

Ordo Politicus

Herausgegeben von Dieter Oberndörfer

Band 35

Abschied von der „schnellen Schiene“?

NAFTA, GATT und die Ratifizierung von
Handelsabkommen in den USA, 1974–1999

Von

Andreas Pfeil



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREAS PFEIL

Abschied von der „schnellen Schiene“?

Ordo Politicus

Veröffentlichungen des Arnold-Bergstraesser-Instituts, Freiburg i. Br.

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h. c. Dieter Oberndörfer

Band 35

Abschied von der „schnellen Schiene“?

NAFTA, GATT und die Ratifizierung von
Handelsabkommen in den USA, 1974 – 1999

Von

Andreas Pfeil



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Pfeil, Andreas:

Abschied von der „schnellen Schiene“? : NAFTA, GATT und die
Ratifizierung von Handelsabkommen in den USA, 1974-1999 /
von Andreas Pfeil. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Ordo politicus ; Bd. 35)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-10072-7

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0474-3385

ISBN 3-428-10072-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

**Meinen Eltern, Klaus und Gudrun Pfeil,
in Dankbarkeit**

Vorwort

Diese Studie ist die überarbeitete Version meiner Doktorarbeit, die ich im Februar 1998 der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i. Br. vorgelegt habe. Ich habe die Arbeit an dieser Studie als große Bereicherung meines Lebens und meiner akademischen Fähigkeiten erfahren und ich möchte allen danken, die mich in dieser wichtigen Phase meines Lebens unterstützt haben.

Großer Dank gebührt an erster Stelle meinem Doktorvater, Professor Dr. Dr. h.c. Dieter Oberndörfer, der als mein Lehrer und Mentor mich in die akademische Welt eingeführt hat. An seinem Lehrstuhl habe ich im Laufe mehrerer Jahre als studentischer Mitarbeiter das wissenschaftliche Handwerkszeug und die akademische Urteilskraft erworben, die mich für dieses Projekt befähigt haben. Von ihm habe ich jederzeit Unterstützung und Ermutigung erhalten.

Während meines Forschungsjahres an der University of Wisconsin in Madison, WI, 1995/96 hat mich Professor Charles O. Jones betreut. Als einer der wichtigsten Kenner des politischen Systems der USA hat er mich mit großer Geduld auf den ersten Schritten meiner Studie begleitet. Ihm verdanke ich ein vertieftes Verständnis für Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zwischen Präsident und Kongreß. Wer mit seiner Lehre vertraut ist, wird sie an vielen Stellen dieser Studie wiederfinden.

Dr. Dr. habil. Andreas Falke hat als einer der besten deutschen Experten amerikanischer Handelspolitik frühe Gliederungen dieser Studie konstruktiv beurteilt. Von seinen Hinweisen habe ich stets profitiert.

Dr. Uwe Berndt, Dr. Ulrich Eith und Dr. Wolfgang Faßnacht haben mir als Lehrstuhlkollegen und Freunde im Anfangsstadium dieser Arbeit immer wieder guten Rat erteilt. Dr. Edgar Göll hat mit mir in vielen Diskussionen in Berlin und New York sein großes Wissen über US-Handelspolitik geteilt.

Ich danke folgenden Organisationen, deren großzügige finanzielle Unterstützung es mir ermöglicht haben, meine ganze Zeit und Energie auf die Forschung in den USA zu verwenden: Landesgraduiertenstipendium Baden-Württemberg, University of Wisconsin, dem Fulbright-Programm und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst.

Schließlich will ich meiner Frau Christina Janssen danken, die nicht nur meine mit dieser Doktorarbeit verbundenen guten und schlechten Launen

jahrelang ausgehalten, sondern mich tagtäglich unterstützt hat. Sollten aus den folgenden Seiten alte Brownstone-Häuser, ein großer Park und ein buntes kulturelles Gemisch durchschimmern, so ist dies kein Zufall. Ich habe die gesamte Studie in unserer Wohnung im 236 St. John's Place, Stadtteil Park Slope, in Brooklyn, New York, geschrieben. Diese Zeit war von wichtigen privaten und beruflichen Ereignissen geprägt.

Ich widme dieses Buch meinen Eltern, Klaus und Gudrun Pfeil. Nie werde ich ihnen vergessen, daß sie meine Schwester und mich jahrelang ohne Vorgaben unterstützt haben. Sie ermöglichten uns die Studienjahre, die die Wirren der Nachkriegsjahre ihnen vorenthalten haben. Ihre Weitsicht ebnete uns den Weg in neue Welten.

Beim Schreiben dieses Vorwortes denke ich schließlich an meine Tochter Lea, die am 17. Juni 1999 auf die Welt kam und mich gerade mit ihren großen blauen Augen anschaut.

Brooklyn, New York, im April 2000

Andreas Pfeil

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Allgemeiner Teil	15
1. Einleitung und Anlage der Studie	15
1.1. Forschungsstand	21
1.1.1. Amerikanische Außenhandelspolitik	21
1.1.2. Das <i>fast-track procedure</i>	22
1.1.3. Verhältnis von Kongreß und Präsident in der Außen(handels-)politik	23
1.2. Theorieansatz	25
1.3. Hypothesen	27
1.4. Methodischer Ansatz	29
1.5. Quellen	31
1.6. Aufbau der Arbeit	32
1.7. Sprachliche Regelungen und Definitionen	32
2. Historischer Hintergrund: Präsident und Kongreß in der amerikanischen Handelspolitik	33
2.1. Vor 1934: Der Kongreß als dominanter Akteur	35
2.2. 1934 bis 1967: Der Aufstieg der Exekutive in der Handelspolitik	37
2.3. 1974 bis 1998: Erneute Dominanz des Kongresses?	42
3. Das <i>fast-track procedure</i> in der amerikanischen Außenhandelspolitik ...	47
3.1. Entwicklung und Funktion des <i>fast-track procedure</i>	51
3.2. „Delegation is not abdication!“ Demokratietheoretische Kritik am <i>fast-track procedure</i>	56

Zweiter Teil

Empirisch-analytischer Teil	68
4. Fallstudie I: Die Tokio-Runde 1979 – Ein idealtypischer Ratifizierungsprozeß	68
4.1. Die Vorgeschichte, 1973–1979	70
4.2. Die Positionen im Kongreß	74
4.3. Jimmy Carters Position	81
4.4. Ein schwieriges Paar: Präsident Carters Verhältnis zum Kongreß	83
4.5. Eine gelungene Premiere: Interaktion von Präsident und Kongreß bei der Ratifizierung der Tokio-Runde	87

4.5.1. Phase 1 der Interaktion: Das Handelsgesetz von 1974	87
4.5.2. Phase 2 der Interaktion: Die GATT-Verhandlungen, 1975–1978	92
4.5.3. Phase 3 der Interaktion: Die Ratifizierung der Tokio-Runde ...	96
5. Die Rahmenbedingungen der Ratifizierungsprozesse	103
5.1. Bedeutung ökonomischer Entwicklungen für den Ratifizierungsprozeß.	106
5.2. Bedeutung der Strukturen des politischen Systems für Ratifizierungsprozesse am Beispiel der Ausschüsse	112
5.3. Gestiegene Partizipation der Gesellschaft: Interessengruppen und Wähler	117
5.4. Außenpolitische Rahmenbedingungen und Entscheidungen in der Handelspolitik	123
6. Fallstudie II: Das beinahe Scheitern des NAFTA, 1993	125
6.1. Vorgeschichte: Die „regionale Strategie“ in der amerikanischen Außenhandelspolitik	127
6.2. Positionen des Kongresses in der Handelspolitik am Vorabend der Ratifizierung des NAFTA	132
6.2.1. Handelspolitik im Zentrum des öffentlichen Interesses und ihre Politisierung in den Reagan-Jahren	133
6.2.2. Umwelt und Arbeit – Die Erweiterung der handelspolitischen Agenda	137
6.3. Die Position der Clinton-Administration	145
6.4. Clintons Verhältnis zum 103. Kongreß	147
6.5. Drei Phasen der Interaktion beim Entscheidungsprozeß des NAFTA ..	150
6.5.1. Phase 1 der Interaktion: Die Verlängerung des <i>fast-track</i> -Verfahrens	150
6.5.2. Phase 2 der Interaktion: Die Rolle des Kongresses während der Verhandlungen, Juni 1991 bis August 1992	155
6.5.3. Phase 3 der Interaktion: Die Ratifizierung	160
7. Fallstudie III: Die Uruguay-Runde 1994 – Abnehmender Konsens	171
7.1. Vorgeschichte: Die endlose Runde, 1986–1993	172
7.2. Positionen im Kongreß: Ein Generationswechsel	178
7.3. Das „Erben“ von Handelsabkommen und die Position des Präsidenten.	185
7.4. Verhältnis zwischen Präsident und Kongreß vor der Ratifizierung	188
7.5. Interaktion zwischen Präsident und Kongreß während der Uruguay-Runde	191
7.5.1. Phase 1 der Interaktion: Die Vorbereitungsphase, 1982–1986 ..	191
7.5.2. Phase 2 der Interaktion: Die Verhandlungen, 1986–1993	196
7.5.3. Phase 3 der Interaktion: Die Verabschiedung, 1994	199
8. Im Schatten von NAFTA: <i>Fast-track procedure</i> und Vollmacht des Präsidenten, 1994–1999	209
8.1. Das <i>fast-track</i> -Fiasko, November 1997	209
8.2. <i>Fast-track</i> zwischen Lewinsky und Gingrich: Die Niederlage von 1998	219

*Dritter Teil***Präsentation der Ergebnisse** 222

9. Ergebnisse der Fallstudienanalyse: Die Determinanten von Ratifizierungsprozessen	222
10. Abschied von der „schnellen Schiene“? Analyse der empirischen Untersuchung	226
10.1. Das Ende des <i>cry-and-sigh</i> -Syndroms in den 1990er Jahren.....	228
10.2. Herausforderungen an die Akteure im Kongreß und Exekutive zu Beginn des 21. Jahrhunderts	230
10.3. Überwindung des Stillstands in der amerikanischen Außenhandelspolitik. Auswege und Szenarien	233
10.3.1. Revitalisierung der Exekutive	234
10.3.2. „Umwelt“ und „Arbeit“ – Elemente der handelspolitischen Agenda?.....	234
10.3.3. Republikaner, nicht Demokraten, als „Blockadebrecher“.....	234
10.3.4. Reform des <i>fast-track procedure</i>	235
10.3.5. Ratifizierung ohne <i>fast-track procedure</i> ?	236
11. Ausblick	237
Quellen- und Literaturverzeichnis	239
1. Quellen.....	239
1.1. Anhörungen (Hearings) vor dem Kongreß	239
1.2. Reports	241
1.3. Public Laws (in chronologischer Reihenfolge)	242
1.4. Berichte (Reports) des Congressional Research Service	242
1.5. Sonstige Veröffentlichungen von Kongreß und Exekutive	244
2. Literatur	245
Personen- und Sachwortverzeichnis	262

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ergebnisse der Ratifizierungsabstimmungen von vier multilateralen und regionalen Handelsabkommen, 1979–1994	18
Tabelle 2: Ergebnisse der Abstimmungen des Repräsentantenhauses über den <i>Trade Expansion Act of 1962</i> , den <i>Trade Act of 1970</i> und den <i>Trade Act of 1974</i>	78
Tabelle 3: Anteil verschiedener Regionen am Welthandel, 1980 und 1997 (Exporte, in Prozent)	108
Tabelle 4: Anzahl der Anhörungen vor den Ausschüssen des Repräsentantenhauses und des Senats in Verbindung mit Handelsabkommen	116
Tabelle 5: Meinungsumfragen über Zustimmung und Ablehnung zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen, August bis November 1993 (in Prozent)	121
Tabelle 6: Auswirkungen der NAFTA-Abstimmung auf die Kongreßwahlen 1994	122
Tabelle 7: Abstimmungsverhalten von Demokraten und Republikanern im Repräsentantenhaus bei den Ratifizierungsabstimmungen des NAFTA und der Uruguay-Runde	184
Tabelle 8: GATT-Runden, Dauer und beteiligte Administrationen, 1947–1994 .	186

Abkürzungsverzeichnis

ACTPN	Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations
AFL-CIO	American Federation of Labor, Congress of Industrial Organization
APEC	Asia Pacific Economic Community
CBO	Congressional Budget Office
CIEP	Council on International Economic Policy
CNN	Cable News Network
CRS	Congressional Research Service
CUFTA	Canadian United States Free Trade Area
EAI	Enterprise for the Americas Initiative
ECAT	Emergency Committee for American Trade
EDWAA	Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance
EIS	Environmental Impact Statement
EPI	Economic Policy Institute
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
FTA	Free Trade Agreement
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GAO	General Accounting Office
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HR	House of Representatives
Hres	House Resolution
HTS	Harmonized Tariff Schedule
ILO	International Labor Organization
ITC	International Trade Commission
IDB	Inter-American Development Bank
ITO	International Trade Organization
JTPA	Job Training Partnership Act
NACE	North American Environmental Commission
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAM	National Association of Manufacturers

NEC	New Economic Policy
NEPA	National Environmental Policy Act
NGA	National Governors Association
PAC	Political Action Committee
S	Senate
Sres	Senate Resolution
STR	Special Trade Representative
TAA	Trade Adjustment Assistance
TRQ	Tariff rate quota
UAW	United Auto Workers
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USTR	United States Trade Representative
WHFTA	Western Hemisphere Free Trade Area
WTO	World Trade Organization

Erster Teil

Allgemeiner Teil

1. Einleitung und Anlage der Studie

Gegenstand der vorliegenden Studie sind die handelspolitischen Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit der Ratifizierung von Freihandelszonen und GATT-Abkommen im politischen System der USA. Multilaterale Handelsabkommen im Rahmen des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) sind schon seit 1947 fester Bestandteil amerikanischer Handelspolitik. Regionale oder bilaterale Handelsintegration hat für die Vereinigten Staaten in den 1980er und 1990er Jahren erheblich an ökonomischer und außenpolitischer Bedeutung gewonnen. Sie bildet heute neben dem Multilateralismus einen Pfeiler der amerikanischen Außenhandelspolitik. Gleichzeitig haben sich jedoch die Chancen für die politische Durchsetzbarkeit dieser Projekte verschlechtert. In den vergangenen 20 Jahren haben sich die innen- und außenpolitischen Bedingungen des handelspolitischen Entscheidungsprozesses geändert, so daß die Akteure innerhalb der USA zunehmend vor Schwierigkeiten stehen, einen politischen Konsens in der Handelspolitik zu erzielen. Handelspolitik, insbesondere die Ratifizierung multilateraler und regionaler Handelsabkommen, entpuppt sich für die USA weniger als außenpolitische Aufgabe, als vielmehr innenpolitische Herausforderung. Diese Studie analysiert, wie die Entscheidungsträger unter geänderten Rahmenbedingungen Ende der 1990er Jahre handelspolitische Entscheidungen im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Freihandelsabkommen treffen.

Ansatzpunkt der Untersuchung ist die Interaktion der beiden Hauptakteure bei den Ratifizierungsprozessen, der amerikanische Präsident und der US-Kongreß. Beide Akteure sehen sich im Bereich der Außenhandelspolitik mit einem verfassungsrechtlichen Paradoxon konfrontiert. Die amerikanische Verfassung weist die Kompetenz in handelspolitischen Fragen grundsätzlich dem Kongreß, und nicht der Exekutive, zu. Damit ist der politisch regional und lokal verankerte, mit 535 Abgeordneten besetzte, von der Struktur dezentralisierte und vom politischen Prozeß fragmentierte Kongreß laut Verfassung damit beauftragt, gegenüber dem Ausland mit einheitlicher Verhandlungsposition aufzutreten und unter Zeitdruck gegebenenfalls Entscheidungen zu fällen, die nicht im Interesse seiner lokalen und regionalen

Klientel liegen. Würde die Verfassung weiterhin buchstabengetreu umgesetzt, entginge der Exekutive mit der Außenhandelspolitik ein außenpolitisches Politikfeld, das sich wirkungsvoll für die ökonomischen, aber auch sicherheits- und außenpolitischen Interessen der USA einsetzen läßt; das betrifft ganz besonders den Abschluß von GATT-Verträgen und bilateralen Freihandelsabkommen.

Die Verfassungswirklichkeit sieht allerdings anders aus. Kongreß und Präsident haben das verfassungsrechtliche Paradoxon in den 1930er Jahren im gegenseitigen Einverständnis pragmatisch gelöst, ohne daß die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben an Bedeutung verloren hätten. Seit 1934 delegiert der Kongreß zeitlich befristet handelspolitische Kompetenz an den Präsidenten. Auf dieser Grundlage kann der Präsident relativ unabhängig handelspolitische Entscheidungen fällen.

Verhandlung und Ratifizierung multilateraler und regionaler Freihandelsabkommen, Gegenstand dieser Untersuchung, fallen auch darunter, haben jedoch Sonderfallcharakter und erfordern deshalb Abhandlung in einer eigenen Studie. Die einmalige Vorab-Genehmigung handelspolitischer Vollmacht durch den Kongreß reicht bei regionalen und multilateralen Handelsabkommen nicht aus. Die mit dem Ausland erzielten Verhandlungsergebnisse erfordern häufig Änderungen in amerikanischen Gesetzen, z.B. über Sicherheitsstandards oder Normen, die der Kongreß nicht dem Präsidenten allein überlassen will. Deshalb hat der Kongreß 1974 ein spezielles Ratifizierungsverfahren entwickelt, das *fast-track procedure*,¹ das Kongreß und Präsident seitdem ausschließlich für die Verabschiedung von Freihandelszonen und GATT-Abkommen benutzen. Durch das *fast-track procedure* verpflichtet sich der Kongreß, die Ratifizierung eines Handelsabkommens innerhalb eines vorgeschriebenen Zeitrahmens vorzunehmen; außerdem verzichten die Abgeordneten auf ihr Recht, das Abkommen wie im „regulären“ Gesetzgebungsprozeß durch Änderungsanträge (*amendments*) inhaltlich zu modifizieren. Dem Kongreß bleibt jedoch am Ende des Entscheidungsprozesses eine Abstimmung vorbehalten, im dem er das durch den Präsidenten ausgehandelte Abkommen als Ganzes annehmen oder verwerfen kann. Diese Selbstbeschränkung des Kongresses gibt dem Präsidenten die nötige Autonomie und Glaubwürdigkeit bei Verhandlungen mit dem Ausland. Delegationen der Handelspartner können unter dem *fast-track procedure* relativ sicher sein, daß die mit der amerikanischen Exekutive getroffenen Vereinbarungen nicht im US-Kongreß wieder zerpfückt werden. Erhält der Präsident Autorisierung und *fast-track procedure* vom Kongreß, verpflichtet er sich im Gegenzug, die Abgeordneten über den Status von Ver-

¹ *Fast-track procedure* wird häufig im Deutschen häufig als „Schnellverfahren“ übersetzt. Im Titel dieser Arbeit taucht der Begriff wörtlich übersetzt als „schnelle Schiene“ auf.

handlungen zu konsultieren und ihre Interessen und Ziele bei Handelsgesprächen zu berücksichtigen. Die Delegierung handelspolitischer Vollmacht in Kombination mit dem *fast-track procedure* ist ein Faktor, der die Interaktion, Strategie und Taktik von Präsident und Kongreß beeinflusst.

Durch das *fast-track procedure* hat der Kongreß bislang vier bedeutende multilaterale und regionale Handelsabkommen ratifiziert. Sie sind Gegenstand dieser Studie: Die Tokio-Runde des GATT (1979), das Freihandelsabkommen mit Kanada (1988), NAFTA (1993) sowie die Uruguay-Runde des GATT (1994).

Fast 15 Jahre lang sind Ratifizierungsprozesse unter dem *fast-track procedure* reibungslos verlaufen. Der Kongreß verabschiedete die Abkommen der Tokio-Runde im GATT sowie das Freihandelsabkommen mit Kanada mit überwältigenden Mehrheiten. Die wissenschaftliche Gemeinde feierte den Verlauf der Ratifizierungsprozesse als große Erfolge.² In den 1990er Jahren ist das *fast-track procedure* und der handelspolitische Entscheidungsprozeß jedoch in eine Krise geraten: Die Ratifizierungen des NAFTA und der Uruguay-Runde waren alles andere als Routine. Beide trafen im Kongreß auf größeren Widerstand als ihre Vorgänger. Beide verabschiedete der Kongreß mit vergleichsweise erheblich knapperen Mehrheiten (vgl. Tabelle 1).

NAFTA war das erste Abkommen, dessen Verabschiedung sogar zu scheitern drohte. Der bisherige Tiefpunkt dieser Entwicklung wurde im November 1997 und September 1998 erreicht. Im dritten und vierten Anlauf nach 1994 und 1995³ scheiterte der Versuch Präsident Clintons, die handelspolitische Vollmacht inklusive des *fast-track procedure* zu erneuern. Am Kongreß ließ sich keine Mehrheit für den Antrag des Präsidenten finden. Im September 1998 stimmte der Kongreß sogar erstmalig gegen eine Erneuerung des Verfahrens. Präsident Clinton ist damit der erste Präsident seit Gerald Ford, dem der Kongreß die handelspolitische Vollmacht und das *fast-track procedure* verwehrt.

Drei Motive und Ziele sind Hauptantrieb für das Erkenntnisinteresse dieser Studie: Erstens, eine Studie über die Ratifizierung von regionalen und multilateralen Handelsabkommen, einem Thema mit zentraler Bedeutung für die USA und ihre Handelspartner, liegt noch nicht vor. Eine Untersuchung über diesen zentralen Teilbereich der amerikanischen Außenhan-

² Vgl. Destler/Graham 1980, Twiggs 1987.

³ 1994 schlug der Versuch der Clinton-Administration fehl, eine Erneuerung der präsidentiellen Vollmacht und des *fast-track procedure* in das Implementierungsgesetz der Uruguay-Runde aufzunehmen. Im republikanisch geführten 104. Kongreß kam die *fast-track*-Initiative im Herbst 1995 nicht über die Ausschußebene hinaus (vgl. Kapitel 8).