

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Rolf Steininger
Das Scheitern der EVG
und der Beitritt
der Bundesrepublik zur NATO

Jens van Scherpenberg
Die Außenhandelspolitik
der USA zwischen Freihandel
und Protektionismus

Christian Deubner
Die Außenwirtschaftspolitik
der Europäischen Gemeinschaft

ISSN 0479-611 X

B 17/85
27. April 1985

Rolf Steininger, Dr. phil., geb. 1942; o. Professor für Zeitgeschichte und Leiter des Instituts für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck.

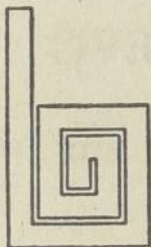
Veröffentlichungen u. a.: Als der Krieg zu Ende ging, Berlin 1981 (zus. mit H. Schwan); Entscheidung am 38. Breitengrad: Die USA und der Korea-Krieg, in: Amerikastudien, 1981; Die britische Deutschlandpolitik in den Jahren 1945/46, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/82; L'Internationale Socialiste et le S.P.D. après la Seconde Guerre Mondiale, in: H. Portelli, L'Internationale Socialiste, Paris 1983; Wie die Teilung Deutschlands verhindert werden sollte — Der Robertson-Plan aus dem Jahre 1948, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen, 1983; Deutsche Geschichte 1945—1961, 2 Bde., Frankfurt 1983, 1984/85²; Ein vereintes, unabhängiges Deutschland? Winston Churchill, der Kalte Krieg und die deutsche Frage im Jahre 1953, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen, 1984; Germany, Great Britain and European-American Relations: Developments since 1945, New Orleans 1985 (Publications of the University of New Orleans); Die britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945—1949, hrsg. zus. mit J. Foschepoth, Paderborn 1985.

Jens van Scherpenberg, Dr. rer. pol., M.A., geb. 1946; Studium der Neueren Geschichte und Politikwissenschaft in München, Heidelberg und Wien, Studium der Volkswirtschaftslehre in München; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Veröffentlichungen: Öffentliche Finanzwirtschaft in Westdeutschland 1944 bis 1948, Frankfurt/Main 1984, sowie weitere Veröffentlichungen zur deutschen Wirtschaftsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg und zu Fragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Christian Deubner, Dr. rer. pol., Dipl. Pol., geb. 1942; seit 1969 in Forschung und Lehre an der Freien Universität Berlin, den Universitäten Konstanz und Bremen sowie an der Maximiliansuniversität München tätig; seit 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Veröffentlichungen: zahlreiche in- und ausländische Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, der internationalen Wirtschaftspolitik und der vergleichenden Außenwirtschaftspolitik mit dem Schwerpunkt auf der Bundesrepublik Deutschland; verschiedene Beiträge zur nationalen und internationalen Atompolitik.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Das Scheitern der EVG und der Beitritt der Bundesrepublik zur NATO

I. Vorbemerkung

Kaum ein Tag vergeht in diesen Wochen, an dem nicht etwas zu lesen, zu hören oder zu sehen ist über den 8. Mai 1945: 40 Jahre Kriegsende, bedingungslose Kapitulation, Zusammenbruch, „Stunde Null“, „Befreiung vom Faschismus“. Je nach politischem Standort erscheint das Jahr 1945 als Jahr der Erinnerung und des Gedenkens, der 8. Mai als Chance für einen demokratischen Neubeginn in Deutschland, aber auch als der Anfang vom Ende der Einheit des Landes. Vier Jahre später gab es zwei deutsche Staaten; fast auf den Tag genau zehn Jahre nach der Kapitulation endete im Mai 1955 für den westdeutschen Staat das Besatzungsregime, wurde die Bundesrepublik Deutschland souverän und Mitglied der NATO.

Der Preis für diese von Bundeskanzler Konrad Adenauer forcierte Entscheidung war die Festschreibung der Teilung. Ob dieser Preis nicht zu hoch war, ob es damals nicht doch einen anderen Weg der deutschen Geschichte gab, den zu gehen — oder zumindest doch zu prüfen! — es sich im Sinne der Einheit Deutschlands wohl gelohnt hätte, dies war das Thema erbitterter Kontroversen in den Anfangsjahren der Republik. Die erstaunlich erfolgreiche Geschichte der Bundesrepublik in den folgenden Jahren hat diese Kontroverse nur überdeckt, nicht beendet; die Argumente der Kritiker Adenauers haben bis heute nichts von ihrer Gültigkeit verloren. Eine neue Generation beginnt, die alten Fragen und Kontroversen neu zu diskutieren. Und je mehr Akten aus den fünfziger Jahren zur Verfügung stehen, um so solider wird die Grundlage, auf der diese Debatte geführt werden kann. Ob die Antworten anders ausfallen werden, bleibt abzuwarten.

Ausgangspunkt der Kontroverse war und ist jene berühmte „Stalin-Note“ vom 10. März 1952, in der die sowjetische Regierung die Wiedervereinigung eines blockfreien, bewaffneten Deutschland anbot. Adenauer wischte dieses Angebot ohne Prüfung vom Tisch, denn ein solches Deutschland hatte keinen Platz in seinem Denken; Neutralisierung hieß

für ihn Sowjetisierung. Für ihn hatte die Westintegration der Bundesrepublik absolute Priorität. Souveränität und Wiederbewaffnung waren dabei zwei Seiten ein und derselben Medaille. In diesem Sinne forcierte er die politische, wirtschaftliche und ab Herbst 1950 auch militärische Bindung der Bundesrepublik an den Westen. Damit wollte er gleichzeitig die Stärkung Westeuropas und des Westens insgesamt, um dann möglicherweise später — gemeinsam und gleichberechtigt mit den Westmächten — aus einer Position der Stärke heraus mit der Sowjetunion die Wiedervereinigung auszuhandeln.

Die Wiederbewaffnung war dabei zunächst das schwierigste Problem. Die Lösung, nämlich die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG), d. h. eine europäische Armee, mit Soldaten in europäischer Uniform, mit supranationalen Institutionen, die zu einer Europäischen Politischen Gemeinschaft ausgebaut werden sollten, war eine französische Idee, im Herbst 1950 geboren, in erster Linie gedacht als Mittel, die westdeutsche Wiederbewaffnung zu kontrollieren und deutsche Soldaten in deutschen Uniformen zu verhindern.

Als die Westverträge unterschriftsreif waren, kam das Angebot Stalins. Die sich daran anschließende „Notenschlacht“ endete mit einem Sieg der Westmächte, der ohne die aktive Unterstützung durch Adenauer in dieser Form wohl schwerlich möglich gewesen wäre. Die Weigerung Adenauers aber, das sowjetische Angebot auf seine Ernsthaftigkeit zu prüfen, war gleichbedeutend mit dem „Verlust der gesamtdeutschen Unschuld“, wie dies der Politologe Waldemar Besson genannt hat¹⁾. Von nun an stand Adenauer unter Erfolgswang; eine erfolgreiche Westpolitik mußte diese Entscheidung legitimieren. Mit dem Schicksal der Westverträge verknüpfte er jetzt weitgehend auch das Schicksal seiner Deutschland- und Europapolitik. Dabei ließ er

¹⁾ Waldemar Besson, Die Außenpolitik der Bundesrepublik, München 1979, S. 129.

sich durch nichts beirren. Als 1953 nach dem Tode Stalins Sir Winston Churchill bereit war, auf einer „einsamen Pilgerfahrt“ in Moskau über ein vereintes, neutralisiertes Deutschland zu verhandeln, „falls dies die Deutschen wünschen“, wurde Adenauer nicht

zum Partner, sondern zum erbitterten Gegenspieler des britischen Premierministers. Dies alles gilt es zu bedenken, wenn im folgenden über das Scheitern der EVG und die Ersatzlösung, nämlich den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO, gesprochen wird.

II. „30. August 1954 — Schwarzer Tag für Europa“^{1a)}

Am 30. August 1954 notierte Heinrich Krone, damals Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in sein Tagebuch: „Die französische Nationalversammlung lehnt die Europäische Verteidigungsgemeinschaft ab. Der Deutsche Bundestag hatte den Vertrag am 19. März 1953 mit großer Mehrheit angenommen. Hier geht mehr vor sich, als daß nur ein Vertrag abgelehnt wird. Hier wird eine große Idee verworfen. Ein Anschlag gegen Europa. Ein schwarzer Tag. Müssen die Europäer die Fahne einziehen? Ein Schlag für den Kanzler. Ihm war die Europäische Verteidigungsgemeinschaft die Grundlage eines neuen Europa, die Abkehr von jeglichem Nationalismus, der Aufbau einer übernationalen europäischen Welt.“²⁾

Wenige Stunden zuvor hatte sich die französische Nationalversammlung mit 319 gegen 264 Stimmen für den Antrag des Abgeordneten Aumeran ausgesprochen, der eine sofortige Absetzung der Debatte über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) gefordert hatte.

Damit war die EVG endgültig gescheitert und zugleich auch der erste Anlauf für einen westeuropäischen Bundesstaat zunichte gemacht worden. In Bonn standen die Vorkämpfer der EVG vor einem Scherbenhaufen. Der Schuldige war in der ersten Erregung schnell gefunden: der französische Ministerpräsident Pierre Mendès-France, für Konrad Adenauer ein „Spieler ohne feste Konzeptionen“³⁾, für Heinrich Krone „ein Liberaler“, der „bewußt

die Periode christlicher Europa-Politik (liquidiert)“⁴⁾.

Das Votum der französischen Nationalversammlung war eine epochale Entscheidung; der 30. August gilt denn auch zu Recht als ein historisches Datum. Mit diesem Tage ging allerdings nicht nur ein bestimmter Abschnitt der Nachkriegsgeschichte zu Ende, er machte zugleich auch den Weg frei für neue Überlegungen, die wenige Monate später, am 9. Mai 1955, mit dem Beitritt der Bundesrepublik zur NATO ihr Ende fanden.

Steht somit die Bedeutung jener Ereignisse außer Frage, so ist es um so bedauerlicher, daß aufgrund fehlender Quellen die Entscheidungsprozesse vor jenem 30. August bisher nur unzureichend nachvollzogen werden konnten⁵⁾. Mit der Veröffentlichung eines Teils der amerikanischen Akten im Jahre 1983⁶⁾ und der Freigabe der britischen Akten in diesem Jahr hat sich die Quellenlage aber inzwischen erheblich verbessert. Im folgenden wird daher der Versuch unternommen, einige Aspekte jener dramatischen Wochen und Tage näher zu beleuchten.

^{1a)} Kapitelüberschrift bei Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1953—1955*, Stuttgart 1966, S. 289.

²⁾ Klaus Gotto, *Neue Dokumente zur Deutschland- und Ostpolitik Adenauers*, in: Rudolf Morsey/Konrad Reppen (Hrsg.), *Adenauer-Studien III*, Mainz 1974, S. 135.

³⁾ Vgl. Arnulf Baring, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*, Bd. 2, München 1971, S. 275.

⁴⁾ Tagebucheintragung vom 26. September 1954, Rudolf Morsey/Konrad Reppen (Hrsg.) (Anm. 2), S. 135.

⁵⁾ Einen ersten Beitrag — auf der Grundlage der Memoirenliteratur — legte 1976 Thilo Vogelsang vor: *Großbritanniens Politik zwischen Mendès-France und Adenauer im August/September 1954*, in: Dieter Blumenwitz/Klaus Gotto/Hans Maier/Konrad Reppen/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Konrad Adenauer und seine Zeit*, Bd. II, Stuttgart 1976, S. 37—52. Die erste Gesamtdarstellung stammt von Paul Noack, *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954*, Düsseldorf 1977, dem allerdings auch noch nicht die relevanten Akten zur Verfügung standen. Vgl. auch Gerhard Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943—1955*, München 1967, S. 354 ff.

⁶⁾ *Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Volume V, *Western European Security*, Washington 1983.

III. Churchill in Washington (25.—29. 6. 1954): Kein Junktim mehr zwischen EVG- und Deutschlandvertrag

Am 26. Mai 1952 hatten die Außenminister der drei Westmächte, Dean Acheson, Anthony Eden und Robert Schuman sowie Konrad Adenauer in Bonn den „Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten“⁷⁾, für den Adenauer sogleich die einprägsame Bezeichnung „Deutschlandvertrag“ fand, unterzeichnet; er sollte das Besatzungsregime — bis auf wenige Vorbehalte — beenden. Am nächsten Tag wurde in Paris der Vertrag über die EVG unterzeichnet, mit dem der westdeutsche Wehrbeitrag im Rahmen der europäischen Armee sichergestellt werden sollte. Zwischen beiden Verträgen bestand ein Junktim, d. h., sie konnten nur gemeinsam in Kraft treten. Adenauers Hoffnung auf eine schnelle Ratifizierung erfüllte sich in der Folgezeit aber nicht. Zwar gelang es nach vielen Mühen endlich im Frühjahr 1953, die Verträge durch das Bonner Parlament verabschieden zu lassen, aber in Paris wagte es keine Regierung, der Nationalversammlung die Verträge zur Ratifizierung vorzulegen. Dies war die Situation, als am 18. Juni 1954 Pierre Mendès-France neuer französischer Ministerpräsident wurde. Mehr als zwei Jahre nach der Unterzeichnung der Verträge, in denen Paris immer wieder „Nachbesserungen“ gefordert und durchgedrückt hatte, war die Geduld der Amerikaner und Briten zu Ende; sie wollten die Sache jetzt zu Ende bringen.

Die EVG war eines der herausragenden Themen bei dem Besuch des britischen Premierministers Winston Churchill und seines Außenministers Anthony Eden vom 25. bis 29. Juni in Washington. Am 27. Juni stand dieses Thema zum erstenmal auf der Tagesordnung. Der amerikanische Außenminister John Foster Dulles wies auf die wachsende Ungeduld des Pentagon hin; das State Department habe den eigenen Militärs die Zusage gegeben, daß die Angelegenheit nach Abschluß der Berliner Außenminister-Konferenz (25. 1.—18. 2. 1954) entschieden werde, dies habe man jetzt für das Ende der Indochina-Konferenz zugesagt. Wenn jetzt nichts geschehe, bestehe die Gefahr, daß sich jene Militärs durchsetzen würden, die für eine Rand-

verteidigung („peripheral defense“) Europas plädierten, d. h. für einen Rückzug der Amerikaner aus Mitteleuropa und die Verteidigung Europas von den europäischen Randgebieten aus. Dwight D. Eisenhower intervenierte: Wenn die Franzosen die EVG weiter verzögerten, müßten sie mit der Alternative einer NATO-Mitgliedschaft Deutschlands konfrontiert werden, so oder so müßten sie sich entscheiden. Es war Anthony Eden, der darauf hinwies, daß bei einer Ablehnung der EVG die Franzosen bei einer NATO-Lösung die gleichen Schwierigkeiten machen würden. Es sei aber eine Illusion, und die Franzosen hätten offensichtlich diese Illusion, zu glauben, die Deutschen würden bei einem Beitritt zur NATO die gleichen Beschränkungen akzeptieren wie im EVG-Vertrag.

Damit war man wieder am Ausgangspunkt angelangt. Eisenhower, unterstützt von Unterstaatssekretär General Bedell Smith, zeigte sich tief besorgt über eine deutsche Nationalarmee und einen deutschen Generalstab und lehnte die NATO-Lösung ab; für ihn gebe es „keine befriedigende Alternative zur EVG“; den Franzosen müsse man ihre Illusionen nehmen; wenn sie nicht bald eine Entscheidung zwischen NATO und EVG treffen würden, dann seien sie für ihn sowieso nur noch ein „hoffnungsloser, hilfloser Haufen Protoplasma“. Churchill hakte nach und betonte, wenn nicht bald eine Entscheidung in Paris falle, müßten jene Länder, die die eigentlichen Eckpfeiler der westlichen Allianz seien, nämlich die USA, Großbritannien und Deutschland, eben ohne die Franzosen handeln. Für Eisenhower war klar, daß man es sich nicht leisten konnte, Deutschland zu verlieren, selbst wenn man Frankreich verliere. Würde die französische Nationalversammlung in der laufenden Sitzungsperiode keine Entscheidung treffen, so Eden, dann seien die Sowjets in der Lage, „die Deutschen auf ihre Seite zu ziehen“. Man müsse in der Lage sein, notfalls schnell zu handeln, so Dulles, und für diesen Fall müsse geprüft werden, ob man nicht das Junktim EVG-Deutschlandvertrag auflösen und zumindest den Deutschlandvertrag in Kraft setzen könne, allerdings mit der Beschränkung, daß Deutschland nicht einseitig aufrüsten könne. Eden stimmte zu, und Eisenhower beendete dann die Diskussion

⁷⁾ Abgedruckt bei Rolf Steininger, Deutsche Geschichte 1945—1961, Frankfurt 1984/85², S. 403 f.

mit dem Hinweis, man müsse den Franzosen mit aller Deutlichkeit klarmachen, was man

vorhabe, allerdings ohne ihnen offen zu drohen⁸⁾.

IV. Britisch-amerikanische Verhandlungen in London (5.—12. 7. 1954): Notfalls ohne Frankreich?

Als Ergebnis der Washingtoner Besprechung⁹⁾ wurde eine britisch-amerikanische Expertengruppe eingesetzt, die vom 5. bis 12. Juli in London ein Programm für den in Washington angedeuteten Fall ausarbeitete: Der Bundesrepublik sollte dann die Souveränität zugestanden werden, mit Einschränkungen auf militärischem Gebiet, ein Punkt, zu dem die Briten einen detaillierten Vorschlag vorlegten¹⁰⁾. Churchill hatte in Washington allerdings nicht Eisenhowers Zustimmung bekommen, den Auftrag dieser Expertengruppe zu erweitern, um Alternativen zur EVG auszuarbeiten; es sollte auf keinen Fall der Eindruck erweckt werden, daß man die EVG schon abgeschrieben habe.

Aber auch ohne Alternative ließ das am 12. Juli vorgelegte Ergebnis Schlimmes befürchten, falls Frankreich sich dem anglo-amerikanischen Vorgehen widersetzen würde. Man wollte dann dieses Programm so weit wie möglich ohne Frankreich verwirklichen, wobei man sich über die Gefahr im klaren war: Das Verhältnis zu Frankreich würde aufs schwerste belastet, Frankreich könnte in den

Neutralismus getrieben werden und sich möglicherweise Rußland zuwenden, Deutsche und Franzosen würden sich wieder als Feinde gegenüberstehen¹¹⁾. Frank Roberts, stellvertretender Unterstaatssekretär und Leiter der Deutschlandabteilung im Foreign Office, drückte die Besorgnisse wie folgt aus: „Eine Lösung ohne die Franzosen bedeutet eine entsetzliche Gefahr, die praktischen Schwierigkeiten sind außerordentlich groß.“¹²⁾ Aus Paris warnte der britische Botschafter Gladwynn Jebb, es müsse alles nur mögliche versucht werden, den Franzosen bei der Ratifizierung des EVG-Vertrages zu helfen oder, wenn dies nicht gelinge, sie zur Mitarbeit bei der Wiederherstellung der westdeutschen Souveränität zu gewinnen: „Bevor wir tatsächlich die Entente Cordiale aufkündigen und neue Bündnispartner suchen, sollten wir beim Scheitern der EVG auch irgendeine andere europäische Lösung in Erwägung ziehen.“¹³⁾

Am Vormittag des 12. Juli wurden Jebb und sein amerikanischer Kollege, Botschafter C. Douglas Dillon, von Eden bzw. Dulles angewiesen, noch am selben Tage gemeinsam die französische Regierung mündlich vom Ergebnis der Londoner Beratungen zu unterrichten, ohne allerdings den anvisierten anglo-amerikanischen Alleingang zu erwähnen¹⁴⁾. Um 18.00 Uhr wurden die beiden Botschafter im Quai d'Orsay von Staatssekretär Guerin de Beaumont empfangen. Jebb las langsam auf Englisch eine Erklärung auf der Grundlage der aus London erhaltenen Instruktionen vor. Guerin de Beaumont, der die englische Sprache perfekt beherrschte, machte sich Notizen, stellte aber, wie Jebb unmittelbar nach der Unterredung nach London berichtete, keine unangenehmen Fragen; er betonte lediglich, daß jede Art von Druck auf die französische Regierung den Befürwortern der EVG, „oder etwas Ähnlichem“, zu denen auch er gehöre,

⁸⁾ Record of Conversation at the White House, June 27, 1954, Top Secret. PREM (Prime Minister's Office) 11/618 (die im folgenden zitierten britischen Quellen stammen sämtlich aus dem Public Record Office in London), FRUS, 1952—1954, V, S. 985 ff. Die Joint Chiefs of Staff hatten sich am 25. Juni 1954 im Fall eines Scheiterns der EVG mit Nachdruck für den NATO-Beitritt der Bundesrepublik ausgesprochen, „in order of vital United States security interests“. Sollte Frankreich dies ablehnen, dann sollte der britischen und amerikanischen Zone die Souveränität gewährt werden und dort am 1. Oktober mit der Wiederbewaffnung begonnen werden, mit dem Ziel, die deutschen Truppen später in die NATO zu integrieren. Ebd., S. 994 f. Der Verfasser möchte an dieser Stelle Sir Frank Roberts für ein faszinierendes Gespräch mit ihm am 7. Februar 1985 in London danken (Frank Roberts war während des Krieges Leiter der Mitteleuropaabteilung im Foreign Office, dann an der Botschaft in Moskau tätig, Privatsekretär von Außenminister Bevin, von 1951 bis 1954 als stellvertretender Unterstaatssekretär Leiter der Deutschlandabteilung).

⁹⁾ Die Vereinbarung zwischen Churchill und Eisenhower in: FRUS (Anm. 6), S. 988 f.

¹⁰⁾ Ebd., S. 997—1016.

¹¹⁾ Ebd. S. 1012.

¹²⁾ Gladwyn Jebb an Frank Roberts, 8. Juli 1954, Secret, FO (Foreign Office) 371/109578/CW 1072/102.

¹³⁾ Ebd.

¹⁴⁾ FRUS (Anm. 6), S. 1016 f.

nicht helfe, worauf beide Botschafter sich eilten, darauf hinzuweisen, daß die Beratungen in London „rein hypothetisch“ gewesen seien. Darüber wieder schien Guerin de Beaumont erfreut zu sein und dankte den Botschaftern, daß sie die französische Regierung ins Vertrauen gezogen hätten, was Dillon beim Weggehen zu der Äußerung gegenüber Jebb veranlaßte, Guerin de Beaumont sei offensichtlich in Angelegenheiten internationaler Politik noch ziemlich unerfahren¹⁵⁾.

Offensichtlich hatte Guerin de Beaumont überhaupt nicht begriffen, was sich in London und Washington tat; Jebb bezeichnete seine Reaktion denn auch schlicht als „strangely idiotic“¹⁶⁾. Das Erwachen kam am nächsten Tag. Mendès-France sprach von einer gesteuerten Kampagne gegen Paris. Der erste Vertreter des französischen Botschafters in London, Etienne de Crouy Chanel, sprach bei Frank Roberts vor; er war aufs äußerste bestürzt über das, was im Quai d'Orsay vorgefallen war; de Beaumont habe lediglich eine Vier-Zeilen-Aufzeichnung machen können, sei das die richtige Art, Verbündete zu behan-

deln? Im Quai d'Orsay wisse man nicht mehr, was vor sich gehe und fühle sich immer mehr unter Druck gesetzt, und dies zu einem Zeitpunkt, wo die französische Regierung vollkommen von der Indochina-Frage in Anspruch genommen werde. Darauf bemerkte Roberts, die westdeutsche Regierung befinde sich ohne eigenes Verschulden in einer schwierigen Lage, und es sei mit Sicherheit besser, einer demokratischen Regierung in Bonn zu helfen, als ihren Sturz und eine sehr viel schlimmere Nachfolgeregierung zu riskieren. In einer Aufzeichnung resümierte er: „Ich befürchte, einige Beamte im Quai d'Orsay reagieren überempfindlich, weil sie nicht ganz im Bilde sind“¹⁷⁾, was Jebb zu der Frage veranlaßte, was wohl geschehen würde, wenn die Anglo-Amerikaner „plump for German rearmament over the dead bodies of the French“, und die Bonner Regierung dann im Parlament keine Mehrheit bekomme. Er weigerte sich, über diese „Schreckensvorstellung“ weiter nachzudenken und kam zu dem Schluß: Dies alles zeige, wie absolut notwendig es sei, die EVG „oder etwas sehr Ähnliches“ durchzubringen¹⁸⁾.

V. Was will Mendès-France?

Als am 21. Juli in Genf die Indochina-Konferenz zu Ende ging, stand das Thema EVG definitiv zur Entscheidung an; da weitere Verzögerung aus britischer und amerikanischer Sicht nicht mehr vertretbar war, wollte man nicht Gefahr laufen, die Bundesrepublik als potentiellen Bündnispartner zu verlieren. Mendès-France hatte zudem bei seinem Regierungsantritt erklärt, er wolle eine Entscheidung noch vor Beginn der Parlamentsferien herbeiführen. Ob er überhaupt geglaubt hat, eine Mehrheit für diesen Vertrag in der Nationalversammlung zu bekommen, muß bezweifelt werden. Vieles deutet darauf hin, daß er von vornherein eine Ablehnung in sein Kalkül miteinbezog, um es dem Parlament um so schwerer, wenn nicht gar unmöglich zu machen, dann auch noch die Ersatzlösung abzulehnen, wie auch immer sie aussehen mochte.

Zweifellos war Mendès-France nicht jener Spieler, wie ihn seine Gegner — und auch Adenauer¹⁹⁾ — sahen, der mit kühnen Einsätzen versuchte, große Gewinne zu erzielen, jedoch dabei auch riskierte, alles zu verspielen. Er liquidierte auch nicht bewußt die Periode christlicher Europapolitik: Im Gegenteil: Er war der einzige Realist, der frühzeitig erkannte, daß die EVG ein totgeborenes Kind war und der mit bewundernswertem Geschick und taktischer Raffinesse — frühzeitig unterstützt von den Briten — den Weg für den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO und damit für die Westbindung der Bundesrepublik vorbereitete. Dabei ließ er bis zum Schluß Gegner wie Partner im dunkeln über seine wahren Absichten.

Daß insbesondere die Amerikaner — aber auch Adenauer — in diesem Spiel keine besonders glückliche Figur machten, indem sie

¹⁵⁾ Jebb an Foreign Office, Secret, 12. Juli 1954, 20.07 Uhr. FO 371/109578/CW 1072/120.

¹⁶⁾ Schreiben an Frank Roberts, Secret and personal, 22. Juli 1954, ebd. CW 1072/164.

¹⁷⁾ Aufzeichnung für Staatsminister Selwyn Lloyd, 13. Juli 1954, ebd. CW 1072/131.

¹⁸⁾ Gladwyn Jebb an Frank Roberts, Secret and personal, 22. Juli 1954; ebd. CW 1072/168.

¹⁹⁾ Vgl. dessen Erinnerungen (Anm. 1), S. 274.

versuchten, Mendès-France massiv unter Druck zu setzen und buchstäblich bis zur letzten Minute an der EVG festhielten, zeigt aber auch, daß sie die innenpolitische Situation in Frankreich und auch das taktische Spiel von Mendès-France überhaupt nicht verstanden. Dabei kann man Mendès-France nicht verübeln, daß er das Spiel auf seine Weise spielte und eine Entscheidung zunächst solange wie möglich hinauszuzögern versuchte. Einen ersten Versuch machte er am 12. August. Den Vertretern der USA und Großbritanniens teilte er mit, wie er sich das weitere Vorgehen vorstellte: keine endgültige Entscheidung der Nationalversammlung, sondern nur eine erste Lesung und danach eine erneute Konferenz mit der Sowjetunion über Deutschland²⁰). Eine entsprechende Ankündigung wollte er in der Nationalversammlung machen. Bevor die sowjetische Position nicht völlig klar sei, könne man an eine Ratifizierung der Verträge überhaupt nicht denken²¹).

„Es sieht so aus“, so berichtete anschließend der britische Geschäftsträger nach London, „als ob Mendès-France jetzt mit der Ratifizierung drohen will, um auf diese Weise zu einer Vereinbarung über ein vereintes, entmilitarisiertes Deutschland zu kommen ... Dieser Weg ist gefährlich, und es ist daher wichtig herauszufinden, was er wirklich will. Möglicherweise ist er sich nicht im klaren darüber, wie sehr die britische und amerikanische Regierung jeden Vorschlag zur Neutralisierung Deutschlands ablehnen.“ Es sei wünschenswert, ihm dies klarzumachen²²).

Es war Außenminister Dulles, der in ungewöhnlich scharfer Form die Klarstellung durch Botschafter Dillon besorgen ließ. Dulles war über den Plan von Mendès-France „zutiefst schockiert und entmutigt“. Diese Verzö-

²⁰) Am 24. Juli hatte die Sowjetunion eine Konferenz aller interessierten Staaten vorgeschlagen, um die Frage der Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa zu erörtern. Text der Note in: Keesing's Archiv der Gegenwart, 1954, S. 4647 ff. Am 4. August hatten die Botschafter der Sowjetunion in Paris, London und Washington Verbalnoten überreicht, in denen eine vorbereitende Konferenz der Außenminister vorgeschlagen wurde, „um sich in erster Linie über einige Einzelfragen des deutschen Problems zu verständigen, in denen schon heute für die interessierten Seiten annehmbare Lösungen gefunden werden können“. Ebd., S. 4065 f.

²¹) FRUS (Anm. 6), S. 1026—29. Der Bericht des britischen Chargé d'Affaires, Patrick Reilly, in PREM (Anm. 8) (Telegramm Nr. 538, Immediate, Secret).

²²) Telegramm Nr. 539 vom 12. August 1954. Priority, Secret, in: PREM 11/618.

gerungstaktik sei „ein weiterer Beweis für die Unzuverlässigkeit“ der Franzosen. Bleibe er bei seinem Plan, dann seien die USA davon überzeugt, „daß Frankreich kein verlässlicher Partner mehr ist, der Entscheidungen treffen kann“. Die Implikationen dieses Planes seien gleichermaßen gravierend, sie würden das Fundament der französisch-amerikanischen Beziehungen und die Zukunft des NATO-Bündnisses aushöhlen. Der amerikanische Außenminister fuhr schwerstes Geschütz auf. Ihm stellte sich die französische Position jetzt so dar: „Frankreich ist bereit, die EVG aufzugeben, falls die Sowjets einer Wiedervereinigung Deutschlands auf der Grundlage freier Wahlen zustimmen. Das kann nur bedeuten, daß Frankreich bereit ist, der Neutralisierung eines vereinten Deutschland zuzustimmen. Ein neutralisiertes Deutschland bedeutet das völlige Aus für die NATO. Die Militärexperten sind sich darin einig, daß eine wirkungsvolle Verteidigung in einem Europa ohne Deutschland nicht möglich ist.“ Es sei die feste Überzeugung der USA, daß der Versuch, ein vereintes Deutschland zu neutralisieren, illusorisch sei und die Stabilität und Sicherheit Europas aufs schwerste gefährde: Diese These sei bisher die Grundlage der westlichen Politik gewesen. Mendès-France werde mit seiner Politik diese Grundlage und die westliche Solidarität zerstören und den Sowjets eine Gelegenheit verschaffen, auf die sie seit Jahren warteten. Darüber hinaus werde dies wahrscheinlich auch das Ende Adenauers bedeuten²³).

Am 13. August ging Botschafter Dillon mit dem französischen Ministerpräsidenten Punkt für Punkt dieses Telegramm durch. Anschließend erläuterte Mendès-France noch einmal seinen Standpunkt: Er verfolge keine Verzögerungstaktik, er habe das Schicksal seiner Regierung mit dem der EVG verknüpft, so wie die Situation jetzt aussehe, würden die Verträge abgelehnt, eine Ablehnung aber werde zu einer unerträglichen Belastung für die westliche Allianz führen; er suche eine Mehrheit, und dafür sei es absolut entscheidend, die Russen zu zwingen, ihre Karten auf den Tisch zu legen, nur so könne die Ratifizierung gesichert werden. Er sei gegen eine Neutralisierung Deutschlands, sei immer dagegen gewesen, und erwarte im übrigen keine russischen Konzessionen²⁴).

²³) FRUS (Anm. 6), S. 1029 ff.

²⁴) Ebd., S. 1031 ff. sowie Bericht Reilly, Immediate, Secret, vom 13. August 1954 an Foreign Office, in: PREM 11/618.

Auch in London war man beunruhigt. Man hatte zwar Verständnis für die Schwierigkeiten von Mendès-France, vermißte aber bei ihm die notwendige Einsicht in die Probleme Adenauers. Es durfte keine weitere Verzögerung eintreten, vielmehr mußte eine Entscheidung getroffen werden, „falls uns die Situation in Deutschland nicht in gefährlicher Weise aus den Händen gleiten soll“. Der britische Geschäftsträger in Paris, Reilly, wurde aufgefordert, Mendès-France mit Nachdruck klarzumachen, „daß jetzt die gesamte Adenauer'sche Politik der Westbindung eines demokratischen Deutschland auf dem Spiel steht“. Eine weitere Verzögerung würde von den Russen und allen Neutralisten dazu benutzt, nicht nur die Ratifizierung des EVG-Vertrages zu verhindern, sondern auch jede praktikable Alternative, mit der die Deutschen an den Westen gebunden werden könnten. Einen solchen gefährlichen Kurs werde die britische Regierung nicht mitmachen. Es sei ein schwerer Fehler, die beiden Probleme EVG und Beantwortung der sowjetischen Note öffentlich miteinander zu verbinden, was Mendès-France in seiner Rede vor der Nationalversammlung offensichtlich beabsichtige. Wenn er jetzt glaube, die Wiedervereinigung Deutschlands um den Preis der Aufgabe von EVG und deutscher Westintegration zu bekommen, dann sei im übrigen keinesfalls sicher, ob die Deutschen eine Neutralisierung unter Vier-Mächte-Kontrolle akzeptieren würden. Ein Versuch, den Deutschen eine solche Lösung aufzuzwingen, würde wahrscheinlich zum Sturz Adenauers und zu einem deutsch-sowjetischen Arrangement führen²⁵⁾.

Am späten Abend des 13. August trug Reilly Mendès-France die „sehr schweren Bedenken“ der britischen Regierung, insbesondere im Hinblick auf die erwarteten gefährlichen

Konsequenzen in der Bundesrepublik, vor. Mendès-France kam aus einer fünfständigen Kabinettsitzung, in der die Information über die amerikanische Reaktion sowohl von Gegnern als auch Befürwortern der EVG „sehr negativ“ aufgenommen worden war. Er selbst zeigte sich tief enttäuscht von Amerikanern und Briten und betonte, ihn überrasche die britische Antwort; sie berücksichtige nicht die schwerwiegenden Konsequenzen für den Fall des Scheiterns der EVG in der Nationalversammlung, dies könne nämlich sehr gut zum Bruch zwischen Frankreich und seinen westlichen Verbündeten führen, das aber wolle er um jeden Preis verhindern. Reilly wies noch einmal auf die gefährliche Situation in der Bundesrepublik hin, aber es gelang ihm nicht, eine klare Antwort von Mendès-France zu erhalten, was das Ziel der französischen Regierung sei²⁶⁾.

Dies versuchte Kirkpatrick am nächsten Tag vom französischen Botschafter in London, René Massigli, zu erfahren. Dessen Versuch, die Briten als „Opfer eines Mißverständnisses“ darzustellen, mißlang gründlich. Es gebe absolut kein Mißverständnis, Mendès-France's Ziel sei es zu verzögern, indem er die erste Lesung in der Nationalversammlung für „nicht bindend“ erklären wolle. Genau dagegen richte sich der Widerstand in London. Auf die Frage Massigli's, was geschehen werde, wenn Mendès-France seine Haltung nicht ändere, gab Kirkpatrick eine unmißverständliche Antwort: „Wir werden solche Schritte unternehmen, die Deutschland ohne weitere Verzögerung in die Gemeinschaft des Westens bringen. Wir werden natürlich versuchen, dies gemeinsam mit Frankreich zu tun. Aber wir können nicht tatenlos mitansehen, wie Deutschland ins russische Lager abdriftet, und dies einzig und allein aufgrund französischen Unvermögens.“²⁷⁾

VI. Die Position Londons und Churchills Initiative

Die Reaktion in London macht deutlich, worum es den Briten beim EVG-Vertrag ging: nicht so sehr um die supranationalen Elementen-

te, um „Europaarmee“, die „Einheit Europas“, sondern in erster Linie um die *Westbindung der Bundesrepublik* und deren *kontrollierte* Wiederbewaffnung. Im Mittelpunkt aller

²⁵⁾ Aufzeichnung von Sir Ivone Kirkpatrick (1950—1953 Hoher Kommissar in der Bundesrepublik, seit November 1953 Permanent Under-Secretary of State — und damit höchster Beamter — im Foreign Office) vom 13. August 1954 und Telegramm Nr. 1917 und 1918, Emergency, Secret, vom 13. August 1954 (Despatched 6.25 p. m.) an Botschaft Paris, in: PREM 11/618.

²⁶⁾ Reilly an Foreign Office, Telegramm Nr. 542 vom 14. August 1954, Despatched 1.24 a. m., Priority, Secret, ebd.

²⁷⁾ Aufzeichnung Kirkpatrick vom 14. August 1954 für Winston Churchill. Ebd. Den hier zitierten Satz hatte Churchill am Rand angestrichen und mit „very good“ kommentiert.

Überlegungen hatte von Anfang an die „russische Gefahr“ gestanden. Mit EVG- und Deutschlandvertrag, so schon ein Jahr zuvor der amtierende britische Außenminister Lord Salisbury gegenüber Churchill, habe man „alles nur Menschenmögliche getan, um ein deutsch-russisches Zusammengehen zu verhindern“, das sei „der eigentliche Sinn der Verträge“²⁸⁾. Wenn das Ziel mit dem EVG-Vertrag nicht zu erreichen war, wenn der Vertrag in Paris scheitern würde — und dies wurde in den nächsten Tagen in London Gewißheit —, dann mußte frühzeitig eine Lösung gesucht werden, um dieses Ziel auf andere Weise zu erreichen. Mendès-France konnte alles tun, nur nicht mit seiner Politik den Weg für eine Alternative blockieren, die die Briten genau vierzehn Tage später bis ins Detail ausgearbeitet hatten. Diese Alternative lautete: NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik bei kontrollierter Wiederbewaffnung.

Während man sich in London mit dem Problem pragmatisch befaßte, intern schon Monate zuvor über die NATO-Lösung nachgedacht hatte, weigerte sich Adenauer, überhaupt an Alternativen zu denken. „Das Beharren bei der EVG“, so erklärte er am 2. Juli in einem Rundfunkinterview, „ist nichts anderes als das Vertrauen in den Sieg der Vernunft ... Alle sogenannten Ersatzlösungen (unterscheiden) sich von der richtigen EVG etwa so wie Ersatzkaffee von richtigem Bohnenkaffee“, und das Wort Ersatz habe aus den Kriegzeiten den Beigeschmack des Minderwertigen²⁹⁾. Dies war auch die Haltung der USA. Dort starrte man genauso gebannt wie Adenauer auf die EVG und stand am Abend des 30. August vor demselben Scherbenhaufen.

Die Katastrophe wäre perfekt gewesen, hätten die Briten nicht frühzeitig eine Auffangposition aufgebaut. Churchill wies Dulles bereits am 14. August mit Nachdruck auf die NATO-Lösung hin, „which I am sure can be arranged“³⁰⁾. Da Dulles nicht in Washington war, wurde diese Botschaft Unterstaatssekretär Bedell Smith überreicht, der einen äußerst

niedergeschlagenen und ratlosen Eindruck machte. Seiner Meinung nach schien die EVG wohl verloren; entweder werde sie von der französischen Nationalversammlung abgelehnt oder, wenn Verhandlungen mit den Sowjets beginnen würden, auf unbestimmte Zeit vertagt. Es bleibe dann die NATO-Lösung, aber, so betonte er gegenüber dem britischen Botschaftsrat Watson, „je näher diese Lösung rückt, um so weniger kann ich mich mit ihr anfreunden“. Das beherrschende Ziel der amerikanischen Europapolitik sei es, Deutschland fest im Westen zu verankern. Er frage sich aber, ob die NATO ein ausreichend starker Anker sei. Dann aber brach das ganze Mißtrauen gegenüber den Deutschen aus Bedell Smith hervor: Sie seien so „efficient“ und neigten sehr dazu, ihre Urteilskraft und ihr Verantwortungsgefühl „in the name of Dienst“ über Bord zu werfen; wenn sie erst einmal die Mittel dazu hätten, ihr Land mit Gewalt wiederzuvereinigen, wie könnte man sie daran hindern? Das klügste Wort über die Deutschen habe Churchill gesagt: Entweder sie lägen vor einem auf den Füßen oder man habe sie an der Gurgel. Glaube Mendès-France wirklich, ein neutralisiertes Deutschland werde funktionieren? Das sei das Hauptziel der Russen. Die Deutschen würden ihre eigenen Schlüsse ziehen. Wenn es im Westen keine Zukunft mehr gebe, würden sie sich Rußland annähern; das aber gelte es zu verhindern. Selbst wenn Deutschland erfolgreich neutralisiert werde, dann liege nichts mehr zwischen Großbritannien und Rußland, und die USA müßten sich auf Randpositionen („peripheral positions“) in Großbritannien, Spanien und Nordafrika zurückziehen.

Bedell war „genauso verzweifelt über die Schwäche Frankreichs wie über die Stärke Deutschlands“. Frankreich schien seiner Meinung nach nicht mehr an der Seite der Anglo-Amerikaner zu stehen; fast jeder Weg, den man einschlage, „birgt schwere Gefahren in sich“. Watson hatte diese Argumente zwar schon vorher gehört, war aber jetzt, wie er in seinem Bericht hervorhob, stark berührt von der tiefen Resignation seines Gesprächspartners, die er nicht nur auf dessen schlechten Gesundheitszustand zurückführte³¹⁾.

Churchill wurde dieser Bericht am 18. August vorgelegt; seine Bemerkung macht deutlich,

²⁸⁾ Memorandum vom 17. August 1953, Secret P. M./S/53/286. FO 371/103673.

²⁹⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes vom 2. Juli 1954, Nr. 711/54. Am 25. Mai hatte Krone in sein Tagebuch notiert: „Nur keine Alternativ-Pläne aufstellen“, Rudolf Morsey/Konrad Repgen (Hrsg.) (Anm. 2), S. 134.

³⁰⁾ Im Entwurf noch „could“, von Churchill in „can“ geändert. Churchill an Dulles am 14. August 1954, in: FRUS (Anm. 6), S. 1037. Entwurf und Original in: PREM 11/618.

³¹⁾ Britische Botschaft Washington an Foreign Office, Telegramm Nr. 1767 vom 14. August 1954, Immediate, Top Secret; und Bericht Adam Watson an Frank Roberts, Top Secret, vom 16. August 1954, in: PREM 11/618.

worum es in den nächsten Tagen ging: „there is no alternative but a revised NATO, ‚peripheral‘ is ruin for Europe“³²⁾. Am nächsten Tag erhielt er eine persönliche Botschaft von Dulles, der erfreut darüber war, daß beide im Hinblick auf Mendès-France die gleiche Linie verfolgten. Er war mit Churchill der Meinung, daß die Sache zu Ende gebracht werden müsse, hoffte aber weiter darauf, „daß das Ende EVG heißt“³³⁾.

Churchill hatte diese Hoffnung zu diesem Zeitpunkt bereits aufgegeben. Angesichts der offensichtlichen Ratlosigkeit in Washington und der Halsstarrigkeit und Unvernunft in Paris sah er jetzt seine Stunde gekommen. Noch am 19. August telegraphierte er an Dulles, falls aufgrund des Unvermögens der französischen Kammer die EVG scheitere, „we surely ought to create some variant of NATO“; er lasse die Sache im Moment prüfen und „may have some ideas to put before you and the President“; es müsse möglich sein, auch bei einer NATO-Lösung gewisse Sicherheiten einzubauen³⁴⁾. Am selben Tag diktierte er ein Memorandum für Staatssekretär Kirkpatrick und Verteidigungsminister Lord Alexander — nur diese beiden erhielten je ein Exemplar —, in dem er klarmachte, worum es ging: „Wir müssen einen guten Plan ausarbeiten, um Deutschland in die NATO einzugliedern; er muß schon bald fertig sein, die Sache ist dringend.“ Sollte Frankreich versuchen, den Beitritt durch ein Veto zu verhindern, dann müsse eine neue NATO geschaffen werden, „notfalls ohne Frankreich . . .“. Der Plan für die neue NATO müsse so aussehen, daß man ihn den Amerikanern vorlegen könne: „Sie hätten schon vor einem Jahr einsehen müssen, daß die EVG eine hoffnungslose Sache gewesen ist.“

Entscheidend war auch für Churchill die Frage einer Rüstungskontrolle für die Bundesrepublik bei deren NATO-Beitritt. Wie konnte man dieses Problem lösen? Durch bilaterale, 15 bis 20 Jahre laufende Verträge

Großbritanniens und der USA mit der Bundesrepublik, oder noch besser durch einen trilateralen Vertrag? Die Bundesrepublik würde sicherlich absolute Gleichberechtigung fordern, was Churchill aber nicht für notwendig hielt; allerdings sollten die Deutschen auch nicht schlechter, sondern eher etwas besser behandelt werden als in der EVG vorgesehen. Eine unmittelbare Gefahr sah Churchill darin, daß sich die USA als Ergebnis einer „agonized reappraisal“ der Lage durch Dulles zur „Randverteidigung“ Europas entschließen würden. Das würde seiner Meinung zu einer völligen Zerstörung aller gemeinsamen europäischen Einrichtungen führen und „die USA werden ihre Truppen aus Deutschland zurückziehen, sich mit Spanien zufriedengeben und von uns erwarten, daß wir ihnen die Luftwaffenbasis in Norfolk zur Verfügung stellen, womit wir zur Zielscheibe im nächsten Krieg werden. Wenn wir das aber nicht wollen und sie bitten zu gehen, könnten sie antworten, dann sollten wir uns eben selbst verteidigen. Unglücklicherweise haben wir nichts, womit wir das tun können“.

Churchill sah noch eine andere, „even more horrible and deadly alternative“, nämlich was der linke Labour-Politiker Aneurin Bevan den Amerikanern empfohlen hatte: „go it alone“. Die USA seien stark genug, genau dies zu tun, mit der Konsequenz, daß man ihre Politik nicht mehr beeinflussen könne, keinen Schutz mehr habe und in den kommenden gefährlichen Jahren auch keine Möglichkeit zur eigenen Verteidigung habe. Gegenüber Frankreich fand Churchill wenig freundliche Worte: „Das Unvermögen und die Intrigen der französischen Kammer können die EVG zerstören und den Untergang Frankreichs bringen und durch die Angst vor Rußland zur Unterjochung Westeuropas führen. Nur eine neue NATO unter Einschluß Deutschlands — mit bestimmten Rüstungsbeschränkungen — kann unsere Freiheit und den Frieden der Welt sichern.“³⁵⁾

VII. Die Brüsseler Konferenz (19.—22. 8. 1954)

Am 14. August übermittelte Mendès-France den übrigen EVG-Partnern für die in Brüssel

³²⁾ Ebd.

³³⁾ Dulles an Churchill am 18. August 1954, in: FRUS (Anm. 6), S. 1049. Das Telegramm von Dulles war am 19. August 1954 um 11.15 a. m. an Churchill weitergeleitet worden, der sich auf dem Landsitz Chartwell aufhielt.

³⁴⁾ FRUS (Anm. 6), S. 1050 f., Entwurf in PREM 11/618.

vorgesehene Konferenz der Außenminister ein „Zusatzprotokoll“ zum EVG-Vertrag, in dem zahlreiche Änderungsvorschläge gemacht wurden. Die wichtigsten lauteten:

1. In den ersten acht Jahren sollten nur ein-

³⁵⁾ „Top Secret. Note for Foreign Office and Ministry of Defence. No distribution“. Entwurf vom 19. mit zahlreichen Korrekturen Churchills, Endfassung vom 20. August 1954, in: PREM 11/618.

stimmige Beschlüsse möglich sein; dies war gleichbedeutend mit einem französischen Vetorecht; in diesen ersten acht Jahren wären somit auch keine supranationalen Institutionen errichtet worden.

2. Nur die deutschen und die in Deutschland stationierten Streitkräfte sollten integriert werden.

3. Jeder Staat sollte das Recht haben, aus der EVG auszutreten, falls ein wiedervereinigtes Deutschland ausscheiden würde³⁶⁾.

Insgesamt waren es, wie das Auswärtige Amt in einer ersten Analyse feststellte, 65 Vorschläge; 47 erforderten eine Vertragsänderung, davon wiederum 21 ein neues Ratifizierungsverfahren — mit Zwei-Drittel-Mehrheiten in den Ländern, die bereits ratifiziert hatten. Adenauer war entsetzt: „Die Vorschläge sind schlimmer als alles, was ich erwartet habe“, hieß es in einem persönlichen Schreiben an Churchill, das der Bankier und enge Vertraute Adenauers, Robert Pferdenges, in London Kirkpatrick übergab. Er glaube nicht, so Adenauer weiter, dafür auch nur eine einfache Mehrheit im Bundestag zustande zu bringen; er habe es für gut gehalten, Churchills Aufmerksamkeit auf die außerordentlich kritische Situation zu lenken, die jetzt entstehe. Pferdenges ergänzte gegenüber Kirkpatrick, der Kanzler sei aus mehreren Gründen tief beunruhigt:

1. Habe er gehört, daß sich unter den Mitarbeitern von Mendès-France fellow-traveller befänden und daß man in Frankreich dazu neige, die EVG für ein Abkommen mit Rußland, d. h. die Neutralisierung Deutschlands, zu opfern;

2. verschlechtere sich seine Position in der Bundesrepublik; ihm werde vorgeworfen, ständig Zugeständnisse zu machen, ohne entsprechende Gegenleistungen zu erhalten; dies sei Wasser auf die Mühlen der Nationalisten;

3. die französischen Vorschläge erschienen nicht akzeptabel; sie würden nicht nur den europäischen Charakter des EVG-Vertrages vollkommen zerstören, sondern der Bundesrepublik auch neue, schwerwiegende Diskriminierungen auferlegen;

4. er wisse nicht genau, was geschehen würde, wenn, „was er erwartet, das gesamte EVG-Pro-

jekt in den nächsten Tagen zusammenbricht“³⁷⁾.

Churchill spendete Trost. Am 19. August ließ er Adenauer wissen: „Ich denke viel an Sie und Ihre Schwierigkeiten. Ich bin der Überzeugung, daß schließlich alles in dieser oder jener Form auf den rechten Weg kommen wird und daß ihre Staatskunst nicht um ihre Früchte gebracht wird.“³⁸⁾ Die „sehr tiefgreifenden“ Änderungsvorschläge der Franzosen würden auch nach Meinung des Foreign Office dazu führen, daß eine solche EVG wahrscheinlich „von Beginn an gelähmt ist“.

Man versuchte dennoch, für Brüssel zu retten, was zu retten war. Mendès-France durfte nicht mit völlig leeren Händen von dort zurückkehren. Auch wenn die französische Regierung „den Mund ziemlich voll genommen hat“, so Gladwyn Jebb, Mendès-France bleibe „our best bet“; das amerikanische Mißtrauen sei völlig unbegründet, wenn er den EVG-Vertrag nicht durchbringe, wer sonst?³⁹⁾ Für alle Beteiligten würden die französischen Wünsche schwere Probleme aufwerfen; aber dabei dürfe nicht übersehen werden, daß es dringend notwendig sei, eine schnelle Lösung für die Westbindung der Bundesrepublik zu finden. Jede Alternative brauche Zeit, und das Ergebnis sei nicht sicher. Die Botschafter bei den EVG-Regierungen wurden angewiesen, gerade auf diesen Punkt hinzuweisen; man solle Frankreich in Brüssel so weit wie möglich entgegenkommen und nicht von vornherein alles ablehnen und „rock the boat“⁴⁰⁾.

Unmittelbar vor der Abfahrt nach Brüssel sprach der Vertreter der britischen Kommission, Allen, in diesem Sinne bei Adenauer vor. Er traf einen Kanzler, der „completely pessimistic“ war und für den die entscheidende Frage lautete: „Will das französische Parlament die EVG oder nicht?“ Er war voller Mißtrauen gegenüber Mendès-France, dessen Ziel es sei, die EVG scheitern zu lassen; von

³⁶⁾ Text der Änderungsvorschläge in Keesing's Archiv der Gegenwart, 1954, S. 4691 ff.

³⁷⁾ Foreign Office Telegramm Nr. 978 und 979 an Bonn, Immediate, Secret, und Unterredung R. Allen, britische Hohe Kommission Bonn, mit Staatssekretär Hallstein, 16. August 1954, Telegramm Nr. 627, Immediate Secret, in: PREM 11/618.

³⁸⁾ Am 28. August 1954 veröffentlicht. Keesing's Archiv der Gegenwart, 1954, S. 4694. Entwurf des Originals in: PREM 11/618.

³⁹⁾ Ebd., Jebb an Foreign Office, Telegramm Nr. 550 vom 15. August 1954.

⁴⁰⁾ Telegramm Nr. 4119 vom 17. August 1954, Immediate, Secret, in: PREM 11/618 und FRUS (Anm. 6), S. 1046.

dem Brüsseler Treffen erhoffte er sich daher nicht viel. Die Frage, was nach dem Scheitern der EVG kommen werde, stellte Adenauer allerdings nicht⁴¹⁾.

Über den Verlauf der Brüsseler Konferenz berichtet Adenauer ausführlich in seinen Erinnerungen⁴²⁾. Die Akten bestätigen den insgesamt deprimierenden Eindruck, den die Beratungen bei den Partnern Frankreichs hinterließen. Mendès-France sprach sogar von einer „feindlichen Atmosphäre“, die ihn in Brüssel umgeben habe⁴³⁾. Für die amerikanischen Diplomaten in Paris waren die französischen Änderungswünsche von Anfang an „confused, chauvinistic and destructive“⁴⁴⁾, „unacceptable beyond our worst expectation“, und so „anti-EVG“ wie nur möglich⁴⁵⁾. Dulles warnte Mendès-France am 21. August, wenn die Brüsseler

Konferenz ohne Ergebnis zu Ende gehe, „dann werden wir uns einer schweren Krise gegenübersehen“, und drohte mit einer Konferenz ohne Frankreichs Beteiligung⁴⁶⁾. Churchill bat er schon fast verzweifelt: „Solange es überhaupt noch eine Chance gibt, müssen wir ausschließlich an der EVG festhalten ... Wir müssen in dieser Sache zusammenhalten.“⁴⁷⁾

Dies war alles andere als praktische Politik. Die USA konnten zweifelsohne den Druck auf Mendès-France verstärken; damit erreichte man aber noch lange nicht eine Mehrheit in der Nationalversammlung, höchstens den Sturz der französischen Regierung. Wem aber war damit gedient, wer würde nach Mendès-France kommen? Diese entscheidende Frage stellte niemand in Washington.

VIII. Mendès-France bei Churchill (23. 8. 1954)

Mendès-France war zweifelsohne ein „besserer“ Europäer als manch einer, der damals lauthals vom „vereinten Europa“ sprach, aber dabei die politischen Realitäten in Frankreich schlicht übersah. Wenn Adenauer sich fragte, „worauf Mendès-France eigentlich abzielte. Ich konnte mir nicht denken, daß er seine Vorschläge ernst meinte. Man mußte den Eindruck gewinnen, daß Mendès-France die EVG scheitern lassen wollte“⁴⁸⁾, so ist dies zwar richtig, aber dennoch nur die halbe Wahrheit. Mendès-France wollte die EVG zwar scheitern lassen, aber mit dem Durchschlagen des gordischen Knotens EVG gleichzeitig den Weg freimachen für eine andere Lösung. Dies ist damals von seinen Gegnern nicht gesehen worden, und er selbst hat — aus guten Gründen — alles getan, um seine Partner im unklaren zu lassen. Die Vermutung, daß seine Änderungsvorschläge nicht ernst gemeint waren, wird durch die britischen Akten bestätigt. Während in Brüssel noch erbittert gestritten wurde, sprach nämlich bereits am Vormittag des 21. August Botschafter Massigli bei Kirk-

patrick im Foreign Office vor und teilte ihm mit, Mendès-France gehe davon aus, daß die Konferenz am Abend zu Ende gehe und er am nächsten Tag zu Konsultationen nach London kommen wolle⁴⁹⁾.

Nach dem erfolglosen Abbruch der Brüsseler Konferenz schien Frankreich völlig isoliert, die Konfusion total. Dulles fiel nichts anderes ein, als erneut eine Konferenz der USA, Großbritanniens und der Beneluxstaaten vorzuschlagen, um Frankreich noch weiter in die Enge zu treiben, stieß damit aber auf den entschiedenen Widerstand seines britischen Kollegen Anthony Eden: „The Foreign Secretary is against any move now which excludes or isolates France“, hieß es in einer Aufzeichnung Kirkpatrick's für Churchill⁵⁰⁾.

Diese Reaktion war verständlich, hatte doch Verteidigungsminister Lord Alexander noch am 23. August, als Mendès-France auf dem Weg nach London war, Churchill und Eden ein Memorandum vorgelegt, in dem er zwar als „einzige befriedigende“ Alternative zur EVG den NATO-Beitritt der Bundesrepublik vorgeschlagen, gleichzeitig aber mit Nachdruck davor gewarnt hatte, bei einem Veto Frankreichs „eine neue NATO ohne Frankreich“ zu schaffen. Dies hätte „sehr ernste“ Konsequenzen, denn „das Territorium

41) Allen an Foreign Office, Telegramm Nr. 633 vom 18. August 1954, Immediate, Secret, in: PREM 11/618.

42) Konrad Adenauer (Anm. 1), S. 280—289.

43) FRUS (Anm. 6), S. 1062.

44) Ebd., S. 1042.

45) Ebd., S. 1039.

46) Ebd., S. 1060.

47) Ebd. S. 1061, Original des Telegramms in: PREM 11/618.

48) Konrad Adenauer (Anm. 1), S. 274.

49) Aufzeichnung Kirkpatrick vom 21. August 1954 für Churchill, in: PREM 11/618.

50) Ebd., Top Secret.

Frankreichs ist absolut notwendig für die Verteidigung Europas". Bei einem Alleingang werde Frankreich neutral bleiben und den NATO-Ländern die Benutzung seines Territoriums verweigern. Damit würden

1. die Nachschubhäfen an der Atlantik- und Kanalküste verlorengehen, die amerikanischen Verbindungslinien würden zerschnitten und die eigenen Pläne für den Nachschub im Kriegsfall zunichtegemacht. Die Nordseehäfen seien angesichts ihrer Verletzlichkeit gegen Atombomben und U-Boote kein ausreichender Ersatz, ganz unabhängig von den ungeheuren Kosten;

2. könnten die französischen Flugplätze nicht mehr benutzt werden, man brauche sie aber für Operationen im Mittelabschnitt;

3. müßten die militärischen Anlagen der NATO in Frankreich für viel Geld an anderer Stelle neu errichtet werden;

4. würden alle Häfen im Mittelmeer einschließlich jener an der nordafrikanischen Küste verlorengehen.

Aus all diesen Gründen, so Lord Alexander, „ist es äußerst wichtig, Frankreich dazu zu bringen, dem Beitritt der Bundesrepublik oder einer Lösung zuzustimmen, die die kontrollierte Wiederbewaffnung Deutschlands ermöglicht, Frankreich selbst aber in der NATO bleibt“⁵¹).

Bei dem vierstündigen Gespräch mit Mendès-France auf Churchills Landsitz Chartwell war denn auch die Frage „NATO ohne Frank-

reich“, d. h. „die Politik des leeren Stuhls“, nur eine von „vier Möglichkeiten, die der Westen in Europa hat“, wie Churchill gleich zu Beginn der Unterredung betonte. Die übrigen drei Möglichkeiten waren die EVG, „bei weitem die beste“, der NATO-Beitritt Deutschlands die zweitbeste, die „Randverteidigung“ die schlechteste Lösung. Wie er Dulles zuvor versprochen hatte, drängten er und Eden zunächst den französischen Ministerpräsidenten, seinen ganzen Einfluß einzusetzen, um den EVG-Vertrag im Parlament durchzubringen, machte aber sogleich deutlich, was geschehe, wenn er scheitere: dann bleibe keine andere Wahl als eine Lösung im Rahmen der NATO. Die Antwort von Mendès-France machte drei Dinge ganz klar und ließ erkennen, worum es ihm ging:

1. Der EVG-Vertrag würde scheitern; seine Meinung in dieser Frage war „very firm and definite“;

2. war er davon überzeugt („very definite“), daß es Frankreich nach der EVG-Ablehnung „niemals wagen wird, eine Alternative abzulehnen, auch nicht den Beitritt Deutschlands zur NATO“;

3. diese Alternative sollte innerhalb der nächsten zwei Monate realisiert werden.

Mit Nachdruck betonte er, er sei gegen eine Neutralisierung Deutschlands und für Europa und das westliche Bündnis. Allerdings ließ er sich auch jetzt noch nicht festlegen, welche Alternative er bevorzuge, ließ aber durchblicken, daß Frankreich etwas wolle, an dem auch Großbritannien beteiligt sei⁵²).

IX. London bereitet den Weg aus der Krise vor

Der Eindruck, den Mendès-France gegenüber dem amerikanischen Botschafter Dillon in Paris am 25. August vermittelte, daß nämlich sein Gespräch mit Churchill den Weg für eine Alternative im Falle eines Scheiterns der EVG vorbereitet habe⁵³), war zweifellos richtig, auch wenn öffentlich jeder Hinweis darauf vermieden wurde, um die Position der EVG-

Befürworter in Frankreich nicht zu schwächen⁵⁴). Aber in Bonn und Washington weigerte man sich auch jetzt noch, die Fakten zur Kenntnis zu nehmen. Wie das Kaninchen auf die Schlange, so blickte man immer noch wie gebannt auf die EVG, die praktisch schon tot war. Als Staatssekretär Hallstein am 24. August von Allen über das Gespräch Churchill — Mendès-France unterrichtet wurde, endete die Unterredung mit der Feststellung Hallsteins, es sei „ein schwerer Fehler, jetzt eine mögliche Alternative konkret zu diskutie-

⁵¹) Ebd., „Alternatives to E.D.C.“, Top Secret, Memorandum vom 23. August 1954.

⁵²) „Conversations at Chartwell with M. Mendès-France on 23rd August, 1954. Top Secret“, in: PREM 11/618. Die Berichte Churchills und Edens für Dulles in: FRUS (Anm. 6), S. 1077—79.

⁵³) Ebd. S. 1079.

⁵⁴) Vgl. ebd. S. 1082; vgl. auch Rudolf Morsey/Konrad Repgen (Hrsg.) (Anm. 2).

ren⁵⁵⁾. Zwei Tage später überreichte er dem amerikanischen Hohen Kommissar Conant „in a state of some agitation“ einen Brief Adenauers an Dulles. Darin wies Adenauer auf ein Gerücht hin, wonach Paris beim Scheitern der EVG eine für Deutschland diskriminierende Ersatzlösung plane; er, Adenauer, lehne eine solche Lösung als „völlig unannehmbar für die Bundesregierung und alle im Bundestag vertretenen Parteien ab“. Eine eigene Ersatzlösung bot er allerdings auch nicht an⁵⁶⁾.

Am selben Tag schlugen die amerikanischen Vertreter in Paris, Bruce und Dillon, vor, den Druck auf Paris zu verstärken und eine Verschiebung der EVG-Debatte in der Nationalversammlung zu erreichen, die am 28. August, einem Sonnabend, beginnen sollte. Für Montag, den 30. August, sollten Präsident Eisenhower und Premierminister Churchill gemeinsam eine Konferenz der EVG-Außenminister und der Sonderbotschafter von Eisenhower und Churchill einberufen⁵⁷⁾. Bedell Smith war für dieses Vorgehen, denn die Regierung Mendès-France werde wahrscheinlich stürzen; aber das sei nicht allzu schlimm, „wenn wir die EVG bekommen“⁵⁸⁾. Auch Eisenhower war dafür, allerdings „nur, wenn die Briten mitmachen“⁵⁹⁾.

Die Briten machten nicht mit! Als Bedell Smith dem britischen Vertreter in Washington die Reaktion Eisenhowers mitteilte, wurde ihm gleichzeitig ein Telegramm mit der ablehnenden Antwort Churchills und Edens überreicht. Sie hielten ein solches Vorgehen ohne eine ausgearbeitete Alternative für sinnlos, im übrigen wiesen sie auf die Gefahr hin „that isolation argument may boomerang“⁶⁰⁾. Was Staatssekretär Henri Ulver, innerhalb der französischen Regierung für Budgetfragen zuständig, am 27. August den Vertretern der amerikanischen Botschaft mitteilte, daß nämlich der EVG-Vertrag „can

never, never, never pass — tell this to your government: never, never, never“⁶¹⁾, hatte man in London schon längst zur Kenntnis genommen. Für Churchill und Eden war die EVG bereits gescheitert, und für diesen Fall mußten jetzt entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

Am 27. August legte Eden dem Kabinett ein Memorandum vor, in dem bereits der nächste Schritt vorbereitet wurde. In dieser Kabinettsvorlage wurden verschiedene Alternativen durchgespielt, mit dem Ergebnis, daß „unterm Strich der NATO-Beitritt Deutschlands die beste Lösung ist“, wobei es als besonders schwierig bezeichnet wurde, die beabsichtigten Rüstungskontrollen für die Bundesrepublik zu erreichen, ohne daß dies nach Diskriminierung aussah. Als eines der Hauptargumente gegen den NATO-Beitritt wurde die „ständige Versuchung“ der „territorial nicht saturierten“ Bundesrepublik („und wahrscheinlich auch eines zukünftigen vereinten Deutschland“) genannt, „mit Gewalt ihre Ostgrenzen zu verändern und zu diesem Zweck die gesamte NATO in einen Krieg hineinzuzerren“. Dieser Einwand sei „real“; man könne sich aber nicht vollkommen gegen diese Gefahr absichern. Entscheidend sei jetzt „schnelles Handeln, wenn wir Deutschland nicht verlieren wollen“⁶²⁾.

Das Kabinett gab grünes Licht für das weitere Vorgehen, wobei interessant ist, daß Harold Macmillan jenen Vorschlag machte, der dann später auch so verwirklicht wurde. Um die NATO-Lösung für Frankreich und die Labour Party „schmackhafter“ zu machen, wie er es formulierte, sollte der neuen NATO ein europäischer Anstrich gegeben werden. Sie sollte seiner Meinung nach so modifiziert werden, daß es zumindest so aussähe, als habe man etwas von der europäischen Idee übernommen. Sei es nicht möglich, so fragte er, daß Deutschland formell dem Brüsseler Pakt beitrete, der ja innerhalb der NATO weiter bestehe⁶³⁾?

Drei Tage später scheiterte die Europäische Verteidigungsgemeinschaft am Votum der französischen Nationalversammlung. Die EVG war eine französische Idee gewesen; am selben Ort, wo sie vor fast vier Jahren geboren worden war, wurde sie jetzt auch zu

⁵⁵⁾ Telegramm Nr. 6252 vom 24. August 1954. Allen an Foreign Office, Immediate, Secret, in: PREM 11/618.

⁵⁶⁾ Ebd., Britische Hohe Kommission an Foreign Office, Telegramm Nr. 659 vom 26. August 1954, Priority, Secret.

⁵⁷⁾ FRUS (Anm. 6), S. 1079 ff. und britische Botschaft Washington an Foreign Office, Telegramm Nr. 1864 und 1865 vom 26. August 1954, Emergency, Top Secret, in: PREM 11/618.

⁵⁸⁾ Ebd., R. Scott, britische Botschaft Washington an Foreign Office, Telegramm Nr. 1868 vom 26. August 1954, Emergency, Top Secret.

⁵⁹⁾ Ebd., Telegramm Nr. 1880 vom 26. Juni 1954, Emergency, Top Secret.

⁶⁰⁾ FRUS (Anm. 6), S. 1081 f.

⁶¹⁾ Ebd. S. 1086.

⁶²⁾ C. (54) 276, 27. August 1954. Cabinet, Alternatives to the European Defence Community, Top Secret, in: PREM 11/618.

⁶³⁾ Cabinet Conclusions, (54) 57th Conclusions, 27. August 1954, Secret. CAB 128/27.

Grabe getragen. Während sich jene Illusionisten, die bis zuletzt an ihr festgehalten hatten, noch von dem Schock über dieses „wichtigste und tragischste Ereignis in der Nachkriegsgeschichte Westeuropas“⁶⁴⁾ erholten, Gegner und Befürworter in Paris nach geschlagener Schlacht ihre Wunden leckten, behielten als einzige die Briten den Überblick. Im Foreign Office waren bereits jene Telegramme vorbereitet worden, die Eden dem Kabinett am Nachmittag des 1. September mit dem Kommentar vorlegte, „jetzt kommt es darauf an, schnell zu handeln, um eine weitere Verschlechterung der Lage zu verhindern und Vorschlägen von anderer Seite, die wir nicht für gut halten, zuvorzukommen.“

X. Auf dem Weg in die NATO

Wie wir wissen, funktionierte das britische Krisenmanagement hervorragend. Was in vier Jahren nicht möglich war, geschah jetzt innerhalb von nur vier Monaten: neue Verträge wurden ausgehandelt und — am wichtigsten — von Frankreich ratifiziert. Es ist oft darauf hingewiesen worden, daß „die Schnelligkeit, mit der das Fiasko der Adenauer'schen Vertragspolitik durch neue Vereinbarungen überdeckt wurde, zu den erstaunlichsten Vorgängen der deutschen Nachkriegsgeschichte (gehört)“⁶⁶⁾. Der Blick in die Akten zeigt jetzt, wie dies damals möglich war: durch ein Höchstmaß an Kompromißbereitschaft auf allen Seiten — ausgelöst durch den Schock des 30. August —, durch das Geschick der britischen Diplomatie und durch den Blick auf die Alternative, nämlich das Auseinanderbrechender westlichen Gemeinschaft, verbunden mit der Gefahr, daß Deutschland womöglich in die Neutralität und dann nach dem Osten abgleiten würde. Tatsächlich standen alle Beteiligten mit dem Rücken zur Wand. Adenauer war jetzt im Grunde jede Lösung recht, mit der diese Alternative verhindert wurde. Ähnlich sahen es

Wie gut man die Sache im Griff hatte, zeigt allein schon die Tatsache, daß die Telegramme an Washington, Bonn und Paris, die bereits nach dem 27. August entworfen waren, jetzt von „Emergency“ auf „Immediate“ herabgestuft wurden. Das Kabinett billigte dann die nächsten Schritte: sofortige Konsultationen mit den Amerikanern, um deren Zustimmung für die NATO-Lösung zu erhalten, und Konsultationen mit Adenauer. Der Schock mußte genutzt werden; wenn alles gut ging, sollte in etwa zwei Wochen eine Acht-Mächte-Konferenz (EVG-Länder, USA, Großbritannien) nach London einberufen werden, um die Sache unter Dach und Fach zu bringen⁶⁵⁾.

die Briten; für sie hatte die Westbindung der Bundesrepublik absolute Priorität — auch um den Verlust Frankreichs! In der Kabinettsitzung am 1. September hatte Eden betont, wenn es hart auf hart komme, wenn Frankreich die NATO-Lösung ablehne, dann müsse sich Großbritannien seiner Meinung nach gegen Frankreich und für die Bundesrepublik entscheiden, um Deutschland nicht die Freiheit zu lassen, eine unabhängige Politik zu betreiben, die möglicherweise zu einem Arrangement mit der Sowjetunion führen werde⁶⁷⁾.

Ähnlich sah man die Dinge jetzt auch in Washington: „We cannot sit down in black despair and admit defeat“, wie es Präsident Eisenhower am 3. September formulierte⁶⁸⁾. Nicht sicher war man sich darüber, ob bei der von den Briten noch für September vorgeschlagenen Konferenz genügend Zeit bleibe, um den Erfolg dieser Konferenz zu sichern. Die Amerikaner wollten auf keinen Fall eine Wiederholung der Brüsseler Konferenz erleben; Adenauer befürchtete unangenehme Auswirkungen auf die westdeutsche Öffentlichkeit, wenn der Bundesrepublik auf einer solchen Konferenz offiziell Rüstungsbeschränkungen auferlegt würden. Das war seiner Meinung nach nicht vereinbar mit der geforderten und von ihm erwarteten Souveränität und Gleichberechtigung ohne Diskriminierung. Etwas

⁶⁴⁾ So der zweite Sekretär der amerikanischen Botschaft in Paris am 26. September in einem „Post-Mortem on the Rejection of the EDC Treaty“, in: FRUS (Anm. 6), S. 1094.

⁶⁵⁾ Cabinet Conclusions (54), 58th Conclusions, 3 p.m., 1. September 1954, Secret. CAB 128/27.

⁶⁶⁾ Hans-Peter Schwarz, Die Ära Adenauer 1949—1957, Stuttgart—Wiesbaden 1981 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1), S. 246.

⁶⁷⁾ Vgl. Anm. 65.

⁶⁸⁾ Eisenhower an Bedell Smith, FRUS, 1952—1954, V, S. 1143.

anderes war es, und diese Bereitschaft hatte er dem britischen Hohen Kommissar Hoyer-Millar bereits am 2. September signalisiert, wenn die Bundesregierung von sich aus solche Beschränkungen auf sich nehmen würde.

Eden war es, der auf einer Rundreise vom 11. bis 15. September nach Brüssel, Bonn, Rom und Paris die letzten Hindernisse auf dem Weg der von ihm vorgeschlagenen Konferenz beseitigte. Die Lösung sollte jetzt so aussehen, wie vom Kabinett bereits beschlossen war, während die Anregung von Macmillan konkretisiert worden war: Um den NATO-Beitritt der Bundesrepublik den „Europäern“ schmackhafter zu machen, sollten die Bundesrepublik Deutschland und Italien dem 1948 gegründeten Brüsseler Pakt beitreten, der zur Westeuropäischen Union (WEU) umgebildet werden sollte. Auch wenn es keine supranationalen Elemente mehr gab, blieb scheinbar wenigstens etwas vom europäischen Integrationsgedanken erhalten. Im Rahmen der WEU würden dann die Rüstungsbeschränkungen für die Bundesrepublik möglich sein; damit würden die von Frankreich, aber auch von Großbritannien geforderten Bedingungen erfüllt. Mit Großbritannien als Mitglied der WEU war gleichzeitig eine Forderung Frankreichs erfüllt. Hinzu kam als weitere Sicherheit für Frankreich die Bereitschaft der Briten, eine bestimmte Anzahl ihrer Truppen auf Dauer in der Bundesrepublik zu stationieren.

Aus deutscher Sicht traf die Beurteilung der Lage nichts so gut wie jenes Telegramm, das Adenauer am 13. September am Ende seiner Gespräche mit Eden an Churchill schickte. Diese Gespräche hätten zu einer vollen Übereinstimmung der Auffassungen geführt: „Der so harmonische Ablauf der Besprechungen hat gezeigt, ein wie glücklicher Gedanke es von Ihnen, Sir Winston, war, die Initiative zu ergreifen und einen Ausweg aus den gegenwärtigen Schwierigkeiten zu weisen.“⁶⁹⁾

Als Außenminister Eden am 28. September die Neunmächtekonferenz (Großbritannien, USA, Kanada, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Beneluxländer) im Lancaster House in London eröffnete, schlug er als erstes vor, eine Grundsatzklärung auszuarbeiten, wonach die Westmächte bereit waren, das Besatzungsregime so bald wie möglich zu

beenden. Im Hinblick auf die deutsche Öffentlichkeit lag Adenauer diese Grundsatzklärung besonders am Herzen; jeder könne dann sehen, so betonte er im Anschluß an Eden, daß etwas Reales und nicht nur Worte bei dieser Konferenz herausgekommen sei. Adenauer nutzte dann die Gelegenheit, um auf die schwierige Situation in der Bundesrepublik hinzuweisen. Der Glaube an Europa sei zwar nicht verschwunden, aber doch schwer erschüttert; gleichzeitig nähmen die Bemühungen aus dem Osten zu, die westdeutsche Bevölkerung durch Appelle an den Nationalismus für den Neutralismus zu gewinnen, mit dem Argument, nur so sei die Wiedervereinigung zu erreichen. Ein neutralisiertes Deutschland aber, so Adenauer mit Nachdruck, werde sehr bald unter kommunistische Herrschaft geraten, wie man am Beispiel der Tschechoslowakei und der anderen Satellitenstaaten sehen könne. Die Bundesrepublik könne für den Westen nur gerettet werden und der Glaube an Europa in der Bundesrepublik nur erhalten bleiben, wenn der Vorschlag Edens akzeptiert werde. Solchermaßen von Adenauer eingestimmt, begann die Konferenz mit ihrer Arbeit⁷⁰⁾.

Die „Grundsatzklärung“ machte dann auch am wenigsten Schwierigkeiten; auch hier hatten die Experten gute Vorarbeiten geleistet. Am 1. Oktober geriet die Konferenz dann in eine schwere Krise. Es ging um das alles entscheidende Thema der Rüstungsbeschränkungen für die Bundesrepublik. Die französische Regierung hatte weitreichende Forderungen gestellt (Kontrolle der Truppenstärke, Produktion und Verteilung der Waffen für die auf dem Kontinent stationierten Truppen, keine Waffenproduktion in strategisch exponierten Gebieten, d. h. keine oder nur geringe Produktion in der Bundesrepublik), denen der entscheidende Satz des deutschen Memorandums vom 23. September entgegenstand, nämlich: „Diskriminierungen irgendwelcher Art dürfen nicht stattfinden.“⁷¹⁾

Als Mendès-France auf seinen Forderungen beharrte, machte Dulles den Vorschlag, über das Thema Rüstungsbeschränkungen erst nach zwei Jahren zu beschließen, erst dann werde das Thema aktuell, da zunächst einmal die neue deutsche Armee von den USA ausgerüstet werde. Dies lehnten die Außenmini-

⁶⁹⁾ Faksimileabdruck des Telegrammentwurfs bei Rolf Steininger, Deutsche Geschichte, S. 472; das Original in PREM 11/618.

⁷⁰⁾ Nine Power Conference, Lancaster House, 28. 9. 1954. Verbatim Record, Secret. FO 371/109774/CW 10714/2.

⁷¹⁾ Konrad Adenauer (Anm. 1), S. 319.

ster der Beneluxländer mit dem Hinweis ab, ihre Parlamente würden dem niemals zustimmen. Die Lage schien aussichtslos, als Eden in die Debatte eingriff. Nach dem Scheitern der EVG könne man entweder versuchen, in gegenseitigem Vertrauen Westeuropa neu zu errichten, „oder aber, falls wir das lieber wollen, alle möglichen Sicherheiten einbauen und damit beweisen, daß wir überhaupt kein Vertrauen zueinander haben. Dies aber wird für Europa ein Desaster und für den Kreml ein Triumph werden.“ Anschließend unterbrach er die Sitzung⁷²⁾. Leider fehlen in den britischen Akten die Protokolle der weiteren Verhandlungen.

Aus Adenauers „Erinnerungen“ wissen wir, daß das Scheitern der Konferenz durch seine Erklärung verhindert wurde, die Bundesrepublik werde freiwillig auf die Produktion von ABC-Waffen, schweren Kriegsschiffen und U-Booten, ferngelenkten weittragenden Geschossen und strategischen Bombern verzichten⁷³⁾.

So endete das „für das Schicksal der westlichen Welt entscheidende Zusammentreffen“⁷⁴⁾ mit einem Erfolg. Adenauer sah den „Haupterfolg“ darin, wie er in einem Dankschreiben an Eden nach seiner Rückkehr aus London formulierte, „daß die Einheit der westlichen Welt, die in den letzten Wochen in so schwerer Weise gefährdet war, nunmehr in vollem Umfang wiederhergestellt ist und daß wir auf ihr die Grundlagen für eine wirksame Verteidigung gelegt haben. Vieles bleibt noch zu tun, wenn aber der Geist der gegenseitigen Verständigung und loyalen Zusammenarbeit, wie er dank Ihres großen Einflusses auf dieser Konferenz deutlich die Arbeiten beherrschte,

⁷²⁾ Verbatim Record of Eighth Plenary Meeting, October 1, 1954, Secret. FO 371/109775/CW 10714/7.

⁷³⁾ Konrad Adenauer (Anm. 1), S. 347. Wortlaut der Schlußakte der Londoner Konferenz in Keesing's Archiv der Gegenwart, 1954, S. 4765—4770.

⁷⁴⁾ Konrad Adenauer (Anm. 1), S. 321.

sich behauptet, dann bin ich sicher, daß der endgültige Erfolg unserer Bemühungen nicht ausbleiben wird.“⁷⁵⁾

Eine weitere Konferenz in Paris (19.—23. Oktober 1954) führte dann am 23. Oktober mit der Unterzeichnung der „Pariser Verträge“ zu diesem Erfolg. Die französische Zustimmung wurde dabei zusätzlich erkaufte durch ein „Abkommen über das Statut der Saar“, das — vorbehaltlich einer Abstimmung der saarländischen Bevölkerung — die Europäisierung der Saar mit starken wirtschaftlichen Bindungen an Frankreich vorsah.

Nach der Unterzeichnung der Verträge begann das Ringen um ihre Ratifizierung. Was Mendès-France schon im Chartwell angedeutet hatte, gelang ihm nun: Am 30. Dezember brachte er die Verträge durch die Nationalversammlung. Der Bundestag stimmte am 27. Februar 1955 in dritter Lesung für die Verträge. Am 5. Mai 1955 wurde die Bundesrepublik Deutschland bedingt souverän, vier Tage später, auf den Tag genau zehn Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands, trat sie als 15. Mitglied der NATO bei. Die SPD hatte am 27. Februar geschlossen gegen die Verträge gestimmt; für sie war diese Politik gleichbedeutend mit dem Ende jeder Wiedervereinigungspolitik, da sich ihrer Meinung nach militärische Westintegration und Wiedervereinigung gegenseitig ausschlossen. Adenauer sah das anders. Zwei Tage nach dem Beitritt der Bundesrepublik zur NATO äußerte er in Paris die Überzeugung: „Wir sitzen nun im stärksten Bündnis der Geschichte. Es wird uns die Wiedervereinigung bringen.“⁷⁶⁾ Wenn er wirklich daran geglaubt hat, so sollte er sich irren.

⁷⁵⁾ Schreiben vom 4. 10. 1954. FO 371/108587/CW 1072/383(1).

⁷⁶⁾ Zitiert bei Andreas Hillgruber, Europa in der Weltpolitik 1945—1963, München—Wien 1981, S. 70.

Die Außenhandelspolitik der USA zwischen Freihandel und Protektionismus

I. Das Ende der Nachkriegshegemonie

Als das Außenministerium der Vereinigten Staaten am 12. Juni 1984 in einer Presseerklärung des 50. Jahrestages der Unterzeichnung des „Reciprocal Trade Agreements Act of 1934“ gedachte, hatte dies durchaus gegenwartsbezogene Gründe¹⁾. erinnert werden sollte daran, daß an diesem Tag vor 50 Jahren die USA mit jenem Gesetz in einer hochgradig protektionistischen internationalen Umwelt von sich aus den Übergang zu einem Abbau von Zollschränken vollzogen. Und gemeint war wohl mit der Jubiläums-Botschaft, daß auch heute zunehmende protektionistische Entwicklungen in der Weltwirtschaft die USA nicht von ihrer freihändlerischen Tradition abbringen können.

Der „Reciprocal Trade Agreements Act“ von 1934 hat in diesem Zusammenhang freilich noch eine weitergehende Dimension. Er bezeichnet aus heutiger Sicht den Beginn der amerikanischen weltwirtschaftlichen Dominanz, die nach dem Zweiten Weltkrieg zu der von den USA durchgesetzten weltweiten liberalen Handelsordnung auf der Basis des Meistbegünstigungsprinzips, dem „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) führte²⁾. Und — dies war eine wichtige innenpolitische Absicherung der Dominanzrolle der USA — er konstituierte den seitdem im wesentlichen bewährten Grundsatz weitreichender handelspolitischer Vollmachten des Präsidenten gegenüber dem Kongreß³⁾.

Die amerikanische ökonomische Hegemonie deutete sich in den auf der Grundlage des Gesetzes von 1934 abgeschlossenen bilateralen Handelsabkommen mit Großbritannien

und gut zwei Dutzend weiterer Staaten in den dreißiger Jahren zunächst nur an. Aufgrund der durch den Zweiten Weltkrieg zugunsten der USA grundlegend verschobenen globalen wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse prägte sie nach 1945 für 25 Jahre unangefochten die internationale Wirtschaftsordnung. In einer ersten Folge von drei Verhandlungsrunden von 1947 bis 1951 und drei weiteren Runden zwischen 1960 und 1967 kam es zu umfassenden Zollreduktionen. Die USA räumten dabei ihren Handelspartnern um der Zustimmung zum Prinzip des multilateralen Abbaus tarifärer Handelshemmnisse willen das Recht ein, im Rahmen des GATT-Systems bestimmte regionale Präferenzsysteme aufrechtzuerhalten bzw. einzurichten. Mit dieser von ihnen in gewissem Umfang in Kauf genommenen Asymmetrie der Handelsliberalisierung stabilisierten die USA die von ihnen eingerichtete hegemoniale Ordnung der Weltwirtschaft so lange, bis die Kosten dieser Politik ihren Nutzen zu übersteigen begannen⁴⁾. Den vorläufigen Höhepunkt des so geschaffenen Systems der Stabilität durch Liberalisierung repräsentieren der von Kennedy forcierte und schließlich im Oktober 1962 unterzeichnete „Trade Expansion Act“, der die Regierung zu neuen weitreichenden Zollsenkungen für nahezu das gesamte Spektrum von Industrie- und Agrargütern im Rahmen multilateraler Vereinbarungen ermächtigte⁵⁾, und die auf dieser Grundlage eingeleitete sechste Zollsenkungsrunde des GATT, die sogenannte Kennedy-Runde, die vom 4. Mai 1964 bis 15. Mai 1967 in Genf abgehalten wurde.

Im Licht der folgenden Entwicklung wird diese von manchen Autoren als „zuviel des

¹⁾ Darin heißt es u. a.: „The Act marked the start of fifty years of United States trade liberalization.“

²⁾ Zu dieser viel diskutierten Bedeutung des Gesetzes vgl. u. a. Knut Borchardt, Protektionismus im historischen Rückblick, in: Armin Gutowski (Hrsg.), Der neue Protektionismus, Hamburg 1984, S. 43 ff., sowie Arthur A. Stein, The hegemon's dilemma: Great Britain, the United States and the international economic order, in: International Organization, 38, (Frühjahr 1984) 2, S. 376 ff.

³⁾ Vgl. K. Borchardt (Anm. 2), S. 44 f.

⁴⁾ Vgl. Arthur Stein (Anm. 2), S. 379 ff.

⁵⁾ Durch den Trade Expansion Act von 1962 wurde auch das Amt des dem Präsidenten direkt unterstellten Special Trade Representative (heute: U. S. Trade Representative) geschaffen, dessen Inhaber bis heute — mit unterschiedlichem politischem Gewicht — die freihändlerischsten Positionen innerhalb der jeweiligen Administration vertreten.

Guten" charakterisiert⁶⁾. Noch während der stufenweisen Implementierung ihrer Ergebnisse (1968—1972) kam es zu einer nachhaltigen Destabilisierung der Welthandelsordnung. Die Fähigkeit und Bereitschaft der USA, einzelne Abweichungen von den GATT-Handelsprinzipien seitens anderer Staaten ohne Vergeltungsmaßnahmen zu tolerieren, wurde nun durch die wachsende Stärke der Handelspartner, zunächst vor allem der EG, außerordentlich strapaziert.

Konfliktfelder waren zwei jener Bereiche, die auch heute noch im Vordergrund handelspolitischer Aktivitäten innerhalb des atlantischen Bündnisses stehen: die Stahlexporte Japans und der EG in den amerikanischen Markt — hier hatte der auf Importe entfallende Marktanteil von 4,7 % 1961 auf 16,7 % 1968 zugenommen — und der Agraraußenhandel, wo der sich entwickelnde Gemeinsame Agrarmarkt der EG zu einem störenden Zentrum der Protektion und der Wettbewerbsverzerrungen wurde. Am 14. Januar 1969 kam es zur ersten Vereinbarung über freiwillige Exportselbstbeschränkungen für Stahl mit den japanischen und europäischen Anbietern.

In den folgenden zwei Jahren wurde der Kongreß mit einer seit Kriegsende nicht gekannten Fülle protektionistischer Gesetzesvorlagen überschwemmt⁷⁾. Zwar ist keines dieser Gesetze verabschiedet worden. Der zunehmende Anpassungsdruck auf die amerikanische Wirtschaft, das schwindende Vertrauen in den Dollar als die Leitwährung mit Goldparität und der schnell dahinschmelzende Überschuß der Handelsbilanz, die 1971 dann erstmals seit 1888 einen negativen Saldo aufwies, all das führte jedoch schließlich zu jener

Entscheidung, mit der die Periode unstreitiger Hegemonie der USA in der Weltwirtschaft der Nachkriegszeit ihr Ende fand: Am 15. August 1971 hob Präsident Nixon die Goldkonvertibilität des Dollar auf und verhängte zur Entlastung der Zahlungsbilanz und als Anstoß für eine Anpassung der Wechselkurse eine generelle Abgabe von 10 % auf alle Importe⁸⁾.

Es war die Mitteilung der US-Regierung an die Handelspartner der Vereinigten Staaten, daß diese nun nicht mehr bereit seien, die Lasten der Anpassung an die weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen im bisherigen Ausmaß zu tragen, daß der Nutzen der bisherigen hegemonialen Ordnung für sie die Kosten nicht mehr rechtfertigte.

Nicht eine Rückwendung zu Protektionismus und außenwirtschaftlichem Isolationismus war damit angesagt, sondern die Forderung nach Neuverhandlung der handelspolitischen Bedingungen, unter denen die nahezu bruchlose weltwirtschaftliche Expansion der fünfziger und sechziger Jahre stattgefunden hatte⁹⁾. Die Ergebnisse dieser Neuverhandlungen, vor allem die Resultate der GATT-Tokio-Runde, und die Reform des handelspolitischen Instrumentariums durch die Handelsgesetze von 1974 und 1979 sind Grundlage und Ausgangspunkt der gegenwärtigen Konflikte und ihrer Handhabung durch die USA. Die Entschlossenheit, nicht aus freihändlerischer Prinzipientreue gegenüber wettbewerbsverzerrenden Praktiken der Handelspartner auch noch die andere Wange hinzuhalten, sondern „Protektionismus als das Schwert des Freihändlers“¹⁰⁾ einzusetzen, ist zu einem Merkmal amerikanischer Außenwirtschaftspolitik seit Ende der sechziger Jahre geworden.

II. Amerikanische Außenhandelspolitik in den siebziger Jahren

Die destabilisierenden wirtschaftlichen Entwicklungen in den siebziger Jahren, die Ölkrisen von 1973/74 und 1979/80, die weltweite Rezession von 1974/75 und die vom sprunghaften Anstieg der Rohstoffpreise und seiner geld- und fiskalpolitischen Bewältigung durch

die westlichen Industriestaaten ausgehende globale Inflation, beeinflussten zwar nachhal-

⁶⁾ So Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy 1929—1976*, Berkeley (Cal.) 1980, S. 117.

⁷⁾ Ebd., S. 123 ff.

⁸⁾ Zugleich wurde als Ultimatum an die Hauptexporteure von Textilgütern in die USA, Japan, Taiwan, Südkorea, Hongkong, die Verhängung von Importquoten zum 15. Oktober 1971 angekündigt, wenn bis dahin keine Selbstbeschränkungsabkommen vereinbart wären.

⁹⁾ Vgl. Arthur Stein (Anm. 2), S. 383 f.

¹⁰⁾ So die treffende Charakterisierung durch Robert B. Reich, *Beyond Free Trade*, in: *Foreign Affairs*, 61 (Frühjahr 1983) 4, S. 774.

tig die wirtschaftliche Situation der USA und ihre internationale Wettbewerbsposition¹¹⁾. Die außenhandelspolitische Reaktion darauf fiel jedoch insgesamt zunächst eher maßvoll aus. In einem stark protektionistisch gestimmten innenpolitischen Umfeld ergriff die Regierung Nixon im Frühjahr 1973 eine bemerkenswerte handelspolitische Initiative. Sie brachte den Entwurf eines umfassenden neuen Handelsgesetzes im Kongreß ein, der in seiner wesentlichen Orientierung alles andere als protektionistisch war.

1. Der Trade Act von 1974 und sein wirtschaftliches Umfeld

Mit der Verhängung der vorübergehenden Importabgabe im August 1971¹²⁾ war die Aufkündigung des inneramerikanischen freihändlerischen Konsensus, die in der wissenschaftlichen und politischen Öffentlichkeit unter den zunächst ganz auf die USA bezogenen Schlagworten des „Neomerkantilismus“ bzw. des „Neuen Protektionismus“ kommentiert wurde¹³⁾, quasi regierungsamtlich bestätigt worden. Zugleich waren jene Maßnahmen der Auftakt heftiger handelspolitischer Auseinandersetzungen mit der EG und Japan, in deren Verlauf erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg wieder das Wort vom „drohenden Handelskrieg“ die Öffentlichkeit bewegte.

Stein des amerikanischen Anstoßes waren vor allem die Handelsverluste, die die Wirtschaft der USA aus der EG-Erweiterung von 1973 zu erwarten hatte und für die man kompensatorische Handelsvergünstigungen forderte, die zunehmenden Exportsubventionen für EG-Agrarprodukte, die bilateralen Präferenzvereinbarungen der EG mit Drittländern, schließlich der noch immer extrem hohe Protektionsgrad Japans. In den meisten dieser Punkte (der EG-Agrarhandel ist die Ausnahme) konnten die USA zwischen 1972 und 1974 wesentliche Konzessionen ihrer Partner erreichen, womit der Weg frei wurde für die von Präsident Nixon vorgeschlagene neue GATT-Runde, die Tokio-Runde.

¹¹⁾ Vgl. dazu u. a. Reinhard Rode, Machtverlust und Nichtanpassung, in: Ernst-Otto Czempel (Hrsg.), Amerikanische Außenpolitik im Wandel, Stuttgart 1982, S. 93—119.

¹²⁾ Sie blieb bis Anfang Januar 1972 in Kraft.

¹³⁾ Vgl. dazu Paul A. Samuelson, International Trade for a Rich Country, in: Morgan Guarantee Survey, July 1972, abgedruckt in: U.S. Congress, Industrial Policy, Economic Growth and the Competitiveness of U.S. Industry, Hearings before the Joint Economic Committee, Washington 1983, Bd. 1, S. 27—35.

In den Vereinigten Staaten wurde damit eine neuerliche gesetzliche Verhandlungsvollmacht für den Präsidenten erforderlich. Angesichts der umfangreichen Tagesordnung der geplanten neuen Runde kam jedoch eine einfache Verlängerung bzw. Erweiterung der Vollmachten aus dem Trade Agreements Act von 1934, wie sie noch bis in die sechziger Jahre praktiziert worden war, nicht mehr in Frage. Denn zur Verhandlung standen nicht nur wie bisher die Zölle an, sondern vor allem die immer wichtigeren nichttarifären Handelshemmnisse.

Der Trade Act von 1974 wurde natürlich nicht in der Form verabschiedet, in der er eingebracht worden war. Gleichwohl zeigten sich die skeptischsten europäischen Propheten eines nicht mehr zu bremsenden amerikanischen Protektionismus überrascht, wie weit das fertige Gesetz von ihren pessimistischen Prognosen entfernt war¹⁴⁾. Seine wichtigsten Bestimmungen betreffen neben der Ermächtigung des Präsidenten zu den neuen GATT-Verhandlungen, den hier nicht zu behandelnden Bedingungen für das Einräumen der Meistbegünstigungsklausel im Handel mit am GATT nicht beteiligten Staaten (also vor allem den sozialistischen Staaten¹⁵⁾) und der Einführung eines allgemeinen Präferenzsystems (Generalized System of Preferences, GSP) für Entwicklungsländer vor allem das Verfahren in den verschiedenen Fällen von Marktstörungen durch Importe und „unfairer Handelspraktiken“ durch ausländische Handelspartner.

In den letzteren Fällen, gemeint sind vor allem Dumping sowie direkte und indirekte Exportsubventionen, wurden durch das Handelsgesetz von 1974 bisher geltende Regelungen präzisiert und damit zum Teil auch enger definiert.

Wichtig an den Verfahrensfestlegungen durch den Trade Act von 1974 ist vor allem ihre größere Rechtsförmlichkeit. Die Klage-

¹⁴⁾ Erleichtert wurde seine Verabschiedung freilich dadurch, daß in den zwei kritischsten Bereichen separater Schutz für die US-Produzenten erreicht wurde: bei Stahl durch Selbstbeschränkungsabkommen, bei Textil durch das als sektorale Ausnahmeregelung im Rahmen des GATT am 1. Januar 1974 in Kraft getretene Multifaserabkommen, vgl. Robert A. Pastor (Anm. 6), S. 158.

¹⁵⁾ Hier wurde das Gesetz durch das Jackson-Vanik-Amendment ergänzt, das ein Junktim zur Auswanderungspolitik der betreffenden Staaten herstellte und so zu einem weitgehenden Einfrieren der sowjetisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen führte.

steller aus der Wirtschaft haben einen Anspruch auf Entscheidung ihres Anliegens innerhalb weniger Monate. Der Ermessensspielraum der Exekutive hat in diesem Punkt etwas abgenommen. Problematisch ist der doch noch erhebliche Ermessensspielraum der fünfköpfigen International Trade Commission (ITC), wenn sie durch Mehrheitsentscheid zu ihrem Urteil über Tatbestände kommt, die die gesetzlich vorgesehenen Gegenmaßnahmen begründen¹⁶⁾.

Die Wirksamkeit des Verfahrens ist sicherlich gestiegen. Andererseits hat es das politische Gewicht Protektion suchender Branchen oder Firmen aber auch etwas geschwächt. Denn Protektionsanliegen, die von der ITC abschlägig beschieden worden sind, etwa weil nach ihrem Urteil für die behauptete wirtschaftliche Schädigung weniger die Importkonkurrenz als eine allgemeine konjunkturelle Absatzschwäche verantwortlich ist, haben es schwerer, im politischen Bereich Unterstützung zu finden.

2. Die Tokio-Runde des GATT

Noch während die Nixonsche Gesetzesvorlage im Kongreß beraten wurde, kamen die Vorbereitungen für die neue Handelsrunde entscheidend voran. Eine Ministerkonferenz der GATT-Staaten im September 1973 in Tokio faßte den formellen Beschluß zur Eröffnung der Verhandlungen. Diese selbst begannen am 11. Februar 1975 in Genf und wurden am 12. April 1979 abgeschlossen. Die USA verbanden mit der Tokio-Runde die Zielsetzung, durch einen umfassenden weiteren Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen ihren eigenen Exporten verbesserte Marktchancen auf dem Weltmarkt zu verschaffen und so verlorenes Terrain wieder gutzumachen und ihrem anhaltenden Handelsbilanzdefizit entgegenzuwirken. Geplant war, alle Zollsätze auf Industrie- und Agrargüter unter 5 % zu streichen, die darüber liegenden Sätze um 60 % zu kürzen. Ferner sollten die zunehmenden nichttarifären Handelshemmnisse verbindlichen internationalen Regeln unterworfen und damit ihre Anwendung nationalstaatlicher Beliebigkeit entzogen werden. Hinzu kamen als Verhandlungsgegenstände effizientere Schlichtungsverfahren

in Handelsstreitigkeiten und Präferenzen für Entwicklungsländer.

Die 1979 erzielten Ergebnisse fielen zwar hinter die amerikanischen Vorstellungen zurück, konnten aber gleichwohl von den USA als Erfolg auf dem Weg zu einer weiteren Handelsliberalisierung und Eindämmung gerade des nichttarifären Protektionismus verstanden werden¹⁷⁾.

Vereinbart wurden:

— eine allgemeine Zollsenkung, die nach einer Progressionsformel für höhere Zollsätze stärker ausfiel als für niedrige. Ausgespart blieben davon jedoch wie schon in der Kennedy-Runde bestimmte importempfindliche Produktgruppen wie Textil, Bekleidung, Schuhe, für die wesentlich geringere Zollsenkungen vereinbart wurden. Der Zollabbau soll stufenweise im Zeitraum von 1980 bis 1986 durchgeführt werden. Verschiedene Staaten, darunter die USA und die EG, haben ihn vorfristig realisiert;

— ein Abkommen über die Zulässigkeit von Ausgleichsmaßnahmen gegen wettbewerbsverzerrende Subventionen („Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“);

— die Erneuerung und Präzisierung des bestehenden Abkommens über Anti-Dumping-Maßnahmen;

— ein Abkommen über faire Wettbewerbsbedingungen bei der Vergabe öffentlicher Großaufträge;

— der Abbau handelshemmender Regelungen über technische Normen sowie diskriminierender Praktiken bei der Zollwertfestsetzung und Importlizenzierung;

— ein Informationsaustausch beim Handel mit Rindfleisch und Milchprodukten;

— die Beseitigung von Handelshemmnissen für Zivilflugzeuge.

3. Ergebnisse der Tokio-Runde: Streitgegenstände der achtziger Jahre?

Die Bedeutung des erreichten Ergebnisses für die USA soll an den drei wichtigsten Bereichen kurz verdeutlicht werden.

Im landwirtschaftlichen Bereich gelang es den USA wie schon in der Kennedy-Runde

¹⁶⁾ Vgl. den kritischen Bericht des Wall Street Journal vom 22. Juni 1984, S. 10 (The Slippery Slope of Protectionism) über die neue Entscheidungspraxis der ITC.

¹⁷⁾ Zu den Ergebnissen der Tokio-Runde aus amerikanischer Sicht siehe Thomas R. Graham, The Impact of the Tokyo Round Agreements on U. S. Export Competitiveness, Washington 1980.

erneut nicht, die EG zur Senkung ihrer Außenzölle zu bewegen, da deren unverzichtbare, weil systembedingte Funktion des — variablen — Ausgleichs zwischen Importpreis und EG-Marktpreis eine prozentuale Kürzung nicht zuläßt. Erreicht wurde als Kompromiß eine Zollsenkung bzw. Zollbefreiung für eine größere Zahl von Agrarprodukten, bei denen schon bislang die USA eine starke Marktposition in der EG hatten; bekanntestes Beispiel, das der EG einige Probleme bei der Regulierung des Milchmarktes bereitet, sind die Getreidesubstitut-Futtermittel. Auch die USA machten einige Zollkonzessionen im Agrarbereich, von denen vor allem Entwicklungsländer profitierten.

Der Verhaltenskodex für öffentliche Auftragsvergabe brachte einen bemerkenswerten Durchbruch im Prinzip und wurde dementsprechend von der Regierung Carter gefeiert. Er trat ein Jahr später als die übrigen Abkommen am 1. Januar 1981 in Kraft; über seine Bewährung läßt sich noch kein fundiertes Urteil bilden. Der Code verbietet grundsätzlich alle expliziten und impliziten „buy national“-Regeln, so auch in den USA die Bestimmungen des Buy-American-Act von 1976, nach dem ausländische Anbieter bei öffentlichen Aufträgen erst zum Zuge kommen, wenn ihr Angebot um mindestens 6 bis 12 % unter dem billigsten amerikanischen liegt. Allerdings haben sich die USA wie auch andere Staaten zahlreiche Ausnahmen an Beschaffungsinstanzen wie an Produktgruppen vorbehalten. Sowohl die Breite der Anwendung wie die effektive Durchsetzung des „Agreement on Government Procurement“ sind damit noch ziemlich offen, zumindest wurde es in nur wenigen Fällen tatsächlich ausgereizt.

Ebenso schwierig anzuwenden, wie er auszuhandeln war, ist auch der Subventionscode. Subventionen, läßt sich mit guten ökonomischen Gründen behaupten, verzerren prinzipiell den Wettbewerb. Und sie nehmen derzeit in ihrer Bedeutung als binnen- und außenwirtschaftspolitisches Instrument eher zu als ab¹⁸⁾.

¹⁸⁾ Zwei Hypothesen beschreiben diese Entwicklung: Die Hypothese des „fallenden Wasserspiegels“ besagt, daß die Bedeutung bestehender Subventionen mit der Abnahme direkter Protektion relativ zunimmt. Die Hypothese des „steigenden Riffs“ erklärt die zunehmenden Subventionen aus dem Bemühen, sich vor den Lasten der Anpassung infolge der Energiekrise zu schützen. Vgl. dazu Gary C. Hufbauer/Joanna Shelton Erb, *Subsidies in International Trade*, Cambridge (Mass.) 1984, S. 2.

Ein Problem sind gleichwohl ihre exakte Definition und die Messung bzw. Bewertung ihrer Wirkung. Der Subventionscode präzisiert hier die bisher geltenden Regeln des GATT. Nach ihnen lag eine Exportsubvention, die Ausgleichsabgaben erlaubte, nur dann vor, wenn der Exportpreis des betreffenden Produkts durch die Subvention unter den Inlandspreis gedrückt wurde. Für Agrarprodukte und Rohstoffe waren Gegenmaßnahmen erst erlaubt, wenn ein Land mit Hilfe von Subventionen sich mehr als einen „gerechten Marktanteil“ verschafft. Jetzt ist der Nachweis des niedrigeren Exportpreises nicht mehr notwendig, und auch Subventionen auf nichtagrarisches Rohstoffexporte sind per se ausgleichsabgabefähig. Zudem ist eine zweite sehr wichtige Kategorie berücksichtigt, die binnenwirtschaftlich begründeten Subventionen, entsprechend der sehr weitreichenden Definition des ersten amerikanischen Chefdelegierten bei der Tokio-Runde, Harald Malmgren: „... als Subvention kann jede Regierungsmaßnahme angesehen werden, die bewirkt, daß die gesamten privaten Nettoproduktionskosten eines Unternehmens oder einer bestimmten Branche unter dem Niveau liegen, das bei gleichem Output ohne Staatsaktivität erreicht würde.“¹⁹⁾

Unter diese breite Definition der sogenannten „domestic subsidies“ fällt beinahe alles an regionaler und sektoraler staatlicher Wirtschaftspolitik: Steuer- und Kreditvergünstigungen und andere Investitionsförderungsmaßnahmen, Subventionen für vorgelagerte Produktionsstufen („upstream subsidies“ — etwa die Kokskohlesubvention für die deutsche Stahlindustrie) und der gesamte Komplex des „industrial targeting“, der gezielten industriepolitischen Förderung einzelner aussichtsreicher Branchen bis zu ihrer Durchsetzung auf dem Weltmarkt.

Die USA hatten sich als Gegenleistung für die Annahme des Subventionscode verpflichtet, ihre Ausgleichsabgabengesetzgebung, an der sie im Prinzip hätten festhalten dürfen, da sie älter war als das GATT-Abkommen selbst, den neuen Bestimmungen anzupassen. Das bedeutete, daß zur Verhängung von Ausgleichsabgaben gegen „unfaire Handelspraktiken“ dieser Art ebenfalls wie bei der normalen Schutzklausel eine feststellbare Schädigung amerikanischer Unternehmen oder Branchen durch die ausländische Subvention

¹⁹⁾ Zitiert nach Gary C. Hufbauer/Joanna Shelton Erb (Anm. 18), S. 90f. (eigene Übersetzung).

eine notwendige Bedingung wurde. Die entsprechende Änderung des Trade Act von 1974 erfolgte mit dem Trade Agreements Act von 1979²⁰⁾, durch den auch die anderen Ergebnisse der Tokio-Runde, soweit notwendig, in den USA Gesetzesform erhielten.

Allein die Tatsache, daß dieser ganze Komplex Gegenstand eines GATT-Abkommens wurde, ist ein bemerkenswerter Erfolg für die USA, denn „die Tokio-Runde befaßte sich erstmals mit Praktiken, die bislang strikt als innere Angelegenheiten souveräner Regierungen angesehen worden waren — öffentli-

che Beschaffung, Produktstandards und sogar binnenwirtschaftliche Subventionen. Diese Erfahrung liefert einen Präzedenzfall für weitere Fortschritte der internationalen Disziplin bei Subventionen in den späten achtziger und neunziger Jahren.“²¹⁾ Man sollte hinzufügen, daß auf dem Weg dahin diese Regelung zunächst einmal Anlaß zu den härtesten Handelskonflikten der achtziger Jahre gibt, denn würde dieses qualitativ neue Stadium internationaler Handelsgespräche „zu einem logischen Schluß geführt, würden die Staaten über die Harmonisierung ihrer nationalen Wirtschaftspolitiken zu verhandeln haben“²²⁾.

III. Die verschlechterte Wettbewerbsposition der US-Wirtschaft und die inneramerikanische Diskussion um Ursachen und Gegenmaßnahmen

1. Die Daten

Die Ende der sechziger Jahre offenbar werdende Verschlechterung der amerikanischen Konkurrenzfähigkeit konnte mit der 1971 und verstärkt nach Beginn des offiziellen Floating im März 1973 einsetzenden Abwertung des Dollar zunächst verdeckt werden, zumindest was ihren Niederschlag in der Handelsbilanz anbetraf. Hier standen die von nahezu allen Industriestaaten hinzunehmenden strukturellen Verwerfungen der Handels- und Kapitalbilanzen im Gefolge der Ölkrise von 1973/74 im Vordergrund. In vollem Umfang machte sich die verschlechterte Wettbewerbsposition der US-Wirtschaft, insbesondere des industriellen Sektors, erst Anfang der achtziger Jahre bemerkbar, als sowohl die Öl- und Rohstoffpreissteigerungen wie der Dollarkursverfall durch gegenläufige Entwicklungen abgelöst wurden. Eine etwas eingehendere Analyse der wirtschaftlichen Daten seit 1970 ist daher nützlich für das Verständnis der Handelsbilanzentwicklung der USA in den letzten Jahren und der inneramerikanischen Debatte um die „Deindustrialisierung“.

Nach dem Einbruch von 1971 entwickelte sich der Außenhandelssaldo der USA für Industriegüter bis 1980 deutlich besser als die Handelsbilanz insgesamt, unter Einbeziehung

von Öl und Rohstoffen, seitdem jedoch sehr viel schlechter. Die Ursachen hierfür sind einerseits natürlich in dem starken Importsog für Industriegüter zu suchen, der in den siebziger Jahren von den öl- und rohstoffexportierenden Staaten ausging und sich mit Einsetzen der globalen Rezession überproportional verminderte. Der zweite wichtige Faktor ist der Dollarkurs, der von 1971 bis 1980 drastisch sank, seitdem aber bis Ende 1984 in seinem handelsgewichteten Index wieder deutlich über das Niveau von 1971 stieg.

Bemerkenswert sind der starke Anstieg der Außenhandelsverflechtung der USA und die Veränderungen in der Güterzusammensetzung ihrer Exporte und Importe in dieser Zeit. So erhöhte sich die Importquote (das Verhältnis von Importen zum Bruttosozialprodukt) von 3,3% 1965 auf 9,8% 1980, um bis 1984 wieder leicht auf 9,3% zurückzugehen. Die Exportquote stieg von 4% 1965 auf 8,4% 1980 und fiel bis 1984 wieder auf 6% zurück. In der gleichen Zeit stieg der Industriegüteranteil an den Importen von 51% (1965) über 63% (1980) auf 68% (1984). Bei den Exporten hielt er sich von 1965 bis 1984 in etwa konstant bei 65%. Etwas genauere Auskünfte über die fundamentale Wettbewerbsfähigkeit

²⁰⁾ Vgl. dazu im einzelnen Lloyd Granet, ITC Injury Determination in Countervailing Duty Investigation, in: Law and Policy in International Business, 15 (1983) 3, S. 987—1008.

²¹⁾ Gary C. Hufbauer/Joanna Shelton Erb (Anm. 18), S. 131 (eigene Übersetzung).

²²⁾ Robert A. Pastor, The Cry-and-sigh-Syndrome: Congress and Trade Policy, in: Allen Schick (Ed.), Making Economic Policy in Congress, Washington 1983, S. 131 (eigene Übersetzung).

der US-Wirtschaft lassen sich aus der Entwicklung der wichtigsten immanenten Faktoren ihrer Leistungsfähigkeit, so z. B. der Arbeitsproduktivität, gewinnen²³⁾.

Detaillierte Angaben für einzelne Sektoren und Branchen, für Hoch- und Niedertechnologieindustrien etc. im Vergleich der führenden Industriestaaten ließen ein noch differenzierteres Bild der Stärken und Schwächen der US-Wirtschaft in der internationalen Arbeitsteilung entstehen²⁴⁾, das beispielsweise die strukturellen Verschiebungen nach Beschäftigtenzahl und Wertschöpfung von traditionellen Basisindustrien zu Hochtechnologiebranchen, vom industriellen zum Dienstleistungssektor verdeutlichen²⁵⁾ würde. So weist etwa entgegen dem Trend der Handelsbilanz der Überschuß der „sonstigen Dienstleistungen“, also der Lizenz-, Patent-, Copyrightgebühren, der Provisionen, Kommissionen und Prämien aus Finanz- und Versicherungsgeschäften etc., kontinuierliche Zuwachsraten auf und ist damit inzwischen zur Stütze der Dienstleistungsbilanz geworden.

Über die Bewertung der in den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Daten sich zeigenden Entwicklung sowie über die Wünschbarkeit und die Möglichkeiten einer Umkehr des festgestellten Trends, insbesondere über die Notwendigkeit und Tauglichkeit industrie- und außenhandelspolitischer Maßnahmen, gehen die Ansichten in der amerikanischen wissenschaftlichen und politischen Öffentlichkeit weit auseinander. Die Diskussion darüber wird unter den Schlagworten der „Deindustrialization“, der „erosion of our industrial base“ seit den siebziger Jahren geführt²⁶⁾. Einen Höhepunkt erreichte sie unter dem Eindruck der tiefen Rezession von 1981/

1982. Sie prägt und reflektiert zugleich die politische Willensbildung von Kongreß und Administration zur Außenhandelspolitik und zur Erhaltung der amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit.

2. Die Diskussion: komparative Vorteile und ihre politische Beförderung

In der Diskussion der letzten Jahre lassen sich drei Gruppen unterscheiden: die „Freihändler“, die „Pragmatiker“ und die „Protektionisten“²⁷⁾. Die beiden ersteren sind sich zumindest im prinzipiellen Bekenntnis zum Freihandel einig, nicht aber über die Wege und Mittel der USA, ihn schadlos selbst zu praktizieren und weltweit durchzusetzen. Die dritte Position geht demgegenüber davon aus, daß Freihandel eine Chimäre sei und den wirtschaftlichen Interessen am besten gehalten wäre durch einen staatlich gelenkten Handel („managed trade“) gemäß den Prioritäten einer binnenwirtschaftlich orientierten Wachstums- und Beschäftigungspolitik. In den meisten Untersuchungen und Stellungnahmen gehen dabei außenwirtschaftstheoretische und -politische Analysen und Hypothesen einerseits, Konzepte einer makroökonomischen, „angebotsorientierten“ Wachstumspolitik bzw. mikroökonomisch geprägter Industriepolitik andererseits eine enge Verbindung ein.

a) *Dynamische komparative Vorteile und wirtschaftlicher Strukturwandel*

Die Frage nach den komparativen Vorteilen der USA (und, in einer grundsätzlicheren Fragestellung, der entwickelten Industriestaaten überhaupt) steht zwangsläufig am Beginn der Erörterung notwendiger außen- und binnenwirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Stärkung ihrer Wettbewerbsposition. Sie zu klären, ist um so wichtiger, als die Verteilung komparativer Vorteile, auf deren Grundlage Volkswirtschaften sich spezialisieren, nicht dem statischen Modell einer einmal gegebenen Faktorausstattung entspricht. Sie unterliegt einem dynamischen Prozeß strukturellen Wandels der Faktorallokation, in dessen

²³⁾ Vgl. dazu die Angaben im Schlußbericht der von Präsident Reagan 1983 eingesetzten „Task Force“ zur Untersuchung der Wettbewerbsposition der US-Wirtschaft. Darin wird für den Zeitraum von 1960—1983 als durchschnittlicher jährlicher Produktivitätszuwachs für die Gesamtwirtschaft genannt: USA 1,2%, Japan 5,9%, Bundesrepublik Deutschland 3,7%. Siehe Die Welt vom 15. Februar 1985, S. 11.

²⁴⁾ Vgl. dazu aus jüngster Zeit Robert Z. Lawrence, *Can America Compete?*, Washington 1984.

²⁵⁾ Gut 70% der in der ersten Amtszeit der Regierung Reagan geschaffenen 6,4 Mio. neuen Arbeitsplätze entfallen auf den Dienstleistungssektor.

²⁶⁾ Vgl. Robert Z. Lawrence (Anm. 24), der eine eindeutige Deindustrialisierungstendenz nicht entdeckt, und explizit gegen ihn Barry Bluestone, *Is Deindustrialization a Myth? Capital Mobility versus Absorptive Capacity in the U. S. Economy*, in: *Deindustrialization: Restructuring the Economy*, *The Annals*, 475 (September 1984), S. 39—51.

²⁷⁾ Ähnliche Kategorisierungsversuche finden sich auch in der Literatur, jedoch häufig von einem bestimmten Standpunkt innerhalb der Debatte aus. So unterscheidet Raymond Ahearn zwischen „Puristen“ und „Realisten“, die den ersten beiden der hier genannten Gruppen entsprechen, siehe Raymond J. Ahearn, *Political Determinants of U. S. Trade Policy*, in: *Orbis*, 26 (Sommer 1982) 2, S. 418ff.

Verlauf in der einen Branche komparative Vorteile verlorengehen, in anderen neue entstehen²⁸). Dieser Prozeß, den die Produktzyklustheorie an den Entwicklungsphasen einzelner Produktlinien bzw. Branchen beschreibt²⁹), führt zu unvermeidlichen Friktionen bei der Neuallokation der Produktionsfaktoren, die meist den einhelligen Ruf der betroffenen Industrien und Arbeitnehmer nach Protektion zur Folge haben.

Von der freihändlerischen Position aus wird dem der Hinweis auf den doppelten nationalen Wohlfahrtsverlust durch Protektion entgegengehalten: der Verzicht auf einen möglichen produktiveren Einsatz der Produktionsfaktoren und der Verzicht auf den Preisvorteil der billigeren Importe³⁰). Für sie ist die wirtschaftliche Stagnation zahlreicher Branchen der verarbeitenden Industrie in den USA aufgrund geschwundener Wettbewerbsfähigkeit die in Kauf zu nehmende Kehrseite des erwünschten, weil wohlfahrtssteigernden Prozesses wirtschaftlicher Umstrukturierung auf der Basis erzielter „gains from trade“: Während eine wachsende Zahl von Produkten billiger aus dem Ausland zu beziehen ist als aus inländischer Fertigung, verlagern sich die Produktionsfaktoren des entwickelten Landes in jene Bereiche, in denen es dank besserer Kapitalausstattung, höherer Produktivität der Arbeit, entwickelterer Infrastruktur weiterhin komparative Vorteile hat, so wie es Samuelson 1981 als den vermutlichen Verlauf einer rationalen Entwicklung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung beschrieb: „Manufacturing, particularly the simple processes that all can imitate rather easily, will move toward the developing world. North America and Europe will shift resources toward sophisticated technologies, service industries, and headquarter functions — in that way contributing both to their own self-interests and the interests of the less affluent...“³¹).

²⁸) Vgl. dazu u. a. David Greenaway, *International Trade Policy. From Tariffs to the New Protectionism*, London 1983.

²⁹) Vgl. dazu die Übersicht von Renate Ohr, *Produktzyklustheorie*, in: *WiST-Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 14 (Januar 1985) 1, S. 27—30.

³⁰) Vgl. etwa J. Michael Finger, *Incorporating the Gains from Trade into Policy*, in: *The World Economy*, (Dezember 1982) 4, S. 367, und Michael C. Munger, *The Costs of Protectionism: the Hidden Tax of Trade Restraint*, St. Louis (Mo.) 1983.

³¹) Paul A. Samuelson, *To Protect manufacturing?*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 137 (1981) 3, S. 412.

Dieses Modell wird unter dem Eindruck der eingetretenen Entwicklung jedoch zunehmend kritisiert. Als auslösender Schock gilt das Vordringen Japans in die vorderste Front der Hochtechnologie auf dem Gebiet der Mikroelektronik, das die hier noch bestehenden ausgeprägten komparativen Vorteile der USA reduziert. Dazu kommen die auch nicht ganz erfolglosen Bemühungen der westeuropäischen Staaten, in diesem und anderen Hochtechnologie-Bereichen den Anschluß nicht zu verlieren, und schließlich der Aufbau zunehmend kapital- und technologieintensiver Produktionsprozesse in (Schwellen-)Ländern der Dritten Welt, der die bisherige Vorstellung von internationaler Arbeitsteilung: arbeitsintensive Produktion für Billiglohnländer, kapitalintensive für die — alten — Industriestaaten, zu dementieren scheint. Die daraus abgeleitete radikale Absage der „Protektionisten“ an das Freihandelsprinzip bleibt freilich eine Außenseiterposition³²).

Die Einwände der Pragmatiker gegen ein „laissez-faire“ gemäß dem freihändlerischen Modell des internationalen Strukturwandels zielen darauf ab, daß die „echten“ komparativen Vorteile wegen staatlicher Eingriffe im internationalen Handel nicht zum Tragen kämen. Die hiermit eingeleitete Diskussion über die Unterscheidung von „wirklichen“ und politisch gesetzten „arbitrary comparative advantages“³³) liegt dem Konzept des „fairen Handels“ zugrunde, von dem die Außenhandelspolitik der Regierung Reagan bestimmt wird. Gerade weil sie praktische Relevanz hat für die Legitimierung staatlicher Eingriffe in den internationalen Handel zur Durchsetzung eigener „echter“ bzw. zur Kompensation auslän-

³²) Sie wird in der wissenschaftlichen Diskussion vor allem von Wolfgang Hager vertreten, u. a. in seinen Aufsätzen *Protectionism and Autonomy: How to Preserve Free Trade in Europe*, in: *International Affairs*, 58 (Sommer 1982) 3, S. 413—428, und *Free Trade Means Destabilisation*, in: *Intereconomics* (Januar/Februar 1984), S. 28—31. In den USA machte sich u. a. Bob Kuttner Hagers Argumente zu eigen. Angesichts der wachsenden Konkurrenz der Billiglohnländer am Freihandel festzuhalten, „leads liberals into a disastrous logic in which the main obstacle to a strong American economy is decent living standards for the American work force“, so Bob Kuttner, *The Free Trade Fallacy. Thinking about the Unthinkable*, in: *The New Republic*, 188, (März 1983)¹²), S. 16—21, hier S. 17f.

³³) Zum Begriff der „arbitrary“ oder „created comparative advantages“ siehe u. a. C. Fred Bergsten/William R. Cline, *Trade Policy in the 1980s*, Washington 1982, und John Zysman/Laura Tyson (Ed.), *American Industry in International Competition*, Ithaca (N. Y.) 1983.

discher „unechter“ komparativer Vorteile, gefährdet diese Unterscheidung freilich das ganze traditionelle außenwirtschaftstheoretische Freihandelskonzept und das auf ihm beruhende GATT-System³⁴). Denn es erweist sich als äußerst schwierig, konsensfähige präzise Kriterien zu finden und so einen möglichen protektionistischen Wettlauf um die Durchsetzung der „wirklichen komparativen Vorteile“ zu vermeiden.

Gegen die pessimistische Argumentation der „Protektionisten“ werden hingegen auch von pragmatischer Position aus die bestehenden komparativen Vorteile der USA (und anderer Industriestaaten) unterstrichen, wie es etwa der bisherige amerikanische Handelsbeauftragte William Brock in einer bemerkenswerten Polemik in der „Washington Post“ gegen Wolfgang Hager tat³⁵).

b) Industriepolitik

Erhebliche Bedeutung gewann in den letzten Jahren die Diskussion darüber, ob die USA ihre industrielle Wettbewerbsfähigkeit durch eine eigene kohärente Industriepolitik nach dem Vorbild vor allem Japans fördern sollten³⁶). Entsprechende Vorstellungen übernahm im politischen Raum vor allem die Demokratische Partei, als Alternativkonzept zur strikt marktorientierten Wirtschaftspolitik der Regierung Reagan, und machte sie zum Thema mehrerer ausführlicher Kongreß-Hearings.

Das Industriepolitik-Konzept und seine Prämissen sind allerdings in mancher Hinsicht umstritten³⁷). Als fraglich gilt bereits, ob das erklärte Vorbild, die Industriepolitik des japa-

nischen „Ministry of International Trade and Industry“ (MITI), überhaupt als erfolgreich angesehen werden kann. Gegen die Begründung japanischer Exporterfolge aus der zentralen industriepolitischen Strategie des MITI, in Kooperation mit den monopolartigen japanischen Konglomeraten zukunftssträchtige Produktionen für die Eroberung ausländischer Märkte zu fördern („industrial targeting“), wird eingewandt, daß die höhere Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Exportindustrie höherer Arbeitsproduktivität, einer besseren, langfristig orientierten Unternehmenspolitik und einer im Vergleich zu den USA wesentlich höheren Sparquote zu verdanken ist³⁸).

Die Meinungen gehen auch darüber auseinander, ob eine systematische, kohärente Industriepolitik für das marktwirtschaftliche System der USA überhaupt ein taugliches Mittel sei. Namhaftester Befürworter aus dem Bereich der Wissenschaft ist Robert B. Reich³⁹). Seine These: Der Markt leitet das Kapital nicht an die richtigen Stellen. Die zahllosen schon bestehenden staatlichen Einzelmaßnahmen mit industriepolischem Charakter: steuerliche Sondervergünstigungen und Subventionen, staatliche Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen im Hochtechnologiebereich mit Schwerpunkt Militär und Raumfahrt sind untauglich für die Stärkung der kommerziellen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Die USA brauchen „eine kohärente und koordinierte Industriepolitik, die das Ziel verfolgt, die Realeinkommen der Bürger durch Verbesserung der Investitionsstruktur zu steigern, statt sich lediglich auf die Globalgrößen der Investitionen zu konzentrieren“⁴⁰).

Die Einwände dagegen kommen vor allem aus dem Lager der „Supply-Sider“, der Vertreter der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Eine gezielte sektorale Industriepolitik, die Förderung zukunftssträchtiger Industrien durch bürokratische Entscheidung, heißt es, widerspricht nicht nur zutiefst dem Charakter der amerikanischen „industrial democracy“. Sie ist auch gegenüber der Ressourcenallokation über Marktmechanismen ineffektiv, ja kontraproduktiv. Daß sie nicht nötig ist, zeigen die US-Exportserfolge, der wachsende

³⁴) So John Zysman/Stephen S. Cohen, Double or Nothing, Open Trade and Competitive Industry, in: Foreign Affairs, 61 (Sommer 1983) 5, S. 1117f.

³⁵) William Brock, No, Let Us Praise Free Trade, in: Washington Post vom 13. Juni 1983, siehe auch Wolfgang Hager, Let Us Now Praise Trade Protectionism, in: Washington Post vom 15. Mai 1983.

³⁶) Robert B. Reich (Anm. 10), insbes. S. 782 und 801ff.; ders., An Industrial Policy for America. Is it needed?, House of Representatives, Subcommittee on Economic Stabilization of the Committee and Banking, Housing and Urban Affairs, Washington 1983 (Committee Print); William K. Krist, The U. S. Response to Foreign Industrial Policies, in: National Journal vom 22. Januar 1983, S. 198—201; Charles L. Schultze, Industrial Policy: A Dissent, in: The Brookings Review (1983), S. 3—12; Alan W. Wolff, The Challenge of Foreign Industrial Policy, in: National Journal vom 12. Februar 1983, S. 354—357; John Zysman/Stephen S. Cohen (Anm. 34).

³⁷) Vgl. zu den grundsätzlichen Argumenten die Studie von John Burton, Picking Losers...? The political economy of industrial policy, London 1983.

³⁸) So Paul Craig Roberts, Philip H. Trezise u. a. im Hearing des Joint Economic Committee (Anm. 13).

³⁹) John F. Kennedy School of Government (Harvard University).

⁴⁰) Ira Magaziner/Robert B. Reich, Minding America's Business, New York 1982, S. 4 (eigene Übersetzung).

Handelsbilanzüberschuß im Hochtechnologie-Sektor. Es komme vielmehr darauf an, durch eine geeignete makroökonomische Wirtschaftspolitik, durch allgemeine steuerliche Anreize, durch Beseitigung von Investitionshemmnissen etc. das generelle Investitionsklima zu verbessern⁴¹⁾.

Und schließlich ist man sich keineswegs einig, ob die Industriepolitik als zulässiges Mittel der Staaten anzusehen sei, ihre Wirtschaft wettbewerbsfähig zu erhalten, oder ob nicht die USA der Industriepolitik ihrer Konkurrenten mit außenhandelspolitischen Instrumenten entgegentreten sollten. Gegen eine solche außenhandelspolitische Offensive steht wiederum die Erinnerung daran, daß auch die USA längst ihre industriepolitische Unschuld verloren haben, sowie die Mahnung, die Robert Reich zum Abschluß einer mehrstündigen Anhörung im Repräsentantenhaus formulierte: „Jedes Industrieland einschließlich uns betreibt aktiv Exportförderung und subventioniert und erleichtert Anpassungsprozesse. Die wirkliche Frage ist nicht Freihandel oder Staatsintervention, die wirkliche Frage lautet, wie Nullsummensituationen vermieden werden können, wo ein Land X auf Kosten eines Landes Y profitiert, und wie ‚Positivsummen‘-Situationen gefördert werden können, wo die Länder X und Y sich gemeinsam bemühen, Kapital und Arbeit aus schrumpfenden Sektoren hinaus in aufstrebende Sektoren zu bewegen, mit Erleichterungen für den Übergangsprozeß.“⁴²⁾

c) Außenhandelspolitik

Die Diskussion der Pragmatiker über Probleme und Optionen der amerikanischen Außenhandelspolitik geht aus von der wenn schon nicht im Sinne der fünfziger Jahre dominierenden, so doch nach wie vor starken Stellung der USA in der Weltwirtschaft und der Bedeutung, die damit ihre Außenwirtschaftspolitik für die Entwicklung der internationalen Handelsordnung hat. Aus der amerikanischen Verantwortung für ein offe-

⁴¹⁾ Besonders prononciert formuliert diese Position Charles S. Schultze (Anm. 36). Siehe aber auch William Brock, in: House of Representatives, Industrial Policy Hearings before the Subcommittee on Economic Stabilization of the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Bd. 5, Washington 1984, S. 364 ff.; William K. Krist (Anm. 36) und Sol C. Chaikin, Trade, Investment and Deindustrialization, in: Foreign Affairs, 60 (Frühjahr 1982) 4, S. 836—851.

⁴²⁾ House of Representatives (Anm. 41), S. 272 (eigene Übersetzung).

nes Welthandelssystem werden freilich durchaus unterschiedliche Folgerungen gezogen. Einige eher freihändlerische Autoren optieren dafür, die USA sollten, soweit es ohne ernsthafte Schäden für die eigene Volkswirtschaft möglich sei, kraft ihrer ökonomischen Stärke durch Verzicht auf protektionistische Maßnahmen Vorbild einer liberalen Außenwirtschaftspolitik sein. Die Demonstration der handelsschaffenden und wohlstandssteigernden Wirkungen des Freihandels werde die Handelspartner dazu bewegen, ihrerseits auf Protektionismus zu verzichten⁴³⁾. In diese Richtung argumentieren auch einige der Befürworter einer amerikanischen Industriepolitik: Statt ausländischer Industrieförderung mit protektionistischen Gegenmaßnahmen zu begegnen, sollte lieber eine systematische und gezielte Politik zur Stärkung der eigenen Wettbewerbspositionen betrieben und die eigene Verhandlungsposition zur Sicherung des freien Welthandels nicht durch eigenen Protektionismus geschwächt werden⁴⁴⁾. Als besonders problematisch gilt in diesem Zusammenhang eine Politik, die sich enge sektorale bzw. produktbezogene Reziprozitätskonzepte zu eigen macht, wie sie im Kongreß in der Diskussion sind. Ein solches handelspolitisches Korsett müßte unweigerlich zu einer erheblichen Kontraktion des Welthandels führen⁴⁵⁾.

Die Gegenposition zieht größere Popularität auf sich. Sie sieht im amerikanischen protektionistischen Instrumentarium das entscheidende Mittel, anderen Staaten den Nutzen des Freihandels darüber zu demonstrieren, daß man sie die Kosten des Protektionismus spüren läßt, um sie so zum Einlenken auf die freihändlerische Linie der USA zu bewegen⁴⁶⁾.

⁴³⁾ Exemplarisch vertritt diese Position etwa Murray L. Weidenbaum in: ders./Michael C. Munger, *Toward A More Open Trade Policy*, St. Louis (Mo.) 1983, und in seinem Artikel „Let's End Our Own Trade Barriers First“ in der *New York Times* vom 13. Februar 1983.

⁴⁴⁾ So unter den „Industriepolitikern“ vor allem Robert Reich. Siehe auch C. Michael Aho/Thomas O. Bayard, *The 1980s: Twilight of the open trading system?*, in: *The World Economy*, (Dezember 1982) 4, S. 361—403.

⁴⁵⁾ Vgl. u. a. Keith A. Hay/B. Andrei Sulzenko, U. S. Trade Policy and „Reciprocity“, in: *Journal of World Trade Law*, 16 (November/Dezember 1982) 6, S. 471—479; William R. Cline, „Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy?“, Washington 1982; R. Michael Gadbow, *Reciprocity and its Implications for U. S. Trade Policy*, in: *Law and Policy in International Business*, 14 (1982) 3, S. 691—746.

⁴⁶⁾ Vgl. etwa Amitai Etzioni, *Some Protectionism*, in: *New York Times* vom 29. Mai 1983.

Im Kontext der Diskussion um eine effektivere Industrie- und Außenhandelspolitik sind auch die Überlegungen zu sehen, die handels- und industriepolitischen Kompetenzen des Commerce Department mit den außenhandelspolitischen des U. S. Trade Representative und verschiedenen Teilzuständigkeiten anderer Ressorts in einem neuen Ministerium nach dem Vorbild des japanischen MITI, dem

„Department of International Trade and Industry“, zusammenzufassen. Dieser Plan wird vor allem von Handelsminister Malcolm Baldrige gefördert. Seit seinem Bekanntwerden 1983 ist er jedoch noch nicht weitergekommen, da zwischen Regierung und Kongreß erhebliche Differenzen über die industriepolitischen Aufgabenstellungen des neuen Ressorts auftraten⁴⁷⁾.

IV. Die Außenwirtschaftspolitik der Regierung Reagan

1. Der „protektionistische Kongreß“ und die „freihändlerische Regierung“

Die hier zusammengefaßten Argumente der wissenschaftlichen Diskussion bestimmen im wesentlichen auch den Prozeß der parlamentarischen Willensbildung im Kongreß. Die rege Aktivität, die dort in Fragen der Außenhandelspolitik und der nationalen außenwirtschaftlichen Interessen der USA seit Jahren herrscht — in jeder Legislaturperiode werden eine Fülle zum Teil sehr weitgehender protektionistischer Gesetzentwürfe eingebracht und beraten —, fördert die Sorge des Auslandes vor dem „drohenden Protektionismus“ der USA, wie sie vor allem im zurückliegenden Wahljahr zu vernehmen war. Diese Sorge geht jedoch von einer Fehleinschätzung der handelspolitischen Funktionen des Kongreß im Verhältnis zur Exekutive aus.

Aufgrund der starken Orientierung der Kongreßmitglieder auf ihren Wahlkreis bzw. ihren Bundesstaat fällt es einzelnen, auf regionaler Ebene gewichtigen Unternehmen, Branchen oder auch Gewerkschaftsorganisationen in der Regel nicht schwer, parlamentarische Unterstützung für ihre Protektionswünsche zu erhalten. Je überregionaler die Bedeutung der betreffenden Wirtschaftszweige ist bzw. je besser es gelingt, das geltendgemachte Partikularinteresse mit allgemeinen Interessen zu verbinden („What's good for General Motors, is good for America“), desto größer wird die Zahl der Kongreßabgeordneten sein, die eine solche protektionistische Gesetzesinitiative unterstützen⁴⁸⁾. Jedoch sollte der Einfluß ge-

sellschaftlicher Interessengruppen auf die weitere Willensbildung und das Gesetzgebungsverfahren im Kongreß nicht überschätzt werden. Im Verlauf dieses Prozesses beschränkt sich ihre Rolle meist auf die Bereitstellung von Informationen⁴⁹⁾. Die große Zahl der mit handelspolitischen Fragen befaßten Committees und Subcommittees im Repräsentantenhaus und Senat⁵⁰⁾ erweist sich in diesem Sinn als sehr funktional, läßt sie doch weitgehende protektionistische Committee-Beschlüsse zu, die den interessierten Gruppen den Eindruck erfolgreicher Einflußnahme vermitteln, ohne das weitere Verfahren allzu sehr zu präjudizieren.

Die generelle Tendenz, daß die außenwirtschaftspolitische Gesetzgebung des Kongresses meist liberaler ist als das protektionistische Gebaren im Vorfeld der Verabschiedung⁵¹⁾ — sie wurde schon bei der Behandlung des Trade Act von 1974 angesprochen —, hat sich auch in den Jahren seit Amtsantritt der Regierung Reagan bestätigt. Das mindert jedoch nicht die eigentliche politische Bedeutung der protektionistischen Gesetzesinitiativen und ihrer ausgiebigen parlamentarischen Erörterung: ihre Funktion als wirksames politisches Druckmittel der US-Regierung in internationalen handelspolitischen Konflikten⁵²⁾. Dieses funktionale Verhältnis von In-

Werner Zohlhöfer, Der Neue Protektionismus aus der Sicht der politischen Ökonomie, in: Armin Gutowski (Hrsg.) (Anm. 2), S. 95—117, sowie Robert Baldwin, Rent-Seeking and Trade Policy: An Industry Approach, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 120 (1984) 4, S. 662—677.

⁴⁹⁾ Vgl. Raymond J. Ahearn (Anm. 27), S. 426.

⁵⁰⁾ Ebd., S. 420 ff.

⁵¹⁾ Vgl. Robert A. Pastor (Anm. 22), S. 159.

⁵²⁾ So war es ein geschickter taktischer Zug der Regierung Reagan, ein gutes Dutzend namhafter Senatoren und Abgeordneter aus den mit Außenhandelspolitik befaßten Committees in die US-Delegation zur Genfer GATT-Ministerkonferenz von

⁴⁷⁾ Vgl. dazu Malcolm Baldrige in einem Interview der US Information Agency, in: USWB vom 1. Dezember 1983, S. 18.

⁴⁸⁾ Dieser Mechanismus wird auf theoretischer Ebene zunehmend mit dem Instrumentarium der Public-Choice-Theorie analysiert. Vgl. dazu etwa

teressengruppen, Kongreß und Regierung in der Durchsetzung der außenwirtschaftlichen Interessen der USA gegenüber anderen Staaten soll an einigen der bekannteren protektionistischen Gesetzesvorlagen der letzten Jahre, deren jede für eine charakteristische Variante handelspolitischer Bestrebungen in den USA steht, veranschaulicht werden.

Die *Domestic Content Bill* (offiziell „Fair Practices in Automotive Products Act“) wurde während der letzten Rezession auf Druck der Autoindustrie und der Automobilarbeitergewerkschaft (UAW) im Dezember 1981 im Repräsentantenhaus eingebracht. Sie sieht vor, daß importierte Kraftfahrzeuge im Verlauf einer dreijährigen Übergangszeit einen gestaffelten Anteil an Vorleistungen aus amerikanischer Produktion je nach Zahl der importierten Wagen eines Herstellers von 25% (über 100 000 in den USA verkaufte Fahrzeuge) bis 90% (über 500 000 Fahrzeuge) erreichen müssen. Im Fall ihrer Verabschiedung wäre sie der Einführung einer Importquote von 100 000 Einheiten pro Hersteller gleichgekommen.

Die Regierung Reagan kritisierte den Gesetzentwurf von Anfang an heftig als das protektionistischste Gesetz seit der generellen drastischen Zollerhöhung durch den Smoot-Hawley Act von 1930. Dennoch wurde er im Kongreßwahljahr 1982 vom Repräsentantenhaus behandelt und am 15. Dezember 1982 kurz vor Ende der Wahlperiode des 97. Kongreß verabschiedet. Im 98. Kongreß wurde die *Domestic Content Bill* erneut eingebracht, erneut vom Repräsentantenhaus verabschiedet und zur Weiterbehandlung an den Senat geleitet. Unterdessen erfüllte sie kontinuierlich ihren „eigentlichen Zweck“, ein „Signal“ nach Japan zu senden. Mit der japanischen Autoindustrie wurde 1981 eine „freiwillige Selbstbeschränkung“ ihrer Exporte in die USA vereinbart und Jahr für Jahr verlängert⁵³⁾.

Im Senat sorgten die Gegner des Gesetzes dafür, daß es nicht dem eigentlich zuständigen, aber für die Interessen der Autoindustrie

1982 aufzunehmen. Siehe dazu Christopher Madison, *The Protectionist Congress*, S. 19. Speziell zu dieser handelspolitischen Funktion des Kongreß siehe Robert K. Kelley, *The U. S. Congress, Protectionist Surge or Political Illusion?* (Law Offices of John P. Sears, Report from Washington, April 19, 1984, nicht veröffentlicht).

⁵³⁾ Zuletzt im Herbst 1983 bei Anhebung der Quote auf 1,8 Mio. Fahrzeuge bis zum 31. März 1985. Eine neuerliche Verlängerung hat Präsident Reagan im Frühjahr 1985 explizit abgelehnt.

aufgeschlosseneren Finance Committee, sondern dem Commerce Committee zugewiesen wurde, dessen Vorsitzender, Senator Packwood aus Oregon, den Gesetzentwurf aus guten Gründen entschieden ablehnte⁵⁴⁾. Ihm gelang es, die Vorlage bis zum Ende der Legislaturperiode zu verzögern. An eine erneute Einbringung ist derzeit nicht gedacht.

Die *Trade Remedies Reform Bill*, 1983 im Repräsentantenhaus eingebracht, war eine der bislang weitestgehenden Gesetzesinitiativen zum bilateralen Vorgehen gegen industriepolitische Maßnahmen anderer Staaten, insbesondere gegen das „industrial targeting“, das staatlich geförderte Eindringen in Märkte, in denen die US-Industrie komparative Vorteile besitzt. Der Gesetzentwurf zielte darauf ab durch eine umfassendere Definition und zugleich präzisere Beschreibung wettbewerbsverzerrender Tatbestände den Ermessensspielraum der Regierung für Retorsionen gegen andere Staaten zu verringern, solche Gegenmaßnahmen in größerem Umfang als bisher zu einer — durch die betroffenen Branchen bzw. Unternehmen einklagbaren — gesetzlichen Verpflichtung der Exekutive zu machen.

Aus diesem Grund wurde sie von der Regierung abgelehnt. Diese unterstützte jedoch die *Reciprocal Trade and Investment Bill*. Der Gesetzentwurf, erstmals 1982 und erneut 1983 eingebracht, verpflichtete (in deutlichem Gegensatz zu *Domestic Content* und *Trade Remedies Bill*) die Regierung nicht zu bestimmten administrativen Maßnahmen aufgrund festgelegter Tatbestände, sondern räumte ihr weitgehende Handlungsfreiheit für außenhandelspolitische Maßnahmen ein. Aus Sorge, daß mit dem Herannahen des Wahltermins 1984 der Gesetzentwurf im Kongreß benutzt werden könnte, um weitere protektionistische Bestimmungen an ihn anzuhängen, betrieb die Regierung das Gesetzesvorhaben zwischenzeitlich nicht weiter. Schließlich aber konnten unter dem Eindruck der äußerst günstigen Wirtschaftszahlen des ersten und zweiten Quartals 1984 protektionistische Zusätze abgewehrt werden, und die Vorlage ging in ihren wesentlichen Elementen in den „Trade and Tariffs Act“ ein, den Präsident Reagan wenige Tage vor dem Wahltermin am 30. Oktober 1984 unterzeichnete.

⁵⁴⁾ Vgl. die Ausführungen bei Robert K. Kelley (Anm. 52), der auf die wirtschaftliche Bedeutung des japanischen Autoimports für Portland, Oregon, als den Haupteinfuhrhafen hinweist.

Der *Trade and Tariffs Act von 1984* wurde zwar von der Öffentlichkeit in den USA wie in Europa nahezu einhellig als ein gefährlicher weiterer Beitrag zur protektionistischen Erosion des Welthandels und Höhepunkt der protektionistischen Welle des Wahljahres 1984 in den USA angesehen. In denjenigen seiner Bestimmungen⁵⁵⁾, auf die sich dieses Urteil stützt, enthält das Gesetz jedoch durchaus keine die Regierung bindenden zusätzlichen protektionistischen Regelungen. Durch die Ermächtigung, alle Zölle auf bestimmte Hochtechnologieprodukte ganz abzubauen, den Beschränkungen anderer Staaten gegen den Dienstleistungsverkehr und Direktinvestitionen mit Retorsionen zu begegnen sowie in bestimmten Fällen Ausgleichsabgaben gegen ausländische „upstream subsidies“⁵⁶⁾ einzuführen, erweitert er sogar die Handlungsmöglichkeiten und stärkt die Verhandlungsposition der US-Regierung in den kommenden bi- und multilateralen Handelsgesprächen.

Die ebenfalls im Gesetz enthaltene Vollmacht, einseitig die Importe von Röhren auf die Menge früher ausgehandelter Selbstbeschränkungsabkommen zu limitieren, wurde von Präsident Reagan bereits Ende November 1984 in Anspruch genommen, zum erheblichen Ärger der EG, deren Marktanteil in den USA den im informellen Selbstbeschränkungsabkommen von 1982 enthaltenen Wert von 5,9% inzwischen weit übertraf (zuletzt 14,2%). Die Art und Weise, wie das Gesetz protektionistische Strömungen im Kongreß aufnahm, ohne daß mehr daraus wurde als ein nach Belieben durch die Regierung einsetzbares Instrument der Warnung an die Handelspartner, daß es auch noch schlimmer kommen könne, illustriert auch die Bestimmung über das „industrial targeting“. Was von den radikalen Forderungen in der Trade Remedies Reform Bill übrigblieb, ist der Auftrag an die Handelsressorts, bis zum 1. Juni 1985 einen Bericht über die Auswirkungen des ausländischen „industrial targeting“ vorzulegen.

Ebenso falsch wie ein undifferenzierter Protektionismusvorwurf an die Adresse der USA

⁵⁵⁾ Es handelt sich um eine „omnibus bill“, die mehrere separate handelspolitische Gegenstände zum Teil als Änderungen bzw. Ergänzungen des Trade Act von 1974, zum Teil getrennt davon regelt. Unter den hier nicht behandelten Punkten ist der wichtigste die Ermächtigung des Präsidenten zu Verhandlungen mit Israel über die Bildung einer Freihandelszone, die in der Zwischenzeit bereits zu einem Ergebnis geführt haben.

⁵⁶⁾ Siehe dazu Abschnitt II. 2.

wäre es freilich, aus der deutlichen Ablehnung protektionistischer Gesetze durch die Regierung Reagan zu schließen, von ihr drohten *keine* Protektionsmaßnahmen. Die Bilanz ihrer bisherigen Außenwirtschaftspolitik und ihre für die zukünftigen handelspolitischen Auseinandersetzungen bezogenen Positionen lassen vielmehr deutlich werden, daß sie die außenwirtschaftlichen Interessen der USA gegenüber den Handelspartnern mit besonderer Härte und Zielstrebigkeit verfolgt.

2. Die außenwirtschaftspolitischen Leitlinien der Regierung Reagan und ihre Anwendung in den aktuellen Handelskonflikten

a) Grundelemente gegenwärtiger amerikanischer Handelspolitik

Der Abbau eines als zu hoch angesehenen Handels- und Leistungsbilanzdefizits läßt sich durch politische Maßnahmen von verschiedenen Seiten betreiben. Die Regierung Reagan hat mit ihrem Konzept der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik den Versuch unternommen, die Rentabilität des Unternehmenssektors und darüber die Ersparnisbildung und die Neuinvestitionen zu beleben, mit dem Ziel einer verbesserten Kapitalausstattung und erhöhten Produktivität der US-Wirtschaft. Die Teilerfolge, die dabei errungen wurden, konnten sich bislang auf die Handelsbilanz kaum auswirken, da sie völlig überlagert werden durch die Auswirkungen des gestiegenen Dollarkurses auf die amerikanischen Außenhandelspreise. Maßnahmen gegen den Dollarkurs, vor allem ein deutlicher Abbau des Budgetdefizits, kommen für die amerikanische Regierung aus übergeordneten Gründen nicht in Frage. Es bleibt also das relativ beschränkte Instrumentarium der Außenwirtschaftspolitik.

Man kann dieses unterscheiden in defensive und offensive Mittel. Defensiv wären demnach einerseits Exportförderungsmaßnahmen, die bestehende ökonomisch begründete Preisnachteile der eigenen Anbieter auf dem Weltmarkt ausgleichen bzw. mildern sollen, zum anderen „echte“ Protektion, Schutz der einheimischen Anbieter auf dem Binnenmarkt vor in Produktivität und Angebotspreis überlegener ausländischer Konkurrenz, wie er als vorübergehende Maßnahme zur Erleichterung der Anpassung auch im vielzitierten „Schutzklausel“-Artikel XIX des GATT vorgesehen ist. Zu beiden Maßnahmen hat die Regierung Reagan eher zögernd gegriffen.

Die Exportförderung nach dem „Export Trading Company Act“ von 1982⁵⁷⁾ wie auch die steuerliche Begünstigung von Ausfuhren durch Zwischenschaltung im Ausland zu erichtender „Foreign Sales Corporations“⁵⁸⁾ fallen ihrer finanziellen Bedeutung nach kaum ins Gewicht. Und bei den „echten“ Schutzmaßnahmen des Trade Act von 1974 legte die Regierung bislang einige Zurückhaltung an den Tag. In der Regel wurde hier, wie das bereits behandelte Beispiel der Autoimporte aus Japan zeigte, der Vereinbarung von zeitlich befristeten Selbstbeschränkungsabkommen der Vorzug gegeben.

Das Schwergewicht der gegenwärtigen Außenwirtschaftspolitik der USA liegt eindeutig auf offensiven Maßnahmen, mit dem Ziel, die Handelspartner zur Beseitigung von jedweden Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen sowie tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse zu veranlassen, die den amerikanischen Export von Gütern und Dienstleistungen beeinträchtigen und ausländischen Anbietern „unfaire“ Wettbewerbsvorteile auf dem amerikanischen Binnenmarkt oder auf Drittmärkten verschaffen. Leitmotiv ist der „faire Handel“, Maßstab die Entschlossenheit, der Wirtschaft der USA einerseits den bestehenden Nutzen aus einem freien, offenen Welthandelssystem zu erhalten, diesen möglichst zu vermehren, andererseits dafür zu sorgen, daß nicht die Lasten der Anpassung an den weltwirtschaftlichen Strukturwandel von anderen Staaten auf die USA abgewälzt werden⁵⁹⁾. „Faire Verteilung der Lasten der Anpassung“ wäre so vielleicht die brauchbarste Definition von „fair trade“. Eindeutige, objektivierbare und damit international konsensfähige Kriterien erhält der Begriff aber auch damit nicht. Konflikte mit den Handelspartnern des westlichen Bündnisses und der Dritten Welt sind deshalb unvermeidbar.

b) Bilaterale Handelspolitik

Die Regierung Reagan verfolgt in ihrer Offensive gegen Hemmnisse und Wettbewerbsver-

zerrungen im internationalen Güter- und Dienstleistungsverkehr parallel eine bilaterale und eine multilaterale Linie. Bilateral wird vor allem mit den Haupthandelspartnern EG und Japan über die vorliegenden handelspolitischen Differenzen auf verschiedenen Ebenen beraten. In den Beziehungen zur EG⁶⁰⁾ geht es derzeit vor allem um Stahl Agraraußenhandel und gemischte Exportkredite. Wegen der in den EG-Staaten gezahlten Subventionen an die Stahlindustrie sind nach den Bestimmungen des Handelsgesetzes von 1974 auf die Stahlimporte aus der EG Ausgleichsabgaben fällig, wenn die US-Stahlindustrie ihre wirtschaftliche Schädigung durch diese Importe belegt. Die Regierung Reagan verständigte sich mit der Stahlindustrie dahin, auf diesen Automatismus zu verzichten und statt dessen Selbstbeschränkungsabkommen anzustreben. Zur Durchsetzung einer Erweiterung des 1982 erzielten Abkommens auf Karbonstähle wurde 1983 dennoch vorübergehend eine Ausgleichsabgabe gegen die EG-Stahlerzeuger verhängt. Im Dezember 1984 kamen neue Selbstbeschränkungsabkommen mit sieben weiteren Stahlexportländern hinzu: Japan, Australien, Südafrika, Spanien, Republik Korea, Brasilien und Mexiko. Damit ist nun der gesamte amerikanische Stahlimport Beschränkungen unterworfen.

Streitpunkt mit der EG ist ferner die von mehreren EG-Staaten, allen voran von Frankreich geübte Praxis „gemischter Exportkredite“: die Verknüpfung kommerzieller Kredite mit Entwicklungshilfemitteln zu vorteilhaften Gesamt-Finanzierungsangeboten bei der Bewerbung um lukrative Großaufträge in Entwicklungsländern⁶¹⁾. Im Vordergrund der bilateralen Handelsbeziehungen zur EG dürfte für die USA jedoch in nächster Zeit der Gemeinsame Agrarmarkt mit seinem System variabler Importabschöpfungen und der Heruntersubventionierung von Agrarexporten auf Weltmarktpreisniveau stehen. Die in der Budgetvorlage für 1986 bekundete Absicht

⁵⁷⁾ Vgl. dazu Harold R. Williams/Gurudutt M. Baliga, The U. S. Export Trading Company Act of 1982. Nature and Evaluation, in: Journal of World Trade Law, 17 (Mai/Juni 1983) 3, S. 224—235.

⁵⁸⁾ Vgl. zu ihrer Einschätzung durch die Wirtschaft den Artikel „Scratched Discs“, in: Fortune vom 12. November 1984, S. 120.

⁵⁹⁾ Vgl. dazu den programmatischen Artikel des Handelsministers Malcolm Baldrige, Free and Fair Trade Policies: The United States and World Trade, in: School of Advanced International Studies (SAIS) Review, 4 (1984) 1, S. 179—186.

⁶⁰⁾ Vgl. zu den Streitpunkten im einzelnen die Publikation des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG, Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten, Brüssel 1983.

⁶¹⁾ Vgl. dazu die Äußerungen des stellvertretenden Vorsitzenden der amerikanischen Export-Import-Bank, in denen er vor der Möglichkeit einer offensiv gegen die Wettbewerber eingesetzten gleichartigen Praxis der USA warnte, in: USWB vom 29. November 1984, S. 25ff. Siehe auch Financial Times vom 10. Dezember 1984, S. 4 (Thunder stolen from U. S. mixed credit stand).

Reagans, die Haushaltsmittel für die amerikanische Landwirtschaft um 7,6 Mrd. \$, das sind fast 40%, zu kürzen, wird sich innenpolitisch nur durchsetzen lassen, wenn ihr deutlich verbesserte Marktchancen im Agraraußenhandel gegenüberstehen.

Agrarfragen spielen auch in den bilateralen Beziehungen mit Japan eine bedeutende Rolle, da Japan seiner Landwirtschaft einen sehr hohen Grad an Protektion zukommen läßt. Nach erheblichem Druck konnten die USA in einem am 7. April 1984 paraphierten Abkommen eine deutliche Erhöhung der japanischen Importquoten für Rindfleisch und Zitrusfrüchte erreichen. Eine Einigung wurde auch (am 29. Mai 1984) über die weitere Liberalisierung des japanischen Geld- und Kapitalmarktes erzielt. Sie soll nach amerikanischer Vorstellung nicht nur zu einer weiteren Internationalisierung des Yen führen, sondern auch amerikanischen Unternehmen des Finanzsektors den japanischen Markt für ihre Dienstleistungen öffnen.

Streitgegenstand sind derzeit u. a. noch die in Japan bestehenden Behinderungen des Marktzutritts amerikanischer Anbieter von Produkten der Mikroelektronik-Hardware, insbesondere von Telekommunikationseinrichtungen, sowie von pharmazeutischen Produkten. Im Gefolge des Gipfeltreffens zwischen Premierminister Nakasone und Präsident Reagan Anfang Januar 1985 hat hier der amerikanische Druck stark zugenommen⁶²⁾.

Widersprüchlich ist die Haltung der US-Regierung zum Handel mit den Staaten der Dritten Welt. Einerseits erteilte sie bei allen sich bietenden Gelegenheiten den Konzepten eines geregelten wirtschaftlichen Interessenausgleichs zwischen Nord und Süd im Rahmen der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung eine Absage und stellte klar, daß auch für die Entwicklungsländer das Heil in den Marktkräften liege. Andererseits setzte sie gerade in Niedertechnologiebereichen wie Stahl- und Textilindustrie, wo in zahlreichen Entwicklungsländern beträchtliche konkurrenzfähige Produktionskapazitäten aufgebaut wurden, weitreichende Selbstbeschränkungsabkommen durch. Und in Anbetracht der desolaten wirtschaftlichen Lage des Bergbaus in den USA werden selbst für das Rohprodukt Kupfer Verhandlungen über Aus-

fuhrselbstbeschränkungen mit den wichtigsten Kupferexportländern vorbereitet⁶³⁾.

Das neue, zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretene Allgemeine Präferenzsystem der USA für Entwicklungsländer wurde mit einer Reihe verschärfter wirtschaftlicher und politischer Auflagen versehen, die vermuten lassen, daß seine handelsschaffenden Wirkungen sich eher in Grenzen halten. Auch das neue regionale Präferenzsystem der Regierung Reagan für die Karibikstaaten, die „Caribbean Basin Initiative“ (CBI), beschränkt sich überwiegend auf Produkte von sekundärer wirtschaftlicher Bedeutung für die Exportländer, so daß deren Ausfuhren insgesamt in die USA in den ersten sechs Monaten nach Inkrafttreten der CBI-Präferenzen am 1. Januar 1984 nur um 0,8% gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen sind. Vor allem der Ausschluß von Textilprodukten enttäuschte die Länder der Region⁶⁴⁾.

c) Multilaterale Handelspolitik: die neue GATT-Runde

Die Regierung Reagan machte schon bald nach ihrem Amtsantritt deutlich, daß sie ihre handelspolitischen Ziele, wie es auch bisheriger amerikanischer Politik entsprach, vorrangig im multilateralen Rahmen des GATT-Systems durchsetzen will. Und bei kaum einer ihrer bilateralen handelspolitischen Maßnahmen fehlt der doppelte Hinweis darauf, daß sie a) GATT-konform seien und b) die Notwendigkeit eines Ausbaus der GATT-Regelungen unterstrichen. Entsprechend hohe Priorität räumt sie daher ihrer neuen GATT-Initiative ein.

Das begann bereits mit der auf amerikanischen Wunsch im November 1982 zusammengetretenen GATT-Ministerkonferenz, der ersten nach neun Jahren. Sie sollte die grundsätzlichen Linien einer neuen Verhandlungsrunde absegnen und damit die amerikanischen Tagesordnungswünsche, nämlich den Abbau von Hemmnissen für den Güter- und Dienstleistungsverkehr gerade in jenen Bereichen, in denen die USA noch immer ausgeprägte komparative Vorteile haben:

- dem Agraraußenhandel;
- dem Handel mit Hochtechnologieprodukten. Hier haben es die USA in vielen Schwel-

⁶³⁾ Eine entsprechende, wenn auch nicht verbindliche Aufforderung an die Exekutive enthält der Trade and Tariffs Act von 1984.

⁶⁴⁾ Vgl. Financial Times vom 27. November 1984, S. 6 (U. S. scheme leaves Caribbeans unimpressed).

⁶²⁾ Vgl. Financial Times vom 25. März 1985, S. 4 (Washington toughens stance on Japanese trade).

len- und Industrieländern mit Erziehungsprotektion zu tun, in anderen Ländern mit Fiskalzöllen;

— dem Dienstleistungsverkehr;

— dem Kapitalexport für Direktinvestitionen.

Hier geht es weniger um reine Kapitalverkehrsbeschränkungen als um die gegenüber Direktinvestitionen geltenden Auflagen zahlreicher Entwicklungsländer (Einschränkungen des Gewinntransfers, Reinvestitionsverpflichtungen, Exportauflagen, Verpflichtungen auf inländischen Wertschöpfungsanteil, Verpflichtungen zur (Mehrheits-)Beteiligung inländischer Gesellschafter etc.), die die Rentabilität der Investitionen berühren und damit den Posten „Kapitalerträge“ in der Dienstleistungsbilanz;

— dem Schutz geistigen Eigentums. Hier geht es vorrangig um die Anerkennung amerikanischer Patent-, Marken- und Copyrightrechte, die in vielen Entwicklungsländern noch nicht genügend durchgesetzt ist. Gefordert werden strikere Maßnahmen (und das impliziert in-

nerhalb des GATT das Recht auf Sanktionen, wenn sie unterbleiben) gegen Verletzungen dieser Rechte. Auch die Urheberrechte für Computer-Software sind hier ein strittiger Punkt. Japan fordert die Anwendung des industriellen Patentrechts (Verfall nach 15 Jahren), die USA die des Copyright mit 50 bis 70 Jahren Geltungsdauer.

Die Genfer Ministerkonferenz brachte in diesen Punkten zur Enttäuschung der USA keinen Konsens zustande, der die Aufnahme konkreter Verhandlungen gerechtfertigt hätte. Es dauerte danach ein Jahr, bis die USA ihre GATT-Initiative erneut energischer betrieben. Ihre Offensive wurde von Japan von Anfang an unterstützt. Die EG erklärte sich zwar nach langem Zögern Mitte März 1985 ebenfalls bereit, eine aktive Rolle in der Vorbereitung der Runde zu übernehmen, und schlug als Tagungsort den Sitz der Kommission vor. Zugleich stellte sie aber unmißverständlich klar, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Agrarmarktes nicht verhandlungsfähig sei⁶⁵).

V. Schlußbemerkung und Ausblick

Die Positionen sind somit trotz der strukturellen Verschiebungen der Weltwirtschaft in den letzten 15 Jahren die gleichen wie Ende der sechziger Jahre: Die USA sehen nach wie vor in der multilateralen Wirtschaftsordnung des GATT das tauglichste Instrument der Durchsetzung ihrer weltwirtschaftlichen Interessen. Das heißt auch, daß die vielbeschworene Gefahr einer Regionalisierung des Welt Handels in gegeneinander abgeschottete Präferenzzonen, einer Bilateralisierung der internationalen Handelsordnung nach engen Reziprozitätskriterien, nicht von den USA ausgeht. Es ist vorrangig die EG, an die sich etwa die Mahnung von Hugh Corbet, dem Direktor des britischen „Trade Policy Research Center“, richtet: „The choice facing the world economy, for the foreseeable future, is quite stark. Either it has GATT rules or it has none.“⁶⁶)

Die USA gehen in die kommenden Handelsrunden zweifellos wieder von einer Position

der Stärke aus. War in der Weltwirtschaft der beiden Nachkriegsjahrzehnte die *ökonomische* Dominanz der USA die selbstverständliche Basis ihrer *politischen* Dominanz, war ein „Handelskrieg“ für ihre Partner rein ökonomisch nicht machbar, so haben sich heute allerdings die Akzente etwas verschoben. Ein „Wirtschaftskrieg“ gegen die USA im Falle unüberwindbarer außenwirtschaftlicher Interessengegensätze wäre — wenn auch unter erheblichen Kosten — von seiten der EG durchaus führbar, ist aber angesichts der politischen Verbundenheit in der gemeinsamen freiheitlichen Wertordnung und der damit verbundenen gemeinsamen Aufgaben undenkbar. Die von der Regierung Reagan erneut kraftvoll beanspruchte *politische* Dominanz im westlichen Bündnis wird so für die USA heute zur Grundlage einer rein ökonomisch nicht mehr ohne weiteres fundierten *wirtschaftlichen* Dominanz. Die Höhe ihres Handelsbilanzdefizits (dem entsprechende „windfall profits“ der Handelspartner auf dem amerikanischen Markt gegenüberstehen), die wechselkursbedingte Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition — gerade weil sie weniger ökonomisch als durch die starke Inan-

⁶⁵) Financial Times vom 20. März 1984, S. 4 (EEC ready to help launch new GATT round).

⁶⁶) Aus dem Vorwort zu Brian Hindley/Eri Nicolaidis, Taking the New Protectionism Seriously, London 1983, S. III.

spruchnahme des Sozialprodukts und des Kapitalmarkts für die übergeordneten verteidigungspolitischen Zielsetzungen verursacht wird — ist im anstehenden außenwirtschaftspolitischen Interessenausgleich ein „bargaining chip“ für die Vereinigten Staaten.

Er wird untermauert durch den auch im 99. Kongreß bereits erkennbaren außerordentlich starken protektionistischen Druck. Eine am 19. März 1985 im Repräsentantenhaus eingebrachte Gesetzesvorlage, die unerwartet breite parlamentarische Unterstützung gefunden hat, sieht drastisch verschärfte Quoten für die meisten Textilimporte vor⁶⁷⁾. Und eine Initiative zur Einführung einer allgemeinen Importabgabe, derzeit noch im vorparlamentarischen Raum betrieben von einem großen Kreis von Industrieunternehmen, an der Spitze der Halbleiterhersteller Motorola, steht bevor⁶⁸⁾.

Das tatsächliche „protektionistische Sündenregister“ der Vereinigten Staaten in den letzten Jahren ist gleichwohl weniger umfangreich und weniger einschneidend ausgefallen, als es die Wirksamkeit und Ausgefeiltheit ihres handelspolitischen Instrumentariums und der innenpolitische protektionistische Druck erwarten ließen. Ihre GATT-Treue übertrifft die der Hauptkonkurrenten, der EG und Japans. Sie verweist aber auch darauf, wie wenig präzise die bisherigen GATT-Vereinbarungen, vor allem auf dem Haupttummelplatz des „neuen Protektionismus“, den nichttarifä-

ren Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen, bislang sind. „Gerechte Marktanteile“, „unfaire Handelspraktiken“, „schwerwiegende wirtschaftliche Schädigung“ etc. sind nur bedingt einklagbare Tatbestände. Die Darstellung der prinzipiellen Differenz zwischen der Haltung der USA und der EG zum GATT, wie sie Gilbert Kaplan vom amerikanischen Handelsministerium gibt, trifft durchaus den Kern der Sache: „Wir stehen auf dem Standpunkt, daß das GATT (und der Subventionscode) eine Art von Rechtsdokumenten sind, und die EG vertritt die Position . . ., daß sie eine Art Verhandlungs- bzw. Konsultationsregeln darstellen, aber nicht rechtlich verbindlich sind.“⁶⁹⁾ Die Zukunft der GATT-Vereinbarungen dürfte wohl zwischen beiden Positionen liegen: in Verhandlungen und Konsultationen über eine zunehmende Präzisierung und Verbindlichkeit der GATT-Regeln.

Aufgabe der EG wird es dabei unter anderem sein, zu verhindern, daß sich die USA mit unfairen Definitionen von „unfairen Handelspraktiken“ durchsetzen. Aufgabe beider Handelsmächte sollte es sein, auf das angebliche „kleinere Übel“ der Selbstbeschränkungsabkommen als Mittel einer bequemen Umgehung der vereinbarten Regeln weitgehend zu verzichten. Angesichts des starken Interesses der USA an einer Fortentwicklung der multilateralen Handelsordnung sollten Kompromisse, die der Belebung und nicht der Beschränkung des Welthandels dienen, möglich sein.

⁶⁷⁾ Vgl. Financial Times vom 25. März 1985, S. 4 (Bill to limit textile imports gathers support).

⁶⁸⁾ Financial Times vom 13. März 1984, S. 4 (Import surcharges: an easy solution that may be dangerously unpredictable).

⁶⁹⁾ Gilbert B. Kaplan in einem Gespräch mit der U. S. Information Agency, in: USWB vom 4. September 1984, S. 12.

Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft

Einleitung

Weit stärker als nationale Außenwirtschaftspolitik ist die Außenwirtschaftspolitik der EG¹⁾ eine Politik nach zwei Seiten: nach außen gegenüber den außenwirtschaftlichen Partnern der EG, nach innen gegenüber den Mitgliedsregierungen im Kampf um eine einheitliche Linie. In integrationspolitischer Hinsicht ist der interne Aspekt sicherlich der interessanteren und schwerer wiegende, in weltwirtschaftspolitischer Hinsicht sind die Außenaspekte und ihre politische Bearbeitung

das Entscheidende. Im Endeffekt läßt sich die EG-Außenwirtschaftspolitik jedoch nur bei voller Einbeziehung beider Gesichtspunkte verstehen und bewerten. Diese Politik hat von Anfang an mit wenigen gleichbleibenden Grundproblemen gerungen. Je nach der Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Umwelt sind diese Grundprobleme mehr oder weniger hervorgetreten; entsprechend war die Außenwirtschaftspolitik mehr oder weniger schwierig und konfliktreich.

I. Die Konstanten der EG-Außenwirtschaftspolitik

1. Das Grundproblem: innereuropäischer gegenüber weltweitem Freihandel

Für die EG besteht das *erste* Grundproblem einer gemeinschaftlichen Außenwirtschaftspolitik seit ihrer Gründung — ja schon seit ihren Vorläufer-Organisationen im Rahmen der OEEC — unverändert fort. Dieses Grundproblem ist darin zu sehen, daß voller innergemeinschaftlicher Freihandel im Rahmen eines gemeinsamen Marktes auch gemeinsame außenwirtschaftliche Regeln beim Handel mit außergemeinschaftlichen Handelspartnern erfordert. Hierin liegt der wesentliche Unterschied dieser Integrationsform zu einer einfachen Freihandelszone.

Nur wenn die Regierungen sich darauf einigen können, daß Waren aus der restlichen Welt bei der Einfuhr in allen Mitgliedsländern des Gemeinsamen Marktes den gleichen Regeln (Zöllen, mengenmäßigen Beschrän-

kungen, qualitativen Normen etc.) unterliegen, verzichten sie darauf, diese Waren beim Weiterverkauf aus einem anderen in das eigene Mitgliedsland nochmals ihrer eigenen nationalen Einfuhrregelung zu unterwerfen.

Die Entscheidung für eine gemeinschaftliche Außenwirtschaftspolitik bringt bei einer Gruppe so unterschiedlich entwickelter Volkswirtschaften wie derjenigen innerhalb der EG ein höchst konfliktträchtiges Koordinationsproblem mit sich, dem die Mitglieder von Freihandelsgemeinschaften wohlweislich aus dem Wege gehen. Am deutlichsten hat sich dieses Problem seit der Gründungsphase immer wieder in den Auseinandersetzungen der beiden größten Industrieländer der Gemeinschaft, Frankreich und Bundesrepublik Deutschland, über die richtige Außenwirtschaftspolitik der EG offenbart.

Alle Bundesregierungen seit Ludwig Erhard haben eine Politik betrieben, die gleichzeitig einen liberalen Handelsaustausch mit den außereuropäischen Handelspartnern und eine Sicherung und Vervollständigung des freien Marktzugangs in der gesamten EG anstrebt, also eine Kombination innereuropäischer und weltweiten Freihandels für die westdeutschen Unternehmen. Ähnliche Positionen wurden und werden etwa von den Niederlanden vertreten. Bei Frankreichs Regierungen dagegen war immer

¹⁾ Im folgenden Text wird unterschiedlich von EG und EWG gesprochen. EWG wird dort gebraucht, wo es ausdrücklich um den EWG-Vertrag, oder um die Politik dieser Gemeinschaft bis zur Fusion der Institutionen von 1967 geht. Für gemeinsame Politiken aller drei europäischen Gemeinschaften, insbesondere seit 1976, wird die gebräuchliche Bezeichnung EG: Europäische Gemeinschaft oder Gemeinschaften, angewandt.

eine starke Neigung zu Merkantilismus und Protektionismus im Außenhandel vorherrschend, die auch auf die EG übertragen wurde. Die Bereitschaft zum Freihandel innerhalb der EG mußte in französischen Augen durch den Schutz des ganzen EG-Marktes vor außergemeinschaftlicher Konkurrenz, und zwar besonders im Agrarbereich, honoriert werden. Der interne EG-Handel sollte für Gemeinschaftsländer also eine deutliche Präferenz vor dem außergemeinschaftlichen Handel genießen. Ähnliche Positionen wurden in der Anfangsphase vor allem von den Italienern mitvertreten²⁾.

Die EG ist im internationalen Vergleich nicht nur ein Raum des gesicherten Freihandels, sondern auch des beständigen, intensiven wirtschaftspolitischen Ringens um die eigenen genauen Formen und Voraussetzungen dieses Freihandels. Dieser Zusammenhang wurde schon früh von jenen Mitgliedsregierungen hervorgehoben, für die ein reiner Freihandel in der Zollunion — selbst bei außergemeinschaftlichem Protektionismus — wegen ihrer Wettbewerbsschwäche das Risiko einer langfristigen Defizitposition mit sich gebracht hätte. Sie verlangten deshalb auch EG-interne Politiken, die die Produktionskosten und das Produktivitätsniveau in den Mitgliedsländern sektoral angleichen und damit die Ursachen der Unterschiede in der Wettbewerbskraft beseitigen würden, etwa durch eine gemeinschaftliche Sozial- und Industriepolitik.

Schon von Anfang an wurde das Motiv des innergemeinschaftlichen Entwicklungsausgleichs ergänzt durch dasjenige der gemeinschaftlichen Konkurrenzstärkung nach außen: Nur durch gemeinschaftliche Förderung und Aufbau neuer Technologien und Industrien könne man den technologischen Vorsprung der USA einholen. Insbesondere die gemeinschaftliche Industriepolitik kann für die Außenwirtschaftspolitik weitreichende Folgen haben, wenn nämlich die geförderten EG-Produktionen und -Verfahren gegen externe Konkurrenten besonders geschützt werden. Die Auseinandersetzung zwischen jenen Regierungen, die eine solche Ergänzung der EG-Politik wünschten und auch entsprechende außenwirtschaftspolitische Konfliktrisiken in Kauf nehmen wollten, und jenen Regierungen, die sich am liebsten auf einen Ausbau der Zollunion beschränkt hätten, ist das *zweite* Grundproblem

gemeinschaftlicher Außenwirtschaftspolitik. Wiederum ist Frankreich der Exponent der einen, die Bundesrepublik der der anderen Richtung.

Zu diesen Differenzen kamen noch außenwirtschaftspolitische Sonderbeziehungen, die sich aus der besonderen Bindung einzelner Mitgliedsländer — und wiederum besonders Frankreichs — an überseeische Territorien, frühere oder noch bestehende Kolonien, ergaben. So besteht ein *dritter* außenwirtschaftspolitischer Konflikt in der EG von Anfang an zwischen dem Interesse einiger Mitgliedsländer, vor allem Frankreichs, an gesonderten präferentiellen Außenwirtschaftsbeziehungen der EG zu ganz bestimmten außergemeinschaftlichen Territorien und Ländern, und dem Interesse anderer Länder, mindestens eine Meistbegünstigung der EG für alle außergemeinschaftlichen Handelspartner zu erreichen.

2. Die wechselnden Herausforderungen

Die wechselnden Herausforderungen der sich ändernden wirtschaftlichen Entwicklung in und außerhalb der EG, der sich ändernden außenwirtschaftspolitischen Haltung wichtiger außergemeinschaftlicher Handelspartner, haben auf die Gestaltung und Virulenz der zuvor genannten gemeinschaftsinternen Gegensätze in der außenwirtschaftspolitischen Willensbildung immer erhebliche Auswirkungen gehabt.

Die fast 30 Jahre seit der Gründung der EG lassen sich nun in Zeiten verschiedener externer Herausforderungen aufteilen, von denen im folgenden die Gründungsphase 1955—1958, die Konsolidierungsphase bis zur ersten Erweiterung der EG 1958—1973 und die Phase zunehmender Herausforderungen und unsicherer Integrationsvertiefung seit 1973 in ihrem Zusammenhang mit den gemeinschaftsinternen Entwicklungen näher untersucht werden sollen. Die Lage Mitte der achtziger Jahre verdient wegen ihrer politischen Aktualität besondere Aufmerksamkeit. Determinanten und Formen der EG-Außenwirtschaftspolitik lassen sich so am besten darstellen und erklären, wobei die weniger wichtigen Aspekte der Politik der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) angemessen berücksichtigt werden.

Im Vergleich mit dem Gewicht der strukturellen Faktoren wird auffallen, daß die politischen Kräfteverhältnisse in den Regierungen der EG-Länder als Einflußfaktor im folgenden fast keine Rolle spielen. Der wichtigste Grund dafür

²⁾ H. Küsters, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 166 ff.

ist, daß alle Beteiligten 28 Jahre lang über den politischen Wandel in den EG-Ländern hinweg das prinzipielle Desiderat des EG-Vertrages nach einer liberalistischen Außenwirtschaftspolitik geteilt haben, wie es EWG-Vertrag Artikel 110 postuliert — dies ist eine nicht zu unter-

schätzende politische Tatsache. So haben sich tatsächlich bis in die Gegenwart die entscheidenden Einflüsse auf die gemeinschaftliche Außenwirtschaftspolitik aus dem Spannungsverhältnis zwischen diesem Desiderat und den dagegen wirkenden Strukturproblemen ergeben.

II. 1955—1958: Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften und die Einigung auf eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik

1. Wirtschaftliches Wachstum und das zögernde Ende des Nachkriegsdirigismus in der Außenwirtschaft

Das durch Marshallplanhilfe, den Nachholbedarf des Wiederaufbaus und die beginnende industrielle Umstrukturierung geförderte westeuropäische Wirtschafts- und Exportwachstum seit Ende der vierziger Jahre, noch forciert durch den „Koreaboom“ zu Beginn der fünfziger Jahre, schuf die realen Voraussetzungen einer zunehmenden Liberalisierung in der Außenwirtschaft, in der die Fesseln von Kriegs- und Nachkriegsdirigismus nach und nach abgeworfen wurden.

Auf der weltwirtschaftspolitischen Ebene bildeten die erfolgreichen Initiativen zu einer neuen und liberalen Ordnung, die während und nach dem Krieg von den USA ausgingen und denen die schlimmen Erfahrungen mit Protektionismus und Blockbildung in der Zwischenkriegszeit ebenso wie die Interessen der konkurrenzstarken US-Wirtschaft an freien internationalen Märkten zugrunde lagen, die Grundströmung, in die die westeuropäische Liberalisierung sich einbettete.

Schließlich trug die zunehmende Verhärtung des Ost-West-Verhältnisses dazu bei, daß die amerikanische Politik der endvierziger und der fünfziger Jahre aus Furcht vor einer wirtschaftlichen, sozialen und schließlich politischen Destabilisierung bürgerlicher Regime in Westeuropa eine außenwirtschaftspolitische Gruppenbildung akzeptierte, ja förderte, die auch gegenüber amerikanischen Exporten protektionistische Wirkungen entfaltete, von der sie sich aber die Unterstützung der Konsolidierung in Westeuropa versprach. Der Endpunkt dieser Gruppenbildung war die Gründung der EWG, die an liberalen außenwirtschaftlichen Vorstellungen gemessen — wie der seinerzeitige Bundeswirtschaftsminister Erhard immer wieder kritisch angemerkt hat — nur einen Mittelplatz zwischen neuem regionalen Protektionismus

nach außen und Abbau alter intraregionaler Handelshemmnisse darstellte: ein ambivalenter Beitrag zur weltwirtschaftlichen Liberalisierung.

2. Die Gründung der EG als ambivalenter Beitrag zum Aufbau eines liberalen Welt-handelssystems zwischen Nordamerika, Westeuropa und den neu hinzukommenden Handelspartnern

Von den Gründungsmitgliedern der EWG war die noch junge Bundesrepublik das einzige große Industrieland, das seit Anfang der fünfziger Jahre auf der Grundlage wachsender Handels- und Zahlungsbilanzüberschüsse eine zunehmend liberale und global orientierte Außenwirtschaftspolitik betrieb. Stufen in dieser Entwicklung waren die zunehmende Konvertibilität der Deutschen Mark und die schnelle Senkung der Importbarrieren gewesen. Dem lag eine in Kriegs- und Nachkriegszeit stark modernisierte und wettbewerbsstarke Industrie zugrunde, deren Exporte seit Anfang der fünfziger Jahre zunehmend weltweit orientiert waren und außerhalb der Gemeinschaft schneller zunahmen als im Gemeinschaftsgebiet.

In Frankreich dagegen, dem wirtschaftlich und politisch weitaus bedeutendsten potentiellen Partner in Westeuropa (aber auch in Italien) leistete die Industrie einen deutlich geringeren Beitrag zum Sozialprodukt als in der Bundesrepublik und war, nach internationalen Maßstäben beurteilt, in ihren Unternehmens- und Produktionsstrukturen rückständig. Sie hatte ihre Märkte weit stärker als die westdeutsche Industrie im Inland und den Kolonien und wandte sich erst in den fünfziger Jahren stärker dem Export — und zwar vor allem nach Westeuropa — zu. Der Außenhandel verharrte im Defizit, insbesondere gegenüber der Bundesrepublik, und der Ausgleich der Zahlungsbilanz blieb ein schwieriges Problem. Die französischen Importbarrie-

ren verblieben infolgedessen auf einem weit höheren Niveau als die westdeutschen, der französische Franc konnte die Konvertibilität nicht erreichen. Nur der französische Agrarsektor besaß in der EG, also auch gegenüber der westdeutschen Landwirtschaft, deutliche Konkurrenzvorteile. Schon seinerzeit allerdings sahen die Franzosen ihren Absatz auf den europäischen Märkten durch noch billigere außereuropäische Anbieter bedroht.

Als Sonderproblem kamen für Frankreich — wie für Belgien — noch seine präferenziellen Bindungen mit den Kolonien und den sich dekolonisierenden überseeischen Gebieten hinzu. Sie stellten Frankreich im Handelsbereich vor die Verpflichtung, seinen Markt besonders für deren Produkte offen zu halten, auf Kosten anderer potentieller Lieferanten. Im Finanzbereich zwangen sie zu einer Konzentration der öffentlichen und zum Teil der privaten Kapitalexporte auf diese Gebiete und zur Vernachlässigung von möglicherweise ertragreicheren Anlageregionen und -bereichen.

Die Bundesrepublik sah sich in Westeuropa, ihrem gegenwärtig und potentiell auch künftig wichtigsten Absatzmarkt, also hemmenden außenwirtschaftspolitischen Bedingungen gegenüber, die das westdeutsche Wirtschafts- und Exportwachstum zu behindern drohten: Über die ausbleibende Konvertibilität von Franc und Lira konnte die dirigistische Verrechnung von intraeuropäischen Zahlungsungleichgewichten weiterhin den deutschen Zugang zu außereuropäischen Hartwährungen behindern und die Kapitalbeweglichkeit bremsen; über die fortwährenden französischen und italienischen Leistungsbilanzdefizite in Europa und vor allem gegenüber der Bundesrepublik drohte gar eine Verewigung der innereuropäischen Handelsbarrieren und eine Gefährdung des wieder erreichten Liberalisierungsgrades.

Infolgedessen gab es in der Bundesrepublik ein deutliches Interesse, den erreichten Liberalisierungsstand in Westeuropa politisch stärker zu stabilisieren und zu vertiefen. Ein Instrument dazu bot sich im Projekt des Gemeinsamen Marktes.

Die innereuropäische Liberalisierung hatte allerdings ihren Preis: Angesichts der französischen und italienischen Bedingungen sah man sich gezwungen, an der liberalen außereuropäischen Orientierung Abstriche zu machen. Im Endeffekt wurde der gemeinsame Außenzolltarif (GZT) der EG — der wichtigste Ausdruck und primäres Instrument der neuen gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik — zunächst hö-

her, als der westdeutsche Zolltarif 1957 noch gewesen war; er erzwang allerdings auch eine gewisse Absenkung der hohen französischen Barrieren gegenüber außergemeinschaftlichen Lieferanten.

Besonders die Franzosen, aber nicht nur sie, waren dafür verantwortlich, daß mit der dirigistischen EG-Agrarpolitik mit ihrem Preisstützungssystem ein weiterer Block des außenwirtschaftlichen Dirigismus entstand. Die Präferenz der EG-Agrarpolitik für die eigene Agrarproduktion geht mit einer massiven Behinderung der außergemeinschaftlichen Agrarimporte einher. In einem gewissen Ausgleich für die Öffnung des französischen Industriewarenmarktes erhielten Frankreichs Landwirte dadurch einen gesicherten regionalen Exportmarkt. Dieser beruhte im Gegensatz zum Industriewarenmarkt allerdings von Anfang an auf gemeinschaftlichem Protektionismus.

Der Vertrag für eine Europäische Atomgemeinschaft, zusammen mit dem EWG-Vertrag abgeschlossen, enthielt auf das Drängen der französischen Regierung den ersten Ansatz zu einer offensiven Industriepolitik der Gemeinschaft bei der Atomenergie (die industriepolitischen Kompetenzen der Montanunion waren eher defensiver Natur); er sah eine protektionistisch konzipierte nukleare Außenwirtschaftspolitik vor, die deutlich vom Konkurrenzgedanken mit den USA geprägt war. Damit fand das zweite Grundproblem der EG-Außenwirtschaftspolitik seinen vertraglichen Ausdruck.

Schließlich war auch der dritte Konfliktbereich der neuen Außenwirtschaftspolitik, nämlich die starke Begünstigung Afrikas bei der Importpolitik der EWG, dem Drängen Frankreichs zu verdanken, das die eigenen Verpflichtungen den Kolonien und Exkolonien gegenüber durch die EWG übernommen wissen wollte. Es gab also gegenüber den außergemeinschaftlichen Ländern von Anfang an keine einheitliche, sondern eine deutlich differenzierende außenwirtschaftliche Position der EG. Die westdeutschen Widerstände gegen diese einseitige Präferenz waren sehr groß. Sie gingen angesichts des französischen Drucks indessen nicht bis zur Gefährdung des Vertragsabschlusses.

Schon die Gründungsphase des Gemeinsamen Marktes war von einer spürbaren, auf politischer wie auf unternehmerischer Ebene vielfach zur Schau getragenen Konkurrenzhaltung gegenüber dem anderen großen westlichen Wirtschaftsraum, den USA, gekennzeichnet. Den Vereinigten Staaten wirtschaftspolitisch

auch bei Interessenkonflikten „Paroli bieten“ zu können, taucht bei aller bewußten politischen US-Orientierung der westeuropäischen Regie-

rungen wieder und wieder als Motiv für die Gründung der EWG auf, auch bei Politikern und Unternehmern der Bundesrepublik.

III. 1958—1973: Verwirklichung und Konsolidierung der EG-Außenwirtschaftspolitik

1. Fortdauerndes Wachstum und beschleunigter Strukturwandel im Welthandel und die Verwirklichung der EG-Außenwirtschaftspolitik

Die fünfzehn Jahre einer im großen und ganzen weiter wachsenden westeuropäischen Weltwirtschaft — eine ausgesprochen lange Wachstumsperiode —, an der Westeuropa in überdurchschnittlichem Maße und mit wachsenden Exporten teilhatte, gab auch den konkurrenzschwächeren Industriewirtschaften in der EG, nämlich Frankreich und Italien, die Möglichkeit, im relativen Schutz der Gemeinschaft ihre Wirtschaft zu industrialisieren und zu modernisieren sowie einen expandierenden Außenhandel und tendenziellen Ausgleich der Handelsbilanzungleichgewichte zu erreichen. Gleichwohl blieben sie weiter stärker auf den EG-Raum orientiert als die Bundesrepublik. Beide Länder führten Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre die Konvertibilität ihrer Währungen ein und beide sahen sich nun imstande, an der Verwirklichung einer zunehmend liberalen EG-Außenwirtschaftspolitik mitzuwirken, die auch gegenüber dritten Ländern einen freieren Zutritt zum EG-Markt erlaubte.

Mit der Verwirklichung der Zollunion gingen die Kompetenzen zu einer EG-Außenwirtschaftspolitik langsam in die vertragsgemäßen Formen über³⁾. Der *Gemeinsame Außenzolltarif* erreichte über mehrere Anpassungsstufen aller Mitgliedsländer ein einheitliches Niveau und wurde damit für außergemeinschaftliche Handelspartner eine entscheidende Größe. Die *Kompetenzen* zur Führung der gemeinschaftlichen Außenwirtschaftspolitik gingen mit Vollendung der Zollunion zu einem wesentlichen Teil, nämlich im Bereich der *Handelspolitik*, von den Mitgliedstaaten auf die Institutionen der Gemeinschaft über. Diese wurde weltwirtschaftspolitisch zum eigenständigen Akteur und Adressaten handelspolitischer Initiativen dritter Staaten.

³⁾ Wohlfahrt/Everling/Glaesner/Sprung, Die EWG. Kommentar zum Vertrag, 1960.

Erstens bedeutete dies ein Auslaufen aller von einzelnen Mitgliedsländern getroffenen Handelsabmachungen mit dritten Ländern, bzw. deren Überführung in die gemeinschaftliche Politik. Zweitens konnte nun nur noch die Gemeinschaft im Zusammenwirken von Kommission und Rat neue „Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Falle von Dumping und Subventionen“ (EWG-Vertrag Artikel 113), beschließen und durchführen. Sie spricht für die Mitgliedstaaten „in den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter bei allen Fragen, die für den Gemeinsamen Markt von besonderem Interesse sind“ (EWG-Vertrag Artikel 116). Die Kommission unterbreitet dem Rat (die nach Konsultationen mit den Mitgliedsregierungen und gegebenenfalls auch mit Drittlandsregierungen entwickelten) Empfehlungen oder Vorschläge; der Rat beschließt die Einleitung und die Zielsetzungen der Verhandlungen; die Kommission ist Verhandlungsführer gegenüber Drittstaaten und Organisationen wie dem GATT; der Rat schließt die neuen Abkommen bzw. beschließt einseitige handelspolitische Maßnahmen. Er „begleitet“ die Verhandlungen der Kommission außerdem mit einem zu ihrer „Unterstützung bestellten besonderen Ausschuß“ oder auch durch den Ausschuß der Ständigen Vertreter, der die Einhaltung seiner Zielsetzungen und Richtlinien überwachen kann (EWG-Vertrag Artikel 113).

Etwa seit Mitte der siebziger Jahre hat die Gemeinschaft in wachsendem Maße von ihrem Recht Gebrauch gemacht, Abkommen mit Drittstaaten schließen zu können. Ohne vertragliche Bindungen zur EG sind heute nur noch einige Entwicklungsländer und die sozialistischen Staaten Osteuropas. Mit den Industriestaaten bestehen meist multilaterale Vereinbarungen (im Rahmen des GATT und der UNO). Alle anderen (über 100) Länder der Welt sind durch bilaterale Verträge mit der Gemeinschaft verbunden. „Deren Inhalt reicht von handelspolitischen Konzessionen, Ein-

fuhrbeschränkungen bei Textilien und Stahl, Liefervereinbarungen für Uran sowie technologischer Zusammenarbeit im Nuklearbereich bis zur industriellen Kooperation und der Gewährung von Fischereirechten. Stellte man einmal Zahl und Bedeutung der von einzelnen Mitgliedstaaten einerseits, von der Gemeinschaft andererseits in den 60er und 70er Jahren geschlossenen internationalen Wirtschaftsabkommen gegenüber, würde man sicherlich feststellen, daß der Progression der Gemeinschaftsabkommen ein entsprechender Rückgang, wenigstens relativ, der nationalen Abkommen entspricht.⁴⁾

Selbst wenn diese Bilanz etwas weniger günstig aufgemacht würde, bleibt jedenfalls die Tatsache, daß die EG über ein vielfältiges weltweites Netz von Wirtschaftsabkommen verfügt. Entsprechend angewandt läßt sich damit neben ökonomischer auch außenpolitische Wirkung erzielen.

2. Die Ambivalenzen der außenwirtschaftlichen Öffnung

Schon einige wenige Schwerpunkte gemeinschaftlicher Politik im Felde der Handelspolitik bezeichnen deren fortdauernde Ambivalenz bei einer tendenziell weiterhin liberalistischen Orientierung:

— die Teilnahme der EWG an den Zollsenkungsrunden des GATT, etwa an den Dillon- und Kennedyrunden, als Ausdruck weitergehender Integration in ein liberalisierendes Weltwirtschaftssystem;

— die Aufnahme osthandelspolitischer Initiativen mit der Einleitung bilateraler Handelsabmachungen mit einzelnen osteuropäischen Staaten. Neben den bereits genannten handelspolitischen Instrumenten der EG spielt gegenüber Osteuropa auch die Importerleichterung unter Lohnveredelungsabmachungen eine sehr gewichtige Rolle;

— das Wachstum und die konfliktarme außenwirtschaftliche Liberalisierung ließen gemeinschaftliche Industriepolitik auch entbehrlich erscheinen. Die Potentiale dazu, die im EWG-Vertrag angelegt waren, wurden nicht genutzt. Entsprechend kam es gegenüber den USA zu keiner protektionistischen Nuklearpolitik. Auch andere industriepolitische Initiativen mit protektionistischen Oberbönen konnten sich in dieser Phase — trotz

J.-J. Servan-Schreibers Alarmruf⁵⁾ gegen die „amerikanische Herausforderung“ — nicht durchsetzen;

— das Fortbestehen einer Restgruppe noch nicht liberalisierter Waren, deren Behandlung der nationalen Kompetenz unterworfen blieb⁶⁾;

— die Resistenz der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit ihren protektionistischen und merkantilistischen außenwirtschaftspolitischen Auswirkungen, die sich infolge der besonders starken gemeinschaftlichen Garantiepreissteigerungen noch verschärften, gegen alle Klagen und Vorstöße der großen Agrarexportländer auf diesen GATT-Runden;

— die Schaffung eines Präferenzraumes in Westeuropa durch die Assoziierung verschiedener west- und südeuropäischer Staaten mit der EG oder die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit ihnen (im Endeffekt *der gesamten EFTA*);

— die weitere Ausbildung eines Präferenzsystems zwischen der Gemeinschaft und einer stetig wachsenden Zahl afrikanischer, aber auch einiger karibischer und pazifischer Länder, den sogenannten AKP-Ländern, in den Abkommen von Jaunde, Arusha und Lomé, die nach dem EG-Beitritt Großbritanniens 1972 im Jahre 1973 bereits zahlreiche Staaten des Commonwealth und britische Überseegebiete mit einschlossen. Dazu gehört auch das System zur Stabilisierung der Exporterlöse (STABEX) für eine Reihe von Rohstoffexporten dieser Länder nach der EWG;

— die Einrichtung weltweiter allgemeiner Zollpräferenzen und produktbezogener Zollsensenkungen für alle Entwicklungsländer, die deren Importe in die EWG nicht so erleichtern wie die der AKP-Staaten, aber doch gegenüber außergemeinschaftlichen Industrieländern einen gewissen begrenzten Zutrittsvorteil verschaffen;

— schließlich die unter dem Dach von Regionalpolitiken, vor allem dem der Mittelmeerpolitik, bisher gewährten Präferenzen für den Zugang von Agrarprodukten und einfachen Industrieerzeugnissen aus Israel und den Ländern Nordafrikas zu den Märkten der Gemeinschaft.

⁵⁾ J.-J. Servan-Schreiber, *Le défi américain*, Paris 1967.

⁶⁾ W. Ploch, *Außenhandelspolitische Divergenzen zwischen Paris und Bonn und ihre Bedeutung für das deutsch-französische Verhältnis*, Politikwissenschaftliche Diplomarbeit an der Universität zu Köln, Oktober 1984, S. 43.

⁴⁾ E. Rhein, *Wege und Irrwege zur neuen Weltwirtschaftsordnung*, in: *Europa-Archiv*, 34 (1979) 1, S. 9—18

Die vertragliche Verpflichtung zur gemeinsamen Handelspolitik deckt nun, wie schon betont, nicht alle Felder der Außenwirtschaftspolitik ab; weite Bereiche verbleiben in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Selbst für die Handelspolitik gibt es außerdem die bekannte Ausnahmeregelung des Artikel 115 des EWG-Vertrags. In der unterschiedlichen Handhabung dieser Ausnahmeklausel durch die Mitgliedstaaten wie in der Ausprägung der jenseits der gemeinschaftlichen Handelspolitik liegenden nationalen Außenwirtschaftspolitiken zeigen sich deutlich die nach wie vor bestehenden Divergenzen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften und in der Fähigkeit der innenpolitischen sozialen und ideologischen Apparate, mit den Herausforderungen der internationalen Arbeitsteilung fertig zu werden.

Artikel 115 des EWG-Vertrags und seine Handhabung zeigen darüber hinaus in besonderer Weise, daß die Zollunion durch eine für einzelne Mitgliedsländer nicht tragbare Außenwirtschaftspolitik in Einzelbereichen in Frage gestellt werden konnte. Dieser sieht nämlich vor, daß Mitgliedstaaten die Durchführung einzelner „handelspolitischer Maßnahmen“ der Gemeinschaft ganz oder teilweise verweigern können, wenn dadurch „Verkehrsverlagerungen“ oder „wirtschaftliche Schwierigkeiten“ in ihrem Außenhandel zu befürchten sind. Der Vertrag sieht in diesem Fall eine Regelung des Verhaltens durch Empfehlungen der Kommission oder durch deren ausdrückliche Ermächtigung zu bestimmten Schutzmaßnahmen vor. Zur Regel wurde indessen bald, daß die Mitgliedstaaten solche Schutzmaßnahmen einseitig beschließen und der Kommission lediglich noch bekanntgeben.

Das hieß zum Beispiel, daß eine oder mehrere Mitgliedsregierungen beschlossen, der Import eines bestimmten Produktes aus einem bestimmten Drittland zum gemeinsamen Außenzolltarif führe im eigenen Land zur Gefährdung der entsprechenden Branche, also zu „wirtschaftlichen Schwierigkeiten“. Sie würden daraufhin beschließen, dieses Produkt zu diesen Bedingungen für eine bestimmte Zeit nicht mehr ins Land zu lassen, und diesen Beschluß der Kommission bekanntgeben. Bei einer Zollunion bedeutet das aber, auch den innergemeinschaftlichen Freihandel mit diesem Produkt an den nationalen Grenzen zu unterbrechen. Der Kern der Wirtschaftsgemeinschaft wurde dadurch immer

wieder verletzt. Deutlich zeigt sich, daß meist vergleichsweise wettbewerbsschwache Länder wie Frankreich und Italien den Artikel 115 in Anspruch nahmen. Die Bundesrepublik hielt sich hier am meisten zurück.

3. Die Ausnahmen von der EG-Außenwirtschaftspolitik

Zu den bedeutendsten *Ausnahmen* von der gemeinschaftlichen Außenwirtschaftspolitik gehörte in dieser Konsolidierungsphase der EG die *Währungs-* und internationale Kapitalverkehrspolitik. In das System von Bretton Woods mit seinen fixen Tauschkursen der nationalen Währungen zum US-Dollar eingebunden, hielten die Regierungen hier zunächst keine Gemeinschaftspolitik für erforderlich. Nur der neugeschaffene Währungsausschuß⁷⁾ erarbeitete zu internationalen Währungsfragen gemeinsame Standpunkte. Seit 1967 besitzen die Mitgliedstaaten bei gemeinsamem Auftreten eine Sperrminorität im Gouverneursrat des Internationalen Währungsfonds (IWF) bei wichtigen internationalen Währungsbeschlüssen.

Ab Ende der sechziger Jahre, als mit der schwierigeren wirtschaftlichen Lage wachsende Divergenzen in den Wirtschaftspolitiken der Gemeinschaftsländer und dem folgend außenwirtschaftliche Ungleichgewichte auftraten, wurde das Problem unterschiedlicher einseitiger Wechselkursbewegungen gegenüber dem Dollar offenbar. Deren Folge war automatisch auch eine gegenseitige Veränderung der Wechselkurse und damit der Preisrelationen. Besonders das nun voll entwickelte einheitliche *Agrarpreissystem* der EG zeigte sich als höchst verletzlich durch gemeinschaftsinterne Wechselkursverschiebungen.

Die in dieser Zeit entstandenen Pläne zu einer gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Währungsunion zeigen den zunehmenden Bedarf an einer Lösung dieses Problems; sie scheiterten aber vorerst noch an den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsregierungen.

Auch die *anderen* wesentlichen *Ausnahmen* von der gemeinschaftlichen Außenwirtschaftspolitik tragen dasselbe Merkmal. Sie

⁷⁾ P.-W. Schlüter, Die währungspolitische Zusammenarbeit — Risiken und Chancen für die Geldwertstabilität, in: R. Hrbek/ W. Wessels (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 106.

sind von den unterschiedlichen Positionen der westeuropäischen Volkswirtschaften in der Weltwirtschaft geprägt. Zu diesen Ausnahmen gehört etwa das breite Feld der *wirtschaftlichen Kooperation*, das so unterschiedliche Bereiche einschließt wie die zwischenstaatliche Regelung von Unternehmenskooperationen, von Tauschgeschäften wie Rüstungsgütern gegen OPEC-Öl, von anderen staatlich auf die eine oder andere Art präferenzierten Geschäften mit verschiedensten Gütern, etwa auf Kompensationsbasis. Darunter fällt auch vielfach die staatlich geförderte und geregelte *Technologietransfer*-Politik mit den technologisch führenden außergemeinschaftlichen Staaten USA und Japan. Oft genug dient diese Art staatlich forcierten Technologieimports dem Ziel, im Gemeinschaftsmarkt konkurrenzstarke Positionen aufzubauen.

Schließlich mag man sogar die bilateral ausgehandelten *Importbeschränkungen* einzelner Länder — etwa gegen japanische Unterhaltungselektronik oder Personenkraftwagen — unter diese nicht durch die gemeinschaftliche Außenwirtschaftspolitik erfaßten Politikbereiche zählen. Diese sehr gewichtigen „frei-

willigen“ Abmachungen („voluntary export restraints“ oder „orderly market agreements“) schützen schon seit geraumer Zeit die französischen und italienischen Unternehmen sehr wirkungsvoll. In diesen Maßnahmen schlug und schlägt sich, wie in der Teilnahme der EG an den Welttextilabkommen, die Reaktion der einzelnen Länder auf den ab Ende der sechziger Jahre immer stärker fühlbaren Strukturwandel des Welthandels nieder.

Je weiter die Vergemeinschaftung der Handelspolitik und des Außenzolltarifs voranschritt — bei ausbleibender Nivellierung der intragemeinschaftlichen Entwicklungs- und Wettbewerbsdivergenzen —, um so bedeutender wurden für einzelne nationale Regierungen die verbleibenden Felder autonomer außenwirtschaftspolitischer Handlungsfähigkeit, z. B. in der Währungspolitik, um sich vor ungewollten Wirkungen der gemeinsamen Handelspolitik zu schützen. In widersprüchlicher Weise stieg aber auch der politische Druck der integrationsfreundlich eingestellten Regierungen, diese Handlungsräume durch neue Integrationsfortschritte zu verengen.

IV. 1973—1984: Die EG auf dem Weg zu einem Kompromiß zwischen internem Freihandel und begrenzter Öffnung nach außen

1. Krise des Wachstums, zunehmende Konkurrenz der Schwellenländer und die Versuchungen eines neuen Merkantilismus

Die zeitweiligen Stagnations- und Schrumpfungsprozesse in der wirtschaftlichen Entwicklung der Industrieländer, die zunehmende Konkurrenz der Schwellenländer auf den Industrieländermärkten, schließlich die drastische Verteuerung der Energie in den siebziger Jahren zusammen mit den sozialen und politischen Konfliktrisiken, die dadurch ausgelöst wurden, führten in dem Jahrzehnt von 1973 bis 1984 zu wachsenden Schwierigkeiten vieler Industrieländer beim Ausgleich ihrer außenwirtschaftlichen Bilanzen. In der EG treffen diese externen Verschlechterungen — und zwar künftig noch stärker — durch die erste und die absehbare zweite EG-Erweiterung auf eine zunehmende interne Differenzierung zwischen den unterschiedlich wettbewerbsstarken Mitgliedsländern und verursachen daher größere Koordi-

nierungsschwierigkeiten bei der gemeinsamen außenwirtschaftspolitischen Willensbildung⁸⁾.

Die Grundprobleme der gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik, die in der Konsolidierungs- und Wachstumsphase lange Jahre keine bedeutende Rolle gespielt hatten, sind daher heute wieder in den Vordergrund getreten.

So zeigte sich die EG insgesamt unfähig, auf GATT-Ebene eine weitere substantielle Liberalisierung wirksam zu unterstützen. Zwar wurden in der GATT-Verhandlungsrunde von 1979 (Tokio-Runde) die Industriegüterzölle noch einmal gesenkt; aufgrund ihres schon zuvor niedrigen Standes war das jedoch keine wesentliche Verbesserung. Über einen Abbau der vielfältigen und vermehrten nichttarifä-

⁸⁾ Chr. Deubner, Problems of Community Enlargement: The Accession of Greece, Portugal, and Spain, in: W. Feld (Hrsg.), Western Europe's Global Reach, Elmsford 1980, S. 30—53, S. 47.

ren Handelshemmnisse, von freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen bis zu Subventionen und administrativen Schikanen, konnte jedoch keine Einigung erzielt werden; die EG bestand auch weiterhin auf der Verhängung selektiver Schutzklauseln gegenüber schnell ansteigenden Importen. Selbst die Umsetzung der in dieser Runde erreichten Abmachungen scheint bis heute nur sehr unvollkommen erreicht worden zu sein⁹⁾. Die Aushandlung der EG-Position war von einem ständigen Konflikt der französischen mit der westdeutschen Regierung geprägt, in dem die deutsche Seite eine liberalere und die französische — vor allem in der Frage des Agrarhandels und der selektiven Schutzklauseln — eine protektionistische Position vertrat. Die Franzosen konnten sich schließlich weitgehend durchsetzen.

Darüber hinaus seien hier zwei wichtige Bereiche des *Außenhandels* genannt, in denen die EG schon seit den siebziger Jahren neue Importbeschränkungen verfügte: so einmal beim Stahl im Vollzug des EGKS-Vertrages als Teil ihrer Stahlkrisenpolitik seit 1977 (durch ihre Mindestpreisregelungen u. a.) und zum anderen durch ihre Mitwirkung bei der Aushandlung, Verlängerung und weiteren Verschärfung des Welttextilabkommens seit 1973, das die Textil-Bekleidungsimporte aus den Schwellenländern in die EG weiteren Behinderungen unterwarf¹⁰⁾. Auch hier waren die Verhandlungen von dem Konflikt zwischen einer eher liberalistischen westdeutschen und einer stärker protektionistischen Haltung der Franzosen und Engländer gekennzeichnet, in der die letzteren sich weitgehend durchsetzten¹¹⁾.

Während in diesen Hauptkrisenbereichen traditioneller Industrien generelle Importbehinderungen klassischer Art wie Zölle und mengenmäßige Beschränkungen gelten, wurde von der Gemeinschaft vor allem gegenüber Japan, aber auch gegenüber verschiedenen Schwellenländern eine zunehmende Anzahl von Selbstbeschränkungsabkommen ausgehandelt. Bilateral galten solche Einschränkungen sowohl im Kraftfahrzeugexport bereits in der Vergangenheit gegenüber

Italien und Frankreich, als auch in der Unterhaltungselektronik, etwa bei Videorecordern.

Schließlich hat die Gemeinschaft im Agrarbereich Nettoexportpositionen aufgebaut und Importbeschränkungen bei Gütern eingeführt, bei denen die USA ein wichtiger Exporteur sind.

In der *Währungspolitik* ist vor allem bei den Deutschen das Interesse an einer gewissen EG-internen Stabilisierung der Wechselkurse gewachsen, ebenso — vor allem bei den Franzosen — an einer gewissen Vereinheitlichung der Positionsentwicklung gegenüber dem amerikanischen Dollar. Das Resultat war im Jahr 1979 die Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS), der bisher erfolgreichsten gemeinschaftlichen Währungskooperation.

Die Konfrontationen, in die die EG in der konfliktreicher gewordenen internationalen Außenwirtschaftspolitik hineingeriet, haben für die *Kommission* eine unverhoffte Stärkung ihrer vertragsgemäßen Position bewirkt. Als weiterer Schritt in diese Richtung kann ihre kürzliche offizielle Einbeziehung als vollberechtigtes Mitglied in die außenwirtschaftliche Kooperation der großen Welthandelsnationen auf Gipfebene angesehen werden. Wie die gesamte Gipfeldiplomatie ist auch diese Einbeziehung Ausdruck des Bemühens, in einer objektiv konfliktreicher gewordenen internationalen Wirtschaftspolitik wenigstens die diplomatischen Mechanismen zur Schadensbegrenzung zu verstärken. Diese Änderung kann man allenfalls als Ausdruck einer gestärkten EG- und Kommissionsposition im EG-internen Willensbildungsprozeß positiv werten.

2. 1985: Neue Verhandlungen über den EG-Kompromiß zwischen internem Freihandel und Öffnung nach außen?

Zu den geänderten Positionen der EG trugen die im Zuge der Krise verschärften internen Unterschiede der Konkurrenzkraft bei. Zusammen mit den externen Herausforderungen haben diese in der jüngsten Vergangenheit zu vermehrten außenwirtschaftspolitischen Initiativen innerhalb der EG geführt, über die in den kommenden Monaten und Jahren entschieden werden muß.

Frankreich ist weniger imstande, seine innergemeinschaftlichen Leistungsbilanzdefizite, insbesondere der Bundesrepublik gegenüber, durch den außergemeinschaftlichen Außenhandel auszugleichen und strebt infolgedes-

⁹⁾ J. B. Donges, Probleme des Protektionismus im deutsch-amerikanischen Verhältnis. Beitrag zur Sitzung des Arbeitskreises USA der Atlantik-Brücke e. V. am 13. Februar 1985 in Bonn, S. 1 ff.

¹⁰⁾ G. Curzon, Neo-Protectionism, the MFA and the European Community, in: *The World Economy*, (Sept. 1981) 3.

¹¹⁾ W. Ploch (Anm. 4), S. 44 ff.

sen im Rückgriff auf die alten Rezepte nach Abhilfe:

— die *außenhandelspolitischen* Schutzmechanismen der EG sollen wirksamer werden, nicht unbedingt mittels einer breiten Erhöhung von Importbarrieren, aber doch in einer Einführung selektiver und flexibler Droh- und Abwehrmechanismen gegenüber bestimmten unwillkommenen Importen¹²⁾;

— die Gemeinschaft soll mit einer EG-Struktur- und *Industriepolitik* größere Gleichheit der Konkurrenzkraft in der EG herbeiführen, um die EG-*interne* Defizitneigung der wettbewerbsschwachen Mitgliedstaaten auch an der Wurzel zu kurieren, etwa mit dem Vorgehen in der gemeinschaftlichen Stahlpolitik¹³⁾;

— die *außergemeinschaftlichen* Konkurrenzaspekte der Industrie(struktur)- und Technologiepolitik gegenüber den USA, aber heute auch sehr ausdrücklich gegenüber Japan, werden explizit ins Spiel gebracht (mit dem Vorschlag der „*préférence communautaire*“ bei der Subventionierung und Marktöffnung in den geförderten Sektoren)¹⁴⁾;

— nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems Mitte der siebziger Jahre und insbesondere nach dem Anstieg der amerikanischen Zinsen und der Wiederaufwertung des US-Dollar ab Anfang der achtziger Jahre wird das Thema der gemeinschaftlichen *Währungspolitik* mit einer einheitlichen Schwankungsrate gegenüber dem Dollar und möglicherweise auch mit einer einheitlichen EG-Wechselkurs- und Kapitalverkehrspolitik gegenüber dritten Ländern wieder in die Diskussion gebracht (vgl. weiter unten).

Diese Anregungen, die zum Teil in den ersten Memoranden enthalten waren, die die neuernannte sozialistisch-kommunistische Regierung in Paris 1981 an ihre EG-Partnerregierungen richtete, finden bei jenen teilweise Ergänzung und Widerhall.

Auch die bevorstehende Süderweiterung begünstigt derartige Absichten. Sie dürfte mittelfristig eine weitere Erhöhung der EG-Im-

portbarrieren für einfache Industriegüter gegenüber den Schwellenländern mit sich bringen. Ebenso wird sich der Zugang für mittelmehrige Agrarprodukte — u. a. auch aus Israel — deutlich verengen müssen. Hier wird es zu EG-internen Abstimmungsschwierigkeiten kommen; von außen verstärkt sich bereits jetzt der Druck nordafrikanischer Länder und Israels auf die EG, den Zugang weiterhin offen zu halten oder aber erhebliche Kompensationen zu leisten. Da weder das eine noch das andere möglich erscheint, steht die Gemeinschaft vor einer unvermeidbaren Konfrontation.

Eine dirigistischere Außenhandelspolitik der EG findet aber auch in der im letzten Jahrzehnt verstärkten protektionistischen und merkantilistischen Außenwirtschaftspolitik der *Vereinigten Staaten* gegenüber der EG eine Stütze. Die USA haben — als Reaktion auf die eigenen industriellen Anpassungsschwierigkeiten — verschiedene Anlässe dazu geliefert. Die Auseinandersetzungen im Stahlbereich sind hierfür ein wichtiges Beispiel.

In dieselbe Kategorie von Vorkommnissen fallen die amerikanischen Exportbegrenzungsmaßnahmen bei moderner Technologie, insoweit diese als militärisch nutzbar angesehen wird. Zu dieser Frage läuft auch eine noch nicht abgeschlossene Bestandsaufnahme der EG-Kommission¹⁵⁾. Die Reaktionen der EG werden in solchen Fällen notwendigerweise durch die Institutionen der EG — insbesondere die Kommission — koordiniert und verwaltet. Ihr wachsen dadurch handelspolitische Kompetenzen und Erfahrungen zu, die sie ohne derartige Konflikte nicht erhielte. Die technologiepolitischen Konflikte haben einen nicht zu unterschätzenden politischen Beitrag zu den inzwischen erfolgten Entscheidungen für gemeinschaftliche Hochtechnologieförderung geleistet.

Die fortdauernde Unfähigkeit *Japans*, Industriewaren oder auch nur Agrarprodukte seiner industrialisierten Handelspartner in einem nennenswerten oder in einem steigenden Umfang zu importieren, führt angesichts sektoral starker japanischer Handelsüberschüsse gegenüber den EG-Ländern ebenfalls zu verstärkten handelspolitischen Initiativen der EG gegenüber Japan. Neben dem Drängen auf japanische Marktöffnung verstärkt sich mehr und mehr die Bereitschaft, auch auf

¹²⁾ Memorandum über die Verstärkung des Instrumentariums der gemeinsamen Handelspolitik, 1982.

¹³⁾ E. Davignon, Europäische Industriepolitik als Voraussetzung für offene Außenwirtschaftspolitik, in: W. Haferkamp, Festschrift zum 60. Geburtstag: Die Zukunft des Welthandels, Baden-Baden 1983, S. 37—46.

¹⁴⁾ M. Richonnier/J. de Gliniasty, Le défi industriel, in: Commissariat General du Plan, Groupe long terme „Quelle Stratégie Européenne pour la France dans les années 80?“, Paris 1983, S. 159.

¹⁵⁾ Handelsblatt vom 8. Februar 1985.

EG-Ebene zum „Knüppel“ der EG-Importbeschränkungen zu greifen.

Die *politischen* Aktivitäten zur friedlichen Einigung über die verschiedenen Streitpunkte der Außenwirtschaftspolitik zwischen EG, Nordamerika und Japan kulminieren zur Zeit in den Bemühungen um eine neue Verhandlungsrunde zur Liberalisierung im Rahmen des GATT.

Der Wunsch zu einer solchen neuen Runde, noch bevor die Ergebnisse der letzten (von Tokio) als umgesetzt gelten, kam von den Amerikanern, um noch nicht liberalisierte Bereiche der Außenwirtschaftsbeziehungen zu öffnen. Dazu zählen der Handel mit privaten Dienstleistungen, Transfer von Hochtechnologien, der Schutz von geistigem Eigentum und von Investitionen und der Handel mit Agrarprodukten¹⁶⁾.

Nach anfänglichem Zögern bekundet die EG inzwischen grundsätzliche Bereitschaft zur Teilnahme an diesem Vorhaben. Weiterhin sind aber interne Meinungsverschiedenheiten und eine gewisse Zurückhaltung gegenüber den amerikanischen Zielsetzungen

¹⁶⁾ Vgl. u. a. Handelsblatt vom 11. März 1985.

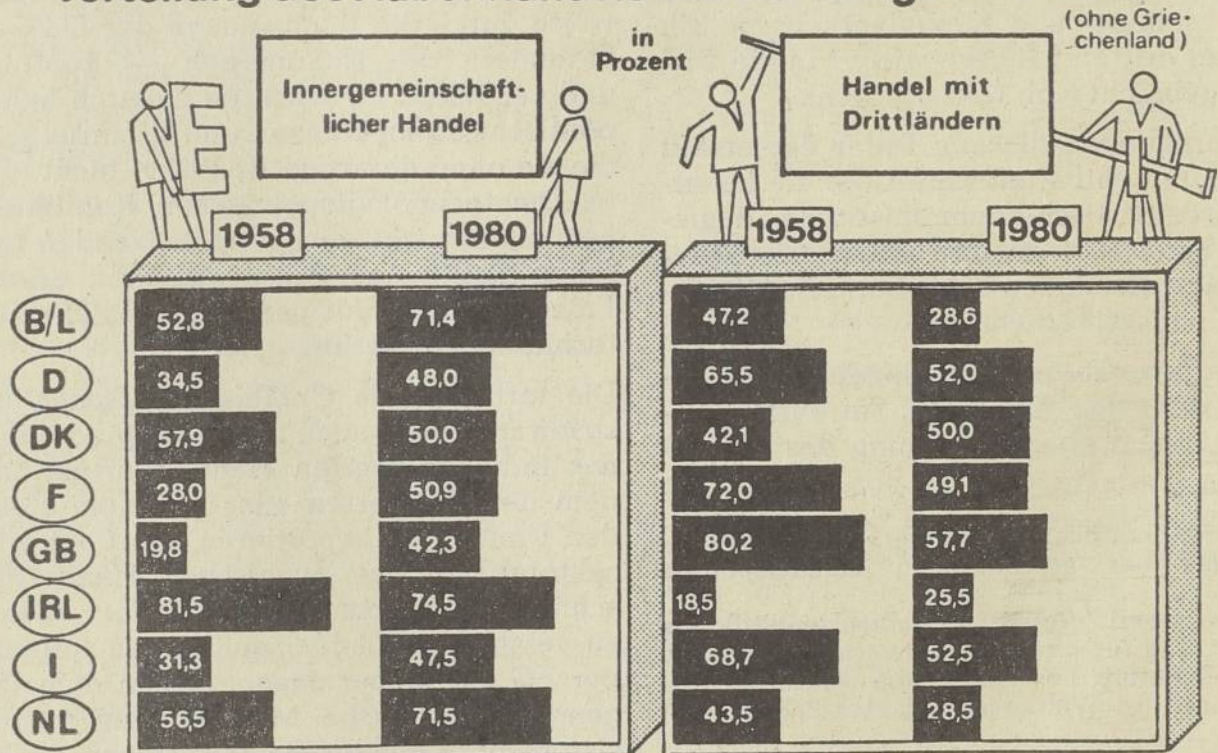
sichtbar. Sie zeigen sich in der Position des deutschen Wirtschaftsministers, der eine neue GATT-Runde zwar begrüßt, aber die Sicherung der erreichten Handelsliberalisierung in den Mittelpunkt stellt¹⁷⁾. Noch stärker erkennt man sie bei der EG-Kommission, in der französische Vorstellungen ein stärkeres Gewicht haben.

Deutlich äußerte Außenhandelskommissar De Clercq kürzlich in einem Interview seine Zweifel daran, daß sich die GATT-Mitglieder auch nur über den Inhalt und die Probleme der neuen Sachgebiete einig seien, über die die Amerikaner jetzt verhandeln wollen¹⁸⁾. Die Kommission will die Fragen des internationalen Handels mit denen der internationalen Kapitalverkehrs- und Währungsprobleme verknüpfen. Für die EG könnte bei den nun anstehenden internen und externen Verhandlungen am Ende sehr wohl ein Kompromiß herauskommen, in dem die Öffnung nach außen zugunsten des internen Freihandels weiter eingeschränkt wird.

¹⁷⁾ Handelsblatt vom 29. Februar 1985 in einem Memorandum zum informellen Handelsministertreffen in Ludwigsburg vom 1. bis 3. März 1985.

¹⁸⁾ Vgl. auch de Clercq's Interview in Handelsblatt vom 9. Februar 1985.

Verteilung des Außenhandels der EG-Mitgliedstaaten



Quelle: EG-Magazin, März 1982.

Rolf Steininger: Das Scheitern der EVG und der Beitritt der Bundesrepublik zur NATO

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/85, S. 3—18

1. Auch mehr als zwei Jahre nach Unterzeichnung des EVG-Vertrages am 26. Mai 1952 gab es in der französischen Nationalversammlung keine Mehrheit für diesen Vertrag. Die Gründe dafür waren vielfältig; im Kern ging es jedoch zum einen um die nachlassende Bereitschaft Frankreichs, in einer Phase geringer werdender Ost-West-Spannungen auf souveräne Rechte zu verzichten, und zwar insbesondere im militärischen Bereich nach dem Ende des Indochina-Krieges und einem für Frankreich relativ befriedigenden Abschluß der Genfer Indochina-Konferenz. Zum anderen ging es darum, daß Großbritannien außerhalb der EVG geblieben wäre, einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, in der zweifelsohne die Bundesrepublik die stärkste Macht dargestellt hätte.
2. Für die Befürworter der EVG war der 30. August 1954 sicherlich ein „schwarzer Tag für Europa“, der einzig und allein dem „Spieler“ Mendès-France zur Last gelegt wurde. Dabei aber wird übersehen, daß es
3. Mendès-France war, der das Trauerspiel EVG beendete und damit endlich den Weg für eine neue Lösung freimachte. Es ist schwer vorstellbar, ob dies ohne sein überragendes taktisches Spiel auf andere Weise überhaupt möglich gewesen wäre.
4. Die Befürworter der EVG blieben buchstäblich bis zur letzten Minute Illusionisten, unfähig, sich auf die Realitäten und die neuen politischen Gegebenheiten einzustellen.
5. Es war Churchill, der sich frühzeitig auf diese Realitäten einstellte und den Weg aus der Krise vorbereitete. Das Scheitern der EVG wurde so auch zu einem Triumph britischer Diplomatie.
6. Das Scheitern der EVG und der daraus notwendig gewordene Zwang zum Kompromiß machte den Weg frei für die NATO-Lösung, die dann innerhalb weniger Wochen ausgehandelt wurde.

Jens van Scherpenberg: Die Außenhandelspolitik der USA zwischen Freihandel und Protektionismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/85, S. 19—35

Die unangefochtene weltwirtschaftliche Dominanz der USA in der Nachkriegszeit fand mit der Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollar 1971 ein Ende. Die sich verschlechternde Konkurrenzfähigkeit großer Teile der amerikanischen Wirtschaft, insbesondere des industriellen Sektors, durch stagnierende Produktivitätsentwicklung und schwindende komparative Vorteile wurde in den siebziger Jahren zwar durch den rückläufigen Dollarkurs kompensiert, ab 1981 jedoch um so fühlbarer.

Diese Entwicklung war nicht nur Anlaß zu einer intensiven inneramerikanischen Diskussion über ihre Ursachen sowie industrie- und außenwirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen. Sie führte auch zu einem starken Anwachsen protektionistischer Initiativen im Kongreß. Die Exekutive hat zwar aus ihrer Abneigung gegen gesetzlich festgeschriebene Protektion nie einen Hehl gemacht, setzt aber den „protektionistischen Druck im Kongreß“ bewußt als Verhandlungsmittel gegenüber ihren Handelspartnern ein, um Exportselbstbeschränkungsabkommen sowie handelspolitische Konzessionen durchzusetzen. Diese flexible Politik, deren Leitmotiv der Begriff des „fairen Handels“ ist, wird unterstützt durch das Instrumentarium der Handelsgesetze von 1974, 1979 und 1984.

Der Schwerpunkt amerikanischer Außenhandelspolitik liegt weiterhin auf der multilateralen Ebene der GATT-Ordnung. Ziel ist zum einen die Präzisierung allgemeiner Vereinbarungen über nichttarifäre Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen. Die Tokio-Runde (1973—1979) führte hier zu ersten Ergebnissen. Zum andern geht es den USA um die Einbeziehung des Dienstleistungsverkehrs in das GATT. Beide Komplexe sind als Kernpunkte der Tagesordnung einer neuen GATT-Runde vorgesehen, für die sich die Regierung Reagan intensiv einsetzt.

Zwar führt die stark defizitäre Handels- und Leistungsbilanz der USA zu einem wachsenden handelspolitischen Druck auf die übrigen GATT-Unterzeichnerstaaten. Das große Interesse der Vereinigten Staaten an einem weiteren multilateralen Abbau von Hemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen im Güter- und Dienstleistungsverkehr eröffnet jedoch auch günstige Perspektiven für eine Umkehr des protektionistischen Trends im Welthandel durch allseitige handelspolitische Zugeständnisse.

Christian Deubner: Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/85, S. 36—46

Weit stärker als die nationale Außenwirtschaftspolitik ist die der EG eine Politik nach zwei Seiten: nach außen gegenüber den außenwirtschaftlichen Partnern der EG, und nach innen gegenüber den Mitgliedsregierungen im Kampf um eine einheitliche Linie. Diese Politik hat angesichts der großen Unterschiede in Wirtschaftskraft und Interessen ihrer Mitgliedstaaten von Anfang an mit wenigen gleichbleibenden Grundproblemen gerungen: — dem ständig zu wahrenden Ausgleich zwischen innergemeinschaftlichem und weltweitem Freihandel; — dem außenwirtschaftspolitischen Effekt gemeinschaftlicher Industriepolitik; — dem Problem einer einseitigen Bevorzugung einzelner außergemeinschaftlicher Außenwirtschaftspartner.

Die fast 30 Jahre seit der Gründung der EG lassen sich in Zeiten verschiedener Herausforderungen aufteilen, nämlich in die Gründungsphase 1955—1958, die Konsolidierungsphase bis zur ersten Erweiterung 1958—1973 und die Phase zunehmender Herausforderungen und unsicherer Integrationsvertiefung seit 1973. In diesen Phasen machten sich die Grundprobleme in unterschiedlicher Weise bemerkbar.

Bei der Untersuchung dieser Entwicklung wird deutlich, daß die EG, gemessen an liberalen außenwirtschaftlichen Vorstellungen, nur einen unstabilen Kompromiß zwischen neuem regionalem Protektionismus nach außen und dem Abbau alter intraregionaler Handelshemmnisse darstellt: Sie war und ist ein höchst ambivalenter Beitrag zur weltwirtschaftlichen Liberalisierung. Unter dem Druck zunehmender inner- und außergemeinschaftlicher Differenzen und Herausforderungen steigt auch das Risiko, daß dieser Beitrag sich wieder verringert, um den innergemeinschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.