

Transatlantische Beziehungen

ROY H. GINSBERG

Mit dem Ende der multilateralen Handelsgespräche im Rahmen des GATT im Dezember 1993 hob sich ein Schleier von den amerikanisch-europäischen Beziehungen. Die Union und die USA können nun eine neue handels- und außenpolitische Ära beginnen. Wäre der Abschluß der Uruguay-Runde fehlgeschlagen, hätte die Gefahr eines Ausbruchs von Handelskriegen wegen der vielen ungelösten bilateralen Kontroversen des letzten Jahrzehnts bestanden. Dies hätte die Kooperation in anderen Bereichen gefährdet. Die Ergebnisse der Uruguay-Runde werden den Handel in strittigen Bereichen wie Exportsubventionen, öffentliche Beschaffungsprogramme, Dienstleistungen, Urheberrechte, Direktinvestitionen und Streitschlichtungsmechanismen deutlich verbessern sowie die multilaterale Welthandelsordnung, auf der die Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA nunmehr beruhen, stärken.

Das Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union am 1. November 1993 gab ihr eine juristische Grundlage zur Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie einer Europäischen (Sicherheits- und) Verteidigungsidentität. Hier eröffnen sich für die außenpolitische Kooperation zwischen der EU und den USA zuvor nicht für möglich gehaltene Wege. Auch zwei weitere Entwicklungen gaben den politischen Beziehungen Auftrieb. Auf dem NATO-Treffen im Januar 1994 wurden die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Europäische Verteidigungsidentität sowie die Idee von gemeinsamen NATO-WEU-Einsatzgruppen (Combined Joint Task Forces) gutgeheißen. Letztere werden es der WEU ermöglichen, zur Unterstützung der GASP auf NATO-Potentiale zurückzugreifen. Das Ultimatum des Nordatlantikrates im Februar 1994 an die Kriegsparteien um Sarajewo, alle schweren Waffen zurückzuziehen bzw. unter UN-Kommando zu stellen — sonst müsse mit Luftangriffen gerechnet werden —, reflektierte die intensiven Konsultationen zwischen den USA, der EU und den Regierungen der Mitgliedstaaten. Das Ultimatum beruhte auf den Vermittlungserfahrungen der Europäischen Union in diesem Konflikt, näherte divergierende alliierte Positionen über die Möglichkeiten den Krieg zu beenden einander an, erleichterte diverse Spannungen über den Umfang der US-Beteiligung und diente als Basis für eine neue alliierte und internationale Koordination.

Rückblickend begleiteten widersprüchliche politische Ansichten eine der intensivsten Perioden diplomatischer Beratungen, Kooperationen und Koordinationen in der Geschichte der bilateralen Beziehungen. Doch die Zusammenarbeit

dominierte die Widersprüche. Heutzutage scheint sich eine auf vernünftigen Interessen beruhende pragmatische Zusammenarbeit mit den allgemeinen Werten und Prinzipien, wechselseitiger Abhängigkeit sowie Sicherheitskooperation in einer sich schnell ändernden Welt zu vermischen.

Während führende Politiker noch 1989/90 die Notwendigkeit betonten, die Beziehungen aufzuwerten und die Konsultationen zu intensivieren, fordern sie heute darüber hinaus zur engeren Koordinantion und Partnerschaft auf. Die beiden Seiten haben inzwischen gemeinsame oder komplementäre Positionen zu einer steigenden Anzahl internationaler Themen bezogen — teilweise ein Ergebnis des Konsultationsprozesses im Rahmen der Transatlantischen Erklärung von 1990. So positiv auch immer über die außenpolitischen Beziehungen geredet wurde, kurz angebundene Demarchen waren in den Handelsbeziehungen an der Tagesordnung, was nicht zuletzt die Auswirkungen der Innenpolitik auf die Außenwirtschaftsbeziehungen belegt.

Trotz des Interesses für die Vertiefung des Handels mit pazifischen und lateinamerikanischen Staaten¹ forderte die USA die Europäische Union zu einer neuen Partnerschaft auf. Präsident Bill Clinton erklärte, daß "eine starke und einige EG als Schlüsselpartner bei den drängenden Weltproblemen ganz im Interesse der USA sei ..."²; "unsere Partnerschaft muß effektive Lösungen für die Probleme finden, von denen wir beide betroffen sind, sowie für die wenigen Probleme, die uns immer noch trennen"³; "meine Regierung unterstützt die Europäische Union sowie die Entwicklung starker zielgerichteter und handlungsfähiger europäischer Institutionen"⁴.

Außenminister Warren Christopher verkündete, daß "die USA absolut zur europäischen Sicherheit sowie einer ganzen Reihe wirtschaftlicher und politischer Interessen, die wir zusammen verfolgen, stehen"⁵ und bestätigte "die Unterstützung der USA für eine gestärkte EG". Er schlußfolgerte, daß "die Europäische Integration auch zu einer gestärkten Verbindung von USA und EG führen könne ..."⁶. In der Hitze des Gefechts über den Abschluß der multilateralen Handelsgespräche sowie über das Ende des Bosnien-Konflikts sagte Christopher, die USA sei "zu sehr Richtung Europa orientiert", und daß "Europa nicht länger die dominante Zone auf der Welt sei"⁷. Diese letzte Bemerkung muß jedoch im Zusammenhang gesehen werden und abgewogen werden mit den zahlreichen deutlichen Bestätigungen der USA, enge Beziehungen zu der Europäischen Union zu unterstützen.

Trotz der Beschäftigung mit Mittel- und Osteuropa, hat auch die Europäische Union engere Bindungen mit den USA bejaht. Bundeskanzler Helmut Kohl forderte auf, die Beziehungen weiterzuentwickeln, da die USA und die EU sich mehr denn je brauchen würden⁸. Der Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors sieht "die EU als einen aufrichtig und kooperativ Handelnden, als wahren Partner für die USA ..."⁹. Der Präsident des Europäischen Parlamentes Egon Klepsch konstatierte, daß "... die USA und die EG zusammen arbeiten müssen, um zu Stabilität und konstruktivem Wandel in (der Welt) beizutragen"¹⁰.

Die Entwicklung der politischen Beziehungen und deren Beurteilung

Die Transatlantische Erklärung gab weiterhin das Gerüst für die Konsultationen ab. Die Zeit, die Mittel und die Energie, die jede Seite in den Gesprächsprozess hineinsteckt, spiegeln das Interesse an der politischen Zusammenarbeit wider.

Sowohl gemeinsam als auch einzeln haben die Europäische Union und die Vereinigten Staaten 1993/94 die Funktionsfähigkeit der Transatlantischen Erklärung überprüft. Sie haben festgestellt, daß es keinen Bedarf für eine Verbesserung der Erklärung gibt. Mehr Flexibilität bezüglich der Ad-hoc-Gespräche sei jedoch nötig, um auf plötzliche äußere Ereignisse von außen reagieren zu können, besser vorbereitete Treffen wären angebracht und auch neue Bereiche gemeinsamen Interesses sollten in die Beratungen einbezogen werden¹¹. 1993/94 trugen die Beratungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten zu gemeinsamen oder sich ergänzenden Stellungnahmen in folgenden Bereichen bei: der Annullierung der Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen durch die nigerianische Regierung; dem Rückschlag für die Demokratie in Haiti und Togo; Nordkoreas Nuklearentwicklungsprogramm sowie die Bombardierung der Zivilbevölkerung durch die sudanesischen Luftwaffe.

Nach einem Jahr heftiger gegenseitiger Beschuldigungen über eine Friedensstrategie in Bosnien, einigten sich die Europäer und Amerikaner schließlich im Februar 1994 auf eine zweigleisige Strategie: Die Belagerung Sarajewos sollte unter der Schirmherrschaft der NATO aufgehoben sowie ein überarbeiteter Friedensplan auf der Basis des im November 1993 vorgestellten ausgehandelt werden. Die Amerikaner erklärten sich einverstanden, die bosnischen Moslems zu flexibleren Gebietsansprüchen zu drängen, die Europäer wollten die bosnischen Serben unter Druck setzen, den Aktionsplan der Europäischen Union zu akzeptieren und den Moslems bessere Gebiete anzubieten. Beide sahen ein NATO-Ultimatum an die Kriegsparteien in Sarajewo, ihre Waffen niederzulegen, für notwendig an. Die weitere Koordination fand am 22. Februar in Bonn zwischen der Europäischen Union, den Vereinten Nationen, den Vereinigten Staaten und Rußland statt. Die vier wollten die Chance des Waffenstillstandes in Sarajewo zu humanitärer Hilfe und Verhandlungen über einen Waffenstillstand im übrigen Land ausnutzen. Sie bildeten im April eine Kontaktgruppe und forderten einen viermonatigen Waffenstillstand, während dem über eine beabsichtigte Neugliederung Bosniens verhandelt werden könnte.

Die außenpolitische Zusammenarbeit wächst in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Sie erstreckt sich heute auf alle wichtigen Gebiete und Angelegenheiten des internationalen Systems — ein beachtlicher Wandel wenn man bedenkt, daß noch vor kurzem die meisten Menschen mit den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA nur den Handel assoziierten. Obwohl keine ausgereifte außenpolitische Partnerschaft existiert, sind viele Elemente davon in den politischen Beziehungen vorhanden.

Handelskooperation und -konflikt

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA sind die bedeutsamsten der Welt. Jedoch beträgt der Wert des konfliktbeladenen Handels nur einen Bruchteil des Wertes des konfliktfreien Handels. Die Schwierigkeiten der Verhandlungen der Uruguay-Runde deckten sicherlich Meinungsverschiedenheiten darüber auf, wieviel und wo der Markt in traditionellen Bereichen und in neuen Bereichen im GATT geöffnet werden müßte.

Mit dem Ende der Uruguay-Runde wurden viele dieser Uneinigkeiten entweder durch Kompromisse gelöst oder aus dem Schlußvertrag herausgelassen, um sie zu einem späteren Zeitpunkt in einer weniger gespannten und aufgeheizten Atmosphäre zu besprechen.

Außer Stahl gelangten zwei weitere heißumkämpfte Bereiche nicht in den Abschlußvertrag: Marktzugang des audiovisuellen Bereichs (TV und Film) und öffentliche Beschaffung in der Telekommunikation. Die Europäische Union optierte dafür, die Meistbegünstigungsklausel nicht auf den audiovisuellen Bereich auszudehnen, so daß sie Importbeschränkungen, nationale Regelungen über eingeführte Produkte, die einen bestimmten Prozentsatz einheimischer Komponenten enthalten müssen, und andere staatliche Subventionen beibehalten kann, um europäische Produzenten von der amerikanischen Dominanz zu schützen. Die US-Industrie sieht darin eine Diskriminierung. Da es den Vereinigten Staaten mißlang, Unterstützungsprogramme für den audiovisuellen Bereich der Europäischen Union einzuschränken, entschied sie, daß kein Deal besser sei als ein schlechter Deal. Beide Seiten werden ihre Diskussion über den Marktzugang fortsetzen.

Die USA blieben weiterhin besorgt wegen des EU-Moratoriums auf den Gebrauch von Rindersomatropin (BST), des Verbotes der Verwendung von Wachstumshormonen sowie der Fleischregelung für Drittländer. Die Europäische Union sorgte sich über das Super 301 Handelsgesetz der USA, da sie befürchtete, die USA würden außerhalb des GATT-Systems unilateral handeln, um damit unfaire Handelsmethoden zu kompensieren. Die Europäische Union lehnt auch die extraterritoriale Anwendung nationaler Rechtsprechung und die Vielzahl von Standards auf unterschiedlichen Regierungsebenen ab.

Beide Seiten blieben weiterhin geteilter Meinung über die Subvention des zivilen Flugzeugbaus. Unter den Bestimmungen der Vereinbarung zur Luftfahrtindustrie am 15. Dezember 1993 im Rahmen der Uruguay-Runde, werden öffentliche Subventionen für Hersteller von Verkehrsflugzeugen mit mehr als 100 Sitzen bis 31. Dezember 1994 bestehenbleiben. Die USA zeigte sich zufrieden mit der Ausweitung des GATT Subventionsregimes auf alle anderen Bereiche der Flugzeugindustrie, obwohl der europäischen Industrie eine Anzahl von wichtigen Ausnahmen eingeräumt wurde. Öffentliche Subventionen für Hersteller von Großraumflugzeugen waren viele Jahre im Brennpunkt von transatlantischen Streitigkeiten. Ein bilaterales Abkommen vom Juli 1992 schränkt die indirekten

Subventionen für US-Hersteller und die direkten Subventionen der Regierungen der Mitgliedstaaten der EU ein. Erstere wurden auf 4% des Jahresumsatzes einer Firma beschränkt oder auf 3% des Umsatzes der gesamten Industrie. Letztere wurden auf 33% der Forschungs- und Entwicklungskosten eines Flugzeugtyps gekürzt. Die Europäische Union strebte danach, dieses Abkommen zu multilateralisieren, um es auf andere GATT Mitglieder auszuweiten. Die USA wiesen dies von sich, da sie stärkere Kontrollen indirekter Subventionen in der Gestalt von Programmen, die von Regierungsagenturen wie dem US-Department of Defense finanziert werden, ablehnen.

Obwohl 125 Vertragspartner die verschiedenen Teile des Abschlußvertrages der Uruguay-Runde am 15. April in Marrakesch unterzeichnet haben, wird es dauern, bis jedes nationale Parlament sie ratifiziert hat. 1994 kamen Bedenken auf, daß solche Verzögerungen die Vorteile der Liberalisierung für die Firmen zunichte machen könnten.

Schlußfolgerungen

Während der sieben Jahre dauernden multilateralen Handelsgespräche relegierten beide Seiten viele ihrer explosivsten Handelsstreitigkeiten an die Uruguay-Runde zur Beilegung — so brachten sie sich unter höheren Erfolgszwang angesichts der Möglichkeit des Scheiterns. Wäre die Uruguay-Runde nicht zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht worden, wären viele der lange schwelenden Konflikte zu Vergeltungs- und Wiedervergeltungsmaßnahmen eskaliert — in böser Erinnerung an die Zwischenkriegsjahre. Da die Uruguay-Runde nunmehr beendet ist, scheinen beide Seiten bereit zu sein, einige Bereiche des Abschlußvertrages in einer ruhigeren, weniger politisch geladenen Atmosphäre zu verfolgen (z.B. Telekommunikation und die gesamte audiovisuelle Materie) und sich einer neuen Generation von Handelsfragen zuzuwenden, die mit Umwelt, Arbeitsplätzen und Wettbewerb verbunden sind. Die Skala der Kooperation beinhaltet schon Bereiche wie Energie, Transport, Bevölkerungswachstum, Weiterbildung, Fischereizonen, Hochtechnologien, Standards, Entwicklung, Tourismus, pharmazeutische Produkte, illegale Drogen und Drogenbekämpfung. Die Aussichten für ein Handels- und Investitionswachstum sind gut. Doch sind wirtschaftliche Meinungsverschiedenheiten unter den Bedingungen von Weltfrieden und weitgehender Interdependenz naturgegeben, und somit sind die Europäische Union und die USA gezwungen, ihre Konflikte entweder friedlich durch die neue Welthandelsorganisation (WTO) oder durch Strafmaßnahmen beizulegen. Ersteres findet zwar mehr Zustimmung, doch letztere scheinen unvermeidbar angesichts der neomerkantilistischen Tendenzen in der nationalen und europäischen Handelspolitik. Dies sollte aber nicht den Wert des beiderseitigen Handels und des Investitionsflusses herabsetzen.

Die Rhetorik und der Prozeß einer intensiveren außenpolitischen Kooperation wurde in den frühen 90er Jahren begonnen. Mit einer Erhöhung der Anzahl von

gemeinsamen und sich ergänzenden außenpolitischen Deklarationen und Aktivitäten kann Mitte der 90er Jahre gerechnet werden, sofern die Europäische Union Fortschritte macht in Richtung einer GASP und der Europäischen (Sicherheits-) und Verteidigungsidentität. Letztere wird es der Union ermöglichen, eine effektivere und weitsichtigere Rolle in Europas internationaler Sicherheitspolitik zu spielen. Die jetzige US-Regierung anerkennt das Potential der GASP sowie die Notwendigkeit, daß die Union über ihre Wirtschaftsdiplomatie hinaus eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verfolgt.

Anmerkungen

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

- 1 Asia Pacific Economic Cooperation Forum (APEC) und North American Free Trade Area (NAFTA).
- 2 USIS Wireless File v. 12. 1. 1994, S. 9f.
- 3 USA Text, USAT PL 17 v. 7. 5. 1993.
- 4 "Remarks by the President", Rathaus, Brüssel v. 9. 1. 1994, USA Text, USAT, PL2 v. 9. 1. 1994, U. S. Mission to the EU.
- 5 Statement von Warren Christopher, USA Text, USAT PL 20 v. 8. 6. 1993.
- 6 Ebd.
- 7 Nelson, Mark: Transatlantic Travels, in: Foreign Policy, Herbst 1993, S. 79 und in: The Economist v. 30. 10. 1993, S. 15.
- 8 Helmut Kohl, Adress to National Governors Association, Washington am 31. 1. 1994.
- 9 Adress by Jacques Delors to the 1993 World Leadership Conference, International Management and Development Institute, Washington am 18. 3. 1993.
- 10 Klepsch, Egon: Rede vor der American Chamber of Commerce am 9. 10. 1993, zitiert in: Agence Europe 609 v. 21. 10. 1993, S. 4.
- 11 Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Progress Report on EC-U. S. Relations, Generaldirektion für Außenwirtschaftsbeziehungen, S. 1-18.

Weiterführende Literatur

- Commission of the European Communities: Report on United States Trade and Investment Barriers, Brüssel 1993.
- Featherstone, Kevin/Ginsberg, Roy H.: The United States and the European Community in the 1990s: Partners in Transition, London 1993.
- Frellesen, Thomas/Ginsberg, Roy H.: EU—U. S. Foreign Policy Cooperation in the 1990s: Elements of Partnership, Brüssel, Center for European Policy Studies, 1994.
- Ganz, Nanette/Roper, John (Hrsg.): Towards a New Partnership: U. S.-European Relations in the Post-Cold War Era, Paris, Institute for Security Studies of the WEU, 1993.
- Ginsberg, Roy H.: The United States, the European Union, and Acts of Post-Hegemonic Cooperation in the Mid-1990s: The Elements of Partnership, in: Allen, David/Hill, Christopher (Hrsg.): The Changing Context of European Foreign Policy, London 1994.
- Kelleher, Catherine: A New Security Order: The United States and the European Community in the 1990s, Pittsbeurgh 1993.
- Peterson, John: America and Europe in the 1990s: The Prospects for Partnership, London 1993.
- Smith, Michael/Woolcock, Stephen: The United States and the European Community in a Transformed World, London 1993.