

Was vom Freihandel übrig blieb

Autor(en): **Sieber-Gasser, Charlotte**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **96 (2016)**

Heft 1041

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-736405>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

2 Was vom Freihandel übrig blieb

Die Kritik an grossen Handelsabkommen zielt vor allem auf die Vormachtstellung multinationaler Unternehmen. Dabei wird übersehen, dass diese neuen und zeitgemässen Abkommen in erster Linie den KMU und Konsumenten nützen würden.

von Charlotte Sieber-Gasser

Das EFTA-Abkommen der Schweiz mit Kanada umfasst (mit Anhängen) rund 80 Seiten. Es ist ein klassisches Freihandelsabkommen, das primär die Zölle zwischen den Vertragsstaaten reduziert oder abschafft. Das CETA-Abkommen¹ der EU mit Kanada hingegen umfasst (mit Anhängen) rund 1600 Seiten. Dieses beinhaltet neben der Reduktion von Zöllen auch Bestimmungen zur gegenseitigen Anerkennung von Zertifikaten, Diplomen und Produktionsstandards. Es deckt den Dienstleistungshandel ab, das öffentliche Beschaffungswesen und die Streitbeilegung zwischen Investoren und Staat. Es enthält Bestimmungen zum Arten- und Umweltschutz, zum Schutz des geistigen Eigentums, zum Datenschutz und zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindung im Rahmen des Abkommens.

CETA besteht nicht nur aus einem umfangreichen Hauptabkommenstext, sondern auch aus diversen Anhängen, die miteinander verkettet sind. Das macht es schwer, selbst für ausgewiesene Experten und Expertinnen, das gesamte Vertragswerk im Detail zu verstehen und den Überblick zu wahren über die Implikationen jedes einzelnen Regelungsbereichs. Und CETA ist nicht allein: Global werden aktuell mehrere solcher Abkommen verhandelt oder deren Ratifikation steht bevor:

Megaregionale Abk.	% Welt-BIP	% Welthandel	Anzahl Länder	Verhandlungsstatus
CETA	25	38	29	abgeschlossen
EU-Japan	30	40	29	laufend
RCEP ²	32	28	16	laufend
TiSA ³	60	70 ⁴	50	laufend
TPP ⁵	38	27	12	abgeschlossen
TTIP ⁶	48	45	29	laufend

Quelle: Charlotte Sieber-Gasser: «How Special and Differential Treatment Is (Un)Able to Prevent Marginalisation of Low Income Economies». SIEL Working Paper No. 2016/9, S. 3.

Das sind Abkommen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung auch «megaregionale Abkommen» genannt werden und die den Handel zwischen den Vertragsstaaten über die Zollhürden an den Landesgrenzen hinaus vereinfachen wollen. Sie sind eine Folge davon, dass die Verhandlungen in der WTO – und damit die

Charlotte Sieber-Gasser

ist promovierte Juristin und Oberassistentin an der Universität Luzern. Davor forschte und lehrte sie am World Trade Institute der Universität Bern und am Graduate Institute in Genf. Zuletzt von ihr erschienen: «Developing Countries and Preferential Services Trade» (Cambridge University Press, 2016).

Weiterentwicklung und Modernisierung der Regeln, die den globalen Markt regulieren – seit mehr als 20 Jahren nicht nennenswert vom Fleck kommen.

Bei der Gründung der WTO 1995 war der Welthandel ein zahmes Kätzchen im Vergleich zur wendigen Raubkatze von heute: Mit dem Internet, der Luftfahrt, aber auch der Art von Produkten, die heute weltweit verkauft werden, hat sich der globale Markt in den vergangenen 20 Jahren radikal verändert. Während in den 1990er Jahren noch primär und länderübergreifend mit Endprodukten gehandelt wurde, besteht der globale Handel heute zu fast 80 Prozent aus Zwischenprodukten – also Bestandteilen eines Produktes, das an einem anderen Ort zusammengebaut wird.

Das stellt ganz andere Anforderungen an die geltenden Regeln des Markts. Zölle spielen immer mehr eine untergeordnete Rolle. Wichtig sind Bestimmungen zum Transport, zur Logistik und zum geistigen Eigentum an den verschiedenen Bestandteilen sowie am Endprodukt. Entscheidend sind auch die Bestimmungen zur Produktesicherheit und zur Marktzulassung im Zielmarkt. Zertifizierungsprozesse müssen erfüllt werden können, und je schneller das Endprodukt zum Konsumenten oder zur Konsumentin gelangt, desto besser. Das alles bedingt auch länderübergrei-

¹ *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)* zwischen der EU und Kanada.

² *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)* zwischen Australien, Kambodscha, Indien, Japan, Laos, Myanmar, Philippinen, Thailand, Brunei, China, Indonesien, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, Singapur und Vietnam.

³ *Trade in Services Agreement (TiSA)* zwischen Australien, Kanada, Chile, Taiwan, Kolumbien, Costa Rica, EU, Hongkong, Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Panama, Peru, Südkorea, Schweiz, Türkei und USA.

⁴ 70 Prozent des weltweiten Dienstleistungshandels.

⁵ *Trans-Pacific Partnership (TPP)* zwischen Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, USA und Vietnam.

⁶ *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* zwischen der EU und den USA.



fende Kommunikation, die Mobilität von Arbeitnehmenden wie von Firmen und die ständige Erreichbarkeit über Zeitzonen hinweg. Kurzum: anstatt mit fertigen Produkten handeln Firmen heute mehrheitlich als Teil einer globalen Wertschöpfungskette, die mitunter recht komplex sein kann.

Neue Rolle der Experten

Wer also zeitgemässe Bestimmungen zum Handelsrecht erlassen will, muss sich der Komplexität von globalen Wertschöpfungsketten stellen. Das Resultat sind dann folglich ebenso komplexe, umfangreiche Abkommen zwischen mehr als nur zwei Staaten: die megaregionalen Abkommen.

Diese Abkommen sollen einerseits den Handel unter den Partnern erleichtern, andererseits müssen sie die Bestimmungen des WTO-Rechts und anderer internationaler Verträge einhalten – und gleichzeitig auch die nationalen Unterschiede zwischen den Partnern respektieren.⁷ Jeder einzelne Regelungsbezug in megaregionalen Abkommen vollbringt daher einen komplexen Balanceakt zwischen multilateralem Recht, bilateralem Recht, nationalem Recht und politischen wie wirtschaftlichen Interessen. Während Zollreduktionen und Öffnungen im Dienstleistungshandel grundsätzlich den Partnerstaaten vorbehalten bleiben, ist es möglich, dass über den Abbau von technischen Handelshemmnissen (wie etwa gemeinsame Bestimmungen zur Produktesicherheit) auch Drittstaaten Zugang zu den Handelserleichterungen erhalten.

In der Folge ist der Bedarf an Expertise sehr hoch. Die Regierungen stellen dazu Teams von Juristen, Ökonomen und Diplomaten aus ihren eigenen Rängen. Sie arbeiten im Auftrag und unter Aufsicht der Verhandlungsleitung, welche auch gegen aussen als Gesicht der Verhandlungsführung auftritt. Die Verhandlungsleitung wiederum – um den Rahmen des Auftrags vorgeben zu können – berät sich im Rahmen von Konsultationsverfahren mit Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft. Die neue Komplexität solcher Verhandlungen bedingt aber, dass sich sowohl die Partnerstaaten wie auch die Verhandlungsleitung in den Details auf Expertenwissen verlassen. Eine so wichtige Rolle für Expertinnen und Experten hat gewiss Vor- und Nachteile. Sie hat bisher aber nicht zu völlig neuen Regelungsansätzen oder zu bahnbrechender Marktöffnung geführt. Dies lässt sich mit einiger Sicherheit nach der Analyse der beiden publizierten neuen Vertragswerke TPP und CETA feststellen.

KMU profitieren von den neuen Abkommen

Da also diese neuen Abkommen weder einfach zu verhandeln noch einfach zu verstehen sind, geschweige denn die exakten wirtschaftlichen Auswirkungen vorhersehbar wären, stellt sich die Frage, weshalb sie überhaupt abgeschlossen werden. In anderen Worten: wer profitiert von den neuen Handelsabkommen?

Es gibt viele Gründe, die dafür sprechen, solche Verhandlungen aufzunehmen. Die prominentesten davon sind:

1) *Wirtschaftlicher Nutzen*: Weltweit liegt das durchschnittliche Zollniveau sehr tief – bei etwa 2 Prozent in Industrienationen. Folglich sinkt auch der wirtschaftliche Nutzen eines klassischen Freihandelsabkommens, das primär die Zölle reduziert. Da heute vor allem mit Zwischenprodukten und Bestandteilen gehandelt wird, spielen technische Handelshemmnisse (also die Produktesicherheitsbestimmungen, die Zertifizierungsprozesse, die Wartezeit am Zoll) wirtschaftlich eine grössere Rolle als Zölle. Ökonomen berechnen die durchschnittlichen Kosten von technischen Handelshemmnissen in Industrienationen mit 15 bis über 60 Prozent, je nach Sektor. Das bedeutet folglich, dass der wirtschaftliche Nutzen eines Abkommens, das die technischen Handelshemmnisse reduziert, gross ist.

2) *Politischer Nutzen*: Trotz des Stillstands der Verhandlungen im Rahmen der WTO⁸ und des zunehmenden gesellschaftlichen Widerstands gegenüber Handelsabkommen in Industrienationen entwickelt sich das Handelsrecht global gesehen über bilaterale und regionale Abkommen dennoch stetig weiter. Was heute stattfindet, ist ein Ringen um die Vorherrschaft über die globalen Produktionsstandards:⁹ Wenn in einem megaregionalen Abkommen, das rund einen Drittel des Welthandels umfasst, ein gemeinsamer Produktionsstandard eingeführt wird, nimmt das damit möglicherweise einen zukünftigen Entscheid über globale Minimalstandards vorweg. Wer also selber mit dabei ist und zu den Vorreitern gehört, sichert sich mehr regulatorischen Spielraum und schafft es möglicherweise, dem Rest der Welt die eigenen Standards aufzuzwingen.

3) *Mangel an Alternativen*: Die Gründe für Staaten wie die Schweiz, sich an solchen Initiativen zu beteiligen, sind dieselben wie in Punkt 1. Die Schweizer Volkswirtschaft ist eine globalisierte – und die wirtschaftliche Abhängigkeit von den Absatzmärkten der Exportindustrie gilt es dabei nicht zu unterschätzen. Ändern sich die Bestimmungen in den Zielmärkten der Exportprodukte oder erschweren neue Ursprungsregeln in megaregionalen Abkommen den Export von Zwischenprodukten und Bestandteilen, entsteht der Bedarf, sich politisch anzuschliessen oder mindestens anzupassen, um den Wirtschaftsstandort zu erhalten.

Die Abkommen stehen in einer direkten Abhängigkeit zu der sich rasant entwickelnden Weltwirtschaft und Technologie. Interessanterweise – und entgegen der weitverbreiteten Meinung – sind Handelsverträge für multinationale Unternehmen zwar grundsätzlich interessant, sofern diese für sie vorteilhaft sind. Der Bedarf an megaregionalen Abkommen dürfte für multinationale Unternehmen aber eher gering sein, denn sie sind mobil, verfügen über die finanziellen und logistischen Kapazitäten, unterschiedliche Zertifizierungsprozesse zu bewältigen, und haben grundsätzlich kein Interesse an einer regulatorischen Einschränkung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten. Von einer wirtschaftlichen Integration im Rahmen von megaregionalen Abkommen profitieren daher vermutlich vor allem die KMU – und im besten Fall die Konsumentinnen und Konsumenten:

1) *Vernetzung*: Über megaregionale Abkommen werden neue Wirtschaftsböcke geschaffen, indem sich die Partnerstaaten untereinander verstärkt vernetzen. Nationale Unternehmen sind innerhalb dieser Wirtschaftsböcke automatisch besser in deren Wertschöpfung integriert. Das ist insbesondere für KMU interessant, denn diese sind nicht so mobil wie multinationale Unternehmen. In der Gruppe profitieren sie von einem besseren Schutz gegenüber Tieflohnstaaten.

2) *Günstigere Anerkennung*: Zertifizierungsprozesse und gegenseitige Anerkennung von Produktionsstandards sind teuer und aufwendig. Ein multinationales Unternehmen kann die Kosten dafür noch eher tragen und allenfalls mit dem Handelsvolumen kompensieren. Für KMU jedoch können solche Prozesse und Kosten über wirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg entscheiden.

3) *Zugang und Einbindung*: Es ist bekannt, dass es bisher wenig gelungen ist, mit Handelsabkommen KMU gezielt zu fördern. Mit den neuen megaregionalen Abkommen soll sich das ändern – auch indem ganz konkrete Massnahmen vorgesehen sind. So werden KMU besser als bisher in den Verhandlungsprozess eingebunden. Die neuen Abkommen verfügen über ein separates Kapitel zur Förderung von KMU, und der Zugang zur Streitbeilegung zwischen Investoren und dem Staat soll neu auch KMU offenstehen, nicht nur den multinationalen Unternehmen, die sich die teuren Schiedsgerichte ohnehin leisten können.

Im besten Fall führen die neuen Abkommen also zu einer besseren Stellung der KMU und – bei gleich bleibender Qualität¹⁰ – zu günstigeren Produkten im Markt und geben den multinationalen Unternehmen normative Richtlinien vor, an denen sie sich verbindlich messen lassen müssen. Das Unbehagen mit TTIP, TiSA und Co. hat bei näherem Hinsehen vermutlich weniger mit den eigentlichen Abkommen als vielmehr mit der empfundenen Zügellosigkeit der Globalisierungstreiber zu tun.

Im Konflikt mit der Demokratie?

Die neuen Abkommen entsprechen also nicht mehr dem, was wir landläufig unter dem Begriff «Freihandel» verstehen – wobei auch dieser Begriff bereits irreführend war, denn in den sogenannten Freihandelsabkommen wurden bisher primär die Zölle an der Landesgrenze reduziert, was aber natürlich noch nicht zu einem freien Warenverkehr oder zu freiem Wettbewerb führt. Die neuen Abkommen entlarven also sozusagen die alten Freihandelsabkommen: sie stellen sich den schwierigen Fragen der neuen Regelungsbereiche Energie, Internet, Datenschutz, Umwelt, Arbeitsmigration etc. und versuchen gleichzeitig über eine Reduktion der technischen Handelshemmnisse der Idee des freien Handels etwas näher zu kommen, als es den alten Freihandelsabkommen gelungen ist.

Damit einher geht bis zu einem gewissen Grad auch der freiwillige Verzicht auf uneingeschränkte nationale Regulierungsfreiheit: Man muss bereit sein, Kompromisse einzugehen und sich an gemeinsam vereinbarte Verpflichtungen zu halten. In einer

komplexen Welt können diese Abkommen keine Garantie dafür geben, dass sie in jedem einzelnen Regelungsbereich zu einer Verbesserung gegenüber dem Status quo führen. Es bleiben allerdings Verträge, die jederzeit angepasst oder gar gekündigt werden können.

Um zu verhindern, dass Abkommen ruinös in Kraft treten, können zudem verschiedene Kontrollmechanismen genutzt oder gar vertraglich vereinbart werden: Übergangsfristen, Ausnahmen, Begleitmassnahmen, schrittweise Öffnung, Einbindung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung über das Verhandlungsmandat und später über die Ratifikation und die Weiterentwicklung des Vertragswerks. Angesichts der Komplexität der Vertragswerke sind ein Bewusstsein für die Möglichkeit von negativen Auswirkungen auf einzelne Industrien sowie mehr Transparenz und Einbindung vermutlich ein vielversprechender Weg zu erhöhter Akzeptanz in einer Demokratie, denn er erschwert inhaltsfremde Fundamentalkritik und Angstmacherei.

Letztlich sind die neuen megaregionalen Abkommen eher im Interesse einer Demokratie als deren Scheitern: Wir befinden uns heute in einer Situation, in der vor allem multinationale Unternehmen davon profitieren, dass der globale Markt noch basierend auf Regeln aus dem letzten Jahrhundert operiert und daher viel normativen Spielraum lässt für jene, die es sich leisten können. Für alle anderen nicht. Schreitet die Modernisierung des Handelsrechts nicht voran, bedeutet dies nicht zuletzt auch, dass der Einfluss der eigenen Politik auf die Spielregeln im globalen Markt stetig schrumpft. Angesichts der globalen, die Weltwirtschaft definierenden Wertschöpfungsketten mögen ein Abseitsstehen und eine Abschottung gegenüber den neuen Entwicklungen nichts in Richtung nachhaltiger, transparenter Wirtschaftspolitik bewirken, aber potenziell viel Schaden anrichten. ◀

⁷ Zu diesen Unterschieden gehören Bestimmungen in den Bereichen Gesundheit (z.B. Rauchverbot), Kultur (z.B. Sprache), Moral (z.B. Tierschutz) und Religion (z.B. Alkoholverbot). Es sind typischerweise nationale Bestimmungen, die Abkommen als Ganzes scheitern lassen können.

⁸ Die WTO hat in der Zwischenzeit mehr als 160 Mitgliedstaaten. Es gilt das Prinzip der Einstimmigkeit bei Entscheiden im Rahmen der WTO.

⁹ In stark globalisierten Industrien wie Textilien, Kosmetik, Pharma, Chemie, Automobilien, Maschinen und Feinmechanik geht es darum, globale Minimalstandards zu definieren, beispielsweise über die notwendigen Sicherheitsprüfungen bei Personalfahrzeugen oder die technischen Bestimmungen über die Qualität des verwendeten Metalls bei Schrauben in der Feinmechanik.

¹⁰ Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Produktequalität üblicherweise nicht unter Freihandelsabkommen leidet. In bezug auf die Produktion sind wettbewerbsbedingte Veränderungen abhängig von den Bestimmungen im Abkommen.