

Transatlantische Beziehungen

Stephan Bierling

Das vergangene Jahr war gekennzeichnet von dem Bemühen der USA und Europas, die im Zuge des Irakkriegs 2003 aufgebrochenen Spannungen weiter abzubauen und sich neuen Kooperationsprojekten zuzuwenden. Vor allem die Krise um das iranische Nuklearprogramm führte dabei zu intensiven Konsultationen zwischen den Vereinigten Staaten und den EU-3 (Großbritannien, Frankreich, Deutschland), wobei beide Seiten sichtlich danach strebten, keine Risse in der westlichen Haltung gegenüber Teheran entstehen zu lassen. Auch die Ausweitung der NATO-Mission in Afghanistan führte Amerikaner und Europäer wieder enger zusammen.

Zusätzlich entlastet wurde das transatlantische Verhältnis durch die Umorientierung der Bush-Regierung von einer unilateralen und neokonservativen hin zu einer stärker multilateralen Außenpolitik.¹ Außerdem entkrampfte die Ablösung Gerhard Schröders, den die US-Regierung seit seinem kategorischen Nein zum Irakkrieg und seinem antiamerikanischen Populismus als *persona non grata* betrachtete, die deutsch-amerikanischen Beziehungen. Seine Nachfolgerin Angela Merkel dagegen erfuhr wegen ihrer öffentlichen Unterstützung der Vereinigten Staaten im Frühjahr 2003 und ihrer allgemein konstruktiven Amerika-Politik viel Goodwill in Washington, was insbesondere bei ihren Treffen mit Präsident Bush am 13. Januar und am 3. Mai 2006 deutlich wurde. Bush scheint Deutschland unter Merkel wieder als zentralen Verbündeten auf dem europäischen Kontinent zu betrachten. Bei ihrem zweiten Besuch im Weißen Haus bezeichnete er die Bundeskanzlerin sogar als „partner in peace“, wenig später betonte er, die USA und Deutschland seien durch eine „partnership in leadership“ verbunden.² Damit gebrauchte der Präsident eine Formulierung, die bereits sein Vater 1989 verwendet hatte.

Schließlich sprachen Amerikaner und Europäer auch in anderen Problembereichen mit einer Stimme: bei der Verurteilung der russischen Unterbrechung von Gaslieferungen an die Ukraine im Januar 2006, bei der Kritik am zunehmend autoritären Führungsstil Präsident Putins, bei der Verhängung von Sanktionen gegen die Repressionspolitik des belarussischen Präsidenten Lukaschenko, beim Druck auf die Hamas, nach ihrem Wahlsieg der Gewalt abzuschwören und Israel anzuerkennen. Auch hielten sich Frankreich und andere europäische Länder mit ihren Versuchen, das Waffenembargo gegen China aufzuheben, auffällig zurück, um das transatlantische Verhältnis nicht einer neuen Belastungsprobe auszusetzen. Die amerikanische Regierung ihrerseits deeskalierte den Streit um den Internationalen Strafgerichtshofs (ICC), dem sie nicht beigetreten ist und dessen Wirkungsbe- reich sie aktiv einzuschränken versuchte.

Können die beiden Seiten des Atlantiks vor allem die atmosphärischen Verbesserung, die Kooperation in der Irankrise und die Ausweitung der Afghanistan-Mission als Erfolge

1 Vgl. „News In Depth: U.S. Embraces Role of Engagement“; in: Wall Street Journal Europe, 06.02.2006, S. 14.

2 Siehe Alfred Defago: Schadenfreude herrscht. Auf offizieller Ebene hat sich das transatlantische Verhältnis normalisiert – leider nur dort; in: NZZ am Sonntag, 04.12.2005, S. 22.

verbuchen, so belasten die divergierenden weltpolitischen Konzepte, wirtschaftliche Probleme und Wertekonflikte die Zusammenarbeit. Auch ist das seit dem Irakkrieg gewachsene gegenseitige Misstrauen in den europäisch-amerikanischen Beziehungen im Moment eher überdeckt als überwunden. Die Berichterstattung europäischer Medien über die Katastrophe im Gefolge des Hurrikans Katrina, aber auch amerikanische Kommentare zum Scheitern der beiden Abstimmungen über die EU-Verfassung in Frankreich und Holland zeigten, dass jenseits der offiziellen politischen Ebene noch viel Schadenfreude und Häme im transatlantischen Verhältnis herrschen.³

Iran und Afghanistan: Neue Projekte für eine transatlantische Kooperation?

Nach dem Zerwürfnis über den Irakkrieg blieb die transatlantische Zusammenarbeit bei der Stabilisierung des Landes auch 2005/2006 begrenzt. Nach wie vor tragen die USA und ihr wichtigster Verbündeter Großbritannien die militärische und ökonomische Hauptlast. Einige europäische Mitglieder der ‚Koalition der Willigen‘ haben ihre Einheiten abgezogen oder ihren Abzug bzw. ihre Reduzierung angekündigt. Am 18. Mai 2006 nannte der neugewählte italienische Ministerpräsident Prodi in seiner Regierungserklärung die Invasion und die Besetzung des Irak einen „schweren Fehler“ und kündigte die rasche Beendigung des italienischen Engagements an.⁴ Selbst in der NATO-Ausbildungsmission im Irak sind nicht alle Bündnispartner durch eine militärische Präsenz vor Ort vertreten. Die alten und neuen Kriegsgegner leisten damit bisher keinen substantiellen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage im Zweistromland. Da Amerikaner und Europäer aber um ihre gegenseitigen Positionen wissen, ist der Irak weitgehend als Konfliktherd der transatlantischen Beziehungen verschwunden.

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als ob die Krise um das Nuklearprogramm des Iran zu einem neuen einigenden Band zwischen Amerika und Europa werden könnte. Vor allem die intransigente Haltung der Teheraner Führung und die Aufrufe von Staatspräsident Ahmadinedschad zur Vernichtung Israels führten den Westen enger zusammen. Dazu beigetragen hat auch die Entscheidung der Bush-Administration, die EU-3 die Gespräche mit dem Iran über die Suspendierung seiner Urananreicherung führen zu lassen. Als ihre Versuche scheiterten, Teheran über ein Gemisch aus ökonomischen Anreizen und Drohungen zu einem Einlenken zu bewegen, blieb den EU-3 nichts anderes übrig, als die von den USA gewünschte Überstellung des Problems vom Gouverneursrat der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) an den UN-Sicherheitsrat zu unterstützen. Dort sprechen sich zwar die westlichen Staaten für ein schärferes Vorgehen gegen den Iran aus, aber bisher ist es wegen des Widerstands Russlands und Chinas gegen eine Kapitel VII-Resolution, die Zwangsmaßnahmen erlaubt, zu keinen Sanktionen gekommen. Auch beim Gespräch von Kanzlerin Merkel mit Präsident Bush in Washington am 3. Mai 2006 stand das weitere Vorgehen gegenüber dem Iran im Mittelpunkt. Bei allen taktischen Differenzen zeigten sich beide Seiten einig, den Druck weiter zu erhöhen, wobei offen blieb, wie dies konkret geschehen solle.

Gleichzeitig verstärkten die USA und Europa in den letzten 12 Monaten ihre Versuche, Afghanistan zu stabilisieren – trotz zunehmender militärischer Aktivitäten der Taliban. Seit Bushs Besuch des NATO-Hauptquartiers im Februar 2005 zeigt sich das Bündnis

3 Zit. nach http://www.nytimes.com/2006/05/19/world/europe/19italy.html?_r=1&oref=slogin (19.05.2006).

4 Vgl. James Kitfield: *Divided We Fall*; in: *National Journal*, 08.04.2006, S. 18-23, hier S. 20.

bereit, seine Operationen dort beständig auszubauen. So beschloss das niederländische Parlament mitten im Streit um die Veröffentlichung von islamkritischen Karikaturen am 2. Februar 2006, weitere 1.400 Soldaten zur Unterstützung der UN-sanktionierten ISAF-Mission (International Security Assistance Force) der NATO nach Afghanistan zu entsenden. „Phase 3“ der Operation sieht vor, die Truppen ab Juli 2006 von 9.000 auf 17.000 zu erhöhen und die Operationen von 50 auf 75% des afghanischen Territoriums auszuweiten. In „Phase 4“ sollen 25.000 Soldaten im gesamten Land stationiert sein. Das würde den USA erlauben, die Zahl ihrer im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“ in Afghanistan stationierten Soldaten von heute 18.000 auf 4.000 zu reduzieren.⁵ Washington hofft, dass die ISAF die entscheidende Wandlung der NATO von einer auf Europa fokussierten Verteidigungsallianz zu einem weltweit operierenden Stabilitätsexporteur einleitet.

Allerdings steht dieser von den USA favorisierten Entwicklung ein gravierendes Hindernis im Wege: die niedrigen und weiter fallenden Verteidigungsausgaben der Europäer. Während die USA seit 2001 den Anteil des Militärbudgets am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 3,0 auf 3,7% gesteigert haben, reduzierten so wichtige NATO-Mitglieder wie Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Polen und Spanien ihre Rüstungsausgaben. Nur 7 der 26 Staaten der Allianz erreichen das von der NATO offiziell ausgegebene Ziel, mindestens 2% ihres BIP für die Verteidigung aufzuwenden. Die chronische Unterfinanzierung hat die Europäer bei so wichtigen Militärkategorien wie Truppentransport, Luftaufklärung, präzisionsgesteuerten Waffen sowie der Kommunikations- und Logistikinfrastruktur weit gegenüber den USA zurückfallen lassen. Auch gibt es selbst bei der ISAF-Mission schwere Mängel bei der Koordination der Aktivitäten der Bündnispartner. Italien zum Beispiel baute sein 3 Mio. Dollar teures Truppenkrankenhaus in Herat bei Beendigung des Einsatzes ab, so dass das Nachfolgekontingent erst wieder ein eigenes Hospital errichten musste. Letztlich könnte die Allianz weniger am fehlenden strategischen Konsens oder am fehlenden transatlantischen Dialog scheitern als vielmehr an der ökonomischen Schwäche der Kontinentaleuropäer und ihrem mangelnden Willen, ausreichend Finanzmittel für die militärische Ausstattung der mittlerweile auf 5 Kontinenten operierenden NATO bereitzustellen.

Ein weiterer Zwist zeichnet sich in der Frage ab, ob mit dem „Global Partnership Forum“ ein institutioneller Rahmen innerhalb der NATO geschaffen werden soll, um enger mit westlich orientierten Ländern außerhalb Europas wie Australien, Neuseeland und Japan zusammenzuarbeiten. Seit einer Rede der amerikanischen NATO-Botschafterin Victoria Nuland Mitte Januar 2006 in der NATO-Schule in Oberammergau steht diese Frage auf der Tagesordnung der Allianz. Die US-Regierung hofft offenbar, mit einem solchen Schritt die NATO für den globalen Kampf gegen den internationalen Terrorismus fortzuentwickeln. Die Mehrzahl der europäischen Bündnismitglieder befürchtet dagegen eine regionale und funktionale Gewichtsverlagerung der Allianz, zumal wesentliche Fragen wie die nach den Kriterien für die Auswahl künftiger Partner ungeklärt sind. Der NATO-Gipfel in Riga im November 2006 soll eine Einigung in diesem Disput erbringen.⁶

5 Vgl. Karl-Heinz Kamp: „Global Partnership“: Eine neuer Streitpunkt in der NATO?; Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 29/2006 (Mai 2006), 5 S.

6 Siehe Reymer Klüver: Wertsteigerungen; in: Süddeutsche Zeitung, 10.12.2005, S. 1.

Wirtschaft und Handel

Wirtschaftlich gab es in den transatlantischen Beziehungen 2005/06 neben etwas Licht viel Schatten. Die positivste Nachricht war, dass es den Unterhändlern der beiden Seiten nach zehn Jahren im November 2005 endlich gelang, in einem „open sky“-Vertrag den Luftverkehr zwischen ihnen etwas zu liberalisieren. Aber die Negativmeldungen überwogen. Der Streit um die Subventionen für die Entwicklung neuer Airbus- bzw. Boeing-Flugzeuge schwelte ebenso weiter, wie der um die Steuerprivilegien für US-Exporteure. Im Februar 2006 drohte die EU mit Wiederverhängung von Sanktionen gegen die USA, wenn der Kongress nicht endlich seine Subventionen im Rahmen des Foreign Sales Corporations (FSC)-Programms bzw. seines Nachfolgers, der Extra-Territorial Income (ETI)-Klausel, beendet, die die WTO mehrmals für unzulässig erklärt hat. Am 12. Mai hob der US-Kongress die beanstandeten Steuervergünstigungen schließlich auf und legte damit einen uralten Streit bei. Gleichzeitig kündigte Washington eine härtere Gangart im Falle gentechnisch veränderter Lebensmittel an, wo die Welthandelsorganisation die Importbeschränkungen der EU wiederholt verurteilte. Dabei dürften sich die amerikanischen Klagen in Zukunft angesichts der Tatsache eher verschärfen, dass das US-Handelsdefizit gegenüber der EU 2005 auf 122 Mrd. Dollar stieg. Im Jahr 2000 hatte es erst 59 Mrd. Dollar betragen. Allein das Minus mit Deutschland belief sich 2005 auf 51 Mrd. Dollar. Nur das US-Handelsdefizit mit China weitete sich in den letzten fünf Jahren stärker aus als das mit der EU.

Weltwirtschaftlich am schwersten wiegt allerdings das Versagen der Amerikaner und Europäer, der im November 2001 im katarischen Doha lancierten und seitdem dahindümpelnden Welthandelsrunde durch gemeinsame Initiativen neue Impulse zu verleihen. Größtes Hindernis für Fortschritte ist die Weigerung der EU, ihre Subventionen und Zölle im Agrarbereich in dem von den USA und den G-20 – der Gruppe der wichtigsten Schwellen- und Entwicklungsländern – geforderten Maße zu kürzen. Weil die Verhandlungen nicht vom Fleck kamen, musste die WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 das Abschlussdatum für die Runde auf Ende 2006 verschieben. Angesichts zunehmender protektionistischer Töne in Öffentlichkeit, wie Kongress scheint das Interesse der US-Regierung an multilateralen Vereinbarungen zu erlahmen. Nachdem Bush nach seiner Wiederwahl schon den respektierten Handelsbeauftragten Bob Zoellick ans Außenministerium verloren hatte, nominierte er im April 2006 dessen Nachfolger Rob Portmann für den Posten des Budgetdirektors im Weißen Haus. Ohne ein politisches Schwergewicht als Handelsbeauftragten ist es jedoch äußerst unwahrscheinlich, dass die Doha-Runde bald zu einem Abschluss gebracht wird. Im Juni 2007 läuft zudem Bushs Trade Promotion Authority (TPA) – das Nachfolgeinstrument von Fast Track – aus. Sie erlaubt ihm das Aushandeln von Handelsverträgen, die vom Kongress nur angenommen oder abgelehnt, nicht aber geändert werden dürfen. Angesichts der schlechten Umfragewerte Bushs und des heraufziehenden Präsidentschaftswahlkampfes scheint eine weitere Verlängerung äußerst zweifelhaft.

Werte und Bewertungen

Auch wenn sich die USA und die Bundesrepublik zu den gemeinsamen Metawerten Demokratie, Marktwirtschaft und Menschenrechte bekennen, gibt es doch große Unterschiede bei ihrer konkreten Umsetzung. Vor allem die seit mehr als vier Jahren andauernde Internierung von fast 500 „feindlichen Kämpfern“, den so genannten enemy combatants, in einem US-Militärgefängnis in Guantánamo auf Kuba stößt in Deutschland, wie in den meisten europäischen Ländern auf Kritik. Selbst Bundeskanzlerin Merkel verkündete

wenige Tage vor ihrem Washington-Besuch am 12./13. Januar 2006, das Gefangenenlager sollte nicht existieren und dürfe keine dauerhafte Einrichtung sein. Auch der Streit darüber, ob und in welchem Ausmaß die CIA europäische Flughäfen für geheime Transporte von Terrorverdächtigen nutzte und geheime Gefängnisse in Europa unterhielt, schlug hohe Wellen. Obwohl sich die europäischen Regierungen bemühten, diese sensiblen Fragen und den Grad ihrer Kooperation mit den amerikanischen Geheimdiensten im Antiterrorkampf intern zu behandeln, sorgten Medienberichte und die Untersuchungen des Europarats dafür, dass sie zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen wurden.

In der Öffentlichkeit verbesserte sich das Ansehen Deutschlands in den USA und der USA in Deutschland etwas. So haben 43% aller Amerikaner einen positiven Eindruck von Deutschland, nur 8% einen schlechten. Die transatlantischen Beziehungen halten nach einem Tief während des Irakkriegs heute wieder 84% von ihnen für in Ordnung oder besser. Und auf der Liste der treuesten Verbündeten rangiert Berlin nach London, Ottawa und Tokio auf Platz 4. In Einzelfragen bestehen aber nach wie vor deutliche Vorbehalte. Mehr als die Hälfte der US-Bürger glaubt, Deutschland könne mehr im Kampf gegen den internationalen Terrorismus tun und nur ein Viertel meint, es sei immun gegen politischen Extremismus.⁷ Laut dem Pew Global Attitudes Report vom 23. Juni 2005 sahen auch die Deutschen die USA mit 41% etwas positiver als im Jahr zuvor (38%). Aber dieser Wert liegt deutlich unter den 61% des Jahres 2002. 87% Prozent hielten Schröders Entscheidung für richtig, sich nicht militärisch am Irakkrieg zu beteiligen. 59% der Deutschen befürworteten eine größere politische Distanz zu Washington. Angesichts dieser kritischen Bewertung der Vereinigten Staaten durch die Mehrheit der Deutschen und der Amerikaskepsis ihres Koalitionspartners wird es sich die Bundesregierung auch unter Kanzlerin Merkel kaum leisten können, einen allzu Washington-freundlichen Kurs zu verfolgen.

Chance eines Neubeginns?

Auch im 15. Jahr nach dem Ende des Kalten Kriegs zeichnet sich kein überwölbendes Motiv für die Wiederbelebung der ehemals so intensiven transatlantischen Partnerschaft ab. Natürlich werden sich die USA und die Europäer auf Grund ihrer gemeinsamen Wertebasis und ähnlicher Interessen weiterhin als ersten Ansprechpartner bei der Bewältigung internationaler Herausforderungen betrachten, aber die Kooperation wird selektiver und weniger selbstverständlich sein als von 1947 bis 1991. Die großen kontinentaleuropäischen Mächte Deutschland, Frankreich und Italien richten ihre ganze Aufmerksamkeit auf die Bewältigung ihrer schweren wirtschaftlichen und sozialen Probleme und verlieren zunehmend den ökonomischen Unterbau für eine kraftvolle Außenpolitik. Zudem amtieren in Frankreich, Italien und Großbritannien schwache Regierungen und dies schränkt auf absehbare Zeit die außenpolitische Handlungsfähigkeit ein. Das gilt auch für die USA, in der George W. Bush primär wegen des zunehmend unpopulären Irakkriegs seit dem Sommer 2005 in einem Umfragetief verharrt und früher als andere Präsidenten in ihrer zweiten Amtszeit die politische Initiative verloren hat.

Am wichtigsten für das Neben- und nicht Miteinander der transatlantischen Partner ist allerdings das Fehlen eines gemeinsamen Projekts. Die europäischen Regionalmächte konzentrieren sich nach ihrem *annus horribilis* 2005 auf die Revitalisierung der EU, die Integration weiterer Beitrittskandidaten und die Stabilisierung der Peripherie. Dabei werden

7 Vgl. „US-Diplomaten an die Front“; in: NZZ, 20.01.2006, S. 2.

insbesondere der Balkan, die Türkei und die Ukraine die Aufmerksamkeit beanspruchen. Die Weltmacht USA dagegen richtet ihre militärischen und diplomatischen Ressourcen immer stärker auf die neuen Brennpunkte der internationalen Politik aus, vor allem in Ost- und Südasiens und im Nahen Osten. So hat Außenministerin Rice angekündigt, wie das Pentagon die Präsenz der Vereinigten Staaten in Europa zu verringern und eine „globale Umpositionierung“ des State Department einzuleiten. Noch 2006 würden 100 Stellen von Washington und Europa nach China, Indien, Nigeria und in den Libanon verlagert. Verkleinert wird namentlich die Präsenz in Berlin. Dies dokumentiert den fortschreitenden Bedeutungsverlust Europas in der weltpolitischen Strategie der Vereinigten Staaten im 21. Jahrhundert. Zwar dürfte es immer wieder Schnittmengen für kooperatives transatlantisches Handeln geben, aber den Europäern wird dabei allenfalls die Rolle des Juniorpartners zufallen.

Weiterführende Literatur

- David M. Andrews (Hrsg.): *The Atlantic Alliance Under Stress: U.S. – European Relations After Iraq*, Cambridge 2005.
- Andreas Falke: *The End of German-American Relations ... „as we know them“*; in: *Amerikastudien*, Vol. 50/No.1/2 (2005), S. 127-155.
- Crister S. Garrett: Ein Brückenschlag zwischen „altem“ und „neuem“ Europa; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 14-15/2006 (03.04.2006), S. 5-11.
- Helga Haftendorn: Das Atlantische Bündnis als Transmissionsriemen atlantischer Politik; in: *APuZ*, 38-39/2005 (23.09.2005), S. 8-15.
- dies.: *Transatlantische Beziehungen II. Atlantische Klimaverbesserung*; in: *Internationale Politik*, Januar 2006, Nr. 1, Band 61, S. 96-97.
- Francois Heisbourg: *Von der Atlantischen Allianz zur europäisch-amerikanischen Partnerschaft*; in: *APuZ*, 38-39/2005 (23.9.2005), S. 3-8.
- Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2005.
- Andrew Kohut/Bruce Stokes: *America Against the World. How We Are Different and Why We Are Disliked*, New York 2006.
- Charles Kupchan/Werner Link: *Transatlantic Relations*; in: Heiner Hänggi (Hrsg.): *Interregionalism and International Relations*, London 2006, S. 129-152.
- Stephan Martens: *Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen*; in: *APuZ*, 38-39/2005 (23.09.2005), S. 31-37.
- Julia E. Sweig: *Friendly Fire. Losing Friends and Making Enemies in the Anti-American Century*, New York 2006.
- Stephen F. Szabo: *Transatlantische Beziehungen I. Der Rubikon ist überschritten*; in: *Internationale Politik*, Januar 2006, Nr. 1, Band 61, S. 86-95.
- Johannes Varwick (Hrsg.): *Die Beziehungen zwischen NATO und EU, Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität*, Opladen 2005.
- Stephen Walt: *Taming American Power. The Global Response to U.S. Primacy*, New York/London 2005.
- Werner Weidenfeld: *Rivalität der Partner. Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen – Die Chance eines Neubeginns*, Gütersloh 2005.
- Michael Zöllner/Hansrudolf Kamer (Hrsg.): *Der Westen – was sonst? Amerika und Europa brauchen sich noch*, Zürich 2005.