

HANDELN OHNE GRENZEN

WIE DIE EU MIT IHRER AGGRESSIVEN AUSSENHANDELSPOLITIK DIE SITUATION IN DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN VERSCHÄRFT

Es ist verwunderlich und bezeichnend zugleich, dass die Außenhandelspolitik der Europäischen Union (EU) in der juristischen Diskussion ein Schattendasein fristet. Dass sich – auch kritische – JuristInnen kaum mit ihr beschäftigen, ist vor allem deshalb ein Manko, weil eine Analyse dieses Politikfeldes aufzeigt, warum sich eine steigende Anzahl von Menschen gezwungen sieht, in die EU zu migrieren.

Dass die EU, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die ausschließliche Kompetenz für die Außenhandelspolitik hat, ist eine logische Konsequenz aus der weitgehenden Vollendung des europäischen Binnenmarkts. Dies war seit der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 ein wesentliches Leitmotiv der europäischen Integration. Auch heute zielen die EU-Verträge darauf ab, den Binnenmarkt zu erhalten und zu vertiefen.

Um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten diese Entwicklung im Bereich der Außenhandelspolitik konterkarieren können, ist es erforderlich, gemeinsame Regeln für den Außenhandel aufzustellen. So könnten etwa unterschiedliche Zollsätze der einzelnen Mitgliedstaaten dazu führen, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligt werden.

Von daher ist es eher deklaratorisch, dass mit dem *Vertrag von Lissabon* das Politikfeld der *Gemeinsamen Handelspolitik* (GHP) als ausschließliche Zuständigkeit der EU festgeschrieben worden ist. Schon unter Geltung des *Maastrichter Vertrags* war unbestritten, dass der damaligen Europäischen Gemeinschaft, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, die ausschließliche Kompetenz im Rahmen der Außenhandelspolitik zustand.¹ Von der EU-Kompetenz weitgehend ausgenommen ist allein noch der Handel mit Rüstungsgütern.

Die grundsätzlich (neo-)liberale Ausrichtung der GHP

Die Maßgaben, die im *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV) aufgestellt werden, zielen eindeutig auf die Liberalisierung des Außenhandels ab. So formuliert etwa Art. 206 AEUV, der die Ziele der GHP festlegt, dass sich die EU für die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie für den Abbau der Zollschränken und anderer Beschränkungen einsetzt. Damit ist eine Kernforderung aller klassischen WirtschaftswissenschaftlerInnen Gesetz geworden. Die in Art. 206 AEUV statuierte Rechtspflicht richtet sich an die Union und besteht gegenüber den Mitgliedstaaten und den UnionsbürgerInnen, jedoch nicht gegenüber Drittstaaten.² Bei der Ausgestaltung der GHP besteht allerdings ein Gestaltungsspielraum seitens der EU.³

Die GHP zielt, wie auch das Recht der Welthandelsorganisation (WTO), nicht nur auf die Beseitigung von tarifären Handelshemmnissen, also vor allem Zölle, sondern umfasst auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse – wie umweltrechtliche und soziale Standards. Ferner sollen im Rahmen der GHP auch Direktinvestitionen geschützt werden. Es wird deutlich, dass diese grundsätzliche Verpflichtung auf eine handelsliberalisierende Außenhandelspolitik in der Tendenz zu einer Absenkung von sozial- und umweltrechtlichen Standards führt. Denn prinzipiell können entsprechende Normen, zumindest mittelbar, immer zu einer Beeinträchtigung des Handels führen.

Ricardos Gesetz der komparativen Kostenvorteile

Die Idee, mit der der Abbau von Handelshemmnissen gerechtfertigt wird, stammt von *David Ricardo*, einem Klassiker der Wirtschaftswissenschaften, auf den sich auch *Marx* explizit bezieht.⁴ *Ricardo* formulierte das sogenannte *Gesetz der komparativen Kostenvorteile*, nach dem der Handel von zwei Staaten, auch wenn der eine dem anderen strukturell unterlegen ist, für beide letztendlich von Vorteil ist, da beide ihre Spezialisierung nutzen können.⁵ Hierzu greift er auf das historische Beispiel des Handels zwischen England und Portugal zurück. Während Portugal vorwiegend Wein an England lieferte, verkaufte England an Portugal vornehmlich industriell gefertigtes Tuch. Da jedes Land sich auf ein Produkt spezialisieren konnte, ging *Ricardo* davon aus, dass der Handel für beide Staaten insgesamt von Vorteil sei. Denn im Vergleich zu England habe auch das weniger entwickelte Portugal das Produkt Wein kostengünstiger herstellen können, was trotz der fortgeschrittenen industriellen Entwicklung Englands auch zur Mehrung des portugiesischen Wohlstands geführt habe.⁶

Vergessen wird bei dieser Idee aber das unterschiedliche Verhältnis der sogenannten *terms of trade*, also die Relation zwischen den Preisen für Einfuhrwaren und den Preisen für Ausfuhrwaren.⁷ Entscheidend zur Beantwortung der Frage, ob eine Ausweitung der

¹ Werner Raza, Die Außenhandelspolitik der Europäischen Union, Kurswechsel 4/2007, 8.

² Till Möller-Ibold, in: Carl Otto Lenz / Klaus Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV, AEUV, GRCh, 6. Aufl., 2012, Vorbemerkung zu Art. 206 AEUV, Rn. 3.

³ Ebenda.

⁴ Karl Marx, Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie, Band I, 2009, 88 und 92.

⁵ Vgl. Gustav Dieckheuer, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, 5. Aufl., 2001, 50.

⁶ David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation, 1817, 131 ff.

⁷ Vgl. Klaus Rittenbruch, Makroökonomie, 11. Aufl., 2000, 354.

Handelsbeziehung auch für den „schwächeren“ Partner von Vorteil ist, ist das Preisverhältnis der zwischen den Ländern gehandelten Waren. Hier besteht der internationale Trend, dass Waren aus Industrieländern sich schneller verteuern als die meisten Waren aus Entwicklungsländern.⁸ Das hat zur Folge, dass die Entwicklungsländer, um industriell gefertigte Güter, die sie in aller Regel nicht selbst herstellen können, bezahlen zu können, mehr eigene Güter herstellen und verkaufen müssen. Auch schaffen es Entwicklungsländer meist nicht, die im Inland abgebauten Rohstoffe selbst weiter zu verarbeiten, so dass die eigentliche Wertschöpfungskette erst in den Industrieländern realisiert wird.

Kurzum: Es wird für die Entwicklungsländer immer teurer, Waren aus Industrieländern zu kaufen. Insofern bestehen durchaus Bedenken gegen das von Ricardo formulierte *Gesetz der komparativen Kostenvorteile*.

Von der Meistbegünstigung zur wechselseitigen Bevorzugung

Auch wenn die EU dem Ziel der Liberalisierung des Außenhandels verpflichtet ist, sieht die derzeitige Praxis der EU-Außenhandelspolitik anders aus. Denn die EU setzt seit Beginn der 2000er Jahre verstärkt darauf, mit einzelnen Ländern bzw. Gruppen von Ländern separate Handelsabkommen abzuschließen, die von dem aus dem WTO-Recht stammenden Grundsatz der Meistbegünstigung abweichen.⁹ Dieses Meistbegünstigungsprinzip sieht vor, dass einmal gewährte Handelsprivilegien allen Drittstaaten automatisch zu Gute kommen müssen.

Die von der EU nunmehr ausgehandelten Vertragswerke – inklusive der darin enthaltenen Privilegien – gelten dagegen nur zwischen den Vertragsparteien. In diesen sogenannten *Preferential Trade Agreements* (PTAs) wird die Meistbegünstigungsklausel regelmäßig abbedungen.¹⁰ Diese Möglichkeit sieht das WTO-Recht vor, allerdings müssen derartige Verträge der WTO gemeldet werden. Aufgrund dieser Meldepflicht lässt sich nachvollziehen, dass seit Mitte der 1990er Jahre immer mehr PTAs abgeschlossen werden. Lag ihre Zahl 1995 noch bei 120, betrug sie im Jahr 2003 schon 273.¹¹ Auch im Rahmen der ebenfalls seit Mitte der 1990er Jahre vermehrt von der EU abgeschlossen *Bilateral Investment Treaties* (BITs) werden zwischen den Vertragsparteien präferentielle Investitionsbedingungen ausgehandelt, die vom Meistbegünstigungsprinzip abweichen. Die Zahl der BITs stieg von 385 im Jahr 1989 auf 2392 im Jahr 2004 – ein Anstieg von 600 % in 15 Jahren.¹²

Die EU lässt sich im Rahmen dieser Abkommen privilegierte Marktzugänge einräumen und sichert vor allem die Rechte von InvestorInnen aus der EU. So werden insbesondere Klauseln vereinbart, die die Enteignung der InvestorInnen juristisch unmöglich machen.¹³ Ferner wird den vertragschließenden Staaten kaum die Möglichkeit eröffnet, ihre Agrarerzeugnisse, die in der Regel die einzigen sind, mit denen sie auf dem EU-Binnenmarkt konkurrenzfähig wären, in die EU zu exportieren.¹⁴

Dieses Vorgehen bietet aus Sicht der EU mancherlei Vorteile. Zum einen können so schneller Ergebnisse erlangt werden als in den multilateralen WTO-Runden, zum anderen bietet sich die Möglichkeit, die VerhandlungspartnerInnen einfacher gegeneinander auszuspielen.¹⁵ Auch kann die EU hier ihr ökonomisches Gewicht viel deutlicher in die Waagschale werfen, da sie eine der größten Volkswirtschaften der Welt ist.

Auswirkungen auf den globalen Süden

Es verwundert deshalb nicht, dass die Handelsabkommen für beteiligte Entwicklungsländer meist nicht von Vorteil sind. Während sie



ihre Märkte aufgrund des Drucks aus der EU für Güter aus Europa öffnen müssen, wodurch auch ihre heimische Wirtschaft massiv unter Druck gerät, können sie wie oben beschrieben kaum selber Waren in die EU exportieren. Doch den Ländern bleibt, auch aufgrund der Verhandlungsstrategie der EU, oft keine andere Wahl, als derartige Abkommen abzuschließen. Die Folgen für die Bevölkerung in den Entwicklungsländern sind verheerend. Auch Länder, die über hochwertige Rohstoffe verfügen, sind aufgrund dieser Politik nicht in der Lage, durch den Handel mit diesen ihre gesellschaftliche Entwicklung signifikant voranzutreiben.

Ein besonders prägnantes Beispiel hierfür findet sich in Mali. In der ehemaligen französischen Kolonie wird hochqualitative Baumwol-

le angebaut. Da aber Baumwolle, die im globalen Norden angebaut wird, hochsubventioniert ist, ist das Land nicht in der Lage, durch den Verkauf der Baumwolle einen gewissen Wohlstand im Land zu schaffen – nach wie vor ist es eines der ärmsten Länder der Welt. Allein die EU subventionierte im Jahr 2003 die Baumwollproduktion in Griechenland und Spanien mit 700 Millionen US-Dollar, was einer Bezuschussung von 160 % des Weltmarktpreises entspricht.¹⁶ Nachdem die EU und die USA 2004 von einem WTO-Panel wegen ihrer Baumwollsubventionen verurteilt wurden, klagte Spanien erfolgreich vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen eine Kürzung der Baumwollsubventionen durch die EU.¹⁷ Unter anderem aufgrund der

nach wie vor praktizierten Baumwollsubventionen hat sich an der Situation in Mali seitdem wenig geändert.

Wie umfassend BITs die Rechte von InvestorInnen schützen, zeigte sich an einer erfolgreichen Schadensersatzklage des französischen Ölkonzerns Total gegen Argentinien vor dem International Centre for Settlement of Investment Dispute (ICSID).¹⁸ Total hatte in mehrere in Argentinien tätige Unternehmen investiert, die dort u.a. Teile des Gasnetzes betrieben. Im Zuge der tiefgreifenden argentinischen Wirtschaftskrise in den Jahren 2001 und 2002 hatte Argentinien von 2002 bis 2008 auf der Grundlage eines Notstandsgesetzes auch die Entgelte für die Nutzung der Gasnetze de facto eingefroren. Damit konnte die Versorgung der Bevölkerung mit Gas zu bezahlbaren Preisen gewährleistet werden und ein Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft geleistet werden. In der Maßnahme sah das ICSID einen Verstoß gegen Art. 3 des BIT zwischen Frankreich und Argentinien. Dieser verpflichtet die beiden Vertragsstaaten dazu, ausländische InvestorInnen „fair und gleich“, also wie InvestorInnen aus dem eigenen Land, zu behandeln. Das Gericht sah diese Vorschrift als verletzt an, weil es durch das Einfrieren der Gasentgelte über einen Zeitraum von gut sechs Jahren für Total nicht möglich gewesen sei, einen angemessenen Profit aus seiner Beteiligung zu

erwirtschaften. Argentinien sieht sich derzeit einer Reihe von Schadensersatzklagen von ausländischen InvestorInnen vor dem ICSID ausgesetzt, die alle die Krisenbewältigungsmaßnahmen Argentiniens betreffen. Aufgrund dessen wird teilweise „befürchtet“, dass Argentinien das Washingtoner Abkommen von 1965 über Investitionsstreitigkeiten, mit dem das ICSID geschaffen wurde, kündigt.¹⁹ Bolivien, Venezuela und Ecuador haben dieses Abkommen bereits gekündigt; andere Staaten Lateinamerikas sind ihm nie beigetreten.²⁰

Flüchtlingsbewegungen

Von daher ist es nicht verwunderlich, dass die derzeit stattfindenden Migrationsbewegungen nach Europa zumindest auch auf die aggressive

Außenhandelspolitik der EU zurückzuführen sind. Denn die GHP trägt in einem nicht zu unterschätzenden Maße dazu bei, dass sich die Situation in Entwicklungsländern verschlechtert.

Die Ursachen für Migration, egal ob als Massenphänomen oder als individueller Prozess betrachtet, sind sicherlich multikausal und multifaktoriell.²¹ Es gibt demnach nicht *den* einen Grund, der in einer Person den Entschluss reifen lässt, zu migrieren. Gleichwohl dürften ökonomische Gründe vielfach die dominanten bei der Entscheidungsfindung von potentiellen MigrantInnen sein. So wird auch in der Migrationssoziologie als eine Hauptursache der Migration die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung in den Industrie- und Entwicklungsländern angesehen.²²

Es ist also zu kurz gedacht, allein das europäische Grenzregime zu kritisieren, da dieses eine Reaktion auf Migrationsbewegungen darstellt, nicht aber die Ursache für diese ist. Eine fundierte Kritik des europäischen Grenzregimes, die auch darauf eingeht, welche Interessen und Strategien die mächtigen Mitgliedstaaten BRD und Frankreich verfolgen,²³ ist dringend nötig.²⁴ Für eine umfassende Analyse des europäischen Grenzregimes bedarf es aber immer auch der Betrachtung der EU-Außenhandelspolitik sowie des Kapitalismus und dessen Transformation in den letzten beiden Dekaden.

Anders gesagt: Wer von der EU-Außenhandelspolitik nicht reden will, soll auch vom europäischen Grenzregime schweigen!

Andreas Kerkemeyer ist Referendar in Berlin.

Weiterführende Literatur:

Elmar Altvater / Birgit Mahnkopf, Global Europe, Blätter für deutsche und internationale Politik (Blätter), 12/2007, 1471.

Petrus Han, Soziologie der Migration, 3. Aufl., 2010.

Ders., Theorien zur internationalen Migration, 2006.

⁸ Vgl. UNCTAD Report 2012, 38, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2012_en.pdf (Stand aller Links: 14.03.2013).

⁹ Altvater / Mahnkopf, Blätter 12/2007, 1471 f.

¹⁰ Ebenda.

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Werner Raza (Fn. 1).

¹⁵ Altvater / Mahnkopf (Fn. 9).

¹⁶ Thomas Scheen, Getürkte Spielregeln, FAZ Online vom 09.09.2003, <http://www.faz.net/aktuell/politik/welthandel-getuerkte-spielregeln-1113668.html>.

¹⁷ EuGH, Urteil 07.09.2006, Rs. C-310/04.

¹⁸ ICSID, Urteil vom 27.12.2010, ICSID Case-No. ARB/04/01.

¹⁹ Nicolas Boeglin, Argentina: Towards a new possible withdrawal from ICSID?, Network for Justice in Global Investment Online, 02.05.2012, <http://justinvestment.org/2012/05/argentina-towards-a-possible-new-withdrawal-from-icsid/>.

²⁰ Ebenda.

²¹ Han 2010, 17 ff.

²² Ebenda, 152.

²³ Vgl. Reinhard Marx, Ist die Verordnung (EG) Nr. 3431/2003 (Dublin-II-VO) noch reformfähig?, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 6/2012, 188 (190).

²⁴ Vgl. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 6/2012.