

Transatlantische Beziehungen

ROY H. GINSBERG

Die Intensivierung der bilateralen außenpolitischen Zusammenarbeit ist einer der bemerkenswertesten Aspekte der transatlantischen Beziehungen der vergangenen Monate. Sie umfassen nun alle Bereiche der internationalen Politik und vertieften sich trotz scharfer Meinungsverschiedenheiten über den Krieg in Bosnien und den Abschluß der Uruguay-Runde. Obwohl der transatlantische Gedankenaustausch mit anderen bi- und multilateralen Verflechtungen zwischen der EG, den Regierungen ihrer Mitgliedstaaten und den Vereinigten Staaten verknüpft ist, wird ihr Anteil an der Kooperation der westlichen Industriestaaten immer größer.

Die Grundsätze der Beziehungen, ihr Niveau, ihre Häufigkeit und der Inhalt der Gespräche sind in der "Transatlantischen Erklärung" vom November 1990 festgelegt worden – ein Dokument, das als Sprungbrett für ein zukünftiges bilaterales Abkommen dienen könnte. Eine eingespielte Kooperation und ein immer stärker werdender normaler und regelmäßiger Ablauf der Gespräche sind mittlerweile ein integraler Bestandteil der transatlantischen Beziehungen, die sich einst nur auf den Handel bezogen.

Die Europapolitik der USA

Der ehemalige US-Präsident George Bush demonstrierte eine klare EG-Politik: pragmatische Anerkennung der Europäischen Gemeinschaft als Stabilitätsanker, als europäische Führungskraft nach dem Kalten Krieg und als potentieller internationaler Partner. Trotzdem sahen Bush und seine engsten Mitarbeiter die NATO als die lebenswichtigere Bindung zwischen den Vereinigten Staaten und Europa an. Skepsis über die immer stärker werdende Westeuropäische Union (WEU) und die Entwicklung der GASP waren weit verbreitet.

Die EG-Politik der Clinton-Administration weicht von der bisherigen Linie ab: Der Präsident hat öffentlich seine Unterstützung für die Ratifikation des Vertrages von Maastricht erklärt. Sollte die GASP zustande kommen, wird die jetzige Regierung dafür wahrscheinlich empfänglicher sein als die vorherige – falls jene es der EG ermöglichen würde eine schlüssigere und entschlossener internationale Rolle zu spielen. Dennoch bleiben die transatlantischen Beziehungen der Innenpolitik der Vereinigten Staaten untergeordnet. Präsident Clinton – der sich für die Belebung der nationalen Wirtschaft engagiert – möchte drängende außenpolitische Fragen geklärt wissen. Die Öffentlichkeit unterstützt diesen Standpunkt. Bundesaussgaben müssen gekürzt werden, daher werden von der Regierung keine kühnen und kostspieligen außenpolitischen Initiativen erwartet. Die Einrichtung

eines "Nationalen Wirtschaftsrates" mit enger Beratungsnähe zum Präsidenten – entsprechend dem "Nationalen Sicherheitsrat" – symbolisiert die Verschiebung der Prioritäten.

Die EG ist 1992/93 von dem Krieg in Bosnien überwältigt worden sowie den – berechtigten – Forderungen der Osteuropäer und Russen nach mehr Marktzugang und Wiederaufbauhilfe: Die Relevanz der Europäischen Gemeinschaft jenseits diplomatischen und wirtschaftlichen Einflusses steht zur Diskussion. Sie und die Vereinigten Staaten wurden mit Fragen über ihre zukünftigen Sicherheitsbeziehungen konfrontiert, ohne daß die Partner darauf vorbereitet waren.

Einerseits wird in den Vereinigten Staaten argumentiert, daß Mittel- und Osteuropa in erster Linie in die Verantwortlichkeit der EG fällt – es befindet sich vor deren Haustür. Andere Stellen weisen darauf hin, daß Frieden und Stabilität in Europa noch immer lebenswichtig für die Sicherheit der Vereinigten Staaten seien. Sie erklären, daß die Vereinigten Staaten die Europäische Gemeinschaft ermutigen sollten und könnten, eine konstruktivere Rolle in Europas Sicherheitsangelegenheiten zu spielen. Die Vereinigten Staaten sind hin- und hergerissen zwischen ihrer notwendigen Führungsrolle in der Welt und den damit verbundenen Kosten. Haushaltsbeschränkungen in den Vereinigten Staaten und auch in der EG begrenzen die Möglichkeiten, den wirtschaftlichen Wiederaufbau in Mittel- und Osteuropa zu beschleunigen. Jedoch wird jeder dem anderen die Schuld geben, wenn Demokratie und Marktformen fehlschlagen.

Die wachsende Bedeutung der transatlantischen Gespräche

In den bilateralen Beziehungen der EG und USA wurden 1992/93 insbesondere die außenpolitischen Konsultationen intensiviert, die darauf ausgerichtet sind, die Zusammenarbeit bei internationalen Problemen zu erleichtern. Die Unterredungen sind pyramidenartig aufgebaut. An der Basis treffen sich seit 1990 die Troika-Arbeitsgruppen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und der stellvertretende US-Außenminister oder Staatssekretäre für regionale bzw. funktionale Bereiche¹. Die Anzahl dieser Gespräche während jeder EG-Präsidentschaft verdoppelte sich zwischen 1990 und 1993. Die Aussprachen über den Nahen Osten waren in der gegenwärtigen Phase der Friedensgespräche besonders hilfreich. In den Arbeitsgruppen findet ein offener Austausch von Meinungen und Informationen statt, der in die Entscheidungsfindung auf höherer Ebene einfließt. Zusätzlich zu diesen Treffen unterrichtet die Ratspräsidentschaft die US-Botschaft über Arbeiten der EPZ, die amerikanische Interessen berühren. Seit 1991/92 – und obwohl dies in der Transatlantischen Erklärung nicht vorgesehen war – traten die Botschafter der Mitgliedstaaten (oder die Troika) und die Vereinigten Staaten in reguläre Beratungen in zehn ausländischen Hauptstädten² ein. Gespräche über Länder der dritten Welt – eine Initiative der Vereinigten Staaten – führten zu gemeinsamen Demarchen an diese Länder über Menschenrechte. Die Unterredungen stellten beiden Seiten zufrieden, so daß die Europäische Gemeinschaft und die Vereinigten Staaten 1993 beschlossen, die Anzahl der

ausländischen Hauptstädte, in denen sich ihre Abgesandten treffen, erheblich zu erhöhen.

Um sich über Fragen der Außenpolitik auszutauschen, treffen auf der mittleren Stufe der Pyramide die politischen Direktoren der EPZ-Troika seit 1984 zweimal jährlich mit den amerikanischen Staatssekretären für europäische und kanadische Angelegenheiten zusammen: zuletzt im April und November 1992 in Washington bzw. London. Näher zur Pyramidenspitze tagen die EG-Außenminister (einschließlich des Kommissars für Außenpolitik) seit 1987 zweimal pro Jahr mit dem US-Außenminister, um die ganze Skala der bilateralen und internationalen Beziehungen zu diskutieren. Im März 1992 traf sich James Baker mit den EG-Außenministern in Brüssel. Dort kam auch im Juni 1992 Bill Clintons neuer Außenminister Warren Christopher mit den EG-Außenministern zusammen. Ad-hoc-Konsultationen ergeben sich auch zwischen dem Außenminister des Mitgliedstaates, der die Ratspräsidentschaft innehat (oder der Troika) und dem US-Außenminister. Sowohl der portugiesische – im Januar 1992 – als auch der dänische Außenminister – im Januar 1993 – konferierten mit dem US-Außenminister.

An der Spitze der Pyramide stehen die jährlichen zwei Gipfelkonferenzen zwischen dem Vorsitzenden des Europäischen Rates (sowie dem Kommissionspräsidenten) und dem US-Präsidenten. Im April 1992 trafen sich der portugiesische Premierminister Aníbal Cavaco Silva, Jacques Delors und George Bush in Washington; der britische Premierminister John Major, Jacques Delors und George Bush tagten am gleichen Ort im Dezember 1992. Am 7. Mai 1993 diskutierten der dänische Regierungschef Poul Nyrup Rasmussen und Jacques Delors in Washington mit Bill Clinton über die ganze Skala dringender globaler Angelegenheiten: GATT, Bosnien und die Hilfe für Rußland dominierten die Tagsordnung.

Es ist schwer, diesen Gesprächen bestimmte Resultate zuzuordnen, da sie mit diplomatischen Beziehungen in anderen Gremien (G-24, G-7, NATO) oder mit bilateralen Verbindungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und den Vereinigten Staaten verknüpft sind. Sicher ist jedoch, daß die transatlantischen Beziehungen zunehmend von Vertrauen und Gesprächen in festem Rahmen gekennzeichnet sind sowie von dem Wunsch, daß mit der Zeit politische Differenzen ausgeräumt und eine Koordination erreicht werden kann. Nach einer Umfrage unter hohen amerikanischen Beamten werden die transatlantischen Gespräche weniger ad hoc sondern "routinierter und normaler"; "es gibt gemeinsame Gründe, eine gemeinsame Bereitschaft und eine gemeinsame Fähigkeit" Dinge zusammen zu machen; "Vertrauen" bildet sich und "jede Seite braucht Bestätigung von der anderen". Zur gleichen Zeit muß man erkennen, daß "aktuelle Ereignisse die Kooperation bestimmen", und daß die EG und die Vereinigten Staaten pragmatisch auf diese Ereignisse reagieren. Auch einzelne Anlässe können in großem Umfang die Qualität des Dialoges prägen. Wichtig ist der Entwicklungsprozeß und die Erwartungen, die beide Seiten aneinander stellen. Beratungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den USA – früher nur im Keim vorhanden –

zeigen wachsende Relevanz und haben nun einen beträchtlichen Anteil an der gesamten transatlantischen außenpolitischen Kooperation.

Die Krise der multilateralen Foren als Problem der transatlantischen Beziehungen

Die multilateralen Gremien, die das grundlegende Gerüst für die transatlantischen Beziehungen im Sicherheits- (NATO) und Handelsbereich (GATT) bilden, waren in den letzten Monaten ziemlich desorientiert. Für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, die selbst nicht institutionalisiert sind, ist das von größter Bedeutung. Kein Abkommen oder Vertrag würde im Falle einer weiteren Erosion der multilateralen Bindungen und Regeln greifen. Es wird zwingend argumentiert, beide Seiten müßten sicherstellen, daß die Entwicklung ihrer Beziehungen nicht nur gemeinsame Interessen stärkt, sondern auch die multilaterale Ordnung, von der sie stark abhängig sind. Denn wie die EG und die NATO sich entwickeln, so wandeln sich die transatlantischen Beziehungen.

Out-of-area Aktivitäten des zukünftigen WEU/EU-Eurocorps werden von besonderem Interesse für die Vereinigten Staaten sein und verlangen eine enge Kooperation zwischen EG und USA. Die Europäische Gemeinschaft wird keine Schritte unternehmen wollen, die einen plötzlichen und gänzlichen Abzug der US-Truppen überstürzen. Der Einsatz der EG in Bosnien verdeutlicht die Grenzen ziviler Macht. Eine engere politische Beziehung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten hat keine Zukunft ohne eine Übereinkunft über Sicherheitsangelegenheiten.

Auch die Zukunft des GATT³ wiegt schwer auf den transatlantischen Beziehungen. Die Uruguay-Runde, deren Beendigung ursprünglich für Dezember 1990 angesetzt war, ist von der Unfähigkeit der EG und Vereinigten Staaten bedroht, ihre bilateralen Handelsstreitigkeiten beizulegen – aber die Begleichung dieser Streitigkeiten ist abhängig von der erfolgreichen Beendigung der Uruguay Runde. Ohne eine größere Zahl von multilateralen Regeln im internationalen Handel werden die Gemeinschaft und die Vereinigten Staaten entweder gezwungen sein, ihren Handelsstreit bilateral zu lösen oder sie werden sich den Konsequenzen des Protektionismus gegenübersehen. Differenzen über Industrie-, Struktur-, Regional-, Sozial- und Umweltpolitik sowie Investitionen, Importschranken und andere Punkte können nicht ignoriert werden, da sie sich auf den bi- und multilateralen Handel auswirken. Handelsrivalitäten und -streitigkeiten sind integraler Ausdruck wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Von Zeit zu Zeit werden sowohl die EG als auch die Vereinigten Staaten zu Drohungen oder Strafmaßnahmen greifen, um Beschlüsse zu erzwingen. Der Trick dabei ist, die Regeln und Konfliktbewältigungsprozeduren zu stärken, um besser mit Interdependenzen umgehen zu können. Es würde einen dunklen Schatten auf die transatlantischen Beziehungen werfen, sollte die GATT-Runde scheitern. 1992 sind die EG und die USA übereingekommen, ihre Streitigkeiten über die Airbus-Subventionen zu beenden, indem sie einige Subventionen für die Flugzeugproduktion verboten, die Entwicklungsunterstützungen bei 33% der Ausgaben kappten und die indirekten Subventionen, die

die Produzenten aus militärischen Beschaffungsaufträgen erhalten, beschränkten. Im "Blair House Accord" kamen die EG und die Vereinigten Staaten im November 1992 überein, Subventionen für Farmexporte und Ölsaaten zu beschränken. Die Gemeinschaft nahm das Abkommen jedoch bislang wegen der französischen Opposition gegen einige Klauseln nicht an.

Ein weiterer Streitpunkt zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten war Art. 29 der 1993 in Kraft getretenen "EC Utilities Directive", nach der EG-Anbieter für Regierungsaufträge einen 3%igen Preisvorteil erhalten; die Beschaffung von Produkten mit weniger als 50%igem europäischem Anteil wird ausgeschlossen. Nach amerikanischen Vergeltungsmaßnahmen einigten sich die Kontrahenten auf eine teilweise Beilegung im April 1993: Die EG stimmte zu, die Restriktionen des Art. 29 für ausländische Angebote bei schweren Elektrogeräten zu beseitigen. Die USA willigten ein, die Restriktionen von fünf staatlichen Elektrizitätswerken und der Tennessee Valley Authority gegen EG-Angebote aufzuheben. Als es der EG nicht gelang, die Restriktionen auf den Zugang von US-Telekommunikationsfirmen zu den EG-Beschaffungsmärkten abzuschaffen, drohten die USA mit Vergeltung und die EG mit Wiedervergeltung. 1992 erhob die amerikanische Stahlindustrie Antidumping- und Ausgleichszölle auf Stahlimporte aus Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Letzte Entscheidungen über diese Zölle waren von der US-Handelskammer und der US-Internationalen Handelskommission im Sommer 1993 fällig.

Bilanz

Im Rückblick waren die Jahre 1992/93 Übergangsjahre der transatlantischen Beziehungen. "Muddling through" war das wenig glorreiche Motto, im Gegensatz zu den Wünschen des dänischen Ratsvorsitzenden, die Beziehungen zu stärken. Eine weitere Entwicklung der bilateralen Beziehungen ist auf Eis gelegt, bis die auf der Stelle tretende Uruguay-Runde abgeschlossen, der Vertrag von Maastricht ratifiziert ist, seine Bestimmungen operationalisiert, die Präsidentschaftswahlen in Frankreich und die Bundestagswahlen in Deutschland vorüber sind, die Deutschen die Wiedervereinigung bewältigt haben, die europäische Wirtschaft wieder auflebt und die Vereinigten Staaten sich selbst klar darüber werden, was sie von der EG in der internationalen Politik und Sicherheit wollen.

Die Anpassung der Kontakte zwischen der EG und den USA an die Zeit nach dem Kalten Krieg ist durch die Grenzen des menschlichen Denkens behindert. Die Menschen sind entmutigt von der Komplexität der internationalen Beziehungen nach dem Umbruch in Osteuropa. Es fehlt sowohl in der EG als auch in den Vereinigten Staaten an ernsthaften Debatten über die Zukunft der Außenpolitik. Sicherlich lähmt die Konzentration auf innere Probleme außenpolitisches Denken, aber ein noch größeres Hindernis ist die Unfähigkeit vieler Regierender, aus den bequem althergebrachten Denkkategorien auszubrechen, um den Systemveränderungen gerecht werden zu können. Vielleicht fürchten einige, daß eine ehrliche öffentliche Debatte über die Außenpolitik Kräfte weckt, die einer konstruktiven

Anpassung entgegengesetzt wirken würden. Die transatlantischen Beziehungen sind in einem Schwebezustand gefangen, der durch fehlendes zukunftsgerichtetes außenpolitisches Denken verursacht wird. Die Unterstützung der inneren Einheit der EG – ein Eckstein der amerikanischen Außenpolitik – schließt nicht aus, daß die EG und die Vereinigten Staaten zeitweise über die Bewältigung verschiedener Angelegenheiten unterschiedlicher Meinung sind. Jedoch angesichts der Tatsache, daß die EG und die Vereinigten Staaten bezüglich vieler globaler Problemstellungen mehr konvergieren als divergieren, müssen sich die Vereinigten Staaten die Frage stellen, ob sie eine EG vorziehen, die in weltpolitischen Angelegenheiten "mit einer Stimme" spricht und die fähig ist, ihre Politik mit Nachdruck durchzusetzen, oder eine geteilte und schwache EG ohne Führungsqualitäten. Die Vereinigten Staaten müssen lernen, eine zusammenhängende EG-Außenpolitik zu fördern, Platz schaffen für eine internationale Führungsrolle der EG und die Interdependenz der außenpolitischen Aktionen der EG akzeptieren – selbst wenn diese von den Standpunkten der Vereinigten Staaten abweichen. Die EG muß sich selbst und der Welt beweisen, daß ihre Bestrebungen, eine GASP zu entwickeln, nicht durch die Fehler, die in Bosnien gemacht wurden, aus der Bahn geworfen wurden, und daß die gegenwärtige Rückkehr zum Europessimismus eine vorübergehende Erscheinung ist. Dann können die transatlantischen Beziehungen der neuen Zeit gerecht umgeformt werden.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Amerikanischen von Petra Müller, Forschungsgruppe Europa, Universität Mainz.

1 Gesprächsthemen sind konsularische Angelegenheiten, Terrorismus, Menschenrechte, UN-Angelegenheiten, KSZE-Angelegenheiten, Mittel- und Osteuropa bzw. die ehe-

malige UdSSR, Afrika, Maghreb, Asien, Lateinamerika und der Nahe Osten.

2 Algier, Brasilia, Kairo, Damaskus, Kinshasa, Luanda, Port au Prince, Pretoria, San José und Tel Aviv.

3 Vgl. dazu Monar, Joerg: Die Außenbeziehungen der EG, in diesem Band.

Weiterführende Literatur

Brandon, Henry (Hrsg.): *The Future of U.S.-European Relations. In Search of a New World Order*, The Brookings Institution, Washington 1992.

Cromwell, William C.: *The United States and the European Pillar: The Strained Alliance*, New York 1992.

Featherstone, Kevin/Ginsberg, Roy H.: *The United States and the European Community in the 1990s: Partners in Transition*, London 1993.

Ginsberg, Roy H.: *EC-U.S. Political and Institutional Relations*, in: Hurwitz, Leon/Lequesne, Christian (Hrsg.): *The state of the European Community*, Boulder 1991.

Harrison, Glennon (Hrsg.): *Europe and the United States: Competition and Cooperation in the 1990s*, U.S. Government Printing Office, Washington 1992.

Smith, Michael/Woolcock, Stephen: *The United States and the European Community in a Transformed World*, London 1993.