da sich abzeichnete, dass eine Aufkündigung der Verpflichtungen im Bereich der Personenfreizügigkeit

43 Senti, Die EU als Hegemon und Partner in den Handelsbeziehungen? Ein Blick aus der Schweiz, in diesem Band, S. 258 ff.

ein Ende der gesamten bilateralen Handelsabkommen nach sich ziehen würde, mit gravierenden Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft. Vorsichtige Hoffnungen der Schweizer Seite, die EU könnte zu Zugeständnissen bereit sein, erfüllten sich nicht. In dieser Verhandlungskonstellation zeigt sich gewissermaßen prototypisch ein Grundproblem enger und umfassender regionaler Handelsabkommen für externe Akteure. Denn wenn regionale Handelsabkommen (wie in diesem Fall der gemeinsame Markt der EU) so eng und umfassend werden, dass sie eine Weltregion fast komplett einschließen, befinden sich die wenigen Drittstaaten in einer ungünstigen Verhandlungssituation. Dass die EU sich dieser Machtposition bewusst und auch bereit ist, diese durchzusetzen, wurde in den letzten Jahren immer deutlicher. Richard Senti verweist hierzu etwa auf die Verhandlungsmandate der EU mit der Schweiz: „Vergleicht man die früheren EU-Mandate mit den heute präsentierten Vorlagen, fällt auf, wie die früheren Fassungen eigentliche Verhandlungsgrundlagen ausformulierten, wogegen die heutigen Papiere abschließend festhalten, welche Verpflichtungen die Verhandlungspartner zu akzeptieren haben.“⁴⁴ Da der Partner in der Regel keine Alternative zur Annahme hat, ergibt sich somit eine quasi hegemoniale Machtposition. Hieran ändern auch die opting-out Klauseln nichts. Denn diese täuschen eigentlich nur eine scheinbare Wahlmöglichkeit vor. „Ein kleiner Partner wird wegen einzelner Differenzen nicht das Ganze in Frage stellen. Mit anderen Worten, ein kleiner Partner wird in einem ‚ungleichgewichtigen‘ System immer erpressbar. Bis zu einem gewissen Grade besteht diese Erpressbarkeit zwischen der EU und der Schweiz bereits heute schon in den Bilateralen I, indem wegen Differenzen bei der Freizügigkeit alle übrigen Abkommen der Bilateralen I in Frage gestellt werden („Guillotine-Klausel“).“⁴⁵

Während die Frage der Asymmetrie schon bei hochentwickelten Volkswirtschaften problematisch ist, stellt sie sich in den Beziehungen zu den Entwicklungsländern nochmals in einer anderen Dimension. Vor diesem Hintergrund stellen die Auswirkungen der EU-Handelspolitik auf die Entwicklungsländer den abschließenden Themenkomplex des Sammelbandes dar. Clara Brandis Beitrag „Die ökonomischen Auswirkungen von EU-Freihandelsabkommen auf Entwicklungsländer“ befasst sich dabei sowohl mit den indirekten Auswirkungen von Freihandelsabkommen zwischen

44 Ebenda, S. 265.

45 Ebenda, S. 266 f.

entwickelten Länder(gruppen) – d.h. es wird die Frage behandelt, wie Freihandelsabkommen auf nichtbeteiligte Entwicklungsländer wirken – als auch mit den Auswirkungen von Freihandelsabkommen zwischen der EU und bestimmten (Gruppen von) Entwicklungsländern. Bei letzteren wäre wiederum zwischen den Auswirkungen auf die unmittelbar beteiligten und auf die indirekt als Drittstaaten betroffenen Entwicklungsländer zu unterscheiden.

Grundsätzlich legt Brandi ihrer Untersuchung die Betrachtung der handelsschaffenden und handelsverlagernden Effekte zugrunde.⁴⁶ Aus beiden Effekten zusammen ergibt sich die Situation, dass sich bei „Freihandelsabkommen ebenso wie bei einer multilateralen Handelsliberalisierung immer die Frage [stellt], welche Länder und Personengruppen zumindest kurz- und mittelfristig zu den Gewinnern gehören – und welche zu den Verlierern.“⁴⁷ Gerade bei Entwicklungsländern sind hierbei nicht nur die zwischenstaatlichen Gewinn- und Verlustfragen entscheidend, sondern auch die innergesellschaftlichen. Aufgrund der innenpolitischen Fragilität vieler Entwicklungsländer können die innergesellschaftlichen Auswirkungen bzw. Umverteilungseffekte auch erhebliche Konsequenzen für die Stabilität ganzer Länder und Regionen haben. Das Problem, das sich bei einer Bewertung stellt, besteht nun darin, dass die konkreten Auswirkungen meist nur sehr schwierig zu prognostizieren sind. Manche Untersuchungen kommen „zu dem Ergebnis, dass arme Bevölkerungsschichten mehr vom internationalen Handel profitiert haben als andere Teile der Bevölkerung. Andere Forschungsergebnisse zeigen, dass die armen Bevölkerungsschichten aufgrund unterschiedlicher Konsummuster weniger vom Freihandel profitiert haben als die reichen.“⁴⁸ Insgesamt fehlt es in diesen Fragen noch an empirisch belastbaren Studien, wobei es für die Forschungslandschaft schon ein erstaunliches Phänomen ist, dass es „mehr Untersuchungen, die vor dem Abschluss eines Abkommens dessen Effekte schätzen, als es Analysen der Effekte nach der Implementierung der Abkom-

46 *Brandi*, Die ökonomischen Auswirkungen von EU-Freihandelsabkommen auf Entwicklungsländer, in diesem Band, S. 342.

47 *Ebenda*, S. 343 f.

48 *Ebenda*, S. 347. Siehe auch *Fajgelbaum/Khandelwal*, Measuring the unequal gains from trade, *The Quarterly Journal of Economics* 131 (3) 2016, S. 1113; *Nigai*, On measuring the welfare gains from trade under consumer heterogeneity, *Economic Journal* 126 (593) 2016, S. 1193.

men gibt.⁴⁹ Vor allem die inländischen Verteilungsimplicationen inklusive der durch Zollreduzierungen verringerten Staatseinnahmen und Konsequenzen für Beschäftigung, Arbeits- und Umweltschutz werden noch sehr oft vernachlässigt.⁵⁰ Brandi weist in diesem Kontext allerdings auch darauf hin, dass der „Wohlfahrtsgewinn durch Freihandel [...] groß genug [ist], dass die Gewinner die Verlierer kompensieren und am Ende alle profitieren könnten.“⁵¹ Da eine solche Kompensation allerdings kaum im Rahmen der reinen Handelspolitik erfolgen, sondern innerstaatliche marktkorrigierende bzw. redistributive Maßnahmen notwendig machen würde, wird deutlich, dass in Bezug auf die Entwicklungsländer begleitende entwicklungspolitische Maßnahmen erforderlich sind.

Entsprechend ist die Handelspolitik der Europäischen Union in Bezug auf die Entwicklungsländer auch von einer Fülle entwicklungspolitischer Maßnahmen flankiert, wobei die EU auf eine lange Tradition in der Entwicklungspolitik zurückgreifen kann. Denn die Entwicklungspolitik stellt neben der Außenhandelspolitik den ältesten Bereich der europäischen Außenpolitik dar.⁵² Die heutige Entwicklungspolitik ist hierbei von einem erweiterten Entwicklungsverständnis geprägt, das sich auch im Vertrag von Maastricht (Art. 177-181) sowie in der gemeinsamen Erklärung von Rat, Kommission, Europäischem Parlament und Mitgliedstaaten zur Entwicklungspolitik der EU, dem sogenannten „Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik“⁵³ zeigt. Die besondere Bedeutung der Entwicklungspolitik in der EU lässt sich auch daran erkennen, dass diese gemeinsam mit den Mitgliedstaaten (die man aufgrund des Komplementaritätsprinzips in der europäischen Entwicklungspolitik durchaus miteinrechnen kann) heute der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe ist. Durch die sukzessive regionale Ausweitung der Entwicklungspolitik und die inhaltliche Ausdehnung auf Fragen der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Good

49 *Brandi*, Die ökonomischen Auswirkungen von EU-Freihandelsabkommen auf Entwicklungsländer, in diesem Band, S. 349.

50 Ebenda, S. 351 f.

51 Ebenda, S. 347.

52 Vgl. *Göler*, Europäische Union und internationale Politik, in: Masala (Hrsg.), Handbuch der Internationalen Politik, 2017, S. 733-756. Der folgende Abschnitt ist in Teilen diesem Beitrag entnommen).

53 Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“, in: Amtsblatt C 46/1 vom 24.2.2006.

Governance und Nachhaltigkeit stellt die Entwicklungspolitik heute ein umfassendes und wichtiges Instrument der Europäischen Union in außenpolitischen Fragen dar. Gerade deshalb stellt sich aber die Frage, in welchem Verhältnis die europäische Entwicklungspolitik zur Handelspolitik steht.

Dieser Frage geht Wolfgang Weiß in seinem Beitrag „Die entwicklungspolitische Dimension der EU-Handelspolitik aus wirtschaftsvölkerrechtlicher und EU-rechtlicher Sicht“ nach. Dabei widerspricht er ein Stück weit der manchmal zu findenden Gegenüberstellung von einer rein ökonomischen Rationalitäten folgenden Handelspolitik und einer ‚politischen‘ Rationalitäten folgenden Entwicklungspolitik, indem er ausführt, dass in der Gemeinsamen Handelspolitik schon früh deutlich wurde, dass diese „nicht nur wirtschaftlichen Zielen eines liberalisierten, stetig wachsenden Welthandels und eines Abbaus von Protektionismus dient, sondern als Transmissionsriemen anderer europäischer Interessen auch allgemeineren Zielsetzungen der Außen- und Rechtspolitik wie weltweite Sicherheit, Armutsbekämpfung, Entwicklung, Demokratisierung und Menschenrechte.“⁵⁴ Dies entspricht auch der Rechtsprechung des EuGH, der „die handelspolitischen Kompetenzen der EU ohnehin lange Zeit eher instrumentell verstanden und auch handelswirksame oder auch nur handelsrelevante Maßnahmen, die andere als nur wirtschaftspolitische Motive verfolgten, als von der GHP erfasst angesehen“ hat.⁵⁵ Weiß spricht in diesem Zusammenhang auch von einer ‚Politisierung‘ der Gemeinsamen Handelspolitik. Diese schon von Seiten der gemeinsamen Handelspolitik bestehende Offenheit für die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Zielsetzungen wird noch durch die entwicklungspolitischen Ziele in Art. 21 EUV verstärkt, aus denen folgt, dass die EU in ihrer Handelspolitik auch nichtökonomische Aspekte berücksichtigen muss.

54 *Weiß*, Die entwicklungspolitische Dimension der EU-Handelspolitik aus wirtschaftsvölkerrechtlicher und EU-rechtlicher Sicht, in diesem Band, S. 303.; siehe auch *Vedder*, Die außenpolitische Zielbindung der gemeinsamen Handelspolitik, in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon, 2011, S. 121 (135 ff.). *Brok*, Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach Lissabon‘ im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, *integration* 33 (3) 2010, S. 209 (211 f., 221 f.) sieht darin aufgrund der gestärkten Rechte des EP auch die Chance zu einer Außenpolitik aus einem Guss.

55 *Weiß*, Die entwicklungspolitische Dimension der EU-Handelspolitik aus wirtschaftsvölkerrechtlicher und EU-rechtlicher Sicht, in diesem Band, S. 303.

Neben den handelspolitischen Zielen und Motiven der EU und deren entwicklungspolitischen Zielen und Motiven besteht aber auch ein Spannungsverhältnis zwischen der EU-Ebene und dem globalen handelsrechtlichen Rahmen. Ein Hauptproblem kann hierbei darin gesehen werden, dass die Entwicklungspolitik der EU (und deren handelspolitische Begleitinstrumente) traditionell immer eine regionale Schwerpunktsetzung auf den sogenannten AKP-Raum hatten, d.h. die ehemaligen Kolonialgebiete in Afrika, der Karibik und im Pazifik. Eine regionale Präferenz für bestimmte Entwicklungsländer steht allerdings vom Grundsatz her im Konflikt mit den WTO-Regeln, die diskriminierenden Präferenzen Grenzen setzen und damit die bisherige Politik der EU unter Druck setzen.⁵⁶ Die Frage der WTO-Konformität der besonderen Beziehungen zu den AKP-Staaten stellt somit eine wichtige Herausforderung für die EU-Entwicklungspolitik dar.⁵⁷

Die Komplexität des Spannungsverhältnisses von Entwicklungspolitik und globalem handelsrechtlichen Rahmen wird noch dadurch erhöht, dass „Triebkraft mancher [...] entwicklungspolitisch ausgeflaggten Instrumente genuin europäische Eigeninteressen waren und sind.“⁵⁸ Dies steht auch im Kontext einer Entwicklung, in der sich die „Handelspolitik der EU [...] in jüngerer Zeit von ihrer eher altruistischen Betonung eines freien und gerechten Handels in der Welt (s. Art. 3 Abs. 5 EUV) und ihrer Sorge um die Möglichkeiten der Entwicklungsländer, vom Welthandel zu profitieren und daran zu partizipieren, wegbewegt und eine offensiver Eigeninteressen betonende Haltung eingenommen“⁵⁹ hat, wobei zu diesen Eigeninteressen auch verstärkt geopolitische und sicherheitspolitische Ziele zählen.⁶⁰ Gerade dieser Trend spricht aber auch dafür, die welthandelspolitischen Rahmenbedingungen nicht nur als Einschränkung für entwicklungspolitischen Gestaltungsspielraum zu sehen, sondern auch als durchaus wünschenswerte Kontrollinstanz gegen eine Instrumentalisierung entwicklungspolitischer Maßnahmen zu begreifen.

Insgesamt zeigt das Spannungsverhältnis von Entwicklungspolitik und Handelspolitik der EU deutlich, dass eine rein ökonomische Betrachtung von regionalen und multilateralen Handelsabkommen zu kurz greift. Wie

56 Ebenda, S. 312 f.

57 Ebenda, S. 325 ff.

58 Ebenda, S. 313.

59 Ebenda, S. 313.

60 Ebenda, S. 315.

bereits in den vorangegangenen Abschnitten dargelegt betreffen vor allem moderne Handelsabkommen im Sinne der sogenannten Mega-Regionals zunehmend politische Fragen, deren Beantwortung nicht allein aus ökonomischen Rationalitäten heraus erfolgen kann, sondern auch die Einbeziehung kultureller Faktoren und von Akzeptanzfragen in der Bevölkerung sowie von unterschiedlichen Risikoabwägungen erfordert. Wie diese Faktoren in einer Gesamtabwägung im Verhältnis zu den rein wirtschaftlichen Aspekten zu gewichten sind, ist primär eine politische Frage, die sich gerade auch in den Diskussionen des letzten Jahres über TTIP, CETA und TPP gezeigt hat.

F. Fazit

Der in der letzten Dekade zu beobachtende Trend einer zunehmenden Bilateralisierung der internationalen Handelsbeziehungen hat sich auch auf die Außenhandelspolitik der Europäischen Union ausgewirkt. Exemplarisch veranschaulicht wird dies durch die große Bedeutung, welche die Verhandlungen über CETA und TTIP sowohl in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte aber auch im Hinblick auf die Verhandlungssourcen der politischen Entscheidungsträger eingenommen haben. Das in der europäischen Außenhandelspolitik traditionell dominierende Ziel einer möglichst umfassenden multilateralen/globalen Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO scheint demgegenüber in den Hintergrund getreten zu sein. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Ein wichtiger Grund ist sicherlich die in verschiedenen Beiträgen dieses Sammelbandes angesprochene zunehmende Frustration über die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde, welche zu einem ‚Ausweichen‘ auf bilaterale Lösungen geführt hat. Hinzu kommt aber auch, der weltweite Trend zu sogenannten ‚neuen Handelsabkommen‘, in denen Fragen der Zolltarife nicht mehr den zentralen – und vor allem nicht mehr den gesamtwirtschaftlich wichtigsten – Faktor darstellen, sondern in denen es in erster Linie um den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse wie Produktstandards und auch Fragen des Investitionsschutzes geht. Da diese aber – wie mehrfach erwähnt – ganz maßgeblich auch von politischen Rationalitäten wie Risikoabwägungen oder sozial- und umweltpolitischen Traditionen beeinflusst werden, sind sie einem multilateralen Ansatz weitaus schwieriger zugänglich. Insoweit wäre der Trend zum Regionalismus nicht nur die Folge der negativen Erfahrungen der Doha-Runde, sondern auch das Ergebnis eines neuen holis-

tischeren Ansatzes in der Außenhandelspolitik. Der Gedanke, dass eine zunehmende Einbeziehung von politisch aufgeladenen Themenfeldern in Handelsabkommen ein entscheidender Grund zur Regionalisierung der Handelspolitik ist, scheint vor allem deshalb zentral, weil er im Hinblick auf das Verhältnis von Regionalismus und Multilateralismus auch künftig eine Parallelität beider Elemente postulieren und den derzeitigen Regionalismus nicht ohne weiteres als Vorstufe für künftig multilaterale/globale Lösungen betrachten würde. In diesem Kontext sind auch die obigen Überlegungen zu sehen, welche die sogenannten Mega-Regionals nicht als Zwischentappe auf dem Weg zu, sondern eher als „Stumbling-Block“ für eine globale Handelsliberalisierung betrachten.

Neben diesen Punkten werfen die aktuellen Debatten über die (sogenannten) Mega-Regionals aber auch ein Schlaglicht darauf, dass Außenhandelsfragen heute sehr viel stärker öffentlich und politisch kontrovers diskutiert werden. Der Hauptgrund ist auch hier in der – im Vergleich zu früheren Handelsabkommen – wesentlich größeren Ausstrahlung dieser Abkommen in politisch kontrovers und auch hoch emotional aufgeladene Politikfelder wie die Sozial- und Umweltpolitik oder den Verbraucherschutz zu sehen. Die hierdurch bedingte Politisierung bzw. das Einfließen politischer Rationalitäten in die Bewertung handelspolitischer Maßnahmen macht die Entscheidungsprozesse komplizierter. Auch gestalten sich die Kosten-Nutzen-Abwägungen weitaus komplexer, da der ohnehin schon schwierigen Nutzenberechnung des Abbaus nichttarifärer Handelshemmnisse seriös nicht zu berechnende politische Kosten und Nutzen gegenüberstehen. Nimmt man noch die im Zusammenhang mit der entwicklungspolitischen Diskussion angestellten Überlegungen hinzu, ergibt sich ein Bild, in dem die Handelspolitik durch eine Verflechtung rechtlicher Rahmenbedingungen, wirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Kalküle und politischer Rationalitäten sowie der ihnen zugrundeliegenden politischen Traditionen, Kulturen und strukturellen Rahmenbedingungen geprägt ist. Diese zusammenzuführen und für die Analyse vergangener Verhandlungen aber auch die Formulierung von Handlungsempfehlungen für künftige Entscheidungen nutzbar zu machen, ist eine Herausforderung, die sich nur in einer inter- bzw. transdisziplinären Perspektive halbwegs erfolgsversprechend angehen lässt. Entsprechend wäre es wichtig, die wirtschafts-, rechts- und politikwissenschaftlichen Debatten zu Fragen der Handelspolitik noch stärker miteinander zu verknüpfen, um ein umfassendes Verständnis der aktuellen Dynamiken gewinnen zu können. Hierzu einen kleinen Beitrag zu leisten, ist das zentrale Anliegen dieses Sammelbandes. Dabei