

Thomas Bauer

Von der Wirtschaftspartnerschaft zur transatlantischen Strategiegemeinschaft?

Analyse und Bewertung des EU-USA Gipfeltreffens
2007 unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

„This is the most important economic relation in the world, the relation between the United States of America and the European Union. And we believe we can achieve more if we look at it in a comprehensive manner. And I hope that now there will be some concrete work so that in our regular institutional summit between the European Union and the United States we can achieve some more complete results.“

Kommissionspräsident Manuel Barroso bei seinem Besuch
im Weißen Haus, Washington DC, 8. Januar 2007

Der EU-USA-Gipfel vom 30. April 2007 hat sich oberflächlich betrachtet in seiner Symbolik und in seinem Ergebnis nahtlos in die Abfolge der transatlantischen Gipfeltreffen der letzten Jahre eingefügt. Auch unter dem deutschen EU-Ratsvorsitz wurde das Hauptaugenmerk auf den Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen gerichtet. Im Zentrum stehen dabei immer wieder neue Initiativen, Aktionsprogramme und die Einrichtung von Expertengruppen, die auf Arbeitsebene den Wirtschaftsdialo g weiter voranbringen sollen. Doch letzten Endes überdeckt die tragende Symbolik - beispielsweise die Unterzeichnung des neuen transatlantischen Luftfahrtabkommens - das Fehlen verbindlicher Zusagen in globalen Themen wie etwa der Klimapolitik. Dennoch könnte der diesjährige Gipfel zu einer neuen Qualität in den Beziehungen der EU zu den USA beitragen.

Symbolik vor Strategie

1. Transatlantisches Familienfoto

Wie ungeeignet EU-USA Gipfeltreffen für die Ausarbeitung verbindlicher Strategien sind, zeigen die vielen Ratschläge und Arbeitsprogramme, die der Bundeskanzlerin im Vorfeld auf den Weg mitgegeben wurden. Der SPD-Vorsitzende Kurt Beck forderte dazu auf das umstrittene Raketenabwehrsystem stärker in den Vordergrund zu rücken. Die Opposition im Deutschen Bundestag drängte Klimawandel, Energiepolitik, Menschenrechte und die sozialen Belange der Arbeitnehmer auf die Tagesordnung. Allen Forderungen lag der Irrglaube zu Grunde, dass Angela Merkel in Washington als Bundeskanzlerin auftreten würde. Doch mitnichten repräsentierte sie dort Deutschland, sondern die EU, deren Ratsvorsitz sie gegenwärtig innehat.

EU-Ratsvorsitz im
Vordergrund

Zudem flog sie nicht alleine in die USA. Da beim Gipfel das neue Luftfahrtabkommen zwischen der EU und den USA unterzeichnet wurde, waren der deutsche Ver-

Europäische Delegation

kehrsminister Wolfgang Tiefensee in seiner Position als Vorsitzender des Rats der europäischen Verkehrsminister, Kommissions-Vizepräsident und Verkehrskommissar Jacques Barrot, sowie Kommissions-Präsident Manuel Barroso anwesend. Zusätzlich nahmen auch der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier, der deutsche Wirtschaftsminister Michael Glos, der Hohe Repräsentant der EU Javier Solana, sowie die EU-Kommissare Peter Mandelson (Handel) und Benita Ferrero-Waldner (Außenbeziehungen) an dem Treffen teil. Alleine die Liste der europäischen Vertreter macht deutlich, dass vor allem die wirtschaftspolitischen Aspekte im Mittelpunkt standen. Sicherheitspolitik wurde dagegen nur im Generellen besprochen, die Pläne der USA zur Einbeziehung Polens und der Tschechischen Republik in ein limitiertes Raketenabwehrsystem nur indirekt im Verweis auf den NATO-Russland-Rat angesprochen.

Wer im Vorfeld gefordert hatte, dass Merkel wie bei ihrem Antrittsbesuch als deutsche Bundeskanzlerin im Januar 2006 auch heikle Themen wie das Gefangenenerlager Guantanamo ansprechen würde, der hat weder die Rahmenbedingungen und den Zweck der EU-USA Gipfeltreffen verstanden, noch ist er sich der Herausforderung einer EU-Ratspräsidentschaft im Klaren, die Stellungnahmen und Agenden nicht an den 26 übrigen Mitgliedstaaten der Union vorbei formulieren kann.

Kritische Themen
unerwünscht

Die jährlichen EU-USA-Gipfel geben Gelegenheit zu einer regelmäßigen Bestandsaufnahme der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Außerdem bilden sie den Rahmen für transatlantische Fachgruppen, die Möglichkeiten für eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit erörtern sollen. Die 1990 ins Leben gerufenen Gipfel werden abwechselnd in Washington und in Europa abgehalten. Das letzte Treffen unter der österreichischen Ratspräsidentschaft fand 2006 in Wien statt. Damals setzte sich die EU-Delegation zu 50 Prozent aus anderen Vertretern zusammen. In einem Land wie den Vereinigten Staaten von Amerika, in dem politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in höchstem Maß an Personen und weniger an Positionen gebunden sind, erwecken diese Wechselspiele ein eher befremdliches Gefühl. Dennoch erkennen auch die Vertreter der jeweiligen US-Administration den Vorteil der Gipfeltreffen für das transatlantische Verhältnis. Es gilt dabei eine möglichst gute Figur auf dem transatlantischen Familienfoto zu machen und ansonsten die kritischen Themen durch unverfängliche Tagesordnungen zu umschiffen.

2. Wirtschaftspolitische Initiative

Neues Luftfahrtabkommen

Die nun erfolgte Unterzeichnung des Luftfahrtabkommens „Open-Skies“ zwischen der EU und den USA beendet ein jahrelanges Tauziehen zwischen den beiden Kontinenten, aber auch innerhalb der EU. Es war notwendig geworden, nachdem der Europäische Gerichtshof die bilateralen Vereinbarungen einiger europäischer Staaten mit den USA über Start- und Landerechte als Widerspruch zum europäischen Wettbewerbsrecht verurteilt hatte. Das neue Abkommen ermöglicht es nun europäischen Fluggesellschaften aus allen Mitgliedstaaten Ziele in den USA anzufliegen. Zwar sind noch einige zusätzliche Schritte nötig um auch die Investitions- und Übernahmemöglichkeiten für die Europäer bei ihren amerikanischen Konkurrenten aufzubessern, jedoch stellt das Zustandekommen des Abkommens nach vielen schwierigen Verhandlungen auch die Fähigkeit zur Konsensfindung im transatlantischen Verhältnis zur Schau.

Viel wichtiger jedoch als das Luftfahrtabkommen oder die Erklärung über eine mögliche – völlig unverbindliche – Zusammenarbeit beim Klimaschutz ist die Unterzeichnung einer Rahmenvereinbarung zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsintegration. Damit werden die überschaubaren Erfolge der wirtschaftspolitischen Initiativen der letzten Gipfeltreffen, die zumeist auf dem Arbeitsgruppen-Niveau stecken geblieben sind, auf ein deutlich höheres politisches Niveau gehoben. Gemeinsame Standards und Sicherheitsvorschriften sind bereits früher gefordert und behandelt worden. Doch die fehlende Unterstützung durch die Politik haben die guten Anfangserfolge meistens verpuffen lassen. So fand der Austausch meistens nur im Dialog der im Rahmen der neuen transatlantischen Agenda von 1995 gegründeten Interessengruppen statt, wie etwa dem Transatlantic Business Dialogue (TABD), dem Transatlantic Legislators Dialogue (TLD), dem Transatlantic Consumers Dialogue (TACD) oder dem Transatlantic Environmental Dialogue (TAED). Einige Dialog-Foren wurden mittlerweile wieder eingestellt, weil es zu keinen relevanten Arbeitserfolgen gekommen war.

Transatlantische
Wirtschaftsintegration

Nun soll jedoch ein transatlantischer Wirtschaftsrat eingerichtet werden, in dem auf amerikanischer Seite eine Persönlichkeit im Kabinettsrang aus dem Executive Office des Präsidenten (derzeit Allan Hubbard) und auf EU-Seite ein Mitglied der Europäischen Kommission (derzeit Vize-Präsident Günter Verheugen) in enger Zusammenarbeit mit der EU-Präsidentschaft den Vorsitz führen. Das gemeinsame Gremium soll die Bemühungen zur Umsetzung und Fortführung des Rahmenabkommens evaluieren und gegebenenfalls beschleunigen. Zudem soll es diesbezüglich Jahresberichte an die Staats- und Regierungschefs von EU und USA erstellen. Wichtig ist auch die Einbindung der transatlantischen Dialog-Foren zur Weiterentwicklung der Wirtschaftsintegration.

Einrichtung eines
Wirtschaftsrats

Dass man sich gleich zu Beginn den Abbau der „regulatorischen Lasten“ für den transatlantischen Wirtschaftsraum auf die Fahnen geschrieben hat, ist daher ein rein logischer Schritt. Nicht die – ohnehin vergleichsweise niedrigen – Zölle stellen derzeit das Haupthindernis im Handel zwischen Europa und den USA dar, sondern die vielen unterschiedlichen Normen und Standards, die nach Aussage der Rahmenvereinbarung die Handlungsspielräume für die Privatwirtschaft limitieren und zu regulierungsbedingten Zusatzkosten für Hersteller und Verbraucher führen. Die Bundeskanzlerin hält bei einer Beseitigung dieser Handels-Hemmnisse einen Anstieg des Sozialprodukts in der EU von über drei Prozent für möglich.

3. Vom treuen Freund zum verlässlichen Partner

Die Bundeskanzlerin hat damit ein für sie persönlich äußerst wichtiges Kooperationsvorhaben mit den USA in ihrer Position als EU-Ratsvorsitzende verwirklichen können. Dabei hatten die USA beim Thema Wirtschaftspartnerschaft mit Europa bisher eher verhalten reagiert. Der Unterschied zu den vergangenen Jahren besteht in der Kombination eines ambitionierten Vorhabens einer deutschen Regierungschefin, die traditionell an guten Beziehungen zu Washington interessiert ist, mit einem gesunden Maß an Pragmatismus hinsichtlich des realen Ist-Zustandes der transatlantischen Beziehungen. Letztere sind derzeit nicht als besonders gut zu bezeichnen, betrachtet man auf der einen Seite die Differenzen in einigen sicherheitspolitisch relevanten Themen und auf der anderen Seite den ausbleibenden strategischen Dialog in ehemals dafür prädestinierten Foren wie etwa der NATO. Doch Angela Merkel versucht nicht die alten Treuschwüre aus den

Mehr Pragmatismus

Zeiten des Kalten Krieges wiederzubeleben. Vielmehr gelingt es ihr seit ihrem Regierungsantritt das angeschlagene Verhältnis zu Washington über eine interessenorientierte Partnerschaft neu zu definieren.

Größter bilateraler
Wirtschaftsraum

Die wahre Konstante der transatlantischen Partnerschaft in den letzten Jahren stellen die guten Handelsbilanzen und gegenseitigen Direktinvestitionen dar. Vierzig Prozent des weltweiten Sozialprodukts fallen auf Europa und die Vereinigten Staaten. Die ausländischen Direktinvestitionen in beiden Richtungen summieren sich auf über 1,5 Billionen Euro pro Jahr. Rund sieben Millionen Arbeiter sind in den USA bei europäischen Firmen beschäftigt und etwa sechs Millionen Europäer verdanken ihren Arbeitsplatz einem amerikanischen Investor. Der transatlantische Wirtschaftsraum ist der größte bilaterale Wirtschaftsraum der Welt. Nach Angaben der Kommission aus dem Jahr 2006 stellen die Handelsströme zwischen den USA und Europa vierzig Prozent des weltweiten Handels dar. Selbst der Disput über das amerikanische Vorgehen gegen den Irak hat diesen Erfolg nicht stoppen können. Auch die in der Öffentlichkeit immer wieder gerne angeführten Verfahren in der Welthandelsorganisation WTO bergen keine Gefahr für den stetig an Volumen zunehmenden transatlantischen Wirtschaftsraum. Der Streitwert des Subventions-Disputs zwischen Boeing und EADS stellt nur einen Bruchteil des Gesamtvolumens dar. Was jedoch ungeachtet der hervorragenden Wirtschaftsdaten bisher fehlte, ist eine politisch qualitative Aufwertung der Beziehungen. Und genau hierfür könnte die von Bundeskanzlerin Merkel im November 2006 wiederbelebte Idee einer transatlantischen Freihandelszone und einer auf hoher politischer Ebene verankerten Wirtschaftspartnerschaft dienlich sein.

4. Bewertung und Ausblick

Ein abschließendes Urteil über Erfolg oder Misserfolg des europäisch-amerikanischen Gipfeltreffens in Washington zu fällen ist äußerst schwierig. Es ist abhängig von der Perspektive und den Erwartungen, die man an solche Treffen auf höchster politischer Ebene stellt, zudem wenn die EU-Delegation als Vertreter eines Akteurs *suis generis* auftritt. Mit Sicherheit hat der Gipfel geholfen die Gesprächsatmosphäre zwischen den USA und Europa weiter aufzubessern. Der amerikanische Präsident scheint zudem ein besonderes Interesse an guten Arbeitsergebnissen mit der deutschen Kanzlerin zu haben. Aus dieser Perspektive stellt das Treffen einen Erfolg dar. In den Gesprächen in Washington wurde auch deutlich, dass sich beide Seiten gemeinsam für eine nachhaltige Klima- und Energiepolitik auf dem G8 Gipfel in Heiligendamm stark machen wollen.

Stärkeres politisches
Engagement

Bezogen auf die Wirtschaftspartnerschaft muss es sich erst noch in den kommenden Monaten zeigen, wie ernst es beiden Seiten mit dem Aufbau einer wirklich ambitionierten und hochrangig verankerten Partnerschaft ist. Es bestehen aber durchaus Hoffnungen, dass diese neue Initiative mehr Erfolg haben wird als die vorherigen Aktionsprogramme und Expertengruppen. Dafür wird sich Merkel auch nach dem Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ebenso stark machen wie EU-Kommissar Günter Verheugen. Dieser politische Einsatz auf höchstem Niveau war den bisherigen Initiativen verwehrt geblieben. Doch für einen Erfolg müssen sich auch, und vor allem, die USA bewegen, die bisher von Anpassungen an andere als ihre eigenen Standards nichts hören wollen. Setzt sich jedoch auch in Washington die Erkenntnis durch, dass nachhaltiger Erfolg in den internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr von strategischen Arrangements als von absoluten Lösungen abhängig ist, dann ergeben sich hier-

aus auch Möglichkeiten für weitere Kooperationsvertiefungen. So könnte es im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer neuen Form von transatlantischer Interessen- oder Strategiegemeinschaft kommen.

In der aktuellen Situation ist ein Höchstmaß an Pragmatismus von den verantwortlichen Akteuren auf beiden Seiten des Atlantiks gefordert. Es ist sinnlos, sich um eine Restauration der Partnerschaft nach dem Vorbild des letzten Jahrhunderts zu bemühen, da die Rahmenbedingungen sich gänzlich verschoben haben. Auch hat die verteidigungspolitische Komponente, auf der die transatlantische Partnerschaft ehemals gegründet wurde, heute an Bedeutung verloren und ist als sinnstiftendes und gestalterisches Element für die Beziehungen nicht mehr von zentraler Bedeutung. Die internationalen Beziehungen haben sich dramatisch verändert, und die transatlantische Partnerschaft muss dieser Entwicklung in Form eines ehrlichen Interessendialogs und praxisorientierter Lösungsansätze Rechnung tragen. Dies ist keine Frage des Wollens sondern schlichtweg eine politische Notwendigkeit. Denn die Partner werden sich in wirtschaftlichen Angelegenheiten zukünftig vornehmlich auch als Rivalen oder Konkurrenten gegenüberstehen. Diese Situation sollte nicht bedauert oder durch falsches Taktieren umschifft werden, sondern als Tatsache und ehrliches Eingeständnis in die Überlegungen für eine transatlantische Strategiegemeinschaft mit eingearbeitet. Wirtschaftlicher Erfolg und technischer Fortschritt resultieren aus Wettbewerb. Daher sollten Konkurrenzsituationen zwischen den USA und Europa in einigen Bereichen als Bestandteil der wirtschafts- und finanzpolitischen Realität einer globalisierten Welt im 21. Jahrhundert akzeptiert und nicht als Prüfsteine für die transatlantischen Beziehungen herangezogen werden.

Aus dieser Erkenntnis heraus und mit den beim Gipfel in Washington eingeleiteten Prozessen könnte ein transatlantisches Reformprogramm geschaffen werden, welches sich als gestalterische Kraft im Verhältnis zwischen den USA und Europa aber auch für die internationalen Beziehungen etablieren könnte: Eine transatlantische Globalisierungsstrategie. Diese muss getragen sein von pragmatischem Realismus und der Einsicht, dass die europäisch-amerikanischen Beziehungen – wenn auch ein wirtschaftlich mächtiger – nur einer von vielen Knotenpunkten in dem Netzwerk der internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind. Eine Möglichkeit zur weiteren Vertiefung der Beziehungen in den dafür relevanten Politikfeldern bietet der anstehende G8-Gipfel in Heiligendamm, ebenfalls unter deutschem Vorsitz. Vielleicht gelingt auch hier mehr als ein reines Familientreffen.

Neudefinition der
Partnerschaft

Transatlantische
Globalisierungsstrategie

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de