

Koopmann, Georg

Working Paper

Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft

HWWA Discussion Paper, No. 279

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Koopmann, Georg (2004) : Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft, HWWA Discussion Paper, No. 279, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19251>

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.

**Handelspolitik in der
Europäischen Gemeinschaft
- Institutioneller Rahmen,
Verhältnis zur
Binnenmarktpolitik und
Rolle in der Weltwirtschaft**

Georg Koopmann

HWWA DISCUSSION PAPER

279

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2004

ISSN 1616-4814

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg, Germany
Telefon: 040/428 34 355
Telefax: 040/428 34 451
e-mail: hwwa@hwwa.de
Internet: <http://www.hwwa.de>

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

HWWA Discussion Paper

Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft - Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft

Georg Koopmann

HWWA Discussion Paper 279

<http://www.hwwa.de>

Hamburg Institute of International Economics (HWWA)
Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg, Germany
e-mail: hwwa@hwwa.de

Die vorliegende Studie ist im Rahmen des Schwerpunktes „Entwicklung und Integration“ entstanden. Sie basiert auf einem Vortrag des Verfassers beim Interdisziplinären Kolloquium „Eine Verfassung für die Europäische Union“ anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg am 11.10.2003 in Hamburg.

Edited by the Department World Economy

Head: PD Dr. Carsten Hefeker

Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft

- Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft

ZUSAMMENFASSUNG

Das Papier untersucht die Arbeitsweise der Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft, den Zusammenhang zwischen Binnen- und Außenmarktpolitik und weltwirtschaftliche Implikationen der EG-Handelspolitik auf verschiedenen Ebenen. Es wird gezeigt, dass die gemeinsame Handelspolitik weitgehend Reflex der Binnenmarktpolitik ist, aber nicht zur Abschottung des Binnenmarktes geführt hat. Auch das Bestreben der EG, die multilaterale handelspolitische Agenda zu erweitern, entspricht der Binnenmarktlogik, doch würde der WTO damit ein Bärendienst erwiesen.

ABSTRACT

The paper analyses the workings of trade policy in the European Community, it revisits the external dimension of the single European market and discusses broader implications of EC trade policy at various levels. The common European trade policy is shown to largely reflect the development of internal market policies without resulting in a fortress Europe. Efforts by the EC to extend the multilateral trade agenda into new areas are also rooted in the internal market logic but this would do the World Trade Organization a disservice.

Keywords: Internationale Wirtschaftsordnung, Handelspolitik, wirtschaftliche Integration

JEL-Klassifikation: F02, F13, F15

Georg Koopmann
Telefon: +49 40 42834 302
e-mail: georg.koopmann@hwwa.de

1 Einleitung: Zentrale Rolle der Handelspolitik in den EG-Außenbeziehungen

In den Außenbeziehungen der Europäischen Union spielt die gemeinsame Handelspolitik eine zentrale Rolle. Andere Bereiche der EU-Außenbeziehungen (wie z.B. die Außen- und Sicherheitspolitik) sind demgegenüber auf der Gemeinschaftsebene noch eher rudimentär entwickelt.¹ Die exponierte Stellung der Handelspolitik ist in mehrfacher Hinsicht bedeutsam. Zum einen entstehen hieraus Anreize, die Zentralisierung („Vergemeinschaftung“) der Handelspolitik weiter voranzutreiben und ihren Einflussbereich weiter auszudehnen. Zum anderen fließen in das handelspolitische Kosten-Nutzen-Kalkül auch eher handelsfremde Faktoren ein, da von Fall zu Fall eine Güterabwägung zwischen ökonomischen Kosten und politischem Nutzen handelspolitischer Maßnahmen stattfindet.

Vor diesem Hintergrund stellen sich drei Fragen, die im Folgenden behandelt werden:

- Was ist in der Europäischen Gemeinschaft Gegenstand der Handelspolitik, wer entscheidet in welchen Bereichen der Handelspolitik, wie werden die Entscheidungen getroffen?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen Binnen- und Außenmarktpolitik in der EG: Führen Vertiefung und Erweiterung des Binnenmarktes eher zu restriktiver oder eher zu liberaler Handelspolitik gegenüber Drittländern?
- Welche Rolle spielt die Handelspolitik der EG in der Weltwirtschaft, wird die EG ihrer handelspolitischen Verantwortung in der Welt gerecht?

2 Institutionelle Einflussfaktoren der Handelspolitik in der EG

In der Europäischen Union gehört die Handelspolitik zu den Gemeinschaftspolitiken der ersten Stunde. Sie schließt grundsätzlich alle Maßnahmen und Regelungen mit spezifischem Bezug auf den internationalen Handelsverkehr ein.² Als „Kind“ der

1 Die rechtliche Grundlage ist der Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992 (Maastricht-Vertrag). Darin sind neben dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres enthalten.

2 Artikel 133 des EG-Vertrages (EGV) in der Fassung des Vertrags von Amsterdam v. 2.10.1997 nennt explizit „die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen.“ Andere den internationalen Handel betreffende Maßnahmen und Regelungen sind damit aber nicht ausgeschlossen.

Zollunion, die hauptsächlich Waren (im Unterschied zu Dienstleistungen) umfasst und beim Grenzübertritt der Waren wirksam wird, war die gemeinsame Handelspolitik zunächst vor allem auf den Warenssektor und auf Maßnahmen und Regelungen „an der Grenze“ („border measures“) konzentriert. Der Dienstleistungssektor und die handelsrelevante Politik „hinter der Grenze“ („behind-the-border measures“), wie z.B. Regelungen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte, lagen dagegen weitgehend außerhalb ihres Anwendungsbereichs.

Die Zollunion war zwischen den sechs Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und Benelux-Staaten) bereits im Jahre 1968 (und für die 1973 um das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark erweiterte Neunergemeinschaft im Jahre 1977) etabliert. Bis zur Realisierung des EG-Binnenmarktes im Jahre 1993 haben einzelne EG-Mitgliedstaaten allerdings auch im Warenssektor noch ein beträchtliches Ausmaß an handelspolitischer Autonomie behauptet und auf nationaler Ebene z.B. mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen (Quoten) gegenüber Drittländern praktiziert oder Selbstbeschränkungsabkommen (Voluntary Export Restraints) und Marktordnungen (Orderly Marketing Arrangements) mit Drittländern ausgehandelt. Erst mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen zum 1.1.1993 waren derartige nationale Nischen in der Handelspolitik nicht mehr durchsetzbar. Im Warenssektor der EG ist Außenhandelspolitik daher inzwischen sehr weitgehend alleinige Gemeinschaftssache.

Anders liegen die Verhältnisse im Dienstleistungssektor. Dienstleistungen bestreiten mittlerweile fast drei Viertel des Sozialproduktes in der EG, aber nur ein Fünftel des EG-internen Handels. An dieser Diskrepanz wird deutlich, dass der Binnenmarkt für Dienstleistungen – die zweite Stufe des EG-Binnenmarktes – noch längst nicht Realität ist. Dies gilt für ein breites Spektrum kommerzieller (im Unterschied zu staatlichen) Dienstleistungen in so unterschiedlichen Branchen wie Informationstechnik, Arbeitsvermittlung, Bauwirtschaft, Gesundheit oder Rechts- und Steuerberatung. Zieldatum für einen „genuinen“ Binnenmarkt im Dienstleistungssektor ist das Jahr 2010, in Abstimmung mit der „Lissabon-Strategie“, der zufolge die EU bis 2010 zur „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Volkswirtschaft in der Welt“ aufsteigen soll (CEC 2004, S. 3).

Gegenwärtig wird der interne Dienstleistungshandel noch durch eine Fülle diskriminierender Vorschriften behindert, die es Anbietern in einem Mitgliedstaat erschweren, Dienstleistungen in andere Mitgliedstaaten zu exportieren und/oder dort Niederlassungen zu errichten und zu betreiben. Vor allem ist der Grundsatz

gegenseitiger Anerkennung – bei fehlender Harmonisierung – nationaler Regeln, Standards, Genehmigungsverfahren etc. zwischen Mitgliedstaaten und damit das Ursprungslandprinzip gemäß *Cassis de Dijon* (ECJ 1979) im Dienstleistungssektor nicht durchgängig verwirklicht. Dies kann zu beträchtlich erhöhten Transaktionskosten führen und den Wettbewerb zwischen Anbietern aus verschiedenen Mitgliedstaaten erheblich verzerren.

Die Tatsache, dass der Binnenmarkt für Dienstleistungen noch unvollendet ist, schlägt sich auch in der Handelspolitik nieder. In Verhandlungen mit Drittländern – und bei der Umsetzung der Verhandlungsergebnisse – haben die einzelnen EG-Mitgliedstaaten immer wieder auf nationale Eigenständigkeit in der Regelung des Dienstleistungsverkehrs gepocht. Dies hat sich insbesondere in der Uruguay-Runde (1986-1994) des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) gezeigt. In den Verhandlungen der Uruguay-Runde wurde das GATT in die WTO (World Trade Organization) überführt und das multilaterale Regelwerk vom Waren- auf den Dienstleistungssektor – und auf den Schutz geistiger Eigentumsrechte – ausgedehnt.

Das aus der Uruguay-Runde hervorgegangene General Agreement on Trade in Services (GATS) unterscheidet zwischen vier verschiedenen Arten der internationalen Erbringung von Dienstleistungen: Grenzüberschreitendes Angebot (Beispiel Transport); Konsum im Ausland (Beispiel Tourismus); geschäftliche Präsenz im Ausland (Beispiel: Bankniederlassung) und Tätigkeit inländischer Arbeitskräfte im Ausland (Beispiel: Baukolonne). Im Kompetenzstreit zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen über Aushandlung, Umsetzung und Anwendung der GATS-Bestimmungen entschied der Europäische Gerichtshof 1994, dass beim grenzüberschreitenden Handel die Gemeinschaft allein zuständig sei, während bei anderen Erbringungsarten konkurrierende bzw. gemischte/geteilte Kompetenz gelte (EuGH 1994). Die interne Aufteilung der Handlungskompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei Dienstleistungen bleibt jedoch „auch und gerade nach dem Gutachten 1/94“ (Hilpold 2000, S. 63) unklar. Insbesondere stellt „sich nun wiederum die Frage, wie solche Kompetenzen ausgeübt werden können und welche Rechtsfolgen jeweils für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten eintreten“ (ebenda).³

Der externe Handlungsspielraum einzelner EG-Mitglieder schrumpft indes im Dienstleistungssektor in ähnlichem Maße wie die interne Integration voranschreitet und dementsprechend die Dienstleistungsregulierungen in den Mitgliedstaaten konvergieren

³ Zu Einzelheiten vgl. Hilpold (2000, S. 103-149).

oder gegenseitig anerkannt werden. Im Vertrag von Nizza (2001) wurden Dienstleistungen – und Handelsaspekte des geistigen Eigentums – bereits grundsätzlich in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik einbezogen und Art. 133 EGV entsprechend erweitert. Bei Abstimmungen über die Aushandlung und den Abschluss internationaler Handelsabkommen gilt im Dienstleistungssektor seither ähnlich wie im Warenssektor in der Regel die qualifizierte Stimmenmehrheit. Soweit die Abkommen Vorschriften enthalten, für die intern – im Hinblick auf den Binnenmarkt – Einstimmigkeit erforderlich ist, gilt allerdings im Sinne des „Parallelitätsansatzes“ (Messerlin 2001, S. 6) auch gegenüber Drittländern die Einstimmigkeitsregel.⁴ Ausdrücklich ausgenommen bleiben zudem kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen sowie Dienstleistungen im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen. Abkommen mit Drittländern in diesen Bereichen fallen weiterhin in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten.

Ein gemeinschaftliches Vorgehen nach außen wird im Dienstleistungssektor – ebenso wie in anderen Bereichen – immer dann notwendig, wenn zu befürchten ist, dass handelspolitische Alleingänge einzelner Mitgliedstaaten Wettbewerbsverzerrungen bei der Erstellung von Dienstleistungen im Binnenmarkt nach sich ziehen. Gemäß der vom EuGH im *ERTA*-Urteil (ECJ 1971) etablierten „Doktrin der stillschweigend mitgeschriebenen Vertragsschließungskompetenz“ („doctrine of implied powers“). wächst der Gemeinschaft externe Handlungskompetenz zu, wenn die Wirksamkeit gemeinsamer interner Regelungen durch ein isoliertes Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern beeinträchtigt würde oder die Behandlung von Drittlandunternehmen Gegenstand der internen Regelungen selbst ist. Die Anwendung gemeinschaftsinterner Wettbewerbsregeln erweist sich damit als ein wichtiger Hebel zur Erweiterung der Kooperation der Mitgliedstaaten nach außen (Young 2002).

Ein Beispiel liefert in diesem Zusammenhang der Luftfahrtsektor. In diesem Bereich wurde im Jahre 1992 die Schaffung eines einheitlichen europäischen Marktes beschlossen, in dem die Fluggesellschaften der Mitgliedstaaten etwa hinsichtlich der Start- und Landerechte einander gleichgestellt wären. Auf Seiten der Europäischen Kommission war die interne Liberalisierungsinitiative mit der Erwartung einer gemeinsamen Politik der EG-Mitglieder gegenüber Drittstaaten im Luftverkehr und mit der Vorstellung verbunden, dass Einzelverhandlungen mit Drittländern dem Liberalisierungsziel zuwiderliefen (Abeyratne 2003). Gleichwohl haben zahlreiche

⁴ Gleiches ist der Fall, wenn die Abkommen sich auf Bereiche beziehen, in denen die Gemeinschaft ihre Zuständigkeiten noch nicht ausgeübt hat.

Mitgliedstaaten namentlich in den 90er Jahren bilaterale Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten und insbesondere „Open Skies“ Verträge mit den USA ausgehandelt. Letztere hat der EuGH im November 2002 auf Ersuchen der Kommission wegen diskriminierender Rückwirkungen auf den Binnenmarkt für teilweise ungültig erklärt (ECJ 2002).⁵ Die Kommission wurde daraufhin (im Juni 2003) von den Mitgliedstaaten beauftragt, ein einheitliches Luftfahrt-Vertragswerk mit den USA auszuhandeln. Die bestehenden bilateralen Abkommen würden insoweit hinfällig bzw. „überrollt“. Allerdings können die Mitgliedstaaten grundsätzlich auch weiterhin separate Abkommen im Luftfahrtsektor abschließen, sofern bestimmte Standards zur Gewährleistung eines effektiven Wettbewerbs beachtet werden.

Am Beispiel des Luftverkehrs zeigt sich ebenfalls, dass gemeinschaftliche handelspolitische Instrumente, die im Warenssektor seit langem gebräuchlich sind, zunehmend auch auf Dienstleistungsbranchen übertragen werden. In der Luftfahrt gilt dies für Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen. Hierzu legte die Europäische Kommission unter dem Eindruck der Branchenkrise, die nach dem 11. September 2001 eingetreten war, und angesichts umfangreicher Unterstützungsmaßnahmen für Fluggesellschaften in Drittländern (wie z.B. in den USA und in der Schweiz) im März 2002 einen Verordnungsvorschlag vor, der inzwischen auch vom Ministerrat und Europäischen Parlament gebilligt wurde und es der EG ermöglicht, ihrerseits entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen (Financial Times v. 12.3.2004).

Zeitlich versetzt nimmt damit die gemeinsame Handelspolitik der EG im Dienstleistungssektor eine ähnliche Gestalt wie im Warenssektor an. Die entscheidenden Determinanten dieser Entwicklung sind Fortschritte bei der internen Integration und das Bestreben, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen in der EG zu vermeiden. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten durch ein gemeinsames Vorgehen ihre Verhandlungsmacht stärken und bessere Ergebnisse als in Alleingängen erzielen. In den laufenden Verhandlungen mit den USA über ein Luftverkehrsabkommen ist die Europäische Kommission offensichtlich bemüht, dies unter Beweis zu stellen (Financial Times v. 9.3.2004).

⁵ So wurde die in den Verträgen enthaltene „Nationalitätsklausel“, der zufolge Flugrechte zur Bedienung von Strecken nach Drittstaaten nur an Fluggesellschaften vergeben werden dürfen, die mehrheitlich im Besitz eigener Staatsangehöriger oder des Staates selbst sind, als eine mit dem EG-Recht nicht vereinbare Diskriminierung angesehen. Außerdem wurde bemängelt, dass die Verträge Verpflichtungen in Bereichen enthielten, die im Gemeinschaftsrecht geregelt seien und deshalb auch nach außen auf der Gemeinschaftsebene vertreten werden müssten.

Die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik nimmt nicht nur in sektoraler Hinsicht zu, sondern auch im Hinblick auf die von ihr abgedeckte Thematik. Ihr Anwendungsbereich ist dabei deutlich über die ursprünglich in Art. 133 EGV „insbesondere“ genannten Maßnahmen (Änderung von Zollsätzen, Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, Ausfuhrpolitik und handelspolitische Schutzmaßnahmen) hinaus gewachsen. Dies ist – ähnlich wie die sektorale Erweiterung – ein Reflex der Entwicklung des Binnenmarktes und des EG-Vertragsgefüges sowie eine Parallele zur Evolution des multilateralen Handelssystems.

In der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl/EGKS (1951), dem Vorläufer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft/EWG (1957), war Handelspolitik noch weitgehend Sache der Mitgliedstaaten gewesen und naturgemäß auf den Montanbereich beschränkt. Im Rahmen der auf alle Wirtschaftsbereiche erweiterten EG folgten 1964 die Etablierung einer gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer handelspolitischen Komponenten sowie die Errichtung der Zollunion für Industriegüter bis 1968. Die Entwicklung setzte sich mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) – zur Realisierung des EG-Binnenmarktes bis 1992 – und den Verträgen von Maastricht (1992) – zur Wirtschafts- und Währungsunion –, Amsterdam (1997) – mit Klauseln zur Sozialpolitik – und Nizza (2001) – mit neuen Abstimmungsregeln im Hinblick auf die Osterweiterung der EU – fort, bis im Jahre 2003 der Entwurf für eine Europäische Verfassung vorgelegt wurde, in dessen Kapitel 3 (Gemeinsame Handelspolitik) eine umfassende gemeinschaftliche Kompetenz in der Handelspolitik vorgesehen ist.⁶ Damit – und als Folge wachsender Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten (Young 2002) – war auch für die Regelung der Handelsbeziehungen mit Drittländern ein immer breiter werdendes Themenspektrum vorgeprägt.

Zu den internen Impulsen kamen starke Anstöße von außen hinzu. Im multilateralen Handelssystem bahnte sich bereits in der Tokio-Runde (1973-1979) des GATT eine Entwicklung zur „Internationalisierung“ binnenwirtschaftlicher Politikfelder und damit eine Abkehr von der bis dahin geübten weitgehenden innenpolitischen Abstinenz des GATT (d.h. Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Vertragsparteien) an.⁷ Durch Politikangleichung zwischen Ländern (z.B. durch Festsetzung verbindlicher

6 Dies schließt den Handel mit Waren und Dienstleistungen ebenso wie die Handelsaspekte des geistigen Eigentums und die ausländischen Direktinvestitionen ein (Europäischer Konvent 2003, S. 210).

7 Das im Westfälischen Frieden von 1648 etablierte völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten besagt, dass internationale Regelungen sich auf internationale Beziehungen

Mindeststandards) sollten negative Rückwirkungen binnenwirtschaftlicher Maßnahmen auf den internationalen Handel unterbunden werden. In der Uruguay-Runde wurde die Hinwendung des multilateralen Handelssystems zur „positiven“ Regulierung „hinter der Grenze“ (z.B. bei der Subventionsgewährung oder Standardsetzung), parallel zur „negativen“ Regulierung „an der Grenze“ (wie beim Zollabbau oder bei der Beseitigung mengenmäßiger Handelsschranken), deutlich forciert und zugleich – dem neuen einheitlichen Ansatz („single undertaking“) der WTO folgend – verallgemeinert. Damit waren die vereinbarten Regelungen in den betreffenden Bereichen nunmehr für alle Mitgliedsländer verbindlich.⁸

In diesem beträchtlich erweiterten handelspolitischen Aufgabenfeld fällt institutionell innerhalb der EG der Europäischen Kommission eine entscheidende Rolle zu. Die Kommission verfügt in der Handelspolitik (wie in anderen Politikbereichen auch) über das alleinige Vorschlagsrecht, sie ist für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik und die Umsetzung ihrer Ergebnisse zuständig, und sie vertritt die Gemeinschaft in den relevanten Verhandlungen mit Drittländern. Das letzte Wort in der Handelspolitik hat indes im Prinzip der jeweils zuständige Ministerrat, während der (1974 gegründete) Europäische Rat (der Staats- und Regierungschefs) sich auf diesem Gebiet zurückhält und eher allgemein gehaltene Erklärungen zur Handelspolitik abgibt. Das Europäische Parlament besitzt ein Mitspracherecht beim Abschluss bilateraler Handelsabkommen; Assoziierungsabkommen bedürfen seiner Zustimmung. Das Gleiche gilt seit dem Vertrag von Maastricht für Abkommen, die einen „besonderen institutionellen Rahmen“ schaffen, wie z.B. das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Abkommen) vom 15.4.1994. Seit dem Vertrag von Nizza ist das Parlament auch befugt, zur Prüfung der Vereinbarkeit eines internationalen Abkommens mit dem EG-Vertrag den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Dessen Einfluss auf die Handelspolitik wiederum ist beträchtlich, wie sich (s.o.) z.B. in der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen

beschränken und innerhalb der nationalen Grenzen die Staaten nach Belieben schalten und walten können sollen.

⁸ Eine Ausnahme bilden die plurilateralen WTO-Abkommen über den zivilen Flugzeugbau und das öffentliche Auftragswesen, an denen jeweils nur eine begrenzte Anzahl der WTO-Mitglieder teilnimmt. Unter dem (alten) GATT-Regime waren derartige Ausnahmen die Regel: Es existierten zahlreiche Unterverträge mit begrenzter und variabler Mitgliedschaft („à la carte“-Ansatz).

gezeigt hat. In das „Tagesgeschäft“ der Handelspolitik hat der EuGH dagegen bisher kaum eingegriffen.⁹⁾

Die handelspolitischen Entscheidungen des EG-Ministerrates werden von Fachleuten aus den Mitgliedstaaten vorbereitet und angesichts der hohen technischen Komplexität der Materie häufig auch bereits vorweggenommen. Eine Schlüsselstellung nimmt dabei der in Art. 133 Abs. 3 EGV vorgesehene „besondere Ausschuss“ ein, der zugleich die Kommission bei internationalen Verhandlungen „unterstützt“. In diesem Ausschuss sitzen außer den Vertretern der Mitgliedstaaten, die das nationale Interesse artikulieren und die „Schmerzgrenzen“ ihrer jeweiligen Regierung (und auch der Regierungen anderer Mitgliedstaaten) in handelspolitischen Fragen kennen, ebenfalls – als Anwälte des gemeinschaftlichen Interesses – Mitglieder der Europäischen Kommission (Generaldirektion „Handel“).¹⁰ Aufgrund ihrer Sachkenntnis können die Kommissionsvertreter auch ohne formelles Stimmrecht erheblichen Einfluss auf die Willensbildung im 133er Ausschuss ausüben. Für Mitglieder des Europäischen Parlamentes bleibt dagegen der Zugang zu diesem Gremium versperrt.¹¹

Soweit der 133er Ausschuss handelspolitische Positionsbestimmungen einvernehmlich (durch Konsens bzw. „gentleman’s agreement“) trifft – wie in der großen Mehrzahl der Fälle –, werden diese über den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EG (COREPER) an den zuständigen Ministerrat weitergeleitet und dort in der Regel „abgesegnet“. Wenn kein Einvernehmen erzielt wird, entscheidet der Ministerrat „originär“. Dabei gilt grundsätzlich die qualifizierte Mehrheit.¹² Tatsächlich sind (Kampf-) Abstimmungen aber eher die Ausnahme – und Konsenslösungen die Regel –, zumal handelspolitische Entscheidungen häufig im Rahmen von „Paketen“ („package deals“) miteinander – und mit anderen Entscheidungen – verknüpft werden.¹³ In der

9 Als Beispiel werden Antidumpingmaßnahmen genannt, die der EuGH bisher nur in einem Falle wegen negativer Wettbewerbswirkungen aufgehoben hat, obgleich zahlreiche weitere Antidumpingfälle aus den gleichen Gründen hätten annulliert werden können (Messerlin 2001, S. 13).

10 Die vertraglich untermauerte Existenz des 133er Ausschusses unterstreicht die Schlüsselrolle der Handelspolitik in der EG; in anderen gemeinschaftlichen Politikbereichen ist eine derartige Institution vertraglich nicht vorgesehen.

11 Das Europäische Parlament hatte im Jahre 2001 mit großer Mehrheit (434 Pro-, 10 Gegenstimmen, eine Enthaltung) eine Öffnung des 133er Ausschusses für Parlamentsmitglieder gefordert (European Parliament 2001).

12 Bei Antidumping- (und Antisubventions-) Maßnahmen gilt die einfache Mehrheit. Soweit die handelspolitischen Entscheidungen hingegen Materien betreffen, bei denen im EG-Binnenmarkt Einstimmigkeit vorgeschrieben ist, gilt auch in der Handelspolitik das Einstimmigkeitsgebot.

13 Als Beispiel wird die Zustimmung Frankreichs zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde angeführt, die u.a. mit der Bedingung verbunden war, dass den französischen Bauern zusätzliche Subventionen gewährt würden (Messerlin 2001, S. 14). Frankreich machte in den 80er Jahren ebenfalls die

Außenwirtschaftspolitik der EG, einschließlich der Handelspolitik, ist generell die Neigung zur Konsensentscheidung anscheinend besonders stark ausgeprägt (Johnson 1998, Woolcock 2000).

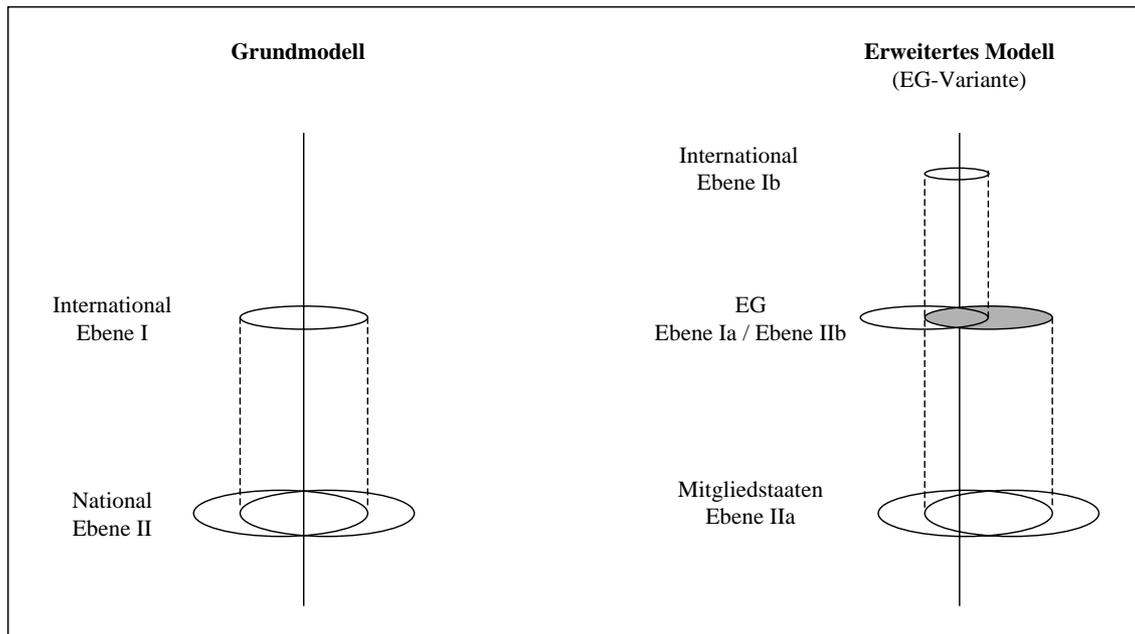
In politisch-ökonomischer Sicht stellt sich die EG-Handelspolitik als ein „Spiel auf drei Ebenen“ (national, europäisch, international) bzw. als ein doppeltes Zwei-Ebenen-Spiel dar (Schaubild 1).¹⁴ Dabei repräsentiert die EG einmal die internationale Ebene, auf der die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Position zu erreichen suchen, und zum anderen die nationale/inländische Ebene, die mit anderen Ländern/Ländergruppen in internationale Verhandlungen eintritt. Eine wichtige Rolle spielen in beiden Fällen die Vertreter spezifischer Interessengruppen (Industrieverbände, Nichtregierungsorganisationen etc.), die vom internationalen Handel betroffen sind und daher eine ihnen genehme Handelspolitik durchsetzen möchten. Die Interessenvertreter versuchen auf der nationalen Ebene, Einfluss auf die Haltung „ihrer“ Regierungen im innergemeinschaftlichen Aushandlungsprozess zu nehmen, und sind zugleich mit wachsender Intensität bestrebt, auch unmittelbar – auf der EG-Ebene – bei der handelspolitischen Positionsbestimmung der Gemeinschaft gegenüber Drittländern mitzuwirken.¹⁵

Zustimmung zu einigen Binnenmarkttrichtlinien von der Verabschiedung des (mit restriktiven Vollmachten ausgestatteten) „Neuen Handelspolitischen Instruments“ abhängig (Hayes 1993, S. 131).

¹⁴ Das Konzept des Mehr-Ebenen-Spiels liefert einen Analyserahmen für strategische Interaktionen in der internationalen Wirtschaftspolitik. Grundlegend hierzu vgl. Evans/Jacobson/Putnam (1993), Milner (1997) und Putnam (1988). Zur Anwendung auf die EG-Handelspolitik vgl. Young (2002).

¹⁵ Zum Einfluss von Interessengruppen in der EG-Handelspolitik vgl. Van den Hoven (2002).

Schaubild 1: Handelspolitik als Mehr-Ebenen-Spiel



Quelle: Young (2002, S. 3-4); eigene Darstellung.

Aufgrund dieser EG-spezifischen Ausformung des handelspolitischen Entscheidungsprozesses ist zu erwarten, dass die Menge der gewinnträchtigen Lösungen („win-set“) auf der internationalen Ebene für die EG geringer ist als für die einzelnen Regierungen, mit denen sie verhandelt (Schaubild 1).¹⁶ Unter bestimmten Umständen kann dies die Position der EG in den Verhandlungen stärken; es kann aber auch erklären, warum die EG international als ein besonders schwieriger und schwerfälliger Verhandlungspartner betrachtet wird (Meunier 1998; Young 2002). Mit wachsender Mitgliederzahl in der EG – und dementsprechend erhöhter Schwierigkeit, einen gemeinsamen Nenner für die Verhandlungen zu finden – kann es zudem für Drittländer noch problematischer werden, mit ihr zu verhandeln. Die komplizierte Entscheidungsfindung in der EG-Handelspolitik wird daher auch als ein nichttarifäres Handelshemmnis eigener Art angesehen (Senti 2002, S. 114).

¹⁶ Die Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass der „win-set“ der EG in den internationalen Verhandlungen aus den Vorverhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten gefiltert wird.

3 Binnenmarktentwicklung und gemeinsame Handelspolitik

Es wurde gezeigt, dass die institutionelle Ausformung der gemeinsamen Handelspolitik entscheidend von der Entwicklung des EG-Binnenmarktes, des Bestandes an gemeinsamen Grundsätzen, Regeln, Politiken und Verpflichtungen („*acquis communautaire*“) und damit der Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft generell bestimmt wurde. Als nächstes wäre zu fragen, inwieweit diese Faktoren und speziell der Binnenmarkt auch die inhaltliche Ausrichtung der EG-Handelspolitik prägen. Wird durch die Vertiefung und Erweiterung des Binnenmarktes die Politik gegenüber Drittländern eher restriktiver oder eher liberaler als in einer „Gegenwelt“ geringer Integration und einzelstaatlicher Handelspolitik? Wird die Umlenkung des Handels, die von einer Präferenzierung der Mitgliedstaaten und entsprechender Diskriminierung Dritter *per se* ausgeht, in der Folge durch protektionistische Handelspolitik eher noch verstärkt oder durch Einbeziehung von Nicht-Mitgliedern in Liberalisierungsmaßnahmen eher wieder kompensiert, so dass auch mit Drittländern zusätzlicher Handel geschaffen wird?¹⁷

Die politische Ökonomie der Handelspolitik, die das Verhalten der Akteure in der internationalen Arena und dabei insbesondere den Einfluss spezifischer Interessengruppen untersucht, zeigt, dass Präferenzhandelszonen politisch um so eher akzeptabel sind, je stärker sie Handel umlenken (Grossman/Helpman 1994 und 1995; Krishna 1998). Die Entscheidung für präferentielle Liberalisierung bringt unter bestimmten Bedingungen zugleich eine Erhöhung der Handelsschranken gegenüber Drittländern mit sich oder behindert den Abbau solcher Barrieren:

- Der Wettbewerbsdruck, den die interne Liberalisierung erzeugt, wird tendenziell auf Drittländer abgewälzt, z.B. in der Form von Antidumpingmaßnahmen; die Kosten der Integration werden „exportiert“, Handelsschaffung wird in Handelsumlenkung „transformiert“ (Bhagwati/Greenaway/Panagariya 1998; Conybeare 1993; Sapir 1990).
- Produzenten, die durch Präferenzierung einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber externen Konkurrenten erlangt haben, machen erfolgreich gegen eine Aushöhlung dieser Vorteile durch nichtpräferentielle Liberalisierungsschritte *erga omnes* mobil; Handelsschaffung mit Drittländern wird blockiert und politische Unterstützung für multilaterale Liberalisierung unterminiert (Levy 1997).

¹⁷ Zu den Begriffen Handelsschaffung und Handelsumlenkung vgl. die grundlegende Arbeit von Viner (1950).

Kooperation zwischen Lobby-Gruppen kann zumal in einer Zollunion eine Zunahme der externen Protektion verursachen, und mit wachsender Integrationstiefe kann der politische Druck zur Erhöhung der Außenprotektion weiter ansteigen (Cadot/De Melo/Olarreaga 1999). Empirische Beobachtungen zeigen, dass in der Tat der Abbau interner Handelshindernisse oftmals mit einer Anhebung der Außenschranken verbunden ist (Panagariya 1999, S. 499-500).

Die empirische Evidenz zur inneren und äußeren Integration der EG scheint indes die zitierten Hypothesen eher zu widerlegen: Wenn die Integration zwischen den EG-Mitgliedstaaten voranschritt, wurde auch Protektionismus gegenüber Drittstaaten abgebaut; wenn dagegen die interne Integration stagnierte, erlangten auch im Außenverhältnis protektionistische Kräfte wieder die Oberhand. Dieser Zusammenhang lässt sich anhand der drei Hauptstufen des europäischen Integrationsprozesses verdeutlichen:

In den Aufbruchjahren (Gründung und erste Erweiterung) der Gemeinschaft folgte dem Abbau der internen Handelsschranken eine erhebliche Senkung der Außenzölle. Dies galt in erster Linie für Industrieprodukte und war im wesentlichen das Ergebnis multilateraler Verhandlungen im Rahmen der Kennedy-Runde (1964-1967) und Tokio-Runde (1973-1979) des GATT. Die Kennedy-Runde wurde von den USA initiiert und war maßgeblich durch die EWG-Gründung motiviert, da amerikanische Exporteure fürchteten, durch Handelsumlenkung zugunsten europäischer Konkurrenten vom EWG-Markt verdrängt zu werden. Die damalige Sechsergemeinschaft war deshalb – unfreiwilliger – Impulsgeber der multilateralen Liberalisierung und ein Baustein für das multilaterale Handelssystem, in dessen Rahmen der gerade etablierte Gemeinsame Zolltarif (GZT) der EWG sogleich kräftig (um fast ein Drittel) reduziert wurde.

Ein ähnlicher externer Effekt ging von der „Norderweiterung“ der Gemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark im Jahre 1972 aus. Zollerhöhungen der Neumitglieder, die aus der Anpassung an den GZT resultierten, wurden in der Tokio-Runde durch äquivalente Zolllenkungen kompensiert. Darüber hinaus wurde der neue gemeinsame Außentarif insgesamt deutlich (wiederum um etwa ein Drittel) vermindert. Die treibende Kraft waren dabei erneut die Vereinigten Staaten. In den USA war vor allem die Präferenzhandelspolitik der EG ein Stein des Anstoßes. Die Neunergemeinschaft schuf in den 70er Jahren ein dichtes Netzwerk fein abgestufter handelspolitischer Beziehungen, das einseitige Zollpräferenzen für Entwicklungsländer ebenso wie gegenseitige Handelsvorteile im Rahmen bilateraler Freihandels-, Assoziierungs- und Kooperationsabkommen einschloss. Die Folge war, dass ein

Großteil des EG-Außenhandels nicht mehr dem Meistbegünstigungsgrundsatz gehorchte und die „meistbegünstigten“ Handelspartner – darunter die USA – relativ immer weniger begünstigt wurden, da sie die im GATT vereinbarten Zölle zu entrichten hatten. Für die USA war dies ein starker Anreiz, auf Fortsetzung des multilateralen Zollabbaus in einer neuen Handelsrunde zu dringen. Dadurch sollte den Präferenzregelungen der Boden entzogen werden (Koopmann 1991, S. 71-72).

Die dargestellten handelspolitischen Entwicklungen spiegeln sich in den Handelsströmen wider. Bis in die 70er Jahre hinein ist der EG-Handel mit Drittländern zwar im Verhältnis zum EG-internen Handel stark geschrumpft (Schaubild 2), aber (seit 1964) im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Leistung in der EG (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) kontinuierlich gestiegen (Schaubild 3). In dieser Phase ist daher nicht nur innerhalb der EG die wirtschaftliche Verflechtung immer enger geworden, sondern auch die Arbeitsteilung der Gemeinschaft mit der übrigen Welt vorangeschritten. Der externe EG-Handel expandierte zugleich schneller als der gesamte Welthandel (Schaubild 2), was auf eine überdurchschnittlich verstärkte Integration der EG in die Weltwirtschaft hindeutet.

In den 70er und 80er Jahren stockte der europäische Integrationsprozess. Der interne Handel entwickelte sich kaum schneller als der Extra-Handel, und beide Handelsströme fielen im Weltmaßstab deutlich zurück (Schaubild 2). Wenn dennoch der Außenhandel schneller wuchs als die Binnenwirtschaft und damit die „Offenheit“ der EG weiter zunahm (Schaubild 3), so war dies vor allem ein Reflex gesamtwirtschaftlicher Stagnation.

Vor dem Hintergrund kontinuierlich steigender Arbeitslosigkeit schwoll in dieser Phase der Protektionismus in der EG kräftig an. Es handelte sich dabei in erster Linie um nichttarifäre Handelsrestriktionen. Typische Erscheinungsformen waren Selbstbeschränkungsabkommen mit Exporteuren, ausgehandelte Importquoten und einseitig verhängte Antidumpingmaßnahmen (Grilli 1988, Hayes 1993).

Neben wachsenden handelspolitischen Interventionen auf der Gemeinschaftsebene war eine starke Tendenz zur Renationalisierung der Handelspolitik in der EG festzustellen. Protagonisten des neuen Protektionismus‘ waren einzelne EG-Mitgliedstaaten (Hanson 1998, S. 70). Diese Länder nutzten Schlupflöcher und Ausnahmen im Regelwerk für die gemeinsame Handelspolitik, um selektiv Handelsschranken gegenüber einzelnen Drittstaaten zu errichten. Da zur effektiven Durchsetzung der Maßnahmen auch eine Kontrolle der Warenströme notwendig war, die innerhalb der EG zirkulierten, wurde zugleich der innergemeinschaftliche Handel in Mitleidenschaft gezogen. Die Handhabe

dafür lieferte Artikel 115 des ursprünglichen EG-Vertrages. Artikel 115 erlaubte es einzelnen Mitgliedsländern, zur Absicherung ihrer Importrestriktionen gegenüber Drittländern den indirekten Import der betreffenden Produkte über andere Mitgliedsländer zu beschränken. Zur Hochzeit des neuen Protektionismus¹⁸ wurde von dieser Bestimmung sehr häufig Gebrauch gemacht. So wurden z.B. 1979 260 und 1985 176 entsprechende Maßnahmen registriert. Der verbreitete einzelstaatliche Protektionismus in der EG war damit seinerseits ein deutliches Symptom des Desintegrationsprozesses in der Gemeinschaft.

Seit 1987 (mit 157 Maßnahmen) ist die Anwendung von Artikel 115 stetig zurückgegangen. Seit 1993, und damit seit der Realisierung des EG-Binnenmarktes, mit der die dritte Phase der EG-Integration begann, wurde keine derartige Maßnahme mehr im Amtsblatt der EG ausgewiesen, obgleich Artikel 115 als Art.134 EGV fortbesteht. Das Binnenmarktprogramm der EG-Kommission provozierte Kassandrarufer von einem Rückzug der Gemeinschaft aus der internationalen Arbeitsteilung und das Schreckbild einer handelspolitischen „Festung Europa“. Genährt wurde die Skepsis durch das Kommissionsweißbuch zur „Vollendung des Binnenmarktes“ selbst, in dem beiläufig von der Notwendigkeit die Rede ist, die „handelspolitische Identität“ der Gemeinschaft zu „konsolidieren“, damit „anderen Handelspartnern nicht die Vorteile des größeren Gemeinschaftsmarktes geboten werden, ohne dass sie selbst Zugeständnisse machen“ (KEG 1985, S. 7-8), und ansonsten die externe Dimension des EG-Binnenmarktes ignoriert wird. Ein Übriges taten Äußerungen prominenter Kommissionsvertreter wie des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors („The single market will be open, but it will not be given away“) und des Außenhandelskommissars Willy De Clerq („We are not building a common market in order to turn it over to hungry foreigners“).¹⁸ Für Aufsehen sorgte auch ein französisches Memorandum während der Binnenmarktverhandlungen, in dem die Regierung Frankreichs sich für eine Eliminierung interner und Erhöhung externer Barrieren aussprach, damit europäische Produzenten den europäischen Markt zurückerobern und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken könnten (Pearce/Sutton/Bachelor 1985, S. 68-73, und Tsoukalis 1993, S. 300-302). In einigen Regelungsentwürfen für den Binnenmarkt waren zudem Klauseln enthalten, die den Marktzugang für Anbieter aus Drittländern beschränken und Drittlandsunternehmen die Inlandsbehandlung („national treatment“) versagen sollten. Als Beispiele wären das öffentliche Auftragswesen, die

¹⁸ Zitiert in Hanson (1998, S. 74).

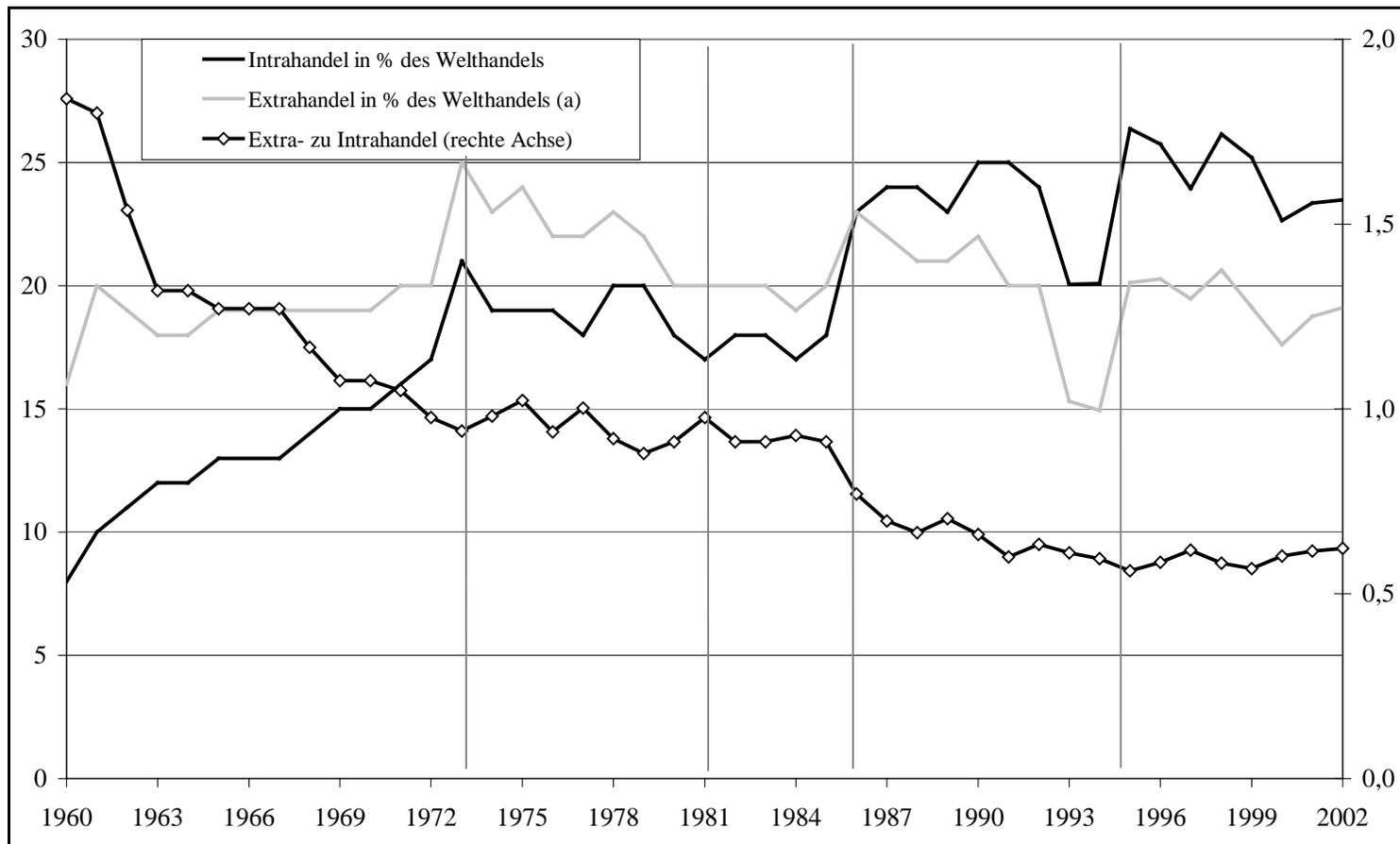
Bankenrichtlinie, die Fernsichtlinie oder eine Reihe restriktiver Ursprungsbestimmungen zu nennen.

In den 90er Jahren hat jedoch in der EG trotz widriger makroökonomischer Bedingungen, insbesondere eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit in zahlreichen Mitgliedstaaten, der Protektionismus anscheinend nicht mehr zugenommen, sondern eher eine Liberalisierung des Handels stattgefunden. Dieses Phänomen wird in erster Linie der Wiederbelebung des internen Integrationsprozesses zugeschrieben, der den einzelstaatlichen Protektionismus aus den Angeln gehoben habe. Der Versuch, ersatzweise gemeinschaftlichen Protektionismus zu installieren, sei an institutionellen Widerständen in der Form liberalisierungsfreundlicher Abstimmungsregeln (Sperrminorität für liberal eingestellte Mitgliedstaaten) gescheitert. Diese Faktoren hätten insgesamt den liberalisierungsfeindlichen Einfluss gesamtwirtschaftlicher und struktureller Schwäche überkompensiert (Hanson 1998).

Die Beseitigung handelspolitischer Autonomiereste im Zuge der Realisierung des Binnenmarktes hat entgegen manchen Befürchtungen und Vorhersagen tatsächlich nicht zu einer umfangreichen Protektionsverlagerung von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene geführt, sondern eher das Ausmaß der Protektion insgesamt gesenkt. Branchen wie z.B. der Automobilindustrie ist es nicht gelungen, ein äquivalentes gemeinschaftliches Schutzniveau zu erzielen.¹⁹ Der mögliche Diskriminierungseffekt restriktiver Binnenmarktregelungen wurde überdies auf der multilateralen Ebene teilweise kompensiert, da die Agenda der Uruguay-Runde und das Binnenmarktprogramm der EG einige Berührungspunkte enthielten. In der Uruguay-Runde wurde zugleich die konventionelle Marktöffnung via Zoll- (und Subventions-) Abbau weiter vorangetrieben, dieses Mal auch im Agrarsektor, wobei neben den USA auch die Cairns Group der agrarexportierenden Länder als gewichtiger *Demandeur* in Erscheinung trat. Dies hat zu einer intensivierten Verflechtung der EG mit der Weltwirtschaft und erhöhter Offenheit der Gemeinschaft gegenüber Drittländern in der dritten Phase des Integrationsprozesses beigetragen (Schaubilder 2 und 3).

¹⁹ Zu den wenigen Fällen, in denen Handelsrestriktionen einzelner EG-Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsebene übertragen wurden, vgl. WTO (1995, S. 57-60).

Schaubild 2: Handelsverflechtung der EG, 1960-2002

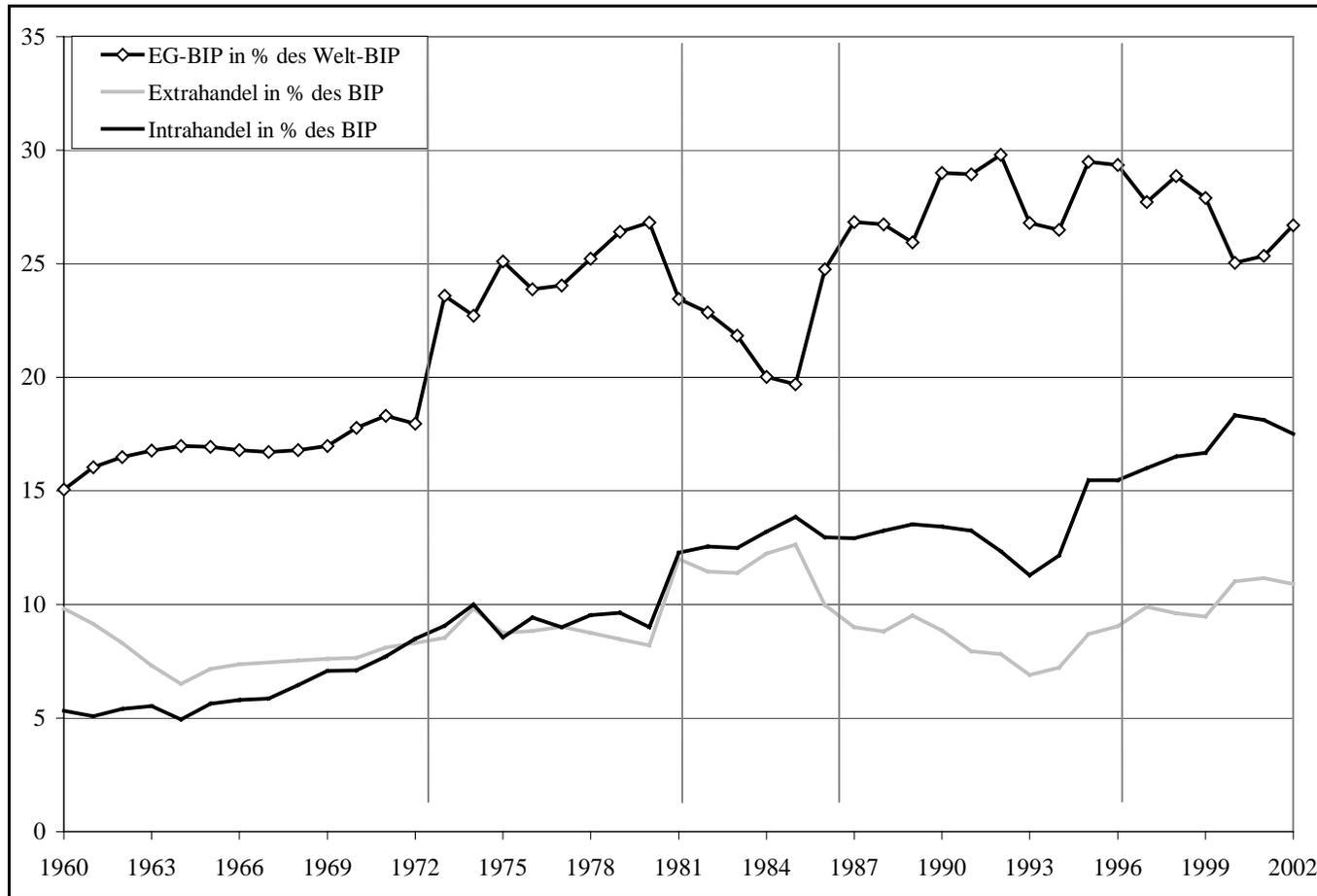


(a) Welthandel ohne Intrahandel der EG.

Anm.: Die senkrechten Linien markieren die Stufen der EG-Erweiterung. Entsprechend gelten die Indikatoren für die EG in jeweiliger Größe.

Quelle: IMF – Direction of Trade Statistics; WTO – International Trade Statistics; eigene Berechnung.

Schaubild 3: Offenheit der EG im internationalen Handel, 1960-2002



Anm.: Die senkrechten Linien markieren die Stufen der EG-Erweiterung. Entsprechend gelten die Indikatoren für die EG in jeweiliger Größe. BIP = Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: IMF – Direction of Trade Statistics; WTO – International Trade Statistics; eigene Berechnung.

4 Weltwirtschaftliche Implikationen der EG-Handelspolitik

Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten ist auch in der Europäischen Union die Handelspolitik mehrgleisig angelegt. Die EG-Handelspolitik findet parallel auf unilateraler, bi- und plurilateraler sowie multilateraler Ebene statt.²⁰ Die drei Ebenen der Handelspolitik sind dabei nicht unabhängig voneinander: Die multilaterale Ebene definiert den Spielraum der Handelspolitik auf den beiden anderen Ebenen; die Möglichkeiten unilateraler Handelspolitik werden darüber hinaus auf der bi- und plurilateralen Ebene eingegrenzt. Dieses multiple Format der gemeinsamen Handelspolitik liefert einen Raster für die Analyse ihrer weltwirtschaftlichen Implikationen.

Unilaterale oder autonome Handelspolitik ist die einseitige Anwendung handelspolitischer Instrumente mit defensiver oder offensiver Zielsetzung. Ein Beispiel für beide Varianten unilateraler Handelspolitik ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EG. Durch zum Teil exorbitant hohe Zölle und eine kräftige Subventionierung heimischer Erzeugung werden ausländische Agrarprodukte vom europäischen Inlandsmarkt ferngehalten (defensive Variante). Zugleich werden inländische Erzeugnisse mittels Exporterstattung auf den Weltmarkt gedrückt (offensive Variante).

Beispielsweise liegt der Preis für Zucker auf dem EG-Markt bei mehr als dem Dreifachen des Weltmarktpreises. Dieser den Produzenten garantierte Preis wird durch entsprechende Einfuhrzölle abgesichert und heizt die Inlandserzeugung in einem Maße an, das die Nachfrage nach Zucker in der EG weit übersteigt. Die Überschussmengen werden exportiert, obgleich sie international nicht wettbewerbsfähig sind, indem für jeden Euro verkauften Zuckers 3 Euro und 30 Cent Subvention gezahlt wird (Oxfam International 2004, S. 12). Auf diese Weise ist die EG zum zweitgrößten Zuckerexporteur in der Welt aufgestiegen, nach Brasilien und vor Thailand, Australien und Kuba.

Insgesamt werden in der EG 106 Mrd. \$ entweder zur Preisstützung für Agrarprodukte (61 Mrd. \$) oder als Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe (45 Mrd. \$) ausgegeben. Dies ist annähernd die Hälfte der Summe (235 Mrd. \$), die in der gesamten OECD für Agrarsubventionen dieser Art (Producer Support Estimate/PSE) aufgebracht wird. Etwa drei Viertel der PSE-Leistungen sind in irgendeiner Form an die Höhe der

20 Auf die in der Europäischen Kommission gebräuchliche Unterscheidung zwischen autonomer und vertraglicher Handelspolitik angewendet, wäre die unilaterale Handelspolitik der autonomen und die bi-/plurilaterale Handelspolitik der vertraglichen „Abteilung“ zuzuordnen.

Erzeugung gekoppelt und verzerren deshalb die internationalen Handelsströme im Agrarsektor (Tangermann 2004).²¹

Den Handelspartnern der EG entstehen durch die gemeinsame Agrarpolitik und die von ihr bewirkte Reduktion der Weltmarktpreise hohe Kosten in der Form entgangener Absätze und Erlöse in der EG, in Drittländern und im eigenen Land. Mehr als ein Drittel der gesamten volkswirtschaftlichen Kosten, die von der GAP verursacht werden, wird von den Handelspartnern getragen.²² In relativ besonders hohem Maße sind Entwicklungsländer betroffen, deren Agrarexportpotential durch die EG-Subventionen in einem Ausmaß (etwa 50 Mrd. \$ pro Jahr) gemindert wird, das etwa der Hälfte der von den EG-Mitgliedstaaten insgesamt geleisteten Entwicklungshilfe entspricht (Ismail 2003, S. 569). Allein die durch das EG-Zuckerregime verursachten Einnahmeausfälle machen z.B. in Mosambik ein Drittel der EG-Entwicklungshilfe für dieses Land aus²³, unbeschadet der Beteiligung Mosambiks an der „Alles-außer-Waffen“-Initiative der EG²⁴, und in der Republik Südafrika, mit der die EG ein Freihandelsabkommen unterhält, wird nahezu die gesamte Entwicklungshilfe der EG über Dumping-Preise auf dem Zuckermarkt und dadurch vereitelte Exporterlöse des Landes effektiv wieder „eingezogen“ (Ismail 2003, S. 569).

Im Industriesektor, und verstärkt auch bei Dienstleistungen, tritt die defensive Variante der unilateralen EG-Handelspolitik vor allem in der Form von Antidumpingmaßnahmen in Erscheinung. Die Antidumpingoption stellt unter den „Sicherheitsventilen“, die in der Form von Ausweichklauseln („escape clauses“) in das internationale – und europäische – Handelssystem als ein selektives Gegengewicht zum allgemeinen Zollabbau eingebaut wurden, das Instrument „der ersten Wahl“ dar.²⁵ Die EG zählt zu den Hauptanwendern der Antidumpingpolitik und hat schon frühzeitig – mit Vollendung der Zollunion im

21 PSE-Leistungen bilden den Großteil – und den für den internationalen Handel relevanten Teil – der auf insgesamt etwa 300 Mrd.\$ pro Jahr veranschlagten Agrarsubventionen in der OECD (Tangermann 2004).

22 Den Rest der auf insgesamt mindestens 75 Mrd. \$ geschätzten Kosten teilen sich Verbraucher und Steuerzahler in der Gemeinschaft selbst (Borrell/Hubbard 2000).

23 Oxfam International (2004, S. 3). Die Einnahmeausfälle sind zugleich den gesamten öffentlichen Ausgaben Mosambiks für die ländliche Entwicklung äquivalent (Oxfam International 2004, S. 37).

24 „Alles-außer-Waffen“ bedeutet im Prinzip zoll- und quotenfreien Marktzugang in der EG (seit März 2001) für die 49 am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Von diesem Programm ist Zucker (ähnlich wie Bananen und Reis) jedoch vorläufig weitgehend ausgeschlossen, da die Zuckerexporte der LDCs in die EG bis 2009 auf 1 Prozent des EG-Verbrauchs beschränkt bleiben.

25 Weitere Instrumente der Ad-hoc-Protektion („contingent protection“) sind die Erhebung von Ausgleichszöllen („countervailing duties“) beim Import subventionierter Produkte und die Errichtung von Handelsschranken bei plötzlichem Importanstieg („safeguard measures“).

Jahre 1968 – das nötige Instrumentarium dafür geschaffen.²⁶ Danach liegt Dumping vor, wenn ausländische Unternehmen ihre Ware auf dem europäischen Markt zu Preisen anbieten, die entweder unter den Preisen auf dem Inlandsmarkt des Exporteurs liegen (Preisdumping) oder unter dessen Produktionskosten (Kostendumping). Maßgeblich für die Verhängung von Antidumpingmaßnahmen sind die Höhe des Dumpings, das Ausmaß der Schädigung heimischer Industrien und die Kausalität zwischen Dumping und Schädigung. Demgegenüber sind die Wirkungen der Dumpingpraktiken auf Konsumenten, Anwender und die Volkswirtschaft insgesamt bei der Antidumpingpolitik von untergeordneter Bedeutung.

Von den insgesamt 1511 Antidumpingmaßnahmen, die für den Zeitraum von 1995 bis 2003 bei der WTO notifiziert sind, wurden 187 (=12%) von der EG ergriffen, die damit in der WTO bei dieser Aktivität hinter den USA (205; 14%) und Indien (273; 18%) den dritten Platz einnimmt. Die Antidumpingmaßnahmen der EG richten sich hauptsächlich gegen Exporteure aus Entwicklungs- und Transformationsländern. An erster Stelle steht China (mit 29 Maßnahmen und 16%), gefolgt von Indien (15; 8%), Thailand (14; 7%), Russland und Südkorea (jeweils 11 und 6%) und Malaysia (10; 5%). In sektoraler Hinsicht sind die Maßnahmen auf Metalle (71; 38%), chemische Substanzen (35; 19%), Maschinenbauerzeugnisse (26; 14%), Textilprodukte (17; 9%) und Kunststoffe (13; 7%) konzentriert.²⁷

Die Antidumpingpolitik der EG (und anderer WTO-Mitglieder) ist mit Beschränkungen des internationalen Handels verbunden, die zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten bei den Handelspartnern der EG und in der Gemeinschaft selbst führen. Bei genauer Untersuchung lässt sich kaum ein Fall entdecken, in dem „räuberisches“ Preisverhalten („predatory pricing“) des Exporteurs und die Entstehung ökonomisch schädlicher Monopolmacht drohte, die durch Antidumpingpolitik hätte verhindert werden können (Großmann/Koopmann u.a. 1998, S. 131-139). Dies aber wäre das entscheidende Kriterium für ökonomisch vorteilhafte Antidumpingmaßnahmen.

Seit März 2004 gelten für die Antidumpingpolitik der EG geänderte Abstimmungsregeln. Dadurch wird es den einzelnen Mitgliedstaaten erschwert, von der EG-Kommission vorgeschlagene Antidumpingmaßnahmen zu blockieren.²⁸ Auch aus

26 Die Grundverordnung zum Dumping (EWG 1968), die den in der Kennedy-Runde vereinbarten Antidumpingkodex des GATT in Gemeinschaftsrecht umsetzte, wurde nach der Tokio- und Uruguay-Runde des GATT jeweils modifiziert und so der Entwicklung des internationalen Handelsrechts angepasst.

27 Zur Datenbasis vgl. WTO (2004).

28 Antidumpingvorschläge der Kommission gelten nunmehr als automatisch angenommen, wenn sich keine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten dagegen ausspricht. Zuvor musste eine einfache Mehrheit

diesem Grunde ist in Zukunft wieder mit einem verstärkten Einsatz dieses handelspolitischen Instrumentes in der EG zu rechnen, nachdem im Jahre 2003 nur sehr wenige Antidumpingmaßnahmen ergriffen wurden.²⁹

Die offensive Variante der unilateralen EG-Handelspolitik im Waren- und Dienstleistungssektor betrifft sowohl den Inlandsmarkt als auch die Exportmärkte. Für Produkte aus Entwicklungsländern wird der Zugang zum EG-Inlandsmarkt durch einseitige Gewährung von Handelspräferenzen erleichtert. Im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems räumt die EG grundsätzlich allen Entwicklungsländern Zollvorteile ein. Deren Ausmaß hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie z.B. von der „Sensibilität“ der jeweiligen Produkte, der Beachtung von Sozial- und Umweltstandards oder vom Verzicht auf Drogenanbau. Daneben bestehen spezielle Präferenzregelungen für bestimmte Gruppen von Entwicklungsländern, wie z.B. für die 78 AKP (Afrikanisch-Karibisch-Pazifischen) – Staaten (im Rahmen des Cotonou-Abkommens) oder die 49 am wenigsten entwickelten Länder (im Rahmen der „Alles-außer-Waffen“ – Initiative), die eine weitergehende Öffnung des EG-Marktes beinhalten. Die Wirksamkeit dieser Präferenzsysteme ist jedoch aus mehreren Gründen begrenzt. Insbesondere führen komplizierte Anwendungsmodalitäten, etwa bei der Bestimmung des Warenursprungs, dazu, dass die Präferenzen häufig gar nicht in Anspruch genommen werden (Brenton/Manchin 2003). Außerdem wird der freie Marktzugang durch Schutzklauseln relativiert, die es der EG in bestimmten Situationen (z.B. bei einem starken Importanstieg) erlauben, die Präferenzgewährung auszusetzen.

Für Unternehmen aus der EG wird der Zugang zu den Exportmärkten u.a. durch die seit 1995 geltende Handelshemmnis-Verordnung (HHV) geregelt (EG 1994), die den rechtlichen Anker für die im Februar 1996 eingeleitete „neue“ Marktöffnungsstrategie der EG bildet (KEG 1996).³⁰ Die HHV ersetzt das Neue Handelspolitische Instrument (NHI) der Gemeinschaft (EWG 1984), das im Jahre 1984 als europäisches Pendant zur Section 301 des US-Handelsgesetzes von 1974 geschaffen wurde. Analog zu dem Richtungswechsel in der amerikanischen Handelspolitik der 80er Jahre vom Binnenmarktschutz zum „Aufbrechen“ ausländischer Märkte wird die HHV als Ausdruck einer „Neuorientierung der Handelspolitik der Gemeinschaft weg von einer

der Maßnahme zustimmen. Dies bedeutete, dass Enthaltungen wie Gegenstimmen wirkten (Nachrichten für Außenhandel 9.3.2004).

29 Für 2003 sind bei der WTO nur 3 Antidumpingmaßnahmen der EG registriert gegenüber 25 Maßnahmen für 2002 und 41 Maßnahmen für 2000, der höchsten Anzahl in der gesamten Periode 1995-2003. Zur Datenbasis vgl. WTO (2004).

30 Im Rahmen der neuen Marktöffnungsstrategie hat die EG-Kommission u.a. eine Datenbank mit den „schwerwiegendsten“ Marktzugangshindernissen für europäische Unternehmen in Drittländern angelegt.

defensiven, vornehmlich den Gemeinschaftsmarkt vor Importen schützenden, hin zu einer offensiven, Drittmärkte öffnenden Politik“ angesehen (Berrisch/Kamann 1999, S. 101).

Der Anwendungsbereich der HHV erstreckt sich auf alle Handelspraktiken in Drittländern, die von internationalen Handelsregeln erfasst werden. Seit dem Übergang vom GATT zur WTO schließt dies außer Praktiken im Warenausgang auch solche im Dienstleistungssektor und neben außenwirtschaftlicher verstärkt auch (handelsrelevante) binnenwirtschaftliche Politik ein. Es bedeutet zugleich, dass eventuelle Strafmaßnahmen wie Zölle oder Quoten stets im Einklang mit den bestehenden internationalen Verpflichtungen der EG und den internationalen Verfahren stehen müssen, wie etwa dem Streitbeilegungsverfahren der WTO. Hierin wird ein wesentlicher Unterschied der HHV zur US-Section 301 gesehen, die auch nach Abschluss der Uruguay-Runde weiterhin „Möglichkeit zu willkürlichem und möglicherweise sogar GATT-widrigem Verhalten“ eröffnet (Berrisch/Kamann 1999, S. 104). Die Handelshemmnis-Verordnung ist insoweit Beleg für die Einbindung unilateraler EG-Handelspolitik in multilaterale Disziplinen.

Im Unterschied zum NHI ermöglicht es die HHV nunmehr auch einzelnen Unternehmen (im Unterschied zu ganzen Wirtschaftszweigen), auf der Gemeinschaftsebene ein Untersuchungsverfahren einzuleiten, um Drittlandverstöße gegen Handelsabkommen mit der EG zu ahnden. Es verschafft damit privaten Akteuren indirekt Zugang zur WTO-Streitschlichtung, auch wenn auf der WTO-Ebene das Verfahren wieder zu einer rein (zwischen)staatlichen Angelegenheit wird. Es wird damit gerechnet, dass von dieser Möglichkeit in Zukunft verstärkt Gebrauch gemacht wird und so die (aktive) Beteiligung der EG an der multilateralen Streitschlichtung zunehmend über die HHV-Schiene (und weniger über informelle Kanäle) läuft (Bronckers/McNelis 2001).

Die unilaterale Handelspolitik der Gemeinschaft wird nicht nur durch ihre multilateralen Bindungen begrenzt, sondern auch durch bi- und plurilaterale Handelsabkommen, die sie mit einzelnen Drittländern oder Drittländergruppen geschlossen hat. Letzteres ist z.B. dann der Fall, wenn die Anwendung von Antidumpingmaßnahmen in bestimmten Sektoren gegenüber bestimmten Handelspartnern vertraglich ausgeschlossen wird, etwa in Verbindung mit der Vereinbarung gemeinsamer Wettbewerbsregeln.³¹ Die bi- und

31 Vgl. etwa das Abkommen der EG über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit den Mitgliedsländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) außer der Schweiz. Im EWR sind bei Industrieprodukten Antidumpingmaßnahmen nicht mehr zulässig; stattdessen können gegebenenfalls wettbewerbspolitische Instrumente eingesetzt werden.

plurilaterale und die multilaterale Ebene der EG-Handelspolitik unterscheiden sich ihrerseits wiederum grundsätzlich vor allem darin, dass im ersten Fall schon im Ansatz zwischen Handelspartnern diskriminiert wird, wohingegen multilaterale Handelspolitik im Prinzip nichtdiskriminierend angelegt ist.

Die bi- und plurilaterale Handelspolitik der EG wird durch Präferenzhandelsabkommen (PHA) auf der Basis gegenseitiger Liberalisierung geprägt. PHA implizieren „positive Diskriminierung: Bestimmte Handelspartner werden gegenüber anderen Handelspartnern bevorzugt und letztere damit indirekt benachteiligt. Bei „negativer Diskriminierung“, wie z.B. Antidumpingmaßnahmen, werden die betroffenen Handelspartner dagegen unmittelbar schlechter gestellt.“³²

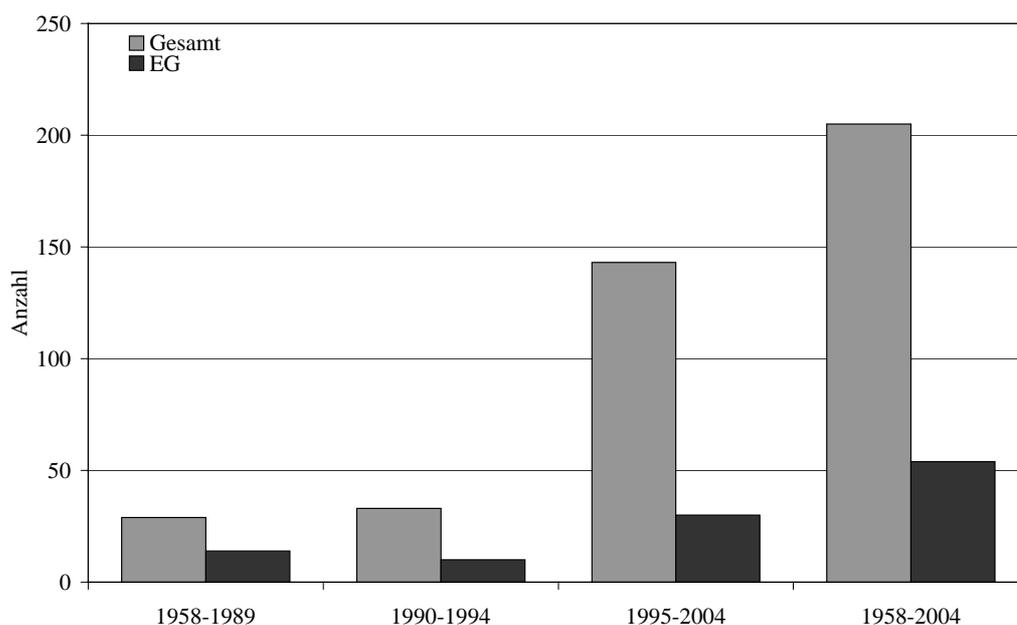
Die Strategie der wechselseitigen Marktöffnung im Rahmen präferentieller Handelsabkommen war in der EG lange Zeit auf europäische Nachbarländer konzentriert. PHA waren dabei häufig eine Vorstufe zum Beitritt dieser Staaten zur EG. Mittlerweile werden Präferenzhandelsabkommen immer öfter auch mit nichteuropäischen Ländern und Ländergemeinschaften ohne Beitrittsperspektive geschlossen. Einseitige Präferenzregelungen zugunsten dieser Handelspartner werden durch Abkommen ersetzt, bei denen die Gegenseite ihrerseits EG-Anbietern Präferenzen einräumt. Beispiele sind die Assoziierungsabkommen (Euro-Med-Abkommen) mit nichteuropäischen Mittelmeerländern, die geplanten Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements) mit AKP-Staaten, die Freihandelsabkommen mit Südafrika, Mexiko und Chile und das geplante Abkommen mit den Mercosur-Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Im vermehrten Abschluss reziproker Handelsabkommen auch mit außereuropäischen Ländern, die für einen EG-Beitritt nicht in Frage kommen, wird ein neues Paradigma der EG-Handelspolitik gesehen (Sapir 2000).

Weltweit sind gegenwärtig (Stichtag 1.5.2004) 205 bei der WTO notifizierte Präferenzhandelsabkommen in Kraft. Damit nehmen inzwischen fast alle WTO-Mitglieder an mindestens einem PHA und oftmals an mehreren zugleich teil. In der hohen Anzahl der PHA manifestiert sich der Regionalismus als ein bestimmendes Merkmal der Handelspolitik. An 54 (und damit mehr als einem Viertel) dieser Abkommen ist die EG als Partner beteiligt (Schaubild 4).

³² Wenn derartige Restriktionen, wie im Falle des Antidumpings, selektiv gegen einzelne Handelspartner gerichtet sind, liegt eine doppelte negative Diskriminierung vor, da Unternehmen aus den betroffenen Ländern sowohl gegenüber inländischen als auch gegenüber (nicht diskriminierten) ausländischen Anbietern benachteiligt werden. Bei handelspolitischen Restriktionen *erga omnes*, wie z.B. „flächendeckenden“ Importschutzmaßnahmen, wäre dagegen einfache (ausschließlich gegen inländische Anbieter gerichtete) negative Diskriminierung gegeben.

In der Phase des „alten“ Regionalismus, die 1958 mit der EWG-Gründung begann und 1989 mit dem Fall der Mauer zu Ende ging (Panagariya 2002, S. 1415), lag der europäische Anteil noch weit höher; der alte Regionalismus war europazentrisch geprägt und erwies sich außerhalb Europas, namentlich in Lateinamerika, zudem meist als Fehlschlag. Ab 1990 entwickelte sich der Regionalismus zu einem globalen Phänomen mit starker Nord-Süd-Komponente und wachsendem Anteil interregionaler Abkommen. Ungeachtet der WTO-Gründung im Jahre 1995 - als Kontrapunkt zum Regionalismus - stieg die Anzahl der PHA bis in die Gegenwart hinein sprunghaft an. Auch an diesem „neuen“ Regionalismus (Bhagwati 1993) ist die EG intensiv beteiligt (Schaubild 4). Die Gemeinschaft verfügt weiterhin über das dichteste Netz präferentieller Handelsabkommen unter allen WTO-Mitgliedern.

Schaubild 4: Entwicklung präferentieller Handelsabkommen (PHA) und Beteiligung der EG, 1958-2004



Anmerkung: PHA in Kraft am 01.05.2004, zugeordnet nach Datum des Inkrafttretens.
Quelle: WTO, eigene Zusammenstellung.

Dabei lassen sich mehrere Schichten der EG-Verflechtung mit Drittländern (externe Integration) durch Präferenzhandelsabkommen unterscheiden (Schaubild 5). Während der EG-Binnenmarkt (interne Integration) die höchste Integrationsstufe in der europäischen Präferenzhierarchie insgesamt repräsentiert, bildet der gemeinsame Europäische Wirtschaftsraum (EWR) der EG mit Island, Liechtenstein und Norwegen aus EG-Sicht die oberste externe Integrationsstufe. Der EWR unterscheidet sich integrationstypisch von der in seinem Inneren angesiedelten EG hauptsächlich darin, dass er keine Zollunion (mit einheitlichem Außentarif), sondern eine Freihandelszone (mit individuellen Außentariifen) darstellt; außerdem wurde die gemeinsame Agrarpolitik der EG nicht übernommen.

Die nächsten Stufen der externen EG-Integration bilden das Freihandelsabkommen mit der Schweiz (aus dem Jahre 1972), die Zollunionen mit der Türkei, Andorra und San Marino, die Assoziierungsabkommen (Europa-Abkommen) mit Bulgarien und Rumänien (als Vorstufe zum EG-Beitritt dieser Länder) und die Euro-Med-Abkommen mit Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko und Tunesien), die gemäß dem 1995 eingeleiteten „Barcelona-Prozess“ bis 2010 in eine euro-mediterrane Freihandelszone einmünden sollen. Die Euro-Med-Abkommen enthalten außer Handelsregelungen starke Elemente wirtschaftlicher Kooperation sowie politische Klauseln.³³ Ähnliches gilt für die geplanten Partnerschaftsabkommen mit AKP-Staaten.

Eine weitere Schicht bilden die Abkommen der „neuen Generation“ mit Chile, Mexiko, Südafrika und (geplant) den Mercosur-Staaten. Im Sinne des neuen Regionalismus' enthalten diese Präferenzhandelsabkommen vertiefte Integrationsschritte zwischen den Vertragspartnern. Außer einem (konventionellen) Abbau bilateraler Handelsschranken im Industriesektor („flache Integration“) ist insbesondere vorgesehen, den Marktzugang bei Agrarprodukten zu erleichtern, den Dienstleistungssektor zu liberalisieren und handelsrelevante Aspekte der Wirtschaftspolitik zu „harmonisieren“ („tiefe Integration“).³⁴

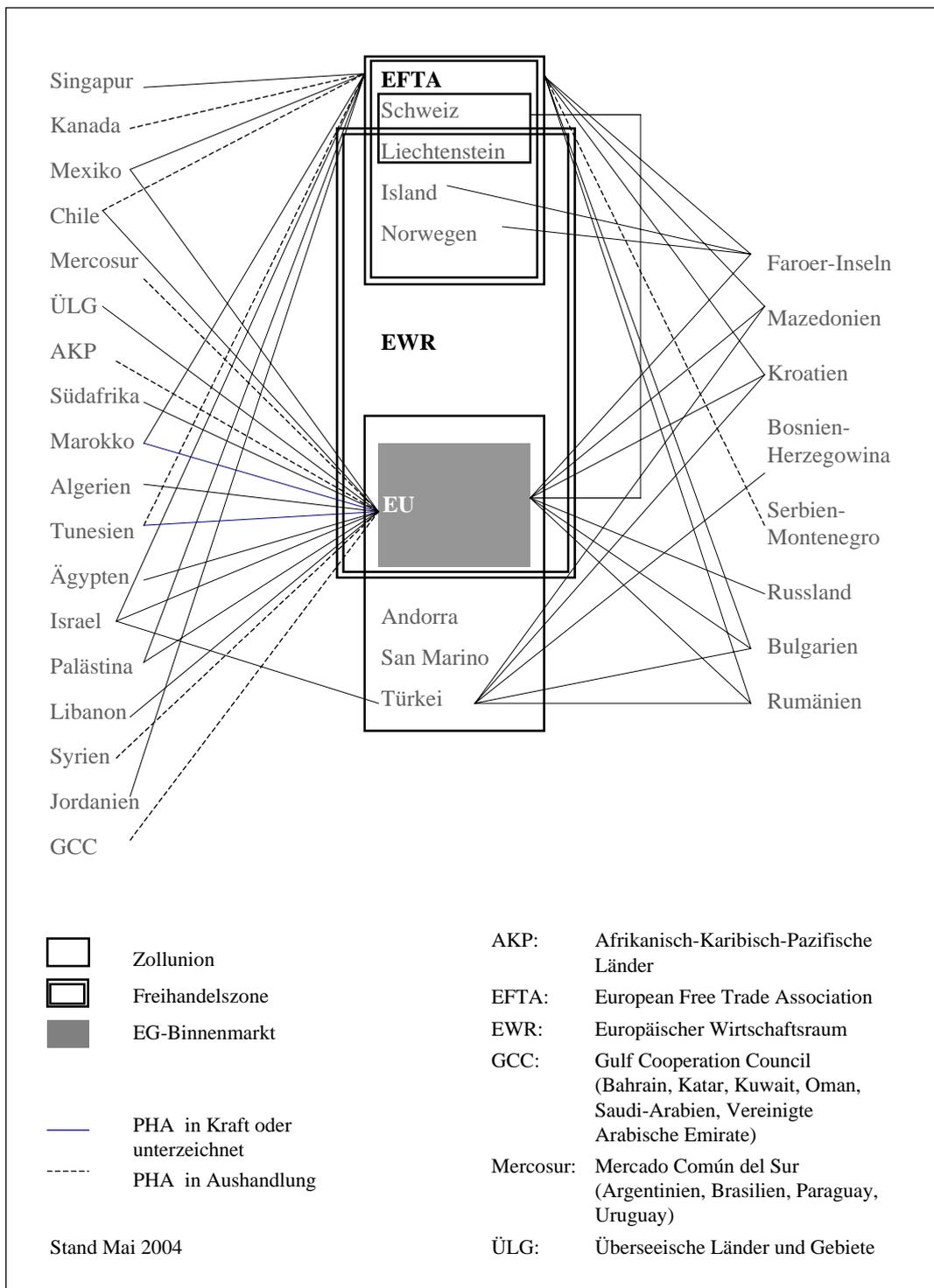
Insgesamt hat die Präferenzhandelspolitik der EG dazu geführt, dass nur für eine geringe Anzahl ihrer Handelspartner (darunter allerdings so bedeutende wie die USA und Japan sowie Kanada, Australien, Neuseeland, Hongkong, Singapur und Südkorea)

33 Mit der Palästinensischen Autonomiebehörde besteht ein Interimsabkommen, das Euro-Med-Abkommen mit Syrien befindet sich noch im Aushandlungsstadium. Dieses Abkommen wäre zugleich das erste, das eine Klausel zum Verzicht auf Massenvernichtungswaffen enthielte. An dieser „neuen Konditionalität“, die nach Ansicht einiger EG-Mitgliedstaaten (Deutschland, Großbritannien und die Niederlande) noch zu weich formuliert ist, haben sich indes die Verhandlungen festgefahnen (Financial Times v. 18.5.2004).

34 Zu den Begriffen flache und tiefe Integration vgl. Lawrence (1995).

die im Rahmen des GATT vereinbarten Meistbegünstigungszölle (und damit faktisch Meist“benachteiligungs“zölle) gelten.

Schaubild 5: Präferenzhandelsabkommen (PHA) der EG und EFTA



Quelle: WTO; Europäische Kommission; HWWA-Pressearchiv; eigene Darstellung.

Ähnlich wie der interne Integrationsprozess in der Europäischen Gemeinschaft in hohem Maße politisch bestimmt war (und ist), wird auch die Präferenzhandelsstrategie der EG weitgehend durch politische Motive bestimmt. Handelsverträge werden dazu genutzt, politische Einflusszonen zu schaffen und politischen Druck auszuüben, etwa bezüglich innenpolitischer Reformprozesse in den Partnerländern.³⁵ Die EU, ähnlich wie die USA, bedient sich anscheinend des Präferenzhandelsinstrumentes auch zu dem Zweck, auf multilaterale Verhandlungen nach dem Teile-und-Herrsche-Prinzip zu einzuwirken.³⁶

Dies lässt die These vom Liberalisierungswetlauf ("competitive liberalisation") zwischen den verschiedenen Ebenen der Handelspolitik fragwürdig erscheinen. Danach würden bilaterale Handelsabkommen nicht nur unmittelbar Handelsschranken zwischen den Partnerländern beseitigen, sondern indirekt auch den multilateralen Liberalisierungsprozess fördern.³⁷ Tatsächlich mindern Präferenzhandelsabkommen in den beteiligten Ländern aber eher den Anreiz zu multilateraler Liberalisierung; sie binden überdies knappe Verhandlungsressourcen und benachteiligen kleinere und weniger entwickelte Länder, die in bilateralen Verhandlungen naturgemäß am kürzeren Hebel sitzen. Die Wettbewerbsbedingungen im Welthandel werden verzerrt und die mit dem internationalen Handel verbundenen Transaktionskosten in die Höhe getrieben. In den Ländern, die an mehreren Abkommen gleichzeitig beteiligt sind, entsteht ein Nebeneinander unterschiedlicher Zollsätze, Ursprungsregeln, Wettbewerbsbestimmungen usw., das die Transparenz des Handelssystems untergräbt. Aufgrund restriktiver Anwendungsregeln, insbesondere bei der Ursprungsbestimmung, bleibt zugleich der Handelsschaffungseffekt der EG-Präferenzhandelspolitik für die Partnerländer häufig eng begrenzt (Brenton/Manchin 2003).

Die WTO steht dem neuen Regionalismus offenbar hilflos gegenüber. Die Prüfung bilateraler und regionaler Handelsabkommen auf ihre Vereinbarkeit mit dem multilateralen Regelwerk hat bislang nur in seltenen Fällen zu einem eindeutigen Ergebnis geführt.³⁸ Notwendig wäre eine Präzisierung, Verschärfung und Erweiterung

35 Ein Beispiel ist die Regelung der EG-Handelsbeziehungen mit dem Iran (Financial Times v. 4.5.2004).

36 Hinsichtlich der EG-Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten z.B. wird berichtet, dass „there are troubling signs that the EU is seeking to use bilateral deals to divide the concerted international opposition to its own farming subsidies by offering expanded import quotas to a handful of carefully selected farm exporters, such as Brazil and Argentina“ (The Economist v. 15.4.2004).

37 „Competitive liberalisation“ wurde im Februar 2003 von Robert Zoellick, dem US-Handelsbeauftragten, als Leitlinie der US-Handelspolitik ausgegeben (Koopmann 2004).

38 Diese Schwebelage ist sicher auch damit zu erklären, dass die WTO-Mitglieder sich nicht gegenseitig ein „Geschäft“ verderben wollen, an dem anscheinend alle ein starkes Interesse haben.

der Zulassungskriterien sowie eine Ex-post-Kontrolle praktizierter Präferenzhandelsregime, ähnlich der generellen Überwachung der Handelspolitik einzelner WTO-Mitglieder im Rahmen des Handelspolitischen Überprüfungsmechanismus' der WTO.

Die EG verfolgt in der WTO insgesamt die Strategie, deren Regelungsbereich immer weiter auszudehnen. Dies entspricht der inneren Logik europäischer Handelspolitik als Reflex der Binnenmarktpolitik. Die WTO würde auf diese Weise jedoch zunehmend mit Aufgaben befrachtet, die außerhalb ihres eigentlichen Mandats liegen. Dieses besteht darin, den internationalen Handel zu liberalisieren und die Handelspolitik der Mitgliedsländer zu disziplinieren, zu überwachen, zu fördern und im Streitfall Recht zu sprechen. Eine Konzentration auf diese Kernaufgaben würde die Legitimation und Akzeptanz der WTO-Regelungen erhöhen (Hefeker/Koopmann 2003). In der laufenden Doha-Runde der WTO käme es daher in erster Linie darauf an, das bestehende multilaterale Regelwerk zu stärken, protektionistische Handlungsspielräume der Regierungen weiter einzuschränken, die Liberalisierung der Märkte voranzutreiben und speziell im Agrarsektor den Marktzugang deutlich zu verbessern. Hier steht die Europäische Gemeinschaft weltwirtschaftlich gesehen in besonders hohem Maße in der Pflicht.

Literaturverzeichnis

Abeyratne, Ruwantissa (2003)

The Decision of the European Court of Justice on Open Skies and Competition Cases, in: *World Competition*, Bd. 26, Nr. 3, S. 335-362

Berrisch, Georg M.; Kamann, Hans-Georg (1999)

Die Handelshemmnis-Verordnung. Ein neues Mittel zur Öffnung von Exportmärkten, in: *EuZW*, Heft 4, S. 101-107

Bhagwati, Jagdish (1993)

Regionalism and Multilateralism: An Overview, in: De Melo, Jaime; Panagariya, Arvind (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press

Bhagwati, Jagdish; Greenaway, David; Panagariya, Arvind (1998)

Trading Preferentially: Theory and Policy, in: *The Economic Journal*, Bd. 108, S. 1128-1148

Borrell, Brent; Hubbard, Lionel (2000)

Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy, in: *Economic Affairs*, Bd. 20, Nr. 2, S. 18-26

Brenton, Paul; Manchin, Miriam (2003)

Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, in: *The World Economy*, Bd. 26, Nr. 5, Mai, S. 755-769

Bronckers, Marco; McNelis, Natalie (2001)

The EU Trade Barriers Regulation Comes of Age, in: *Journal of World Trade*, Bd. 35, Nr. 4, S. 427-482

Cadot, Olivier; De Melo, Jaime; Olarreaga, Marcelo (1999)

Regional Integration and Lobbying for Tariffs against Non-Members, in: *International Economic Review*, Bd. 40, Nr. 3, S. 635-657

CEC (Commission of the European Communities) 2004

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market, COM(2004) 2 final/3, Brüssel, 5. März

Conybeare, John A.C. (1993)

1992, the Community, and the World: Free Trade or Fortress Europe? In: Smith, Dale L.; Ray, James Lee (Hrsg.), *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe*, Armonk (NY): M.E. Sharpe, S. 143-163

ECJ (European Court of Justice) 1971

Commission of the European Communities v. Council of the European Communities, Case 22/70 (ERTA), *European Court Report*, S. 263ff.

ECJ (European Court of Justice) 1979

Rewe-Zentral A.G. v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Case 120/78 (Cassis de Dijon), *European Court Report*, S. 649ff.

ECJ (European Court of Justice) 2002

Commission v. United Kingdom, Denmark, Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, Germany, Cases 466/98, 467/98, 468/98, 469/98, 470/98, 471/98, 472/98, 475/98, 476/98

EuGH (Europäischer Gerichtshof) 1994

Gutachten 1/94 des EuGH – Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen auf dem Gebiet der Dienstleistungen und des Schutzes des geistigen Eigentums, 15. November, Slg., S. I-5267ff., auch in: Hummer/Weiss 1997, S. 1241-1267

Europäischer Konvent (2003)

Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

European Parliament (2001)

Resolution on Openness and Democracy in International Trade (2001/2093(NI))

Evans, Peter B.; Jacobson, Harold K.; Putnam, Robert D. (Hrsg.) 1993

Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley: University of California Press

EG (Europäische Gemeinschaften) 1994

Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates v. 22.12.1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insb. den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, in: ABIEG 1994 Nr. L 349, S. 71, geänd. durch VO (EG) Nr. 356/95, in: ABIEG 1995, Nr. L 41, S. 3

EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) 1968

Verordnung (EWG) Nr. 459/68 des Rates v. 5.4.1968 über den Schutz gegen Praktiken und Dumping, Prämien oder Subventionen aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern, in: ABIEG 1968 Nr. L 93, S. 1

EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) 1984

Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates v. 17.9.1984 zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbes. des Schutzes gegen unlautere Handelspraktiken, in: ABIEG 1984 Nr. L 252, S. 1

Financial Times (9.3.2004)

„EU Dilemma on Transatlantic Aviation Market Deal“

Financial Times (12.3.2004)

„EU Gets Powers to Act on Airline Competition“

Financial Times (4.5.2004)

“EU Using the Prospect of a Mutually Beneficial Trade Relationship to Put Pressure on Iran“

Financial Times (18.5.2004)

„Three Countries Demand Tougher WMD Clause in Syria Trade Deal“

Grilli, Enzo (1988)

Macro-Economic Determinants of Trade Protection, in: The World Economy, Bd. 11, S. 1313-1326

Grossman, Gene; Helpman, Elhanan (1994)

Protection for Sale, in: American Economic Review, Bd. 84, Nr. 4, S. 835-850

Grossman, Gene; Helpman, Elhanan (1995)

The Politics of Free Trade Agreements, in: American Economic Review, Bd. 85, Nr. 4, S. 667-690

- Großmann, Harald; Koopmann, Georg; Borrmann, Christine, Kinne, Konstanze, Kottmann, Elke (1998)*
Handel und Wettbewerb – Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Unternehmen auf die internationale Arbeitsteilung, Baden-Baden: Nomos
- Hanson, Brian T. (1998)*
What happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union, in: International Organization, Bd. 52, Nr. 1, S. 55-85
- Hayes, J.P. (1993)*
Making Trade Policy in the European Community, New York: St. Martin's Press
- Hefeker, Carsten; Koopmann, Georg (2003)*
WTO und Internationale Handelsarchitektur, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 83, Nr. 6, S. 402-406
- Hilpold, Peter (2000)*
Die EU im GATT/WTO-System. Aspekte einer Beziehung "sui generis" (2. Auflage), Frankfurt a.M. usw.: Peter Lang
- Hummer, Waldemar; Weiss, Friedl (1997)*
Vom GATT '47 zur WTO '94. Dokumente zur alten und zur neuen Welthandelsordnung, Wien: Nomos, Österreich und Schulthess
- Ismail, Faizel (2003)*
On the Road to Cancún. A Development perspective on EU Trade Policies and Implications for Central and East European Countries, in: The Journal of World Investment, Bd. 4, Nr. 3, August, S. 563-584
- Johnson, Michael (1998)*
European Community Trade Policy and the Article 113 Committee, London: Royal Institute of International Affairs
- KEG (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1985*
Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg., Brüssel, 14. Juni
- KEG (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1996*
Welthandel als globale Herausforderung: Eine Marktöffnungsstrategie der Europäischen Union, Brüssel
- Koopmann, Georg (1991)*
Außenwirtschaft und Außenwirtschaftspolitik der USA, Hamburg: Verlag Weltarchiv
- Koopmann, Georg (2004)*
The EU, The USA and the WTO – An Uneasy Relationship, in: Intereconomics, Bd. 39, Nr. 2, März/April, S. 58-59
- Krishna, Pravin (1998)*
Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 113, Nr. 1, S. 227-251
- Lawrence, Robert (1995)*
Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration, Washington, DC: Brookings Institution
- Levy, Philip I. (1997)*
A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements, in: American Economic Review, Bd. 87, Nr. 4, S. 506-519

- Messerlin, Patrick A. (2001)*
Measuring the Costs of Protection in Europe, Washington, DC: Institute for International Economics
- Meunier, Sophie (1998)*
Divided But United: European Trade Policy Integration and EU-US Agricultural Negotiations in the Uruguay Round, in: Rhodes, Carolyn (Hrsg.), The European Union in the World Community, Boulder (CO): Lynne Rienner
- Milner, Helen V. (1997)*
Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations, Princeton (NJ): Princeton University Press
- Nachrichten für Außenhandel (9.3.2004)*
„EU: Sofort schärfere Antidumping-Regeln“
- Oxfam International (2004)*
Dumping on the World. How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries, Oxfam Briefing Paper 61, Oxford, März
- Panagariya, Arvind (1999)*
The Regionalism Debate: An Overview, in: The World Economy, Bd. 22, Nr. 4, S. 477-511
- Panagariya, Arvind (2002)*
EU Preferential Trade Arrangements and Developing Countries, in: The World Economy, Bd. 25, Nr. 10, November, S. 1415-1148
- Pearce, Joan; Sutton, John; Batchelor, Roy (1985)*
Protection and Industrial Policy in Europe, Boston: Routledge&Kegan Paul
- Putnam, Robert D. (1988)*
Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games, in: International Organization, Bd. 42, Nr. 3, S. 427-460
- Sapir, André (1990)*
Does 1992 Come Before or After 1990? On Regional Versus Multilateral Integration, in: Jones, Ronald W.; Krueger, Anne O. (Hrsg.), The Political Economy of International Trade, Cambridge (MA): Basil Blackwell, S. 197-222
- Sapir, André (2000)*
EC Regionalism at the Turn of the Millennium: Toward a New Paradigm? In: The World Economy, Bd. 23, Nr. 9, September, S. 1135-1432
- Senti, Richard (2002)*
The Role of the EU as an Economic Actor in the WTO, in: European Foreign Affairs Review, Bd. 7, Nr. 1, S. 111-117
- Tangermann, Stefan (2004)*
Most Support for Farmers in OECD Countries Distorts the Market and Is in Need of Reform, in: Financial Times, 31. März
- The Economist (17.4.2004)*
“Sour Subsidies”
- Tsoukalis, Loukas (1993)*
The New European Economy: The Politics and Economics of Integration, New York: Oxford University Press
- Viner, Jacob (1950)*
The Customs Union Issue, New York: Carnegie Endowment for International Peace

Van den Hoven, Adrian (2002)

Interest Group Influence on Trade Policy in a Multilevel Polity: Analysing the EU Position at the Doha WTO Ministerial Conference, EUI Working Paper 2002/67, San Domenico: European University Institute

Woolcock, Stephen (2000)

European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints, in: Wallace, Helen; Wallace, William (Hrsg.), Policy-Making in the European Union, 4. Auflage, Oxford: Oxford University Press, S. 373-393

WTO (World Trade Organization) 1995

Trade Policy Review: European Union 1995, Bd. 1, Genf: World Trade Organization

WTO (World Trade Organization) 2004

Statistics on Anti-dumping, http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm (Seitenaufruf vom 18.5.2004)

Young, Alasdair R. (2002)

Extending European Cooperation. The European Union and the 'New' International Trade Agenda, Manchester und New York: Manchester University Press