

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut
– Sektion Rechtswissenschaft –
Nr. 320
herausgegeben von
Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Horst G. Krenzler
Generaldirektor Auswärtige Beziehungen der EG,
Brüssel

Recht und Politik der Außenwirtschaftsbeziehungen der EG

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 24. Mai 1994

1994 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM

Recht und Politik der Außenwirtschaftsbeziehungen der EG

I. Einleitung

Vor allem durch die Endphase der Uruguay-Runde sind die Außenwirtschaftsbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft¹ im letzten Jahr wieder stärker in das Zentrum des Interesses der Öffentlichkeit gerückt. Eine heftige Diskussion hat auch die Marktöffnung im Rahmen der zunehmenden bilateralen vertraglichen Beziehungen der EG zu ihren unmittelbaren Nachbarn im Osten, insbesondere durch die 1992 und 1993 abgeschlossenen sogenannten "Europa-Abkommen" mit Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien ausgelöst.

Bei der Gesamtbeurteilung dieser multilateralen und bilateralen Außenwirtschaftsbeziehungen stößt man immer wieder auf den Protektionismusvorwurf, der sich seinerzeit unter dem Schlagwort "Festung Europa" verdichtet hat. Einige Handelspartner der EG werfen ihr vor, sie betreibe - einhergehend mit der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms - eine Politik der Abschottung nach außen. Vertreter wichtiger einheimischer Wirtschaftszweige dagegen beklagen eine zu liberale Außenwirtschaftspolitik, welche die eigenen Interessen nicht genügend berücksichtige. So äußerte erst kürzlich Jacques Calvet, der Chef von Peugeot-Citroen, die durch Liberalisierung bewirkte ungeschützte Konkurrenz insbesondere mit den südostasiatischen Entwicklungsländern würde "nur zum Anstieg der Arbeitslosigkeit und dem Niedergang des Lebensstandards in Europa führen".

¹ Im handelspolitischen Zusammenhang wird hier überall der Rechtsbegriff EG verwendet und nicht der die drei Pfeiler des Maastrichtvertrages übergreifende Begriff EU.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, zu untersuchen, welche Politik den Außenwirtschaftsbeziehungen der EG wirklich zugrunde liegt. Dabei werden erstens die rechtlichen Grundlagen dieser Politik (II) und zweitens deren wirtschaftliche und politische Hintergründe berücksichtigt (III).

Im Anschluß daran erfolgt eine Erörterung der für die EG besonders wichtigen Verhandlungsergebnisse der Uruguay-Runde (IV).

Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die Fragen, welche künftig für die Außenwirtschaftspolitik der EG von besonderer Bedeutung sein werden (V).

II. Recht der Außenwirtschaftsbeziehungen der EG

1. Zunächst ein Überblick:

Korrelat für das ungestörte Funktionieren des Binnenmarktes ist eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik der EG. Bereits der EG-Gründungsvertrag stellt deshalb umfangreiche Kompetenzen zur Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen zur Verfügung, so vor allem den Art. 110 EGV, der die Ziele der gemeinsamen Handelspolitik festlegt, Art. 113 EGV, der die gemeinsame Handelspolitik als ausschließliche Kompetenz der EG regelt, sowie den Art. 238 EGV, der die Voraussetzungen einer Assoziierung mit dritten Staaten und Organisationen festlegt.

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 fügte diesen Kompetenzzuweisungen ausdrücklich Zuständigkeiten für auswärtige Aktionsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Forschungs- und Technologiepolitik² und der Umweltpolitik³ hinzu. Darüberhinaus wurde durch die EEA erstmals eine vertragliche Grundlage für die damals bereits

² Art. 130g EGV.

³ Nach den Änderungen durch den Maastricht-Vertrag jetzt Art. 130 Abs. 4 EGV.

praktizierte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) in der Außenpolitik geschaffen.⁴

Diese, durch die EEA eingeleitete systematische Aufteilung der Außenbeziehungen in politische Außenbeziehungen, die nach Maastricht als Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bezeichnet werden⁵ und Außenwirtschaftsbeziehungen, wurde durch den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union von 1992 fortgeführt und verstärkt. Hat sich im hier nur interessierenden Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen und der Handelspolitik durch den Maastricht-Vertrag Wesentliches verändert?

Der Maastricht-Vertrag modifiziert und ergänzt zwar die im EG-Vertrag bereits enthaltenen Kompetenzen im Außenwirtschaftsbereich geringfügig, das Kernstück der Gemeinsamen Handelspolitik, Art. 113 EGV, der den Inhalt und die Instrumente der Handelspolitik bestimmt, wurde in seiner Substanz jedoch nicht verändert. Für das Verfahren im Rahmen des Art. 113 EGV ergeben sich jedoch einige Änderungen: Wichtig ist der Hinweis in der Neufassung des Art. 113 EGV auf den neuen Art. 228 EGV, bezüglich des Verfahrens für die Aushandlung und den Abschluß von Handelsabkommen. Dem Europäischen Parlament werden im Zuge der von Maastricht gewollten verstärkten Demokratisierung in Art. 228 Abs. 3, Unterabsatz 2 EGV neue Zustimmungsrechte für internationale Abkommen zugestanden. Bisher bestand ein solches Zustimmungsrecht des Parlaments nur bei Assoziierungsabkommen und Beitrittsverträgen. Nun erhält das Parlament bei allen Abkommen mit Drittländern ein Zustimmungsrecht, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, mit erheblichen finanziellen Folgen für die Gemeinschaft verbunden sind oder eine Änderung eines nach dem Verfahren des Art. 189b EGV (Mitentscheidungsverfahren) angenommenen innergemeinschaftlichen Rechtsakts bedingen.⁶

4 Titel III der EEA.

5 Titel V des Vertrages über die Europäische Union.

6 In allen Fällen, in denen die Rechtsgrundlage eines Abkommens ausdrücklich auf Art. 228 EGV hinweist (so z.B. Art. 113, 130m, 130r, 130y EGV) ist

Ist eine dieser drei Voraussetzungen gegeben, muß das EP also auch Handelsverträgen zustimmen. Sonst bleibt es bei der Anhörung des EP.

Aktuellstes Beispiel für den Fall der Zustimmung ist die in Marrakesch angenommene Schlußakte der Ergebnisse der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde mit dem Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WHO). Da dieses handelspolitische Abkommen die Schaffung eines besonderen institutionellen Rahmens, nämlich der Welthandelsorganisation, zum Gegenstand hat, hat die Kommission das Zustimmungsrecht des EP bejaht und den Vertrag dem EP zur Zustimmung unterbreitet. Die Zustimmung des Parlaments zu diesem Abkommen steht zur Zeit noch aus. Sie wird wegen der Neuwahl des EP erst im Herbst erfolgen können.

Eine weitere Neuerung im außenwirtschaftlichen Bereich ist die durch den Maastricht-Vertrag neu geschaffene Rechtsgrundlage des Art. 228a EGV, der den Erlaß von Wirtschaftssanktionen vorsieht. Damit wird die bisherige Praxis - einstimmige Grundsatzentscheidung für die Sanktionen in der GASP, danach qualifizierte Mehrheit bei der Verabschiedung eines Gemeinschaftsrechtsaktes - im Gemeinschaftsrahmen auf eine rechtliche Grundlage gestellt.⁷

Neben den ausdrücklichen, im Vertrag für den Bereich Außenwirtschaftsbeziehungen zugewiesenen Kompetenzen haben sich die sogenannten impliziten Vertragsschließungskompetenzen herausgebildet: Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung einen Parallelismus zwischen internen und externen Kompetenzen anerkannt. Danach impliziert eine interne Gemeinschaftszuständigkeit zugleich die zu deren Verwirklichung notwendige externe Gemeinschaftszuständigkeit. Diese extensive Interpretation der Gemeinschaftskompetenzen im Außenwirtschaftsbereich durch den Gerichtshof stützt sich auf den

fortan zu prüfen, ob das betreffende Abkommen in eine der Kategorien des Art. 228 III EGV fällt und folglich eine Zustimmung des Parlamentes erfordert.

⁷ Jüngstes Beispiel: das Handelsembargo gegenüber Haiti.

Grundsatz der *implied powers*.

In dem bahnbrechenden *AETR*-Urteil von 1971 hat der Gerichtshof erstmals eine auswärtige Zuständigkeit aus internen Kompetenzen hergeleitet.⁸ Dabei ging es um die Zuständigkeit der Gemeinschaft, ein Abkommen über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen (*AETR*) auszuhandeln. Zum Zeitpunkt des Rechtsstreits war bereits eine entsprechende EG-Verordnung in Kraft. Der Gerichtshof hat hier aus dem System des Vertrages abgeleitet, daß die Gemeinschaft für Bereiche, die sie im Rahmen ihrer internen Zuständigkeiten regelt, auch die erforderliche Außenkompetenz besitzt. Das *AETR*-Urteil ist vielfach dahin verstanden worden, die Begründung einer gemeinschaftlichen Außenkompetenz hänge entscheidend von der *Ausübung* der entsprechenden internen Zuständigkeit ab. Nachfolgende Entscheidungen des EuGH haben aber klargestellt, daß die Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft unabhängig von deren Ausübung zu beurteilen ist.

So hat der Gerichtshof beispielsweise in seinem Gutachten 1/75 (*Lokale Kosten*) von 1975⁹ und in seinem Urteil *Kramer* von 1976¹⁰ präzisiert, daß die externen Gemeinschaftszuständigkeiten sich implizit aus internen Zuständigkeiten herleiten lassen, ohne daß vorher interne Rechtsakte auf den entsprechenden Rechtsgebieten vorliegen müssen.

Davon zu trennen ist die Frage nach ausschließlicher und konkurrierender Zuständigkeit zwischen der EG und den Mitgliedstaaten:

In der Rechtssache *Kramer*, in der es um ein Übereinkommen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres ging, bejahte der Gerichtshof zwar die Gemeinschaftszuständigkeit, unabhängig von der Ausübung interner Kompetenzen. Zugleich stellte er jedoch fest, daß die Gemeinschaft ihre Aufgaben zum Schutz der Meeresschätze noch

⁸ Rs. 22/70, Slg. 1971, 263.

⁹ Gutachten EuGH 1/75, Slg. 1975, 1355.

¹⁰ Rs. 3, 4, 6/76, Slg. 1976, 1279.

nicht in vollem Umfang wahrgenommen hatte. Daher waren die Mitgliedstaaten nach Auffassung des Gerichtshofes befugt, Verpflichtungen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres zu übernehmen.

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft beinhaltet demnach nicht ohne weiteres, daß die Mitgliedstaaten in den Außenwirtschaftsbeziehungen an der Ausübung ihrer Souveränitätsrechte gehindert sind.

Vielmehr ist zu unterscheiden, ob die auswärtigen Kompetenzen der Gemeinschaft ausschließlich sind und jene der Mitgliedstaaten auch dann verdrängen, wenn sie noch nicht ausgeübt worden sind oder ob sie nur alternativ-konkurrierend neben jene der Mitgliedstaaten treten und diese erst bei Ausübung verdrängen.

Ausschließliche Kompetenzen bestehen für den gesamten Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, der Agrarpolitik sowie für die Fischereipolitik.

In den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der EG können die Mitgliedstaaten selbst nur noch auf Grund einer spezifischen Ermächtigung durch die Gemeinschaft tätig werden. Im übrigen tritt die Sperrwirkung der gemeinschaftlichen Regelungsbefugnis ebenso wie im Innenverhältnis auch im auswärtigen Bereich erst dann ein, wenn die Gemeinschaftszuständigkeit tatsächlich wahrgenommen ist.

2. Art. 113 EGV begründet die ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft, im Bereich Handelspolitik tätig zu werden. Doch wie weit reicht die gemeinsame Handelspolitik? Umfaßt sie im wesentlichen nur die im Art. 113 EGV selbst genannten Elemente wie Zollsätze, handelspolitische Schutzmaßnahmen etc. oder ist sie umfassender?

Diese Frage ist sehr umstritten. Ihre Beantwortung ist entscheidend für die Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten im handelspolitischen Bereich.

Zum anderen ist die Definition des Anwendungsbereichs des Art. 113 EGV ausschlaggebend für die Abgrenzung des Art. 113 EGV von anderen Rechtsgrundlagen, die gegebenenfalls andere Beteiligungsformen der Gemeinschaftsorgane und andere Mehrheiten im Beschlußfassungsverfahren vorsehen.

Der Streit um den Anwendungsbereich des Art. 113 EGV - und damit verbunden um die Frage der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage, hat den Gerichtshof in der Vergangenheit immer wieder beschäftigt. Der Gerichtshof, der einer dynamischen, integrationsfreundlichen Interpretation zuneigt, bestätigte - entgegen dem Vorbringen der Mitgliedstaaten - in mehreren Rechtsstreitigkeiten die umfassendere Auslegung durch die Kommission.¹¹ Das aktuellste Beispiel im Streit um die Tragweite des Art. 113 EGV ist die Diskussion zwischen Kommission und Mitgliedstaaten über die Kompetenz, das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation abzuschließen. Die Kommission vertritt die ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit.

Die Mitgliedstaaten sind dagegen der Ansicht, es handele sich um ein gemischtes Abkommen, weil Teile dieses Abkommens, insbesondere das allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPS), nicht in den Anwendungsbereich des Art. 113 EGV fielen, und damit nicht in die ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft. Die Kommission vertritt dagegen die Meinung, daß nur *handelspolitische* Aspekte dieser Bereiche durch diese Abkommen berührt sind.

Die Kommission hat deshalb gemäß Art. 228 Abs. 6 EGV bei dem Gerichtshof die Erteilung eines Gutachtens beantragt, das bindende Wirkung hat. Es handelt sich hier nicht um rechtstheoretische Erwägungen, sondern um Fragen, die von immenser praktischer Bedeutung sind: Wer vertritt die Interessen der Gemeinschaft in der zukünftigen Welthandelsorganisation? Wird es bei einem Sprecher - der Kommission - bleiben, oder sind in Zukunft bei Verhandlungspunkten die

¹¹ Als Beispiele seien hier nur die Rs. 45/86 (Zollpräferenzen) aus 1987 und die Rs. 62/88 (Griechenland/Kommission) aus 1990 genannt.

Stimmen aller Mitgliedstaaten zu vernehmen? Wer tritt in dem verbindlichen Streitschlichtungsverfahren auf, die Kommission oder die betroffenen Mitgliedstaaten? Man sieht leicht, wie stark die Kohäsion der Gemeinschaft von der Beantwortung dieser Fragen abhängt.

Art. 113 EGV bildet die Rechtsgrundlage nicht nur für vertragliche, sondern auch für autonome handelspolitische Regelungen. Zu den autonomen handelspolitischen Regelungen gehören beispielsweise Verordnungen, die gegenüber Drittstaaten bestehende Einfuhr - bzw. Ausfuhrkontingente liberalisieren, sowie Verordnungen, die handelspolitische Schutzmaßnahmen im Sinne des Art. 113 Abs. 1 EGV vorsehen. Das sekundärrechtliche handelspolitische Schutzinstrumentarium besteht vorwiegend aus zwei Instrumenten: Der Antidumpingverordnung¹² und dem sogenannten Handelspolitischen Instrument.¹³

Das Antidumpingrecht sieht die Erhebung von Ausgleichszöllen auf Einfuhren vor, die in der Gemeinschaft zu einem niedrigeren Preis als im Herkunftsland verkauft werden (Dumping) und dadurch einen Wirtschaftszweig der Gemeinschaft schädigen. Es entspricht dem Antidumpingkomplex des GATT und ist damit die Umsetzung von Völkerrecht in das Recht der EG.

Das sogenannte Handelspolitische Instrument zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik räumt gemeinschaftlichen Unternehmen und Mitgliedstaaten ein formalisiertes Beschwerderecht gegen unerlaubte und schädigende Handelspraktiken in Drittstaaten ein und sieht internationale Verhandlungen zur Beseitigung der Beschwerde vor. Im Unterschied zu der amerikanischen Super-301-Gesetzgebung, mit der das Handelspolitische Instrument manchmal zu Unrecht verglichen wird, ist das Handelspolitische Instrument streng GATT-konform: Handelspolitische Maßnahmen können danach nur bei völkerrechtswidrigem Verhalten und erst nach Erschöpfung des GATT-Streitschlichtungsverfahrens ergriffen werden. Die amerikanische Super-301-Gesetzge-

¹² VO Nr. 2423/88 des Rates vom 11.7.1988.

¹³ VO Nr. 2641/84 des Rates vom 17.9.1984.

bung beinhaltet nicht diese strenge Bindung an die GATT-Vorschriften und ermöglicht ein einseitiges Vorgehen der USA, das zu Konflikten mit den Regeln des Internationalen Rechts führen kann.

Das handelspolitische Schutzinstrumentarium der EG ist also streng an die multilateralen Regeln des GATT gebunden, die EG-Regeln sind GATT-konform. Damit ist freilich noch nichts über seine Anwendung gesagt, auf die später noch zurückzukommen ist.

III. Politik der Außenwirtschaftsbeziehungen der EG

Die EG hat einen Anteil von 15% am Welthandel. Sie steht damit noch vor den USA mit einem Anteil von 12% und Japan mit einem Anteil von 9% im Welthandel an erster Stelle. 12 Millionen Arbeitsplätze sind von Warenexporten in Drittländer und weitere 4 Millionen vom Dienstleistungsaustausch mit Nicht-EG-Staaten abhängig. Die EG ist daher schon aus wirtschaftlichem Eigeninteresse auf eine liberale Handelspolitik und ein offenes Welthandelssystem angewiesen.

Das Selbstverständnis der Gemeinschaft als liberaler, offener regionaler Zusammenschluß manifestiert sich in der rechtlichen Finalität ihrer Handelspolitik: Art. 110 des EGV umschreibt als Ziel der Gemeinsamen Handelspolitik die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr. Dahinter steht das wirtschaftspolitische Konzept, daß der Abbau von Handelsschranken die Wettbewerbsfähigkeit erhöht.

Gleichwohl hat der Protektionismusvorwurf die EG seit ihren Anfängen und seit der Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik begleitet. Er wurde besonders virulent im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprojekt vorgebracht. Als die Kommission 1985 ihr Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes vorlegte und damit eine neue Dynamik im gemeinschaftlichen Integrationsprozeß in Gang setzte, befürchteten viele Drittstaaten, von dieser Entwicklung ausgeschlossen zu bleiben. Sie befürchteten, mit der zunehmenden gemeinschaftsinternen Integration werde eine Abschottung nach außen einhergehen. Die Mythos

von der "Festung Europa" entstand.

Heute, im Mai 1994, nachdem der Großteil des im Weißbuch der Kommission von 1985 angeführten ehrgeizigen Binnenmarktprogramms verwirklicht ist, können wir feststellen, daß sich die Befürchtungen der Drittstaaten als ungerechtfertigt erwiesen haben.

Wie sieht die handelspolitische Wirklichkeit aus?

Seit Einführung der Zollunion war die Gemeinschaft maßgebend an allen sieben Liberalisierungsrunden des GATT beteiligt mit dem Ergebnis, daß die Durchschnittszölle der Industriestaaten von anfangs 40% auf nun 3 - 4% nach Inkrafttreten der Uruguay-Runde abgebaut werden.

Die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes erfordert einheitliches Auftreten nach außen. Im Zuge des Aufbaus des Binnenmarktes mußten daher disparate und noch residuell national bestimmte Außenhandelsregelungen durch ein einheitliches System abgelöst werden. Dies hat vor allem bei Kraftwagen und der vielzitierten Bananenfrage zu Problemen geführt.

Insgesamt betrachtet kann man aber feststellen, daß die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes *nicht* zu einem Ausschluß der Drittstaaten geführt, sondern ihnen vielmehr den Zugang zum Gemeinschaftsmarkt wesentlich erleichtert hat. Sie müssen sich beim Zugang zum EG-Markt nicht mehr nach zwölf verschiedenen einzelstaatlichen Regeln richten. Sie finden einen transparenten einheitlichen Markt vor. In den meisten der nicht harmonisierten Bereiche gilt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung.

Daraus folgt, daß Anbieter aus Drittstaaten auch in diesen Bereichen ihre Produktion nur noch an die technischen Vorschriften eines einzelnen EG-Landes anpassen müssen, um am freien Güterverkehr im EG-Binnenmarkt teilnehmen zu können. Damit können Drittlandsfirmen an den Vorteilen der *economies of scale* genauso teilhaben wie die Handelsbeteiligten innerhalb der Gemeinschaft.

Diese dynamisierende Wirkung der Binnenmarkt-Politik auf den Handel mit Drittstaaten zeigt sich zum Beispiel daran, daß die ASEAN-Staaten und Japan ihre Exporte nach Europa im Zeitraum von 1983 bis 1992 um insgesamt 160% steigern konnten, die USA um immerhin 60%.

Die EG setzt auch - entgegen vielen Vorwürfen - das Schutzinstrumentarium der Handelspolitik, also Einfuhrbeschränkungen, Antidumpingmaßnahmen und sonstige handelsbeschränkende Instrumente nicht im Übermaß ein. Der EG-Außenhandel ist immer nur sehr marginal durch handelspolitische Schutzmaßnahmen eingeschränkt worden (unter 1%).

Schutzmaßnahmen werden als Ausnahmen zu dem in Art. 110 EGV postulierten Grundsatz liberaler Handelspolitik nur unter engen Voraussetzungen ergriffen, um ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen und unfaire Handelspraktiken zu verhindern. Dieser sehr moderate Rückgriff der Gemeinschaft auf handelspolitische Schutzmaßnahmen wird im internationalen Vergleich deutlich:

Im Zeitraum 1990 - 1993 leitete die Gemeinschaft nur etwa halb so viele Anti-Dumping-Verfahren ein und verhängte nur etwa halb so viele Dumping-Zölle wie die USA: Während die USA zwischen 1990 und 1993 57 Anti-Dumping-Verfahren einleitete und 23 Anti-Dumping-Zölle verhängte, waren es in der Gemeinschaft nur 30 eingeleitete Verfahren und 14 verhängte Anti-Dumping-Zölle. Nur 0,6% der EG-Einfuhren waren in diesem Zeitraum von handelspolitischen Schutzmaßnahmen betroffen.

Die Anfang 1994 durchgeführte Reform¹⁴ und Vereinheitlichung des handelspolitischen Einfuhrregimes hat insgesamt gesehen ebenfalls eine erhebliche Liberalisierungswirkung gehabt. 6.417 einzelstaatliche men-

¹⁴ Im Rahmen dieser Reform einigte man sich u.a. auf eine Beschlußfassung im Rat in Antidumping-Angelegenheiten mit einfacher statt wie bisher mit qualifizierter Mehrheit.

genmäßige Beschränkungen wurden im Zuge dieser Reform einseitig abgeschafft. Nur gegenüber China wurden für sieben Kategorien von Produkten aus sensiblen Bereichen Gemeinschaftskontingente eingeführt. Insgesamt führt die Vereinheitlichung der Importbestimmungen jedoch auch im Falle Chinas zu einer Abschaffung von etwa 4.700 nationalen Beschränkungen, ohne Ausgleich, so daß 91% der EG-Einfuhren aus China nunmehr frei abgewickelt werden können.

Wenn wir zurückkommen auf die eingangs gestellten Fragen - Welche Politik liegt den Außenwirtschaftsbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft zugrunde? - so läßt sich folglich klar darauf antworten: Die Gemeinschaft bemüht sich um eine liberale Handelspolitik. Diese liberale Politik kann nur ausnahmsweise und nur unter engen Voraussetzungen eingeschränkt werden, wenn Schutz vor ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt unerlässlich ist.

Trotz dieser im Grundsatz liberalen Politik bleibt Selbstkritik nötig: Von der Landwirtschaft einmal abgesehen, hat die EG auch auf einigen gewerblichen Sektoren, wie Textil, Kohle und Stahl in gewissem Maße eine sektorielle Schutzpolitik betrieben.

Hier handelt es sich jedoch um hochsensible Bereiche, die nicht nur in der EG, sondern weltweit auch von unseren Handelspartnern besonders geschützt werden. Die Politik in diesen Bereichen wurde vielfach von den Mitgliedstaaten "ererb".

Die Politik der Kommission ist jedoch auch in diesen Bereichen darauf gerichtet, selbst gegen den Widerstand einiger Mitgliedstaaten, eine allmähliche Liberalisierung durchzusetzen. Das zeigt sich insbesondere an dem Verhandlungsergebnis der Uruguay-Runde.

IV. Die Beurteilung des Verhandlungsergebnisses der Uruguay-Runde aus Sicht der EG

Mit der Unterzeichnung des Abkommens über den Abschluß der Uruguay-Runde in Marrakesch am 20. April 1994 ist die längste und

schwierigste, aber auch mit Abstand erfolgreichste GATT-Welthandelsrunde zu Ende gegangen. So weitreichend wie in keiner der sieben Welthandelsrunden zuvor wurden über den klassischen Bereich von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen hinaus Liberalisierungsfortschritte durchgesetzt. Das Ergebnis, das selbst Fachleute überrascht, rechtfertigt die lange Dauer dieser Runde. Eine vollkommen neue Welthandelsordnung wird entstehen.

Handelspolitische Aufbruchstimmung ist umso wichtiger, als sich in den 80er Jahren handelsabschließende Tendenzen in der Weltwirtschaft verstärkt hatten. Der Konflikt zwischen Materialismus und Regionalismus verschärfte sich. Lester Thurow glaubte, feststellen zu müssen, daß das GATT tot sei und die Zukunft den regionalen Handelsblöcken gehöre.

Der Abschluß der Uruguay-Runde widerlegt diese Äußerung und entschärft den vermeintlichen Konflikt zwischen Multilateralismus und Regionalismus: Der Verlauf der UR-Verhandlungen zeigt vielmehr, daß regionale Handelszusammenschlüsse multilaterale Liberalisierung stimulieren. Die Ergebnisse der Uruguay-Runde garantieren, daß auch in Zukunft eine funktionsfähige, multilaterale Handelsordnung den Rahmen vorgibt für regionale Handelsvereinbarungen.

Die konkreten Ergebnisse der Uruguay-Runde sind in der Presse dargestellt und kommentiert worden. Hier noch einmal einige aus unserer Sicht wichtige Stichworte:

- Es wurde ein erheblich verbesserter Marktzugang für Industrieprodukte erzielt:

Die Industriestaaten senken ihre Zölle um durchschnittlich fast 40%. Das durchschnittliche Zollniveau der großen Handelsnationen und der EU sinkt damit von gegenwärtig 4,7% auf etwa 2,9%. In vielen Bereichen wird es zwischen den wichtigsten Handelsnationen künftig überhaupt keine Zölle mehr geben. (Das gilt beispielsweise für Pharmazeutika, Stahl, Bier, Möbel, Papier und Spielzeugwaren).

In fast allen Bereichen, in denen es zu Zollsenkungen kommt, ist die EG Nettoexporteur, so daß hier erhebliche Handelsgewinne erzielt werden können. Kritisch anzumerken ist jedoch, daß die in der Uruguay-Runde vereinbarten prozentualen Zollsenkungen nicht zu einer wirklichen, generellen Angleichung der Zollniveaus zwischen den GATT-Mitgliedstaaten führen können, da die Ausgangssituation in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlich ist: So bestanden auf seiten der EG und der USA vor dem Abschluß der Uruguay-Runde Ausgangszölle von durchschnittlich etwas über 4%, in den asiatischen Entwicklungsländern dagegen von mindestens 30%. Auch nach der Uruguay-Runde werden daher erhebliche Divergenzen in den Zollniveaus der GATT-Mitgliedstaaten bestehen bleiben. Aufgrund der Meistbegünstigungsklausel gem. Art. XXIV des GATT-Vertrages profitieren die sogenannten "Trittbrettfahrer" von den niedrigen Zollsätzen in einigen GATT-Mitgliedstaaten, ohne selbst ein vergleichbar niedriges Zollniveau herbeiführen zu müssen.

- Die Bereiche Landwirtschaft und Textilien werden zum ersten Mal in das GATT-System eingebunden.

Der Handel mit Agrarprodukten wird progressiv den allgemeinen Welthandelsregeln voll unterstellt. Zwischen den Industriestaaten ist die Verringerung der subventionierten Exportmengen um 21% in 6 Jahren vorgesehen. Produktionsbezogene Subventionen sollen um 20% sinken, während direkte Einkommensbeihilfen an Landwirte ausdrücklich erlaubt sind.

Diese im Agrarbereich getroffenen Regelungen stehen im Einklang mit den EG-internen Agrar-Reformen. Instrumente der EG-Landwirtschaftspolitik werden damit erstmals als mit dem GATT vereinbar anerkannt. Auf der anderen Seite wird von den Uruguay-Ergebnissen ein weiterer Druck auf die Reform der Agrarmarktregelungen ausgehen.

Der Bereich Textilien und Bekleidung soll graduell innerhalb von 10 Jahren in die GATT-Regeln eingebunden werden. Die Sonderregelung des Welttextilabkommens wird damit hinfällig werden.

Die allmähliche Anwendung multilateraler Regeln auch in den sensiblen Bereichen Landwirtschaft und Textilien wird demnach auch hier zu fortschreitender Liberalisierung führen.

- Die GATT-Regeln werden erstmals auf die Bereiche Dienstleistungen und Geistiges Eigentum ausgedehnt.

Im Bereich Dienstleistungen ist ein Rahmenabkommen vereinbart worden, das Grundregeln und Rahmenvorschriften beispielsweise über Transparenz, Nicht-Diskriminierung, Meistbegünstigung und Ausnahmenvorschriften festlegt, die für alle grenzüberschreitenden Anbieter von Dienstleistungen gelten werden.¹⁵ Teilweise wird kritisiert, die vereinbarten Regelungen enthielten zu wenig konkrete, unmittelbar wirksame Verpflichtungen. Hier müssen weitere Verhandlungen erfolgen, um konkrete Verpflichtungen im Dienstleistungsbereich festzulegen.

Besondere Probleme bereitet nach wie vor der finanzielle Dienstleistungssektor. Symptomatisch war hier die Weigerung Japans, seinen Bankensektor dem internationalen Wettbewerb zu öffnen, woraufhin die USA ihrerseits Meistbegünstigung verweigerten. Hier wurden weitere Verhandlungen bis zum 1.7.1996 vereinbart.

Anhand dieses Beispiels wird erneut deutlich, wie schwierig sich die Einbindung des Bereichs Dienstleistungen in internationale Regeln gestaltet. Die Tatsache, daß eine solche Einbindung mit dem Abschluß der Uruguay-Runde überhaupt erstmals gelungen ist, stellt bereits einen Erfolg und eine entscheidende Voraussetzung für weitere Liberalisierung im Dienstleistungsbereich dar.

In einem parallelen Abkommen wurden erstmals im GATT Mindeststandards zum Schutz Geistigen Eigentums festgelegt.¹⁶ Ein Land, das

¹⁵ Allgemeines Abkommen über Dienstleistungsverkehr (GATS).

¹⁶ Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS).

diesen Schutz nicht gewährt, kann letztlich mit Strafzöllen belegt werden.

Die erstmalige Einbeziehung des Bereichs Geistiges Eigentum in das GATT-System ist für den Welthandel und für die europäische Industrie von herausragender Bedeutung. Die Nichtbeachtung Geistigen Eigentums hat gerade für die europäische Industrie in der Vergangenheit durch Raubkopien ihrer geschützten Eigentumsrechte zu kaum abschätzbaren materiellen Verlusten geführt.

- Die Schaffung einer Welthandelsorganisation wurde vereinbart, die den immer noch vorläufig angewendeten GATT-Vertrag ablöst.

Die Schaffung der WHO ist neben der Vereinbarung einer Verschärfung der GATT-Regeln das wohl bedeutsamste Ergebnis der Uruguay-Runde in rechtlich-institutioneller Hinsicht. Die WHO sieht ein neues, an feste Regeln und Fristen gebundenes Streitschlichtungsverfahren vor, das für alle GATT-Partner rechtlich verbindlich ist. Damit werden die alten, oftmals ineffizienten, auf dem Konsensprinzip beruhenden GATT-Panels durch eine sehr begrüßenswerte Verrechtlichung der multilateralen Welthandelsordnung abgelöst. Damit wird auch den USA mit ihrer Vorliebe für einseitige Maßnahmen, wie sie in Art. 301 des US-Handelsgesetzes zum Ausdruck kommen, die rechtliche Grundlage entzogen. Souveränitätsverzicht also auch hier, nicht nur durch Maastricht.

Erste Studien des GATT-Sekretariats, der OECD und der Weltbank über die zu erwartenden Auswirkungen der Uruguay-Runde und des zu erwartenden Liberalisierungsschubs kommen zu dem Ergebnis, daß sich das Volumen des Warenhandels beträchtlich ausweiten dürfte. Es wird eine Erweiterung um bis zu 12% im Jahre 2005 prognostiziert. Daraus ergäbe sich eine Zunahme des Welt-Sozialproduktes um 213 bis 270 Milliarden Dollar im Jahre 2002; dies wäre ein durch die Uruguay-

Runde verursachtes zusätzliches Wachstum von 0,7 bis 1,1% pro Jahr.¹⁷

Am Handelszuwachs werden wohl alle Staaten in der einen oder anderen Weise beteiligt sein. Die Studien zeigen auch, daß die EU mit einem Plus von etwa 80 Milliarden Dollar im Jahre 2002 absolut die größten Zuwächse erzielen könnte, gefolgt von China mit knapp 40 Milliarden, Japan mit etwa 25 Milliarden Dollar und den USA mit knapp 20 Milliarden Dollar.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Ergebnisse der Uruguay-Runde für die EG einen wichtigen Durchbruch zu mehr Wachstum und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in einer schwierigen Konjunkturphase bringen werden.

Die EG hat für die Ingangsetzung und für den erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde entscheidende Beiträge erbracht: Der gemeinschaftsinterne Integrationsprozeß stimulierte die weltweite Liberalisierungsdynamik. So war die Errichtung des Binnenmarktes einer der auslösenden Faktoren für die Uruguay-Runde.

Die EG, vertreten durch die Kommission, war in der Verhandlung der Uruguay-Runde neben den USA der wichtigste Verhandlungspartner. Die Kommission hat im Einverständnis mit den Mitgliedstaaten in jeder Phase auf eine möglichst umfassende Liberalisierung gedrängt und sich damit auch oft durchgesetzt.

Die EG hat trotz interner Meinungsverschiedenheiten nach außen ihre Verhandlungsstärke und Kohäsion bewiesen. Kein einzelner Mitgliedstaat hätte sich etwa gegenüber den USA oder Japan ähnlich effizient durchsetzen können. Das in der Außenwirtschaftspolitik angewandte Gemeinschaftsverfahren bei Verhandlungen und Entscheidungsfindungen der EU hat damit wiederum seine Überlegenheit gegenüber dem in

¹⁷ I. Goldin und D. van der Mensbrugghe, Trade Liberalisation: What's at stake? OECD policy brief n° 5, 1992 und Assessing the Effects of the Uruguay Round, Trade Policy Issues 2 (OECD) Paris 1993 und Background paper prepared by the GATT Secretariat, Genf, November 1993.

der Außenpolitik üblichen intergouvernementalen Verfahren unter Beweis gestellt.

V. Ausblick

Die Uruguay-Runde hat auf die Frage "Protektionismus oder Freihandel" eine klare Antwort zugunsten des Freihandels gegeben. Dennoch ist die Diskussion damit noch nicht beendet. Man kann sogar fragen, ob die Uruguay-Runde nicht bereits von neuen Themen überholt worden ist. Dies gilt insbesondere für drei neue Themen, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen Handel und Umwelt-, Sozial- und Wettbewerbspolitik.

Mit der Globalisierung der Wirtschaft wächst der Druck auf die Politiker in den Industrieländern, Standortbedingungen zu harmonisieren: Unterschiede bei Umweltvorschriften, Sozialnormen und Kartellbestimmungen können zu Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Handel führen. Handelspolitik und Welthandelsorganisation werden in Zukunft immer stärker Bereiche wie Umwelt, Wettbewerb und Soziales mit einbeziehen müssen. Die EG war einer der energischen Befürworter eines *greening the GATT* und hat darauf gedrängt, daß es eine der Aufgaben der neuen WHO sein wird, mögliche Konflikte zwischen Handel und Ökologie zu analysieren und gegebenenfalls Vorschläge zu ihrer Bewältigung zu unterbreiten. Ein in Marrakesch gegründeter Ausschuß wird sich dieser Aufgabe annehmen. Die EG ist zwar gegen einseitigen *green protectionism*, würde aber bei Verletzung multilateral vereinbarter Umweltschutzregeln handelspolitische Maßnahmen in gewissen Grenzen befürworten.

Die Einbeziehung anderer Bereiche, insbesondere von Sozialstandards, ist noch höchst umstritten. Die Entwicklungsländer fürchten hier ein neues Einfallstor des Protektionismus gegen Niedriglohn-Staaten und in der Tat, wie die eingangs zitierte Äußerung des Peugeot-Chefs Calvet belegt, gibt es solche Bestrebungen.

Die EG unterstützt die Einbeziehung des Spannungsverhältnisses von

Sozial- und Wettbewerbspolitik und Handel in das Tätigkeitsfeld der WHO. Sie fordert jedoch in beiden Bereichen besondere Vorkehrungen, um zu verhindern, daß neue Vorwände für Protektionismus geschaffen werden. Insbesondere im Hinblick auf die Sozialstandards ist vor protektionistischen Tendenzen zu warnen: Den Entwicklungsländern müssen ihre Vorteile als Billiglohnländer erhalten bleiben. Grenzen des Liberalismus sind jedoch dort zu ziehen, wo nachweisbare Verletzungen individueller oder kollektiver Menschenrechte vorliegen (z.B. Kinder- und Zwangsarbeit, oder eine Verletzung des Vereinigungsrechts).

Zwischenstaatliche Liberalisierungsmaßnahmen wie die der Uruguay-Runde können durch Wettbewerbsbeschränkungen privater Unternehmen unterlaufen werden. Die EG befürwortet daher den Aufbau einer internationalen Wettbewerbsordnung im Rahmen der WHO.

Die EG wird also aufgeschlossen sein für die neuen Fragen und Entwicklungen der Weltwirtschaft. Dabei dürfen wir jedoch die Liberalisierungsgewinne der Uruguay-Runde nicht durch die immer vorhandene Versuchung des Protektionismus gefährden.