

Transatlantische Beziehungen

STEPHAN BIERLING

Obwohl sich die transatlantischen Beziehungen schon seit mehreren Jahren in schwierigem Fahrwasser befinden, verschärften sich in den Jahren 2000/2001 die Spannungen. Dies hat zwei tiefere Ursachen: Zum einen sind beide Seiten immer weniger bereit, Rücksichten auf die unterschiedlichen außenpolitischen Konzepte des Partners zu nehmen. Die USA verstehen sich als Weltmacht und sind enttäuscht, dass sich die Europäer beharrlich einer Rolle als Juniorpartner verweigern. Europa sieht sich als regionale Ordnungsmacht und befürchtet, dass sich die USA aus der Alten Welt verabschieden und vermehrt unilateral agieren. Zum anderen treten kulturelle Unterschiede immer deutlicher zu Tage und nimmt gleichzeitig die Bereitschaft ab, den „*way of life*“ der anderen Seite zu respektieren.

Außenpolitik unter amerikanischer Führung

In den meisten außenpolitischen Feldern (Naher Osten, Korea, China) geben die USA nach wie vor den Ton an und erwarten von den Europäern, dass sie sie in ihren politischen Zielen unterstützen. Zwar hat die EU 1999 das Amt des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, aber nach wie vor ist sein Einfluss gering und immer noch sieht man in Washington in den Nationalstaaten – und nicht in der Union – den wichtigsten Ansprechpartner. Immerhin ist es den Europäern gelungen, die unilateralen Reflexe der USA abzuschwächen. So hat sich Bush beim Treffen mit den Staats- und Regierungschefs der EU in Göteborg am 14. Juni 2001 von den Ankündigungen seines Verteidigungsministers Donald Rumsfeld distanziert, die amerikanische Beteiligung an der NATO-Mission in Bosnien zu terminieren. Deutliche Auffassungsunterschiede gibt es in der Frage der Behandlung Russlands. Während die USA in wichtigen Weltregionen (Balkan, Kaukasus) und Sachgebieten (Raketenabwehr, Eindämmung der Problemstaaten) immer weniger Rücksicht auf die Bedenken Moskaus nehmen, sind die Europäer nach wie vor an einer strategischen Partnerschaft mit ihrem östlichen Nachbarn interessiert.

Dissonanzen in der Sicherheitspolitik

Zwei Probleme standen im Mittelpunkt der transatlantischen Dissonanzen in der Sicherheitspolitik: die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und die Nationale Raketenabwehr der USA. Im Vorfeld des Gipfels von Nizza im Dezember 2000 warnte die Clinton-Administration die EU erstmals öffentlich, dass

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

das amerikanische Engagement in Europa gefährdet sei, wenn die geplanten europäischen Reaktionsstreitkräfte die Autorität der NATO untergraben würden. Clintons Verteidigungsminister William Cohen warf Großbritannien vor, die Allianz zu gefährden, um mehr Mitsprache innerhalb der EU zu erhalten, Deutschland, zu wenig für die Verteidigung auszugeben und Frankreich, mit der Schaffung europäischer Militärstrukturen die Rolle der USA in der Alten Welt schwächen zu wollen.¹ In Nizza bestätigten die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2000 jedoch den eingeschlagenen Kurs, ohne die Beschlüsse aus Rücksicht auf die geringe politische Popularität einer integrierten Verteidigungspolitik in Großbritannien an die große Glocke zu hängen. Allerdings sind einige zentrale Fragen wie der Rückgriff der EU auf Einrichtungen und Mittel der NATO oder die Behandlung von Nicht-EU-Mitgliedern, die der NATO angehören, noch ungeklärt. In ersten Äußerungen gab sich der amerikanische Präsident positiver gegenüber den europäischen Plänen als sein Vorgänger. Dabei dürfte es sich aber mehr um eine taktische Geste als um eine strategische Umorientierung der US-Politik gegenüber der ESVP handeln.

Dagegen hat sich der europäische Widerstand gegen die Pläne Washingtons verschärft, eine Nationale Raketenabwehr (National Missile Defense = NMD) zu errichten. Zwar entspannte sich im Herbst 2000 zunächst die Lage, da Clinton auf Grund technischer Probleme bei den Raketentests beschloss, die Entscheidung über die Stationierung von NMD seinem Nachfolger zu überlassen. Aber die Beruhigung war nur von kurzer Dauer, weil Bush nach seinem Wahlsieg versprach, NMD möglichst rasch bauen zu wollen und dies mit der Ernennung von Rumsfeld, einem ihrer wichtigsten Befürworter, zum neuen Verteidigungsminister auch personell manifestierte. Auf der 37. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 2001 avancierten die amerikanischen Raketenabwehr-Pläne zum meist diskutierten Thema. Bundeskanzler Gerhard Schröder warnte die USA vor „überhasteten und verfrühten Entscheidungen“, Außenminister Joschka Fischer zeigte sich besorgt, dass NMD einen neuen Rüstungswettlauf in Asien oder im Weltraum auslösen werde und betonte, er spreche dabei nicht nur für Deutschland, sondern für Europa.² Vor allem die Feststellung Bushs, im Notfall auch den Vertrag über Raketenabwehrsysteme (Antiballistic Missile Treaty = ABM) mit Moskau aus dem Jahr 1972 zu stornieren, um NMD bauen zu können, verunsichert bei den Europäern in hohem Maße. Washington kündigte deshalb im Frühjahr an, vor einer Entscheidung über die Stationierung die Verbündeten konsultieren sowie Gespräche mit Russland und China führen zu wollen. Innerhalb der NATO sprachen die amerikanischen Vertreter nur mehr von Raketenabwehr und verzichteten auf das Adjektiv „national“, um Singularisierungsängsten der europäischen Mitglieder im Bündnis entgegenzuwirken. Die Bedenken der EU-Länder gegenüber den Plänen der USA blieben aber bestehen und konnten auch beim amerikanisch-europäischen Gipfel am 14. Juni 2001 nicht ausgeräumt werden.

Kulturelle Divergenzen: Umweltschutz und Todesstrafe

Die Kritik der Europäer an den amerikanischen Raketenabwehr-Plänen wird nur übertroffen durch jene an der Entscheidung der Bush-Administration im März 2001, keine Ratifizierung des Klima-Protokolls von Kyoto über die Reduzierung der Treibhausgase anzustreben. Zwar hatte sich schon im Jahr zuvor der Senat mit 99:0 Stimmen gegen das 1997 unterzeichnete Protokoll ausgesprochen und waren die Beratungen über die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen in Den Haag im November 2000 ohne politische Schlusserklärung zu Ende gegangen, wofür die Europäer vor allem die USA verantwortlich machten; auch hatte kein bedeutendes Industrieland das Abkommen bisher ratifiziert. Aber der Beschluss der neuen Administration war diplomatisch nicht gut vorbereitet und gab dem in Europa gehegten Verdacht Nahrung, Bush sei an Umweltschutz sehr viel weniger interessiert als sein Vorgänger und ein Vertreter der Interessen von Big Business und Ölindustrie.³ Beim EU-USA-Gipfel im Juni 2001 beharrten beiden Seiten auf ihrem unterschiedlichen klimapolitischen Ansatz. Die EU betonte, die Umsetzung des Kyoto-Protokolls im Alleingang anzustreben, Bush lehnte das Abkommen weiter ab. In der Tat kam es bei der 6. Klimakonferenz in Bonn vom 19. bis 23. Juli 2001 zu einer Einigung ohne die USA. Die Hauptursache für die heftigen europäischen Reaktionen liegt im unterschiedlichen Stellenwert, den der Umweltschutz in den USA und Europa genießt. Die beiden Gesellschaften sind heute so stark verwoben, dass Entwicklungen auf der anderen Seite des Atlantiks verstärkt als eigenes innenpolitisches Problem betrachtet und entsprechend intensiv diskutiert werden (beispielsweise Todesstrafe, Waffenkontrolle, Gentechnik, Rechtsradikalismus). Dabei neigen beide Seiten dazu, ihre eigenen Wertvorstellungen bei der Beurteilung des Partners zu verabsolutieren und sich einer nüchternen Analyse der Eigenheiten der jeweiligen politischen Kulturen zu verweigern. Vor allem in Europa macht sich ein Überlegenheitsgefühl gegenüber den USA in Fragen der Demokratie, des Umweltschutzes und der Menschenrechte breit. So forderte die Parlamentarische Versammlung des Europarats am 25. Juni 2001 die Vereinigten Staaten auf, alle geplanten Hinrichtungen auszusetzen und die Todesstrafe abzuschaffen. US-Präsident Bush wird von vielen Europäern wegen seiner Haltung zu Todesstrafe und Umweltschutz gar als Prototyp des „ugly American“ verunglimpft. Der britische Journalist Martin Kettle hat eine „neue Form von Post-Kaltem Kriegs Anti-Amerikanismus“ in Europa konstatiert, der ernster und tiefer sei als das traditionelle Herummäkeln an den Vereinigten Staaten.⁴

Zwar hat gerade die Schadenfreude, mit der viele Europäer die Auszähl-Probleme der Amerikaner bei der Präsidentschaftswahl im November und Dezember 2000 kommentierten, gezeigt, dass die Alte Welt mit ihrer Kritik an den USA ein gewisses Unterlegenheitsgefühl zu kompensieren versucht. Aber bisweilen entbehren die Klagen über das angebliche hegemoniale Gebaren der Vereinigten Staaten nicht der Grundlage. So wurden in Arizona Anfang 1999 zwei deutsche Staatsbürger hingerichtet, ohne dass sie den Beistand ihrer Botschaft gemäß der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen von 1963 anrufen konnten; die Bundesrepublik verklagte die USA deshalb beim Internationalen Gerichtshof (IGH) in

Den Haag und erhielt am 27. Juni 2001 recht. Auch ist die seit den späten siebziger Jahren feststellbare Tendenz in den Vereinigten Staaten nicht unproblematisch, den Holocaust zu „amerikanisieren“ (Detlef Junker), und sich als Wächter darüber zu betrachten, dass die Deutschen mit ihren historischen Verpflichtungen und den heute im Land lebenden Ausländern angemessen umgehen. Dass sich dies auch auf die Tagespolitik niederschlägt, zeigten die Verhandlungen über die Entschädigung der Zwangsarbeiter. Nicht nur ernannte die amerikanische Regierung Unterstaatssekretär Stuart Eisenstat zum Verhandlungsführer der Opfer und Gesprächspartner von Otto Graf Lambsdorff, sondern die US-Unterhändler entwarfen auch eine Entschuldigungsrede für Bundespräsident Johannes Rau, die er im Namen Deutschlands halten sollte. Die deutsche Seite nahm das Manuskript zwar nicht an, aber die Episode belegt, wie unverhohlen die amerikanische Regierung Einfluss zu nehmen bereit ist, wenn es um das Verhältnis der Deutschen zu ihrer Vergangenheit geht.⁵

Handels-, Wirtschafts- und Währungspolitik: Mehr Rückschläge als Fortschritte

Obwohl es bei 97 Prozent des transatlantischen Handels keine Probleme gibt, wirken die Differenzen bei den restlichen 3 Prozent wegen ihrer Dauer und der Hartnäckigkeit, mit der beide Seiten ihre Ziele verfolgen, stark korrodierend für das bilaterale Verhältnis. Zwar sind mit Bush und seinem Handelsbeauftragten, des in Europa sehr geschätzten Robert Zoellick, stärker freihändlerisch orientierte Personen an die Schalthebel der Macht gelangt, aber auch sie leisten dem protektionistischen Druck von Interessengruppen und Kongress keinen starken Widerstand. Die lange Liste der transatlantischen Handelsdispute reicht von Bananen über die Lautstärke von Flugzeugmotoren und hormonbehandeltes Fleisch bis hin zu Steuersubventionen. Nur ein Problem konnten die beiden Seiten in den letzten Monaten bereinigen: Im April 2001 kamen die neun Jahre währenden Auseinandersetzungen um das europäische Bananen-Importregime zu einem Ende, als die EU auf amerikanischen Druck hin zugestand, 2006 alle Einfuhrquoten aufzuheben, und die Vereinigten Staaten im Gegenzug ihre von der WTO genehmigten Strafzölle aussetzte.⁶ Dagegen gab es beim Bemühen, den von den Europäern als unfair monierten Steuerwettbewerb der USA im Konsens beizulegen, einen herben Rückschlag. Viele amerikanische Unternehmen wickeln ihre Ausfuhren nämlich über Briefkastenfirmen (Foreign Sales Corporations = FSCs) in Offshore-Gebieten ab und genießen dadurch erhebliche Steuervorteile. Bei der Ministerratssitzung der OECD im Mai 2001 weigerten sich die USA, beim Kampf gegen Steuerparadiese über bereits gemachte Zusagen hinauszugehen. Die EU verklagte daraufhin die USA bei der WTO und erreichte Ende Juni 2001 ein vorläufiges Verbot der amerikanischen Praxis und die Erlaubnis, Sanktionen in beträchtlichem Umfang zu verhängen.⁷ Außerdem zeichnen sich Konflikte über die Entscheidung Washingtons vom 22. Juni 2001 ab, Sektion 201 des Handelsgesetzes anzuwenden und von der Internationalen Handelskommission überprüfen zu lassen, ob die amerikanische Stahlindustrie ernsthafte Wettbewerbsnachteile aufgrund subventionierter Importe erleidet. Quoten und Schutzzölle auf europäische Stahlimporte sind damit sehr wahrscheinlich

geworden.⁸ Zudem fürchten die USA eine wettbewerbsverzerrende Subventionierung des europäischen Super-Airbus. Dieser Konflikt wird dadurch verschärft, dass die EU-Wettbewerbskommission unter Mario Monti zum Missfallen Washingtons am 3. Juli 2001 die geplante Übernahme des US-Flugzeugausrüsters Honeywell International durch den Elektronikkonzern General Electric (GE) untersagte. Zum ersten Mal scheiterte damit eine Fusion zweier amerikanischer Unternehmen am Widerstand der EU-Kartellbehörde.⁹ Zumindest der Konflikt über den Strafkatalog des Helms/Burton-Gesetzes gegen Ausländer, die mit bestimmten kubanischen Einrichtungen wirtschaftliche Beziehungen unterhalten, ist vorläufig entschärft. Wie sein Vorgänger setzte Präsident Bush nämlich am 16. Juli 2001 den umstrittenen Titel III für weitere sechs Monate aus.

Schließlich wurden im Untersuchungszeitraum erste negative Auswirkungen des schwachen Euro in Europa deutlich, der vom 1. Juli 2000 bis zum 1. Juli 2001 gegenüber dem Dollar weitere 10 Prozent an Wert verlor. Dies trug nämlich zu einem Anstieg der Inflation im Euro-Raum deutlich über die von der Europäischen Zentralbank vorgegebene Obergrenze von 2 Prozent bei. Während die Clinton-Regierung die europäischen Bemühungen um eine Stabilisierung der Gemeinschaftswährung zumindest halbherzig unterstützte, hält die Bush-Administration an einer „starken Dollar-Politik“ fest.

Tendenzen und Ausblick

In den Jahren 2000/2001, vor allem seit der Amtsübernahme von George W. Bush, verschärften sich die transatlantischen Spannungen. Der Unterschied zu früheren Krisen im bilateralen Verhältnis liegt heute darin, dass der Streit auch vor dem alten Kernbereich der Beziehungen, nämlich die militärische Kooperation, nicht Halt macht und frühere Nebenkriegsschauplätze wie der Umweltschutz oder die Wirtschaft immer mehr Gewicht erhalten. Dies sind schlechte Voraussetzungen, um die anstehenden Herausforderungen gemeinsam zu meistern:

- 2001 sollen Beratungen über eine neue Welthandelsrunde aufgenommen werden. Die Lehre des Fiascos von Seattle ist aber, dass nur dann eine Einigung möglich ist, wenn die USA und die EU ihre innenpolitischen Kalküle zurückstellen und den Anti-Globalisierungs-Aktivisten offensiv entgegenreten.
- 2002 beginnen die Gespräche über die nächste Runde der NATO-Osterweiterung. Während die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik bei der Aufnahme Polens, Ungarns und Tschechiens noch die treibenden Kräfte waren, zeichnet sich diesmal eine deutliche Interessendivergenz ab: Während Berlin aus Rücksicht auf Russland bereit ist, die Osterweiterung des Bündnisses auf Eis zu legen, will Washington voranschreiten, selbst wenn dies – wie vor allem durch die mögliche Aufnahme der baltischen Staaten – die Beziehungen zu Moskau schwer belasten würde.
- 2003 endet die Friedensklausel in den transatlantischen Agrarverhandlungen und das größte bilaterale Handelsproblem – die Landwirtschaftssubventionen der EU – wird das bilaterale Verhältnis wieder dominieren.

Zwar sind die USA und Europa – und hier vor allem die Bundesrepublik – bemüht, die bestehenden und deutlicher werdenden transatlantischen Dissonanzen nicht in eine fundamentale Krise der Beziehungen münden zu lassen.¹⁰ Aber angesichts der Tatsache, dass die Vereinigten Staaten ihre wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen zunehmend im pazifischen Raum identifizieren und die Europäer sich auf ihre inneren Probleme konzentrieren, dürfte eine weitere Entfremdung kaum aufzuhalten sein.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Fitchett, Joseph: U.S. 'Wake-Up' Call on Defense Puts Strain on EU, in: *International Herald Tribune* (IHT), 7.12.2000, S. 1/12.
- 2 Zit. bei Ricks, Thomas E.: Rumsfeld Defends Missile Shield in Europe, in: *Washington Post*, 4.2.2001, S. A24.
- 3 Vgl. Andrews, Edmund L.: Bush Angers Europe by Eroding Pact on Warming, in: *New York Times National Edition* (NYT-Nat.), 1.4.2001, S. 3.
- 4 Zit. bei Getler, Michael: Growing Split With Allies Feeds Anti-Americanism, in: *IHT*, 25.1.2001, S. 9.
- 5 Vgl. Busse, Nikolaus: Das Missverständnis der eingeschränkten Souveränität, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.12.2000.
- 6 Vgl. DePalma, Anthony: U.S. and Europeans Agree on Deal to End Banana Trade War, in: *NYT-Nat.*, 12.4.2001, S. C1.
- 7 Vgl. Bläske, Gerhard: Böser Bube USA, in: *SZ*, 18.5.2001, S. 23.
- 8 Vgl. A Tricky Business, in: *The Economist*, 30.6.2001, S. 57f.
- 9 Vgl. Bolesch, Cornelia: EU verbietet Fusion von General Electric und Honeywell, in: *Süddeutsche Zeitung* (SZ), 4.7.2001, S. 1.
- 10 Vgl. Vinocur, John: Berlin Seeks Healer's Role In U.S. Rifts With Europe, in: *IHT*, 11.6.2001, S. 1/4.

Weiterführende Literatur

- Barry, Charles, Sean Kay, Joshua Spero: Completing the Transatlantic Bargain: The United States and European Security, in: *Current History* (März 2001), S. 129-136.
- Bergsten, C. Fred: America's Two Front Economic Conflict, in: *Foreign Affairs*, März/April 2001 (Vol. 80/Nr. 2), S. 16-28.
- Bierling, Stephan: Die Europäische Union und die USA, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europa-Handbuch*, Bonn 2001, (im Erscheinen).
- Daalder, Ivo: Are the United States and Europe Heading for Divorce?, in: *International Affairs*, (Sommer 2001), S. 553-568.
- Daalder, Ivo, James M. Goldgeier: Putting Europe First, in: *Survival* (Frühling 2001), S. 71-91.
- Daalder, Ivo, Michael O'Hanlon: The United States in the Balkans: There to Stay, in: *The Washington Quarterly*, Herbst 2000, S. 157-170.
- Gordon, Philip H.: Bush, Missile Defence and the Atlantic Alliance, in: *Survival* (Frühling 2001), S. 17-36.
- Internationale Politik: Wird der Atlantik breiter?, Juni 2001 (mit zahlreichen Analysen, Buchbesprechungen und Dokumenten zu den transatlantischen Beziehungen), 120 S.
- Kitfield, James: A Tale of Two Allies, in: *National Journal*, 10.2.2001, S. 398-404.
- Lieber, Robert J.: No Transatlantic Divorce in the Offing, in: *Orbis*, Herbst 2000, S. 571-584.
- Pollack, Mark A., Gregory C. Shaffer: Biotechnology: The Next Transatlantic Trade War?, in: *The Washington Quarterly*, Herbst 2000, S. 41-54.