

Transatlantische Beziehungen

CARL LANKOWSKI

Die Wiederwahl Präsident Clintons sorgte für Kontinuität in der transatlantischen Politik. Die neuen Regierungen in Frankreich und Großbritannien vollzogen keine abrupten Kursänderungen, doch der beachtliche und andauernde Aufschwung der amerikanischen Wirtschaft und das entsprechende „Jobwunder“ setzten die europäischen Partner – national wie supranational – unter Anpassungsdruck. Angeführt von der Regierung Frankreichs wurde die Modellhaftigkeit Amerikas, insbesondere ihre soziale Verfassung, bestritten. Bestimmt wurden die transatlantischen Beziehungen wesentlich von Prioritäten, die bereits im Dezember 1995 in der Neuen Transatlantischen Agenda (NTA) aufgelistet worden waren. Schwerpunkte waren sowohl die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen als auch die Vorbereitung für die Erweiterung der NATO. Die Partner EU und USA arbeiteten mit Erfolg bei der Vorbereitung von Verhandlungen in der WTO. Transatlantische Konflikte spiegeln sich in der Intensivierung der angestrebten Marktintegration wider und stellen in diesem Sinne einen Erfolg der transatlantischen Politik dar.

Einsatz für wachsenden Welthandel und engere Wirtschaftsbeziehungen

Eine der vier Säulen der Neuen Transatlantischen Agenda ist der gemeinsame Beitrag zum wachsenden Welthandel und zu engeren Wirtschaftsbeziehungen. Ein Wirtschaftsraum wird durch Regulierungsmaßnahmen definiert. Die Intensivierung transatlantischer Wirtschaftsbeziehungen hat immer weniger mit beabsichtigtem Protektionismus oder Zolltarifen und immer mehr mit der legitimen Ausübungen staatlicher Machtbefugnisse – zum Beispiel in den Bereichen Verbraucherschutz, Umweltschutz, sektorale Infrastrukturpolitiken wie Energie, Telekommunikation, Bankenaufsicht, Datenschutz, Wettbewerbspolitik – zu tun. Kein Wunder, daß Bestrebungen nach dem Abbau von Handelshemmnissen dieser Art manchmal auf die Ablehnung der Öffentlichkeit stießen. Denn Zugang zu den Märkten erfordert entweder Änderungen der eigenen Regulierungsnormen und -prozeduren oder die Anerkennung der Schutzmaßnahmen der Handelspartner als Äquivalent zu den eigenen. Integration in diesem Sinne ist nur möglich unter den Bedingungen von annähernder Gleichheit in der Substanz (gleiches Schutzniveau), dem Willen und der Fähigkeit zur praktischen Umsetzung der eigenen Regulierungen, und der Transparenz in der Verwaltung. Letzten Endes setzt sie auf ein beträchtliches Maß an gegenseitigem Vertrauen.¹

Die Haupterrungenschaft des vergangenen Jahres war das im Juni 1997 nach fünf Verhandlungsjahren initiierte Abkommen über die gegenseitige Anerkennung (MRA). Gegenstand des MRA sind die nationalen Ämter, die für die Bestäti-

gung der Normenkonformität eines Produktes zuständig sind. Nach dem Abkommen dürfen die jeweiligen amerikanischen beziehungsweise europäischen Behörden schon zu Hause die Normenkonformität für den Bestimmungsort des Produktes bestätigen. Das ist also weder eine gegenseitige Anerkennung noch eine Harmonisierung, sondern ein Versprechen, die Normen des Empfängerlandes anzuwenden. Durch das Abkommen ist ein jährliches Handelsvolumen von etwa 47 Mrd. Dollar betroffen. Ausgehandelt wurde nach dem jeweiligen Industriezweig. Dabei sind Pharmazeutika, medizinische Geräte, Telekommunikations-Endgeräte, elektromagnetische Verträglichkeit, elektronische Sicherheitssysteme und Freizeitboote eingeschlossen. Ein fast identisches Abkommen wurde parallel dazu mit Kanada ausgehandelt.

Ein Dauerthema in den transatlantischen Handelsirritationen ist das Importverbot für Rindfleisch, das mit Wachstumshormonen behandelt wurde. 1996 legten die USA einen formellen Einwand bei der WTO ein. Im Mai 1997 gab die WTO in einem vorläufigen Bericht den Amerikanern Recht. Das Verbot habe keine überzeugende wissenschaftliche Basis und sei daher ein Verstoß gegen das GATT-Regime. Als Begründung für das Verbot wies die EU auf mangelnde Akzeptanz für den amerikanischen Umgang mit hormonbehandeltem Fleisch hin.

Zwischen der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament ist es 1997 zu einer eklatanten Kontroverse über die Patentierung von genmanipulierten Organismen gekommen. Auch wenn die EU-Richtlinien auf Konvergenz mit den Regulierungsbestimmungen der USA und Japan steuert, sind die Unterschiede zwischen Amerikanern und Europäern in diesem Bereich trotzdem groß. Im Schatten des BSE-Skandals und des Urteils der WTO über Rindfleisch wird das auf EU-Ebene herausgearbeitete Regulierungsprogramm für genmanipulierte Lebensmittel einer Kennzeichnungspflicht unter EU-Richtlinie 90/220 unterworfen sein. Dieser Ansatz löst bei den Amerikanern Befremdung aus. So auch beim „Eco-Labeling“. Da die US-Papierindustrie betroffen ist, initiierte die US-Handelsbehörde eine Untersuchung nach Artikel 301 des amerikanischen Handelsrechtes, so daß bei der Feststellung einer Verletzung Sanktionen erhoben werden können. Auf der anderen Seite erreichten die EU, Kanada und Rußland in Juli 1997 ein Übereinkommen über den Gebrauch von Tellereisen in der Pelzindustrie, das das EU-Importverbot gegenüber diesen Ländern beenden soll. Die US-Amerikaner zeigten sich in dieser Sache bisher unnachgiebig.

Trotzdem war es möglich, in einem sensiblen Bereich Differenzen zu beseitigen: Ende April 1997 kam es zwischen den Agrarzuständigen der EU und der USA zu einer Übereinstimmung über die veterinäre Äquivalenz. Ziel dieser Übereinkunft ist die Förderung des Handels von Fleisch-, Fisch-, Molkereiprodukten, Eierprodukten und Futtermittel für Haustiere durch eine gegenseitige Anerkennung von Gesundheitsprozeduren. Die Auseinandersetzungen über die Anwendung des „Helms-Burton Act“, des „d'Amato Act“ sowie der Boeing-McDonnell Douglas Deal zeigen weiteres Konfliktpotential im Verhältnis Europa-Amerika auf.

Globalpolitik

Die Neue Transatlantische Agenda verpflichtet die Vereinigten Staaten und die Europäische Union zur Zusammenarbeit in brennenden globalen Herausforderungen. 1997 steht die Klimapolitik im Mittelpunkt.

Im Schlußkommuniqué des Berliner Klimatreffens im März 1995 war die Ausarbeitung von spezifischen nationalen Zielen und die Vereinbarung von Terminen für die Reduzierung von Treibhausgasen vorgesehen. Dementsprechend hatten die Europäer für das Rio+5 Treffen in New York Ende Juni 1997 nach dem Subsidiaritätsprinzip ein EU-Programm vorgestellt. Leider sah sich die amerikanische Regierung – trotz des kräftigen wirtschaftlichen Aufschwunges – nicht in der Lage, sich festzulegen. Die Enttäuschung der Europäer verstärkte sich noch, als drei Wochen später der US-Senat einer politischen Erklärung zustimmte, deren zentrale Botschaft die absolute Priorität der Beschäftigung vor den umweltpolitischen Zielen war. Darüber hinaus lehnte der Senat die Berliner Botschaft aus der letzten ministeriellen Klimakonferenz im März 1995 ab, in der ein Alleingang der industrialisierten Länder bei den ersten verbindlichen Reduzierungen angeboten worden ist.

Im Bereich des Drogenhandels aber waren die Bemühungen der USA und der EU erfolgreich, ein Abkommen zur Kontrolle chemischer Vorläufersubstanzen zu erreichen, was auf eine Initiative vom April 1997 zurückging und auf dem bilateralen Haager Gipfel Ende Mai unterzeichnet worden ist.

Sicherheit und Frieden

Seit dem Einsatz amerikanischer Bodentruppen in Bosnien im Rahmen des Dayton-Abkommens hat sich die zentrale Rolle der NATO unter amerikanischer Führung in der europäischen Sicherheitsarchitektur immer deutlicher herauskristallisiert. Nach seiner erfolgreichen Wahlkampfkampagne war Präsident Bill Clinton in der Lage, eine Verlängerung der amerikanischen Präsenz bei SFOR-Aktionen zu erwägen. Indirekt ermöglichte diese auch den Einsatz deutscher Bodentruppen.

Die NATO-Erweiterungsfrage spiegelt die differenzierte Interessenlage der EU und der Amerikaner wider. In den Reden zum 50. Jahrestag des Marshall-Planes ist der Versuch der Clinton Administration deutlich geworden, auch angesichts der kommenden Ratifizierungsdebatte im Kongreß die Europäer in eine Art Kompensationsstrategie zu führen: Durch die Erweiterung der EU sollen die in der ersten NATO-Erweiterungsrunde unberücksichtigten Kandidaten beruhigt werden.

Rücksichtnahme auf die Sensibilität der Amerikaner – vor allem aber auf die des US-Senates – war wahrscheinlich auch ein wichtiger Grund für die mageren Ergebnisse der Regierungskonferenz der EU-Mitgliedstaaten zur GASP im Juni 1997 in Den Haag. Obwohl kleine Kompetenzzugeständnisse (Petersberger Aufgaben) gemäß des Berliner NATO-Gipfelkommunikés vom Juni 1996 an die WEU gemacht wurden, kam es nicht zu einem Durchbruch in bezug auf ein neues Verhältnis zwischen der WEU und der Europäischen Union. Eher hatte sich die britische Linie durchgesetzt, wonach die europäische Verteidigungs- und Sicherheits-

identität im NATO-Rahmen und nicht im EU-Rahmen verwirklicht werden soll. In diesem Zusammenhang ist im Frühling 1997 nach dem Zusammenbruch der zivilen Amtsgewalt in Albanien die Verweigerung des deutschen Außenministers, einem WEU-Einsatzauftrag entsprechend dem Appell der Rumpfregierung Tiranas zuzustimmen, zu bewundern. Albanien ist klein, die Alliierten in der SFOR sind direkt vor Ort. Eine amerikanische Beteiligung wäre nicht unbedingt nötig. Man müßte sich deshalb fragen: Wenn nicht hier, unter welchen anderen Bedingungen wäre die WEU ein geeignetes Instrument für eine europäische Aktion? Statt dessen wurde der Einsatzauftrag der UNO an die OSZE weitergegeben. Ein politischer Vermittler zur Vorbereitung neuer Parlamentswahlen und ein 6.000 Mann starkes Schutztruppenkontingent aus neun europäischen Ländern (Italien, Griechenland, die Türkei, Spanien, Rumänien, Frankreich, Österreich, Dänemark und Slowenien) wurden unter dem Kommando Italiens für die Verteilung humanitärer Hilfe eingesetzt.

Die andauernde amerikanische Sanktionspolitik gegenüber Kuba (Helms-Burton Act), Iran und Libyen (Iran-Libya Sanctions Act), die in Frühling 1996 vom Kongreß eingeleitet wurde, hatte auch Folgen für zahlreiche europäische Unternehmen. Europäischen Managern drohte der Verweigerung des Einreiseerlaubnis in die USA. Die Europäer zeigten keinerlei Geduld für dieses neue Beispiel unilateraler Anwendung von US-Gesetzen in anderen Länder, drohte der US-Administration mit Gegenmaßnahmen, und leitete im Herbst 1996 einen Prozeß vor der WTO ein. Die EU warf den USA die Mißachtung von WTO-Regeln vor und fürchtete um den Zusammenhalt des Welthandelregimes. Die amerikanische Regierung bezeichnete ihre Politik als einen Ausdruck ihrer Sicherheitsinteressen und als solches unantastbar. Schon im November 1996 hat die WTO in ihrem Bericht zur amerikanischen Handelspolitik Helms-Burton scharf kritisiert. Letztendlich ist diese Episode ein Beweis für nicht unterdrückbare kurzfristige tagespolitische Prioritäten, die für zahlreiche Überraschungen in den transatlantischen Beziehungen sorgen, solange es keine gemeinsamen politischen Institutionen gibt.

Zwischen der EU und dem Kongreß versuchte Präsident Clinton einen Mittelkurs zu steuern, indem er einen Sonderbeauftragten, den ehemaligen US-Botschafter bei der EU, Stuart Eisenstat, für die Verhandlungen über gemeinsame Lösungen für Terroranschläge und die Behandlung des Castro-Regimes eingestellt hat. Zweimal hatte der Präsident die Sanktionen aufgehoben, was zu einem labilen Burgfrieden führte, als die EU-Kommission mit dem vorläufigen Stop ihres WTO-Prozesses antwortete. Im Sommer 1997 ist noch unklar, ob ein dauerhafter Ausweg aus diesem vergifteten Krach gefunden werden kann. Die italienische Telekomfirma Stet verhandelte direkt mit der amerikanischen ITT, um Sanktionen bei Modernisierungsarbeiten in Havanna zu umgehen.

Nach dem Berliner Mykonos-Urteil im April 1997 hatten die deutsche Regierung und die EU eine Aussetzung des „kritischen Dialoges“ verordnet, verhängten aber keine Wirtschaftssanktionen gegen den Iran. Im Juli 1997 hat der Autor des Sanktionsgesetzes, Senator Alphonse d'Amato, die West Deutsche Landesbank

und mehrere europäische Mineralölfirmer vor der Verhängung von Sanktionen bei der Erschließung von Energie-Geschäften gewarnt.² Auch der französische Ölmulti Total muß mit Sanktionen rechnen, wenn er seine geplanten Investitionsprogramme im Iran umsetzt.

Der bevorzugte Zugang von Windward Islands Bananen unter dem Lomé-Abkommen der EU mit rund siebenzig Entwicklungsländern ist seit langem sowohl zwischen den USA und EU als auch unter den EU-Mitgliedstaaten ein zerstrittenes Thema. In diesem Fall gab es eine Interessenkonstellation, in der sich die Amerikaner und die Deutschen auf der einen Seite, die Franzosen und die Kommission auf der anderen Seite befanden. Hier waren die Spielregeln ähnlich wie im Fall Kuba/Iran in einer wirtschaftspolitischen Grauzone. Die US-Regierung trat offensichtlich für Chiquita-Bananen ein, deren europäischer Marktanteil wegen des EU-Bananenregimes angeblich um etwa die Hälfte schrumpfte. Gegen eine von Deutschland befürwortete Beschwerde hat der Europäische Gerichtshof dieses Regime für Rechens erklärt. Trotz des Protestes der politischen Führung aus fünfzehn Ländern der Karibik leiteten die USA mit anderen lateinamerikanischen Ländern ein Verfahren bei der WTO gegen den Verteilungsschlüssel für Importlizenzen ein, das sich im Frühling 1997 zunächst als erfolgreich erwiesen hat. Doch kurz darauf legte die EU Revision ein. Im Herbst soll nun endgültig darüber entschieden werden.

Brücken über den Atlantik oder transnationale zivile Gesellschaft?

Wenn eine scheinbar schleichende Erosion der deutsch-amerikanischen Verbindungen bedauert wird, sollten auch der breite US-europäische Rahmen und die wachsende Intensität des transatlantischen Austausches unterhalb der Ebene der öffentlichen Vertreter berücksichtigt werden. Nach dem Kalten Krieg ist vor allem auch die Wirtschaft weitaus aktiver geworden mit Direktinvestitionen in atlantischem Raum. Die treibende Kraft der neuen Diskussion über Regulierungszusammenarbeit ist die Wirtschaft in Form des Transatlantic Business Dialogue (TABD) gewesen.³

Hinter der dynamischen Entwicklung der Wirtschaft hinken die Nichtregierungsorganisationen schon hinterher. Sie werden aber versuchen, auch eine direkte Einflußnahme auf der transatlantischen Ebene für sich zu erringen. Über die Wirtschaft hinaus hat die im Mai 1997 vom US-State Department organisierte Konferenz „Bridging the Atlantic: People-to-People Links“ rund dreihundert Vertreter von Stiftungen, aus der Wissenschaft, den Bildungs- und Ausbildungssektoren, Städten und Jugendorganisationen zusammengebracht, um deutlich zu machen, wie viele Möglichkeiten der Zusammenarbeit es gibt.

Der steigende Austausch von Ideen und Zusammenarbeit reicht weit über die Wirtschaft hinaus. Er ist auch nicht auf den atlantischen Raum begrenzt, aber wahrscheinlich erreicht er dort seine stärkste Intensität. Neue Kommunikationstechnologien – vor allem das Internet – wirken wie eine stille Revolution, die die Akti-

onsformen der aktiven Bürger grundlegend ändert. Seit langem sind in Deutschland mehr Leute in Bürgerinitiativen organisiert als in den politischen Parteien. Nichtregierungsorganisationen und ihre Aktionsformen sind längst transnational.⁴ Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungshilfeorganisationen nehmen ihre Aufgaben zunehmend transnational wahr. Es ist zu erwarten, daß sie auch versuchen werden, einen Platz am Tisch mit den Firmenchefs im TABD-Prozeß zu bekommen. Die Firmenchefs und deren Berater sollten dies ebenfalls begrüßen, da die Märkte, die sie erobern wollen, von diesen aktiven Bürger mitgestaltet werden, auch wenn sie nicht zu Tisch geladen werden.

Schlußbemerkung

Der Trend zu den transatlantischen Beziehungen bestätigt die Unentbehrlichkeit guter Diplomatie. Auch bei steigendem Handel, Kommunikation und Personenaustausch – auch unter ähnlichen Wertorientierungen – werden die politischen Tagesordnungen diesseits und jenseits des Atlantik regelmäßig differenziert gestaltet. Es ist kaum zu erwarten, daß ohne gemeinsame politische Institutionen politische Konflikte völlig ausgeräumt werden können. Doch sie werden mehr denn je aus dem Anpassungsdruck der wirtschaftlichen Konvergenz stammen. Eine Vielfalt der Strukturen ist eine nicht reduzierbare politische Größe, die zusammen mit wirtschaftlicher Konvergenz gefestigt werden kann. In dieser Lage müßte es die Hauptaufgabe sein, gemeinsame Interessen in einer offenen, freien, produktiven, sozial- und umweltgerechten Weltordnung vordergründig zu machen und die Menschen auf allen Ebenen zu ermutigen, bei ihrer Gestaltung mitzumachen. So wird die Suche nach angemessenen Organisationsformen der transatlantischen Beziehungen weiter betrieben werden. Es ist selbstverständlich, daß solche Vorschläge auf Wirtschaftsbeziehungen bauen.⁵ Die Amerikaner – auch die amerikanische Gesellschaft – müssen noch einen wichtigen Lernprozeß durchlaufen: ausgearbeitet werden müssen legitimierte Mechanismen, die tiefere Zusammenarbeit mit ähnlich gesinnten ausländischen Partnern ermöglichen. Allmählich müssen wir zusammen die globale zivile Gesellschaft gestalten und sie mit dauerhaften aber nicht rigiden Partizipationsmöglichkeiten ausstatten.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Vogel, David: *Regulatory Cooperation between the United States and the European Union*, Washington (i.E.).
- 2 Jonquières, Guy de: *Keeping the Lid on Helms-Burton*, in: *Financial Times* v. 1.7.1997, S. 6.
- 3 Vgl. Green Cowles, Maria: *The Transatlantic Business Dialogue: Business at the Negotiating Table*, in: *The International Executive* 6 (1996), S. 849-856.
- 4 Vgl. Wapner, Paul: *Environmental Activism and World Civic Politics*, Albany 1996; Lipschutz, Ronnie D., Judith Mayer: *Global Society & Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, Albany 1996.
- 5 Vgl. den interessanten Beitrag von Frost, Ellen L.: *Transatlantic Trade: A Strategic Bargain*, Washington, Institute for International Economics, 1997.