Außenbeziehungen

EBERHARD RHEIN

Die Schwerpunkte

Es gibt nicht viele Jahre in der kurzen Gemeinschaftsgeschichte, die so stark im Zeichen wichtiger außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Entwicklungen standen wie 1982. Es genügt, sich die Chronologie der wichtigsten Ereignisse ins Gedächtnis zu rufen, um sich darüber klar zu werden:

26. Januar: Ratsbeschluß über humanitäre Hilfe zugunsten Polens;

15. März: Ratsbeschluß über Einfuhrrestriktionen gegenüber der Sowjetunion;

30. März: Beschluß des Europäischen Rates über Hilfsaktionen für Zentralamerika;

16. April: Verhängung eines totalen Einfuhrverbots gegenüber Argentinien durch den Rat als Folge des Falklandkonfliktes;

6. August: Einigung zwischen der US-Regierung und der EG-Kommission über die Selbstbeschränkung der Stahlexporte in die USA (21. Oktober Billigung durch den Rat);

6.–7. September: Forderung nach 50 % Quotenaufstockung des Internationalen Währungsfonds (IWF) durch die Gemeinschaft;

13. November: Aufhebung des US-Embargos für Exporte im Zusammenhang mit der sowjetischen Erdgasleitung;

24.–28. November: GATT-Ministerkonferenz in Genf;

10. Dezember: Treffen zwischen der Kommission und den US-Ministern für Außenpolitik, Industrie, Landwirtschaft und Handel;

13. Dezember: Beschluß des Rates über die Beziehungen zu Japan.

Im Vordergrund standen 1982:

- die Beziehungen zu den USA,
- die Ost-West-Beziehungen, vor allem als Folge der Verhängung des Kriegsrechts in Polen und der sich daraus ergebenden Verwicklungen,
- die Beziehungen zu Lateinamerika, als Folge des Falkland-Konfliktes,
- die Spannungen mit Japan,
- Fragen der Handelspolitik im Zusammenhang mit der GATT-Ministerkonferenz und der Verschlechterung des wirtschaftlichen Klimas innerhalb der Gemeinschaft (Protektionismus-Debatte, Stahl- und Textileinfuhrbeschränkungen).

Als roter Faden zieht sich durch alle Ereignisse das Bemühen der Mitgliedstaa-

ten, nach außen möglichst geschlossen aufzutreten, um die Verhandlungsmacht der Gemeinschaft voll auszuspielen. Im Interesse der Geschlossenheit nach außen waren die Mitgliedstaaten leichter als im Innenverhältnis bereit, Kompromissen zuzustimmen. Das war besonders deutlich bei der Verhängung des Embargos gegen Argentinien, im Stahlstreit mit den USA und bei der GATT-Ministerkonferenz.

Im Interesse eines möglichst geschlossenen Auftretens setzten sich die Mitgliedstaaten ebenfalls über juristische oder institutionelle Komplikationen geschickt hinweg:

- Griechenland wurde – „zur Vermeidung besonderer Schwierigkeiten" – von der Anwendung der Einfuhrrestriktionen gegenüber der Sowjetunion vorübergehend befreit;
- der EG-Kommission wurden im Stahlstreit mit den USA sehr weitgehende Verhandlungsmöglichkeiten eingeräumt, obwohl Stahl aufgrund der EGKS-Vorschriften nicht Gegenstand gemeinsamer Handelspolitik ist;
- bei der Verhängung des Argentinien-Embargos wurde der Streit über die Rechtsbasis (Art. 113 oder 223) nach außen, d.h. politisch, nur für Eingeweihte sichtbar.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Politischer Zusammenarbeit (EPZ) und EG-Institutionen (Rat und Kommission) hat sich 1982 in beachtlicher Weise verfestigt. Wenn immer heikle außenpolitische Fragen zur Entscheidung anstanden, wurde die EPZ – in der Regel auf dem Niveau der politischen Direktoren – eingeschaltet. Das erfolgte reibungslos. Die Kommission, die seit 1982 uneingeschränkt an der EPZ teilnimmt und eine diskrete Liaisonfunktion wahrnehmen kann, hat bei diesem Prozeß zweifellos eine konstruktive Rolle gespielt.

Die Beziehungen zu den USA

Das Verhältnis zu den USA[1] stand 1982 im Zeichen des angespannten Ost-West-Verhältnisses. Es war gekennzeichnet durch den Versuch der USA, die europäischen Verbündeten auf einen harten antisowjetischen Kurs – mit weitgehenden Einschränkungen der Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa – einzuschwören.

Die USA waren anscheinend im Laufe des Jahres 1981 zu der Überzeugung gelangt, daß die Sowjets ihr militärisches Potential nicht unwesentlich mit Hilfe von Einfuhren westlicher Technologie erhöhten. Um zu vermeiden, daß die Sowjetunion ihre Militärmacht auf diese Weise unbehindert stärke, müßte man versuchen, den Zustrom von westlichen Devisen so weit wie möglich zu bremsen. Da dieser gegenwärtig und in der mittleren Zukunft in erster Linie von den sowjetischen Energieexporten abhing, galt es, diese unter allen Umständen zum Versiegen zu bringen. Vor diesem strategischen Hintergrund ist der Streit um das Erdgasröhrengeschäft zwischen der Sowjetunion und verschiedenen westeuropäischen Ländern (Bundesrepublik, Frankreich, Italien und Belgien) zu sehen.

Unmittelbar nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981 verhängten die USA ein totales Ausfuhrverbot für sogenannte sensiti-

ve Technologie im Bereich Öl und Gas (Exploration, Förderung, Transport) an die Sowjetunion. Das Kriegsrecht in Polen diente dabei zweifellos als ein willkommener Vorwand, um das strategische Ziel der USA – Verhindern des Baus der neuen Erdgasleitung von Sibirien nach Westeuropa – durchzusetzen. Das Embargo berührte die europäischen Interessen zunächst nur insoweit als europäische Industrieunternehmen für den Bau der Gasleitung auf gewisse amerikanische Lieferungen angewiesen waren.

Im Mai 1982 kam die europäische Seite den USA in einem wichtigen Punkt entgegen. Es kam im Rahmen der OECD zu einer neuen Vereinbarung über die Mindestzinsen bei staatlich geförderten Ausfuhrgeschäften. Die Sowjetunion wurde neu eingestuft. Künftig muß sie ebenso hohe Zinsen zahlen wie die OECD-Länder selbst. Damit war ein amerikanisches Argument in der Ost-West-Diskussion wenigstens teilweise entkräftigt, daß die europäischen Länder die Sowjetunion durch billige Kredite subventionieren. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Versailles (4.–6. Juni) wurde jedoch deutlich, daß die fundamentalen Divergenzen über die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen fortbestehen. Die Europäer hielten am Erdgasröhrengeschäft fest, sie zeigten keinerlei Neigung, den Handel mit dem Osten wesentlich einzuschränken (über die im März beschlossenen Einfuhrrestriktionen gegenüber der Sowjetunion hinaus). Noch sahen sie eine Alternative zur Einfuhr von Erdgas aus der Sowjetunion. Drei Wochen später (22. Juni) erweiterte die US-Regierung ihr Ausfuhrembargo auf Erzeugnisse, die in Europa unter amerikanischer Lizenz gefertigt werden. Diese Entscheidung packte Europa am empfindlichen Nerv. Sie war rechtlich problematisch (extraterritoriale Anwendung von US-Recht!). Sie berührte wichtige industrielle Interessen (Produktionsunterbrechungen, Freisetzungen von Arbeitskräften). Vor allem aber führte sie zu einer politischen Reaktion von seltener Härte und Einmütigkeit: Die EG solidarisierte sich mit den vier unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten (Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien). Sie protestierten formell bei der amerikanischen Regierung. Die Kommission erwies sich in einem politisch und rechtlich außerordentlich komplizierten Dossier als ernst zu nehmender Gesprächspartner neben den unmittelbar betroffenen Firmen und Regierungen (zwischen denen es trotz Unterschieden in der taktischen Beurteilung ein enges Zusammenspiel gab). Fünf Monate dauerte dieser europäisch-amerikanische Streit (Aufhebung des Embargos am 13. November), dessen psychologisch-politische Intensität alle bisherigen Konflikte zwischen der Gemeinschaft und den USA in den Schatten stellte. An der Schlußphase, als es darum ging, die erlösende Formel aus dem unheilvollen Dilemma zu redigieren, war die Gemeinschaft über die Delegation der Kommission in Washington in vollem Umfang beteiligt. Mit der Aufhebung des Embargos wurde der Weg frei für eine besonnene, kritische Überprüfung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. Diese findet im ersten Halbjahr 1983 im Rahmen der Gemeinschaft, der OECD und der NATO statt. Wie immer deren Ausgang sein mag, gewiß scheint zu sein, daß

- die umstrittene Erdgasleitung – mit europäischer Finanzierung – gebaut wird;
- Europa in den achtziger Jahren einen erheblichen Teil seines Erdgasbedarfs aus der Sowjetunion decken wird;
- der Handel zwischen der Gemeinschaft und Osteuropa keinem Embargo unterworfen wird, aber wegen der angespannten Devisenlage und der hohen Verschuldung Osteuropas auch keinen starken Aufschwung erleben wird.

Demgegenüber traten die anderen beiden transatlantischen Streitpunkte – Stahl und Agrar – in den Hintergrund, obwohl jeder für sich betrachtet von erheblichem Gemeinschaftsinteresse ist. Beide konnten während des Jahres entschärft bzw. unter Kontrolle gehalten werden.

Die Lösung des Stahlstreits war ein Meisterstück der Verhandlungsdiplomatie. Zugleich wird daran sichtbar, wie stark politisiert inzwischen alles geworden ist, was Stahlinteressen, ob national, gemeinschaftlich oder international, berührt. In der Substanz ging es lediglich darum, ob eine nach internationalem Recht zulässige Klage der amerikanischen Stahlindustrie (die vom Aktenvolumen umfangreichste, die je erhoben worden ist) wegen Dumping- und staatlich subventionierter Ausfuhren europäischer Stahlunternehmen (nicht aller!) durch ein ‚Arrangement' abgewendet werden könne oder ob es zur Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen (wegen der Subventionen) kommen würde. Besonders kompliziert wurde das Dossier durch die sehr unterschiedliche Interessenlage der einzelnen Firmen, sowohl der amerikanischen, aber vor allem der europäischen (da die deutschen Unternehmen keine oder nur minimale Ausgleichszölle zu befürchten hatten), sowie durch das Nebeneinander von Antidumping- und Anti-Subventionsverfahren.

Nach außerordentlich schwierigen Verhandlungen zwischen der Kommission und der US-Regierung (die sich jeweils bei ihrer Stahlindustrie rückversichern mußten, gewissermaßen in deren Interesse verhandelten) wurde schließlich auf jegliche Erhebung von Ausgleichs- oder Antidumpingzöllen verzichtet. Als Gegenleistung verpflichtete sich die europäische Stahlindustrie, ihre Ausfuhren bestimmter Stahlsorten im Zeitraum 1982–84 mengenmäßig zu begrenzen[2]. Dadurch ist in einem seit Jahren strittigen sensiblen Bereich der EG-US-Beziehungen ein mehrjähriger Waffenstillstand, eine „politische Frontberuhigung" erreicht worden.

Auch im Agrarsektor hat die EG-Kommission 1982 einen bedeutsamen Verhandlungserfolg für die Gemeinschaft verbuchen können. Sie hat anläßlich der GATT-Ministertagung in Genf einen ‚Frontalangriff' auf das gemeinschaftliche System der Agrar-Export-Restitutionen abwehren können. Die EG hat sich nicht, wie einige ihrer Partner wünschten, zu verpflichten brauchen, ihre Agrar-Ausfuhrsubventionen einer schärferen Kontrolle zu unterwerfen, bzw. sie sogar einzufrieren. Die USA haben schließlich anerkannt, daß sie mit den EG-Agrarsubventionen, die ja nicht in Widerspruch zu den GATT-Regeln stehen, leben müssen, daß es notwendig ist, einen pragmatischen Modus vivendi herzustellen.

Das ist anläßlich des Treffens zwischen US-Ministern und EG-Kommissionsmitgliedern in Brüssel am 10. Dezember 1982 vereinbart worden. Abzuwarten bleibt, ob solche pragmatischen Vereinbarungen, durch die beide Seiten sich in ihrer Exportpolitik (und Produktionspolitik!) eine gewisse Disziplin auferlegen müßten, tatsächlich zustande kommen, oder ob ein gegenseitiger Subventionswettlauf, mit dem die US-Seite Ende 1982 zu drohen begann, unvermeidlich wird.

Wie auch immer, das Jahr 1982 hat einmal erneut bewiesen, daß die USA und die EG sich in kritischen Momenten immer wieder zusammenraufen und in der Lage sind, die notwendigerweise gelegentlich auftauchenden Interessenunterschiede zu überwinden.

Die Beziehungen zur Sowjetunion

Im Verhältnis EG-Sowjetunion hat die Funkstille unvermindert angehalten. Das Verhältnis blieb auch 1982 ein ‚Nicht-Verhältnis'. Die Gemeinschaft hat am 15. März 1982[3] beschlossen, die Einfuhren von bestimmten Erzeugnissen aus der Sowjetunion (Kaviar, Diamanten, Sperrholz, Elektromotoren, etc.) um 25–50 % gegenüber dem Niveau von 1980 zu vermindern. Diese Verordnung war die Reaktion der Gemeinschaft auf die Verhängung des Kriegsrechts in Polen und die damit einhergehende Frostigkeit des Ost-West-Klimas. Gemessen am Warenumfang war die Reaktion harmlos. Entfielen doch auf die von den Einfuhrkürzungen betroffenen Erzeugnisse nur 4 % der EG-Einfuhren aus der UdSSR (1980). Dennoch handelte es sich um eine politisch-institutionell außerordentlich wichtige Verordnung. Zum ersten Mal nutzte die Gemeinschaft ihr handelspolitisches Instrumentarium im Interesse einer politischen Geste (denn um mehr als eine Geste konnte es sich nicht handeln!). Sie beschritt dabei insoweit einen neuen Weg, als sie die Restriktionen nicht, wie in der Vergangenheit allgemein üblich, auf der Ausfuhr-, sondern auf der Einfuhrseite ansetzte. Das geschah aufgrund der Schwierigkeiten, die bei der Verhängung von partiellen oder gar totalen Ausfuhrbeschränkungen (Embargos) in der Vergangenheit stets aufgetreten waren.

Dennoch zeigte sich selbst bei dem neuen Gemeinschaftsansatz das Grunddilemma jeder Embargopolitik: Wie weit ist es möglich, den Kontrahenten, in diesem Fall die Sowjetunion, zu schädigen, ohne selbst Schaden davonzutragen? Auch auf der Einfuhrseite stehen wechselseitige Lieferverpflichtungen oder eingespielte Handelsinteressen, d.h. handfeste kommerzielle Interessen, im Wege, wenn man sich des Instruments der Einfuhrbeschränkungen zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele bedienen will[4].

Es ist daher verständlich, daß es in einem Gebilde wie der Gemeinschaft mit starken wirtschaftlichen und politischen Partikularinteressen besonders schwierig ist, sich auf konkrete Maßnahmen dieser Art zu verständigen. Das zeigte sich sowohl bei den Beratungen im Frühjahr als auch bei der Verlängerung der beschlossenen Maßnahmen für das Jahr 1983 im Dezember[5]. Man kann daher unterstellen, daß die Gemeinschaft in der Zukunft einen äußerst sparsamen

Gebrauch von politisch motivierten Sanktionsmaßnahmen machen wird. Deren zweifache Anwendung im Jahre 1982 (UdSSR und Argentinien) ist kein Indiz für künftiges Verhalten, das im Interesse der politischen Wirksamkeit im übrigen nicht kalkulierbar bleiben muß.

Im Verhältnis zu Polen hat die Gemeinschaft 1982 ihre umfangreichen Hilfsaktionen über karitative Organisationen, vor allem der katholischen Kirche, fortgesetzt. Dafür sind aus dem Haushalt der Gemeinschaft insgesamt 28 Mio. ECU bereitgestellt worden[6].

Totale Funkstille herrschte 1982 ebenfalls zwischen der Gemeinschaft und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Die Gemeinschaft wartet nach wie vor auf eine Antwort auf ihr Schreiben vom März 1981, in dem sie dem RGW die Fortsetzung der Gespräche auf Expertenebene vorgeschlagen hat.

Die Beziehungen zu Lateinamerika

Ohne die ostwestpolitischen Spannungen hätte das Jahr 1982 eigentlich den Titel „Jahr Lateinamerikas" verdient. Denn nie zuvor haben sich die Gemeinschaftsinstitutionen so oft und so intensiv mit den Beziehungen zu Lateinamerika beschäftigt wie 1982. Das war vor allem, aber nicht ausschließlich eine Folge des unglücklichen Falkland-Konfliktes. Hinzu kam zweierlei:

- Das seit langem jenseits und diesseits des Atlantik herrschende Unbehagen über die EG-lateinamerikanischen Beziehungen;
- die europäische Sorge über die politische Entwicklung in Zentralamerika.

Bemerkenswerterweise ist die wichtigste wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika, d.h. dessen Zahlungsunfähigkeit als Folge der überhöhten Auslandsverschuldung (Mexiko, Brasilien, Argentinien, Ekuador, Costa Rica, Chile) bisher kein Thema gewesen, mit dem sich die Gemeinschaft befaßt hat, wohl vor allem, weil davon in erster Linie private und vor allem amerikanische Banken betroffen sind und nicht die europäischen Regierungen.

Der Falkland-Konflikt[7] hat in Lateinamerika wie ein Schock gewirkt. Die einseitige Parteinahme der Gemeinschaft für ihr Partnerland Großbritannien hat ganz Lateinamerika gegen die Gemeinschaft eingenommen. Wenigstens äußerlich: denn wenn man tiefer bohrte, stellte man in Lateinamerika nicht nur erhebliche Unterschiede von Land zu Land im Grad der Parteinahme für Argentinien fest, sondern auch eine fast einhellige Ablehnung der von Argentinien gewählten militärischen Lösung.

Ebenso groß waren in Europa die unterschwelligen Bedenken gegen das britische Vorgehen, das ohne eine Spur von EPZ-Konsultationen einseitig in London beschlossen worden war. Der gutgemeinte Versuch der Gemeinschaft, die offene militärische Konfrontation in letzter Minute durch die Verhängung eines totalen Einfuhrembargos zu verhindern, scheiterte. Das Embargo dauerte länger, als seine Initiatoren erwartet hatten, insgesamt 77 Tage.

Auch hier zeigte sich: je länger Sanktionsmaßnahmen dauern, bei denen die Gemeinschaft als umstritten angesehene politische Ziele verfolgt, desto mehr

bröckelt die gemeinsame Front auseinander, desto mehr bäumen sich partikulare Interessen gegen die Gemeinschaftslinie auf, desto umstrittener wird die Rechtsbasis des Art. 113, die allein gemeinschaftliches Vorgehen erlaubt.

Schon bevor das EG-Embargo schließlich am 17.6.1982 aufgehoben wurde (Großbritannien hielt seine daneben bestehenden nationalen Sanktionsmaßnahmen, z.B. Beschlagnahme argentinischer Guthaben noch länger aufrecht), war man sich in Brüssel darüber klar, daß es besonderer Anstrengungen seitens der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedstaaten bedürfe, um das gestörte Verhältnis zu Lateinamerika nach dem Falkland-Debakel wieder ins rechte Lot zu bringen. Im Juni forderte der Europäische Rat die EG-Außenminister auf, die Möglichkeiten für eine intensive Kooperation mit Lateinamerika zu prüfen. In den Sommer- und Herbstmonaten entfaltete sich eine intensive Reisediplomatie nach Lateinamerika (Dankert, Präsident des Europäischen Parlaments; Haferkamp, Burke, Mitglieder der Kommission; die Minister Colombo, Corterier, Offergeld u.a.); vorsichtig wurden die Fäden wieder geknüpft.

Sieht man von der erhöhten politischen Sensibilität für Lateinamerika ab, die sich in der Gemeinschaft als Folge des Falkland-Konfliktes herausgebildet hat, so sind für das Jahr 1982 vor allem zwei konkrete Ereignisse im Bereich der wirtschaftlich-finanziellen Kooperation festzuhalten:

- Die Zusage eines 600 Mio. $ Darlehens durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) an Brasilien zur Erschließung der riesigen Eisenerzvorkommen von Carajas im Amazonas. Dies war die bisher größte Kreditgewährung der EGKS an außergemeinschaftliche Darlehensnehmer.
- Die substantielle Aufstockung der öffentlichen Finanzhilfe (verlorene Zuschüsse) zugunsten von Zentralamerika, vor allem Costa Rica, Honduras und Nicaragua. Die Gemeinschaftshilfe wurde von 31 Mio. ECU 1981 auf 108 Mio. ECU erhöht. Dieses verstärkte Engagement zugunsten Zentralamerikas ging auf eine Initiative der EG-Kommission von Ende 1981 zurück. Ihre Umsetzung stieß jedoch auf sehr große Schwierigkeiten im Rat, wo man sich monatelang nicht über den Empfängerkreis, insbesondere die Einbeziehung Nicaraguas unter die Nutznießer der Sonderaktion, sowie über die Art der zu finanzierenden Aktionen (Unterstützung von Landreformvorhaben) einigen konnte.

Bei dieser Debatte wurde einmal wieder die Schwäche des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens sichtbar. Denn sobald Entscheidungen eine wesentliche ‚politische' Komponente enthalten, wie im Fall Zentralamerikas, wird Einstimmigkeit unumgänglich; d.h., wochenlanges Feilschen um immer neue Kompromißformeln, bis jeder Mitgliedstaat schließlich einverstanden ist.

Die Beziehungen zu Japan

Wie schon in den Vorjahren waren die Beziehungen zu Japan ein ständig wiederkehrender Tagesordnungspunkt der Außenminister[8]. Darin spiegelt sich

vor allem die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, die zunehmende Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft wider. Diese erhöhten den Druck auf die Außenhandelspolitik, etwas Substantielles gegen die „Flut japanischer Importe" zu unternehmen und das massive Handelsbilanzdefizit abzubauen.

Objektiv gesehen war das Jahr 1982 keinesfalls durch eine weitere Verschlechterung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen EG-Japan gekennzeichnet:

- Die japanischen Ausfuhren in die EG sind 1982 geringfügig zurückgegangen, während die EG-Ausfuhren eine leichte Zunahme verzeichnen;
- das Handelsbilanzdefizit ist im Verhältnis zum Handelsvolumen nicht weiter angestiegen. Allerdings ist es erschreckend hoch, denn die Gemeinschaft deckt nur rund ein Drittel ihrer Japan-Einfuhren durch entsprechende Ausfuhren;
- Japan hat eine Reihe von Handelserleichterungen (Zollsenkungen, Abbau bzw. Minderung von nichttarifären Hemmnissen) vorgenommen;
- die Zusammenarbeit zwischen japanischen und europäischen Firmen hat Fortschritte gemacht (joint ventures in Europa oder – seltener – in Japan, Abkommen über den gegenseitigen Austausch von technischem know-how etc.).

Ungeachtet dieser objektiven Entwicklungen hat sich im handelspolitischen Bereich eine weitere Zuspitzung der Lage ergeben. Die Gemeinschaft hat ihren Druck auf Japan, seinen Markt von allen künstlichen Einfuhrfesseln zu befreien, zunehmend erhöht. Sie hat im Frühjahr bilaterale Konsultationen gemäß Artikel XXXIII, Abs. 1 des GATT aufgenommen und von Japan generelle sowie spezifische Handelserleichterungen gefordert. Da diese Konsultationen in den Augen der Gemeinschaft (trotz der von der japanischen Regierung beschlossenen Maßnahmen) keine befriedigenden Ergebnisse brachten, beschloß der Rat am 13. Dezember, beim GATT die Bildung einer Arbeitsgruppe gemäß Art. XXXIII, Abs. 2 zu beantragen, in der die gegen Japan erhobenen Vorwürfe von allen interessierten GATT-Partnern geprüft werden sollten. Darüber hinaus beschloß der Rat, von Japan „Ausfuhrselbstbeschränkung" bei einer Reihe von sensiblen Erzeugnissen zu verlangen. Die zunehmende Verhärtung der EG-Position gegenüber Japan ging vor allem auf massives Drängen Frankreichs, unterstützt von Großbritannien und auch Italien, zurück. Frankreich drohte mit handelspolitischem Alleingang, falls die Gemeinschaft nicht energisch tätig würde. Es unterstrich seine Entschlossenheit, indem es im November verordnete, die Verzollung von eingeführten Video-Recordern bis auf weiteres nur noch ausschließlich im Zollamt vom Poitiers vorzunehmen, eine formal fiskalisch begründete Maßnahme, die jedoch klar an die japanische Adresse gerichtet und auch so verstanden war. Mit der Verhärtung der Position ergab sich eine zunehmende Vergemeinschaftung: die Bundesrepublik, die in der Vergangenheit stets eine ‚liberale', gemäßigte Linie gegenüber Japan eingenommen hatte, näherte sich stärker der Haltung der übrigen Mitgliedstaaten.

Japan sah sich daher Ende 1982 einer Gemeinschaft gegenüber, die bei allen inneren Vorbehalten geschlossen auftrat. Das bedeutete eine neue Lage. Japan mußte die Gemeinschaft nun ernst nehmen; es konnte nicht mehr auf deutsches Wohlverhalten und gespaltene Positionen rechnen. Es konnte nicht mehr gewiß sein, daß die Gemeinschaft nicht doch zu gemeinschaftsweiten Abschirmungsmaßnahmen griff. Mit diesen war zwar jahrelang gedroht worden, jedoch hatte Japan sie nie besonders ernst zu nehmen brauchen. Es reagierte nun prompt. Noch vor Jahresende beschloß die neue japanische Regierung Nakasone weitere Zollsenkungen auf Erzeugnisse, für die die Gemeinschaft seit langem eine drastische Ermäßigung des Schutzes gefordert hatte. Sie entsandte ihren neuen Außenminister Abe Anfang 1983 zu einer good-will Tour nach Europa. Sie kündigte Mitte Januar 1983 weitere Erleichterungen bei nicht-tarifären Handelshemmnissen an (Tests, Normen u.a.).

Damit können sich – wieder einmal – alle diejenigen bestätigt sehen, die an die Verhandlungsmacht einer gemeinsam auftretenden EG glauben. Wie immer man über das Problem EG-Japan denken mag (dessen Dimension tief in gesellschaftliches Verhalten, Motivationen, Arbeitsethos, kollektive Entscheidungsstrukturen etc. hineinragt), eines ist gewiß: Die Gemeinschaft – und mit ihr die EG-Kommission als wesentliche Gestalterin der EG-Außenwirtschaftsbeziehungen – ist mit gestärktem Selbstbewußtsein, mit größerem Vertrauen in die eigene Durchsetzungskraft aus diesem ‚Ping-Pong Match' mit Japan hervorgegangen.

Die GATT-Verhandlungen

Das gilt auch für ein anderes bemerkenswertes Ereignis des Jahres: die GATT-Ministerkonferenz in Genf vom 24. bis 28. November[9]. Diese Konferenz war ein Folgeereignis des westlichen Wirtschaftsgipfels in Ottawa im Juli 1981. Sie war seinerzeit von der Gemeinschaft angeregt worden, um eine Bilanz der Tokio-Runde zu ziehen und den protektionistischen Gefahren entgegenzuwirken. Aber Konferenzen haben ihre Eigendynamik, besonders wenn zwischen Planung und Ausführung 15 Monate verstreichen. Anders als wohl im Sommer 1981 in Ottawa erwartet, stand im November 1982 nicht etwa Japan auf der Anklagebank, sondern eher die Gemeinschaft. Jedenfalls erschien sie (in den Medien) als der einzige Handelspartner, der keinerlei bindende Verpflichtungen zum weiteren Abbau von Handelshemmnissen (vor allem der Beseitigung von GATT-widrigen Selbstbeschränkungsabkommen, mengenmäßigen Beschränkungen und Ausfuhrsubventionen bei Agrarerzeugnissen) übernehmen wollte. Die Gemeinschaft brachte mit ihrer entschlossenen Haltung, ihrer klaren, gemeinsamen Front die GATT-Konferenz aus dem Gleichschritt. Die vorbereitete Erklärung der Minister wurde von der Gemeinschaft in den beiden zentralen Punkten (bindende Verpflichtung hinsichtlich stand-still und Abbau von GATT-widrigen Maßnahmen, Verpflichtung zum stand-still bei Agrarsubventionen) verworfen. Die EG zwang allen übrigen 80 Partnern Verhandlungen

über die strittigen Passagen auf, die sich über drei Tage und Nächte hinzogen und mit einem Kompromiß-Text endeten, zu dem sowohl die Gemeinschaft wie einige andere Parteien, vor allem Australien, Reserven zu Protokoll gaben.

Aus der Gemeinschaftsperspektive ist vor allem folgendes von der GATT-Konferenz festzuhalten:

- Die Gemeinschaft verhandelte als Einheit, vertreten durch die Kommission. Das entspricht streng dem Schema des Vertrages (Art. 113).
- Die Kommission als Verhandlungsführerin hatte eine nur minimale ‚Marge de manoeuvre', da die Positionen vor Ort festgelegt und auf Ministerebene präzise Texte verhandelt wurden.
- Die einmal auf Gemeinschaftsebene festgelegte Position war für die Partner kein Verhandlungsgegenstand. Sie konnten sie nur akzeptieren oder zurückweisen, indem sie neue Vorschläge unterbreiteten. Das führte dazu, daß der Rat fast pausenlos tagen mußte, um der Kommission neue ‚Weisungen' zu erteilen.
- Entgegen Art. 113 wurde auf Abstimmung verzichtet; die Festlegung der Gemeinschaftsposition erfolgte auf dem geringsten gemeinsamen Nenner. In Genf bedeutete das konkret, daß Frankreich die Gemeinschaft auf die restriktive Linie einschwor.

Bei den Partnern hat das Auftreten der Gemeinschaft als geschlossener, zugleich wenig flexibler Block einen starken Eindruck hinterlassen. Sie mußten sich damit abfinden, daß in Fragen des internationalen Handels die Gemeinschaft ein entscheidendes Wort mitzureden hat und sich gegen den Willen der Gemeinschaft nichts durchsetzen läßt. Die Gemeinschaft hat somit in Genf ihre ‚Macht' als stärkste Handelsgruppierung in der Welt unter Beweis gestellt. Sie hat sich mit ihrer vorsichtig pragmatischen Linie in bezug auf weiterreichenden Abbau von Handelshemmnissen voll durchgesetzt.

Zu sehen bleibt, ob die Gemeinschaft in Zukunft auch die kreative Fähigkeit besitzen wird, das System des internationalen Handels ihren eigenen Interessen entsprechend fortzuentwickeln. In diesem Punkt erweist sich die Gemeinschaft bisher viel weniger phantasievoll als die USA. Das hängt gewiß nicht nur mit ihrer Stellung als einer der ‚beati possedentes' in der internationalen Wirtschaftsordnung zusammen, sondern auch mit der inneren Struktur (als Konglomerat von unterschiedlichen Wirtschaftsinteressen).

Das gewachsene internationale Gewicht der EG

Insgesamt gesehen, brachte das Jahr 1982 im Außenbereich eine erhebliche Stärkung der Gemeinschaft. Ihr geschlossenes und entschlossenes Auftreten gegenüber den USA, Japan sowie der Gesamtheit der GATT-Parteien hat Freund und Feind beeindruckt. Das Prestige der Gemeinschaft und die Rolle der Kommission als Verhandler haben dadurch ohne Zweifel an Gewicht gewonnen. Kaum je zuvor in ihrer kurzen Geschichte hat die Gemeinschaft ihre Verhandlungsmacht, ihre wirtschaftliche Stärke so klar ausgespielt. Nicht nur

beim Aushandeln der bilateralen Textilverhandlungen, nicht nur bei der GATT-Ministerkonferenz. Die Gemeinschaft hat Macht demonstriert, wenngleich im eng umrissenen Feld des internationalen Handels. Aber diese Machtausübung ist in den Hauptstädten, d.h. politisch nicht unbemerkt geblieben. In diesem Sinn war 1982 für die Vergemeinschaftung der europäischen Außenbeziehungen ein ‚guter Jahrgang'.

Anmerkungen

1 Vgl. Eberhard Rhein, Wegen Soja und Stahl ein Ende der Partnerschaft? In: EG-Magazin, Februar 1982, S. 11–12; vgl. ergänzend dazu Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1982, in diesem Band.

2 Vgl. Verordnungen Nr. 2869 u. 2870 des Rates v. 21. Oktober 1982, die Entscheidungen Nr. 2871–73/82 EGKS der Kommission v. 21. u. 28. Oktober 1982, in: ABl. der EG, L 307 v. 1. November 1982, siehe Dokument Nr. 12 in diesem Band.

3 VO (EWG) Nr. 596/82 des Rates, in: ABl. der EG, L 72/15 v. 16.3.1982.

4 Vgl. zur Problematik des Handelsembargos im allgemeinen H.J. Seeler, Bericht im Namen des Ausschusses für Außenwirtschaftsbeziehungen über die Bedeutung und die Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen, insbesondere des Handelsembargos und des Boykotts auf die Außenbeziehungen der EWG, in: Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments v. 8.4.1982, PE 77.096 endg.

5 VO (EWG) Nr. 3482/82, in: ABl. der EG, L 365/49 v. 24. Dezember 1982.

6 Die Durchführung dieser Aktionen war mit erheblichen technischen und haushaltsrechtlichen Schwierigkeiten verbunden. Sie zu überwinden, bedurfte es eines guten Stücks an politischem Willen.

7 Vgl. Eberhard Rhein, Die Europäische Gemeinschaft und der Streit um die Falkland-Inseln, in: EG-Magazin, Mai 1982, S. 4–5; vgl. ergänzend dazu Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1982, und Wolfgang Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in diesem Band; siehe auch die Dokumente Nr. 3, 4 u. 6 in diesem Band.

8 Vgl. Eberhard Rhein, Japans Importuhren gehen anders, in: EG-Magazin, Oktober/November 1982, S. 9–11; vgl. ergänzend dazu Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1982, in diesem Band.

9 Vgl. Wilhelm Haferkamp, Die Gemeinschaft hat sich in puncto Protektionismus nichts vorzuwerfen, in: EG-Magazin, Januar 1983, S. 6–7.

Weiterführende Literatur

Amerongen, Otto Wolff von, Der EG-Osthandel nach Polen: Business as usual? In: Integration, Institut für Europäische Politik, Bonn 1982, H.2, S. 47–53.

Bouchard, Roger, Handelspolitik und Dritte Welt: die EG am Scheideweg, in: Projekt Europa, Straßburg 1982, Nr. 17, S. 14–21.

Bourrinet, Jacques, Les rélations extérieures de la CEE, Paris: Presses Universitaires de France 1981.

La Communauté européenne et l'Amérique latine, Brüssel: Éditions de l'Université de Bruxelles 1981.

Huber, Jürgen Gerhard, Die präferenziellen Abkommen der EG mit dritten Staaten und die Frage ihrer Vereinbarkeit mit dem GATT, München: Ludwig-Maximilians-Universität 1981.

Noelke, Michael, Robert Taylor u. Wolfgang Hager, Protektionismus in der Europäischen Gemeinschaft und im Welthandel, Brüssel: European Research Associates 1982.

Seeler, Hans-Joachim, Wirtschaftssanktionen als zweifelhaftes Instrument der Außenpolitik, in: Europa-Archiv, Bonn 1982, Folge 20, S. 611–618.