

## Transatlantische Beziehungen

STEPHAN BIERLING

Derzeit stehen die transatlantischen Beziehungen ganz unter dem Eindruck der Anti-Terrorismus-Kampagne, die den Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D. C. am 11. September 2001 folgte. Aber alle Einigkeitsbezeugungen und gemeinsamen Aktionen der Vereinigten Staaten und Europas bei der Eindämmung des islamistischen Fundamentalismus überdeckten nur kurzzeitig, dass sich das Verhältnis weiter abkühlt. Während einige Staats- und Regierungschefs der EU ihre Befürchtungen, die USA gingen zu einer unilateralen Außenpolitik über, auch im Anti-Terror-Kampf bestätigt sehen, besitzt die europäische Unterstützung für die Entscheidungsträger in Washington nur mehr eine politische, kaum mehr eine militärische Relevanz. Immer weniger nehmen die USA die Probleme Europas und nimmt Europa die Probleme der USA als die eigenen wahr.

### *Außen- und Sicherheitspolitik im Zeichen der Anti-Terror-Kampagne*

Die ersten Reaktionen der Europäer auf die Terroranschläge von „Nine-Eleven“<sup>1</sup> waren von tiefer Betroffenheit und Hilfebezeugungen geprägt. Bundeskanzler Schröder versprach die „uneingeschränkte Solidarität“ seiner Regierung, der Bundestag votierte mit 565:40 Stimmen dafür, den USA die eigenen Militärbasen für eine etwaige Aktion gegen den Terrorismus zur Verfügung zu stellen, der französische Präsident Chirac sagte die „totale Unterstützung“ seines Landes zu, der britische Premier Blair kündigte an, Washington auch militärisch zur Seite zu stehen. Am Tag nach den Attentaten aktivierten die europäischen NATO-Partner zum ersten Mal in der Geschichte Artikel 5 des Washingtoner Vertrags, der den Angriff auf ein Mitglied als einen Angriff auf die gesamte Allianz definiert. Am 2. Oktober 2001 sah es der NATO-Rat als hinreichend erwiesen an, dass es sich bei den Anschlägen um eine Attacke von außen gehandelt habe, und rief offiziell den Bündnisfall aus. Die Staats- und Regierungschefs der EU versicherten auf einem Sondergipfel den USA ihrer „völligen Solidarität“ und versprachen ihnen weitreichenden Beistand.<sup>2</sup> Auch die Öffentlichkeit in den EU-Ländern unterstützte mögliche amerikanische Militäraktionen gegen die Urheber der Attentate in der Woche nach den Anschlägen mit Raten zwischen 79% (Großbritannien) und 53% (Deutschland). Auch die Militäraktion gegen die Taliban und Al Qaida in Afghanistan fand eine Zweidrittel-Zustimmung bei den Bürgern Europas.<sup>3</sup> Konkretesten Ausdruck verliehen dem gemeinsamen transatlantischen Kampf gegen den Terrorismus die

militärischen, geheimdienstlichen und polizeilichen Hilfen der Europäer für den Krieg in Afghanistan und die Kontrolle der Schifffahrt im Indischen Ozean, in der Arabischen See und im unteren Roten Meer. Auch überwachte eine von Europäern geflogene NATO-Staffel der AWACS-Aufklärungsflugzeuge während des Afghanistan-Feldzugs den amerikanischen Luftraum. Allerdings ist dabei festzuhalten, dass die europäische Unterstützung bis auf den militärischen Beitrag Großbritanniens in erster Linie symbolischer Natur ist und von den USA ohne Schwierigkeiten selbst hätte geleistet werden können. Dies lag zum einen daran, dass die Kontinentaleuropäer nicht über die für eine solche Operation benötigten Waffenkategorien verfügten (z.B. ferngesteuerte Lenkwaffen, Tarnkappenbomber, Präzisionsmunition, Aufklärungsdrohnen). Zum anderen hatten die US-Militärs im Kosovo-Luftkrieg erfahren müssen, dass eine wirkungsvolle Bombardierung durch die ständige europäische Einmischung in die Zielauswahl erschwert worden war. Im Gegensatz zu Irak- und Kosovokrieg trat diesmal der Fall ein, dass die NATO-Alliierten mehr Truppen und Material anboten, als die USA aus militärischen und politischen Gründen zu nutzen bereit waren. Letztlich bleiben die Fähigkeiten (capabilities) der Europäer soweit hinter denen der Amerikaner zurück, dass ihre Stimme immer weniger Gewicht hat. Heute gibt die EU 140 Mrd. US-Dollar für die Verteidigung aus, während die USA 347 Mrd. US-Dollar aufwenden. Dazu stimmen die Europäer ihre Militärbudgets schlecht untereinander ab und leisten sich viel zu große Armeen. Und während die USA pro Soldat 30.000 US-Dollar in Forschung und Entwicklung stecken, beträgt der Vergleichswert in Europa 4.000 US-Dollar. Dieser Trend hat nach dem 11. September 2001 sogar an Tempo zugelegt. Damit verliert die NATO zunehmend ihre Bedeutung als traditionelle Klammer des transatlantischen Verhältnisses.

Mit zunehmender Dauer wurden auch politische Diskrepanzen im jeweiligen Verständnis der Anti-Terror-Kampagne deutlich. Für die USA hat der 11. September 2001 die internationale Lage so dramatisch verändert wie kein anderes Ereignis seit dem 7. Dezember 1941, als Japan Pearl Harbor überfiel. Alle außenpolitischen Aktionen werden in Washington seitdem primär danach beurteilt, ob und wie sie sich in den Kampf gegen den islamistischen Fundamentalismus einfügen. Für die Staaten Europas waren die Attentate ein abscheuliches Ereignis, das auch eine militärische Antwort legitimierte, aber sie veränderten ihre außenpolitische Problemlage und ihr Selbstverständnis weit weniger. Die europäischen Warnungen vor militärischen „Abenteuern“ (Schröder) und die Forderungen nach einer „angemessenen“ (Fischer/Jospin) Reaktion der USA zeigten, dass man Washington eine Überreaktion zutraute. Bushs Wort von der „Achse des Bösen“ (axis of evil), geäußert in seiner State of the Union Address am 29. Januar 2002, wurde deshalb in Europa völlig anders aufgenommen und bewertet als in den USA. Während der Präsident dafür zuhause mehrheitliche (56%) Zustimmung erfuhr und damit die erhoffte Mobilisierung der Bevölkerung für die nächste Etappe des Anti-Terror-Kampfes erreichte, erntete er in Europa Kritik, vor allem für die Einreihung des Iran neben Nord-Korea und den Irak. Der französische Außenminister Védrine sah darin „simplistische“ Politik, Bundesaußenminister Fischer warnte, „Bündnispartner sind

nicht Satelliten“, EU-Außenkommissar Patten fügte hinzu, Washington schalte auf „unilateralistischen Schnellgang“.<sup>4</sup>

Nur einer von sechs deutschen Bürgern konnte Bushs Formulierung etwas abgewinnen. Vor allem seine Ankündigungen, Saddam Hussein von der Macht verdrängen zu wollen und dafür notfalls den Krieg gegen den Terrorismus auf den Irak auszuweiten, haben in Europa für eine Distanzierung von den USA gesorgt.

Seit Ende 2001 verwenden die Vereinigten Staaten und Europa verstärkt diplomatische Energie darauf, den eskalierenden Nahost-Konflikt zu befrieden. Obwohl die USA unter Bush erstmals einen eigenständigen palästinensischen Staat fordern und starken Druck auf Israels Premier Ariel Sharon ausüben, sind die meisten europäischen Länder deutlich Israel-kritischer und Palästinenser-freundlicher. Bisher hat die unterschiedliche Einschätzung der Lage in Nahost vor allem deshalb nicht zu stärkeren Spannungen im transatlantischen Verhältnis geführt, weil alle Beteiligten wissen, dass die Europäer in dieser Region allenfalls die Rolle eines Juniorpartners der USA spielen können. Das gilt ebenfalls für die amerikanisch-russischen Beziehungen, wo der Anti-Terror-Kampf und der Abschluss eines Vertrages über die Reduzierung der Atomsprengköpfe am 25. Mai 2002 demonstrierten, dass sich Bush und Putin verständigen können, ohne dass Europa als Vermittler benötigt wird.

Allerdings gibt es auch außenpolitische Bereiche, in denen Europäer und Amerikaner erfolgreich kooperieren. So ist die mehrheitlich europäische internationale Schutztruppe in Afghanistan, die unter britischer Führung nach Kabul entsandt wurde, dem amerikanischen Central Command unterstellt. Und bei der Bewältigung der Krise in Montenegro schloss sich die Bush-Administration der EU-Politik an, obwohl es in den USA viel Sympathie für die Unabhängigkeit der Montenegriner gibt.

#### *Erfolge und Fehlschläge in den Wirtschaftsbeziehungen*

Bei den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen gab es Licht und Schatten. Den größten Erfolg stellt zweifellos die Lancierung einer neuen Welthandelsrunde auf der WTO-Ministertagung in Doha (Qatar) im November 2001 dar. Unter der umsichtigen Führung des US-Handelsbeauftragten Zoellick und EU-Außenhandelskommissar Lamy gelang es den Partnern, eine gemeinsame Position zu finden und ein Fiasko wie in Seattle im Herbst 1999 zu verhindern. Die Lehre aus Doha war: Nur wenn EU und USA an einem Strang ziehen, ihre Fixierung auf die heimischen Interessengruppen einschränken und gemeinsam führen, ist eine weitere Liberalisierung des Welthandels zu erreichen.

Allerdings gab es auch Rückschläge, den schwersten am 5. März 2002, als US-Präsident Bush einen dreijährigen Schutzzoll von bis zu 30% auf Stahlimporte verhängte. Die EU war als größter Stahllieferant davon besonders hart betroffen und klagte umgehend bei der Welthandelsorganisation (WTO). Ende März verabschiedete die Kommission ihrerseits Schutzzölle und legte eine Sanktionsliste mit US-Produkten vor. Obwohl Lamy öffentlich jede Verbindung mit anderen Konflikt-

feldern ablehnte, verschärfte der Stahlstreit auch die Auseinandersetzung über jene amerikanischen Firmen, die Exporte über Offshore-Gebiete abwickeln und damit Steuern umgehen. Brüssel war mit einer entsprechenden Klage bei der WTO im Juni 2001 siegreich gewesen und erwägt seitdem Handelssanktionen im Wert von bis zu 4,6 Mrd US-Dollar. Auf dem halbjährlichen USA-EU-Gipfel am 2. Mai 2002 in Washington nahmen beide Seiten zwar eine konziliantere Haltung in der Steuerfrage ein, aber im Stahlstreit verhärteten sich die Positionen. Die Drohung der EU, schon vor der Entscheidung über ihre Klage Sanktionen gegen amerikanische Zitrusfrüchte und Textilien zu verhängen, beantwortete Zoellick mit der Gegenandrohung, dann die WTO wegen der EU-Importbeschränkungen für genetisch veränderte Lebensmittel aus den USA anzurufen.<sup>5</sup> In der Tat birgt der Agrarbereich mittel- und langfristig das größte Konfliktpotenzial. Im Gegensatz zu früher rücken die USA immer mehr in die Rolle des Hauptverantwortlichen für die Spannungen. Im Mai 2002 beendete der Kongress nämlich den Freedom to Farm Act von 1996, der einen drastischen Subventionsabbau für die Landwirtschaft vorsah, und kehrte zum traditionellen Stützungssystem zurück. Nicht nur provoziert Washington damit einen weiteren Disput mit der WTO, sondern es gefährdet auch die in Qatar vereinbarte 9. Welthandelsrunde, wo den Entwicklungsländern ein Abbau der Agrarsubventionen in den Industriestaaten zugesagt wurde.<sup>6</sup>

Auch beim Kartellrecht verschärfen sich die Spannungen. In den letzten Jahren hat die EU-Wettbewerbsbehörde Unternehmenszusammenschlüsse immer kritischer überprüft, was seinen Höhepunkt am 3. Juli 2001 im Verbot der Übernahme von Honeywell durch General Electric fand. Das US-Justizministerium hatte die Fusion der beiden amerikanischen Firmen bereits gebilligt. Dabei handelt es sich nicht um einen Einzelfall. Vielmehr liegen der Kartellpolitik auf beiden Seiten des Atlantiks divergierende Philosophien zugrunde: Die US-Behörden vertrauen in die Funktionstüchtigkeit der Märkte und intervenieren nur, wenn es Beweise für Geschäftspraktiken zum Nachteil der Kunden gibt. Die EU-Wettbewerbsbehörde dagegen scheint eine „richtige“ Marktstruktur anzustreben und die Interessen der Wettbewerber über die der Konsumenten zu stellen.<sup>7</sup> Insgesamt verschärfte sich auch im Untersuchungsjahr ein Trend, der schon seit längerem zu beobachten ist: Je mehr sich die Wirtschaftsbeziehungen intensivieren und je weniger objektivierbare Handelsrestriktionen wie Zölle oder Quoten es gibt, desto stärker rücken wirtschafts-kulturelle Unterschiede in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Der US-Wirtschaftsjournalist Robert Samuelson hat dafür den Begriff „Culturomics“ geprägt.

Im Berichtsjahr schlug sich der Euro besser, als es sein Wechselkurs im Verhältnis zum Dollar (zwischen 0.84 und 0.95) vermuten lassen könnte. Angesichts des hohen amerikanischen Leistungsbilanzdefizits von mehr als 4% des Bruttosozialprodukts im Jahr 2001 und der Rückkehr von Haushaltsdefiziten gehen die meisten Ökonomen von einer Abschwächung des Dollar aus. Der Anteil der europäischen Gemeinschaftswährung stieg 2001 bei der Ausgabe von Geldmarktpapieren auf 24% und bei Anleihen auf 31%. Bei den Weltwährungsreserven liegt der Euro zwar nur bei 13%, aber bei Geschäften an den Devisenmärkten ist er zu 38% beteiligt

und mehr als 50 Länder verankern heute ihre Währung mit dem Euro.<sup>8</sup> Langfristig wird der Euro die Dominanz des Dollar an den internationalen Kapitalmärkten zurückdrängen.

### *Kulturelle Unterschiede*

Zwar schob „Nine-Eleven“ die kulturellen Divergenzen zwischen der Alten und der neuen Welt etwas in den Hintergrund, aber sie bilden nach wie vor einen zentralen Bereich transatlantischer Entfremdung. Von den alten Streitpunkten sind es vor allem zwei Probleme, die die transatlantischen Beziehungen belasten: Zum einen die Weigerung der Bush-Administration, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, zum anderen ihre Ankündigung, dem Internationalen Strafgerichtshof nicht beizutreten, ja, die von Clinton geleistete Unterschrift rückgängig zu machen. Solche Alleingänge Washingtons verstärken die Tendenzen in der EU, sich als Promotor von Multilateralismus und globalen Normen von den USA abzugrenzen. Im Zuge der amerikanischen Anti-Terror-Kampagne entstanden sogar neue Konfliktfelder. Verschärft wurden die Spannungen durch die amerikanischen Pläne, in Guantanamo internierte Al Qaida-Kämpfer nicht als Kriegsgefangene gemäß der Genfer Konvention zu behandeln und sie eventuell vor Militärtribunale zu stellen. Während die USA dieses Vorgehen durch UN-Resolution 1373 (2001) gedeckt sehen, die als Ziel die Verhinderung und Unterdrückung terroristischer Anschläge postuliert, machen die Europäer daraus eine Wertfrage.<sup>9</sup> Andere Maßnahmen der US-Regierung mit dem Ziel, den Kampf gegen Terroristen im Inneren wirksamer zu gestalten, veranlassten Europäer zu kritischen Kommentaren über die Qualität der amerikanischen Demokratie. Schließlich spielt das Thema „Todesstrafe“ weiterhin eine Rolle in den transatlantischen Beziehungen. Am 26. April 2002 beschloss der EU-Justiz-Ministerrat, den Verzicht auf die Todesstrafe und eine lebenslange Inhaftierung zur Voraussetzung dafür zu erklären, mit den USA in Rechtsfragen zusammenzuarbeiten. Ein deutsch-amerikanisches Justizabkommen scheiterte bisher daran, dass Berlin auf dem Ausschluss der Todesstrafe beharrt. Die Forderung der UN-Kinderkonferenz vom 8.-10. Mai 2002, die Todesstrafe für Minderjährige zu verbieten, wurde von Washington als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten abgelehnt. Aber auch die USA schalten sich beharrlich in innereuropäische Fragen ein. Die schrillen Warnungen zahlreicher amerikanischer Publizisten, die Wahlerfolge von Rechtsextremisten und Rechtspopulisten in Europa belegten einen wachsenden Antisemitismus, veranlassten EU-Außenkommissar Patten am 8. Mai 2002 sogar zu einem vehementen Widerspruch in der *Washington Post*.<sup>10</sup>

### *Tendenzen und Ausblick*

Die im Zuge des Anti-Terror-Krieges vielbeschworenen Gemeinsamkeiten haben das transatlantische Verhältnis nur kurzfristig mit einem neuen Sinn erfüllt. Langfristig könnten die Ereignisse im Gefolge des 11. September 2001 die Beziehungen sogar deutlich schwächen. Sie verändern nämlich die ohnehin auseinanderlaufenden Weltansichten zu beiden Seiten des Atlantiks dramatisch: Während die Vereinig-

ten Staaten eine neue Mission für ihr internationales Engagement gefunden haben, erweisen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs als unwillig oder unfähig, die neue amerikanische Weltpolitik auch zu unterstützen. Immer mehr scheint sich die internationale Arbeitsteilung nach der Formel zu richten: „The US fights, the UN feeds, the EU funds.“ Dies ist aber keine ausreichende Voraussetzung für eine gleichberechtigte Partnerschaft. Zeigen die USA nicht mehr Bereitschaft, europäische Sorgen ernst zu nehmen und die Europäer an ihren Planungen zu beteiligen, zeigen die Länder Europas nicht größeren Willen, militärische Impotenz durch moralische Überlegenheitsgefühle zu kompensieren, dann kann „Nine-Eleven“ als Katalysator für einen tiefen Bruch in den transatlantischen Beziehungen wirken. Während der Europareise von Präsident Bush vom 22.-29. Juni 2002 wurde der Graben, der sich in der Bewertung des internationalen Terrorismus zwischen Europa und den USA auftut, von beidem Seiten nur rhetorisch überdeckt. Das nächste Jahr dürfte entscheidend für die Beantwortung der Frage werden, ob das transatlantische Verhältnis seinen Sonderstatus in der internationalen Politik behalten kann, den es seit 1941 einnimmt.

### Anmerkungen

1. „Nine-Eleven“ ist das Schlagwort, mit dem die US-Medien die Anschläge vom 11. September (9-11 auf amerikanisch) 2001 bezeichnen. 911 ist gleichzeitig die Notrufnummer in den Vereinigten Staaten.
2. Vgl. Vinocur, John: EU Solidarity Declaration Gives Both Sides a Victory, in: International Herald Tribune (IHT), 24.9.2001, 1/6.
3. Die Zahlen finden sich bei Gordon (a.a.O., 91) und Knowlton, Brian: How the World Sees the U.S. and Sept. 11, in: IHT, 20.12.2001, 1/6. und ders.: Bush's Marks Rise in Europe, in: IHT, 18.4.2002, 1/6.
4. Zit. nach „Who Needs Whom?“, in: The Economist, 9.3.2002, 30/32, hier S. 30.
5. Vgl. Blustein, Paul: U.S., EU Reduce Trade Tensions, in: Washington Post, 3.5.2002, E01.
6. Vgl. „Randvoller Futtertrog für die US-Farmer“, in: Neue Zürcher Zeitung/Fernaussgabe (NZZ), 10.5.2002, S. 9.
7. Vgl. Evans, David S.: The New Trustbusters. Brussels and Washington May Part Way, in: Foreign Affairs, No. 1/Vol. 81 (January/February 2002), 14-20, hier S. 14.
8. Vgl. „Der Euro gewinnt weltweit an Gewicht“, in: Süddeutsche Zeitung, 24.4.2002.
9. Vgl. Sonnenfeldt, Helmut: Spannungen im transatlantischen Gebäck, in: NZZ, 6.5.2002, S. 5.
10. Patten, Chris: An Appeal for Reasoned Debate, in: IHT, 8.5.2002, S. 8.

### Weiterführende Literatur

- Blinken, Antony J.: The False Crisis Over the Atlantic, in: Foreign Affairs 80/3, May/June 2001, S. 35-48.
- Daalder, Ivo. H.: Are the United States and Europe Heading for Divorce?, in: International Affairs 77/3, Summer 2001, S. 553-567.
- Gordon, Philip H.: NATO After 11 September, in: Survival, Winter 2001/02, S. 89-106.
- Internationale Politik, hgg. von Weidenfeld, Werner: „Transatlantische Beziehungen: Zu viel Amerika – zu wenig Europa?“, April 2002 (Heft 4/57) mit ausführlichem Dokumentationsteil zu den transatlantischen Beziehungen.
- Lamatsch, Dorothea: Euro versus Dollar, Münster 2002
- Mathews, Jessica T.: Estranged Partners, in: Foreign Policy, November/December 2001, S.48-53.
- Moisi, Dominique: The Real Crisis Over the Atlantic, in: Foreign Affairs 80/4, July/August 2001, S. 149-153.
- Wallace, William: Europe, the Necessary Partner, in: Foreign Affairs 80/3, May/June 2001, S. 16-34.