



AUSGABE 73
Dezember 2009

ANALYSEN & ARGUMENTE

Europäische Handelspolitik: Von Rom bis Lissabon

Benjamin Fairbrother | Godelieve Quisthoudt-Rowohl (ext.)

Die Handelspolitik hat in den vergangenen Jahren durch die wirtschaftliche Globalisierung und die Ausweitung und Vertiefung der Welthandelsordnung stark an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig wurden die handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union stetig erweitert, allerdings um den Preis einer Entmachtung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass das Europäische Parlament in der gemeinsamen Handelspolitik nach wie vor kaum effektive Mitwirkungsrechte besitzt. Deshalb leidet die Europäische Union in diesem Bereich unter einem Demokratiedefizit, das aufgrund der gestiegenen Bedeutung handelspolitischer Fragen umso schwerer wiegt.

Der Vertrag von Lissabon ist eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Beseitigung dieses Missstands. Er dehnt das Mitentscheidungsverfahren in der europäischen Gesetzgebung auf die autonome Handelspolitik aus und stattet das Europäische Parlament in der vertraglichen Handelspolitik mit einem umfangreichen Informations- und Zustimmungrecht aus.

Ansprechpartner

Dr. Martin Reuber
Hauptabteilung Politische Bildung
Telefon: +49(0)22 36 707 42 18
E-Mail: martin.reuber@kas.de

Postanschrift

Urfelder Str. 221, 50389 Wesseling

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-941904-28-6



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | 1. EINFÜHRUNG

3 | 2. DIE EU ALS AUSSENPOLITISCHER AKTEUR

3 | 3. EINE KURZE ERFOLGSGESCHICHTE DES WELTHANDELS

4 | 4. DIE ORDNUNG DES WELTHANDELS: VOM GATT ZUR WTO

7 | 5. DIE EVOLUTION DER PRIMÄRRECHTLICHE GRUNDLAGEN DER
EUROPÄISCHEN HANDELSPOLITIK – VON ROM BIS NIZZA

9 | 6. DAS DEMOKRATIEDEFIZIT DER EUROPÄISCHEN HANDELS-
POLITIK

11 | 7. DER VERTRAG VON LISSABON

12 | 8. FAZIT

13 | DIE AUTOREN



1. EINLEITUNG

Nachdem zunächst die irische Bevölkerung am 2. Oktober dieses Jahres in einem zweiten Anlauf ihre Zustimmung gegeben¹ und anschließend der polnische Präsident, Lech Kaczynski, sowie, nach längerem Hin und Her, schließlich auch sein tschechischer Amtskollege, Vaclav Klaus, die Ratifizierungsurkunde unterzeichnet hatten, ist der Vertrag von Lissabon, der die Europäische Union (EU) auf eine neue rechtliche Grundlage stellt, am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

Der vorliegende Beitrag will aufzeigen, welche Folgen das für die europäische Handelspolitik hat (7), insbesondere angesichts der Rolle der EU als handelspolitischer Akteur (2), der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung des Außenhandels (3), der Ausweitung und Vertiefung der Welthandelsordnung (4), der bisherigen Entwicklung der vertraglichen Grundlagen und dem Demokratiedefizit der gemeinsamen Handelspolitik (6). Den Abschluss bilden Überlegungen zum Nexus zwischen Völkerrecht, Außenpolitik und Demokratieprinzip (8).

2. DIE EU ALS AUSSENPOLITISCHER AKTEUR

Die Europäische Union steht in dem Ruf, ein „außenpolitischer Zwerg“ zu sein. Sogar von kompetenter Seite wird dieses Bild immer wieder bemüht.² Ganz ungerechtfertigt ist diese Bezeichnung nicht. Auf dem Feld der Sicherheitspolitik sind die Handlungsmöglichkeiten der EU aufgrund der intergouvernementalistisch geprägten Entscheidungsprozesse sehr begrenzt. Um es zugespitzt zu formulieren: Die EU kann zwar zahlen und verhandeln, aber sich weder wirksam verteidigen noch militärisch abschrecken und schon gar nicht eingreifen. Häufig unterschlagen wird dabei allerdings, dass Außenpolitik mehr umfasst als bloß Sicherheits- und Verteidigungspolitik; neben der Nachbarschafts-, Entwicklungs- und Migrationspolitik, fällt schließlich auch die Außenhandelspolitik³ unter diese Rubrik.⁴

Und auf diesem Gebiet gleicht die EU eher einem Riesen. Ihre inzwischen 27 Mitgliedstaaten repräsentieren mit 491 Millionen Menschen zwar „nur“ gut sieben Prozent der Weltbevölkerung, aber sie stehen für rund ein Fünftel der globalen Importe und Exporte. Die EU ist der größte Importeur von Dienstleistungen, der zweitgrößte Importeur von Waren und – mit weitem Abstand – der größte Exporteur von Waren und Dienstleistungen. Das macht sie zum weltgrößten Handelsblock – noch vor den Vereinigten Staaten und Japan. Zudem ist die EU, aufgrund der stark supranational geprägten Entscheidungsprozesse in der Außenhandelspolitik, auf diesem Gebiet auch wesentlich handlungsfähiger als in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Einerseits bedeutet das ein großes Gewicht in internationalen Handelsverhandlungen. Damit verbunden ist die Chance, bei der Gestaltung der Welthandelsordnung eine prominente Rolle zu spielen. Andererseits geht damit aber auch eine besondere Verantwortung einher. Und das gilt nicht nur für die eigene Wirtschaft. Schließlich ist die EU für über 100 Staaten der wichtigste Handelspartner. Handelspolitische Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden, haben deshalb häufig auch jenseits der Grenzen des EU-Binnenmarktes weitreichende Konsequenzen.⁵

3. EINE KURZE ERFOLGSGESCHICHTE DES WELTHANDELS

Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Bedeutung des grenzüberschreitenden Handels seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stark zugenommen hat. Zwar leidet der internationale Handel aktuell besonders stark unter der grassierenden Weltwirtschaftskrise. Die Welthandelsorganisation (WTO) befürchtet deshalb für dieses Jahr einen Rückgang des Welt Handels um neun Prozent.⁶ Bei der Einordnung dieser Einschätzung gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass sich der Anteil der weltweiten Warenexporte gemessen am gesamten Weltbruttosozialprodukt in den vergangenen 60 Jahren von fünf (1950) auf über 25 Prozent (2008) erhöht hat.⁷ Dass das Verhältnis des internationalen Dienstleistungshandels zum Warenhandel in den vergangenen dreißig Jahren weitgehend gleich geblieben ist,⁸ spricht dafür, dass die Entwicklung in diesem Sektor ähnlich verlaufen ist.⁹ Unbeschadet des aktuellen krisenbedingten Einbruchs, hat sich der Welt Handel in den vergangenen Jahren also deutlich dynamischer entwickelt als die Weltwirtschaft insgesamt.¹⁰ Was Kurt Tucholsky schon im Jahre 1931 in der „Weltbühne“ auf den Punkt brachte, gilt heutzutage also erst recht: „Was die Weltwirtschaft angeht, so ist sie verflochten.“

Auch für die EU hat die Bedeutung des Außenhandels als Wirtschaftsfaktor zugenommen. Im Jahr 2007 belief sich der Anteil des Handels mit Gütern und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt der EU auf gut 40 Prozent. Das sind knapp fünf Billionen Euro.¹¹

Befördert wurde diese Entwicklung durch den technologischen Fortschritt, der für eine Verringerung der Kommunikations- und Transportkosten gesorgt hat.¹² So haben beispielsweise der Siegeszug des Containers als Transportmittel und die Entwicklung immer größerer Containerschiffe zu einer Ausweitung des globalen Warenhandels geführt. Ähnlich haben sich die Entwicklung und Verbreitung des Internets auf den Handel mit Dienstleistungen ausgewirkt. Auch politische Prozesse und Entscheidungen haben zur Dynamik des Welthandels beigetragen – etwa Chinas wirtschaftliche Öffnung seit 1978 und der Fall des Eisernen Vorhangs, allen voran aber die Verringerung von Handelshemmnissen. Letz-



teres wurde in erster Linie durch eine starke Ausweitung und Vertiefung der Welthandelsordnung erreicht.

4. DIE ORDNUNG DES WELTHANDELS: VOM GATT ZUR WTO

Im Verlauf ihrer mittlerweile über 60jährigen Entwicklung, hat sich die Welthandelsordnung, von einem begrenzten Zollabkommen zwischen 23 Staaten, zu einem komplexen Regelwerk entwickelt, das heute insgesamt 153 Mitglieder zählt, die über 97% des Welthandels untereinander abwickeln (Stand: 23. Juli 2009). Neben dem gesamten Warenhandel, erstreckt sie sich inzwischen auch auf den Handel mit Dienstleistungen und handelsrelevante Aspekte geistiger Eigentumsrechte, ist mit einem gerichtsähnlichen Streitbeilegungsverfahren ausgestattet und ragt außerdem zunehmend in andere gesellschaftspolitisch aufgeladene Bereiche hinein.¹³

Am Anfang stand das am 30. Oktober 1947 von 10 Industrienationen und 13 Entwicklungsländern unterzeichnete Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*). Ziel des GATT war die Beseitigung von Beschränkungen des internationalen Warenhandels. Erreicht werden sollte dies insbesondere durch gegenseitige Zollsenkungen, das Gebot der Nichtdiskriminierung, bestehend aus den Prinzipien der Meistbegünstigung (Art. 1) und der Inländergleichbehandlung (Art. 3), sowie das Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen (Art. 11).

Der Grundsatz der Meistbegünstigung verlangt, dass alle vergleichbaren ausländischen Waren unabhängig vom jeweiligen Herkunftsland gleich behandelt werden. Er gilt jedoch nicht ausnahmslos. Das GATT toleriert eine Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips durch bestimmte Formen der regionalen Wirtschaftsintegration wie Zollunionen oder Freihandelszonen (Art. 24). Deshalb verstieß die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als Zollunion auch nicht gegen das GATT. Das Prinzip der Inländergleichbehandlung bezieht sich auf die Behandlung von Produkten aus dem Ausland im Vergleich zu einheimischen Erzeugnissen. Ausländische Waren dürfen nicht schlechter behandelt werden als gleichartige inländische Waren, etwa durch steuerliche Regelungen oder Vermarktungsregeln. Die Möglichkeit der Zollerhebung wird davon nicht berührt.

Hinter der Gründung des GATT stand die Überzeugung, dass die protektionistische Politik der Industrienationen eine wichtige Ursache für die Weltwirtschaftskrise der frühen 1930er Jahre war, die ihrerseits wiederum dem Faschismus in Deutschland und Italien den Boden bereitet hatte. Ursprünglich war es nur als Provisorium gedacht. Eigentlich sollte schon wenige Monate nach seiner Unterzeichnung eine inter-

ationale Handelsorganisation (ITO, *International Trade Organisation*) mit weiterreichenden Kompetenzen ihre Arbeit aufnehmen, in die das GATT dann integriert werden sollte. Aber obwohl die Initiative zur Gründung der ITO von der US-Regierung ausgegangen war, scheiterten diese Pläne dann am Widerstand des US-Kongresses. Also blieb es beim GATT, das als einfaches Handelsabkommen nicht die Zustimmung des Kongresses erforderte, weil dieser dem Präsidenten 1945 eine befristete Ermächtigung zur Aushandlung solcher Abkommen erteilt hatte.¹⁴ In den folgenden Jahren vereinbarten die GATT-Staaten in mehreren so genannten Handelsrunden weitere Zollsenkungen.¹⁵

Im Zuge der Uruguay-Runde (1986-1994) kam es dann zu einer echten Zäsur.¹⁶ Zum einen wurde der Geltungsbereich der GATT-Regeln auch auf den Agrar- und Textilsektor ausgeweitet. Dieser Schritt war von verschiedenen Industriestaaten, die in diesen Bereichen in erster Linie defensive Interessen verfolgten, lange erfolgreich blockiert worden. Zum andern wurden zwei neue Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS, *General Agreement on Trade in Services*) und handelsrelevante Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS, *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) abgeschlossen; die treibende Kraft waren hier in erster Linie die Vereinigten Staaten. Diese Abkommen bilden seitdem die drei zentralen Säulen der ebenfalls neu gegründeten WTO. Außerdem wurde das Streitbeilegungsverfahren von einem diplomatischen zu einem stark gerichtsähnlichen Verfahren entwickelt.¹⁷ Zudem wurden verschiedene Zusatzabkommen getroffen, darunter das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (*Agreement on Technical Barriers to Trade*, TBT) und das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, SPS).

Die Bedeutung des GATS wird zuweilen unterschätzt, da die Verpflichtungen, die im Rahmen des 1999 in Kraft getretenen Abkommens eingegangen wurden, bisher im Wesentlichen nur den Liberalisierungsgrad widerspiegeln, der zum Zeitpunkt des Abschlusses ohnehin schon durch interne Maßnahmen erreicht worden war. Das GATS sieht jedoch ausdrücklich weitere Verhandlungsrunden vor. Jede Verhandlungsrunde beginnt damit, dass die WTO-Mitglieder Angebots- und Anforderungslisten erstellen und auf diese Weise deutlich machen, für welche Dienstleistungssegmente sie eine Marktöffnung anbieten und in welchen Bereichen sie für ihre eigene Industrie freien Zugang zu ausländischen Märkten möchten. Diese Listen bilden die Grundlage der weiteren Verhandlungen, in denen nur etwas erreichen kann, wer auch selber Öffnungsangebote macht, und in denen es auch eine Prestigefrage ist, nicht mit leeren Händen dazustehen. Eine einmal vollzogene Öffnung kann außerdem nachträglich nicht mehr so einfach rückgängig gemacht wer-



den. Dies ist frühestens nach drei Jahren möglich, erfordert aber Kompensationen (Art. 21 GATS). Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels ist also als ein Prozess fortschreitender Entwicklung angelegt.¹⁸

Die große Tragweite des TRIPS-Abkommens liegt auf der Hand: Es schreibt verbindliche Mindeststandards für den Schutz geistiger Eigentumsrechte vor (Art. 9-40) und verpflichtet die WTO-Mitglieder, geeignete Verfahren für die innerstaatliche Durchsetzung dieser privaten Rechte zur Verfügung zu stellen (Art. 41-60).¹⁹

Das Streitbeilegungsverfahren gilt auch als „Kronjuwel“²⁰ der Uruguay-Runde. In den Anfangsjahren des GATT wurden handelsrechtliche Konflikte auf diplomatischem Wege geregelt. In den 1960er Jahren ging man dann dazu über, die Streitbeilegung einem unabhängigen Expertengremium zu übertragen, das fallweise durch die Streitparteien besetzt wurde. Häufig bediente man sich dabei Diplomaten unbeteiligter Staaten. Der Auftrag dieses Gremiums bestand vornehmlich darin, eine Lösung des Konflikts zu erarbeiten, die für alle Seiten akzeptabel war. Jedes GATT-Mitglied konnte die Eröffnung eines Streitbeilegungsverfahrens verhindern. Das galt auch für die Berufung und die Wirksamkeit der Entscheidungen des Expertengremiums sowie die Autorisierung von Kompensationsmaßnahmen. Diese Konsenserfordernisse verschafften dem Staat, dessen Handelspraktiken beanstandet wurden, ein großes Blockadepotential. Durch die in der Uruguay-Runde beschlossenen Reformen, erhielt der WTO-Generaldirektor die Kompetenz, über die Besetzung des Streitbeilegungsgremiums zu entscheiden, wenn sich die betroffenen Parteien innerhalb einer 20tägigen Frist nicht einigen können. Darüber hinaus wurde eine unabhängige Berufungsinstanz (*Appellate Body*) eingeführt, die ihre Entscheidungen ausschließlich nach juristischen Kriterien treffen soll. Sie besteht aus sieben Richtern, die für vier Jahre gewählt sind. Für einen Streitfall sind jeweils drei Richter zuständig. Ferner wurden die Konsenserfordernisse auf den Kopf gestellt. Um die Eröffnung eines Streitbeilegungsverfahrens (Art. 16, Abs. 4 DSU, *Dispute Settlement Understanding*), die Annahme der Entscheidung der Berufungsinstanz (Art. 17, Abs. 14 DSU) oder die Bewilligung von Kompensationsmaßnahmen zu verhindern, müssen sie nun von allen WTO-Mitgliedern abgelehnt werden (Art. 22 DSU). Seitdem muss jedes WTO-Mitglied mit Sanktionen in Form von Strafzöllen rechnen, wenn es sich nicht WTO-konform verhält.

Die Bedeutung dieser Tatsache ist nicht zu unterschätzen. Zumal das Welthandelsrecht über das Gebot der Inländergleichbehandlung (Art. 3 GATT) und das Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen (Art. 11 GATT) auch die gemeinwohlsensiblen Bereiche des Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes tangiert. Um negative

Auswirkungen auf die natürliche Umwelt und auf die Gesundheit von Bürgern und Konsumenten zu vermeiden, werden in dieser Hinsicht bedenkliche Güter – beziehungsweise deren Verkauf, Angebot, Einkauf, Beförderung, Verteilung oder Verwendung – auf einzelstaatlicher oder regionaler Ebene (z.B. von der EU) gesetzlich reguliert. Solche Maßnahmen können handelsbeschränkend wirken und mit dem Prinzip der Inländergleichbehandlung oder dem Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen kollidieren.

Das muss jedoch nicht bedeuten, dass sie gegen das Welthandelsrecht verstoßen. Gewisse Ausnahmen von den Grundprinzipien des GATT waren von Anfang an vorgesehen. So sind nach Art. 20 (b) und (g) Maßnahmen zulässig, die zum Schutz von Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zum Schutz erschöpfbarer Naturressourcen erlassen werden, auch wenn sie gegen das Gebot der Inländergleichbehandlung oder das Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen verstoßen. Sie dürfen nur keine willkürliche oder nicht zu rechtfertigende Diskriminierung und keine versteckte Behinderung des internationalen Handels beinhalten.²¹ In konkreten Fällen hat die Frage nach der Vereinbarkeit marktkorrigierender Regulierungen mit den einschlägigen Bestimmungen des Welthandelsrechts allerdings zu Auslegungsproblemen geführt. Das führt zu Unsicherheit über die (Un-)Zulässigkeit umwelt-, gesundheits- oder Verbraucherschutzpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen.

Gestritten wurde in der Vergangenheit beispielsweise über die Frage, ob umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen auch dann mit den WTO- bzw. GATT-Bestimmungen vereinbar sind, wenn sie aufgrund von Produktionsprozessen getroffen werden. Unklar ist auch, ob Umweltschutzmaßnahmen, die jenseits des eigenen nationalen Hoheitsgebiets wirken, unter die Ausnahmebestimmungen von Art. 20 GATT fallen.²² Zudem ist der Begriff der Gleichartigkeit von Waren, der eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der Reichweite des Inländergleichbehandlungsgebots (Art. 3 GATT) spielt, vertraglich nicht näher konkretisiert. Da die WTO-Rechtsprechung kein Fallrecht ist, kann ein Streitschlichtungsgremium einen Artikel jederzeit entgegen vorangegangener Entscheidungen auslegen.

In einem Versuch, diese Unsicherheit einzugrenzen, wurden im Rahmen der Uruguay-Runde mit dem TBT- und dem SPS-Übereinkommen zwei Zusatzabkommen geschlossen. Beide Abkommen gehören zum verpflichtenden Teil des WTO-Abkommens und sollen die allgemeine Ausnahmevorschrift des Art. 20 GATT konkretisieren. Zu diesem Zweck stellen sie spezifische inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung des nationalen Regelungsrahmens, die erstmals über das Prinzip der Nichtdiskriminierung hinausgehen. Das führt zu einer Multiplikation der Berührungspunkte zwischen der



Welthandelsordnung und gesellschaftlich sensiblen Fragen.²³ Denn fortan können selbst solche Maßnahmen, die Importe und einheimische Produkte de jure und de facto gleich behandeln, unter bestimmten Bedingungen gegen das Welthandelsrecht verstoßen. So müssen beispielsweise Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, die über von internationalen Organisationen festgelegten Mindeststandards liegen, strenge wissenschaftliche Rechtfertigungsanforderungen erfüllen.²⁴

Welche praktischen Konsequenzen daraus erwachsen können, illustriert der langjährige Streit um das EU-Importverbot für Rindfleisch aus den USA und Kanada, das von mit Wachstumshormonen behandelten Tieren stammt.²⁵ Zwar ist auch der Einsatz dieser Hormone in der Rindermast in der EU seit 1986 verboten. Laut einem Urteil der Berufungsinstanz vom Januar 1998, verstößt das Einfuhrverbot aber trotzdem gegen geltendes Welthandelsrecht, da es wissenschaftlich nicht ausreichend untermauert ist.²⁶ Weil die EU sich dennoch weigerte, das Importverbot aufzuheben, ermächtigte die WTO die USA und Kanada im Juli 1999, zum Ausgleich für die entgangenen Umsätze auf europäische Agrarerzeugnisse Strafzölle im Umfang von insgesamt 99 Millionen Euro pro Jahr zu erheben.²⁷ In einem ganz ähnlich gelagerten Fall, steht die EU gegenwärtig unter Druck, ein seit 1997 bestehendes Importverbot für mit Chlor desinfizierte Hähnchen aus den USA aufzuheben, obwohl diese in den USA übliche Praxis in der EU nicht zugelassen ist. Anfang Oktober haben die USA den Fall vor die WTO gebracht.

Wie kam es zu dieser Ausweitung und Vertiefung der multilateralen handelspolitischen Agenda? Verantwortlich war vermutlich ein Bündel verschiedener Ursachen. Zum einen waren –aufgrund des erfolgreichen Zollabbaus²⁸– nicht-tarifäre Handelshemmnisse wesentlich deutlicher sichtbar geworden.

Außerdem kann man darin eine Antwort auf einen „neuen Protektionismus“ sehen. Dieser begann in den 1970er Jahren um sich zu greifen und war seinerseits ein Reflex auf die angespannte wirtschaftliche Lage in vielen Staaten, angesichts der Ölkrise und des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems. Er äußerte sich in zusätzlichen nicht-tarifären Handelshürden, da die bis dahin festgeschriebenen Zollsensenkungen nicht so einfach wieder rückgängig gemacht werden konnten. In einem besonders kuriosen Fall, führte Frankreich 1982 ausgerechnet vor dem Weihnachtsgeschäft eine besondere Zollprüfung für japanische Videorekorder ein. Vorgenommen wurde diese Prüfung in Poitiers, einem Städtchen mitten in Frankreich, meilenweit entfernt von allen Einfuhrhäfen für Frachtgut aus Fernost. Die mit der Aufgabe betraute Dienststelle war zudem miserabel ausgestattet und mit nur acht Mitarbeitern stark unterbesetzt. Den Schaden hatten, neben den japanischen Exporteuren, die sich plötz-

lich mit zusätzlichen Transport-, Zins- und Versicherungskosten sowie Lieferverzögerungen konfrontiert sahen, auch die Kunden in Frankreich, die einen günstigen Videorekorder aus Japan erwerben wollten.²⁹

Teilweise handelt es sich wohl aber auch um einen Rückkopplungseffekt, provoziert durch die fortschreitende europäische Integration. Regionale Integrationsschritte können Anreize schaffen, die Integration auf multilateraler Ebene weiter voranzutreiben.³⁰ Ein Beispiel dafür ist die Kennedy-Runde (1964-67). Die USA sahen in der kurz zuvor erfolgten Gründung der EWG eine Bedrohung für ihre Exportwirtschaft und suchten nach Wegen, die handelsverzerrenden Auswirkungen der europäischen Integration zu verringern. Und in der Tat: Schätzungen zufolge, gelang es durch die von den USA initiierte Kennedy-Runde, ein Drittel bis die Hälfte dieser Effekte zu vermeiden. Die Tokio-Runde (1973-79) kann man auch als eine Antwort auf die erste Erweiterungswelle der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft um Irland, Dänemark und Großbritannien 1973 betrachten. Auch hier waren die Vereinigten Staaten die treibende Kraft.³¹

Darüber hinaus war diese Entwicklung vermutlich auch eine Reaktion auf den fortschreitenden Strukturwandel der Weltwirtschaft. Gemeint ist damit die wachsende ökonomische Bedeutung des Dienstleistungssektors, insbesondere in den hoch entwickelten Industriestaaten. Zwar machten die bereits angesprochenen Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik auch immer mehr Dienstleistungen prinzipiell handelbar. Die Gewichte im Welthandel verschoben sich allerdings kaum zugunsten des Dienstleistungssektors. Als verantwortlich für diesen Umstand galten seinerzeit unter anderem die hohen Handelsbarrieren in diesem Bereich. Angesichts des vermuteten Wachstumspotentials des internationalen Dienstleistungshandels und der antizipierten Marktchancen in diesem Bereich, setzten sich insbesondere die EU und die USA, die damals bereits den Dienstleistungshandel dominierten, verstärkt für entsprechende Liberalisierungsmaßnahmen auf multilateraler Ebene ein.³² Auch das TRIPS-Abkommen war vermutlich durch den weltwirtschaftlichen Strukturwandel motiviert. Initiiert wurde es, wie gesagt, von den Industriestaaten, unter Führung der Vereinigten Staaten. Sie sorgten sich um die Wettbewerbsposition ihrer einheimischen Industrie, die sie durch ein niedriges Schutzniveau geistiger Eigentumsrechte in aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern zunehmend gefährdet sahen.³³

Die Ausweitung und Vertiefung des Welthandelsrechts hat dazu beigetragen, dass die Handelspolitik von der Peripherie in das Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt ist. Eindrucksvoll gezeigt haben das erstmals die Ereignisse rund um die gescheiterte WTO-Konferenz im Dezember 1999 in Seattle. Neben den Verhandlungsdelegationen aus den WTO-



Mitgliedstaaten, waren auch etwa 50.000 WTO-Gegner gekommen, darunter einige tausend gewaltsame Demonstranten, die sich Straßenschlachten mit der örtlichen Polizei lieferten. Auch wenn die Konferenz wohl aus anderen Gründen scheiterte, gilt dieser „Battle of Seattle“ allgemein als Geburtsstunde der organisierten Globalisierungskritik.³⁴

5. DIE EVOLUTION DER PRIMÄRRECHTLICHE GRUNDLAGEN DER EUROPÄISCHEN HANDELS- POLITIK – VON ROM BIS NIZZA

Auch die handelspolitischen Kompetenzen der EU wurden in den vergangenen Jahren stark erweitert. Dabei war die Handelspolitik ohnehin von Anfang an weitestgehend Gemeinschaftssache. Mit der Agrar-, Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik, gehörte sie zu den Gemeinschaftspolitiken der ersten Stunde. Notwendig geworden war sie durch die Zollunion, die mit den Römischen Verträgen 1957 beschlossen wurde. Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Juli 1968 betreibt die EWG eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber der restlichen Welt.

Die gemeinsame Handelspolitik fand ihre Grundlage bislang in Artikel 133 EG-Vertrag (vormals Art. 113). Sie hat eine vertragliche und eine autonome Dimension. Im Rahmen der vertraglichen Handelspolitik besitzt die EU die Befugnis, Handelsabkommen mit anderen Ländern und Regionen auszuhandeln, abzuschließen und umzusetzen. Unter autonome Handelspolitik fällt die Anwendung handelspolitischer Instrumente, etwa Zölle, gemeinsame Aus- und Einfuhrregelungen, Schutzmaßnahmen gegen Dumping, subventionierte Importe oder unerlaubte Handelspraktiken sowie mengenmäßige Beschränkungen, aber auch Exporterstattungen oder die Gewährung einseitiger Handelspräferenzen.³⁵

Über das alleinige Initiativrecht in der gemeinsamen Handelspolitik (wie übrigens auch in anderen Politikbereichen) verfügt die Europäische Kommission. Das heißt, allein die Europäische Kommission kann Vorschläge für neue europäische Rechtsvorschriften in diesem Gebiet machen (Art. 133, Abs. 2). Außerdem ist sie für die Durchführung und Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik zuständig. In der vertraglichen Handelspolitik besitzt die Kommission darüber hinaus noch ein Verhandlungsmonopol (Art. 133, Abs. 3, U-Abs. 2). Geführt werden Handelsverhandlungen auf Seiten der Europäischen Union durch das für Handelspolitik zuständige Mitglied des Kommissionskollegiums, beziehungsweise durch entsprechend autorisierte Vertreter.

Das Verhandlungsmandat beschließt der Ministerrat, ebenfalls auf Grundlage einer Kommissionsempfehlung (Art. 133, Abs. 3, U-Abs. 1). In der Regel reicht dafür eine qualifizierte Mehrheit (Art. 133, Abs. 4). Nur wenn Bereiche betroffen sind, bei denen für die Annahme interner Vorschriften Ein-

stimmigkeit erforderlich ist, oder in denen die EU ihre internen Zuständigkeiten noch nicht ausgeübt hat, gilt auch in der vertraglichen Handelspolitik das Gebot der Einstimmigkeit (Art. 133, Abs. 5, U-Abs. 2). In der Praxis wird allerdings grundsätzlich einstimmig entschieden. Vermutlich hat aber allein das Wissen um die theoretische Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung einen positiven Einfluss auf die Kompromissbereitschaft der Akteure und insofern auch praktische Konsequenzen. Die Ergebnisse der Verhandlungen müssen vom Ministerrat ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit gebilligt werden.³⁶ Dabei kommt es mitunter auch zu so genannten „Paketgeschäften“, bei denen handelspolitische Entscheidungen miteinander – oder mit Entscheidungen in anderen Politikbereichen – verknüpft werden. So machte etwa Frankreich seine Zustimmung zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde u.a. von der Annahme neuer Regeln für das Komitologieverfahren abhängig.³⁷ In der autonomen Handelspolitik hatte der Ministerrat bislang ebenfalls das letzte Wort. Allerdings haben einzelne Mitgliedstaaten noch bis zur Vollendung des Binnenmarktes 1993 auf eigene Faust mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen erhoben oder Selbstbeschränkungsabkommen und Marktordnungen mit Drittstaaten ausgehandelt.³⁸

Auch die Verhandlungsführung der Kommission wird vom Ministerrat kontrolliert. Dies geschieht über den 133er-Ausschuss, benannt nach dem Artikel des EG-Vertrags, in dem er seine vertragliche Grundlage findet. In diesem Gremium kommen Vertreter der Mitgliedstaaten einmal wöchentlich zusammen – dreimal im Monat auf Fachebene der Beamten und einmal im Monat auf Ebene der Abteilungsleiter – und werden von der Kommission über den Stand der Verhandlungen unterrichtet. Darüber hinaus werden dort die handelspolitischen Entscheidungen des Ministerrates vorbereitet. Obwohl die Kommission im 133er-Ausschuss kein Stimmrecht hat, ist ihr faktischer Einfluss auf dieses Gremium nicht zu unterschätzen. Das liegt in erster Linie daran, dass die Kommissionsvertreter gegenüber den Vertretern der Mitgliedstaaten, die oft nur für zwei oder drei Jahre in den 133er-Ausschuss entsandt werden, häufig einen großen Informations- und Erfahrungsvorsprung haben. Viele von ihnen verbringen ihr gesamtes Berufsleben in der Generaldirektion Handel und verfügen dadurch über ein entsprechend großes Fach- und Detailwissen.

Und auch wenn sich die Kommission im 133er-Ausschuss nicht immer durchsetzen kann, zeigt die Vergangenheit, dass sie die ihr bei der Verhandlungsführung verbleibenden Freiräume mitunter recht geschickt zu nutzen weiß. So zum Beispiel 1992 bei der nach dem Gästehaus der US-amerikanischen Regierung benannten „Blair-House-Vereinbarung“ mit den USA, ohne die ein Scheitern der Uruguay-Runde wohl nicht mehr zu verhindern gewesen wäre. Weitgehend auf eigene Faust hatte die EU-Kommission den USA einen



weitreichenden Abbau von Exportsubventionen im Agrarsektor versprochen und so die Mitgliedstaaten mehr oder weniger vor vollendete Tatsachen gestellt. Zwar wollten insbesondere die Franzosen den Kompromiss zwischen der EU und den USA anfangs nicht mittragen. Nach einigen Nachverhandlungen akzeptierte aber schließlich auch die französische Regierung das Agrarabkommen als Teil des gesamten Verhandlungspakets.³⁹

Das zweite Beispiel betrifft den Umgang mit der Klage einiger lateinamerikanischer Staaten vor dem Schiedsgericht des GATT gegen die EU-Bananenmarktordnung. Die 1993 in Kraft getretene Bananenmarktordnung⁴⁰ führte Importquoten für die so genannten Dollar-Bananen aus Lateinamerika ein, um europäische Produzenten zu unterstützen. Um die Klage aus der Welt zu schaffen, versprach die EU-Kommission, die vom Rat zu entsprechenden Verhandlungen autorisiert worden war, die Quoten der klagenden Staaten zu erhöhen und bis 2001 festzuschreiben. Da eine solche Lösung jedoch nicht die erforderliche qualifizierte Mehrheit im EU-Ministerrat erhielt, wurde sie auf Betreiben der Kommission kurzerhand in den Text des kurz vor dem Abschluss stehenden Uruguay-Abkommen integriert. Weil zu viel auf dem Spiel stand, sah sich kein EU-Mitgliedstaat imstande, nur deshalb die Unterzeichnung des gesamten WTO-Abkommens zu verweigern.⁴¹

Dabei muss die Kommission natürlich möglichst vermeiden, den Bogen zu überspannen. Die Mitgliedstaaten sind schließlich nicht wehrlos. Zwar können sie ihr nicht das Vertretungsmonopol in Handelsverhandlungen entziehen – zumindest nicht in den Bereichen, die der gemeinsamen Handelspolitik unterfallen. Trotzdem haben sie die Möglichkeit, die Kommission in ihrer Rolle als Verhandlungsführerin an die kurze Leine zu nehmen. Denn je detaillierter der Ministerrat das Verhandlungsmandat formuliert, desto weniger Spielraum bleibt nachher der Kommission. Deshalb wird sie von sich aus darauf achten, ihr Blatt nicht zu überreizen, um das Vertrauensverhältnis zum Rat nicht zu strapazieren.

Ungeklärt blieb zunächst die wichtige Frage nach der Reichweite der handelspolitischen Kompetenzen der EU. In seiner ursprünglichen Form nennt Artikel 133 des EG-Vertrages ausdrücklich „die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen“ (Abs. 1). Aus dem näheren Zusammenhang geht allerdings nicht eindeutig hervor, ob diese Aufzählung erschöpfend gemeint ist oder lediglich beispielhaften Charakter besitzt.⁴²

Hier bedurfte es folglich einer Konkretisierung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). In Bezug auf die gemeinsame Handelspolitik, vertrat der EuGH in seiner frühen Rechtsprechung eine stark dynamische Auslegung.⁴³ Das zeigt sich auch in seiner Entscheidung zu ihrer Reichweite. In einem richtungweisenden Gutachten aus dem Jahre 1978 bestimmte der EuGH die gemeinsame Handelspolitik als offen für neue außenhandelspolitische Entwicklungen über die „herkömmlichen Aspekte des Außenhandels“⁴⁴ hinaus, nachdem er sie bereits drei Jahre zuvor ausdrücklich zur ausschließlichen Zuständigkeit der EU erklärt hatte.⁴⁵

Anfang der 1990er Jahre kam es jedoch zum Streit zwischen der Kommission und mehreren Mitgliedstaaten. Es ging um die Frage, ob die EU auch eine exklusive Zuständigkeit für Abkommen hatte, die den Handel mit Dienstleistungen oder handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte betreffen. Anlass war das WTO-Abkommen, das Abschlussdokument der Uruguay-Runde, das beide Bereiche in das Welt handelsrecht integrieren sollte. Die Kommission hatte das Abkommen zwar allein im Namen der EU verhandelt. Allerdings hatten die Mitgliedstaaten bereits bei der Erteilung des Verhandlungsmandates klargestellt, dass die Kompetenzfrage davon unbeschadet bleibe. Zur Klärung dieser Frage wandte sich die Kommission schließlich an den EuGH. Dahinter stand vermutlich die Erwartung, der Gerichtshof würde die exklusive Zuständigkeit der EU für diese Bereiche bestätigen. Angesichts der Tendenz der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zur Handelspolitik, war diese Hoffnung zwar nicht abwegig. Dennoch wurde sie enttäuscht. Denn in Abkehr von seiner bis dahin vertretenen Auffassung, kam der EuGH zu einem anderen Ergebnis.⁴⁶ Der Gerichtshof entschied, dass die Zuständigkeit für den Handel mit Dienstleistungen und die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten geteilt sind, wenn es dabei um mehr geht als Dienstleistungserbringungen ohne Grenzübertritt von Personen und Maßnahmen gegen die Überführung nachgeahmter Produkte in den zollrechtlich freien Verkehr innerhalb der EU.⁴⁷

Dementsprechend mussten die EU und ihre Mitgliedstaaten das WTO-Übereinkommen als ein gemischtes Abkommen ratifizieren.⁴⁸ Für gemischte Abkommen gilt nicht das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat. Sie erfordern stattdessen die Zustimmung jedes Mitgliedstaats im Gemeinschaftsrahmen; außerdem müssen ihnen zusätzlich noch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zustimmen. Nach einer Vereinbarung zwischen Kommission und den Mitgliedstaaten, liegt die Verhandlungsführung auch bei gemischten Abkommen allein bei der Kommission; allerdings können Vertreter der Mitgliedstaaten als Beobachter an den Verhandlungen teilnehmen. Besonders in Kommissionskreisen wurde diese Entwicklung eher kritisch beurteilt.⁴⁹



Es lohnt sich jedoch, diese Einschätzung zu hinterfragen. Dass die interne Abstimmung eines Verhandlungsmandats im Ministerrat durch das Einstimmigkeitserfordernis erschwert wird, liegt zwar auf der Hand. Hinzu kommt, dass die EU bei Handelsstreitigkeiten leichter auseinander dividiert werden kann. Der Spielraum, den die Kommission in Handelsverhandlungen besitzt, wird durch die Bedingung der Einstimmigkeit auch eher eingeschränkt. Deshalb gilt die EU in Handelsverhandlungen auch als schwieriger Akteur.⁵⁰ Das muss sich jedoch nicht negativ auf die Verhandlungsposition der EU auswirken. Schließlich basiert die Macht eines Verhandlungsführers häufig auf seinem Unvermögen, Zugeständnisse zu machen.⁵¹ Dass das Verhandlungsmandat der Kommission, aufgrund der institutionellen Bedingungen, unter denen es zustande kommt, häufig das Ergebnis eines mühsam austarierten Kompromisses und dementsprechend fragil ist, ist unter den Verhandlungspartnern natürlich bekannt. Das gibt Anlass zu der Vermutung, dass diese kritische Bewertung nicht nur durch sachliche Gründe, sondern seitens der Kommission zumindest auch durch institutionelles Eigeninteresse motiviert war.

Jedenfalls versuchte die EU-Kommission schon bei der nächsten Gelegenheit, die exklusive Zuständigkeit der EU auf den Handel mit Dienstleistungen und handelsrelevante Aspekte geistiger Eigentumsrechte auszudehnen. Allerdings war dieses Unternehmen zunächst nicht besonders erfolgreich.

Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurde dem Rat lediglich die Möglichkeit eingeräumt, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments durch einstimmigen Beschluss autonom – d.h. ohne erneute Zustimmung durch die Mitgliedstaaten – die Regeln und Verfahren der gemeinsamen Handelspolitik auf internationale Verhandlungen und Übereinkünfte über Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums auszudehnen, soweit sie nicht bereits in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen. Da der Rat von dieser Möglichkeit während der (kurzen) Laufzeit des Vertrags von Amsterdam keinen Gebrauch machte, war diese Neuerung allerdings unerheblich.

Der nächste Anlauf, die handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union zu erweitern, erfolgte gelegentlich des Vertrags von Nizza (2001). Erneut war die Initiative von der EU-Kommission ausgegangen, die angeregt hatte, die ausschließliche Kompetenz der EU auf alle Aspekte des Handels mit Dienstleistungen und die Rechte des geistigen Eigentums sowie auf ausländische Direktinvestitionen auszudehnen. Ausländische Direktinvestitionen blieben letztendlich zwar auch dieses Mal außen vor. Allerdings wurde der Geltungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik um die Bereiche Dienstleistungshandel und handelsbezogene Aspekte des

geistigen Eigentums erweitert. Dementsprechend genügt bei Abstimmungen über die Aushandlung und den Abschluss von Handelsabkommen über diese Bereiche in der Regel die qualifizierte Stimmenmehrheit. Zwar gab es auch eine Reihe von Ausnahmen, die diese Erweiterung etwas relativierten. So wurde etwa im Investitions- oder Transportsektor das Einstimmigkeitsprinzip beibehalten. Frankreich bestand zudem erfolgreich auf einem Vetorecht für Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen im kulturellen und audiovisuellen Bereich, um sich gegen unkontrollierte Importe der amerikanischen Film- und Fernsehindustrie wehren zu können. Auch in solchen Fällen blieb das Einstimmigkeitserfordernis also nach wie vor bestehen. Das galt auch für Handelsabkommen über Gesundheit, Bildung oder soziale Dienste. Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass Bereiche, in denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich war, durch Handelsvereinbarungen durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung – also quasi „durch die Hintertür“ – harmonisiert werden können. Dennoch kann man im Ergebnis von einer substantiellen Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen in der Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza sprechen.⁵²

Verantwortlich für die vertragliche Evolution der gemeinsamen Handelspolitik war vermutlich eine ganze Reihe von Faktoren, die sich mitunter wohl auch gegenseitig bedingt haben. So machte beispielsweise die zunehmende Heterogenität der EU, die ihrerseits aus ihrer sukzessiven Erweiterung resultierte, eine einstimmige Entscheidungsfindung immer mühsamer und legte eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen auch innerhalb der europäischen Handelspolitik nahe, um in diesem Bereich handlungsfähig zu bleiben. Wesentlichen Einfluss hatte sicherlich auch die bereits skizzierte Ausweitung der multilateralen handelspolitischen Agenda.⁵³ Insofern die Europäische Union diesen Prozess aktiv mitgestaltet hat, war dieser Anpassungsdruck allerdings teilweise selbst erzeugt.⁵⁴

6. DAS DEMOKRATIEDEFIZIT DER EUROPÄISCHEN HANDELSPOLITIK

Trotz einer „ideengeschichtliche[n] Hypothek“⁵⁵, hat sich die Erkenntnis, dass auch die Außenpolitik parlamentarischer Begleitung und Kontrolle bedarf, in jüngerer Zeit zwar durchgesetzt.⁵⁶ Dennoch litt die europäische Handelspolitik bis zum Vorabend des Inkrafttretens des Lissabon-Vertrags unter einem erheblichen Demokratiedefizit⁵⁷, das aufgrund der gewachsenen Bedeutung des Außenhandels und der Außenhandelspolitik sowie angesichts der Zunahme der Gemeinschaftsbefugnisse in diesem Politikbereich umso schwerer wog.⁵⁸



Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der gemeinsamen Handelspolitik war in den Römischen Verträgen ursprünglich gar nicht vorgesehen. Hinzu kommt, dass, im Unterschied zu anderen Politikfeldern, wo dies insbesondere über die Einführung oder Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens geschah, die Rolle des Europäischen Parlaments in der europäischen Handelspolitik auch durch die nachfolgenden Vertragsrevisionen nur unwesentlich gestärkt wurde. Sämtliche Bemühungen in dieser Richtung wurden von den Regierungen der Mitgliedstaaten abgewehrt.

Zwar hat das Europäische Parlament verschiedene Möglichkeiten, auf indirektem Wege Einfluss auf die europäische Handelspolitik zu nehmen.⁵⁹ So kann es etwa von seinem Selbstbefassungsrecht Gebrauch machen und sich in Initiativberichten und Resolutionen zu handelspolitischen Fragen äußern. Jeder einzelne Abgeordnete hat außerdem das Recht, schriftliche und mündliche Anfragen zu stellen, die von Kommission und Rat beantwortet werden müssen (Art. 197 EG-Vertrag). Darüber hinaus kann das Parlament parlamentarische Anhörungen abhalten. Insgesamt sind diese indirekten Einflussmöglichkeiten jedoch äußerst begrenzt.

Das traf bislang auch auf die direkten Gestaltungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments zu. Zwar kann es seit dem Vertrag von Nizza im Zweifelsfall den EuGH anrufen und überprüfen lassen, ob ein internationales Abkommen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht steht (Art. 300, Abs. 6 EG-Vertrag). Bei der Formulierung des Kommissionsmandats für die Verhandlung von Handelsabkommen hatte das Europäische Parlament bisher aber überhaupt keine Mitspracherechte.

Die Kommission hatte sich in einem Rahmenabkommen über die Beziehungen zum Parlament immerhin dazu verpflichtet, das Parlament, beziehungsweise den Ausschuss für internationalen Handel, umfassend über laufende Handelsverhandlungen zu informieren.⁶⁰ Dies geschieht in der Praxis über – häufig vertrauliche – Dokumente, die dem Ausschuss von der Kommission zugeleitet werden. Ein anderer Weg sind persönliche Berichte durch das zuständige Kommissionsmitglied oder den Generaldirektor für Handel oder andere hochrangige Kommissionsvertreter vor dem Ausschuss, in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Vor dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge musste das Parlament aber in der Regel lediglich angehört werden (Art. 300, Abs. 3 EG-Vertrag). Bei Abkommen, die sich auf den Geltungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik beschränken, hatte das Parlament im Normalfall noch nicht einmal ein formelles Konsultationsrecht (Art. 300, Abs. 3, U-Abs. 1 i.V.m. Art. 133 Abs. 3 EG-Vertrag). Auch hier griff zwar die bereits erwähnte interinstitutionelle Vereinbarung mit der Kommission. Allerdings hätte ein Verstoß gegen diese Ab-

sprache, anders als die Verletzung eines formellen Anhörungsrechts, nicht zur Ungültigkeit des betreffenden Abkommens geführt.⁶¹

In Sonderfällen besaß das Parlament immerhin ein Zustimmungsrecht. Das galt für Assoziierungsabkommen (Art. 310 EG-Vertrag) sowie (seit dem Vertrag von Maastricht) für Abkommen, die erhebliche finanzielle Folgen für die EU haben⁶², die Änderung eines durch das Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsaktes erfordern⁶³ oder einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen (Art. 300 Abs. 3). War eine dieser Voraussetzungen erfüllt, musste also auch für Handelsverträge die Zustimmung des Europäischen Parlaments eingeholt werden. Die einfache Stimmenmehrheit war in diesem Fall ausreichend.

Doch auch dieses Zustimmungsrecht war oft kaum mehr als ein Feigenblatt. Prominentes Beispiel für einen solchen Fall ist erneut das Übereinkommen zur Gründung der WTO.⁶⁴ Als Abkommen zur Schaffung eines besonderen institutionellen Rahmens unterlag es der Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments. Aufgrund des starken Zeitdrucks – das Datum für das Inkrafttreten des Vertrags, der 1. Januar 1995, war mitverhandelt worden – erteilte das im Juni neu gewählte EU-Parlament seine Zustimmung am 14. Dezember 1994, knapp drei Monate nach Erhalt des etwa 26.000seitigen Dokumentes durch den Rat.⁶⁵ Angesichts des Umfangs des Vertragswerkes und der Kürze der Zeit ist zweifelhaft, ob dieser Entscheidung eine gründliche Abwägung des Textes vorausgegangen ist. Doch selbst wenn die Abgeordneten ausreichend Zeit hatten, sich entsprechend zu informieren, befanden sie sich immer noch in einer Ratifikationslage. Das EU-Parlament wurde mit dem Ergebnis der vorausgegangenen Verhandlungen als *fait accompli* konfrontiert. Es konnte kein Komma an dem Vertragstext ändern und stand stets unter Druck, Kommission und Rat nicht im Regen stehen zu lassen.⁶⁶

Die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten waren ebenfalls kaum im Stande, die europäische Handelspolitik einer demokratischen Kontrolle zu unterwerfen. Direkt beteiligt waren sie ohnehin nur bei Handelsabkommen, die unter die gemischte Zuständigkeit fallen und deshalb, wie gesagt, auch ihrer Zustimmung bedürfen. In dem Maße, in dem die (exklusiven) Gemeinschaftskompetenzen in der Handelspolitik durch die bisherigen Vertragsrevisionen erweitert wurden, verringerte sich diese Einflussmöglichkeit außerdem zunehmend. Zudem ist durchaus fraglich, welches Gewicht dem Zustimmungsvorbehalt der nationalen Parlamente in der Praxis überhaupt zukommt. Das zeigt einmal mehr der bereits erwähnte Fall des WTO-Übereinkommens. So waren beispielsweise Bundesrat und Bundestag mehr oder weniger gezwungen, ihr Votum abzugeben, bevor das Vertragswerk überhaupt in deutscher Sprache vorlag. Eine Ablehnung



wäre aus den bereits erwähnten Gründen ohnehin keine realistische Option gewesen. Das im Nachhinein erfolgte Geständnis mehrerer Abgeordnete, das Werk überhaupt nicht oder nur quer gelesen zu haben, überraschen deshalb kaum.⁶⁷ Deshalb bleibt den nationalen Parlamenten, auch wenn sie gefragt werden, im Prinzip kaum eine andere Wahl, als solche Abkommen einfach „durchzuwinken“.⁶⁸

7. DER VERTRAG VON LISSABON

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Beseitigung des Demokratiedefizits in der europäischen Handelspolitik ist das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon⁶⁹, der gegenüber dem Status quo unter dem Vertrag von Nizza einige Veränderungen vorsieht, die für die europäische Handelspolitik von großer Tragweite sind⁷⁰ – unabhängig davon, welche Interpretation der teilweise in hohem Maße auslegungsbedürftigen vertraglichen Bestimmungen sich in der Praxis letztendlich durchsetzen wird.⁷¹

Zwar wird einerseits der Geltungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik noch einmal stark ausgeweitet. So fallen nach dem Lissabon-Vertrag auch der gesamte Dienstleistungshandel und sämtliche Handelsaspekte geistigen Eigentums unter die exklusive Gemeinschaftskompetenz. In beiden Bereichen kann demnach ausschließlich die EU Handelsabkommen treffen und autonome Maßnahmen beschließen. Gleiches gilt für ausländische Direktinvestitionen (Art. 207, Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]). Unklar ist allerdings, ob auch der Schutz ausländischer Direktinvestitionen, der bisher in erster Linie durch Abkommen auf bilateraler Ebene geregelt wird, unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt.⁷² In Art. 206 AEUV wird jedenfalls nur die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen von ausländischen Direktinvestitionen als Ziel der gemeinsamen Handelspolitik erwähnt. Das mag darauf hindeuten, dass sich Art. 207, Abs. 1 AEUV, nur auf Verkehrsbeschränkungen bei Direktinvestitionen bezieht.⁷³ Sollte sich in der Praxis trotzdem die – u.a. in Kommissionen favorisierte⁷⁴ – großzügigere Auslegung durchsetzen, stellt sich damit die Frage nach dem Schicksal der bilateralen Investitionsschutzabkommen der EU-Mitgliedstaaten.⁷⁵

Anders als stellenweise behauptet⁷⁶, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es in Zukunft keine gemischten Abkommen mehr geben würde. Nach wie vor in dieser Form ratifiziert werden müssten nach dem Lissabon-Vertrag etwa Handelsabkommen die den Verkehrsbereich betreffen (Art. 207, Abs. 5 AEUV). Gleiches gilt für Abkommen über nicht handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (Art. 207, Abs. 1 AEUV). Im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen ist in diesem Zusammenhang außerdem der so genannte *single-undertaking*-Grundsatz von Bedeutung; er besagt, dass die in WTO-Verhandlungsrunden ausgehandel-

ten Fortschreibungen multilateraler WTO-Abkommen nur als Paket beschlossen werden können.⁷⁷ Solange also irgendein Teil des ausgehandelten Gesamtpakets auf EU-Ebene der gemischten Zuständigkeit unterliegt, gilt dies praktisch auch für den Rest. Nach Auffassung der EU-Kommission, müsste deshalb auch ein eventuelles Doha-Abkommen von den EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden.⁷⁸ Angesichts der Einigungsschwierigkeiten, die seit dem Scheitern der Konferenz von Cancún immer wieder zutage getreten sind und bis heute einen Abschluss der Doha-Runde verhindert haben, ist allerdings fraglich, ob dieses Prinzip in Zukunft beibehalten werden wird.

Es zeichnet sich also doch insgesamt ab, dass die mitgliedstaatlichen Vertragsschlusskompetenzen in der Handelspolitik weiter auf dem Rückzug sind, auch wenn sich die praktischen Konsequenzen des Lissabon-Vertrags zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht in allen Details überblicken lassen. Der ohnehin schon relativ geringe Einfluss der mitgliedstaatlichen Parlamente auf die europäische Handelspolitik wird dadurch tendenziell also noch weiter schrumpfen.⁷⁹

Unter bestimmten Bedingungen bedarf es jedoch für den Abschluss von Handelsabkommen eines einstimmigen Ratsbeschlusses. Das ist zum einen der Fall, wenn ein Abkommen auf EU-interne Bestimmungen Bezug nimmt, für deren Annahme ebenfalls Einstimmigkeit im Rat erforderlich wäre.⁸⁰ Ebenfalls davon betroffen sind Abkommen über den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, wenn dadurch die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union beeinträchtigt werden kann.⁸¹ Gleiches gilt für Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen des Sozial-, des Bildungs- und des Gesundheitssektors, „wenn sie die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten“ (Art. 207, Abs. 4 AEUV). Andernfalls beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Begleitet wird diese Ausweitung des Geltungsbereichs der gemeinsamen Handelspolitik und der damit einhergehenden Marginalisierung der nationalen Parlamente allerdings von einer beträchtlichen Stärkung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments.⁸² Das gilt zum einen für den Bereich der autonomen Handelspolitik. Auf diesem Gebiet schreibt der Vertrag von Lissabon das (dann als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnete) Mitentscheidungsverfahren vor, wenn es um die Bestimmung des Rahmens für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik durch Verordnungen geht (Art. 207, Abs. 2 AEUV).

Darunter fallen nach Auffassung der Kommission etwa grundlegende Regelungen gegen Dumping und Subventionen, die handelspolitischen Schutzmaßnahmen und die



Verordnungen über die allgemeinen Aus- und Einfuhrmaßnahmen. In diesen Fragen wird das Parlament zusammen mit dem Rat zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber. (Einzelfallbezogene handelspolitische Maßnahmen unterliegen allerdings nach wie vor nicht dem Mitentscheidungsverfahren.)

Auch in der vertraglichen Handelspolitik sieht der Lissabon-Vertrag wichtige Mitwirkungsmöglichkeiten für das Europäische Parlament vor. Zwar wird es nach wie vor kein direktes parlamentarischer Mitspracherecht bei der Aufnahme von Verhandlungen mit dritten Staaten und internationalen Organisationen geben: Der Rat erteilt der Kommission das Mandat zur Aufnahme der Verhandlungen, nachdem ihm die Kommission einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet hat. Die Kommission führt dann die Verhandlungen im Namen der Union in enger Abstimmung mit einem vom Rat bestellten Sonderausschuss (so der neue Name des bisherigen 133er-Ausschusses). Insoweit bleibt also alles wie gehabt. Allerdings wird die Kommission durch den Vertrag von Lissabon erstmals verpflichtet, das Europäische Parlament über laufende Handelsverhandlungen in gleichem Umfang zu informieren, wie den Sonderausschuss (Art. 207, Abs. 3, U-Abs. 3 AEUV). Erster Ansprechpartner der Kommission wird dabei der Ausschuss für Internationalen Handel sein. Außerdem wird künftig für alle Handelsabkommen die Zustimmung des EU-Parlaments erforderlich, sofern es sich dabei nicht lediglich um Verwaltungsabkommen handelt, deren Materie intern durch nicht-legislatives Recht geregelt werden kann.⁸³ Dazu bedarf es einer einfachen Parlamentsmehrheit.

Damit leistet der Vertrag von Lissabon⁸⁴ einen positiven Beitrag zur demokratischen Legitimität der europäischen Handelspolitik. Es spricht zudem einiges dafür, dass es dem europäischen Parlament gelingen wird, sich nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als ein wichtiger Akteur in der europäischen Handelspolitik zu etablieren. Denn anders als in parlamentarischen Regierungssystemen, geht die Exekutive auf europäischer Ebene nicht aus dem Europäischen Parlament hervor. Das Europäische Parlament könnte also in Zukunft die Zustimmung zu einem Handelsabkommen durchaus verweigern, ohne dadurch Gefahr zu laufen, eine Regierungskrise auszulösen. Dadurch gewinnt auch die Androhung eines solchen Votums an Glaubwürdigkeit. Der US-Kongress befindet sich gegenüber dem Präsidenten übrigens in einer ganz ähnlichen Position und spielt vermutlich nicht zuletzt deshalb eine wichtige Rolle in der US-amerikanischen Handelspolitik.

In Handelsverhandlungen kann die Kommission die drohende Ablehnung des Abkommens durch das Parlament als Hebel einsetzen. Deshalb muss diese Parlamentarisierung der europäischen Handelspolitik durch den Vertrag von Lissabon auch kein Nachteil für die Verhandlungsposition der EU sein.

Sie kann die Position der EU nach außen eventuell sogar noch stärken.⁸⁵

8. FAZIT

Völkerrechtliche Bindungen, wie sie im Rahmen des Welthandelsrechts eingegangen werden, begrenzen zunehmend die Handlungsspielräume der nationalen und europäischen Politik. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass eine solche Entwicklung demokratischen Prinzipien widerspricht. Aus demokratischer Sicht entscheidend ist, dass die Parlamente an der Ausgestaltung dieses Prozesses maßgeblich beteiligt werden und diese Aufgabe nicht allein der Exekutive überlassen bleibt.

Eine direkte aktive Beteiligung des Europäischen Parlaments an internationalen Handelsverhandlungen wäre zwar nicht praktikabel. Es gibt aber keine überzeugenden Gründe, das Europäische Parlament von genauer Kenntnis und vorheriger Beratschlagung beispielsweise der Liberalisierungsforderungen und -angebote auszuschließen, die von der Kommission in die GATS-Verhandlungen eingebracht werden sollen.

Zwar werden von einigen Seiten auch Vorbehalte gegen eine stärkere Parlamentarisierung der Außenpolitik geäußert. Kritiker erwarten davon eine Schwerfälligkeit, ja Lähmung in den internationalen Angelegenheiten. Diese Befürchtungen sind zwar nicht ganz von der Hand zu weisen. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass die Liberalisierung des Welthandels in verschiedenen Bereichen langsamer vorankäme, wenn sie Gegenstand breiter öffentlicher Diskussion wäre und die Parlamente intensiveren Einfluss darauf nähmen. Man muss allerdings kein Globalisierungsgegner sein, um sich davon nicht weiter beeindruckt zu lassen. Denn letztlich läuft dieser Einwand darauf hinaus, dass Demokratie zu umständlich und auch deshalb nicht opportun ist, weil man dabei auf die Präferenzen der Bürger Rücksicht nehmen muss, die über ihre wahren Interessen nicht hinreichend aufgeklärt sind. Auf dem Feld der Innenpolitik gilt dieser Standpunkt als überwunden. Im Bereich der internationalen Politik ist dies noch nicht der Fall. Hier muss sich die Überzeugung von der Notwendigkeit fortschreitender Parlamentarisierung erst noch stärker durchsetzen.⁸⁶

Das Demokratieprinzip verlangt eine effektive parlamentarische Begleitung und Kontrolle der europäischen Handelspolitik.⁸⁷ Der Vertrag von Lissabon stattet das Europäische Parlament endlich mit den Rechten aus, die dafür erforderlich sind. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist das Inkrafttreten dieses Vertragswerkes für die Zukunft der Europäischen Union von vitaler Bedeutung.



DIE AUTOREN

Benjamin Fairbrother, bis Ende 2008 parlamentarischer Referent im Brüsseler Büro von Prof. Dr. Godelieve Quisthoudt-Rowohl MdEP

Prof. Dr. Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Mitglied des CDU-Bundesvorstands und Europaabgeordnete, Mitglied des Ausschusses für Internationalen Handel, stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, EVP-Koordinatorin der EUROLAT Delegation des Europäischen Parlaments und Honorarprofessorin an der Stiftung Universität Hildesheim

LITERATUR

- Behrens, Frithjof. „Uruguay-Runde und die Gründung der WTO“, in: Hilf, Meinhard und Stefan Oeter (Hrsg.). *WTO-Recht*. Baden-Baden 2005, S. 87-98.
- Bemerburg, Ivonne und Arne Niederbacher. „Globalisierungskritiker in Deutschland: Zwischen moralisch ambitionierter Kritik und professionalisierter politischer Arbeit“, in: Ivonne Bemerburg und Arne Niederbacher (Hrsg.). *Die Globalisierung und ihre Kritik(er). Zum Stand der aktuellen Globalisierungsdebatte*. Wiesbaden 2007, S. 233-246.
- Beyme, Klaus von. „Niedergang der Parlamente: Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit“, *Internationale Politik* 4/1998, S. 21-30.
- Bieling, Hans-Jürgen: *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*. Wiesbaden 2007.
- Bogdandy, Armin von. „Chancen und Gefahren einer Konstitutionalisierung der WTO: Verfassungsrechtliche Dimensionen der WTO im Vergleich mit der EU“, *Forum Constitutionis Europae* 5/2002.
- Bungenberg, Marc. „Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik“, *EuR Beiheft* 1/2009, S. 195-218.
- Cottier, Thomas. „Die Welthandelsordnung im Prozess der Globalisierung“, *Die Volkswirtschaft* 1/2002, S. 39-44.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.). *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“*. Opladen 2002.
- Dür, Andreas. „Bargaining Power and Trade Liberalization: European External Trade Policies in the 1960s“, *European Journal of International Relations* 14/2008, S. 645-669.
- Eeckhout, Piet. *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*. Oxford 2004.
- Falke, Andreas. „Einflussverlust: Der Exportweltmeister im Welthandelssystem des 21. Jahrhunderts“, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hrsg.). *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden 2007, S. 283-307.
- Finger, K. Michael. „60 Jahre multilaterale Handelskooperation: Eine Bilanz“, *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 116/2008, S. 46-52.
- Gehring, Thomas. „Schutzstandards in der Welthandelsordnung. Die Koppelung der WTO an standardsetzende internationale Institutionen“, in: Brüggemeier, Gert (Hrsg.). *Transnationalisierung des Rechts*. Baden-Baden 2004, S. 89-114.
- Hauser, Heinz und Thomas A. Zimmermann. „The Challenge of Reforming the WTO Dispute Settlement Understanding“, *Intereconomics* 38/2003, S. 241-245.
- Hilf, Meinhard und Frank Schorkopf. „Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union“, in: Drexl, Josef u.a. (Hrsg.). *Europäische Demokratie*. Baden-Baden 1999, S. 109-129.
- Hoekman, Bernard und Michel Kosteci. *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford 2001.
- Jackson, John H. *Restructuring the GATT System*. London 1990.
- Jackson, John H. *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge 1992.
- Johannsen, Sven Leif Erik. „Die Kompetenz der Europäischen Union für ausländische Direktinvestitionen nach dem Vertrag von Lissabon“, *Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht* 90/2009.
- Kerr, William A. und Jill E. Hobbs. „The North American-European Union Dispute Over Beef Produced Using Growth Hormones: A Major Test for the New International Trade Regime“, *World Economy* 25/2002, S. 283-296.



- Kohler-Koch, Beate, Thomas Conzelmann und Michèle Knodt. *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden 2004.
- Koopmann, Georg. „Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft - Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft“, *HWWA Discussion Paper 279/2004*.
- Krajewski, Markus. „External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy?“, *Common Market Law Review 42/2005*, S. 91-127.
- Krajewski, Markus. „Das institutionelle Gleichgewicht in den auswärtigen Beziehungen,“ in: Herrmann, Christoph, Horst G. Krenzler und Rudolf Streinz (Hrsg.). *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*. Baden-Baden 2006, S. 63-84.
- Krauß, Stefan. *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik*. Opladen 2000.
- Krenzler, Horst G. „Stanpunkte“, *FAZ* vom 24.07.2001, S. 16.
- Krenzler, Horst G. und Christian Pitschas. „Die Gemeinsame Handelspolitik im Verfassungsvertrag – ein Schritt in die richtige Richtung“, in: Herrmann, Christoph, Horst G. Krenzler und Rudolf Streinz (Hrsg.). *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*. Baden-Baden 2006, S. 11-42.
- Kulesa, Margareta E. „Leitplanken für eine umwelt(v)erträgliche Welthandelsordnung“, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.). *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*. Bonn 2000, S. 176-189.
- Leal-Arcas, Rafael. „50 Years of Trade Policy: Good Enough or as Good as It Gets?“, *Irish Journal of European Law 15/2008*, S. 157-182.
- Leczykiewicz, Dorota. „Common Commercial Policy: The Expanding Competence of the European Union in the Area of International Trade“, *German Law Journal 6/2005*, S. 1673-1686.
- Maddison, Angus. *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris 2001.
- Messerlin, Patrick A. *Measuring the Costs of Protection in Europe*. Washington 2001.
- Meunier, Sophie. „What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations“, *International Organization 1/2000*, S. 103-155.
- Meunier, Sophie und Kalypso Nicolaidis. „The European Union as a conflicted trade power“, *Journal of European Public Policy 13/2006*, S. 906-925.
- Ming Du, Michael. „Domestic Regulatory Autonomy under the TBT Agreement: From Non-discrimination to Harmonization“, *Chinese Journal of International Law 6/2007*, S. 269-406.
- Neumair, Simon-Martin. „Protektionismus und Außenhandel“, in: Hans Dieter Haas und Simon-Martin Neumair (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft*. München 2006, S. 61-102.
- Pauwelyn, Joost. „Rien ne Va Plus? Distinguishing domestic regulation from market access in GATT and GATS“, *World Trade Review 4/2005*, S. 131-170.
- Petersmann, Ernst-Ulrich. „Welthandelsrecht als Freiheits- und Verfassungsordnung“, *ZaöRV 65/2005*, S. 543-585.
- Pütz, Marco. „Wirtschaft“, in: *Fischer Weltalmanach 2009*. Frankfurt am Main 2008, S. 625-708.
- Schelling, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge 1960.
- Schorkopf, Frank. *Grundgesetz und Überstaatlichkeit: Konflikt und Harmonie in den auswärtigen Beziehungen Deutschlands*. Tübingen 2007.
- Senti, Richard. „The Role of the EU as an Economic Actor within the WTO“, *European Foreign Affairs Review 7/2002*, S. 111-117.
- Senti, Richard. „Die WTO im gesellschaftspolitischen Dilemma“, *Aus Politik und Zeitgeschichte 13/2007*, S. 31-38.
- Siebert, Horst. *The World Economy: A global analysis*. New York 2007.
- Stoll, Peter-Tobias. „Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung“, *ZaöRV 54/1994*, S. 241-339.
- Ströbele, Wolfgang und Holger Wacker. *Außenwirtschaft: Einführung in Theorie und Politik*. München/Wien 2002.



- Tietje, Christian. „Probleme der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels – Stärken und Schwächen des GATS“, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht 48/2005.
- Tietje, Christian. „Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon“, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht 83/2009.
- Vogel, David. *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge 19972.
- Weiß, Wolfgang und Christoph Herrmann. *Welthandelsrecht*. München 2003.
- Wolfrum, Rüdiger. „Kontrolle der Auswärtigen Gewalt“, *VVDStRL* 56/1997, S. 38-63.
- Woolcock, Stephen. „European Trade Policy“, in: Wallace, Helen and William Wallace (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford 20004, S. 373-399.
- Woolcock, Stephen. „The potential impact of the Lisbon Treaty in European Union External Trade Policy“, *European Policy Analysis* 8/2008.
- WTO: *World Trade Report 2007. Six decades of multilateral cooperation: What have we learnt?* Geneva 2007.
- Young, Alasdair R. „Extending European cooperation: The European Union and the ‘New’ international trade agenda“, *EUI-Working Paper* 12/2001.
- Zangl, Bernhard. *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit*. Frankfurt 2006.
- 1| Das Votum der Iren fiel mit gut 67% Ja-Stimmen überraschend deutlich aus. Irland ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der ein Referendum zum Lissabon-Vertrag abhält, weil die irische Verfassung dies für solche Fälle vorschreibt. Bei einer ersten Volksabstimmung am 12. Juni 2008 hatten noch gut 53 Prozent der Iren gegen den Vertrag gestimmt.
Mitte Juni 2009 hatte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs den Iren in einer gemeinsamen Entscheidung die rechtsverbindliche Garantie gegeben, dass der Vertrag von Lissabon die Souveränität ihres Landes in drei Punkten nicht beeinträchtigt: der Familienpolitik, der Steuerpolitik und der Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Entscheidung soll dem Vertrag zu einem späteren Zeitpunkt als Protokollnotiz hinzugefügt werden, wenn die Mitgliedstaaten in zwei oder drei Jahren den Beitrittsvertrag mit Kroatien zu ratifizieren haben.
- 2| So zum Beispiel vom Luxemburger Premierminister Jean-Claude Juncker im Hinblick auf die Rolle der EU in der Irak-Krise in einem Gespräch mit der Westdeutschen Zeitung in der Ausgabe vom 18. März 2003.
- 3| Wenn im Folgenden aus sprachökonomischen Gründen von Handelspolitik die Rede ist, ist damit stets Außenhandelspolitik gemeint.
- 4| Dementsprechend werden die Bestimmungen zur Außenhandelspolitik im Vertrag von Lissabon in einen Titel über das auswärtige Handeln der Union eingebettet.
- 5| Vgl. dazu Meunier und Nicolaidis (2006).
- 6| Diese Prognose datiert auf Ende März 2009.
- 7| Die Zahlen für 1950 stammen von Maddison (2001), S. 127. Die Angaben für 2008 sind das Ergebnis eigener Berechnungen, basierend auf dem Weltbruttoinlandsprodukt (Internationaler Währungsfond, *World Economic Outlook Database*) und dem Wert der globalen Warenexporte (WTO, *Statistical Database*).
- 8| 1977 belief sich der Anteil des Dienstleistungshandels am Welt-handel auf 18 Prozent, 2007 waren es 19 Prozent (vgl. Siebert 20073, S. 13).
- 9| Vgl. auch Pütz 2008, S. 693; Tietjen 2005, S. 7.
- 10| Die Begriffe „Weltwirtschaft“, „Weltbruttosozialprodukt“, und „Weltoutput“ werden in diesem Aufsatz synonym verwandt. Gemeint ist damit stets die Gesamtmenge der weltweit produzierten Waren und Dienstleistungen.
- 11| Laut Eurostat belief sich das Bruttoinlandsprodukt der EU für 2007 auf rund 12,36 Billionen Euro.
- 12| Alle Behauptungen, die im Folgenden über Ursache-Wirkungszusammenhänge, Beweggründe und Motive aufgestellt werden, basieren auf anekdotischer Evidenz und bzw. oder mehr oder weniger plausiblen Vermutungen.
- 13| Die folgende Darstellung kann aus Platzgründen nur einige Schlaglichter werfen und Tendenzen aufzeigen. Eine umfassendere Beschreibung der Entwicklung des multilateralen Handelssystems hat die Forschungsabteilung der WTO mit dem *World Trade Report 2007* vorgelegt.
- 14| Vgl. Jackson 1990, S. 10ff.; Bieling 2007, S. 112.
- 15| Eine detaillierte Beschreibung der verschiedenen Verhandlungsrunden findet sich in Hoekman und Kosteci (2001, S. 39ff.).
- 16| So benannt nach dem Seebad Punta del Este in Uruguay, wo im Jahre 1986 mit einer Ministertagung die 8. GATT-Verhandlungsrunde eingeleitet worden war.
- 17| Eine ausführlichere Darstellung dieses Prozesses, auf die sich auch die nachfolgenden Ausführungen stützen, findet sich bei Zangl (2006, S. 87ff.). Da die WTO übrigen – anders als das frühere GATT – als Völkerrechtssubjekt eine eigene Rechtspersönlichkeit besaß, war für den Beitritt der USA die Zustimmung des Kongresses erforderlich.
- 18| Vgl. Tietjen 2005, S. 11.
- 19| Vgl. Bogdandy 2002, S. 10; Cottier 2002, S. 42.
- 20| Hauser und Zimmermann 2003, S. 242; Finger 2008, S. 51.
- 21| Vergleichbare Bestimmungen wurden in die neuen Abkommen des WTO-Vertragswerks übernommen, so in Art. XIV (b) GATS sowie Art. XXVII, Abs. 2 TRIPS.
- 22| Das „Tuna/Dolphin-I“-Panel erklärte, dass ein Importstaat zwar Bestimmungen zum Schutz von Leben oder Gesundheit von Pflanzen und Tieren oder zum Schutz endlicher Ressourcen erlassen dürfe, befand jedoch, dass dieses Recht sich auf Maßnahmen innerhalb seines Hoheitsgebiets beschränke. Das „Tuna/Dolphin-II“-Panel erkannte demgegenüber das Recht der Mitgliedstaaten ausdrücklich an, Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen, die jenseits des nationalen Hoheitsgebiets wirken (vgl. Gehring 2004, S. 98; Senti 2007, S. 36f.). Beide Entscheidungen wurden nach den bis 1995 gültigen GATT-Regelungen nicht rechtskräftig, weil die USA ihnen die notwendige Zustimmung verweigerte.
- 23| Vgl. Pauwelyn 2005, S. 135; Kulesa 2000, S. 179; und Ming Du (2007) mit Blick auf das TBT-Übereinkommen.
- 24| Wenn staatliche Maßnahmen internationalen Standards entsprechen, wird unterstellt, dass diese zur Erreichung des Gesundheitsschutzes notwendig sind und nicht den WTO-Regelungen widersprechen (Art. 3.2 SPS). Das SPS-Übereinkommen verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die Normen, Richtlinien und Empfehlungen der Codex Alimentarius Kommission (CAK). Aufgabe dieser 1961 gegründeten Unterorganisation der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO, World Health Organisation) ist die Ausarbeitung internationaler Lebensmittelstandards zum Abbau nichttarifärer Handelshemm-



- nisse bei gleichzeitiger Sicherung des Gesundheitsschutzes und der Lauterkeit im Handel mit Lebensmitteln. Wichtigstes Mittel sind die Codex Standards über die Zusammensetzung, Behandlung, Qualität, Kennzeichnung und das Angebot aller hauptsächlich zur Abgabe an den Verbraucher bestimmten Lebensmittel, deren Adressaten die einzelnen Mitgliedstaaten der CAK sind. Bis zum Inkrafttreten des SPS-Übereinkommens kam derartigen Standards eine bindende Wirkung allein nach Annahme durch den jeweiligen Mitgliedstaat zu.
- 25| Eine ausführliche Darstellung des Falls findet sich bei Vogel (1997, S. 154-156) sowie Kerr und Hobbs (2002).
- 26| Vgl. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R.
- 27| Vgl. WT/DS26/ARB. Im Mai 2009 haben die EU und die USA eine Vereinbarung über eine vorläufige Lösung des Konflikts unterzeichnet.
- 28| Die bislang acht Welthandelsrunden haben aufgrund zahlloser wechselseitiger Konzessionen, die zu Bestandteilen des GATT-Abkommens geworden sind, zu einer drastischen Senkung der jeweils produktspezifischen Zollabgaben geführt. Nach der Uruguay-Runde beträgt der Einfuhrzoll im Durchschnitt nur noch etwa 3,9 Prozent und stellt kein ernsthaftes Handelshemmnis mehr dar (Jackson 1999, S. 74).
- 29| Vgl. Ströbele und Wacker 2002, S. 60.
- 30| Vgl. Hoekman und Kostecki 2001, S. 363f. sowie Dür 2008.
- 31| Vgl. Koopmann 2004, S. 12.
- 32| Dass das GATS die Erwartungen der USA und anderer Industriestaaten bisher nicht erfüllen konnte, liegt vermutlich in erster Linie an dem bereits erwähnten Umstand, dass es bisher lediglich eine Festschreibung des Status quo ist. Tietjen (2005) beschäftigt sich ausführlicher mit dieser Frage.
- 33| Vgl. Stoll 1994, S. 303; S. 313.
- 34| vgl. Falke 2007, S. 285; Neumair 2006, S. 94; Bernerburg und Niederbacher 2007, S. 233f.
- 35| Vgl. Koopmann 2004, S. 18.
- 36| Einen Sonderfall bilden bilaterale Assoziierungsabkommen. Sie erfordern Einstimmigkeit im Rat (Art. 310 EG-Vertrag).
- 37| Vgl. Messerlin 2001, S. 14.
- 38| Vgl. Koopmann 2004, S. 2.
- 39| Vgl. Eeckhout 2004, S. 171f.
- 40| Vgl. Verordnung VO 404/93.
- 41| Vgl. Eeckhout 2004, S. 172.
- 42| Lediglich der Möglichkeit einer Kompetenzerstreckung über den Umweg internationaler Abkommen wurde ein Riegel vorgeschoben: „Ein Abkommen kann vom Rat nicht geschlossen werden, wenn es Bestimmungen enthält, die die internen Zuständigkeiten der Gemeinschaft überschreiten würden“ (Art. 133, Abs. 6, U-Abs. 1).
- 43| Krenzler und Pitschas 2006, S. 13.
- 44| EuGH, Gutachten 1/78 („Naturkautschuk-Übereinkommen“) Slg. 1979, 2871, Rn 44 f.
- 45| Das hat zur Folge, dass Mitgliedstaaten in diesem Bereich nur noch auf Grund einer spezifischen Ermächtigung durch die Gemeinschaft tätig werden (vgl. EuGH, Gutachten 1/75 („lokale Kosten“) Slg. 1975, 1355, 1363 f.).
- 46| EuGH, Gutachten 1/94 („WTO-Übereinkommen“) Slg. 1994, I-5267.
- 47| Mitunter wird vermutet, dass dieser Kurswechsel des EuGH eine Reaktion auf die Diskussion um die Ratifikation des Vertrages von Maastricht war, in der die Rechtsprechung des Gerichtshofes als eine Ursache für die fortschreitende Europäisierung vieler Politikbereiche und, damit verbunden, die schrumpfenden Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten in das Blickfeld geraten war (Krenzler und Pitschas 2006, 14).
- 48| Deshalb haben sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Europäische Gemeinschaft Mitgliedstatus in der WTO. Bei Beschlüssen im WTO-Rahmen können aber jeweils entweder nur die Mitgliedstaaten oder nur die Gemeinschaft abstimmen, die dann dementsprechend über die Zahl der Stimmen ihrer Mitgliedstaaten, die zugleich Mitglied der WTO sind (also z. Zt. 27 gebündelte Stimmen), verfügt.
- 49| Vgl. z.B. Krenzler 2001, 16.
- 50| Senti spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem nicht-tarifären Handelshemmnis eigener Art (2002, S. 114).
- 51| Vgl. Schelling 1960, S. 22ff.; Meunier 2000.
- 52| Vgl. Young 2001, S. 5.
- 53| Vgl. Kohler-Koch et al. 2004, S. 259.
- 54| Vgl. oben S. 16f., sowie Kohler-Koch et al. 2004, A. 267.
- 55| Krauß 2000, S. 27.
- 56| Vgl. Wolfrum 1997; Hilf und Schorkopf 1999, S. 143.
- 57| Im Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages heißt es dazu: „Das Demokratiedefizit der Gemeinschaft ist in diesem Bereich [der gemeinsamen Handelspolitik der EU] besonders augenfällig, weil nicht nur das Europäische Parlament angesichts seiner begrenzten Kompetenzen, sondern auch die nationalen Parlamente von einer echten Kontrolle ausgeschlossen sind“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 158). Vgl. auch Leal-Arcas 2008, S. 181.
- 58| Vgl. Krajewski 2006, S. 67; 2005, S. 100. Man kann in diesem Fall mit vollem Recht von „Entparlamentarisierung durch Europäisierung“ (Beyme 1998, S. 26) sprechen.
- 59| Vgl. Hilf und Schorkopf 1999, S. 137ff.
- 60| A C117, 18.05.2006, S. 21 E.
- 61| Vgl. Hilf und Schorkopf 1999, S. 130
- 62| Eine Finanzzusage in Höhe von ca. 250 Mio. € wurde vom EuGH übrigens nicht als eine „erhebliche finanzielle Folge“ eingestuft, welche die Notwendigkeit parlamentarischer Zustimmung ausgelöst hätte (Rs. C-189/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-4741.)
- 63| Aus demokratietheoretischer Sicht fragwürdig ist, dass für Abkommen, die Sachverhalte neu regeln, die intern dem Mitentscheidungs- oder dem Zusammenarbeitsverfahren (Art. 251 und Art. 252 EG-Vertrag) unterliegen, die Zustimmung des EU-Parlaments nicht erforderlich ist. Der Vertrag von Lissabon schafft hier Abhilfe, indem er alle völkerrechtlichen Verträge, die Sachverhalte berühren, die intern dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (dem früheren Mitentscheidungsverfahren) unterliegen, dem Zustimmungsvorbehalt des EU-Parlaments unterstellt (vgl. Eeckhout 2004, S. 177f. und S. 187).
- 64| Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO), BGBl. II 1994, S. 1625 ff. Siehe zur Umsetzung in Deutschland Behrens 2005, § 6, Rn 35.
- 65| Vgl. Hilf und Schorkopf 1999, S. 112.
- 66| Vgl. Petersmann 2005, S. 546.
- 67| Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 10. September 2003, S. 14.
- 68| Woolcock 2000, S. 386.
- 69| So auch Eeckhout (2004, S. 187f.), dessen Einschätzung sich zwar auf den Verfassungsvertrag bezieht, dessen Bestimmungen zur gemeinsamen Handelspolitik mit denen des Lissabon-Vertrags aber im Prinzip übereinstimmen.
- 70| Bungenberg spricht von einem „wirklichen Paradigmenwechsel im europäischen Außenwirtschaftsrecht“ (2009, S. 197).
- 71| Im Zweifel entscheiden darüber jedoch nicht die EU-Mitgliedstaaten, sondern der Europäische Gerichtshof. Es sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass damit die Gefahr einhergeht, dass die europäische Rechtsordnung sich von dem Willen der Mitgliedstaaten, der sie begründet hat, emanzipiert – dass der EuGH also beispielsweise der EG Kompetenzen zuschreibt, die ihnen die Mitgliedstaaten nicht haben geben wollen.
- 72| Woolcock 2008, S. 4.
- 73| So zumindest Leczykiewicz (2005, S. 1677-1678) mit Blick auf den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE), der die gleiche Formulierung enthielt (Art. III-314 VVE). Ähnlich auch Krajewski 2005, S. 114 sowie Johannsen 2009, S. 17.
- 74| Vgl. Woolcock 2008, S. 4.
- 75| Vgl. dazu Bungenberg, der ebenfalls der großzügigen Auslegung anhängt (2009, S. 207f.).
- 76| Vgl. Woolcock 2008, S. 3.
- 77| Siehe dazu Weiß/Herrmann 2003, Rn. 102, 106, 170.
- 78| Anders Bungenberg 2009, S. 205.
- 79| Vgl. Bungenberg 2009, S. 210.
- 80| Damit ist die Parallelität der internen und äußeren Zuständigkeit der Union gewährleistet.
- 81| Diese Formulierung mag darauf hindeuten, dass alle Mitgliedstaaten der Auffassung sein müssen, dass eine mögliche Beeinträchtigung vorliegt (vgl. Tietje 2009, S. 11).
- 82| Vgl. Bungenberg 2009, S. 210.



83| Dies folgt aus Art. 207, Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 218, Abs. 6
AEUV. Vgl. auch Krajewski 2006, S. 72f.

84| Vgl. Schorkopf 2007, S. 290.

85| Vgl. Krajewski 2006, S. 74f.

86| Ähnlich auch Eeckhout 2004, S. 188.

87| Vgl. Hilf und Schorkopf 1999, S. 143.