

Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

Europäische Union und USA – Europas nordatlantische Aufgaben



Nomos



Erasmus+

Schriftenreihe des Arbeitskreises
Europäische Integration e.V.

Band 87

Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

Europäische Union und USA – Europas nordatlantische Aufgaben



Nomos

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Herausgeber; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-2573-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-6675-6 (ePDF)

1. Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika stehen in einem unvergleichlich dichten und vielschichtigen Beziehungsgeflecht von Kooperation und Wettbewerb, von Austausch und Aufmerksamkeit, von Kritik und Sympathie. Dieses Verhältnisgewebe ist im Strom der Zeit in steter Bewegung. Seine wissenschaftliche Analyse ist gut beraten, sich zunächst auf Momentaufnahmen von Einzelaspekten zu richten. Sie mag darin aber auch längerfristig wirkende Faktoren aufdecken, sowohl Kontinuitäten als auch Wandelströmungen, und dadurch den Blick für die nordatlantischen Aufgaben und Herausforderungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten schärfen. Dies kann in der Erörterung von Problemthemen zwischen der EU einschließlich ihrer Mitgliedstaaten und den USA deutlicher werden als in den Weiten des normalen Gangs des Verhältnisses. Hierbei sind in der Analyse einfache Parallelisierungen aus der möglichen Verleitlichkeit der Paarbildung zwischen einem einheitlichen staatlichen Akteur (USA) und einem nur teilweise einheitlichen, weil transnational fundierten Akteur (EU) zu vermeiden.

Zu diesem Zweck hat der Arbeitskreis Europäische Integration e.V. seine Jahrestagung im Dezember 2013 zum Verhältnis von EU und USA auf einige Beziehungsthemen konzentriert, die in besonderem Maße die Europäische Union und deren Mitgliedstaaten in jüngerer Zeit beschäftigten: die Geldpolitik des US Federal Reserve Systems und der Europäischen Zentralbank in Krisenzeiten im Vergleich; die EU und die USA als Streitparteien in der Welthandelsorganisation; die Divergenzen und Konvergenzen zwischen Europa und USA im militärischen Bereich; die transatlantische Kooperation in der inneren Sicherheit und die Überwachungspolitik der National Security Agency; die Eigenheiten in den Menschenrechtsverständnissen im Vergleich von EU, USA und China; das Projekt einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft; und die Rolle Chinas als unsichtbarer Faktor in den transatlantischen Beziehungen zwischen Europa und den USA.

Der vorliegende Band enthält acht Vortragstexte der Konferenz, die für die Veröffentlichung bearbeitet wurden. Sie sind thematisch in drei Teile gegliedert. Eine übergreifende Bestandsaufnahme der transatlantischen

Beziehungen eröffnet den Band (*Thimm*). Daran schließt sich die Behandlung von fünf Einzelbereichen im transatlantischen Verhältnis an: die Geldpolitik der Zentralbanken (*Schmidt*); die Handelskonflikte im Rahmen der WTO (*Herrmann/Glissendorf*); das Projekt einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft – TTIP - (*Felbermayr/Heid/Larch*) unter Einbeziehung der Entwicklung der Freihandelsabkommen der EU (*Bungenberg*); das Verhältnis im militärischen Bereich (*Marchetti*); und die menschenrechtliche Dimension unter vergleichender Einbeziehung des chinesischen Verständnisses (*Krumbein*). Der Band schließt mit der Erörterung der Rolle Chinas als unsichtbarer Faktor in den transatlantischen Beziehungen (*Noesselt*).

Für die Durchführung der Tagung gebührt der Europäischen Kommission und der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg Dank für deren jeweilige fördernde Unterstützung. Die Formatierung des Bandes erfolgte durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter meines Heidelberger Lehrstuhls, namentlich Lenard Berwanger, Julia Hoffmann, Larissa Krebs und Daniela Schmidt, denen dafür mein Dank gilt.

Heidelberg, im Februar 2015

Peter-Christian Müller-Graff

Inhaltsverzeichnis

Zwischen Kooperation und Konflikt: Eine theoretisch Informierte Bestandaufnahme der transatlantischen Beziehungen <i>Johannes Thimm</i>	9
Gefährdet die Krisenpolitik die Unabhängigkeit der Zentralbanken? Die US-Fed und die EZB im Vergleich <i>André Schmidt</i>	27
Europäische Union und USA als Streitparteien in der WTO <i>Christoph Herrmann/Andreas Gissendorf</i>	51
TTIP: Geringe Chancen, hohe Risiken? <i>Gabriel Felbermayr/Benedikt Heid/Mario Larch</i>	69
EU-Freihandelsabkommen in der Entwicklung <i>Marc Bungenberg</i>	91
Transatlantische Annäherungen? Divergenz und Konvergenz im militärischen Bereich <i>Andreas Marchetti</i>	107
Eigenheiten der Menschenrechtsverständnisse in der Europäischen Union, in den USA und in China <i>Frédéric Krumbain#</i>	125

Inhaltsverzeichnis

China als unsichtbarer Faktor der transatlantischen Beziehungen zwischen Europa und den USA: Eine trianguläre Analyse <i>Nele Noesselt</i>	155
Verzeichnis der Autoren und Herausgeber	171

Zwischen Kooperation und Konflikt: Eine theoretisch informierte Bestandsaufnahme der transatlantischen Beziehungen¹

Johannes Thimm

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gehören mehr oder weniger regelmäßige Bestandsaufnahmen der transatlantischen Beziehungen in Europa zur Selbstvergewisserung der eigenen Rolle in der Welt. Während des Ost-West-Konfliktes in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Partnerschaft zwischen den USA und dem westlichen Europa von keiner der beiden Seiten in Frage gestellt. Nach dem Ende des Kalten Krieges gab es zwar vereinzelt Rufe nach der Abschaffung der NATO, das generelle Ende der westlichen Partnerschaft forderte jedoch kaum jemand. Dennoch ließ unter den langjährigen NATO-Mitgliedstaaten das Bedürfnis nach einem engen Verhältnis nach. Gleichzeitig beförderten neue Entwicklungen besonders unter denjenigen, die die transatlantische Partnerschaft als Selbstzweck begreifen – ich nenne sie Überzeugungs-Transatlantiker – die Sorge, die USA könnten das Interesse an Europa verlieren. Durch den Aufstieg neuer Mächte wie China, Indien oder Brasilien, die nun zunehmend auch eine Rolle in der internationalen Politik einforderten, verlor der „Westen“ relativ an Macht. Die Diskussion in den USA über „Pivot“ bzw. „Rebalancing“, also die Hinwendung nach Asien, trug nicht dazu bei, die Sorgen auszuräumen.² Dabei waren die verschobenen Prioritäten der USA durchaus ein Resultat der Erfolgsgeschichte Europas. Europa galt als friedlich und stabil, so dass man sich anderen Krisenregionen zuwenden konnte.

In den beiden Jahrzehnten seit Ende des Kalten Krieges hat sich in der transatlantischen Debatte ein Muster herausgebildet. Weil internationale

-
- 1 Die Idee für diesen Text geht auf einem Vortrag bei der Jahrestagung des Arbeitskreises Europäischer Integration 2013 in Heidelberg zurück. Der Inhalt wurde seitdem aktualisiert um die Ereignisse des turbulenten Jahres 2014 einzubeziehen. Eine gekürzte Version dieses Beitrags erscheint außerdem in APuZ 64 (Dezember 2014) 50-52.
 - 2 Vgl. z.B. Szabo, Stephen F., *The Pacific Pivot and the West*, Washington, D.C.: German Marshall Fund of the United States, 19.3.2012, www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/szabo_pacificpivot_bf12.pdf (21.2.2014)

Politik meist krisengetrieben ist, finden Phasen guter transatlantischer Beziehungen nur wenig Aufmerksamkeit. Denn gute Phasen sind meist solche ohne besondere Vorkommnisse, in denen der Austausch über den Atlantik hinweg vor allem auf der Arbeitsebene stattfindet. Paradoxerweise wird gerade zu solchen Zeiten von Überzeugungs-Transatlantikern lamentiert, dass die Beziehungen nicht mehr den Stellenwert hätten, der ihnen gebührt.³ Intensiv diskutiert wird dagegen vor allem in Krisenzeiten, entweder, wenn innerhalb des Bündnisses Konflikte auftreten oder es sich mit einer äußeren Herausforderung konfrontiert sieht.

Zuletzt sind genau solche krisenhaften Entwicklungen wieder verstärkt aufgetreten und haben erwartungsgemäß auch wieder mehr Interesse an den transatlantischen Beziehungen geweckt. Das Ergebnis ist, dass das Verhältnis sowohl in den USA als auch in Europa wieder eine deutlich höhere Aufmerksamkeit genießt als noch Anfang 2013.

Insbesondere zwei Krisen haben auf unterschiedliche Weise ihre Schatten auf die Partnerschaft geworfen: zum einen die Krise in der Ukraine, die sich zunehmend zu einer Auseinandersetzung zwischen Russland und den Mitgliedstaaten der NATO entwickelt hat; zum anderen die Enthüllungen des ehemaligen US-Geheimdienstmitarbeiters Edward Snowden über die Überwachungs- und Spionageaktivitäten der National Security Agency (NSA) und ihrer ausländischen Partnerdienste.⁴ Diese Entwicklungen geben den Anlass für die vorliegende Bestandsaufnahme.

In diesem Aufsatz reflektiere ich über die Auswirkungen dieser beiden Krisen auf das transatlantische Verhältnis und das Wechselspiel zwischen Kooperation und Konflikt. Zunächst diskutiere auf der Basis gängiger Theorien der internationalen Beziehungen, worin die Grundlagen der Partnerschaft bestehen. Denn die herrschenden Annahmen darüber, was den Kern der transatlantischen Beziehungen ausmacht, sind vielfältig und teilweise widersprüchlich. Gleichzeitig werden diese Annahmen über die Natur des transatlantischen Verhältnis in der politischen Debatte nur unzureichend explizit gemacht und auf problematische Weise vermischt. Die Begriffe Alli-

3 Vgl. die Diskussion um Obamas Abwesenheit beim EU-Gipfel 2010, z.B. bei Steven Erlanger, "Europe Feels Snubbed by Obama," *The New York Times*, 3.2.2010, www.nytimes.com/2010/02/03/world/europe/03europe.html.

4 Eine weitere Herausforderung für die USA und Europa besteht darin, dass Teile des Iraks und Syriens inzwischen vom sogenannten Islamischen Staat kontrolliert werden. Obwohl diese Entwicklung im regionalen und globalen Kontext mindestens ebenso relevant ist, fehlt dieser Krise die spezifisch transatlantische Dimension. Sie wird daher in diesem Beitrag nicht behandelt.

anz, Partnerschaft, Freundschaft und Gemeinschaft werden weitgehend synonym verwendet, um die Beziehungen zu beschreiben. Entsprechend konfus sind auch die Rezepte im Umgang mit den periodisch auftretenden Herausforderungen. Man kann diese sowie die aktuellen Ereignisse jedoch nur angemessen einordnen, wenn klar ist auf welche theoretischen Annahmen man sich bei der Einschätzung des Verhältnisses stützt. Nur so lassen sich ihre Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen analysieren und politische Vorschläge zum Umgang mit diesen Entwicklungen machen.

A. Die transatlantischen Beziehungen aus theoretischer Sicht

In der Theorie der internationalen Beziehungen finden sich unterschiedliche Annahmen über die Natur des transatlantischen Bündnisses, die in der politischen Debatte nicht immer explizit gemacht werden. Die realistische Schule reduziert die Kooperation zwischen den USA und Europa meist auf die NATO, deren Existenz in erster Linie als historische Reaktion auf die Gefahr durch die Sowjetunion für den Westen interpretiert wird.⁵ In von liberalen und konstruktivistischen Ansätzen geprägten Analysen herrscht dagegen ein Bild von einer Gemeinschaft mit einer transatlantisch geteilten Identität vor.

In der realistischen Tradition stehen Staaten im Zentrum der Analyse. Weil es im internationalen System keine verlässlichen Institutionen mit Gewaltmonopol gibt, funktioniert Außenpolitik nach einer grundsätzlich anderen Logik als die Innenpolitik. Jeder Staat muss sich in einer unsicheren, anarchischen Welt permanent um das eigene Überleben sorgen. Der einzig wirksame Schutz gegen Bedrohungen durch andere Staaten besteht darin, die eigene Machtbasis auszubauen. Ist ein Staat mit einem mächtigen Gegner konfrontiert, können Verteidigungsallianzen ein Mittel sein, die Machtbalance zu den eigenen Gunsten zu verändern. Stephen Walt argumentiert, dass Staaten nicht gegen mächtige Staaten per se Gegenmachtbildung betreiben, sondern vor allem gegen solche, die sie als Bedrohung wahrnehmen. Nach Walts *Balance of Threat*-Theorie gelten besonders Staaten mit großer Stärke, geographischer Nähe, offensiven Kapazitäten und offensiven

5 Für eine nüchterne Schilderung der Entstehung der NATO vgl. Cowles, Maria G./Egan, Michelle, *The Evolution of the Transatlantic Partnership*, September 2012 (Transworld Working Paper 03), www.iai.it/pdf/Transworld/TW_WP_03.pdf

Absichten als Bedrohung.⁶ Dennoch bleiben Allianzen immer Zweckbündnisse. Dauerhaft „freundschaftliche“ Beziehungen zwischen Staaten gibt es nicht. Für das transatlantische Bündnis bedeutet dies, dass andere Aspekte des Verhältnisses neben der kollektiven Verteidigung zweitrangig sind, so auch der in Artikel 2 des NATO-Vertrags enthaltene Aufruf zu enger politischer und wirtschaftlicher Kooperation. Eine geteilte Werte gegründete gemeinsame Identität kommt entweder nicht vor, oder sie ist bestenfalls der ideologischer Überbau für das Verteidigungsbündnis.⁷

Aus dieser Logik erklärt sich auch die militärische Allianz zwischen Europa und Nordamerika gegen die sowjetische Bedrohung.⁸ Nach realistischer Lesart wurde das westliche Bündnis vor allem durch die andauernde sowjetische Bedrohung zusammengehalten. Nachdem die Sowjetunion nach 1989 zerfiel und der Warschauer Pakt aufgelöst wurde, prognostizierten viele Realisten das mittelfristige Ende der NATO und damit auch der besonderen Partnerschaft zwischen den USA und Europa.⁹ Diese Prognosen basierten auf der Erwartung der 1990er Jahre, dass die Bedrohungslage sich für den Westen dauerhaft verbessert hätte. Denn die grundlegende Annahme, dass nach dem Wegfall der sowjetischen Bedrohung auch die Kohäsion in der NATO abnehmen würde, bedeutet im Umkehrschluss, dass eine erneute Bedrohung der Gemeinschaft zu einer Revitalisierung der NATO führen kann.

Libérale und konstruktivistische Ansätze argumentieren, dass das transatlantische Bündnis mehr ist als eine Verteidigungsallianz. Zum einen ist die NATO nicht die einzige Institution transatlantischer Kooperation. Es gibt eine Vielzahl institutionalisierter Kooperationsformen zwischen der EU und den USA.¹⁰ Zum anderen ist auch die NATO selbst inzwischen

6 Vgl. Stephen Walt, *Alliance Formation and the Balance of World Power*, in: *International Security*, 9 (1985) 4, S. 3-43.

7 Vgl. z.B. Kramer, Steven Philip, *The Return of History in Europe*, in: *The Washington Quarterly*, 35 (Herbst 2012) 4, S. 81–91, <http://csis.org/files/publication/twq12FallKramer.pdf>

8 Schweigler, Gebhard, "Problems and Prospects of the Atlantic Community", in: David D. Hale u.a. (Hg.), *Is the Atlantic Widening? Atlantic Area Nations After the Cold War*, Chicago 1995, S. 30-62

9 Vgl. Stephen M. Walt, *The Ties That Fray: Why Europe and America are Drifting Apart*, in: *The National Interest*, 54 (Winter 1998/1999).

10 Vgl. Johannes Thimm, „Die USA und die EU: Kein einheitlicher Blick auf den europäischen Partner“, in: *Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten: Komplex – kooperativ – krisenhaft*, SWP-Studien 2013/S 25, Dezember 2013, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S25_lng_wkr.pdf#page=88

mehr als eine Verteidigungsallianz im engen Sinne. Schon während des Kalten Krieges war der Nordatlantikrat ein Ort für politische Konsultationen, die NATO-Interventionen in Bosnien und Kosovo und die darauf folgende Debatte um *out-of-area*-Einsätze zeigen, dass das Selbstverständnis der NATO als Sicherheitsorganisation zunehmend über die Bündnisverteidigung nach Artikel 5 hinausgingen. Auch liberale- konstruktivistische Erklärungsansätze bestreiten nicht, dass die Bedrohung durch die Sowjetunion ein Faktor bei der Herausbildung des nordatlantischen Bündnisses war. In der Folge sei jedoch das entstanden, was Karl Deutsch als „pluralistische Sicherheitsgemeinschaft“ bezeichnet.¹¹ Die Mitglieder einer solchen Gemeinschaft eint mehr als nur ein gemeinsamer äußerer Gegner. Unter ihnen ist über Zeit ein Vertrauen entstanden, das kriegerische Auseinandersetzungen innerhalb der Gemeinschaft undenkbar macht. Thomas Risse führt drei Faktoren – die drei *Is* – als Gründe für die Erwartung an, dass Konflikte friedlich gelöst werden an: eine gemeinsame Identität, Interdependenz und starke Institutionen.¹² Adler und Barnett, die Deutschs Konzept aufgenommen und weiterentwickelt haben, stellen fest, dass verlässliche Erwartungen zwar sowohl das Resultat rationalistischer Interessen wie dem Schutz der eigenen Sicherheit als auch von gemeinsamen Werten und Normen sein können. Aber nur, wenn sich eine gemeinsame Identität herausbildet, die über kurzfristige Interessenskonvergenzen hinausgeht, entsteht die verlässliche Erwartung friedlichen Wandels, die eine Sicherheitsgemeinschaft auszeichnet und von einer Allianz abgrenzt.¹³

Wenn ihre Annahmen explizit gemacht werden, sind die unterschiedlichen theoretischen Brillen durchaus nützliche Instrumente.¹⁴ Die jeweiligen

11 Vgl. Karl W. Deutsch et al., *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton 19682.

12 Vgl. Thomas Risse, *The Crisis of the Transatlantic Security Community*, in: Dimitris Bourantonis et al. (Hrsg.), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, London-New York 2008, S. 78-100.

13 Adler, Emanuel/Barnett, Michael N., "A framework for the study of security communities", in: Emanuel Adler/Michael N. Barnett (Hg.), *Security communities*, Cambridge, UK ; New York 1998, S. 29-65 (S. 34)

14 Auch wenn der politische Diskurs meist ohne den expliziten Rückblick auf theoretische Annahmen auskommt, hat das gebräuchliche Vokabular doch bestimmte Konnotationen. Die Begriffe „Allianz“ und „Bündnis“ sind dabei eher am realistischen Ende des Spektrums. Der Begriff „Partnerschaft“ ist ambivalent und kann sowohl realistisch als auch liberal konnotiert sein. Die Begriffe „Freundschaft“ und „Gemeinschaft“ implizieren eine gemeinsame Identität und sind daher eher Ausdruck eines liberal-konstruktivistischen Verständnisses. Am deut-

Ansätze können sich komplementär ergänzen und als nützliche Erklärungen für verschiedene Aspekte der transatlantischen Beziehungen fungieren. Sie können allerdings auch zu divergierenden oder konkurrierenden Deutungen politischer Entwicklungen führen. Von den Realisten wurden die letzten zwei Jahrzehnte der NATO einschließlich ihrer Osterweiterung und der Transformation ihrer Aktivitäten als die letzten Zuckungen einer sterbenden Organisation interpretiert, die ihre Kernmission verloren hat und verzweifelt nach neuen Aufgaben sucht.¹⁵ Liberale Institutionisten sehen die NATO dagegen als weiterhin nützliches Instrument, das sich unter veränderten Bedingungen erfolgreich neue Aufgabenfelder gesucht hat. Statt zu zerfallen, hat die NATO sogar neue Mitglieder aufgenommen. Der nun wiedergekehrte Konflikt mit Russland hat die empirische Beantwortung der Frage, ob die NATO auch ohne klar definierten äußeren Gegner dauerhaft existieren kann, zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben. Aber auch mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen kann es nützlich sein, nach den Implikationen der jeweiligen theoretischen Brille zu fragen.

B. Die Ukraine-Krise

Folgt man der realistischen Interpretation, dass die NATO als Kern der transatlantischen Partnerschaft vor allem eine Reaktion auf eine äußere Bedrohung ist, drängt sich die Frage auf, wie sich das aggressive Auftreten Russlands in der Krise um die Zukunft der Ukraine auf die Beziehungen zwischen den USA und Europa auswirkt. Die realistische Hypothese lautet: je größer die äußere Bedrohung, desto stärker der Zusammenhalt im Bündnis. Es wäre also zu erwarten, dass in der Krise nicht nur die NATO aufwind bekommt, sondern die transatlantischen Beziehungen sich generell verbesserten. Die liberale Theorie würde im Prinzip zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen, würde sich aber nicht nur auf die NATO beschränken, sondern auch die Auswirkungen der Krise auf die gemeinsame Identität des Westens einbeziehen.

lichsten impliziert der Begriff der „westlichen Wertegemeinschaft“ eine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft im liberalen Sinne, denn nach realistischem Verständnis spielen Werte schlicht keine Rolle.

- 15 Zur Transformation der NATO nach Ende des Kalten Krieges vgl. Frank Schimelfennig, *Transatlantic relations, multilateralism and the transformation of NATO*, in: Dimitris Bourantonis u.a. (Hg.), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, London ; New York 2008, S. 183-201

Tatsächlich lässt sich beobachten, dass die Kohäsion im NATO-Bündnis seit der Annexion der Krim durch Russland zugenommen hat. Die Mitgliedstaaten haben demonstrativ einen Schulterchluss vollzogen und besonders neueren Mitgliedern wie Polen und den baltischen Ländern ihre Solidarität zugesichert. Konflikte zwischen den NATO-Staaten sind zwar nicht verschwunden, werden jedoch zugunsten der Gemeinsamkeiten zurückgestellt. Die NATO spielt wieder eine prominenter Rolle und hat eine Reihe gemeinsamer Aktivitäten initiiert. Am offensichtlichsten sind die militärischen Maßnahmen der NATO seit Ausbruch der Krise. So wurde die Anzahl und der Umfang der gemeinsamen Übungen erhöht, die militärische Präsenz der NATO in den östlichen Mitgliedstaaten verstärkt sowie beschlossen, die schnelle Eingreiftruppe der NATO um eine in Stettin angesiedelte Einheit mit noch höherer Einsatzbereitschaft und kürzerer Reaktionszeit zu ergänzen.¹⁶ Auch haben einige Mitgliedstaaten angekündigt, ihren Verteidigungshaushalt zu erhöhen, um so der in der NATO vereinbarten Selbstverpflichtung, zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben, näherzukommen.

Doch die militärischen Aktivitäten sind nur ein Aspekt. Mindestens ebenso wichtig ist, dass sich auch die Wahrnehmung der europäischen Sicherheitslage unter den NATO-Mitgliedstaaten angenähert hat. In Deutschland und Frankreich tauchte Russland nach Ende der Blockkonfrontation auf dem Radarschirm kaum noch als Bedrohung auf.¹⁷ Die zunehmend autoritären Züge der russischen Regierung wurden in erster Linie als Problem der russischen Innenpolitik wahrgenommen. Man setzte auf gute Beziehungen und Wandel durch Handel. In den neuen Mitgliedstaaten der NATO, wie Polen und die baltischen Staaten, die Jahrzehnte unter sowjetischer Besatzung gelitten hatten, war die Sorge vor einer russischen Aggression dagegen nie ganz verschwunden. Die *Balance-of-Threat*-Theorie kann diese Unterschiede zum Teil erklären. So spielen die geographische Nähe und das extreme Machtungleichgewicht und die relative militärische Schwäche dieser Staaten gegenüber Russland eine zentrale Rolle. Entscheidend ist jedoch, dass die Regierungen Polens und der baltischen Staaten im Gegensatz

16 NATO, Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5. 9. 2014, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (10. 11. 2014).

17 Vgl. hierzu und zum folgenden Tobias Bunde, *Transatlantic Collective Identity in a Nutshell. Debating Security Policy at the Munich Security Conference (2002-2014)*, Transworld Working Paper 45, 2014, http://www.transworld-fp7.eu/wp-content/uploads/2014/10/TW_WP_45.pdf (10. 11. 14)

zu Deutschland und Frankreich nicht überzeugt waren, dass Russland keine aggressiven Absichten hegte.¹⁸ Sie reagierten sehr viel sensibler auf die regelmäßig von russischen Politikern und Militärs formulierten Ansprüche auf eine russische Großmachtrolle einschließlich einer eigenen Einflusszone im post-sowjetischen Raum. Die latente Bedrohungswahrnehmung war insbesondere in Staaten mit russischstämmigen Minderheiten immer präsent und wurde immer wieder durch Zwischenfälle genährt. Besonders die Cyber-Angriffe russischer Hacker auf estnische Regierungsserver im Jahr 2008 schürten neue Ängste. Im Gegensatz zu westeuropäischen Staaten waren die baltischen Staaten und Polen von Beginn an überzeugt, dass nur militärische Stärke eine Garantie gegen russische Expansionsbestrebungen sei. Folglich bemühten

sie sich um die schnellstmögliche Aufnahme in die EU und die NATO.¹⁹ Die gewaltsame Einmischung Russlands in die inneren Angelegenheiten der Ukraine und die Annexion der Halbinsel Krim machen deutlich, dass für Moskau Verstöße gegen die Souveränität anderer Staaten kein Tabu sind und daher die Bedrohung durch Russland für seine Nachbarn nicht mehr nur hypothetisch ist.²⁰ Auch die Verschleppung eines Mitarbeiters des estnischen Nachrichtendienstes von der estnisch-russischen Grenze nach Russland am 5. September 2014 unter nicht eindeutig geklärten Umständen sowie die zahlreichen Verletzungen des NATO-Luftraumes durch russische Kampfflugzeuge verfestigen diesen Eindruck. Es ist nicht klar, ob Russland weitere territoriale Ambitionen hegt. Aber während beispielsweise die Furcht der Balten vor einer russischen Invasion in Deutschland lange belächelt wurde, nimmt man die Bedenken der östlichen Nachbarn nun deutlich ernster.

-
- 18 Aggressive Absichten sind nach der „Balance of Threat“-Theorie eines von vier Merkmalen, die Staaten als Bedrohung erscheinen lassen und bei anderen Maßnahmen zur Gegenmachtbildung (*balancing*) auslösen. Die Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropäern in der Bewertung der russischen Absichten vor Ausbruch der Ukraine-Krise zeigen jedoch, dass die Intentionen anderer nicht als gegeben vorausgesetzt werden können, sondern interpretiert werden müssen. Diese Interpretationen basieren auf historischen Erfahrungen, sind also nicht objektiv und allgemein gültig.
- 19 Auch die nahezu bedingungslose Solidarität des „neuen Europa“ mit der US-Politik, die auch die aktive Mitwirkung an der US-Invasion im Irak 2003 einschloss, waren wesentlich dadurch motiviert, dass man mit Blick auf Russland vor allem auf US-amerikanische Sicherheitsgarantien setzte.
- 20 Bereits im Georgien-Krieg 2006 zeigte sich, dass Russland nicht zimperlich beim Einsatz militärischer Mittel auf dem Territorium anderer Staaten ist. Anders als zuletzt im Fall der Ukraine war die militärische Auseinandersetzung jedoch damals von der georgischen Regierung provoziert worden.

Außerhalb der NATO werden die politischen Aktivitäten gegenüber Russland ebenfalls eng koordiniert. Das gilt besonders für die Sanktionen gegen Russland. Die USA haben sich früh zu gezielten Wirtschaftssanktionen entschieden, die jedoch wegen der schwächer ausgeprägten Handelsbeziehungen wenig Druck entfalteten. Nach anfänglichem Widerstand hat die EU eingewilligt, in enger Abstimmung mit den USA ebenfalls Sanktionen zu verhängen, die zwar für Russland deutlich schmerzhafter sind als die der USA, aber auch von der europäischen Wirtschaft Opfer erfordern. Dass die Sanktionen Russland zu einem schnellen Einlenken bewegen, erwartet niemand. Es geht vor allem darum, Russland deutlich zu machen, dass Eingriffe in die Souveränität anderer Staaten nicht akzeptabel sind.

Die veränderte Wahrnehmung Russlands hat sich auch auf die Selbstwahrnehmung des Westens ausgewirkt. Im Zuge der Krise hat auch die internationale Berichterstattung über die Situation in Russland deutlich zugenommen. Dabei hat das Verhalten Moskaus dem Westen deutlich vor Augen geführt, was die politische Lage in Russland von der in den Demokratien der transatlantischen Gemeinschaft unterscheidet. Dazu gehören die Repressalien der russischen Führung gegen die innenpolitische Opposition, die im Verlauf der Krise noch zugenommen haben. Auch die Berichterstattung der staatsnahen Medien in Russland verdeutlichte den Kontrast zur Debatte in Europa und den USA. Nicht nur gibt es in Russland kaum noch unabhängige Medien, sondern die staatsnahen Medien überschlugen sich mit Propaganda, um die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen. Sie beschränkten sich in der Berichterstattung über die Ukraine-Krise nicht auf eine andere Interpretation oder Schwerpunktsetzung, sondern arbeiteten stark mit Fabrikationen und Unwahrheiten. Auch wenn die westliche Berichterstattung gerade in Krisenzeiten durchaus auch zur Einseitigkeit tendiert und auch im Fall der Ukraine-Krise kein Ruhmesblatt ist,²¹ waren die qualitativen Unterschiede zwischen einer demokratischen freien Presse und der Propagandamaschine des Putin-Regimes nicht zu leugnen. Sie haben der sonst eher floskelhaften Betonung von Demokratie und Freiheit als Basis der westlichen Wertegemeinschaft wieder eine neue Relevanz gegeben.

Die Beobachtung, dass die Ukraine-Krise innerhalb des westlichen Bündnisses zu mehr Einigkeit geführt hat, lässt sich auf der Grundlage realistischer Annahmen erklären. Angesichts der gemeinsamen Bedrohung su-

21 So wurde zum Beispiel über die zivilen Opfer der Militärkampagne der ukrainischen Armee im östlichen Teil des Landes in deutschen und US-Medien kaum berichtet.

chen die NATO-Staaten den Schulterschluss, sie verhalten sich rationalistisch im Sinne ihrer gemeinsamen Sicherheitsinteressen. Dass die NATO als gemeinsame Institution an Bedeutung gewinnt, ist sowohl mit dem Realismus als auch mit dem liberal-konstruktivistischen Verständnis kompatibel. Doch die liberale-konstruktivistische Tradition hält zusätzlich eine Erklärung für bestimmte Aspekte der stärkeren Geschlossenheit bereit, die nicht nur auf nüchterner Realpolitik basieren. Schließlich hat das Verhalten Russlands dazu beigetragen, die gemeinsame Identität des Westens - Karl Deutsch nennt dies das „Wir-Gefühl“ – zu stärken, indem es den Mitgliedern vor Augen führt, was man *nicht* ist.²² Der Westen sieht sich konfrontiert mit einem Gegner, der weder freie Demokratie noch Rechtsstaat ist und zudem internationale Normen wie das Gewaltverbot und die Souveränität anderer Staaten verletzt. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Meinungsunterschiede innerhalb des westlichen Bündnisses weniger bedeutsam. Das bedeutet jedoch nicht, dass es diese Meinungsunterschiede nicht gäbe.

C. Die NSA-Affäre

Die Bedrohlichkeit der Ukraine-Krise hat die Spannungen infolge der NSA-Affäre in den Hintergrund treten lassen. Dennoch sind die zu Tage getretenen Konflikte über die Legitimität von Spionage und Überwachung nicht ausgeräumt. Zwei Aspekte der Geheimdienstaktivitäten, die durch Enthüllungen Edward Snowdens von den Medien aufgedeckt worden sind, haben zu transatlantischen Konflikten geführt. So zeigen Snowdens Dokumente, dass die NSA und ihre Partnerdienste – darunter das britische Government Communications Headquarters (GCHQ) – die elektronische Kommunikation der Bevölkerung fast aller Staaten umfassend überwachen und speichern. In den USA selbst und gegenüber den eigenen Bürgern sind den Aktivitäten der NSA gesetzliche Grenzen gesteckt, und es gibt ein Minimum an institutioneller Kontrolle. Trotz dieses institutionellen Rahmens sind auch US-Bürger nicht wirksam vor der Verletzung ihrer Privatsphäre geschützt, für Aktivitäten der US-Geheimdienste im Ausland gibt es allerdings praktisch keine Beschränkungen. Gleichzeitig spionieren die USA gegen andere Regierungen und unterscheiden dabei nicht zwischen Freund

22 Vgl. auch Adler and Barnett, S. 47

und Feind.²³ Dabei ruft das Ausmaß der Spionage gerade auch gegenüber den Regierungen von Partnerstaaten – Abhören der persönlichen Kommunikation der Staatsoberhäupter eingeschlossen – und nicht zuletzt der Umgang mit der Kritik an dieser Praxis Unmut bei den Betroffenen hervor.²⁴

Beide Aspekte der NSA-Affäre – anlasslose Überwachung und gezielte Spionage – haben Implikationen für das transatlantische Verhältnis. Auch hier hilft die theoretische Brille. Denn der Konflikt zwischen Europa und den USA scheint auch Ausdruck von zwei unterschiedlichen Erwartungshaltungen an die Natur der transatlantischen Beziehungen zu sein. Die USA verfolgen im Bündnis, zumindest was die Nachrichtendienstkooperation angeht, einen dezidiert realistischen Ansatz. Sie argumentieren, Spionage sei normal, Freunde gebe es in der internationalen Politik nicht und die eigenen Sicherheitsinteressen hätten Vorrang auch vor den Befindlichkeiten von Verbündeten.²⁵ In der Sicht der Kritiker der Nachrichtendienstpraktiken zeigt sich dagegen ein liberales Verständnis der Beziehungen. Der zentrale Kritikpunkt besteht darin, dass die gezielte Spionage habe Vertrauen zerstört habe, welches die Basis für eine enge und konstruktive Zusammenarbeit ist.²⁶ Die USA, die immer wieder den Anspruch auf eine wertebasierte Außenpolitik erheben und sich deklaratorisch von reiner Machtpolitik abgrenzen, wirken scheinheilig, zumal wenn sie Vertrauen in die Ziele amerikanischer Außenpolitik und Gefolgschaft bei deren Umsetzung erwarten, ihr eigenes Verhalten gegenüber den Partnern jedoch von Misstrauen bestimmt ist. Gleichzeitig stellen die Enthüllungen in Europa besonders diejenigen Politiker bloß, die sich als überzeugte Transatlantiker sehen, welche die USA vor Kritik in Schutz nehmen und die Westbindung der Bundesrepublik und Europas befürworten. Dadurch berauben sich die USA wichtiger

23 Vgl. Daniela Kietz/ Johannes Thimm, *Zwischen Überwachung und Aufklärung*, SWP-Aktuell A51/2013, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin. (Richtig zitiert?)

24 So äußerte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel folgendermaßen: „Ausspähen unter Freunden – das geht gar nicht“, zitiert auf Spiegel Online, 24. 10. 2013, www.spiegel.de/politik/deutschland/handy-spaehaffaere-um-merkel-regierung-ueberprueft-alle-nsa-erklarungen-a-929843.html (1. 11. 2014).

25 Vgl. Shane Harris, Shane Harris, “Hey, Germany, Stop Your Kvetching. Everybody Spies,“ *Foreign Policy Blogs*, July 7, 2014, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2014/07/07/germany_spy_obama_merkel_snowden.

26 Vgl. Peter Rudolf, *Vertrauen wär’ gut*, in: *Internationale Politik*, 69 (2014) 6, S. 26-33.

Mitstreiter im Kampf um die öffentliche Meinung.²⁷ Dagegen fühlen sich jene bestätigt, die die Motive der USA schon immer in Frage gestellt haben.

In der Analyse der Auswirkungen der Affäre spricht einiges für die liberale Sicht. Die Enthüllungen haben die institutionelle Zusammenarbeit erschwert. Bisher haben die europäischen Nachrichtendienste sehr eng mit den US-amerikanischen kooperiert. Die Prämissen waren, dass die Interessen sich weitgehend decken; dass die USA Partner sind und kein Gegner; dass der enge Austausch von beiden Seiten politisch gewollt ist. Dementsprechend hat die deutsche Politik bei den Aktivitäten der USA in Deutschland nicht so genau hingeschaut und die Dienste haben wohl in einer Weise kooperiert, die mit dem eigenen Auftrag nur schwer zu vereinen war. Denn zur Aufgabe jedes Nachrichtendienstes in einer Demokratie gehört es, die Souveränität der Verfassungsorgane und politischen Institutionen zu gewährleisten, also auch den eigenen Staat, seine Organe und die Bevölkerung vor Spionage zu schützen. Nach Bekanntwerden von immer mehr Details lässt sich die bisherige Form der Zusammenarbeit mit den USA kaum aufrechterhalten.²⁸ Die Enttarnung eines Mitarbeiters des Bundesnachrichtendienstes, der für die USA spionierte sowie die Ausweisung des Beauftragten der USA für die amerikanischen Nachrichtendienste sind Indizien für ein Umdenken auf deutscher Seite.

Dennoch sind die Folgen für die gemeinsame Identität nicht offensichtlich. Das Konzept der pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft schließt per definitionem gewaltsame Auseinandersetzungen unter ihren Mitgliedern aus. Weniger klar ist, ob – wie die deutsche Regierung reklamiert – Spionage ebenso inakzeptabel ist. Diese Unklarheit hängt wohl auch damit zusammen, dass Spionage im Völkerrecht nicht umfassend geregelt ist und während des Kalten Krieges auch innerhalb des Westens gang und gäbe war. Und dennoch: Die Undenkbarkeit von Krieg innerhalb der Sicherheitsgemeinschaft beruht auf Vertrauen. Spionage dagegen zeugt von Misstrauen.²⁹ Sie ist zwar weit entfernt von der Anwendung von Gewalt, doch ist sie als Mittel wohl eher dem Verhalten von Gegnern zuzuordnen als dem

27 Vgl. Theo Sommer, Sind das noch unsere Freunde?, in: *Zeit* (online) 15. 7. 2014, www.zeit.de/politik/ausland/2014-07/usa-deutschland-spionage-werte-interessen (20. 10. 2014).

28 Vgl. David E. Sanger/Alison Smale, U.S.-Germany Intelligence Partnership Falters Over Spying, in: *New York Times* (online), 16. 12. 2013, www.nytimes.com/2013/12/17/world/europe/us-germany-intelligence-partnership-falters-over-spying.html (20. 10. 2014).

29 Vgl. Wolfgang Ischinger, Restoring Trans-Atlantic Trust, in: *New York Times* (online) 1. 11. 2013, <http://www.nytimes.com/2013/11/02/opinion/repairing-trust-among-allies.html> (20. 10. 14).

von Partnern. Die Spionage gegenüber anderen – auch verbündeten – Staaten zu rechtfertigen, wie viele in den USA dies tun, zeugt von einem realistischen Verständnis der internationalen Politik als anarchischem Raum, in dem keine Freunde, bestenfalls Partner gibt. Es ist bemerkenswert, dass die Maxime „*trust, but verify*“, die Präsident Ronald Reagan einst gebrauchte, um den US-Ansatz in der Rüstungskontrolle mit der Sowjetunion zu beschreiben, auch den diplomatischen Umgang der gegenwärtigen US-Regierung mit der EU und ihren Mitgliedstaaten treffend zu charakterisieren scheint. Mit dem Verständnis einer dichten Sicherheitsgemeinschaft, in der eine geteilte Identität gemeinsame Normen schafft einschließlich des Respekts für die Souveränität des anderen, ist ein solches Verhalten nicht kompatibel.³⁰

Auch die anlasslose massenhafte Überwachung von elektronischer Kommunikation und das Verhalten der USA im Cyberspace werfen grundsätzliche Fragen für die Wertegemeinschaft auf. Das offengelegte Ausmaß der Überwachung bedeutet die systematische Verletzung der Privatsphäre und damit einen Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger. Die Überwachung ist kein Einzelfaspekt, sondern Teil einer breiteren Kontroverse darüber, wie weit der Staat in seinen Bemühungen bei der Abwehr von terroristischen Bedrohungen gehen kann, also über die richtige Balance zwischen Sicherheit und Freiheit. Im Kontext des Krieges gegen den Terrorismus seit dem 11. September 2001 haben die USA und Europa diese Frage immer wieder unterschiedlich beantwortet. Neben Überwachung gaben die unbegrenzte Inhaftierung Terrorismusverdächtiger ohne gültiges Gerichtsurteil, die Anwendung von Folter zur Informationsbeschaffung sowie die gezielte Tötung mutmaßlicher Terroristen durch Drohnen oder Spezialkommandos Anlass zu Konflikten.

Auf die Frage der richtigen Balance zwischen Freiheit und Sicherheit gibt es keine einfachen Antworten. Auch verlaufen die Trennungslinien zwischen den Lagern ebenso sehr innerhalb von Gesellschaften wie zwischen Staaten. Auf der einen Seite hat sich in den USA seit den Enthüllungen von Snowden bemerkenswerter Widerstand gegen die Praxis der Nachrichtendienste formiert, der vom libertären Flügel des konservativen Lagers bis hin zu linken Menschenrechtsaktivisten reicht. Auf der anderen Seite sind die Europäer keineswegs vereint in ihrer Kritik, wie die Praxis des bri-

30 Adler und Barnett, S. 36.

tischen GCHQ zeigt, dessen institutionelle Kontrolle noch geringer ausgeprägt zu sein scheint als bei der NSA.³¹ Auch in anderen europäischen Staaten wollen die Sicherheitsbehörden auf so manches Mittel der Überwachung und Speicherung von Kommunikation nur ungern verzichten. Generell sind die Exekutiven und Innenministerien sehr viel weniger um den Schutz der Privatsphäre besorgt als die Opposition und die Datenschutzbeauftragten – und das gilt auch für Deutschland. Auch ist die Reaktion in den deutschen Medien auf die NSA-Affäre nicht repräsentativ; in kaum einem anderen europäischen Land empörten sich Politiker, Medien und Öffentlichkeit in ähnlicher Weise.

Und doch gilt: Folgt man dem liberalen Verständnis des Westens als Wertegemeinschaft, sind die Nachrichtendienstpraktiken nicht zu rechtfertigen. Auch wenn die gemeinsame Wertebasis nicht exakt definiert ist, werden als Merkmale meist Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die freie Marktwirtschaft genannt. Wie sich diese genau definieren, wird oft wohl bewusst vage gehalten, um trotz erheblicher Differenzen eine Zusammenarbeit zu ermöglichen. Aber es lässt sich kaum leugnen, dass die Spionage-Affäre berührt alle drei beeinträchtigt. Nachrichtendienste, die im Geheimen weitgehend autonom von effektiver politischer Kontrolle arbeiten, sind nicht mit den Anforderungen der Demokratie nach Transparenz und einer informierten Öffentlichkeit, die als Souverän Entscheidungen legitimiert, zu vereinbaren. Die Auswüchse der Überwachung, in denen Gerichtsprozesse unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden und den Angeklagten mit dem Hinweis auf die nationale Sicherheit die Möglichkeit genommen wird, Beweise gegen sie zu hinterfragen, verletzt grundsätzliche rechtsstaatliche Prinzipien.³² Und Wirtschaftsspionage, selbst wenn - wie die US-Regierung behauptet keine Industriegeheimnisse erforscht werden, sondern „nur“ die Wirtschaftspolitik anderer Staaten ausspioniert wird, um die Marktbedingungen für heimische Wirtschaftssektoren zu verbessern, widerspricht Prinzipien der freien Marktwirtschaft, insbesondere dem fairen Wettbewerb.

31 Im Gegensatz zu den USA genießen in Großbritannien Medien, die Enthüllungen verbreiten, keinen besonderen Schutz. Nach Berichten arbeitete außerdem eine Abteilung innerhalb des GCHQ auch daran, die aus Überwachung gewonnenen Informationen gezielt zu nutzen, um politische Gegner zu diskreditieren. Vgl. Matthew Cole et al., Snowden Docs Show British Spies Used Sex and 'Dirty Tricks', 7. 2. 2014, www.nbcnews.com/feature/edward-snowden-interview/exclusive-snowden-docs-show-british-spies-used-sex-dirty-tricks-n23091 (12. 11. 2014).

32 Vgl. Jesselyn Radack, Why Edward Snowden Wouldn't Get a Fair Trial, in: Wall Street Journal (online), 22. 1. 2014, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303595404579318884005698684> (26. 9. 2014).

D. Die Krise als Katalysator für Kooperation und Konflikt

Der Ukraine-Krise und der Überwachungsaffäre ist gemeinsam, dass sie die transatlantischen Beziehungen zurück auf die Agenda gebracht haben und die Dynamik zwischen den Verbündeten verändern. Hier endet jedoch die Gemeinsamkeit. Die Konfrontation mit Russland ist eine Herausforderung von außen, welche die Kohäsion innerhalb des westlichen Bündnisses eher stärkt. Die Überwachungsaffäre dagegen ist hausgemacht, sie geht in erster Linie auf Spannungen zwischen den Partnern zurück und schwächt daher den Zusammenhalt. Aussagen darüber, welche Auswirkungen die Krisen im Einzelnen auf die Dynamik zwischen Kooperation und Konflikt zwischen den USA und Europa haben, hängen von den theoretischen Prämissen über die Partnerschaft ab. Für eine aktuelle Bestandsaufnahme ist vor allem von Interesse, welche Implikationen die hier herangezogenen theoretischen Ansätze für die Wechselwirkungen zwischen der Ukraine-Krise und der NSA-Affäre zu sagen haben.

Aus realistischer Sicht sind die Ereignisse in der Ukraine für das Verhältnis dominant. Die Bedrohung durch Russland führt zu einem Schulterchluss unter den westlichen Verbündeten und überschattet die internen Differenzen. Gemeinsame Werte aus sind laut Realismus ohnehin nicht zentral für das Bündnis. Gleichzeitig sind Interessenskonflikte innerhalb der westlichen Partnerschaft unvermeidlich und das Bündnis kann nur zusammengehalten werden, wenn die äußere Bedrohung stärker bleibt als die inneren Fliehkräfte. Aus realistischer Sicht ist die NSA-Affäre ein Symptom dieser inneren Fliehkräfte. Durch sie wird deutlich, dass sich die Interessen im Westen keineswegs decken. Darüber hinaus ist die NSA-Affäre Folge des extremen Machtgefälles zwischen den USA und Europa. Diese Machtassymetrie ist so lange unproblematisch, wie Europa einen Anreiz dazu hat, sich im Sinne des *bandwagoning* an die USA zu binden, sei es aus allgemeinen Sicherheitserwägungen heraus oder wegen der spezifischen Sorge wegen Russland. Falls jedoch in Zukunft die Bedrohungsperezeption durch Russland wieder abnimmt, könnte sich auch das Kalkül in Europa ändern, insbesondere dann, wenn in Europa das Verhalten der USA selbst als bedenklich wahrgenommen wird. Laut der Umfrage *Transatlantic Trends 2014* ist der Anteil der deutschen Öffentlichkeit, der als Folge aus NSA-

Affäre eine größere Unabhängigkeit von den USA fordert, merklich gewachsen.³³ In Deutschland scheint ein weitreichender Konsens darüber zu bestehen, dass die Aktivitäten der US-Geheimdienste inakzeptabel sind. Dies ist insofern relevant als Berlin in Europa Einfluss genießt und die deutsche Position auch in den EU-Institutionen, insbesondere im Europäischen Parlament auf Zustimmung stößt. Wenn es politisch gewollt ist, hat die Bundesrepublik also durchaus Handlungsmöglichkeiten, die über Symbolik hinausgehen. Die Reaktionen in der öffentlichen Meinung sind dabei durchaus mit dem Realismus kompatibel. Wenn es in der internationalen Politik keine dauerhaften Freundschaften gibt, und das zentrale Ziel der Außenpolitik in der Gewährleistung der Sicherheit des souveränen Staates ist, gibt die Politik Washingtons durchaus Anlass zu Sorge.

Sieht man gute transatlantische Beziehungen als übergeordnetes Ziel, sind die politischen Implikationen einer realistischen Analyse klar. An den Spionage-Aktivitäten der USA etwas ändern zu wollen, wäre aus realistischer Perspektive illusorisch. Als Supermacht haben die USA keinen Anreiz, ihr Verhalten zu ändern. Die Alternative für Europa besteht nur darin, das Verhalten der USA zu akzeptieren oder Möglichkeiten der Gegenmachtbildung gegenüber den USA zu erwägen. Für letzteres dürfte wesentlich sein, welchen Stellenwert die kontroversen Praktiken Washingtons im Verhältnis zu anderen Bedrohungen einnehmen. Und damit hängt die Strategie wesentlich von der Entwicklung im Verhältnis zu Russland ab. Daher hat die Ukraine-Krise nicht nur die NATO wiederbelebt, sondern nach realistischer Lesart auch den steten Verfall der transatlantischen Beziehungen aufgehalten. Eine solche Sicht lässt wenig Raum für eine positive Agenda im Bündnis. Dessen einzige Chance zu überleben liegt in der fortdauernden Präsenz äußerer Bedrohungen. Zynisch überspitzt ließe sich sagen, dass die NATO nur eine Zukunft hat, wenn man den Konflikt mit Putin weiter schürt oder wenn eine andere Bedrohung mit einer ähnlich einigenden Wirkung auftaucht.

Auch nach einem liberal-konstruktivistischen Verständnis der transatlantischen Beziehungen kann es in Zeiten äußerer Bedrohung opportun sein, über Differenzen hinwegzusehen. Das Verhalten Russlands führt dabei nicht nur zu einer Konvergenz der Sicherheitsinteressen, sondern es stärkt auch die gemeinsame Identität der Wertegemeinschaft. Und doch ist die li-

33 Vgl. German Marshall Fund of the United States, „Transatlantic Trends 2014, Country Profiles: Germany 2014“, <http://trends.gmfus.org/files/2014/09/Germany.pdf>

beral-konstruktivistische Sicht auf die transatlantische Partnerschaft grundlegend anders. Denn sie erhebt den Anspruch, dass es in der Hand der westlichen Partner selbst liegt, die Sicherheitsgemeinschaft zu pflegen und mit Inhalten zu füllen. Dazu ist es jedoch notwendig, sich aktiv damit auseinanderzusetzen, worin die Basis der Gemeinschaft besteht. Wenn die Idee der westlichen Wertegemeinschaft nicht zu einer leeren Hülle verkommen soll, ist ein kritischer Dialog darüber notwendig, was sie beinhaltet und wo die Grenzen akzeptablen Verhaltens liegen. Dazu gehört, welches Verständnis von Demokratie, Rechtsstaat, Marktwirtschaft wir haben, aber auch welche Bedeutung wir Bürgerrechten und staatlicher Souveränität beimessen. Wie mit Konflikten über solche Fragen in der Sicherheitsgemeinschaft umgegangen wird, betrifft nicht nur das Verhältnis der Verbündeten untereinander, sondern auch die Stellung der westlichen Partnerschaft in der Welt. Bisher hat der Westen auch davon profitiert, dass andere ihn als Vorbild sahen. Eine solche Vorbildrolle ist nicht selbstverständlich, sondern muss immer wieder aufs Neue begründet werden. Mit den globalen Verschiebungen wirtschaftlicher und militärischer Macht werden weiche Machtfaktoren wie die Attraktivität eines Gesellschaftsmodells, das die Rechte seiner Bürger respektiert, wichtiger. Werte wie Demokratie und Menschenrechte kann man jedoch nur glaubhaft nach außen vertreten, wenn man sich selbst daran hält. Anzeichen von Doppelmoral wie die Überwachungsaffäre machen angreifbar. Das gilt auch für die Auseinandersetzung mit Putins Russland.

Gefährdet die Krisenpolitik die Unabhängigkeit der Zentralbanken? Die US-Fed und EZB im Vergleich

André Schmidt

Seit dem Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2007/08 sind die Geldpolitik und die Rolle der Zentralbanken wieder vermehrt in den Blickpunkt sowohl der öffentlichen als auch der wissenschaftlichen Diskussion gerückt. Nicht nur, dass in der expansiven Geldpolitik der US-Fed zu Beginn des Jahrtausends eine der wesentlichen Entstehungsursachen für die Sub-Prime Krise in den USA gesehen wurde (*Taylor 2008*), sondern auch die Rolle der Zentralbanken bei der Bekämpfung der Krise, einschließlich im Rahmen der europäischen Staatsschulden- und Bankenkrise wird von einer Reihe von Ökonomen kritisch gesehen. Im Mittelpunkt der Kritik steht dabei vor allem die unkonventionelle Geldpolitik des *quantitative easings*, bei der die Zentralbanken mittels des Ankaufs von Staatsanleihen die Geldbasis massiv erhöhen. Diese Politik, begleitet von einer extremen, den Geschäftsbanken liquiditätszuführenden Geldpolitik mit einem Refinanzierungszins nahe null, vermag zwar in der kurzen Frist die Finanzmärkte zu beruhigen, aber es bestehen erhebliche Zweifel, ob nicht die langfristigen Risiken einer solchen Geldpolitik dazu geeignet sind, das Geldsystem nachhaltig zu schaden und die Ziele der Preisniveaustabilität zu gefährden.

Ziel des folgenden Beitrages ist es, diese Argumente genauer zu untersuchen. Hierbei werden die geldpolitischen Maßnahmen der US-Fed und insbesondere der EZB seit Ausbruch der Krise sowie deren institutionelles Gefüge untersucht und die Gefährdungspotenziale, der von beiden Zentralbanken praktizierten unkonventionellen Geldpolitik diskutiert. Im Mittelpunkt steht hierbei insbesondere die Frage, in wieweit die unkonventionelle Geldpolitik, die dem Vorwurf ausgesetzt ist, dass es sich hierbei, insbesondere bei der Praxis der Europäischen Zentralbank stellenweise um eine versteckte Form der Staatsfinanzierung handelt, die die Unabhängigkeit von Zentralbanken gefährdet.

A. Die Unabhängigkeit von Zentralbanken

In der ökonomischen Theorie wird der Unabhängigkeit von Zentralbanken stets eine überragende Rolle zugewiesen. Die theoretische Basis hierfür geht im Wesentlichen auf die Arbeiten von *Kydland/Prescott* (1977) und *Barro/Gordon* (1983) zurück und basiert auf der Zeitinkonsistenzproblematik. Das Problem der Zeitinkonsistenz beschreibt die Situation, dass niemand einer Ankündigung eines Akteurs Glauben schenken wird, wenn man davon ausgehen kann, dass sich der Akteur, wenn er von der angekündigten Strategie abweicht, in seiner Nutzenposition besser stellen kann. Eine solche Ankündigung wäre daher von vornherein unglaubwürdig. Gerade aber in der Geldpolitik ist es von hoher Bedeutung, dass die Wirtschaftssubjekte den Ankündigungen einer Zentralbank Glauben schenken. Eine effektive Geldpolitik setzt stets voraus, dass die Wirtschaftssubjekte der angekündigten Strategie der Notenbank vertrauen und sich in ihren Inflationserwartungen daran anpassen. Hierbei ist entscheidend, dass es sich bei der Inflation auch um selbsterfüllende Prophezeiungen handelt. Erwarten alle Wirtschaftssubjekte höhere Inflationsraten, so werden sie diese höheren Inflationsraten in ihren wirtschaftlichen Entscheidungen antizipieren. Sie werden bestimmte Güterkäufe in der Erwartung steigender Preise vorzuziehen und versuchen, höhere Lohnabschlüsse durchzusetzen. Aufgrund der sich daraus ergebenden höheren Nachfrage auf den Gütermärkten und den gestiegenen Löhnen können sich dann tatsächlich auch höhere Inflationsraten einstellen. Daher ist für die Effektivität der Geldpolitik die Glaubwürdigkeit der Zentralbank eine wichtige Determinante.

Das Zeitinkonsistenzproblem ist dazu geeignet, die Glaubwürdigkeit einer Zentralbank bzw. eines geldpolitischen Entscheidungsträgers zu unterminieren. Dies lässt sich am einfachsten skizzieren, wenn man unterstellt, dass die Geldpolitik selbst von der Regierung wahrgenommen werden würde und die Regierung in ihrem wirtschaftspolitischen Zielkatalog sowohl das Ziel der Preisniveaustabilität als auch das eines hohen Beschäftigungsstandes verfolgen würde. Unterstellt man dabei weiterhin den sogenannten Phillipskurven trade-off zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation bei adaptiven Erwartungen, so kann die Regierung stets immer nur ein Ziel erreichen, entweder einen hohen Beschäftigungsstand bei vergleichsweise hohen Inflationsraten oder eine geringe Inflation bei vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit.

Unter der Annahme rationaler Erwartungen und Lohnrigiditäten während der Laufzeit der Tarifverträge kann die Regierung den realen Output und damit die Beschäftigung über das natürliche Niveau hinaus erhöhen, wenn

sie vor Abschluss der Tarifverträge eine geringere Wachstumsrate der Geldmenge bzw. Inflationsrate ankündigt, als sie tatsächlich nach Vertragschluss erzeugt. Infolge des Absinkens der Reallöhne ergibt sich ein höheres Beschäftigungsniveau bei einer gleichzeitig höheren Inflationsrate. In der Folgeperiode werden die Wirtschaftssubjekte sich jedoch in ihren Inflationserwartungen anpassen und höhere Nominallöhne fordern. Als Ergebnis dieser Interaktion zwischen Regierung und privaten Wirtschaftssubjekten stellt sich dann ausschließlich eine höhere Inflationsrate ein, da die Regierung in der Folgeperiode die höheren Lohnabschlüsse durch eine expansive Geldpolitik alimentieren muss.

Das Zeitinkonsistenzproblem kann mithilfe der nachfolgenden Grafik verdeutlicht werden (*Spahn* 1996). Im Phillips-Kurven-Diagramm (die Ordinate misst die Inflationsrate π und die Abszisse die Unterbeschäftigung u) kann die Wohlfahrtsfunktion der Regierung durch eine Schar von nach links offenen Hyperbeln (Iso-Nutzenfunktion) mit einem Scheitelpunkt auf der u -Achse dargestellt werden.

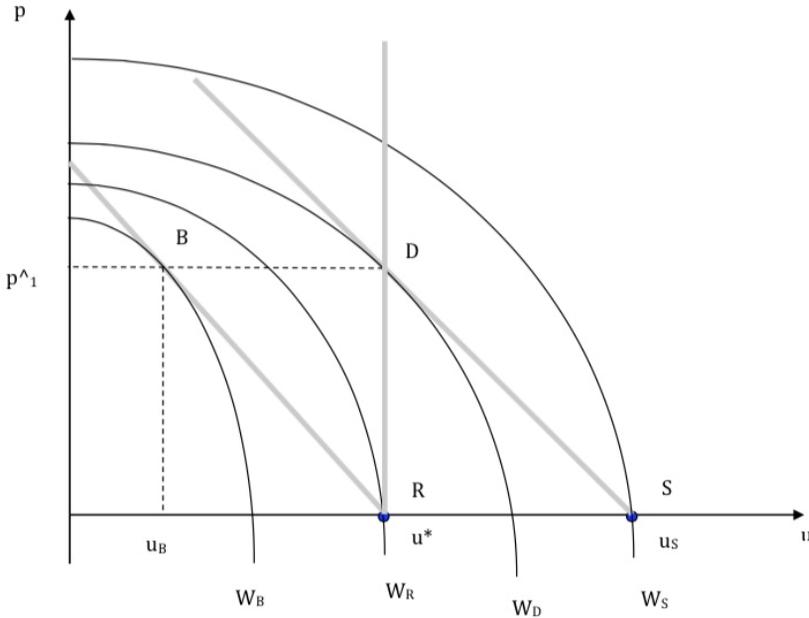


Abbildung 1: Zeitkonsistente und zeitinkonsistente Gleichgewichte in der Geldpolitik (Spahn 1996)

Auf jeder der Iso-Nutzenfunktionen ist das erreichte Wohlfahrtsniveau konstant. Es ist umso höher, je weiter links die Iso-Nutzenfunktionen liegen, da bei jeder gegebenen Inflationsrate das Beschäftigungsniveau höher ist. Im Ausgangspunkt R besteht ein makroökonomisches Gleichgewicht mit der Arbeitslosenquote u^* und einer Inflationserwartung von null. Verfügen die geldpolitischen Entscheidungsträger über Entscheidungsspielräume (diskretionäre Politik) so wählen sie auf der durch R verlaufenden Phillips-Kurve den Punkt B , da hier ein höheres Wohlfahrtsniveau w_B erreicht werden kann. Sie erhöhen das Geldmengenwachstum, so dass sich die Inflationsrate p^1 einstellt und die Arbeitslosigkeit auf u_B sinkt.

Jedoch handelt es sich in der Situation in B um kein stabiles Gleichgewicht, da die tatsächliche Inflation höher lag als die von den Wirtschaftssubjekten erwartete Inflation. Die Wirtschaftssubjekte wurden in ihren Inflationserwartungen getäuscht. Kommt es nun zu einer Anpassung der Inflationserwartungen um die tatsächliche Inflationsrate, so verschiebt sich die Phillips-Kurve nach rechts, sodass Punkt D realisiert wird. In diesem

Gleichgewicht bei diskretionärer Politik ist das realisierte Wohlfahrtsniveau U_D geringer als im Ausgangspunkt. Somit erweist sich die Ausgangssituation in R als Optimum.

Aus Sicht der geldpolitischen Entscheidungsträger ergibt sich jedoch stets im Punkt R ein Anreiz dazu, die Inflationserwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte von null (und damit die niedrigere Phillipskurve) auszunutzen und mittels expansiver Politik die für sie im Hinblick auf die Beschäftigung günstigere Konstellation B zu realisieren. Daher ist eine Ankündigung der geldpolitischen Entscheidungsträger, sie werden eine Politik der konsequenten Preisstabilität verfolgen (Festhalten am Punkt R), zeitinkonsistent. Eine so begonnene Politik ist zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr wohlfahrtsoptimal, weil sich bei einer Inflationserwartung von Null der Übergang zum Punkt B als eindeutig vorteilhaftere Strategie erweist. Unterstellt man bei den privaten Akteuren rationale Erwartungen, so werden diese einer stabilitätsorientierten Geldpolitik keinen Glauben schenken. Sie werden die Täuschungsmöglichkeiten einer diskretionären Politik mit einer vorsorglichen Erhöhung der Inflationserwartungen antizipieren. Den geldpolitischen Entscheidungsträgern bleibt dann nichts anderes mehr übrig, als diese Erwartungen mit der gewählten Politik zu bestätigen, und zwar selbst dann, wenn sie tatsächlich die privaten Akteure nicht täuschen wollten, sondern eine stabilitätsorientierte Politik beabsichtigt hätten. Würde dagegen die Regierung auf eine Alimentierung der Inflationserwartungen verzichten, würde die noch schlechtere Lösung S mit U_S realisiert werden.

Im Ergebnis stellt sich daher eine volkswirtschaftlich ineffiziente und für die geldpolitischen Entscheidungsträger nur drittbeste Lösung (D mit u_D) ein, da R eine ungläubwürdige Strategie ist und die Lösung B instabil ist.

Auf der Basis dieses Grundmodells wird aus theoretischer Sicht die Unabhängigkeit als notwendige Bedingung für die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik einer Zentralbank abgeleitet. Dabei gilt jedoch, dass die Unabhängigkeit eine notwendige aber keineswegs hinreichende Bedingung für die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik darstellt. Die hinreichende Bedingung ist, dass auch die Zentralbank eindimensional nur dem Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet ist. Ist dies nicht der Fall – und die Zentralbank müsste die kurzfristig konkurrierenden Ziele der Preisniveaustabilität und eines hohen Beschäftigungsstandes gleichermaßen verfolgen - so wäre nicht mehr eindeutig, welchem Ziel sie den Vorrang einräumen würde, sodass auch eine unabhängige Zentralbank dem Zeitinkonsistenzproblem unterliegen würde, wenn sie durch eine Überraschungsinflation kurzfristig den Beschäftigungsstand innerhalb einer Volkswirtschaft erhöhen könnte.

Eine glaubwürdige Geldpolitik sollte daher zum einen von unabhängigen Zentralbanken verantwortet werden, und zum anderen sollte die Zentralbanken nur eindimensional auf die Verfolgung des Ziels der Preisniveaustabilität ausgerichtet sein. Mit steigender Anzahl konkurrierender Ziele nimmt die Wahrscheinlichkeit potenzieller Zielkonflikte zu, sodass nicht mehr sicher vorhergesagt werden kann, welchem Ziel die Zentralbank den Vorrang einräumt.

Die aktuelle Diskussion über die Unabhängigkeit der EZB in der Europäischen Währungsunion entzündet sich genau an diesem Punkt. Mit der zunehmend aktiven Rolle, die die EZB mittels ihrer geldpolitischen Interventionen zur Bekämpfung der Banken- und Überschuldungskrise übernommen hat, hat sich die EZB mehr und mehr von ihrem eigentlichen Ziel der Sicherstellung der Preisniveaustabilität entfernt und hat indirekt Aufgaben zur Erhaltung des Finanzsystems bis hin zur Rettung einzelner Mitgliedstaaten übernommen. Damit droht jedoch eine Erhöhung potenzieller Zielkonflikte, die zu einer Einschränkung der Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der EZB führen können.

B. Die Unabhängigkeit von EZB und US-Fed im Vergleich

I. Dimensionen der Unabhängigkeit

Bei der Analyse und Bewertung der Unabhängigkeit von Zentralbanken muss zwischen der *de jure*-Unabhängigkeit und der *de facto*-Unabhängigkeit unterschieden werden. Beide Formen sind für das unabhängige Handeln der Entscheidungsträger in den Zentralbanken gleichermaßen von Relevanz. Dabei ist zu beachten, dass beide vollkommen getrennt voneinander zu betrachten sind und auch durchaus unabhängig voneinander existieren können.

Die *de jure*-Unabhängigkeit von Zentralbanken ergibt sich aus den materiell-rechtlichen Regelungen, die die Einsetzung und die Kompetenzen der Zentralbank bei der Ausübung der ihr übertragenen Aufgaben regeln. Hierbei handelt es sich um diejenige Unabhängigkeit, die qua Gesetz vom Gesetzgeber der Zentralbank übertragen wird. Ihre Erfassung ist verhältnismäßig einfach, sie kann durch die Analyse der materiell-rechtlichen Grundlagen erfolgen. Sie kann auch als formelle Unabhängigkeit beschrieben werden.

Eine umfassende *de jure*-Unabhängigkeit garantiert für sich allein jedoch noch nicht, dass die Entscheidungsträger der Zentralbank tatsächlich in der

Lage sind, die materiell gesicherten Freiheitsgrade auch tatsächlich zu nutzen. Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass bestimmten Zentralbanken eine de jure-Unabhängigkeit übertragen wird, die aber faktisch durch die Art und Weise der Ernennung der Repräsentanten der Institution bzw. deren Entlassung oder durch konkurrierende Ziele, die der Zentralbank übertragen wurden, eingeschränkt werden kann. Diese faktische Unabhängigkeit wird als de facto-Unabhängigkeit beschrieben. Sie umfasst sowohl die verschiedenen Ebenen der personellen als auch der funktionellen Unabhängigkeit. Die personelle Unabhängigkeit umfasst dabei mehrere Aspekte. Zunächst steht die Frage im Mittelpunkt, wer die Mitglieder der Beschlussorgane einer Institution ernennen darf. Damit verbunden sind die Kriterien, nach denen die Mitglieder ausgesucht werden. Weiterhin sind die Vorgaben für die Dauer der einzelnen Amtszeiten, für eine eventuelle vorzeitige Abberufung und für Verlängerungen der Amtszeiten von Relevanz. Die funktionelle Unabhängigkeit bezieht sich dagegen im Wesentlichen darauf, ob die Institution ihre Ziele weitgehend unbeeinträchtigt von äußeren Einflüssen verfolgen kann. Gemeint ist dabei, ob die Entscheidungsträger autonom entscheiden können und vor allem, ob sie überhaupt über die erforderlichen Instrumente verfügen. Neben der personellen und funktionalen Unabhängigkeit ist auch die budgetäre Unabhängigkeit von großer Bedeutung. Dabei geht es um die Frage, ob die Zentralbank als Institution über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, damit sie ihren Aufgaben uneingeschränkt nachkommen kann, d.h., inwieweit die Institution über finanzielle Autonomie verfügt.

Die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen de jure- und de facto-Unabhängigkeit einer Zentralbank lässt sich anhand einer Reihe empirischer Studien zur Zentralbankunabhängigkeit nachweisen. So kommen zahlreiche Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass ein hohes Maß an de jure-Unabhängigkeit auf Seiten der Zentralbank für die OECD Staaten einen guten Indikator für Preisniveaustabilität darstellt (*Grilli/Masciandaro/Tabellini* 1991; *Cukierman/Webb/Neyapti* 1992; *Debelle/Fischer* 1995). Gleichzeitig wird aber auch darauf verwiesen, dass es bspw. in weniger entwickelten Ländern primär auf die de facto-Unabhängigkeit der Zentralbank ankommt. So wird argumentiert, dass eine geringe Häufigkeit der Auswechslung der Notenbankpräsidenten als ein Maß für die de facto-Unabhängigkeit in diesen Staaten zu einer höheren Preisniveaustabilität führt (*Berger/de Haan/Eijffinger* 2001; *Hayo/Hefeker* 2001).

Im Rahmen dieses Beitrags werden daher die de jure- und de facto-Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der US-Fed miteinander verglichen.

II. Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank

Art. 130 AEUV sowie Art. 282 Abs. 3 AEUV garantieren eine umfangreiche de jure Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank. Gemäß den Regelungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ist die EZB in der Ausübung ihrer Befugnisse und Verwaltung ihrer Mittel unabhängig. Die Mitgliedstaaten werden darauf verpflichtet, diese Unabhängigkeit zu achten (Art. 282 Abs. 3 AEUV). Gleichzeitig ist es der EZB und den nationalen Notenbanken untersagt, Weisungen von Repräsentanten der Europäischen Union oder deren Mitgliedstaaten entgegenzunehmen oder einzuholen (Art. 130 AEUV). Diese umfangreiche de jure Unabhängigkeit wird auch durch entsprechende Garantien zur Gewährung der de facto-Unabhängigkeit ergänzt. Hierzu zählt vor allem die gem. Art. 127 Abs. 1 AEUV konstitutionalisierte eindimensionale Festlegung auf das Ziel der Preisniveaustabilität. Nur soweit dies ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich ist, unterstützt die EZB auch die allgemeine Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Damit ist eine die Glaubwürdigkeit beeinträchtigende Zielvorgabe weitgehend ausgeschlossen, da die EZB allein dem Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet ist. Die Entstehung eines Zeitinkonsistenzproblems ist damit formal zumindest ausgeschlossen. Die de facto Unabhängigkeit wird auch dadurch gewahrt, indem der Europäischen Zentralbank gem. Art. 123 Abs. 1 AEUV die Gewährung von Kreditfazilitäten an die Union oder an einen Mitgliedstaat sowie der direkte Ankauf von Schuldtiteln (bspw. Staatsanleihen) von Mitgliedstaaten oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften untersagt ist. Damit kann die EZB zumindest formalrechtlich nicht in die Verlegenheit kommen, die Fiskalpolitik der Union oder ihrer Mitgliedstaaten direkt durch die Vergabe von Notenbankkrediten zu finanzieren. Da diese Regelungen nicht auf einem einfachen Gesetz beruhen, sondern als konstitutionalisierte Regeln des AEUV Verfassungsrang besitzen, können diese nur einstimmig von allen Mitgliedstaaten geändert werden. Damit sind die Hürden – anders als beispielsweise bei der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank, die nur durch das Bundesbankgesetz geschützt war, welches mit einfacher Mehrheit geändert werden konnte – für eine Reduktion oder gar Abschaffung der Unabhängigkeit der EZB besonders hoch. So verwundert es auch nicht, wenn im internationalen Vergleich die Institutionalisierung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank als besonders hoch und vorbildlich angesehen wird (*Bin Smaghi/Gros* 2000; *Mishkin* 2013, 356; *Schich/Seitz* 2000; *Wood* 2001, *Wynne* 1999). Dies gilt auch für die personale Unabhängigkeit, bezüglichlich

der Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank gem. Art. 283 Abs. 2 AEUV.

III. Unabhängigkeit des Federal Reserve Systems

Im Hinblick auf die Institutionalisierung der Unabhängigkeit gibt es zwischen der Europäischen Zentralbank und des Federal Reserve System erhebliche Unterschiede. Die grundsätzliche Organisationsstruktur des Federal Reserve System stammt bereits aus dem Jahr 1913 und besteht aus dem Board der Governors und den zwölf regionalen Federal Reserve Banks. Als sich Mitte der zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts die Offenmarktpolitik mehr und mehr zum zentralen geldpolitischen Instrument entwickelte und dieses Instrument von den verschiedenen Federal Reserve Banks in höchst unterschiedlichem Ausmaß genutzt wurde, ergab sich die Notwendigkeit, den Einsatz des geldpolitischen Instrumentariums der Offenmarktpolitik stärker zu koordinieren (*Humphrey 2001; Wheelock 2000*). Mit der Gründung des Federal Open Market Committee (FOMC) im Jahre 1933 wurden zunächst den einzelnen Federal Reserve Banks Empfehlungen zur Ausgestaltung und Umsetzung der Offenmarktpolitik gegeben. Ab 1935 wurde dann die Kompetenz der Offenmarktpolitik vollständig dem FOMC übertragen, so dass der FOMC bis heute der wichtigste Entscheidungsträger der US-Geldpolitik darstellt. Der FOMC besteht aus den sieben Mitgliedern des Board of Governors und dem Präsidenten der Federal Reserve Bank of New York. Von den übrigen elf Präsidenten der regionalen Federal Reserve Banks verfügen jeweils nur vier durch ein Rotationsverfahren über ein entsprechendes Stimmrecht. Das bedeutet, dass die Mitglieder des Board of Governors, die vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt werden, stets über die entsprechende Mehrheit verfügen.

Im Gegensatz zur Europäischen Zentralbank ist die de jure-Unabhängigkeit des Federal Reserve Systems nicht gegeben. Auch wenn das Federal Reserve System als unabhängige Zentralbank angesehen wird, stimmt dies nur bedingt (*Ruckriegel/Seitz 2002, 8*). Die Unabhängigkeit gilt nur insoweit, als dass das Federal Reserve System seine Entscheidungen unabhängig vom Präsidenten oder anderen Mitgliedern der Regierung treffen kann. Jedoch untersteht das Federal Reserve System als Ganzes der Aufsicht des Congresses, der die eigentliche geldpolitische Verantwortung trägt. Er hat diese Verantwortung nur auf das Federal Reserve System übertragen. Im Gegensatz zur Europäischen Union, in der die Unabhängigkeit der Zentralbank

durch die Verfassung konstitutionalisiert ist, könnte der Congress jederzeit die rechtliche Basis der Unabhängigkeit des Federal Reserve Systems einfach ändern. Daher wird in Bezug auf des Federal Reserve System auch oftmals von einer Unabhängigkeit innerhalb der Regierung (*independent within the government*) gesprochen.

Die beschränkte Unabhängigkeit des Federal Reserve Systems zeigt sich auch in der Zielpluralität. Im Gegensatz zur EZB ist das Federal Reserve System nicht allein dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet, sondern es soll die Geldpolitik derart gestalten, dass ein Höchstmaß an Beschäftigung, Preisniveaustabilität und niedrige Langfristzinsen erreicht werden, wobei das letzte Ziel in der Realität bisher keine nennenswerte Rolle gespielt hat. Allein der Zielkonflikt zwischen hohem Beschäftigungsstand und der Preisniveaustabilität reicht allerdings schon aus, um dem Federal Reserve System nur eine eingeschränkte Glaubwürdigkeit bei der Verfolgung der geldpolitischen Ziele zu attestieren. Da beide Ziele gleichberechtigt nebeneinanderstehen, unterliegt das Federal Reserve System dem Zeitinkonsistenzproblem, sodass auch die Ankündigung, es würde eine an der Preisniveaustabilität orientierte Geldpolitik betreiben keinesfalls glaubwürdig ist. Mit anderen Worten, das Federal Reserve System ist bei der Verfolgung ihrer geldpolitischen Strategie nicht unabhängig, da es nicht nur die Ziele der Preisstabilität berücksichtigen muss, sondern eben auch die gesamtwirtschaftlichen eines hohen Beschäftigungsstandes, der nicht unabhängig von den Wachstumszielen gesehen werden kann.

C. Die Krisenpolitik der EZB

Im Rahmen der Bekämpfung der Staatsschulden-, Banken- und Zahlungsbilanzkrise in den Peripheriestaaten der Europäischen Währungsunion hat die Europäische Zentralbank von Beginn an eine tragende Rolle gespielt. Alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente wurden in den Dienst der Krisenbekämpfung gestellt. Dies umfasst sowohl den konventionellen Instrumenteneinsatz bspw. die Senkung der Leitzinsen als auch die Instrumente der unkonventionellen Geldpolitik, insbesondere in Form des Ankaufs von Staatsanleihen der von der Krise betroffenen Staaten.

Im Rahmen der konventionellen Geldpolitik hat die EZB mit Ausbruch der Krise in der Europäischen Währungsunion sehr rasch begonnen, den Hauptrefinanzierungssatz, zudem sich die Geschäftsbanken bei der Zentralbank gegen Hinterlegung von Sicherheiten refinanzieren können, zu senken. Von 1,25 % zu Beginn der Krise in 2010 bis auf das Niveau von 0,15 % im Sommer 2014.

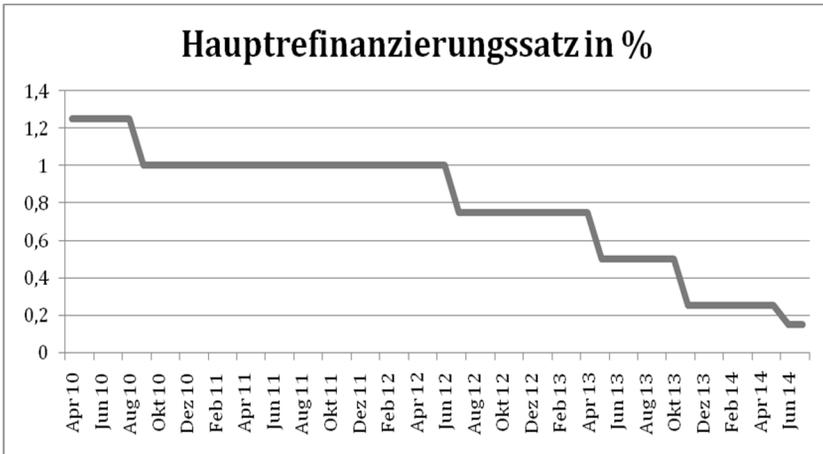


Abbildung 2: Entwicklung des Hauptrefinanzierungssatzes seit Ausbruch der Krise in der Europäischen Währungsunion im April 2010 (Quelle: Europäische Zentralbank)

Mit der Absenkung des Leitzinses sollte vor allem die Liquiditätsversorgung der in den Krisenstaaten angeschlagenen Banken sichergestellt werden. Da die Versorgung mit Zentralbankgeld im Mengentenderverfahren mit unbegrenzter Zuteilung erfolgt, konnten sich alle Banken, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation zunächst in ausreichendem Maße mit Liquidität versorgen. Dies war insbesondere wichtig, da davon ausgegangen werden musste, dass den angeschlagenen Banken die Refinanzierung über den Interbankenmarkt versagt bleiben würde.

Gleichzeitig hat die EZB die qualitativen Anforderungen an die Sicherheiten, welche die Geschäftsbanken bei der Zentralbank hinterlegen müssen, dramatisch gesenkt. Mithilfe sogenannter zeitlich befristeter Maßnahmen erhalten die Banken leichteren Zugang zum Zentralbankgeld, in dem von der EZB auch Sicherheiten akzeptiert werden, die nach den grundsätzlichen Regeln nicht als notenbankfähige Sicherheiten angesehen werden

können. So können mittlerweile auch Asset Backed Securities mit einer Bonität von nur Triple B oder sämtliche Schuldtitel, die durch einen Mitgliedsstaat garantiert werden, auch wenn sie nicht den Anforderungen der Ratingagenturen entsprechen, als Sicherheiten hinterlegt werden. Darüber hinaus können die nationalen Zentralbanken grundsätzlich alle Kreditforderungen als Sicherheiten akzeptieren, auch wenn diese Kreditforderungen die allgemeinen Zulassungskriterien nicht erfüllen. Einzige Voraussetzung hierfür ist, dass die nationalen Zentralbanken eigene Anforderungskriterien für solche Sicherheiten definieren. Im Verlauf der Krise haben die Zentralbanken Spaniens, Zyperns, Griechenlands, Portugals, Italiens und Irlands davon regen Gebrauch gemacht. Faktisch wurde damit eine sowohl quantitativ als auch qualitativ unbegrenzte Liquiditätsversorgung für die Geschäftsbanken ermöglicht.

Darüber hinaus hat die EZB im Dezember 2011 und Februar 2012 im Rahmen eines längerfristigen Finanzierungsgeschäfts den Geschäftsbanken 980 Mrd. Euro mit einer Laufzeit von drei Jahren und einem nachschüssigen Zins in Höhe von 0,5 % zur Verfügung gestellt. Ziel dieser Maßnahme war es, den Geschäftsbanken noch mehrzusätzliche Liquidität zur Verfügung zu stellen, um zu verhindern, dass diese durch einen ungeordneten Verkauf von Vermögenswerten ihre Liquiditätspositionen verbessern. Im Zuge dieser Maßnahme hatte sich die Bilanzsumme der EZB zwischenzeitlich von knapp 2 Billionen Euro auf über 3 Billionen Euro erhöht. Allerdings hat diese Maßnahme nicht zu dem gewünschten Erfolg einer höheren Kreditvergabe an den realen Sektor durch die Geschäftsbanken geführt, da die Geschäftsbanken einen Großteil dieser zusätzlichen Liquidität als Überschussreserve bei der EZB hielten, sodass die höhere Liquidität keinen Eingang in den realen Sektor gefunden hat. Sichtbar wird dies unter anderen an dem Anstieg der Einlagefazilitäten der Geschäftsbanken bei der EZB, die zwischen April bis zum Sommer 2012 knapp 800 Mrd. Euro betragen.

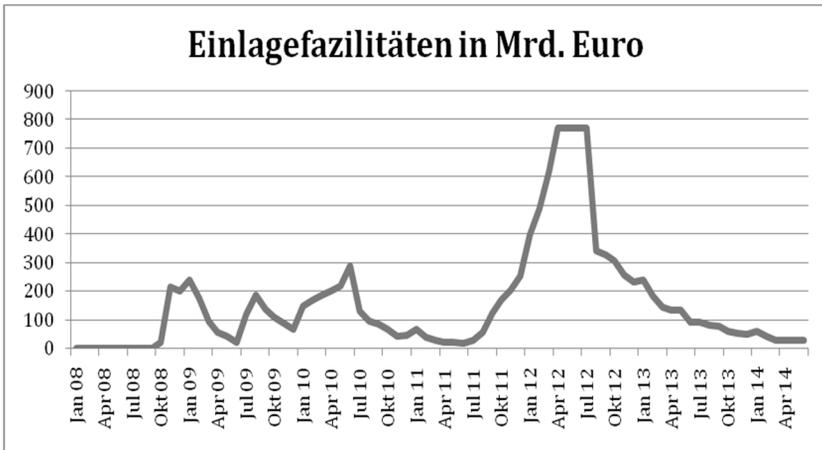


Abbildung 3: Die Entwicklung der Einlagen der Geschäftsbanken bei der EZB (Quelle: EZB)

Um die Anreize der Geschäftsbanken, ihre Liquidität bei der EZB als Einlagefazilität zu halten, zu reduzieren, hat die EZB den Zinssatz für diese Einlagen mehr und mehr reduziert. Seit Sommer 2014 gilt nun sogar ein negativer Einlagezins, der nichts anderes als eine Strafzahlung der Geschäftsbanken an die Zentralbank bedeutet, wenn sie ihre Liquidität nicht zur Kreditvergabe am Interbankenmarkt oder an kleine und mittlere Unternehmen oder zum Erwerb anderer Assets verwenden.

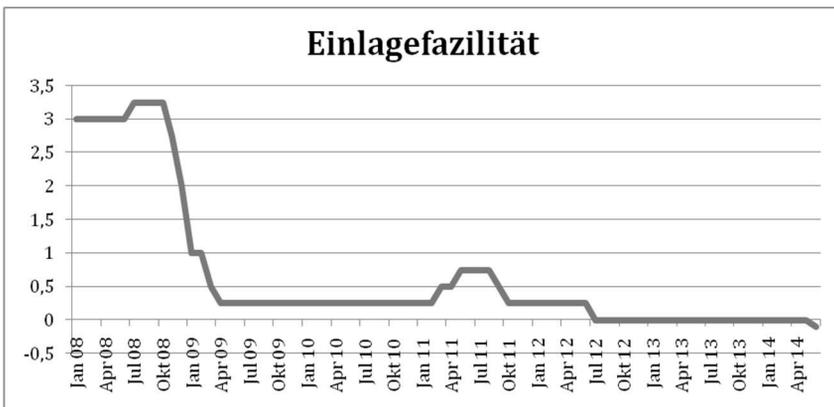


Abbildung 4: Verzinsung der Einlagen der Geschäftsbanken bei der EZB (Quelle: EZB).

Ob der Strafzins für die Geschäftsbanken für Einlagen bei Europäischen Zentralbank seine gewünschte Wirkung entfaltet bleibt abzuwarten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass negative Einlagezinsen auch mit erheblichen Nachteilen und Risiken verbunden sind (*Belke* 2013a). Zum einen ist das in den Peripheriestaaten beobachtbare schwache Kreditvolumen nicht nur auf Angebotsbeschränkungen zurückzuführen, sondern findet seine Ursache auch in der nur schwachen Kreditnachfrage. Aufgrund der hohen öffentlichen und auch privaten Verschuldung versuchen die Wirtschaftssubjekte ihre Verschuldung zu reduzieren, was zu einer geringeren Kreditnachfrage führt. Der negative Einlagezins der EZB führt daher nicht automatisch zu einer höheren Kreditnachfrage. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Auswahl lohnenswerter Investitionsobjekte aufgrund der schwachen wirtschaftlichen Dynamik stark begrenzt ist. Vielmehr besteht die Gefahr, dass – wenn es zu einer höheren Kreditnachfrage kommen sollte – diese eher für spekulative Investitionen auf den Immobilien-, Rohstoff- und Nahrungsmittelmärkten genutzt wird, was die Gefahr der Entstehung spekulativer Blasen erhöhen würde. Noch größere Probleme wären zu erwarten, wenn sich auf breiter Basis negative Zinsen in der Eurozone durchsetzen würden. Damit würden die Sparquoten in den Volkswirtschaften dramatisch sinken, was den Aufbau des Kapitals erheblich reduzieren und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum begrenzen würde. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass bei negativer Verzinsung niemand mehr bereit wäre, sein Geld zu verleihen. Viel attraktiver wäre es, das Geld zu horten, da eine Nullverzinsung immer noch eine höhere Rendite verspricht als eine negative Verzinsung.

Im Rahmen der Darstellung der Zinspolitik der EZB wird bereits deutlich, dass im Verlauf der Krise die EZB sich mehr und mehr gezwungen sah, die rein konventionelle Zinspolitik durch vermehrt unkonventionelle Maßnahmen zu ersetzen. Hierzu zählen vor allem die massive Liquiditätszuführung mittels der längerfristigen Finanzierungsgeschäfte (*Dicke Bertha*) und die Einführung negativer Einlagezinsen. Auch wenn diese Maßnahmen für sich allein unter monetären Ökonomen umstritten sind, werden diese jedoch noch nicht als eine akute Gefahr für die Unabhängigkeit der Zentralbank angesehen. Die Kritik an diesen Maßnahmen entzündet sich vielmehr an der Frage, inwieweit tatsächlich diese Form der superexpansiven Geldpolitik ein geeignetes Instrument darstellt, die eher strukturellen Probleme in den Peripheriestaaten zu bekämpfen (*Belke* 2013b). Vor allem besteht die Gefahr, dass hier die Geldpolitik kontraproduktiv wirkt, da sie die Anreize für die von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten senkt, durch Reformanstrengungen die strukturellen Defizite zu überwinden.

Eine ernsthafte Gefahr für die Unabhängigkeit der EZB wird vielmehr in dem gezielten Ankauf von Staatsanleihen der von der Krise betroffenen Staaten gesehen. Mit dieser Form der unkonventionellen Geldpolitik hat die Europäische Zentralbank in den Augen der Kritiker ihr in den Verträgen vorgesehenes Mandat überschritten.

Unmittelbar nach Ausbruch der Krise begann die Europäische Zentralbank mit dem direkten Ankauf von Staatsanleihen der von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten am Sekundärmarkt. Die Grundlage hierfür bildeten die Beschlüsse über das Securities Markets Program (SMP) des EZB-Rates vom 14. Mai 2010. Mithilfe der Stützungskäufe, insbesondere zunächst griechischer Staatsanleihen sollte ein weiterer Zinsanstieg verhindert werden. Gleichzeitig wurden die Bonitätsschwellenwerte für die Notenbankfähigkeit griechischer, irischer und portugiesischer Staatsanleihen und für von diesen Staaten garantierte private Schuldtitel ausgesetzt. Beide Maßnahmen zusammen, der Ankauf von Staatsanleihen und das Aussetzen der Bonitätsschwellenwerte können als ein Verstoß gegen die Vorschriften der Art. 123,124 und 125 AEUV angesehen werden. So besteht der Verdacht, dass der Ankauf der Staatsanleihen nicht aus geldpolitischen Motiven im Rahmen der Offenmarktpolitik erfolgte, sondern rein unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten zur Stützung der Staaten Griechenland, Irland und Portugal (Kerber 2011, 23). Sollte dies der Fall sein, dann könnte die EZB auch gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV verstoßen haben, auch wenn dieser den unmittelbaren Erwerb, jedoch nicht den mittelbaren Erwerb von Schuldtiteln der Mitgliedstaaten auf dem Sekundärmarkt untersagt. Das Mandat des Art. 123 Abs. 1 AEUV bezieht sich jedoch nur auf die Offenmarktoperationen der EZB, nicht jedoch eventueller fiskalpolitischer Stützungskäufe (Kerber 2011, 31). Darüber hinaus verstieße die Suspendierung der Bonitätsschwellenwerte nicht nur gegen das Verbot des bevorrechtigten Zugangs zur Refinanzierung durch die EZB (Art. 124 AEUV), sondern auch gegen den Haftungsausschluss gem. Art. 125 AEUV.

Nicht nur aus rechtlicher Sicht, sondern auch aus ökonomischer Sicht lassen sich erhebliche Bedenken gegen das von der EZB im Mai 2010 begonnene SM-Programm vorbringen (Kerber 2011, 53.). Der Anstieg der Zinsen für die Staatsanleihen der Krisenstaaten ist zunächst nichts anderes als ein Gleichgewichtsprozess. Da es für die Anleihen von Schuldern zweifelhafter Bonität kaum noch Nachfrage gibt, führt der Angebotsüberschuss zu einem Zinsanstieg. Erst wenn die Zinsen stark genug gestiegen sind, kann der Angebotsüberschuss abgebaut werden. Erfolgt nun durch die Intervention der EZB eine Angebotsverknappung, so führt dies dazu, dass

der Zinsanstieg gebremst wird, und den Staaten Refinanzierungsbedingungen eingeräumt werden, die nicht in Einklang mit den marktgerechten Konditionen stehen. Das Marktgleichgewicht wird damit gestört. Dies ist als eine gravierende Wettbewerbsverzerrung auf den europäischen Märkten, auf denen Staatsanleihen gehandelt werden, anzusehen. Damit wird das Zinsniveau gestört und entspricht nicht mehr den Erwartungen und Einschätzungen der Marktteilnehmer. Individuelle Risikobewertungen und die auf ihnen beruhenden Anlageentscheidungen werden verzerrt. Die bisherigen Inhaber staatlicher Schuldverschreibungen werden von ihren schlechten Risiken befreit. Marktgewollte Sanktionen werden damit ausgeschaltet und gleichzeitig werden damit die schlechten Schuldner belohnt, da sie sich zu einem nicht marktgerechten geringen Zinsniveau refinanzieren können. Betreibt eine Zentralbank eine faktische Kursstabilisierung für staatliche Wertpapiere, so wirkt dies wie eine Monetarisierungsgarantie für diese staatlichen Schuldtitel. Die Geldpolitik gerät somit in den Sog der Fiskalpolitik, was nachhaltig die Unabhängigkeit der Geldpolitik und damit auch die Glaubwürdigkeit der Zentralbank gefährdet.

Im Zeitraum von Mai 2010 bis zum September 2012 hat die EZB im Rahmen des SM-Programms einen Bestand von ca. 220 Mrd. Euro an Staatsanleihen erworben.

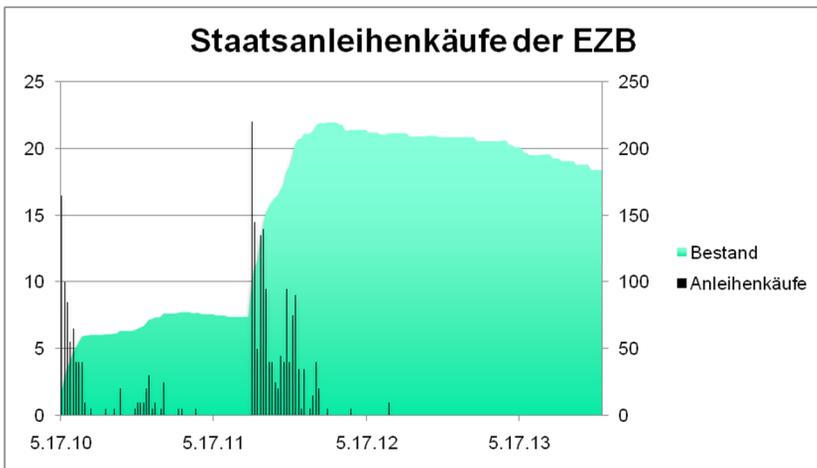


Abbildung 5: Anleihekäufe und Anleihenbestand im Rahmen des SM-Programms (Quelle: EZB)

Im September 2012 wurde das SM Programm durch das OMT (Outright Monetary Transaction) – Programm ersetzt. Nachdem bis zum Sommer 2012 die von der EZB und vom Europäischen Rat ergriffenen Maßnahmen wenig Erfolg zeigten, kündigte im Sommer 2012 der EZB Präsident *Mario Draghi* an, notfalls unbegrenzt Staatsanleihen der von der Krise betroffenen Staaten am Sekundärmarkt anzukaufen. Damit sollte den Finanzmärkten signalisiert werden, dass eine Spekulation auf die Insolvenz eines Mitgliedstaates nicht von Erfolg gekrönt sein wird, da die EZB bereit ist, die Staatsanleihen – auch um einen weiteren Zinsanstieg zu verhindern – unlimitiert anzukaufen. Diese Ankündigung verfehlte ihre Wirkung nicht, denn nach dem Inkrafttreten des OMT-Programms näherten sich die Zinsen wieder deutlich an. D.h., die Ankündigung der EZB, notfalls die Staatsanleihen unbegrenzt anzukaufen, wirkte auf die Finanzmärkte wie eine Garantierklärung, was zu einer deutlichen Zinssenkung der Staatsanleihen von den von der Krise betroffenen Staaten führte. Die Zinsdifferenzen zur Rendite deutscher Staatsanleihen (hier dargestellt für Staatsanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren) gingen im Herbst 2012 deutlich zurück.

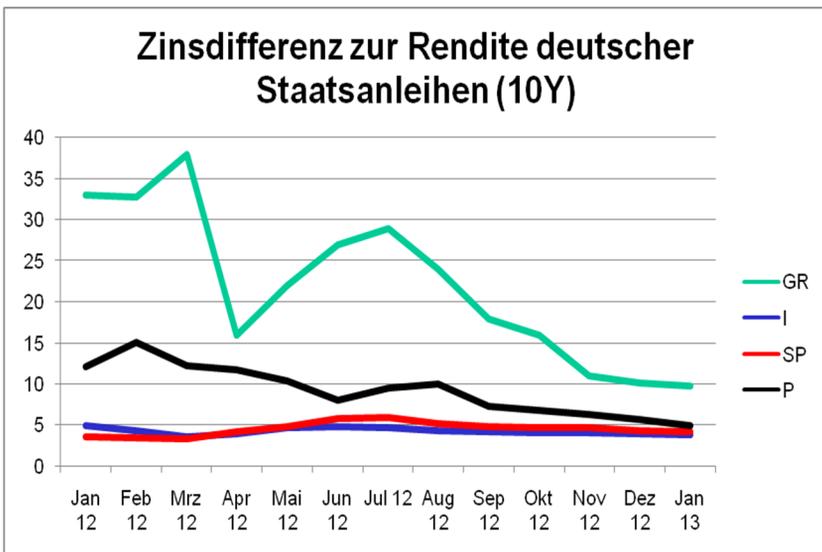


Abbildung 6: Zinsdifferenz zur Rendite deutscher Staatsanleihen zwischen Januar 2012 und Januar 2013

Nachdem bereits das SM-Programm der EZB auf erhebliche ökonomische und rechtliche Bedenken stieß, haben sich diese mit der Ankündigung des OMT-Programms noch drastisch verstärkt. Mit der Ankündigung, unlimitiert Staatsanleihen anzukaufen, hat die EZB ihr geldpolitisches Mandat weiter ausgeweitet und befindet sich in einer gefährlichen Nähe zur Monetarisierung der Fiskalpolitik. An dieser kritischen Einschätzung vermag auch das Regelwerk zur Implementierung des OMT-Programms wenig zu ändern (Belke 2014). Um die Nähe zur Monetarisierung von Staatsschulden zu vermeiden, können laut der EZB am OMT-Programm nur solche Staaten teilnehmen, welche dem EFSF bzw. ESM-Programm unterliegen und regelmäßig Staatsanleihen am Kapitalmarkt begeben können. Damit hätten zum Zeitpunkt der Ankündigung im Herbst 2012 weder Spanien, Italien noch Portugal und Griechenland an dem Programm teilnehmen können. Der Zugang zum OMT-Programm kann jedoch im Rahmen des *precautionary programme* (EZB2012) erfolgen, in dem sich die Länder zu entsprechenden Reformmaßnahmen (Konditionalität) verpflichten. Dadurch soll die Verlustwahrscheinlichkeit für die EZB aus etwaigen Anleihenkäufen reduziert werden. Eine wesentliche Voraussetzung jedoch für den Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen des *precautionary programmes* ist jedoch, dass der monetäre Transmissionsmechanismus nachhaltig gestört sein muss.

Mittels dieser „restriktiven“ Bedingungen möchte die EZB sicherstellen, dass es sich bei diesem Programm nicht um eine versteckte Staatsfinanzierung handelt und die Anleihezinsen nicht künstlich gesenkt werden. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass dies tatsächlich der Fall ist. Entscheidend hierfür ist, dass durch die Ankündigung der EZB, aus der Sicht vieler Anleger das Verlustrisiko weitgehend reduziert wurde. Dies gilt umso mehr, als dass die EZB angekündigt hat, keinen bevorrechtigten Gläubigerstatus einzunehmen (Westermann 2013). Ein bevorrechtigter Gläubigerstatus bedeutet, dass im Falle einer Insolvenz diese Gläubiger bevorzugt bedient werden müssen. Damit unterscheidet sich das OMT-Programm der EZB erheblich vom ESM-Programm, da der europäische Stabilitätsmechanismus im Gegensatz zur EZB über einen bevorrechtigten Gläubigerstatus verfügt. Dies dürfte erheblich zu einer Senkung der Anleihezinsen beigetragen haben, da es nun keine nachrangigen Gläubiger gibt, die für das höhere Risiko einen höheren Zins verlangen.

Aber auch aus weiteren Gründen hat die Ankündigung der EZB einen zinssenkenden Einfluss auf die Anleihen und damit eine wettbewerbsverfälschende Wirkung. Mit der Ankündigung der EZB wird jede Form eines extrem negativen Ereignisses für die Staatsanleihen der Krisenländer ausgeschlossen. Spekulative Attacken sind daher nicht mehr zu erwarten und

eine Staatsinsolvenz kann nahezu ausgeschlossen werden. Der sich durch diese Erwartungen an den Kapitalmärkten herausbildende Zins hat daher nichts mehr mit der eigentlichen marktlichen Risikosituation zu tun, die Allokationsfunktion des Zinses wird damit außer Kraft gesetzt. Insofern wirkt die Ankündigung des OMT-Programms wie eine Zinssubvention. Damit reduziert aber auch die EZB die Anreize für die jeweiligen Staaten, ihre Reformprogramme effektiv durchzusetzen, da der Sanktionsmechanismus des Marktes ausgeschaltet wird.

Die Meinungen der Ökonomen bezüglich der Einschätzungen des OMT-Programms gehen daher weit auseinander. Die Befürworter des Programms weisen darauf hin, dass es sich um eine der geschicktesten und erfolgreichsten geldpolitischen Kommunikationsmaßnahmen in der jüngeren Vergangenheit handelt, da die EZB mittels der bloßen Ankündigung – ohne überhaupt eine einzige Staatsanleihe im Rahmen dieses Programms angekauft zu haben - die Finanzmärkte beruhigt hat (*Winkler 2014*). Dabei wird unterstellt, dass sich aufgrund von spekulativen Erwartungen ein „schlechtes“ bzw. „falsches“ Gleichgewicht am Markt herausgebildet habe, das im Widerspruch zu den makroökonomischen Fundamentaldaten der jeweiligen Länder stehen würde. Daher hätte die Ankündigung der EZB die spekulativen Erwartungen korrigiert und das „schlechte“ Gleichgewicht wieder in ein „gutes“ bzw. „richtiges“ Gleichgewicht überführt (*Illing/König 2014, 553*). Wenn man jedoch die EZB-Politik vor dem Hintergrund sogenannter multipler Gleichgewichte rechtfertigt, so impliziert dies, dass die Zinssteigerungen an den Kapitalmärkten für die Peripheriestaaten nicht gerechtfertigt waren, also auf falschen Annahmen der Kapitalmarktakteure beruhten. Genau dies ist jedoch angesichts der strukturellen Probleme in diesen Ländern kritisch zu hinterfragen. Die den Ländern in den letzten Jahren akkumulierten Leistungsbilanzdefizite deuten eher auf erhebliche Probleme bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit dieser Staaten hin und indizieren, dass die Einschätzungen der Kapitalmarktakteure angesichts der in diesen Ländern vorherrschenden hohen öffentlichen und privaten Verschuldung doch nicht soweit von den makroökonomischen Fundamentaldaten entfernt waren.

Es stellt sich daher der Verdacht ein, dass sich die EZB mit der gegenwärtigen, von der Krise getriebenen Geldpolitik mehr und mehr von ihrem eigentlichen Auftrag, der unabhängigen Verfolgung des Ziels der Preisniveaustabilität mehr und mehr entfernt hat. Vor dem Hintergrund, dass der geldpolitische Transmissionsmechanismus gestört sei, was sich empirisch wenig verifizieren lässt, hat die EZB verstärkt interventionistisch sowohl

am Geldmarkt als auch am Kapitalmarkt eingegriffen und hat den Peripheriestaaten selektiv Vorzugsbedingungen eingeräumt. Nun mag man der Auffassung sein, dass der Zweck die Mittel heiligt und die EZB damit auch effektiv zu einer Beruhigung der Märkte beigetragen hat. Insofern gibt ihr momentan der Erfolg sogar recht. Allerdings wird dabei allzu leicht übersehen, dass die EZB damit einen Großteil ihrer Unabhängigkeit aufs Spiel setzt, wenn sie selektiv für einzelne Staaten an den Märkten interveniert und die Geldpolitik in die gefährliche Nähe der Fiskalpolitik rückt und damit zu einer Monetarisierung von Staatsschulden beiträgt. Dies erfolgte vor allem durch indirekte Zinssubventionen und dem Aussetzen von Bonitätsschwellenwerten für einzelne Mitgliedstaaten. Wie bereits zu Beginn gezeigt, kann dies zu erheblichen Problemen für die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik führen. Die Überwindung des Zeitinkonsistenzproblems durch eine unabhängige und auf das Ziel der Preisniveaustabilität fokussierte Zentralbank wird damit infrage gestellt.

D. Krisenpolitik der US-Fed

Im Vergleich zur Europäischen Zentralbank hat die US-Fed im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/08 mit ähnlichen geldpolitischen Maßnahmen reagiert. Neben der Senkung des Leitzinses zwischen 0 und 0,25 % hat sie bereits 2009 mit den Maßnahmen des *quantitative easings*, in der Form des Ankaufs von Asset Backed Securities und Staatsanleihen begonnen. Im Rahmen des QE 1 Programms (März 2009 – März 2010) hat sie im Gesamtwert von ca. einer Billion Dollar Wertpapiere und Staatsanleihen erworben. Das Programm wurde im März 2010 durch des QE 2 Programm abgelöst, welches ein Volumen von ca. 600 Mrd. US-Dollar beinhaltete. Im März 2012 folgte dann das QE 3 Programm in dessen Rahmen die US Fed monatlich im Wert von zunächst 85 Mrd. US-Dollar Staatsanleihen ankaufte. Mit Beginn des Jahres 2014 reduzierte die US-Fed das Programm auf monatlich zunächst 65 Mrd. US-Dollar und seit Juni 2014 auf 55 Mrd. US-Dollar. Zum Ende des Jahres 2014 will die US-Fed dieses Programm auslaufen lassen. Im Mittelpunkt der Geldpolitik stand hierbei vor allem das Ziel der Reduktion der Arbeitslosigkeit. So hat die US-Fed deutlich angekündigt, dass sie ihre ultralockere Geldpolitik erst dann beenden wird, wenn die Arbeitslosenquote in den USA deutlich unter 6,5 % gesunken ist.

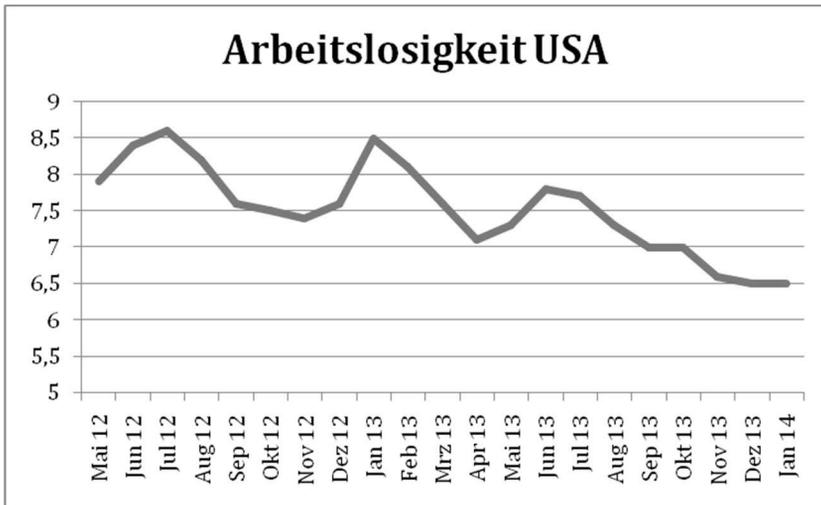


Abbildung 7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den USA zwischen Mai 2012 – Januar 2014 (Quelle: US-Fed).

Mit Erreichen des kritischen Wertes von 6,5 % im Januar 2014 begann die US-Fed ihr Ankaufprogramm schrittweise und durch langfristige Ankündigungen, um die Märkte nicht zu überraschen, zu reduzieren. Hierbei wird erneut deutlich, dass die US-Fed im Gegensatz zur EZB explizit bei der Verfolgung ihrer geldpolitischen Strategie auch die Beschäftigungsentwicklung berücksichtigt. Dies erfolgte in Einklang mit ihrem geldpolitischen Auftrag.

Bezüglich des Ankaufs der Staatsanleihen ergibt sich jedoch zur EZB ein gravierender und wichtiger Unterschied. Während die US-Fed nur Anleihen der Zentralregierung ankauft, kaufte die EZB selektiv die Anleihen einzelner (Krisen-)Staaten auf. Die Politik der EZB wäre nur dann nicht selektiv gewesen, wenn sie ein festes Portfolio der Staatsanleihen aller Mitgliedstaaten des Euroraums angekauft hätte. Damit zeigt sich, dass die EZB im Gegensatz zur US-Fed die Fiskalpolitik einzelner Staaten unterstützt hat, während die US-Fed die Fiskalpolitik der Zentralregierung direkt unterstützt hat. Dies soll keineswegs das generelle Problem des Ankaufs von Staatsanleihen bagatellisieren, sondern soll nur darauf hinweisen, dass die Interventionen der EZB im Euroraum eine andere Qualität hatten als die der US-Fed.

Im Vergleich zur EZB ist die US-Fed auch im Bereich der Bankenrekapitalisierung gezielter vorgegangen (*Stolz/Wedow* 2010). Während die EZB ihre Unterstützung für den Bankensektor in der Hauptsache durch liquiditätszuführende Maßnahmen (Senkung des Leitzinses, Herabsetzung der Qualitätsstandards, langfristiges Finanzierungsgeschäft) beschränkte, hat die US Fed im Rahmen von Bankenfusionen den betroffenen Banken direkte Kreditlinien zur Verfügung gestellt.¹ Zusammen mit der in den USA weitgehend vom Staat durchgeführten Zwangs-rekapitalisierung von Großbanken haben die USA im Vergleich zur Europäischen Union die Bankenkrise weitaus schneller überwunden. Die Bereinigung des Bankensektors steht in der Europäischen Union noch aus und wird erst unter der Bankenaufsicht der Europäischen Zentralbank im Herbst/Winter 2014 beginnen.

Die US-Fed hat wie die EZB mit dem Ankauf von Staatsanleihen die Fiskalpolitik direkt monetarisiert. In den USA war dies durch plurale Zielvorgabe der US-Geldpolitik jedoch gedeckt, während die EZB ihr Mandat bis an die Grenze des rechtlich Möglichen bzw. vielleicht auch schon darüber hinaus strapaziert hat. Die Unabhängigkeit beider Zentralbanken bezüglich ihrer an der Preisniveaustabilität orientierten Geldpolitik wird dabei in beiden Fällen eingeschränkt.

E. Fazit

Die Europäische Zentralbank wird de jure zu Recht als vorbildliches Beispiel für die unabhängige Institutionalisierung einer Zentralbank angesehen. Faktisch jedoch hat ihre Unabhängigkeit und damit auch ihre Glaubwürdigkeit durch die Krisenpolitik eine erhebliche Relativierung erfahren. Der selektive Ankauf von Staatsanleihen bzw. deren Ankündigung kann die geldpolitische Autonomie der EZB wesentlich beeinträchtigen. Soll die Ankündigung, notfalls unlimitiert Staatsanleihen anzukaufen, glaubwürdig sein, so ist die EZB indirekt gezwungen, die mangelnde fiskalische Disziplin einiger Mitgliedstaaten monetär zu alimentieren. Damit kann sie – im Gegensatz zu ihrem gesetzlichen Auftrag – keine ausschließlich an der Preisniveaustabilität orientierte Geldpolitik betreiben. Vielmehr hat sie sich im Rahmen ihrer Krisenpolitik selbst konfliktären Zielen ausgesetzt. Dabei

1 So im Fall der Fusion JP Morgan und Bear Stears. Darüber hinaus hat die Fed der angeschlagenen AIG direkte Kreditlinien im Wert von 85 Mrd. US-Dollar eingeräumt

kommt es gar nicht darauf an, ob die EZB tatsächlich die Fiskalpolitik einiger Mitgliedsstaaten monetär alimentiert. Es reicht schon vollkommen aus, wenn die Wirtschaftssubjekte ein solch mögliches Verhalten bereits in ihrer Erwartungsbildung antizipieren. Denn dann werden sie, entsprechend dem Zeitinkonsistenzproblem der angekündigten Strategie der Zentralbank keinen Glauben schenken, wenn sie erwarten, dass die Zentralbank einen Anreiz dazu hat, Staatsschulden einiger Mitgliedstaaten zu monetarisieren.

Dieses Problem könnte noch eine erhebliche Verschärfung erfahren, wenn mit Beginn des Novembers 2014 die Europäische Zentralbank in der Europäischen Union auch noch für die Bankenaufsicht zuständig ist. Dann nimmt die Zahl konkurrierender Zielbeziehungen weiter zu. Der EZB obliegt dann die Aufsicht einzelner systemrelevanter Banken. Wenn einige von ihnen unter der Aufsicht der EZB in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, wer sollte dann daran zweifeln, dass die EZB diese Banken nicht mit entsprechenden Hilfsmaßnahmen unterstützen wird. Auch dies unterminiert die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der EZB. Insofern stellt die Krisenpolitik und ihre Folgen eine erhebliche Gefahr für die faktische Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Europäischen Zentralbank dar.

Literatur des Beitrags:

- Barro, R.J., und D. B. Gordon (1983 b), Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy, in: *Journal of Monetary Economics* 12, S. 101-121.
- Belke, A, (2013a), Negativer Einlagezins, in: *Das Wirtschaftsstudium* 42, S. 305.
- Belke, A. (2013b), Europäische Geldpolitik während der europäischen Schuldenkrise: Synopse und Evaluation, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 82, S. 97-112.
- Belke, A.: Staatsanleihenkäufe der EZB: Wie kostenfrei und wasserdicht sind die OMT-Regeln wirklich?, in: *Credit and Capital Markets* 47, S. 1-4, 2014.
- Berger, H./ de Haan, J./ Eijffinger, S.: Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence, in: *Journal of Economic Surveys* 15, S. 3-40, (2001)
- Bin Smaghi, L., und D. Gros (2000), *Open Issues in European Central Banking*, London.
- Cukierman, A., S. Webb und B. Neyapti (1992), Measuring the Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Outcomes, in: *The World Bank Economic Review* 6, S. 353-398.
- Debelle, G. und S. Fischer (1995), How Independent Should a Central Bank Be?, in: Fuhrer, J. C. (Hrsg.), *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*, Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series 38, Boston, S. 195-221.
- Europäische Zentralbank (2012), *Pressemitteilung: Technische Merkmale der geldpolitischen Outright-Geschäfte*, 6. September 2012.

- Grilli, V., D. Masciandaro und G. Tabellini (1991), Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, in: *Economic Policy* 13, S. 341-392.
- Hayo, B., und C. Hefeker (2001), Do We Really Need Central Bank Independence? A Critical Re-Examination, WWZ-Discussion Paper 01/03, Basel.
- Humphrey, T. M. (2001), Monetary Policy Frameworks and Indicators for the Federal Reserve in the 1920s, in: *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* 87/1, S. 65-92.
- Illing, G., und P. König (2014), Die EZB als Lender of Last Resort, in: *DIW-Wochenberichte* 24, S. 541-554.
- Kerber, M. C. (2011), Die EZB vor Gericht, Stuttgart.
- Kydland, F. E., und E. C. Prescott (1977), Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: *Journal of Political Economy* 85, S. 473-491.
- Mishkin, F. S. (2013), *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*, 10. Aufl., Boston et al.
- Ruckriegel, K. und F. Seitz (2002), The Euro System and the Federal Reserve System Compared: Facts and Challenges, ZEI Working Paper B 02.
- Schich, S., und F. Seitz (2000), Overcoming the Inflationary Bias Through Institutional Changes – Experiences of Selected OECD-Countries, in: *Schmollers Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies* 120, S. 1-24.
- Spahn, H. P. (1996), *Makroökonomie: Theoretische Grundlagen und stabilitätspolitische Strategien*, Berlin et al.
- Stolz, S. und M. Wedow (2010), Central Bank Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States, in: *Intereconomics* 45, S. 385-392.
- Taylor, J.B. (2008), The Financial Crisis and the Policy Responses: The Empirical Analysis of What Went Wrong, in: *Bank of Canada (ed.), A Festschrift in Honour of David Dodge*, Toronto, S. 1-18.
- Westermann, F. (2013), Ist das Anleihekaufprogramm der EZB kostenfrei?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. August 2013.
- Winkler, A. (2014), The ECB as Lender of Last Resort: Bank versus Governments, Special Paper 228, Frankfurt School of Finance & Management.
- Wheelock, D. C. (2000), National Monetary Policy by Regional Design: The Evolving Role of the Federal Reserve Banks in Federal Reserve System Policy, in: v. Hagen, J., und C. J. Waller (eds.), *Regional Aspects of Monetary Policy in Europe*, Boston et al., S. 241-274.
- Wood, G. (2001), Ist the European Central Bank too Independent?, in: *Hölscher, J. (ed.), 50 Years of the German Mark*, Basingstoke et al., S. 75-97.
- Wynne, M. A. (1999), The European System of Central Banks, in: *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review*, First Quarter, S. 2-14.

Europäische Union und USA als Streitparteien in der WTO

Christoph Herrmann, Andreas Gissendorf

A. Einleitung

Internationaler Handelsverkehr bringt rechtliche Konflikte in vielfältiger Form und zwischen unterschiedlichsten Beteiligten mit sich. Die Spannweite reicht von schlicht zivilrechtlichen Streitigkeiten zwischen den privaten Unternehmen bis hin zu zwischenstaatlichen (State-to-State) Konflikten vor völkerrechtlichen Streitbeilegungsorganen wie dem Dispute Settlement Body (DSB) der Welthandelsorganisation (WTO) oder bilateral vorgesehenen Schiedsgerichten. Zwischen den zivilrechtlichen und den rein völkerrechtlichen Streitkonstellationen ist eine Fülle von Zwischenformen von Disputen angesiedelt, bei denen es inhaltlich um wirtschaftsvölkerrechtliche oder außenwirtschaftsrechtliche Fragen geht, die dessen ungeachtet aber nicht zwischen Staaten ausgetragen werden. So kann es zwischen Exporteur und Exportstaat (bzw. EU) zu Konflikten um die Zulässigkeit der Ausfuhr oder um Fragen der Ausfuhrerstattung kommen, z.B. im Zusammenhang mit Kriegswaffen¹, Dual-Use-Gütern², Kulturgütern³, Gütern zur

-
- 1 Der Handel mit Waffen und Kriegseräten unterliegt noch der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, Art 346 AEUV sowie Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist. Vgl. *Boysen*, in: Enzyklopädie Europarecht 10 – Europäische Außenbeziehungen, § 9 Rn. 45. Dazu auch die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Urteil vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 = DÖV 2014, 1061.
 - 2 VO (EG) Nr. 428/2009 vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. L 134 vom 29.5.2009, S. 1–269.
 - 3 VO (EG) Nr. 116/2009 vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern, ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1–7.

Vollstreckung der Todesstrafe oder anderer unmenschlicher Behandlung⁴ oder im Zusammenhang mit Embargomaßnahmen⁵. Gleichmaßen sind Konflikte zwischen Exporteur (bzw. Importeur) und Importstaat (bzw. EU) über die Einfuhr von Gütern möglich, z.B. weil der Handel mit diesen Gütern verboten oder beschränkt ist (Tropenholz⁶, Konfliktdiamanten⁷, gefährdete Tierarten⁸, Hunde- und Katzenfelle⁹, Robbenprodukte¹⁰etc.) oder weil die Behörden des Einfuhrstaates (bzw. dessen Konkurrenten) der Auffassung sind, dass die Waren zu günstig eingeführt würden, entweder weil

-
- 4 VO (EG) Nr. 1236/2005 vom 27. Juni 2005 betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, ABl. L 200 vom 30.7.2005, S. 1–19.
 - 5 Rechtsgrundlage für diese Embargos ist seitens der EU Art. 215 AEUV. Beispielhaft sei aus aktuellem Anlass auf die Sanktionen gegen Russland verwiesen: Beschluss 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 vom 31.7.2014, S. 13–17 sowie VO (EU) Nr. 833/2014 vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 vom 31.7.2014, zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 1290/2014 vom 4. Dezember 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 960/2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, ABl. L 349 vom 5.12.2014, S. 20–24.
 - 6 VO (EU) Nr. 995/2010 vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 23–34.
 - 7 VO (EG) Nr. 2368/2002 vom 20. Dezember 2002 zur Umsetzung des Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 1147/2014 vom 23. Oktober 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2368/2002 des Rates zur Umsetzung des Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten, ABl. L 358 vom 31.12.2002, S. 28–48.
 - 8 VO (EG) Nr. 338/97 vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1–69.
 - 9 VO Nr. 1523/2007 vom 11. Dezember 2007 über ein Verbot des Inverkehrbringens sowie der Ein- und Ausfuhr von Katzen- und Hundefellen sowie von Produkten, die solche Felle enthalten, in die bzw. aus der Gemeinschaft, ABl. L 343 vom 27.12.2007, S. 1–4.
 - 10 VO (EG) Nr. 1007/2009 vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenzeugnissen, ABl. L 286 vom 31.10.2009, S. 36–39.

sie subventioniert sind¹¹ oder Preisdumping¹² betrieben werde. Hinzu können regulatorische Konflikte um Produktzulassungen etc. kommen, sowie natürlich klassische Fragen des Zollrechts. Sämtliche Konflikte dieser Art werden – ungeachtet etwaig bestehender wirtschaftsvölkerrechtlicher Bindungen vor den Gerichten des Einfuhr- bzw. Ausfuhrstaates (bzw. der EU) ausgefochten. Eine besondere Stellung nimmt demgegenüber das internationale Investitionsschutzrecht ein. Bilaterale Investitionsschutzabkommen bzw. Investitionsschutzkapitel in internationalen Handels- und Investitionsabkommen räumen Investoren, die ihre in dem völkerrechtlichen Abkommen eingeräumten Rechte verletzt sehen, üblicherweise eine Direktklagemöglichkeit vor internationalen Schiedsgerichten ein (sog. Investor-State-Dispute-Settlement (ISDS), die allerdings regelmäßig nicht für Handelsfragen anwendbar ist).¹³ Das Verhältnis zur innerstaatlichen Gerichtsbarkeit hängt hier im Einzelfall vom Vorhandensein bestimmter Regelungen wie Chill-out-Phasen oder Local-Remedies-Rules ab.¹⁴

Die bereits erwähnten „klassischen“ völkerrechtlichen Streitigkeiten gehen zumeist auf vorher bestehende Konflikte zwischen Exporteuren bzw. Importeuren und einem Staat bzw. der EU zurück. So wird ein Unternehmen, was seine Ziele vor den Gerichten z.B. des Importstaats nicht erreicht hat, seinen Heimatstaat oder die EU um diplomatischen Schutz ersuchen. Eine solche Sequenz – mitunter sogar Parallelität – der Prozessführung auf nationaler sowie völkerrechtlicher Ebene wird insbesondere dann häufig eintreten, wenn die anwendbaren nationalen und wirtschaftsvölkerrechtlichen Regeln ein hohes Maß an Übereinstimmung aufweisen. Das gilt insbesondere für das Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente. Mitunter werden Handelskonflikte auf völkerrechtlicher Ebene allerdings auch gänzlich ohne entsprechende Beschwerden seitens der betroffenen Unternehmen geführt, bisweilen sogar gegen deren erklärten Willen (weil sie z.B.

-
- 11 VO (EG) Nr. 597/2009 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 93–126.
 - 12 VO (EG) Nr. 1225/2009 vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. L 343 vom 22.12.2009, S. 51–73.
 - 13 Vgl. dazu Dolzer/Schreuer, *Principles of International Investment Law*, 2. Aufl. 2012, S. 235 ff.
 - 14 Vgl. dazu van *Haersolte-van Hof/Hoffmann*, in: *The Oxford Handbook of International Investment Law*, Muchlinski/Ortino/Schreuer (Hrsg.), S. 962; Dolzer/Schreuer, *Principles of International Investment Law*, 2. Aufl. 2012, S. 264 ff.

in der Volksrepublik China Repressalien wg. WTO-Streitbeilegungsverfahren befürchten).

Der folgende Beitrag gibt vor diesem Hintergrund zunächst einen Überblick über das Streitbeilegungsverfahren nach den Regeln der WTO (II.) sowie über damit im Zusammenhang stehende europarechtliche Fragen (III.). Sodann werden vergangene und aktuelle WTO-Streitigkeiten zwischen der EU und den USA in quantitativer und qualitativer Hinsicht beleuchtet (IV.). Zuletzt wird ein Blick auf die Perspektiven der Streitbeilegung im Zusammenhang mit der derzeit verhandelten Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) geworfen (V.).

B. Das WTO-Streitbeilegungsverfahren im Überblick

Rechtliche Regeln bedürfen – sollen sie hinreichend effektiv sein – eines Mechanismus⁷, der diesen im Falle der Nichtbeachtung zur Durchsetzung verhilft. Gerade deshalb bildet die Vereinbarung über Regeln und Verfahren der Streitbeilegung¹⁵ (DSU) ein zentrales Ergebnis bei der Reform des GATT-Systems infolge des Abschlusses der Uruguay Runde 1994¹⁶. Das DSU bringt zum Ausdruck, dass die Einhaltung der Verpflichtungen des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (ÜWTO)¹⁷ und seiner multilateralen Anhänge für die Mitglieder der WTO von zentraler Bedeutung ist. Zugleich werden mit dem DSU Streitigkeiten im Rahmen des internationalen Handels einem gerichtsförmigen Verfahren und nicht dem Recht des Stärkeren unterstellt. Mit Einführung des DSU wurde das Diplomatie-basierte (diplomacybased) GATT zu einem Recht-basierten (rulesbased) Regime weiterentwickelt.

Das DSU ist in Anhang 2 zum ÜWTO enthalten und stellt damit ein multilaterales WTO-Abkommen dar, das für alle WTO-Mitglieder verbindlich ist. Mit ihm werden sowohl die institutionellen Voraussetzungen als auch die verfahrensrechtlichen Regelungen der Streitbeilegung geschaffen. Gem. Art. 1.1 DSU i.V.m. Anhang 1 DSU gelten die Vorschriften des DSU für

15 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU) -LT/UR/A-2/DS/U/1.

16 Dazu im Allgemeinen: Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 10. Aufl. 2014, § 10 Rn. 8.

17 Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization-LT/UR/A/2.

Streitigkeiten in Bezug auf das ÜWTO selbst sowie die multilateralen Handelsabkommen der Anhänge 1A (u.a. GATT¹⁸), 1B (GATS¹⁹), 1C (TRIPS²⁰) und 2 (DSU) des ÜWTO darstellen. Die Durchführung der Vorschriften des DSU sowie der vorgesehenen Streitbeilegungsverfahren ist dem „Dispute Settlement Body“ (DSB) überantwortet.²¹ Dieser ist personengleich mit dem „Allgemeinen Rat“, d.h. er umfasst je einen Vertreter eines jeden WTO-Mitglieds.²² Ist der Anwendungsbereich des DSU eröffnet, so sind die Mitglieder verpflichtet, das WTO-Streitbeilegungsverfahren zu nutzen (vgl. Art. 23.1 DSU); eine andere Gerichtsbarkeit (z.B. der Internationale Gerichtshof (IGH)) wird somit effektiv ausgeschlossen. Das WTO-Recht ist damit jedenfalls in prozeduraler Hinsicht ein sog. self-contained-regime.²³

Das gesamte Verfahren vor dem DSB unterliegt klaren Vorschriften sowie festen zeitlichen Vorgaben. Zentrales Ziel des Streitbeilegungssystems ist gem. Art. 3.2 DSU, Sicherheit und Vorhersehbarkeit des WTO-Systems zu gewährleisten. Zwar verpflichtet das WTO-Recht völkerrechtlich lediglich die Mitglieder der WTO – d.h. Staaten, die EU und selbständige Zollgebiete – jedoch wird der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen überwiegend von Privaten getätigt; gerade diese sind auf ein stabiles und verlässliches rechtliches Umfeld angewiesen, um langfristige Vermögensdispositionen sinnvoll zu planen.²⁴ Das Hilfsmittel zur Schaffung eines solchen Umfeldes ist das Streitbeilegungssystem; wie es der Name vermuten lässt, ist vorzugsweise eine einvernehmliche Lösung zur *Beilegung* von Streitigkeiten zu finden.²⁵ Auch die bestbegründete streitige Entscheidung wird selten dieselbe Akzeptanz bei den Streitparteien erreichen wie eine im gegenseitigen Einvernehmen gefundene Lösung. Eine sol-

18 General Agreement on Tariffs and Trade 1994 – LT/UR/A-1A/1/GATT/1.

19 General Agreement on Trade in Services – LT/UR/A-1B/S/1.

20 Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – LT/UR/A-1C/IP/1.

21 vgl. Art. 2.1 DSU.

22 Vgl. zum Aufbau der WTO im Allgemeinen: Schöbener/Herbst/Perkams, Internationales Wirtschaftsrecht, 2010, § 11; Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 10. Aufl. 2014, § 10 Rn. 2 ff.

23 Zum Begriff: Bruno Simma (1985). Self-contained regimes. Netherlands Yearbook of International Law, 16, pp 111-136. Vgl. ferner ICJ Reports 1980, 3 (40).

24 Zur indirekten Begünstigung von Privaten durch das WTO-Recht s. Panel Report zu „US— Sections 301–310 of the Trade Act 1974“, WT/DSB152/R S. 321.

25 Vgl. Art. 3.7 S. 3 DSU.

che Herangehensweise ermöglicht es regelmäßig, Probleme weit umfassender zu lösen und eine Perpetuierung von Konflikten zu verhindern. Auch deshalb stehen am Anfang des Streitbeilegungsverfahrens obligatorische Konsultationen.²⁶ Ferner stehen den Parteien die Möglichkeiten des Art. 5 DSU zur Verfügung, wonach sie sich jederzeit auf Vermittlungen, Verhandlungen oder Mediation einigen können.

Formal beginnt das Streitbeilegungsverfahren mit dem Antrag des Beschwerdeführers (complainant) auf Konsultationen. Der Beschwerdegegner (respondent) hat nach dem Eingang des Konsultationsantrages innerhalb von 10 Tagen dazu Stellung zu nehmen und nach weiteren 20 Tagen die Verhandlungen aufzunehmen. Geschieht dies nicht oder führen die Konsultationen nicht innerhalb von 60 Tagen zum Erfolg, kann der Beschwerdeführer die Einsetzung eines Panels beantragen.²⁷ Eine vorzeitige Einsetzung des Panels ist im gegenseitigen Einvernehmen möglich. Dabei gilt generell der Grundsatz, dass eine schnelle Klärung der Streitigkeit erfolgen soll.²⁸

Die Einsetzung eines Panels erfolgt spätestens in der Sitzung, die derjenigen folgt, in der der Einsetzungsantrag erstmals auf der Tagesordnung des DSB stand; dies gilt nicht, wenn ein Konsens aller DSB-Mitglieder (einschließlich des Antragsstellers) gegen die Einsetzung besteht (sog. umgekehrtes Konsensprinzip). Für die Einsetzung des Panels genügt also eine einzige Stimme.

Panels werden für jeden Streitfall getrennt und ad-hoc gebildet. Ihre Prüfungskompetenz wird durch die Formulierung des Antrages definiert und zugleich begrenzt. Regelmäßig bestehen sie aus drei Schiedsrichtern.²⁹ Dabei müssen sie die in Art. 8.1, 8.2 DSU genannten Voraussetzungen erfüllen. Ausgeschlossen sind Personen, die die Nationalität der Streitparteien innehaben, was im Falle einer Beteiligung der EU sämtliche Unionsbürger als Schiedsrichter ausschließt.

Der Verfahrensablauf richtet sich nach Art. 12 DSU i.V.m. dem Anhang 3. Das Verfahren soll innerhalb von nicht mehr als sechs Monaten durch das Verfassen des Abschlussberichtes zu Ende gebracht werden³⁰. Panels sollen zu Beginn des Verfahrens gem. Art. 12.3 DSU einen zeitlichen Fahrplan entwerfen, halten sich jedoch regelmäßig an den im Anhang 3 vorgezeichneten Verfahrensablauf. Dieser wird meist nur partiell – soweit es das Verfahren erfordert – ergänzt bzw. geändert.

26 Art. 4 DSU.

27 vgl. Art. 4.3, 4.7 DSU.

28 Art. 3.3 DSU.

29 Vgl. Art. 8.5 DSU.

30 Art. 12.8 DSU.

Der Umstand, dass das gesamte Verfahren vor dem Panel geführt wird, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass – zumindest formal – die Letztentscheidungskompetenz beim DSB liegt. Dieser muss den Abschlussbericht noch annehmen. Jedoch gilt auch hier das umgekehrte Konsensprinzip; der DSB müsste einen konsensualen Beschluss fassen, den Panelbericht nicht anzunehmen, vgl. Art. 16.4 S. 1 DSU. Bereits eine Stimme für die Annahme des Berichts (z.B. der obsiegenden Partei) verhindert einen solchen Konsens. In der Praxis ist es daher noch zu keinem Fall gekommen, in dem ein Bericht vom DSB abgelehnt wurde.

Die Annahme des Berichtes kann nur dadurch verhindert werden, dass Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Panels beim sog. „Appellate Body“ (AB) eingelegt wird. Der AB ist ständiges Überprüfungsorgan, dessen Prüfungskompetenz sich allerdings auf Rechtsfragen beschränkt.³¹ Neben die Regelungen des Art. 17 DSU tritt noch die Verfahrensordnung des AB³², welche dieser sich gem. Art. 17.9 DSU gegeben hat. Das Verfahren vor dem AB soll nicht länger als 60 Tage, höchstens aber 90 Tage in Anspruch nehmen, Art. 17.5 DSU. Der AB kann im Ergebnis den Panelbericht bestätigen, aufheben oder abändern, nicht jedoch die Sache zurückverweisen. Auch das Verfahren vor dem AB endet mit einem Bericht. Dieser unterliegt demselben Automatismus wie der des Panels; er wird angenommen, wenn nicht im DSB ein Konsens gegen seine Annahme besteht, Art. 17.14 S. 1 DSU.

Eine zwangsweise Durchsetzung von Panel- oder AB-Berichten durch die WTO selbst ist nicht vorgesehen. An die Stelle einer solchen zentralen Vollstreckung treten die Regelungen der Art. 21, 22 DSU. Danach sollen festgestellt Verstöße gegen das WTO-Recht vom Beschwerdegegner regelmäßig beseitigt werden. Hierzu ist er verpflichtet, dem DSB innerhalb von 30 Tagen mitzuteilen, wie er den Bericht des AB umsetzen wird. Ist eine sofortige Umsetzung nicht möglich, so wird dem betreffenden Mitglied eine angemessene Frist gesetzt; hierzu sieht Art. 21.3 DSU drei Möglichkeiten vor. Zunächst kann der Unterlegene einen Zeitraum vorschlagen; dieser muss dann vom DSB im Konsens³³ angenommen werden – die obsiegende

31 vgl. Art. 17.6 DSU.

32 WT/AB/WP/6.

33 Vgl. Art. 2.4 DSU.

Partei kann den Vorschlag somit blockieren.³⁴ Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass sich die Parteien auf einen Umsetzungszeitraum einigen.³⁵ Kommt eine solche Einigung nicht zustande, so wird der Zeitraum durch einen Schiedsspruch bestimmt.³⁶ Dabei soll in der Regel³⁷ die Umsetzung nicht länger als 15 Monate³⁸ dauern. Auch hier zeigt sich der Grundsatz, dass Streitigkeiten und Verletzungen möglichst schnell aus der Welt geschafft werden sollen. Streitigkeiten über die Existenz bzw. Angemessenheit von Umsetzungsmaßnahmen werden durch – soweit möglich – das ursprüngliche Panel (sog. „Compliance-Panel“).³⁹

Die Entscheidung des DSB wäre für sich genommen ohne die Möglichkeit ihrer effektiven Durchsetzung ein stumpfes Schwert. Wie bereits erwähnt fehlt den WTO-Organen die Befugnis zu einer Vollstreckung (insoweit ähnelt das WTO-Verfahren z.B. dem Vertragsverletzungsverfahren im Rahmen der EU). Kommt ein WTO-Mitglied seiner Pflicht zur Umsetzung der DSB-Empfehlungen nicht nach kann es Kompensationen an den Beschwerdeführer zahlen (praktisch irrelevant), oder dieser kann die Aussetzung von Zugeständnissen beantragen, d.h. insbesondere Vergeltungszölle erheben.

C. Europarechtliche Fragen der WTO Streitbeilegung

Nicht nur die Mitgliedsstaaten, sondern auch die Europäische Union als Rechtsnachfolgerin⁴⁰ der Europäischen Gemeinschaft, sind Mitglied der WTO.⁴¹ Wie bereits oben dargestellt sind die Akteure innerhalb der WTO die Mitglieder – d.h. Völkerrechtssubjekte – welche die Einhaltung des Rechtes überwachen und es ggf. im Wege der zwischenstaatlichen Streitbeilegung durchsetzen. Tatsächlich betroffen von derlei Maßnahmen sind hingegen regelmäßig Private, die ihre Vermögensdispositionen an die jeweiligen Umstände – z.B. Handelsbeschränkungen – anpassen müssen.

34 Art. 21.3 S. 3 lit. (a) DSU; den drei Varianten kommt dabei ein Stufenverhältnis zu. Vgl. dazu den Wortlaut am Ende der jeweiligen Litera: „[...]or, in the absence of such [...]“.

35 Art. 21.3 S. 3 lit. (b) DSU.

36 Art. 21.3 S. 3 lit. (c) DSU.

37 „[...] should not exceed [...]“.

38 Gerechnet vom Zeitpunkt der Annahme des Berichtes des Panels bzw. des AB durch den DSB.

39 Art. 21.5 DSU.

40 Vgl. Art. 1 III 3 EUV.

41 Vgl. Art. XI:1 ÜWTO.

Aus Sicht privater Wirtschaftssubjekte wirft die Mitgliedschaft der EU in der WTO damit im Wesentlichen zwei zentrale Fragen auf: Welche Möglichkeiten bestehen, gegen Rechtsverstöße anderer WTO-Mitglieder, durch die EU-Unternehmen geschäftliche Nachteile entstehen, vorzugehen? Welche Bedeutung kommt einem etwaigen Verstoß der EU (oder von Mitgliedstaaten) gegen das WTO-Recht bei der rechtlichen Bewertung der fraglichen Maßnahme zu?

Letztere Frage hat den Gerichtshof wiederholt beschäftigt und er hat stets eine aus Sicht des Rechtsschutzinteresses der Betroffenen ungünstige Antwort gegeben: So geht der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass völkerrechtliche Übereinkünfte zwar integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung sind und ihnen auch eine unmittelbare Wirkung dergestalt eignen kann, dass jedenfalls mitgliedstaatlich Maßnahmen hinter dem Anwendungsvorrang der EU-Abkommen (als Unionsrecht, vgl. nun Art. 216 Abs. 2 AEUV) zurückstehen müssen.⁴² Eine Übertragung dieser Rechtsprechung auf die Regelungen des GATT vor 1994 bzw. nun der WTO hat der Gerichtshof allerdings in ebenso ständiger Rechtsprechung abgelehnt. So kann die Rechtmäßigkeit von unionalem Handeln – von engen Ausnahmen abgesehen – generell nicht an den WTO-Verträgen gemessen werden.⁴³ Weder sind WTO-rechtswidrige Maßnahme der EU für nichtig zu erklären noch entsteht Geschädigten ein Amtshaftungsanspruch für rechtswidriges Handeln der EU (vgl. Art. 340 Abs. 2 AEUV).⁴⁴ Auch ein Anspruch aus „Aufopferung“ bei unterstelltem rechtmäßigem Handeln soll den „Opfern“ von WTO-rechtlich zugelassenen Vergeltungszöllen nicht zustehen. Das Risiko der Verhängung solcher Zölle sei dem Welthandels-

42 Zuerst: EuGH, Rs. 181/73, Haegeman, Slg. 1974, 449; Zuletzt: Rs. C-301/08, Bogiatzi, Slg. 2009, I-10 185.

43 EuGH, Rs. C-149/96, Portugal/Rat, Slg. 1999, I-8395; Rs. C-377/98, Niederlande/Parlament und Rat, Slg. 2001, I-7079.

44 Vgl. dazu EuG, Rs. T-18/99 P, Cordis, Slg. 2001, II-913 Rdnr. 51, 59; Rs. T-383/00, Beamglow, Slg. 2005, II-5459; EuGH, C-377/02, Van Parys, Slg. 2005, I-1465; Weiß, Zur Haftung der EG für die Verletzung des WTO-Rechts, EuR 2005, 277; Held, Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht, 2006.

system immanent und für die betroffenen Unternehmen damit nicht hinreichend unvorhersehbar.⁴⁵ Jüngere Freihandelsabkommen wie z.B. der Entwurf des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA) mit Kanada schließen die unmittelbare Wirkung sogar explizit aus.⁴⁶

Ein wenig, aber nicht entscheidend günstiger ist die Lage in Bezug auf Verstöße gegen das WTO-Recht durch Drittstaaten. Die sog. Handelshemmnis-Verordnung⁴⁷ (TBR⁴⁸) sieht für diese Konstellationen ein Verfahren vor, dass es privaten Wirtschaftssubjekten und Wirtschaftsverbänden erlaubt, einen Antrag auf eine Überprüfung einer vermeintlich WTO-rechtswidrigen Handelspraxis (bzw. einer Handelspraxis, die gegen andere Handelsverträge der EU verstößt) zu stellen. Dieser Antrag ist von der Kommission zu bearbeiten und kann – muss aber nicht – schlussendlich in der Einleitung eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens und der Verhängung von Vergeltungsmaßnahmen im Einklang mit dem DSU enden.⁴⁹

Die TBR ersetzte im Jahre 1994 (anlässlich des Inkrafttretens des DSU) die VO (EWG) 2641/84⁵⁰, der bis dahin wenig Erfolg vergönnt war.⁵¹ Dies lag vor allem daran, dass die VO (EWG) 2641/84 stets einen Antrag *durch*

45 EuGH, Rs. C-120/06 P und 121/06 P, FIAMM, Slg. 2008, I-6513 Rdnr. 167, 175 ff. Haack, EuR 2009, 667; OhlerEuR-Bei 2012, 137.

46 S. dazu kritisch Thym, <http://www.verfassungsblog.de/verhinderte-rechtsanwendung-deutsche-gerichte-cetatiip-und-investor-staat-streitigkeiten/#.VK-eCGct-DIU>.

47 Verordnung (EG) Nr. 3286/94 vom 22. Dezember 1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, ABl. L 349 vom 31.12.1994, S. 71–78, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 654/2014 vom 15. Mai 2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, ABl. L 189 vom 27.6.2014.

48 Trade Barriers Regulation.

49 Benedek, Die Europäische Union im Streitbeilegungsverfahren der WTO, S. 67.

50 Sog Neues Handelspolitisches Instrument.

51 Vgl. dazu Benedek, Die Europäische Union im Streitbeilegungsverfahren der WTO, S. 68 f.; *Berrisch/Kamann*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, zu Handelshemmnis-VO (111), Erwg. Rn. 6 ff.

einen gesamten Wirtschaftszweig sowie die Schädigung eines solchen erforderte.⁵² Da aber – wie auch die TBR – die VO (EWG) 2641/84 als offensives Instrument zur Öffnung von Drittmärkten bestimmt war, kam es – anders als im Bereich des Antidumpings- und Antisubventionsrechts, dem diese Voraussetzung entnommen war – selten zur Schädigung eines gesamten Wirtschaftszweiges.⁵³

Antragsberechtigt sind nach der TBR nunmehr:

- Jede natürliche oder juristische Person sowie jede Vereinigung ohne Rechtspersönlichkeit, *die im Namen eines Wirtschaftszweigs der Gemeinschaft*⁵⁴ handelt, der sich durch Handelshemmnisse, *die sich auf den Markt der Gemeinschaft auswirken*, für geschädigt hält.⁵⁵
- Jedes Unternehmen der Gemeinschaft⁵⁶ sowie jede Vereinigung mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, *die im Namen eines oder mehrerer Unternehmen der Gemeinschaft handelt*, die nach ihrem Dafürhalten handelsschädigende Auswirkungen⁵⁷ infolge von Handelshemmnissen erlitten haben, *die sich auf den Markt eines Drittlandes auswirken*.⁵⁸
- Jeder Mitgliedsstaat der EU.⁵⁹

Die TBR kann als verfahrensrechtlich ausgestalteter Anspruch auf den Schutz durch die EU bezeichnet werden.⁶⁰ Erklärtes Ziel ist, auch solche

52 Vgl. Art. 3 VO (EWG) 2641/84.

53 *Berrisch/Kamann*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, zu Handelshemmnis-VO (111), Erwg. Rn. 10.

54 Definiert in Art. 2 V TBR.

55 Art. 3 I TBR.

56 Definiert in Art. 2 VI TBR.

57 Definiert in Art. 2 IV TBR.

58 Art. 4 I TBR; Ursprünglich sah S. 2 vor, dass ein Antrag nur zulässig ist, wenn internationale Handelsregeln in multi- oder plurilateralen Handelsübereinkünften ein Recht zum Vorgehen gegen solche Handelshemmnisse vorsahen. Dieses Erfordernis wurde jedoch durch Art. 1 Verordnung des Rates (EG) Nr. 125/2008 vom 12. Februar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, ABl. L 40 vom 14.2.2008, beseitigt. Es wurde erkannt, dass die Einbeziehung auch von bilateralen Abkommen, deren Beachtung erheblich verbessert – vgl. 4. Erwägungsgrund zu VO (EG) 125/2008.

59 Art. 6 I TBR.

60 So *Bungenberg*, in: Enzyklopädie Europarecht 10 – Europäische Außenbeziehungen, § 12 Rn. 94.

handelsschädigenden Auswirkungen zu beseitigen, die durch Handelshemmnisse auf den Märkten von Drittländern hervorgerufen werden.⁶¹ Handelshemmnisse sind alle von einem Drittland eingeführten oder beibehaltenen Handelspraktiken, gegen die die internationalen Handelsregeln das Recht zu einem Vorgehen einräumen.⁶²

Es gilt aber zu beachten, dass die Antragsstellung unterfüttert mit den notwendigen Beweisen keinen Automatismus dergestalt einleitet, dass es zwangsweise zu einem Untersuchungsverfahren bzw. Konsultationen oder gar einem Streitbeilegungsverfahren nach den Regeln des DSU kommt. Vielmehr ist der Kommission bei diesen Fragen ein Beurteilungsspielraum eingeräumt. Bereits Art. 8 I TBR macht die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens davon abhängig, dass die Kommission es „im Interesse der Union“ für notwendig erachtet. Von diesem Interesse ist im weiteren Verlauf auch die Anwendung von handelspolitischen Maßnahmen abhängig.⁶³ Ferner kommt der Kommission auch bereits bei dem, für die Verfahrenseinleitung erforderlichen, Schaden, ein Beurteilungsspielraum zu.⁶⁴

Im engen Zusammenhang mit dem WTO-Recht stehen zudem die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU, die sog. „Trade Defence Instruments“ (TDI). Ihre rechtliche Ausgestaltung ist durch das WTO-Recht auf das Engste vorgezeichnet und beschränkt, so dass das Unionsrecht dem WTO-Recht hier teilweise buchstabengenaу folgt.⁶⁵

Die handelspolitischen Schutzinstrumente sind in mehreren Verordnungen enthalten und gehen den Vorschriften der TBR vor.⁶⁶ Zu ihnen zählen⁶⁷:

- VO (EG) Nr. 1225/2009 vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern

61 Vgl. Art. 1 I lit. b) TBR.

62 Vgl. Art. 2 I 1 TBR.

63 Vgl. Art. 12 I TBR.

64 *Bungenberg*, in: Enzyklopädie Europarecht 10 – Europäische Außenbeziehungen, § 12 Rn. 98.

65 Dazu *Herrmann*, Das Verwaltungsrecht der handelspolitischen Schutzinstrumente, in: Terhechte (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, S. 1049 ff.; *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Recht, Art. 207 AEUV, Rn. 152.

66 Vgl. Art. 15 I TBR; siehe dazu auch *Berrisch/Kamann*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, zu Art. 15 Handelshemmnis-VO (111), Rn. 2 ff.

67 Alle zuletzt geändert durch: VO (EU) Nr. 37/2014 zur Änderung bestimmter Verordnungen zur gemeinsamen Handelspolitik hinsichtlich der Verfahren für die Annahme bestimmter Maßnahmen, ABl. L 18 vom 21.1.2014, S. 1–51.

- VO (EG) Nr. 597/2009 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern
- VO (EG) Nr. 260/2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung
- VO (EG) Nr. 625/2009 über die gemeinsame Regelung der Einfuhren aus bestimmten Drittländern

Die Antidumping- und Antisubventionsverordnung richten sich gegen als unfair empfundene Handelspraktiken (Preisdumping bzw. staatliche Subventionen in Drittstaaten); die anderen beiden Verordnungen hingegen sind Schutzmaßnahmen gegen lautere Handelspolitik und somit gegen an sich legitime Einfuhren, die jedoch ein Ausmaß erreichen, das der europäischen Industrie Schaden zufügt.

Antidumpingmaßnahmen spielen hierbei eine weit größere Rolle als Antisubventionsmaßnahmen; Ende 2012 waren in der EU 102 Antidumpingmaßnahmen, aber lediglich 10 Antisubventionsmaßnahmen in Kraft.⁶⁸ Betroffen waren 0,12% aller Einfuhren in die Union. Besonderen Schutzmaßnahmen nach der Allgemeinen Einfuhrverordnung kommt praktisch kaum eine Bedeutung zu.

Sofern die EU trotz der inhaltlichen Parallelität ihres Antidumping- und Antisubventionsrechts mit dem entsprechenden WTO-Recht einmal wg. Verstoßes gegen dieses vom DSB „verurteilt“ wird, steht für die Umsetzung der DSB-Empfehlungen die VO (EG) Nr. 1515/2001⁶⁹ zur Verfügung.

D. Vergangene und Aktuelle Streitigkeiten zwischen EU und USA im Überblick⁷⁰

I. Statistischer Überblick

Bereits unter dem GATT 1947 kam es zu mehreren wichtigen Streitigkeiten zwischen der EU (damals noch EWG) und den USA. Dabei war die E(W)G in 12 Fällen Beschwerdeführer und in 14 Fällen Beschwerdegegner.

68 Vgl. COM(2013) 890 S. 6.

69 VO (EG) Nr. 1515/2001 über die möglichen Maßnahmen der Gemeinschaft aufgrund eines vom WTO-Streitbeilegungsgremium angenommenen Berichts über Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen, ABl. L 201 vom 26.7.2001, S. 10–11.

70 Die Zahlen stammen aus der Datenbank der WTO, abrufbar unter: http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm zuletzt abgerufen am 16.12.2014.

Nach den Vorschriften des DSU, d.h. seit 1995, kam es zu 142 Verfahren bei denen die EU und die USA beteiligt waren, wobei sie sich in 52 Verfahren als direkte Gegner gegenüberstanden. In 19 Fällen waren die USA Beschwerdeführer und in 33 Fällen Beschwerdegegner. Hinzu kommen 96 Verfahren, in denen entweder die EU oder die USA Beschwerdegegner waren und sich der jeweils andere als Drittpartei an dem Verfahren beteiligt hat; davon war die EU in 33 Fällen Beschwerdegegner; in 63 Fällen war sie Drittpartei bei Verfahren gegen die USA. Bei bisher insgesamt 488 Verfahren im Rahmen der WTO⁷¹ haben direkte und indirekte Streitigkeiten zwischen den USA und der EU damit einen Anteil von etwa 30 Prozent wobei zehn Prozent direkte Streitigkeiten zwischen den beiden und 20 Prozent mittelbare Streitigkeiten sind. Dies entspricht auch in etwa dem Anteil der beiden Handelsblöcke am Welthandel.

Insgesamt neun der 52 Verfahren unter dem DSU, in denen sich EU und USA als direkte Gegner gegenüberstanden, wurden entweder einvernehmlich gelöst oder die Beschwerde wurde vom Beschwerdeführer zurückgezogen.⁷² Derzeit befinden sich noch 14 Verfahren in Konsultation; und das bereits zum Teil seit über 15 Jahren.⁷³ Mit Blick auf das Verfahren vor dem Panel gibt es drei Verfahrenszustände: der Antrag auf Einsetzung eines Panels wurde gestellt⁷⁴, das Panel wurde eingesetzt⁷⁵ und die Entscheidungsbefugnis ist in Folge einer mehr als zwölfmonatigen Unterbrechung entfallen^{76, 77}.

Insgesamt kamen 25 Verfahren zum Abschluss. In fünf Fällen wurde der jeweilige Report vom DSB angenommen, ohne dass weitere Maßnahmen angezeigt waren.⁷⁸ In elf weiteren Verfahren war es erforderlich, dass der Beschwerdegegner seine Rechtsvorschriften dem WTO-Recht anpasst, wobei nur in sieben Verfahren die Implementierung vom Beschwerdegegner

71 Stand: 07. Jan. 2015.

72 Vgl. WT/DS13/8, WT/DS16/8, WT/DS27/98, WT/DS85/9, WT/DS115/3, WT/DS124/2, WT/DS151/10, WT/DS158/4; Das Verfahren WT/DS39 erledigte sich nach dem Antrag auf Einsetzung eines Panels dadurch, dass die USA die in Frage stehende Maßnahme zurücknahmen und die EG des Verfahren nicht weiter betrieb, vgl: http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds39_e.htm.

73 Vgl. exemplarisch WT/DS63/1, WT/DS100/1, WT/DS104/1, WT/DS118/1. Der jüngste Vorgang ist WT/DS487 aus dem Jahre 2014.

74 Derzeit in 3 Verfahren, vgl.: WT/DS214/4, WT/DS260/4, WT/DS389/4.

75 Derzeit nur 1 Verfahren: WT/DS314/4.

76 Dies kam in 3 Verfahren vor: WT/DS38/6, WT/DS88/6, WT/DS347/7.

77 Vgl. Art. 6, 8, 12.12 DSU.

78 WT/DS62/8, WT/DS152/14, WT/DS165/13, WT/DS248/20, WT/DS320/18.

notifiziert wurde.⁷⁹ Derzeit besteht in zwei Verfahren noch Streit darüber, ob der Beschwerdegegner den Empfehlungen des DSB hinreichend nachgekommen ist.⁸⁰ In zwei weiteren Verfahren kam es zu einer einvernehmlichen Lösung in Bezug auf die Implementierung.⁸¹

Zu einem Verfahren über die Aussetzung von Zugeständnissen (vgl. Art. 22 DSU) kam es in insgesamt drei Fällen, wobei schlussendlich lediglich in einem Fall Vergeltungsmaßnahmen autorisiert wurden.⁸²

II. Inhaltliche Schwerpunkte

Inhaltlich war schwerpunktmäßig das Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen⁸³: in insgesamt 40 Fällen war dieses betroffen, daher in fast 80 Prozent der Fällen. Andere Abkommen genossen weit weniger Aufmerksamkeit; in neun Fällen war das Antidumping-Agreement⁸⁴, in acht Fällen das WTOÜ und in sieben Fällen das Agreement on Agriculture⁸⁵ betroffen. Die übrigen Übereinkommen waren lediglich sporadisch betroffen (Doppelnennungen möglich). Diese Zahlen sagen naturgemäß verhältnismäßig wenig über die inhaltlichen Schwerpunkte der Streitigkeiten zwischen beiden Handelspartner aus. Tiefgehende Fallstudien sind wiederum andernorts bereits veröffentlicht worden.⁸⁶ Generell stechen in der öffentlichen Wahrnehmung die Verfahren hervor, bei denen der regulatorische Umgang mit tatsächlichen oder wahrgenommenen Risiken streitig ist (Hormonfleisch, GMO; „Chlorhühnchen“) oder deren ökonomische Bedeutung besonders ausgeprägt ist (Airbus-Boeing, ForeignSales Corporations, Bananenmarkt). Aber auch im Bereich der handelspolitischen Schutzinstrumente wurde in

79 In 4 Fällen kam es bisher zu keiner Notifikation: WT/DS166/10, WT/DS294/17, WT/DS350/15. Die Notifikation der Implementierung erfolgte in den Verfahren: WT/DS136 (WT/DSB/M/180 S. 14), WT/DS138 (WT/DSB/M/85 S. 1 ff.), WT/DS174 (vgl. WT/DS174/25/Add.3 sowie WT/DSB/M/210 S. 6), WT/DS212 (WT/DSB/M/215 S. 17), WT/DS213 (WT/DSB/M/167 S. 23), WT/DS315 /WT/DSB/M/223 S. 1 ff.), WT/DS375 (WT/DSB/M/300 S. 9 ff.).

80 Sog. Compliance proceedings nach Art. 21.5 DSU; WT/DS315 und WT/DS353.

81 WT/DS26/29 und WT/DS108; vgl. zum letzteren WT/DSB/M/212 S. 18.

82 Vgl. WT/DS160/20 und WT/DS291/41. Im Verfahren WT/DS217 ist durch den DSB am 17.11.2004 die Aussetzung von Zugeständnissen genehmigt wurden, vgl. WT/DSB/M/178 S.10.

83 GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – LT/UR/A-1A/1/GATT/1.

84 Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994-LT/UR/A-1A/3.

85 LT/UR/A-1A/2.

86 S. Petersmann/Pollack (Hrsg.), *Transatlantic Economic Disputes*, 2003.

der Vergangenheit intensiv – insbesondere über die WTO-Rechtskonformität der US-Regelungen – gestritten. Daran wird deutlich, dass regelmäßig zunächst ein erhebliches Binneninteresse entweder auf Verbraucherschutzseite oder ein Protektionismusinteresse auf Industrieseite vorhanden sein muss, damit sich ein Streit entzündet. Im schlimmsten Fall kommt es zu Allianzen zwischen beiden Interessen, so dass der Lobbydruck auf die politischen Entscheidungsträger übermächtig wird. Die rein völkerrechtliche Form der Streitbeilegung führt hier dazu, dass meist nur die „großen Fälle“ als Spitze des Eisbergs der tatsächlichen Konflikte das Licht der Streitbeilegung erblicken. Aus rechtsstaatlicher Perspektive ist dies zu bedauern, weil die Handelsinteressen von Unternehmen grundsätzlich gleich zu bewerten sind (*iudex non calculat*), also auch in wirtschaftlich vermeintlich unbedeutenden Konstellationen das Recht Beachtung finden sollte.

E. Zukünftige Streitbeilegung und TTIP

Auch die seit Juni 2013 in Verhandlung befindliche Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) wird – so sie jemals abgeschlossen wird – sicherlich Vorschriften über die EU-US-Streitbeilegung enthalten.⁸⁷ Lediglich die Einfügung von ISDS-Bestimmungen ist derzeit fraglich. Das wirft die Frage auf, ob sich infolge dessen an der Streitbeilegungspraxis zwischen den USA und der EU etwas ändern wird. Zunächst bleibt abzuwarten, wie – auch mit Blick auf z.B. das Handelsabkommen CETA⁸⁸ oder das Freihandelsabkommen (FTA) zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten und der Republik Korea⁸⁹ und den darin enthaltenen Regeln zur Streitbeilegung – die Streitbeilegung in TTIP ausgestaltet werden wird. Da bilaterale Freihandelsabkommen – so auch für TTIP geplant – meist einem WTOplus-Ansatz folgen, kommt es zu zahllosen Überschneidungen zwischen dem WTO-Recht und den jeweiligen bilateralen Abkom-

87 Vgl. dazu <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>.

88 Comprehensive Trade and Economic Agreement-Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada, abrufbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/152806.htm>.

89 ABl. 2010 L 127 S. 6 – 1343.

men. Somit treten auch die Streitbeilegungssysteme in Konkurrenz zueinander.⁹⁰ Zwei Prinzipien des WTO-Rechts führen hier zu einer Dominanz der WTO-Streitbeilegung: Erstens dürfen die WTO-Mitglieder nur vor dem DSB über Verletzungen des WTO-Rechts streiten;⁹¹ zweitens setzt die Aussetzung von WTO-Verpflichtungen gegenüber Handelspartnern stets eine Ermächtigung durch den DSB voraus.⁹² Sinnvoll ist damit die Wahl einer bilateralen Streitbeilegung nur dann, wenn um über das WTO-Recht eindeutig hinausgehende Verpflichtungen gestritten wird, eine Vergeltung durch Aussetzung von Verpflichtungen entweder nicht vorgesehen, nicht beabsichtigt oder nicht im WTO-relevanten Bereich geplant ist, oder wenn der Streit nicht unter den Augen (und ggfs. strengen Blicken) von WTO-Mitgliedern und WTO-Sekretariat geführt werden soll.

Zieht man einen Vergleich zu Abkommen, welche ähnliche Klauseln beinhalten und bereits länger existieren, so bestätigt sich deren geringe Bedeutung. So sieht z.B. auch das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA)⁹³ in Chapter 20 Section B eine völkerrechtliche Streitbeilegung zwischen den Vertragsparteien vor. Dieser war bisher jedoch – anders als den Verfahren nach Chapter 11 und Chapter 19, die von Privaten initiiert werden können, keine größere Bedeutung vergönnt. Seit dem Inkrafttreten von NAFTA, gab es lediglich drei Fälle,⁹⁴ obwohl der Verfahrensablauf dem nach dem DSU ähnelt. Die Zahl der in der gleichen Zeit zwischen den USA, Kanada und Mexiko nach dem DSU geführten Streitigkeiten ist deutlich höher. Teilweise wird diese überschaubare Bedeutung des NAFTA-Streitbeilegungssystem auf dessen (vermeintliche) Ineffektivität zurückgeführt sei.⁹⁵ Die Implementierung der Entscheidungen nahm stets einen ganz erheblichen Zeitraum in Anspruch, so dass die eigentlich intendierte schnelle Abhilfe nur auf dem Papier stand.

90 Zum Verhältnis Regionaler Handelsabkommen (RTAs) und deren Streitbeilegungsregeln zur WTO Streitbeilegung vergleiche exemplarisch: *Davey*, „Dispute Settlement in the WTO and RTAs: A comment“, in: *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*; Heckels, *Overcoming Jurisdictional Isolationism at the WTO – FTA Nexus: A Potential Approach for the WTO*, 3 (2008) EJIL 571 (572); Hillman, *Conflicts between Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements and the WTO – what should the WTO do?*, 42 (2009) CNLILJ 193.

91 Art. 23.1 DSU.

92 Art. 23.2 DSU.

93 North American Free Trade Agreement.

94 CDA-95-2008-01, USA-MEX-97-2008-01, USA-MEX-98-2008-01.

95 Vgl. *Davey*, „Dispute Settlement in the WTO and RTAs: A comment“, in: *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 351 f.

F. Schluss

Die EU und die USA sind (noch) die zwei größten Handelsblöcke der Welt. Dass es im bilateralen Handel zwischen beiden immer wieder zu Streitigkeiten kommt, kann nicht verwundern, zumal die rechtlichen Rahmenbedingungen beiderseits des Atlantiks oftmals erheblich voneinander abweichen. Handelsstreitigkeiten sind daher zumeist auch nicht lediglich simpler Streit um schlichte Rechtsfragen, sondern vielmehr ein Kampf um die Deutungshoheit über den Inhalt des Rechts, mit dem Ziel, der eigenen Rechtsordnung einen möglichst großen Spielraum zu erhalten. Während in der Vor-WTO-Zeit des GATT derlei Konflikte oftmals ungelöst blieben, weil das Streitbeilegungssystem auf konfliktive Bewältigung schlicht nicht ausgelegt war, bietet die WTO mit dem DSU ein Forum, in dem sich juristisch streiten lässt. Dabei mag die grundsätzliche Bereitschaft zur Befolgung von DSB-Empfehlungen sehr ausgeprägt sein. Sie stößt jedoch an Grenzen wenn Grundprinzipien der innerstaatlichen (bzw. EU) Regulierung erreicht werden und eine Umsetzung von DSB-Empfehlungen der Öffentlichkeit nicht vermittelt werden könnte (z.B. Hormonfleisch). Dieser Konflikt zwischen rechtsstaatlicher Bindung und demokratischer Legitimität lässt sich im WTO-System nicht auflösen und er führt z.B. zur Ablehnung der unmittelbaren Wirkung des WTO-Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union. An dieser Grundkonstellation wird sich auch durch TTIP nichts ändern. Die zu erwartenden Streitbeilegungsregeln werden das WTO-System kaum relevant ersetzen und eine unmittelbare Wirkung der TTIP-Vorschriften wird voraussichtlich explizit ausgeschlossen werden. Somit bleibt jedem Streit im Verhältnis EU-USA stets die Frage nach der politischen Opportunität vorgeschaltet, so bedauerlich das auch ist.

TTIP: Geringe Chancen, hohe Risiken?

Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid und Mario Larch

A. Einleitung

In ihrem Abschlussbericht für Februar 2013 empfahl eine vom Transatlantischen Wirtschaftsrat (Transatlantic Economic Council, TEC) eingesetzte Arbeitsgruppe,¹ dass die EU und die USA Verhandlungen über

„ein umfassendes, ehrgeiziges Abkommen“ beginnen sollten, welches „ein breites Band bilateraler Handels- und Investitionsfragen, einschließlich regulatorischer Themen, behandeln und zur Entwicklung globaler Regeln beitragen sollte“ und das „darüber hinausgehen sollte, was die Vereinigten Staaten und die EU bisher in Handelsabkommen vereinbart haben“.²

Anschließend stellte die Europäische Kommission einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat vor und verhandelte einen ersten gemeinsamen Standpunkt unter den 27 Mitgliedsstaaten. Dies wurde im Juni 2013 einstimmig unter der irischen Präsidentschaft gebilligt. Im Juli 2013 fand die erste Verhandlungsrunde statt. Seitdem kam es zu sieben Treffen, jeweils abwechselnd in Brüssel und Washington.

Die vorgeschlagene Transatlantische Handels- und Investitions-partnerschaft (TTIP) ist vermutlich das bedeutendste Projekt für die Architektur der Welthandelsordnung seit der Uruguay-Runde, die mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1995 abgeschlossen wurde. Das

Dieser Aufsatz fasst einen Vortrag auf dem Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration in Heidelberg (5. Dezember 2013) zusammen und ist eine gekürzte Fassung der Studie “Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World” (Felbermayr, Heid, Larch und Yalcin, 2014), deren Ergebnisse verwendet werden. Er ist eine Übersetzung aus dem Englischen des Aufsatzes "TTIP: Small Gains, High Risks?" (Felbermayr, Heid und Larch, 2014). Wir danken herzlich Sebastian Benz, Kerem Cosar, Anne-Célia Disdier, Heribert Dieter, Lionel Fontagné, Joseph Francois, Len-Kuo Hu, Sébastien Jean, Sybille Lehwald, Jacques Pelkmans, Laura Márquez Ramos, Uli Schoof, sowie den Seminar-Teilnehmern in Brüssel, Berlin, Fudan, Göttingen, Heidelberg, München, Ningbo, Taipeh, und Wien für hilfreiche Kommentare. Verbleibende Fehler sind unsere.

- 1 High-Level Working Group (HLWG) on Jobs and Growth.
- 2 Übersetzung der Autoren.

transatlantische Abkommen würde die bisher größte Freihandelszone beschließen. Schon 2012 trugen die zwei Regionen zu 45% der globalen Wertschöpfung (gerechnet in US Dollar) und zu 30% des weltweiten Handels (Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen) bei. Allein die gewaltige Größe und Tiefe des Abkommens, legt die Vermutung nahe, dass sich starke Auswirkungen auf die EU-Mitgliedsstaaten, die USA, Drittländer und den gesamten Welthandel zeigen sollten.

Obwohl die tatsächlichen Auswirkungen des TTIP noch unbekannt sind, wird der vorgeschlagene Vertrag in vielen EU-Mitgliedsstaaten kontrovers diskutiert. Die Kernfrage ist, ob das TTIP den politischen Aufwand wert ist, das heißt, ob die Chancen die Risiken übersteigen. Die Chancen haben sowohl eine ökonomische als auch eine geostrategische Dimension: Die Aufhebung von Zöllen und anderen Handelsbarrieren sollte die Handelsvolumen und die realen Pro-Kopf-Einkommen erhöhen; eine weitgehende regulatorische Kooperation sollte westliche Standards in den Welthandel des 21. Jahrhunderts zu integrieren. Kritiker vermuten jedoch, dass diese Chancen im Vergleich zu den Risiken sehr klein seien. Sie fürchten, dass durch den zunehmenden Handel ein „Wettlauf nach unten“ in der Stringenz der Regulierung in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Arbeit und Umwelt stattfinden könnte. Außerdem würde das Abkommen allein den Großunternehmern ökonomische Vorteile bescheren.

In dieser Arbeit fokussieren wir uns auf potentielle Wohlfahrtszuwächse eines TTIP für die Mitgliedsstaaten der EU, die USA und Drittländer. Unser Ziel ist es ein strukturell geschätztes Gleichgewichtsmodell zu erstellen. Modelle dieser Art werden in letzter Zeit oft benutzt um Handelsgewinne zu verdeutlichen, allerdings fangen Wissenschaftler gerade erst an sie auch auf Handelspolitikanalyse anzuwenden.³ Dieser Ansatz ergänzt traditionelle Ansätze so genannter berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle (CGE).⁴

Eine zentrale Annahme unserer Analyse unterstellt, dass das vorgeschlagene TTIP die Handelskosten zwischen der EU und den USA in der gleichen Weise absenken könnte, wie bereits bestehende Abkommen die Handelskosten der dort beteiligten Länderpaare beeinflusst haben. Zur Quantifizie-

3 Die Literatur wird gut im Kapitel von Costinot und Rodriguez-Clare (2014) in der neuen vierten Ausgabe des „Handbook of International Economics“ zusammengefasst.

4 Im Kontext des TTIP werden solche Ansätze auch von Francois, Manchin, Norberg, Pindyuk und Tomberger (2013, fortan FMNPT) oder von Fontagné, Gourdon und Jean (2013) verwendet.

rung dieses Effektes verwenden wir Schätzergebnisse aus einer großen ökonomischen Literatur, die sich der empirischen Messung des durchschnittlichen, kausalen Effektes von Handelsabkommen widmet. Wir setzen diesen Effekt in ein einfaches Modell der Weltwirtschaft ein und können so die wirtschaftlichen Folgen eines TTIP simulieren. Der Hauptvorteil unseres Vorgehens ist, dass wir keine „bottom-up“-Schätzer der nicht-tarifären Handelsbarrieren benötigen und dass wir keine externen Annahmen darüber treffen müssen, wie das TTIP solche mindern würde.

Es ist allgemein bekannt, dass die Importzölle in der EU und den USA bereits relativ niedrig sind. Wie in Felbermayr und Larch (2013) gezeigt, liegt der durchschnittliche gewichtete Zoll für Industriegüter für beide Regionen bei etwa 2,8%; der gewichtete Zoll für Agrargüter liegt nur geringfügig höher (allerdings asymmetrischer). Im Vergleich dazu sind die gesamten Handelskosten (inklusive nicht-tarifärer Komponenten) deutlich höher. Für Handel zwischen Industrienationen, schätzen Anderson und van Wincoop (2004), dass die Handelskosten so wirken wie ein ad-valorem-Zollsatz von 74%. Falls das TTIP irgendwelche Auswirkungen hat, dann müssen diese durch eine Reduktion eben genannter Kosten entstehen.

Unsere Analyse basiert auf Daten aus dem Jahr 2012. In unseren Simulationen, berechnen wir reale Pro-Kopf-Einkommenniveaus für ein kontrafaktisches Szenario, in welchem die 56 Länderpaare des TTIP bereits ein präferenzielles Abkommen haben. In unserem präferierten Szenario finden wir, dass das TTIP das reale Pro-Kopf-Einkommen in der EU um 3,9% und in den USA um 4,9% erhöhen könnte, dass es aber das reale Pro-Kopf-Einkommen im Rest der Welt um 0,9% senken könnte. Diese Zahlen sind substantiell höher als die, welche Francois et al. (2013) in einer Studie für die Europäische Kommission berechneten. Deren Ergebnisse zeigen bloß eine Erhöhung um 0,48% in der EU. Während jene Studie die langfristigen durchschnittlichen Gewinne des TTIP in Europa mit 136 Euro pro Kopf angibt (545 Euro in einem vier Personen Haushalt), schätzen wir die Gewinne auf 1.118 Euro.⁵ Der wichtigste Grund für die Differenzen liegt in der Definition des Szenarios.

Zusätzlich finden wir, dass Länder innerhalb der EU unterschiedlich betroffen sein werden. Länder, die in der Peripherie gelegen sind und normalerweise höhere durchschnittliche Handelskosten haben, profitieren mehr von einem TTIP, als solche, die den Kern der EU bilden und bereits sehr

5 Diese Berechnungen basieren auf einem BIP pro Kopf von 28.385 Euro. Es sei darauf verwiesen, dass Vergleiche zwischen Studien immer problematisch sind. Die Analyse von FMNPT bezieht die Veränderungsdaten auf eine hypothetische zukünftige Welt (2027); während wir Daten aus dem Jahr 2012 verwenden.

offen sind. Außerdem finden wir, dass Drittländer, die sonst starke Handelsbeziehungen zu Europa oder den USA haben, von einem TTIP verlieren würden. Dies wären Verluste von etwa 3,1% in Kanada, 2,6% in Mexiko und 1,6% in der Türkei. Am unteren Ende finden sich vorallem Länder, welche geografisch weiter von den TTIP-Ländern entfernt liegen, beispielsweise China mit 0,5%. Im Durchschnitt verlieren Länder außerhalb des TTIP 0,9%, während die Welt (als ganzes) 1,6% gewinnt.

Negative Wohlfahrtseffekte lassen sich durch die Existenz von Handelsumlenkungen erklären. Seit Viner (1950) wissen Ökonomen, dass präferenzielle Handelsliberalisierung diskriminierend wirkt, da die relativen Marktzutrittskosten für nicht Beteiligte steigen. Baldwin (2011) argumentiert, dass dies bei einem TTIP anders wäre, weil der Fokus nicht auf der Gewährung von präferenziellem Marktzugang liegt, sondern auf der Definition gemeinsamer Standards, was auch den Handel der Drittländer untereinander und mit der EU oder den US erleichtern könnte. In Übereinstimmung mit dem Fazit aus dem World Trade Report des Jahres 2012 halten wir solche Effkte für keineswegs garantiert.

In den folgenden Teilen diskutieren wir zunächst einige wichtige Fakten, die unsere Forschungsstrategie motivieren. Dann gehen wir kurz auf unser Modell und die Daten ein. Danach präsentieren wir die Ergebnisse unseres Benchmark-Modells und führen einige Robustheitstests durch. Wir schließen die Arbeit mit einer Diskussion möglicher handelspolitischer Maßnahmen.

B. Wichtige Fakten und Forschungsstrategie

I. Handelskosten sind noch immer erheblich

In einer Vielzahl von Zollsenkungsrunden innerhalb des multilateralen Systems (GATT, später WTO) haben die EU und die USA ihre Meistbegünstigungszölle abgesenkt. Wie in Felbermayr und Larch (2013) diskutiert wird, liegt der durchschnittliche gewichtete Zoll auf Industriegüter bei 2,8% für jeweils die EU und die US; im Rahmen der Agrargüter liegt der Zoll bei 3,8% für die EU und bei 2,8% für die USA.

Nichtsdestotrotz sind Handelskosten global und transatlantisch noch erheblich und nicht zu vernachlässigen. Um dies zu sehen, können wir aktuelle Handelsvolumen mit den aus einem einfachen Handelsmodell geschätzten Vorhersagen vergleichen. Hierfür sei angenommen, dass es (ii)

keinerlei Friktionen des internationalen Handels gibt (d.h., weder Zölle, noch nicht-tarifäre Barrieren, noch andere Transaktionskosten), dass (ii) alle Konsumenten in allen Ländern identische Präferenzen und mithin Nachfragestrukturen haben, und dass (iii) Handel durch Produktdifferenzierung motiviert ist. Unter diesen hypothetischen Lehrbuchumständen (siehe z.B. Feenstra (2004), Kapitel 5) sollten US-Importe (Güter und Dienstleistungen) aus der EU gleich dem EU-Anteil am Weltoutput (der EU-Anteil am Welt-BIP, also 23,0% für 2012) mal den US-Ausgaben (US-BIP, angepasst an das derzeitige Bilanzungleichgewicht, in Höhe von 16.606 Mrd. Dollars) sein. Dies ergibt Importe in der Höhe von 4.818 Mrd. Dollar. Die tatsächlich beobachteten Importe machen aber nur 550 Mrd. Dollar aus. Die Auslastungsrate von potentiellen EU-Exporten in die US, liegt somit bei gerade mal 14%. Ähnliche Berechnungen ergeben eine Auslastungsrate von potentiellen US-Exporten in der EU von etwa 12%.⁶

Die oben verwendeten Daten führen zu einer Überschätzung der Auslastungsraten der Handelspotentiale, da sie sich auf die Bruttohandelsvolumina beziehen, anstatt auf die in diesen Strömen enthaltene Wertschöpfung. Wenn man die Daten der WTO-OECD-Datenbank „Trade in Value Added (TiVA)“ für das Jahr 2009 benutzt und ähnliche Schätzungen für den bilateralen Handel zwischen Deutschland und verschiedenen Handelspartnern berechnet, zeigt sich, dass die potentielle Auslastungsrate mit den USA niedriger ist als jene mit China, ganz zu schweigen von der Rate zwischen Deutschland und Frankreich; siehe Abbildung 1.

Diese Berechnungen zeigen, dass sich die Annahmen (i) bis (iii) kaum vertreten lassen. Annahme (i) – die Abwesenheit jeglicher Kosten – ist ganz offensichtlich falsch: Die Zölle im transatlantischen Handel sind keineswegs null und es gibt klare Belege, dass auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse existent und bedeutsam sind. Dies zeigt sich auch in der Empirie (z.B. in den Arbeiten von Anderson und van Wincoop, 2004; oder von Chen und Novy, 2012). In folgenden Teilen werden wir nur Annahme (ii) und (iii) beibehalten und schreiben die gesamte Lücke zwischen tatsächlichen und hypothetischen Handelsströmen der Existenz von Handelskosten zu.

6 EU Ausgaben von 16.504 Mrd. Dollar mal US-Anteil am Welt-BIP (22,4%) relativ zum beobachteten Handel von 455 Mrd. Dollar

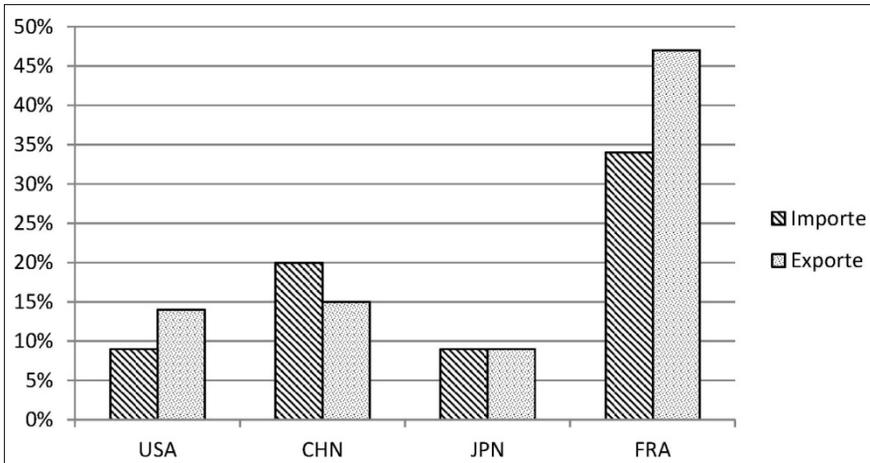


Abbildung 1: Auslastungsraten bilateraler Handel, Deutschland, % Wertschöpfung

Quelle: OECD-WTO TiVADatenbank; eigene Berechnungen.

Wenn wir plausible Handelsselastizitäten zwischen 4 bis 7 annehmen, lässt sich relativ einfach jener äquivalenter Zollsatz (ad valorem equivalent, AVE) berechnen, der die beobachteten Strukturen aus Abbildung 1 generiert haben muss. In Felbermayr et al. (2014) schätzen wir dass die AVE-Werte im transatlantischen Handel zwischen 33% und 65% liegen. Dieses Ergebnis liegt unter dem von Anderson und van Wincoop (2004) berichteten AVE-Wert von 74% für den Handel zwischen OECD Ländern in den späten 1990er Jahren.

II. Präferenzielle Handelsabkommen und Handelskosten

In der Literatur existiert eine große Anzahl von Schätzungen des durchschnittlichen handelsfördernden Effekts von präferenziellen Handelsabkommen. Allerdings sind nur wenige Studien in der Lage, eine bloße Korrelation von einem kausalen Effekt auf überzeugende Weise zu trennen. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse einiger der bisher publizierten Arbeiten. Sie zeigt den bevorzugten Punktschätzer aus dem jeweiligen Artikel und berechnet, unter Annahme einer Handelsselastizität, die mit dem Schätzer verbundenen Handelskostensparnisse. Wir betrachten die Studie von Egger et al. (2011) als die bisher umfassendste, denn sie kann nicht nur mit dem

Problem umgekehrter Kausalität sondern auch mit Heteroskedastizität und so genannten Null-Strömen umgehen. Zusätzlich umfasst der Datensatz eine sehr große Stichprobe von etwa 300 Handelsabkommen. Mit unserer bevorzugten Handelselastizität von 7, kommt diese Studie auf das Ergebnis, dass Handelsabkommen die Kosten im Schnitt um 16 Prozentpunkte mindern. Im transatlantischen Kontext bedeutet dies, dass Handelskosten durch ein TTIP um etwa 40% bis 48% fallen könnten (abhängig von der Elastizität).

Quelle	Punktschätzung	Handelselastizität	
		4	7
Baier & Bergstrand (JIE, 2007)	0.68	-15.6%	-9.3%
Egger et al. (AEJ, 2011)	1.21	-26.1%	-15.9%
Baier & Bergstrand (JIE, 2009)	1.08	-23.7%	-14.3%
Magee (BEP, 2003)	2.20	-42.3%	-27.0%

Tabelle 1: Kausale Handelskosteneffekte von existierenden Abkommen, Prozentpunkte

Bei Tabelle 1 sollte angemerkt werden, dass die gezeigten Effekte „top-down“-Schätzer darstellen, die den Effekt von Handelsabkommen auf die gesamten Handelskosten zeigen; sie beinhalten die Reduzierung oder Aufhebung von Zöllen, die Verringerung der Kosten nicht-tarifärer Barrieren und indirekte Effekte (Kosteneinsparungen, die durch steigende private oder öffentliche Anreize, mehr in Handelskostensenkungen zu investieren, entstehen (z.B., Sprache, Infrastruktur, etc.)).

III. Modellierungsstrategie

Für unsere Quantifizierung benutzten wir das theoretische Modell von Egger und Larch (2011), das in Felbermayr et al. (2014) genau beschrieben wird. Das Model modelliert imperfekten Wettbewerb à la Krugman (1980) und einen so genannten extensiven Rand (d.h., TTIP kann bestehende Handelsbeziehungen deaktivieren, und bisher nicht bestehende Beziehungen aktivieren). Wir schätzen eine Matrix der Handelskosten, so dass das Modell im Basisjahr die beobachteten bilateralen Handelsdaten der 173 Länder im Jahr 2012 im Erwartungswert genau repliziert. Zusätzlich nehmen wir eine Handelselastizität von 7 an.

Um den Effekt eines möglichen TTIP zu simulieren, reduzieren wir nun die Handelskosten zwischen der EU und den USA wie oben beschrieben. Wir berücksichtigen dabei allgemeine Gleichgewichtseffekte, wie die Anpassung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und des Preisniveaus (gemeint ist hier was Handelsökonomern unter multilateralen Resistenzterminen verstehen). Dies gibt uns eine neue, kontrafaktische Matrix der Handelsflüsse und neue Vektoren für BIP, Preisniveau und Wohlfahrtsstatistiken (reales Pro-Kopf-Einkommen, gleichbedeutend mit einer Messung der äquivalenten Variation).

C. Der Wohlfahrtseffekt des TTIP

I. Potentielle Wohlfahrtsgewinne in unterschiedlichen Szenarien

Tabelle 2 zeigt ungewichtete, BIP-gewichtete und bevölkerungsgewichtete deskriptive Statistiken für Wohlfahrtseffekte, resultierend aus unterschiedlichen Spezifikationen unseres Modells. Unsere bevorzugte Spezifikation [1] ist ein Modell, welches Selektion erlaubt (also ob ein TTIP Handelsbeziehungen aktivieren und deaktivieren kann). Hier kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines TTIP auf das Durchschnittsland keinen Effekt hat, allerdings mit relativ hoher Standardabweichung (1,9%). Die BIP-gewichtete Statistik sieht anders aus: das Durchschnittsland gewinnt 1,6% und die Standardabweichung erhöht sich auf 2,8%. Dies impliziert, dass ein TTIP sehr wohl das globale BIP erhöht, allerdings nur in Ländern, die schon anfangs relativ reich sind (EU und USA). Letztlich zeigt auch die bevölkerungsgewichtete Statistik einen Durchschnitt von Null: Das durchschnittliche Individuum bleibt durch ein TTIP unberührt. Den Schätzungen zufolge würde das am meisten begünstigte Land durch das TTIP einen Zuwachs des realen BIP pro Kopf von 5,6% (Spanien) verzeichnen. Der größte Verlierer müsste 3,1% seines realen BIPs pro Kopf einbüßen (Kanada).

Spezifikation	ungewichtet		BIP-gewichtet		POP-gewichtet		Min	Max	
	Mittelwert	Std. Abw.	Mittelwert	Std. Abw.	Mittelwert	Std. Abw.			
Modelle mit Selektion									
[1]	Bevorzugt	-0.04	1.93	1.58	2.78	-0.01	1.73	-3.09	5.56
[2]	Nur Zölle	-0.01	0.18	0.13	0.23	0.00	0.15	-0.27	0.48
Modelle ohne Selektion									
[1']	Bevorzugt	-0.23	1.96	1.58	2.78	-0.03	1.73	-3.10	5.53
[2']	Nur Zölle	-0.02	0.18	0.13	0.23	0.00	0.15	-0.27	0.48

Tabelle 2: Wohlfahrtseffekte (in %) und die Rolle von Selektion und Punktschätzern: Deskriptive Statistiken

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Anmerkung: Alle Spezifikationen verwenden eine Handelselastizität von $\varepsilon=7$. 173 Länder.

Es ist anzumerken, dass diese Effekte *ceteris-paribus*-Veränderungen beschreiben: nichts außer der Einführung eines TTIP ändert sich. Folglich sind alle Änderungen relativ zu der Baseline in 2012 allein dem Abkommen zuzuschreiben und werden nicht durch Annahmen, wie Veränderungen des BIP für Gründe außer einem TTIP oder der Einführung weiterer Handelsabkommen (Beispielsweise dem Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen Kanada und der EU oder andere Verhandlungen) getrieben. Selbstverständlich reduzieren steigende BIP-Wachstumsraten oder der Abschluss weiterer Handelsabkommen in Schwellen- und Entwicklungsländern den negativen Effekt eines TTIP auf Drittländer.

		[1] Benchmark	[2] Nur Zölle	[3] Spillovers
1	Österreich	2,83	0,22	4,73
2	Belgien	2,25	0,17	4,12
3	Bulgarien	3,94	0,33	5,90
4	Kroatien	3,53	0,38	5,49
5	Zypern	4,36	0,37	6,33
6	Tschechische Republik	3,04	0,24	4,96
7	Dänemark	3,45	0,28	5,38
8	Estland	4,31	0,36	6,29
9	Finnland	4,60	0,39	6,58
10	Frankreich	3,46	0,28	5,32
11	Deutschland	3,48	0,28	5,28
12	Griechenland	4,21	0,35	6,17
13	Ungarn	3,50	0,28	5,44
14	Irland	4,70	0,39	6,70
15	Italien	3,86	0,32	5,74
16	Lettland	4,10	0,34	6,09
17	Litauen	3,97	0,33	5,94
18	Luxemburg	2,57	0,20	4,48
19	Malta	4,84	0,41	6,86
20	Niederlande	2,85	0,22	4,73
21	Polen	3,51	0,28	5,44
22	Portugal	4,80	0,40	6,80
23	Rumänien	3,87	n.a.	5,82
24	Slovakische Republik	3,40	0,27	5,34
25	Slovenien	3,14	0,25	5,06
26	Spanien	5,56	0,48	7,55
27	Schweden	4,25	0,35	6,20
28	Vereinigtes Königreich	5,14	0,44	7,05
EU-Durchschnitt		3,94	0,32	5,83
29	Vereinigte Staaten	4,89	0,41	5,95
30	Australien	-2,01	-0,17	-0,93
31	Brasilien	-0,77	-0,05	0,06
32	Kanada	-3,09	-0,27	-1,82
33	China	-0,50	-0,04	0,13
34	Indien	-0,31	-0,03	0,65
35	Japan	-0,51	-0,05	-0,04
36	Mexiko	-2,56	-0,22	-1,37
37	Norwegen	-1,91	-0,17	-1,05

		[1] Benchmark	[2] Nur Zölle	[3] Spillovers
38	Russland	-1,01	-0,08	-0,16
39	Südafrika	-1,69	-0,14	-0,82
40	Türkei	-1,56	-0,14	-0,72
Nicht-TTIP-Durchschnitt		-0,92	-0,08	-0,07
Welt-Durchschnitt		1,58	0,13	2,73

Tabelle 3: Wohlfahrtseffekte: Ausgewählte Länder und Szenarios

Quelle: Berechnungen der Autoren. Vollständige Resultate für alle 173 Länder sind verfügb. in Felbermayr et al. (2014), Tabelle A1.

Wenn wir den Selektionskanal (unteres Panel von Tabelle 2) deaktivieren, sehen wir eine höhere Streuung der ungewichteten Wohlfahrtseffekte. Sonst aber sind keine signifikanten Änderungen in der zusammenfassenden Statistik für Wohlfahrtseffekte relativ zum Benchmarkfall zu beobachten. Es scheint als sei der Effekt eines TTIP hauptsächlich am intensiven Rand festzustellen.

Modelle [2] und [2'] verweisen auf Szenarien, in welchen ausschließlich Zölle – wie 2012 beobachtet – zwischen der EU und den US eliminiert werden, sonstige Handelskosten aber unberührt bleiben. Unter dieser Annahme findet man in allen Bereichen Wohlfahrtseffekte, die zehnmal so klein sind wie solche, wenn auch die nicht-tarifären Handelskosten reduziert werden.

Tabelle 3 zeigt detaillierte Wohlfahrtseffekte für alle EU-Länder, die USA und eine Auswahl an Drittländern. Alle Szenarien nehmen Selektion an; wir diskutieren potentielle Spillovereffekte einer transatlantischen Regulierungsform im späteren Verlauf des Manuskripts.

II. Führt das TTIP zu Divergenz in der EU?

Nun wollen wir die potentiellen Wohlfahrtseffekte eines TTIP auf die EU Länder etwas näher betrachten. Abbildung 2 korreliert die Wohlfahrtsgewinne (EV) der EU28 mit dem Baseline-Level des realen BIP pro Kopf (gemessen in kaufkraftbereinigten logarithmierten Pro-Kopf-Einkommen).

Die abgebildete Regressionsline deutet auf eine negative Korrelation zwischen den Wohlfahrtszuwächsen und dem Baseline-BIP pro Kopf. Die Steigung (-0.21) lässt sich auf den konventionellen Signifikanzniveaus statistisch nicht von null unterscheiden (der robuste Standardfehler liegt bei 0.21). Dennoch ist es wichtig anzumerken, dass ein TTIP scheinbar nicht

die Unterschiede im BIP pro Kopf in der EU verschlechtert. Die Logik dahinter ist einfach: Länder die bereits sehr reich sind, neigen dazu überdurchschnittlich offen zu sein (so wie Belgien, die Niederlande oder Österreich). Somit genießen sie bereits niedrige Handelskosten mit dem Rest der Welt. Niedrigere Handelskosten mit den USA schaffen somit keinen großen Zusatznutzen. Stattdessen profitieren Länder wie Griechenland, Spanien oder Italien deutlich mehr von einem TTIP, da diese höhere multilaterale Handelskosten haben.

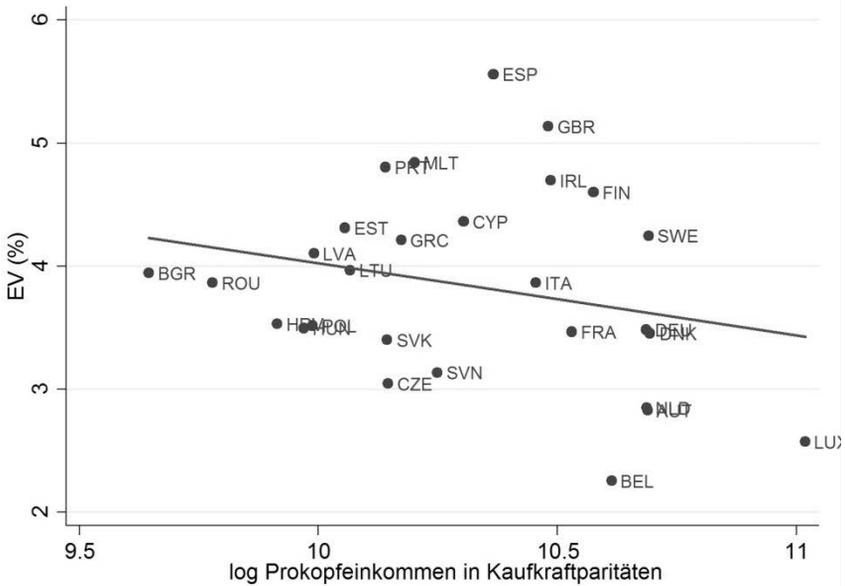


Abbildung 2: Wohlfahrtseffekte eines TTIP in Europa: Korrelation mit ursprünglichem BIP pro Kopf

Quelle: Berechnungen der Autoren basierend auf den Simulationsergebnissen und auf Daten der WDI Datenbank der Weltbank. Alle Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2012.

III. Globale Wohlfahrtseffekte: Wer gewinnt, wer verliert?

Tabelle 3 zeigt die potentiellen Wohlfahrtseffekte für ausgewählte Drittländer, die EU und die USA. Die EU gewinnt hier durchschnittlich 3,9%, die USA 4,9% (zusammen mit den TTIP-Partnern erhöht sich das Realeinkommen um 4,4%). Die USA gewinnen folglich mehr als Europa. Der Grund

hierfür liegt darin, dass die EU aus 28 separaten Ländern besteht, zwischen welchen der Handel häufig noch durch regulatorische Unterschiede über die Staaten hinweg (sogenannte „Grenzeffekte“) behindert wird. Folglich wird ein TTIP mit den USA innerhalb Europas Handelsumlenkungseffekte schaffen, welche die Wohlfahrtsgewinne dämpfen. Die USA hingegen sind ein homogenes Land, weswegen ihnen solche Effekte erspart bleiben. Das reale Welt-BIP erhöht sich um 1,6%, allerdings erleiden Nicht-TTIP Länder im Durchschnitt einen Verlust von -0,9%.

Ein TTIP würde die Struktur des Welthandels deutlich verändern, hauptsächlich durch Handelsumlenkungen und Präferenzerosion. *Handelsumlenkungen* entstehen, wenn Drittländer an relativer Wettbewerbsfähigkeit in der EU und den USA verlieren, da Unternehmen innerhalb des TTIP mit fallenden Handelskosten rechnen können. Dieser Verlust an Marktanteilen kann gewöhnlich nicht vollständig durch Handel mit anderen Nicht-TTIP Ländern ausgeglichen werden. *Präferenzerosion* ist ein Problem mit Ländern, welche in der 2012 Baseline-Situation (bilaterale oder unilaterale) präferenzielle Handelsabkommen mit entweder der EU, den USA oder beiden unterhielten. Präferenzerosion kommt dort innerhalb der EU vor, wo ein TTIP den Wert der Zollunion und des Binnenmarktes verringern würde. Problematischer ist allerdings, dass der Effekt auch in bilateralen Verträgen zwischen der EU/den USA und Drittländern auftreten würde. Beispielsweise haben die USA bilaterale und plurilaterale präferenzielle Abkommen (PTAs) mit 20 Ländern, die wichtigsten davon sind Kanada, Mexiko, Südkorea, Australien und eine Reihe südamerikanischer Länder. Die EU hat deutlich mehr Abkommen mit Drittländern geschlossen. Bei den Abkommen gibt es aber auch Überschneidungen für Länder wie Südkorea oder Mexiko. Die Liste enthält auch europäische Länder, welche nicht in der EU sind, zusätzlich zu den Ländern des mittleren Ostens und Nordafrika.

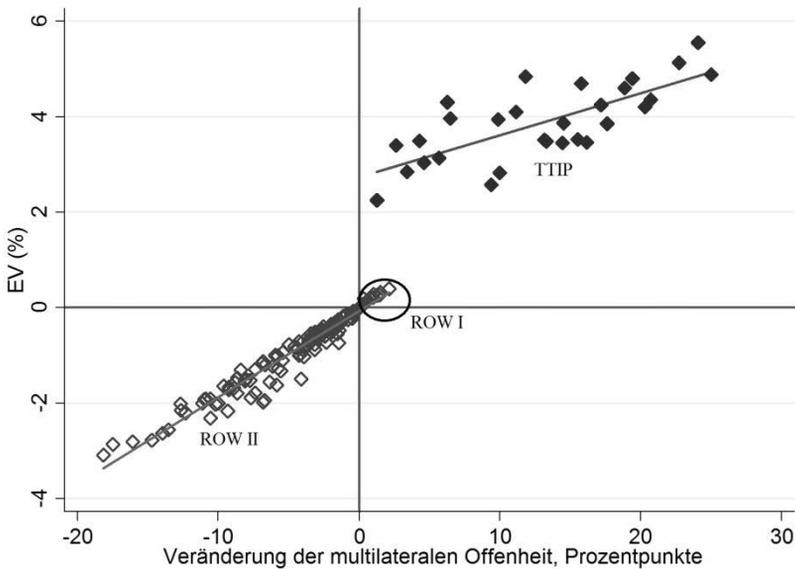


Abbildung 3: Wohlfahrtsgewinne und Veränderung der Offenheit

Quelle: Berechnungen der Autoren. RoW bedeutet „Rest der Welt“.

Es ist weithin bekannt, dass Handelsumlenkungen und Präferenzerosionen zu negativen Wohlfahrtseffekten bei PTAs in Drittländern führen können. Da die USA und die EU vielfach der wichtigste Handelspartner für Länder (die mit jenen PTAs unterhalten) sind, muss man solche Effekte auch im Kontext eines TTIPs erwarten.

Multilaterale Offenheit hingegen schwächt sowohl die negativen als auch die positiven Effekte eines TTIPs. Länder, welche schon im Baseline-Gleichgewicht relativ offen sind, profitieren weniger von bilateralen Reformen, als relativ geschlossene Volkswirtschaften. Anders gesagt: Diese Länder leiden weniger darunter, wenn deren relative Wettbewerbsfähigkeit aufgrund eines TTIP innerhalb der USA und der EU abnimmt. Wir müssen somit erwarten, dass Länder außerhalb der WTO (oder mit grundsätzlich niedriger Offenheit) eher dazu neigen mehr unter dem TTIP zu leiden, als solche innerhalb der WTO (oder mit hoher Baseline-Offenheit).

Die 25 Länder mit den größten Verlusten (in einem Bereich von -3,1% bis -1,7%) haben meistens ein PTA mit den TTIP-Mitgliedern. 20 von 25 haben ein PTA mit der EU, 12 mit den USA und 10 haben ein PTA mit

jeweils der EU und den USA. Gerade mal 3 der 25 am stärksten betroffenen Ländern haben kein Abkommen mit weder der EU noch den USA.

Abbildung 3 trägt die Veränderung des realen Pro-Kopf-Einkommens in % (äquivalente Variation, y-Achse) gegen die Veränderung der multilateralen Handelsoffenheit (Importe plus Exporte geteilt durch BIP) ab. Es ist nicht überraschend, dass es eine starke positive Assoziation gibt: Beide Effekte sind endogene Ergebnisse, welche durch den Abbau von Handelshemmnissen über den Atlantik angetrieben werden. In der Tat, wie schon in der Arbeit von Arkolakis, Costinot und Rodriguez-Clare (2012) gezeigt, gibt es eine eindeutige nicht-lineare Beziehung zwischen der Veränderung in Offenheit und der Veränderung der Wohlfahrt, die durch handelspolitische Reformen getrieben wird. In einigen Fällen ist der Anstieg in Offenheit, aufgrund eines TTIP, sogar sehr beträchtlich: Der Grad der Offenheit in Spanien würde sich von 23,6% auf 47,7% erhöhen und in den USA von 12% auf 36,9%.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass es drei Ländergruppen gibt: Die erste besteht aus den 29 Ländern, welche direkt in ein TTIP involviert sind (EU28 plus den USA). Die zweite Gruppe besteht aus 17 Ländern, welche zwar außerhalb des Abkommens stehen, aber dennoch einen Zuwachs an Offenheit und Pro-Kopf-Einkommen erleben (markiert als RoW I). Die dritte und letzte Gruppe setzt sich aus den restlichen 127 Ländern zusammen, welche in beiden Variablen verlieren werden (RoW II). Die profitierenden Nicht-TTIP Länder sind meistens klein und arm, oft sind es auch Inselstaaten: Swasiland, Laos, Brunei Darussalam, Lesotho, Palau, Mikronesien, Marshallinseln, Tuvalu, Kiribati, Tonga, Salomoninseln, Samoa, Vanuatu, sowie zentralasiatische Länder wie Usbekistan, Bangladesch, Tadschikistan und die Mongolei. Diese Länder profitieren deswegen, weil die EU und die USA reicher werden und folglich mehr mit diesen 17 Volkswirtschaften handeln. Diese positiven Nachfrageeffekte übersteigen die negativen Handelsumlenkungseffekte.

IV. Spillover: Mechanismen und empirische Evidenz

Die Szenarios in den Spalten [1] und [2] in Tabelle 2 nehmen an, dass ein TTIP ausschließlich die Handelskosten zwischen EU-Mitgliedsstaaten und den USA reduzieren würde. Falls das Abkommen zusätzlich Handelskosten zwischen TTIP-Partnern und Drittländern senken kann, oder sogar zwischen Drittländern, könnte der negative Effekt in Nicht-TTIP-Ländern abgeschwächt werden oder sogar positiv werden (Baldwin, 2011). Tatsächlich

könnte man mutmaßen, dass ein TTIP allein schon durch die Größe der transatlantischen Partnerschaft und ihren Fokus auf regulatorische Konvergenz systemische Auswirkungen hat, die sich in positiven Spillovers für andere Länder zeigen könnten.

Der Grund liegt darin, dass Unternehmen aus Nicht-TTIP-Ländern möglicherweise von einer Vereinfachung der europäischen oder amerikanischen regulatorischen Anforderungen profitieren können. Kox und Lejour (2006) liefern Evidenz, dass Unterschiede in regulatorischen Vorschriften im Dienstleistungsbereich die Betriebskosten in verschiedenen Märkten erhöhen können, sodass eine nicht-diskriminierende Harmonisierung dieser Vorschriften die Kosten für alle Exporteure senken könnte.

Francois et al. (2013, S. 28-29) unterstellen direkte und indirekte Spillover in ihrer Analyse. Ihre Annahme *direkter Spillovers* bedeutet: Verbesserte Vorschriften zwischen der EU und den USA verhandelt wurden, sinken die Handelskosten für Drittländer, welche in die EU oder die USA exportieren. Dies bewirkt, dass Exporteure aus Drittländern einen vereinfachten Zutritt in den europäischen und amerikanischen Markt genießen könnten. Allerdings gibt es keine Vorteile für Exporteure aus der EU oder den USA in Drittländer.

Indirekte Spillovers entstehen, wenn Drittländer in der EU oder den USA geltende Standards auch bei sich im Markt übernehmen. Dies nimmt an, dass ein TTIP erfolgreich globale Standards implementieren kann und dass die Drittländer es vorteilhaft finden, diese auch bei sich zu übernehmen. Stimmt dies, wäre es auch für die EU und die USA durch eine transatlantische Partnerschaft möglich, ihren Handel mit Drittländern auszuweiten. Zusätzlich würden nicht-tarifäre Handelshemmnisse zwischen Drittländern abgebaut werden, da sich ihre Standards denen des TTIPs annähern und folglich konvergieren. Somit könnten indirekte Spillovers zu niedrigeren Kosten und mehr Handel zwischen Drittländern führen.

Natürlich erhöhen diese Spillovers den Gesamtwohlfahrtsgewinn aus einem TTIP und senken die Wahrscheinlichkeit, dass ein Drittland Wohlfahrt verliert. Spalte [3] in Tabelle 3 zeigt, dass der Durchschnitt für Nicht-TTIP-Länder bei -0,07 mit Spillovers liegt (ohne Spillovers liegt er bei -0,92). Wichtige Länder wie China, Indien oder Brasilien würden sogar von einem TTIP profitieren. Wir können zusammenfassend sagen, dass Spillovers aus bilateralen Handelskostenreduktionen in Drittländern eine starke Quelle für zusätzlichen Wohlfahrtsgewinn sein können.

Das Problem an diesem Szenario ist, dass sowohl seine theoretische als auch die empirische Untermauerung schwach ist. Auf der theoretischen

Seite haben Autoren eindringlich beschrieben, dass präferenzielle Handelskostenreduktionen von Natur aus diskriminierend wirken. Viner (1950) führte vor mehr als 60 Jahren die Begriffe „Handelsschaffung“ und „Handelsumlenkung“ ein. Damit wollte er die Tatsache hervorheben, dass PTAs mit einer hohen Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass neuer Handel durch Umlenkung von Nicht-Mitgliedern auf Mitgliedsländer geschaffen wird. Auf der empirischen Seite gibt es eine umfangreiche empirische Literatur, die die Handelsumlenkungseffekte für verschiedene präferenzielle Handelsabkommen quantifiziert.

Während Clausing (2001) keine Hinweise auf Umlenkungseffekte für das Canada – United States Free Trade Agreement (CUSFTA) findet, kommen Trefler (2004) und Romalis (2007) auf gegenteilige Ergebnisse für CUSFTA and NAFTA. Während Trefler (2004) Evidenz dafür findet, dass Handelsschaffung die negativen Umlenkungen übersteigt, sind die Umlenkungseffekte bei Romalis (2007) so stark, dass sie jegliche Wohlfahrtsgewinne der NAFTA-Mitglieder vernichten. Chang und Winters (2002) analysieren die Handelsumlenkungseffekte von Nicht-MERCOSUR-Exporten nach Brasilien, nach der Gründung des MERCOSUR. Sie finden starke negative Effekte für Nicht-Mitglieder und fassen ihre Analyse mit den Worten zusammen: „Unsere Ergebnisse stützen das allgemein bekannte theoretische Argument, dass regionale Integration Mitgliedsstaaten wahrscheinlich selbst dann negativ beeinflusst, wenn Außenzölle nicht verändert werden“ (Seite 901, Übersetzung durch die Autoren).

Die empirische Literatur über Drittländereffekte bei bilateralen Reformen von nichttarifären Handelshemmnissen ist jedoch schwächer ausgeprägt. Die wenigen existierenden Arbeiten zeigen aber alle in die Richtung von diskriminierenden Effekten. Chen und Mattoo (2008) benutzten in ihrer Analyse Paneldaten, um den Effekt von PTAs, die Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Standards einschließen, zu messen. Sie finden, dass solche Regelungen den Handel zwischen den teilnehmenden Ländern fördern, dass der Effekt auf außenstehende Länder aber weniger deutlich ausgeprägt ist und stark davon abhängt, ob die außenstehende Volkswirtschaft es schafft die Standards zu übernehmen. Da es für Industrienationen leichter ist solche Standards zu übernehmen, kommen Chen und Mattoo (2008) zu dem Ergebnis, dass besonders Entwicklungsländer, die nicht an den Abkommen beteiligt sind, hart von Handelsumlenkung betroffen sind. Baller (2007) nutzt ein Handelsflussmodell unter Berücksichtigung von heterogenen Unternehmen, um die Effekte gegenseitiger Anerkennung auf Industrie- und Entwicklungsländer zu schätzen. Sie findet, dass regionale Harmonisierung den Industrienationen hilft, ihren Handel zu intensivieren,

dass sie aber den Entwicklungsländern schadet. Eine rezente Studie von Cadot, Disdier und Fotagnè (2013) beschreibt Handelsumlenkungseffekte für nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Die Autoren zeigen, dass präferenzielle Abkommen zwischen reichen und armen Ländern dem Handel zwischen Entwicklungsländern schaden. Falls eine Harmonisierung regionaler Standards erfolgt, werden auch die Exporte von Entwicklungs- in Industrieländern negativ beeinflusst. Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse, fasst der WTO World Trade Report (2012, Seite 152) zusammen, dass „*Evidenz dahin deutet, dass regionale Integration von technischen Handelsbarrieren bzw. phytosanitären Maßnahmen handelsumlenkende Effekte hat, die vor allem Mitgliedsländer negativ beeinflussen.*“ (Übersetzung der Autoren)

D. Politikempfehlungen

Die hitzige öffentliche Debatte über das vorgeschlagene TTIP geht weit über die ökonomische Standardanalyse von Vor- und Nachteilen regionaler Handelsintegration hinaus. Sie spricht die fundamentale Spannung zwischen dem Verlangen nach Demokratie, offenen Märkten und der Realität von Nationalstaaten (Rodrik, 2011) an. In unserer Arbeit haben wir den Fokus auf den potentiellen Einfluss eines TTIP auf EU-Mitgliedsstaaten und den Rest der Welt gelegt. Nichtsdestotrotz bieten unsere Forschungsergebnisse einige wichtige Einsichten für die Wirtschaftspolitik:

1. Unsere Analyse deutet auf substantielle ökonomische Vorteile für den durchschnittlichen EU Bürger (ungefähr 1000 EUR pro Jahr). Diese sind größer, im Gegensatz zu anderen Studien, die andere Methoden und Annahmen verwenden und größer als die von Kritikern zumeist angeführten Effekte. Während wir die Risiken eines transatlantischen Abkommens (siehe weiter unten) nicht verschweigen wollen, scheinen die Vorteile doch groß genug, um die Waage zugunsten des TTIP ausschlagen zu lassen. Wir denken: **Es ist lohnenswert politisches Kapital in das Projekt zu investieren.** Außerdem suggerieren unsere Ergebnisse dass ein TTIP die Kern-EU-Länder nicht gegenüber den Peripherieländern bevorzugen würde. Zwar muss die Robustheit unserer Ergebnisse noch untersucht werden, doch würden sie bedeuten, dass es nicht notwendig ist, regionale Unterstützungsprogramme wegen eines TTIP zu verstärken. Letztlich hat auch unser Ergebnis, dass die USA mehr

als die EU von dem Abkommen profitiert, die öffentliche Meinung erregt. Diese Asymmetrie sollte aber auf keinen Fall den Ausschlag dafür geben, ob nun die EU ein TTIP abschließen möchte oder nicht.

2. Die Verhandlungsführer haben sich hohe Ziele gesetzt. In unserer Analyse bleiben wir ein wenig bescheidener: Wir gehen davon aus, dass das TTIP die Handelskosten etwa soweit senkt, wie bisherige, frühere Abkommen auch. Existierende Abkommen haben, wie wir wissen, allerdings oft Schlupflöcher (z.B. Ausnahmen bei Agrarwirtschaft und Dienstleistungen). Oft regeln sie auch besonders strittige Fragen bezüglich der regulatorischen Konvergenz oder über Investitionsvorhaben einfach nicht (so wie der viel umstrittene Investor-State Dispute Settlement Mechanism); siehe Dür, Baccini und Elsig (2014). Es zeigt sich, dass **der Wohlfahrtszuwachs aus dem TTIP erheblich sein könnte, auch dann, wenn die problematischsten Themen nicht behandelt werden.**
3. Falls das TTIP wie ein durchschnittliches Handelsabkommen wirkt, ist es sehr wahrscheinlich, dass sich diskriminierende Effekte für Drittländer ergeben. Auch wenn es denkbar ist, dass von einer Einführung globaler Standards alle handelnden Staaten profitieren, haben wir es unterlassen von Spillovern auszugehen: (i) es gibt noch keine ernsthaften empirischen Belege, die eine solche Modellierung unterstützen; (ii) das TTIP ist unter anderem ein sehr klassisches Marktzugangs- und Liberalisierungsinstrument, beispielsweise für Dienstleistungen, dem öffentlichen Auftragswesen, Agri-Food oder im Investitionsbereich; (iii) auf der Ebene der regulatorischen Konvergenz wird das TTIP – so wie das EU-Binnenmarktprogramm – sehr wahrscheinlich nur bei gegenseitiger Anerkennung von Standards über den Atlantik, statt globaler Standards, bleiben. Selbst wenn dem so wäre ist es ungewiss, ob europäische oder amerikanische Behörden automatisch die Güter und Dienstleistungen aus Drittländern, als den Standards entsprechend, anerkennen würden. Dies wird vom Kleingedruckten und der Umsetzung des Abkommens abhängen. Folglich: **Man muss erwarten, dass das TTIP diskriminierende Konsequenzen für Drittstaaten zeitigen wird.** Politiker sollten daran arbeiten, Wege zu finden, um Drittländereffekte zu mildern. Dies könnte über großzügige Ursprungsregelungen von Gütern) oder durch weitere multilaterale Handelsliberalisierung auf WTO-Ebene geschehen.

4. In unserer Analyse vergleichen wir langfristige Gleichgewichte und ignorieren Anpassungsmechanismen. Ebenso lassen wir die Verteilungswirkungen außen vor. Weitere Studien auf diesem Gebiet wären sehr willkommen. Für den Fall eines TTIP gibt es aber Gründe optimistisch zu sein. Wir haben unsere Studie unter anderem dadurch motiviert, dass der transatlantische Handel hauptsächlich intra-industrieller Natur ist. Dies bedeutet, dass auch die Anpassungsprozesse hauptsächlich innerhalb von eng abgegrenzten Industrien statt finden würden. Das sollte Anpassungskosten niedrig halten, da Arbeitnehmer ihre Tätigkeit nur innerhalb des Sektors wechseln, was die Anpassung auch deutlich beschleunigen sollte. Folglich sollte die zusätzliche friktionelle Arbeitslosigkeit auf dem Anpassungsweg relativ niedrig bleiben. Darüber hinaus ist die Struktur der Faktorausstattung über den Atlantik nicht allzu unterschiedlich. Damit ist wenig Platz für Umverteilungseffekte, beispielsweise von geringqualifizierten zu hochqualifizierten Arbeitnehmern (Stolper-Samuelson Theorem). Es gibt also Gründe zu glauben, **dass Umverteilungseffekte aus einem TTIP gering bleiben sollten**. Nichtsdestotrotz sind Politiker aufgefordert, das Funktionieren des Arbeitsmarkts nicht zu behindern und dafür zu sorgen, dass durch ein TTIP keine monopolistischen Marktstrukturen (und folglich Marktzutritts-beschränkungen) entstehen.

Literatur

- Anderson, James E. und Eric van Wincoop. (2004), "Trade Costs", *Journal of Economic Literature*, 42(3): 691-751.
- Arkolakis, C., Costinot, A., und Rodríguez-Clare, A. (2012), "New Trade Models, Same Old Gains?", *American Economic Review*, 102(1): 94-130.
- Baier, Scott L., and Jeffrey H. Bergstrand (2007), "Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade?", *Journal of International Economics*, 71(1): 72-95.
- Baier, Scott L., und Jeffrey H. Bergstrand (2009), "Estimating the Effects of Free Trade Agreements on International Trade Flows Using Matching Econometrics", *Journal of International Economics*, 77(1): 63-76.
- Baldwin, Richard (2011), "21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules", Staff Working Paper ERSD-2011-08, World Trade Organization.
- Baller, Silja (2007), "Trade Effects of Regional Standards. A Heterogeneous Firms Approach", Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper 4124.

- Cadot, Olivier, Disdier, Anne-Célia und Lionel Fontagné* (2013), "North-South Standards Harmonization and International Trade", *World Bank Economic Review*, forthcoming.
- Chang, Won und L. Alan Winters* (2002), "How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR", *American Economic Review*, 92(4): 889-904.
- Chen, Maggie Xiaoyang und Aaditya Mattoo* (2008), "Regionalism in standards: good or bad for trade?", *Canadian Journal of Economics*, 41(3): 838-863.
- Chen, Natalie und Dennis Novy* (2012), "On the Measurement of Trade Costs: Direct vs. Indirect Approaches to Quantifying Standards and Technical Regulations", *World Trade Review* 11(3): 401-414.
- Clausing, Kimberley A.* (2001), "Trade Creation and Trade Diversion in the Canada-U.S. Free Trade Agreement", *Canadian Journal of Economics*, 34(3): 677-696.
- Costinot, Arnaud und Andrés Rodríguez-Clare* (2014), "Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization", Chapter 4 in *Gopinath, Helpman und Rogoff*, Elsevier (eds.), *The Handbook of International Economics*, 197-261.
- Dür, Andreas, Leonardo Baccini, und Manfred Elsig* (2014), "The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset", *Review of International Organizations*, 9(3): 353-375.
- Egger, Peter, Mario Larch, Kevin Staub, und Rainer Winkelmann* (2011), "The Trade Effects of Endogenous Preferential Trade Agreements", *American Economic Journal: Economic Policy* 3: 113-143.
- Egger, Peter und Mario Larch* (2011), "An Assessment of the Europe Agreements' Effects on Bilateral Trade, GDP, and Welfare", *European Economic Review*, 55: 263-279.
- Feenstra, Robert* (2004), "Advanced International Trade: Theory and Evidence", Princeton University Press.
- Felbermayr, Gabriel und Mario Larch* (2013), "The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives", *CESifo Forum*, 14 (2): 49-60, 2013.
- Felbermayr, Gabriel, Benedikt Heid, Mario Larch, und Erdal Yalcin* (2014), "Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World", *CESifo Working Paper*, 5019.
- Felbermayr, Gabriel, Benedikt Heid und Mario Larch* (2014), "TTIP: Small Gains, High Risks?", *CESifo Forum* 15 (4): 20-30.
- Fink, Carsten und Mario Jansen* (2009), "Services Provisions in Regional Trade Agreements: Stumbling Blocks or Building Blocks for Multilateral Liberalization?", in *Baldwin, R. E. and Low, P.* (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fontagné, L., J. Gourdon, und S. Jean* (2013), *Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?* CEPII Policy Brief 2013-01, Paris.
- Francois, Joseph, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pindyuk, und Patrick Tomberger* (2013), "Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment", Report TRADE10/A2/A16 for the European Commission.

- Kox, Henk und Arjan Lejour* (2006), “Dynamic effects of European services liberalization: more to be gained”, MPRA Paper No.3751.
- Krugman, Paul R.* (1980), “Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade”. *American Economic Review*, 70(5): 950–959.
- Magee, Christopher S.* (2003), “Endogenous Preferential Trade Agreements: An Empirical Analysis”, *Contributions to Economic Analysis and Policy*, 2(1).
- Rodrik, Dani* (2011), “The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy“, W.W. Norton, New York and London.
- Romalis, John* (2007), “NAFTA's and CUSPTA's Impact on International Trade”, *Review of Economics and Statistics*, 89(3): 416-35.
- Trefler, Daniel* (2004), “The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement”, *American Economic Review*, 94(4): 870–895.
- Viner, Jacob* (1950), “The Customs Union Issue”, New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- World Trade Organization* (2012), “World Trade Report 2012 - Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-Tariff Measures in the 21st Century”, available at http://www.wto.org/ENGLISH/res_e/reser_e/wtr_e.htm.

EU Freihandelsabkommen in der Entwicklung

Marc Bungenberg

A. Einführung

Die von der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) erfassten Bereiche machen dieses geplante Abkommen zu dem wohl ambitioniertesten Projekt der bisherigen unionalen vertraglichen gemeinsamen Handelspolitik (GHP). Hier sollen im Folgenden einige der entscheidenden inhaltlichen Entwicklungen wie auch deren Auslöser skizziert werden. Gleichzeitig sollen die sich wandelnden Rechtsgrundlagen für die vertragliche gemeinsame Handelspolitik – Art. 207 AEUV bzw. deren Vorgängervorschriften Art. 113 EWGV und Art. 133 EGV – in die Diskussion einbezogen werden. Zu erklären ist dabei insbesondere die Vielzahl der derzeit laufenden Verhandlungen mit Drittstaaten ebenso wie die materiellrechtliche Regelungsdichte neuerer unterzeichneter Abkommen wie dem Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) oder dem sich in Verhandlung befindlicher Abkommen wie der TTIP.

B. Entwicklung der vertraglichen gemeinsamen Handelspolitik

Bereits in der unmittelbaren Nachgründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat diese erste Freihandelsabkommen und Zollunionen mit Drittstaaten abgeschlossen, so u.a. mit Island,¹ der Schweiz² und Liechtenstein.³ Als Rechtsgrundlage hierfür wurden Art. 113 und Art. 238 EWGV gemeinsam herangezogen, da die handelspolitische Präferenzregel als Bestandteil eines umfassenderen Assoziierungsverhältnisses angesehen

-
- 1 Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Island, ABl. 1972/L 301/2.
 - 2 Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, ABl. 1972 L 300/189.
 - 3 Zusatzabkommen über die Geltung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 für das Fürstentum Liechtenstein, ABl. 1972 L 300/281.

worden ist.⁴ Ausschließlich Art. 113 EWGV als Rechtsgrundlage wurde gewählt, wenn keine über die Handelsregelung hinausgehenden Ziele verfolgt worden sind. Dies war etwa bei den Freihandelsabkommen mit den EFTA-Staaten der Fall. Die aus Anlass der ersten Erweiterungsrunde der EWG 1972/73 mit den damaligen „Rest-EFTA-Staaten“ abgeschlossenen Freihandelsabkommen hatten schrittweise bis zum 1.7.1977 die Zölle für gewerbliche Erzeugnisse mit Ursprung in der EWG oder dem jeweiligen EFTA-Land abgebaut und steuerliche Diskriminierungen sowie mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung verboten. Der hier intendierte umfassende Freihandel auf bilateraler Basis wurde bereits durch eine Reihe von Begleitmaßnahmen gesichert, so z.B. die Bekämpfung wettbewerbsbeschränkender Praktiken der Unternehmen und die Anwendung von Schutzklauseln.⁵ Allerdings waren es durchweg „kurze“ Abkommen.

In Bezug auf den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen wurde davon ausgegangen, dass die EWG ausdrücklich die ausschließliche Zuständigkeit ab dem Ende der Übergangszeit inne gehabt hat, die Mitgliedstaaten somit ab dem 1. Juli 1968 keine solchen Abkommen mehr abschließen konnten.⁶ Hinsichtlich weiterer Bereiche – Dienstleistungshandel und handelsrelevante geistige Eigentumsrechte – ist die Zuständigkeit zu deren völkervertraglicher Regelung bekanntlich zwischen Kommission und Mitgliedstaaten umstritten gewesen, bis der EuGH im WTO-Gutachten⁷ entschieden hatte, dass beide Bereiche jedenfalls nicht in der ausdrücklichen Gemeinschaftszuständigkeit anzusiedeln sind. Daher ist die EG 1995 der WTO im Wege eines „Mixed Agreements“ – die EG-Mitgliedstaaten sowie die EG selbst wurden Gründungsmitglieder der WTO und Vertragspartner aller anderen WTO-Vertragsparteien – beigetreten. Als Reaktion insbesondere auf das WTO-Gutachten erweiterte der Vertrag von Nizza 2001 die EG-Zuständigkeiten in der gemeinsamen Handelspolitik ausdrücklich um Dienstleistungen und Geistiges Eigentum.⁸ Allerdings wurde in diesen Bereichen eine einstimmige Beschlussfassung vorgesehen.

4 Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 3. Aufl. 1993, S. 556.

5 Beutler/Bieber/Pipkorn//Streil, Die Europäische Union, 3. Aufl. 1993, S. 556 f.

6 Ernst/Beseler, Art. 113 EWGV, in: von der Groeben/von Boeckh/Thiesing (Hrsg.), EWG-Vertrag Kommentar 1974, S. 1445.

7 EuGH – Gutachten 1/94 – Slg. 1994 I-5267.

8 Hierzu ausführlich Herrmann, Vom misslungenen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza, EuZW 2001, 269, 271.

Aus der Abkommenspraxis der EG lässt sich zunächst eine deutliche Präferenz für multilaterale Lösungen im Bereich des Handelsverkehrs belegen, wenn auch Art. XXIV GATT seit jeher die Möglichkeit von Freihandelsabkommen vorgesehen hat. Der Abschluss solcher Abkommen ist lange auf den regionalen europäischen Integrationsraum begrenzt geblieben – entwicklungspolitische Abkommen sind allerdings von dieser Feststellung auszuklammern. Insoweit hat auch die Kommission in ihrer „Going global“-Mitteilung aus dem Jahre 2006⁹ festgestellt: „Die Welt braucht ein starkes multilaterales Handelssystem. Es ist das wirksamste Mittel zur Ausdehnung und Steuerung der Handelsströme im Interesse aller und die beste Plattform für die Regelung von Streitigkeiten. Europa wird sich nicht vom Multilateralismus verabschieden. Wir bleiben dem Multilateralismus verpflichtet [...]“, gleichzeitig aber schon angedeutet, was kommen wird: „Freihandelsabkommen können, sofern umsichtig davon Gebrauch gemacht wird, ausgehend von den WTO-Bestimmungen und anderen internationalen Regeln eine schnellere und weitergehende Marktöffnung und Integration fördern, wenn sie auf Fragen abstellen, die noch nicht reif sind für multilaterale Gespräche; sie können also den Weg für die nächste Stufe der multilateralen Liberalisierung ebnen. Viele Kernfragen wie Investitionen, öffentliche Aufträge, Wettbewerbsregelung, Schutz geistigen Eigentums und andere Regelungsfragen, die gegenwärtig nicht innerhalb der WTO behandelt werden, lassen sich in Freihandelsabkommen klären.“

Erstes abgeschlossenes bilaterales Abkommen mit einem stark ausgedehnten Regelungsumfang ist das Abkommen mit Südkorea¹⁰ aus dem Jahre 2011 gewesen, nachdem allerdings zuvor schon Abkommen mit Mexiko¹¹ und Chile¹² ebenfalls bilaterale Wirtschaftsbeziehungen zu vertiefen

-
- 9 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt, Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2006), S. 9 f.
 - 10 Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits, ABl. 2011 L 127/6.
 - 11 Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten mexikanischen Staaten andererseits, ABl. 2000 L 276/45.
 - 12 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Chile andererseits, ABl. 2002 L 352/3.

suchten, allerdings primär auf den Güterhandel und damit zusammenhängende Fragen fokussiert blieben. Das Südkorea-Abkommen wurde bereits vor dem Hintergrund der durch den Nizza-Vertrag erweiterten Rechtsgrundlage verhandelt, hat aber die sich abzeichnenden Lissabon-Änderungen – insbesondere den Investitionsschutz¹³ – noch nicht berücksichtigt – wohl aber das Dauerthema der letzten 20 Jahre: die Einbeziehung von ökologischen Aspekten in das internationale Handelsrecht.¹⁴ Derzeit verhandelt die EU ein eigenständiges Investitionsschutzabkommen mit China¹⁵ wie auch mit Myanmar¹⁶ und weiterreichende Freihandelsabkommen¹⁷ u.a. mit

13 Bungenberg, Internationaler Investitionsschutz im Wettbewerb der Systeme, KSzW 2011, 116 ff.

14 Hierzu unten III.2.

15 Pressemitteilung der Kommission vom 18.10.2013, EU investment negotiations with China and ASEAN, MEMO/13/913, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-913_en.htm (zuletzt abgerufen am 17.2.2015); Pressemitteilung der Kommission vom 20.1.2014, EU und China nehmen Investitionsverhandlungen auf, IP/14/33, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-33_de.htm (letzter Abruf am 17.2.2015).

16 Pressemitteilung der Kommission vom 20.3.2014, Aushandlung eines Investitionsschutzabkommens zwischen der EU und Birma/Myanmar, IP/14/285, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-285_de.htm (letzter Abruf am 17.2.2015).

17 Der aktuelle Stand ist jeweils abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf (letzter Abruf am 17.2.2015).

den USA,¹⁸ Japan,¹⁹ Indien,²⁰ Libyen,²¹ Algerien und Vietnam²². Verhandlungen mit Kanada²³ und Singapur²⁴ wurden bereits erfolgreich beendet.

-
- 18 Pressemitteilung der Kommission vom 12.3.2013, Die Europäische Kommission gibt den Startschuss für Handelsgespräche zwischen der EU und den USA, IP/13/224, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-224_de.htm (letzter Abruf am 17.2.2015); Pressemitteilung der Kommission vom 13.2.2013, Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten wollen Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft aufnehmen, MEMO/13/95, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-95_de.htm (letzter Abruf am 17.2.2015); Pressemitteilung der Kommission vom 18.7.2014, EU-US trade – latest round of talks on transatlantic trade pact ends in Brussels, abrufbar unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1132> (letzter Abruf am 17.2.2015); Kommission, State of Play of TTIP negotiations after the 6th round, 29.7.2014, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152699.pdf (letzter Abruf am 18.7.2014); die vom Rat gegebenen Verhandlungsrichtlinien für die Kommission sind abrufbar unter <http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/EU-TTIP-Mandate-from-bfmtv-June17-2013.pdf> (letzter Abruf am 17.8.2014); s.a. die von der Kommission eingerichtete Website zum TTIP <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/> (letzter Abruf am 17.8.2014).
- 19 Pressemitteilung der Kommission vom 25.3.2013, A Free Trade Agreement between the EU and Japan, MEMO/13/283, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-283_en.htm (zuletzt abgerufen am 17.2.2015); Pressemitteilung der Kommission vom 19.4.2013, First Round of EU-Japan Trade Talks A Success, MEMO/13/348, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-348_en.htm (letzter Abruf am 18.2.2015); Pressemitteilung der Kommission vom 11.7.2014, EU-Japan talks on track after the one-year-on review, abrufbar unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1124&title=EU-Japan-talks-on-track-after-the-one-year-on-review> (letzter Abruf am 17.2.2015).
- 20 Memo der Kommission vom 18.10.2013, The EU's bilateral trade and investment agreements – where are we?, MEMO/13/915, S. 3, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-915_en.pdf (letzter Abruf am 17.2.2015).
- 21 S. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/libya/> (letzter Abruf am 17.2.2015).
- 22 Pressemitteilung der Kommission vom 26.6.2013, EU und Vietnam nehmen Verhandlungen über umfassendes Freihandelsabkommen auf, IP/12/689, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-689_de.htm (zuletzt abgerufen am 17.2.2015); Pressemitteilung der Kommission vom 30.6.2014, EU and Vietnam make good progress on FTA talks, abrufbar unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1102&title=EU-and-Vietnam-make-good-progress-on-FTA-talks> (letzter Abruf am 17.2.2015).
- 23 Pressemitteilung der Kommission vom 18.10.2013, EU und Kanada beenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen, IP/13/972, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-972_de.htm (letzter Abruf am 27.02.2015).

C. Auslöser für einen Neuansatz in der Gemeinsamen Handelspolitik

Ab spätestens ca. 2005 ist in der gemeinsamen Handelspolitik ein „Umdenken“ festzustellen. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, kommt es zu einer Abkehr vom multilateralen hin zu einem verstärkt bilateralen Ansatz sowie einer thematischen Aufladung der von der EG bzw. sodann EU geschlossenen Abkommen. Hierfür sind interne wie externe Faktoren verantwortlich.

I. Externe Faktoren

Im Rahmen der WTO läuft seit Herbst 2001 die Doha-Entwicklungsrunde zur umfassenden Reform des WTO-Rechts.²⁵ Nachdem man mit großen Ambitionen gestartet war und auch weitere Themenkomplexe wie Investitionsschutz, ein multilaterales Vergaberecht wie auch Kartellrecht in den WTO-Bereich einbeziehen wollte, hat keine der Ministerkonferenzen seitdem einen wirklichen Verhandlungserfolg mit sich gebracht. Während der Verhandlungen über das WTO-Abkommen zwischen 1987 und 1992 waren die einflussreichen „Spieler“ die USA, die EWG/EG sowie Japan. Dies wurde widerspiegelt in den Anteilen dieser Akteure am internationalen Handel; weder China noch Russland waren zudem Gründungsmitglieder der WTO. Heute ist China neben den USA und der EU die einflussreichste globale Wirtschaftsmacht; zudem ist insgesamt der Einfluss der sogenannten BRIC-Staaten in der internationalen Wirtschaftspolitik kontinuierlich gestiegen. Hierdurch kommt es zu erschwerten Abstimmungsprozessen im Rahmen der Doha-Runde. Das „Scheitern“ oder zumindest Stagnieren der Doha-Runde hat letztlich zu einem Wettlauf zwischen den Staaten bzw. der EU um den Abschluss von für ihre eigenen Unternehmen möglichst vorteilhaften Abkommen mit Drittstaaten geführt. Handelsabkommen sollen es den unternehmerisch tätigen Akteuren ermöglichen, sich mit möglichst geringen Transaktionskosten global zu betätigen, günstige Produktionsbedingungen in Drittstaaten ebenso auszunutzen wie sich neue Absatzgebiete für

24 Pressemitteilung der Kommission vom 16.12.2012, EU und Singapur einigen sich über richtungsweisendes Handelsabkommen, IP/12/1380, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1380_de.htm (letzter Abruf am 17.02.2015); Pressemitteilung der Kommission vom 20.9.2013, EU and Singapore present text of comprehensive free trade agreement, IP/13/849, abrufbar unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=962> (letzter Abruf am 17.2.2015).

25 Weitere Informationen unter http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm, (letzter Abruf am 17.02.2015).

Waren und Dienstleistungen zu erschließen und sich auch mit für die Produktion notwendigen Rohstoffen einzudecken.

Die für ein Umdenken in der vertraglichen gemeinsamen Handelspolitik verantwortlichen externen Faktoren greifen unmittelbar ineinander. So führt das Scheitern der Doha-WTO-Reformrunde zu einem verstärkten Systemwettbewerb zwischen den Wirtschaftsmächten, in dem Staaten wie insbesondere China, Indien und Brasilien – aber auf Grund der Vorkommen an energetischen Rohstoffen auch Russland – eine große Einflussnahmemöglichkeit gewonnen haben.

II. Interne Faktoren

Bei den „internen“ Faktoren sind vorrangig die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts beachtlich; insoweit ist auf die Veränderungen des Primärrechts mit dem Lissabonner Vertrag einzugehen. Mit dem Vertrag von Lissabon ist es zu umfassenden vertikalen Kompetenzverschiebungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten gekommen, ebenso wie zu neuen Einflussnahmemöglichkeiten der unionalen Organe wie auch anderen materiellrechtlichen Verpflichtungen bei der Ausgestaltung der vertraglichen Gemeinsamen Handelspolitik. So wurde der Gesamtbereich des Handels mit Dienstleistungen wie auch der der handelsrelevanten geistigen Eigentumsrechte zur ausschließlichen Unionskompetenz,²⁶ nachdem zuvor jedenfalls noch die Mitgliedstaaten Restkompetenzen in diesen Bereichen hatten.²⁷ Zudem wurde der EU der Gesamtbereich der „Ausländischen Direktinvestitionen“ übertragen – der Bereich, der im Rahmen der derzeitigen Verhandlungen mit den USA für die wohl größte Aufmerksamkeit sorgt.²⁸ Die bemerkenswerteste Veränderung hinsichtlich der Mitwirkungsbefugnisse der einzelnen Organe im Bereich der internationalen Beziehungen der

26 Hierzu ausführlich Herrmann, Vom misslungenen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza, *EuZW* 2001, 269, 271.

27 Bungenberg, Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik, *EuR* 2009, Beiheft 1, 195, 203 f.

28 Krajewski, Umweltschutz und internationales Investitionsschutzrecht am Beispiel der Vattenfall-Klagen und des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP), *ZUR* 2014, 396, 401, auf die Kritik eingehend: *Europäische Kommission*, Public consultation on modalities for investment protection and ISDS in TTIP, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152280.pdf (letzter Abruf am 19.2.2015).

EU stellt das nunmehr nahezu umfassende Zustimmungserfordernis des Europäischen Parlaments dar.²⁹ Zudem ist das Europäische Parlament bei allen Verhandlungen frühzeitig zu informieren.³⁰ Auf Grund dieser Erweiterung der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse ist es zu auch umfassenden horizontalen Gewichtverschiebungen gekommen.

Ein weiterer Baustein in der Neuausrichtung der gemeinsamen Handelspolitik stellt die ausdrückliche Verweisung in Art. 205 AEUV auf Art. 21 EUV dar.³¹ Art. 21 EUV macht die internen Werte und Verfassungsprinzipien der Union zum Modell ihrer internationalen Beziehungen; dem Vertrag ist damit ein Auftrag zu einer bi- wie multilateralen werteorientierten Weltordnungspolitik zu entnehmen.³² Gerade die letztere Komponente zusammen mit der zuvor angesprochenen Modifikation der Beteiligung des Parlaments in der Außenwirtschaftspolitik und damit der Ausgestaltung des unionalen Außenwirtschaftsrechts führt derzeit zu einer werteorientierten Aufladung der gemeinsamen Handelspolitik; insbesondere führt dies zu einer Einbeziehung hoher ökologischer und menschenrechtlicher Standards bzw. der Implementierung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in die Handelspolitik. Hierbei handelt es sich allerdings um keine vollständigen Neuansätze; vielmehr wird bereits bestehende Einzelpraxis

29 Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. a AEUV; dazu Krajewski, Die neue handelspolitische Bedeutung des Europäischen Parlaments, in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon, S. 62 ff.

30 Art. 207 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV; dazu Krajewski, Die neue handelspolitische Bedeutung des Europäischen Parlaments, in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon, S. 60 f.

31 Hierzu Vedder, Die außenpolitische Zielbindung der gemeinsamen Handelspolitik, in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon, S. 124.

32 Dazu Vedder, Die außenpolitische Zielbindung der gemeinsamen Handelspolitik, in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon, S. 134.

primärrechtlich fixiert. Vergleichbare Ansätze enthalten bereits die moderneren Freihandelsabkommen mit Chile³³ und Mexico³⁴ wie auch das Cotonou Abkommen.³⁵ In diesem Sinne hat *Karel de Gucht* im Januar 2010 in seiner Anhörung als zukünftiger EU-Handelskommissar vor dem Europäischen Parlament geäußert:

“Free trade must be a tool to generate prosperity, stability and development. [...] When part of a wider set of measures, it is a potent lever promoting European values abroad, like sustainable development and human rights. [...] The EU must lead by example.”³⁶

Es ist berechtigt, auf Grund der Kombination von Verweisen, Verpflichtungen und parlamentarischen Durchsetzungsmöglichkeiten von einem Paradigmenwechsel zu sprechen.

D. Möglichkeiten im Rahmen der Neuausrichtung der vertraglichen gemeinsamen Handelspolitik

Der EU bietet sich derzeit – nachdem sich der Multilateralismus seit dem Scheitern der Doha-Runde in einer Krise befindet – die Möglichkeit, sich im globalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme durch den Abschluss umfassender bilateraler Handels- und Investitionsschutzabkommen zu positionieren und zugleich die zukünftige Ausgestaltung des internationalen Wirtschaftsrechts entscheidend zu beeinflussen. Hierbei geht es um die Einbeziehung neuer Themenfelder in die Verhandlungen von Freihandelsabkommen ebenso wie um die Korrektur von Fehlentwicklungen von Teilbereichen des internationalen Wirtschaftsrechts in der Vergangenheit.

33 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Chile andererseits, ABl. 2002 L 352/3.

34 Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten mexikanischen Staaten andererseits, ABl. 2000 L 276/45.

35 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000, ABl. 2000 L 317/3.

36 Speech for Commissioner’s Hearing, S. 2, abrufbar unter: http://www.event.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/speeches/degucht_speeches_en.pdf (letzter Abruf am 17.2.2015).

I. Einbeziehung neuer Themenfelder

Eine starke thematische Ausweitung beinhaltet das Abkommen der europäischen Union mit Südkorea. Dieses Abkommen wurde bereits vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ausgehandelt, gilt als Handelsabkommen „der neuen Generation“ und ist am 1. Juli 2011 in Kraft getreten. Neben dem Zollabbau bei gewerblichen Waren und landwirtschaftlichen Erzeugnissen – im Juli 2031 sollen 99,9 % des bilateralen Handels zwischen der EU und Südkorea zollfrei abgewickelt werden³⁷ – zielt das Abkommen auch auf die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse. Es enthält Kapitel unter anderem zu Dienstleistungen und Investitionen, Vergaberecht, Rechte des geistigen Eigentums, Transparenz sowie nachhaltiger Entwicklung. Ergänzt wird es um Schlichtungs- und Streitbeilegungsmechanismen.

Auch andere jüngere Freihandelsabkommen der EU weisen insbesondere eine verstärkte Berücksichtigung von Umweltschutz und allgemeineren Nachhaltigkeitsverpflichtungen auf. Dies lässt sich mit den seitens der Abkommen mit Kolumbien und Peru sowie dem derzeit kurz vor der Ratifizierung stehenden CETA-Abkommen der EU mit Kanada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) belegen. Das EU-Kolumbien- und EU-Peru-Abkommen³⁸ enthält in Titel IX in 20 Artikeln Sozial- und Umweltstandards. Der Genehmigungsbeschluss ist gestützt auf Art. 91, 100 Abs. 2, 207 Abs. 4 und 218 Abs. 5 AEUV. Unter Bezugnahme auf die umweltvölkerrechtlichen Entwicklungen (Art. 267 dieses Handelsübereinkommens) erkennen die Vertragsparteien die Bedeutung multilateraler Umweltnormen und -übereinkünfte an (Art. 270 dieses Handelsübereinkommens). Art. 271 Abs. 1 dieses Übereinkommens verlangt ein allgemeines Bekenntnis zu nachhaltiger Entwicklung, Abs. 4 dieser Bestimmung fordert die Parteien auf, „flexible, freiwillige und anreizgesteuerte Mechanismen“ zu entwickeln, um Kohärenz zwischen Handel und den Zielen nachhaltiger Entwicklung herzustellen. Das Handelsübereinkommen setzt sich auseinander mit biologischer Vielfalt (Art. 272), dem Handel mit forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (Art. 273) sowie mit Fischereierzeugnissen (Art. 274) und dem Klimawandel (Art. 275). Die Absätze 1 und 2 des Art. 277 dieses Übereinkommens schreiben fest, dass bestehende Umweltstandards nicht ge-

37 Pressemitteilung der Kommission vom 27.06.2012, Handelsabkommen EU-Korea: Ein Jahr danach, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-708_de.htm (letzter Abruf am 17.2.2015).

38 Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, ABl.2012 L 354/3.

senkt werden sollen, um ausländische Investitionen zu erleichtern, allerdings wird die Umsetzung der Standards in das Ermessen der jeweiligen Staaten gestellt. In Art. 278 dieses Handelsübereinkommens vereinbarten die Vertragsparteien des Weiteren, dass Maßnahmen des Umwelt-, Arbeits- oder Gesundheitsschutzes, die Auswirkungen auf die Wirtschaft bzw. den Handel haben können, nach Maßgabe wissenschaftlicher und technischer Informationen sowie der einschlägigen internationalen Standards, Richtlinien und Empfehlungen durchzuführen sind. Gemäß Art. 279 dieses Handelsübereinkommens verpflichteten sich die Vertragsparteien, die Auswirkungen der Umsetzung des Freihandelsabkommens auf Arbeits- und Umweltstandards, soweit dies angemessen ist, zu überprüfen. Zudem verabreden die Parteien innerhalb ihrer jeweiligen Verwaltung staatliche Kontaktstellen für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsaspekte (Art. 280 Abs. 1) und es wird ein „Subcommittee on Trade and Sustainable Development“ eingerichtet (Art. 280 Abs. 2). Dies setzt sich aus höheren Repräsentanten des Verwaltungsapparates der beteiligten Länder zusammen und ist mit der Umsetzung des Nachhaltigkeitskapitels und den *Follow Ups* befasst und soll in und mit seiner Arbeit Transparenz und Bürgerbeteiligung sicherstellen, indem z.B. einheimische Umweltgruppen konsultiert werden.³⁹ Weiter kann jede Abkommenspartei durch Anfragen an die staatlichen Kontaktstellen Konsultationen zu Themen des Nachhaltigkeitskapitels verlangen und hat Anspruch auf Antwort; ein direkter Anspruch auf Konsultationen besteht, anders als im EU-Südkorea-Abkommen, nicht.⁴⁰ Die Anwendung des für andere Bereiche im Abkommen vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismus (Titel XII) wird allerdings auf das Nachhaltigkeitskapitel explizit ausgeschlossen (Art. 285 Abs. 5 dieses Handelsübereinkommens). Auch das CETA-Abkommen beinhaltet neben Verweisen auf Umweltschutz und Nachhaltigkeit bereits in der Präambel ein umfassendes Kapitel zu *Sustainable Development*, welches in die Teile Arbeit, Umwelt und Nachhaltigkeit untergliedert ist. Kanada hat erstmals in einem Freihandelsabkommen ein Nachhaltigkeitskapitel akzeptiert, welches substantielle Regelungen zum Umweltschutz beinhaltet. Die Vorschriften sollen verhindern, dass auf Grund des Abkommens zunehmende ökonomische Aktivitäten nicht zu Lasten der Umwelt gehen. Die umfassende Definition von Umweltschutz im Abkommenstext erstreckt sich auf alles Recht, welches den

39 R. Zimmer, Sozialklauseln im Nachhaltigkeitskapitel des Freihandelsabkommens der Europäischen Union mit Kolumbien und Peru, in: Scherrer/Hänlein (Hrsg.), Sozialkapitel in Handelsabkommen, Baden-Baden 2012, S. 141 ff. (148).

40 Zimmer, in: Scherrer/Hänlein (Hrsg.), S. 141 ff. (148).

Sinn und Zweck hat, die Umwelt zu schützen, eingeschlossen das Umweltrecht bezogen auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, nachhaltige Waldbewirtschaftung und Fischerei. Die beiderseitigen Verpflichtungen beziehen sich unter anderem darauf, dass hohe Umweltschutzstandards aufrecht erhalten werden sollen, dass die Möglichkeit besteht, nationale Umweltschutzgesetzgebung auch effektiv durchsetzen zu können, dass nicht von Umweltschutzverpflichtungen abgewichen werden soll, um Handel oder Investitionen anzuziehen oder zu fördern, dass auf nationaler Ebene im Falle von Verstößen gegen Umweltrecht Sanktionen und Schadensersatzansprüche vorgesehen und dass Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit gefördert werden sollen. Die Streitschlichtungsklauseln des Abkommens beziehen sich auch auf das Umweltkapitel. Zudem sehen allgemeine Ausnahmeklauseln auch Umweltschutz als Rechtfertigungsgrund für Abweichungen von den Verpflichtungen vor; zudem wird das right to regulate der Vertragsparteien, weiterhin jeweils eigenständig das Recht zu u.a. Umweltchutzregulierung zu haben, ausdrücklich anerkannt.

Das der Kommission übertragene Mandat für Verhandlungen einer *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) mit den USA⁴¹ sieht bereits für dessen Präambel einen Hinweis auf das „commitment of the Parties to sustainable development and the contribution of international trade to sustainable development in its [...] environmental dimensions, including [...] the protection and preservation of the environment and natural resources [...]“ vor⁴². Als Abkommensziel soll herausgestellt werden:

„The Agreement should recognize that sustainable development is an overarching objective of the Parties and that they will aim at ensuring and facilitating respect of international environmental [...] agreements and standards while promoting high levels of protection for the environment, [...] consistent with the EU acquis and Member States’ legislation. The Agreement should recognize that the Parties will not encourage trade or foreign direct investment by lowering domestic environmental [...] legislation and standards, [...]“⁴³

Zudem führt das Verhandlungsmandat aus:

41 Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America, Brüssel, 17. Juni 2013, abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf> (letzter Abruf am 17.2.2015).

42 Ebd., Nr. 6.

43 Ebd., Nr. 8.

„Consideration will be given to measures to facilitate and promote trade in environmentally friendly and low carbon goods, energy and resource-efficient goods, services and technologies, including through green public procurement and to support informed purchasing choices by consumers. The Agreement will also include provisions to promote adherence to and effective implementation of internationally agreed standards and agreements in the [...] environmental domain as a necessary condition for sustainable development.“⁴⁴

Es zeichnet sich in der vertraglichen Handelspolitik somit zusammengefasst nunmehr eine verstärkte administrative Kooperation ab, um für eine tatsächliche Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtungen Sorge zu tragen und die Zivilgesellschaft verstärkt einzubinden. Ein qualitativer Fortschritt wäre die konsequente Anwendung des Streitbeilegungsmechanismus auch auf den Umweltbereich, gegebenenfalls erweitert um Individualklagemöglichkeiten. Unverbindliche Verfahren lassen gerade die Individualinteressen beispielsweise im Rohstoffsektor unberücksichtigt und zeigen häufig eine nur eingeschränkte Wirkung.⁴⁵ Zudem sind weitergehende Mechanismen bereits in einigen EU-Abkommen vorgesehen (vgl. das EU-CARIFORUM-Abkommen, hier Art. 7, 127⁴⁶).

II. Behebung von Fehlentwicklungen

Auch können die derzeit laufenden Verhandlungen dazu genutzt werden, Fehlentwicklungen oder Defizite des bestehenden Handels- und Investitionsschutzregimes zu beheben. Ein anschauliches Beispiel liefert hier der Bereich des Investitionsschutzes. War dieser Bereich zunächst nur als logisch notwendige Ergänzung des Handelsbereichs gedacht, entzündet sich hier heute Fundamentalkritik,⁴⁷ auf die reagiert werden muss, um nicht die vertragliche gemeinsame Handelspolitik insgesamt zu gefährden.

44 Ebd., Nr. 31.

45 Zimmer, in: Schärfer/Hänlein (Hrsg.), S. 141 ff. (151); R. Zimmer, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen, Baden-Baden 2008, S. 236, 312 und 323.

46 Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den CARIFORUM-Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABl. 2008 L 289/3.

47 Vgl. etwa Pia Eberhardt/Cecilia Olivet, Profit durch Un-Recht, Brüssel 2014.

Beim Investitionsschutz handelt es sich um einen bereits seit 1959 in der Entwicklung befindlichen Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts,⁴⁸ und nicht etwa um (wie häufig in den teilweise verkürzten Darstellungen in der Tagespresse behauptet) ein neues trojanisches Pferd in den aktuellen Verhandlungen. Etwa 130 Zustimmungsgesetze Deutschlands⁴⁹ zu solchen bilateralen Investitionsschutzabkommen („BITS“) haben in der Vergangenheit den deutschen Bundestag passiert, bis vor Kurzem noch ohne größere Kritik durch die deutsche Politik, Presse und Zivilgesellschaft. Die Mitgliedstaaten der EU haben bislang ca. 1400 BITS abgeschlossen. Wurde in der jüngeren Vergangenheit die fehlende Transparenz von Investitionsschiedsverfahren wie auch ein zu großer Beurteilungsspielraum der Schiedsrichter bemängelt, so werden diese Schwachstellen in der neuen von der EU ausgehandelten Abkommensgeneration, die die mitgliedstaatlichen Investitionsschutzabkommen ablösen soll, weitgehend behoben.⁵⁰ Verhandlungen der Schiedsgerichte sollen nach den fertig ausgehandelten Abkommenstexten mit Kanada (CETA – Comprehensive Economic and Trade Agreement) und Singapur öffentlich sein und Dritten die Möglichkeit zur Stellungnahme eröffnet werden.⁵¹ Ebenso wird den Schiedsgerichten durch einen genaueren Wortlaut bei den Schutzstandards (insbesondere bei der indirekten Enteignung, dem Meistbegünstigungsgrundsatz und dem Grundsatz der gerechten und billigen Behandlung) Beurteilungsspielraum genommen oder der Schutzzumfang wird sogar ausdrücklich beschränkt.⁵² Entscheidungen werden daher vorhersehbarer. Auch wird die Möglichkeit des „treaty shopping“ durch höhere Anforderungen an den Investorenbegriff eingeschränkt,⁵³ wenn nicht sogar ausgeschlossen.

48 Hierzu zusammenfassend J. Griebel, Internationales Investitionsrecht, München 2008, S. 5, 40, 42.

49 Übersicht abrufbar unter <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bilaterale-investitionsfoerderungs-und-schutzvertraege-IFV,property=pdf,ereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Abruf am 17.2.2015).

50 Krajewski, ZUR 2014, 396, 401.

51 Artikel X.33 des CETA Abkommens (konsolidierte Fassung vom 26.9.2014), abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf (letzter Abruf am 19.2.2015) verweist auf die UNCITRAL Transparency Rules; Annex 9 C des EU - Singapur Free Trade, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152844.pdf (letzter Abruf am 19.2.2015); dazu auch Krajewski, ZUR 2014, 396, 401 f.

52 Article X.9 CETA Investment Text.

53 Hierzu u.a. Bungenberg, The scope of application of EU (Model) Investment Agreements, in: Bungenberg/Reinisch (Hrsg.), The Anatomy of the (invisible) EU Model BIT, JWIT 15/3-4 (2014), S. 402 ff.

Es gelingt der Kommission als Verhandlungsführer der EU derzeit somit, einen eigenständigen, sich von ihren Mitgliedstaaten unterscheidenden, modernen und ausbalancierteren Neuansatz dieses Politikbereichs zu entwickeln. Sollte sich die EU allerdings aus den Verhandlungen mit den USA verabschieden, überließe man die entscheidende Rolle für die Neuausgestaltung des Investitionsschutzregimes vor allem den USA und China. Diese beiden Staaten verhandeln zeitgleich ein Investitionsschutzabkommen untereinander⁵⁴ und würden hier die entscheidenden Weichenstellungen autonom vornehmen können und damit die Zukunft des internationalen Investitionsschutzrechts bestimmen. Die EU verlöre ihre Einflussnahmemöglichkeiten hinsichtlich der Durchsetzung eines zukünftig ausbalancierteren, kohärenten und transparenten Investitionsschutzrechtes, welches Staaten- und Investoreninteressen zugleich berücksichtigt. Es wäre zudem kaum darzulegen, warum mit manchen anderen Staaten unter anderem Investitionsschutzverträge weiterhin als Grundlage für Wirtschaftsbeziehungen dienen sollten, aber in Verhandlungen mit den USA, wo tatsächlich qualitative Neuorientierungen und dann globale gemeinsame Einflussnahmen möglich sind, dieses Thema gestrichen wird. In diesem Fall bliebe es dann auch beim mitgliedstaatlich begründeten und aus vielerlei Sicht tatsächlich kritikwürdigen althergebrachten Investitionsschutzsystem.

E. Fazit

Aus den aufgezeigten Entwicklungen lässt sich aufzeigen, warum im Rahmen der TTIP-Verhandlungen eine bislang einzigartige Themen Vielfalt auf der Agenda steht. Hierfür sind interne wie externe Faktoren verantwortlich. Insbesondere die exportabhängige deutsche Wirtschaft ist auf die weitere Reduzierung von Marktzugangsbeschränkungen in Drittstaaten angewiesen – hierzu dienen auch die schon abgeschlossenen oder sich derzeit in Verhandlung befindlichen Handels- und Investitionsschutzabkommen mit u.a. Kanada, Singapur, den USA, Japan, Indien und Vietnam oder auch das Investitionsschutzabkommen mit China. Derzeit sind die USA ihrerseits bemüht, ihrer Wirtschaft den asiatisch-pazifischen Wirtschaftsraum durch den Abschluss eines Abkommens über die Trans-Pacific Partnership zu eröff-

54 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/12/fact-sheet-us-china-economic-relations>.

nen. Neuverhandlungen werden gleichermaßen genutzt, um neue Themenfelder innerhalb von völkervertraglichen Abkommen zu regeln, wie auch, um bestehende Defizite zu beheben.

Transatlantische Annäherungen? Divergenz und Konvergenz im militärischen Bereich

Andreas Marchetti¹

A. Ausgangslage

Lange Jahrzehnte waren die transatlantischen Beziehungen durch die Stabilität des Kalten Krieges gekennzeichnet. Die Schaffung der NATO sowie das ausdrückliche Einstehen der Vereinigten Staaten für die Sicherheit der westeuropäischen Mitglieder der Allianz² schuf enge Verflechtungen zwischen beiden Seiten des Atlantiks, insbesondere in verteidigungspolitischer und entsprechend auch militärischer Hinsicht. Dieser transatlantische Schulterchluss wurde endgültig mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und den Pariser Verträgen besiegelt, die unter anderem die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und deren Aufnahme in die NATO ermöglichten. Seither gestaltete sich europäische Sicherheit immer auch in einem transatlantischen Rahmen.³ Bis zum Aufbrechen der Verkrustungen des Kalten Krieges blieb das somit etablierte transatlantische Regime⁴ ungeachtet nicht immer spannungsfreier Perioden verteidigungspolitisch und militärisch unangefochten.

Mit der Auflösung des Warschauer Pakts und der Sowjetunion im Laufe des Jahres 1991 entfiel die lange Zeit grundlegende *raison d'être* des transatlantischen Bündnisses: Für die Vereinigten Staaten stellte sich die Gewährleistung der Sicherheit Europas nicht mehr als prioritäre Aufgabe dar, insbesondere angesichts neuer internationaler Herausforderungen und Anfechtungen, die erstmals mit dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait

-
- 1 Dr. Andreas Marchetti ist Inhaber von *politglott* und Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
 - 2 Vgl. Gustav Lindstrom: *EU-US burdensharing: who does what?*, Paris 2005, S. 13.
 - 3 Vgl. Wyn Rees: *The US-EU Security Relationship. The Tensions between a European and a Global Agenda*, Houndmills 2011, S. 3.
 - 4 Siehe zum Begriff beispielsweise Mark Wintz: *Transatlantic Diplomacy and the Use of Military Force in the Post-Cold War Era*, Houndmills 2010, S. 11-13.

deutlich vor Augen traten. Gleichmaßen eröffneten sich den westeuropäischen Mitgliedern der Allianz sowie den – mit diesen weitgehend identischen – Staaten des europäischen Integrationsverbundes neue Gestaltungsoptionen auf internationaler Ebene. Im Rahmen der sich ermöglichenden Neuausrichtungen und -justierungen wurde allerdings nicht die Auflösung der bisherigen Strukturen und Verflechtungen herbeigeführt, sondern vielmehr deren Anpassung an die neuen Gegebenheiten betrieben. Ausdruck fand dies im Kontext der NATO bereits 1991 durch die Verabschiedung eines neuen Strategischen Konzepts sowie seitens der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft durch die Schaffung der Europäischen Union (EU), in deren Rahmen die Europäische Politische Zusammenarbeit aufgewertet und zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weiterentwickelt wurde. Angesichts des amerikanischen Rückzugswillens vom europäischen Kontinent traten aber gerade die Schwächen eigenständigen europäischen Handelns zu Tage, was sich eklatant im vielfältigen europäischen Scheitern auf dem Balkan zeigte. Diese leidvollen Erfahrungen führten innerhalb von NATO und EU zu einer Fülle von Initiativen, die alle auf die ein oder andere Weise darauf abzielten, der Abnahme der strategischen Bedeutung Europas in den Augen der Vereinigten Staaten gerecht zu werden und die Europäer stärker zur Übernahme von Verantwortung für die eigene Sicherheit und das europäische Umfeld zu befähigen. Das Konzept einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der NATO hat hier ebenso seinen Platz wie die Entwicklung der Europäischen beziehungsweise Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Rahmen der EU.⁵ Seit der Jahrhundertwende wird mit dem *war on terror* sowie dem amerikanischen *pivot to Asia* das Auseinanderdriften der geopolitischen Schablonen beiderseits des Atlantiks immer evidenter, ohne jedoch auch weiterhin institutionelle oder auch politische transatlantische Arrangements grundlegend in Frage zu stellen.⁶

Die stichpunktartig skizzierten Entwicklungen sowie die sich hieraus ergebende konkrete transatlantische Politikgestaltung werden im vorliegenden Beitrag als gegebener Hintergrund angenommen. Er dient als Folie, um weniger eine Bestandsaufnahme der transatlantischen Beziehungen in militä-

5 Vgl. Kathrin Blanck: Die Europäische sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur, Wien/New York 2005, S. 252-255.

6 Die Westeuropäische Union ist in diesem Kontext die einzige Institution, die nach Beendigung des Kalten Krieges – durch Überführung eines Großteils ihrer Aufgaben und Strukturen in die EU – aufgelöst wurde.

rischer Perspektive vorzunehmen, als vielmehr nach den auf beiden Akteursseiten gegebenen strukturbildenden Faktoren für die militärische Zusammenarbeit zu fragen. Demgemäß ist der Fokus nicht auf das transatlantische Regime gesamt, denn auf seine beiden Konstituenten, die Vereinigten Staaten einerseits sowie die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten andererseits, gerichtet. Um diese strukturelle Perspektive einzunehmen, geht der Beitrag zunächst auf Divergenzen im transatlantischen Verhältnis ein. Ausgehend von der grundlegenden Erörterung der jeweiligen internationalen Akteursqualität werden dabei die unterschiedlichen Gestaltungsansätze ebenso diskutiert wie auch der fortbestehende *military gap* thematisiert. Anschließend werden Ansätze vermehrter transatlantischer Konvergenz zu diskutieren sein, insbesondere mit Blick auf die Bereitschaft zur militärischen Intervention, die Einbindung in multilaterale Strukturen aber auch die demokratische Legitimation militärischen Handelns.

B. Strukturelle Divergenzen

I. Ungleiche Akteursqualitäten

Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union sind von Natur aus unterschiedliche Akteure: Als föderaler Bundesstaat sind die USA von anderer Art als das als Staatenverbund *sui generis* definierte Konstrukt europäischer Integration. Allerdings ist zur Beurteilung der hier interessierenden Strukturebene weniger die Frage nach der *Art* beider Akteure von Interesse, als vielmehr die Frage nach ihrer jeweiligen *Qualität* als – insbesondere außenpolitischer – Akteur. Löst man sich von einem statisch-etatistisch geprägten Akteursverständnis, das stark auf formale Aspekte fokussiert, hin zu einer funktionalen Sichtweise, deren Hauptaugenmerk auf den Bedingungen liegt, unter denen ein Akteur im eigentlichen Wortsinne überhaupt Handelnder sein kann, lassen sich durchaus hilfreiche Aussagen über die Akteursqualität der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union tätigen. Wichtige systematisch nutzbare Erkenntnisse haben hierzu in ihrer grundlegenden Studie über die Europäische Union als globaler Akteur Charlotte Bretherton und John Vogler vorgelegt, deren Kriterien im folgenden aufgegriffen und vergleichend auch mit Blick auf die Vereinigten Staaten diskutiert werden sollen. Nach Bretherton und Vogler konstituiert sich ein außenpolitischer Akteur im Zusammenspiel von Möglichkeiten

(*opportunity*), Präsenz (*presence*) und Fähigkeiten (*capability*):⁷ Dabei meint *opportunity* das äußere Umfeld von Ideen und Ereignissen, welches Handeln beeinflusst. Demgegenüber bezeichnet *presence* die Ausübung von Einfluss über die eigenen Grenzen hinaus, **a)** aufgrund der eigenen materiellen Existenz (*character*) und der grundlegenden Natur (*identity*) des jeweiligen Akteurs und **b)** durch die externen Folgen interner Prioritäten und Politiken. Unter *capability* sind schließlich die internen Bedingungen für äußeres Handeln zusammengefasst, namentlich **a)** das Bekenntnis zu einer gemeinsamen Wertebasis, **b)** die interne Legitimation außenpolitischer Entscheidungsprozesse und Prioritätensetzungen, **c)** die Fähigkeit außenpolitische Prioritäten festzulegen und entsprechend kohärente und konsistente Politiken⁸ zu formulieren sowie **d)** die tatsächliche Verfügbarkeit und Nutzung von Politikinstrumenten bis hin zum Einsatz militärischer Mittel.

Bretherton und Vogler folgern auf Basis der ihrer Systematisierung folgenden empirischen Untersuchung, dass die Europäische Union, wenn sie schon nicht *per se* vollwertiger außenpolitischer Akteur sei, sie aber doch als außenpolitischer „Akteur *sui generis*“⁹ und als solcher zudem als Akteur „im Aufbau“¹⁰ zu verstehen sei. Ungeachtet dieser dynamischen Interpretation muss mit Blick auf die Persistenz entsprechender Einschätzungen zur Analyse der gegenwärtigen EU davon ausgegangen werden, dass ihr auch außenpolitischer *sui generis*-Charakter durchaus systemischen Charakter besitzt, da er zumindest vorläufig offenbar nicht in einem Prozess dynamischer Ausformung überwunden wird. Anhand der dargelegten Kriterien lässt sich feststellen, dass aufgrund der bereits oben skizzierten Veränderungen im internationalen System Möglichkeiten (*opportunity*) für außenpolitisches Handeln seitens der EU deutlich gegeben sind. Ebenfalls ist ihr eine über ihre eigenen Grenzen hinausreichende Präsenz (*presence*) zu attestieren, immerhin ist ihr politisches System ungeachtet aller kontinuierlichen Ausgestaltung deutlich definiert, auch zeitigen zahlreiche interne EU-Politiken klar externe Effekte, so dass bereits ihre schiere Existenz auf ihr

7 Vgl. Charlotte Bretherton/John Vogler: *The European Union as a Global Actor*, 2. Auflage, London/New York 2006, S. 24-35.

8 Mit Blick auf die EU ist unter Kohärenz die horizontale Vereinbarkeit zwischen unterschiedlichen Politikbereichen gemeint, wohingegen Konsistenz auf die vertikale Vereinbarkeit von mitgliedstaatlichen Außenpolitiken einerseits und Außenhandeln seitens der Europäischen Union andererseits abhebt, vgl. Bretherton/Vogler: *The European Union as a Global Actor*, 2006, a.a.O., S. 31-32.

9 Bretherton/Vogler: *The European Union as a Global Actor*, 2006, a.a.O., S. 35, Übersetzung des Verfassers.

10 Ebd., S. 36, Übersetzung des Verfassers.

internationales Umfeld wirkt. Mit Blick auf die Fähigkeiten (*capability*) der EU fällt das Urteil indessen differenzierter aus. Zwar kann hier, Bretherton und Vogler mit Verweis auf die in den Verträgen festgelegten Werte (Art. 2 EU) folgend, für die EU durchaus von einer gemeinsamen Wertebasis ausgegangen werden, wohingegen Defizite hinsichtlich der Legitimation sowie der Sicherstellung von Kohärenz und Konsistenz unabweisbar sind, bedingt durch den *sui generis*-Charakter der Europäischen Union, der sich unter anderem in der Beibehaltung des außenpolitischen Einstimmigkeitszwangs inklusive Exekutivlastigkeit sowie im offensichtlichen Fortführen einzelstaatlicher Außenpolitikformulierung manifestiert.¹¹ Entsprechend schwach ausgeprägt ist die Fähigkeit, politische Prioritäten und Politiken – gerade auch langfristig – zu formulieren, obgleich dies immer wieder auch gelingt. So ist die Rolle, die die EU in den langjährigen internationalen Bemühungen um den Friedensprozess in Nahost spielt, aus Akteurssicht positiv zu würdigen. Demgegenüber genügen beispielsweise die Reaktionen und daraus abgeleiteten Konsequenzen auf die Ereignisse des so genannten „Arabischen Frühlings“ aber nur sehr bedingt Anforderungen an Kohärenz oder gar Konsistenz. Dies übersetzt sich in eine durchaus gegebene aber doch häufig auch nur sehr punktuelle Rolle der Europäischen Union als Ganzes, die seit Operationalisierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dennoch bis in den Bereich der so genannten *high politics* vorgestoßen ist.

Wendet man die für die Europäische Union diskutierten Kriterien analog auf die USA an, so ergibt sich für diese ein deutlicheres Akteursbild: Möglichkeiten (*opportunity*) und Präsenz (*presence*) der Vereinigten Staaten wurden gerade auch nach Ende des Kalten Krieges nochmals deutlich geschärft, immerhin profitierten sie als einzige verbliebene Supermacht von der besonders in den 1990er Jahren gegebenen Schwäche anderer Akteure, um sich als zentraler internationaler Akteur zu behaupten und zu festigen. Obwohl die Position der USA gerade aufgrund ihrer häufig wahrgenommenen überlegenen Dominanz keineswegs unangefochten ist, sind die Vereinigten Staaten insbesondere mit Blick auf ihre Fähigkeiten (*capability*) als klar handlungsfähiger und vielseitig engagierter außenpolitischer Akteur zu verstehen, der eine globale Außenpolitik nicht nur anstrebt, sondern auch politisch und materiell betreibt.

11 Vgl. ebd., S. 31 sowie Ludwig Schulz: A Strategy Theory Approach to the analysis of european Foreign Policy, in: Edmund Ratka/Olga a. Spaiser (Hrsg.): Understanding European Neighbourhood Policies. Concepts, Actors, Perceptions, Baden-Baden 2012, S. 87-105, hier: S. 99-102.

		US	EU
<i>opportunity</i>	geeignetes Umfeld von Ideen und Ereignissen	+	+
<i>presence</i>	<i>character</i> und <i>identity</i>	+	+
	externe Folgen interner Prioritäten und Politiken	+	+
<i>capability</i>	Bekenntnis zu einer gemeinsamen Wertebasis	+	+
	interne Legitimation außenpolitischer Entscheidungsprozesse und Prioritätensetzungen	+	+/ -
	Fähigkeit zur Formulierung von Prioritäten und Politiken	+	+/ -
	Verfügbarkeit und Nutzung von Politikinstrumenten	+	+/ -

Legende: gegeben: +; teilweise gegeben: +/-; nicht gegeben: -;

Abbildung 1: Akteursqualitäten der EU und der USA im Vergleich¹²

II. Unterschiedliche Gestaltungsansätze

Die unterschiedlichen Akteursqualitäten der USA und der EU spiegeln sich wider in den jeweils beiderseits des Atlantiks formulierten Ansprüchen an die eigene Rolle auf internationaler Bühne. Konzentriert treten diese Rollenverständnisse in zentralen, „strategisch“ genannten Dokumenten zutage, ohne damit gleichermaßen den Ansprüchen an „Strategien“ gerecht zu werden, namentlich die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) der Vereinigten Staaten in ihrer aktuellen Fassung¹³ und die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) mit ihren Folgedokumenten.¹⁴ Verabschiedeten die Mitgliedstaa-

12 Kriterien nach Bretherton/Vogler: The European Union as a Global Actor, 2006, a.a.O., Zusammenstellung und Bewertung des Verfassers.

13 [The President of the United States]: National Security Strategy, Washington 2010, abrufbar unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (Zugriff: 10. Juli 2014).

14 [Rat der Europäischen Union]: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, abrufbar unter <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Zugriff: 10. Juli 2014); Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel (S407/08), Brüssel 2008, abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/104634.pdf (Zugriff: 10. Juli 2014).

ten der EU mit der ESS 2003 das zentrale Grundlagendokument zur außenpolitischen Selbstverortung der EU, so geschah dies allerdings weniger aufgrund eines genuin eigenen Impulses, sondern war gerade auch eine Reaktion auf die im Vorjahr erfolgte Neuauflage der amerikanischen NSS, deren Formulierung ihrerseits auf die Terrorangriffe vom September 2001 zurückgeführt werden kann.

In der ESS sowie dem Bericht zu ihrer Umsetzung fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung erfolgt mit Verweis auf ein erweitertes Verständnis von Sicherheit eine thematische Entgrenzung, die auch eine geopolitische Entsprechung findet durch die Feststellung, dass „ferne Bedrohungen ebenso ein Grund zur Besorgnis sein [können] wie näher gelegene.“¹⁵ Aus dieser Sichtweise sowie der Einschätzung der eigenen Rolle leiten die Europäer eine „Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt“¹⁶ ab, sehen sich dabei aber nicht als alleinigen oder wichtigsten Akteur, sondern reihen sich ein in das angestrebte Ideal eines globalen „wirksamen Multilateralismus“¹⁷. Trotz dieser Entgrenzung nimmt die ESS eine geopolitische Priorisierung vor, indem sie sowohl mit Blick auf die Bedrohungen als auch die Aufgaben der Europäer deutlich auf ihre geographische Nachbarschaft abzielt.¹⁸ Damit stellt sich der europäische Gestaltungsanspruch als ein kooperativ-globaler mit regionalem Fokus dar, in dessen Rahmen europäische Sicherheit gewährleistet und europäische „Werte zur Geltung“¹⁹ gebracht werden sollen. Hierzu sollen verschiedenartige Mittel zur Anwendung kommen, wovon das Militärische immer nur ein – letzter – Aspekt unter vielen ist, stets flankiert oder sogar dominiert von zivilen Maßnahmen.²⁰

Die Formulierung des amerikanischen Gestaltungsanspruchs fällt im Vergleich zu dem seitens der Europäer formulierten weniger zurückhaltend aus. Auf Basis klar identifizierter Interessen der Vereinigten Staaten, namentlich die Gewährleistung von Sicherheit und Wohlstand, die Sicherung universeller Werte sowie der Aufbau einer internationalen Ordnung,²¹ wird deutlich gemacht, dass die USA eine globale Führungsrolle beanspruchen.

15 [Rat der Europäischen Union]: Europäische Sicherheitsstrategie, 2006, a.a.O., S. 6.

16 Ebd., S. 1.

17 Ebd., S. 9.

18 Vgl. ebd., S. 7-8.

19 Ebd., S. 6.

20 Vgl. z.B. ebd., S. 11-13.

21 Vgl. [The President of the United States]: National Security Strategy, 2010, a.a.O., S. 7.

Demgemäß fordert der amerikanische Präsident Barack Obama bereits im Vorwort zur NSS: „we must pursue a strategy of [...] global leadership“.²² Mit Blick auf die militärischen Implikationen formuliert der amerikanische Präsident zudem: „we will maintain the military superiority that has secured our country, and underpinned global security, for decades.“²³ Während somit beide Akteure mit Blick auf die Betonung der Geltung von – universellen – Werten auch als normative Akteure auftreten, findet die in der ESS gegenwärtige Zurückhaltung mit Blick auf den Einsatz des Militärs keine Entsprechung auf amerikanischer Seite, obgleich auch in der NSS – im Fahrwasser militärischer verteidigungspolitischer Erwägungen – vielfach die Notwendigkeit zu zivilen Fähigkeiten und deren Ausbau betont wird.²⁴ Die EU erscheint somit viel stärker als Zivilmacht, auch wenn neben der Anwendung ziviler durchaus auch die Nutzung militärischer Mittel erwogen und betrieben wird. Dieser duale Charakter der Europäischen Union ist vor allem den unterschiedlichen verteidigungspolitischen und strategischen Kulturen ihrer Mitgliedstaaten geschuldet und ist auch eindeutig in den Regelungen der europäischen Verträge zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik festgeschrieben (Art. 42 Abs. 1 u. Art. 43 Abs. 1 EU). Diese Unterschiede in den Gestaltungsansätzen stellen die zentrale Divergenz zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union dar, von der sich weitere Divergenzen ableiten.

III. Unerschütterlicher *military gap*

Angesichts des unterschiedlichen Stellenwerts des Militärs beiderseits des Atlantiks zur Realisierung der eigenen Gestaltungsansprüche verwundert es wenig, dass zwischen beiden Akteuren auch deutliche Unterschiede im Bereich der faktischen militärischen Fähigkeiten bestehen. Bereits ein Blick auf die Militär- beziehungsweise Verteidigungsausgaben verdeutlicht zwischen den USA und der EU fortbestehende Divergenzen. So wenden alle EU-Mitgliedstaaten lediglich 45% der Mittel auf, die seitens der USA in die Verteidigung fließen, wobei sich die Schere, die sich seit den Terroranschlägen vom September 2001 zwischen Europäern und Amerikanern noch deutlicher als zuvor geöffnet hatte, tendenziell wieder schließt. Betrachtet man die absoluten Zahlen im Verhältnis zur Gesamtwirtschaftsleistung, so

22 Ebd., S. [III].

23 Ebd.

24 Vgl. ebd., S. 14-16.

wird der Unterschied – und damit der Stellenwert der militärischen Dimension außenpolitischer Gestaltung – noch eklatanter erkennbar. Wandten die USA 2013 noch 3,8% ihres BIP für Verteidigungsausgaben auf, so stellten die Verteidigungsausgaben in den Mitgliedstaaten der EU deutlich geringere Anteile am jeweiligen BIP dar: Der Spitzenreiter Griechenland (2,4%) ist gefolgt vom Vereinigten Königreich (2,3%) sowie Frankreich und Portugal (jeweils 2,2%), Deutschland ist mit 1,4% selbst im europäischen Vergleich in militärischen Belangen besonders zurückhaltend, was wiederum schlaglichtartig die unterschiedlichen verteidigungspolitischen und militärischen Kulturen innerhalb Europas unterstreicht.²⁵

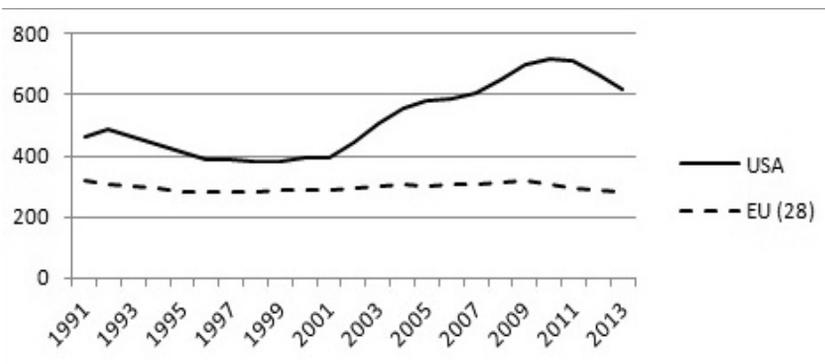


Abbildung 2: Militärausgaben in – konstanten (2011) – Mrd. USD von 1991-2013.²⁶

Die referierten Eckdaten markieren bereits ein deutliches Gefälle zwischen den USA und der EU, spiegeln aber nur andeutungsweise die jeweiligen konkreten militärischen Fähigkeiten wider. Materiell – und damit in ihrer rüstungspolitischen Ausrichtung – setzen die USA auf innerstaatliche Konzentration mit relevanten Skaleneffekten, während sich die Europäer tendenziell den Luxus kleinteiligerer Beschaffung leisten. Selbst europäische *champions* agieren in einem Klima zwischenstaatlicher Konkurrenz und

25 Datenquelle: SIPRI Military Expenditure Database, abrufbar unter http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database (Zugriff: 1. Juli 2014).

26 Ebd., Abbildung des Verfassers.

weitgehend national geprägter Beschaffungspolitiken.²⁷ Entsprechend kommt die Europäer militärisches Material in der Regel teurer zu stehen, da kleinere – zum Teil auch sich duplizierende – Projekte auf Kosten gemeinsamer Beschaffung weiterhin an der Tagesordnung sind.²⁸ Die unter anderem mit Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur veranlassten Ansätze zur Überwindung weitgehend nationalstaatlicher Beschaffung haben dies bisher in keiner Weise aufbrechen können, so dass die Fähigkeiten der Europäer, noch stärker als die geringeren Haushaltsmittel vermuten lassen, deutlich hinter denen der USA zurückbleiben.

Bei ähnlich starken Personalzahlen – amerikanischerseits lässt sich das militärische Personal auf etwas weniger, europäischerseits auf etwas mehr als 1,5 Millionen beziffern – findet die materielle Fähigkeitslücke personell und operationell ihre Entsprechung in deutlich höheren Einsatzkontingenten auf amerikanischer Seite:²⁹ Befanden sich 2011 177.000 Amerikaner im Einsatz, traf dies auf europäischer Seite lediglich für 54.000 Personen zu. Dies entspricht einer Einsatzrate von 12,5% seitens des US-Militärs, wohingegen die Europäer hier lediglich auf 3,5% kommen. Damit besteht der *military gap* zwischen Europa und Amerika auch weiterhin und auf absehbare Zeit in vielfältiger Weise.

27 Vgl. zum Aspekt national-ökonomisch motivierten Konkurrenzdenkens Christian Schmidt: Europäische und Transatlantische Rüstungskoooperation aus politischer Sicht, in: Reiner K. Huber et al. (Hrsg.): European Transatlantic Armaments Cooperation, München 2008, S. 13-20, hier: S. 15.

28 Zum Anteil multilateraler und insbesondere europäischer Beschaffung siehe Silvija Guzelytė: National Defence Data 2012 of EDA participating Member States, Brüssel 2014, S. 35-37, abrufbar unter <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/finance-documents/national-defence-data-2012.pdf> (Zugriff: 10. Juli 2014) sowie in der mittelfristigen Entwicklung European Defence Agency: Defence Data 2012, [Brüssel] 2013, S. 19-20, abrufbar unter <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web> (Zugriff: 10. Juli 2014).

29 Zu diesen und den folgenden Zahlen siehe Silvija Guzelytė: EU-US Defence Data 2011, Brüssel 2013, S. 13 und 16, abrufbar unter <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf> (Zugriff: 10. Juli 2014). Die genannten Zahlen beinhalten keine Angaben für Dänemark, das nicht an der Europäischen Verteidigungsagentur teilnimmt, und für Kroatien, das mit seinem EU-Beitritt erst im Juli 2013 der Europäischen Verteidigungsagentur beiträgt.

C. Ansätze transatlantischer Konvergenz?

Ungeachtet klar aufzeigbarer Divergenzen lassen sich im transatlantischen Verhältnis durchaus auch Ansätze zunehmender Konvergenz ausmachen. Dabei muss gegenwärtig noch weitgehend offen bleiben, inwieweit diese sich mittel- bis langfristig auf der Strukturebene niederschlagen werden oder möglicherweise nur temporäre Erscheinungen darstellen. Allerdings lässt sich bereits jetzt erkennen, dass das transatlantische Verhältnis keineswegs in – divergenter – Erstarrung begriffen ist, sondern durchaus dynamischen Prozessen unterliegt.

I. Interventionistische Konvergenz?

Den Vereinigten Staaten wird insbesondere mit Verweis auf die Formulierungen der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 zu *preemptive actions* eine interventionistische Grundhaltung zugeschrieben. Deren Kern besteht in der im Zweifelsfalle auch vorgehenden Anwendung militärischer Gewalt zur Abwehr von Gefahren für die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten.³⁰ Demgegenüber wird den Staaten der Europäischen Union unter Hinweis auf deren Ausrichtung als „Zivilmacht“ häufig ein militärischer Interventionismus abgesprochen. Indessen stellt sich – insbesondere für einzelne europäische Staaten – die Frage, inwieweit wirklich von einer europäischen Politik der Zurückhaltung gesprochen werden kann. Beispielhaft lässt sich 2011 neben der Operation der Vereinigten Staaten (*Odyssey Dawn*) – auf Basis der Resolution 1973 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen – verweisen auf die Operationen Frankreichs (*Harmattan*) und Großbritanniens (*Ellamy*) zur Durchsetzung einer Flugverbotszone in Libyen, die letztlich zum Sturz Muammar al-Gaddafis beitrugen. Spätere französische Einsätze in der Elfenbeinküste, in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik zeugen ebenfalls von einer militärischen Einsatzbereitschaft, die deutlich über die territoriale Selbstverteidigung hinausgeht.

Obwohl sich in den genannten Beispielen die Europäische Union in ihrer Gesamtheit zurückhaltend verhalten hat, behält auch sie sich im Rahmen der GSVP die Möglichkeit zur Intervention vor. Die europäischen Verträge sehen – im Rahmen der erweiterten Petersberg-Aufgaben – durchaus

30 [The President of the United States]: The National Security Strategy of the United States of America, Washington 2002, S. 15-16, abrufbar unter <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (10. Juli 2014).

„Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ (Art. 43 Abs. 1 EU) vor. Insbesondere die letztgenannte Maßnahmenbeschreibung bildet in der Realität einen engen Anknüpfungspunkt an militärische Interventionen. So zeugen zahlreiche Missionen der Europäischen Union seit Operationalisierung der GSVP von einer Tendenz zur Interventionsnachsorge, dafür aber weniger als in ihren Anfängen erwartet von einer „EU als Interventionsmacht“.³¹ Bereits die erste militärische Mission der Europäer (*Concordia*) 2003 in Mazedonien folgte auf eine NATO-Operation (*Allied Harmony*), die wiederum in zivile Polizeimissionen, zunächst *EUPOL Proxima* und schließlich *EUPAT*, mündete. Diese Konflikt- oder Interventionsnachsorge gehört neben Unterstützungsmissionen zwischenzeitlich zu einem Grundmuster europäischer Missionen – auch im Nachgang zu intensiven Kampfhandlungen. In letztgenanntem Zusammenhang sind aktuell beispielsweise die militärische Mission *EUFOR RCA* in der Zentralafrikanischen Republik, die Grenzmission *EUBAM Libya* oder die Ausbildungsmission *EUTM Mali* zu sehen. Unterstützend sind ihrerseits die zweite jemals realisierte militärische Mission der EU (*Artemis*) in der Demokratischen Republik Kongo – zur Unterstützung von *MONUC* – oder auch die Rechtsstaatlichkeitsmission *EULEX Kosovo* – neben *KFOR* – einzuordnen. Dabei sind Nachsorge und Unterstützung nicht immer scharf zu trennen, wie beispielsweise im Falle der Polizeimission *EUPOL Afghanistan*.

Alles in allem ergibt sich ein Bild nicht unbedingt zurückhaltender Europäer, auch wenn die militärische Präsenz, wie bereits der fortbestehende *military gap* zwischen Europa und Amerika zeigt, europäischerseits geringer ist als seitens der Vereinigten Staaten. Zugleich ist – zumindest bei Missionen unter EU-Flagge – darauf zu verweisen, dass die Europäer stets darauf bedacht sind, im internationalen Konsens zu agieren, so dass Einsätze in der Regel im Einklang mit den betroffenen Parteien stattfinden und zugleich durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrats gedeckt sind.³²

31 Nicolai von Ondarza/Marco Overhaus: Die GSVP nach dem Dezember-Gipfel. Weniger Einsätze, mehr Sicherheits- und Verteidigungskooperation, in: SWP-Aktuell, 58/2013, S. 1–4, hier: S. 4, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A58_orz_ovs.pdf (Zugriff: 10. Juli 2014).

32 Vgl. Andreas Marchetti: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Politikformulierung im Beziehungsdreieck Deutschland – Frankreich – Großbritannien, Baden-Baden 2009, S. 295–296.

II. Multilaterale Konvergenz?

Sofern für die EU und einzelne ihrer Mitgliedstaaten militärische Interventionen keineswegs tabu sind und sich die Europäer damit zu einem gewissen Grad den USA annähern, sind insbesondere mit Blick auf die institutionellen transatlantischen Verflechtungen durchaus auch Anhaltspunkte einer – wenn auch verhaltenen – Bewegung der USA in Richtung Europa auszumachen. Immerhin führte 2003 die unilateral durchgesetzte Invasion des Irak seitens der Vereinigten Staaten zu großen Verwerfungen im transatlantischen Verhältnis, ohne dass aber dadurch die amerikanischen Ziele erreicht werden konnten. Die Festschreibung der Schaffung eines „wirksamen Multilateralismus“ in der Europäischen Sicherheitsstrategie kann durchaus als Gegenentwurf zur damaligen amerikanischen Doktrin gelesen werden, die multilaterale Zusammenarbeit unter dem Stichwort der *coalition of the willing* bestenfalls funktional dem amerikanischen Interesse dienend verstand. Aufgrund des amerikanischen Scheiterns zur Erzielung schneller und dauerhafter Erfolge rückte der amerikanische Präsident George W. Bush aber bereits in seiner zweiten Amtszeit vermehrt hiervon ab, so dass wieder verstärkt die Würdigung multilateraler und besonders auch institutioneller Strukturen erfolgte.³³ Der mit dem Ende des Kalten Krieges eingetretene und von Charles Krauthammer identifizierte *unipolar moment* unangefochtener amerikanischer Dominanz machte damit früher als von Krauthammer selbst prognostiziert Tendenzen von Multipolarität Platz,³⁴ wodurch sich die amerikanische Politik faktisch den stärker auf internationalen Konsens bedachten Europäern annäherte. Dabei bleibt allerdings unklar, inwieweit diese neuerliche multilateralere Ausrichtung der Vereinigten Staaten weiterhin eher funktional denn strukturell zu bewerten ist. Immerhin ermöglicht eine stärkere multilaterale Ausrichtung den USA – ganz im oben genannten Sinne einer stärkeren Implikation der Europäer wenn nicht in der Intervention selbst, so doch in der Nachsorge – *burden sharing*, ohne aber angesichts der eigenen Fähigkeiten zugleich in *power sharing* zu münden.³⁵ Für einen solche Lesart spricht das konstante amerikanische Interesse an

33 Vgl. Agnès Nahan/Edward Moxon-Browne: Great Expectations? The Bush Legacy in the Obama Era?, in: Finn Laursen (Hrsg.): The EU, Security and Transatlantic Relations, Brüssel 2012, S. 37-54, hier: S. 42-45.

34 Vgl. Charles Krauthammer: The unipolar moment, in: Foreign Affairs, 1/1990-91, S. 23-33, hier S. 23-24.

35 Zur Differenzierung siehe Blanck: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, a.a.O., S. 253.

eigener Entlastung³⁶ ebenso wie die Dominanz von Erwägungen der eigenen Machtstellung im Diskurs zu militärischen Interventionen.³⁷ Dies scheint mit einem gleichberechtigten Multilateralismus nur schwer vereinbar, insbesondere da im amerikanischen Diskurs just der Wert von Allianzen – im Gegensatz zu Debatten in Europa, insbesondere auch in Deutschland – kaum betont wird.³⁸

Letztlich bedeutet der faktisch wieder stärkere aber dennoch weiterhin verhaltene Multilateralismus der USA und insbesondere deren Würdigung der NATO keine wirkliche Neuerung, sondern vielmehr „eine Rückkehr zur alten transatlantischen Übereinkunft“,³⁹ die zwar zum einen die Erwartungen der USA an den europäischen Beitrag im Rahmen der Allianz erhöht, zum anderen den Europäern aber auch wieder größere Möglichkeiten der Politikmitgestaltung im transatlantischen Kontext gibt.⁴⁰ In diesem Zusammenhang ist sicherlich auch die 2009 erfolgte Rückkehr Frankreichs in die Militärstruktur der Allianz zu sehen, da der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy diesen Schritt kaum unternommen hätte, ohne in der NATO Gestaltungsräume für französische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu sehen.

Inwieweit sich ausgehend von Barack Obamas deutlichem Bekenntnis zum Multilateralismus im Mai 2014 in einer Rede an der Militärakademie West Point⁴¹ die seit einem Jahrzehnt gegebene Tendenz weiter verstärkt, bleibt abzuwarten. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Ansätze zu einer größeren Wertschätzung und Berücksichtigung multilateraler Foren, insbesondere der NATO einerseits und der Vereinten Nationen andererseits, weg führen von dem weiterhin praktizierten und skizzierten „instrumentellen Multilateralismus“⁴² hin zu gleichberechtigteren Formen der Zusammenarbeit.

36 Vgl. Nahan/Moxon-Browne: *Great Expectations?*, 2012, a.a.O., S. 50-51.

37 Vgl. Anna Geis/Harald Müller/Niklas Schörnig: Liberale Demokratien und Krieg. Warum manche kämpfen und andere nicht. Ergebnisse einer vergleichenden Analyse von Parlamentsdebatten, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2/2010, S. 171-202, hier: S. 190-191.

38 Vgl. ebd., S. 191 u. 194.

39 Markus Kaim: Präsident Obama und die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 15-16/2009, S. 9-15, hier: S. 11.

40 Vgl. ebd.

41 Barack Obama: Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, West Point, 28. Mai 2014, abrufbar unter <http://wh.gov/loQeO> (Zugriff: 10. Juli 2014).

42 Zum „instrumentellen Multilateralismus“ siehe Josef Braml: Im Westen nichts Neues?, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 15-16/2009, S. 15-21, hier: S. 16.

III. Legitimatorische Konvergenz?

Während die Frage nach multilateraler Einbindung eng verknüpft ist mit dem Aspekt der internationalen Legitimation militärischen Handelns, bieten die jeweiligen innerstaatlichen Mechanismen zur Legitimation militärischen Handelns ebenfalls Anlass mögliche Konvergenztendenzen im transatlantischen Verhältnis zu erörtern. Dabei ist erneut mit Verweis auf den *sui generis*-Charakter der Europäischen Union zunächst in Erinnerung zu rufen, dass Missionen der EU als Ganze zwar die im Rat vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten beschließen, die dafür benötigten Mittel aber seitens der einzelnen Mitgliedstaaten gemäß ihrer nationalen Regelungen bereitgestellt werden. Hier greifen dann allerdings sehr unterschiedliche Mechanismen zur Legitimierung militärischen Handelns, die sich vor allem an den Mitsprachemöglichkeiten der Parlamente festmachen lassen. Folgt man der Typologie von Sandra Dieterich, Hartwig Hummel und Stefan Marschall,⁴³ überwiegen innerhalb der Europäischen Union mit elf Staaten inklusive Deutschland relativ gesehen die Staaten, in denen die Parlamente im Vorfeld eines Militäreinsatzes zustimmen müssen und zudem mit weitgehenden Kontrollrechten ausgestattet sind. Diesem als *comprehensive* benannten Typ steht – über die Abstufungen *selective*, *deferred*, *basic* – der mit *deficient* bezeichnete Typ gegenüber, dem lediglich vier Staaten, unter anderem Frankreich und Großbritannien, zugeordnet werden und der durch weitgehende diesbezügliche Machtlosigkeit der Parlamente gekennzeichnet ist. Damit sind die militärisch potentesten Staaten der Europäischen Union, Deutschland auf der einen Seite und Frankreich sowie Großbritannien auf der anderen, ganz unterschiedlichen Typen zugeordnet.

Wenngleich die typologische Klassifizierung der EU-Mitgliedstaaten entlang der Mitgestaltungsrechte der Parlamente auf systemische Unterschiede verweist, sind diese keineswegs in Stein gemeißelt, sondern ebenfalls Gegenstand von Weiterentwicklungen. Schließlich wurden anlässlich der Diskussion um ein militärisches Eingreifen in Syrien 2013 just in Frankreich und Großbritannien, also in Staaten mit traditionell ausgeprägter exekutiver Prärogative, Tendenzen hin zu einer stärkeren Parlamentarisierung sichtbar. So verknüpfte der britische Premierminister David Cameron die Entscheidung zu einer britischen Beteiligung mit einem Votum des *House*

43 Vgl. zur Typologisierung und den Zuordnungen Sandra Dieterich/Hartwig Hummel/Stefan Marschall: „Kriegsspielverderber“? Europäische Parlamente und der Irakkrieg 2003, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1/2009, S. 5-38, hier: S. 19-22.

of Commons. Aus dem – unerwartet – negativen Abstimmungsergebnis im August 2013 folgte, dass die britische Regierung ihre Pläne einer militärischen Intervention nicht weiter verfolgte.⁴⁴ Wäre dieser Vorgang singulär, könnte man ihn noch als Ausnahmeerscheinung werten, doch ist zu bedenken, dass man sich im Vereinigten Königreich innerhalb von zehn Jahren hiermit erneut für eine stärkere parlamentarische Beteiligung entschied, schließlich hatte sich im März 2003 Premierminister Tony Blair der Rückendeckung des *House of Commons* zur Beteiligung am Krieg im Irak versichert. Dies stellt den ursprünglichen Präzedenzfall mit möglicherweise deutlichen Auswirkungen für die Zukunft britischen militärischen Eingreifens dar, wie bereits seinerzeit der liberale Abgeordnete Menzies Campbell betonte:

„the House won for itself something like a right to endorse military action. Some might argue that that was a special case – a one-off – but it strikes me as inconceivable that, in the event of a major deployment of British forces abroad in the future, we would not have a similar debate on a similar motion. Now that we have won that right against the exercise of the royal prerogative, I for one am very reluctant to give it up.“⁴⁵

In diesem Sinne kann das jüngste Votum des Unterhauses bereits als eine erste Bestätigung dieser neu entstandenen „Rechte“ des britischen Unterhauses interpretiert werden. In Frankreich ergaben sich gleichzeitig analoge Entwicklungen, wobei sich der Fall hier weniger klar darstellt, da es trotz einer entsprechenden Absichtserklärung des französischen Staatspräsidenten François Hollande letztlich nicht zu einer Abstimmung in der *Assemblée Nationale* kam. Bereits ihre Erwägung zeigt aber, dass auch in Frankreich Entscheidungen über militärisches Eingreifen nicht mehr selbstverständlich ohne Rückbindung an die Nationalversammlung getroffen werden.⁴⁶

Mit Blick auf die internationale Dynamik seit den frühen neunziger Jahren waren die skizzierten innereuropäischen Entwicklungen keineswegs absehbar, wurde doch lange Zeit vielmehr mit Fingerzeig auf den „deutschen Sonderfall“ eine Abschwächung des höchstrichterlich formulierten und gesetzlich ausgestalteten deutschen Parlamentsvorbehalts erörtert, damit sich

44 Vgl. Daniel Göler: Durchbruch der Parlamentsarmee? Zur innenpolitischen Legitimierung von Militäreinsätzen, in: Dokumente/Documents. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog/Revue du dialogue franco-allemand, 1/2014, S. 15-18, hier: S. 17.

45 Redebeitrag von Menzies Campbell, in: Commons Hansard Debates, 18.06.2003, Col. 424-425, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo030618/debindx/30618-x.htm> (Zugriff: 10. Juli 2014).

46 Vgl. Göler: Durchbruch der Parlamentsarmee?, 2014, a.a.O., S. 18.

Deutschland in Bezug auf die innenpolitischen Bedingungen zum Einsatz militärischer Gewalt „normalisiere“.⁴⁷ Nun scheint sich innereuropäische Konvergenz hinsichtlich der innerstaatlichen Legitimation aber offensichtlich weniger aufgrund einer deutschen „Normalisierung“ zu ergeben, da der Trend in Europa derzeit vielmehr in Richtung stärkerer parlamentarischer Beteiligung deutet.

Obwohl in den USA in dieser Richtung nicht gleichermaßen von einem Trend gesprochen werden kann, wurde seitens vieler Beobachter dennoch aufmerksam registriert, dass auch Barack Obama im Umfeld der Entscheidung über militärisches Eingreifen in Syrien seinen Willen kundtat, hierüber den Kongress abstimmen zu lassen.⁴⁸ Zwar setzt die *War Powers Resolution* von 1973 dem amerikanischen Präsidenten parlamentarische Grenzen, ohne diesem aber weitreichende Gestaltungsspielräume zur Anwendung militärischer Gewalt zu nehmen, zumal die Resolution nicht unumstritten ist und daher keineswegs Einigkeit über die faktischen Rechte des Kongresses besteht.⁴⁹ Entsprechend flexibel handhabten die amerikanischen Präsidenten der vergangenen Jahre auch den Umgang mit dem Kongress in Fragen um Militäreinsätze.⁵⁰ Inwieweit Syrien wirklich einen „Wendepunkt“⁵¹ darstellt, der zu mehr Konvergenz innerhalb Europas aber auch in transatlantischer Perspektive führt, bleibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt offen, obgleich gewisse Tendenzen in diese Richtung auszumachen sind. Im Falle – insgesamt stärkerer parlamentarischer Beteiligung beiderseits des Atlantiks – wären auch weitergehende Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis zu erwarten, immerhin folgern Dieterich, Hummel und Marschall aus den erwähnten Typologien in Verbindung mit der faktischen Bereitschaft der jeweiligen Staaten militärisch aktiv zu werden, dass stärkere parlamentarische Kontrolle nicht ausnahmslos, so aber doch in der Regel auch eine weniger interventionistische Politik begünstige,⁵² so

47 Siehe hierzu ebd. als auch Andreas Marchetti: L'Allemagne tiraillée. Un „rôle particulier“ malgré la „normalisation“ dans le cadre de la politique de sécurité et de défense européenne, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, 192/2010, S. 35-42, hier: S. 35-36.

48 Vgl. Obama bittet Kongress um Zustimmung zu Militäreinsatz, in: ZEIT ONLINE, 01.09.2013, abrufbar unter <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-08/obama-syrien-kongress-frankreich> (Zugriff: 10. Juli 2014).

49 Vgl. Dieterich/Hummel/Marschall: „Kriegsspielverderber“?, 2009, a.a.O., S. 15.

50 Vgl. Obama bittet Kongress um Zustimmung zu Militäreinsatz, 2009, a.a.O.

51 Göler: Durchbruch der Parlamentsarmee?, 2014, a.a.O., S. 17.

52 Vgl. Dieterich/Hummel/Marschall: „Kriegsspielverderber“?, 2009, a.a.O., S. 26-28 u. 32.

dass sich vielleicht auch bezüglich der Ausprägung der Interventionsbereitschaft zunehmend Konvergenzen ergeben könnten.

D. Fazit

Der *transatlantic gap* bleibt bis auf weiteres bestehen. Die eklatanten Unterschiede in den Akteursqualitäten sind – insbesondere seitens der EU – systemisch bedingt und auf absehbare Zeit nicht aufhebbar. Ebenso ist kaum zu erkennen, dass sich der *military gap* in naher Zukunft schließen ließe, zumal er höchstens abgemildert werden wird durch geringere amerikanische Ressourcenbindung als durch Steigerung der europäischen Anstrengungen. Bezüglich der Interventionsbereitschaft sind – gerade auch mit Blick auf den zuletzt diskutierten Punkt – noch am ehesten die bestehenden Divergenzen als überwindbar anzusehen, auch wenn hier insgesamt der Eindruck strukturell gegebener Divergenzen vorläufig ebenfalls bestehen bleibt.

Mit Blick auf die Konvergenzen im transatlantischen Vergleich kann die vorsichtige Tendenz der USA zu stärkerer Multilateralisierung immerhin zu stärkerem *burden sharing* führen, das aber nicht zwangsläufig in ein *power sharing* übersetzt wird. Dies würde seinerseits wieder stark vom Ausbau europäischer Fähigkeiten abhängen. Am wahrscheinlichsten erscheint dies noch in regionaler Perspektive durch Stärkung der auch seitens der Europäer betonten Eigenverantwortung in der eigenen geographischen Nachbarschaft. Global dürfte den Europäern aber auch weiterhin eine relevante militärische Rolle nur sehr eingeschränkt zukommen. Insgesamt sind die Tendenzen zu transatlantischer Konvergenz eher verhalten, wobei sie aber bei allen Unterschieden und auch Frustrationen Möglichkeiten zu einem besseren gegenseitigen Verständnis eröffnen. Die Erinnerungen an die transatlantische Grabenbildung und die sich daraus ergebenden Folgen vor nunmehr etwas mehr als zehn Jahren sind zu frisch, als dass hier kein gemeinsames Interesse an einer kooperativen Ausgestaltung der Beziehungen anzunehmen wäre, das seinerseits durchaus in Richtung weiterer Konvergenzen münden kann.

Eigenheiten der Menschenrechtsverständnisse in der Europäischen Union, in den USA und in China

Frédéric Krumbain

A. Einführung

Am 29. April 2014 wurde im US-Bundesstaat Oklahoma Clayton Lockett mit der Giftspritze hingerichtet. Der Todeskampf dauerte vierzig Minuten. Oklahoma probierte einen neuen Giftcocktail aus, der statt zu einem schnellen Tod zu einem langsamen und schmerzvollen Todeskampf führte (HRW 2014b). In den USA sind Hinrichtungen nach wie vor erlaubt und die Todesstrafe wird nicht als Menschenrechtsverletzung betrachtet. In der Europäischen Union (EU) ist diese Strafform hingegen verboten und wird als Verletzung des Menschenrechts auf Leben eingestuft.

In vielen europäischen Staaten sind dafür das Leugnen des Holocausts oder andere rassistische Meinungsäußerungen verboten. In den USA fallen solche Aussagen unter das Menschenrecht auf Meinungsfreiheit und sind erlaubt.

In der Volksrepublik China¹ wurden im Mai 2014 der bekannte Menschenrechtsanwalt Pu Zhiqiang sowie mehrere andere Aktivisten verhaftet, weil sie eine Gedenkveranstaltung zum 25. Jahrestag des Massakers auf dem Tiananmenplatz in Peking am 4. Juni 1989 veranstalteten. Am 3. und 4. Juni tötete die chinesische Armee Hunderte oder Tausende Personen in den umliegenden Straßen und auf dem Platz selbst. Die genauen Zahlen der Opfer und Verwundeten sind unbekannt. Auf dem Platz und in anderen Städten Chinas demonstrierten damals Zehntausende Chinesinnen und Chinesen für politische und wirtschaftliche Reformen. Die Berichterstattung über die Ereignisse wird in China zensiert und das Gedenken daran unterbunden (HRW 2014c). Die EU und die USA betrachten das Verbot jeder Erinnerung und Mahnung an die Ereignisse vom 4. Juni 1989 als Verletzung der Meinungsfreiheit.

1 Im Folgenden werden Volksrepublik China, Volksrepublik und China jeweils synonym verwendet. Es ist immer die Volksrepublik China und nicht die Republik China (Taiwan) gemeint.

Die drei Fälle illustrieren, wie sich die Definition und Interpretation von universell anerkannten Menschenrechtsnormen zwischen den drei wichtigsten staatlichen Akteuren in der Welt unterscheiden.

Im Folgenden werden die Menschenrechtsverständnisse der Europäischen Union, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Volksrepublik China dargestellt und Gemeinsamkeiten und Unterschiede analysiert.

Zuerst werden Menschenrechte entlang der Menschenrechtskonzeption der Vereinten Nationen definiert. Dann werden die Gemeinsamkeiten des europäischen und US-amerikanischen Menschenrechtsverständnisses dargestellt. Als zweites wird dieses gemeinsame Menschenrechtsverständnis mit dem der Volksrepublik China verglichen. Als drittes werden dann die Unterschiede zwischen dem europäischen und dem US-amerikanischen Verständnis über Menschenrechte untersucht.

Bei der Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden von zwei großen Staaten und einem Staatenverbund können nur allgemeine und relative Aussagen getroffen werden. Es existieren große regionale Unterschiede innerhalb der drei Akteure, so dass ein Vergleich einzelner Regionen zu anderen Ergebnissen führen würde. Das Ziel besteht in der Herausarbeitung der wesentlichen gegenwärtigen Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Verständnis von Menschenrechten.

Der Vergleich wird anhand der Definition eines Rechts von Robert Alexy strukturiert. Nach Alexy verfügt jedes Recht über drei Dimensionen: einen Träger, wie ein Individuum oder eine Gruppe; einen Inhalt oder Gegenstand, wie den Schutz des Lebens; und einen Adressaten oder Garanten, wie nationale oder internationale Gerichte (Alexy 1998: 244f.).

B. Definition von Menschenrechten

Menschenrechte werden hier als die Rechte der sogenannten „International Bill of Rights“ der Vereinten Nationen definiert. Die „International Bill of Rights“ umfasst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 sowie die beiden Menschenrechtspakete, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) sowie die Zusatzprotokolle zu beiden Paketen. Beide Pakete sind von über 160 Staaten ratifiziert worden und die Allgemeine Erklärung von 1948 ist das erste internationale und bis heute wichtigste Menschenrechtsdokument (UN Treaty Collection 2014).

Die Menschenrechte in der „International Bill of Rights“ basieren auf fünf Werten, die sich in den Artikeln 1 und 22 der AEMR finden: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit, Würde und sozialer Sicherheit. Die „International Bill of Rights“ umfasst folgende Gruppen von Rechten: Erstens, individuelle Freiheitsrechte, wie den Schutz des Lebens, der körperlichen und geistigen Unversehrtheit und der Privatsphäre, oder die Justizgrundrechte, d.h. die Rechte auf einen fairen Prozess oder Schutz vor willkürlicher Inhaftierung; zweitens, die Rechte des Individuums in der Gesellschaft und in Beziehung zu anderen Menschen, wie Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs-, und Religionsfreiheit und das Recht auf Demokratie; drittens, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte), wie die Rechte auf einen angemessenen Lebensstandard, Nahrung, Wohnung, Kleidung, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Arbeit und kulturelle Teilhabe; sowie viertens das Recht auf (interne und externe) Selbstbestimmung der Völker.

Die zahlreichen anderen internationalen Menschenrechtsverträge erfüllen vor allem drei Funktionen, welche die „International Bill of Rights“ ergänzen. Zum einen haben sie, wie z.B. die Antifolterkonvention, einzelne Rechte der „International Bill of Rights“ ausführlicher und genauer definiert und Organe zur Überwachung und Umsetzung der Menschenrechte begründet. Zum zweiten haben die Verträge, wie z.B. die Behinderten- oder die Kinderrechtskonvention, die bestehenden Menschenrechte für eine bestimmte Gruppe von Menschen präziser definiert und angewendet. Zum dritten gibt es internationale Menschenrechtsverträge, die regional begrenzt sind, und den Menschenrechtsschutz in einer Region verstärken, wie z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Neue Menschenrechte zur „International Bill of Rights“ sind nur vereinzelt hinzugekommen, selten in völkerrechtlich verbindlichen Verträgen kodifiziert und oftmals umstritten, wie beispielsweise das Recht auf Entwicklung. Die „International Bill of Rights“ bildet damit bis heute den Kern der universell akzeptierten Menschenrechte.

C. Gemeinsamkeiten im Menschenrechtsverständnis der Europäischen Union und der USA

Das Individuum ist der primäre Träger der Menschenrechte in den Staaten der EU und in den USA und nicht einzelne Gruppen oder das Volk. Menschenrechte zielen in erster Linie auf den Schutz des Individuums vor der

Macht und Gewalt des Staates. Der Kern des europäischen und US-amerikanischen Menschenrechtsverständnisses findet sich in den Dokumenten der Revolutionen des 18. Jahrhunderts: der Unabhängigkeitserklärung von 1776 und der Verfassung der USA mit seiner „Bill of Rights“ von 1787 sowie der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Namentlich sind die gemeinsam anerkannten Menschenrechte die Justizgrundrechte, die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Religionsfreiheit, das Folterverbot, der Schutz der Privatsphäre und das Recht der Bürgerinnen und Bürger, sich selbst zu regieren (Krumbein 2014a: 125f.).

Der Garant der Menschenrechte ist sowohl in den Staaten der Europäischen Union als auch in den USA der Rechtsstaat. Gemeinsame Prinzipien des Rechtsstaats, der „rule of law“, sind die folgenden. Erstens, Gesetze müssen öffentlich, für alle einsehbar sowie klar und verständlich formuliert sein. Nur dies erlaubt es den Bürgern sich gemäß den Gesetzen zu verhalten (Bingham 2010: 39; Habermas 1992: 179). James Madison hat dieses Prinzip in der Gründerzeit der USA bereits gut zusammengefasst: „It will be of little avail to the people that the laws are made by men of their own choice if the laws be so voluminous that they cannot be read, or so incoherent that they cannot be understood;... Law is defined to be a rule of action; but how can that be a rule, which is little known, and less fixed?“ (Madison 2003: 379)

Zweitens, alle Entscheidungen der Exekutive und ihrer Organe müssen auf Gesetzen basieren. Die Anwendung der Gesetze durch die Exekutive muss sich an klare und nachvollziehbare Regeln halten. Jede Entscheidung der Exekutive bei der Umsetzung und Anwendung von Gesetzen muss durch Gerichte überprüfbar sein. Bürgerinnen und Bürger müssen gegen jede Verwaltungsentscheidung klagen dürfen (Bingham 2010: 48-54). Alle Vertreter der Exekutive müssen ihre Macht, die ihnen per Gesetz zukommt, in guter Absicht, fair, nur für den Zweck, für den ihnen die Macht verliehen wurde, ohne ihre Machtbefugnisse zu übertreten und nicht ohne Grund, anwenden. Das heißt, die Exekutive darf ihre Macht nicht missbrauchen (Bingham 2010: 60-65).

Drittens, Gesetze müssen für alle Menschen gleich und ohne Unterschied gelten. Falls es Ausnahmen von diesem Prinzip gibt, bedürfen diese einer sorgfältigen und überzeugenden Begründung. Beispielsweise sind Kinder bis zu einem gewissen Alter nicht strafmündig, weil sie Straftaten nicht bewusst und absichtlich begehen (Bingham 2010: 55-59; Habermas 1992: 179). Dieses Prinzip ist eines der wichtigsten Kennzeichen eines Rechtsstaates und ein effektiver Schutz gegen Tyrannei und Diktatur. Ein früherer

Richter am Supreme Court der USA hat dies treffend formuliert: „The framers of the Constitution knew, and we should not forget today, that there is no more effective practical guaranty against arbitrary and unreasonable government than to require that the principles of law which officials would impose upon a minority must be imposed generally.” (Justice Jackson, US Supreme Court 1949)

Viertens, jeder Mensch muss die Möglichkeit haben, seine Rechte vor Gericht einzuklagen: „An unenforceable right or claim is a thing of little value to anyone.” (Bingham 2010: 85) Zwei Barrieren stehen in einem funktionierenden Rechtssystem dem gegenüber: die Kosten für eine Klage und die Dauer von Gerichtsverfahren. Der Staat muss es deshalb jeder Bürgerin und jedem Bürger ermöglichen, den Klageweg zu beschreiten und seine Rechte in einem angemessenen Zeitraum vor Gericht durchzusetzen (Bingham 2010: 87-89).

Fünftens, Gerichtsverfahren müssen fair sein. Das bedeutet, beiden Seiten in einem Verfahren müssen die gleichen Möglichkeiten eingeräumt werden ihre Argumente vorzutragen. Außerdem muss die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter in ihrer Urteilsfindung garantiert werden. Die Unabhängigkeit, juristische Kompetenz und ein Mindestmaß an Hingabe und Engagement aller beteiligten Juristen, d.h. auch der Anwälte, muss darüber hinaus gewährleistet sein. Die Anwälte müssen ohne Furcht vor Beeinflussung, Repression oder Nachteilen jedweder Art ihre Klienten vertreten dürfen. Weiterhin müssen Gerichtsverfahren in der Regel öffentlich sein. Der Angeklagte hat bis zu seiner Verurteilung als unschuldig zu gelten. Weitere Prinzipien eines fairen Prozesses sind, dass die Angeklagten über die Anklage informiert werden und genug Zeit zur Vorbereitung ihrer Verteidigung erhalten müssen, das Recht auf einen Anwalt haben, alle Beweise gegen und für sie prüfen und alle Zeugen befragen dürfen. Alle entlastenden Beweise müssen ihnen mitgeteilt werden (Bingham 2010: 90-109).

Neben diesen fünf rechtsstaatlichen Grundprinzipien müssen Gesetze selbst den Menschenrechten entsprechen. Hier sind wir beim Thema der Definition von Menschenrechten. Universelle Menschenrechte können bis zu einem gewissen Grad unterschiedlich interpretiert werden, aber ihr Kern muss in einem Rechtsstaat gewahrt bleiben und durch das Recht und die Justiz respektiert werden. Darüber hinaus müssen Gesetze im Wesentlichen dem Willen des Volkes und seinen Vorstellungen über richtig und falsch entsprechen. Bei einem Konflikt zwischen dem Willen des Volkes und Menschenrechten, genießen letztere in der Regel den Vorrang.

D. Unterschiede im Menschenrechtsverständnis des Westens und Chinas

In diesem Abschnitt wird das gemeinsame Menschenrechtsverständnis der EU und der USA, d.h. individuelle politische und bürgerliche Menschenrechte, die durch den Rechtsstaat geschützt werden, mit dem chinesischen Verständnis verglichen. Einführend wird die Geschichte der Menschenrechtsidee in China kurz beschrieben.

I. Die Geschichte der Menschenrechtsidee in China

Die Volksrepublik China verfügt über keine Menschenrechtstradition und –geschichte, die mit der langen Geschichte dieser Werte in Europa und den USA vergleichbar wäre. Allerdings begann die Rezeption des Menschenrechtskonzepts in China bereits Ende des 19. Jahrhunderts und in den folgenden Jahrzehnten gab es intensive und kontroverse Debatten um die Bedeutung von Menschenrechten und ihre mögliche Anwendung auf China (Mühlhahn 2006; Müller 1997). Einen Höhe- und Tiefpunkt erreichte Chinas Menschenrechtsdenken in zwei Ereignissen Ende der 1940er Jahre: der Beteiligung an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Machtübernahme der Kommunisten in Festlandchina.

Der chinesische Diplomat und Philosoph P.C. Chang gehörte als Vizevorsitzender der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in den Jahren 1947 und 1948 zu den aktivsten und wichtigsten Verfassern der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Neben seinem Beitrag zu einer knappen und leicht verständlichen Erklärung mit einer logischen Struktur brachte er auch einige Ideen aus der chinesischen Philosophie in die Erklärung ein (Krumbein 2014b). Chang war noch von der nationalchinesischen Regierung von Chiang Kai-shek zu den Vereinten Nationen entsandt worden.

In Festlandchina endeten fast zeitgleich praktisch alle Debatten über Menschenrechte mit der Machtübernahme der Kommunisten und der Gründung der Volksrepublik. Die Volksrepublik zeichnete sich durch eine starke Skepsis gegenüber Menschenrechten, wie dem Konzept von Rechten insgesamt, aus. In den Jahrzehnten von Mao Zedongs Herrschaft fanden zudem gravierende Menschenrechtsverletzungen statt, die Millionen Menschen das Leben kosteten (Mühlhahn 2006: 26f.; Svensson 2002).

Erst seit dem Tod von Mao Zedong im Jahr 1976 und dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik seit 1978 wurden Menschenrechte wieder diskutiert. Die vergleichsweise politisch liberalen 1980er Jahre endeten im

Massaker auf dem Tiananmenplatz am 4. Juni 1989. Die EU und die USA verhängten infolge der Niederschlagung Sanktionen gegen die Volksrepublik, wie ein Waffenembargo, einen Stopp der Kreditvergabe der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank, sowie ein Einfrieren von hochrangigen Regierungskontakten. Die Sanktionen hielten aber nicht lange an und wurden bereits bis Ende 1991 aufgehoben (Foot 2000: 115f.). Einzig das Waffenembargo ist bis heute in Kraft.

Das Massaker und die westlichen Sanktionen führten zu einer intensiven Beschäftigung mit dem Menschenrechtskonzept in China: Die chinesische Regierung wurde durch die Reaktion des Westens auf die Niederschlagung auf dem Tiananmenplatz überrascht. Sie bemühte sich fortan um die Entwicklung eigener Strukturen und Positionen im Menschenrechtsbereich. Sie finanzierte die Gründung von Menschenrechtszentren an Universitäten. Konferenzen wurden veranstaltet und Bücher und Artikel zu Menschenrechten veröffentlicht (Foot 2000: 152; Müller 1997: 153f.; Svensson 2002: 269-273). Ziel war es, eine Menschenrechtsposition mit chinesischen Charakteristika zu entwickeln, um damit der westlichen Kritik etwas entgegenzusetzen.

Im November 1991 veröffentlichte die Regierung ihr erstes sogenanntes White Paper zur eigenen Menschenrechtsposition. Etwa siebzig weitere White Paper folgten bis heute (Krumbein 2014a: 107). Sie sind an das ausländische Publikum gerichtete Publikationen - alle werden in Englisch veröffentlicht - und stellen die chinesische Menschenrechtsposition dar.

Im Vorfeld der zweiten UN-Menschenrechtskonferenz in Wien im Jahr 1993 wurde weiterhin die „China Society for Human Rights Studies“ gegründet. Die Aufgabe der Organisation ist es, die chinesische Menschenrechtsposition weiterzuentwickeln, Kontakte mit ausländischen Nichtregierungsorganisationen zu etablieren und die chinesische Regierungsposition auf der internationalen Ebene zu vertreten sowie die Menschenrechtslage in den USA zu kritisieren (Ming 2001: 19f.; Svensson 2002: 270f.).

Im Jahr 2004 wurde der Zusatz „Der Staat respektiert und schützt die Menschenrechte“ in die chinesische Verfassung aufgenommen. Im April 2009 veröffentlichte China seinen ersten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von Menschenrechten (Krumbein 2014a: 107). Im folgenden wird die offizielle Regierungsposition anhand der veröffentlichten White Paper und des Berichts der Volksrepublik, den die chinesische Regierung beim UN-Menschenrechtsrat zur Darstellung der eigenen Menschenrechtsposition und –situation im Jahr 2013 eingereicht hat, analysiert und mit der Position der Europäischen Union und der USA verglichen.

II. Träger und Inhalt: Kollektive soziale und wirtschaftliche Menschenrechte

Die chinesische Regierung reflektiert mit ihrer Menschenrechtsposition in erster Linie die eigenen Politikziele und –vorstellungen: die soziale und wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung der Volksrepublik. Indem die chinesische Regierung das Menschenrechtskonzept übernommen und weiterentwickelt hat, kann sie zum einen die westliche Kritik an der chinesischen Menschenrechtslage abwehren. Zum anderen kann die Regierung die Menschenrechtskonzeption der Vereinten Nationen beeinflussen und Allianzen, insbesondere mit anderen Entwicklungsländern, die ähnliche Positionen vertreten, schmieden.

Die Anpassung des Menschenrechtskonzepts an die eigene politische, historische und kulturelle Tradition stellt dabei keine Besonderheit Chinas dar, wie unter anderem dieser Beitrag verdeutlicht. Die Menschenrechtspositionen anderer Staaten reflektieren ebenfalls die jeweils eigenen Traditionen und Ideen. Da sich das autoritäre politische System Chinas allerdings weder in der Theorie noch in der Praxis vollständig mit dem eingangs dargestellten Menschenrechtskonzept der Vereinten Nationen vereinbaren lässt, ist in diesem Fall die Kluft zwischen der chinesischen offiziellen Position und der menschenrechtlichen Realität in der Volksrepublik größer als im Fall der EU und der USA.

Während in der EU und in den USA der Träger von Menschenrechten das Individuum ist, so stehen in China die kollektiven Menschenrechte auf Entwicklung und Grundsicherung im Vordergrund. China erkennt den Individuen ebenfalls Menschenrechte zu, aber die wichtigsten Menschenrechte kommen dem Kollektiv zu: “The Chinese Government gives first priority to the realization of the people’s rights to subsistence and to development, and has achieved clear improvements in promoting those rights for people in poverty and vulnerable groups.” (UN Human Rights Council 2013: 7).

Die beiden kollektiven Menschenrechte auf Grundsicherung und Entwicklung sind weitgefaste Rechte und zielen auf eine Reduzierung der Armut, der Erhöhung des Lebensstandards, der Garantie des physischen Lebens und auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Chinas. Die Rechte auf Nahrung, Kleidung, Produktsicherheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und auch auf Frieden werden unter diesem Recht subsumiert. Das Recht auf Grundsicherung wird als Voraussetzung und Grundlage aller anderen Menschenrechte betrachtet und weder den politischen und bürgerlichen noch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten

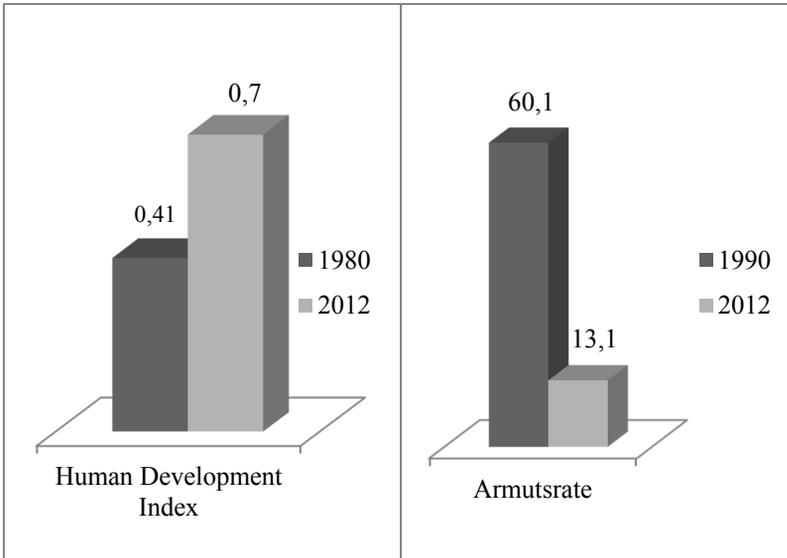
zugeordnet (Krumbein 2014a: 108f.). Die Rechte auf Entwicklung und Grundsicherung ähneln in ihrem Inhalt aber stark den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten.

Rein quantitativ ergibt sich aus den White Paper kein eindeutiges Ergebnis einer stärkeren Berücksichtigung bestimmter Menschenrechte durch die Volksrepublik. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden ebenso wie die bürgerlichen und politischen Menschenrechte umfassend behandelt (Krumbein 2014a: 108f.). In der Realität sind die größten Defizite aber im Bereich der politischen und bürgerlichen Menschenrechte zu finden, wie Zensur von Meinungsäußerungen, Verbote politischer Organisationen oder die Inhaftierung von Dissidenten (Krumbein 2010: 319-321).

Nach der offiziellen Position haben Menschenrechte in China erst Bedeutung erlangt, als die Volksrepublik gegründet wurde. Besonders die Gebiete der nationalen Minderheiten werden in der Zeit vor Gründung der Volksrepublik als sehr rückständig dargestellt, wie beispielsweise Tibet. Die Beschreibung der, aus Sicht der chinesischen Regierung, zahlreichen Fortschritte und Verbesserungen in Tibet, vor allem im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, erhalten viel Raum in der Darstellung in den White Paper. Die ausführliche Behandlung von Tibet, wie auch von Xinjiang, unterstreicht, dass die chinesische Menschenrechtsposition wesentlich als Reaktion auf ausländische Kritik weiterentwickelt wurde. Die chinesische Tibetpolitik gehört zu den häufigsten Kritikpunkten des Auslands (Krumbein 2014a: 111-114).

Neben dem Hauptziel der sozialen und wirtschaftlichen Modernisierung des Landes wird auch die vollständige Erlangung der eigenen Souveränität als ein Menschenrecht betont. Die nationale Souveränität und Selbstbestimmung wird als Grundlage der Verwirklichung von Menschenrechten angesehen (Krumbein 2014a: 111).

Die chinesischen Prioritäten im Menschenrechtsbereich spiegeln die enormen Fortschritte wider, die China in den letzten Jahrzehnten im sozialen und wirtschaftlichen Bereich gemacht hat. So hat China Hunderte Millionen Menschen in den letzten Jahrzehnten aus der Armut befreit sowie eine beeindruckende Verbesserung des Lebensstandards erzielt, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen (1980: 524\$, 2012: 7.194\$; Jahreseinkommen pro Kopf in Kaufkraftparität) oder am „Human Development Index“ der Vereinten Nationen.



Quelle : UNDP 2013²

Quelle : UNDP 2013³

III. Garant von Menschenrechten: „rule of law“ vs. „rule by law“

Die Bürgerinnen und Bürger in den USA und den Staaten der Europäischen Union verfügen durch die Menschenrechtskataloge der nationalen Verfassungen bzw. der nationalen Gesetze oder dank der Europäischen Menschenrechtskonvention über die Möglichkeit, ihre Menschenrechte vor Gerichten einzuklagen. Zwischen den Staaten, Regionen und Gerichten bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede in der Anwendung der oben aufgeführten rechtsstaatlichen Grundsätze. Fehlurteile und Verletzungen rechtsstaatlicher Prinzipien kommen vor. Sowohl die USA als auch die EU-Staaten können insgesamt aber als Rechtsstaaten, als Staaten mit einer „rule of law“, betrachtet werden.

2 Der Human Development Index setzt sich aus dem Pro-Kopf-Einkommen, der Lebenserwartung und dem Bildungsstand (gemessen an Alphabetisierungs- und Einschulungsraten) zusammen (UNDP 2013).

3 Anteil der Bevölkerung, der von weniger als 1,25\$ am Tag lebt.

Die Volksrepublik China ist hingegen kein Rechtsstaat. Bürgerinnen und Bürger verfügen nur im Einzelfall über die Möglichkeit ihre Menschenrechte einzuklagen. Die aktuell gültige chinesische Verfassung von 1982 enthält zwar einen umfassenden Katalog von Menschenrechten und hat die Förderung der Menschenrechte als Staatsziel in einer Verfassungsänderung von 2004 explizit festgeschrieben. Allerdings sieht die Verfassung keine Möglichkeit vor, Menschenrechte einzuklagen.

Damit befindet sich die Verfassung in der Tradition früherer Verfassungen Chinas. Menschenrechte finden sich in allen chinesischen Verfassungen des 20. Jahrhunderts. Andrew Nathan kommt in einem Vergleich von neun chinesischen Verfassungen und zwei Verfassungsentwürfen seit 1908 zu folgendem Ergebnis. Erstens, die Menschenrechte finden ihren Ursprung nicht in der menschlichen Person, sondern in der Zugehörigkeit zum Staat oder einer politischen Klasse. Zweitens, Rechte sind oftmals programmatisch, also zu verwirklichende Staatsziele, und keine individuell einklagbaren Rechte. Drittens, jede Verfassung gibt der Regierung die Möglichkeit, verfassungsmäßige Rechte durch einfache Gesetze einzuschränken. Viertens, alle Verfassungen, außer die Verfassung der letzten Kaiserdynastie Qing, erkennen die Volkssouveränität als Quelle der Legitimität politischer Macht an, aber keine Verfassung bietet effektive Möglichkeiten der Ausübung der Souveränität durch das Volk, wie beispielsweise freie und faire Wahlen (Nathan 1986: 121f.)

Das gemeinsame Ziel der Verfassungen ist die Stärkung des Staates und die Förderung des Gemeinwohls, nicht der Schutz des Individuums vor der Macht des Staates. Entsprechend verfügen die Rechte über den Charakter von Staatszielen und sind nicht durch das Individuum einklagbar (Nathan 1986: 122-124).

Nachdem es im maoistischen China praktisch kein funktionierendes Rechtssystem gab, hat China in den letzten Jahrzehnten große Anstrengungen zum Aufbau eines Rechtssystems gemacht: Die Gesetze wurden modernisiert, die Professionalisierung der Richter und Anwälte wurde vorangetrieben und die Qualität des chinesischen Rechtssystems insgesamt verbessert. Das Ziel besteht in der Anwendung des Rechts als Instrument des Regierens, der „rule by law“. Konflikte zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und zwischen Staat und Bürgern sollen mittels des Rechts gelöst werden (Cohen 2013; Krumbein 2010: 322-324).

Nichtsdestotrotz bestehen weiterhin gravierende Defizite im chinesischen Rechtssystem, wie beispielsweise Folter und Misshandlungen zur Erpressung von Geständnissen oder die Einschüchterung und Verfolgung von Rechtsanwältinnen. Reformen führen auch nicht nur in eine positive Richtung:

So kann die Polizei seit dem Jahr 2013 Personen für bis zu sechs Monate ohne Gerichtsverfahren inhaftieren und ohne Angehörige über den Aufenthaltsort der verdächtigen Person zu informieren (Amnesty International 2013; Cohen 2013; HRW 2014a).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der US-amerikanischen und der europäischen „rule of law“ und der chinesischen „rule by law“ besteht in der Gleichheit bzw. Ungleichheit vor dem Gesetz. In den USA und in der Europäischen Union sind alle vor dem Gesetz gleich, selbst wenn es immer wieder zu Diskriminierungen, wie aufgrund der Hautfarbe, kommt und wohlhabende Personen sich in der Regel einen besseren Rechtsbeistand als mittellose Bürgerinnen und Bürger leisten können.

In China ist die Ungleichheit vor dem Gesetz durch das autoritäre politische System bedingt und entsprechend stärker verbreitet. Vor allem für zwei Personengruppen gilt nur bedingt die gleiche Anwendung von Recht und Gesetz: Angehörige der Staats- und Parteiführung und Dissidenten.

Der neue Staats- und Parteiführer Xi Jinping hat zwar die Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft zu einer politischen Priorität gemacht. Viele Parteikader müssen sich stärker als früher für solche Vergehen verantworten. Aber die Bekämpfung der Korruption ist nicht systematisch und umfassend. In der höheren Staats- und Parteiführung entscheiden vor allem politische Erwägungen über die juristische Verfolgung von Verbrechen, wie im Fall des politisch missliebigen Parteisekretärs der Stadt Chongqing, Bo Xilai. Dieser wurde in einem Prozess, der keinen rechtsstaatlichen Standards entsprach, wegen Korruption und Machtmissbrauch zu lebenslanger Haft verurteilt (HRW 2013).

Es gibt immer wieder Berichte über die enormen Reichtümer von Angehörigen der chinesischen Staats- und Parteiführung und vor allem ihrer Familienmitglieder. So verfüge allein die Familie des ehemaligen chinesischen Premierministers Wen Jiabao über ein Vermögen von über 2,7 Mrd. \$. Ein Großteil des Vermögens hat die Familie offenbar in Wens Amtszeit von 2003 bis 2013 erworben. Die Familie des gegenwärtigen Staats- und Parteiführers Xi Jinping soll ebenfalls mehrere Hundert Millionen Dollar auf Konten in Übersee deponiert haben. Aufgrund der fehlenden Transparenz des chinesischen politischen Systems und der engen Verquickung von Politik und Wirtschaft ist es schwer nachzuvollziehen, inwieweit der Reichtum nach chinesischem Recht legal oder illegal erworben wurde. In jedem Fall bestehen erhebliche Interessenskonflikte, wenn Familienmitglieder von Angehörigen der Staats- und Parteiführung geschäftlich mit Staatsunternehmen oder staatlichen Aufträgen zu tun haben und dabei zu großem Wohlstand gelangen. Das chinesische Justizsystem untersucht diese Fälle

nur sehr selektiv. Nachrichten über den mutmaßlichen Reichtum der Staats- und Parteilite werden zudem in China zensiert (Barboza 2012; Guevara et al. 2014).

Eine zweite Gruppe, die teilweise außerhalb des chinesischen Rechtssystems steht, sind Dissidenten. Staatsfeinde werden oftmals ohne jede Rücksicht auf gesetzliche Bestimmungen verfolgt, obwohl die Gesetze bereits zahlreiche Möglichkeiten der Repression bieten. Eines der prominentesten Beispiele ist der Künstler Ai Weiwei, der im Jahr 2011 achtzig Tage ohne Anklage und ohne Kontakt zur Außenwelt festgehalten wurde und bis heute in seinem Alltag vielfachen Beschränkungen unterworfen ist. Die Inhaftierung verstieß gegen chinesische Gesetze. Ai Weiwei steht dabei aber stellvertretend für viele andere Dissidenten, die oft weniger bekannt sind und deren Verfolgung deshalb meist noch repressiver ausfällt (HRW 2011).

Der Umgang mit den Personen, die über politische und wirtschaftliche Macht verfügen und den Personen, die diese Macht herausfordern, bleibt eines der größten Defizite des chinesischen Rechtssystems: Für beide Gruppen gelten die Gesetze nur eingeschränkt, d.h. die einen genießen größere Freiheiten als ihnen die Gesetze einräumen, während für die anderen selbst der ohnehin lückenhafte Schutz der Gesetze nur bedingt gilt. Die fehlende Rechtsgleichheit, insbesondere für diese beiden Gruppen, bleibt eines der Kriterien, an denen sich zeigen wird, ob China ein Rechtsstaat wird oder nicht. Dabei ist grundsätzlich fragwürdig, ob ein autoritäres politisches System überhaupt mit einem Rechtsstaat vereinbar ist. Viele rechtsstaatliche Regelungen könnten in einem autoritären politischen System eingeführt werden, aber die Gewährung der Menschenrechte kann nur eingeschränkt erfolgen, da vollständige Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit kaum ohne eine umfassende politische Partizipation denkbar sind.

E. Unterschiede im Menschenrechtsverständnis der Europäischen Union und der USA

Das europäische und das US-amerikanische Menschenrechtsverständnis unterscheiden sich ebenfalls in mehreren Punkten. Die Kluft in der menschenrechtlichen Theorie und Praxis ist zwar deutlich kleiner als zwischen der EU und den USA einerseits und China andererseits, aber trotzdem gibt es bedeutsame Unterschiede in den drei Bereichen des Trägers, des Inhalts und des Garanten von Menschenrechten: Erstens, in der Trägerschaft eine höhere Hürde für den Verlust von Menschenrechten in der EU vs. ein po-

tentiell großer Rechtsverlust in den USA; zweitens, in der inhaltlichen Dimension die Anerkennung sowohl der politischen und bürgerlichen als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in der EU vs. eine Konzentration auf wenige sehr weitgefaste Freiheitsrechte in den Vereinigten Staaten; drittens, die letztinstanzliche Garantie von Menschenrechten durch internationale Institutionen in Europa vs. die Ablehnung internationaler Menschenrechtsgerichte und –institutionen für die Garantie der Menschenrechte der US-Bürger.

I. Träger: Verlust der Freiheit vs. unverletzliche Würde

Im Bereich der Träger von Menschenrechten besteht ein wichtiger Unterschied zwischen der Europäischen Union und den USA in dem Grad des möglichen Verlusts von Menschenrechten. Dies zeigt sich in der unterschiedlichen Behandlung von Kriminellen und Terrorverdächtigen. Während ein gesetzestreuer Bürger sowohl in den USA als auch den Staaten der Europäischen Union über umfassende Freiheitsrechte verfügt und diese ihm nur in einem rechtsstaatlichen Verfahren entzogen werden können, so ist nach einem Schuldspruch der Verlust der Freiheit und der Rechte in den USA deutlich größer als in Europa (vgl. hierzu auch Whitman 2003).

Der Hauptgrund für eine unterschiedliche Behandlung von Gefangenen und Terrorverdächtigen liegt in unterschiedlichen Werten, auf denen Menschenrechte in Europa und den USA basieren. Die Europäische Union begründet Menschenrechte in erster Linie durch die menschliche Würde, die jedem Menschen innewohnt. Die Vereinigten Staaten stellen die individuelle Freiheit in den Mittelpunkt ihrer Menschenrechtskonzeption. Freiheit kann im US-amerikanischen Verständnis missbraucht und, als Konsequenz, entzogen werden. Die menschliche Würde ist hingegen unverletzlich und bleibt, unabhängig vom Wesen und den Handlungen eines Menschen, essentieller Bestandteil seiner menschlichen Existenz. Entsprechend bietet eine Menschenrechtskonzeption, die auf der Würde jedes Menschen beruht, eine bessere Garantie von Menschenrechten unter allen Umständen.

Die USA verfügen über deutlich härtere Strafen als die EU-Staaten. Das führt dazu, dass die Vereinigten Staaten absolut und relativ über die weltweit größte Anzahl von Strafgefangenen verfügen. In den USA sind etwa 2,2 Millionen Menschen in Haft bei etwa 312 Millionen Einwohnern. Die Staaten der EU verfügen nur über etwa 630.000 Strafgefangene bei über 500 Millionen Einwohnern (Walmsley 2013).

Neben der insgesamt häufigeren Verhängung von meistens längeren Haftstrafen verzichtet die Europäische Union auf einige Strafformen. Die Abschaffung der Todesstrafe ist das bekannteste Beispiel. Sie ist verboten unter Artikel 2 der EU-Grundrechtecharta und der Zusatzprotokolle Nr. 6 und Nr. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention. In den Vereinigten Staaten existiert die Todesstrafe im Bundesrecht und im Strafrecht von 32 Bundesstaaten. Im Jahr 2013 wurden 39 Menschen hingerichtet (Amnesty International 2014a).

Allerdings gibt es einen schwachen Trend hin zur Abschaffung der Todesstrafe in den USA. In den letzten zehn Jahren haben fünf Bundesstaaten die Todesstrafe abgeschafft (Connecticut, Illinois, Maryland, New Jersey, New Mexico) und zwei Bundesstaaten Moratorien verhängt (Oregon, Washington) (Amnesty International 2014b).

Weiterhin wird eine andere Strafe, die lebenslange Haftstrafe ohne Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung, in Europa kaum noch verhängt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) betrachtet die lebenslange Haftstrafe ohne jede Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung als Verletzung von Artikel 3 der EMRK (ECHR 2013a: 34; Harris et al. 2009: 91f.; Nellis 2013: 16f.). In den USA verbüßen fast 50.000 Gefangene lebenslange Haftstrafen ohne Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung und weitere 110.000 Personen lebenslange Haftstrafen, die in den meisten Fällen ebenfalls lebenslang bedeuten. Über 10.000 der Gefangenen wurden für nicht gewalttätige Verbrechen zu lebenslangen Haftstrafen verurteilt (ACLU 2013a: 2; Nellis 2013: 1).

Die Haftbedingungen in den USA sind ebenfalls strikter als in der Europäischen Union. So ist Isolationshaft in Europa selten und sollte nach Urteilen des EGMR möglichst vermieden und auf kurze Zeiträume begrenzt werden (Harris et al. 2009: 95f.; van Dijk et al. 2006: 421f.; Mowbray 2012: 184f.). In den Vereinigten Staaten befinden sich jeden Tag mindestens 80.000 Personen in Isolationshaft, d.h. verfügen über kaum Kontakt zur Außenwelt und verbringen fast den ganzen Tag alleine in ihrer Zelle. Dies betrifft ebenfalls Tausende von jugendlichen Strafgefangenen, für die diese Haftform in der Regel noch schlimmere Auswirkungen für ihre persönliche Entwicklung hat als für Erwachsene (ACLU 2013b; ACLU 2013c: 3-7).

Der größere Rechtsverlust zeigt sich ebenfalls im Wahlrecht für Strafgefangene. In einigen EU-Staaten können alle Strafgefangenen wählen. In anderen EU-Staaten können die meisten Strafgefangenen, abhängig von der Schwere ihres Verbrechens, wählen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verbietet einen allgemeinen Entzug des aktiven Wahlrechts für alle Strafgefangenen (Katzenstein et al. 2010: 1050; ECHR 2013b).

In den USA verlieren Strafgefangene ihr Wahlrecht in allen Bundesstaaten mit Ausnahme von Maine und Vermont (Katzstein et al. 2010: 1036). Viele Bundesstaaten gehen noch darüber hinaus und entziehen Gefangenen mit Bewährungsstrafen und –auflagen oder allen verurteilten Straftätern, auch nach Verbüßung der Haftstrafe, ihr Wahlrecht (Katzstein et al. 2010: 1036, 1040).

Die Behandlung von Terrorverdächtigen ist ein weiteres Beispiel für den potentiell größeren Rechtsverlust den Menschen in und durch die USA fürchten müssen. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten Terrorismus zu bekämpfen. Erstens, man nutzt das Strafrecht und behandelt Terrorverdächtige wie Kriminelle. Terrorverdächtige verfügen dann über alle Menschen- und Bürgerrechte. Zweitens, der Staat erklärt den Antiterrorkampf zum Krieg. In diesem Fall kommt in erster Linie das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung. Die Tötung von Soldaten ist unter bestimmten Bedingungen erlaubt und auch die Inhaftierung von feindlichen Kämpfern ist für die Dauer des Krieges zulässig (Englerth 2008: 398f.). Im Rahmen der Genfer Konventionen als Grundlage des humanitären Völkerrechts bleiben aber Verhöre, Folter und Misshandlungen sowie die Inhaftierung von Kriegsgefangenen ohne Anhörung verboten. Die Konventionen gelten für alle Personen, die direkt oder indirekt am Krieg beteiligt oder von ihm betroffen sind (Englerth 2008: 403f.).

Die USA haben nach den Anschlägen vom 11. September 2001 einen „war on terror“ ausgerufen, ohne sich allerdings vollständig an das humanitäre Völkerrecht zu halten. In diesem „war on terror“ zeigt sich erneut der potentiell größere Verlust von Menschenrechten, der in und durch die USA möglich ist. Wer als Terrorist und damit als Staatsfeind gilt und kein US-amerikanischer Staatsbürger ist, verfügt über kaum noch Rechte. Drei Beispiele bei der Behandlung von Terrorverdächtigen verdeutlichen dies und werden hier dargestellt: die Anwendung von Folter, die Inhaftierung ohne rechtsstaatliche Verfahren und die gezielte Tötung. Alle drei Maßnahmen wurden und werden durch die Europäische Union abgelehnt. Allerdings kooperiert die EU mit den USA bei der Bekämpfung des Terrorismus, so dass EU-Staaten zumindest teilweise eine Mitschuld an einigen der genannten drei schweren Menschenrechtsverletzungen tragen.

Unter der Präsidentschaft von George W. Bush wurde für einige Jahre die Folter von Terrorverdächtigen erlaubt. Dies geschah durch eine rechtlich höchst umstrittene Neuinterpretation des Folterverbots. Zum einen wurden die angewandten Verhörtechniken, wie „waterboarding“, Schlafentzug oder sensorische Deprivation nicht als Folter, sondern als „enhanced

interrogation“ bezeichnet. Zum anderen wurde Folter sehr restriktiv interpretiert. In der auch in den USA geltenden Antifolterkonvention der UN heißt es in Artikel 1: „For the purposes of this Convention, the term ‘torture’ means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person” (OHCHR 2014).

Entsprechend stellt sich die Frage, was mit „severe pain or suffering“ gemeint ist. Die US-Administration unter George W. Bush definierte diese “severe pain or suffering” in einem sehr engen Sinne: „that the infliction of pain rises to the level of torture only if the pain is as severe as that accompanying ‘death, organ failure, or serious impairment of body functions’”; that the infliction of psychological pain rises to the level of torture only if the interrogator specifically intended it to cause ‘lasting... damage’ such as post-traumatic stress disorder;” (Luban 2005: 1454). Diese restriktive Interpretation ermöglichte die Folter Dutzender Personen durch die USA. Allerdings war diese Interpretation juristisch so umstritten, dass sie bereits in der Amtszeit von Präsident George W. Bush widerrufen und die schlimmsten Verhörmethoden beendet wurden. Aber erst Präsident Obama beendete im Jahr 2009 die Folterpraxis vollständig. Eine strafrechtliche Verfolgung der politisch verantwortlichen Personen oder der ausführenden Beamten ist bis heute nicht erfolgt.

Der zweite Bereich ist die unbegrenzte Inhaftierung von Terrorverdächtigen ohne Gerichtsurteil. Das US-Gefangenenlager auf Guantanamo Bay ist Ausdruck dieser Praxis. Die Administration von Präsident George W. Bush hat im Januar 2002 das Gefangenenlager auf Guantanamo Bay, einem US-Territorium auf Kuba, eröffnet. Etwa 800 Gefangene wurden dort von 2002 bis heute inhaftiert. Rund 150 befinden sich nach wie vor in Guantanamo. Nur eine Handvoll der Gefangenen wurde in einem Prozess verurteilt und diese Prozesse fanden vor Militärtribunalen statt, die keinen rechtsstaatlichen Standards entsprechen.

Der Supreme Court der USA hat zwar in mehreren Urteilen festgestellt, dass die inhaftierten Personen ebenfalls das Recht auf eine juristische Überprüfung ihrer Inhaftierung vor Gerichten besitzen, aber die Urteile haben bislang weder zu fairen Prozessen noch zu einer Freilassung der Gefangenen geführt. Die meisten Gefangenen wurden inzwischen freigelassen, aber nicht aufgrund von Freisprüchen, sondern aufgrund der Überzeugung der Regierung, dass die Freigelassenen doch keine Terroristen sind. Präsident Obama hat bereits mehrfach angekündigt das Gefangenenlager in Guantanamo zu schließen, aber aufgrund innenpolitischer Widerstände und der ungeklärten Frage, was mit den verbleibenden Gefangenen geschehen soll,

bleibt unsicher, ob und wann das Lager geschlossen wird (Alston/Goodman 2013: 475f.; ACLU 2014; Englerth 2008).

Darüber hinaus gab es US-Geheimgefängnisse in mehreren Staaten der Welt, in denen Terrorverdächtige ohne Anklage und Prozess inhaftiert wurden. Diese Geheimgefängnisse wurden von Präsident Obama geschlossen (Alston/Goodman 2013: 275).

Unter den Staaten der Europäischen Union hat das Vereinigte Königreich 17 ausländische Staatsangehörige nach dem 11. September 2001 inhaftiert, weil sie als Bedrohung eingestuft und aufgrund der Angst vor Misshandlungen nicht in ihre Heimatländer ausgeliefert werden konnten. Sowohl das höchste Gericht Großbritanniens, das House of Lords, als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, urteilten, dass diese Maßnahme gegen die EMRK verstoße. Entsprechend blieb das Recht auf „habeas corpus“ in den Staaten der EU gewahrt (Alston/Goodman 2013: 432-443).

Das dritte Beispiel für ein anderes Menschenrechtsverständnis zwischen der EU und den USA im Antiterrorkampf sind gezielte Tötungen. Die USA verwenden Drohnen, um Personen gezielt zu töten, die sich nicht in ihrer Gewalt und im Ausland befinden und die als Terroristen identifiziert werden. Die Drohnenangriffe starteten im Jahr 2002 und kosteten bis heute geschätzte zweitausend bis viertausend Menschen in Pakistan und Jemen das Leben (Rudolf 2013: 5). Gezielte Tötungen sind völkerrechtlich umstritten. Viele Völkerrechtler lehnen sie als illegal ab (UN Human Rights Council 2010a). Aus diesem Grund führen die Staaten der EU keine gezielten Tötungen durch.

Die Staaten der Europäischen Union begehen ebenfalls Menschenrechtsverletzungen im Antiterrorkampf, aber sie respektieren auch in diesem Bereich einen höheren Mindeststandard als die USA. Die Europäische Union respektiert grundsätzlich die fundamentalen Rechte auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit sowie die Justizgrundrechte in ihrem Kampf gegen den Terrorismus.

Die Menschenrechtsverletzungen der EU-Staaten bei den genannten drei Beispielen resultieren aus der Kooperation mit den USA, so wie die frühere Bereitstellung bzw. Duldung von US-Geheimgefängnissen in einigen EU-Staaten, die Öffnung des Luftraums für den Transport von durch die USA gekidnappten Terrorverdächtigen oder die Auslieferung von Terrorverdächtigen an Staaten, in denen ihnen Folter und Misshandlungen drohen. Diese Verletzungen sind ebenfalls sehr gravierend, aber sie hatten und haben ein quantitativ und qualitativ anderes Ausmaß als die Menschenrechtsverletzungen der USA im Antiterrorkampf (HRW 2006-2014; Sunderland 2014).

Insgesamt reflektieren die Unterschiede in der Behandlung von Strafgefangenen und Terrorverdächtigen ein anderes Verständnis von Menschenrechten in der EU und in den USA. In der EU herrscht das Verständnis vor, dass jeder Mensch über ein Mindestmaß an Würde und Rechten verfügt, die unantastbar und unverfügbar sind. In den USA besteht ein anderes Verständnis. Menschenrechte werden in erster Linie als individuelle Freiheitsrechte gegen den Staat gesehen, die im Falle eines Missbrauchs der Freiheit, wie durch kriminelle oder terroristische Handlungen, verwirkt werden können.

II. Inhalt: Breites vs. enges Verständnis von Menschenrechten

Bei den Inhalten von Menschenrechten liegt der Hauptunterschied zwischen der Europäischen Union und den USA in einem umfassenden bzw. einem eingeschränkten Katalog von Menschenrechten.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erkennen sowohl die politischen und bürgerlichen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte an. Alle EU-Staaten haben die beiden UN-Menschenrechtspakte sowie die Europäische Sozialcharta in ihrer ursprünglichen Fassung von 1965 oder in ihrer revidierten Version von 1999 ratifiziert. (Council of Europe 2014; UN Treaty Collection 2014). Die EU-Grundrechtecharta umfasst ebenfalls einen Katalog von sozialen und wirtschaftlichen Rechten, insbesondere die Artikel 27 bis 38.

Die USA erkennen die WSK-Rechte hingegen nicht als Menschenrechte an. Sie sind der Staat, der am meisten Einwände gegen die WSK-Rechte hat. In der Praxis gibt es zwar viele sozialstaatliche Programme und Politiken in den USA, aber diese werden nicht als Erfüllung von menschenrechtlichen Verpflichtungen angesehen. Konsequenterweise haben die USA den ICESCR zwar unterschrieben, aber nicht ratifiziert und eine Ratifikation erscheint sehr unwahrscheinlich (Alston/Goodman 2013: 292-294; UN Human Rights Council 2010b: 15-17).

Frühere US-Administrationen waren dabei durchaus Befürworter von WSK-Rechten. So war eine der vier Freiheiten, die Präsident Franklin D. Roosevelt in seiner Rede zur Lage der Nation im Jahr 1941 als Grundlage einer neuen Weltordnung erwähnte, die „freedom from want“ (neben Meinungs- und Religionsfreiheit sowie der Freiheit vor Angst). Im Jahr 1944 konkretisierte er diese Freiheit weiter, in dem er in seiner Rede zur Lage der Nation eine „Second Bill of Rights“ mit einem Katalog von WSK-Rechten für die USA forderte, als Ergänzung zur bestehenden „Bill of Rights“ der

US-Verfassung. Seine Frau Eleanor Roosevelt befürwortete als Vorsitzende der UN-Menschenrechtskommission die Inklusion dieser Rechte in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Mit dem Ende der Dominanz der Demokratischen Partei in der US-Politik in den 1970er Jahren endete ebenfalls die (vorsichtige) Akzeptanz dieser Menschenrechte durch die Vereinigten Staaten (Krumbein 2012: 119-121).

Die Vereinigten Staaten erkennen die Rechte ihrer Verfassung als Menschenrechte an. Die ersten zehn Verfassungszusätze, die „US Bill of Rights“, enthalten die folgenden Menschenrechte: Religions-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Petitionsrecht (Art. 1), den Schutz der Person, Wohnung und Kommunikation (Art. 4), „habeas corpus“ und das Recht auf einen fairen Prozess (Art. 5-7) sowie das Verbot grausamer und ungewöhnlicher Strafen sowie von Folter und Misshandlungen (Art. 8).

Hinzu kommen die späteren Verfassungszusätze des Verbots der Sklaverei (Art. 13, Jahr 1865), des gleichen Schutzes durch das Gesetz für alle Bürger und des Rechts auf Leben, Freiheit und Eigentum (Art. 14, Jahr 1868) sowie die Erweiterung des Wahlrechts für Afroamerikaner (Art. 15, Jahr 1870), für Frauen (Art. 19, Jahr 1920) und für alle Bürger ab 18 Jahren (Art. 26, Jahr 1971) (Krumbein 2014a: 126).

Die USA ratifizieren nur internationale Menschenrechtsverträge, die den Rechten ihrer Verfassung entsprechen bzw. legen bei der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen Vorbehalte ein, die den Schutz der Verträge auf die Inhalte ihrer Verfassung begrenzen. Aus diesem Grund haben die USA nur wenige internationale Menschenrechtsverträge ratifiziert (Ignatieff 2005; UN Treaty Collection 2014).

Die Vereinigten Staaten erkennen zwar weniger Menschenrechte an, diese bieten dafür oftmals eine größere Freiheit für das Individuum als in der Europäischen Union. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Meinungs- und Religionsfreiheit, beim Recht auf Abtreibung, dem Wahlrecht oder dem Recht auf Eigentum. Diese größere individuelle Freiheit in den USA findet ihre Grenze in dem Missbrauch der Freiheit, d.h. der Verletzung von Gesetzen und einer wahrgenommenen Bedrohung der nationalen Sicherheit. Entsprechend bietet der achte Verfassungszusatz keinen Schutz vor der Anwendung der Todesstrafe, exzessiven Haftstrafen oder harschen Haftbedingungen. Das Recht auf Privatheit muss sich ebenfalls weitgehend den Interessen der nationalen Sicherheit unterordnen. Die US-Position der stärkeren individuellen Freiheit wird hier am Beispiel der Meinungsfreiheit beschrieben.

Die Meinungsfreiheit ist eines der wichtigsten Menschenrechte in demokratischen Staaten, da sie die Artikulation von Meinungen erlaubt, die für den demokratischen Willensbildungsprozess unerlässlich sind. Ein Unterschied zwischen den USA und der EU zeigt sich bei der Frage, inwieweit sich die Meinungsfreiheit auf Personen erstrecken darf, die diese verwenden um Meinungen zu äußern, welche die Freiheit und Gleichheit aller Bürger als Grundlage von demokratischen Gesellschaften und von Menschenrechten infrage stellen. Zwei gängige gegensätzliche Positionen sind, dass der Staat entweder alle Meinungen tolerieren oder Meinungen, welche die Freiheit und Gleichheit aller Bürger infrage stellen, z.B. rassistische Äußerungen, verbieten sollte. Je nach Position wird eher der Status als freier und gleicher Bürger des Meinungsäußernden oder der Status des Opfers und Ziels der Meinungsäußerung in das Zentrum des rechtlichen Schutzes gestellt.

Die USA vertreten die erstere Position: In den Vereinigten Staaten sind alle Meinungsäußerungen erlaubt, die nicht direkt Personen bedrohen und/oder zu Gewalt aufrufen. Die Toleranz aller Meinungsäußerungen in den USA wird dadurch gerechtfertigt, dass ansonsten die Gleichbehandlung aller Menschen und ihrer Meinungen verletzt wird, auch wenn die geäußerten Meinungen selbst gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen (Brettschneider 2010: 1005f.). Die Vereinigten Staaten schützen die individuelle Meinungsäußerung in einer weltweit einzigartigen Weise. Rassistische Meinungsäußerungen können nur verboten werden, wenn sie zu Gewalt aufrufen und wenn es wahrscheinlich ist, dass dem Gewaltaufruf auch eine direkte Gewaltanwendung folgt (Schauer 2005: 36). Viele Formen von Diffamierungen und Falschinformationen sind aufgrund des weitgehenden Schutzes von Meinungsfreiheit ebenfalls schwer zu verbieten. Konflikte zwischen der Freiheit der Presse über Personen zu berichten, beispielsweise Täter und Opfer von Verbrechen, und dem Recht auf Privatheit der Betroffenen werden meist zu Gunsten der Pressefreiheit entschieden (Schauer 2005: 29-42). Die Meinungsfreiheit schützt ebenfalls viele Formen der Finanzierung von Politikern und Parteien als legitime Meinungsäußerungen (US Supreme Court 2010).

In den europäischen Staaten ist die Meinungsfreiheit enger gefasst. Meinungen, welche die Freiheit und Gleichheit aller Bürger in Frage stellen, wie rassistische Äußerungen, sind in der Öffentlichkeit nicht erlaubt (Brettschneider 2010: 1005f.). Der europäische Standpunkt der stärkeren Beschränkung der Meinungsfreiheit zielt auf den Schutz der Freiheit und Gleichheit der Adressaten von Meinungsäußerungen ab, deren Status als

gleiche und freie Bürger von rassistischen und erniedrigenden Äußerungen infrage gestellt wird.

In der Europäischen Union wird die individuelle Freiheit stärker durch die Interessen Anderer und der Gesellschaft begrenzt. Die USA zeichnen sich im Bereich der Menschenrechte durch stärkere Extreme und Ungleichheiten aus. Auf der einen Seite besteht eine sehr große Freiheit für das Individuum, wie bei der Meinungsfreiheit. Auf der anderen Seite gibt es eine erhebliche Einschränkung der Freiheit als Folge des Missbrauchs selbiger, wie bei den Haftstrafen und –bedingungen. Die Europäische Union zeichnet sich insgesamt durch eine ausbalanciertere Position aus, die extreme Freiheitsgewährung, ebenso wie extremen Freiheitsverlust, vermeidet.

III. Garant: Nationale Souveränität vs. internationaler Menschenrechtsschutz

Der dritte wesentliche Unterschied zwischen dem Menschenrechtsverständnis der USA und der EU liegt in der Ablehnung bzw. Akzeptanz internationaler Menschenrechtsinstitutionen, an die sich die Bürger zum Schutz ihrer Menschenrechte wenden können.

In den USA verfügen die Bürgerinnen und Bürger über keine Möglichkeit, sich an internationale Institutionen des Menschenrechtsschutzes zu wenden, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft wurde, d.h. die letzte Instanz zum Schutz der Menschenrechte in den USA ist der Supreme Court. Die USA sind weder Teil des regionalen noch des UN-Menschenrechtsschutzsystems. Die Vereinigten Staaten haben weder die Amerikanische Menschenrechtskonvention noch einen der anderen acht regionalen Menschenrechtsverträge oder –protokolle der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ratifiziert. US-Bürger verfügen entsprechend über keinen Zugang zum Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof und zur Interamerikanischen Menschenrechtskommission. Letztere akzeptiert aber Eingaben aus den USA auf Basis der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen von 1948, die alle Mitgliedstaaten der OAS, und damit auch die USA, anerkennen. Die USA ignorieren allerdings die Stellungnahmen der Kommission, da die Vereinigten Staaten die Amerikanische Erklärung als völkerrechtlich nicht bindende Deklaration betrachten (Alston/Goodman 2013: 980, 987; Inter-American Commission on Human Rights 2012).

Die USA verwehren ihren Bürgern ebenfalls den Zugang zu Individualbeschwerdeverfahren, die viele UN-Menschenrechtsverträge bzw. ihre Zusatzprotokolle etablieren (UN Treaty Collection 2014). Das Individualbeschwerdeverfahren erlaubt es den Bürgern von Vertragsparteien, nachdem sie den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben, Beschwerden an die jeweiligen Organe der Menschenrechtsverträge zu richten. Die Vertragsorgane, Gremien aus unabhängigen Experten aus den Vertragsländern, prüfen die Beschwerden auf Basis der Stellungnahmen des vermeintlichen Opfers einer Menschenrechtsverletzung und des Staates, gegen den sich die Beschwerde richtet. Die Vertragsorgane geben anschließend eine Empfehlung ab, die rechtlich für den betroffenen Vertragsstaat allerdings nicht bindend ist (Alston/Goodman 2013: 808-812).

Im Gegensatz zur US-Position ist die Akzeptanz und Förderung von internationalen Menschenrechtsgerichten und –institutionen ein wichtiger Teil der europäischen menschenrechtlichen Identität.

Alle Staaten der Europäischen Union haben die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates ratifiziert. Die EMRK etabliert den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der EGMR interpretiert die EMRK in einer rechtlich verbindlichen Weise. Er ist die höchste juristische Instanz für Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten des Europarates, an die sie sich für den Schutz ihrer Menschenrechte wenden können, nachdem sie den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben. Der Gerichtshof war der erste internationale Menschenrechtsgerichtshof und ist bis heute der wichtigste und am weitesten entwickelte (Alston/Goodman 2013: 891-901). Der Gerichtshof ist ebenfalls zentral für die Etablierung eines gemeinsamen europäischen Menschenrechtsverständnisses, da er durch seine Urteile eine einheitliche Interpretation der EMRK schafft.

Die große Mehrheit der EU-Staaten hat ebenfalls die sechs Zusatzprotokolle der zehn sogenannten „core human rights treaties“ der Vereinten Nationen ratifiziert, die Individualbeschwerdeverfahren enthalten. Alle EU-Staaten, außer das Vereinigte Königreich, haben das Zusatzprotokoll des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert. 25 Mitgliedstaaten haben das Zusatzprotokoll der Frauenrechtskonvention ratifiziert. 24 der EU-Staaten haben das Zusatzprotokoll der Antifolterkonvention und 20 EU-Staaten das Zusatzprotokoll der Behindertenrechtskonvention ratifiziert.

Die von den wenigsten Mitgliedstaaten ratifizierten Zusatzprotokolle sind diejenigen zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (11 EU-Staaten) und zur Kinderrechtskonvention (15 EU-

Staaten). Der Hauptgrund für den vergleichsweise geringen Ratifikationsstand liegt darin, dass diese beiden Zusatzprotokolle erst vor kurzem von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurden, in den Jahren 2008 und 2011 (UN Treaty Collection 2014).

Die gegensätzlichen Positionen zum internationalen Recht und ihren Institutionen zeigt sich weiterhin in den unterschiedlichen Perspektiven der Europäer und US-Amerikaner gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC). Der ICC ist kein klassischer Gerichtshof für den Schutz der Menschenrechte: Sein Ziel ist die Verfolgung der Täter von schweren Menschenrechtsverletzungen und damit der indirekte Schutz der Menschenrechte durch die Abschreckung potentieller Täter. Der ICC wurde durch das Romstatut etabliert, welches im Jahr 2002 in Kraft trat. Der Gerichtshof mit Sitz in Den Haag verfolgt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression gegen andere Staaten und umfasst über 120 Vertragsparteien.

Die Staaten der EU gehörten zu den stärksten Befürwortern der Gründung dieses Gerichts und alle EU-Staaten sind Vertragsparteien des ICC (Thomas 2011: 52). Die USA sind im Gegensatz dazu einer der entschiedensten Gegner des Internationalen Strafgerichtshofes. Die USA beteiligten sich zwar aktiv an den Verhandlungen zur Etablierung des ICC und erreichten viele ihrer Verhandlungsziele, die zu einer Schwächung des Gerichts führten, aber stimmten trotzdem am Ende gegen das Romstatut. Präsident Clinton unterschrieb selbiges kurz vor dem Ende seiner Amtszeit, aber leitete das Romstatut nicht für eine Ratifikation an den US-Senat weiter. Eine Zustimmung wäre ohnehin sehr unwahrscheinlich gewesen. Internationale Verträge benötigen für eine Ratifikation eine Zweidrittelmehrheit im Senat. Der Nachfolger von Bill Clinton, Präsident George W. Bush, war ein offener Gegner des ICC: Er versuchte den Gerichtshof durch diplomatische Maßnahmen und legislative Initiativen weiter zu schwächen und US-Bürger vor einer möglichen Strafverfolgung zu schützen. Die US-Administration bemühte sich unter anderem, EU-Staaten und EU-Beitrittskandidaten davon zu überzeugen Abkommen mit den USA abzuschließen, in denen die Auslieferung von US-Bürgern an den ICC untersagt wird. Die Europäische Union einigte sich auf eine gemeinsame Position und kein EU-Mitgliedsland zu der Zeit unterzeichnete ein entsprechendes Abkommen mit den USA (Alston/Goodman 2013: 1330-1340; Thomas 2011: 53-65).

Insgesamt sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereit, ihren Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, internationale Institutionen zum Schutz ihrer Menschenrechte anzurufen und erlaubt es ebenfalls

dem Internationalen Strafgerichtshof potentielle Täter unter ihren Bürgerinnen und Bürgern zu verfolgen. Die USA schützen hingegen die Souveränität ihrer Gerichte den Schutz der Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie die Verfolgung der Täter bis in die letzte Instanz selbst zu übernehmen.

F. Fazit

Menschenrechte sind in zahlreichen globalen und regionalen Verträgen, Erklärungen und Resolutionen kodifiziert und als abstrakte Werte weltweit akzeptiert. Allerdings bestehen unterschiedliche Ansichten darüber, was genau unter Menschenrechten zu verstehen ist.

Die Volksrepublik China betrachtet in erster Linie die soziale und wirtschaftliche Entwicklung und die kontinuierliche Erhöhung des Lebensstandards als Menschenrechte des chinesischen Volkes. Menschenrechte sind vorrangig Staatsziele und keine gegen den Staat einklagbaren individuellen Rechte.

Die Europäische Union und die USA zeichnen sich durch einen starken Rechtsstaat aus, der bürgerliche und politische Rechte vergleichsweise effektiv schützt. Die USA erkennen weniger Menschenrechte als die EU an. Die von den USA anerkannten Menschenrechte bieten dafür aber einen sehr umfassenden Schutz des Individuums vor der Macht des Staates. Die Staaten der Europäischen Union wägen die individuellen Freiheitsrechte stärker gegen die Interessen von Staat und Gesellschaft ab und bieten entsprechend einen etwas geringeren Schutz der individuellen Freiheit. Darüber hinaus erkennen sie die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte als Menschenrechte an, während die Vereinigten Staaten diese ablehnen. Die EU-Staaten bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern zudem die Möglichkeit internationale Menschenrechtsgerichte und –organe zum Schutz ihrer Menschenrechte anzurufen. Die USA bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern diese Möglichkeit nicht.

Schließlich gründet die EU ihr Menschenrechtsverständnis vor allem auf die Würde des Menschen. Daraus resultieren die im Allgemeinen humanere Behandlung von Gefangenen und Terrorverdächtigen sowie die Anerkennung der WSK-Rechte: Die Würde des Menschen wird unter allen Umständen geschützt. Mit der Würde unvereinbar sind entsprechend zu harsche Haftbedingungen, zu harte Haftstrafen, die Todesstrafe, aber auch Armut oder kein Zugang zu Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen. In den

USA gründet sich das Menschenrechtsverständnis vor allem auf die individuelle Freiheit gegenüber der Macht des Staates.

Literatur

Alexy, Robert (1998), Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat, in: Gosepath, Stefan/ Lohmann, Georg (Hg.), Philosophie der Menschenrechte, Suhrkamp, Frankfurt am Main, S. 244-264

Alston, Philip/Goodman, Ryan (2013), International Human Rights, Oxford University Press

American Civil Liberties Union (ACLU) (2013a), A Living Death: Life Without Parole for Non-Violent Offense, <https://www.aclu.org/sites/de-fault/files/assets/111213a-lwop-complete-report.pdf> (16.5.2014)

American Civil Liberties Union (ACLU) (2013b), End the Overuse of Solitary Confinement, <https://www.aclu.org/files/pdfs/prison/20120411-solitaryconfinementtwo-pager.pdf> (16.5.2014)

American Civil Liberties Union (ACLU) (2013c), Alone & Afraid: Children Held in Solitary Confinement and Isolation in Juvenile Detention and Correctional Facilities, November, [https://www.aclu.org/files/as-sets/Alone%20and%20Afraid%20 COMPLETE%20FINAL.pdf](https://www.aclu.org/files/as-sets/Alone%20and%20Afraid%20COMPLETE%20FINAL.pdf) (13.5.2014)

American Civil Liberties Union (ACLU) (2014), ACLU Statement on the 12th Anniversary of Guantánamo, January 11, <https://www.aclu.org/national-security/aclu-statement-12th-anniversary-guantanamo> (16.5.2014)

Amnesty International (2013), Annual Report 2013 – China, <http://www.amnesty.org/en/region/china/report-2013> (13.5.2014)

Amnesty International (2014a), Death Sentences and Executions 2013, 26 March, <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/act500012014-en.pdf> (18.5.2014)

Amnesty International (2014b), Momentum against death penalty continues as Washington State Governor announces moratorium on executions, 12 February, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/011/2014/en> (16.5.2014)

Barboza, David (2012), Billions in Hidden Riches for Family of Chinese Leader, in: The New York Times, October 25, http://www.nytimes.com/2012/10/26/business/global/family-of-wen-jiabao-holds-a-hidden-fortune-in-china.html?pagewanted%253Dall&_r=0 (13.5.2012)

Bingham, Tom (2010), The Rule of Law, Penguin Books, London

Brettschneider, Corey (2010), When the State Speaks, What Should It Say? The Dilemmas of Freedom of Expression and Democratic Persuasion, in: Perspectives on Politics, Volume 8, Number 4, December, S. 1005-1019

Cohen, Jerome A. (2013), Criminal Justice in China: From the Gang of Four to Bo Xilai, 25 July, <http://www.hrw.org/news/2013/07/25/criminal-justice-china-gang-four-bo-xilai> (13.5.2014)

- Council of Europe* (2014), Treaty Office, <http://conventions.coe.int> (13.5.2014)
- Englerth, Markus* (2008), Quo Vadis Guantanamo? – Reflections on the U.S. Supreme Court’s Boumediene Decision, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Volume 16, S. 397-432
- European Court of Human Rights (ECHR)* (2013a), Case of Vinter and Others vs. the United Kingdom, 9 July
- European Court of Human Rights (ECHR)* (2013b), Factsheet Prisoners’ Right to Vote, December, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Prisoners_vote_ENG.pdf (16.5.2014)
- Foot, Rosemary* (2000), *Rights beyond Borders – The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Oxford
- Guevara, Marina Walker/Ryle, Gerard/Olesen, Alexa/Cabra, Mar/ Hudson, Michael/Giesen, Christoph* (2014), *Leaked Records Reveal Offshore Holdings of China’s Elite*, International Consortium of Investigative Journalists, 21 January, <http://www.icij.org/offshore/leaked-records-reveal-offshore-holdings-chinas-elite> (13.5.2014)
- Habermas, Jürgen* (1992), *Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Harris, David/O’Boyle, Michael/Bates, Edward/Buckley, Carla* (2009), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press
- Human Rights Watch (HRW)* (2006-2014), *World Reports 2006-2014*, www.hrw.org (16.5.2014)
- Human Rights Watch (HRW)* (2011), *China: Ai Weiwei Case Reflects Disregard for Rule of Law*, 22 June, <http://www.hrw.org/print/news/2011/06/22/china-ai-weiwei-case-reflects-disregard-rule-law> (14.5.2014)
- Human Rights Watch (HRW)* (2013), *Dispatches: China’s Elaborate Political Show Trial Concludes*, September 22, <http://www.hrw.org/news/2013/09/22/dispatches-china-s-elaborate-political-show-trial-concludes> (13.5.2014)
- Human Rights Watch (HRW)* (2014a), *World Report 2014 – China and Tibet*, <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/china> (13.5.2014)
- Human Rights Watch (HRW)* (2014b), *Oklahoma: End Barbaric Lethal Injections*, April 30, <http://www.hrw.org/news/2014/04/30/oklahoma-end-barbaric-lethal-injections> (8.5.2014)
- Human Rights Watch (HRW)* (2014c), *China: Free Activists Held for Marking Massacre*, May 6, <http://www.hrw.org/news/2014/05/06/china-free-activists-held-marking-massacre> (8.5.2014)
- Ignatieff, Michael* (2005), *Introduction: American Exceptionalism and Human Rights*, in: *Ignatieff, Michael (Hg.), American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton University Press, Princeton, S. 1-26
- Inter-American Commission on Human Rights* (2012), Report No. 17/12, Petition P-900-08, Admissibility, Djamel Ameziane United States, March 20, <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/2012/USAD900-08EN.doc> (5.5.2014)

- Katzenstein, Mary/Ibrahim, Leila/Rubin, Katherine* (2010), The Dark Side of American Liberalism and Felony Disenfranchisement, in: *Perspectives on Politics* Vol. 8, No. 4, S. 1035-1054
- Krumbein, Frédéric* (2010), Die Menschenrechtslage in China nach 30 Jahren Reformpolitik, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Jahrgang 3, Heft 3, S. 309-336
- Krumbein, Frédéric* (2012), Die Berichterstattung über Menschenrechte in China und den USA, Universitätsbibliothek der Freien Universität Berlin, http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000039-189 (17.5.2014)
- Krumbein, Frédéric* (2014a), Menschenrechtsdiskurse in China und den USA, Springer VS, Wiesbaden
- Krumbein, Frédéric* (2014b), P.C. Chang – The Chinese Father of Human Rights, in: *Journal of Human Rights* (im Erscheinen)
- Luban, David* (2005), Liberalism, Torture, and the Ticking Bomb, in: *Virginia Law Review*, Vol. 91, S. 1425-1461
- Madison, James* (2003), Federalist Paper No. 62, in: Rossiter, Clinton (Hg.), *The Federalist Papers*, Signet Classic, New York, S. 379
- Ming Wan* (2001), *Human Rights in Chinese Foreign Relations*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia
- Mowbray, Alastair R.* (2012), *Cases, materials, and commentary on the European Convention on Human Rights*, 3rd edition, Oxford University Press
- Mühlhahn, Klaus* (2006), Zwischen Ablehnung und Akzeptanz – Menschenrechte und Geschichte im modernen China, in: *China aktuell*, Nr. 1, S. 7-40
- Müller, Sven-Uwe* (1997), Konzeptionen der Menschenrechte im China des 20. Jahrhunderts, *Mitteilungen des Instituts für Asienkunde*, Nummer 274, Hamburg
- Nathan, Andrew J.* (1986), Political Rights in Chinese Constitutions, in: Edwards, R.Randall/Henkin, Louis/Nathan, Andrew J. (Hg.), *Human Rights in Contemporary China*, Columbia University Press, New York, S. 77-124
- Nellis, Ashley* (2013), Life Goes On: The Historic Rise in Life Sentences in America, September, *The Sentencing Project*, http://sentencingproject.org/doc/publications/inc_Life%20Goes%20On%202013.pdf (8.5.2014)
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)* (2014), *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, <http://www.ohchr.org/EN/Professional-Interest/Pages/CAT.aspx> (20.5.2014)
- Rudolf, Peter* (2013), Präsident Obamas Drohnenkrieg, *SWP-Aktuell* 37, Juni, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A37_rdf.pdf (20.5.2014)
- Schauer, Frederick* (2005), The Exceptional First Amendment, in: Ignatieff, Michael (Hg.), *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton University Press, S. 29-56
- Sunderland, Judith* (2014), Italy Stands Alone on Justice for CIA Abuses, March 12, *Human Rights Watch Dispatch*, <http://www.hrw.org/news/2014/03/12/dispatches-italy-stands-alone-justice-cia-abuses> (8.4.2014)

- Svensson, Marina* (2002), *Debating Human Rights in China – A Conceptual and Political History*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham
- Thomas, Daniel C.* (2011), *EU Policy on the International Criminal Court: Institutional Contexts and Policy Compromises*, in: Thomas, Daniel C. (Hg.), *Making EU Foreign Policy – National Preferences, European Norms and Common Policies*, Palgrave Macmillan, S. 50-69
- UN Development Programme (UNDP)* (2013), *Human Development Report 2013*, Daten von Google Public Data: <http://www.google.com/publicdata/directory?hl=en&dl=en> (10.5.2014)
- UN Human Rights Council* (2010a), *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary, or arbitrary executions, Philip Alston, Addendum – Study on targeted killings*, 28 May, A/HRC/14/24/Add.6
- UN Human Rights Council* (2010b), *National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 – United States of America*, 23 August, A/HRC/WG.6/9/USA/1
- UN Human Rights Council* (2013), *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 – China*, 5 August, A/HRC/WG.6/17/CHN/1
- UN Treaty Collection* (2014), <https://treaties.un.org> (25.2.2014)
- US Supreme Court* (1949), *Railway Express Agency, inc. et al. v. New York*, 336 U.S. 106, 31 January, <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/railway.html> (8.5.2014)
- US Supreme Court* (2010), *Citizens United vs. Federal Election Commission*, 21 January
- Van Dijk, Pieter/van Hoof, Fried/van Rijn, Arjen/Zwaak, Leo* (Hg.) (2006), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia Antwerpen
- Walmsley, Roy* (2013), *World Prison Population List*, 10th edition, International Centre for Prison Studies, http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wppl_10.pdf (21.4.2014)
- Whitman, James Q.* (2003), *Harsh Justice – Criminal Punishment and the Widening Divide between America and Europe*, Oxford University Press

China als unsichtbarer Faktor der transatlantischen Beziehungen zwischen Europa und den USA: Eine trianguläre Analyse

Nele Noesselt

In der euro-atlantischen Debatte wird die VR China zumeist als ein Akteur mit partikularen Systemstrukturen und eigenen Ordnungsvorstellungen konstruiert. In diesem Zusammenhang war in der internationalen Forschung in den Jahren vor Ausbruch der globalen Finanzkrise, angestoßen durch den rasanten ökonomischen Aufstieg der VR China, diskutiert worden, ob es sich bei China um eine revisionistische Macht oder aber einen den status quo bewahrenden Akteur handelte.¹ Institutionentheoretische Überlegungen und Ansätze der Sozialisierungstheorie hatten zur Formulierung der These geführt, daß die Einbindung der VR China in die nach Ende des Zweiten Weltkrieges etablierte Institutionenordnung diese zur Compliance mit internationalen Normen und Standards bewegen werde.

Infolge der (globalen) Banken- und Finanzkrise, die 2007 in den USA ihren Anfang nahm und wenig später auch die europäischen Staaten erreichte, sind diese etablierten Sichtweisen und Deutungsmuster zur internationalen Ordnung und Weltpolitik zunehmend in Frage gestellt worden. Diskutiert wird nun unter anderem, inwiefern die globale Krise eine Machtverschiebung im Weltsystem und eine Ablösung der USA als Weltordnungsmacht bedeuten könnte. Als wahrscheinlichster Substituent des US-amerikanischen Machtzentrums wird die Volksrepublik (VR) China gehandelt.

In Ergänzung zu diesen strukturellen, systemtheoretischen Modellen einer globalen Machtunschichtung wird auch die Option einer aktiven strategischen Neupositionierung der VR China auf der Bühne der Weltpolitik angenommen. Dies hätte weitreichende Implikationen für die bislang euro-atlantisch zentrierte Welt- und Institutionenordnung. Erste Schritte einer Neuausrichtung der chinesischen Außenpolitik sind mit der (unilateralen)

1 Feng Huiyun, *Is China a Revisionist Power?*, in: *Chinese Journal of International Politics*, 2 (3) (2009), S. 313-334; Alastair Iain Johnston, *Is China a Status Quo Power?*, in: *International Security*, 27 (4) (2003), S. 5-56.

Formulierung eines »neuen Typs der Beziehungen zwischen den Großmächten«, China und den USA, durch XiJinping im Februar 2012 und die Verabschiedung einer aktualisierten Fassung der chinesischen EU Policy im April 2014 erfolgt.

Das folgende Kapitel beleuchtet die Rolle des China-Faktors in den transatlantischen Beziehungen basierend auf einer triangulären Analyse. Ausgangspunkt der Betrachtungen ist die These, daß die Zukunft der Kooperationsbeziehungen zwischen den USA und der EU entscheidend von der Rolle und Positionierung Chinas im globalen System abhängig sein wird. Die VR China ist sich – wie politisch-diplomatische Stellungnahmen ebenso wie akademische Hintergrundpapiere belegen – bewußt, daß sie es außenpolitisch nicht mit einer in sich geschlossenen europäisch-amerikanischen Wertegemeinschaft zu tun hat, sondern daß innerhalb der transatlantischen Partnerschaft durchaus Spannungen und Bruchstellen vorliegen. Hinzu kommt, daß die EU als solche nochmals in viele Teilakteure (EU-Mitgliedsstaaten; Teilregionen; sektorspezifische Interessengruppen) zerfällt. Damit könn(t)en nicht nur die EU und die USA, sondern auch die EU-Staaten gegeneinander ausgespielt werden.

Die Untersuchung dieser sehr komplexen de facto triangulären Interaktionsstrukturen (China, EU, USA) erfolgt in drei Schritten: Der erste Teil beleuchtet Grundstrukturen und Wandel der sino-amerikanischen und sino-europäischen Beziehungen. Daran anknüpfend wird der Aspekt der Wirtschaftskooperation und globalen Wirtschaftskonkurrenz untersucht. Diskutiert wird hierbei das geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA als möglicher Schritt in Richtung der Begründung eines neuen inter-regionalen Gegenpols zu den aufsteigenden Ökonomien – allen voran der VR China. Sofern Kooperation durch gemeinsame strategische Interessen bestärkt wird, wäre zu erwarten, daß die Angst vor einem ökonomischen Machtverlust und Ausverkauf an chinesische Investoren die beiden ungleichen »westlichen« Systeme, die USA und Europa, stärker zusammenschweißt. Inwiefern befördert der China-Faktor einen Ausbau der transatlantischen Zusammenarbeit und Koordination in globalen Fragen?

A. Hierarchien in den bilateralen Beziehungen der VR China

Um den »unsichtbaren« Faktor China in den transatlantischen Beziehungen zu bestimmen, ist es nicht ausreichend, allein die Handlungen und Standpunkte der EU und der USA zu bestimmen. Ihre Optionen der Kooperation untereinander sowie mit der VR China werden ko-determiniert durch die

Rolle, die ihnen in der abstrakten Konzeption der chinesischen Außenpolitik zugeschrieben wird.

In der chinesischen Forschung findet sich eine eindeutige Aussage zur Hierarchie der bilateralen Beziehungen der VR China: Weiterhin gelten die sino-amerikanischen Beziehungen als die strategisch wichtigste bilaterale Interaktionsstruktur.² Allerdings ist diese bilaterale Struktur eingebettet in ein – aus chinesischer Sicht – zunehmend multipolares Weltsystem, wodurch der gestalterische Einfluß der sino-amerikanischen Beziehungen auf die Weltpolitik wiederum stark begrenzt wird.³ Europa – oft gleichgesetzt mit der EU – wird als einer dieser Pole gesetzt. Bis 2007/2008 operierten chinesische Analysten mit einem pentapolaren Weltmodell, bestehend aus China, der EU, Japan, Russland und den USA.⁴ Das »neue« Multipolaritätsmodell hingegen sieht die Einbindung der aufsteigenden Ökonomien vor.⁵ Wieder andere (chinesische) Forschergruppen bleiben bei dem Grundmodell, ersetzen jedoch den europäischen Pol durch seine ökonomisch wichtigsten Volkswirtschaften.⁶

Aus der Ecke der USA-Forschung stammende chinesische Analysten hingegen widersprechen der These eines Niedergangs der USA und stufen diese weiterhin als Gravitationszentrum der internationalen Politik ein.⁷ Dies bildet die Formel »eine Supermacht, viele Großmächte« (*yichao, duoqiang*) ab, welche die internationale Lage nach dem Ende des Kalten

-
- 2 Guo Yuli et al., Meiguo, Zhongguo de fazhan bianhua yu shijie geju (Die Entwicklung der USA und China und die Weltordnung), in: *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*, 8 (2009), S. 37–40.
 - 3 Chen Zhimin, Xin duoji huoban shijie zhong de Zhong-Ou guanxi (Die sino-europäischen Beziehungen in einer Welt der multipolaren Partnerschaften), in: *Ouzhou Yanjiu (Chinese Journal of European Studies)*, 1 (2010), S. 1-16.
 - 4 Qiao Weibing, Meiguo cidai weiji dui guoji geju de yingxiang (Die Auswirkungen der Schuldenkrise der USA auf die internationale Ordnung), in: *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*, 4 (2008), S. 33.
 - 5 Ebd., S.35.
 - 6 IR Study Group (Qinghua University), Zhongguo yu daguo guanxi yuce (Ausblick auf die Beziehungen zwischen China und den Großmächten), in: *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*, 4 (2008), S. 61–62.
 - 7 Jin Canrong, Guoji jinrong weiji de quanqiu diyuan zhengzhi yingxiang (Die Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die globale Geopolitik), in: *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*, 4 (2009), S. 17.

Krieges (1989/1991) und dem Zusammenbruch der Sowjetunion charakterisiert.⁸ Allerdings ist die Machtstellung der USA im globalen Gefüge infolge des Ausbruchs der Finanzkrise 2007 in chinesischen Studien durchaus kritisch reflektiert worden.⁹ Einige Studien operieren nun mit der Formel »viele Supermächte, eine Großmacht« (*duoqiang, yichao*), welche aus der These folgt, daß die Umschichtung von Macht und Einfluß im globalen System von Nord nach Süd (also in Richtung der aufsteigenden Ökonomien in Asien, Lateinamerika und Afrika) bereits begonnen habe.¹⁰

Die Interaktionen zwischen der VR China und den USA im multipolaren System sind alles andere als rein harmonisch. Die beiden Systeme sind eher als »strategische Wettbewerber« denn als Bündnispartner in einer G2 dominierten globalisierten Welt zu betrachten.¹¹ Nachdem die VR China im Zuge der Finanzkrise zum wichtigsten Gläubiger der USA avanciert ist,¹² haben sich die Positionen innerhalb der bilateralen Partnerschaft deutlich verschoben. Die von XiJinping während seines Besuchs in den USA im Februar 2012 (noch vor seinem Aufstieg in die obersten Führungsämter des chinesischen Partei-Staates) vorgestellte Formel eines »neuen Typs der Beziehungen zwischen den Großmächten«¹³ bringt die veränderte chinesische Perspektive auf die Ego- und Alter-Rollen in den sino-amerikanischen Beziehungen deutlich zum Ausdruck.

8 vergl. Deng Yong, Better than Power: "International Status" in Chinese Foreign Policy, in: Deng Yong/WangFei-Ling (eds.), China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy, Lanham 2005, S. 57.

9 Peng Guangqian, Quanguo jinrong weiji dui guoji geju de yingxiang (Die Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die internationale Ordnung), in: Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations), 4 (2009), S. 26-28.

10 Xu Derong/Xiang Dongmei (2012), Hou jinrong weiji shiqi guoji zhengzhi de jiben tezhen (Die Grundcharakteristika des internationalen Systems nach der Finanzkrise), in: The Journal of Harbin Committee School of the CCP, 1 (2012), S. 81-84.

11 Zum Rollenwandel der VR China in der Konzeption der US-amerikanischen Außenpolitik („strategic partner“, „strategic adversary“, „strategic competitor“) vergl. Wang Jianwei, Building a New Conceptual Framework for US-China Relations, in: HaoYufan/Wei C.X.George/ Lowell Dittmer (eds.) (2009), Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization, and the Next World Power, 2009, S. 7-55.

12 Brad Setser, China: Creditor to the Rich, in: China Security, 4 (4) (2008), S. 17.

13 vergl. Hierzu David M. Lampton, A New Type of Major-Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for US-China Ties, in: Asia Policy, 16 (2013), S. 51-68.

Chinesische Studien zur internationalen Politik betonen, daß die Krise von 2007/2008 eine partielle Neubestimmung der außenpolitischen Strategie der VR China erfordere.¹⁴ Die über die letzten Jahre angehäuften Dollarreserven und die trotz der Reduzierung auf 7% Wachstum weiterhin enorme Wirtschaftskraft der VR China verhelfen dieser zu einer neuen Position in bilateralen und multilateralen Verhandlungskontexten. Dieser oft als »Aufstieg« Chinas gewertete Zugewinn ökonomischer und monetärer Macht ruft neuerliche Bedrohungsperzeptionen hervor. Am Ende des Aufstiegs, so die generelle Annahme, steht die Übernahme der Führungs- und Entscheidungsmacht in der Weltpolitik; die USA würden folglich ihren Platz für die neue Wirtschaftsmacht Nummer eins, die VR China, räumen müssen. Bislang war angenommen, daß die Ablösung der USA als weltweit führender Wirtschaftsnation durch die VR China erst nach 2020 erfolgen würde. Neuere Zahlen und Hochrechnungen prognostizieren, daß dies sehr viel früher als erwartet, möglicherweise bereits 2014, eintreten könnte.¹⁵ Allerdings beruhen alle diese Szenarien auf der linearen Fortschreibung der gegenwärtigen Entwicklungsmuster. Unerwartete Krisen können, wie die Ereignisse von 2007/2008 belegen, auch einen bis dato unvorhergesehenen Trend einleiten.

Doch nicht nur die Beziehungen mit den USA, auch die Partnerschaft mit der EU ist von chinesischer Seite neu definiert worden. Im April 2014 veröffentlichte die VR China ihr nunmehr zweites Policy-Papier zu den Beziehungen mit der Europäischen Union.¹⁶ Ursprünglich war eine Aktualisierung der chinesischen Policy für 2008 angekündigt gewesen.¹⁷ Bereits 2013 hatten die VR China und die EU mit ihrer gemeinsamen Agenda 2020 den

-
- 14 Niu Xinchun (2013), *Zhongguo waijiao xuyao zhanlüe zhuanxing* (Die chinesische Diplomatie bedarf einer strategischen Neuausrichtung), in: *Xiandai Guoji Guanxi* (Contemporary International Relations), 1 (2013), S. 1-8; Wang Zaibang, *Shilun zhanlüe jiyuqi xin jieduan neihan yu tiaojian de bianhua* (Zum Wandel von Inhalten und Kontextbedingungen in der neuen strategischen Phase), in: *Xiandai Guoji Guanxi* (Contemporary International Relations), 2 (2013), S.1-6.
 - 15 World Bank 2014, *Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies*, online: <http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/270056-1183395201801/Summary-of-Results-and-Findings-of-the-2011-International-Comparison-Program.pdf> (Abruf am 21.05.2014).
 - 16 China's Policy Paper on the EU (2014): *Deepen the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win-Win Cooperation* (2014), online: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-04/02/c_133230788.htm (Abruf am 20.05.2014).
 - 17 China's EU Policy Paper (2003), online: http://english.peopledaily.com.cn/200310/13/eng20031013_125906.shtml (Abruf am 20.05.2014).

symbolischen Grundstein für eine Intensivierung der bilateralen Kooperation gelegt.¹⁸ Vier Themenfelder der zukünftigen Partnerschaft werden nun in der neuen chinesischen EU Policy besonders hervorgehoben: Frieden und Stabilität; Wachstum; Reformen der nationalen und globalen Systemstrukturen; Kooperation und Dialog zwischen verschiedenen Kulturräumen.¹⁹ Damit wird die strategische Partnerschaft um globale Fragestellung und Aufgaben – die bislang primär den USA beziehungsweise den sino-amerikanischen Beziehungen zugeschrieben worden waren – erweitert.

Durch die Postulierung einer »neuartigen« Partnerschaft beziehungsweise die Aktualisierung des chinesischen Standpunktes in ausgewählten bilateralen Interaktionsstrukturen positioniert sich die VR China durchaus selbstbewußt gegenüber den anderen Akteuren im globalen System und weist diesen Rollen zu. Inwiefern die EU und die USA bereit sein werden, diese zu spielen, bleibt abzuwarten. In jedem Fall hat die überspitzt als »assertive turn« titulierte neue aktive Standpunktverteidigung der VR China einen Prozeß des Umdenkens in Gang gesetzt, der nicht zuletzt zu einer Neuaushandlung der transatlantischen Beziehungen führen könnte.

B. Intensivierung der transatlantischen Partnerschaft

Mit der 1990 geschlossenen »Transatlantischen Erklärung« legten die USA und die EU den Grundstein für ihre strategische Kooperation, die regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs umfaßt. Neben Krisen und Konflikten der Weltpolitik und Weltwirtschaft widmen sich diese Regierungskonsultationen seit 2012 auch der Frage, unter welchen Konditionen ein transatlantisches Freihandelsabkommen begründet werden könnte. Die enge Verflechtung der beiden Wirtschaftsräume wird seit der Einrichtung

18 Für eine Analyse der gemeinsamen sino-europäischen Agenda 2020 siehe Nele Noesselt, Gipfeltreffen in Peking: Nationale und globale Dimensionen der sino-europäischen Beziehungen, in: GIGA Focus Global, 10 (2013), Hamburg.

19 China's Policy Paper on the EU (2014): Deepen the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win-Win Cooperation (2014), online: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-04/02/c_133230788.htm (Abruf am 20.05.2014).

des Transatlantischen Wirtschaftsrats (2011) mit Blick auf Fragen der Normierung und Standardisierung gezielt vorangetrieben.²⁰ Würde es zur Umsetzung der angedachten Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft kommen, wäre dies mit 800 Millionen Menschen rein zahlenmäßig der weltweit größte integrierte Wirtschaftsraum.²¹ Die Motivation, die Verflechtung der beiden Handels- und Wirtschaftsräume noch weiter auszubauen, ist die Wahrnehmung eines drohenden Bedeutungsverlusts der alten Wirtschaftsmächte, Europa und USA, in Anbetracht der rasanten ökonomischen Aufholjagd der BRICS-Staaten. Diese haben seit der offiziellen Formierung dieses interregionalen Zusammenschlusses 2009 zwar keine Integration ihrer Wirtschaftsräume vorgenommen, wohl aber Abkommen geschlossen, die zur wechselseitigen Stabilisierung von Wirtschaft und Handel beitragen und damit die allgemeine Wirtschaftsmacht dieser Gruppe gezielt fördern.²² Dennoch bleibt die Gruppe der BRICS-Staaten ein lockeres Netzwerk, dessen Zusammenhalt als rationalen Kosten-Nutzen-Überlegungen, nicht jedoch auf geteilten Werten beruht.²³ Weiterhin treten alle BRICS-Mitgliedsstaaten als Konkurrenten mit Blick auf den europäischen und den US-amerikanischen Markt in Erscheinung. Insofern ist die Annahme einer Frontenbildung zwischen der euro-atlantischen und der BRICS-Welt eher unwahrscheinlich. Genaugenommen ist es die VR China mit ihrem hybriden Wirtschaftssystem und von westlichen Demokratien abweichenden politischen Systemstrukturen und nicht die Gruppe der BRICS-Staaten, welche als Herausforderung für den »Westen« perzipiert wird.

Auch wenn die Exporte der VR China in Richtung Europa und USA sukzessive angestiegen sind, zählen doch die EU und die USA weiterhin wechselseitig zu dem jeweils wichtigsten Handelspartner. Ihr gemeinsames jährliches Handelsvolumen liegt mit ca. 360 Milliarden Euro (2013) noch über dem Volumen des Handels zwischen China (ohne Hongkong) und der EU (2013: ca. 324 Mrd. Euro).²⁴ Die VR China, die weiterhin primär für den

20 Auswärtiges Amt, EU und USA, online: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/USA/EU-USA_node.html (Abruf am 20.05.2014).

21 Vergl. die Informationswebseite der EU zum Transatlantischen Freihandelsabkommen: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.

22 Für die gemeinsamen Erklärungen der seit 2009 jährlich stattfindenden Gipfeltreffen der BRICS siehe: <http://www.brics.utoronto.ca/>.

23 Ruchir Sharma, Broken BRICS: Why the Rest Stopped Rising, *Foreign Affairs*, 91 (6) (2012), S. 2-7.

24 Verg. hierzu die Datensätze auf den Seiten der EU: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>.

Export produziert, ist auf ihre externen Absatzmärkte angewiesen. Der Abbau von Handelsprotektionismus ist daher eine zentrale Forderung, welche die chinesische Seite in internationalen Verhandlungen permanent iteriert. Die VR China liefert weitaus mehr in die EU als diese auf den chinesischen Markt exportiert. Die chinesischen Exporte in die EU entsprachen im Jahr 2013 dem Wert von 203 Mrd. Euro; die EU lieferte im gleichen Zeitraum Waren und Güter nach China im Wert von 121 Mrd. Euro.²⁵ Die EU ist gegenwärtig (Stand Mai 2014) der wichtigste Handelspartner der VR China; umgekehrt rangiert diese für die EU auf Platz zwei nach den USA. Letztere sind und bleiben trotz der Banken- und Finanzkrise, welche die US-amerikanische Wirtschaft zunächst tiefgreifend erschütterte, unter ökonomischen Gesichtspunkten für die EU weitaus wichtiger als die sino-europäischen Handelsbeziehungen. Ebenso zentral bleibt Europa in der US-amerikanischen Wirtschaftsplanung. Die Investitionen der USA in Europa sind dreimal so hoch wie ihre Investitionen im gesamten asiatischen Raum.²⁶

Der Abschluß eines Freihandelsabkommens würde die transatlantische Handelskooperation möglicherweise stärken, könnte allerdings auch die Positionen der beiden Handelspartner, der EU und der USA, gegeneinander verschieben. Die EU-Staaten hätten weitaus weniger Möglichkeiten, bestimmte Produkte wie genveränderte Nahrungsmittel aus dem Euroraum zu verbannen oder durch die Vorgabe von Einfuhrmengen die europäische Industrie vor einem Preiskampf nach unten zu schützen. Während mit Blick auf die Vor- und Nachteile des geplanten Abkommens der Gewinn für beide Seiten nicht ganz abzuschätzen ist, wird die Notwendigkeit eines solchen immer wieder mit Blick auf die Weltwirtschaft und die neue Konkurrenz durch nachholende Ökonomien betont. Im Prinzip sind Freihandelsabkommen in den Außen(wirtschafts)beziehungen der EU wie auch der USA kein Novum, beide unterhalten bereits eine Vielzahl entsprechender Abkommen mit Drittstaaten, jedoch sind bislang noch keine in einer derartigen globalen Größendimensionen unterzeichnet worden.

Parallel hierzu sind Schritte in Richtung weiterer Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan beziehungsweise den USA und Japan eingeleitet worden. Gerade in Anbetracht der alten, seit 2012 erneut entflammten Spannungen und geostrategischen Interessenskonflikten zwischen China und Japan ist ein solches Bündnis aus der Perspektive der VR China ein

25 Verg. hierzu die Datensätze auf den Seiten der EU: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>.

26 Ebd.

deutlicher Hinweis auf die sich abzeichnende Formierung eines gegen die VR China gerichteten Containment-Bündnisses.²⁷

Die VR China hat all diese die bilateralen Verhandlungen mit durchaus großer Skepsis zur Kenntnis genommen, befürchtet sie doch einen relativen Verlust an Marktanteilen und die verstärkte Koordination zwischen der EU und den USA in Handels- und Wirtschaftsfragen.²⁸ Im Gegenzug hat die chinesische Seite daher begonnen, auf den Abschluß eines Freihandelsabkommens mit der EU hinzuwirken. Die EU hat während des EU-Besuches von XiJinping zwar die Bereitschaft signalisiert, über ein solches Abkommen nachzudenken, allerdings wird dies an bestimmte Konditionen gekoppelt. Gegenwärtig wird zunächst einmal über ein Investitions(schutz)abkommen diskutiert. Ein Etappensieg (auch der chinesischen Seite) hingegen ist die Unterzeichnung einer Vereinbarung über die wechselseitige erleichterte Zollabfertigung, die im Mai 2014 geschlossen wurde.²⁹

Betrachtet man die Konstellationen aus einem triangulären Blickwinkel, wird deutlich, daß nicht nur die transatlantischen Beziehungen durch den Faktor China, sondern zugleich die sino-europäischen Beziehungen durch den »unsichtbaren« Faktor USA mitgeprägt werden.³⁰ Die Konkurrenz zwischen der weltweit größten und der weltweit zweitgrößten Volkswirtschaft, also zwischen den USA und der VR China, eröffnet hierbei auch für die EU neue Verhandlungsspielräume.

27 Expertengespräche an der National School of Development der Peking Universität.

28 Liu Lirong, Xi Jinping fang Ou zheshe Zhong-Ou guanxi zoushi (Xi Jinpings Europareise reflektiert die Entwicklungstendenzen der sino-europäischen Beziehungen), 31.03.2014, online: http://newspaper.jfdaily.com/jfbr/html/2014-03/31/content_1154866.htm (Abruf am 25.05.2014).

29 Für eine Analyse der Europareise XiJinpings und den neuen Entwicklungstendenzen in den sino-europäischen Beziehungen siehe Nele Noesselt, Chinas neue EU-Strategie: Aufbau einer strategischen Achse der Weltpolitik?, in: GIGA Focus Global, 4 (2014), Hamburg.

30 Dies wird auch in der chinesischen Forschungsliteratur thematisiert, vgl. u.a. Huang Dong, Oumeng jiechu dui hua wuqi jinyun shijian zhong de Meiguo yinsu (Der US-Faktor in der Frage der Aufhebung des EU Waffenembargos gegenüber der VR China), in: Waijiao Pinglun (Foreign Affairs Review), 5 (2010), S. 91-102; Xiao Yuankai, Meiguo yinsu: yingxiang Zhong-Ou guanxi de hengding jishu (Der US-Faktor: Eine beständige Grundgröße der sino-europäischen Beziehungen), in: Ouzhou (Europe), 4 (2000), S. 73-79.

C. Triangulationsprozesse in den sino-europäischen Beziehungen

Der Faktor USA hatte in den sino-europäischen Beziehungen im Kontext der Diskussion über die Aufhebung des Waffenembargos 2005 eine entscheidende Rolle gespielt.³¹ Die chinesische Seite war damals davon ausgegangen, daß die EU im Tausch gegen eine Vertiefung der bilateralen Partnerschaft Asymmetrien wie das Waffenembargo beheben würde. Die von den USA und den dortigen pro-taiwanesischen Lobbygruppen vorgebrachten Sicherheitsbedenken³²sowie die Gespaltenheit unter den EU-Staaten hatten damals jedoch dazu geführt, daß offiziell keine Aufhebung des Embargos beschlossen wurde.

Als Reaktion auf dieses diplomatische Cannae hatte die chinesische Seite begonnen, sich sehr viel intensiver mit den vielschichtigen und komplexen Entscheidungsprozessen innerhalb der EU auseinanderzusetzen und auch die USA in die strategischen Reflektionen einzubeziehen. Eine Konsequenz war die Hinwendung zu ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU.³³ Die VR China hat seit 2006 begonnen, strategisch wichtige EU-Akteure zu identifizieren und mit diesen ihre Kontakte zu intensivieren. Als strategisch wichtige Akteure gelten solche, die aufgrund ihrer Wirtschaftsmacht als einflußreich in den innereuropäischen Bargaining-Prozessen angenommen werden, oder auch solche, denen zugeschrieben wird, eine Art symbolische Führungsfunktion für eine der europäischen Sub-Regionen zu übernehmen. In den bilateralen Beziehungen der VR China wird die EU nicht länger als ein Block angenommen, sondern als ein eher heterogenes Staatenbündnis, wobei für jede Subregion – unterschieden wird nicht nur zwischen dem alten und dem neuen Europa, sondern auch zwischen Nord und Süd – individuelle Strategien konzipiert werden.

An dieser Stelle ist ein kurzer Blick zurück in die Geschichte der sino-europäischen Beziehungen angebracht, der die Hintergründe dieser strategischen Kalkulationen erklärt. Zwar wird allgemein die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der VR China und der Europäischen Gemeinschaft (EG) als Vorläuferorganisation der späteren EU auf das Jahr

31 Bates Gill, *The United States and the China-Europe Relationship*, in: David Shambaugh/Eberhard Sandschneider/Zhou Hong (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies, and Prospects*. London; New York 2008, S. 271.

32 Yang Chengxu 2005, zitiert in Nele Noesselt, *Die Beziehungen der EU zu China und Taiwan: Hintergründe und Perzeptionen*, Hamburg 2008, S. 142.

33 Nele Noesselt, *Strategiewechsel in der chinesischen Europapolitik: Umweg über Deutschland?*, in: *GIGA Focus Asien*, 6 (2011), Hamburg.

1975 datiert, doch reichen die Beziehungen mit einzelnen europäischen Staaten durchaus weiter zurück – und zwar in die Jahre vor der Normalisierung der sino-amerikanischen Beziehungen,³⁴ infolge derer die VR China zur einzig legitimen Vertretung »Chinas« in der internationalen Politik avancierte.

Das Europa des Kalten Krieges war für die VR China in zwei Lager gespalten: Den kapitalistischen Westen und den kommunistischen Osten. Als Teil der Zwischenzone beziehungsweise später als Gruppe der zweiten Welt in Maos Drei-Welten-Theorie galten die europäischen Staaten als potentielle Verbündete der VR China.³⁵ Somit konkurrierte die VR China mit den beiden großen Lagern, den USA und der SU, um den Ausbau der Beziehungen mit »Europa«. Ausschlaggebend für den Erfolg dieser Bemühungen mit Blick auf Osteuropa war die Nähe beziehungsweise ideologische Distanz dieser Staaten zu Moskau.

Auch nach der Transformation der osteuropäischen Staaten nach 1989/1991 wird diesen in der chinesischen Strategie eine Sonderrolle zugeschrieben. Im September 2012 wurde in Peking ein Sekretariat für die Beziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten eröffnet, womit offiziell Parallelstrukturen zu den über Brüssel abgewickelten sino-europäischen Beziehungen etabliert worden sind. Der osteuropäische Raum ist für China in zweierlei Hinsicht attraktiv: Die VR China beteiligt sich an dem Aufbau von Infrastrukturprojekten und investiert in osteuropäische Unternehmen. Über diese gemeinsamen Projekte hofft sie, vereinfachten Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu erlangen. Zudem aber erfolgt über die Beteiligung an (ost)europäischen Firmen auch ein (ungewollter) Technologietransfer in Richtung China. Denn während bei den strategischen Abkommen bestimmte Schlüsseltechnologien nicht für die bilaterale Kooperation freigegeben werden, ist eine solche Kontrolle auf dem Bereich der Firmenebene nicht möglich.³⁶

Chinesische Investitionen in Europa sind ein Zeichen eines Umdenkens in der chinesischen Außenpolitik. Ökonomische und monetäre Ressourcen

34 Jean-Pierre Cabestan, *The Role of France in Sino-European Relations: Central or Marginal*, in: David Kerr/Liu Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford 2007, S. 130.

35 Für eine westlichsprachige Darstellung und Diskussion der Drei-Welten-Theorie vergl. Herbert S.Yee, *The Three World Theory and Post-Mao China's Global Strategy*, in: *International Affairs*, 59 (2) (1983), S. 239-249.

36 Marta Golonka, *Partners or Rivals? Chinese Investments in Central and Eastern Europe*, Warschau 2012.

werden gezielt eingesetzt, um den generellen weltpolitischen Einfluß der VR China auszubauen. Der Anstieg der chinesischen Investitionen in Osteuropa von 44 Millionen USD im Jahr 2004 auf über 800 Millionen USD im Jahr 2010 ist beeindruckend.³⁷ Allerdings wird bei diesen Zahlen gerne übersehen, daß der sprunghafte Anstieg der Investitionen erst 2008/2009 im Zusammenhang mit dem Übergreifen der Finanzkrise von den USA nach Europa erfolgte. Die Krise der westlich-kapitalistischen Staaten ermöglichte es der VR China (und, formal losgelöst vom chinesischen Partei-Staat, privaten chinesischen Unternehmen) in der Region Osteuropa aktiv zu werden, ohne dabei in direkte Konkurrenz mit anderen Investoren eintreten zu müssen. Die chinesischen Investoren füllten damit eine Lücke, die ihnen unerwartet die Tür in den EU-Raum öffnete. Chinesische Unternehmen sind weltweit, insbesondere in den sogenannten Entwicklungsländern, an Infrastrukturprojekten beteiligt, teils auch federführend. In den osteuropäischen Staaten können sie damit einfacher Leistungen anbieten als in den sehr viel höher entwickelten westeuropäischen Staaten.

Auch mit Blick auf die südlichen EU-Mitgliedsstaaten war es die Banken- und Finanzkrise, welche der chinesischen Seite neue Investitionsmöglichkeiten eröffnete. Die VR China – zuvor als nachholendes Entwicklungsland und Empfänger westlicher Entwicklungshilfe perzipiert – wurde damit über Nacht zu einem »Retter« in der Eurokrise. Infolge der durch die offiziellen chinesischen Stellungnahmen beförderte Wahrnehmung, daß die VR China von der Krise relativ unbehelligt geblieben sei, kam die Idee auf, daß China qua Devisenreserven als Rettungsanker des von Krisenturbulenzen heimgesuchten europäischen Wirtschaftssystems fungieren könnte. Eine Beteiligung an den europäischen Rettungspaketen und Rettungsschirmen lehnte die chinesische Seite jedoch ab und beschränkte sich darauf, ihre Marktaktivitäten in Südeuropa auszubauen. Womit sie einerseits zum Erhalt von Arbeitsplätzen beitrug, andererseits aber auch die chinesische Wirtschaftspräsenz auf dem europäischen Binnenmarkt merklich zunahm.³⁸

Parallel zu der neuen Hinwendung zu Süd- und Osteuropa unterhält die VR China weiterhin rege Kontakte zu den nordeuropäischen Staaten. Diese wurden auch ausgebaut: Im Herbst 2011 fanden erstmals direkte Regierungskonsultationen zwischen China und Deutschland statt, die seitdem jährlich alterierend in Peking oder Berlin abgehalten worden sind.

37 Ebd., S. 21.

38 Zur neuen chinesischen Investitionspräsenz in den südeuropäischen Staaten vergl. Thilo Hanemann/ Daniel H. Rosen, *China Invests in Europe: Patterns, Impacts and Policy Implications*, 2012, online: http://rhg.com/wp-content/uploads/2012/06/RHG_ChinaInvestsInEurope_June2012.pdf.

Im April 2014 schließlich erfuhren die sino-europäischen Beziehungen eine weitergehende Aufwertung durch die Veröffentlichung der neuen chinesischen EU-Policy und den Besuch der Brüsseler EU-Institutionen durch XiJinping. Erstmals in der Geschichte der strategischen Partnerschaft suchte ein chinesischer Staatspräsident auf seiner Europareise auch die EU-Organen auf – was auf eine gesteigerte Sensitivität mit Blick auf die Mitbestimmungsrechte von Parlament und Rat bei der Gestaltung europäischer Politik (auch mit Blick auf die VR China) hindeutet.

Im Unterschied zu den sino-amerikanischen Beziehungen, deren Grundmuster sich kaum verändert haben, befinden sich China und die EU beide in einem Transformationsprozeß, innerhalb dessen auch die bilateralen Beziehungen in einem bestimmten Rahmen readjustiert werden können.

D. Schlußbetrachtungen: Trilaterale Beziehungen in einer globalen Welt

Obzwar China und die EU in ihrer 2013 verabschiedeten Agenda durchaus gemeinsame Interessen thematisiert haben,³⁹ bestehen doch in der politischen Realität normative Differenzen weiterhin fort.⁴⁰ Dennoch wird den sino-europäischen Beziehungen in der offiziellen diplomatischen Darstellung zugeschrieben, im Unterschied zu den sino-amerikanischen Beziehungen unbelastet von historischen Konflikten zu sein. Dieses offizielle Narrativ ist jedoch nur bedingt in Einklang zu bringen mit der Praxis der sino-europäischen Beziehungen. Die Taiwanfrage und auch die Tibetpolitik, die gerade mit Blick auf erstere ein zentraler Konfliktpunkt in den Beziehungen zwischen der VR China und den USA sind, belasten auch die sino-europäischen Partnerschaft. Die EU verpflichtet sich zur Einhaltung des Ein-China-Prinzips, wonach Taiwan der rechtliche Status einer chinesischen Provinz zukommt und daher keine offiziellen diplomatischen Kontakte mit

39 European External Action Service (EEAS) (2013), Press Release: China-EU 2020 Strategic Agenda for Cooperation Released at 16th China-EU Summit, 2013, online: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131123_01_en.pdf (Abruf am 25.05.2014).

40 Exemplarisch veranschaulicht dies die sino-europäische Kontroverse in der Konnotation des Souveränitätsbegriffs, siehe hierzu Pan Zhongqi, Managing the Conceptual Gap on Sovereignty in China-EU Relations, in: *Asia-Europe Journal*, 8 (2) (2010), S. 227-243.

Taiwan (bzw. der Republik China auf Taiwan) unterhalten werden können.⁴¹ Die bestehenden Wirtschafts- und Kulturkontakte zwischen den europäischen Staaten sowie der EU und Taiwan stellen dieses Prinzip formal gesehen nicht in Frage, dennoch handelt es sich hierbei um quasi-diplomatische Beziehungen, deren Entwicklung Peking mit Argusaugen mitverfolgt.⁴² Das fortbestehende Waffenembargo der EU wird von chinesischen Kritikern als indirekte Positionierung der EU in der Taiwanfrage betrachtet.

Auch die Beziehungen der EU zu Tibet befinden sich immer wieder auf dem (chinesischen) Prüfstand. Auch wenn die EU bei ihrer Kritik an der chinesischen Tibetpolitik arbeitsteilig vorgeht und diese nicht über die EU-Kommission, sondern über das Parlament oder Nebenorgane spielt, bleibt dies nicht ohne Sanktionen. Der Empfang des Dalai Lama in Deutschland und Frankreich wurde erwidert mit einer temporären Reduktion von chinesischen Wirtschaftsaufträgen. Die EU-Staaten wurden hierbei wechselseitig gegeneinander ausgespielt, indem einmal Frankreich, dann wieder Deutschland von den chinesischen Sanktionsmaßnahmen wirtschaftlich profitierte.⁴³

Dies verdeutlicht exemplarisch die Problematik der EU-Außenpolitik: Solange die EU nur symbolisch über einen Sprecher der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verfügt, jedoch nicht geschlossene Position bezieht, kann es keine konzertierte Chinapolitik geben. Die USA, die eben nur einen Staat aber keinen regionalen Akteur darstellt, kann hier sehr viel einfacher einen in sich geschlossenen Standpunkt einnehmen – allerdings mit der Gefahr, im Zuge chinesischer Sanktionsmaßnahmen gegen Europa ausgespielt zu werden. Analog zur Notwendigkeit, die Gefahr einer durch kurzfristige nationale Wirtschaftsvorteile bedingten Spaltung der EU-Staaten in den Beziehungen mit der VR China in Zukunft auszuschließen oder aber wenigstens zu minimieren, wäre auch eine verbesserte Abstimmung zwischen den USA und der EU anzustreben. Inwiefern dies aber überhaupt möglich wäre, sei vorerst dahingestellt.

41 vergl. die offizielle Positionierung der EU in der Taiwanfrage auf den Internetseiten der EU: http://eeas.europa.eu/taiwan/index_en.htm (Abruf am 29.05.2014).

42 Zur Entwicklung der Taiwanfrage als Teilaspekt der sino-europäischen Beziehungen: Jean-Pierre Cabestan, *The Taiwan Issue in Europe-China Relations: An Irritant more than Leverage*, in: David Shambaugh/Eberhard Sandschneider/Zhou Hong (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies, and Prospects*, London; New York 2008, S. 84-101.

43 Zum Dalai-Lama-Effekt in den sino-europäischen Handelsbeziehungen vergl. Andreas Fuchs/Nils-Hendrik Klann, *Paying a Visit: The Dalai Lama Effect on International Trade*, online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1694602 (Abruf am 29.05.2014).

In sicherheitspolitischen Fragen bestehen Spannungen zwischen den USA und der VR China weiterhin fort. Seit dem Wiederaufbau der amerikanischen Präsenz in Asien-Pazifik (Stichwort: »pivotto Asia«) hat sich das regionale Umfeld der VR China deutlich verändert. Im Unterschied zu den USA ist die EU nicht militärisch in diese Spannungen involviert, nichtsdestotrotz wird eine Positionierung erwartet. Der Testfall Asien-Pazifik wirft die Frage nach den Verteilungen weltpolitischer Verantwortung zwischen den Regionen, insbesondere aber zwischen der EU und den USA auf.

Chinas »neue« Rolle im asiatischen Raum sowie in geographisch entfernteren Weltregionen – in den ost- und zentraleuropäischen sowie den lateinamerikanischen Staaten ruft durchaus seitens der EU und der USA Sicherheitsbedenken hervor – handelt es sich doch jeweils um ihren »strategischen Hinterhof«, den sie nicht aus ihrer Einflußsphäre heraustreten sehen möchten. Insofern überschneiden sich in diesem Punkt die strategischen Interessen der EU und der USA mit Blick auf das neue internationale Engagement der VR China.

Der europäische und US-amerikanische Blick auf China bleibt jedoch ambivalent. China wird als Konkurrent aber auch zugleich als unverzichtbarer Partner in einer globalen Welt gesehen. Die perzipierte Herausforderung durch China könnte eine Intensivierung der transatlantischen Partnerschaft begünstigen, sofern kurzfristige nationale Wirtschaftsinteressen mit Blick auf den chinesischen Markt diese Gemeinsamkeiten und Interessenskonvergenzen nicht überlagern. Im Zuge der aktiven Neubestimmung der europäischen und US-amerikanischen Chinastrategie wird es darum gehen, die unsichtbaren Determinanten, den »C-Faktor«, bewußt aufzunehmen und seine Implikationen für die Gestaltung zukünftiger Weltpolitik einzukalkulieren. Hierbei aber wird es unverzichtbar sein, auch die Positionen, Sichtweisen und Erwartungen der chinesischen Seite einzubeziehen – um »realistische« Strategien zu entwickeln, welche nicht auf Konfrontation, sondern auf konditionaler Einbindung basieren.

Verzeichnis der Autoren und Herausgeber

Professor Dr. Marc Bungenberg, LL.M., Direktor des Europa-Instituts und Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Professor Gabriel Felbermayr, Ph.D., Direktor des ifo Zentrums für Außenwirtschaft des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. und Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere reale und monetäre Außenwirtschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München

Andreas Gissendorf, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht der Universität Passau

Dr. Benedikt Heid, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Bayreuth

Professor Dr. Christoph Herrmann, LL.M., Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht der Universität Passau

Dr. Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin

Professor Dr. Mario Larch, Lehrstuhl für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Bayreuth, Forschungsprofessor des ifo Zentrums für Außenwirtschaft des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Dr. Andreas Marchetti, Senior Fellow, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Verzeichnis der Autoren und Herausgeber

Professor Dr. Dres.h.c.Peter-Christian Müller-Graff Ph.D.h.c., Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht und Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Vorsitzender des AEI

Dr.Dr. Nele Noesselt, Research Fellow, German Institute of Global and area Studies (GIGA) – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Hamburg

Professor Dr. André Schmidt, Lehrstuhl für Makroökonomik und Internationale Wirtschaft der Universität Witten/Herdecke

Dr. Johannes Thimm, Forschungsgruppenleiter Amerika, Stiftung für Wissenschaft und Politik – Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin