

Transatlantische Beziehungen

LILY GARDNER-FELDMAN

Die Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten zeigten 1994 keine deutlichen Konturen¹. In der ersten Hälfte des Jahres 1995 bewegten sie sich langsam wieder in eine klarer erkennbare Richtung, doch waren sie weder von der vollständigen Lösung großer praktischer Herausforderungen noch von der Finalisierung einer neuen Architektur geprägt. Dennoch ist bei der Neu-Definition der Beziehungen eine realistische und pragmatische Festigung des Fortschritts zu erkennen: das öffentliche Bekenntnis zu den Transatlantischen Beziehungen auf beiden Seiten des Atlantiks, die Identifizierung der Optionen für die strukturellen Rahmenbedingungen nach dem Kalten Krieg, der ständige Dialog über strittige Wirtschaftsthemen, die sichtbare Annäherung der Positionen zu politischen und sicherheitspolitischen Themen, wie die Erweiterung der NATO und der Bosnien-Konflikt.

Gleichzeitig wird eine Inangriffnahme der nächsten Phasen, der Ausarbeitung und Implementierung eines neuen transatlantischen Arrangements, eher langsam vorstatten gehen, und zwar aufgrund zweier bedeutender politischer Faktoren in den Vereinigten Staaten und in Europa: der Präsidentschaftswahlkampf 1995/96 in den USA sowie die Vorbereitung der für 1996 anstehenden Regierungskonferenz der Europäischen Union (EU).

Auf der Suche nach einer Konsolidierung der Beziehungen beschäftigten sich beide Seiten mit Fragen der grundsätzlichen Orientierung der anderen Seite: Ist Europa in der Lage, in internationalen Angelegenheiten mit einer Stimme zu sprechen und eine militärische, politische und wirtschaftliche Führungsrolle zu übernehmen? Werden die Vereinigten Staaten eine nach innen gerichtete unilaterale Macht sein, die sich eher in Richtung Pazifik als nach Europa orientiert? Diese Fragen reflektieren eine Unsicherheit auf beiden Seiten über die politischen Absichten und die politische Identität des Partners – Positionen, die während des Kalten Krieges klarer und kalkulierbarer, wenn nicht sogar gefestigt waren.

Das Bekenntnis zur transatlantischen Partnerschaft

Den Symbolen diplomatischer Besuche und den Reden amerikanischer Führungspersönlichkeiten nach zu urteilen, hat Europa trotz der Ängste auf europäischer Seite vor einer Verlagerung der amerikanischen Interessen von Europa zum Pazifik (unterstützt durch den APEC-Gipfel 1993 und das im November 1994 von

der APEC deklarierte Ziel eines freien und offenen Handels im asiatisch-pazifischen Raum) noch immer höchste Priorität für die Regierung Clinton.

Präsident Clinton besuchte Europa 1994 vier Mal und demonstrierte damit nach Ansicht des stellvertretenden Außenministers für Europäische und Kanadische Angelegenheiten, Richard Holbrooke, daß die Vereinigten Staaten eine „Europäische Macht“ geworden sind². In Brüssel griff Präsident Clinton im Januar 1994 drei Themen auf, die während vielzähliger Gelegenheiten in den letzten achtzehn Monaten immer wieder diskutiert wurden: Europa als zentrales Interesse der Vereinigten Staaten; die drei Säulen der bilateralen Beziehungen: Wirtschaft, militärische Sicherheit, und demokratische Werte; die Notwendigkeit für eine aktive europäisch-amerikanische Zusammenarbeit in der internationalen Arena³. Seine Gespräche mit Kanzler Kohl und EU-Kommissionspräsident Delors im Juli 1994 brachten ein viertes fundamentales Thema zum Vorschein: die Bemühungen, daß die US-EU-Beziehungen als Ergänzung – nicht als Konkurrenz – zu den speziellen Beziehungen zu bestimmten europäischen Staaten, wie z. B. Deutschland, zu gestalten sind.

Europäische Bedenken, daß die neue republikanische Führung im Kongreß nicht an Europa interessiert sein würde, bewahrheiteten sich nicht, doch könnten weitere Budgetkürzungen des Kongresses und Prestigeeinbußen bei innen- und außenpolitischen Angelegenheiten die scheinbare Sympathie ändern. Der Sprecher des Repräsentantenhauses Gingrich betonte ebenfalls die Wichtigkeit Europas für die Vereinigten Staaten und erkannte gleichsam die Notwendigkeit einer neuen Grundlage für die Beziehungen, die über reine Nostalgie hinausgehen müsse⁴. Für Senator Dole ist die NATO von absoluter Priorität für die USA⁵.

Die öffentliche Meinung ist ebenfalls optimistisch, jedoch stark von innenpolitischen und lokalen Themen geprägt. Europa wird für die USA als wichtiger erachtet als Asien (von 49% zu 21% der Bevölkerung; von 42% zu 38% der politischen Führung) und sowohl die Öffentlichkeit als auch die politische Führung reagieren auf die meisten Aspekte der wirtschaftlichen Integration in Europa positiv⁶. Ein ähnliches Schema läßt sich in Europa erkennen.

1995 erkannten sowohl die amerikanischen als auch die europäischen Politiker drei Bestandteile für die Aufrechterhaltung und Verbesserung der transatlantischen Beziehungen als maßgeblich an: sie müssen neu verpackt, nicht neu erfunden werden; sie müssen eine neue Trägerschaft einbeziehen und dürfen nicht nur von den traditionellen Eliten getragen werden; und sie müssen an die Öffentlichkeit gebracht und nicht versteckt werden.

Weitere Institutionalisierung der Beziehungen

Das allgemeine Gefühl von offiziellem und öffentlichem Engagement wurde von einer tatsächlichen Konsolidierung und einer weiteren Umsetzung der Transatlantik-Deklaration von 1990 begleitet. Während des EU-US-Gipfels im Juli 1994 vereinbarten die Parteien die Gründung von drei Expertengruppen für wei-

tere Gespräche und gemeinsame Aktivitäten in zentralen innenpolitischen und internationalen Bereichen: organisierte Kriminalität und Drogenhandel, Stärkung der Demokratie in den Staaten Mittel- und Osteuropas und Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit diesen Ländern sowie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Mittlerweile gibt es zusätzlich zu den Gipfeln, den halbjährlichen Außenministertreffen und Tagungen stellvertretender Minister jährlich über dreißig Treffen zwischen den stellvertretenden Außenministern und der EU-Troika. Von den drei im Juli 1994 gegründeten Gruppen wird der geringste Erfolg bei Fragen des „dritten Pfeilers“ verzeichnet. Hier vertritt Europa noch immer keine einheitliche Position, obwohl die Umsetzung des Schengener Abkommens den Fortschritt in der EU durchaus schneller vorantreiben könnte. Erst wenn Europa Autorität, eine klar definierte Strategie und ein großes politisches Instrumentarium besitzt, und wenn die USA engagiert und darauf konzentriert sind, können Koordination und Kooperation am besten funktionieren. Auf beiden Seiten des Atlantiks sind mittlerweile Rufe nach einem neuen Rahmen für die transatlantischen Beziehungen – in Ergänzung zum traditionellen Anker NATO – laut geworden, der über die allgemeinen Bekenntnisverlautbarungen und den spezifischen Fortschritt bei der Organisation der Beziehungen auf der Arbeitsebene hinausgehen soll.

Optionen für das Wiederaufleben der Partnerschaft

Im Frühjahr 1995 waren die EU und die Regierung Clinton gemeinsam damit beschäftigt, die verschiedenen Optionen einer neuen Partnerschaft und die Implikationen der verschiedenen Neuerungsvorschläge zu überdenken. Zur gleichen Zeit untersuchten das US-Außenministerium und die Europäische Kommission individuell die näheren Einzelheiten.

Einige Vorschläge skizzieren umfassende sicherheitspolitische Beziehungen, die einen neuen „Bund“ oder „Vertrag“ verlangen (Rühe), eine „Charta“ (Juppé), „besondere Beziehungen“ (Kissinger), oder eine „gemeinsame transatlantische Agenda“ (Christopher), die eine gemeinsame Verantwortung für Angelegenheiten mit weitreichenden Ausmaßen beinhaltet, wie Mittel- und Osteuropa, Rußland, den Nahen Osten, den internationalen Terrorismus, die Nichtverbreitung von Atomwaffen, humanitäre Unterstützung und Entwicklungshilfe und Menschenrechte. Ein neues politisches Arrangement setzt eine höhere politische Identität der EU und ein bestimmtes Niveau amerikanischen internationalen Engagements voraus, Bereiche, die zur Zeit noch erhebliche Defizite aufweisen. Am eindeutigsten sind: Außenminister Kinkels pragmatischer Aufruf zu einer „Partnerschaft der Gleichgestellten“, was eine Replikation der drei Arbeitsgruppen in einer Reihe von anderen Gebieten nach sich ziehen, dem ursprünglichen Modell der Europäischen Politischen Zusammenarbeit nachempfunden, und „Transatlantische Politische Zusammenarbeit“ (TAPZ) heißen würde; Außenminister Christophers detaillierter Plan zur Schaffung einer „weitreichenden transatlantischen Agenda

... für gemeinsame wirtschaftliche und politische Aktionen zur Verbreitung von Demokratie, Wohlstand und Stabilität“ bis zum Ende des Jahres 1995.

Einige Vorschläge beinhalten die Möglichkeit eines EU-US-Vertrages (Brittan), jedoch erst nach Ende der Regierungskonferenz der EU 1996, nach einem Übereinkommen zwischen NATO und EU über den Rahmen einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur und nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen. Die Befürworter eines solchen Vertrages führen drei Vorteile an: er stelle ein öffentliches Symbol für ein erneuertes Engagement, einen Integrationsrahmen für die ungleichen Stränge der Beziehungen und einen Anreiz für die Koordinierung der Politiken zwischen den USA und der EU dar. Gegner identifizieren drei Nachteile: eine Uneinigkeit schaffende politische Debatte in den USA und in Europa, die ein protektionistisches Gefühl auslöse; die negativen Auswirkungen eines so exklusiven Arrangements auf andere internationale Akteure wie Japan sowie einen Flexibilitätsverlust aufgrund der Verringerung der Möglichkeiten des spontanen und informellen Aufeinanderzugehens. Außerdem existiere – besonders in amerikanischen Kreisen – das Hindernis des fehlenden Interesses an den Beziehungen zwischen den USA und der EU.

Die meisten dieser Vorschläge (Kinkel, Brittan, Kissinger, van Agt, Christopher) enthalten eine wirtschaftliche Komponente, in Form einer Transatlantischen Freihandelszone, einer EU-US-Freihandelszone oder eines EU-US-Wirtschaftsraumes. Eine Freihandelszone hätte symbolischen Wert, würde aber auch die Frage nach der Kompatibilität mit der Welthandelsorganisation (WTO) aufwerfen; sinnvolle Verhandlungen müßten sich auch mit umstrittenen Themen wie Landwirtschaft und Textilien befassen. Ein Wirtschaftsraum würde sowohl die Vorteile – über die Zollreduzierungen hinaus – erhöhen, als auch die Komplexität der Verhandlungen. Etwas bescheidener sind Vorschläge, wie die von Außenminister Christopher im Juni 1995, für den Abschluß oder gar die Ausweitung administrativer Arrangements und Abkommen in bestimmten Gebieten, wie zum Beispiel Investitionen, Informationstechnologien, Produktstandards und -überwachung und Luftfahrt.

Auch regierungsexterne Gruppen haben aktiv für ein neues Arrangement geworben. Das Dokument der Transatlantic Policy Network vom Herbst 1994 „Toward Transatlantic Partnership: A European Strategy“ legt ausführlich die Ideen für eine transatlantische Politik-, Wirtschafts- und Sicherheitsgemeinschaft dar, die wiederum in Regierungsvorschlägen im Frühjahr 1995 aufgegriffen worden sind. Das Papier betont auch die Notwendigkeit, sich in den allgemeinen Dialog zu integrieren und bis jetzt unbeachtete Kreise, besonders Parlamentarier und die Geschäftswelt, zu mobilisieren. Die Regierung hat diese Notwendigkeit ebenfalls erkannt: Sir Leon Brittans „bottom up“-Ansatz, der von Außenminister Christopher im Juni 1995 erneut aufgegriffen wurde, verlangt nach einem neuen politischen Forum, das die Kontakte zwischen dem US-Kongreß, den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament festigt. Die im Dezember 1994 begonnenen Gespräche zwischen Brittan, Handelsminister

Ron Brown und EU-Kommissar Martin Bangemann markierten Gebiete für die industrielle Kooperation und regten gemeinsame Projekte in Mittel- und Osteuropa an. Die Konferenz zur Nordirland-Frage im Weißen Haus im Mai 1995, die amerikanische mit europäischen Unternehmen und den EU-Kommissar für Regionalpolitik mit amerikanischen Offiziellen zusammenbrachte, könnte ein Modell für eine solche Kooperation sein.

Die Bedeutung der Wirtschaft

Da die politische und ideologische Säule des Kalten Krieges nicht mehr existiert, wird allgemein die wirtschaftliche Dimension der transatlantischen Beziehungen als das definierende Charakteristikum oder gar als zusammenhaltendes Element betrachtet. Mit einem Handel, der 1994 in beide Richtungen 213 Mio. US-Dollar umfaßte, und beträchtlichen gegenseitigen Investitionen (in bezug auf direkte Auslandsinvestitionen repräsentiert die EU 51% der Gesamtinvestitionen in den USA, die USA 42% der Gesamtinvestitionen in der EU) bleiben die Beziehungen zwischen den USA und der EU in hohem Maße interdependent. Drei Problemfelder belasten weiterhin die wirtschaftlichen Beziehungen: die Balance zwischen Kooperation und Konkurrenz der bilateralen Agenda, die unterschiedlichen Problemlösungsansätze bezüglich multilateraler Themen sowie die Verbindung zwischen der wirtschaftlichen und der politisch/sicherheitspolitischen Dimension.

Seit der Ratifizierung der Ergebnisse der Uruguay Runde (vom US-Repräsentantenhaus im November und vom US-Senat im Dezember 1994, vom Europäischen Parlament und vom Rat für allgemeine Angelegenheiten im Dezember 1994) haben die USA und Europa eine dreiteilige Agenda in Angriff genommen: das Management und die Funktionsweise der World Trade Organisation (WTO), einschließlich der mit dem Multilateralismus verbundenen Priorität; Themen der alten Agenda und die neuen Handelsprobleme.

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und der EU konzentrieren sich hauptsächlich auf den Konfliktlösungsmechanismus der WTO. Die europäischen Bedenken darüber, daß Präsident Clinton im März 1994 den „Super 301-Artikel“ des Handelsgesetzes von 1988 als Bestätigung des unilateralen Trends wiederbelebt hat, wurden wiedererweckt durch die amerikanische Gründung einer „WTO Settlement Review Commission“, die den US-Kongreß dazu ermächtigt, einen Rückzug aus der WTO zu initiieren, wenn Ergebnisse nicht seinen Wünschen entsprechen. Die EU hat multilaterale Entscheidungen schon eher gestützt, obwohl ein gestärktes „Neues Handelsinstrument“ ebenfalls verstärkten Unilateralismus bedeuten könnte. Beide Seiten müssen sich vor einem konkurrierenden Unilateralismus in acht nehmen. Die EU war gegen die Androhung von Handelssanktionen von seiten der Amerikaner, sowohl gegen den Irak im Frühjahr 1995 als auch gegen Japan im Sommer 1994. Im Falle der japanischen Automobilimporte versuchte die EU vergeblich, an den japanisch-amerikanischen Verhandlungen in Genf teilzunehmen. Eine weitere operationelle Herausforde-

rung sind die potentiell verschiedenen Ansichten der USA und der EU bezüglich der Kriterien der Aufnahme neuer WTO-Mitglieder, insbesondere für China und Rußland.

Auch die Aushandlung eines internationalen Investitionsrahmens ist ein Schlüsselaspekt der alten Agenda. Die USA präferierten eine Schirmherrschaft der OECD; die EU schlug ursprünglich die WTO als Dach vor, doch im März 1995 wurde die Idee zweigleisiger Gespräche gebilligt.

Spätestens mit der nächsten Generation von Handelsthemen – Handel und Umwelt, Handel und Wettbewerb, Handel und Soziales sowie der gesamte Themenkomplex der aufsteigenden Handelsnationen – müssen die EU und die USA ebenso umfangreiche Dialoge entwickeln, wie sie bei traditionellen Themen bereits bestehen. Dieser Prozeß ist relativ fortgeschritten im Rahmen der Arbeitsgruppentreffen (besonders denen zu Handel und Umwelt). Das stärkere Miteinbeziehen dieser Gruppen in den transatlantischen Dialog und ein systematischerer Versuch, die gesellschaftlichen Vorteile der Partnerschaft an die Öffentlichkeit zu bringen, wären vor diesem Hintergrund sicherlich gerechtfertigt.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Nicole Schley, Forschungsgruppe Europa, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Frye, Alton/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europe and America: Between Drift and New Order. A Preliminary Report on a Joint Research Project.* New York: Council on Foreign Relations, 1993.
- 2 Holbrooke, Richard: *America. A European Power*, in: *Foreign Affairs* 2 (1995).
- 3 „Remarks by the President to Multinational Audience of Future Leaders of Europa,

Brussels, Belgium“, 9. 1. 1994 (Washington, DC: The White House, Office of the Press Secretary).

- 4 Gingrich, Newt: *An American Vision for the 21st Century.* Afternoon Keynote Address to the Nixon Center for Peace and Freedom v. 1. 3. 1995.
- 5 S. z. B. seine Rede vor dem Nixon Center for Peace and Freedom am 1. 3. 1995.
- 6 Chicago Council on Foreign Relations: *American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1995* (Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations, 1995, S. 6, 18, 21, 23.

Weiterführende Literatur

Debiel, Thomas: *Die europäisch-amerikanischen Beziehungen 1985–1992*, Münster 1994.

Peterson, John: *Europe and America in the Clinton era*, in: *Journal of Common Market Studies* 3 (1994), S. 411–426.

Rifkind, Malcolm: *Die Notwendigkeit einer Atlantischen Gemeinschaft als eines deutlichen Ausdrucks der engen Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten*, in: *NATO-Brief* 2 (1995), S. 11–14.