

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 07/2017

04. Juli 2017

Der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Freihandelsabkommen CETA

Von Markus Fredebeul-Krein

Am 30. Oktober 2016 unterzeichneten die Europäische Union (EU) und Kanada das Freihandelsabkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) mit dem Ziel, eine der größten Freihandelszonen der Welt zu schaffen. Nachdem es in diesem Frühjahr alle parlamentarischen Hürden genommen hat, kann es im Sommer 2017 vorläufig in Kraft treten.¹ Neben dem fast kompletten Abbau von Zöllen und einem verbesserten Investitionsschutz sieht das 1600-seitige CETA-Abkommen vor allem die Reduzierung von nicht-tarifären Handelsschranken vor: Eine Angleichung von Normen und Standards in möglichst vielen Bereichen, ein vereinfachter Marktzugang ausländischer Unternehmen zu öffentlichen Aufträgen, sowie die Etablierung handelsfördernder Regeln und Prinzipien. Kritiker befürchten, dass durch den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse EU-Standards in Bereichen wie Sicherheit und Verbraucherschutz abgesenkt werden.

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse bremsen Freihandel

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse haben nach Erkenntnissen der WTO in den zurückliegenden Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen und drohen den Freihandel immer stärker einzuschränken. Dabei ist zwischen Maßnahmen zu unterscheiden, die das primäre Ziel einer Handelsbeschränkung verfolgen und Regelungen, die ein legitimes Mittel zur Erreichung politischer Ziele in Bereichen wie Umwelt- und Verbraucherschutz sind. Zur ersten Kategorie gehören Regelungen, die an die Herkunft oder das Ziel eines Produktes anknüpfen: Mengenbeschränkungen, Lizensierungen oder Steuervorteile bzw. finanzielle Zuschüsse für inländische Unternehmen. Solche staatlichen Maßnahmen sind aus ökonomischer Sicht negativ zu beurteilen und abzulehnen, da sie eine suboptimale Verteilung von Ressourcen und damit negative Wachstumseffekte bewirken.

Hiervon zu unterscheiden sind nicht-tarifäre Handelshemmnisse in Form unterschiedlicher Regulierungen zur

Durchsetzung nationaler Präferenzen. Hierzu zählen sowohl technische Standards als auch Maßnahmen zum Arbeits-, Gesundheits- und Verbraucherschutz. Beide werden in jüngster Zeit von Staaten zunehmend ergriffen. Da auch von solchen Maßnahmen eine handelsbeschränkende Wirkung ausgeht, ist oft nicht klar, ob sie aus legitimen oder protektionistischen Beweggründen eingesetzt werden. Sie stellen jedenfalls zusätzliche Kosten für exportorientierte Unternehmen dar: Diese müssen die für einzelne Märkte geltenden Regeln ermitteln, sie müssen entsprechende Konformitäts- oder Anerkennungsverfahren durchführen und ggf. ihre Waren an unterschiedliche Anforderungen anpassen. Insbesondere die Kosten doppelter Produktzulassungen und Testverfahren sind erheblich. Nach Schätzungen eines niederländischen Instituts betragen sie bei der Einfuhr in die EU durchschnittlich 21,5 Prozent der Gesamtkosten. Darüber hinaus schränken nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Wettbewerb zwischen Unternehmen auf den heimischen Märkten ein, was seinerseits höhere Kosten und damit höhere Preise für Konsumenten bewirkt. Erstens werden infolge eingeschränkter Konkurrenz Monopolaufschläge von Firmen möglich. Zweitens führen abgeschottete Märkte zu einer geringeren Innovationsdynamik und einer verzögerten Verbreitung technischen Wissens.

Regulierungen und Standards werden angeglichen

Soll der Marktzugang durch Handelsabkommen erleichtert werden, muss ein Weg gefunden werden, wie auch weiterhin legitime Regulierungsmaßnahmen ergriffen werden können, ohne dass von ihnen eine handelsbeschränkende Wirkung ausgeht. Hier bieten sich zwei Alternativen an: Eine Harmonisierung von Regeln und Standards oder deren gegenseitige Anerkennung.

Das CETA-Abkommen sieht einen Mittelweg vor, indem die EU und Kanada so genannte „Konformitätsbescheinigungen“ der jeweils anderen Seite akzeptieren: In den Bereichen Elektrogeräte, Spielzeug, Maschinen und Messgeräte soll zukünftig eine EU-Konformitätsbewertungsstelle EU-Erzeugnisse, die für die Ausfuhr nach Kanada bestimmt sind, unter bestimmten Umständen nach kanadischen Vorschriften prüfen können - und umgekehrt. Damit wird vermieden, dass beide Seiten dieselbe Prüfung vornehmen, was den Unternehmen erhebliche Kosteneinsparungen beschert und somit letztlich auch den Verbrauchern zugutekommt.

¹ Die vorläufige Anwendung der Vereinbarung ermöglicht eine Anwendung ihrer Kernsubstanz. Hiervon ausgeschlossen sind im Wesentlichen Investitionsbestimmungen. Damit CETA vollumfänglich wirksam wird, muss jeder EU-Mitgliedstaat die Vereinbarung ratifizieren.

Für aus Verbrauchersicht sensible Produkte wie Lebensmittel, Chemikalien und Kosmetika bleiben hingegen die Marktzulassungsbedingungen der jeweiligen Vertragspartner bestehen. So gelten in der Chemie-Industrie weiterhin unterschiedliche Meldepflichten, Grenzwerte und Zulassungsverfahren. Fracking, Hormonfleisch und genmanipulierte Pflanzen sind in der EU streng reguliert oder verboten. Das wird auch das Freihandelsabkommen mit Kanada nicht ändern. So kann die EU ihre restriktiveren Regelungen bei gentechnisch veränderten Produkten aufrechterhalten und im Bereich Lebensmittel ist explizit festgehalten, dass Kanada zukünftig europäische Herkunftsbezeichnungen beachten muss.

Werden neue Standards und Gesetze eingeführt, ist eine „Regulatorische Kooperation“ vorgesehen, der zufolge die EU und Kanada zukünftig bereits vor der Einführung enger zusammenarbeiten. Konkret sieht das Abkommen die Einrichtung ständiger Regulierungsräte vor, die sicherstellen sollen, dass von zukünftigen Regulierungen keine handelsdiskriminierenden Effekte ausgehen. Die Räte sollen zudem dazu beitragen, die Entwicklung und Durchsetzung von Standards weltweit voranzubringen.

Unterschiedliche Regulierungsphilosophien

Mit der Verabschiedung von CETA befürchten Gegner des Abkommens nun, dass das in der EU dominierende Vorsorgeprinzip („Better be safe than sorry“) unterminiert werde. Demnach besteht seitens der Hersteller eine Nachweispflicht für die Ungefährlichkeit eines Produktes. Erst danach wird ein Produkt von den Behörden für den Markt zugelassen. Im Gegensatz dazu herrscht in Kanada der so genannte „Science-based approach“ vor: Ein Produkt gilt dort solange als unbedenklich, bis das Gegenteil bewiesen ist, wobei die Nachweispflicht für die Gefährlichkeit bei den Behörden liegt. Erst wenn eine Gefährdung wissenschaftlich nachgewiesen ist, wird etwas verboten. Im Vertrag - so die Kritiker - sei das Vorsorgeprinzip nicht hinreichend abgesichert, mit der Folge, dass z.B. Gesundheitsschutz in der Verbraucher- und Lebensmittelpolitik nicht mehr durch dieses Prinzip gewährleistet sei. Die Handelspartner werden gezwungen, wechselseitig ihre Standards zu akzeptieren, was häufig zur Durchsetzung der jeweils schwächsten Regulierung führe. Hierzu ein Beispiel: In der EU bestehen bezüglich der Kennzeichnungspflicht bei Lebensmitteln sehr strenge Vorschriften, die mit dem Recht der Verbraucher nach informierten Kaufentscheidungen legitimiert werden. In Kanada sind diese Vorschriften weniger restriktiv. Treten europäische und kanadische Anbieter infolge der gegensei-

tigen Anerkennung von Standards miteinander in Konkurrenz, so entstünden Wettbewerbsnachteile für europäische Produzenten, da sie sowohl höhere Produktionskosten als auch Nachteile bei der Vermarktung hätten. Infolgedessen würde sich der Druck auf die Politik erhöhen, kostenerhöhende Regulierungsvorschriften abzubauen. Somit fände eine Harmonisierung auf niedrigem Niveau, ein so genanntes „race to the bottom“ statt.

Wie oben gezeigt wurde, ist allerdings eine gegenseitige Anerkennung von Standards und Regulierungen in CETA nur sehr eingeschränkt vorgesehen. Kanadische Produkte dürfen auch zukünftig nur in die EU eingeführt werden, wenn sie den europäischen Rechtsvorschriften entsprechen und umgekehrt gilt dasselbe. Beide Vertragsparteien behalten sich zudem das Recht vor, Bereiche von öffentlichem Interesse wie Umwelt, Gesundheit und Sicherheit frei zu regulieren. Somit kann die EU das Vorsorgeprinzip weiterhin anwenden. Ob dies uneingeschränkt vorteilhaft ist, ist hingegen zweifelhaft: Die Durchsetzung des Prinzips ist sehr kostspielig und kann bei enger Auslegung sogar dazu führen, dass der technologische Fortschritt gehemmt wird. Zahlreiche Innovationen der Vergangenheit hätten den im Rahmen des Vorsorgeprinzips eingeforderten Test der Unbedenklichkeit nicht bestanden und wären nicht eingeführt worden: Flugzeuge, Impfstoffe, Antibiotika und Klimaanlage sind nur einige Beispiele.

Fazit

Das CETA-Abkommen wird über den Abbau tarifärer und vor allem nicht-tarifärer Handelshemmnisse den Handel zwischen der EU und Kanada beleben und dadurch zusätzliche Wachstums- und Beschäftigungsimpulse auslösen. Auch wenn der Umfang dieser Effekte wegen der eher geringen wirtschaftlichen Bedeutung Kanadas für die EU begrenzt sein wird, ist die Bedeutung dieses umfassenden Freihandelsabkommens aufgrund seines Modellcharakters nicht zu unterschätzen: Die Etablierung von Regeln und Prinzipien kann als Vorbild für weitere Handelsabkommen dienen, etwa mit den USA oder China. Dass CETA automatisch zu einem Abbau von EU-Standards in den Bereichen Umwelt-, Gesundheits- oder Konsumentenschutz führt, ist nicht zu befürchten. Zum einen sind die Standards in diesen Bereichen in beiden Wirtschaftsräumen ähnlich hoch und zum anderen ist explizit vereinbart, dass die Vertragspartner auch weiterhin ihre diesbezüglichen Regelungen aufrechterhalten können, sofern sie dies als notwendig erachten.

9.036 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Markus Fredebeul-Krein ist ehemaliger Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik und Professor für Volkswirtschaftslehre an der FH Aachen. Kontakt: Tel. 0241-6009 51915 oder E-Mail: fredebeul-krein@fh-aachen.de