

## Transatlantische Beziehungen

WOLFRAM F. HANRIEDER

Der revolutionäre Umbruch der europäischen Nachkriegsordnung schuf neue Rahmenbedingungen für das transatlantische Verhältnis, wobei die Reaktionen beider Seiten von einer gewissen Vorläufigkeit und Verunsicherung geprägt waren.

### *Handels- und Währungspolitik*

Die engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten – seit Jahrzehnten ergänzt und gestützt durch das in der NATO verankerte transatlantische Sicherheitsbündnis – waren in den vergangenen Monaten besonderen Belastungen ausgesetzt. Symptomatischer Auftakt dieser Belastungen war der offenkundige Widerspruch zwischen der im November 1990 in Paris unterzeichneten Gemeinsamen Erklärung zu den Beziehungen zwischen der EG und den Vereinigten Staaten und der im Dezember folgenden Krise der GATT-Verhandlungen in Genf.

Beide Partner hatten sich in Rom geeinigt, ihre bilateralen Wirtschaftsbeziehungen als Stütze der bestehenden GATT- und OECD-Prinzipien zu gestalten, durch gemeinsam gesteuerte Maßnahmen eine wachstums- und stabilitätsorientierte Weltwirtschaft auf der Basis des liberalisierten Handels herbeizuführen, politische und wirtschaftliche Reformen in den Entwicklungsländern zu fördern und die erforderliche Unterstützung für die Länder des aufgelösten Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) bereitzustellen, um deren Weg zur Marktwirtschaft und Demokratie zu erleichtern. Die Erklärung sah ferner die Einrichtung eines Koordinierungsrahmens vor, der regelmäßige Treffen und Konsultationen auf allen Regierungsebenen festlegte<sup>1</sup>.

Den in Rom ausgesprochenen Hoffnungen auf intensive Zusammenarbeit stand bereits im nächsten Monat in Genf die rauhe Wirklichkeit entgegengesetzter Interessen gegenüber. Die in den Genfer GATT-Verhandlungen vom Dezember 1990 erneut hervorgetretenen Differenzen zwischen der EG und den USA, besonders im Bereich der Agrarprodukte, waren schon seit Jahrzehnten ein ernstlicher Streitpunkt im transatlantischen Wirtschaftsverhältnis gewesen; und auch in der 1986 begonnenen "Uruguay-Runde" der GATT-Verhandlungen galten die Agrarsubventionen als das größte Hindernis einer allgemeinen Regelung. Auch Ende 1990 scheiterten die Verhandlungen hauptsächlich daran, daß sich die EG der Forderung der USA und der Entwicklungsländer nach einem einschneidenden Abbau der Landwirtschaftssubventionen widersetzte und keine Kompro-

mißlösung gefunden werden konnte<sup>2</sup>. Diese Verstimmung zwischen der Gemeinschaft und den USA verflüchtigte sich nur deshalb vorübergehend am Anfang des Jahres 1991, weil Washington sich auf den Golfkrieg konzentrierte und eine Koalition mit wichtigen europäischen Partnern anstrebte. Die eskalierende Auseinandersetzung mit der westeuropäischen Handels- und Geldpolitik trat zeitweilig hinter den maßgebenden Zielen der hohen Politik und Geostrategie zurück.

Die fortbestehenden Differenzen zwischen der EG und den Vereinigten Staaten erlaubten kaum eine optimistische Prognose für den im April 1992 vorgesehenen Abschluß der "Uruguay-Runde". Die Vereinigten Staaten wiesen weiterhin der EG die größere Schuld zu. Unterstützt wurden sie dabei durch die in der Cairns-Gruppe zusammengeschlossenen 14 Industrie- und Entwicklungsländer. Sie konnten sich dabei auf die OECD berufen, deren Meßwert der Agrarunterstützungen – das sogenannte Subventionsäquivalent – eindeutig die EG als großzügigsten Wohltäter ihrer Landwirtschaft identifizierte. Keine der beiden Seiten vermochte es, die binnenwirtschaftlichen und innenpolitischen Risiken auf sich zu nehmen, um die seit Jahrzehnten gewährten Subventionen zu beseitigen: die EG-Mitglieder sahen ihren internen Zusammenhalt und die innenpolitische Abstützung einer vertieften Integration gefährdet; und die Vereinigten Staaten, belastet durch ihre Wirtschaftsrezession, das chronische amerikanische Handelsdefizit gegenüber Ostasien und die innenpolitischen Erfordernisse des Präsidentschaftswahlkampfes, vertraten ihren Standpunkt mit besonderem Nachdruck<sup>3</sup>.

Differenzen in der Handelspolitik wurden durch solche in der Geldpolitik verschärft. Die konjunktur- und damit innenpolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Geldmengen- und Zinspolitik wurden auf beiden Seiten unterschiedlich angewandt. Symptomatisch dafür war das Zinsgefälle zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Ende 1991 und die darin reflektierten grundsätzlichen Unterschiede in der makroökonomischen Zielsetzung beider Länder. Washingtons Hauptinteresse galt dem Wirtschaftswachstum und niedrigen Leitzinsen. Die Bundesbank erstrebte dagegen die Stabilität des Geldwertes durch erhöhte Leitzinsen, um der Ausweitung der Geldmenge entgegenzuwirken, wobei sich wegen der EWS-Verknüpfung andere EG-Länder der Hochzinspolitik der Bundesbank anschließen mußten, obwohl sie selbst niedrigere Zinssätze und höhere Wachstumsraten vorgezogen hätten. Der geldpolitische Alleingang der Bundesrepublik, verbunden mit der Führungsrolle Bonns in der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, wurde weithin als Zeichen einer selbstbewußteren und durch die Vereinigung gestärkten deutschen Außenpolitik bewertet, obgleich die Bundesbank wohl eher die Ausgabenpolitik der eigenen Regierung und weniger die deutsche Außenpolitik beeinflussen wollte.

Die volle Tragweite des auf dem Maastrichter EG-Gipfel im Dezember 1991 vereinbarten Vertrages über die Europäische Union für das transatlantische Verhältnis war beiden Seiten noch nicht ersichtlich, denn selbst die EG-Mitglieder konnten nicht abschätzen, inwieweit und wie zügig die Pläne für eine gemeinsame Geld-, Sicherheits- und Außenpolitik tatsächlich verwirklicht werden könnten. Die für den EG-Binnenmarkt geplanten einheitlichen Marktbedingungen

ließen allerdings die Befürchtung aufkommen, daß regionale Handelszonen (im Fall der EG gestärkt durch regionale Geldpolitik) die Weltwirtschaft prägen und sich zu konkurrierenden Wirtschaftsblöcken entwickeln könnten. Die Verhandlungen und der Vertrag von Maastricht verdeutlichen, daß die nur teilweise unwiderrufflichen Schritte zur Vertiefung der europäischen Integration nicht von innen her verlangsamt oder von außen her abgelenkt werden dürfen und unvermeidlich eine gewisse konsolidierende Abgrenzung nach außen erfordern. Die Bedeutung von Maastricht liegt darin, daß nicht nur nach innen zielende Maßnahmen die Gemeinschaft vertiefen, sondern sie zugleich durch eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Währungspolitik nach außen hin festigen sollen.

Dabei stellt sich die alte, aber immer aktuelle Frage, inwieweit eine Erweiterung der EG ihrer Vertiefung im Wege steht und welche Konsequenzen sich daraus für das transatlantische Verhältnis ergeben. Seit Jahren ist offenkundig, daß bereits unter den zwölf Mitgliedern ein Europa der zwei Geschwindigkeiten besteht, da manche Mitglieder die wirtschaftlichen Anforderungen und politischen Kosten einer gemeinsamen Wirtschafts-, Fiskal- und Geldpolitik nicht tragen mochten. Dies veranlaßte die EG-Mitglieder in Maastricht, strenge Bedingungen zum Eintritt in die Währungsunion festzulegen. Andererseits sind Nichtmitglieder, vor allem im EFTA-Raum, bereit, ihre Währungs- und Wirtschaftspolitik nach den Eckwerten der stabilitätsorientierten EG-Länder auszurichten, sie formell im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) zu bestätigen und dies als Übergangsphase zur vollen EG-Mitgliedschaft zu betrachten. Die bereits eingereichten Beitrittsgesuche und die Tendenz der Länder Zentral- und Osteuropas, des Baltikums und der früheren Sowjetunion, ihre Wirtschaftspolitik nach Westen hin auszurichten, bedeuten eine beträchtliche Ausdehnung des geographischen Wirkungsraumes der Gemeinschaft nach Osten. Bezüglich der Vertiefung der Integration allerdings ist eine Differenzierung geboten, um denjenigen Ländern ein Maß an Assoziierung zu bieten, deren volle Mitgliedschaft als verfrüht oder ungeeignet erscheint. Die Vertiefung der Gemeinschaft im Westen muß mit ihrer Erweiterung nach Osten in Einklang gebracht werden – eine Problematik, die von weitreichender Bedeutung für das transatlantische Verhältnis ist, jedoch 1991 kaum überblickt oder gar gelöst werden konnte.

#### *Politische Rahmenbedingungen*

Die erweiterten Einflußmöglichkeiten der EG in Ost- und Zentraleuropa wurden auf beiden Seiten des Atlantiks nicht nur wirtschafts- sondern auch geopolitisch bewertet. In erster Linie konnten die Vereinigten Staaten in Osteuropa keinen der Europäischen Gemeinschaft ebenbürtigen institutionellen Ansatzpunkt zur wirtschaftlichen Gestaltung der Region bieten. Geographische Distanz, die stagnierende Wirtschaftskraft der USA und vor allem der Mangel an institutioneller Verankerung amerikanischer Wirtschaftsmaßnahmen ließen die USA, verglichen mit der EG, als deutlich benachteiligten Akteur erscheinen. Dies kam auch in den zögernd gewährten und ungenügenden amerikanischen Finanzmitteln

zur Förderung der Marktwirtschaft in Osteuropa und der früheren Sowjetunion zum Ausdruck – ein Mangel von Engagement, der in Europa (und selbst in den USA) Verstimmung und Unverständnis hervorrief.

Darüber hinaus war die politische Einflußnahme der Vereinigten Staaten in Westeuropa geschwächt. Die sowjetische Bedrohung hatte seit Jahrzehnten den Vereinigten Staaten einen gewichtigen diplomatischen Hebel in die Hand gegeben, wobei beiden Seiten (und insbesondere der Bundesrepublik) bewußt war, daß die von den USA geleisteten Sicherheitsverpflichtungen zumindest indirekt mit europäischer Kooperation in Wirtschafts- und Finanzfragen beglichen werden mußten. Diese zentrale Verknüpfung von Wirtschafts- und Sicherheitsfaktoren – eine "linkage", die besonders die amerikanische Seite häufig betonte – wurde durch den Zerfall der sowjetischen Einflußsphäre entscheidend geschwächt.

Trotzdem – oder vielleicht gerade deswegen – befürworteten die Vereinigten Staaten weiterhin die NATO als essentielles Bindeglied zwischen Amerika und Europa, während die europäische Seite eher Zweifel hegte, inwieweit sich das Sicherheitsbündnis den neuen Gegebenheiten anpassen und diese konstruktiv beeinflussen könnte. Aus der Sicht Washingtons bot die NATO den unabdingbaren institutionellen Rahmen zur fortdauernden strategischen Einflußnahme der Vereinigten Staaten in Europa (insbesondere in der Bundesrepublik), noch dazu, weil im wirtschaftspolitischen Bereich keine entsprechende institutionelle Einflechtung vorhanden war. Es war allerdings fraglich, ob die verminderte Bedeutung der transatlantischen Sicherheitspolitik (und deren struktureller Verankerung in der NATO) mit der wachsenden Relevanz der regionalen Wirtschaftspolitik (und deren struktureller Verankerung in der EG) konkurrieren könnte. Die Vereinigten Staaten betrachteten eine europäisch gestaltete Sicherheitspolitik – etwa die Kompetenzerweiterung der WEU und die deutsch-französischen Truppenvereinbarungen – mit Zurückhaltung, wobei beide Seiten technische Sicherheitsplanungen als grundsätzlich politische Fragen verstanden und beurteilten. Die Erfahrungen des Golfkrieges, in dem die EG keine koordinierte Politik erstellen konnte, bestärkte die amerikanische Seite in ihrer Tendenz, die Militärmacht weiterhin als letztlich ausschlaggebend und als Bestätigung ihrer globalen Vormachtstellung zu betrachten<sup>4</sup>.

#### *Bundesrepublik, Europäische Gemeinschaft und das transatlantische Verhältnis*

Die zukünftige Gestaltung der NATO und der Europäischen Gemeinschaft war von besonderer Bedeutung für die Rolle Deutschlands im neuen Europa und tangierte zumindest indirekt die generelle Frage der Beziehungen zwischen der EG und den Vereinigten Staaten. Die Einigung Deutschlands ließ die Sorge wiederaufleben, ob der Zuwachs der deutschen Macht ein destabilisierender Faktor im neuen Europa werden könnte. Ein übermächtiges Deutschland war seit der Reichsgründung 1871 ein grundlegendes europäisches Problem gewesen, das von den europäischen Mächten selbst nicht gelöst werden konnte und in zwei Weltkriegen die Intervention Amerikas erforderte. Die historische "deutsche

Frage" war in der Nachkriegsära durch drei Instrumentarien "gelöst" worden: die Teilung Deutschlands, die alliierte Kontrolle durch das Weiterbestehen von Siegerrechten und die Integration beider deutscher Staaten in gegeneinander gerichtete multilaterale Wirtschafts- und Sicherheitsbündnisse.

Durch die Einigung Deutschlands und das Fortfallen der Siegerrechte verblieb nur der dritte Faktor – die Einbettung der erweiterten Bundesrepublik in NATO und EG – allerdings unter anderen Rahmenbedingungen. Der Kollaps der östlichen Strukturen des Kalten Krieges resultierte in einem grundlegend asymmetrischen europäischen Staatensystem und damit einer veränderten Integration Deutschlands in den Institutionen, die seit Jahrzehnten zur Eindämmung der Bundesrepublik (und der DDR) gedient hatten. Während Westeuropa und der EFTA-Raum einer Vertiefung und Erweiterung der Integration entgegen sahen – in dem die vergrößerte Bundesrepublik unvermeidlich größere Einflußnahme gewann –, hinterließ der Zerfall des Warschauer Pakts, des COMECON und der DDR im osteuropäischen Raum ein labiles und unstrukturiertes Regionalsystem. Dieses verfügte weder über bindende Institutionen noch über die politischen und wirtschaftlichen Verhaltensmuster, die den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft seit Jahrzehnten abverlangt wurden, und ohne die sie sich nicht den Erfordernissen der modernen Weltwirtschaft hätten stellen können. Dieses Ost-West Gefälle erschwerte es Europa, eine gemeinsame Einstellung zum transatlantischen Verhältnis zu finden. Europa stand auf der Doppelbödigkeit seiner unterschiedlichen Entwicklung in der Nachkriegszeit und trug die Bürde seiner "doppelten Zeitgeschichte" (Karl Dietrich Bracher), welche die Beziehung zu Washington auf Jahre hin komplizieren dürfte.

#### *Neugestaltung der transatlantischen Beziehungen*

Die sich anbahnende Neugestaltung des transatlantischen Verhältnisses läßt keine langfristigen Perspektiven erkennen. Beide Seiten sind damit beschäftigt, auf den Umbruch des sowjetischen Imperiums angemessen zu reagieren und sich auf die neuen regionalen und globalen Macht- und Interessenkoalitionen einzustellen. Obwohl die europäische Seite nicht in voller Übereinstimmung den Entwicklungen in Europa begegnen konnte (Jugoslawien war dafür ein Beispiel), war sie doch nach der "Eurosklrose" der 80er Jahre von neuem Selbstbewußtsein geprägt. Westeuropa ist politisch und wirtschaftlich erstarkt, sieht sich vom Osten nicht mehr bedroht, besinnt sich auf seine geschichtliche Eigenständigkeit und ist im Begriff, sich tiefer zu integrieren und seine Wirtschaftskraft nach Osten ausstrahlen zu lassen – ein wirtschaftspolitisches und diplomatisches Wirkungsfeld, in dem die Vereinigten Staaten im Vergleich zur Europäischen Gemeinschaft deutlich benachteiligt sind.

Aus amerikanischer Sicht ist es fraglich, ob der Zerfall des sowjetischen Imperiums automatisch eine Festigung der amerikanischen geostrategischen Position in Europa bedeutet. Es wird offensichtlich, daß es sich im Kalten Krieg nicht um eine militärstrategisch verengte Sicherheitsbedrohung gedreht hatte, sondern um

die Errichtung und Konsolidierung von politischen Einflußsphären. Auch die innenpolitische Basis der amerikanischen Geostrategie ist durch das Ende des Kalten Krieges verunsichert worden, denn der Machtanspruch Amerikas in der Nachkriegszeit hatte eine ideologische, auf einen Gegner gerichtete Anstrengung und Rechtfertigung erfordert, um die innenpolitische Unterstützung für die kostspielige, frustrierende, jahrzehntelange Auseinandersetzung mit der Sowjetunion zu gewinnen.

Die gebotene Neuorientierung der europäischen und amerikanischen Diplomatie (und ihrer innenpolitischen Fundierung) ist aber nicht einfach zu bewerkstelligen. Verglichen mit dem relativ klar definierbaren Machtdualismus der Nachkriegszeit, der Amerika und Europa richtungsweisende Handlungsmaximen fast unwiderstehlich aufdrängte, sind die vielschichtigen (und widersprüchlichen) Macht- und Interessenkonstellationen des neuen Staatensystems weit vieldeutiger und weniger überschaubar. Die Auflösung der bipolaren Strukturen in Europa und die Machtverschiebungen im globalen und europäischen Bereich verunsichert das transatlantische Verhältnis und erschwert seine erforderliche Neugestaltung. Zwar ist beiden Seiten bewußt, daß die bereits im Wirtschaftsbereich getrüben Beziehungen nicht überbeansprucht und womöglich noch größeren Belastungen ausgesetzt werden dürfen, aber es besteht noch keine klare Vorstellung, wie sich das gegenseitige Verhältnis zukünftig entwickeln kann.

### Anmerkungen

- 1 Die Umsetzung des beschlossenen intensivierte politischen Dialogs führte 1991 allein zu 17 Treffen auf der Ebene der EPZ und Arbeitsgruppenvertretern des US-Außenministeriums.  
2 Vgl. v. Urf, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in diesem Band.

- 3 Vgl. Koopmann, Georg: Außenbeziehungen, in diesem Band.  
4 Vgl. dazu Regelsberger, Elfriede: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; Schneider, Heinrich: Der KSZE-Prozeß und die gesamteuropäische Kooperation, beide in diesem Band.

### Weiterführende Literatur

- Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1991.  
Falke, Andreas: Veränderte amerikanische Einstellungen zur EG. Der Binnenmarkt und die GATT-Verhandlungen, in: Europa-Archiv 6 (1991), S. 190–200.

- Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989, Paderborn 1991.  
Sacco, Guisepppe: Rückbesinnung auf den Ursprung der Europäischen Integration, Lehren aus dem Golf-Krieg, in: Europa-Archiv 15–16 (1991), S. 461–469.