

Transatlantische Beziehungen

STEPHAN BIERLING

Das vergangene Jahr war ein ‚annus horribilis‘ für die transatlantischen Beziehungen. Zu keiner Phase seit der Suezkrise 1956 brachen die unterschiedlichen strategischen Vorstellungen über die künftige Ordnung einer zentralen Weltregion und die dafür einzusetzenden Mittel zwischen den Vereinigten Staaten und wichtigen kontinentaleuropäischen Verbündeten stärker auf als seit dem August 2002. Die Vorstellung, die Terroranschläge vom 11. September 2001 könnten eine neue Klammer für die seit 1990 erodierenden transatlantischen Beziehungen bilden, erwies sich als Illusion. Das Gegenteil war der Fall: Die Terrorgefahr wurde in den USA und Kontinentaleuropa völlig unterschiedlich wahrgenommen und wirkte wie ein Katalysator für die bestehenden Divergenzen. Der daraus resultierende Streit belastet nicht nur das Verhältnis zwischen Washington auf der einen und Frankreich, Deutschland und einigen kleineren kontinentaleuropäischen Staaten auf der anderen Seite, sondern beschädigte auch die Nato und offenbarte so deutlich wie nie zuvor die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der EU im außen- und sicherheitspolitischen Bereich.

Der Krieg gegen den Terrorismus als Spaltpilz

Während die europäischen Staaten, die Nato und die EU die Vertreibung der Al Qaida und der Taliban aus Afghanistan durch die Vereinigten Staaten unterstützten und an der Stabilisierung des Landes mitarbeiteten, zerbrach diese transatlantische Geschlossenheit, als Präsident George Bush seit Frühsommer 2002 das Regime Saddam Husseins als nächstes Ziel seines Anti-Terrorkampfes ins Visier nahm. Eine scharfe Rede von US-Vizepräsident Richard Cheney am 29. August in San Antonio beantwortete Bundeskanzler Gerhard Schröder mit einer kategorischen Ablehnung jeder deutschen Beteiligung an einem Krieg: „Unter meiner Führung wird sich Deutschland an einer Intervention im Irak nicht beteiligen.“¹ Er beließ es aber nicht nur bei der Verurteilung eines amerikanischen Alleingangs, sondern schloss auch explizit jede Beteiligung der Bundeswehr an einer durch einen Sicherheitsratsbeschluss legitimierten Aktion aus. Dass sich der Kanzler ohne außenpolitische Notwendigkeit so kategorisch festlegte und dabei auch die traditionell UN-freundliche Position der Bundesrepublik zur Disposition stellte, legte den Schluss nahe, dass er seine schlechten Umfragewerte kurz vor den Bundestagswahlen am 22. September 2002 mit einer populistischen Attacke auf die USA verbessern wollte. Höhepunkt der verbalen Angriffe gegen die amerikanische Irakpolitik bildete die Aus-

sage von Bundesjustizministerin Hertha Däubler-Gmelin bei einer Wahlveranstaltung, Bush verfolge mit seiner Kriegspolitik ähnliche innenpolitische Ziele wie einst Hitler.² Die deutsch-amerikanischen Beziehungen verschlechterten sich im Gefolge rapide. Der US-Präsident verweigerte dem Kanzler nach seiner Wiederwahl den üblichen Gratulationsanruf, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld bezeichnete die bilateralen Beziehungen sogar als „vergiftet“.³ Im Juli 2003 hatten Bush und Schröder keinen substanziellen Kontakt mehr.

Ihre konzeptionelle Untermauerung erfuhr die amerikanische Irakpolitik Mitte September 2002 in der neuen ‚Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten‘. Sie legte die Grundsätze fest, nach denen Washington die Neuordnung der Welt betreiben will. So soll der angestrebte Erhalt ihrer militärischen Übermacht die USA befähigen, „die Hoffnung auf Demokratie, Entwicklung, freie Märkte und freien Handel in jeden Winkel der Erde zu tragen“. „Schurkenstaaten“, die Massenvernichtungswaffen besitzen oder erwerben wollen und damit die Sicherheit der Vereinigten Staaten gefährden, wird die amerikanische Regierung in Zukunft unter extremen Umständen mit „antizipatorischer Selbstverteidigung“ und mit „präemptiven Handlungen“ entgegentreten. Konkret heißt das, dass Washington solche Staaten notfalls unschädlich machen will, bevor sie zu einer Bedrohung werden. Welche Staaten dies sind und wann eine Intervention „gerechtfertigt“ ist, entscheiden gemäß der ‚Nationalen Sicherheitsstrategie‘ allein die USA. Unter den Bedingungen des modernen internationalen Terrorismus besitzt das seit dem Westfälischen Frieden von 1648 geltende Prinzip der Souveränität von Staaten aus Sicht der amerikanischen Regierung damit nur noch eingeschränkt Gültigkeit. Führt man die ‚Nationalen Sicherheitsstrategie‘ und die programmatischen Reden des Präsidenten seit Anfang 2002 zusammen, so ergeben sich die Kernpunkte der Bush-Doktrin. Ihr liegt eine expansive und aktivistische Sichtweise der nationalen Interessen und Werte der Vereinigten Staaten zugrunde. Ziel der Bush-Doktrin ist es letztlich, eine internationale Struktur zu schaffen, in der amerikanische Normen universell gelten, und Washington sie auch ohne Einschränkungen durchsetzen kann. Dabei wird nötigenfalls sogar ein Verstoß gegen das geltende Völkerrecht und gegen die Prinzipien der Vereinten Nationen in Kauf genommen. Viele Kontinentaleuropäer lehnen eine solche Revolutionierung der internationalen Politik kategorisch ab.

Der Irakkrieg

Im Herbst 2002 erschien es, als ob doch noch ein transatlantischer Kompromiss in der Irakfrage gefunden werden könne. In seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 12. September in New York stellte Bush klar, dass er eine Entwaffnung des Irak durch entschlossenes Handeln der Weltorganisation bevorzuge, notfalls aber auch zu unilateralem Vorgehen bereit sei. Nach acht Wochen intensiver Verhandlungen einigten sich die Sicherheitsratsmitglieder am 8. November 2002 einstimmig auf Resolution 1441. Sie stellte fest, dass der Irak seine bisherigen Verpflichtungen „erheblich verletzt“ habe, ihm aber eine „letzte Gelegenheit“ eingeräumt werden solle, seinen Abrüstungsaufgaben nachzukommen. Aber auch nach

drei Berichten der Leiter der beiden Inspektorenteams, Hans Blix und Mohammed al-Baradei, an den Sicherheitsrat im Januar, Februar und März 2003 blieb umstritten, inwieweit Bagdad seine Verpflichtungen erfüllte. Trotz aller Bemühungen konnten die Vereinigten Staaten und Großbritannien das oberste UN-Gremium nicht davon überzeugen, dass Bagdad die Resolution „materiell gebrochen“ hatte und von dem Land eine unmittelbare Gefahr ausging, die einen Militärschlag erforderte.

Die Auseinandersetzungen über diese Frage belasteten nicht nur die Arbeit im Sicherheitsrat, sondern auch die transatlantischen Beziehungen und gefährdeten den Zusammenhalt von Nato und EU. Dabei lief ein Riss durch Europa: Während sich das „alte Europa“ – so Rumsfeld in einer Pressekonferenz am 22. Januar 2002 – um Frankreich, Deutschland und Belgien der amerikanischen Irakpolitik verweigerte, stellten sich die meisten Regierungen des „neuen Europa“ an die Seite der USA. Dazu zählten neben Großbritannien und Spanien auch viele mittel- und osteuropäische Länder. In einem offenen Brief im *Wall Street Journal/Europe*⁴ bekundeten acht Staats- und Regierungschefs (Großbritannien, Italien, Spanien, Portugal, Ungarn, Polen, Dänemark, Tschechien) am 30. Januar 2003 ihre ungeschmälerete Solidarität mit den Vereinigten Staaten. Am 5. Februar schlossen sich weitere zehn Staats- und Regierungschefs (Albanien, Bulgarien, Kroatien, Estland, Litauen, Lettland, Mazedonien, Rumänien, Slowakei, Slowenien) mit einer eigenen Erklärung an.⁵ Damit wurde klar, dass die jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas im Zweifelsfall die Sicherheitsgarantien der USA für wichtiger hielten als die der Kontinentaleuropäer.

Allerdings gab es auch schwerwiegende Rückschläge für die Bush-Regierung. Anfang März 2003 widersetzten sich Frankreich, Deutschland und Belgien der Einleitung von Maßnahmen der Nato, die dem Bündnispartner Türkei im Kriegsfall Beistand vor potentiellen Angriffen des Irak gewähren sollten. Wenig später versagte das türkische Parlament Washington die Zustimmung zur Stationierung von US-Angriffstruppen im Lande, worauf das Pentagon seine Aufmarschpläne revidieren musste. Hinzu kam, dass zwar die amerikanische Öffentlichkeit nach Bushs Ansprache zur Lage der Nation am 28. Januar 2003 und Außenminister Powells Auftritt vor dem Sicherheitsrat am 5. Februar eine Militäraktion gegen den Irak befürwortete, aber die große Mehrheit der Bürger in den europäischen Staaten einen Krieg ohne UN-Mandat ablehnte. Je stärkeren Druck die USA im Sicherheitsrat ausübten, um die Gegner und Zweifler für ihren Kurs zu gewinnen, desto mehr Zulauf erhielten Anti-Kriegsdemonstrationen. Selbst die engsten europäischen Partner des amerikanischen Präsidenten, die Premierminister Großbritanniens und Spaniens, Tony Blair und José María Aznar, fanden für ihren Kurs innenpolitisch nur geringe Zustimmung.

Mitte März 2003 stand die Regierung Bush mit ihrer Irakpolitik vor einem diplomatischen Scherbenhaufen: Im Sicherheitsrat stieß ihre Forderung nach einer weiteren Entschliebung, die Bagdads Verstoß gegen Resolution 1441 feststellen und eine Kriegsermächtigung aussprechen sollte, nur bei Großbritannien, Spanien und Bulgarien auf Zustimmung. Es erschien Washington aussichtslos, die für eine

Verabschiedung notwendigen neun Stimmen unter den 15 Mitgliedern zu erreichen. Frankreich, unterstützt von Russland, Deutschland und China, drohte sogar unumwunden mit einem Veto. Der amerikanische Präsident entschloss sich deshalb, die Bemühungen um eine weitere Resolution des Sicherheitsrats zu beenden. Nach einem Dreiergipfel mit Blair und Aznar auf den Azoren am 18. März stellte er in einer Fernsehansprache Hussein ein Ultimatum: Entweder er verlasse das Land binnen 48 Stunden, oder es werde zu einem Militärschlag kommen. Die USA beriefen sich dabei auf die Verletzung der Waffenstillstandsvereinbarung aus dem Jahr 1991, die in Resolution 1441 ein weiteres Mal festgestellt worden war. Ohne explizite Billigung des obersten UN-Gremiums hielten aber die meisten anderen Sicherheitsratsmitglieder und die große Mehrheit der Völkerrechtler einen Krieg zur Entwaffnung des Irak für unzulässig. Das Ziel des Regimewechsels widerspricht ohnehin den Statuten der Vereinten Nationen. Trotz dieser gravierenden Einwände begannen die USA und Großbritannien am 20. März 2003 ihren Angriff und entmachteten innerhalb von drei Wochen den irakischen Diktator. Dabei kamen auf beiden Seiten weit weniger Soldaten und Zivilisten ums Leben als im Golfkrieg von 1991 und von vielen Beobachtern vorhergesagt. Der schwierigste Teil des Unterfangens, die politische Stabilisierung und der wirtschaftliche Wiederaufbau des Irak, steht den Siegermächten allerdings noch bevor.

Auch zeichnet sich eine Verbesserung des transatlantischen Verhältnisses allenfalls am Horizont ab. Zwar hielten sich Frankreich und die Bundesrepublik mit ihrer Kritik an den USA nach dem Sieg im Golf zurück und erklärten sogar die Bereitschaft zur partiellen Kooperation beim Aufbau des Irak, aber gleichzeitig bemühten sie sich auf einem Vierergrüpfel mit Belgien und Luxemburg am 29. April 2002 um die Schaffung einer kollektiven Planungs- und Führungseinheit für EU-Militäroperationen ohne Nato-Hilfe. Dies stieß nicht nur in Washington, sondern auch in europäischen Hauptstädten auf Kritik, weil die vier Staats- und Regierungschefs ein so kontroverses Thema auf einem eigenen Gipfel und nicht innerhalb der EU-Gremien besprachen.

Wirtschaft, Kultur, Werte

Der Streit über die Sicherheitspolitik drängte im Untersuchungszeitraum alle anderen Sachbereiche im europäisch-amerikanischen Verhältnis in den Hintergrund. Damit zeigte sich, dass die wiederholt vertretene Ansicht, die enge Verflechtung der Volkswirtschaften auf beiden Seiten des Atlantiks werde eine stabilisierende Wirkung für die Gesamtbeziehungen entfalten, nur sehr eingeschränkt zutrifft. Zwar sind die USA und Europa durch Handel und Direktinvestitionen stark verflochten und der überwiegende Teil der ökonomischen Beziehungen verläuft reibungslos, aber die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit wird von den Streitfällen in Beschlag genommen. So schwelt der Konflikt über die Foreign Sales Corporations (FSCs) weiter, über die amerikanischen Firmen in Offshore-Gebieten Exporte abwickeln und damit Steuern umgehen, weil die USA bisher trotz einer Verurteilung durch die WTO nicht eingelenkt haben. Zumindest der Streit um die

amerikanischen Strafzölle für Stahlimporte aus Europa konnte durch extensive Ausnahmeregelungen entschärft werden. Dagegen zeichnen sich in der Doha-Welt handelsrunde, die im Spätherbst 2001 lanciert wurde, die alten Konfliktlinien ab. So hat sich die Weigerung der EU, deutlichen Einschnitten bei Agrarsubvention zuzustimmen, als zentrales Hindernis für Fortschritte bei den Verhandlungen erwiesen und bereits zum Überschreiten der gesetzten Einigungsfrist vom 31. März 2003 geführt.

Auch die immer wieder beschworenen gemeinsamen Werte haben sich nicht als tragfähiges Korsett für Zeiten erwiesen, in denen die strategischen Konzepte diametral auseinanderlaufen. Im Gegenteil, die sicherheitspolitischen Dissonanzen gehen mit divergierenden Auffassungen in der Wertefrage Hand in Hand. Zunehmend betrachten viele Amerikaner die Europäer als machtlose Zyniker, die an einer Bewältigung weltpolitischer Herausforderungen nicht mitwirken wollen und können. Zahlreiche Europäer sehen in den USA immer stärker einen Hegemonen, der seine Vormachtstellung nicht mehr wie früher multilateral einbettet und völkerrechtlich legitimiert, sondern zu Unilateralismus und zur Geringschätzung europäischer Positionen neigt. Politiker auf beiden Seiten des Atlantiks schüren die Divergenzen mit billigem Populismus: Bush wird als „Diktator“ verunglimpft, amerikanische Kongressabgeordnete lassen in ihrer Cafeteria „French Fries“ in „Freedom Fries“ umbenennen, Produkte der jeweils anderen Seite werden boykottiert. Die zehn französischen Softitel-Hotels in den USA sahen sich im März 2003 sogar veranlasst, als „Vorsichtsmaßnahme“ die Flagge Frankreichs vor ihren Häusern einzuziehen.⁶

Dass die USA unter Bush vornehmlich allein agierten und sich dabei wenig um globale Probleme kümmerten (Kyoto-Protokoll, Internationaler Strafgerichtshof), war auch für ihren Ansehensverlust im Jahr nach den Terroranschlägen verantwortlich. Bei einer Untersuchung der Einstellung von 38.000 Personen in 44 Ländern ergab sich, dass die große Mehrheit zwar eine positive Sicht dessen hatte, für was die Vereinigten Staaten stehen, also ihre demokratische Tradition, ihren Lebensstil, ihren ökonomischen Erfolg. Aber ihre konkrete Politik stieß in vielen Ländern auf heftige Kritik, vor allem im Nahen Osten, in Pakistan, in der Türkei, aber auch in Argentinien. Auch in Westeuropa fielen die Zustimmungsraten markant.⁷ Im April 2003 gaben sogar nur mehr 11 Prozent der Deutschen an, die USA seien der beste Freund Deutschlands. 1995 waren es noch 50 Prozent gewesen.⁸

Ausblick

Nach dem raschen und relativ unblutigen Sieg der amerikanisch-britischen Streitkräfte bemühen sich die Streitparteien auf beiden Seiten des Atlantiks um eine Entspannung. Allerdings zeigt sich, dass es sich bei den Auseinandersetzungen um die Irakpolitik nicht um einen der vielen Dispute im transatlantischen Verhältnis handelt, die es in den vergangenen 55 Jahren immer wieder gab. Die Qualität des Streits geht vielmehr an die Wurzel der Beziehungen, weil grundsätzliche Fragen unterschiedlich beantwortet werden: Die USA glauben, dem internationalen

Terrorismus nur über eine Umgestaltung des Nahen Ostens die Basis entziehen zu können, und sind bereit, dafür notfalls auch die etablierte Ordnung der Weltpolitik aufzugeben. Die Vertreter des „alten Europa“ fürchten die Alleingänge der Supermacht, weil sie ihre Machtposition am ehesten unter den bestehenden Regeln behaupten können und sich von einer revolutionären Veränderung einen Einflussverlust erwarten. Zunehmend scheint es, als ob sie eine europäische Identität über eine Politik der bewussten Abgrenzung gegenüber den USA schaffen wollen. Mit der Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten Mitte 2004 werden sich allerdings die Mehrheitsverhältnisse im Rat der Europäischen Union zuungunsten des „alten Europa“ verändern.

Anmerkungen

- 1 Bundeskanzler Schröder: Unser Nein zu einer Intervention im Irak ist sehr wohl begründet. Die Bundesregierung, 11.9.2002. <http://www.bundesregierung.de/artikel,-436575/Bundeskanzler-Schroeder-Unser-.htm> (abgerufen am 19.4.2002).
- 2 „Washington greift Bundesregierung wegen Däubler-Gmelin-Äußerungen scharf an“; in: Financial Times Deutschland, 20.9.2002. <http://www.ftd.de/pw/in/1032530827947.html?nv=hptn> (abgerufen am 19.4.2003).
- 3 „Fischer bemüht sich um Entspannung mit den USA“; in: Die Welt, 24.9.2002. <http://www.welt.de/daten/2002/09/24/0924de358392.htx?search=fischer&searchHILL=1> (abgerufen am 19.4.2003).
- 4 „United We Stand“, in: Wall Street Journal (Europe), 30.1.2003. http://www.aei.org/include/news_print.asp?newsID=15844&projectID=11 (abgerufen am 20.4.2003).
- 5 „Erklärung der zehn Länder der Vilnius-Gruppe vom 5. Februar 2003“; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2003, 374.
- 6 Landler, Marc/Pfanner, Eric: Europeans Fear U.S. Backlash May Wound Trade; in: International Herald Tribune (IHT), 19.3.2002, 1/6.
- 7 Vgl. The Pew Global Attitudes Project: What the World Thinks in 2002, December 4, 2002 (zu finden unter www.people-press.org).
- 8 Vgl. „Transatlantic Disputes Weigh Heavily on Europeans“; in: IHT, 1.4.2003, 1/4.

Weiterführende Literatur

- Bierling, Stephan: Geschichte der amerikanischen Außenpolitik von 1917 bis zur Gegenwart, München 2003.
- Busby, Joshua: Climate Change Blues: Why the United States and Europe Just Can't Get Along; in: Current History, Vol. 102/No. 662 (March 2003), 113-118.
- Gordon, Philip: Bridging the Atlantic Divide; in: Foreign Affairs (January/February 2003), 70-83.
- Kagan, Robert: Of Paradise and Power, New York 2003.
- Kamp, Karl-Heinz: Von der Prävention zur Präemption? Die neue amerikanische Sicherheitsstrategie; in: Internationale Politik, 12/2002, 19-24.
- Kennedy, Craig/Benton, Marshall: Die wahre Kluft im transatlantischen Verhältnis; in: Internationale Politik, 11/2002, 45-52.
- Kitfield, James: Fractured Alliances, in: National Journal, 8.3.2003, 720-724.
- Kupchan, Charles A.: The End of the American Era, New York 2002.
- Larres, Klaus: Mutual Incomprehension. US-German Value Gaps Beyond Iraq; in: The Washington Quarterly, Vol. 26/No. 2 (Spring 2003), 23-42.
- Rudolf, Peter: Deutschland und die USA – eine Beziehungskrise?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002 (2.12.2002), 16-23.