

# Globalisierung und Regionalisierung: Die EU in der WTO

**Reinhard Rode**

**Beitrag für den Tagungsband des Arbeitskreises Europäische Integration „Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation: Europa und die Globalisierung, 28.-30. Januar 1999, Heidelberg**

## 1. Die EU als internationaler Akteur: Regionalismus und Globalisierung

Globalisierung und Regionalisierung sind seit einigen Jahren prominente Schlagwörter in der Wissenschaft, der Politik und in den Medien. Die Globalisierungsdebatte wurde in der Politikwissenschaft in Deutschland öfter unter dem Aspekt einer Falle für die Politik als als Chance diskutiert. Gelegentlich wurde auch die Aufgabe des modischen Begriffs zugunsten von „Denationalisierung“ empfohlen. Darunter wird ein Prozeß der Ausweitung der Verdichtungsräume gesellschaftlicher Interaktionen über den Nationalstaat hinaus verstanden.<sup>1</sup> Die Verengung auf gesellschaftliche Prozesse verrät allerdings eine verkürzte politikwissenschaftliche Sichtweise. Globalisierung als politik-ökonomischer Prozeß ist mehr als Denationalisierung verstanden als Bedeutungszuwachs für gesellschaftliche Akteure. Globalisierung als dynamisch wachsende Verflechtung der Weltwirtschaft, die nach der Einschätzung der Fachwelt womöglich eine Ökonomisierung der Weltpolitik, einen Primat der Wirtschaft oder eine Ablösung der Geostrategie durch die Geoökonomie, ja sogar eine eigenständige Wirtschaftswelt bewirken könnte, fordert den wissenschaftlichen Diskurs geradezu heraus und wird auch durch die modische Vielfachnennung der politischen Klassen nicht zum banalen Schlagwort.<sup>2</sup>

Die EU war in diesem Debattenkontext stets mit in der vordersten Linie. Bei der Globalisierungsfrage waren die Schlagzeilen über die EU eher negativ. Außerhalb wurde ihr Blockbildung hinter hohen Mauern unterstellt, im Innern wurde besorgt gefragt, ob die europäischen Wirtschaften und Gesellschaften mit den USA mithalten könnten. In der Regionalisierungsdebatte kam die EU weit besser weg. Hier dominierten ihre Erfolge als Integrationsgebilde. Allenfalls negative Blockwirkungen für Außenstehende wurden befürchtet. Die letzte Perspektive herrschte auch im Diskurs über die EU in der WTO vor. Im GATT wie in der WTO waren die EWG/EG/EU bislang nämlich selten im globalisierenden Sinne aktiv, der hier als Liberalisierungsimpetus verstanden wird. Als regionaler Akteur zielte sie mit dem Binnenmarktprogramm auf regionale Integration durch Marktintegration und beförderte mit dem Vertrag von Maastricht Währungsintegration und politische Integration.

---

<sup>1</sup> Philip G. Cerny, Globalization and Collective Action, in: *International Organization* 49, 1995, 4, S. 565-625; James Rosenau, The Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation, in: *Security Dialogue* 27, 1996, 3, S. 247-262; Dani Rodrik, Has Globalization Gone Too Far?, Institute for International Economics, Washington D. C. 1997; Marianne Beisheim/Gregor Walter, Globalisierung - Kinderkrankheiten eines Konzepts, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4, 1997, 1, S. 153-180; zu Denationalisierung ebd., S. 175; Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M. 1998; ferner Bracing for the Hangover. Has Globalization fizzled out?, *Foreign Policy* 113, 1998/99

<sup>2</sup> Fred Bergsten, The Primacy of Economics, in: *Foreign Policy*, Nr. 87, 1992, S. 3-24; Theo Sommer, in: Jeffrey E. Garten, Der kalte Frieden. Amerika, Japan und Deutschland im Wettstreit um die Hegemonie, Frankfurt 1992, S. 2; Clyde V. Prestowitz u. a. (Hrsg.), *Powernomics, Economics and Strategy after the Cold War*, Economic Strategy Institute, Washington, D.C. 1991; Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1991, S. 111-133

Die EU wirkt traditionell als ein Regionalisierungsakteur<sup>3</sup> im internationalen System. Als Freihandelszone und Zollunion gewann sie Vorbildwirkung. Sie gab den Anstoß für mittlerweile erfolgreiche Nachahmer wie die NAFTA und weniger erfolgreiche wie APEC und Mercosur. Als erfolgreiches Integrationsgebilde steht die EU im internationalen System noch allein. Wenn der Begriff des offenen Regionalismus überhaupt noch einen Sinn hat, weil er für das asiatische Beispiel APEC geprägt wurde,<sup>4</sup> wo er als Verschleierung für die Heterogenität des Gebildes diente, könnte er für die EU zutreffen.

Als regionaler Block wirkte die EU allerdings nur indirekt stimulierend im Prozeß der Globalisierung. Sie verdeutlicht eine Vorstufe jenseits der alten Nationalstaaten. In der EU findet Entgrenzung<sup>5</sup> statt, weil die früher harte Schale des Nationalstaats immer mehr porös wird. Diese Wirkung ist regional stark, global schwach. Sie ist nach Politikfeldern unterschiedlich dynamisch. Im Handelssektor ist mit dem Binnenmarkt keine „Festung“<sup>6</sup> entstanden. Die optimistische Variante sieht daher die EU als Vorstufe zur zunehmenden wirtschaftlichen Globalisierung, die pessimistische Sicht rechnet mit einer zunehmenden Blockabschottung im neomerkantilistischen Sinne. Tatsächlich ist der Zusammenhang nicht eindimensional. Die einfache Entweder/Oder-Frage ist eher normativ gestellt. Regionalisierung ist selbst zum Teil eine Antwort auf den Globalisierungsprozess, um Wettbewerbsfähigkeit und regionales Regieren zu optimieren. Dies galt vor allem für die EG/EU seit der Sklerosedebatte der achtziger Jahre und verstärkt in den neunziger Jahren. Mit dem Binnenmarktprogramm und der Währungsunion hatte Westeuropa nicht nur die Dynamik des eigenen Integrationsprozesses fortgeführt, was also einer endogenen Logik gefolgt, sondern hatte wiederum exogene Anstöße aufgenommen, die von den wirtschaftlichen Erfolgen Japans in den achtziger und der USA in den neunziger Jahren ausgegangen waren. Die EWG/EG/EU war einem Aktions-Reaktions-Schema gefolgt, bei dem mittlerweile Regionalisierung und Globalisierung zwei Seiten der gleichen Medaille sind. Die Euro-Region rückt wirtschaftlich immer enger zusammen, um beim globalen Wettbewerb von Staaten und Regionen in der Spitzengruppe zu bleiben. Ihr regionaler Erfolg stimuliert die Konkurrenten in der Triade, die USA und Japan, sowie erfolgreiche Schwellenländer regionalistische Strategien<sup>7</sup> zu übernehmen, was die EU wiederum antreibt.

Die westeuropäischen Erfolge wurden bislang vor allem bei der wirtschaftspolitischen und der Marktintegration erzielt, die Felder der allgemeinen Außenpolitik, die EPZ und die gemeinsame Sicherheitspolitik in der WEU sind trotz punktueller Fortschritte bekannte Schwachstellen geblieben. Die gemeinsame Handlungsfähigkeit auf beiden Feldern muß nach wie vor als relative Klein eingeschätzt werden. Der Krisenherd auf dem Balkan hat dies immer wieder offen gelegt.

Die Globalisierung als Prozeß ist also im wesentlichen trotz der inflationären Anwendung auf multiple Politikfelder ein wirtschaftlicher Vorgang geblieben. Der Schwerpunkt liegt in der OECD-Welt, den Kern bildet immer noch die Triade, hinzu kommen einige Schwellenländer. Auf dem Feld der Politik ist das „global village“ noch weitgehend ein Medien-Mythos mit moralisierend utopischem Gehalt.

---

<sup>3</sup> Vgl. Stefan Schirm, Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4, 1997, 1, S. 69-106

<sup>4</sup> Hanns Maull (Hg.), *Regionalismus in Asien-Pazifik*, DGAP, Bonn 1998, S. 7ff.

<sup>5</sup> Vgl. Zu dieser politikwissenschaftlichen Begriffsschöpfung Beate Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS Sonderheft 29, Opladen 1998

<sup>6</sup> Vgl. Reinhard Rode, EG - USA - Japan. Handelspolitische Konflikte und Lastenteilung, in: Michael Kreile (Hg.), *Europa 1992 - Konzeption, Strategien, Auswirkungen*, Baden-Baden 1991, S. 71-85; Brian T. Hanson, *What Happened to the Fortress Europe?: External Trade Policy Liberalization in the European Union*, in: *International Organization* 51, 1998, 1, S. 74 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Bernard Hoekman/Michel Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System, From GATT to WTO*, Oxford 1995, S. 213ff.

## 2. Der Spagat im GATT: Offenheit und Blockbildung

Die EU, EG, EWG war im GATT selten eine liberalisierende, treibende Kraft, eher ein Nutznießer. Alle wichtigen Initiativen, hauptsächlich die Handelsrunden, gingen von den USA aus. Besonders während der Tokio-Runde und in der Zwischenphase bis zur Uruguay-Runde war die EG inaktiv.<sup>8</sup> Der europäische Aufstieg im Welthandel führte ähnlich dem Japans nicht zu einer liberalisierenden Führungsrolle neben den USA sondern eher zu transatlantischen Gezänk über Kleinlichkeiten, sowohl bilateral als auch im GATT. Das GATT als Globalisierungsregime hatte mit der EWG/EG ein Strukturproblem. Die EG als große Handelsregion war unbequem, weil sie den GATT-internen Widerspruch zwischen den Grundprinzipien Liberalisierung, Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung und der Akzeptanz von regionalen Freihandelszonen deutlich aufzeigte. Auch in das GATS wurde mit Artikel V die regionale wirtschaftliche Integration aufgenommen. Im Artikel XXIV des GATT wurden die Begriffe Freihandelszonen und Zollunionen aufgenommen. Im GATT wurde von der vorgesehenen Testmöglichkeit über die Vereinbarung mit Artikel XXIV praktisch kein Gebrauch gemacht. Die beim GATT gemeldeten Freihandelszonen erzielten beim GATT weder die Bescheinigung der Kompatibilität, noch wurde je eine Freihandelszone abgelehnt. Bei den Konsultationen war es allenfalls möglich, daß interessierte Nichtmitglieder einer Freihandelszone Einfluß ausübten.

Die Gründe für diese Abstinenz waren vor allem politischer Natur. Im Falle der EWG wurde sogar davon ausgegangen, daß diese austreten könnte, falls das GATT feststellte, diese würde Artikel XXIV verletzen.<sup>9</sup> Aus der Sicht der Freihändler stellte dieses Zugeständnis an die reale Handelswelt ohne Zweifel eine Schwäche des GATT dar. Aus der Perspektive der Handlungsspielräume im Staatensystem konnte der Konflikt zwischen Freihandelsaxiom und wirtschaftspolitischer Autonomie der Mitgliedsstaaten kaum anders als durch eine Aufweichung des Freihandelsprinzips gemanagt werden, anderenfalls wäre das GATT kaum zustande gekommen oder hätte nicht überlebt. Nationale Interessen der Mitglieder, eine eigene Konjunktur- und Wachstumspolitik zu betreiben, und globale Ordnungsaufgaben mußten austariert und Regionalismen zugelassen werden. Deshalb wurde das GATT auch mit dem Begriff des vom Staatensystem eingehegten oder gezähmten „embedded Liberalism“ beschrieben.<sup>10</sup> Diese in der Internationalen Politischen Ökonomie der angelsächsischen Länder gängige Etikettierung ist sinnvoll. Die Welthandelsordnung war von den USA als wirtschaftliche Führungsmacht nach dem Zweiten Weltkrieg nicht vom merkantilistischen Beggar-Thy-Neighbor der dreißiger Jahre direkt in eine Freihandelswelt überführt worden. Der Übergang zu diesem Fernziel sollte durch ein inkremental wachsendes Liberalisierungsregime erfolgen. Das Hauptmittel waren die Welthandelsrunden, denen es trotz aller Schwierigkeiten gelang, die Zölle zwischen Industriestaaten auf ein Minimalniveau zu bringen und das schwach verregelte GATT-Regime in ein stärkeres Regime, die WTO, zu wandeln.<sup>11</sup> Auch die WTO kann in einer Wirtschaftswelt von Staaten und Regionen nur mit einem pragmatisch gezähmten Liberalismus funktionieren, in den neunziger Jahren allerdings mit einem erhöhten und weiter wachsenden Liberalisierungsniveau und einer stärkeren Kontrolle und Einbindung der führenden Handelsstaaten und Handelsregionen, besonders der

---

<sup>8</sup> Rudolf Adlung in d. Bd., S. 5 d. Manuskripts

<sup>9</sup> Hoekman/Kostecki a.a.O. (Anm. 7), S. 219

<sup>10</sup> In die Debatte gebracht wurde diese Terminologie von John Ruggie, *International Regimes, Transactions and Chance. Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order*, in: *International Organization* 36, 1982, 2, 379-416; zur Aktualisierung ders., *Embedded Liberalism and Progress in International Economic Relations*, in: Emanuel Adler/Beverly Crawford, B. (Hg.), *Progress in Postwar International Relations*, 1991, S. 201-234

<sup>11</sup> Reinhard Rode, *Regimewandel vom GATT zur WTO*, in: Martin Klein/Werner Meng/Reinhard Rode (Hg.), *Die Neue Welthandelsordnung der WTO*, Amsterdam 1998, S. 1-17

USA, der EU und Japans. Der Anspruch an die EU, nicht mehr in erster Linie nur Liberalisierung mitzunehmen, sondern diese aktiv zu befördern, ist mit der WTO gewachsen.

Die Gründung des GATT ist aus politikwissenschaftlicher Perspektive relativ leicht zu erklären. Es war eindeutig eine hegemoniale Gründung der USA. Die Parallele zwischen den Texten des amerikanischen *Reciprocal Trade Agreements Act* von 1934 und den Artikeln des GATT ist evident.<sup>12</sup> Diese Erklärung der Regimegründung gilt auch, obwohl die USA aus innenpolitischen Gründen - der Kongreß sperrte sich gegen die International Trade Organisation (ITO) - nur das GATT als Agreement möglich machten. Die Theorie hegemonialer Stabilität<sup>13</sup> vermag aber nur die Gründung selbst und allenfalls die Anfangsphase des GATT plausibel zu erklären. Die Annahme, daß ein internationales Wirtschaftsregime einen wohlwollenden Hegemon braucht, um längerfristig zu funktionieren, trug nicht mehr für die siebziger und achtziger Jahre, als die Dominanz der USA im Welthandelssystem erodierte. Für die Fortentwicklung des Regimes zur WTO reicht sie erst recht nicht mehr hin. Dafür werden in der Regel mit guten Gründen institutionalistische Erklärungen herangezogen, wie sie von der Regimetheorie<sup>14</sup> entwickelt wurden. Danach können Regime auch ohne einen Stabilität garantierenden Hegemon überleben und sich weiter entwickeln, weil die Lernprozesse der Teilnehmer aus Kooperationserfolgen und der vorhandene Regelungsbedarf ein Auseinanderbrechen verhindern, wie sich an der Entwicklung vom GATT zur WTO ablesen läßt. Diese sympatische Sicht ist allerdings nicht ohne idealistisch-normativen Gehalt, denn auch in den Regimen agieren immer noch Staaten und Regionen wie die EU durch ihre weisungsgebundenen Vertreter und Unterhändler. Eine allein oder vornehmlich regimeloyale Expertokratie gibt es nur unter den ca. 500 Mitarbeitern im Stab der WTO.

Tatsächlich herrschte im GATT und auch jetzt in der WTO wie im IWF immer noch Gruppenhegemonie der führenden Handelsstaaten. Daran ändert die zahlenmäßige Mehrheit der Entwicklungs- und Schwellenländer nichts, solange diese in erster Linie Empfänger von Präferenzen sind und eher dem protektionistischen Lager angehören. Die Hauptträger waren die Triade USA, Japan und Deutschland, jetzt besser die EU, die Länder der G-7 und die 29 Mitgliedsländer der OECD (Stand 1998). Ohne die sogenannte OECD-Welt<sup>15</sup> als Stütze hätte das GATT kaum überlebt und wäre erst recht nicht in die WTO gemündet. Eine modifizierte Theorie gruppenhegemonialer Stabilität wäre für GATT und WTO also durchaus plausibel. Angesichts des ritualisierten Theoriestreits zwischen Institutionalistinnen und Realisten ist der Test der Erklärungskraft letzterer Variante aber bislang unterblieben.

Aus empirischer Sicht scheint die globale Integration gemessen an den Handelsströmen durch die regionale Integration bislang nicht negativ betroffen worden zu sein. Der Handelsvolumentest zeigte so auch ein eher positives Ergebnis.<sup>16</sup> Die Handelspolitik in regionalen Integrationsgebilden ist hingegen weniger eindeutig. Hier liegen divergierende Ergebnisse vor. Bei der Eindämmung nationaler Interessengruppen wirkt der Prozeß regionaler Integration in der größeren politischen Einheit eher begrenzend (*preference dilution effect*). Der Kompromißdruck kann die Effizienz erhöhen und die Herausbildung von rentensuchenden Interessengruppen beschneiden (*preference asymmetry effect*).

---

<sup>12</sup> Richard Senti, *GATT, System der Welthandelsordnung*, Zürich 1986, S.7f. und *Senti/Conlan, WTO Regulation of World Trade after the Uruguay Round*, Zürich 1998, S.10f.

<sup>13</sup> Die These der Notwendigkeit eines stabilitätsstiftenden Hegemons war von Charles Kindleberger am Beispiel der Weltwirtschaftskrise und der Führungsverweigerung der USA als Ursache entwickelt worden. Aufgegriffen wurde sie von Stephen Krasner und Robert Gilpin, den Namen schlug Robert Keohane vor; vgl. Thomas Plümper, *Der Wandel weltwirtschaftlicher Institutionen*, Berlin 1996, S. 27ff.

<sup>14</sup> Stephen Krasner, *International Regimes*, Ithaca 1983

<sup>15</sup> Das Etikett OECD-Welt ist mittlerweile in der Politikwissenschaft üblich. Der Begriff OECD-Frieden und seine Gründung auf ein zivilisatorisches Hexagon geht auf Dieter Senghaas zurück; ders., *Wohin driftet die Welt?* Frankfurt am Main 1994, S. 26ff.

<sup>16</sup> Hoekman/Kostecki a.a.O. (Anm. 7), S. 223f.

Doch auch weniger liberale Politik kann befördert werden, weil Konsumenteninteressen auf der regionalen Ebene viel schlechter als Produzenteninteressen organisiert werden können. Die Kompromißbildung kann dann anti-liberal ausfallen.<sup>17</sup> Im Fall der EU ist die gemeinsame Außenhandelspolitik als „Restaurantrechnungsproblem“ illustriert worden. Eine Gästegruppe im Restaurant, die die Rechnung teilt, hat einen Anreiz mehr und teurer zu bestellen als ein allein zahlender Einzelgast. Analog dazu tragen die Protektionskosten in der EU alle Verbraucher. Wenn z. B. in der EU große Mitglieder Schutz bei der Kommission durchsetzen, sind kleine Mitglieder versucht, ihrerseits Schutz für eine ihrer Branchen zu verlangen, die sonst wenig Chancen auf Protektionserfolg gehabt hätten. Die Kommission wiederum wird versucht sein, ihre Kompetenzen zu wahren und auf Einheitlichkeit hin zu wirken, was im Zweifelsfall eher auf mehr als auf weniger Schutz hinauslaufen wird.<sup>18</sup> Die komplexen Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem der EU zwischen Kommission, Rat, Einzelstaaten, nationalen und regionalen Interessenverbänden kreieren in der Tat ein Problem suboptimaler Verflechtungsergebnisse mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit, das auch die Handelspolitik tangiert.<sup>19</sup>

Bei den Handelsrunden hatte der Ausgleich für befürchtete handelsumleitenden Effekte der europäischen Integration immer eine wichtige Rolle gespielt. Dies galt schon für die Dillon-Runde 1960-61. Bei der Kennedy- (1964-67) und der Tokio-Runde (1973-79) wollten die USA negative Auswirkungen der EWG für ihren Export vermindern oder ausschließen. Die erste Erweiterung der EWG 1973 um Dänemark, Irland und Großbritannien war genau wie die Gemeinsame Agrarpolitik der EWG ein Grund für die USA, die Tokio-Runde zu anzuregen. Bei der Uruguay-Runde (1986-94) spielte das Binnenmarktprogramm der EG als auslösender Faktor mit. Für das amerikanisch-kanadische Freihandelsabkommen und dann für die NAFTA standen die Integrationsfortschritte der EG Pate.<sup>20</sup>

Die Handelsströme zeigen auf, daß die EG trotz ihres enormen Binnenhandelsvolumens, der mit der Definition als Euroland ja nur statistisch wegfällt, ein mit der Weltwirtschaft eng verflochtenes Gebilde darstellt. Ihre Offenheit als Handelsregion konnte sich im Vergleich mit den USA und Japan durchaus sehen lassen. Sie rangierte dabei vor Japan und nur knapp hinter den USA.<sup>21</sup> Die EG profitiert also von den GATT-Regeln, die sie in ihren handelspolitischen Arrangements mit den beiden anderen großen Partnern im Dreieck zu nutzen sucht. Hier eine Balance zu finden, ist der EG immer schwergefallen. Sie war von Anfang an im GATT ein unbequemer Partner. Im GATT-Recht war sogar die Frage aufgeworfen worden, ob die EG ein "völkerrechtliches Gespenst" sei.<sup>22</sup> Auch als eine Bedrohung des GATT-Systems war die EG öfters bewertet worden.<sup>23</sup>

Die langwierigen innergemeinschaftlichen Konsensbildungsprozesse wirkten als ein Hemmfaktor für eine positive GATT-Politik. Bei den Entscheidungsprozessen in der Gemeinschaft hatten die eher liberalen Vorstellungen, wie sie insbesondere von der Bundesrepublik Deutschland und von Großbritannien seit dessen Beitritt 1973 vertreten wurden, in den achtziger Jahren an Einfluß eingebüßt. Zwar stießen französische Initiativen nach verstärktem Außenhandelsschutz auf entschiedenen und letztlich auch meist erfolgrei-

---

<sup>17</sup> Ebd. S. 224

<sup>18</sup> Ebd., S. 225f.

<sup>19</sup> *Scharpf* hatte ursprünglich mit seiner Analogie zum deutschen Föderalismus eine Politikverflechtungsfalle diagnostiziert, die sich in Blockaden äußert. Abgeschwächt bliebe dann zwar keine Falle mehr übrig aber immer noch suboptimale Verflechtungsergebnisse, die sich je nach Feld unterschiedlich darstellen; Fritz *Scharpf*, Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: *Kohler-Koch* a.a.O. (Anm. 5), S. 141

<sup>20</sup> *Hoekman/Kostecki* a.a.O. (Anm. 4), S. 229

<sup>21</sup> Rolf *Langhammer* in d. Bd., S. 9 des **Manuskripts**

<sup>22</sup> Meinhard *Hilf*/Ernst-Ulrich *Petersmann* (Hg.), GATT und Europäische Gemeinschaft, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 22, Baden-Baden 1986, S. 128

<sup>23</sup> Gardner *Patterson*, The European Community as a Threat to the System, in: William R. *Cline* (Ed.), Trade Policy in the 1980s, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1983, S. 223 ff.

chen Widerstand anderer Mitgliedsstaaten. Die liberale Mitgliederfraktion, angeführt von Deutschland und der EU-Kommission, geriet allzu oft in eine Minderheitenposition. Neben der Regierungsebene war die Minderheitsrolle auch innerhalb des Zusammenschlusses der europäischen Spitzenverbände der Wirtschaft (UNICE) immer öfter deutlich geworden. Hier stand der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) häufig isoliert da. In der gemeinsamen Außenhandelspolitik der EG hat es die Bundesrepublik schon Ende der achtziger Jahre außerordentlich schwer gehabt, ihr Interesse am EG-internen und weltweiten Freihandel durchzusetzen. Sie war als eher liberale Führungsmacht in der EG zwar nicht tonangebend, aber immerhin doch so stark, daß sie Festungszüge Europas nicht verhindern, jedoch dafür sorgen konnte, daß die Mauern niedrig und die Tore zahlreich blieben.<sup>24</sup>

Die Bilanz der GATT-Streitbeilegungsverfahren zeigt auf, wie sehr erst die EWG und dann die EG und deren Mitgliedsstaaten im Mittelpunkt der Beschwerden standen. Von den insgesamt 61 formellen GATT-Beschwerden nach Artikel XXIII im Zeitraum zwischen 1958 und 1964 waren allein 19 gegen die EWG und acht gegen einzelne EG-Staaten gerichtet. 16 der 19 Beschwerden betrafen Agrarhandelsbeschränkungen oder Agrarsubventionen, d. h. dieser Sektor machte 5/6 aller Beschwerdeverfahren im GATT gegen den westeuropäischen Handelsblock aus.<sup>25</sup> Darin drückte sich die Dominanz der Landwirtschaft im Protektionsprofil der EG aus. Danach rangierte die Unterhaltungselektronik aus dem asiatischen Raum, während die euro-amerikanischen Streitereien im High Tech-Sektor bislang eher bilateral ausgetragen worden sind. Erstmals 1989 waren die USA im Airbus-Streit auch vor das GATT gegangen. Die EG selbst hatte bis 1980 Streitbeilegungsverfahren im GATT nur zweimal eingeleitet. Adressat von Beschwerden war sie bis dahin in elf Fällen gewesen. Seit 1981 hat sie dieses Instrument zusehends entdeckt und allein bis 1984 acht weitere Verfahren eingeleitet. Insgesamt sind im GATT in 45 Jahren 196 Streitfälle behandelt worden. In der WTO ist die Streitbeilegung im Vergleich mit dem GATT stark gewachsen. Bis 1998 wurden 154 Verfahren vor das DSB gebracht worden, davon waren 117 Streitfälle. Bis November 1998 wurden davon 18 ordnungsgemäß abgeschlossen. Bei den ersten 100 Fällen war die EU, wie die USA auch, als Antragsteller und als Adressat prominent vertreten.<sup>26</sup>

Das Protektionsprofil der EG war uneindeutig. "Viel besser als ihr Ruf"<sup>27</sup> war die EG nicht durchgängig. Beim durchschnittlichen Zollniveau lag sie schon als Ergebnis der Tokio-Runde ähnlich wie Japan und die USA unter 6 Prozent.<sup>28</sup> Das Zollproblem wurde mit der Uruguay-Runde dann weitgehend gelöst. Die Sätze werden auf 3 Prozent sinken. Bei den deshalb um so wichtiger gewordenen nicht-tarifären Handelshemmnissen (NTH) hatte der EG-Schutz in den achtziger Jahren zugenommen, bei Einfuhren aus Industrieländern von 10 Prozent im Jahr 1981 auf 13 Prozent 1986. Damit lag die EG jeweils 3 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller Industrieländer. Die USA starteten 1981 mit nur 9 Prozent, überflügelten jedoch das EG-Schutzniveau 1986 mit 15 Prozent. Japan stagnierte auf dem exorbitant hohen Protektionswert bei NTHs von 29 Prozent.<sup>29</sup> Mitte der neunziger Jahre machten die NTHs das Drei bis Vierfache des Zollschatzes aus.

Gegenüber Entwicklungsländern wiesen die EG und Japan 1981 bei den NTHs das gleiche hohe Schutzniveau von 22 Prozent auf, die USA nur von 14 Prozent, der Durchschnitt aller Industrieländer lag bei 19 Prozent. 1986 war der Durchschnitt auf 21 Prozent

---

<sup>24</sup> Wolfgang Schumann/Peter Mehl, Bundesdeutsche Interessen und gemeinsame Außenhandelspolitik der EG, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 24-25, 1989, S. 36-46

<sup>25</sup> *Hilf/Petersmann* a.a.O. (Anm. 22), S. 149 f. u. S. 170 ff.

<sup>26</sup> WTO Focus 21, August 1997, S. 4

<sup>27</sup> Eberhard Rhein, Wie protektionistisch ist die EG?, in: *Neuer Protektionismus* 1985, S. 73

<sup>28</sup> Siegfried Schultz, Der neue Protektionismus - Merkmale, Erscheinungsformen und Wirkungen im industriellen Bereich, in: *Neuer Protektionismus* 1985, S. 39

<sup>29</sup> Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1987, S. 151ff. u. 1988, S. 18f.

angestiegen, der EG-Wert auf 23 Prozent, Japan verharrte auf 22 Prozent und die USA hatten auf 17 Prozent angezogen.<sup>30</sup>

Betrachtet man die Häufigkeit der Antidumping-Verfahren in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, lag die EG als Adressat mit 276 Verfahren klar an der Spitze vor den USA mit 105 und Japan mit 96 Verfahren. Als Initiator lag die EG zwischen 1980 und 1985 mit 254 Verfahren auf dem dritten Rang hinter Australien mit 393 und den USA mit 280 eingeleiteten Verfahren.<sup>31</sup>

Die Befürchtungen vor dem EG-Binnenmarkt waren also durchaus verständlich. Festungsängste waren jedoch am wenigsten in den USA angebracht, wo sie am lautesten artikuliert wurden. In Japan und den asiatischen Schwellenländern waren sie nachvollziehbar.<sup>32</sup> Die EG hatte sich bis zur Entstehung der WTO angesichts der ausgehöhlten Hegemonialrolle der USA und der damit verbundenen Schwächung des GATT-Regimes nicht bereit gefunden oder fähig gezeigt, eine ihrem Handelspotential entsprechende Führungsrolle zu übernehmen. So wirkte sie bis zum Ende der Uruguay-Runde auf das GATT-Regime nicht aktiv stabilisierend. Die Vorteile des Regelangebots des GATT wurden im Verkehr mit den Handelspartnern zu nutzen gesucht, die Gegenleistung einer positiven Rolle im Sinne der Regimestärkung aber weitgehend nicht erbracht.

Dies lief darauf hinaus, die mit dem wirtschaftlichen Machtzuwachs des Blocks entstandene globale Verantwortung nur unzureichend wahrzunehmen. Die Konzentration auf Blockbildung und Konsolidierung hatte bei der EG zur Vernachlässigung des Problems der Einbindung in das Welthandelssystem geführt. Wie die USA auch, zog die EG im Konfliktfall Uni- und Bilateralismus vor und setzte zu wenig auf den Multilateralismus des GATT. Ob sich diese wenig regimekonstruktive Haltung im Zeichen der bevorstehenden Osterweiterung der EG ändern kann, ist fragwürdig. Auch der Liberalisierungsdruck aus Deutschland könnte sich zumindest vorübergehend durch die fortdauernde Umstellungskrise und den hohen Transferbedarf in den neuen Bundesländern abschwächen.

### **3. Die EU und die WTO: Eine amerikanische Zangengeburt**

Die Bremserrolle der EG war in der langen Uruguay-Runde nur allzu deutlich zu Tage getreten.<sup>33</sup> Noch bei der Midterm Review in Montreal, Kanada, im Dezember 1988 sahen die Erfolgchancen ungut aus. Die EG versuchte den Agrarsektor aus Gründen der internen Konsensfähigkeit lange aus dem Nachfolgeregime herauszuhalten. Speziell Frankreich blockierte bis zuletzt, während die USA von Deutschland forderten, die französische bzw. die europäische Zustimmung zu liefern. Der innereuropäische Gegensatz zwischen nördlichen Freihändlern und südlichen Protektionisten wirkte so in die GATT-Runde hinein. Der beachtliche späte Erfolg der Runde, die WTO, war ein Produkt amerikanischer Hartnäckigkeit und mußte der EG geradezu abgetrotzt werden. Letztlich gab den Ausschlag, daß die EG und auch keiner ihrer Mitgliedstaaten für einen Mißerfolg verantwortlich sein wollte.<sup>34</sup>

Die in Genf am 15. Dezember 1993 beschlossene WTO war eindeutig eine Regimerweiterung des GATT. Das von der Ministerkonferenz des GATT am 12. - 15. April 1994 in Marrakesch unterzeichnete WTO-Paket war 1995 von den meisten Schlüsselmitgliedern

---

<sup>30</sup> Ebd., S. 159

<sup>31</sup> Ebd., S. 185

<sup>32</sup> Rode a.a.O. (Anm. 6), S. 71-85

<sup>33</sup> Reinhard Rode (Hg.), GATT an Conflict Management. A Transatlantic Strategy for a Stronger Regime, Boulder 1990, S. 117ff.

<sup>34</sup> Bernhard May, Die Uruguay-Runde. Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 86, Forschungsinstitut der DGAP, Bonn 1994

ratifiziert worden. Der amerikanische Kongreß, der die ITO hatte scheitern lassen, stimmte diesmal in beiden Kammern mit deutlichen Mehrheiten zu. Das Repräsentantenhaus votierte Ende November 1994 mit 288 zu 146, der Senat Anfang Dezember 76 zu 24. Die WTO als Dach für die drei Pfeiler GATT, GATS (General Agreement on Trade in Services) und TRIPS (Trade-related Intellectual Property Rights) hatte die wichtigste Hürde genommen. Danach folgten die meisten Mitgliedsstaaten mit der Ratifikation, darunter Frankreich, das bis zuletzt in der EU eine Bremserrolle wahrnahm. Deutschland war vor den USA schon mit gutem Beispiel vorgegangen. Die Regimeexpansion mit Einschluß des Agrarhandels, der Dienstleistungen und des Schutzes geistigen Eigentums war auf den Weg gebracht.

Die mit der WTO verbundene Regimestärkung bestand in der gewachsenen rechtlichen Verbindlichkeit, den supranationalen Zügen durch Ministerkonferenzen im Zweijahresrhythmus und den Dreiviertel-Mehrheitsbeschlüssen. Damit könnte die WTO ein vergleichbares Gewicht wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank bekommen, auch wenn kein gewichtetes Stimmrecht etwa nach Welthandelsanteilen wie im IWF geschaffen worden ist. Hinzu kommt der vereinbarte neue Liberalisierungsschub. Zölle werden von 4,7 Prozent auf drei Prozent, d. h. 0,4 Prozent pro Jahr weiter abgesenkt, Agrarsubventionen in 6 Jahren um 21 Prozent abgebaut und um 36 Prozent wertmäßig reduziert. Quoten werden in Zölle umgewandelt und staatliche Produktionshilfe um 20 Prozent vermindert. Aus dem Güterhandelsregime des GATT wurde tendenziell ein Dienstleistungshandelsregime. Der zunehmende Handel mit „invisibles“ wird das überkommene Länderprinzip weiter zugunsten von transnationalen Netzwerken unterminieren.<sup>35</sup>

Auch in der WTO kann die EU nur ein zögerlicher Bannerträger der globalen Liberalisierung sein, sie muß zwangsläufig die Mitglieder in vielen Fällen besser stellen als Nicht-Mitglieder, sonst verlöre der Club einen Teil seiner politischen Existenzgrundlage und Legitimation. Dennoch kann sich das Verhalten der EU in den ersten Jahren der WTO durchaus sehen lassen. Beim Gerangel um den ersten Generaldirektor hatten sich die Europäer mit dem Italiener Renato Ruggiero durchgesetzt. Hier hatten die USA unglücklich hinhaltend taktiert. Der EG Kandidat wurde von mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten des GATT unterstützt. Als Nachfolger im Mai 1999 kam kein Europäer mehr in Frage. Das war schon bei der Wahl Ruggieros vereinbart worden. Bislang waren alle Generaldirektoren Europäer gewesen. Auf einen der vier Nachfolgekandidaten, darunter je ein Bewerber aus Marokko, Thailand, Kanada und Neuseeland, hatte sich die EU bis Februar 1999 noch nicht festgelegt.

Als ein Testfall mit potentieller Sprengkraft für die WTO wurde 1995 der amerikanisch-japanische Autostreit angesehen. In letzter Minute kam es zu einer bilateralen Einigung, die der WTO eine Zerreißprobe ersparte. Bei der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen kam es 1995 nur zu einem minilateralen Abkommen, bei dem die EU dabei war, die USA aber anfangs nicht. Washington wollte durch sein Fernbleiben eine weitergehende Regelung durchsetzen.<sup>36</sup> Dies gelang im Dezember 1997, was zum guten Teil auf die erfolgreiche Vermittlungsrolle der EU zurückzuführen war.<sup>37</sup>

Heftigen Druck übten die USA auch beim Abkommen über die Öffnung der Telekommunikations-Märkte aus, das im Februar 1997 von 68 WTO-Staaten abgeschlossen wurde. Im April 1996 hatten die USA noch blockiert, weil Ihnen die Marktöffnungsangebote asiatischer Staaten nicht ausreichten. Das Abkommen enthielt die Verpflichtung, bis Januar 1998 die Telefonnetze ausländischen Anbietern zu öffnen und der Konkurrenz die Nutzung von Satelliten zu erlauben. Dienste wie Satelliten, Mobiltelefone und Datenübertragung

---

<sup>35</sup> Langhammer in d. Bd., S. 5 des Manuskripts

<sup>36</sup> Rode a.a.O. (Anm. 11), S. 12ff.

<sup>37</sup> Adlung in d. Bd., S. 28 d. Manuskripts



wurden den Regeln der WTO unterworfen. Der Außenhandelskommissar der EU feierte dies als kraftvollen Schub für die Informationsgesellschaft.<sup>38</sup>

Der Bananenstreit<sup>39</sup> machte erneut klar, daß die EU wie die USA die WTO so nutzen wollen, daß es für sie vorteilhaft ist, im Zweifelsfall ohne Rücksicht auf die Stabilität und das Ansehen des Regimes. Die Akzeptanz eines Schiedsspruchs erwies sich daher als eher vordergründig und schloß das bekannte bilaterale Fingerhakeln nicht aus. Die EU steht hier mit ihrer Präferenz für „postkoloniale Bananen“ aus ihrer AKP-Zone gegen die Dollar-Bananen der amerikanischen Konzerne Chiquita, Dole und Del Monte aus dem wirtschaftlichen Hinterhof der USA in Mittel- und Südamerika. Beide Seiten betrieben hier regionale und sektorale Interessenpolitik, agierten also keineswegs globalistisch. Die EU hatte in diesem Fall allerdings die schlechteren Karten.

Nach einem Vorspiel im GATT lief seit 1995 ein Streitbeilegungsverfahren der WTO. Der *Dispute Settlement Body*, *DSB*, hatte 1996 gegen die Bananenordnung der EU entschieden. Die Berufungsinstanz, der *Appellate Body*, *AB*, bestätigte dies im September 1997. Der EU wurde bis 1. Januar 1999 Frist eingeräumt, ihr Bananenimportregime anzupassen. Dies erfolgte mit einer neuen Verordnung des EU-Agrarministerats vom Juli 1998 und einer ergänzenden Verordnung der Kommission vom 28. Oktober 1998. Darin wurde das diskriminierende Lizenzsystem zwar abgeschafft, aber eine ziemlich willkürliche Referenzperiode sorgte für dieselbe Verteilung der Importe wie in der alten Bananenmarktordnung. Das nahmen die USA verständlicherweise nicht hin und bestritten, daß diese Regelung WTO-konform sei. Beide Seiten suchten sich daraufhin die für sie günstigste Variante des DSB-Mechanismus aus. Die EU spielte nach Artikel 21 auf Zeit. Die USA wollten baldmöglichst Strafzölle nach Artikel 22, 6 verhängen können. Hinter dem rechtstechnischen Streit ging es also darum, ob die EU den DSB-Mechanismus auf äußerste strapazieren kann, obwohl sie in der Sache offensichtlich im Unrecht ist, oder ob die USA als Prozeßpartei eigenmächtig entscheiden können, ob die Umsetzung des DSB-Spruchs dessen Vorgaben entsprechen oder nicht. Das Ergebnis dürfte eher auf eine Stärkung als auf eine Schwächung der WTO hinauslaufen, weil die Verrechtlichung unterband, daß die EU vorgebliche umwelt-, sozial und entwicklungspolitische Ziele für die AKP-Staaten mit protektionistischen Instrumenten verfolgen konnte. Das dürfte auch Folgen für die Erneuerung der im Februar 2000 auslaufenden Lomé-Konvention haben. Die EU wird um eine markt-konformere Neuregelung nicht herumkommen.<sup>40</sup>

Insgesamt gesehen ist die EU in den neunziger Jahren kein Hort des Protektionismus gewesen. Sie ist mit dem Binnenmarkt auch nach außen offener geworden. Einzelfälle ändern an diesem vorsichtig positiven Gesamtbild wenig. Die abnehmende Kritik der WTO an der EU spiegelte sich in den vier *Trade Reviews* der WTO der neunziger Jahre wieder. Im letzten Bericht vom November 1997 wurde der fortlaufende Abbau der Zölle auf landwirtschaftliche Produkte von 25 Prozent im Jahr 1995 auf 20,8 im Jahr 1997 hervorgehoben. Im Binnenmarkt waren die höheren einzelnen Schutzmaßnahmen von Mitgliedern in niedrige gemeinschaftsweite Quoten für japanische PKWs umgewandelt worden. Kritisiert wurde, daß die EU immer noch sehr häufig ihr Anti-Dumping-Verfahren nutzt. Im Dienstleistungssektor wurde die Öffnung in Schlüsselbereichen wie Luftfahrt und Telekommunikation positiv bewertet. Öffnungsschritte bei Diensten wie Strom, Gas und Post wurden begrüßt. Beargwöhnt wurden freilich mögliche handelsumleitende Wirkungen durch den Erweiterungsprozeß und die AKP-

---

<sup>38</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 17. 2. 1997, S. 13

<sup>39</sup> Jens van Scherpenberg, Die transatlantische Bananenkontroverse-ein Streit um die Zukunft der Welthandelsordnung, SWP-aktuell 32, Januar 1999

<sup>40</sup> Ebd., S. 6f.

Präferenzzone. Insgesamt wurde die Verbindung zwischen Binnenmarktprozeß und den neuen WTO-Verpflichtungen als für alle Seiten nützlich eingeordnet.<sup>41</sup>

#### 4. Die neue größere globale Rolle durch den Euro

Mit dem Euro gewinnt die EU gegenüber den USA<sup>42</sup> neues Profil als ernsthafter Partner für liberale weltwirtschaftliche Steuerung bzw. Weltregieren (global governance). Neben dem Handel wird die EU damit auch auf den Feldern Währung und Finanzen zu einem globalen Akteur verbunden mit einer Führungsrolle zusammen mit den USA. Ob es sich um eine Rolle als Juniorpartner oder eine annähernd gleichberechtigte Funktion handeln wird, ist noch offen. Das komplizierte EU-Mehrebenensystem hemmt auch schnelle Währungsentscheidungen durch das Neben- und Miteinander von nationalen Regierungen, Europäischer Zentralbank samt dem System der Zentralbanken sowie der Kommission und dem Rat. Die Kompetenz- und Vertretungsfragen z. B. im IWF und der G-7 sind nur vorläufig gemanagt, nicht gelöst. Ein Trend zu mehr Europäisierung bzw. Vergemeinschaftung steht zu erwarten, Form und Geschwindigkeit und erst recht die Effizienz bei der Führung zusammen mit den USA sind offen.

Die zentralen Felder der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Europa und den USA betreffen die Stabilisierung der Finanzmärkte über Notenbanken und die gemeinsame makroökonomische Steuerung. Die Zusammenarbeit der euro-amerikanischen Notenbanken war bislang hauptsächlich die zwischen der Bundesbank und der Federal Reserve. Die D-Mark als faktische europäische Leitwährung hatte hier zu einem amerikanisch-deutschen Bilateralismus geführt, der in Europa Eifersüchteleien der Partner bewirkt hatte, obwohl die Bundesbank im Verhältnis mit der Federal Reserve immer nur die Rolle des Juniorpartners ausfüllen konnte. Die europäischen Partner wollten immer mindestens die G-5 operieren sehen, um die herausragende Rolle der Bundesbank in Europa zu minimieren. Die deutsche Seite favorisierte zuweilen den G-2 Ansatz, um die eigene Bedeutung aufzuwerten, wollte und konnte aber eine wirkliche Weltwährungsrolle nicht übernehmen. Die USA konnten sich je nach Bedarf pragmatisch aussuchen, mit welchem Forum Sie ihre Ziele am besten durchsetzen konnten.

Mit der EZB könnte jetzt wirklich im Bedarfsfall bi- oder trilateral mit Japan zusammen agiert werden. Tatsächlich spielt aber der intergouvernementale Ansatz in der EU weiter eine wichtige Rolle, weil die nationalen Finanzministerien sich keinesfalls von der EZB das Heft aus der Hand nehmen lassen wollen und können. Noch sind nationale Finanzpolitiken in Europa unvermeidlich, um die Rahmenbedingungen für eine nationale Verteilungspolitik zu erhalten.

Das gilt noch mehr für die makroökonomische Steuerung. Hier ist Europa noch lange keine wirtschaftspolitische Einheit, auch wenn der Euro längerfristig in diese Richtung wirken wird. Für wirksame konjunkturelle Steuerungsabsprachen mit den USA ist es also in Europa noch zu früh. Eine wirtschaftspolitisch fragmentierte EU kann hier noch kein solider gleichberechtigter Partner der USA sein. Amerikanischer Druck auf einzelne europäische Länder, vor allem auf Deutschland nach dem Muster des Lokomotivenstreits von 1979, als die Administration Carter die deutsche Bundesregierung unter Helmut Schmidt zu Aktionen als Weltkonjunkturlokomotive pressen wollte, bleibt weiterhin möglich, solange die EU-Länder

---

<sup>41</sup> WTO Trade Review vom Nov. 1997 nach <http://www.wto.org/wto/reviews/ttprb65.htm> vom 15. 12. 1998 u. Langhammer in d. Bd., S. 13 des Manuskripts

<sup>42</sup> Reinhard Rode, Der Euro als transatlantische Herausforderung, erscheint in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2, 1999

selbst noch keine gemeinsame makroökonomische Steuerung zustande bringen. Auf diesem Sektor gelten noch asymmetrische euro-amerikanische Verhältnisse.

Die euro-amerikanische Kooperation in multilateralen Foren wie IWF und G-7 ist durch die Einführung des Euro und durch die EZB direkt betroffen. In beiden Regimen verändert sich die Balance generell eher zugunsten Europas, weil der EU-interne Einigungsdruck zunimmt. Die EU löst aber nicht automatisch die Einzelstaaten als Mitglieder ab. Hier stehen beim IWF deutliche rechtliche Hindernisse im Weg, weil der Fonds nur Staaten als Mitglieder kennt. Die EU kann hier vorerst nur einen Beobachterstatus mit Rederecht erhalten. Der potentielle Einflußgewinn betrifft also die EU-Staaten als Gruppe, die unter Konsensdruck gerät, weil sie nur so stark Einfluß nehmen kann. Orientiert man sich an den Erfahrungen der bisherigen innereuropäischen Differenzen, ist die Konsensfindung aber alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Die alte Konfliktlinie zwischen deutscher Stabilitäts- und Marktkultur und französischer Regulationsvorliebe war notorisch. Ob die Orientierung der rot-grünen deutschen Regierung hier eine gemeinsame deutsch-französische Linie finden kann, bleibt abzuwarten. Gerade für Deutschland spricht die nationale Einflußlogik gegen eine Europäisierung der Vertretung im IWF, weil seine unilaterale Position dabei am stärksten erodieren würde.

In der EU sah vor allem die Kommission Chancen für eine Aufwertung ihrer Rolle in der Währungspolitik. Sie verfolgte eine Strategie der politischen Optimierung innerhalb der EU und gegenüber den USA.<sup>43</sup> Die Kommission agiert dabei also an zwei politischen Fronten. Ihre Ausgangsbasis war weitgehend die eines Akteurs ohne wirkliche Kompetenzen, der sich durch Initiativen zum politischen Diskurs in Szene setzte und damit die Agenda mitzubestimmen suchte. Zuständig für internationale Wechselkursvereinbarungen<sup>44</sup> bleibt der Ministerrat, die intergouvernementale Staatenvertretung in Form des Euro-X-Rates, in dem nur die Euro-Länder vertreten sind. Verkompliziert wird die Zuständigkeitsverteilung zusätzlich dadurch, daß der Ministerrat in Form der Finanzminister (Ecofin-Rat) ja auch die Nicht-Euro-Länder einschließt. Hier stehen sich also ein kleiner Rat der Euro-Teilnehmer und ein großer Rat aller EU-Staaten gegenüber.

Die Kommission hofft hier offensichtlich, durch den integrativen Prozess der Kraft des Faktischen gemäß der funktionalistischen Logik (*form follows function*) Einfluß zu Lasten der Mitgliedstaaten zu gewinnen. Der Vorschlag der Kommission vom 4. November 1998, eine einheitliche Vertretung beim IWF durch eine Dreiergruppe, die den Rat, die Kommission und die EZB repräsentieren soll, kann in diesem Sinne interpretiert werden. Auf vorbereitenden Sitzungen soll eine gemeinsame Position der EU erarbeitet werden. Da dies noch nicht mit den IWF-Statuten, nur Staaten als Mitglieder, vereinbar ist, sollen Übergangsregelungen gefunden werden. Die Europäisierung der Staatenvertretungen im Exekutivrat des IWF ist also das Fernziel, das inkremental erreicht werden soll. Die Chancen der Kommission für eine Aufwertung ihrer Rolle stehen hier weniger gut. Die EZB ist eine ernsthafte vergemeinschaftete Konkurrenz, die viele Mitgliedsländer der Kommission vorziehen könnten. Letztere hat sich nicht zuletzt auch im Verhandlungsprozeß im GATT und in der WTO durch ihr Verhalten bei den Mitgliedsstaaten keine Sympathie verschafft.<sup>45</sup>

Auch in den jährlichen Wirtschaftsgipfeln der G-7 hat die EU-Kommission nur eine Art Beobachterstatus, anfangs stand sie völlig draußen. Die Rationalität globaler makroökonomischer Koordinationsanforderungen spricht eigentlich auch eindeutig für eine Europäisierung der Vertretung. Das ganze Design des G-7 Gipfel-Ansatzes als Intergouvernementalismus auf höchster Ebene ist aber traditionell gerade auf die Chefs der Einzelstaaten und ihre persönlichen Kontakte hin entworfen und praktiziert worden. Die Vertretung der

---

<sup>43</sup> *European Commission*, One Market, One Money, in: *European Economy* 44, 1990, S. 195

<sup>44</sup> Die Zuständigkeit für die Währungsreserven liegt bei den nationalen Zentralbanken und der EZB.

<sup>45</sup> *The Economist* 14. 11. 1998, S. 108

Einzelstaaten durch ihre Spitzen war geradezu das Lebenselixir der G-7. Strukturmerkmal des G-7 Prozesses war anfangs keine, später eine geringe Institutionalisierung, um die ad hoc Kooperation der sieben Staaten und besonders der Regierungsspitzen von der Bürokratie freizuhalten. Die Chefs spielten ihr eigenes Spiel auf zwei Ebenen, der nationalstaatlichen wie der internationalen, um so ein Optimum an gemeinsamer Führung zu erzielen, weil dies die USA allein nicht mehr leisten konnten.<sup>46</sup>

Das Ergebnis entsprach nicht den Idealvorstellungen der Initiatoren Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing aus dem Jahr 1975. Die Gipfelbilanz schwankt zwischen der nützlichen Rolle als „Schmieröl“ der internationalen Beziehungen und Reklamespektakel. Der Bedarf ist sogar gewachsen, weil globale Steuerung im Prozeß der Globalisierung nötiger ist denn je. Die Fachterminologie hat aus dem Begriff der Steuerung aus den siebziger Jahren in den Neunzigern „Weltregieren“ (*global governance*) gemacht.

Es ist evident, daß die nationalen Einflüsse der vier EU-Staaten der G-7 durch den Euro tendenziell reduziert werden. Deutschlands unilaterale Position erodiert dabei am meisten, weil es häufig de facto eine G-3 gab, die Triade USA, Japan und Deutschland. In der neuen G-3<sup>47</sup> würde die EU Deutschland ablösen. Im Unterschied zum IWF gibt es dafür keine rechtlichen, aber um so mehr politische Stolpersteine für eine baldige kompakte und effiziente G-3. Kanada wäre dann als Mitglied überflüssig. Weit problematischer aber ist die Arbeitsteilung in Europa. Nur die Wechselkurspolitik wird durch den Euro auf die europäische Ebene gehoben, die nationalen Wirtschaftspolitiken und die Refinanzierungen der Kreditinstitute durch die Zentralbanken bleiben erhalten.

Ein vorläufiger Kompromiß der elf Finanzminister vom Anfang Dezember 1998 für die Außenvertretung in der G-7 hat eine Dreier-Lösung mit gelegentlichem Tandem gefunden. Neben dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Wim Duisenberg, soll auch der jeweilige Vorsitzende der Euro-11-Gruppe die Interessen des Euro-Raums vertreten. Deutschland, Frankreich und Italien bleiben wie bisher als Staaten Mitglieder. Großbritannien als noch Nicht-Mitglied kann nur für seine Währung, nicht für den Euro sprechen. Ein Vertreter der EU-Kommission ist zur „technischen Unterstützung“ dabei. Die Währungsunion ist also allein durch drei Personen vertreten. Wenn der Euro-11-Vorsitz von Deutschland, Frankreich oder Italien ausgeübt wird, reduziert sich die Zahl der Euro-Vertreter auf 2. Dieser Export der europäischen Komplexität dürfte bei den USA kaum auf hohe Akzeptanz stoßen. Auch der deutsche Finanzminister Lafontaine ließ die Haltbarkeit dieser Euro-Kompromißformel offen.<sup>48</sup> Auffällig ist dabei, daß die Kommission vorläufig ziemlich herunter gewertet worden ist. Die Unterstützung des Europäischen Parlaments kann der Kommission beim Versuch dagegen zu steuern wenig helfen.<sup>49</sup> Das Vertretungs- und Einflußgerangel wird weitergehen.

Die schnelle völlige Herausnahme der drei nationalen Zentralbanken von Deutschland, Frankreich und Italien aus dem Gipfelprozeß ist nicht sehr wahrscheinlich, die EZB dürfte auf absehbare Zeit in der G-7 noch eher als *primus inter pares* und nicht als Alleinvertretung oder als Oberbehörde auftreten. Eine allein monetäre G-3, die nur mit den Wechselkursfragen befaßt ist, wie sie 1997 von Randall Henning<sup>50</sup> vorgeschlagen wurde, wäre funktional folgerichtig, ist aber dennoch vorerst politisch eher unwahrscheinlich. Typisch für internationale Lösungen und die Vorgehensweise der EU nach innen wie nach außen ist nicht die

---

<sup>46</sup> Robert Putnam/Nicholas Bayne, *Weltwirtschaftsgipfel im Wandel*, Bonn 1985, S. 4

<sup>47</sup> Vgl. Peter B. Keenen, *EMU and Transatlantic Economic Relations*, *HWWA-Diskussionspapier* 60, 1998, S. 9 u. 14

<sup>48</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2. 12. 1998, S. 17 u. 21

<sup>49</sup> *Europa-Parlament*, Direktion für Presse- und audiovisuelle Medien, aktuell, Tagungswoche, 2./3. 12. 1998, S. 19

<sup>50</sup> Randell Henning, *Cooperating with Europe's Monetary Union*, Institute for International Economics, Washington, DC, Mai 1997, S. 65

Reduktion von Mitgliedschaften, sondern das Gegenteil, die Erhöhung der Zahl der Mitspieler. Die Dreierlösung als Kompromißformel enthält das typische Nebeneinander von überkommenen nationalen Vertretungen sowie eine gesamteuropäische Vertretung durch die EZB und den Vorsitzenden des Ecofin-Rats<sup>51</sup> unter Beteiligung der Kommission. Das dürfte auf mittlere Frist die Übergangslösung der prestigebeladenen Frage der Beteiligung an der G-7 bleiben. Die additive Vertretung mehrerer Ebenen wäre die EU-typische naheliegende Paketlösung. Die USA könnten dies nach einer hinhaltenden Verhandlungsrunde murrend hinnehmen, weil sie selbst dann angesichts der erweiterten europäischen Vielfalt ihren herausragenden Einfluß weitgehend behalten, vielleicht sogar noch dazu gewinnen könnten.

## 5. Neuer Aktivismus?: die Millenium-Runde

1999 wurde eine neue Handelsrunde, die erste in der WTO, erwartet. Immerhin hatte ein EU-Kommissar, Sir Leon Brittain, nicht nur den klangvollen Namen Millenium-Runde geprägt, sondern diese auch schon 1996 gefordert, als er noch als ziemlich einsamer Rufer in der Wüste galt.<sup>52</sup> Noch auf der zweiten Ministerkonferenz der WTO in Genf anläßlich des fünfzigjährigen Jubiläums des GATT im Mai 1998 wurde das Wort „Handelsrunde“ vermieden. Viele Mitgliedsstaaten waren noch mit der Umsetzung der Uruguay-Runde beschäftigt und scheuten weitere Liberalisierungsschritte.<sup>53</sup> Am 19. Januar 1999 nahm Clinton dann die Forderung nach einer neuen Runde in seine State of the Union Ansprache vor dem Kongreß auf. Auf der dritten Ministerkonferenz im Dezember 1999 in Seattle sollte die neue Runde eingeläutet werden. Am 26. Januar 1999 präzierte die amerikanische Handelsbeauftragte Charlene Barshefsky vor dem Finanzauschuß des Senats die amerikanischen Absichten. Es sollte zügig und nicht länger als drei Jahre verhandelt werden. Die Uruguay-Runde hatte sieben Jahre gedauert. Es soll um institutionelle Reformen gehen und in Schlüsselsektoren wie Landwirtschaft, Dienstleistungen, öffentliche Beschaffung, geistiges Eigentum, Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse sollen schnelle Erfolge erzielt werden. Zugleich wollen die USA regionale Ansätze wie NAFTA, FTAA, TAFTA und APEC weiter voran bringen.<sup>54</sup>

Es waren also die USA, die wie gewohnt auf eine neue Liberalisierungsoffensive zielten. Wie weit aber ist die EU mit ihrer Konkretisierung von Leon Brittains Vorschlag für eine Millenium-Runde gediehen? Die positiven Signale des zuständigen Kommissars sind mittlerweile Legion. Sie zielten aber nicht nur auf die Außenwirkung. Zumindest genau so stark sollte die Werbewirkung nach innen sein. Bei einer Konferenz mit Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften und anderen Nicht-Regierungsorganisation im November 1998 wurde eine vorläufige Agenda der Kommission für die EU präsentiert. Der Ministerrat hatte schon Anfang 1998 sich auf sehr allgemeine Ziele verständigt. Zum Abschluß der Uruguay-Runde hatten die WTO-Mitglieder schon eine Vereinbarung getroffen, daß im Jahr 2000 eine neue Verhandlungsrunde über Landwirtschaft und Dienstleistungen beginnen sollte. Die EU stand also im Wort. Sie wollte in dieser Runde jetzt einen aktiven Part übernehmen und möglichst weit gehen. Die vorläufige Agenda wurde als ehrgeizig und

---

<sup>51</sup> Vgl. Keenen a.a.O. (Anm. 45), S. 17 u. *The Economist* 14. 11. 1998, S. 108

<sup>52</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 1. 2. 1999, S. 17;

<sup>53</sup> Ebd. 19. 5. 1998, S. 17

<sup>54</sup> US Embassy website EUR222 01/26/99

umfassend bezeichnet. Zudem wollte die EU mehr Transparenz und Klarheit im WTO Regelsystem. Der interne Konsens über die Einzelziele war aber erst noch herzustellen.<sup>55</sup>

Beim Wirtschaftsforum in Davos Anfang Februar 1999 sickerte durch, daß mittlerweile alle großen Industriestaaten und auch einige Entwicklungsländer für eine neue Handelsrunde einträten. Eine Themenliste, zu der Zölle, Subventionen sowie Umwelt- und Sozialnormen gehören sollten, sei auch schon vorhanden. Es wurde auch deutlich, daß es den USA um einen weiteren Abbau der europäischen Exportsubventionen für Agrarprodukte ging und daß die EU die Kürzungen der Uruguay-Runde noch nicht verdaut hatte. Damit war ein Kernpunkt und ein möglicher Stolperstein für weiteres Feilschen benannt. Es wurde auch klar, daß die Clinton-Initiative eine Flucht nach vorn ist, um wachsendem Protektionsdruck zu Hause zu begegnen.

Auch in der EU formierten sich die alten Bremser, die Landwirtschaft als Branche voran und unter den Staaten Frankreich, das schon im Frühjahr 1998 bei Leon Brittains Plänen für einen Transatlantischen Markt gemauert hatte.<sup>56</sup> Die Erfolgchancen der Runde werden davon abhängig sein, ob es gelingen kann, möglichst große Liberalisierungscoalitionen in der EU mehrheitsfähig werden zu lassen und diese auch noch durch handelspolitische transatlantische Koalitionen abzusichern. Im Dienstleistungssektor, besonders auch bei der Telekommunikation, sind die Liberalisierungsgewinner mittlerweile stärker als noch Anfang der neunziger Jahre. Sie könnten den Agrariern diesmal vielleicht besser Paroli bieten als noch in der Uruguay-Runde. Agrarreformen können durch die Verknüpfung mit Handelsverhandlungen voran gebracht werden.<sup>57</sup>

Die optimistische Variante der Einschätzungen für eine Millenium-Runde hat Fred Bergsten geboten. Seine fünf Lehren aus 50 Jahren Welthandelsregime lauten: erstens soll das Rad durch neue umfassende Initiativen in Bewegung gehalten werden, zweitens soll die neue Runde mit großen Zielen starten und bis 2010 oder 2020 weltweiten Freihandel verwirklichen, drittens sollen die regionalen Blöcke eine wichtige Quelle weiterer Liberalisierung sein, keine Stolpersteine, viertens seien währungspolitischen Entwicklungen wie der Euro eine entscheidende Determinante der Handelsrunde und fünftens bestehe Führungsbedarf, den eine G-2 aus den USA und Europa wahrnehmen müsse.<sup>58</sup>

Die ersten beiden Lehren haben eher programmatischen Charakter und sollen Zweckoptimismus verbreiten. Hohe Ziele zu verkünden, sichert nach amerikanischer Einschätzung, daß die Runde nicht zur Krümelsuche verkommt. Punkt drei hat schon einmal geholfen. Gegen Ende der Uruguay-Runde brachten die US-Regionalisierungsprojekte NAFTA und APEC die Europäer unter Zugzwang, was half, die Nützlichkeit des globalen Regimes zu unterstreichen. Plötzlich wurde auch in Paris klar, daß andere auch womöglich erfolgreich regionalisieren können und daß dies keine auf Europa beschränkte Erfolgsstrategie bleiben müsse. Punkt vier und fünf gehen Hand in Hand. Dollar und Euro werden beide Währungen sein und ihr Verhältnis wird für den Handel bestimmend sein.

Damit ist gemeinsamer liberaler Führungsbedarf im Währungssystem wie im Handelsregime entstanden. Die G-2 ist gefordert, die Funktionsfähigkeit der Gruppenhegemonie unter Beweis zu stellen. Sie muß die globale Güter Stabilität des WTO Regimes und weitere Liberalisierung bereit stellen. Die EU wird sich mit den USA zusammenraufen müssen, um

---

<sup>55</sup> Meeting of the European Community and European Non-Governmental Organisations, Business Federations and Labour Organisations, The WTO Future Work Programme and its Context, Mr M. P. Carl, Deputy Director General ai, DG I, vom 16. November 1998

<sup>56</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 16. 9. 1998, S. 7

<sup>57</sup> Robert Paarlberg, Agricultural Policy Reform and the Uruguay-Round: Synergistic Linkages in a Two-Level-Game, in: *International Organization* 51, 1997, 3, S. 413-444

<sup>58</sup> Fred Bergsten, Zeit für eine Millenium-Runde, in: *Internationale Politik* 54, 1999, 1, S. 11-20

auf dem Erfolgsweg weiter zu gehen, oder sie wird sich mit den USA zusammen blamieren und sich in kleinlichem Gezänk nach dem Bananenmuster verlieren. Bei der „bickering bigemony“<sup>59</sup> der früheren Handelsrunden kann kaum stehen geblieben werden. Japan, die Schwellenländer und die Entwicklungsländer werden mitziehen, wenn die Atlantiker wirklich führen, d. h. mit gutem Beispiel vorangehen.

Die USA und die EU haben für eine erfolgreiche Millenium-Runde einen Berg von Hausaufgaben zu machen. Die USA muß in ihrem fragmentierten handelspolitischen Entscheidungssystem den Präsidenten erneut mit ernsthaften Vollmachten, möglichst Fast Track, ausstatten. Nach der amerikanischen Verfassung liegt die Zuständigkeit für die Handelspolitik beim Kongreß, der üblicherweise die Anlaufstelle für Schutzforderungen ist. Im Mehrebenensystem der EU muß ein erneuter Liberalisierungsimpetus einschließlich der Landwirtschaft durchgesetzt werden. Die Liberalisierungsanhänger in den Zukunftsindustrien mit ihrem Schwerpunkt in den nördlichen Mitgliedsländern werden die Schutzinteressenten in den romanischen Ländern mit viel Schwung und Einsatz in die richtige Richtung drängen müssen. Es geht dabei um nicht weniger als darum, etablierte nationale und regionale Verteilungskoalitionen aufzubrechen. Die Globalisierungsgewinner haben dabei eine harte Nuß zu knacken.

---

<sup>59</sup>*Adlung* in d. Bd., S. 2 u. 29 d. Manuskripts