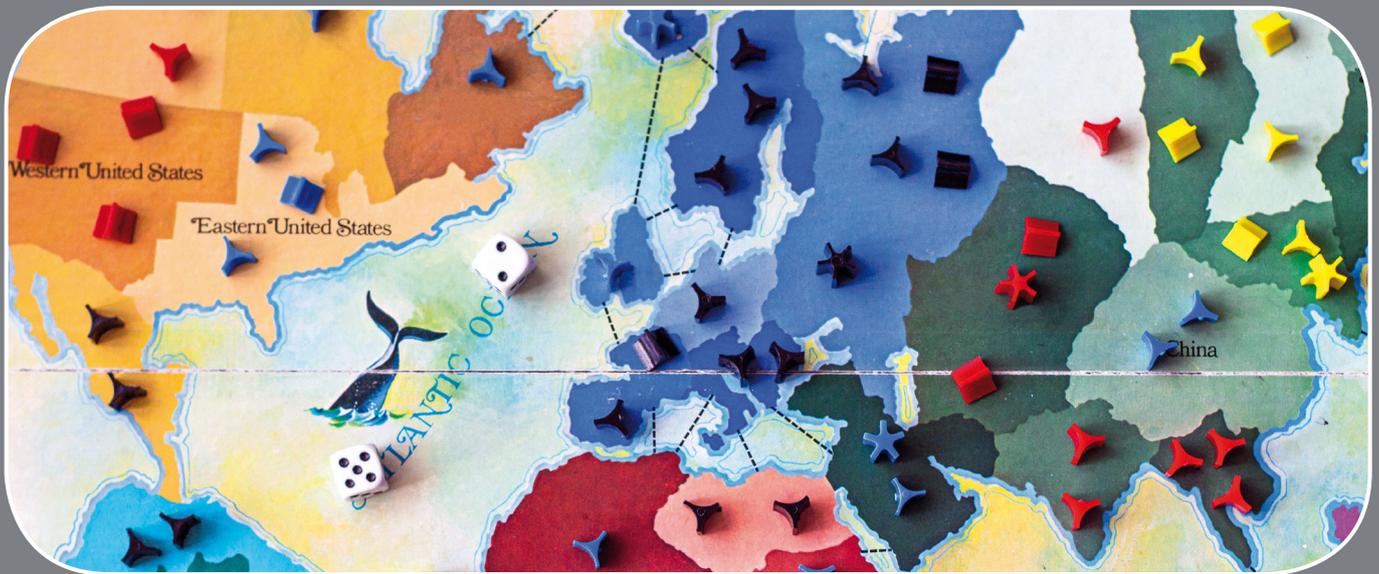




Europäische Handelspolitik in Diensten der Geopolitik?

Anforderungen an neue Instrumente aus Sicht von Familienunternehmen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

WIFO  ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung WIFO

Arsenal, Objekt 20

1030 Wien, Österreich

www.wifo.ac.at

Univ. Prof. Mag. Mag. Gabriel Felbermayr, PhD

© Stiftung Familienunternehmen, München 2022

Titelbild: Mitch Hutchinson | shutterstock (Retusche webmakers)

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-948850-07-4

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Europäische Handelspolitik in Diensten der Geopolitik? Anforderungen an neue Instrumente aus Sicht von Familienunternehmen, erstellt vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), München 2022, www.familienunternehmen.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	V
A. Einleitung	1
B. Neuer Protektionismus: Was auf dem Spiel steht	7
C. Reform der EU-Außenhandelsstrategie	17
D. Einige spieltheoretische Grundlagen	21
E. Bewertung der neuen handelspolitischen Instrumente der EU.....	27
I. Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang.....	27
II. Reziprozität und die Verordnung zur internationalen Beschaffung.....	31
III. Anti-Subventions-Instrument	34
IV. CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus	36
V. Lieferkettengesetz	37
VI. Weitere Maßnahmen der EU	37
F. Schlussfolgerungen	39
Abbildungsverzeichnis	41
Literaturverzeichnis	43

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Vor dem Hintergrund geopolitischer Spannungen mit China und Russland und nach den Erfahrungen im Zuge der Präsidentschaft von Donald Trump in den US erarbeitet die EU **neue Regeln für die gemeinsame Außenhandelspolitik**. Die aktuelle französische Ratspräsidentschaft will Verordnungen zum internationalen Beschaffungswesen, zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang und ein CO₂-Grenzausgleichssystem auf den Weg bringen sowie ein EU-weites Lieferkettengesetz vorbereiten. Diese Maßnahmen verändern die europäische Außenhandelspolitik grundlegend. Sie politisieren diese und spannen sie für nicht-außenhandelspolitische Ziele ein. Die Handelspolitik darf und kann kein Ersatz für Außenpolitik sein. Die EU muss ihr außenhandelspolitisches Agieren den neuen geostrategischen Realitäten anpassen. Aber es darf nicht zu einer breitflächigen Zunahme an Protektionismus kommen. Sonst gehen die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung, von denen Familienunternehmen, Konsumenten und Staaten profitieren, verloren.
2. In den letzten Jahren haben die **Handelsbarrieren** zugenommen, ebenso die Unsicherheit darüber. Dafür sind nicht nur ausländische Regierungen verantwortlich. Auch Europa ist protektionistischer geworden. In Folge schrumpfen die Wertschöpfungsketten, die Spezialisierungsgewinne fallen und die Pro-Kopf-Einkommen gehen zurück. Es ist zu beobachten, dass die EU mit den Mitteln der Außenwirtschaftspolitik versucht, **nicht-handelspolitische Ziele**, zum Beispiel in der Menschenrechts-, Umwelt- und Außenpolitik, zu erreichen. Wirtschaftssanktionen werden als Substitut für andere außenpolitische Maßnahmen eingesetzt. Familienunternehmen sind aber auf einen freien und berechenbaren Zugang zu internationalen Absatz- und Beschaffungsmärkten angewiesen. Handelsbarrieren treffen sie besonders.
3. Deutschland ist stärker von der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung abhängig als andere Länder. Das **reale Pro-Kopf-Einkommen** in Deutschland liegt um mindestens 40 Prozent über dem hypothetischen Autarkieniveau, also bei Abwesenheit von internationalem Handel, – mehr als in vergleichbaren Ländern. Das unterstreicht, wie wichtig der freie Welthandel für Deutschland ist. Vor allem die mittelständische deutsche Industrie, weitgehend geprägt durch Familienunternehmen, ist auf internationale Märkte für den Absatz ihrer hoch spezialisierten Produkte und für die effiziente Beschaffung von Materialien und Vorprodukten angewiesen. Internationalisierung ist ein zentraler Teil des Geschäftsmodells und für gute Löhne und sichere Jobs in der Mitte der Gesellschaft und in ländlichen Regionen verantwortlich.
4. Die Handelsbarrieren nehmen zu. Im vergangenen Jahr wurden weltweit fast 1.700 neue protektionistische Maßnahmen verhängt. Das ist ein neuer Rekord. Die Barrieren bestehen zum kleinen Teil aus Zollmaßnahmen und zum großen Teil aus nicht-tarifären Handelshemmnissen. Deutschland ist nach China das Land, das am häufigsten **Ziel diskriminatorischer Maßnahmen** wird. Das lässt sich durch die Größe und Diversifiziertheit

der deutschen Exportwirtschaft erklären. Ein weiterer Grund dafür liegt in der starken Zunahme von Handelshemmnissen in den klassischen deutschen Exportbranchen wie Metallbau, Maschinenbau, Transportmittel und Chemie. Es zeigt sich allerdings auch, dass auch in Deutschland häufig protektionistische Maßnahmen zur Anwendung kommen. Die Vorstellung der EU von einem handelspolitisch harmlosen Spieler ist nicht richtig.

5. Der zunehmende Protektionismus führt bereits zu **Wohlstandsverlusten**. Zwischen 2011 und 2019 war in Deutschland das Pro-Kopf-Einkommen um circa 1,6 Prozent geringer als es bei konstanten handelspolitischen Bedingungen gewesen wäre.
6. Nach der Weltwirtschafts- und finanzkrise sind die geopolitischen Spannungen wieder gewachsen. Die Zahl der Wirtschaftssanktionen hat sich stark erhöht – seit 1950 um den Faktor 15. Infolgedessen hat auch die Zahl der Handelssanktionen von 13 (1950) auf 80 (2019) stark zugenommen. Seit den siebziger Jahren sind aber finanzielle Sanktionen die wichtigste Kategorie unter den Wirtschaftssanktionen, wie die jüngsten Maßnahmen gegen Russland zeigen.
7. Das westliche Land, das wirtschaftlich am stärksten unter Handelssanktionen leidet, ist Deutschland. Im Jahr 2019 betrug der Schaden für Deutschland durch die Sanktionen gegen Russland und den Iran etwa 8 Milliarden Dollar. Länder wie Japan, die USA und Frankreich verlieren weniger. Zunehmende geostrategische Rivalität, die tiefe Krise der Welthandelsorganisation und weitverbreiteter Populismus erfordern neue defensive Instrumente, um Rechtsbrüche glaubwürdig zu ahnden, Reziprozität wirksam einzufordern, und die Stabilität des Welthandelssystems zu stärken. **Aber das Ziel muss immer die Offenheit der Märkte bleiben.** Eine Entkoppelung von Wertschöpfungsketten stabilisiert die heimische Wirtschaft kaum, hat aber hohe wirtschaftliche Kosten.
8. Anstatt neue Barrieren aufzubauen, ist es besser, Anreizstrukturen zu schaffen, die opportunistisches Verhalten zum Nachteil anderer von vorneherein unattraktiv machen. Dazu gehören **glaubwürdige Sanktionsmechanismen**, wie sie das internationale Handelsrecht seit jeher kennt, zum Beispiel die Einschränkung des Zugangs zum EU-Binnenmarkt. Drohungen müssen schnell und unmissverständlich ausgesprochen und gegebenenfalls nach klaren Regeln umgesetzt werden. Es muss Mechanismen geben, die internen Kosten gerecht zu verteilen, zum Beispiel durch einen adäquat ausgestatteten **Kompensationsfonds**.
9. Die in Entwicklung befindliche Verordnung zum **Schutz vor wirtschaftlichem Zwang** (*Anti-Coercion Instrument*) soll die EU-Mitgliedstaaten vor rechtswidrig ausgeübtem wirtschaftlichem Druck von Drittstaaten schützen, indem mit Gegenmaßnahmen der Union gedroht wird. Drohungen und ihre etwaigen Umsetzungen müssen glaubwürdig sein, schnell erfolgen und regelbasiert ablaufen, damit sie wirken. Vorkehrungen zum Schutz gegen Eskalationsspiralen sind zu treffen.

10. Die EU bereitet eine neue Verordnung (*International Procurement Instrument*) vor, die, unter Androhung der Schließung des eigenen Marktes, ausländische Regierungen zur Öffnung ihrer öffentlichen **Beschaffungsmärkte** bewegen soll. Höchste Vorsicht ist angebracht, damit nicht am Ende staatliche Beschaffungsvorgänge in der EU teurer werden, ohne dass ein zusätzlicher Marktzugang im Ausland erreicht wird.
11. Die französische Ratspräsidentschaft will die Verhandlungen zu einem **CO₂-Grenzausgleichsmechanismus** abschließen. Die existierenden Vorschläge sind allerdings wenig überzeugend. Sie bieten wenig Schutz vor Auslagerung der Produktion ins Ausland, könnten aber erhebliche bürokratische Belastungen und internationale Spannungen generieren. Jedenfalls muss das System in einen breiter definierten internationalen Klimaklub eingefügt werden.
12. Der Zugang zum **EU-Binnenmarkt** ist die **wichtigste Trumpfkarte** in der Außenhandelspolitik der EU. Damit sie sticht, muss der Binnenmarkt groß, tief und dynamisch sein. Die interne Wachstumsschwäche, der Austritt des Vereinigten Königreichs, das Scheitern eines Rahmenvertrages mit der Schweiz und die dysfunktionale Zollunion mit der Türkei schmälern seine Attraktivität. Hier muss die EU ihre Anstrengungen konzentrieren.

A. Einleitung

Am 1. Januar 2022 hat Frankreich die europäische Ratspräsidentschaft für sechs Monate übernommen. In dieser Zeit sind wichtige Weichenstellungen zu erwarten, die die europäische Außenhandelspolitik wesentlich verändern werden. Die EU soll ihre Interessen aktiver verteidigen und durchsetzen, und dafür adäquate handelspolitische Instrumente einsetzen. Mit diesem Ziel sieht sich die französische Regierung in Einklang mit der EU-Kommission. Auch im Koalitionsvertrag der deutschen Ampelkoalition ist dieses Ziel verankert. Der Krieg in der Ukraine macht die Neuaufstellung der europäischen Handelspolitik umso dringender.

In der Tat sind Anpassungen an eine veränderte geostrategische Gemengelage erforderlich. Es muss aber verhindert werden, dass damit die volkswirtschaftlichen Vorteile der internationalen Arbeitsteilung übermäßig eingeschränkt werden. Dies würde insbesondere die wirtschaftliche Lebensgrundlage vieler Familienunternehmen im verarbeitenden Gewerbe und ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen belasten.

Frankreich ist ein wichtiger Treiber für eine aktivistischere, stärker an geostrategischen Zielen ausgerichtete Vorgehensweise, während sich Deutschland bisher zurückgehalten hat. In seiner Ratspräsidentschaft verfolgt es „das Ziel, **den Beitrag der Handelspolitik zur Souveränität und zum Wohlstand in Europa auf Grundlage der Bekanntmachung der Kommission vom 18. Februar 2021 über „eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“ zu stärken.**“ So steht es im offiziellen Programm der französischen Ratspräsidentschaft.¹

Frankreich möchte den Grünen Deal besser in die handelspolitischen Prioritäten einbeziehen und die Bekämpfung der Entwaldung zu einem handelspolitischen Ziel machen. Es will sich „insbesondere auf das **CO₂-Grenzausgleichssystem** konzentrieren, mit dem die Wende in allen europäischen Industriezweigen eingeleitet und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der EU erhalten werden kann“. Das deutsche Koalitionsabkommen ist hingegen deutlich zurückhaltender, dort ist vereinbart, dass „die Einführung eines europaweit wirksamen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus oder vergleichbar wirksame[r] Instrumente“ unterstützt wird.

Die französische Ratspräsidentschaft plant außerdem ein europäisches **Gesetz zur Sorgfaltspflicht** von Unternehmen in ihren Wertschöpfungsketten, für das sich auch die deutsche Ampelkoalition ausgesprochen hat. Es soll mit Hilfe sogenannter „Spiegelmaßnahmen“ sicherstellen, dass importierte Produkte in der Europäischen Union den hier angewandten Produktionsstandards unterliegen. Reziprozität soll demnach stärker eingefordert werden; das entspricht der Forderung im Koalitionsvertrag, wo eine Handelspolitik gegen Protektionismus

Französische Ratspräsidentschaft wird europäische Außenhandelspolitik wesentlich verändern.

Sie verfolgt das Ziel einer offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik.

1 https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/j1ddl0t/de_programme-pfue-v1-2.pdf

und unfaire Handelspraktiken gefordert wird. Außerdem wird die französische Ratspräsidentschaft die Verhandlungen zu den folgenden autonomen Instrumenten der Europäischen Union vorantreiben: der **Verordnung für das internationale Beschaffungswesen** und der **Verordnung über den Schutz vor wirtschaftlichem Zwang** durch Drittländer. Die Ampel hat hierfür ebenfalls ihre Unterstützung deutlich gemacht, ohne allerdings deutlich zu werden. So sollen mehr Möglichkeiten für die europäische Wirtschaft geschaffen werden, die europäischen Interessen gegenüber unlauteren oder erzwingenden Praktiken von Drittstaaten besser verteidigt und die Gegenseitigkeit im Handel gewährleistet werden.

Das Programm reflektiert dabei zwei länger zu beobachtende Trends: Einerseits die Zunahme **geostrategischer Spannungen** und der damit verbundenen Ängste vor Ausbeutung durch Handelspartner und andererseits den Wunsch der EU, eigene **Wertvorstellungen** in der Umwelt-, Friedens- und Menschenrechtspolitik international stärker umzusetzen.

Sowohl die französische Ratspräsidentschaft als auch der Ampelvertrag betonen die Bedeutung der Kooperation mit den USA. Dabei geht es aber nicht um die Absenkung von Handelsbarrieren, sondern eher um gemeinsame defensive Maßnahmen, die sich vor allem an China richten. Der Konflikt mit Russland und die ambivalente Haltung Chinas lassen das transatlantische Zusammenrücken noch sinnvoller erscheinen. Auch ohne das gescheiterte Projekt eines transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP) wieder aufzunehmen, lassen sich mit Hilfe des EU-US Trade and Technology Council (TTC) viele unsinnige Handelsbarrieren beseitigen. Zu den in Verhandlung befindlichen Handelsabkommen findet sich hingegen in beiden Dokumenten wenig.

Das Vertrauen in die internationale Rechtsordnung, in das, was man im inländischen Kontext gerne mit *law and order* beschreibt, hat in den letzten Jahren stark gelitten. Verschiedene Entwicklungen haben dazu beigetragen. Zum einen hat sich die Hoffnung nicht erfüllt, dass China, nach seinem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001, zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie werden würde, wie das Korea oder Japan sind. Mit seinem staatskapitalistischen Wirtschaftssystem passt das Land nicht gut in das liberale Welthandelssystem. Mit Subventionen, der Bevorzugung inländischer Anbieter, strikt eigennütziger Regulierung, einer sehr offensiven regionalen Außenwirtschaftspolitik und vielem mehr, wird China in der EU und den USA als unfairer Partner wahrgenommen. Dazu kommt, dass die rasch wachsende wirtschaftliche Bedeutung Chinas auch die geostrategische Macht des Landes vergrößert hat. Viele haben die Wahrnehmung, dass „der Westen“ in einem **neuen Systemwettbewerb** (z. B. Fuest, 2018) steht, der mit harten Bandagen ausgetragen wird.

Der brutale Angriffskrieg Russlands in der Ukraine zeigt außerdem in aller Deutlichkeit, dass auch mit Russland sehr fundamentale Differenzen hinsichtlich der politischen und mithin auch

wirtschaftlichen Ordnung Europas bestehen. Während die EU in den letzten Jahrzehnten tief überzeugt war, dass es zur Souveränität eines jeden Landes dazugehört, seine handelspolitische Zugehörigkeit selbst zu wählen, denkt Russland nach wie vor in Machtsphären. Dies nicht rechtzeitig erkannt zu haben, ist ein tragisches Versäumnis der europäischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Weil die russische Volkswirtschaft im Vergleich zur chinesischen verhältnismäßig klein ist (das russische BIP beträgt nur circa 10 % des chinesischen) und wenig Dynamik aufweist, sollte der aktuelle Konflikt mit Russland den Blick auf die eigentliche Herausforderung – den richtigen Umgang mit China zu finden – nicht verstellen.

Aber auch andere Länder, allen voran die USA, die bisher als Verteidiger des Systems galten, haben sich von der geltenden Welthandelsordnung distanziert und somit auch anderen Nutznießern des multilateralen Ansatzes den Schutz entzogen. Unter der Annahme, dass das aktuelle System den Aufstieg Chinas befördert, hat schon die Obama-Administration die Bestätigung von Richtern in der Berufungsinstanz der Welthandelsorganisation verweigert; unter US-Präsident Trump verlor die Instanz ihre Funktionsfähigkeit. Die damit verbundene Schwächung des internationalen Handelsrechts schürt überall den Verdacht, dass Länder sich zum Nachteil ihrer Handelspartner opportunistisch verhalten könnten, und dass die dadurch in ihren Rechten verletzten Länder sich nicht effektiv wehren können. In der Tat sind handels- und andere außenwirtschaftspolitische Interventionen deutlich zahlreicher geworden, wie wir weiter unten sehen werden. Auch Deutschland fühlt sich angegriffen und müsse sich verteidigen. So steht etwa in der Präambel des Koalitionsvertrags von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: „*Im internationalen Systemwettbewerb gilt es, unsere **Werte entschlossen (...) zu verteidigen***“ (Hervorhebung durch den Verfasser). Insbesondere ist in den letzten Jahren deutlich geworden, dass Peking die Regeln der Welthandelsorganisation häufig sehr opportunistisch interpretiert – zum Beispiel beharrt das Land auf seinem Status als Entwicklungsland und auf die damit verbundenen Privilegien und Ausnahmen. Außerdem setzt es EU-Mitglieder mit außenwirtschaftlichen Sanktionen unter Druck, um Politikänderungen zu erreichen.

Die geostrategische Rivalität der USA und Chinas ist für die EU auch jenseits des Kollateralschadens einer geschwächten WTO ein Problem, weil Europa gezwungen sein könnte, gegen seine eigenen Interessen die Politik des einen oder des anderen Konfliktpartners mitzutragen und die Konsequenzen daraus zu erleiden.

Die Erosion des Vertrauens in das internationale Recht und seine Institutionen führt dazu, dass die Länder ihr „Schicksal in die eigene Hand nehmen“, so wie dies Bundeskanzlerin Merkel beim Ratsgipfel im Oktober 2017 für Europa verlangt hat. Das bedeutet einerseits, dass man sich gegen handelspolitische Übergriffe anderer Länder besser wappnen will, und andererseits, dass man selbst mehr für die Durchsetzung der eigenen Interessen sorgen möchte.

*EU-Handelspolitik
wird zunehmend
für außen-,
sicherheits- oder
umweltpolitische
Ziele eingesetzt.*

Eine zweite wichtige Entwicklung besteht darin, dass viele Länder mit den Mitteln der Außenhandels- und allgemeiner der Außenwirtschaftspolitik versuchen, **nicht-handelspolitische Ziele** in der Menschenrechts-, Umwelt- oder klassischen Außenpolitik zu erreichen. Dieses Phänomen der *Weaponization* der Handelspolitik (Farrell und Newman, 2020) ist nicht neu; allerdings tritt es in letzter Zeit wieder sehr viel häufiger in Erscheinung. Wirtschaftssanktionen werden als Substitut für andere außenpolitische Maßnahmen eingesetzt.² Das ist vor allem in der EU wichtig, weil diese über keine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verfügt, und mithin auch keine überzeugenden militärischen oder diplomatischen Mittel zur Durchsetzung ihrer Anliegen im Ausland hat. Die Projektion von wirtschaftlicher Macht zur Erreichung von verschiedensten außenpolitischen Zielen wird in der EU allerdings dadurch erschwert, dass es weder eine lange Tradition geostrategischen Nachdenkens über die Definition der eigenen Interessen und ihrer Durchsetzung gibt, noch klare Zuständigkeiten und Instrumente existieren.

Vor diesem Hintergrund sind die Europäische Union und ihre Mitglieder schon seit einiger Zeit dabei, die **gemeinsame Außenhandelspolitik** neu auszurichten. Dazu wurde im Februar 2021 eine Überprüfung der bestehenden außenhandelspolitischen Rahmenbedingungen beendet und die Ergebnisse publiziert.³ Die Kommission empfiehlt, die Außenhandelspolitik zukünftig stärker am Ziel der Nachhaltigkeit auszurichten und insgesamt einen selbstbewussteren („robusteren“) Zugang zu wählen. Die Handelspolitik soll künftig „*offen, nachhaltig und entschlossen*“ sein. Das heißt, das Ziel der Offenheit wird zwar nicht aufgegeben, aber die Verfolgung „grüner“ Ziele und die Verteidigung der Selbstbestimmung (Souveränität) sind nun gleichwertig. Die EU soll „strategisch autonom“ sein können, das heißt, sie soll in der Innen- und Außenwirtschaftspolitik ihre eigenen politischen Präferenzen umsetzen können und nicht von Drittstaaten zu anderen Handlungen oder zur Duldung der eigenen Politik zuwiderlaufender Praktiken gezwungen werden können. Zu diesem Zielkanon gesellt sich angesichts des Krieges in der Ukraine nun die Erkenntnis dazu, dass die Außenhandelspolitik auch zur Sicherung des Friedens in der europäischen Nachbarschaft beitragen muss, weil keine anderen Mittel für diesen Zweck zur Verfügung stehen.

Im Rahmen dieser **Neuorientierung der europäischen Handelspolitik** ist aktuell eine große Zahl politischer Initiativen im Gespräch. Sie sind zwar im Gesetzgebungsprozess unterschiedlich weit fortgeschritten, haben aber das gemeinsame Ziel, die EU mit Instrumenten auszustatten, die ihr helfen sollen, ihre Interessen international wirkungsvoller durchzusetzen. Die EU reagiert damit auf die veränderte geopolitische Situation. Ihr geht es auch um die Durchsetzung internationaler Abmachungen, wie zum Beispiel des Pariser Klimaschutzabkommens, der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder verschiedener Konventionen der

2 Besonders klar ist dies in Blackwill und Harris (2016) herausgearbeitet.

3 EU-Kommission (2021): https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf

Vereinten Nationen, von den ILO-Kernarbeitsnormen bis zum Schutz der Biodiversität. Weil solche Vereinbarungen nicht selbst über einen wirksamen Rechtsdurchsetzungsmechanismus verfügen, könnten handelspolitische Maßnahmen zur Sanktionierung von abweichendem Verhalten eingesetzt werden.

Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass die EU ihre außenwirtschaftlichen Instrumente anpasst. Die geostrategische Lage hat sich fundamental verändert und die gesellschaftspolitische Bedeutung von **Umweltschutzanliegen** ist angesichts des Klimanotstands gewachsen. Eine offensive Außenhandelspolitik birgt allerdings auch große Gefahren. Sie könnte zur Spielwiese von Protektionisten werden, die auf spekulativer Basis und mittels vorgeschobener moralischer Argumente immer neue Wettbewerbseinschränkungen erwirken, um damit Partikularinteressen auf Kosten der Allgemeinheit zu fördern. Dies würde in der EU die Realeinkommen reduzieren und die wirtschaftliche Dynamik schwächen. Es ist daher notwendig, die neuen Instrumente genau auf ihre Effektivität aber auch auf ihre Missbrauchsanfälligkeit hin zu überprüfen und die möglichen Alternativen sorgfältig gegeneinander abzuwägen. In dieser Kurzstudie sollen Schritte in diese Richtung unternommen werden.

Es ist klar, dass gerade **Familienunternehmen** im verarbeitenden Gewerbe besonders auf einen möglichst freien und berechenbaren Zugang zu internationalen Absatz- und Beschaffungsmärkten angewiesen sind. Handelsbarrieren, Unsicherheit und handelspolitische Konflikte treffen sie daher besonders.⁴

Die Studie ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird einmal mehr auf die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung eingegangen und auf die Bedrohung durch einen wachsenden Protektionismus. Danach wird eine kurze historische Skizze über die Entwicklung der strategischen Grundlagen der EU-Außenwirtschaftspolitik gegeben. Anschließend werden spieltheoretische Grundlagen für eine strategische Außenwirtschaftspolitik erörtert. Schließlich folgt eine Diskussion der auf EU-Ebene aktuell diskutierten neuen Instrumente und ihre Beurteilung aus Sicht der Familienunternehmen.

Offensivere Außenhandelspolitik darf nicht zu Protektionismus führen – die richtigen Instrumente sind entscheidend.

Familienunternehmen brauchen freien, berechenbaren Zugang zu internationalen Absatz- und Beschaffungsmärkten.

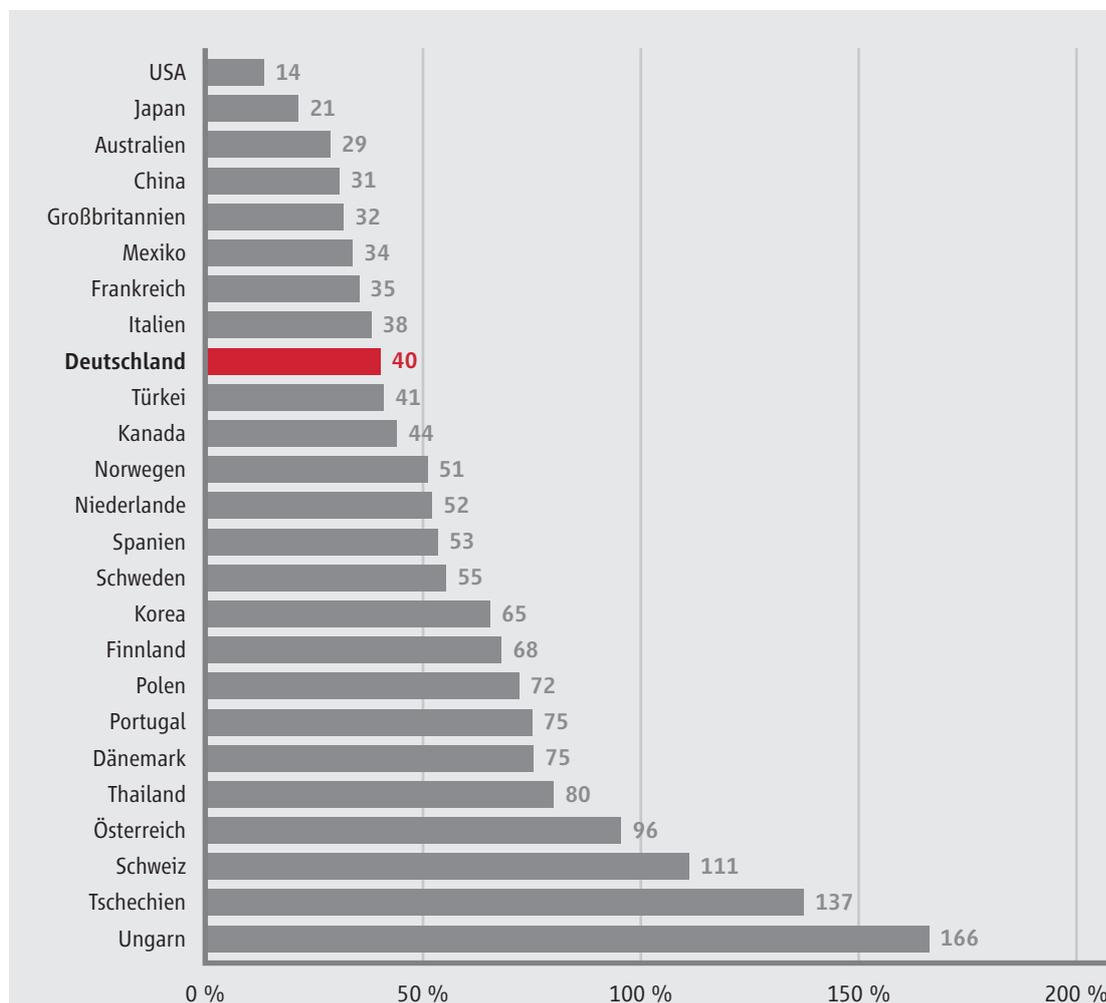
⁴ Siehe dazu Stiftung Familienunternehmen (Hrsg., 2020) am Beispiel des EU-US Handelskrieges um Stahl und Aluminium.

B. Neuer Protektionismus: Was auf dem Spiel steht

Deutschland ist eine offene Volkswirtschaft. Das Land hat kaum eigene Rohstoffe und ist daher auf Importe angewiesen. Seine Industrieunternehmen spezialisieren sich in Nischenprodukten, für die der eigene Absatzmarkt viel zu klein wäre. Zwar gleicht der europäische Binnenmarkt diese Nachteile teilweise aus; für Europa gilt aber qualitativ dasselbe, was für Deutschland selbst gilt. Außerdem ist der Binnenmarkt nicht barrierefrei zugänglich, weil immer noch nationale Regulierungen, kulturelle Eigenheiten, sprachliche Unterschiede und teilweise eigene Währungen existieren.

Die deutsche Volkswirtschaft und vor allem Industrieunternehmen profitieren maßgeblich vom internationalen Handel.

Abbildung 1: Realeinkommensgewinne durch internationale Arbeitsteilung, in Prozent



Notiz: Die Abbildung zeigt, um wieviel Prozent die tatsächlich im Jahr 2011 beobachteten realen Pro-Kopf-Einkommen über kontrafaktisch simulierten Autarkiewerten liegen.

Quelle: Ossa (2015), eigene Darstellung. Ausgewählte Länder.

Als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt hat Deutschland selbst einen großen Binnenmarkt; trotzdem sind die Realeinkommensgewinne durch internationale Arbeitsteilung quantitativ sehr bedeutend. Abbildung 1 reproduziert Ergebnisse einer Simulationsrechnung von Ossa (2015). Sie zeigt für eine ausgewählte Gruppe von Ländern, wie sehr die im Basisjahr 2011 tatsächlich beobachteten realen Pro-Kopf-Einkommen von den Werten abweichen, die in einer hypothetischen Autarkiesituation auftreten würden. Dabei werden die Handelskosten künstlich so erhöht, dass gar kein Handel mit anderen Ländern mehr auftritt; die technologischen Bedingungen werden aber auf dem Niveau von 2011 festgehalten, obwohl sie selbst das Resultat einer relativ freien Weltwirtschaft sind. Aus diesem Grund, und auch weil diese Art von Berechnung auf einer sektoralen Analyse beruht, welche die starken Importabhängigkeiten auf Produktebene nicht abbilden kann, handelt es sich bei den ausgewiesenen Werten um sehr konservative Schätzungen. Dennoch ist klar: Das deutsche Pro-Kopf-Einkommen im beobachteten **Status quo des Jahres 2011 liegt um circa 40,2 Prozent über dem hypothetischen Autarkiewert**. Nimmt man die Größe des eigenen Marktes zum Ausgangspunkt, würde man für Deutschland einen deutlich kleineren Wert erwarten, unter jenem von Großbritannien oder Frankreich. Deutschland ist also stärker von der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung abhängig als andere Länder.

Umgekehrt heißt das, dass eine Rückkehr zur Autarkie die deutschen Pro-Kopf-Einkommen um circa 29 Prozent schrumpfen lassen würde. Bei den Werten aus dem Jahr 2019 würde das Einbußen von ungefähr 12.100 Euro pro Person und Jahr bedeuten. Das Gesamteinkommen in Deutschland wäre um circa 996 Milliarden Euro pro Jahr niedriger.

Autarkie ist ein unwahrscheinliches Extremszenario. Wenn nur der außereuropäische Handel zum Stillstand käme, der Handel innerhalb der EU aber wie bisher aufrechterhalten bliebe, käme es zu Einkommenseinbußen von etwas mehr als 500 Milliarden Euro im Jahr oder 6.000 Euro pro Kopf.

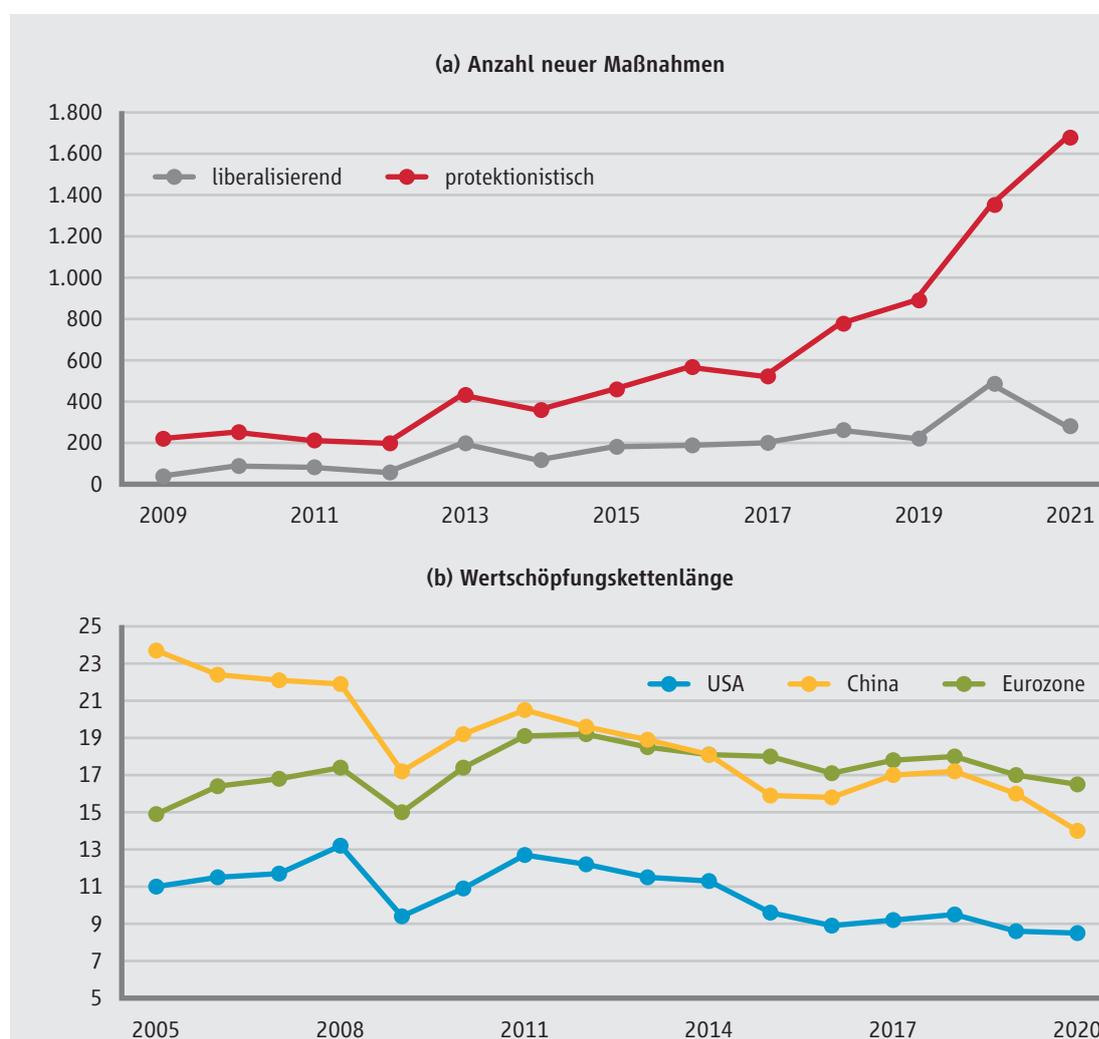
Besonders bedroht erscheint der Handel mit Vor- und Zwischenprodukten entlang von **Wertschöpfungsketten**. Jedenfalls konzentrierte sich die US-Administration unter Präsident Trump im Konflikt mit China auf solche Produkte. Eppinger et al. (2021) schätzen, was passieren würde, wenn auf den Handel von solchen intermediären Gütern prohibitiv hohe Barrieren entstünden, finale Güter aber weiter handelbar blieben wie bisher. In Deutschland käme es zu Wohlfahrtseinbußen von knapp 12 Prozent. Wenn die Einschränkungen nur im außereuropäischen Handel stattfänden, lägen die Verluste immer noch bei 4 Prozent – einer unteren Grenze der wahren Kosten, wie oben angemerkt.

Andere EU-Staaten sind aufgrund ihrer kleinen eigenen Märkte deutlich stärker betroffen als Deutschland. Selbst wenn die EU vollständig intakt bliebe, wäre ein Ende des

Zwischengüterhandels mit außereuropäischen Partnern für Länder wie Belgien, Niederlande, Dänemark oder Österreich verheerend, von den kleineren Ländern wie Malta, Luxemburg oder den baltischen Staaten ganz zu schweigen.

Die **Handelsbarrieren werden mehr**, und zwar sehr deutlich. Abbildung 2 zeigt, wie stark neue protektionistische Handelsbarrieren seit 2009 zugenommen haben. Im Jahr 2021 wurden weltweit fast 1.700 neue protektionistische Maßnahmen verhängt. Seit Beginn der Datenbank von Evenett und Fritz (2021) gab es nur zwei Jahre, in denen die jährlichen Zuwächse an protektionistischen Maßnahmen im Vergleich zum Vorjahr weniger wurden.

Abbildung 2: Neuer Protektionismus und Länge der Wertschöpfungsketten



Notiz/Quelle: Abbildung 2 (a) zeigt die Anzahl der in der Global Trade Alert Datenbank (<https://www.globaltradealert.org/>) hinterlegten jährlich verhängten handelspolitischen Maßnahmen. Siehe Evenett und Fritz (2021) für den letzten Bericht. Abbildung 2 (b) weist die Länge der Wertschöpfungsketten als Anteil importierter Wertschöpfung im Wert der Bruttoexporte der Länder aus (Backward Participation in Global Value Chains, OECD Trade in Value Added; eigene Schätzungen für 2019 und 2020).
Eigene Berechnung und Darstellung.

*Freier Welthandel
wird zunehmend
durch Handels-
barrieren erschwert.*

Die in der Abbildung dargestellten Barrieren beziehen sich auf Importe und Exporte von Gütern und Dienstleistungen. Sie sind nur in einem kleinen Anteil auf Zollmaßnahmen zurückzuführen; sehr häufig handelt es sich um sogenannte nicht-tarifäre Barrieren, welche ausländische Anbieter gegenüber inländischen diskriminieren.

Abbildung 3 (a) zeigt, dass **Deutschland** nach China das Land ist, das am häufigsten Ziel diskriminatorischer Maßnahmen wird. Das hat mit der Größe und Diversifiziertheit der deutschen Exportwirtschaft zu tun, aber auch mit dem Umstand, dass gerade in klassischen deutschen Exportbranchen wie Metallbau, Maschinenbau, Transportmittel oder Chemie die Barrieren stark zugenommen haben.

Abbildung 3 (b) zeigt, dass Deutschland häufig auch der Ursprung protektionistischer Maßnahmen ist. Zwar hat das Land seine handelspolitische Kompetenz nach Brüssel ausgelagert, aber seine breite Importbasis bedeutet, dass auch viele bilaterale Beziehungen von den Maßnahmen der EU betroffen sind. Weit vorne in der Rangordnung liegen im Vergleich die USA und China. Die **Vorstellung der EU von einem handelspolitisch harmlosen Spieler** ist trotzdem **nicht richtig**. Eine genauere Darstellung der protektionistischen Seite der Außenhandelspolitik der EU wird in Felbermayr (2018) präsentiert.

*EU ist starker
handelspolitischer
Spieler.*

Abbildung 2 (b) zeigt, dass der zunehmende Protektionismus mit einer **abnehmenden Länge der Wertschöpfungsketten** zu korrelieren scheint.⁵ Es zeigt sich, dass China seit Beginn der Zeitreihe 2005 immer stärker auf importierte Vorprodukte zur Produktion der finalen Exportgüter verzichtet. Schon davor hat China mit einer Politik der Importsubstitution begonnen und diese erfolgreich vorangetrieben – was in der Wirtschaftsgeschichte noch wenigen Ländern ohne große volkswirtschaftliche Schäden gelungen ist. Fakt ist also, dass es bereits jetzt ein deutlich ausgeprägtes „Decoupling“ Chinas gibt, und dass dieses von der Volksrepublik selbst vorangetrieben wurde. Seit der Weltwirtschafts- und Finanzkrise von 2009 sehen wir kürzer werdende Wertschöpfungsketten auch in der Eurozone und den USA.

Der zunehmende Protektionismus wirkt sich allerdings schon jetzt auf den Wohlstand in Deutschland aus. Kinzius und Yalcin (2019) haben gezeigt, dass die in der *Global Trade Alert*-Datenbank berichteten Maßnahmen in der Tat den Welthandel reduzieren, und zwar bei den betroffenen Gütern im Durchschnitt um 12 Prozent.

⁵ Die Länge der Wertschöpfungsketten wird näherungsweise mit dem Wertschöpfungsanteil der importierten Vorprodukte am Gesamtwert (Bruttowert) der Exporte gemessen.

Abbildung 3: Anzahl schädlicher handelspolitischer Interventionen, 2008 bis 2021

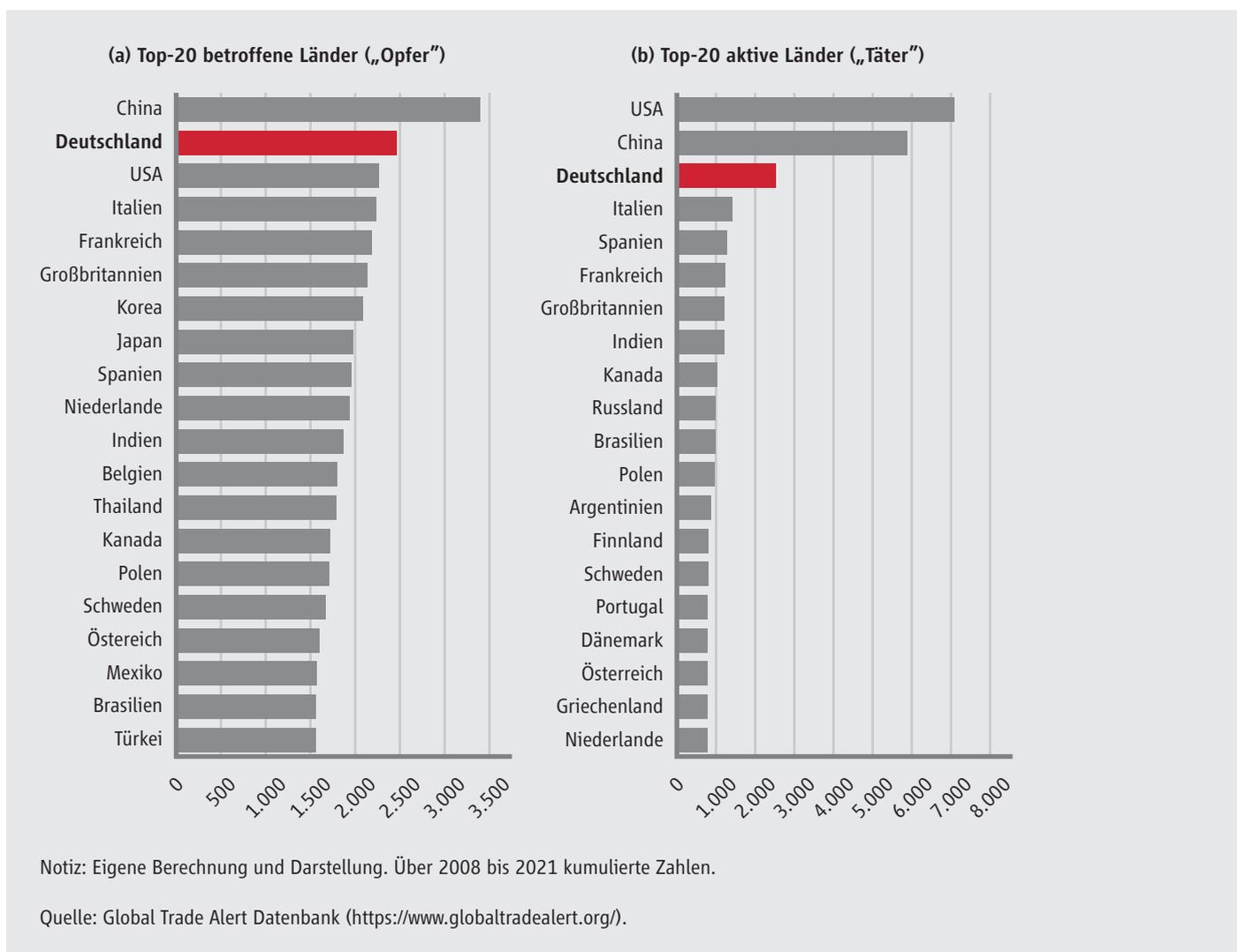
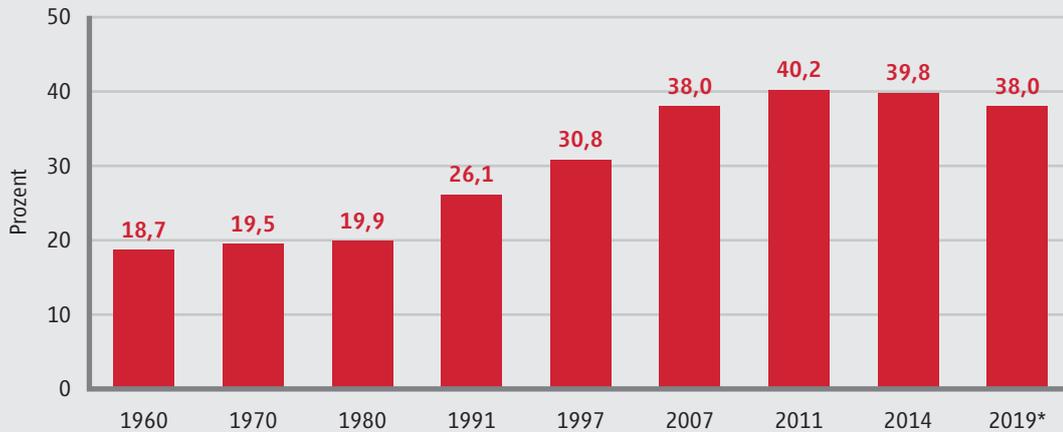


Abbildung 4 zeigt, dass der Wohlstandsabstand zwischen dem beobachteten Status quo des jeweiligen Basisjahres (1960 bis 2019) und dem hypothetischen Autarkiezustand seit 2011 kleiner wird. Dies wird auch in Felbermayr et al. (2017) für den Sachverständigenrat mithilfe einer breiten Palette von Simulationsmodellen gezeigt. Die Einkommenseinbußen wurden durch ein ordentliches autonomes Wachstum der deutschen Volkswirtschaft kompensiert. Dennoch ist klar: Aufgrund der zwischen 2011 und 2019 gewachsenen protektionistischen Maßnahmen ist das reale **Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2019 um circa 1,6 Prozent kleiner** als es bei Konstanz der handelspolitischen Bedingungen gewesen wäre.⁶ Das heißt, ohne neuen Protektionismus wäre das Pro-Kopf-Einkommen 2019 um beinahe 670 Euro höher als das tatsächlich gemessene von 41.801 Euro.

Protektionismus wirkt wohlstandsmindernd und reduziert das reale Pro-Kopf-Einkommen.

⁶ Im Jahr 2019 betrug das Pro-Kopf-Einkommen 138 % des Autarkieniveaus; im Jahr 2011 etwa 140,2 %. Der aktuellere Wert ist um etwa 1,6 % kleiner als jener aus 2011.

Abbildung 4: Realeinkommensgewinne durch internationale Arbeitsteilung in Deutschland über die Zeit, in Prozent



Notiz: Status quo relativ zu hypothetischer Situation der Autarkie in Deutschland, verschiedene Basisjahre, Deutschland, in Prozent. *Approximation auf Basis der Input-Output-Tabellen von 2014.

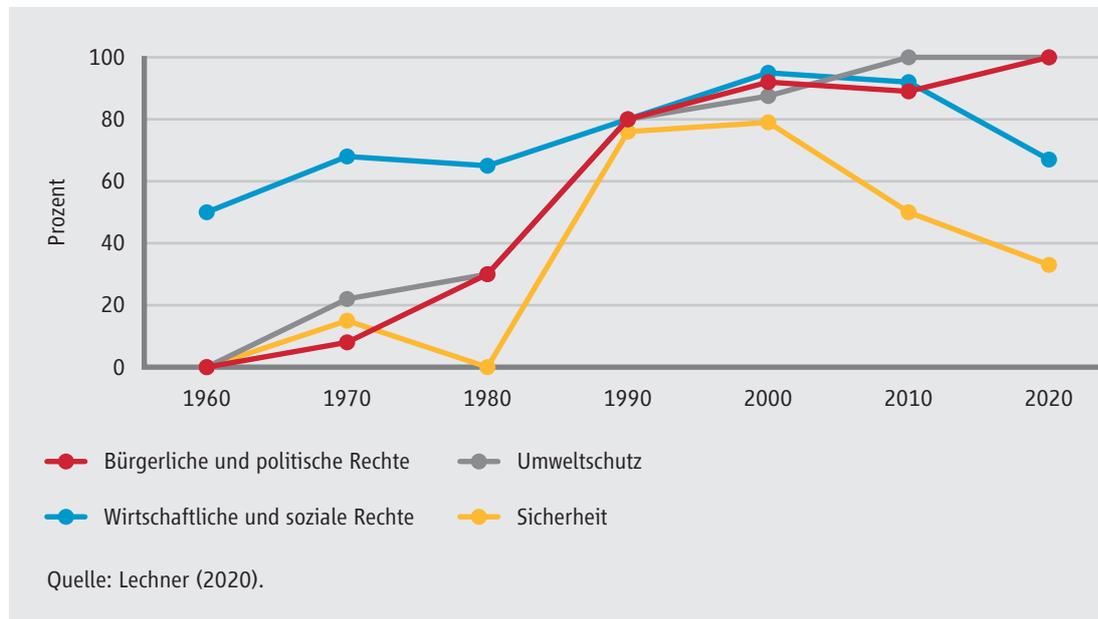
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Ossa (2015).

Die Zunahme des Protektionismus hat viele Ursachen. Zum einen hat eine zunehmende oder als zunehmend wahrgenommene **Ungleichheit** das Vertrauen vieler Wähler in das marktwirtschaftliche System als wohlstandsmehrende Institution untergraben. Dazu kam ein hohes Tempo technologischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen, die Gewinner und Verlierer hervorbringen und die von populistischen Bewegungen der „Globalisierung“ zugeschrieben werden. Neben solchen innenpolitischen Motiven sind aber auch außen- und sicherheitspolitische Beweggründe hinzugekommen, die tendenziell schwerer wiegen. Ein wichtiger Grund liegt im **verloren gegangenen Vertrauen** in das multilaterale Handelssystem, das lange Zeit eine Versicherung gegen opportunistisches Verhalten der Handelspartner geboten hat. Wenn diese Versicherung nicht mehr zu funktionieren scheint, versuchen sich die Länder gegen das Risiko der Ausbeutung abzusichern. Sehr häufig passiert das über den Weg von Handelsbarrieren, die inländischer Wertschöpfung den Vorzug geben sollen. Das ist keine vollkommen neue Entwicklung: Immer schon haben Länder Außenhandelspolitik für ihre geostrategischen Interessen eingesetzt. Doch in den letzten Jahren sind die geostrategischen Spannungen stärker geworden; die Garantie der friedlichen Koexistenz der Länder und des freien Welthandels durch die *Pax Americana* ist nicht mehr glaubwürdig. Schließlich ist ein weiterer Grund zunehmender Barrieren im Versuch begründet, mittels handelspolitischer Maßnahmen Ziele außerhalb der klassischen Handelspolitik durchzusetzen.

Abbildung 5 zeigt, wie die Europäische Union in ihren Handelsabkommen **immer mehr umweltpolitische, sozialpolitische oder bürgerrechtliche Themen** verfolgt. Diese sind

nun in fast allen neuen Abkommen der EU enthalten und spielen auch für das allgemeine handelspolitische Agieren der Union eine zunehmende Rolle.

Abbildung 5: Anteile der Handelsabkommen der EU mit Nicht-Handels-Zielen, in Prozent



Es ist absolut legitim, dass die EU einen breiten Kanon verschiedener Ziele verfolgt. Allerdings leidet sie, mehr als andere Akteure, unter der Tatsache, dass sie nur über eine beschränkte Zahl an Instrumenten verfügt. So ist die Außen- und Sicherheitspolitik nicht vergemeinschaftet. Die Handelspolitik steht hingegen als alleinige Kompetenz der EU zur Verfügung. Wenn die Zahl der unabhängigen Ziele allerdings die Zahl der unabhängig verfügbaren Instrumente übersteigt, dann wird es sehr wahrscheinlich, dass die Ziele nicht erreicht werden: Zielkonflikte treten zwangsläufig auf. Dieser Umstand wurde 1950 von **Jan Tinbergen**, dem ersten „Nobelpreisträger“ der Ökonomik gezeigt. Nimmt die Anzahl der Ziele zu, muss daher auch die Anzahl der Instrumente steigen, damit eine Zielerreichung möglich ist. Die Erweiterung des Instrumentenkastens muss deshalb im Fokus einer reformierten europäischen Außenhandelspolitik stehen.

Eine reformierte Außenpolitik muss den Instrumentenkasten erweitern.

Weitere Belege für die Zunahme von Zielen außerhalb der klassischen Handelspolitik bietet Abbildung 6. Sie zeigt, dass die Anzahl der **Wirtschaftssanktionen** über die letzten Jahrzehnte stetig zugenommen hat: Seit 1950 hat sich die Zahl fast um den Faktor 15 erhöht; dies zeigt die *Global Sanctions Data Base* von Kirilakha et al. (2022). Dabei sind Sanktionen im Kontext der Welthandelsorganisation nicht in der Abbildung enthalten. Abbildung 6 (a) zeigt, dass die Motive für die Verhängung von Sanktionen sehr unterschiedlich sind: Sie reichen von Maßnahmen zur Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen, zur Durchsetzung der Demokratisierung, der Beendigung oder Abwendung eines Krieges oder einer territorialen Auseinandersetzung

hin zur Terrorismusbekämpfung, der Destabilisierung eines ungewünschten Regimes oder zur Herbeiführung eines Politikwechsels.

Abbildung 6 (b) zeigt, welche Arten von Sanktionen dafür eingesetzt werden. Klassische handelspolitische Maßnahmen, die in den 1950er Jahren noch dominiert haben, sind mittlerweile relativ weniger bedeutend. Weil die Sanktionsepisoden zugenommen haben, ist die Anzahl der Handelssanktionen allerdings in absoluten Zahlen nicht gefallen, sondern im Gegenteil ebenfalls stark gestiegen. Lag ihre Anzahl im Jahr 1950 noch bei 13, so ist sie im Jahr 2019 auf über 80 gestiegen. Seit den späten 1970er Jahren sind finanzielle Sanktionen die wichtigste Kategorie. Sie machen seither beständig um 30 Prozent der Sanktionsmaßnahmen aus. Auch Reisebeschränkungen haben in den letzten Jahren zugenommen. Allerdings ist, wenig verwunderlich, der Effekt von Handelssanktionen auf den gemessenen Handel am stärksten, vor allem, wenn ein breites Güterspektrum umfasst wird (Felbermayr und Sandkamp, 2022).

Die Sanktionen sind jedenfalls wirtschaftlich bedeutend. Chowdhry et al. (2020) haben auf Basis der Sanktionsepisoden in der *Global Sanctions Data Base* die Realeinkommensverluste durch die Sanktionsregimes gegen Russland und den Iran simuliert.⁷ Die Ergebnisse für ausgewählte Länder sind in Abbildung 7 dargestellt. Es wird klar, dass die Lasten aus den Maßnahmen sehr ungleich verteilt sind. Das Land, das wirtschaftlich am stärksten unter den Handelssanktionen leidet, ist Deutschland: Im Basisjahr 2019 beträgt der **Schaden circa 8 Milliarden US-Dollar**; das sind etwas mehr als 0,2 Prozent des BIP. Andere, vor allem kleinere Länder in unmittelbarer Nähe zu Russland (die baltischen Republiken, Finnland, die Slowakei, Bulgarien, aber auch die extrem handelsoffenen Niederlande), verlieren relativ zum BIP mehr. Die USA verlieren hingegen kaum; gemäß der Simulationsstudie macht der volkswirtschaftliche Schaden weniger als 0,01 Prozent des BIP aus.

Die neuen gegen Russland und Weißrussland verhängten Sanktionen der EU und seiner Verbündeten werden ebenfalls höchst heterogene Effekte haben. Erste Analysen, z. B. von Felbermayr et al. (2022) zeigen, dass die Kosten höher sind, je größer die Nähe eines Landes zu Russland ist. Unter den großen Volkswirtschaften der Welt dürfte auch hier der volkswirtschaftliche Schaden in Deutschland am größten sein, wengleich relativ zur Wirtschaftsleistung andere Länder in unmittelbarer Nachbarschaft zu Russland stärker negativ betroffen sein dürften.

*Deutschland leidet
am stärksten unter
Handelssanktionen.*

⁷ Diese beiden Sanktionsregimes sind die hinsichtlich der Handelseffekte bei weitem wichtigsten.

Abbildung 6: Wirtschaftssanktionen – immer häufiger, immer diverser

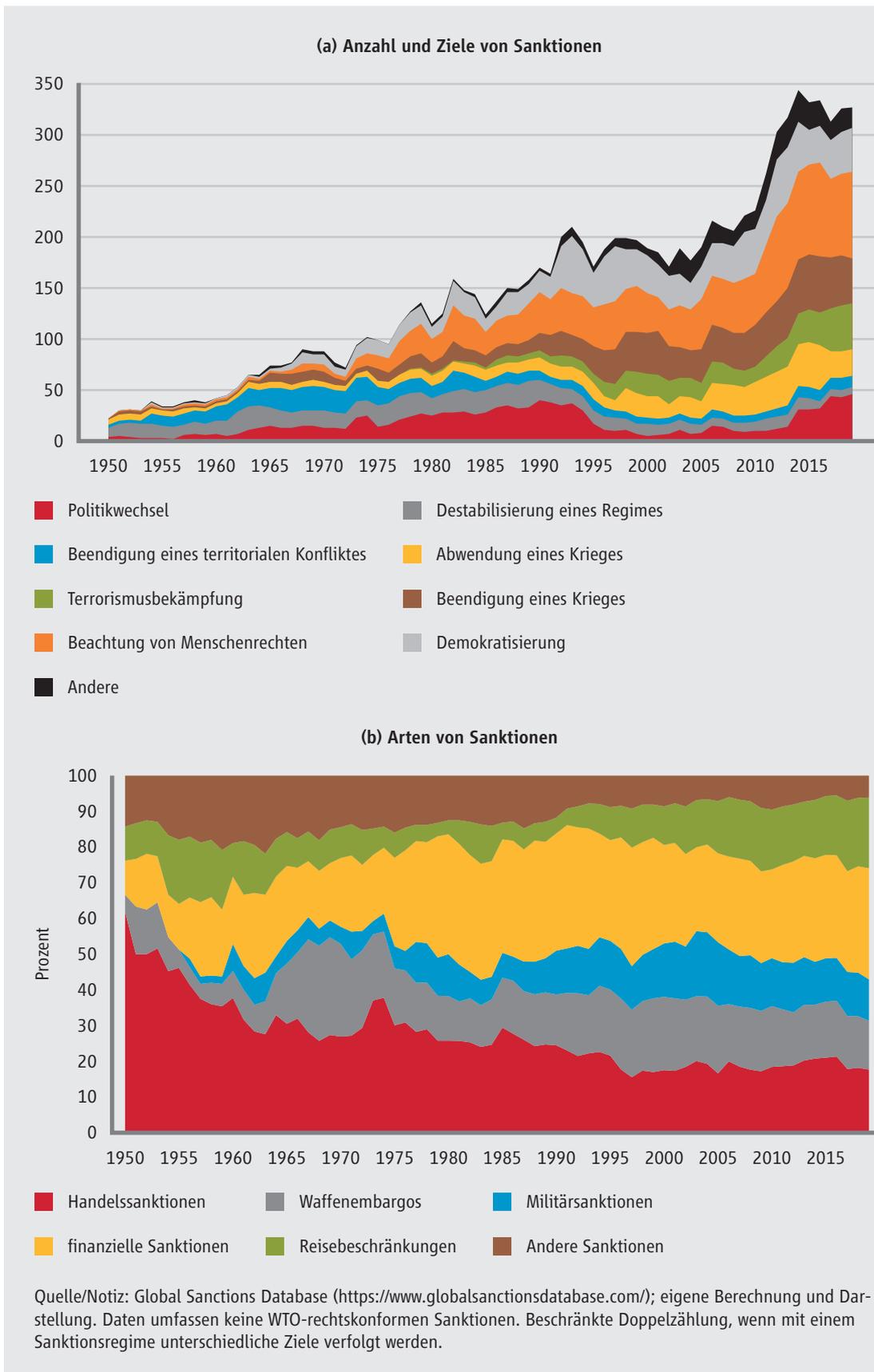
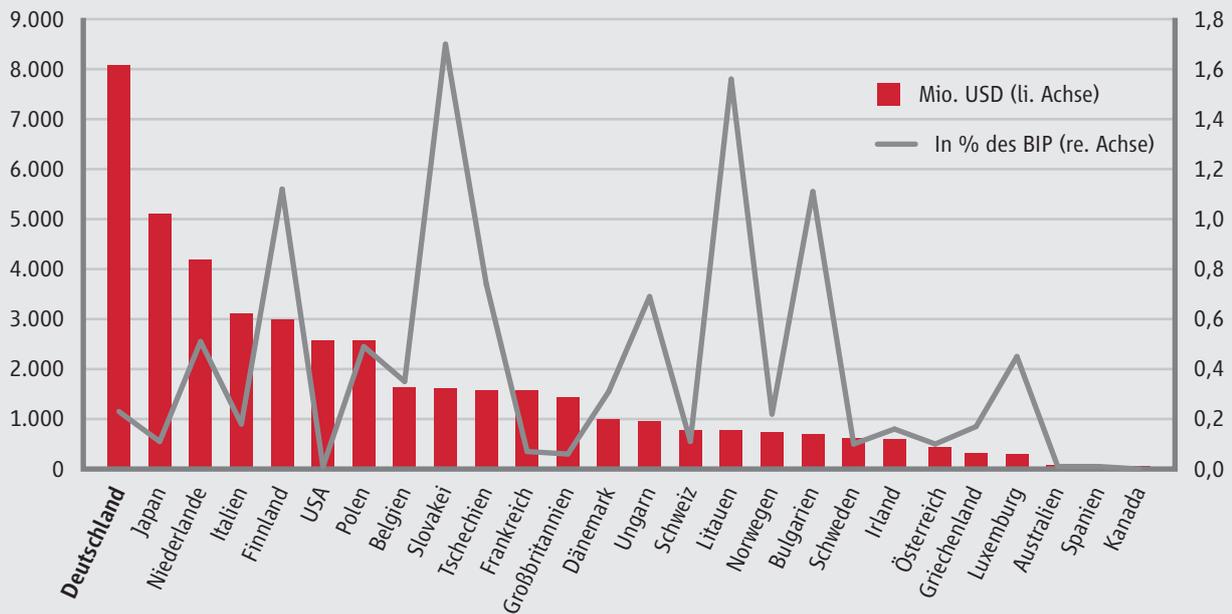


Abbildung 7: Realeinkommensverluste durch Sanktionen, in Millionen US-Dollar und Prozent (Basisjahr 2019)



Quelle: Chowdhry, Felbermayr et al. (2020), auf Basis der Global Sanctions Database; eigene Berechnung und Darstellung.

*Handelspolitische
Unsicherheit und
Sanktionen treffen
häufig Familien-
unternehmen.*

Die Analyse macht klar, dass handelspolitische Sanktionen volkswirtschaftlich teuer sein können. Wenn ihre Anzahl und Intensität weiter zunehmen, dann birgt dies erhebliche Gefahren für den Wohlstand in Deutschland und darüber hinaus. Es ist nicht nur die tatsächliche Einführung von Sanktionsmaßnahmen, sondern auch die Drohung mit einer Einführung oder der Verschärfung eines bestehenden Regimes, oft über viele Jahre, die gravierende Probleme darstellen. In der Tat ist handelspolitische Unsicherheit vor allem ein Problem für mittelgroße Exporteure oder Importeure, häufig Familienunternehmen, die ihr Länderportfolio nicht beliebig erweitern können, um Sanktionen aus dem Weg zu gehen.

C. Reform der EU-Außenhandelsstrategie

Der Außenhandel liegt weitgehend im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union und Entscheidungen werden im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen.⁸ Die EU-Kommission hat Exekutivrechte. Die Politikfelder im Bereich des Außenhandels – Zollpolitik, Handelskonflikte, Handelsabkommen – sind also vergemeinschaftet, sofern sie sich auf den Güterhandel beziehen (im Dienstleistungshandel ist die Verteilung der Zuständigkeiten komplizierter).

Die Außenhandelsstrategie der Europäischen Union hat sich im Laufe der Zeit immer wieder gewandelt. Bis 2006 gab es einen klaren Fokus auf die Vertiefung und Erweiterung des eigenen Binnenmarktes, auf **Assoziierungsabkommen** zur Vorbereitung von Beitritten und auf Nachbarschaftsabkommen mit dem Ziel der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung. Außerdem engagierte sich die EU auf multilateraler Ebene für die Erweiterung und Vertiefung des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und ab 1995 der WTO (World Trade Organization). So kam es etwa im November 2001 – vor ziemlich genau 20 Jahren – zum Beitritt Chinas zur WTO, wozu die EU einen wesentlichen Beitrag leistete. Danach nahm die Enttäuschung über fehlende Fortschritte in der WTO zu.

Daher kam es im Jahr 2006 zum Beschluss der sogenannten **Global Europe Strategy**, die eine gewisse Abwendung vom Multilateralismus darstellte. Nunmehr sollten vermehrt bilaterale Abkommen verfolgt werden, mit denen Wachstumsmärkte mit dem Ziel der Sicherung und des Ausbaus der Beschäftigung in den EU-Staaten erschlossen werden sollten. Der Fokus wurde dabei gezielt auf die Länder gelegt, deren Marktgröße und -dynamik besonders vielversprechend waren: die USA, Kanada, Japan, Korea, Indien, Mercosur, die ASEAN-Staaten und andere. Die Verabschiedung von Verhandlungsmandaten durch die Mitgliedstaaten dauerte; auch der Verhandlungsprozess gestaltete sich mit manchen Ländern sehr schwierig. Dennoch konnten mit einigen wichtigen Ländern moderne und umfassende Freihandelsabkommen geschlossen werden, so mit Korea (2015 in Kraft getreten), Kanada (2017 in Teilen vorläufig in Kraft getreten) oder Japan (2019 in Kraft getreten).⁹ Mit einigen ASEAN-Ländern gibt es mittlerweile Abkommen (mit Vietnam seit 2020, mit Singapur seit 2019) mit anderen noch nicht (Thailand, Malaysia, Philippinen). Mit den USA und Indien liegen Verhandlungen auf Eis, mit Indonesien wird verhandelt. Die Abkommen können im Großen und Ganzen als erfolgreich bezeichnet werden: Sie haben Handelsbarrieren abgebaut, den bilateralen wirtschaftlichen Austausch gestärkt und zu negativen Nebenwirkungen ist nichts Nennenswertes zu berichten.

8 Entscheidungen bedürfen einer doppelten Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten (derzeit 15 von 27 Staaten), die mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren.

9 Deutschland und andere EU-Mitgliedstaaten haben das Handelsabkommen mit Kanada aufgrund innenpolitischer Bedenken noch nicht ratifiziert; die Abkommen mit Singapur und Vietnam sind als „EU-only“-Abkommen konstruiert und konnten somit auch ohne Ratifikation der nationalen Parlamente vollständig in Kraft treten.

Die zugrundeliegende Philosophie der *Global Europe Strategy* war, dass sich die Handelspolitik darauf beschränken sollte, aggregierte Wohlfahrtsgewinne aus dem Handel zu ermöglichen; die Sozialpolitik sollte dann diese Gewinne so umverteilen, dass sie die größtmögliche Anzahl von Menschen erreichen. Nach der Großen Rezession änderte sich die Debatte, und die Sorge um die Ungleichheit gewann an Bedeutung. Diese Tendenz wurde durch den weit verbreiteten Widerstand gegen tiefgreifende und umfassende Handelsabkommen wie das geplante TTIP-Abkommen mit den USA noch beschleunigt. So veröffentlichte die Europäische Kommission 2015 die neue **Trade for All-Strategie**, die der Verteilung der Handelsgewinne sowie sozialen und ökologischen Belangen mehr Gewicht einräumt.

Die EU steht vor der Herausforderung, ihre Ziele der Offenheit, Nachhaltigkeit und strategischen Autonomie gleichermaßen umzusetzen.

Der Trend hat sich in den letzten Jahren fortgesetzt. Die Handelspolitik spiegelt zunehmend eine erweiterte Definition der EU-Interessen wider, und es fand eine Verlagerung von rein wirtschaftlichen Zielen hin zu einer Maximierung gesellschaftlicher Ziele statt, die Umwelt-, Menschenrechts-, Arbeits- und soziale Belange umfassen. Die Europäische Kommission hat im Februar 2021 eine Überprüfung ihrer Handelspolitik abgeschlossen und dabei die Umsetzung einer **„offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik“** als Ziel ihres Handelns ausgerufen. In der neuen Außenhandelsdoktrin konkretisiert sie den schon einige Monate früher verkündeten Anspruch der **„offenen strategischen Autonomie“**. Dabei geht es darum, sich in der Wahl ihrer strategischen Schwerpunkte souverän verhalten zu können, aber gleichzeitig in engem Austausch mit internationalen Partnern zu bleiben. Weil nun aber wenigstens zwei, mit der Nachhaltigkeit eher drei, Ziele verfolgt werden, sind Zielkonflikte zu erwarten. Zunächst müssen die schwierigen Kompromisse zwischen den Zielen Offenheit, Nachhaltigkeit und strategische Autonomie analytisch transparent gemacht werden. Der Konflikt mit Russland zeigt, wie dringend dies ist, und wie wenig realistisch es erscheint, darauf zu hoffen, dass die erwähnten Zielkonflikte wieder verschwinden könnten. Und es müssen Wege gefunden werden, wie mit ihnen umzugehen ist. Wollen die EU-Mitglieder ihre Souveränität bewahren, muss die Gemeinschaft sich um ihre strategischen Interessen kümmern und selbstbewusst auftreten.

Zielkonflikte sind zu erwarten.

Die weiter unten diskutierten neuen Verordnungen sind eine Folge der neuen Doktrin. Neben außenhandelspolitischen Initiativen sind allerdings auch Veränderungen in der Industriepolitik der EU zu beobachten. Konkret kann das am Beispiel des von Kommissar Thierry Breton vorangetriebenen **European Chips Act** beobachtet werden. Dabei geht es um ein Maßnahmenpaket, das zum Ziel hat, in der EU mittelfristig 20 Prozent der globalen Halbleiterproduktion anzusiedeln. Um dieses Ansinnen umzusetzen, soll das neue Regelwerk auch Beschränkungen auf ausländische Direktinvestitionen in der EU und Exportkontrollen beinhalten. Die USA haben eine ähnliche Legislation. In vergleichbarer Weise wird auf EU-Ebene geplant, das Wettbewerbs- und Beihilferecht anzupassen, um grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der EU zu erleichtern und um mehr öffentliche Mittel für strategische, industriepolitische Projekte zu mobilisieren. Eine solche aktivistische und interventionistische Industriepolitik ist ein weiteres

Kennzeichen einer dirigistischer werdenden Wirtschaftspolitik in der EU und sollte gesondert kritisch betrachtet werden.

D. Einige spieltheoretische Grundlagen

Handelspolitische Instrumente werden seit langem eingesetzt, um die inländische wirtschaftliche Wohlfahrt zu fördern, manchmal zum Nachteil der Handelspartner (**Beggar-thy-Neighbour-Politik**), und um das Verhalten ausländischer Regierungen sowohl im wirtschaftlichen als auch im nicht-wirtschaftlichen Bereich zu beeinflussen.

Unter *Beggar-thy-Neighbour*-Politiken versteht man Maßnahmen, mit denen Regierungen versuchen, die Austauschverhältnisse mit den Handelspartnern zum eigenen Vorteil zu manipulieren und das Ausland so auszubeuten. Die Verhängung von Importzöllen oder die Verwendung von Subventionen macht es zum Beispiel attraktiver, einen Auslandsmarkt statt mit im Inland hergestellten Exportgütern mit Produktion vor Ort zu bedienen. Zölle können also standortrelevant sein; gerade große Länder wie die USA oder China können sich dieses Instruments durchaus auch erfolgreich bedienen, wie die Wirtschaftsgeschichte zeigt. Ein anderes Beispiel zielt auf die Beeinflussung der relativen Preise ab: Importgüter sollen möglichst billig eingeführt, Exportgüter möglichst teuer exportiert werden. So kann etwa mit Importzöllen die Nachfrage der heimischen Kunden nach ausländischen Gütern reduziert werden. Die ausländischen Anbieter bewegen sich auf einer steigenden Angebotskurve nach unten, sodass die Preise der Waren vor Erhebung des Zolls sinken. Das Inland kommt damit günstiger in den Besitz von Importwaren, weil ein Teil des Zolles effektiv von den ausländischen Anbietern bezahlt wird, die ganzen Zolleinnahmen aber im Inland verbleiben. Das gelingt großen Importländern ebenfalls leichter als kleinen, weil sie als Käufer eine große Marktmacht haben. Umgekehrt können große Exportländer mit der Verknappung von Liefermengen in Exportsektoren ihre Marktmacht als Verkäufer ausnutzen und die Preise nach oben treiben. Wenn es in den betroffenen Ländern viele Produzenten gibt, würde ohne eine strategische Außenhandelspolitik das Marktgleichgewicht eintreten; mit der staatlichen Politik lassen sich hingegen einseitige Vorteile erzielen. In der Literatur ist hier von **Optimalzöllen** die Rede (Johnson, 1953).

Das Problem hierbei ist allerdings, dass auch die Handelspartner ihre Austauschbeziehungen manipulieren können. In einem Gleichgewicht, in dem alle Länder solche Versuche machen, misslingt der Ressourcentransfer aus dem Ausland, aber die verzerrende Wirkung der Zölle bleibt. Statt durch vermeintlich cleveres Agieren Vorteile zu erlangen, stellen sich alle Länder schlechter. Damit haben wir hier ein Beispiel des spieltheoretischen **Gefangenendilemmas** vor uns: Die individuell rationale Strategie erweist sich als kollektiv verheerend, alle verlieren.¹⁰ Und es ist schwierig, diesem nicht-kooperativen Gleichgewicht zu entfliehen: Wer hohe Zölle hat und diese unilateral absenkt, verschlechtert seine Position, solange nicht auch der Handelspartner seine Zölle absenkt. Und wer niedrige Zölle hat, verspürt angesichts hoher

Eine egoistische Zollstrategie kann in ein Gefangenendilemma führen, dessen Ergebnis für alle suboptimal ist.

¹⁰ Ein kleiner Teil der Literatur befasst sich mit der Frage, ob Handelskriege gewonnen werden können. Theoretisch ist das für ein sehr großes Land denkbar; empirisch fehlen aber auch dazu Belege.

Auslandszölle einen Anreiz, die eigenen Zölle anzuheben. Ein Versprechen, die eigenen Zölle zu senken, sobald der Handelspartner das gemacht hat, läuft immer Gefahr, unglaubwürdig zu sein.

Um diesem schädlichen Gleichgewicht zu entgehen, gibt es die Welthandelsorganisation. Sie bietet ein Forum für wiederholte Spiele, wo Länder immer wieder unter Beachtung bestimmter Regeln miteinander interagieren. Zentral für das Funktionieren des Systems sind Sanktionen. Wer nicht-kooperativ spielt, wird in der nächsten Periode bestraft, indem der Handelspartner auch nicht-kooperativ spielt, das heißt, als Sanktion den Zugang zum eigenen Markt erschwert. Damit werden, im Vergleich zu einem kooperativen Gleichgewicht, die Vorteile nicht-kooperativer Strategien verkleinert. Wenn die Zukunft für die politischen Entscheidungsträger ein hinreichend hohes Gewicht hat, dann wird Kooperation wahrscheinlicher, weil die potentiellen zukünftigen Verluste schon in der Gegenwart wirkmächtig werden. Das funktioniert aber nur, wenn die Handelspartner auch tatsächlich bei abweichendem Verhalten eines Landes zur Bestrafungsstrategie greifen. **Glaubwürdigkeit** wird mithin entscheidend. Außerdem ist, wenn es um Regelabweichung durch große Länder geht, die Fähigkeit der Anderen wichtig, Koalitionen zu bilden. In diesen Bereichen hat die Welthandelsorganisation wichtige Prinzipien und Strukturen entwickelt, die in den letzten Jahren allerdings massiv an Glaubwürdigkeit verloren haben.

*Glaubwürdige
Sanktionen
bieten Anreize zur
Kooperation.*

Im Prinzip können aber auch große Länder oder Blöcke mit Hilfe der oben geschilderten Strategie der Bestrafung einer Regelabweichung Anreize dazu schaffen, dass alle Länder sich an die Regeln halten, weil eine Abweichung mehr Kosten als Nutzen verursacht. Sanktionen, die glaubwürdig bereitliegen, werden in einem kooperativen Spiel nicht eingesetzt. Sie sind für die Erreichung eines kooperativen Gleichgewichts wichtig; sie spielen aber im kooperativen Gleichgewicht selbst keine Rolle. Die Spieltheorie spricht daher von „off-equilibrium strategies“. Diese Mechanismen sind der **Kern der ökonomischen Theorie von GATT und WTO**, siehe Bagwell und Staiger (2004).

Drohung mit Sanktionen wirken nur, wenn diese glaubwürdig sind, sonst sind sie „cheap talk“. In der reinen Lehre müssen Drohung nicht wahrgemacht werden, weil kein nicht-kooperatives Verhalten erfolgt. In realistischen Konstellationen mit unvollständiger Information oder unvollkommen rationalen Akteuren kann es allerdings trotz Drohapparat zu einer Regelabweichung kommen. Dann muss die Drohung wahrgemacht werden, auch wenn dies kurzfristig wirtschaftliche Kosten mit sich bringt. Unterbleiben die angekündigten Sanktionen, bestätigt dies, dass die Drohgebärden nicht ernst gemeint sind. Der Kitt, der ein kooperatives Gleichgewicht zusammenhalten soll, kommt so abhanden.

Damit Drohungen glaubwürdig sind, muss es starke und schnelle Mechanismen geben, die einen Regelverstoß feststellen sowie die Strafen festlegen und verhängen. Dies sollte möglichst **regelgebunden** und weitgehend automatisch erfolgen, damit die zwangsläufig von den Maßnahmen im Inland benachteiligten Kräfte keinen wirksamen politischen Widerstand aufbauen können. Gleichzeitig müssen die genannten inländischen Verlierer eines Sanktionsregimes mitgedacht werden, zum Beispiel indem man einen **Kompensationsfonds** bereithält. Wenn ein handelspolitischer Gegner davon ausgehen muss, dass die potenziellen Verlierer einer Sanktion entschädigt werden, dann kann er nicht mit deren Widerstand zu seinen Gunsten rechnen. Die Drohung wird daher erst glaubwürdig, wenn es auch adäquate interne **Kompensationsmechanismen** gibt. Das gilt erst recht, wenn es zu einer Eskalation kommt.

Die verfügbaren Instrumente reichen von Einfuhrzöllen (Zöllen), Exportsubventionen oder -steuern, mengenmäßigen Beschränkungen bei Ein- und Ausfuhren, sogenannten Handelschutzinstrumenten wie Antidumpingzöllen, bis hin zu Lizenzanforderungen oder Regelungen zu inländischen Mindestwertschöpfungsinhalten. Disziplinen zu solchen Instrumenten wurden multilateral im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) der WTO oder mit Hilfe bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen (FHA) in unterschiedlicher Tiefe und Breite entwickelt.

Man kann zwischen **positiven und negativen Sanktionen** unterscheiden. Erstere versuchen, kooperatives Verhalten zu belohnen, zum Beispiel indem Handelsvergünstigungen oder Marktzugang gewährt werden. Die sogenannten Präferenzabkommen der EU tun dies. Sie bieten Entwicklungsländern einen weitgehend zollfreien Zugang auf den EU-Markt an, verlangen im Gegenzug aber, dass die Länder internationale Konventionen ratifizieren und beachten. Die Bedingungen werden aktuell verschärft: Nun sollen 31 internationale Konventionen anstatt wie bisher 27 ratifiziert sein, damit Zollpräferenzen seitens der EU gewährt werden. Auch Freihandelsabkommen enthalten immer häufiger die Verpflichtung, anderen, oft mit Handelspolitik nicht direkt verbundenen Abkommen beizutreten und diese zu achten. Die Stimmen werden lauter, dass diese Verpflichtungen auch sanktioniert werden sollen. Als Codewort dafür ist, beispielsweise im Koalitionsvertrag der Ampelregierung, die Rede von Streitbeilegungsmechanismen, an deren Ende Sanktionen stehen. Negative Sanktionen zielen indes darauf ab, durch explizite Bestrafung regelkonformes Verhalten zu bewirken.

Aber es geht nicht nur um die Einhaltung von handelspolitischen Regeln und das Ziel ist nicht immer die Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes oder der Beschäftigung. Außerhalb der Handelspolitik werden Wirtschaftssanktionen zunehmend als Ersatz für konventionellere, das heißt militärische, Interventionsmittel eingesetzt (*war by other means*, Blackwill und Harris, 2016). Insgesamt ist festzustellen, dass die verwendeten Instrumente immer häufiger unkonventioneller Natur sind, das heißt sie entstammen nicht dem klassischen Außenwirtschaftsrecht. Sie

Positive, negative und unkonventionelle Sanktionen können sehr wirksam sein, um existierende Regeln durchzusetzen.

sind häufig hochgradig intransparent und werden in der Literatur als *murky protectionism* bezeichnet (Caldera et al., 2020; Evenett und Fritz, 2015). Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich, wie schon in Kapitel B beschrieben, unter anderem auf diskriminierende regulatorische Vorschriften, Reiseverbote, das Einfrieren von Vermögenswerten und andere finanzielle Sanktionen, das Führen von schwarzen Listen von Unternehmen (sogenannte *Entity Lists*), bis hin zu propagandistischen Mitteln (zum Beispiel Aufrufe, Waren oder Dienstleistungen aus bestimmten Ländern zu boykottieren).

In der Regel geht es darum, die Regierungen, Konsumenten oder Unternehmen anderer Länder zu einem Verhalten zu zwingen (*coercion*), das sie aus eigenem Antrieb nicht an den Tag legen würden. Dabei kann es darum gehen, die Einhaltung existierender Regeln des Völkerrechts durchzusetzen oder bestimmte opportune Verhaltensweisen außerhalb des Völkerrechts zu erzwingen.

Die Gefahr opportunistischen Verhaltens von Handelspartnern kann dazu führen, dass Länder sich nicht auf internationale Arbeitsteilung, die typischerweise mit Spezialisierung verbunden ist, einlassen, weil sie die Ausbeutung durch den Handelspartner fürchten, sobald gewisse Güter im Inland nicht mehr hergestellt, sondern importiert werden. Diese Befürchtung ist zentral für die aktuelle Diskussion um **strategische Abhängigkeiten** und für Forderungen, die Produktion wichtiger Importgüter wieder in die EU zu holen. Die vielfach vorhandenen Sorgen müssen ernst genommen werden. Können sie nicht ausgeräumt werden, droht ein Verlust von Wohlstandsgewinnen aus internationaler Arbeitsteilung. In den letzten Jahren hat die schädliche handelspolitische Unsicherheit erheblich zugenommen, da die Länder häufiger klassische Handelsinstrumente einsetzen, um verschiedene außenpolitische Ziele zu verfolgen, die in ihrem Wesen höchst unterschiedlich sein können.

Ausländische Regierungen können die EU von wichtigen Importen abschneiden, oder damit drohen, um Vorteile zu erzwingen. Sie können mit demselben Ziel aber auch den Zugang zu ihren Märkten verweigern oder erschweren. Um der Sorge vor beiden Problemen zu entgegen, könnte die EU die Diversifizierung des Portfolios der Lieferländer fördern, etwa durch den **Abschluss von Freihandelsabkommen**. Sie könnte die internationale Rolle des Euro als Zahlungsmittel fördern, um Unabhängigkeit von US-Dollar-dominierten Zahlungssystemen zu erhalten. Um der Gefahr von Importbeschränkungen vorzubeugen, könnte die EU strategische Reserven essenzieller Güter anlegen oder Anreize für die Lagerhaltung durch die Unternehmen stärken. Eine allgemeine Abkoppelung vom Welthandel wäre hingegen volkswirtschaftlich teuer; dies belegen einschlägige Simulationsrechnungen.

Zusammenfassend ist also zu sagen: Wenn die Welthandelsorganisation das internationale Recht nicht mehr sichern kann, müssen sich die einzelnen Akteure selbst besser wappnen.

Um Kooperation aufrechtzuerhalten ist es notwendig, glaubwürdig mit Sanktionen auf nicht-kooperatives Verhalten reagieren zu können. Dafür braucht die EU allerdings neue Instrumente. Diese gut auszugestalten ist indes schwierig, denn das Ziel muss sein, dass es so oft wie irgend möglich bei reinen Drohungen bleibt und keine neuen Handelsbarrieren entstehen. Eine Entkoppelung der Weltwirtschaft wäre jedenfalls teuer und die Gewinne an Sicherheit oder Stabilität sehr fragwürdig.

Neue Handelsbarrieren dürfen nicht entstehen.

E. Bewertung der neuen handelspolitischen Instrumente der EU

Weil es keine internationale Strafverfolgungsbehörde gibt, müssen Abkommen zwischen Ländern so ausgestaltet sein, dass die Anreize der Länder, von den vereinbarten Regeln abzuweichen, unter allen Eventualitäten minimiert werden. Wie oben beschrieben: Schon in den klassischen Anwendungsbereichen des WTO-Rechts ist die glaubhafte Drohung, auf Regelverstöße mit der Verhängung von *Tit-for-Tat*-Sanktionen zu reagieren, existenziell für die Stabilität der internationalen Handelsordnung (Bagwell und Staiger, 2004). In anderen Bereichen und vor allem, wenn gar keine einschlägigen internationalen Rechtsordnungen existieren und es um die Durchsetzung von *good behaviour* geht, muss die EU in die Erhöhung der Glaubwürdigkeit ihrer Sanktionsmechanismen investieren. Bisher erstrecken sich die Möglichkeiten auf die im WTO-Recht kodifizierten Anlässe; dies reicht aber mittlerweile aus den oben skizzierten Gründen nicht mehr aus.

EU muss Glaubwürdigkeit ihrer Sanktionsmechanismen erhöhen.

Die EU muss die rechtlichen Bedingungen schaffen, um ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern. Dies erfordert zum Beispiel die schnellere und effektivere Schaffung von Transparenz in außenwirtschaftspolitischen Vorgängen, die Beschleunigung von Entscheidungsprozessen und die Schaffung eines Kompensationsfonds zur Bewältigung von Kollateralschäden. Vor allem aber muss die EU im Rahmen eines neuen Instruments zur Bekämpfung von Zwangsmaßnahmen (**Anti-Coercion Instrument**) die rechtlichen Bedingungen für die Androhung und Durchführung von Vergeltungsmaßnahmen schaffen.

I. Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang

Mitglieder der EU kommen immer wieder unter Druck durch die Regierungen von Drittstaaten, die ihnen unter Androhung wirtschaftlicher Konsequenzen bestimmte Handlungsweisen vorschreiben wollen.

Ein Beispiel für solche Einflussnahmen bietet ein aktueller **Streit zwischen China und Litauen**. Nachdem Litauen Taiwan erlaubt hat, in seiner Hauptstadt Vilnius eine Vertretung einzurichten, wird Litauen von der Volksrepublik China mit wirtschaftlichen Mitteln massiv unter Druck gesetzt. So versucht Peking, europäische Exporteure zu zwingen, auf Vor- und Zwischenprodukte aus Litauen zu verzichten, wenn sie weiter nach China exportieren wollen.¹¹ Das Thema wurde im EU-Rat im Dezember 2021 besprochen, taucht aber nicht im Protokoll auf, denn die EU hat offenbar Schwierigkeiten, die Evidenz für die chinesischen Maßnahmen

¹¹ Laut einer Meldung von Reuters vom 17. Dezember 2021 betrifft dies beispielsweise den deutschen Autozulieferer Continental (<https://www.reuters.com/world/china/exclusive-china-asks-germanys-continental-cut-out-lithuania-sources-2021-12-17/>).

rechtssicher zu dokumentieren. Der französische Handelsminister Franck Riester zitiert den Fall als Beleg dafür, dass das geplante Antizwangsinstrument möglichst schnell einsatzbereit sein sollte. Er plant, im ersten Halbjahr 2022 den Gesetzgebungsprozess im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft entscheidend voranzubringen.

Ein weiteres in diesem Zusammenhang oft genanntes Beispiel ist der **Streit Australiens mit China** über den Ursprung des Coronavirus.¹² In diesem Zusammenhang beschränkt Peking 10 Prozent der Importe Australiens in insgesamt 13 kritischen Sektoren, unter anderen Wein, Gerste, Rindfleisch, Kohle und Trauben, und gibt vor, dies in Einklang mit WTO-Recht zu tun. Australischen Exporteuren wird Dumping vorgeworfen; außerdem werden Lebensmittel von Peking als unsicher eingestuft. Canberra sieht diese Argumente als vorgeschoben. Der Fall ist nun vor der Welthandelsorganisation anhängig.¹³ Das Beispiel zeigt, dass Maßnahmen, die mit dem Ansinnen, Zwang auszuüben eingeführt werden, mit WTO-Recht begründet werden können und so als defensive Maßnahmen verkleidet werden. Auch wenn das so angegriffene Land sich vor der WTO oder anderen Gremien zur Wehr setzt und Recht erhält, und das aktive Land die Maßnahmen zurücknehmen muss, kann wirtschaftlicher Schaden entstanden sein und Zwang ausgeübt werden. Timing spielt dabei eine wichtige Rolle.

Vor dem Hintergrund der besprochenen Fälle sprechen sich auch Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) mittlerweile öffentlich für das Instrument aus.¹⁴

Aber auch die **USA** haben immer wieder gegenüber europäischen Ländern versucht, mit der Androhung von handelspolitischen Sanktionen Politikveränderungen herbeizuführen, zum Beispiel, um Frankreich von der geplanten Digitalsteuer abzubringen.

Die neue Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang (*Anti-Coercion Instrument*) soll die bisher existierende **Blocking Regulation** ergänzen. Diese Verordnung existiert seit 1996, um EU-Bürger und Unternehmen vor der extraterritorialen Anwendung von Recht dritter Staaten zu schützen. Die EU erachtet solche Anwendungen als illegal. Die Verordnung hebt die Wirkung bestimmter, im Anhang aufgeführter ausländischer Gerichtsentscheidungen in der EU auf (z. B. US-Gesetze hinsichtlich Sanktionen gegen Kuba oder Iran). Sie gibt EU-Bürgern die Möglichkeit, vor Gericht Ersatz für Schäden zu verlangen, die durch die extraterritoriale Anwendung der spezifizierten ausländischen Gesetze verursacht wurden. Die Verordnung

12 So z. B. der Vorsitzende des Internationalen Ausschusses im EU-Parlament, Bernd Lange, in einem Gastbeitrag in Borderlex vom 7. Dezember 2021 (<https://borderlex.net/2021/12/07/comment-how-to-make-the-eus-anti-coercion-instrument-work/>).

13 <https://www.reuters.com/business/wto-panel-examine-australia-china-wine-dispute-trade-source-2021-10-26/>

14 So z. B. Wolfgang Niedermark bei einer Veranstaltung des European Council for Foreign Relations in Brüssel im Dezember 2021.

verbietet es sogar EU-Bürgern, Anforderungen oder Verbote auf der Grundlage der ausländischen Gesetze einzuhalten, wobei Ausnahmen gewährt werden. Diese Maßnahmen haben in der Vergangenheit allerdings andere Länder, vor allem die USA, nicht von der extraterritorialen Anwendung ihrer Gesetze abgehalten. Der Grund ist, dass EU-Firmen den Entzug des Zuganges zum US-Markt keinesfalls riskieren wollen und sich daher an die US-Regeln halten. Das neue *Anti-Coercion Instrument* soll es der EU erlauben, glaubwürdig mit reziproken Sanktionen zu drohen, sodass es erst gar nicht zur Androhung oder extraterritorialen Anwendung von Drittstaatenrecht kommt.

Eine zentrale Motivation für die neue EU-Gesetzgebung liegt darin, dass die **Berufungsinstanz im Streitbeilegungsmechanismus der WTO** seit 11. Dezember 2019 blockiert ist, denn die USA weigern sich immer noch, der Berufung neuer Richter zuzustimmen. Die EU hat gemeinsam mit 15 anderen WTO-Mitgliedern einen Ersatz, die sogenannte *Multiparty Interim Appeal Arbitration* (MPIA) geschaffen. Länder, die dem MPIA-Abkommen nicht beigetreten sind, können, wenn sie in erster Instanz einen Rechtsstreit verloren haben, nun aber mit einer Berufung „ins Nichts“ (*into the void*) die weitere Durchsetzung von WTO-Recht blockieren. Darum hat die EU im Februar 2021 die sogenannte *Enforcement Regulation* überarbeitet, die der EU-Kommission erlaubt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, ohne dass eine WTO-Entscheidung vorliegt.

Diese werde mit dem vorgeschlagenen *Anti-Coercion Instrument* weiter ausgeführt. Damit ermächtigt sich die EU, die **neue Sprache der Macht** zu sprechen. Wenn der multilateralen Streitbeilegung nicht mehr vertraut werden kann, dann braucht es ein zusätzliches Instrument, das auf bilateraler Ebene versucht, die Rechtsdurchsetzung sicherzustellen, indem handelspolitische Gegenmaßnahmen verhängt werden, zum Beispiel in Form von Importzöllen, mengenmäßigen Beschränkungen und Lizenzen auf der Export- und Importseite bei Gütern und Dienstleistungen, Maßnahmen im internationalen Kapitalverkehr, im Finanzwesen, in Zusammenhang mit geistigem Eigentum und so weiter. Dabei geht es primär um **Abschreckung**. Es sollte aber klar sein, dass solche Maßnahmen wirklich nur als *ultima ratio* eingesetzt werden und nur als Reaktion auf den Bruch von internationalem Recht verwendet werden dürfen, nicht aber als Reaktion auf objektiv kaum feststellbare sicherheitspolitische Bedrohungen. Davor muss ein Prozess der bilateralen oder multilateralen Streitbeilegung durchlaufen werden, mit oder ohne Mediation.

Außerdem ist es wichtig, dass es einen gewissen **Automatismus** gibt, sodass nicht erst schwierige Abstimmungen mit ungewissem Ausgang zwischen den EU-Mitgliedern und den Institutionen notwendig sind, bevor die Kommission Maßnahmen ergreifen kann. So ist vorgeschlagen, dass eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich ist, um Maßnahmen der EU-Kommission aufzuhalten. Schließlich ist es wichtig, dass die EU sich mit anderen

*Handelspolitische
Gegenmaßnahmen
sollen vor allem
der Abschreckung
dienen.*

WTO-Mitgliedern koordiniert, wann immer dies möglich ist. So wird der Druck auf das Land, das die Regeln bricht, maximiert.

Es ist interessant, dass das neue Instrument auf Artikel 207 AEUV beruht, also auf der gemeinsamen Handelspolitik, auch wenn es um inhärent geopolitische Themen der Sicherheits- und Außenpolitik geht, die gar nicht im alleinigen Zuständigkeitsbereich der EU liegen. Das Instrument soll schon bei dem Versuch eines Drittstaates, Zwang auszuüben, in Position gebracht werden und die Anlässe sind typischerweise nicht im WTO-Recht behandelt. Welche konkreten Anlässe das Instrument aktivieren können, ist allerdings auch in den Vorschlägen der Kommission nur sehr vage umschrieben. Auslöser können formelle oder informelle Maßnahmen von Drittstaaten sein, die das Ziel haben, Zwang auszuüben; es können versteckte Maßnahmen sein oder solche, die auf einem staatlich-orchestrierten Boykott von EU-Produkten beruhen. Dazu werden qualitative Einschätzungen nötig sein, die auf Basis von möglichst reichhaltiger Evidenz getroffen werden müssen; quantitative Schwellenwerte, ab denen das Instrument zum Einsatz kommt, sind kaum vorstellbar. Auch extraterritoriale Sanktionen sollen mit dem neuen Instrument geahndet werden dürfen, selbst wenn dafür eigentlich die *Blocking-Verordnung* vorgesehen ist.

Die EU-Kommission soll daher, so ihr Vorschlag, mittels **Komitologieverfahrens** in einem delegierten Rechtsakt schnell zu Entscheidungen kommen. Es ist vorgesehen, dass die EU-Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten die Verordnung selbst in anwendbares Recht umsetzt. Das würde den Prozess zweifellos beschleunigen. Allerdings existiert die Gefahr, dass sich die EU über das neue Instrument außen- und sicherheitspolitische Kompetenzen anmaßt, die sie aufgrund der Verträge nicht hat.

Schnelle Reaktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit stellen das Einstimmigkeitsprinzip in Frage.

Wenn die EU-Mitglieder und -Institutionen in Auseinandersetzungen mit Drittstaaten zunächst die innereuropäische Kompetenzverteilung klären müssen, verlieren sie wertvolle Zeit und Glaubwürdigkeit. Daher ist es als komplementäre Maßnahme wichtig, dass das Prinzip der Einstimmigkeit in außen- und sicherheitspolitischen Fragen aufgeweicht wird. Außerdem könnte es passieren, dass handelspolitische Maßnahmen nicht mit anderen Politikfeldern koordiniert werden und so die Wirksamkeit des Instruments geschmälert wird.

Schließlich besteht die Gefahr, dass unilaterale Maßnahmen der EU zu bilateraler Eskalation führt und eine koordinierte internationale Reaktion unwahrscheinlicher wird, obwohl sie am Ende die größeren Erfolgsaussichten hätte. Tatsächlich ist die zunehmende Anzahl von Sanktionen, die empirisch beobachtet wird (Felbermayr und Sandkamp, 2022; siehe Kapitel B), problematisch, da sie zeigt, dass viele implizite oder explizite **Drohungen nicht erfolgreich** waren und dass eine größere Anzahl von Konflikten eskaliert.

Auf der ganzen Welt entwickeln Regierungen Gesetze, die der Möglichkeit ausländischer Sanktionen entgegenwirken sollen. China hat dies erst vor kurzem getan, das europäische Instrument zur Bekämpfung von Zwang ist ein wichtiges anderes Beispiel. Solche Entwicklungen haben das Potenzial, die Weltordnung sowohl zu stabilisieren, indem sie die Abschreckung stärken und ein Gleichgewicht des Schreckens herstellen. Sie können die globale Ordnung aber auch destabilisieren, wenn sie zu einem Sanktionswettbewerb führen, der die Weltwirtschaft immer stärker fragmentiert. Um solche volkswirtschaftlich kostspieligen Ergebnisse zu vermeiden (Eppinger et al., 2021), wird es wichtig sein, die Kommunikationskanäle für alle Parteien offen zu halten und sich auf multilateraler Ebene zu Grundregeln wie Transparenz und Berechenbarkeit zu verpflichten.

Es ist dringend zu raten, dass die EU laufend in der OECD oder WTO mit gleichgesinnten Ländern in Austausch steht, um einen **maximalen Grad der Abstimmung** zu erreichen. Dies ist im Vorschlag der Kommission zwar als Empfehlung angelegt. Es wird aber darauf ankommen, dass auch tatsächlich international koordiniert vorgegangen wird. Unter Umständen könnte es sinnvoll sein, auf unilaterale Maßnahmen zu verzichten, wenn keine Abstimmung mit anderen Ländern möglich ist.

Es sind jedenfalls viele Fragen offen. Zu den wichtigsten gehören (i) die Definition auslösender Ereignisse (das heißt der Umstände, unter denen die EU tätig werden kann oder muss), die (ii) Definition der anzuwendenden Gegenmaßnahmen, und (iii) die Form einer adäquaten Verhältnismäßigkeitsprüfung, in der die voraussichtlichen Auswirkungen der in der Regel zahlreich vorhandenen Optionen beschrieben und quantifiziert werden. Letztere Frage ist sehr wichtig. Der EU ist nicht geholfen, wenn das neue Instrument das regelbasierte Handelssystem noch weiter beschädigt, weil es außerhalb der WTO angesiedelt ist und es keine Beaufsichtigung durch eine internationale Organisation gibt. Zu diesem Punkt haben andere Länder, zum Beispiel Japan, bereits Bedenken angemeldet. Schließlich ist auch noch nicht klar, wie das neue Instrument mit anderen EU-Instrumenten wie der *Blocking-Verordnung* und dem *International Procurement Instrument* (dazu gleich) interagieren soll. Die deutsche Politik und Öffentlichkeit sollten sich rasch für diese Themen interessieren.

Die Auswirkungen des neuen Handelsinstruments müssen auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft werden.

II. Reziprozität und die Verordnung zur internationalen Beschaffung

Bereits seit neun Jahren laufen Bemühungen um eine Verordnung zur internationalen Beschaffung (*International Procurement Instrument*). Besonders aktive Proponenten eines solchen Instruments waren in der Vergangenheit vor allem Frankreich und Italien. Bisher wurden die Vorstöße allerdings von Großbritannien, Schweden, aber auch Deutschland abgelehnt. Das Ziel der Verordnung besteht darin, Mittel zu finden, ausländische Regierungen dazu zu

Ausländische Regierungen sollen europäische Anbieter bei Beschaffungsvorgängen zulassen.

bringen, europäische Anbieter bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen zuzulassen und fair zu behandeln, so wie das die EU auch mit Anbietern aus Drittstaaten (jedenfalls der Papierform nach) tut. Es geht also vorrangig um die Herstellung von **Reziprozität**. Und wie in Kapitel E.I bildet das Scheitern der multilateralen Anstrengungen den Ausgangspunkt. Die Welthandelsorganisation WTO hat es in den letzten Jahren nicht geschafft, den Kreis der Mitglieder des WTO-Abkommens zur öffentlichen Beschaffung (*Global Procurement Agreement, GPA*) auszudehnen. Ganz ähnlich kann man die Initiative auch als eine Reaktion auf ein Scheitern der EU in bilateralen Verhandlungen sehen.

Das Problem: Die EU hat ihren Verhandlungspartnern wenig anzubieten, weil der eigene Markt bereits weit geöffnet ist. Darum sind die früheren Versuche gescheitert, Drittstaaten zur Marktöffnung zu bewegen. Auch tiefgreifende Freihandelsabkommen der EU, selbst mit befreundeten Staaten wie Kanada, umfassen nur Teilbereiche des Beschaffungswesens der Partnerländer. Dabei geht es bei der öffentlichen Beschaffung nach OECD-Angaben um mindestens **10 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts**.¹⁵ Familienunternehmen, ob als Lieferanten von Produkten oder Dienstleistungen oder als Ersteller von Bauleistungen, könnten von der Marktöffnung erheblich profitieren.

Die EU will ausländische Anbieter von den öffentlichen Beschaffungsmärkten ausschließen können, um Reziprozität herzustellen.

Soll der Zugang ausländischer Anbieter zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten der EU eingeschränkt werden, wenn die Sitzländer der ausländischen Anbieter EU-Produzenten nicht bei ihren Beschaffungsvorgängen zulassen? Die Überlegungen der EU zur neuen Verordnung gehen genau in diese Richtung.

Die Adressaten der Verordnung sind also Regierungen von Staaten, die dem **WTO-Abkommen zur öffentlichen Beschaffung** nicht beigetreten sind. Für Europa ist hier vor allem China zu nennen. Das Land hatte sich geweigert, in dem im Dezember 2020 abgeschlossenen (aber nicht ratifizierten) Investitionsabkommen CAI mit der EU über öffentliche Beschaffung auch nur zu verhandeln. Auch Russland ist von Bedeutung. Aus beiden Ländern stammen regelmäßig Unternehmen, die als Anbieter in EU-Infrastrukturprojekten aktiv sind. Aber auch Mitglieder des WTO-Abkommens können unter den Geltungsbereich des neuen Instruments fallen, wenn ihre Zugeständnisse innerhalb des erwähnten Abkommens nicht jenen der EU entsprechen. Auf diese Weise könnten Anbieter aus den USA betroffen sein; die Verschärfung des *Buy American Acts* durch die aktuelle US-Administration hat die bestehenden Gräben geweitet.

Wenn ein Angebot aus einem Land eintrifft, das für EU-Firmen keinen Zugang in den öffentlichen Beschaffungsmarkt zulässt, dann soll laut den Entwürfen für die neue Verordnung die Kommission in Verhandlungen mit dem betroffenen Land eintreten und dieses zu einer

¹⁵ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18dc0c2d-en/index.html?itemId=/content/component/18dc0c2d-en#sect-79>

Öffnung des eigenen Marktes bewegen. Wenn dies nicht gelingt, dann soll ein **kalkulatorischer Preisaufschlag** auf das Gebot aus diesem Land erfolgen. Die Kommission schlägt 20 Prozent vor; Mitglieder des EU-Parlamentes fordern hingegen prohibitive Aufschläge, sodass das Angebot direkt aus dem Bieterverfahren ausgeschlossen würde. Die europäische Regierung, die eine Beschaffung durchführen möchte, müsste demnach einen höheren Preis zahlen, außer wenn der ausländische Anbieter trotz seiner kalkulatorischen Benachteiligung zum Zug kommt.

Es stellt sich die Frage, wie lange die Kommission Zeit haben soll, mit einem Drittstaat zu verhandeln, zumal der Anlass ein konkretes, vielleicht dringendes Beschaffungsvorhaben eines EU-Mitgliedes sein kann. Hier wird es **Ausnahmen** geben müssen. Außerdem wird es aus umwelt-, sicherheits- oder gesundheitspolitischen oder aus strategischen Gründen Ausnahmen für die Mitgliedstaaten geben müssen. Ausnahmen, die von den Verhandlungspartnern antizipiert und von der Verordnung tatsächlich eingeräumt werden, machen aber die Verhandlungsmacht der EU-Kommission *ex ante* zunichte. Daher müssen Ausnahmen wenigstens von der EU-Kommission genehmigt werden; nur so kann Verhandlungsmacht aufgebaut werden. So oder so stellt sich die Frage der **Zuständigkeit**. Die Mitgliedstaaten, um deren Beschaffungsvorgänge es ja geht, werden mitreden wollen, wenn Angebote ausländischer Anbieter künstlich verteuert werden sollen oder ausländische Anbieter gänzlich aus den Bieterverfahren ausgeschlossen werden sollen.

Ein weiteres Streitthema betrifft die Festlegung von **Schwellenwerten**, ab denen die neue Verordnung greifen soll. Im Gespräch sind Grenzen von 10 Millionen Euro für Infrastrukturprojekte und 5 Millionen Euro für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Allerdings soll es Ausnahmen für Entwicklungsländer geben. Besser wäre es jedoch, nicht Länder auszunehmen, sondern Ausnahmen für kleine und mittelständische Unternehmen vorzusehen.

Einige EU-Parlamentarier wünschen sich, dass arbeits- und umweltrechtliche Standards von ausländischen Anbietern eingehalten werden müssen, damit diese nicht aus Bieterverfahren ausgeschlossen werden. Das entspricht einer weitergehenden Forderung, die häufig von Vertretern Frankreichs erhoben werden. Die Pariser Regierung versucht, sogenannte **Spiegelklauseln** (*mirror clauses*) in Freihandelsabkommen zu verankern. Diese würden verlangen, dass Exporteure die EU-Umweltstandards und arbeitsrechtliche Standards einhalten, die sich an EU-Regeln orientieren. Das wäre eine dramatische Abkehr der bisherigen Praxis der EU und vom internationalen Handelsrecht insgesamt. Denn bisher gilt die Regel, dass handelspolitische Maßnahmen nicht an den Produktionsprozessen, sondern an den Eigenschaften der importierten Produkte festgemacht werden sollen. Gefährliche Güter sollen an der Grenze zurückgewiesen werden dürfen, aber Güter, die selbst keine Gefahr darstellen, jedoch unter schlechten Bedingungen im Ausland hergestellt wurden, dürfen das nicht. Das ist eine wichtige

Unterscheidung, die es dem Ermessen der armen Länder überlässt, über die im Inland geltenden Produktionsstandards zu urteilen.

Neben diesen grundsätzlichen Problemen stellen sich weitere Fragen. So ist die Definition von öffentlicher Nachfrage nicht trivial. Sind ausgegliederte Unternehmen, wie Bahnunternehmen oder Energieversorger, die in öffentlichem Eigentum stehen, öffentliche Nachfrager? Wie soll mit Public-Private-Partnerships umgegangen werden? Was macht man mit Bieterkonsortien, in denen Unternehmen verschiedener Länder verbunden sind und manche Länder Unternehmen aus der EU reziproken Marktzugang gewähren, andere aber nicht? Wie geht man damit um, wenn ausländische Anbieter in der EU ansässig werden?

Selbst wenn ein allgemeingültiges Instrument geschaffen werden soll, ist klar, dass sich die neue **Verordnung gegen China** richtet. Chinesische Firmen haben immer wieder große öffentliche Aufträge in der EU ausgeführt und Anbieter aus der EU haben sich darüber beklagt. So haben chinesische Unternehmen in den letzten zehn Jahren Bauleistungen für Bahnen in Ungarn und Polen im Wert von mindestens 2,5 Milliarden US-Dollar erbracht, weitere 2 Milliarden US-Dollar wurden für den Bau von Kohlekraftwerken in Rumänien und Polen erzielt und 4 Milliarden im Telekommunikationsbereich in Italien und Dänemark. Die Liste ließe sich verlängern.

Schließlich ist kritisch zu sagen, dass jede Verteuerung von öffentlichen Beschaffungsmaßnahmen **auf Kosten der öffentlichen Haushalte** geht. Obgleich eine Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte in Drittstaaten anstrebenswert ist, könnten die Nachteile eines reduzierten Wettbewerbs für Kosten und Qualität im Beschaffungswesen der EU-Staaten erheblich sein. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund deutlich steigender Baupreise ein ernstes Thema.

III. Anti-Subventions-Instrument

Mit dem Anti-Subventions-Instrument schnürt die EU ein Maßnahmenpaket, um europäische Unternehmen vor „unfairem“ Wettbewerb durch Konkurrenten zu schützen, die im Ausland von impliziten oder expliziten finanziellen Hilfen – Subventionen – profitieren. Auch hier liegt das Problem darin, dass die Instrumente der WTO nicht gut genug sind. Das *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* wird der Realität nicht gerecht, gilt als schwer umsetzbar und wird daher selten eingesetzt.

Die EU will gegen Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische Subventionen vorgehen.

Die Europäische Kommission hat einen Vorschlag für eine Verordnung unterbreitet, die ihr neue Befugnisse zur Untersuchung mutmaßlicher Wettbewerbsverzerrungen in der EU durch Unternehmen einräumt, die Subventionen erhalten.¹⁶

In Anlehnung an die bestehenden Vorschriften für staatliche Beihilfen, Fusionskontrolle, Kartellrecht und öffentliches Beschaffungswesen sieht der Vorschlag die Schaffung von drei neuen Regulierungsinstrumenten vor.

Erstens würde ein **notifizierungsbasiertes Instrument** für Fusionen und Übernahmen, die durch ausländische Subventionen gefördert werden, geschaffen werden. Hier geht es um Transaktionen, bei denen das Zielunternehmen in der EU niedergelassen ist und hier einen Umsatz von mindestens 500 Millionen Euro erwirtschaftet. Die beteiligten Unternehmen müssen in den letzten drei Jahren außerdem einen finanziellen Beitrag von Nicht-EU-Regierungen in Höhe von insgesamt mehr als 50 Millionen Euro erhalten haben.

Zweitens würde ein Instrument geschaffen, mit dem untersucht werden soll, ob ausländische Anbieter durch Subventionen ihrer Sitzstaaten in die Lage versetzt wurden, bei **öffentlichen Ausschreibungen** in der EU „unangemessen vorteilhafte“ Angebote abzugeben. Dies soll für Angebote für öffentliche Aufträge in der EU mit einem geschätzten Auftragswert von mindestens 250 Millionen Euro gelten.

Und schließlich soll, drittens, ein allgemeines Untersuchungsinstrument eingerichtet werden, mit dem die Kommission in die Lage versetzt werden soll, mutmaßliche **wettbewerbsverzerrende Auswirkungen** ausländischer Subventionen in jeder Marktsituation zu untersuchen, einschließlich Zusammenschlüssen und öffentlichen Aufträgen unterhalb der oben genannten Schwellenwerte.

Die Kommission hätte weitreichende Ermittlungsbefugnisse, ähnlich denen bei kartellrechtlichen Untersuchungen, und könnte Verpflichtungsentscheidungen erlassen oder Abhilfemaßnahmen auferlegen; sie könnte auch Zusammenschlüsse oder die Vergabe öffentlicher Aufträge blockieren.

Dieses Vorhaben der Kommission ist außenpolitisch höchst heikel und kann, jedenfalls in Teilen, als extraterritoriale Regulierung aufgefasst werden. Die Frage steht im Raum, warum sich die EU gegen subventionierte Produkte oder Dienstleistungen aus dem Ausland überhaupt wehren soll. Auch hier macht die neue geostrategische Situation aber den entscheidenden

16 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1982

Unterschied. Wenn Subventionen gewährt werden, um damit Marktmacht zu erringen, dann ist Sorge berechtigt.

IV. CO₂-Grenzausgleichsmechanismus

Die französische Ratspräsidentschaft will möglichst große Fortschritte bei der Einrichtung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus erzielen. Hier ist nicht der Platz für eine umfassende Beschäftigung mit diesem Thema; der Leser sei auf ein aktuelles Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium hingewiesen, welches der Autor dieser Zeilen federführend betreut hat. In diesem Beitrag haben wir die **Idee eines Klimaklubs** fortentwickelt – dieses Modell ist nicht nur zur Förderung einer international koordinierten Klimapolitik sinnvoll, der Klubgedanke ist auch in vielen anderen globalen *Governance*-Fragen wertvoll.

Der Mechanismus, den die Kommission vorbereitet, sieht vor, in den Bereichen Stahl, Aluminium, Zement, Düngemittel und elektrischer Strom importierte Güter dem europäischen Emissionshandel zu unterwerfen. Dafür soll ein separater Markt eingerichtet werden, damit der existierende Handel nicht gestört wird. Weil die CO₂-Gehalte der importierten Güter nicht bekannt sind, sollen zunächst Pauschalwerte angesetzt werden. Anbieter aus Drittstaaten können nachweisen, dass sie diese Werte unterschreiten; dann wird die Anzahl der für den Import erforderlichen Zertifikate entsprechend ermäßigt. Damit soll die WTO-Rechtskonformität sichergestellt werden. Exporte sollen hingegen nicht in das Ausgleichssystem einbezogen werden. Anders als etwa bei der Umsatzsteuer erfolgt demnach keine Befreiung der Exporte.

Diese Konstruktion ist vermutlich in der Tat mit dem WTO-Recht vereinbar. Sie hat aber große Nachteile, die dazu führen werden, dass die Ziele, die mit der Einführung verbunden werden, nicht erreicht werden können. Zum einen soll in der EU eine hohe Bepreisung von CO₂-Emissionen möglich sein, ohne dass dabei die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie beeinträchtigt würde. Durch die Nichteinbeziehung der Exporte wird dieses Ziel auf den Auslandsmärkten schon nicht erreicht; vor allem dann nicht, wenn, wie beschlossen, die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten beendet wird. Zum anderen ist auch importseitig nur eine sehr geringe Entlastung der heimischen Industrie zu erwarten. Erstens werden nur die direkten Emissionen betrachtet; Emissionen, die in verbauten Vorprodukten stecken, bleiben außen vor. Das ist im Maschinenbau, im Fahrzeugbau, in der Metalltechnik und in vielen anderen Bereichen ein wichtiges Thema. Zweitens ist davon auszugehen, dass es vielen Produzenten aus dem Ausland gelingen könnte, sehr geringe CO₂-Emissionen nachzuweisen. Die saubersten Produkte werden in die EU exportiert; die schmutzigere Produktion verbleibt in den Herkunftsländern oder wird in andere Staaten exportiert. **Der CO₂-Grenzausgleich wird daher eher symbolischen Wert haben** und nur annähernd Wettbewerbsneutralität herstellen können.

Der CO₂-Grenzausgleich kann nur annähernd Wettbewerbsneutralität herstellen.

Aktuell wird darüber diskutiert, welche Länder gänzlich aus dem Grenzausgleichsmechanismus ausgeschlossen werden dürfen. Soll es **Ausnahmen** nur für Länder geben, die eine eigene explizite CO₂-Bepreisung aufweisen, oder auch für Länder, die mit anderen Instrumenten eine ambitionierte Klimapolitik betreiben? Ebenfalls wird diskutiert, ob es Ausnahmen für Entwicklungsländer geben soll – das ist in der internationalen Klimapolitik seit dem Rio-Protokoll so angelegt. Besser wäre es aber, statt Ausnahmen unterstützende Maßnahmen vorzusehen. Aber: Je weniger Ausnahmen gemacht werden, umso eher kommt es zu handelspolitischen Verwerfungen durch unzufriedene Handelspartner.

Das EU-Parlament macht Druck und will die freie Zuteilung von Zertifikaten schneller als geplant beenden: 2028 statt 2035 wie von der Kommission vorgeschlagen. Dafür soll der Grenzausgleich schon früher zur Anwendung kommen: er soll ab 2025 statt 2028 stufenweise eingeführt werden. Außerdem wünscht sich das Parlament eine breitere Anwendung. Auch organische Chemikalien, Wasserstoff, oder Polymerverbindungen sollen berücksichtigt werden; dazu indirekte Emissionen, wie zum Beispiel aus Strom. Letzteres droht mit **hohen bürokratischen Bürden** einherzugehen und massive Umsetzungsprobleme zu generieren. Schließlich stellt sich auch noch die bisher ungeklärte Frage, wer das Grenzausgleichssystem überwachen soll. Hier darf es nicht zu einer Kleinstaaterei in 27 Mitgliedstaaten kommen, sondern es braucht einen einheitlichen zentralen Ansatz.

V. Lieferkettengesetz

Ein weiteres Vorhaben, das sowohl die französische Ratspräsidentschaft als auch die deutsche Ampelkoalition unter ihren Prioritäten führt, ist die Einführung eines EU-weiten Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes. Allerdings verspätet sich bisher die Vorlage der Kommission; es gibt offenbar erheblichen Widerstand in vielen Mitgliedstaaten. Es wird argumentiert, dass ein Lieferkettengesetz als diskriminierend gesehen werden kann und die eigentlichen Probleme – durch Armut ausgelöste Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen et cetera – nicht beseitigen kann. Das rechtliche Problem der Diskriminierung kann beseitigt werden, wenn die Regeln auch innerhalb der EU gelten. Das ökonomische Problem, dass die Belastung der importierenden Unternehmen mit neuen Nachweispflichten und finanziellen Risiken zu einem Rückzug aus armen Ländern führen kann, was die dortigen Lieferanten aus westlichen Lieferketten drängt und die Arbeitnehmer in den informellen Sektor, ist allerdings nicht so leicht zu beseitigen. Siehe dazu Felbermayr und Sandkamp (2022).

Das Vorhaben eines europäischen Lieferkettengesetzes ist umstritten.

VI. Weitere Maßnahmen der EU

Der Königsweg, um die Erosion der internationalen Rechtsstaatlichkeit einzudämmen, besteht in der Verhandlung und im Abschluss moderner und anreizkompatibler völkerrechtlicher Abkommen, welche die Verwendung opportunistischer Instrumente regeln und deren

Ehrgeizige Handelsabkommen sind der Königsweg.

Missbrauch disziplinieren. Daher ist es wichtig, dass die EU ihre Agenda der Aushandlung und Umsetzung ehrgeiziger Handelsabkommen mit Ländern auf der ganzen Welt auf allen Ebenen – multilateral, plurilateral und bilateral – fortsetzt, diese nicht nur eng auf klassische handelspolitische Instrumente beschränkt, die Einhaltung der Bestimmungen überwacht und die Nichteinhaltung sanktioniert. Es ist zu begrüßen, dass die EU mittlerweile das Amt eines leitenden Handelsbeauftragten (Englisch: **Chief Trade Enforcement Officer**) im Rang eines stellvertretenden Generaldirektors eingeführt hat, der die Überwachungsaufgaben koordiniert und über die Ergebnisse berichtet. Wo Missstände festgestellt werden, muss es zu einem Dialog kommen, falls erforderlich zur Korrektur der rechtlichen Grundlagen, und nur als *ultima ratio* zu weiteren Sanktionen.

Ein attraktiver Binnenmarkt bleibt das wirksamste handelspolitische Instrument.

Neben Maßnahmen zur Bestrafung regelwidrigen oder anderweitig opportunistischen wirtschaftspolitischen Verhaltens ausländischer Mächte sollte die EU in das **Funktionieren des Binnenmarktes** investieren. Die Attraktivität des Binnenmarktes bleibt das wirksamste Instrument, um Anreize für ein kooperatives Verhalten der Partnerländer zu schaffen. Der einfache Grund besteht darin, dass alle Durchsetzungsmechanismen darauf beruhen, den Zugang zu diesem Binnenmarkt zu verweigern; je größer, tiefer und dynamischer dieser Markt ist, desto besser sind die Chancen, dass die EU und ihre Mitglieder die globale wirtschaftliche und politische Ordnung weiterhin in ihrem Interesse gestalten können.

Darüber hinaus erweitern Handelsabkommen auch die Reichweite von Vorschriften der EU. Je weiter die europäische Regulierung international angewandt wird, umso unwahrscheinlicher ist es, dass sich konkurrierende Vorschriften anderer Wirtschaftsmächte durchsetzen, die für die Unternehmen der EU nicht ideal sind. Große Handelsmächte wie die EU können Anreize für Handelspartner schaffen, ihre Vorschriften und Regeln an EU-Standards anzupassen, da Abweichungen für Exporteure wirtschaftlich kostspielig wären. Dieser „**Brüssel-Effekt**“ (Bradford, 2020) ist ein wichtiges Instrument informeller Einflussnahme, das stark von der Größe, Dynamik und allgemeinen Attraktivität des EU-Binnenmarktes und von der Qualität seiner eigenen Vorschriften abhängt.

F. Schlussfolgerungen

Die EU muss ihr außenhandelspolitisches Handeln den neuen geostrategischen Realitäten anpassen. Das ist unstrittig. Ob sie aber das enge Instrumentarium der Handelspolitik auch in den Dienst immer neuer Aufgaben – von der Durchsetzung europäischer Werte in der Sozial- und Arbeitspolitik, zum Umwelt- und Klimaschutz hin zu klassischen Themen der Diplomatie – stellen sollte, ist eine andere Frage. Je mehr Ziele mit den wenigen verfügbaren Instrumenten verfolgt werden müssen, umso weniger Ziele werden am Ende auch erreicht werden können. Daher ist es wichtig, dass die EU ihren **Instrumentenkasten** ausbaut.

Der wichtigste Schritt aber besteht wohl darin, in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik schlagkräftiger und glaubwürdiger zu werden. Dazu braucht es dort eine Abkehr vom bisherigen Prinzip der Einstimmigkeit. Dieser Schritt kann die Handelspolitik entlasten, und ihr ermöglichen, sich wieder stärker ihren eigentlichen Aufgaben zu widmen: Strukturen zu schaffen und aufrechtzuerhalten, die kooperatives Verhalten fördern – und so **offene Märkte** ermöglichen, auf denen arbeitsteilig Wohlstand geschaffen und gesichert werden kann. Unter solchen Bedingungen sind Familienunternehmen, gerade im verarbeitenden Gewerbe, in der Lage, wertvolle Wertschöpfungsbeiträge für Deutschland und Europa zu leisten.

Die EU reagiert mit ihrer neuen Außenhandelspolitik auf das Scheitern multilateraler Ansätze. Das ist verständlich und notwendig. Es bleibt aber dabei, dass die erfolgreiche Umsetzung einer multilateralen Strategie besser ist als europäische Alleingänge. Die EU muss daher neben der Entwicklung der besprochenen Instrumente den multilateralen (eigentlich: omnilateralen) Ansatz weiter mit Nachdruck verfolgen und sich mit gleichgesinnten Partnerländern zusammmentun. Die **Klubidee** ersetzt eine scheiternde WTO nicht, ist aber gleichwohl um vieles besser als ein unilateraler Ansatz.

Die EU muss darauf achten, den richtigen Mix aus defensiver und offensiver Politik zu finden. Je fordernder sie in ihrer Handelspolitik wird, umso eher könnten ausländische Regierungen das Interesse verlieren, mit der EU zu kooperieren. In der Konsequenz hätte sich die Union dann nicht nur verschlechtert, sondern wäre vom Regen in die Traufe geraten.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Realeinkommensgewinne durch internationale Arbeitsteilung, in Prozent	7
Abbildung 2:	Neuer Protektionismus und Länge der Wertschöpfungsketten	9
Abbildung 3:	Anzahl schädlicher handelspolitischer Interventionen, 2008 bis 2021	11
Abbildung 4:	Realeinkommensgewinne durch internationale Arbeitsteilung in Deutschland über die Zeit, in Prozent	12
Abbildung 5:	Anteile der Handelsabkommen der EU mit Nicht-Handels-Zielen, in Prozent	13
Abbildung 6:	Wirtschaftssanktionen – immer häufiger, immer diverser	15
Abbildung 7:	Realeinkommensverluste durch Sanktionen, in Millionen US-Dollar und Prozent (Basisjahr 2019)	16

Literaturverzeichnis

- Bagwell, Kyle und Robert Staiger (2004), *The Economics of the World Trading System*. MIT Press.
- Bergejik, Peter van (2022), *The Second Sanctions Wave*, VoxEU, <https://voxeu.org/article/second-sanction-wave>
- Blackwill, Robert und Jennifer Harris (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press (Boston, MA).
- Bradford, Anu (2020), *The Brussels Effect*. Oxford University Press, London, UK.
- Caldara, Dario, Matteo Iacoviello, Patrick Molligo, Andrea Prestipino und Andrea Raffo (2020), *The Economic Effects of Trade Policy Uncertainty*. *Journal of Monetary Economics*, 109: 38-59.
- Chowdhry, Sonali, Gabriel Felbermayr, Julian Hinz, Katrin Kamin, Anna-Katharina Jacobs und Hendrik Mahlkow (2020), *The Economic Costs of War by Other Means*, Kiel Policy Brief 147.
- Eppinger, Peter, Gabriel Felbermayr, Oliver Krebs und Bohdan Kukharskyy (2021), *Decoupling Global Value Chains*, *CESifo Working Paper* 9079.
- EU-Kommission und hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2019), *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, EU-China – Strategische Perspektiven*, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- Evenett, Simon und Johannes Fritz (2021), *The 28th Global Trade Alert Report – Subsidies and Market Access: Towards an Inventory of Subsidies by China, the EU and the USA*. CEPR Press, <https://www.globaltradealert.org/reports/gta-28-report>
- Farrell, Henry und Abraham Newman (2019), *Weaponized Interdependence*, *International Security* 44 (1): 42-79.
- Felbermayr, Gabriel, Benjamin Jung und Jasmin Gröschl (2017), *Wohlfahrtseffekte der Handelsliberalisierung*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 03/2017.
- Felbermayr, Gabriel und Benjamin Jung (2018), *Market size and TFP in the Melitz model*, *Review of International Economics* 26: 869-891, <https://doi.org/10.1111/roie.12346>
- Felbermayr, Gabriel (2018), *Zur Rückkehr der Machtpolitik in Handelsfragen: Theoretische Überlegungen und politische Empfehlungen*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(3): 232-244.

- Felbermayr, Gabriel (2018), Ein Schaf unter Wölfen? Die Europäische Union und der Freihandel, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 68 (4-5): 18-23, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/263054/freihandel>
- Felbermayr, Gabriel und Alexander Sandkamp (2022), Kann der Staat es wirklich besser? Neodirigismus am Beispiel des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio und Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., München 2022, S. 27-42.
- Felbermayr, Gabriel, Hendrik Mahlkow, Alexander Sandkamp (2022), Cutting Through the Value Chain: The Long-run Effects of Decoupling the East from the West, WIFO Working Paper 644 (https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69425&mime_type=application/pdf).
- Fuest, Clemens (2018), Der dritte Systemwettbewerb, *Frankfurter Allgemeine*, 27. Juli 2018, S. 18.
- Johnson, Harry (1953), Optimum Tariffs and Retaliation, *The Review of Economic Studies* 21(2): 142-153.
- Kinzius, Luisa, Alexander Sandkamp und Erdal Yalcin (2019), Trade Protection and the Role of Non-tariff Barriers, *Review of World Economics* 155: 603-643.
- Kirilakha, Aleksandra, Gabriel Felbermayr, Costantinos Syropoulos, Erdal Yalcin and Yoto V. Yotov (2022), The Global Sanctions Data Base: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency, in: Van Bergeijk, Peter (Hrsg.), *The Research Handbook on Economic Sanctions*, Edgar Elgar.
- Lechner, L. (2020), Europe: Leader on non-trade objectives in trade agreements. *ECDPM Great Insights Magazine*, 9(2).
- Ossa, Ralph (2015), Why Trade Matters after All, *Journal of International Economics* 97(2): 266-277.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Handelskonflikte mit Nebenwirkungen – Zur Entschädigung Unbeteiligter bei der Verhängung von Strafzöllen, erstellt von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. und Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., München 2020, www.familienunternehmen.de
- Tinbergen, Jan (1952), *On the Theory of Economic Policy*. North-Holland.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-co2-grenzausgleich.html>



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50
D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02
Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09
E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-948850-07-4