

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit

Stormy Mildner

Impulsgeber oder neutraler Vermittler?

Die deutsche Ratspräsidentschaft in der
EU-Handelspolitik

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2007/ 17, und FG 4/ 2
August 2007 SWP Berlin**

Inhalt

Einleitung	3
1. Die Ratpräsidentschaft im handelspolitischen Institutionengefüge der EU	5
2. Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft	7
2.1 Dossier: Transatlantischer Wirtschaftsraum	7
2.2 Dossier: Doha-Runde	8
2.3 Dossier: Bilaterale Freihandelsabkommen	10
2.4 Dossier: Marktöffnungsstrategie	10
3. Der Grad der Aufgabenerfüllung	11
3.1 Dossier: Transatlantischer Wirtschaftsraum	11
3.2 Dossier: Doha-Runde	15
3.3 Dossiers Bilaterale Freihandelabkommen	17
3.4 Dossier: Marktzugangsstrategie	19
4. Fazit	20

Einleitung

„Der deutsche Vorsitz unterstützt die Initiativen zur Steigerung der externen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft“.¹ Unter diesem Leitsatz stand die handelspolitische Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft, die damit auf der neuen Handelsstrategie der EU-Kommission „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“² aufbaute. Die Bundesregierung setzte dabei vier Schwerpunkte: Erstens sollte die Doha-Verhandlungsrunde der WTO baldmöglichst abgeschlossen oder zumindest vorangetrieben werden. Zweitens wurde als Ergänzung zu den multilateralen Verhandlungen der Abschluss präferenzzieller Handelsabkommen (PTAs – bilaterale und regionale Freihandelsabkommen) mit ausgewählten Partnern, insbesondere im asiatischen Raum angestrebt. Wenn auch nicht explizit im Ratspräsidentschaftsprogramm erwähnt, sollten drittens den bestehenden Dialogprozessen im Rahmen der EU/US-Wirtschaftsinitiative von 2005 neue, entscheidende Impulse verliehen und die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen intensiviert werden. Schließlich wurden noch die Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente sowie die Erneuerung der EU-Marktzugangsstrategie als Ziele genannt.

Bis zum EU-USA-Gipfel Ende April arbeitete die Bundesregierung prioritär an einer neuen transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft. Die beiden Dossiers Doha-Runde und bilaterale Freihandelsabkommen spielten während des gesamten sechsmonatigen Vorsitzes eine ebenfalls wichtige Rolle, wohingegen das Dossier Marktzugangsstrategie erst gegen Ende der Ratspräsidentschaft zu einem zentralen Arbeitsschwerpunkt wurde. Die Verhandlungen über die Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente fielen aufgrund des Zeitplans der Kommission – am 6. Dezember hatte sie eine Mitteilung³ zu diesem Thema vorgelegt, die Konsultationen liefen bis Anfang April – letztlich nicht in die Phase der deutschen Ratspräsidentschaft.

Wie erfolgreich war also die Bundesregierung im Politikfeld Handel? Um diese Frage zu beantworten, reicht es nicht aus, die Substanz der Politikergebnisse ihrer Ratspräsidentschaft einer rein inhaltlich-normativen Analyse zu unterziehen.⁴ Auch der bloße Vergleich von Zielsetzung und Umsetzung der Programme ist wenig aussagekräftig, da Erfolge und Misserfolge nicht unbedingt in den Fähigkeiten oder Handlungen des

¹ Die Bundesregierung, *Europa gelingt gemeinsam*, Präsidentschaftsprogramm 1. Januar bis 30. Juni 2007, Berlin 2007.

² Vgl. Europäische Kommission, *Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, Mitteilung der Kommission, Brüssel 2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130468.pdf>.

³ Vgl. Europäische Kommission, *Das Globale Europa. Handelspolitische Schutzinstrumente der EU in einer sich wandelnden globalen Wirtschaft*, Mitteilung der Kommission, Brüssel 2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_131502.pdf>.

⁴ Für inhaltliche Bewertungen der deutschen Ratspräsidentschaft siehe beispielsweise Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, CAP Analyse 6, München 2007.

Vorsitzes begründet sind, sondern viele externe Ursachen haben können. Ebenso kurz gegriffen ist eine Untersuchung, inwiefern es dem deutschen Ratsvorsitz gelang, eigene Interessen durchzusetzen, sollte er doch in erster Linie als Dienstleister der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene und nicht als nationaler Interessenvertreter agieren. Die folgende Studie wird daher die deutsche Ratspräsidentschaft einer umfassenden, prozessorientierten Funktionsanalyse unterziehen, in deren Mittelpunkt folgende Frage steht: Gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft, diejenigen Aufgaben (Funktionen) zu erfüllen, die ein Dossier für das Voranbringen oder Abschließen der Verhandlungen von ihr verlangte?

Der Beantwortung dieser Frage wird das jüngst von Daniela Kietz entwickelte Analyseinstrumentarium zur Bewertung von EU-Ratspräsidentschaften⁵ zugrunde gelegt. Ausgangspunkt ihres situativen Ansatzes sind die folgenden zwei Annahmen: Erstens hat jede Ratspräsidentschaft immer mehrere Funktionen gleichzeitig zu erfüllen: *Vermittlung* und *strategische Steuerung*, *Initiativ- und Impulsgebung*, *Koordination der interinstitutionellen Kontakte* sowie *interne und externe Repräsentation*. Je nach Situation und Umfeldbedingung stellt jedes Dossier andere Anforderungen an die Ratspräsidentschaft bei der Wahrnehmung und Gewichtung dieser Funktionen. Beispielsweise bedürfen insbesondere politisch sensible, unter den Akteuren stark umstrittene Themen der Vermittlung und strategischen Steuerung durch den Ratsvorsitz. Entsprechend muss der erste Analyseschritt stets die Frage sein: Was waren die situationsbedingten Anforderungen an den Ratsvorsitz im jeweiligen handelspolitischen Dossier?

Die zweite zentrale Annahme ist folgende: Die Fähigkeit einer Ratspräsidentschaft, die von ihr verlangten Funktionen effektiv zu erfüllen, hängt stets von zahlreichen internen und externen Faktoren ab. Dazu zählen institutionelle Rahmenbedingungen, das Verhalten anderer Akteure auf EU-Ebene oder auch nationale Ressourcen wie administratives Leistungsvermögen, politisches Gewicht und Beziehungen zu Drittstaaten. Zudem unterliegt die Ratspräsidentschaft einer erheblichen zeitlichen Beschränkung: Meistens reicht der kurze Zeitraum von sechs Monaten nur, um neue Projekte anzustoßen, Verhandlungen voranzutreiben oder bereits fortgeschrittene Projekte abzuschließen. Daher muss in einem zweiten Analyseschritt das Zusammenspiel nationaler und europäischer Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen in den vier Dossiers untersucht werden, um so die Ziele des deutschen Ratsvorsitzes und deren Umsetzung zu erklären und zu bewerten. Die Frage ist dabei: Welche internen und externen Faktoren beeinflussten die Fähigkeit des deutschen Ratsvorsitzes, seine Aufgaben erfolgreich zu erfüllen?

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird im Politikfeld Handel dann als erfolgreich bewertet, wenn es ihr gelang, einen Politikprozess so zu steuern, dass substanzielle Fortschritte in der Umsetzung der jeweiligen europäischen Politikagenda erreicht wurden.⁶

⁵ Daniela Kietz, *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentschaften*, SWP-Diskussionspapier 2007/05, Berlin 2007.

⁶ Die empirischen Befunde der Studie basieren maßgeblich auf Interviews mit Vertretern

1. Die Ratpräsidentschaft im handelspolitischen Institutionengefüge der EU

In der Handelspolitik sind den Wirkungsmöglichkeiten der Ratspräsidentschaft institutionell wie rechtlich-formal enge Grenzen gesetzt. Nach Artikel 133 EG-Vertrag ist die Kommission, genauer gesagt die Generaldirektion für Handel, für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik zuständig: Sie verfügt über das Initiativrecht und ist für die Umsetzung von Entscheidungen verantwortlich. Den Empfehlungen der Kommission muss zunächst der Ministerrat (Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) zustimmen. Themen, die in die alleinige Kompetenz der Gemeinschaft fallen, müssen dabei mit einer qualifizierten Mehrheit, Themen mit gemischter Zuständigkeit einstimmig beschlossen werden. Ist die Zustimmung des Rates erfolgt, wird die gemeinsame Handelspolitik von der Kommission mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss durchgeführt, dem so genannten 133er Ausschuss. In diesem Ausschuss, in dem neben Experten der Wirtschaftsministerien der Mitgliedsländer auch Vertreter der Kommission sitzen, werden einmal wöchentlich die Verhandlungsvorschläge der Kommission diskutiert und eine gemeinsame EU-Handelsposition erarbeitet. Entsprechend begrenzt sind die Anforderungen an die Ratspräsidentschaft bei der Formulierung der Handelspolitik.

Trotz der starken Rolle der Kommission darf die *Initiativ- und Impulsfunktion* der Ratspräsidentschaft nicht unterschätzt werden: Als Vorsitzender des 133er-Ausschusses bestimmt der Ratsvorsitz (in Abstimmung mit der Kommission und unter Berücksichtigung der Wünsche der anderen Mitgliedstaaten) die Tagesordnung der Sitzungen und hat somit die Möglichkeit, bei bestehenden Projekten neue Akzente zu setzen. Darüber hinaus kann die Ratspräsidentschaft im Ministerrat neue Initiativen lancieren. Allerdings ist die Initiativ- und Impulsfunktion auch eine der schwierigsten Funktionen einer Ratspräsidentschaft. Gerade große Mitgliedstaaten werden immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, nicht das Gemeinschaftsinteresse, sondern das eigene ausgeprägte Wirtschaftsinteresse im Auge zu haben. Ist der Eindruck einmal entstanden, dass eine Ratspräsidentschaft ihre Mittlerfunktion zur Durchsetzung eigener Interessen nutzt, kann dies einen Vertrauens- und Autoritätsverlust – mit negativen Implikationen auch für andere Dossiers – zur Folge haben. Zudem schrecken Ratsvorsitze häufig vor der Übernahme einer Initiativrolle zurück, da die sechs Monate der Ratspräsidentschaft selten dafür ausreichen, neu angestoßene Projekte auch zu einem Abschluss zu bringen, so dass der Ertrag für das eigene Profil vergleichsweise gering ausfallen kann.

der in den Entscheidungsprozessen involvierten Institutionen in Berlin und Brüssel nach Ende der deutschen Ratspräsidentschaft.

Somit übernimmt der Ratsvorsitz in der Handelspolitik auch eher die Rolle *des neutralen Vermittlers*. Die Anforderungen an diese Vermittlerfunktion sind dabei aufgrund der zahlreichen politisch sensiblen und unter den Akteuren umstrittenen Themen erheblich. Entsprechend wird von der Ratspräsidentschaft in den 133er-Ausschusssitzungen erwartet, die Diskussionen professionell zu leiten sowie in strittigen Fragen einen Konsens herzustellen. Denn formal abgestimmt wird im Ausschuss selten; in der Mehrzahl der Fälle wird mit Konsens entschieden. Zu den Aufgaben der Ratspräsidentschaft gehören somit die bilaterale Sondierung der Positionen der Mitgliedstaaten, die Identifizierung von Konsenspunkten und Tauschgeschäften, die Herstellung eines positiven Verhandlungsklimas sowie die strategische Planung, ob, und wenn ja wann, Dossiers behandelt werden. Häufig muss der Ratsvorsitz dabei auch zwischen Mitgliedstaaten und Kommission vermitteln, deren Positionen und Interessen teilweise deutlich divergieren. Ebenso groß ist die Nachfrage nach *strategischer Steuerung* durch die Ratspräsidentschaft, die dazu angehalten ist, die oftmals von nationalen, sektorspezifischen Partikularinteressen dominierten Verhandlungen in einen langfristigen gesamteuropäischen Zusammenhang zu stellen.

Überdies ist die Präsidentschaft als *interner Repräsentant* gefragt: Sie soll die Politikprozesse den Bürgern, Medien und politischen Akteuren in den Mitgliedstaaten vermitteln und die Handlungsfähigkeit der EU demonstrieren. Allerdings ist dies in der Handelspolitik keine einfache Aufgabe, gibt es hier doch einen deutlichen Trade-off zwischen Transparenz einerseits und Effizienz und Effektivität andererseits. So wird die Abarbeitung einer klar definierten Verhandlungsagenda umso schwieriger, je offener die Entscheidungsprozesse sind. Unter den wachsamen Augen der Interessengruppen sind die nationalen Verhandlungsführer kaum bereit, von ihren ursprünglichen Positionen abzuweichen und Kompromisse einzugehen.

Deutlich niedriger sind die Ansprüche an die *Koordination der interinstitutionellen Kontakte*. Prinzipiell vertritt der Ratsvorsitz den Rat gegenüber anderen EU-Organen, insbesondere der Kommission und dem Parlament. In der Handelspolitik hingegen ist der 133er-Ausschuss das zentrale Abstimmungsorgan zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Auch in der Abstimmung mit dem Europäischen Parlament kommt der Ratspräsidentschaft eine weniger bedeutende Rolle zu. Denn auch wenn das Parlament durch eigene Resolutionen Einfluss auf die Handelspolitik nimmt, besitzt es doch formal kein Mitspracherecht. Somit informiert der Ratsvorsitz lediglich den Parlamentsausschuss für Internationalen Handel (INTA) über seine handelspolitische Agenda und Fortschritte in den einzelnen Dossiers. Schließlich ist auch die Nachfrage nach *externer Repräsentation* der EU gegenüber Drittstaaten und Organisationen durch die Ratspräsidentschaft begrenzt, da die Kommission zumeist als alleinige Verhandlungsführerin auf internationaler Ebene auftritt, also weder die Ratspräsidentschaft noch einzelne Mitgliedsstaaten eine aktive Rolle in Verhandlungen spielen.

Im Politikbereich Handel ist folglich der Bedarf an *neutraler Vermittlung*, *strategischer Steuerung* und *Initiativ- und Impulsgebung* durch die Ratspräsidentschaft am größten, während Funktionen wie *Koordination der interinstitutionellen Kontakte* oder auch *externe und interne Repräsentation* eher untergeordnete Rollen spielen.

2. Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

2.1 Dossier: Transatlantischer Wirtschaftsraum

Generell verlaufen die EU-US-Handelsbeziehungen seit vielen Jahren vergleichsweise störungsfrei. Beide Akteure wickeln jeweils knapp 20% ihres Güterhandels und rund 50% ihrer ausländischen Direktinvestitionen miteinander ab. Auch das mit der ‚Transatlantischen Erklärung‘ (1990), der ‚Neuen Transatlantischen Agenda‘ (1995) und der ‚Transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft‘ (1998) geschaffene Netz von Konsultations- und Kooperationsmechanismen ist sehr eng. Ziel der auf dem EU-USA-Gipfel im Juni 2005 verabschiedeten neuen ‚EU-US-Wirtschaftsinitiative‘, ist insbesondere eine engere transatlantische regulatorische Zusammenarbeit.⁷

Während die durchschnittlichen Zölle im transatlantischen Handel – mit Ausnahmen in einigen wenigen Hochzollbereichen wie der Landwirtschaft und der Textilindustrie – mittlerweile auch auf einem sehr niedrigen Niveau von weniger als 4% liegen, stellen nicht-tarifäre Marktzugangsbarrieren (NTBs) nach wie vor gravierende Handelshemmnisse dar. Solche Barrieren sind insbesondere bei der Setzung von Standards für industrielle Waren, im Zollwesen und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu finden. Gerade in Handelsbereichen, die die nationale Sicherheit betreffen, haben NTBs in den letzten Jahren weiter zugenommen. Eine Liberalisierung des transatlantischen Handels könnte der OECD zufolge daher beachtliche Zuwächse von bis zu 3% des Bruttoinlandsprodukts beider Handelspartner bringen. Jedoch ist dieses Vorhaben alles andere als einfach, wie Initiativen für eine transatlantische Freihandelszone (TAFTA) in der Vergangenheit gezeigt haben: 1995 schlug der damalige deutsche Außenminister Klaus Kinkel erfolglos eine TAFTA vor. Drei Jahre später griff der amtierende EU-Handelskommissar Leon Brittan die Initiative erneut auf, scheiterte hiermit aber ebenso am Widerstand Frankreichs und mangelnden Interesse der USA. Auch die Harmonisierung

⁷ Vgl. beispielsweise Jens van Scherpenberg, *Die Integration des Atlantischen Wirtschaftsraums*, SWP-Studie 2006/S 24, Berlin 2006; Barbara Böttcher/Klaus Deutsch (Hg.), *Vom Freihandel zur tiefen Integration. Perspektiven für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und USA*, Deutsche Bank Research, EU Monitor 45, Berlin 2007.

beziehungsweise gegenseitige Anerkennung der Regelwerke ist immer wieder gefordert worden. Doch verlangt dies komplexe gesetzliche und regulatorische Änderungen auf beiden Seiten des Atlantiks, die sich ohne Engagement auf höchster politischer Ebene kaum durchsetzen lassen. Daher blieben derartige Initiativen oftmals auf der Arbeitsgruppenebene stecken. Auch die Ergebnisse der 2005 ins Leben gerufenen EU-US-Wirtschaftsinitiative waren bis zum Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft äußerst bescheiden.

Das Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum behandelte also kein neues Thema und bedurfte damit nicht der Erkundung der nationalen Positionen. Aufgabe der Bundesregierung war vielmehr, mit Blick auf das für Ende April 2007 geplante Gipfeltreffen mit den USA eine *Impulsgeberrolle* zu übernehmen und durch politische Führung auf höchster Ebene die festgefahrenen Initiativen wieder in Gang zu bringen. Dabei waren sowohl die Setzung neuer Akzente als auch eine klare Vision für die Zukunft der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen dringend notwendig. Gerade die Idee einer TAFTA ist heute nicht mehr zeitgemäß, da die klassischen Instrumente eines Freihandelsabkommens, wie z.B. Zollabbau, bei NTBs nicht greifen. Der Bundesregierung oblag vielmehr, den Weg zu einer vertieften Wirtschaftsintegration mit Schwerpunkt auf Regulierungen und Standards zu ebnen. Entsprechend groß war die Nachfrage nach *strategischer Führung*. Schließlich stellte das Dossier erhebliche Anforderungen hinsichtlich der *externen* und *internen Repräsentation*. Zum einen galt es, die USA für das Projekt zu gewinnen. Zum anderen musste ein hochkomplexes Thema stärker in der breiteren Öffentlichkeit verankert werden, um für den bilateralen Gipfel einen Erfolgsdruck von außen zu erzeugen und gleichzeitig genug öffentliche Aufmerksamkeit zu wecken, damit die Initiative nach Ende der deutschen Ratspräsidentschaft weiterverfolgt wird. Dabei durfte aber nicht der Eindruck vermittelt werden, Deutschland hätte kein Interesse mehr an der WTO und der Doha-Runde.

2.2 Dossier: Doha-Runde

Im Dossier Doha-Runde war die Ausgangslage für die Bundesregierung alles andere als günstig. Nicht nur verhandelten die WTO-Mitgliedstaaten seit mittlerweile mehr als fünf Jahren erfolglos über ein neues Handelsabkommen; die WTO-Gespräche waren zudem am 24. Juli 2006 für unbegrenzte Zeit ausgesetzt worden, da sich die Hauptverhandlungspartner – die USA, die EU, Brasilien und Indien (G-4) – beim Agrarhandel, dem zentralen Thema der Runde, nicht auf Liberalisierungsmodalitäten wie Prozentzahlen für Kürzungen von Zöllen und Subventionen hatten einigen können. Die EU zeigte sich wenig kompromissbereit beim Abbau von Agrarzöllen, die USA waren kaum flexibel bei den Agrarsubventionen, und Brasilien und Indien blockierten bei Industriegütern und Dienstleistungen. Überdies war der Zeitdruck und dementsprechend die Notwendigkeit eines *effizienten Managements* groß: Angesichts der Präsidentschaftswahlen in den USA Ende 2008 haben die WTO-Mitglieder im Jahr 2007

wahrscheinlich letztmalig die Gelegenheit, die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Günstig für einen Kompromiss war die Phase zwischen den Präsidentschaftswahlen in Frankreich Anfang Mai 2007 und dem Auslaufen des Verhandlungsmandats des US-Präsidenten (*Trade Promotion Authority*) Ende Juni 2007.

Das derzeitige Mandat des EU-Außenhandelskommissars zur Durchführung der multilateralen Verhandlungen basiert auf der Schlussfolgerung des Ministerrats vom 26. Oktober 1999 über den Beginn einer neuen Verhandlungsrunde der WTO (Millennium-Runde). Seitdem wurde es mehrmals erneuert, unter anderem nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle (Dezember 1999), vor der Ministerkonferenz in Doha (November 2001) sowie der Ministerkonferenz in Cancún (21. Juli 2003). Somit bestand weder eine Nachfrage nach der Definition von Verhandlungszielen (*Impuls- und Initiativfunktion*) noch nach *externer Repräsentation* durch die deutsche Ratspräsidentschaft. Beim sensiblen Thema Agrarhandel wird der Handlungsspielraum von EU-Kommissar Peter Mandelson aufgrund der starken Kontrolle einiger Mitgliedstaaten hingegen zunehmend eingeschränkt. Vor allem Frankreich sperrt sich strikt gegen eine Liberalisierung. Beispielsweise forderte es in einer kurzfristig einberufenen Sitzung der EU-Außenminister am 18. Oktober 2005 in Luxemburg, wenngleich erfolglos, das von Mandelson zuvor bei der WTO gemachte Liberalisierungsangebot wieder zurückzunehmen und sein Verhandlungsmandat einzuschränken. Mandelson hatte vorgeschlagen, interne Beihilfen um 70% zu reduzieren sowie die EU-Agrarzölle um durchschnittlich 46% zu kürzen, wobei 8% der Produkte aufgrund ihres sensiblen Charakters von den Zolllsenkungen ausgenommen werden sollten. Eine weitere Verbesserung dieses Vorschlags ist für Frankreich indiskutabel, so auch das inoffizielle Angebot Mandelsons vom Herbst 2006 über eine 51prozentige Zolllsenkung.

Da ein verbessertes EU-Angebot zur Liberalisierung von Agrarzöllen aber eine der zentralen Voraussetzungen für einen Durchbruch in der Doha-Runde ist, wurde von der deutschen Ratspräsidentschaft erhofft, dass sie eine intergouvernementale Einigung zu diesem Thema herbeiführen könnte (*Vermittlungsfunktion*). Dabei war angesichts der in Frankreich anstehenden Präsidentschaftswahlen klar, dass der Spielraum für eine proaktive Vermittlerrolle begrenzt sein würde, gefährdete eine offene Konfrontation doch Erfolge in anderen Politikbereichen.

Darüber hinaus verlangte dieses Dossier der Ratspräsidentschaft ein erhebliches Maß an *interner Repräsentation* und *interinstitutioneller Koordination* ab: Ihr oblag zum einen, sich öffentlich für den Abschluss der Doha-Runde einzusetzen, und zum anderen das Verhandlungsmandat Mandelsons gegen den Druck einiger Mitgliedstaaten zu verteidigen. In der Erfüllung beider Funktionen musste die Ratspräsidentschaft immer darauf bedacht sein, kein falsches Signal an die Schwellenländer zu senden. Denn trotz Handlungsbedarfs seitens der EU sollten die großen Schwellenländer nicht aus ihrer Verantwortung für den Abbau von Industriezöllen entlassen werden.

2.3 Dossier: Bilaterale Freihandelsabkommen

Am 4. Oktober 2006 hatte EU-Kommissar Mandelson die Mitteilung „Global Europe: Competing in the World“⁸ veröffentlicht und damit eine neue Richtung in der Handelspolitik gewiesen. Die Strategie ist folgende: Will sich die EU im globalen Wettbewerb behaupten, muss sie die Geschäftsmöglichkeiten europäischer Unternehmen im Ausland verbessern. Da dies durch multilaterale Verhandlungen allein nicht gewährleistet werden könnte, sollte die EU in Zukunft stärker auf den Abschluss von PTAs setzen, die über den Regulierungsrahmen der WTO hinausgehen und Bereiche wie Wettbewerb, Investitionen und öffentliches Auftragswesen einschließen. Zwar besitzt die EU bereits ein enges Netz bilateraler und regionaler Abkommen, doch umfasste dieses bislang nicht die Wachstumsregion Asien/Pazifik.

Dabei kam der deutschen Ratspräsidentschaft auch die wichtige Rolle der *strategischen Steuerung* zu. Denn das vermehrte Abschließen von PTAs bietet nicht nur Chancen, sondern auch gravierende Risiken: So kann der selektive Zollabbau zwar Diskriminierung und Verzerrungen zwischen den Mitgliedsländern einer PTA beseitigen und sich für diese handelschaffend und wohlfahrtssteigernd auswirken, doch kommt es häufig auch zur Diskriminierung von Drittländern, die mit handelsumlenkenden Effekten einhergeht. Zudem besteht schon heute aufgrund der sich oftmals überlappenden und nicht miteinander kompatiblen Ursprungsregeln ein Wirrwarr von Handelsabkommen mit der Folge weltweit steigender Handels- und Transaktionskosten. Nicht zu unterschätzen sind schließlich auch die Auswirkungen auf die WTO, binden die bilateralen Verhandlungen doch Kapazitäten, die angesichts der sehr viel bedeutsameren Verhandlungsmasse eher auf die multilaterale Ebene gelenkt werden sollten. Der Bundesregierung oblag somit einerseits, sich für möglichst einfache und offene Ursprungsregeln sowie für mehr Transparenz und WTO-Konformität der Abkommen einzusetzen, um Handelsverzerrungen zu vermeiden. Andererseits musste sie einem Prioritätenwandel in der EU-Handelspolitik – weg von der WTO hin zu PTAs – entgegenwirken. Denn auch wenn die gleichzeitige Verfolgung bilateraler und multilateraler Strategien möglich ist, muss der erfolgreiche Abschluss der WTO-Verhandlungsrunde weiterhin Priorität für die EU haben, da hiermit nicht nur der Marktzugang für europäische Industriewaren verbessert, sondern auch diskriminierende Effekte der bilateralen Freihandelsabkommen gemindert werden.

2.4 Dossier: Marktöffnungsstrategie

Ähnlich hohe Anforderungen an die *strategische Steuerungsfunktion* der Ratspräsidentschaft stellte die erneuerte Marktzugangsstrategie der Kommission. Zum zehnjährigen Bestehen der Verordnung über Handels-

⁸ Vgl. Europäische Kommission, *Trade and Competitiveness*, EB D (2004), Brüssel 1.9.2005, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/november/tradoc_125859.pdf>.

hemmnisse (*Trade Barriers Regulation*), die der Kommission ein gezieltes Vorgehen gegen Barrieren im Ausland erlaubt, kündigte Mandelson im Herbst eine Überarbeitung der Strategie an und leitete damit einen Konsultationsprozess ein. Zwar konnten in den letzten zehn Jahren zahlreiche Handelshemmnisse tatsächlich beseitigt werden, doch zeigten sich zunehmend Schwächen in der Marktzugangsstrategie: Die Marktzugangsdatenbank wurde nicht häufig genug aktualisiert und Barrieren nicht zeitnah erfasst. Zudem konnten Handelsbarrieren aufgrund der geringen Zahl von EU-Beamten, die in diesem Bereich arbeiten, nur punktuell angegangen werden. Überdies reagierte die Kommission mit ihrer Mitteilung auf den rasanten Vormarsch der Schwellenländer, den steigenden Wettbewerbsdruck sowie die wachsende Globalisierungsangst in der EU-Bevölkerung.

Während eine verbesserte Erfassung von Handelsbarrieren durchaus sinnvoll ist, ist die Androhung von Sanktionen gegen unfaire Handelspraktiken im Ausland hingegen ambivalent. US-amerikanische Erfahrungen mit ähnlichen Handelsinstrumenten des aggressiven Unilateralismus haben gezeigt, dass diese häufig zu handelspolitischen Gegenmaßnahmen im Ausland statt zu einer besseren Marktöffnung führen. Die Aufgabe der deutschen Ratspräsidentschaft war somit zu verhindern, dass die EU mit der neuen Marktzugangsstrategie in falsches Fahrwasser gerät.

3. Der Grad der Aufgabenerfüllung

In die Fähigkeiten der deutschen Ratspräsidentschaft wurden große Hoffnungen gesetzt. Als global führende Exportnation, immer noch stärkste Wirtschaftsmacht der EU und treibende Kraft bei der globalen Handelsliberalisierung schien Deutschland wie kaum ein anderes europäisches Land dafür prädestiniert, der Doha-Runde einen neuen Impuls zu geben und die transatlantische Wirtschaftsintegration voranzutreiben. Zudem schien die Doppelpräsidentschaft – EU Ratspräsidentschaft und G8-Vorsitz – eine historische Chance zu bieten, bestehende Blockaden in den Verhandlungen zu durchbrechen.

3.1 Dossier: Transatlantischer Wirtschaftsraum

Galt Deutschland in der Vergangenheit als unerfahrener Anführer in der EU-Handelspolitik, der ihre Grundlinien eher abnickt als aktiv beeinflusst, gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft beim Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum, eine *Impulsgeberrolle* zu übernehmen. Auch die Aufgabe der *strategischen Steuerung* hat die deutsche Präsidentschaft gut erfüllt. Schließlich hat sie nach anfänglichen Schwierigkeiten die Rollen-

erwartungen an die *interne Repräsentation* der EU gegenüber Öffentlichkeit und Medien sowie die *externe Repräsentation* gegenüber dem Verhandlungspartner USA sogar deutlich übertroffen.

Die Initiative für einen transatlantischen Wirtschaftsraum kam direkt aus dem Kanzleramt und wurde auf höchster politischer Ebene forciert, und zwar schon seit Herbst 2006: Im September lancierte die Bundeskanzlerin das zu diesem Zeitpunkt noch recht vage umrissene Projekt einer transatlantischen Freihandelszone (TAFTA). Nach einer nichtöffentlichen Sitzung des EU-Ausschusses des Bundestags bezeichnete sie die Idee als „faszinierend.“⁹ Wenig später schlug sie ein EU-US-Rahmenabkommen zur vertieften wirtschaftlichen Zusammenarbeit vor, nachdem kurz zuvor der CDU-Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende des EU-Ausschusses, Matthias Wissmann, in der Zeitung ‚Die Welt‘ eine TAFTA nach dem Vorbild des europäischen Binnenmarkts angeregt hatte. Wissmanns anschließendes Papier über ein Transatlantisches Partnerschaftsabkommen wurde in einem außenpolitischen Beschluss des CDU-Bundesvorstands vom 23. Oktober aufgegriffen.¹⁰ Am 26. Oktober erklärte die Bundeskanzlerin auf einer Sitzung des *BDI-US Board*, dass sie die bevorstehende EU-Ratspräsidentschaft nutzen wolle, die transatlantische Wirtschaftsintegration auf der Agenda des nächsten EU-USA-Gipfels zu platzieren und das Projekt auch politisch voranzubringen. Dieses Treffen war insofern richtungsweisend für den weiteren Verlauf der Initiative, als dass die Kanzlerin hier breite Unterstützung seitens der deutschen Industrie erhielt.¹¹

Merkels Initiative löste zunächst nur verhaltene bis kritische Reaktionen in Berlin und Brüssel aus. Unklar war, ob ihr eine TAFTA im Sinne älterer Initiativen oder eine tiefe, binnenmarktähnliche Integration vorschwebte. Besondere Verwirrung stiftete der ‚Spiegel‘-Autor Gabor Steingart mit seinem Buch „Weltkrieg um Wohlstand“, in dem er eine europäisch-amerikanische Freihandelszone als Bollwerk gegen die aufstrebenden Schwellenländer propagierte – eine Argumentation, die auch in verschiedenen Reden Merkels anklang. Zahlreiche Ökonomen wie Jürgen Donges bewerteten Merkels Vorstoß daher kritisch als teilprotektionistische

⁹ Vgl. »Merkel für Freihandelszone mit den USA«, in: Spiegel Online, 30.9.2006, <<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,440171,00.html>>.

¹⁰ Vgl. Matthias Wissmann, »TAFTA! Für eine transatlantische Freihandelszone«, in: Die Welt, 24.9.2006, <http://www.welt.de/print-welt/article155066/TAFTA_Fuer_eine_transatlantische_Freihandelszone.html?print=yes>; Matthias Wissmann, »Für eine starke transatlantische Wirtschaftspartnerschaft – die USA und die EU auf dem Weg zu einem gemeinsamen Markt im 21. Jahrhundert«, Berlin, Oktober 2006, <http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/Das_Konzept_einer_transatlantischen_Freihandelszone.pdf>; Bundesvorstand der CDU Deutschland, *Deutschlands Verantwortung und Interessen in Europa und der Welt wahrnehmen*, Beschluss vom 23. Oktober 2006, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/061127_Beschluss_A_end.pdf>.

¹¹ Vgl. BDI, *Bundeskanzlerin Merkel unterstützt ‚Transatlantische Wirtschaftsintegration‘* Sitzung des BDI-US Board Berlin 26.10.2006, <<http://www.bdi-online.de/de/international/6992.htm>>.

Maßnahme, die mehr schade als nutze.¹² Sogar Bernd Pfaffenbach, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), bezeichnete die Initiative als „Todesstoß“ für die Doha-Runde, der unbedingt vermieden werden müsse.¹³ Ebenso deutlich fiel die Kritik von EU-Handelskommissar Mandelson aus: „Ich kenne kein EU-Land, das diese Idee unterstützt“. Zudem würde der Rest der Welt mit Entsetzen reagieren, sollten die beiden größten Wirtschaftsmächte exklusive Handelsvorteile vereinbaren.¹⁴ Kritisiert wurde von der Generaldirektion Handel auch, dass die Initiative im Vorfeld der Ratspräsidentschaft zu wenig mit der Kommission abgestimmt worden sei und Auswirkungen auf andere Handlungsbereiche (Doha-Runde) keine ausreichende Beachtung gefunden hätten.

Im Laufe ihres Vorsitzes gelang es der Bundesregierung jedoch nach und nach, ihre Initiative zu konkretisieren. In einer Rede vor dem Europäischen Parlament über die Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft erklärte Kanzlerin Merkel Mitte Januar 2007: „Wir wollen auf dem Gipfel zwischen der Europäischen Union und den USA eine Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft beraten. [...] Im Interesse unserer weltweiten Wettbewerbsfähigkeit müssen wir Handelsbarrieren etwa beim Patentrecht, bei Industriestandards oder beim Börsengang weiter abbauen.“¹⁵ Am 24. Januar führte Joachim Wuermeling, Staatssekretär im BMWi, vor dem Handelsausschuss des Europäischen Parlaments aus: „Was wir anstreben [...], sind Verbesserungen im nicht-tarifären Bereich. Eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit würde sich zum Beispiel beim Schutz geistigen Eigentums, bei Energie und Umwelt sowie Finanzmärkten, Regulierung und Standards mehr als lohnen.“¹⁶ Beim Weltwirtschaftsforum in Davos am 24. Januar warb die Kanzlerin für einen transatlantischen Wirtschaftsraum „nicht als Gegensatz [...], sondern vielmehr als Ergänzung und Unterstützung des multilateralen Ansatzes [...]“.¹⁷ Den medialen Höhepunkt der offensiv angelegten Öffentlichkeitskampagne erlebte Merkels Initiative in der Konferenz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum Thema „Globalisierung und Transatlantische

¹² Vgl. »Gefahr von Handelsblöcken« Interview mit Juergen B. Donges, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.9.2006.

¹³ Vgl. Claudia Schmucker/Josef Braml, »Barrieren im atlantischen Wirtschaftsraum«, in: Internationale Politik März 2007.

¹⁴ Vgl. Peter Mandelson zitiert in: »EU-Handelskommissar lehnt Freihandelszone ab«, in: Manager-Magazin, 3.10.2006.

¹⁵ Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament in Straßburg am Mittwoch, 17. Januar 2007, <http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html>.

¹⁶ Joachim Wuermeling, *Handelspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft*, 1. Sitzung des für Handel zuständigen INTA-Ausschusses des Europäischen Parlaments, 23.1.2007.

¹⁷ Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Eröffnungsveranstaltung des Weltwirtschaftsforum in Davos, 24.1.2007, <<http://www.weforum.org/en/events/AnnualMeeting2007/AngelaMerkelSpeech/index.htm>>.

Wirtschaftspartnerschaft“ am 19. März in Berlin, an der auch Robert M. Kimmitt, Stellvertretender US-Finanzminister, teilnahm.

Der deutsche Vorsitz erwies sich zudem als äußerst geschickt in der Vorbereitung des Gipfels und erfüllte somit die an ihn gestellten Anforderungen im Bereich *Management* und *interinstitutionelle Koordination*: Federführend in Berlin war das Kanzleramt, insbesondere Abteilung IV unter der Leitung von Jens Weidmann, dem das BMWi und das Auswärtige Amt mittels ihrer jeweiligen Länderreferate – Referat Nordamerika (VA1, BMWi) und Referat für USA und Kanada (Referat 200, AA) – zuarbeiteten. In Brüssel wurde die Initiative in enger Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten (mittels António José Cabral, Kabinettsmitglied und Chefberater von José Manuel Barroso), dem Ministerrat (insbesondere die *Transatlantic Relations Working Party*, COTRA) und der Ständigen Vertretung Deutschlands (Abteilung Wirtschaft, Rudolf Gridl) bearbeitet. Mit ihrer Vorgehensweise gelang es Kanzlerin Merkel, geschickt Widerstände auf europäischer Ebene zu überwinden: EU-Kommissar Mandelson revidierte sein hartes Urteil und erklärte, dass die bestehende EU-US-Wirtschaftsinitiative Grundlage für eine längerfristig angelegte Wirtschaftsintegration sein könnte. Beistand erhielt Merkel auch vom EU-Parlament, das sich in seiner Entschließung zu den transatlantischen Beziehungen vom 25. April 2007 deutlich für ein neues transatlantisches Partnerschaftsabkommen aussprach.

Auch in ihrer Rolle als *externer Repräsentant* war die deutsche Ratspräsidentschaft erfolgreich: Gleich im Januar besprach Merkel ihre Initiative mit Präsident Bush. Auch Jens Weidmann reiste in den folgenden Monaten mehrfach nach Washington, um für das Projekt zu werben. Nachdem klar geworden war, dass Merkel lediglich einen langfristig angelegten bilateralen Abbau von NTBs als Ergänzung zur multilateralen Liberalisierung anstrebte, wurden schließlich auch die kritischen Stimmen aus den Entwicklungs- und Schwellenländern leiser. Bisher hat sich die Befürchtung, das neue EU-US-Rahmenabkommen könnte der Doha-Runde weiteren Schaden zufügen, denn auch nicht bewahrheitet.

Die beim EU-USA-Gipfel am 30. April 2007 getroffene neue Rahmenvereinbarung zur Vertiefung der Wirtschaftsintegration¹⁸ kann zweifellos als Erfolg bewertet werden, da sie dem Prozess deutlich mehr Verbindlichkeit durch die Schaffung neuer Arbeitsstrukturen auf hoher politischer Ebene gibt. Der neu gegründete ‚Transatlantische Wirtschaftsrat‘ unter dem Vorsitz von EU-Kommissionsvizepräsident Günter Verheugen und *National Economic Council*-Direktor Allan Hubbard soll die Bemühungen zur Umsetzung und Fortführung des Rahmenabkommens jährlich evaluieren und gegebenenfalls beschleunigen.¹⁹ In Zukunft sollen Standards in Schlüssel-

¹⁸ Vgl. *Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America*, http://ec.europa.eu/external_relations/us/sum04_07/framework_transatlantic_economic_integration.pdf (abgerufen 10.7.1007).

¹⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Europas Wirtschaft im Zeichen der Globalisierung. Wirtschaftspolitische Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007*, Berlin 2007,

sektoren wie der Automobil- und Pharmaindustrie harmonisiert, Hemmnisse bei Investitionen abgebaut und beim Schutz geistigen Eigentums sowie in den Bereichen Innovation und Technologie mehr kooperiert werden. Erste Erfolge wurden bereits erzielt: Ende Juni kündigten die USA an, dass die US-Börsenaufsicht *Securities Exchange Commission* noch dieses Jahr die doppelte Buchhaltungspflicht für europäische Firmen in den USA abschaffen werde. Bislang entstehen für EU-Unternehmen, die in den USA registriert sind, jährlich Mehrkosten in Millionenhöhe, da sie Bilanzen nicht nur nach dem europäischen Standard IFRS, sondern auch nach dem US-Standard GAAP erstellen müssen. Schließlich wurde am Rande des EU-USA-Gipfels auch ein *Open-Skies*-Abkommen über den freien Flugverkehr unterzeichnet, durch das es Fluggesellschaften in der EU und den USA möglich wird, zwischen allen Städten der EU-27 und den USA zu verkehren. Insgesamt wird sich aber erst in den kommenden Monaten zeigen, wie ernst es beiden Seiten mit der neuen Wirtschaftspartnerschaft ist, handelt es sich doch lediglich um ein Übereinkommen ohne legal bindenden Charakter.

Insgesamt ist es vor allem dem persönlichen Engagement der Bundeskanzlerin zuzuschreiben, dass beim EU-USA-Gipfel eine neue Rahmenvereinbarung unterzeichnet wurde. Dabei kamen ihr ohne Frage das politische und wirtschaftliche Gewicht Deutschlands, die enge Handelsverflechtung mit den USA und ihre gute persönliche Beziehung mit Präsident Bush zu Hilfe. Weder unter der portugiesischen noch der slowenischen Ratspräsidentschaft (zweites Halbjahr 2007 und erstes Halbjahr 2008) hätte ein ähnliches Vorgehen gleichermaßen Aussicht auf Erfolg. Hilfreich für die schnellen Erfolge war aber auch, dass weder die Erteilung eines Verhandlungsmandats noch eine Ratifizierung durch den Ministerrat notwendig waren, da das Rahmenabkommen keinen völkerrechtlichen Vertrag darstellt.

3.2 Dossier: Doha-Runde

Beim Dossier Doha-Runde fällt die Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft hingegen gemischter aus. Positiv gewürdigt werden kann ohne Zweifel ihre Unterstützung der Kommission (*interinstitutionelle Koordination*). Gerade in ihrer Rolle als *Vermittlerin* zwischen den Mitgliedstaaten war die deutsche Ratspräsidentschaft aufgrund externer Beschränkungen aber nur begrenzt erfolgreich. Schließlich wurde die „Doppelpräsidentschaft“ von EU und G-8 kaum genutzt, um eine positive Verhandlungsdynamik zu erzeugen (*externe Repräsentation*). Ein zentraler Unterschied zum Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum bestand darin, dass die Doha-Runde nicht zur Chefsache erklärt wurde; zuständig war in erster Linie nicht das Kanzleramt sondern das BMWi. Diese Priorisierung war bewusst gewählt worden: Die Verhandlungsblockade in der Doha-Runde beruht auf so vielen Faktoren, dass sie nicht allein durch ein Eingreifen des Ratsvorsit-

S. 16, <<http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=209406.html>>.

zenden beseitigt werden kann. Die Aussichten auf Erfolg und einen damit verbundenen positiven Ertrag für das Profil der deutschen Ratspräsidentschaft waren insofern gering.

Dass konkrete Ergebnisse in diesem Dossier ausblieben, ist jedoch nicht mangelnden Bemühungen seitens des BMWi geschuldet. Auch wenn eine ähnlich breit angelegte Öffentlichkeitskampagne wie beim Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum fehlte, betonte das BMWi stets die Bedeutung der Doha-Runde. Am 21. September 2006 erklärte Staatssekretär Wuermeling beispielsweise: „Die Bundesregierung misst dem erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde weiterhin große Bedeutung bei.“²⁰ Zudem trafen sich die mit der Handelspolitik betrauten Abteilungs- und Unterabteilungsleiter des BMWi (Abteilung V und ihre Unterabteilung VA) informell mit Vertretern der anderen EU-Mitgliedstaaten, wobei der deutschen Ratspräsidentschaft von verschiedenen Seiten ein beachtliches Fingerspitzengefühl sowie Organisationsfähigkeit bei der Erkundung der nationalen Grenzen für einen Agrarkompromiss attestiert wurde.

Insgesamt nahm sich die Bundesregierung in den Tagungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, den informellen Treffen der Wirtschafts- und Handelsminister sowie den 133er-Ausschusssitzungen in ihrer *Vermittlerrolle* aber deutlich zurück, um nicht den Eindruck zu erwecken, sie nutze ihre Stellung zur Durchsetzung eigener Interessen aus. Dabei war sie wie erwartet darauf bedacht, einem offenen Konflikt mit Frankreich beim sensiblen Agrarthema auszuweichen – auch wenn sich die deutsche Handelspolitik jüngst immer stärker von der französischen emanzipiert.²¹ Die Bundesregierung wollte die französischen Präsidentschaftskandidaten im Wahlkampf nicht brüskieren, war sie doch auf Frankreichs Unterstützung beim EU-Gipfel im Juni angewiesen, bei dem es um den Fahrplan für die Verfassung gehen sollte. Wie häufig in der Vergangenheit war somit zu beobachten, dass Deutschland aus Rücksicht auf das europäische Integrationsprojekt und den französischen Partner offene Handelskonflikte zu vermeiden suchte. Die deutsche Ratspräsidentschaft erreichte in ihrer Mittlerposition daher auch keinen Durchbruch in der Agrarfrage. Auch gelang es ihr nicht, eine Einigung der EU-Mitgliedstaaten auf eine Frist zum Abschluss der Doha-Verhandlungen herbeizuführen: Beim informellen Handelsministertreffen am 11. Februar 2007 verständigten die Mitgliedstaaten sich lediglich darauf, die Doha-Runde so schnell wie möglich abzuschließen – das Jahr 2007 wurde explizit auf Wunsch Frankreichs nicht erwähnt.

Dass die Bundesregierung ihren G-8-Vorsitz und den EU-USA-Gipfel nicht stärker dazu nutzte, der Doha-Runde neue Dynamik zu geben (*externe Repräsentation*), hatte vor allem zwei Gründe: Erstens befürchtete man, mit

²⁰ Joachim Wuermeling, *Noch 100 Tage: Das BMWi vor der deutschen Ratspräsidentschaft*, Rede anlässlich der Vortragsreihe EU-Countdown: In 100 Tagen zur EU-Ratspräsidentschaft, Berlin 21.9.2006.

²¹ Dies wurde beispielsweise offensichtlich, als sich Deutschland Ende 2005 erfolgreich gegen Frankreichs Vorstoß stellte, das Verhandlungsmandat Mandelsons einzuschränken.

einem Mini-Ministertreffen im Rahmen von Heiligendamm ein falsches Signal an die Schwellenländer zu senden und damit der Runde weiteren Schaden zuzufügen. Aus diesem Grunde konzentrierte man sich auf das für Ende Juni geplante G4-Treffen in Potsdam. Zweitens warb die Bundesregierung bei den USA nicht nachdrücklicher für ein verbessertes Angebot über den Abbau von Agrarsubventionen, da gerade bei sensiblen Fragen, die eine Verständigung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erfordern, Konfliktpunkte auf wenige ausgewählte Bereiche begrenzt und Prioritäten gesetzt werden müssen. Beim EU-USA-Gipfel ging es der Bundesregierung vor allem um den Transatlantischen Wirtschaftsraum, beim G-8-Gipfel um die Klimapolitik.

Bei dem für Ende Juni geplanten G-4-Treffen der Hauptverhandlungspartner EU, USA, Brasilien und Indien in Potsdam sollte schließlich eine Zwischenlösung zum Abbau der Agrarsubventionen und -zölle sowie zur Liberalisierung des Industriegüterhandels gefunden werden – noch bevor das Handelsmandat des US-Präsidenten auslief. Solche Mini-Ministertreffen der WTO finden parallel zu den Sitzungen der Verhandlungsgruppen in Genf abwechselnd in einem der G-4-Staaten statt. Nach dem letzten Treffen in Indien war nun die EU an der Reihe, wobei aufgrund der Ratspräsidentschaft die Wahl auf Deutschland fiel. Dass die Verhandlungen dann frühzeitig abgebrochen wurden, war letztlich nicht anders zu erwarten, hatte sich im Vorfeld doch bei keinem der Verhandlungspartner die nötige Kompromissbereitschaft abgezeichnet. Ende Mai kündigte der neue französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy sogar an, jedes Abkommen der WTO abzulehnen, das den französischen Agrarinteressen zuwiderlaufe.²² Und auch Mandelson drohte, das EU-Agrarangebot zurückzuziehen, sollten die Schwellenländer keinen neuen Vorschlag für die Industriegüterzölle vorlegen. Angesichts dieser Verhandlungskonstellation verwundert es wenig, dass auch die deutsche Ratspräsidentschaft hier keinen Durchbruch erzielen konnte.

Ganz erfolglos war die Bundesregierung in diesem Dossier hingegen nicht, trug sie doch zur Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen am 7. Februar bei. Zudem stützte sie die Kommission und wehrte die Bemühungen Frankreichs, Mandelsons Verhandlungsmandat einzuschränken, erfolgreich ab. Schließlich gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft, die einheitliche Position der EU in der WTO zu wahren, und somit ausländische Verhandlungspartner daran zu hindern, einen Keil zwischen die EU-Mitglieder zu treiben.

3.3 Dossiers Bilaterale Freihandelabkommen

Bereits zu Beginn ihres Ratsvorsitzes betonte die Bundesregierung, dass *Doha first* nicht *Doha alone* heiße: „Bilaterale oder regionale Handelsvereinbarungen können eine sinnvolle Ergänzung darstellen, um die Gleichbe-

²² Vgl. EurActiv, *Sarkozy droht mit Veto gegen Welthandelsrunde*, 20.5.2007, <<http://www.euractiv.com/de/handel/sarkozy-droht-veto-gegen-welthandelsgespraeche/article-164104>>.

handlung europäischer Exporteure mit Konkurrenten aus Drittländern sicherzustellen, die bereits Freihandelsabkommen miteinander geschlossen haben“, führte Staatssekretär Wuermeling am 20. November in Brüssel aus.²³ Das Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft war ein möglichst rascher Beschluss über die Mandate, um danach in Verhandlungen mit den jeweiligen Partnern eintreten zu können. Sowohl beim informellen Handelsministertreffen am 11. Februar 2007 in Brüssel als auch bei den 133er-Ausschusssitzungen ging es neben der Doha-Runde daher immer auch um den Abschluss neuer Freihandelsabkommen.²⁴ Dabei spielten neben dem Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen auch Investitions- und Wettbewerbsfragen, die Regeln der Zollabwicklung und das öffentliche Beschaffungswesen, also die so genannten WTO-Plus-Themen, eine bedeutende Rolle.

Wie im Dossier Doha-Runde übte Deutschland in den teils sehr schwierigen Verhandlungen vor allem die Rolle des *Vermittlers* aus, wobei sie sich hier aber weit weniger scheute, einen Konfrontationskurs mit einzelnen EU-Mitgliedern einzuschlagen: Sie setzte sich aktiv für ein weites Verhandlungsmandat der Kommission, die Vergabe der Mandate in einem Paket sowie eine WTO-konforme Ausformulierung des Mandatstextes ein. Unterstützung erhielt Deutschland dabei auch durch das Europäische Parlament, das Ende Mai auf der Basis eines Papiers des Abgeordneten Daniel Caspary eine Entschließung zur neuen Handelsstrategie der Kommission annahm.²⁵ Auch wenn der Bundesregierung vereinzelt vorgeworfen wurde, ihre Position zur Verfolgung eigener nationaler Interessen auszunutzen, war die offensive Strategie letztlich von Erfolg gekrönt: Am 23. April 2007 erteilte der Ministerrat der Kommission das Mandat über die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Indien, den Asean-Ländern und Südkorea.²⁶ Dass die Bundesregierung hier deutlich erfolgreicher war als beim Dossier Doha-Runde, war einerseits dem generell unter den Mitgliedstaaten weniger umstrittenen Charakter des Dossiers, andererseits den geringeren externen Restriktionen geschuldet, ging es doch zunächst nur um die Mandatsvergabe und nicht um die Phase der tatsächlichen, erfahrungsgemäß schwierigen Verhandlungen mit den Handelspartnern. Dahingegen nutzte die Bundesregierung den

²³ Joachim Wuermeling, *Die wirtschaftspolitischen Ziele der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Rede anlässlich eines Dinner-Roundtables der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Hans-Seidel-Stiftung, Brüssel 20.11.2006.

²⁴ Vgl. BMWi, *Deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007. Wirtschaftspolitische Schwerpunkte. Halbjahresbericht*, Berlin, <<http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/Ratspraesidentschaft/Pdf/halbzeitbilanz.property=pdf,bereich=bmw,i,sprache=de,rwb=true.pdf>>. (abgerufen 1.7.2007)

²⁵ Vgl. Daniel Caspary, Ausschuss für Internationalen Handel, *Bericht über Europa im Zeitalter der Globalisierung – externe Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit*, A6-0149/2007, Brüssel 2007, <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2006/2292>>.

²⁶ Vgl. General Affairs Council, *Conclusions on the Recommendations to open Negotiations with Countries of ASEAN, India and South Korea*, 23 April 2007, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/93765.pdf>.

Ratsvorsitz kaum dazu, den aktuellen Fokus der Kommission weg von PTAs zurück auf die WTO zu lenken (*strategische Steuerung*). Sicherlich wäre ein konsequenteres Eintreten für den Multilateralismus – und damit der Verzicht auf den Abschluss neuer präferenzieller Handelsabkommen – aus normativ-wirtschaftlicher Sicht wünschenswert gewesen. Da dies jedoch im Widerspruch zu dem ebenso legitimen Ziel steht, eventuelle Wettbewerbsnachteile für EU-Unternehmen zu vermeiden, und die große Mehrheit der EU-Mitglieder den Abschluss neuer PTAs befürwortete, war die Position der deutschen Ratspräsidentschaft aus politischer Sicht durchaus plausibel.

3.4 Dossier: Marktzugangsstrategie

Auch beim Dossier Marktzugangsstrategie konnten konkrete Ergebnisse erzielt werden. Erste Vorarbeiten wurden bereits im Herbst 2006 nach der Mitteilung der Kommission geleistet, die eigentliche inhaltliche Arbeit begann jedoch erst, nachdem die Kommission Mitte März den Ergebnisbericht der Konsultationen mit den Mitgliedstaaten²⁷ vorstellte und Mitte April ihre Mitteilung „Globales Europa: Stärkere Partnerschaft für verbesserten Marktzugang“²⁸ dem Rat vorlegte. Da diese maßgeblich von den EU-Mitgliedstaaten getragen wurde, bestand weder Nachfrage nach *Vermittlung* durch die deutsche Ratspräsidentschaft noch nach *Impulsen* oder *Initiativen*. Ihrer Funktion der *strategischen Steuerung* entsprechend setzte sich der deutsche Vorsitz jedoch erfolgreich für zwei Aspekte der neuen Marktzugangsstrategie ein – die Verbesserung der Datenbank und die Erfassung von Handelshemmnissen vor Ort.

Die Bundesregierung konnte die Beratungen im Ministerrat schließlich mit der Schlussfolgerung vom 18. Juni erfolgreich beenden: Unter anderem soll zukünftig eine stärkere systematische Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den EU-Mitgliedstaaten hergestellt werden, um Marktzugangshürden (insbesondere NTBs) in den Zielländern aufzuzeigen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Überdies wird eine Überarbeitung und benutzerfreundlichere Gestaltung der Marktzugangsdatenbank angestrebt.²⁹

²⁷ Vgl. Europäische Kommission, *Global Europe: The EU's Market Access Strategy in a changing global economy. A Consultation Paper*, Brüssel 2007, <http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk_access/cs101106_en.htm>.

²⁸ Vgl. Europäische Kommission, *Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters*, Mitteilung der Kommission, Brüssel 2007, <http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/global_europe_en.htm>.

²⁹ Vgl. Rat für Allgemeine Angelegenheiten, *Schlussfolgerungen des Rates zu der neuen Marktzugangsstrategie*, Luxemburg, 17. -18. Juni 2007, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/9_4750.pdf>.

4. Fazit

Im Politikfeld Handel wurde deutlich, dass die Rollenanforderung an den Ratsvorsitz immer situativ ist, also jedes Dossier je nach Umfeldbedingung eine andere Wahrnehmung und Gewichtung der Aufgaben verlangt: Beim Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum war der deutsche Vorsitz insbesondere als Impulsgeber gefragt. Auch die Nachfrage nach strategischer Steuerung und interner Repräsentation der EU gegenüber Öffentlichkeit und Medien, sowie externer Repräsentation gegenüber dem Handelspartner USA war beachtlich. Dahingegen stellte kein anderes Handelsdossier so hohe Anforderungen an die Ratspräsidentschaft hinsichtlich ihrer Rolle als Vermittlerin wie das Dossier Doha-Runde, während hier Initiativ- und Impulsfunktion oder auch externe Repräsentanz keine zentralen Aufgaben darstellten. Schließlich war bei den Dossiers Bilaterale Freihandelsabkommen und Marktzugangsstrategie vor allem die strategische Steuerungsfunktion der Ratspräsidentschaft gefragt. Dabei zeigte sich, dass die Rollenanforderung an eine Ratspräsidentschaft erheblich vom Bearbeitungsgrad des Dossiers abhängt: Neue Themen wie die Marktzugangsstrategie der Kommission bedürfen vor allem der Erkundung der nationalen Positionen, während es bei Themen wie der Doha-Runde, die bereits länger verhandelt werden, eher um Vermittlung zwischen den EU-Mitgliedstaaten geht. Genauso ausschlaggebend für die Rollenanforderung ist der Grad der Sensibilität eines Dossiers: Umso sensibler und umstrittener das Thema zwischen den Mitgliedstaaten ist, desto höher ist die Nachfrage nach Vermittlung und Steuerung durch die Ratspräsidentschaft.

Überdies bestätigte sich in der Analyse die Annahme, dass die Fähigkeit einer Ratspräsidentschaft, die ihr abverlangten Funktionen effektiv zu erfüllen, immer von zahlreichen internen und externen Faktoren abhängt. Bei allen vier handelspolitischen Dossiers spielten Grad der Vorbereitung der Verhandlungen, der Grad des administrativen Leistungsvermögens des Vorsitzes, seine politische und wirtschaftliche Stärke sowie seine Beziehungen zu Drittstaaten zentrale Rollen. Allerdings können, wie das Dossier Doha-Runde gezeigt hat, Erfolge trotz günstigster ratsinterner Voraussetzungen ausbleiben, wenn die externen Beschränkungen – beispielsweise unvereinbare Interessen der Verhandlungspartner auf internationaler Ebene oder auch zeitliche Restriktionen – zu stark sind. Entsprechend überhöht waren viele Erwartungen an die Bundesregierung, in diesem Dossier die Rolle der Impulsgeberin zu übernehmen und so die Verhandlungsblockade in der Doha-Runde zu überwinden oder diese gar zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Bewertet man eine Ratspräsidentschaft abschließend dann als erfolgreich, wenn es ihr gelingt, einen Politikprozess so zu steuern, dass substanzielle Fortschritte in der Umsetzung der europäischen Politikagenda erreicht werden, kann der Bundesregierung durchaus eine erfolgreiche

Ratspräsidentschaft im Politikfeld Handel attestiert werden. So gelang es ihr trotz teils gravierender interner und externer Widerstände die ihr abverlangten Aufgaben überwiegend effizient wahrzunehmen und die Politikprozesse in den Handelsdossiers Transatlantischer Wirtschaftsraum, Bilaterale Freihandelsabkommen und Marktzugangsstrategie so zu steuern, dass Fortschritte in der Umsetzung der europäischen Politikagenda erzielt wurden.