

Gurbaxani, Indira

**Book Review**

## Book Review: Die europäische Handelspolitik in GATT/WTO

Aussenwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

*Suggested Citation:* Gurbaxani, Indira (2006) : Book Review: Die europäische Handelspolitik in GATT/WTO, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 61, Iss. 3, pp. 359-363

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231108>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Florian Lütticken (2006):  
Die europäische Handelspolitik in GATT/WTO**

Nomos Verlag, Baden-Baden, 214 Seiten, ISBN 3-8329-1905-8, EUR 29.–

«Die Doha-Runde ist tot, es lebe die Doha-Runde», oder wie JAGDISH BHAGWATI es einst formulierte: «The GATT is dead, long live the GATT». Es stellt sich die Frage, was die Doha-Runde – vorerst, wie einige Experten meinen – zum Scheitern gebracht hat. Die unterschiedlichen Wirtschaftsinteressen, insbesondere im Agrarsektor, werden vornehmlich dafür verantwortlich gemacht. 149 Mitglieder (Stand August 2006) der Welthandelsorganisation (WTO) verhandeln im Rahmen des WTO-Forums darum, wie was in Zukunft gehandelt wird. Aber neben diesen reinen Bedingungen um den internationalen Handel geht es auch um die Rahmenbedingungen der Globalisierung. Hier setzt das Buch von FLORIAN LÜTTICKEN an. Neben den USA gilt die EU als grösste Wirtschaftsmacht der Welt. Die USA verhandelt ebenso wie die EU als Nationalstaat. Aber die EU ist eben kein klassischer Nationalstaat, sondern vereinigt 25 souveräne Nationalstaaten mit eigener Mitgliedschaft in der WTO. Welchen Einfluss haben diese Staaten auf die Handelspolitik der EU – und damit auf die Verhandlungen innerhalb der WTO? LÜTTICKEN analysiert in seinem Buch diese Frage am Beispiel der Verhandlungen der Uruguay-Runde (U.-R.) des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Er weist, dies sei vorweggenommen, nach, dass die Mitgliedstaaten der EU die Verhandlungsposition und Verhandlungsführung der EU innerhalb des GATT (der WTO) entscheidend beeinflussen. Ein Resultat, das somit auch für die Doha-Runde von möglicherweise entscheidender Bedeutung ist. Von ebenso grossem Interesse wie das erwähnte Ergebnis – insbesondere für die derzeit abgebrochenen Doha-Verhandlungen (Stand August 2006) – ist die vom Autor für eine weitere Analyse aufgeworfene Frage: Welche Faktoren bestimmen das Verhalten der wichtigen EU-Länder Deutschland, Frankreich und Spanien? Was das Interesse an der Agrarpolitik angeht unterscheiden sich diese Länder nämlich in gewissem Mass und dass Doha gerade hier an einem Punkt des Scheiterns angelangt ist, ist zwar einerseits den USA zuzuschreiben, aber ganz sicher auch der EU. Und – darüber hinaus – eben besonders der Uneinigkeit der genannten EU-Länder selbst.

Bei der Analyse der Handelspolitik der EU im Rahmen internationaler Verhandlungen unterscheidet LÜTTICKEN drei Ebenen: 1. Die nationale Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten; 2. Die Ebene der EU; 3. die Ebene der WTO. Von besonderem Interesse ist, dass die Kommission die EU im Rahmen der GATT/WTO-Verhandlungen vertritt, während es bei der Handelspolitik auf EU-Ebene eine Kompetenzverteilung zwischen der Kommission und der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten gibt. Das vorliegende Buch beleuchtet also zum einen den Meinungsbildungsprozess der Handelspolitik auf EU-Ebene, exemplarisch an den genannten Ländern. Diese Analyse bildet dann zum anderen den Hintergrund für die Verhandlungsrolle der EU bei den GATT/WTO-Verhandlungen – hier exemplarisch am Beispiel der U.-R. Dass sich die gemachten Analysen auf die derzeitige verfahren Situation der Doha-Runde übertragen lassen, wird schnell deutlich.

FLORIAN LÜTTICKEN verdeutlicht in seinem Buch, dass die Aussenhandelspolitik der EU nicht nur von ordnungspolitischen Überlegungen bzw. spezifischen Interessengruppen der einzelnen Mitgliedstaaten der EU geprägt ist, sondern vor allem auch von innen- und aussenpolitischen Motiven auf nationaler Ebene, die eigentlich keinen direkten Bezug zu den Problemen der internationalen Handelspolitik aufweisen. Entsprechend

eingehend erläutert der Autor die Kompetenzverteilung innerhalb der EG/EU auf dem Gebiet der Handelspolitik. Dabei geht er auf die rechtlichen Grundlagen ebenso ein, wie auf die Rolle der Gemeinschaft im GATT. Seit der Dillon-Runde (1961–1962) wird die Gemeinschaft – im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Aussebzoll der EWG – wie eine Vertragspartei behandelt. «Die offizielle rechtliche Stellung als Mitglied erlangte die Gemeinschaft mit Gründung der WTO, wobei auch die Mitgliedstaaten weiterhin Mitglieder der WTO sind und neben der Kommission Vertretungen am Sitz der WTO in Genf unterhalten» (Seite 41). Zur institutionellen Ausrichtung der Handelspolitik der EU erklärt LÜTTICKEN, dass innerhalb der Kommission der Kommissar für Handel und die ihm zugeordnete Generaldirektion Handel zuständig ist. Die Kommission leitet die Verhandlungsdelegation der EU bei den WTO-Verhandlungen. Wie problematisch es ist, die Interessen der EU-Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, haben nicht zuletzt die Doha-Verhandlungen erneut unter Beweis gestellt. Die EU-Verhandlungsposition ist – laut LÜTTICKEN – meist von Beginn der entsprechenden Verhandlungen intern schon sehr eng abgesteckt. Dem Handelskommissar bleiben kaum Freiheiten. Ständige Rücksprachen sind notwendig.

Ein eigenes, fast überflüssiges, Kapitel widmet der Autor dem GATT selbst. Neben der rein historischen Entstehung nach dem 2. Weltkrieg erläutert er die Hauptziele sowie die Grundsätze des GATT und geht auf die verschiedenen Verhandlungsrunden ein. Dass LÜTTICKEN dieses Kapitel kurz hält macht Sinn. Der Leser des vorliegenden Buches sollte mit den hier aufgeführten Fakten nämlich eigentlich vertraut sein, bevor er sich mit den weiterführenden Analysen von LÜTTICKEN befasst. Von besonderem Interesse ist die Untersuchung der EU-Handelspolitik in der U.-R. FLORIAN LÜTTICKEN beschreibt zunächst die wesentlichen Verhandlungsinhalte und zeigt dann auf, dass innerhalb der EU insbesondere um die Inhalte des Agrarsektors gerungen wurde. Strittig innerhalb der EU war vor allem der Punkt, dass einige Länder eine Bevorzugung von Grossbetrieben sahen, andere hingegen eine Bevorzugung von Kleinbetrieben. Dennoch kam es, wie bekannt, schliesslich doch zu einem Abschluss der U.-R. mit der Gründung der WTO sowie der – bekannten – Integration neuer Themen wie des General Agreements on Trade and Services (GATS), des Trade Related Aspects on Property Rights (TRIPS), der Einführung der Trade Policy Review Mechanism (TPRM) und der «Verschärfung» des Streitschlichtungsverfahrens. Im Rahmen der Agrarverhandlungen blieben die Ergebnisse zwar hinter den erwarteten Liberalisierungshoffnungen (insbesondere der Entwicklungsländer und der Cairns-Group) zurück, dennoch kam es zu Liberalisierungen z. B. bei den «tropischen Früchten» und «Rohstoffprodukten». Eine Tarififizierung der EU-Agrarpolitik ging wohl im Wesentlichen auf einen Kompromiss zwischen den USA und der EU zurück. Dies zeigt einmal mehr, wer innerhalb der GATT/WTO-Verhandlungen das Sagen hat. Dies gilt uneingeschränkt auch für die Doha-Runde (ein Punkt, den LÜTTICKEN ruhig häufiger hätte erwähnen können). Das Multifaserabkommen sollte bis 2005 auslaufen: Alle Quoten sollten somit in den freien Wettbewerb integriert werden. Die Probleme hier sind bekannt.

In den folgenden Kapiteln untersucht LÜTTICKEN die Rolle Deutschlands (D), Frankreichs (F) und Spaniens (E) in der U.-R. des GATT. D findet sich immer wieder in der Rolle desjenigen, von dem eher eine Unterstützung des Freihandels zu erwarten ist. Ein rasches Ende der Verhandlungen lag deshalb im Interesse Deutschlands, da es – laut LÜTTICKEN – substantielle absolute Gewinne erwarten konnte und (neben anderen Aspekten) hohe Opportunitätskosten hatte. Allerdings verfügte der deutsche Bauernverband (und das gilt bis heute) mit ca. 90 % der deutschen Bauern als Mitglieder, über

eine starke Macht sowie über Kontakte, die der Rolle der Landwirtschaft in D eine besondere Bedeutung einräumten. D unterstützte F daher auch zunächst in seiner harten Haltung in der Agrarfrage. Von besonderem Interesse ist jedoch die Feststellung des Autors, dass in der Schlussphase der U.-R. sowohl die USA als auch F Konzessionen an den anderen jeweils durch Zugeständnisse Deutschlands kompensierten. Somit verzichtete D mehrfach darauf, eigene ökonomische Interessen zu verfolgen. LÜTTICKEN erläutert das deutsche Verhalten in den Uruguay-Verhandlungen vor dem Hintergrund der «nationalen Identität», das er aus der deutschen Geschichte erklärt.

Das Verhalten Spaniens innerhalb der Uruguay-Verhandlungen beschreibt der Autor eindeutig: Von Spanien wurde keine sehr aktive Rolle erwartet. Erklärt wird dies mit der «schwachen institutionellen Stellung der mit Aussenhandel befassten Abteilungen und der identitären Konzentration auf Europa» (Seite 134). Dass E inhaltlich Liberalisierungen, insbesondere im Agrarsektor ablehnte, ist auf die Definition «nationaler Interessen» als «wirtschaftliche Interessen einiger Branchen» zurück zu führen. Darüber hinaus galt in E immer eine gewisse Akzeptanz protektionistischer Massnahmen zum Schutz der eigenen Industrien. Trotzdem betrieb E in der U.-R. nicht die von vielen prognostizierte «Blockadepolitik» innerhalb der EU, was LÜTTICKEN auf das Identitätsmerkmal Europa zurückführt. Frankreich stand von Beginn an dem Vorschlag der USA zur Eröffnung einer neuen Welthandelsrunde des GATT kritisch gegenüber. Dies lag vor allem daran, dass der Agrarsektor eine wesentliche Rolle in der U.-R. spielen sollte. F vertrat somit von Anfang an eine harte europäische Position im Agrarsektor. Es gelang F sogar, die Verhandlungsführung der Kommission stark zu kontrollieren, indem diese regelmässig nach Paris Bericht erstatten musste. Insbesondere die französische Agrarlobby dominierte lange Zeit die französische Verhandlungsposition. Aufgrund gewalttätiger Ausschreitungen durch Landwirte wurde die an einer möglichen Liberalisierung interessierte Bürokratie weiter eingeschüchert. Eine entschlossene «Pro-GATT-Lobby» fehlte in Frankreich. Darüber hinaus besass das Landwirtschaftsministerium mit seiner Anti-Liberalisierungshaltung eine starke Position. Innerhalb der Regierung existierte eine Vielzahl von «Agrar-Akteuren», da fast jedes Ressort betroffen war. Dies führte zu einer weiteren Blockademöglichkeit. LÜTTICKEN erklärt, dass insbesondere dieser Aspekt von grosser Bedeutung für die Position F war. Neben einer grossen Mehrheit von GATT-Gegnern, gab es jedoch auch einflussreiche Persönlichkeiten und Institutionen als Befürworter eines GATT-Abschlusses (u. a. der Liberal-Konservative GISCARD D'ESTAING, oder der Gaullist EDOUARD BALLADUR). Doch bis in die Endphase der U.-R. war die Gegnerschaft eines positiven GATT-Abschlusses in F stärker vertreten. Erst nach dem Wahlsieg BALLADURS 1993 änderte sich die Situation. Die Androhung von Strafzöllen auf bestimmte französische Produkte von Seiten der USA wirkte offensichtlich zudem auf eine Einigung hin. Ein grundlegender Protektionismus ist im französischen Wirtschaftssystem weitaus stärker verwurzelt als etwa im deutschen System der Sozialen Marktwirtschaft. Zudem ging (und geht) es in F nicht nur um einen reinen Wirtschaftskonflikt, sondern auch um die Frage der kulturellen Hegemonie, wenn nicht sogar um die Rolle Frankreichs in der Welt. «Das GATT bedrohte aus Sicht einer grossen Mehrheit der Diskursträger die Existenz des ländlichen, des eigentlichen Frankreichs („la France profonde“）」 (Seite 162). Entsprechend wurde vor der Gefahr für das französische Gesellschaftsmodell und der Verödung Frankreichs gewarnt. Die Frage der Agrarinteressen wurde somit zu einem Politikum und einem Problem, welches die gesamte französische Zivilisation betrifft. Im Mittelpunkt stand (und steht) nicht so sehr – wie in anderen Ländern – die Frage Freihandel oder Protektionismus, sondern, wie LÜTTICKEN es ausdrückt die der «angelsächsischen Globalisierung». Konkret: die

Verteidigung der französischen Nation und Kultur. An dieser Stelle hätte der Autor die Frage stellen müssen, in wie weit F sich dann überhaupt innerhalb der EU unterordnen kann. Vielleicht unterbleibt die Frage, weil es um die Rolle der einzelnen Länder in den GATT/WTO-Verhandlungen geht. In den Länderstudien wird ein Punkt immer wieder deutlich, der auch für die Doha-Runde von besonderer Wichtigkeit ist: Letztendlich waren es die Konflikte zwischen der EU und den USA, die einen früheren Abschluss der U.-R. verhindert haben. Im Mittelpunkt standen dabei – wie in Doha – der Agrarsektor, ein verstärkter Marktzugang, Textilien und Dienstleistungen. D, das zwischen den Interessen Frankreichs und den USA stand, kam in der U.-R. eine Schlüsselposition zu. Während D eine eher liberale Handelspolitik verfolgte, zeigte sich F weitaus protektionistischer. E, das bis in die 80er Jahre einen hohen Aussenschutz für seine Industrien hatte, änderte dies im Zuge seines EU-Beitritts. Aber alle drei Staaten verfolgen bis heute Schutzpolitiken für bestimmte Bereiche wie Landwirtschaft, Kohle, Schiffbau und Stahl.

Von besonderem Interesse ist die Feststellung LÜTTICKENS, das E in internationalen Verhandlungen wenig agiert, D immer wieder versucht, Kompromisse herbei zu führen und F insgesamt (sowohl innerhalb der EU als auch auf internationalem Parkett) wesentlich aggressiver agiert. Eine sehr aufschlussreiche Tabelle über die Charakteristika der nationalen Aussenhandelspolitiken im GATT-System im Vergleich bietet der Autor auf den Seiten 175 ff. Im Bezug auf die Doha-Runde zeigen sich eindeutige Parallelen zur U.-R. Erneut waren es die USA, die eine neue Welthandelsrunde initiierten. Und erneut scheinen es die Konflikte zwischen den Mächten USA und EU zu sein, die die Verhandlungen (zumindest zum derzeitigen Stand, August 2006) zu einem Scheitern bringen. Innerhalb der EU formieren sich Gegner einer weiteren Liberalisierung im Agrarsektor und Deutschland scheint erneut eine Schlüsselrolle als Vermittler zuzukommen. Bisher jedoch ohne Erfolg! Regionale Ansätze (NAFTA, TAFTA oder APEC) werden parallel weiter verfolgt. Noch stärker aber scheint die Zunahme von bilateralen Verhandlungen zu sein. Von den USA und der EU wird diese Linie auch ganz offen vertreten. Ob mit oder ohne WTO: man will verstärkt auf bilaterale Verhandlungen setzen. Verlierer sind die Entwicklungsländer, was bei dem unter dem Namen «Doha Development Round» besonders bitter ist. Auch wenn Länder wie Indien und Brasilien inzwischen mit den westlichen Industrienationen über eine Fortsetzung der Doha-Runde entscheiden, so sind die Interessen dieser Schwellenländer kaum vergleichbar mit denen von Entwicklungsländern wie Bangladesh bzw. denen des afrikanischen Kontinents. LÜTTICKEN hält denn auch fest, dass die Parallelen zur U.-R. in der Doha-Runde gross sind. Die EU befindet sich erneut in einer Defensivposition – obwohl sich die Position Europas noch im Vergleich zur U.-R. geändert hat. Im Agrarbereich scheint man flexibler geworden zu sein, aber offensichtlich nicht sehr viel liberaler. Aber mit Themen wie Wettbewerbsregeln, Investitionsschutzabkommen und Umweltstandards hat die EU neue Konfliktfelder – insbesondere gegenüber Entwicklungsländern – geöffnet. Dass aber gerade auch Entwicklungsländer sich diesen Themen nicht mehr verschliessen dürfen, hätte LÜTTICKEN wenigstens kurz erörtern müssen. An den Positionen Frankreichs und Spaniens in Bezug auf eine skeptische Haltung zur Liberalisierung hat sich wenig geändert. Deutschland hingegen zeigt sich, nach Auffassung des Autors, insbesondere im Agrarbereich sehr viel flexibler.

Als Ergebnis der Untersuchung von LÜTTICKEN lässt sich festhalten, dass nationale Aussenhandelsstrategien in nicht zu unterschätzendem Masse grundsätzlichen aussenpolitischen Orientierungen unterliegen und damit übergeordnete politische Werte und Ziele reflektieren. Damit nehmen sie erheblichen Einfluss auf internationale Verhand-

lungen, wie am Beispiel der GATT/WTO-Verhandlungen gezeigt wurde. Allerdings ist dies keine gute Perspektive für die zukünftige internationale Handelsordnung. Denn aus dem, was LÜTTICKEN aufzeigt, scheint die EU keine starke Stütze für eine Optimierung der internationalen Handelsordnung zu sein. Vielmehr ergibt sich das Bild einer europäischen Handelsordnung mit sehr unterschiedlichen nationalen Zielen und Profitbestrebungen. Nicht unerwähnt bleiben darf auch die Tatsache, dass die EU nur noch mit neun anderen Staaten, auf die ca. 40 % des EU-Aussenhandels fallen, klassische Aussenhandelsbeziehungen nach dem Meistbegünstigungsprinzip unterhält. Mit der Mehrheit der Handelspartner sind spezielle Vereinbarungen getroffen (siehe z.B. der «Barcelona-Prozess»). Eine liberale Aussenhandelspolitik ist angesichts der Differenzen der Mitgliedstaaten nur schwer auszumachen. LÜTTICKEN bleibt in seiner Beurteilung der Doha-Runde trotzdem vorsichtig optimistisch: «Vor dem Hintergrund der vorliegenden Untersuchungen zur Uruguay-Runde deutet zum jetzigen Zeitpunkt nichts darauf hin, dass die Verhandlungen der Doha-Runde endgültig scheitern könnten oder gar der Erhalt des WTO-Systems insgesamt gefährdet sei» (Seite 188). Allerdings muss angemerkt werden, dass das Buch im Juni 2006, also vor Bekanntmachung des vorläufigen Scheiterns der Doha-Runde veröffentlicht wurde.

Das vorliegende Buch dokumentiert detailliert wie und in welcher Weise die Mitgliedstaaten der EU, aber auch Länder wie die USA Japan und verschiedene Entwicklungs- und Schwellenländer, Einfluss auf die Verhandlungen im GATT/WTO-System nehmen. Die Übertragung der Ergebnisse aus der U.-R. auf die Doha-Runde überzeugt insgesamt und macht Mut, dass die festgefahrene Situation wieder in Gang kommen kann. Auch die U.-R., das darf nicht vergessen werden, stand einmal kurz vor dem Abbruch. LÜTTICKEN macht deutlich, dass es bei den WTO-Verhandlungen nicht nur um die reine Regelung technischer Details wie Im- und Export von Waren und Dienstleistungen geht, sondern vor allem auch um die Rahmensetzung der Globalisierung. Und die betrifft Milliarden von Menschen. Wer dabei wie verhandelt, ist also von entscheidender Bedeutung für das Überleben von Menschen. Der Autor verfällt in diesem Zusammenhang (zum Glück) nicht in die oft sehr einseitige Darstellung der rein negativen Globalisierungsfolgen, die die Armen nur ärmer, die Reichen dagegen reicher mache. Und dass neben dem Multilateralismus der WTO der Bilateralismus und der Regionalismus immer stärker werden kann zwar zunächst erschrecken, darf aber angesichts der Bedeutung des multilateralen Systems – und dies ist den «Mächtigen» der Welt durchaus bewusst – nicht als Ende des Multilateralismus gewertet werden. Diese Hoffnung macht LÜTTICKEN mit seiner Analyse in jedem Fall. Das Buch sollte in den einschlägigen Fachbibliotheken nicht fehlen.

*Dr. Indira Gurbaxani*  
Universität Tübingen