

## Transatlantische Beziehungen

CARL LANKOWSKI

Europa und Amerika schlugen bei der Gestaltung ihrer transatlantischen Beziehungen zwei verschiedene Richtungen ein. Auf multilateraler Basis aber gab es transatlantische Beziehungen im engsten Sinne nur auf einer Schiene, der sicherheitspolitischen. Das große sicherheitspolitische Ereignis ist das im Herbst 1995 ausgehandelte Abkommen von Dayton, das die Teilnahme amerikanischer Bodentruppen in Bosnien unter dem Mantel der NATO ermöglicht. Die Bewilligung der Teilnahme von 4.000 deutschen Soldaten durch den Bundestag kam am 6.12.1995 und wurde von einer breiten Mehrheit aus allen vertretenen Parteien – mit Ausnahme der PDS – unterstützt. Im Rückblick gilt dies als der Moment, in dem eine wichtige mittelfristige Entscheidung über die europäische Sicherheitsstruktur getroffen worden ist. Der französische Präsident Chirac erkannte die Vorteile engerer Beziehungen zu Großbritannien. Das gilt sowohl für nukleare Fragen als auch für Fragen der künftigen EU-Verfassung, in denen die Positionen eher parallel laufen. Gleichzeitig zog die französische Regierung fiskalische Konsequenzen aus der Franc-fort-Politik, deren Auswirkungen eine Professionalisierung und Verkleinerung des Heeres miteinbezog. Vor diesem Hintergrund mündete die vorgeführte Unpraktikabilität einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsstrategie in Bosnien in eine Annäherung, jedoch nicht in eine volle Re-Integration in NATO Kommandostrukturen. Diese Entscheidung Frankreichs hat für die absehbare Zukunft eine starke unabhängige europäische militärische Macht sowohl ermöglicht als auch auf Eis gelegt. Ermöglicht deswegen, weil nur auf „terra firma“ das Bündnis Frankreich der europäischen Säule (militärische Machtteilung mit dem vereinigten Deutschland) wird trauen können. Verteidigungsminister Hervé de Charette feierte dies als eine Stärkung der europäischen Identität in der westlichen Allianz. Auf Eis gelegt, weil sie die WEU kurzfristig überflüssig gemacht hat. Dennoch liefert das französische Spiel die spätere Option, auch ohne die Amerikaner in Bosnien zu bleiben oder an anderen Orten militärische Kräfte einzusetzen.

### *Neue transatlantische Bindungen*

Bilateral gab es wegen der ökonomischen Größen und der gegenseitigen Handels- und Investitionsströme zwischen der US-amerikanischen und den europäischen Wirtschaften immer viel zu besprechen. Im wirtschaftlichen Bereich sprengen sowohl die OECD als auch die G7 den transatlantischen Rahmen. Doch im Mittelpunkt der Ereignisse standen 1995 die Neue Transatlantische Agenda, der Gemeinsame EU-US-Aktionsplan und die Schlußfolgerungen des Transatlantischen Dialogs der Wirtschaft, alle unter spanischer EU-Ratspräsidentschaft ausgehandelt

bzw. in Gang gesetzt. Im Gegensatz zum traditionellen Sicherheitsbereich wurde ein kollektiver „Akteur Europa“ anvisiert.

Der eigentliche Fokus des Transatlantischen sind die Beziehung zwischen der EU und den USA selbst, er schließt nicht etwa den symmetrischen Handelspartner NAFTA ein<sup>1</sup>. Vom Inhalt her ist keine Spur von Sicherheitspolitik im traditionellen Sinne zu finden. Da die World Trade Organization (WTO) als weitaus umfassendere multilaterale Nachfolgeorganisation des GATT Anfang 1995 ins Leben gerufen worden ist, blieb die Frage spannend, was die Gegenstände eines solchen Abkommens sein sollten. Deswegen ist also vielmehr die naheliegende Frage nach den Motiven der Hauptakteure zu klären.

Bemüht um neue transatlantische Bindungen waren hauptsächlich die außenpolitischen Eliten auf beiden Seiten des Atlantiks und dies vor allem aus machtpolitischen Erwägungen heraus. Die Sorge um einen potentiellen Rückzug Amerikas aus Europa, die sich in diversen Formen ausdrückte, wuchs ständig. Eine dieser Formen war die Betonung der innenpolitischen Prioritäten der Regierung Clinton, die emphatisch von der Thematik und den Ergebnissen der Wahlen zum Kongreß 1994 unterstrichen worden sind. Budgetprobleme erhöhten das Risiko eines Rückzugs immens. Wenn die Regierung nach außen blickte, dann zuerst in Richtung Süden und Westen, d.h. nach Lateinamerika und Asien. Darüber hinaus avancierte die Regierung eine Doppelstrategie im Handelsbereich: multilateral soweit wie möglich, regional bei Gelegenheit. Auf der einen Seite war nicht mehr klar, ob die NATO ihre alte Anziehungskraft unter den neuen Umständen würde behaupten können, auf der anderen Seite agierte die amerikanische Regierung in anderen Regionen der Welt. In einer solchen Lage ist eine gewisse Lagermentalität verständlich. Es wurde gehandelt, als würden Nordamerika und Europa aus schierer Vergessenheit und Vernachlässigung auseinanderdriften. Vielleicht würde es gelingen, die transatlantischen Beziehungen im regionalen Bereich zu beleben.

Aufgrund solcher Überlegungen überraschte es nicht, daß Außenpolitiker auf alte Sicherheitsstrukturen zurückgriffen. Der deutsche Außenminister Kinkel hatte im Mai 1995 eine transatlantische Freihandelszone (TAFTA) auf die Tagesordnung gesetzt<sup>2</sup>. Letztendlich fehlten Initiativen dieser Art die Wurzeln in den gegenwärtigen ökonomischen Verhältnissen. In erster Linie bestand die Frage der Kompatibilität einer Freihandelszone mit der WTO. TAFTA-Verhandlungen könnten leicht auf Gebieten torpediert werden, in denen keine Übereinkommen erreicht worden sind, z.B. im Agrar- oder Medienbereich. Ferner müßte sich der US-Präsident ein Verhandlungsmandat für TAFTA-Aktionen vom US-Kongreß einholen, während er sektor-spezifische Verhandlungen auf eigene Verantwortung führen kann. Außerdem behinderten nicht Zölle den Handel und die Investitionen, sondern vielmehr Hemmnisse, die in Zusammenhang mit der normalen Ausübung der Staatsgewalt in nationalen administrativen Regulierungssystemen zustande gekommen sind. Vorschriften, etwa zu Produktnormen in bezug auf Umweltschutz, Verbraucherschutz und dergleichen, oder Regionalpolitiken wirken maßgebend auf Handelsvo-

lumen und Standortentscheidungen, wobei das Schutzniveau oft weniger prägend ist als die Heterogenität der Systeme<sup>3</sup>.

Dazu kamen die Einsichten in die Begleitphänomene, die in erster Linie an die Auslösung globalisierter ökonomischer Prozesse auf der Basis neuer Technologien, insbesondere Informationstechnologien, gebunden sind: steigender Migrationsdruck, Identitätsprobleme, Umweltprobleme, Kriminalität, Pest und Krankheiten usw. Also ziemlich plötzlich mußte man mit den externen Effekten des eigenen (transatlantischen) Systems fertig werden, was einer durchgehenden Minderung der sozialen Bedeutung des Prinzips Territorialität gleicht.

Grund genug, das Problem als Systemstabilisierung zu begreifen. Hier hatte sich eine symptomatische Konstellation herausgebildet, die die EU-Kommission und die Clinton Administration zumindest indirekt zusammenbringen konnte<sup>4</sup>. Die Kommission als Vermittler *par excellence* zwischen den EU-Mitgliedstaaten – wenn nicht gerade zu gemeinsamen integrierenden Lösungen insbesondere bei Problemen der Verwaltungsheterogenität verurteilt – ist in der Lage, einfach mehr sehen zu müssen. Zweitens hat sie ein handfestes institutionelles Interesse an Lösungen, die ihr weitere Mitspracherechte bei der Politikgestaltung zuleiten. An der anderen Atlantikküste waren die Clintonites offen für neue Themen. Ihr Botschafter bei der EU war sowohl ein begabter Vertreter von spezifischen amerikanischen Interessen als auch zutiefst von der gravitas der neuen Themen überzeugt. So ist auch Washingtons ewige Suche nach einer Reduktion der Komplexität des Managements der Beziehungen zwischen 16 Regierungen äußerst wichtig. Unter den Voraussetzungen der Interessenvielfalt zwischen den Mitgliedstaaten ist es nicht allzu erstaunlich, daß das Clinton White House die EU als Handelsebene bzw. institutionellen Rahmen favorisiert.

#### *Die Neue Transatlantische Agenda*

Die US-EU-Konsultationsmechanismen, geschaffen unter der Transatlantischen Erklärung von 1990, erwiesen sich spätestens Anfang 1995 als funktionsunfähig. Sie litten unter einem schwankenden Engagement der jeweiligen Ratspräsidenten, wobei Frankreich in der ersten Hälfte 1995 besonders allergisch auf jeden Hinweis auf einen angeblichen amerikanischen „*droit de regard*“ in EU-Angelegenheiten reagierte. Auf dem Berliner Gipfel im Juli 1994 wurden drei Arbeitsgruppen zu Kriminalität, außenpolitischer Koordination und zu Mittel- und Osteuropa gegründet, die Mitte 1995 jedoch nur magere Ergebnisse aufweisen konnten. Dennoch zogen die Unterhändler diese Ergebnisse als umfassenden und überzeugenden Bezugsrahmen für die Beziehungen in Erwägung, und so entstand daraus die Neue Transatlantische Agenda, bestehend aus vier Komponenten und einem angeschlossenen Aktionsplan, der ca. 150 detaillierte Programmpunkte andeutet. Das Paket ist in intensiven Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Teildelegationen und auf Basis kontinuierlicher Gespräche in einem komplexen Beratungsprozeß unter Teilnahme diverser Behörden zustandegekommen.

Der erste Punkt verspricht Zusammenarbeit bei der globalen Beförderung von Frieden und Stabilität, Demokratie und Entwicklung. Aufgenommen in Einzelparagraphen als Gegenstände dieser Zusammenarbeit sind Jugoslawien, Mittel- und Osteuropa, Rußland und die Ukraine, die Türkei, Zypern, der Nahe Osten, präventive Diplomatie und nachhaltige Entwicklung, Koordination bei der Entwicklungszusammenarbeit, die Reform der UNO, und die Unterstützung für die koreanische Entwicklungsorganisation (KEDO). In dem mehr als sechs Seiten umfassenden Aktionsplan sind die Paragraphen weiter präzisiert. Darin ist z.B. auch die Rede von der Nichtverbreitung von Atomwaffen, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung.

Beim zweiten Punkt der Agenda geht es um globale Herausforderungen wie die internationale Organisierte Kriminalität, Umweltprobleme und Epidemien. Im Aktionsplan werden die Weiterentwicklung von EUROPOL als Adressat für US-Justizbehörden sowie Kontrollmechanismen für illegale Immigration ausdrücklich begrüßt. Auf einer ganzen Seite zum Thema Umweltschutz geht es um die Koordination der Positionen in multilateralen Foren, den Informationsaustausch, die Verbesserung des bilateralen Dialogs zur administrativen Zusammenarbeit (Biotechnologie, Luftverschmutzung), Technologietransfers, und die Verringerung von Treibhausgasen. Es geht weiter mit Absichten zur Zusammenarbeit in Bevölkerungsfragen, der Reaktorsicherheit und der nuklearen Entsorgung sowie Gesundheitsfragen.

Die Ausdehnung des Welthandels sowie engere Wirtschaftsbeziehungen machen das dritte Kooperationsfeld aus. Die Partner versprechen eine konsequente Umsetzung der Verpflichtungen der Uruguay-Runde des GATT und die Unterstützung eines erfolgreichen Ergebnisses beim WTO-Ministertreffen im Dezember 1996 in Singapur. Sie unternehmen auch eine Liberalisierungspolitik bezüglich internationaler Investitionshemmnisse in der OECD und der WTO, und wollen relevante Umwelt- und internationale Arbeitsnormen und Wettbewerbspolitik besprechen. Darüber hinaus bezwecken sie einen neuen transatlantischen Markt, der den bilateralen Handel noch weiter befördern soll. Administrative Kooperation sollte auf demselben Gebiet vorangetrieben werden. Zollverwaltungszusammenarbeit und eine transatlantische Infobahn sind auch miteinbezogen. Weitere Konsultationen über die Arbeit in der OECD und der G7 werden eingeleitet sowie eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt.

Im letzten Kooperationsfeld ist die Gesellschaftsebene als Gegenstand der transatlantischen Zusammenarbeit vorgesehen. Die Partner verpflichten sich, eine transatlantische Gesellschaft zu befördern durch die Vertiefung bzw. Erweiterung der Handels-, Sozial-, Kultur-, Wissenschafts- und Erziehungsbeziehungen, die sie verbinden. Ausgezeichnet in diesen Zusammenhang passen der Transatlantic Business Dialogue, neue Wissenschafts- und Technologiekooperationsabkommen, „people-to-people“-Programme, und der Kulturaustausch samt Verbreitung der Aktivitäten der Partner über das Internet.

In Anerkennung der von den Regierenden geteilten Überzeugung, daß der Wirtschaft eine besondere Verantwortung als Problemlöser im liberalen Universum

zuteilt werden sollte, wurde 1995 – auf Anregung und unter Schirmherrschaft des verstorbenen amerikanischen Handelsministers Ron Brown – ein Transatlantic Business Dialogue (TABD) in Leben gerufen. In diesem Rahmen arbeiten führende Wirtschaftseliten in vier Arbeitsgruppen, die durch ihre Vorsitzenden die Politiker ansprechen<sup>5</sup>. Ihre Botschaft ist klar: um Europa und die USA wettbewerbsfähig zu erhalten, müssen Anstrengungen unternommen werden, die das Investitionsklima durch den Abbau bzw. die Konvergenz von Regulierungen und den weltweiten Zugang für alle Länder auf der Basis von nationalen Behandlungen befördert.

Trotz eines beeindruckenden Katalogs von Betätigungsfeldern im Rahmen der Agenda bzw. des TABD bleibt die Realität weit hinter der Rhetorik zurück. Erstens sind die Einzelelemente vorerst bloße Absichtsaussagen. Schon jetzt sind die WTO-Termine für US-EU-Pflichtübungen zur Telekommunikation, zu Finanzdienstleistungen und zu Schifffahrtsangelegenheiten ausgebucht. Drei Wochen vor dem US-EU-Gipfel in Washington im Juni 1996 sind die Zeichen nicht auf glühenden Erfolg gesetzt. Stattdessen sieht die transatlantische Suppe ziemlich dünn aus.

Zweitens sind wichtige Politikfelder nicht miteinbezogen worden. Über das vorhersagbare Vermeiden von Dauerbrennern wie Agrar- und Medienpolitik hinaus war fast keine Spur von den Ausstrahlungen des größten Projekts der EU bis dato, der Wirtschafts- und Währungsunion. Jenseits aller Bemühungen bei der Gestaltung der Märkte im transatlantischen Raum steht die Tatsache, daß sich Wechselkursschwankungen störend auf die Handels- und Investitionsströme auswirken dürften. Das ist aber kein Argument zugunsten einer Einbeziehung des Wechselkursmanagements in die Agenda. Doch muß daraus die simple aber weitreichende Wahrheit gezogen werden, daß für die Funktionsfähigkeit des transatlantischen Raums sehr wichtige Politikfelder aller Wahrscheinlichkeit nach außen vor bleiben werden<sup>6</sup>.

Drittens werden weitere Konflikte hinzukommen, die die transatlantischen Beziehungen generell betreffen. Ominös ist der schwelende Konflikt über das neue sogenannte Helms-Burton-Gesetz, das Sanktionen über multinationale Konzerne verhängt, deren Firmen Geschäfte mit Kuba machen.

#### *Ausblick*

Diese Charakteristika spiegeln u.a. die Entwicklung eines strategischen Ansatzes der amerikanischen Regierung gegenüber Europa in der Ära nach dem Kalten Krieg wider. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, daß sich die Clinton Administration dafür einsetzte, eine breite Palette von Politikfeldern und einen einheitlichen aktionsfähigen Partner zu haben<sup>7</sup>.

Zudem mußten die Amerikaner auf verlässliche Partner innerhalb der Europäischen Union bauen, die dasselbe Spiel spielen wollten. Hier waren offensichtlich sowohl Vision als auch Gewicht vonnöten<sup>8</sup>. In diesem Sinne waren die Konvergenzen der politischen Logik zwischen Washington und Bonn erstaunlich. Gestützt von einem breiten Grundkonsens vertritt die Regierung Kohl die Ansicht, die Ein-

heit Deutschlands in ein nach dem Prinzip der Subsidiarität organisiertes und in Grundzügen föderales Europa einzubetten. Daß diese Orientierung die bestmögliche Lösung für eine externe Macht ist, die weiterhin eine berührende Präsenz auf dem alten Kontinent haben will, ist ganz offensichtlich.

Die Bundesrepublik ist nicht nur ein Stabilisierungsfaktor gen Osten – eine Rolle, die sie mit minimalen Reibungen spielen kann – sondern auch Zugpferd im Prozeß der europäischen Integration. Hier gibt es gewisse Ungereimtheiten, die wiederum in Richtung Spannungsverhältnis deuten. Das Erweiterungs-Vertiefungsrätsel ist bei weitem noch nicht gelöst. Es muß im Gegenteil erwartet werden, daß das „trade-off“ zwischen mehr Kohäsion und größerer Stabilität im Osten bis auf weiteres fort dauern wird. Solange dies der Fall ist werden auch gewisse Ambivalenzen in den transatlantischen Beziehungen auftauchen.

Durch eine Intensivierung der zwischenstaatlichen Gespräche unter dem Dach eines neuen politischen Statements, einer neuen Agenda, sollte eine bessere Qualität transatlantischer Beziehungen eingeleitet werden. Andauernde oder schwelende Konflikte aber zeigen, daß es keine einfachen ideologischen oder organisatorischen Heilmittel gibt, die bedeutsame Divergenzen in der Interessenlage wichtiger Teilnehmer überbrücken können.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Kahler, Miles: *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations*, New York 1995.
- 2 Für eine Chronik und schlüssige Analyse solcher Vorschläge s.: Reinicke, Wolfgang: *Deepening the Atlantic. Toward a New Transatlantic Marketplace?*, Gütersloh 1996.
- 3 S. Vogel, David: *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge 1995.
- 4 Vgl. The Brookings Institution/Stiftung Wissenschaft und Politik: *Perspectives on Transatlantic Relations. A Study Report Initiated by the Forward Studies Unit of the European Commission*, Washington 1996.
- 5 Paul Allaire (Xerox), Jürgen Strube (BASF), Peter Sutherland (Goldman Sachs International), Alex Trotman (Ford).
- 6 Vgl. Henning, Randall: *The Monetary Dimension*, in: Stokes, Bruce (Hrsg.): *Open for Business. Creating a Transatlantic Marketplace*, New York 1996.
- 7 Ebd.
- 8 Vgl. Gardner Feldman, Lily: *Germany as the Architect of Political Union. A Modest and Nuanced Role?*, Papier für die Projektkonferenz des American Institute for Contemporary German Studies (Washington, D.C.); Center for German and European Studies (University of California at Berkeley): *Germany's Role in Shaping the New Europa. Architect, Model, and Bridge?*, Washington 1996.

### Weiterführende Literatur

- Kahler, Miles: *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations*, New York 1995.
- Reinicke Wolfgang H.: *Deepening the Atlantic. Toward a new Transatlantic Marketplace?*, Gütersloh 1996.
- Stokes, Bruce (Hrsg.): *Open for Business. Creating a Transatlantic Marketplace*, New York 1996.
- Vogel, David: *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge 1995.
- Weidenfeld, Werner: *Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*, Gütersloh 1996.