Außenwirtschaftsbeziehungen

JÖRG MONAR

Im Zeichen der wachsenden Globalisierung kommt den größtenteils vergemeinschafteten Außenwirtschaftsbeziehungen der Union immer größere Bedeutung für die Entwicklung des Binnenmarktes und die wirtschaftliche Performanz der Mitgliedstaaten zu. Die Herausforderungen werden zugleich vielgestaltiger und verlangen fortwährend neue Zieldefinitionen, Taktiken und Strategien in der Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen, die in einem zunehmend komplexen System sich oft überlagernder bi- und multilateraler Verhandlungen stattfinden. Die Union konnte zu wesentlichen Fortschritten in dem wichtigsten dieser Rahmen, der WTO, beitragen, hatte aber auch eine ganze Reihe von Konflikten mit wichtigen Handelspartnern auszustehen, darunter vor allem mit den Vereinigten Staaten.

Die Union in der WTO: Substanzielle Fortschritte mit Rückschlägen

Die vollständige Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde und weitere Fortschritte bei der Handelsliberalisierung in Schlüsselsektoren waren erneut Prioritäten der Union. Der ersten Ministerkonferenz der WTO in Singapur vom 9. bis 13. Dezember 1996 kam daher besondere Bedeutung zu. Im Vorfeld hatte die Kommission die Position der Union in einer Reihe von Mitteilungen an Rat und Parlament präzisiert, die sich unter anderem mit Fragen des Marktzuganges, der Normen und Konformitätsprüfungen und der Wettbewerbsregeln, aber auch mit grundlegenden Fragen wie dem Zusammenhang zwischen Handel und Umwelt sowie Handel und Arbeitsbedingungen befaßten.[1] Nicht alle diese Fragen konnten von der EU in Singapur hinreichend thematisiert werden, aber wesentlich auf Drängen der EU hin wurde mit der Schlußdeklaration von Singapur sowohl eine WTO-Arbeitsgruppe zu Fragen der Wettbewerbspolitik eingesetzt als auch die Bedeutung von sozialen Minimalstandards bei den Arbeitsbedingungen anerkannt.[2]

Aufgrund der Verhandlungen in Singapur konnte in den folgenden Monaten zwei weitere grundlegende Fortschritte erzielt werden, auf die die Union maßgeblich hingearbeitet hatte: Am 15. Februar 1997 gelang die Einigung auf ein umfassendes Abkommen zur Handelsliberalisierung im Bereich grundlegender Telekommunikationsdienste, das von der Kommission als größter Fortschritt seit Abschluß der Uruguay-Runde und wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung der modernen Informationsgesellschaft gewertet wurde. Die Einigung wurde allerdings durch eine Reihe von Ausnahmeregelungen überschattet, die die Vereinigten Staaten entgegen der Verhandlungsziele der Union unter anderem in den Bereichen digitaler Rundfunk und Satellitenfernsehen durchsetzte.[3] Am 26. März 1997 wurde auch das notwendige Quorum für ein Abkommen über den Handel mit Informati-

onstechnologieprodukten erreicht, das vom 1. Juli 1997 bis zum Jahr 2000 stufenweise Zollsenkungen bis hin zum Nulltarif für zentrale Produktkategorien wie Computer, Halbleiter, Telefone und Faxmaschinen vorsieht. Das von beiden Abkommen abgedeckte Handelsvolumen wird von der WTO auf 1,2 Bio. Dollar geschätzt.[4]

Im Januar 1997 legte die Kommission ein Memorandum zur Frage der Kompatibilität ihrer – wiederholt im Rahmen der WTO unter Beschuß geratenen – Handelspräferenzabkommen mit den WTO-Regeln vor.[5] Unklarheiten hinsichtlich der Interpretation dieser Regeln haben oft zur Folge, daß zahlreiche Handelspräferenzabkommen der Union, wie zum Beispiel das Lomé-Abkommen, die Europaabkommen und die Abkommen neuer Generation mit den Mittelmeerstaaten, Einsprüchen durch Drittstaaten wegen einer Verletzung des Freihandelsprinzips ausgesetzt sind. In ihrem Memorandum sprach sich die Kommission für eine baldige Klärung der entsprechenden WTO-Regeln aus, die präferentielle Regelungen für Entwicklungsländer ermöglichen und die Position der bestehenden EU-Präferenzabkommen festigen sollten. Die Kommission gestand allerdings auch zu, daß einige Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik einer solchen Bereinigung im Wege stehen könnten, und betonte die Notwendigkeit einer klaren Defensivstrategie der Union im Rahmen der WTO.

Die Union mußte im Rahmen der WTO aber auch empfindliche Rückschläge hinnehmen. Ende April 1997 entschied ein WTO-Panel, daß die präferentielle Behandlung von Bananenimporten aus den AKP-Staaten unter dem EU-Bananenregime in nicht zu rechtfertigender Weise Importe aus anderen Entwicklungsländern in die Union beschränke.[6] Damit wurde den Klagen der Vereinigten Staaten, Ecuadors, Guatemalas, Honduras und Mexikos gegen das 1993 eingeführte EU-Regime in wesentlichen Punkten Recht gegeben. Gegen den Widerstand Deutschlands, das die Bananenmarktordnung stets kritisiert hatte, legte die Kommission im Juni Berufung gegen die Panel-Entscheidung ein, die nach ihrer Auffassung nicht nur die Präferenz für die wirtschaftlich benachteiligten AKP-Bananenexporteure gefährdet, sondern auch Grundprinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik in Frage stellt.[7] Die Kommission sagte den betroffenen AKP-Staaten auch finanzielle Unterstützung für deren Beteiligung an dem Berufungsverfahren zu. Die Aussichten auf Erfolg sind jedoch begrenzt, und die Union wird wahrscheinlich eine zumindest teilweise Revision der Bananenmarktordnung nicht vermeiden können.

Wenig erfolgreich war die Union im Rahmen der WTO auch in der Verteidigung ihrer Maßnahmen gegen den Import von hormonbehandeltem Fleisch. Ende Juni 1997 wurde das von der Union verhängte Embargo gegen hormonbehandeltes Fleisch, das in erster Linie amerikanische Exporteure trifft, von dem damit befaßten WTO-Panel verurteilt. Sowohl die Kommission als auch die meisten Mitgliedstaaten sehen in dieser Entscheidung die Gefahr einer äußerst restriktiven Interpretation des in der Uruguay-Runde abgeschlossenen Übereinkommens über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, das es WTO-Mitgliedern künftig unmöglich machen könnte, über das sanitäre Schutzniveau für ihre Bürger zu entscheiden. Die

Kommission kritisierte, daß das Panel die medizinische Forschung zu den karzinogenen Effekten von natürlichen und synthetischen Hormonen nicht genügend berücksichtigt habe, und legte auch gegen diese Entscheidung Berufung ein.[8] Die sich nun bereits seit mehreren Jahren hinziehende Kontroverse ist und bleibt von grundsätzlicher Bedeutung für den Umgang der Union mit dem Problem der unterschiedlichen Lebensmittelstandards wichtiger Handelspartner, das sich aufgrund des raschen technologischen Fortschrittes weiter verschärfen dürfte.

Vereinigte Staaten: Konflikte über Wirtschaftsinteressen und Grundsätze

Die neuen politischen Impulse, die die Annahme der neuen „Transatlantischen Agenda" im Dezember 1995 den Beziehungen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten gegeben hatten, konnten nicht verhindern, daß es im wirtschaftlichen Bereich zu einer ganzen Reihe von teilweise sehr hart ausgetragenen Konflikten zwischen beiden Handelspartnern kam. Dies galt insbesondere für den Konflikt um die exterritoriale Wirkung des „Helms-Burton (Libertad) Act" und den „Iran and Libya Sanctions (D'Amato) Act", der es juristischen Personen ermöglicht, vor amerikanischen Gerichten Maßnahmen gegen in den USA ansässigen Investoren aus der Union zu erwirken, wenn diese in wirtschaftliche Transaktionen in Kuba beziehungsweise Iran oder Libyen verwickelt sind. Die Union hatte beide Gesetzesakte bereits in der Entstehungsphase als rechtswidrig und politisch verfehlt kritisiert und massive Proteste eingelegt, die allerdings die Annahme durch den US-Kongreß nicht verhindern konnten. Nach zunächst fruchtlosen Verhandlungen, die von erheblicher Polemik begleitet wurden, leitete die Union im Rahmen der WTO ein Verfahren gegen die amerikanischen Gesetzesakte ein. Nachdem Präsident Clinton die Anwendung der umstrittenen Regelungen zunächst ausgesetzt hatte, einigten sich die Chefunterhändler Brittan und Eizenstat im April 1997 auf einen Kompromiß, nach dem die Union das von ihr eingeleitete Panelverfahren im Austausch gegen neue Bemühungen der US-Administration um eine Revision der Gesetzesakte durch den amerikanischen Kongreß vorläufig einstellte.[9] Ob dieser temporäre Kompromiß allerdings zu einer dauerhaften Lösung führen wird, ist noch nicht abzusehen, stehen hinter diesem Problem doch nicht nur abweichende Rechtsauffassungen, sondern auch unterschiedliche Grundpositionen hinsichtlich angemessener Maßnahmen zur Förderung der Demokratie in Kuba und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Einen wachsenden Schatten über die transatlantischen Beziehungen warf im ersten Halbjahr 1997 die Fusion der US-Flugzeughersteller Boeing und McDonnell Douglas. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten betrachten die langfristigen exklusiven Lieferverträge des geplanten Superkonzerns mit drei US-Fluggesellschaften sowie dessen voraussichtlichen Marktanteil von 70% als schwerwiegende Beeinträchtigungen des Wettbewerbs, die fast ausschließlich zu Lasten des europäischen Airbus-Konzerns gehen würden. Während US-Präsident Clinton vor der Gefahr eines neuen Handelskrieges warnte, stellte sich der franzö-

sische Präsident Chirac im Vorfeld der Ende Juli 1997 erwarteten negativen Entscheidung, die zur Erhebung beträchtlicher Geldstrafen gegen Boeing führen könnte, ausdrücklich hinter die Kommission.[10]

Im Agrarbereich gesellten sich zu bereits traditionellen Streitigkeiten auch einige neue, unter denen die Vermarktung von genetisch modifizierten Lebensmitteln einer Sonderstellung einnahm. In Gesprächen mit den US-Handelsrepräsentanten Barshevsky und Glickman äußerte EU-Kommissar Fischler im Juni 1997 Verständnis für amerikanische Besorgnisse, daß die in Erwägung gezogenen EU-Regelungen US-Importe erschweren könnten. Er verwies aber auch auf die diesbezügliche Unruhe unter europäischen Verbrauchern und die Absicht der Kommission, hierzu Vorschläge zu machen.[11] Die raschen Fortschritte in der Gentechnologie lassen erwarten, daß sich hiermit verbundene Außenhandelsfragen häufiger stellen werden.

Trotz zahlreicher handelspolitischer Spannungen gab es in den transatlantischen Beziehungen jedoch auch einen wesentlichen Fortschritt: Nach schwierigen Verhandlungen konnte im Juni 1997 ein Paket von Abkommen mit den Vereinigten Staaten und Kanada zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsprüfungen auf die jeweiligen Industrienormen paraphiert werden. Die Abkommen erstrecken sich auf pharmazeutische Produkte, medizinische Geräte, Telekommunikation und Elektrotechnik. Sie enthalten unter anderem auch Regelungen zur elektrischen Sicherheit und zur elektromagnetischen Kompatibilität. Durch die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbescheinigungen werden Produkte künftig wesentlich schneller auf die Märkte der Vertragspartner gelangen können, da zeitraubende zusätzliche Abnahmeverfahren und Inspektionsreisen entfallen. Da sich das Handelsvolumen zwischen den Vereinigten Staaten und der Union allein im Bereich medizinische Produkte und Elektrotechnik auf 40 Mrd. Dollar pro Jahr beläuft, sind diese Erleichterungen von beträchtlicher wirtschaftlicher Bedeutung.[12]

Mittelmeerraum: Stockungen im Barcelona-Prozeß

Eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Beziehungen zu den Staaten des Mittelmeerraumes war im Rahmen des Barcelona-Prozesses der zweiten Euro-Mediterranen Ministerkonferenz in Malta am 15./16. April 1997 zugedacht. Im Vorfeld der Konferenz hatte die Kommission einen Bericht zu den Fortschritten der Euro-Mediterranen Partnerschaft vorgelegt, der auf die Fortschritte bei der Aushandlung der neuen Assoziierungsabkommen (vor allem mit Tunesien, Marokko und Israel) sowie eine Vielzahl von Kooperationsinitiativen unter anderem in den Bereichen Industriepolitik und kleine und mittlere Unternehmen verwies.[13] Doch auch die Kommission gestand ein, daß es dem Dialog im wirtschaftlichen Bereich an klar definierten Prioritäten mangele, und die arabischen Mittelmeerländer kritisierten die langsame Umsetzung des MEDA-Programmes und die Prioritäten der Union im Bereich der Handelsliberalisierung. Diese diene vor allem dazu, der Union den Absatz überschüssiger Industrieprodukte auf den fragilen Märkten der Mittelmeer-

länder zu ermöglichen. Die Konferenz in Malta wurde dann jedoch – vor allem aufgrund der Kontroversen um die Friedenspolitik der israelischen Regierung – so sehr von politischen Fragen dominiert, daß sich die Teilnehmer am Ende nur auf eine allgemeine Bekräftigung der Prinzipien des Barcelona-Prozesses einigen konnten. Die Chance, der Euro-Mediterranen Partnerschaft neue wirtschaftliche Impulse zu geben, wurde damit zunächst vertan.

Am Rande der Konferenz von Malta wurde ein neues (EuroMed) Assoziierungsabkommen mit Jordanien paraphiert, das zu einer unerwarteten und heftigen Kontroverse innerhalb der Union führte. Spanien, Frankreich, Italien und Portugal stellten das Abkommen nach der Paraphierung in Frage: Die Kommission habe mit ihrer Zustimmung zur Einführung einer Revisionsklausel für die Jordanien zugestandenen Quoten für Agrarexporte in die Union ihr Verhandlungsmandat ohne Deckung durch die Mitgliedstaaten überschritten. Insbesondere Spanien sah in dieser Klausel, die eine Erhöhung der Agrarquoten ohne Neuverhandlung des Abkommens ermöglicht, einen gefährlichen Präzedenzfall für andere Euro-Med-Abkommen. Unter dem Druck der Mitgliedstaaten versuchte die Kommission daraufhin, mit Jordanien eine Rücknahme der umstrittenen Klausel auszuhandeln, was von der jordanischen Regierung jedoch abgelehnt wurde. Ein Kompromißvorschlag der niederländischen Präsidentschaft, nach der die Klausel durch eine Protokollerklärung 'reinterpretiert' werden sollte, wurde noch Ende Juni 1997 von Spanien abgelehnt, womit sich die Unterzeichnung des Abkommens weiter verzögerte.[14] Der Schaden sowohl für die Umsetzung der Mittelmeerpolitik als auch die Glaubwürdigkeit der Union als Verhandlungspartner ist ohne Zweifel beträchtlich.

Die politische Dimension der Außenwirtschaftsbeziehungen der EU im Mittelmeerraum wurde erneut deutlich, als die Union am 24. Februar 1997 in Brüssel ein Kooperationsabkommen mit der Palästinsensischen Befreiungsorganisation zugunsten der „Palestinian Authority" unterzeichnete, dem obersten aber nicht rechtsfähigen Vertretungsorgan der Palästinenser in den besetzten Gebieten. Das Abkommen, das erhebliche Importerleichterungen für palästinensische Produkte und eine Reihe von Finanzhilfen vorsieht, war in einer Rekordzeit von weniger als fünf Monaten ausgehandelt worden, um im Rahmen des Nahostfriedensprozesses einen möglichst raschen Beitrag der EU zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Palästinenser zu leisten. Das Abkommen wurde jedoch von der isrealischen Regierung sofort als wirtschaftlich überflüssig und als ein Versuch der EU kritisiert, den politischen und rechtlichen Status der „Palestinian Authority" aufzuwerten, der die Friedensgespräche nur beeinträchtigen könne.[15] Aufgrund der in den folgenden Monaten eingetretenen weitgehenden Lähmung des Friedensprozesses erscheint es fraglich, ob die in dem Abkommen 1999 vorgesehene Aufnahme von Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen verwirklicht werden kann.

Als Folge des Inkrafttretens der Zollunion mit der Türkei stiegen die EU-Exporte in das Land 1996 um 19%, womit das Land zum siebtgrößten Abnehmer von EU-Gütern wurde. Ungeachtet der politischen Probleme in der Türkei stiegen auch die Investitionen europäischer Unternehmen kräftig an, für die das Land nach der Zoll-

union nicht nur als erheblich offenerer Markt, sondern auch als Sprungbrett zu den zentralasiatischen Republiken attraktiv ist. Es gab zwar immer noch Probleme mit der Umsetzung der Gesetzgebung der Zollunion, vor allem in den Bereichen Schutz des geistigen Eigentums und der Gesetzgebung zur Kinderarbeit, aber insgesamt hat sich das Zollunionsprojekt bereits jetzt in einer erheblichen Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen niedergeschlagen.[16] Der wie erwartet eingetretene Anstieg des Handelsdefizites der geöffneten türkischen Wirtschaft gegenüber der Union ist jedoch politisch nicht unproblematisch, da er der politischen Opposition gegen die Zollunion und die Anbindung an die Union neue Argumente liefert.

Mittel- und Osteuropa und Rußland: Zähes Ringen um Einzelfragen

Die Europaabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten wurden mehrfach veränderten Rahmenbedingungen angepaßt. Dies galt insbesondere für die Berücksichtigung der Ergebnisse der Uruguay-Runde und die sich ausweitende Teilnahme der Vertragspartner an Gemeinschaftsprogrammen wie SOCRATES und MEDIA II. Von besonderer Bedeutung war auch die Einigung auf eine volle Harmonisierung der Ursprungsregeln für Waren zwischen der EU, der EFTA und den mittelosteuropäischen Vertragspartnern, die am 1. Januar 1997 in Kraft trat. Die Umsetzung der Europaabkommen war in Teilbereichen jedoch nach wie vor von zahlreichen Schwierigkeiten begleitet. So kam es beispielsweise zwischen der EU und Polen zu teilweise harten Reibungen über staatliche Beihilfen zur polnischen Stahlindustrie und der Höhe der polnischen Mehrwertsteuer auf Zitrusfrüchte.

Nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Bedeutung der russischen Haltung zur EU- und NATO-Osterweiterung verstärkte die Union auch ihre Bemühungen um eine Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zu Rußland. Nachdem der Rat am 13. Mai 1996 einen – auch Maßnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit umfassenden – Aktionsplan angenommen hatte, konzentrierten sich die Bemühungen auf die volle Umsetzung des Interimsabkommens und die rasche Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens. Rußland, für das die Union mit 40% bei weitem der wichtigste Handelspartner ist, forderte wiederholt die vollständige Aufhebung der quantitativen Importrestriktionen für russische Stahl- und Textilexporte. Im Stahlsektor zeigte sich die Union zwar zu einer schrittweisen Marktöffnung bereit, bestand aber auf einer vorherigen Revision der russischen Wettbewerbsregeln und staatlichen Beihilfepraxis in diesem Bereich. Differenzen über diese Punkte erschwerten die Verhandlungen über ein neues fünfjähriges Stahlabkommen. Im Textilbereich machte die Kommission deutlich, daß sie – entgegen den Erwartungen der russischen Seite – kein Mandat für Verhandlungen über eine Aufhebung der Importrestriktionen habe. Die Union erklärte sich jedoch bereit, Rußland bei der Schaffung eines besseren Investitionsklimas zu helfen, und Präsident Jelzin kündigte eine dahingehende Novellierung der russischen Steuergesetze an.[17] Die Union stellte sich auch ausdrücklich hinter eine baldige Auf-

nahme Rußlands in die WTO, betonte aber die Notwendigkeit einer vorherigen Anpassung des russischen Zollsystems.

Asien: Zwischen Konferenzdiplomatie und bilateralen Fragen

In den Beziehungen zu den asiatischen Staaten standen zwei Ministerkonferenzen in Singapur mit den beiden wichtigsten Staatengruppen im Vordergrund: Die zwölfte Ministerkonferenz mit den ASEAN-Staaten am 13./14. Februar 1997 wurde ähnlich wie die Konferenz von Malta von politischen Fragen beherrscht (Aufnahme des Militärregimes von Burma in den Kreis der ASEAN-Staaten und Schutz der Menschenrechte), aber beide Seiten konnten sich auch auf neue Prioritäten bei der Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Investitionen, Entwicklungszusammenarbeit und interregionale Strategien einigen und den formellen Beitritt von Vietnam zu dem EU-ASEAN-Abkommen von 1980 vollziehen.[18] Einen Tag später, am 15. Februar, fand die erste Außenministerkonferenz des Asien-Europa Dialoges (ASEM) statt, die neben den EU-Mitgliedstaaten und ASEAN-Staaten auch China, Japan und Südkorea einbezog. Die Union und ihre Partner zeigten sich über die im wirtschaftlichen Bereich erzielten Fortschritte, wie zum Beispiel der Arbeit des neuen, mit Technologietransfer befaßten Centre for Technology and Environment, zufrieden, einigten sich aber auch auf eine stärkere Einbeziehung der Privatwirtschaft in die bestehenden Kooperationsprogramme. Zu verhaltenen Spannungen kam es in der Frage einer möglichen Auflösung der EU-ASEAN Partnerschaft im Rahmen von ASEM, die von einigen europäischen Partnern inoffiziell befürwortet wird, bei der Kommission und einigen ASEAN-Staaten jedoch aufgrund der 42 bestehenden Kooperationsprojekte mit den ASEAN-Staaten und dem noch im Anfangsstadium befindlichen ASEM-Dialog auf Ablehnung stößt.[19] Der gemeinsame Ort und die zeitliche Nähe beider Konferenzen führte unweigerlich zu einer Überschattung der einen durch die anderen, was zu Unsicherheiten hinsichtlich der Zielsetzungen beider Verhandlungsrahmen führte.

In den Beziehungen zu China sprach sich die Union deutlich für eine Mitgliedschaft des Landes in der WTO aus, dies allerdings nach Erfüllung einer Reihe wirtschaftlicher Voraussetzungen, worüber mehrfach bilaterale Gespräche stattfanden. Fortschritte konnten unter anderem bei der Zusammenarbeit bei energiepolitischen Projekten erzielt werden. Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen wird jedoch weiterhin durch die Menschenrechtssituation in China belastet.

Im Verhältnis zu Japan standen abermals Marktzugangsfragen im Vordergrund. Die Union erkannte im Rahmen des Deregulierungsprogrammes der japanischen Regierung gemachte Fortschritte an, zeigte sich aber über das diesbezüglich im März 1997 finalisierte neue Dreijahresprogramm enttäuscht. Die Kommission forderte Japan im Mai 1997 auf, dieses entweder zu beschleunigen oder völlig zu revidieren.[20] Zuvor hatte die Union bereits im Oktober 1996 im Rahmen der WTO die Verurteilung der japanischen Spirituosensteuer erwirkt, die inländische Pro-

dukte bevorzugt. Die japanische Regierung kritisierte ihrerseits die große Zahl der von der EU gegen japanische Importe eingeleiteten Anti-Dumping-Verfahren. Deren Zahl war 1995/96 mit insgesamt 42 Verfahren beinahe doppelt so groß war wie die Zahl der von den Vereinigten Staaten initiierten Verfahren.[21] Dennoch gestalteten sich die Beziehungen zum zweitwichtigsten Handelspartner Japan insgesamt weitaus weniger konfliktreich als zu den Vereinigten Staaten, und in dem Schlüsselbereich der japanischen Automobilimporte vollzog sich die Anwendung des Selbstbeschränkungsabkommens von 1991 weitgehend reibungslos.

Mittel- und Südamerika: Dialog-Fortschritte und eine Kontroverse mit Mexiko

Die Dialoge mit den verschiedenen Gruppen mittel- und südamerikanischer Staaten bildeten erneut den übergreifenden Rahmen der Beziehungen zu diesem geographischen Raum. Von der Union werden hierbei mit zunehmendem Erfolg bestimmte Aspekte gezielt in allen Dialogen thematisiert. So wurde beispielsweise auf den Ministertreffen mit der Rio Gruppe, Mercosur und der Anden-Gemeinschaft ein besonderer Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Drogenproduktion und -handel gelegt. Neue Akzente wurden in den Beziehungen zu der Gruppe der Zentralamerikanischen Staaten (Costa Rica, Panama, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador) gesetzt. Auf der 13. San José Konferenz, die am 26. Februar 1997 in Den Haag stattfand, betonten beide Seiten die Notwendigkeit einer stärkeren Diversifizierung der Exporte der Zentralamerikanischen Staaten nach Europa, die sich bislang auf einige wenige Produkte wie Kaffee und Bananen konzentrieren. Die Kommission sagte in diesem Zusammenhang zu, im folgenden Jahr eine Ausweitung des Systems der generalisierten EU-Handelspräferenzen auf eine Reihe von Industrieprodukten zu prüfen.

Im bilateralen Bereich war vor allem die Aushandlung eines neuen Rahmenabkommens mit Mexiko von Bedeutung, das neben einer Reihe von Bestimmungen zur Handelsliberalisierung auch eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit vorsieht und im Juni 1997 paraphiert wurde. Die Endphase der Verhandlungen wurde jedoch von einer Kontroverse um den Versuch Mexikos belastet, interne Politiken durch eine Protokollerklärung von der Gültigkeit der von der Union in alle Handelsabkommen eingeführten Menschenrechtsklausel auszunehmen.[22] Die EU setzte sich in dieser Frage am Ende weitgehend durch, aber angesichts einer im März 1997 am wirtschaftlich motivierten Widerstand Frankreichs gescheiterten gemeinsamen Haltung in den Vereinten Nationen zur Frage der Menschenrechtsverletzungen in China kann es kaum verwundern, daß einige Handelspartner nicht mehr gänzlich von der Ernsthaftigkeit des Insistierens der Union auf Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen überzeugt sind.

Kompetenzfragen der Gemeinsamen Handelspolitik

Im Rahmen der Uruguay-Runde, aber auch bei zahlreichen anderen handelspolitischen Verhandlungen mit Drittstaaten, hatte sich in den vergangenen Jahren wie-

derholt gezeigt, daß die im EG-Vertrag angelegte Trennung zwischen dem unter die ausschließliche Gemeinschaftskompetenz fallenden Handel in Gütern und dem unter mitgliedstaatliche Kompetenz fallenden Handel in Dienstleistungen und intellektuellem Eigentum zunehmend künstlich und in der Praxis oft problematisch und kompliziert ist. Im Rahmen der Regierungskonferenz zur Revision des Unionsvertrages versuchte die Kommission daher, eine Ausweitung der handelspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft gemäß Art. 113 EGV auf die Bereiche Dienstleistungen und geistiges Eigentum durchzusetzen. Dieses Ziel der Kommission überkreuzte sich jedoch mit dem Bestreben mehrerer Mitgliedstaaten, eine Revision des Art. 113 EGV zur Einführung einer verstärkten Kontrolle beziehungsweise sogar Einschränkung der Rolle der Kommission als exklusiver handelspolitischer Verhandlungsführerin der Union zu nutzen. Hintergrund dieses Bestrebens ist eine Reihe von Fällen, in denen die Kommission nach Auffassung mehrerer Mitgliedstaaten in den letzten Jahren ihr Verhandlungsmandat überschritten und damit die Mitgliedstaaten im Rat vor die unangenehme Alternative gestellt hatte, entweder die von der Kommission gemachten Konzessionen zu akzeptieren oder das gesamte Verhandlungsergebnis zu gefährden. Die Kommission setzte sich jedoch gegen eine entsprechende Revision des Art. 113 EGV, die einer massiven Schwächung des Gemeinschaftsprinzips in der gemeinsamen Handelspolitik gleichgekommen wäre, entschieden zur Wehr, mit dem Ergebnis, daß am Ende sowohl die vorgeschlagene Vergemeinschaftung des Handels in Dienstleistungen und geistigem Eigentum als auch die Neudefinition der Verhandlungsrolle der Kommission scheiterten. Um jedoch zumindest die Möglichkeit für eine einheitliche Basis künftiger umfassender handelspolitischer Verhandlungen der Union zu schaffen, einigten sich die Mitgliedstaaten im Rahmen des Vertrages von Amsterdam auf die Einführung eines neuen Absatzes 5 des Art. 113 EGV, der es dem Rat ermöglichen wird, auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlamentes durch einstimmigen Beschluß die Anwendung des Art. 113 EGV auch auf internationale Verhandlungen über Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums auszudehnen.[23] Diese Bestimmung ermöglicht eine „Vergemeinschaftung" dieser Handelsbereiche ohne Rückgriff auf das schwerfällige Vertragsrevisionsverfahren. Voll befriedigen kann diese Lösung allerdings nicht, da die Kernfrage der Gemeinschaftskompetenzen damit zunächst nur vertagt worden ist und die erforderliche Einstimmigkeit eine Beschlußfassung im Rat im Bedarfsfalle sehr erschweren wird.

Ausblick

Drei Phänomene können für die weitere Entwicklung der Außenwirtschaftsbeziehungen von besonderer Bedeutung sein: (1) die zunehmende Überschattung der multilateralen Ministerkonferenzen durch politische Fragen, die oft kaum Raum für die angemessene Erörterung wirtschaftlicher Probleme läßt. Eine stärkere organisatorische Trennung der politischen Agenda von der wirtschaftlichen könnte dem

zumindest teilweise abhelfen; (2) die Anzeichen für einen gewissen Effizienzverlust multilateraler Verhandlungsrahmen aufgrund ihrer Multiplikation und teilweisen Überlappung (Fall ASEAN/ASEM). Der mögliche wirtschaftliche Nutzen neuer interregionaler Dialograhmen sollte in Zukunft kritischer bewertet werden; (3) eine Zunahme der unionsinternen Kontroversen über Kompetenzen und Verfahrensweisen in der Gemeinsamen Handelspolitik, die zunehmende Bruchstellen in der Vertrauensgrundlage zwischen Kommission und Mitgliedstaaten zum Vorschein kommen läßt. Bei allem Verständnis für die zahlreichen Frustrationen in der permanenten Abstimmung mit den Mitgliedstaaten kann die Kommission diesen Vertrauensschwund nicht weiter wachsen lassen, ohne die Effizienz der Gemeinsamen Handelspolitik zu gefährden.

Anmerkungen

1 COM(96) 53, 54, 402 und 564.
2 Agence Europe v. 16.12.97, S. 9-10 und WTO Focus 15 (1997), S. 7-12.
3 Agence Europe v. 17./18.2.97, S. 10.
4 WTO Focus 16 (1997), S. 1-3.
5 European Commission: WTO Aspects of European Union Preferential Trade Agreements with Third Countries („Brittan Memorandum"), 10. Januar 1997.
6 Agence Europe v. 1.5.97, S. 10.
7 Agence Europe v. 26./27.5.97, S. 11.
8 Agence Europe v. 2.7.97, S. 6.
9 Agence Europe v. 19.4.97, S. 5.
10 La Repubblica v. 18.7.97, S. 33.
11 Agence Europe v. 18.6.97, S. 9.
12 Agence Europe v. 31.5.97, S. 5, und EU-Nachrichten v. 18.6.97, S. 2.
13 COM(97) 68.
14 Agence Europe v. 27.6.97, S. 6.
15 Agence Europe v. 25.2.97, S. 6-7, und v. 26.2.97, S. 4.
16 Financial Times v. 10.7.1997, S. 9.
17 60% der ausländischen Investitionen kommen bereits aus der Union. Agence Europe v. 5.3.97, S. 6.
18 Agence Europe v. 15.2.97, S. 8.
19 Agence Europe v. 17./18.2.97, S. 10.
20 Agence Europe v. 12./13.5.97, S. 11.
21 Agence Europe v. 1./2.4.97, S. 7.
22 Agence Europe v. 20.6.97, S. 9.
23 Kapitel 13 des Vertrages von Amsterdam, CONF/4001/97, S. 112.

Weiterführende Literatur

McGormick, Dominic: International Relations Law of the European Union, Harlow 1997.

Hakura, Fadi S.: The Euro-Mediterranean Policy: the Implications of the Barcelona Declaration, in: Common Market Law Review 2 (1997), S. 337-366.

León, Ignacio de, Marianella Morales: From Aid to Trade: A New Appraisal of the Economic Relations between the European Union and Latin America, in: European Foreign Affairs Review 1 (1997), S. 63-96.

Scherpenberg, Jens van: Transatlantic competition and European defence industries: a new look at the trade-defence link, in: International Affairs 1 (1997), S. 99-122.

Schueren, Paulette Vander: Tariff Classification: An Instrument for EC Trade Policy, in: European Foreign Affairs Review 2 (1997), S. 255-276.