



# Zur Zukunft umfassender Freihandelsabkommen

## Lehren aus dem EU-Korea Handelsvertrag, CETA und TTIP

Von Roman Stöllinger  
Wien, 21. Dezember 2016  
ISSN 2305-2635

### Handlungsempfehlungen

1. Die EU sollte von "umfassenden" Freihandelsabkommen Abstand nehmen und die bilaterale Handelsliberalisierung durch "reine Abkommen" vorantreiben, deren Inhalte in die alleinige Kompetenz der EU fallen.
2. Negativlisten, Schiedsgerichte und das Prinzip der "gegenseitigen Anerkennung" bergen schwer kalkulierbare Risiken für VerbraucherInnen und Umwelt und sollten daher jedenfalls aus EU-Handelsverträgen herausgehalten werden.
3. Die Harmonisierung von Regulierungen und technischen Standards kann in branchenspezifischen Vereinbarungen erfolgen – unter Beachtung der Tatsache, dass es sich dabei nicht vorrangig um Handelshemmnisse handelt.

### Zusammenfassung

Freihandelsabkommen sind taugliche Mittel um Ausfuhrzölle zu senken und den bilateralen Handel anzukurbeln. Das gegenwärtige Design der umfassenden Handels- und Investitionsabkommen der EU ist jedoch wenig erfolgversprechend. Die Abkommen mit Kanada (CETA) und den USA (TTIP) sind zu umfangreich und beinhalten mit Negativlisten, Schiedsgerichten und dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (*mutual recognition*) im Bereich der Produktzulassungen Elemente, die schwer kalkulierbare Risiken für Gesundheit, Sicherheit und Umwelt mit sich bringen. Somit werden die potentiellen Vorteile aus klassischer Handelsliberalisierung über Zollabbau konterkariert. Zusätzlich droht die EU aufgrund des komplizierten Verhandlungsprozedere bei sogenannten „gemischten Abkommen“ ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren,

wie Ende Oktober im Falle von CETA anschaulich demonstriert wurde. Anstelle der breit angelegten umfassenden Freihandelsabkommen, sollte die EU zu traditionellen Handelsverträgen zurückkehren, deren Inhalte in ihre alleinige Zuständigkeit fallen. Die Harmonisierung von Regulierungen und Standards hingegen sollte – wie in der Vergangenheit auch üblich – in branchenspezifischen Abkommen mit relevanten Handelspartnern vorangetrieben werden. Dabei darf nicht vergessen werden, dass es sich bei Regulierungen und Standards nicht nur, ja nicht einmal vorrangig, um Handelshemmnisse handelt, sondern um Vorschriften die KonsumentInnen und Umwelt vor gesundheitsschädlichen oder gefährlichen Substanzen, Produkten und Technologien schützen sollen.



## Zur Zukunft umfassender Freihandelsabkommen Lehren aus dem EU-Korea Handelsvertrag, CETA und TTIP

### Einleitung

Auf die in letzter Minute geäußerten Bedenken seitens der EU gegen das fertig ausverhandelte Freihandelsabkommen (FHA) reagierte der kanadische Premierminister Trudeau mit der Frage mit welchem Land die EU in Zukunft eigentlich noch einen „fortschrittlichen Handelspakt“ abschließen will, wenn sie das mit Kanada nicht zu Stande bringt<sup>1</sup>. Auch wenn es offensichtlich anders gemeint war, stellt sich tatsächlich die Frage, wie sinnvoll es ist, die Handelsliberalisierung mittels „tiefgreifender und umfassender“ FHA<sup>2</sup> voran zu treiben. Am Beispiel von drei derartigen FHA der EU – jenen mit Korea, Kanada (CETA<sup>3</sup>) und den USA (TTIP<sup>4</sup>) – erörtert dieser Beitrag einige der wichtigsten Bestandteile dieser Abkommen. Dabei wird argumentiert, dass mit der thematischen Ausweitung der Handelsabkommen auf Bereiche die weit in gesellschaftliche

Bereiche hineinwirken, die potentiellen Vorteile klassischer Handelsliberalisierungsmaßnahmen in Frage gestellt werden. Daher sind diese Abkommen nicht frei von Risiken für VerbraucherInnen und Umwelt. Zusätzlich bergen sie auch Gefahren für die EU selbst. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Problemen beim Abschluss von Abkommen dieser Komplexität kommt ist enorm und führt letzten Endes dazu, dass, wie am Beispiel von CETA anschaulich demonstriert wurde, politisches Kapital und das Vertrauen in die EU weiter zerstört wird<sup>5</sup>.

### Ära der bilateralen Handelsverträge

Aufgrund des Stillstands in der aktuellen WTO Freihandelsrunde („Doha-Runde“) setzt die EU, so wie viele andere Länder auch, spätestens seit 2007 verstärkt auf bilaterale FHA. Dabei benötigt die EU-Kommission für jedes dieser sogenannten „umfassenden“ FHA ein Verhandlungsmandat der Mitgliedstaaten. Die Verhandlungen führt einzig und allein die Kommission, da die Kompetenz für die Handelspolitik bei ihr liegt. Aufgrund des Umfangs der umfassenden FHAs bedarf es für das Inkrafttreten auch der Zustimmung der Mitgliedsstaaten<sup>6</sup>. Dabei sind CETA und TTIP nicht die ersten dieser umfassenden Handelsabkommen, denn bereits 2011 wurde ein derartiges Abkommen mit Südkorea unterzeichnet.

1) Aussage von Justin Trudeau vom 13. Oktober 2016 bei Gesprächen mit den französischen Premier Manuel Valls in Ottawa. Siehe etwa: „Kanada verliert die Geduld mit der EU“, Die *Zeit-online* vom 18. Oktober 2016. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-10/ceta-eu-kanada-freihandelsabkommen-investitionsschutz-trudeau>.

2) Tiefgreifende und umfassende Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements) sind Abkommen, die neben dem Zollabbau und sonstigen Handelsbarrieren „an der Grenze“ auch eine Vielzahl anderer Themen beinhalten, wie beispielsweise die Harmonisierung von Regulierungen, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und Investitionen oder das öffentliche Beschaffungswesen.

3) Comprehensive Economic and Trade Agreement (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen).

4) Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership).

5) Dieser Beitrag nimmt eine europäische Perspektive ein und lässt daher die Auswirkungen in den Partnerländern außer Acht, ebenso die Tatsache, dass seit den Präsidentschaftswahlen in den USA im November 2016 die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem Abschluss von TTIP kommt, gegen null tendiert.

6) Inzwischen hat sich diese Ansicht durchgesetzt, da es sich bei umfassenden FHA, die ja inhaltlich weit über Handelsfragen hinausgehen, um Abkommen mit „gemischten Kompetenzen“ handelt.



Abbildung 1: EU-Korea-FHA, CETA und TTIP im Vergleich

| Partner  |      | Korea  | Kanada   | USA  |
|--|------|--|--|--|
| <b>Status FHA</b>  |      | in Kraft seit 1. Juli 2011   | unterzeichnet;<br>noch nicht in Kraft  | in Verhandlung   |
| <b>EU-Handelsbeziehungen</b>                                   |      |  |  |  |
| Exporte (in EUR Mrd.)  | 2015 | 47,8   | 35,2   | 371,4  |
| <i>in % der extra-EU Exporte</i>                               |      | 2,7%   | 2,0%   | 21,1%  |
| Importe (in EUR Mrd.)  | 2015 | 42,4   | 28,3   | 249,0  |
| <i>in % der extra-EU Importe</i>                               |      | 2,5%   | 1,7%   | 14,6%  |
| Zollsatz <sup>1</sup> der EU                                   | 2010 | 4,21%  | 4,07%  | 4,15%  |
|  | 2015 | 0,05%  | 4,17%  | 4,23%  |
| Zollsatz <sup>1</sup> der Partner                              | 2010 | 9,12%  | 4,20%  | 3,72%  |
|  | 2015 | 2,04%  | 3,15%  | 3,68%  |
| <b>EU-Investitionsbeziehungen</b>                              |      |  |  |  |
| Aktive EU-FDI <sup>2</sup> -Bestände (EUR Mrd.)                | 2014 | 43,7   | 274,7  | 1 985,3  |
| <i>in % der extra-EU FDI-Bestände</i>                          |      | 0,8%   | 4,8%   | 34,5%  |
| Passive FDI-Bestände (EUR Mrd.)                                | 2014 | 20,3   | 165,9  | 1 810,8  |
| <i>in % der extra-EU FDI-Bestände</i>                          |      | 0,4%   | 3,6%   | 39,5%  |
| <b>Ausgewählte Inhalte der FHA</b>                             |      |  |  |  |
| <b>Eliminierung von Zöllen</b><br>(Anteil Zollpositionen in %) |      | 98,70%   | CA: 98,6%<br>EU: 97,7%   | ca. 97%*)  |
| <b>Nicht-tarifäre Handelsbarrieren</b>                         |      |  |  |  |
| <i>Allgemein</i>   |      | Schrittweise Harmonisierung durch Zusammenarbeit bei Normen und Regulierungen.   | Harmonisierung durch Zusammenarbeit bei Normen und Regulierungen angestrebt.   | Harmonisierung durch Zusammenarbeit bei Normen und Regulierungen angestrebt.   |
| <i>Technische Handelshemmnisse (TBTs)</i>                      |      | Einige allgemeine Vorschriften zu Normen und Konformitätsbewertungsverfahren. Konkrete Regelungen nur bei elektrotechnischen Waren, Kraftfahrzeugen, Chemikalien, Arzneimitteln und Medizinprodukten.          | Verbesserungen bei Konformitätsbewertungsverfahren und Zertifizierungen. Z.B. Zertifizierungen nach kanadischen Standards durch EU-Behörden möglich.   | Weitgehend offen.<br>USA Position: gegenseitige Anerkennung von Standards/Zulassungen ('mutual recognition')<br>EU Position: Vereinfachungen bei der gegenseitigen Anerkennung von Zertifizierungen. |
| <i>Sanitäre und phytosanitäre Handelshemmnisse</i>             |      | Festlegung einiger internationaler Standards bei gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Fragen.  | Bestehende EU-Kanada Abkommen (z.B. Veterinary Agreement) sind in das FHA integriert. Erleichterungen bei sanitären und phytosanitären Vorgaben, jedoch Beibehaltung der jeweiligen Regulierungen und Standards.               | Weitgehend offen.<br>USA Position: gegenseitige Anerkennung von Standards/Zulassungen ('mutual recognition')<br>EU Position: Vereinfachungen bei der gegenseitigen Anerkennung von Zertifizierungen. |
| <b>Dienstleistungen (DL) und Investitionen</b>                 |      | Umfassende Liberalisierungen bei grenzüberschreitender Erbringung von DL und Investitionen in mehr als 100 Sektoren.   | Liberalisierung von DL und Investitionszugang umfasst grundsätzlich alle Bereiche; Ausnahmen sind in 'Negativlisten' definiert.  | Liberalisierung von DL und Investitionszugang soll grundsätzlich alle Bereiche umfassen; Ausnahmen in 'Negativlisten' definiert werden.  |
| <b>Öffentliches Beschaffungswesen</b>                          |      | Freierer Zugang bei öffentlichen Ausschreibungen (über das WTO GPA hinausgehend). Z.B. Teilnahme von EU-Unternehmen an Build-Operate-Transfer Projekten, die im Infrastrukturbereich eine große Rolle spielen. | Weitreichender Zugang von EU-Unternehmen zu öffentlichen Ausschreibungen auf allen Verwaltungsebenen mit de facto nur zwei Ausnahmen, die Energieversorgung in den Provinzen Ontario und Québec sowie der öffentliche Verkehr. | bisher kaum Zugeständnisse der USA.  |
| <b>Investor-Staat-Streitschlichtung</b>                        |      | nein   | ja   | ja   |

Quelle: EU-Comext, Eurostat, UN TRAINS database, Europäische Kommission (diverse Unterlagen). Auswahl der Inhalte durch den Autor.

<sup>1</sup> Import-gewichteter Durchschnitt. / <sup>2</sup> Foreign Direct Investment. / \*) Angestrebter Wert (in Verhandlung).



Die Gemeinsamkeiten in den drei FFA sind nicht zu übersehen (siehe Tabelle 1). Gleichzeitig bestehen gewichtige Unterschiede, von denen einige entscheidend für die zu erwartenden Auswirkungen von CETA und TTIP sind und die es daher zu besprechen gilt. Zunächst wird jedoch das bestehende EU-Korea-FFA herangezogen um den handelsinduzierenden Effekt von FFA moderner Prägung abzuschätzen.

### Erfahrungen aus dem EU-Korea-FFA

Anlässlich des 5-Jahresjubiläums des EU-Korea-FFA Ende Juni 2016 bemühte sich die Europäische Kommission die positiven Auswirkungen des Abkommens zu unterstreichen. Tatsächlich sind die koreanischen Zölle auf EU-Waren durch das Abkommen von über 9% auf 2% gesunken (siehe Abbildung 1) und die Exporte nach Korea seit 2011 um 55% gestiegen<sup>7</sup>. Was EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström bei dieser Gelegenheit jedoch unerwähnt ließ, ist, dass in den letzten 5 Jahren auch das Handelsvolumen mit anderen Ländern merklich gestiegen ist. Spannender als das Wachstum der EU-Exporte nach Korea per se, wäre es demnach zu wissen inwieweit das FFA zu dieser Entwicklung beigetragen hat.

**„Tatsächlich sind die Exporte nach Korea seit 2011 um 55% gestiegen. Was EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström bei dieser Gelegenheit jedoch unerwähnt ließ, ist, dass in den letzten 5 Jahren auch das Handelsvolumen mit anderen Ländern merklich gestiegen ist.“**

Eine Möglichkeit den kausalen Effekt des EU-Korea-FFA zu identifizieren besteht darin, das Wachstum der EU-Exporte und der EFTA<sup>8</sup>-Exporte

7) "Trade boosted by five years of EU-Korea Free Trade Agreement", European Commission Daily News. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-16-2379\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-2379_de.htm).

8) Die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA – European Free Trade Association) umfasst die Mitgliedstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz.

nach Korea sowie anderen Ländern Südostasiens<sup>9</sup> zu vergleichen<sup>10</sup>. Zieht man eine 3-Jahresperiode vor dem FFA (2004-2007) und die 3 Jahre nach Abschluss des FFAs (2012-2015) für den Vergleich heran, zeigt sich, dass das EU-Korea-Abkommen das EU-Exportwachstum nach Korea um 0,25 Prozentpunkte erhöhte. Der tatsächliche handelsinduzierende Effekt des FFA fällt demnach eher bescheiden aus und ist jedenfalls weit von den zum Teil fantastischen Schätzungen in Studien mit elaborierten Handelsmodellen entfernt. Dennoch, das EU-Korea FFA hat offenbar seinen ureigensten Zweck erfüllt: die Zölle wurden erheblich gesenkt und es gab einen, wenn auch geringen, positiven Impuls auf die Ausfuhren der EU nach Korea.

### Bewertung umfassender FFA der EU im Vergleich

Wenn also ein FFA in der Lage ist zur Ausweitung des bilateralen Handels beizutragen<sup>11</sup>, warum dann der massive Widerstand in der Bevölkerung gegen CETA und TTIP in mehreren EU-Mitgliedstaaten und EU-Regionen? Ist es tatsächlich der Informationsmangel auf Seiten der KritikerInnen wie von Freihandelsbefürworter wiederholt argumentiert wird? Wohl eher nicht. Die Kritik an CETA und TTIP richtet sich nämlich primär gegen einige neue Bestimmungen in den, in ihrem Umfang stets wachsenden, FFAs. Zu nennen wären hier zuallererst die Negativlisten bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Investitionen, die Schiedsgerichte und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (*mutual recognition*). Damit

9) Dazu wurden 10 weitere Länder in Südostasien heran gezogen.

10) Bei der angewandten Methodik handelt es sich um eine Difference-in-Difference-in-Difference (DDD) Analyse. Detaillierte statische Ergebnisse werden auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt.

11) Daraus lassen sich noch keine Schlüsse auf die Wohlfahrtseffekte oder die verteilungspolitischen Auswirkungen der Abkommen ableiten.



sind CETA und TTIP wesentlich weiter gefasst als etwa das EU-Korea FHA. Ihre inhaltlichen Bestimmungen gehen weit über klassische Handelsfragen hinaus und wirken tief in diverse Lebensbereiche hinein. Dies gilt vor allem für die ambitionierten Zielsetzungen im Bereich der Gesundheits-, Umweltschutz- und der technischen Standards, wo Produktzulassungen und Kennzeichnungspflichten vereinheitlicht und angeglichen werden sollen. Im Rahmen von TTIP könnte es sogar noch einen Schritt weiter gehen, denn hier wird seitens der USA das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Standards und Produktzulassungsvorschriften propagiert. Dies würde bedeuten, dass Produkte, die für den US-Markt zugelassen sind auch in der EU verkauft werden dürfen.

**„CETA und TTIP sind wesentlich weiter gefasst als etwa das EU-Korea FHA. Ihre inhaltlichen Bestimmungen gehen weit über klassische Handelsfragen hinaus und wirken tief in diverse Lebensbereiche hinein.“**

Daher ist es bei CETA und TTIP weit weniger klar, dass die geplanten Liberalisierungsmaßnahmen dem Wohle der Allgemeinheit dienen werden. Dazu ist eine Klarstellung von Nöten, die leider im öffentlichen Diskurs kaum Berücksichtigung findet: Der Abbau von Regulierungen ist in seiner Wirkung anders als der Abbau von Zöllen. Die zu erwartenden Effekte von Zollreduktionen sind einfach. Senkt etwa Kanada seine Zölle auf Güter der EU werden diese relativ billiger. EU-Produzenten profitieren von zusätzlichen Exporten und kanadische KonsumentInnen von günstigeren Preisen<sup>12</sup>. Die Angelegenheit ist wesentlich komplexer im Falle von Regulierungen. Werden etwa Produktstandards vereinfacht, so fallen auch hier Handelskosten weg und es wird mehr importiert und exportiert. Allerdings sind Produktstandards nicht nur, ja nicht einmal vorrangig, Handelshemmnisse, sondern dienen insbesondere dem Schutz vor gesundheits- oder

umweltschädlichen Substanzen, Produkten oder Technologien. Zumindest in einem der am FHA teilnehmenden Länder wird es durch die Anpassung solcher Regulierungen zu Veränderungen dieser Schutzbestimmungen kommen. Damit steigen auch die Risiken sowie die Informationskosten<sup>13</sup> für VerbraucherInnen.

**„Der Abbau von Regulierungen ist in seiner Wirkung anders als der Abbau von Zöllen.“**

ProponentInnen von CETA und TTIP betonen, dass die angestrebten Harmonisierungen zu keinen Verschlechterungen für VerbraucherInnen und Umwelt führen werden. In manchen Fällen, mag dies durchaus der Fall sein. Ein beliebtes Beispiel hierfür sind Crash-Tests zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit von Fahrzeugen. Weil in den USA und in der EU etwa der Aufprallwinkel und die Geschwindigkeiten mit dem das Autos an die Wand gefahren werden muss unterschiedlich sind, muss ein europäischer Autobauer diesen Test zweimal durchführen, wenn er ein neues Modell auch in die USA verkaufen will. Niemand wird sich gegen eine Vereinheitlichung in derartigen Fällen sträuben – allerdings sollte es hierfür auch nicht eines Abkommens im Ausmaß von CETA oder TTIP bedürfen.

Hingegen kann die Angleichung oder gegenseitige Anerkennung von Regulierungen, die historisch gewachsen und auf unterschiedliche Präferenzen zurückzuführen sind, nachteilig für KonsumentInnen auf beiden Seiten sein. Man denke etwa an Chemieprodukte. Unter Fachleuten ist unbestritten, dass der US-amerikanische *Toxic Substances*

---

13) Diese Informationskosten ergeben sich daraus, dass am Markt asymmetrische Information vorherrscht. KonsumentInnen verfügen über wesentlich weniger Information über Produkte als deren Hersteller. Um sich ein Bild von der Qualität und auch möglichen Risiken von Produkten machen zu können, müssen KonsumentInnen Zeit investieren, wenn sie sich nicht mehr auf Unbedenklichkeit von am Markt zugelassenen Produkten (bzw. deren Inhaltsstoffen) verlassen können oder wollen.

---

12) Und vice versa im Fall einer Senkung von EU-Zöllen.



*Control Act* nicht mit der REACH-Verordnung der EU vergleichbar ist, die als eine der strengsten der Welt gilt. Der *Toxic Substances Control Act* setzt dermaßen hohe Hürden für ein Verbot von Chemikalien, dass US-KonsumentInnen sich vorwiegend auf freiwillige Selbstbeschränkungen der Hersteller verlassen müssen<sup>14</sup>. Die Zulassungsvorschriften für Chemikalien sind jedenfalls keine Kleinigkeit, denn sie betreffen eine breite Produktpalette, die von Nahrungsmitteln über Kosmetika und Medikamenten bis hin zu Lack für Innenräume reicht. Im Falle von TTIP kommt also erschwerend hinzu, dass die "Regulierungsphilosophien" in der EU und den USA gänzlich unterschiedlich sind<sup>15</sup>.

Neben dem ambitionierten Regulierungsabbau sind die Negativlisten und die Schiedsgerichte – bei denen es sich um zwei substantielle inhaltliche Erweiterungen in CETA und TTIP<sup>16</sup> gegenüber dem EU-Korea FHA handelt – als problematisch anzu-

sehen. Die Negativlisten bedeuten eine enorme Ausweitung des Geltungsbereichs der FHA, denn dadurch sind sämtliche Wirtschaftsbereiche, zukünftig entstehende Industrie eingeschlossen, von der vereinbarten Liberalisierung grenzüberschreitender Dienstleistungen und Investitionen erfasst. Ausnahmen sind in im Annex erschöpfend aufgelistet. Die Negativlisten erklären beispielsweise warum sich neben den üblichen Verdächtigen (i.e. Gewerkschaften und Umweltschutzorganisationen) auch zahlreiche Kommunen unter die CETA- und TTIP-KritikerInnen gemischt haben<sup>17</sup>. Die Sorge gilt hier der Sicherstellung der sogenannten Daseinsvorsorge, also der Bereitstellung elementarer Infrastruktur durch die Gemeinden, die durch die umfassende Liberalisierung doch erheblich betroffen sein könnte<sup>18</sup>, wobei im Falle von CETA die Zusatzvereinbarung, die unmittelbar vor Vertragsabschluss unterzeichnet wurde, diese Bedenken doch entschärft<sup>19</sup>.

14) Elizabeth Grossman „Banned in Europe, Safe in the US“, *Ensia*, 9. Juni, 2014. <http://ensia.com/features/banned-in-europe-safe-in-the-u-s/> und „Warnung vor einem transatlantischen Markt ohne Staat“, *Die Zeit online*, 24. Februar 2016. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-02/ttip-handelsabkommen-demokratie-eu-usa>. Siehe Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Umwelt und Freihandel: TTIP umweltverträglich gestalten“ (Nr. 19) vom Februar 2016.

15) In der EU herrscht grundsätzlich das Vorsichtsprinzip vor. Demzufolge muss die Unbedenklichkeit von Produkten und Inhaltsstoffen wissenschaftlich getestet und ausreichend sichergestellt sein, bevor sie zugelassen werden. Dasselbe gilt auch für den Einsatz von Technologien, also etwa der Gentechnik oder Fracking. In den USA hingegen müssen typischerweise einwandfreie wissenschaftliche Beweise für die gesundheits- oder umweltschädigenden Wirkungen von Substanzen oder Technologien vorgelegt werden, um eine Zulassung zu verhindern.

16) Es gibt auch wesentliche Unterschiede zwischen CETA und TTIP, die sich alleine schon aus der unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedeutung ergeben, in Hinblick auf ihren Umfang bzw. angestrebten Umfang sind sich diese beiden Abkommen jedoch ähnlicher als das EU-Korea Abkommen.

Schließlich sind die Schiedsgerichte zu erwähnen, die – wie auch immer im Detail ausgestaltet – ausländischen Investoren das Privileg einräumen, souveräne Staaten außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit zu klagen. Ein Privileg ist es deswegen, weil allen anderen Marktteilnehmern diese Option nicht zur Verfügung steht. Als strittig gilt dabei vor allem die Interpretation der „entgangenen Gewinne“ infolge von Gesetzesänderungen, die multinationale Unternehmen vor Schiedsgerichten

17) In Österreich etwa der Österreichische Städtebund.

18) Siehe etwa Madner, V., Mayr, S., Damjanovic, D. (2015) Die Auswirkungen des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in Österreich, Juli 2015.

19) Siehe Punkt 4 (Public Services) dieser Vereinbarung (Joint Interpretative Instrument on the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada & the European Union and its Member States). <http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/jii-ii.aspx?lang=eng>.



einklagen können. Auf dem Spiel steht dabei das „*right to regulate*“ der Nationalstaaten, also das Recht neue Gesetze zu erlassen, ohne mit Klagen vor einem Schiedsgericht rechnen zu müssen. Im Falle von CETA wurde in dem oben erwähnten Zusatzdokument Konkretisierungen vorgenommen, die das *right to regulate* außer Frage stellen sollen. Unklar bleibt jedoch die generelle Frage warum derartige Bestimmungen in einem FHA zwischen hochentwickelten Ländern erforderlich sind, zumal es weder in EU-Staaten, noch in den USA und Kanada ein nennenswertes politisches Risiko (im eigentlichen Sinne) gibt, das die Notwendigkeit von Schiedsgerichten rechtfertigt<sup>20</sup>. Gegen politisches Risiko können sich Unternehmen im Übrigen absichern. So ist es durchaus üblich, dass Unternehmen ausländische Direktinvestitionen in schwierigen Märkten bei Investitionsförderagenturen<sup>21</sup> gegen politische Risiken (z.B. Krieg, Aufruhr, Enteignung) absichern – allerdings nicht Investitionen in Kanada oder in den USA. Die Frage gegen welche Art von politischen Risiken oder Bedrohungen die in CETA und TTIP vorgesehenen Schiedsgerichte ausländische Investoren schützen sollen bleibt somit offen, sofern das *right to regulate* der Nationalstaaten unberührt bleiben soll.

## Abschließende Diskussion

Freihandel zwischen (wirtschaftlich entwickelten) Ländern ist grundsätzlich zu begrüßen. Gegeben dass die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO zum Stillstand gekommen sind, bieten sich bilaterale FHA, gewissermaßen als Second-Best Lösungen, zum Abbau von Handelsschranken an. Das EU-Korea Abkommen kann als Indiz dafür angeführt werden, dass FHA probate Mittel zur Steigerung des bilateralen Handels sein können.

20) Dies mag sich nach den Präsidentschaftswahlen im Falle der USA geändert haben.

21) In Österreich übernimmt die Investitionsabsicherung beispielsweise die Exportkreditagentur (OeKB).

Das Problem bei CETA und TTIP ist jedoch, dass sie zu weit gefasst sind. Negativisten und Schiedsgerichte, die im EU-Korea FHA noch nicht enthalten sind, haben in einem FHA nichts verloren. Denn beide bergen große demokratiepolitische Probleme. Erstere weil sie Regeln auch für zukünftige Industrien festlegen, die eigentlich von zukünftigen Regierungen zu bestimmen und nicht a priori in ein Regelkorsett zu stecken wären. Letztere weil sie multilateralen Unternehmen eine privilegierte Rechtstellung gegenüber allen anderen Marktteilnehmern einräumen. Einen wahrscheinlich noch größeren Risikofaktor stellt der ambitionierte Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse dar, also von Regulierungen die gleichzeitig wichtige Schutzbestimmungen für Mensch und Umwelt beinhalten. Die Risiken die von diesen neuen Elementen ausgehen steigen mit der Komplexität der Materien und werden durch die gemeinsame Verhandlung in einem Abkommen nochmal potenziert. Denn in FHA-Verhandlungen kommt es unweigerlich zu Kompromissen über die verschiedenen Themenblöcke hinweg. Wie aus dem an die Öffentlichkeit gelangten geheimen Dokument der Europäischen Kommission hervor geht, sind die USA beispielsweise nur bereit Zölle auf Autos und Lastwagen zu eliminieren, wenn auch Agrarprodukte vom Zollabbau erfasst sind<sup>22</sup>. Derartige Kuhhandel sind ökonomisch unsinnig<sup>23</sup>, bei Zollfragen jedoch noch relativ harmlos. Bei Regulierungsfragen hingegen ist das Gefahrenpotential ungleich höher.

22) Siehe „TTIP – Amerika macht Druck wie nie“, Süddeutsche Zeitung, 2. Mai 2016 (online version). <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/ttip-papiere-amerika-macht-druck-wie-nie-1.2974979>

23) In der Logik der Freihandelstheorie sollten beide Handelspartner auch von einem einseitigen Zollabbau profitieren, praktisch ist der Abtausch von „verbessertem Marktzugang“ zwischen Bereichen, die für den jeweiligen Partner besonders wichtig sind, ein zentraler Bestandteil der Verhandlungen.



**„Zielführend wäre es, zu klassischen FHAs zurückzukehren, indem Zölle und sonstige Handelsbarrieren „an der Grenze“ (wie etwa Quoten) geregelt werden, ergänzt um Themen die direkt den Marktzugang von Unternehmen beeinflussen wie etwa die Vergabe öffentlicher Aufträge.“**

Wie könnte also eine Alternative zu den umfassenden FHA moderner Prägung aussehen? Zielführend wäre es, zu klassischen FHAs zurückzukehren, indem Zölle und sonstige Handelsbarrieren „an der Grenze“ (wie etwa Quoten) geregelt werden, ergänzt um Themen die direkt den Marktzugang von Unternehmen beeinflussen wie etwa die Vergabe öffentlicher Aufträge. Alle regulatorischen Fragen sollten hingegen in branchenspezifischen Abkommen geregelt werden. Dies wäre im Übrigen nichts Neues, denn die EU hat bereits eine Vielzahl solcher Abkommen mit vielen Handelspartnern, darunter auch Kanada und die USA, abgeschlossen, etwa in der Luftfahrtindustrie, bei Elektroautos oder im Telekommunikationsbereich. Auf diese Weise können wohlfahrtsgefährdende Kompromisse über gänzlich unterschiedliche Bereiche hinweg vermieden werden. Darüber hinaus entsteht kein politischer Druck zu einem Abschluss zu kommen, wenn sich die Differenzen der Verhandlungspartner in einzelnen Bereichen als zu groß herausstellen. Auf diese Weise wäre die EU nicht mehr genötigt ein FHA durchzuboxen und so ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen. Denn es gibt kaum einen wirksameren Weg sein politisches Kapital zu zerstören, als nach einem negativen Abstimmungsergebnis (auch wenn es sich „nur“ um ein Regional-

parlament handelt) solange abstimmen zu lassen bis das gewünschte Ergebnis erreicht ist. Hält die EU an ihrer gegenwärtigen Freihandelsstrategie fest, sind solch kompromittierende Konstellationen wie bei CETA aufgrund der Themenvielfalt und dem Komplexitätsgrad der geplanten Abkommen jedoch vorprogrammiert. Die jüngsten Aussagen von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, in denen er gegen gemischte Abkommen plädiert<sup>24</sup>, deuten darauf hin, dass die Europäische Kommission und auch die Mitgliedstaaten aus dem Gezeiter um CETA gelernt haben. Und auch wenn diese Erkenntnisse nach der zu erwartenden Abkehr der USA zum Freihandel in naher Zukunft nicht mehr für ein alternatives EU-US FHA genutzt werden können, so doch für Abkommen mit anderen Handelspartnern. Mit Japan, den Mercosur-Ländern, Singapur, den Philippinen, Vietnam, Australien und Neuseeland gibt es eine lange Liste an Ländern mit denen FHA-Verhandlungen laufen und damit Gelegenheiten für die EU-Kommission ihre Erfahrungen umzusetzen. Anlass für Optimismus also sowohl im Camp der FreihandelsgegnerInnen als auch der FreihandelsbefürworterInnen.

24) In einem Interview meinte Jean-Claude Juncker: „Wir werden uns in Zukunft überlegen müssen, wenn wir derartige Verhandlungen führen und Verträge abschließen, dass wir ab Tag eins feinsäuberlich trennen, was in europäische Zuständigkeit fällt, und was nationalen Regierungen und nationalen Parlamenten überlassen sein muss.“, Politico vom 28. Oktober, 2016. <http://www.politico.eu/newsletter/morgen-europa/politico-morgen-europa-wann-ceta-unterschrieben-wird-kosmetische-anderungen-polen-lasst-frist-verstreichen/>





## Über den Autor

**Roman Stöllinger, PhD** ist Ökonom am Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw) und forscht zu den Themen Außenhandel, internationale Wertschöpfungsketten sowie Handels- und Industriepolitik. Er ist im Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (FIW) aktiv und unterrichtet Internationale Makroökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Kontakt: [stoellinger@wiiw.ac.at](mailto:stoellinger@wiiw.ac.at)

## Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

### Schlagwörter

Freihandelsabkommen, CETA, TTIP, nicht-tarifäre Handelshemmnisse

### Zitation

Stöllinger, R. (2016). *Zur Zukunft umfassender Freihandelsabkommen – Lehren aus dem EU-Korea Handelsvertrag, CETA und TTIP*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 33'2016

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt  
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999  
Fax: +43 1 533 4999 – 40  
E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)  
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>