

Stormy-Annika Mildner

Ziemlich beste Freunde – meistens

Die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen

I. Risse im Fundament

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen zeichnen sich durch ein starkes Fundament gemeinsamer Werte, Traditionen und Interessen aus. Auch wirtschaftlich sind die beiden Partner eng miteinander verflochten. Seit 2015 sind die Vereinigten Staaten wichtigster Absatzmarkt für deutsche Warenexporte. Deutsche und US-amerikanische Unternehmen gehören zu den wichtigsten ausländischen Investoren und Arbeitgebern im jeweils anderen Markt. Trotz dieser engen wirtschaftlichen Verflechtung sind die transatlantischen Beziehungen mit der Wahl Donald Trumps zum 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten in besonders schwieriges Fahrwasser geraten. Zugleich nimmt das Ansehen der USA in der deutschen Bevölkerung ab: Laut einer Meinungsumfrage des Forschungsinstituts Pew und der Körber-Stiftung vom Mai 2020 meinten 73 Prozent der Befragten, ihr Bild von den USA habe sich in der Coronazeit verschlechtert.¹ Hatten 2019 noch etwa doppelt so viele Deutsche der Beziehung ihres Lands zu den USA den Vorzug gegenüber China gegeben (50 Prozent gegenüber 24 Prozent), ist seither der Anteil derjenigen, die die Beziehung zu den USA für wichtiger halten, um 13 Prozentpunkte gesunken. China stieg dagegen im Kurs.

Deutschland genießt in der US-Bevölkerung ein deutlich größeres Ansehen, dennoch sind sich Amerikaner und Deutsche einig: Die USA und die Bundesrepublik sind füreinander nicht die wichtigsten außenpolitischen Partner. 44 Prozent der befragten Deutschen nannten Frankreich, nur zehn Prozent die USA. 26 Prozent der Amerikaner gaben Großbritannien als wichtigsten Partner ihres Lands an, während Deutschland mit sechs Prozent abgeschlagen auf dem vierten Platz landete.

Diese Entwicklung ist außergewöhnlich – und erklärungsbedürftig. Dennoch sollte nicht vergessen werden, dass die transatlantischen (Wirtschafts-)Beziehungen immer durch ein Auf und Ab geprägt waren. Die engen wirtschaftlichen Verflechtungen sind eine historisch gewachsene Säule der deutsch-amerikanischen Partnerschaft; wirtschaftspolitische Konflikte gab es jedoch immer wieder. Der Marshallplan, die Förderung der europäischen Integration, die anfängliche Tolerierung der protektionistischen europäischen Agrarpolitik – all dies war Ausdruck

¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Pew Research Center, Amid Coronavirus Crisis, Americans and Germans See Changing World in Different Ways, 18.5.2020; www.pewresearch.org/fact-tank/2020/05/18/amid-coronavirus-crisis-americans-and-germans-see-changing-world-in-different-ways [28.5.2020], und Pew Research Center/Körber Stiftung, German Worldviews in Times of COVID-19; www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2020/Koerber_TheBerlinPulse_Sonderausgabe_Grafikteil_englisch.pdf [28.5.2020].

einer wertebasierten und gleichzeitig interessensteuerten, pragmatischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Dasselbe gilt für die späteren Forderungen nach mehr Marktzugang und Lastenteilung. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen von 1945 bis heute. Dabei wird klar: Kassandrarufer sind genauso überzogen wie Hoffnungen auf eine konfliktfreie Partnerschaft auf Augenhöhe.

II. Nachkriegszeit: Wiederaufbau und Bollwerk gegen den Kommunismus

Der Wiederaufbau Europas, das westdeutsche „Wirtschaftswunder“ und die europäische Integration – ohne die Unterstützung der USA wäre dies undenkbar gewesen. Unter amerikanischem Schutz und mit erheblicher finanzieller Unterstützung wurde die Bundesrepublik zu einem wichtigen Verbündeten und Wirtschaftspartner der Vereinigten Staaten sowie zu einem Bollwerk gegen den Kommunismus. Mit den Wiederaufbauhilfen entfalteten die USA einen erheblichen Einfluss; Deutschlands sozial-liberale Marktwirtschaft trägt genauso deutlich die amerikanische Handschrift wie die demokratische Gesellschaftsordnung.²

Die USA waren als einziges Land mit einer prosperierenden und expandierenden Wirtschaft aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen. Mit einem gewaltigen Produktivitätsvorsprung stellten sie mehr als 60 Prozent der weltweiten Industriegüter her und besaßen zwei Drittel der globalen Goldreserven. Hatte der Anteil des Handels der USA am Gesamthandel der zehn wichtigsten Industrieländer 1928 und 1938 nur 28 Prozent beziehungsweise 26 Prozent ausgemacht, betrug er 1952 bereits 35 Prozent.³ Die USA waren der wichtigste Anbieter von Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Investitionsgütern auf den Weltmärkten. Die meisten Handelspartner der USA hatten erhebliche Zahlungsbilanzprobleme; auf den Märkten bestand eine gravierende Dollarlücke.⁴

Diese Vormachtstellung beeinflusste auch die Rolle der USA in der Weltwirtschaft. So übernahmen sie aktiv Verantwortung im Weltwirtschaftssystem und förderten den Aufbau eines liberalen, multilateralen Handelssystems, basierend auf dem Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung. Ein wichtiges Instrument war das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) von 1947; die Bundesrepublik unterzeichnete dieses Abkommen vier Jahre später.

Mit ihrer Handelsstrategie verfolgten die USA sowohl politische als auch wirtschaftliche Ziele; vor allem sollte eine Wiederholung der Fehler der Zwischen-

² Vgl. Susanne Hilger, Amerikanisierung der europäischen Wirtschaft nach 1880, in: Europäische Geschichte Online, 8.3.2012; ieg-ego.eu/de/threads/modelle-und-stereotypen/modell-amerika/susanne-hilger-amerikanisierung-der-europaeischen-wirtschaft-nach-1880 [28.5.2020].

³ Vgl. Robert E. Baldwin, *Trade Policy in a Changing World Economy*, New York u. a. 1988, S. 22.

⁴ Vgl. Christoph Buchheim, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, in: Ludolf Herbst/Werner Bührer/Hanno Sowade (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München 1990, S. 81–98.

kriegszeit vermieden werden. Engere globale Handelsbeziehungen sollten nicht nur den Wiederaufbau Europas unterstützen, sondern auch zu einer größeren internationalen Stabilität führen, um Kriege und Weltwirtschaftskrisen zu verhindern. Die wirtschaftliche Verflechtung sollte zudem ein Bollwerk gegen den Kommunismus bilden. Schließlich sollten durch den Wiederaufbau Europas und die Wiederherstellung von Kaufkraft Absatzmärkte für US-Waren geschaffen werden.

Die Weltwirtschaftskrise war tief in das kollektive Gedächtnis der USA eingebrannt; die US-Industrieproduktion war seinerzeit um fast 40 Prozent,⁵ das Brutto-sozialprodukt um 30 Prozent gefallen.⁶ 1933 war circa ein Viertel der erwerbsfähigen Amerikaner arbeitslos.⁷ Der *Smoot-Hawley Tariff Act* von 1930 hatte die durchschnittliche Zollbelastung auf über 50 Prozent angehoben; die Handelspartner der USA hatten mit Vergeltungszöllen geantwortet. In der Folge war der Anteil der US-Exporte an den Weltexporten von 16 auf elf Prozent gefallen.⁸ Statt auf Protektionismus setzten die USA nach dem Zweiten Weltkrieg auf Marktöffnung und eine liberale, multilaterale Handelsordnung. Möglich wurde die Liberalisierungspolitik durch den 1934 verabschiedeten *Reciprocal Trade Agreements Act*, der den Präsidenten befugte, in bilateralen Verhandlungen auf Basis der Reziprozität die Zölle um bis zu 50 Prozent zu senken, ohne diese Abkommen dem Kongress zur Ratifizierung vorlegen zu müssen.

Nach den Restriktionen der ersten Nachkriegsjahre vollzog sich 1947 ein deutlicher Wandel in der Deutschlandpolitik der USA. Das 12,4 Milliarden Dollar schwere *European Recovery Program* wurde zur Grundlage des Wiederaufbaus in Westeuropa. „Weniger Nächstenliebe als Einsicht in ökonomische Notwendigkeiten und in eine langfristige politische und wirtschaftliche Strategie“ hatten zu diesem Kurswechsel geführt.⁹ Für die Abwicklung des Programms war die amerikanische *Economic Cooperation Administration* zuständig. Zudem wurde 1948 die *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC) gegründet. Sie sollte den Wiederaufbau koordinieren, Produktion und Vollbeschäftigung fördern sowie den

⁵ Vgl. Barry Eichengreen, *Vom Goldstandard zum EURO. Die Geschichte des internationalen Währungssystems*, Berlin 2000, S. 106; Peter Temin, *The Great Depression*, in: Stanley L. Engerman/Robert E. Gallman (Hrsg.), *The Cambridge Economic History of the United States*, Bd. 3: *The Twentieth Century*, Cambridge 2000, S. 301–328, hier S. 301–303, und Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929–39*, Berkley/Los Angeles/London 1986.

⁶ Vgl. Temin, *Great Depression*, in: Engerman/Gallman (Hrsg.), *Cambridge Economic History*, Bd. 3, S. 301, und Douglas Fitzgerald Dowd, *The Twisted Dream. Capitalist Development in the United States Since 1776*, Cambridge ²1977, S. 103.

⁷ Vgl. Detlef Junker, *Weltwirtschaftskrise, New Deal und Zweiter Weltkrieg, 1929–1945*, in: Willi Paul Adams u. a. (Hrsg.), *Länderbericht USA*, Bd. 2: *Außenpolitik, Gesellschaft, Kultur, Religion, Erziehung*, 2., aktualisierte und ergänzte Aufl., Bonn 1992, S. 164–185, hier S. 167.

⁸ Vgl. Georg Koopmann, *Außenwirtschaft und Außenwirtschaftspolitik der USA*, Hamburg 1991, S. 34, und I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington/New York 1995, S. 12 f. und S. 31.

⁹ Wolfgang Benz, *Wirtschaftsentwicklung von 1945 bis 1949*, in: *Informationen zur Politischen Bildung* 259/2005; www.bpb.de/izpb/10077/wirtschaftsentwicklung-von-1945-bis-1949?p=al [28.5.2020].

(schrittweisen) Abbau innereuropäischer Handelsschranken vorantreiben. Die Bundesrepublik, die der OEEC 1949 beitrug, profitierte 1953 auch vom massiven Schuldenerlass durch das Londoner Schuldenabkommen; vor allem die USA verzichteten großzügig auf Rückzahlungen.

Dagegen belastete in der ersten Hälfte der 1950er Jahre die Frage der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen das bilaterale Verhältnis. Für die Bundesrepublik war der Osthandel – auch wenn er nur einen Bruchteil des westeuropäischen Außenhandels ausmachte – traditionell von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Westeuropa bezog wichtige Rohstoffe aus den östlichen Nachbarländern, allen voran Getreide, Holz, Kohle sowie bestimmte Metalle und Mineralien.¹⁰ Die USA hatten hingegen im Frühjahr 1948 Exportbeschränkungen für den amerikanischen Osthandel eingeführt. Das Konfliktpotenzial blieb allerdings begrenzt und trat hinter die gemeinsamen Interessen zurück. Zudem verlor der Interessenskonflikt mit der Lockerung der westlichen Embargopolitik an Sprengkraft, wenngleich es bis heute immer wieder Spannungen deswegen gibt.¹¹

Mit dem Marshallplan übten die USA erheblichen Einfluss auf die Empfängerstaaten aus. In der Bundesrepublik spiegelte insbesondere die neue Wettbewerbspolitik die Synthese amerikanischer Einflüsse und deutscher Traditionen wider.¹² Während in den USA mehrere Wettbewerbsgesetze seit Ende des 19. Jahrhunderts monopolistische Marktstrukturen aufgebrochen hatten, war die deutsche Wirtschaft durch einen hohen Konzentrationsgrad geprägt. Dies sollte sich ändern: Die USA wollten nicht nur demokratische Strukturen in Deutschland aufbauen, auch die Wirtschaft sollte umstrukturiert werden. Washington wollte die westdeutsche Industrie nicht zerschlagen, doch sollten die Kartelle entflochten und die Wirtschaft sollte nach innen und außen geöffnet werden.¹³

Ludwig Erhard hatte mehr als nur ein offenes Ohr für diese Anliegen. Bereits vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatte er sich gegen Kartelle ausgesprochen. Er war zudem überzeugter Internationalist. Den Außenhandel sah er als unabdingbar für wirtschaftliche Prosperität und politische Stabilität an.¹⁴ Erhard hatte allerdings auch mit erheblichem Gegenwind zu kämpfen. Die westdeutsche Industrielite bevorzugte bilaterale Übereinkünfte; sie wollte das Land deutlich langsamer öffnen. Letztlich überwogen allerdings die Abhängigkeit von den USA und der Export Hunger der Bundesrepublik. Auch die Investitionstätigkeit von US-Unter-

¹⁰ Vgl. Gunther Mai, Osthandel und Westintegration 1947–1957. Europa, die USA und die Entstehung einer hegemonialen Partnerschaft, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 203–225.

¹¹ Vgl. Reinhard Neebe, Optionen westdeutscher Außenwirtschaftspolitik 1949–1953, in: Ebenda, S. 163–202.

¹² Vgl. Hilger, Amerikanisierung.

¹³ Vgl. Volker Berghahn, Ludwig Erhard und die Amerikanisierung der westdeutschen Industrie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 5–6/2008, S. 15–20.

¹⁴ Vgl. Werner Bührer, Erzwingene oder freiwillige Liberalisierung? Die USA, die OEEC und die westdeutsche Außenhandelspolitik 1949–1952, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 139–162, hier S. 139.

nehmen in Deutschland trug zur Amerikanisierung der westdeutschen Wirtschaft bei.¹⁵

Europa sollte „ohne fremde Hilfe auskommen“ [...], aber nicht ‚autark‘ [...] werden [...]. Es durfte (vorübergehend) gegen amerikanische Waren diskriminieren, jedoch nicht zu einem geschlossenen Markt hinter Zollmauern werden“.¹⁶ Diese Europapläne der USA passten zu den Europaplänen von Bundeskanzler Konrad Adenauer. Zu den frühen europäischen Integrationsbemühungen gehörte die 1951 auf Initiative des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, mit der Belgien, Westdeutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande ihre Schwerindustrie organisierten. Diese sechs Staaten errichteten 1957 mit den Römischen Verträgen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und vergemeinschafteten ihre Agrarpolitiken. Die EWG war nicht nur ein Wirtschafts-, sondern vor allem auch ein Friedensprojekt. Entsprechend waren die USA nicht nur bereit, eine gewisse Asymmetrie im Marktzugang zu tolerieren, sie unterstützten die Integrationsbemühungen der Europäer aktiv. Die politische Elite in den USA war sich einig: Der Krisenherd Europa lasse sich nur befrieden, würden die wirtschaftlichen Interdependenzen steigen und die Europäer Souveränität an neue, supranationale Institutionen abgeben. Die Europäer wiederum akzeptierten den amerikanischen Einfluss. Die interventionistische Agrarpolitik mit ihren hohen Subventionen und Zöllen sollte jedoch später immer wieder zu einem ernststen Konfliktpunkt in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen werden.

Um den Welthandel zu stützen, setzten sich die USA überdies für stabile Wechselkurse ein. 1944 wurden auf ihre Initiative das Bretton-Woods-System fester Wechselkurse ins Leben gerufen und der Internationale Währungsfonds (IWF) sowie die Weltbank gegründet. Stabile Wechselkurse sollten nach Kriegsende den Handel erleichtern. Aufgrund der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit wollten sich die USA zudem größeren wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum sichern, um die heimische Wirtschaft auch im Krisenfall stabilisieren zu können. Entsprechend wurde die Kapitalfreiheit international eingeschränkt. Der an Gold gekoppelte Dollar fungierte als Ankerwährung. Die Bundesrepublik gehörte 1950 zu den 14 europäischen Ländern, die das Abkommen über die Gründung einer Europäischen Zahlungsunion unterzeichneten, welche die freie Konvertibilität aller beteiligten Währungen zum Ziel hatte. 1952 wurde sie Mitglied von IWF und Weltbank.

III. Normalisierung 1960 bis 1990: Europa als Partner und Konkurrent der USA

Mit den wachsenden Handelsbeziehungen und dem Aufstieg der Europäischen Gemeinschaft (EG) nahmen die transatlantischen Währungs- und Handelskon-

¹⁵ Vgl. Volker Berghahn, Amerikanisierung der westdeutschen Wirtschaft, in: Ebenda, S. 227–256.

¹⁶ Mai, Osthandel, in: Ebenda, hier S. 210.

flikte spürbar zu. Die europäischen Staaten traten gegenüber Washington immer selbstbewusster auf und setzten eigene Akzente. Gleichzeitig änderte sich die Stellung der USA in der Weltwirtschaft. Zu wirklich ernsthaften Auseinandersetzungen kam es aber nicht. Beiden Seiten war klar, dass Handelskonflikte leicht auf andere Politikbereiche übergreifen könnten, und bis zum Fall der Berliner Mauer hatten die gemeinsamen Sicherheitsinteressen Priorität. Dennoch waren die USA immer weniger bereit, die wirtschaftlichen Nachteile widerspruchslos hinzunehmen. Insbesondere infolge der Ölkrisen, die die USA deutlich härter trafen als die EWG-Staaten, vollzog sich ein Wandel in der amerikanischen Handels- und Europapolitik.

Anfang der 1960er Jahre hatten sich die Länder Europas nicht nur vom Zweiten Weltkrieg erholt, sondern waren zu ernsthaften Konkurrenten aufgestiegen; die Vormachtstellung der USA begann zu schwinden. Der Handelsbilanzüberschuss der USA nahm stetig ab: von 4,89 Milliarden Dollar 1960 auf nur noch 607 Millionen Dollar 1969.¹⁷ Auch der überbewertete Dollar trug zur Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der US-Exporte bei. In den 1960er Jahren verfolgten die USA eine expansive Geldpolitik, die zusammen mit steigenden Militärausgaben und den Kosten für Präsident Lyndon B. Johnsons Sozialprogramme zu einem Abwertungsdruck auf den Dollar führten.

Der im System fester Wechselkurse festgelegte Außenwert des Dollars spiegelte somit nicht mehr seinen realen Wert wider. Der Dollar wurde jedoch nicht abgewertet, da man befürchtete, dies könne das gesamte System destabilisieren. Stattdessen forderten die USA Solidarität von den europäischen Bündnispartnern: Sie sollten Dollar ankaufen und so seinen Außenwert festigen. Die Bundesregierung wollte keine Aufwertung der D-Mark, um die Exportwirtschaft nicht zu belasten, verschloss sich aber auch nicht den Wünschen der USA. Zwischen 1961 und 1975 unterzeichnete sie mehrere Devisenausgleichsabkommen, kaufte US-Staatspapiere, verpflichtete sich, die eigenen Dollarbestände nicht zur Konvertierung gegen Gold vorzulegen und kaufte Dollar weiterhin zum festgelegten Wechselkurs.¹⁸

Die USA setzten zwar auch in den 1960er Jahren weiterhin auf multilaterale Liberalisierung unter dem GATT. Aufgrund des steigenden Drucks auf die US-Exportwirtschaft erließ Washington jedoch eine Reihe neuer Handelsgesetze wie den *Trade Expansion Act* von 1962. Diese sollten nicht nur helfen, ausländische Märkte zu öffnen, sondern auch der Regierung mehr Schutzmöglichkeiten eröffnen. Beispielsweise erlaubt Abschnitt 232 des Handelsgesetzes von 1962 die Erhebung von Zöllen, wenn ausländische Waren die nationale Sicherheit der USA bedrohen.¹⁹

¹⁷ Vgl. U.S. Census Bureau, U.S. Trade Balance, Foreign Trade Division; www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf [28.5.2020].

¹⁸ Vgl. Cornelia B. Rieß/Heinrich Bortfeldt, Die deutsch-amerikanischen Beziehungen der Nachkriegszeit (1945–1993), Melle 1994.

¹⁹ Vgl. Koopmann, Außenwirtschaft, S. 47; Baldwin, Trade Policy, S. 26, und Richard N. Cooper, Foreign Economic Policy in the 1960s. An Enduring Legacy, in: George L. Perry/James

Die geopolitische Bedeutung des Projekts Europa blieb derweil unumstritten. Durch den Abbau innereuropäischer Handelsschranken entstand ein immer größerer Markt mit wachsender Kaufkraft, der auch für amerikanische Investoren von großem Interesse war. Dennoch wurde die Haltung der USA spürbar ambivalenter. Gerade die protektionistische Agrarpolitik der EWG, die den Marktzugang für die USA deutlich einschränkte, gleichzeitig jedoch dafür sorgte, dass europäische Exporte immer mehr auf die Weltmärkte drängten, war den USA ein Dorn im Auge.²⁰ Zu weiteren Konflikten führte der wachsende Einfluss der EWG in Afrika, in der Karibik und im pazifischen Raum. In Präferenzabkommen gewährte sie einer wachsenden Zahl von Staaten bevorzugten Marktzugang, was dem Meistbegünstigungsgrundsatz des GATT widersprach.

Anfang der 1970er Jahre nahm der Produktivitätsvorsprung der USA weiter ab; das globale wirtschaftliche Kräfteverhältnis begann sich deutlicher zu verschieben. Das US-Wirtschaftswachstum war vergleichsweise niedrig; die Arbeitslosenrate stieg von 3,4 Prozent 1969 auf sechs Prozent 1972 und 8,5 Prozent 1976. Die Inflation blieb auf einem für die Nachkriegsjahre ungewöhnlich hohen Niveau: 1973 betrug sie 6,2 Prozent.²¹ Ursachen dafür waren einerseits die Ölschocks der 1970er Jahre; allein durch die zweite Ölkrise verdreifachte sich der Ölpreis, worauf die Inflation sprunghaft anstieg.²² Andererseits trug die expansive US-amerikanische Wirtschaftspolitik erheblich zu stetig steigenden Preisen bei. Der Staatshaushalt wurde zudem durch die amerikanischen Militärausgaben im Ausland und umfangreiche Auslandshilfen stark strapaziert.

1971 hatten die USA erstmals seit 1893 wieder ein Defizit in der Handelsbilanz zu verzeichnen. Auch die Aufkündigung des Systems fester Wechselkurse 1973 konnte diesen Trend nicht aufhalten. Ab 1976 war die Handelsbilanz kontinuierlich defizitär; 1978 betrug das Handelsbilanzdefizit 33,9 Milliarden Dollar,²³ wovon fast zwei Drittel aus dem Handel mit Japan stammten. Auch der Anteil der US-Exporte am weltweiten Handel nahm kontinuierlich ab: Hatte der US-Anteil an den Exporten von verarbeiteten Gütern der zehn wichtigsten Industrienationen 1960 noch 25,2 Prozent betragen, war er 1970 auf 20,5 Prozent und 1979 auf 18,3 Prozent gefallen.²⁴

Tobin (Hrsg.), *Economic Events, Ideas, and Policies. The 1960s and After*, Washington 2000, S. 139–184, hier S. 149.

²⁰ Vgl. Die Rolle der USA im europäischen Einigungsprozess bis zum Ende des Ost-West-Konflikts, Bundestag, Fachbereich XI Geschichte, Zeitgeschichte und Politik, 25.10.2005; www.bundestag.de/resource/blob/405414/da50102681ddd8dbb028377dfb134733/WD-1-137-05-pdf-data.pdf [28.5.2020].

²¹ Vgl. Gary M. Walton/Hugh Rockoff, *History of the American Economy*, New York u. a. 1990, S. 547 f., und John M. Peterson/Ralph Gray, *Economic Development of the United States*, London u. a. 1974, S. 456.

²² Vgl. Anthony S. Campagna, *The Economy of the Reagan Years. The Economic Consequences of the Reagan Administrations*, Westport/London 1994, S. 12.

²³ Vgl. U.S. Census Bureau, *U.S. Trade in Goods and Services*; www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/index.html [28.5.2020].

²⁴ Vgl. Baldwin, *Trade Policy*, S. 36.

In den USA wuchs immer mehr das Gefühl, unfairen Handelsbeziehungen ausgesetzt zu sein: Die westlichen Handelspartner schienen von der Offenheit des US-Markts zu profitieren, ohne selbst ernsthafte Zugeständnisse zu machen. In der Folge vollzog sich ein Wandel in der US-Politik vom freien zum fairen Handel, und die USA begannen, neben dem multilateralen Liberalisierungspfad zunehmend unilaterale und regionale Ansätze zu verfolgen.²⁵ Ausdruck dieses Paradigmenwechsels war das Handelsgesetz von 1974. Laut Sektion 301 (Verletzung von Handelsabkommen oder -regeln) sollte der Präsident alle möglichen Schritte einleiten, um unfaire Importbeschränkungen anderer Länder abzubauen. Um die eigenen Ausfuhren zu steigern, wurden steuer- und wettbewerbsrechtliche Maßnahmen ergriffen. Ein Beispiel für Steuererleichterungen und Abschreibungsmöglichkeiten waren die *Domestic International Sales Corporations*, also Firmen, denen ein Teil der Exporteinkünfte überschrieben wurde, die dann nicht der Einkommenssteuer unterlagen. Die Einkommen blieben so lange steuerfrei, wie sie nicht an die Muttergesellschaft ausgeschüttet wurden. Dieses Instrument avancierte in den transatlantischen Handelsbeziehungen zu einem ständigen Stein des Anstoßes.

Auch die Währungsbeziehungen waren nicht konfliktfrei. Trotz aller Stützungsversuche war der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse Anfang der 1970er Jahre unausweichlich. Präsident Richard Nixon kündigte 1971 zunächst die Gold-Dollar-Konvertibilität auf. Zudem wurde eine größere Schwankungsbreite für Wechselkursschwankungen vereinbart. Da dies den Vorstellungen der Europäer widersprach, verständigten sich die EWG-Staaten 1972 auf engere Bandbreiten, die sogenannte Währungsschlange. Bei größeren Schwankungen sollte am Devisenmarkt interveniert werden. Nachdem das Bretton-Woods-System 1973 endgültig gescheitert war, ließen die EWG-Staaten ihre Währungen in der Schlange gegenüber dem Dollar frei schwanken. Die „Währungsschlange“ war allerdings nicht von Erfolg gekrönt; daher gründeten die EWG-Länder seit 1978/79 ihre währungspolitische Zusammenarbeit auf das Europäische Währungssystem, bestehend aus einem Wechselkursmechanismus und der Rechnungswährung ECU.²⁶

In den 1980er Jahren verloren die USA weiter an Boden. Ihr Anteil am Welt-handel fiel von 15 Prozent 1960 auf 14,4 Prozent 1970 und 12,4 Prozent 1980. Dagegen waren die Anteile Japans und Westeuropas im gleichen Zeitraum von 1,4 auf 6,5 Prozent beziehungsweise von 33 auf 40 Prozent gestiegen.²⁷ Im Haushaltsjahr

²⁵ Vgl. Andreas Falke, Handelspolitik, in: Herbert Dittgen/Michael Minkenberg (Hrsg.), Das amerikanische Dilemma. Die Vereinigten Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Paderborn u. a. 1996, S. 319–349, hier S. 320.

²⁶ Vgl. Klaus Zapka, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Grundlagen und Entwicklung (Dossier Finanzmärkte der Bundeszentrale für politische Bildung) vom 20.1.2012; www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/55810/europaeische-waehrungsunion?p=all [28.5.2020], und Carsten Hefeker, Die Europäische Währungsintegration nach dem Zweiten Weltkrieg. Politik, Ideologie oder Interessen? Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv Discussion Paper 347, 2006; ideas.repec.org/p/zbw/hwwadp/347.html [28.5.2020].

²⁷ Vgl. Destler, American Trade Politics, S. 48.

1987 erreichte das Defizit im Warenhandel ein Rekordhoch mit 159,6 Milliarden Dollar.²⁸

Neben strukturellen Problemen führte ein ungünstiges makroökonomisches Umfeld zur Verschlechterung der Wettbewerbsposition der USA. Insbesondere der überbewertete Dollar setzte der Exportwirtschaft Anfang der 1980er Jahre zu. Gleichzeitig wurden die USA von einem Gläubiger- zu einem Schuldnerland. Aufgrund der expansiven Fiskalpolitik Ronald Reagans stieg das Haushaltsdefizit der USA, das zusammen mit den hohen Zinsen wiederum hohe Kapitalimporte und eine Aufwertung des Dollars zur Folge hatte. Mussten in der DM-Dollar-Relation 1980 im Jahresdurchschnitt noch 1,82 DM für einen Dollar bezahlt werden, lag der Preis 1985 pro Dollar bei 2,94 DM.²⁹ 1985 einigten sich die Bundesrepublik, Japan, Frankreich, England und die USA im sogenannten *Plaza Agreement*, den Dollar ab- beziehungsweise die anderen Währungen aufzuwerten. Durch konzertierte und kontrollierte Devisenkurstransaktionen fiel der Preis für einen Dollar von 2,94 DM im Jahr 1985 auf 1,80 DM Ende 1987.³⁰

Zudem beschleunigte sich der Wandel vom freien zum fairen Handel, und die USA gingen aggressiver gegen als unfair erachtete Methoden ausländischer Regierungen vor. Unter anderem verschärfte der „Super 301“ des *Omnibus Trade and Competitiveness Act* von 1988 die Sanktionsmöglichkeiten der Sektion 301 des *Trade Act* von 1974 erheblich.³¹ Zudem wandte sich Washington verstärkt dem Abschluss bilateraler und regionaler Handelsabkommen zu. Andererseits setzten sich die USA für den Beginn einer neuen Liberalisierungsrunde unter dem GATT ein, die Uruguay-Runde. Ganz oben auf der Agenda der USA stand die europäische Agrarpolitik. Die Verhandlungen wären fast an diesem Konflikt gescheitert. Es ist unter anderem den Bemühungen der Bundesrepublik zu verdanken, dass schließlich doch noch ein Kompromiss gefunden werden konnte.³²

IV. Das Ende des Ost-West-Konflikts und die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verlor Deutschland seine besondere Rolle für die USA; zugleich gewannen wirtschaftliche Interessen für Washington ebenso an Bedeutung wie andere Weltregionen. Mehr Handelsstreitigkeiten waren die Folge.³³

²⁸ Vgl. U.S. Census Bureau, U.S. Trade Balance, Foreign Trade Division; www.census.gov/foreign-trade/index.html [28.5.2020].

²⁹ Vgl. Andreas Falke, Auf dem Weg zu einer neuen Handelspolitik? Die USA und das Welthandelssystem, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden Baden 1994, S. 265–305, hier S. 271.

³⁰ Vgl. Destler, *American Trade Politics*, S. 58–61.

³¹ Vgl. Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism. An Overview, in: Ders./Hugh T. Patrick (Hrsg.), *Aggressive Unilateralism. America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor 1990, S. 1–45.

³² Vgl. Rieß/Bortfeldt, *Deutsch-amerikanische Beziehungen*.

³³ Vgl. Ulf Gartzke, *Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen. Ein Pfeiler in der Krise? Arbeitspapier*, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, 127/2004; www.kas.de/documents/

Die 1990er Jahre waren zunächst von großem Optimismus geprägt. 1993 begann in den USA eine Phase dauerhaften, weitgehend inflationsfreien Wachstums mit annähernder Vollbeschäftigung. Von 1993 bis 2000 wuchs die Wirtschaft jährlich um durchschnittlich 3,7 Prozent.³⁴ Außerdem wurde das Haushaltsdefizit systematisch abgebaut und schließlich ausgeglichen. 1998 verzeichneten die USA sogar einen Haushaltsüberschuss.³⁵ Der beachtliche Produktivitätsanstieg in den USA war teils auf die Revolution in der Informationstechnologie sowie in anderen High-Tech-Bereichen zurückzuführen, teils auf demografische Entwicklungen und die Erschließung neuer Märkte.³⁶

Gleichzeitig verschlechterte sich die Handelsbilanz der USA weiter.³⁷ Besonders defizitär war der Handel mit China und der Europäischen Union (EU). Hatten die USA 1992 noch einen Überschuss von neun Milliarden Dollar im Handel mit der EU erwirtschaftet, stand 2003 ein Defizit von 93 Milliarden Dollar zu Buche. Der Ruf nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz war daher trotz der guten wirtschaftlichen Lage ebenso wenig verstummt wie die Forderung nach faireren Bedingungen auf den Weltmärkten. Wie schon sein Vorgänger George Bush setzte sich auch Präsident Bill Clinton zum Ziel, ausländische Märkte zu öffnen. Im Mittelpunkt standen dabei der Abschluss der Uruguay-Runde des GATT und die Gründung der *World Trade Organization* (WTO) sowie das *North American Free Trade Agreement*. Ein transatlantisches Handelsabkommen stand zwar nicht auf der Agenda. Dennoch gab es zahlreiche Versuche, die transatlantische Wirtschaftsintegration voranzutreiben, wenngleich ohne durchschlagenden Erfolg. Der Schwerpunkt lag dabei auf Regulierungskooperation, die ihre Anfänge in der Transatlantischen Deklaration von 1990 hatte.

1995 schlug Bundesaußenminister Klaus Kinkel erfolglos eine *Trans-Atlantic Free Trade Area* (TAFTA) vor. Er scheiterte zwar mit dieser Idee, bereite aber weiteren Initiativen den Weg, darunter die Neue Transatlantische Agenda, der *Transatlantic Business Dialogue* sowie mehrere Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Regulierungen. 1998 griff der damalige EU-Handelskommissar Leon Brittan die Idee für eine TAFTA auf – scheiterte aber ebenfalls. Beim gemeinsamen Gipfeltreffen 1998 verständigten sich die transatlantischen Partner auf die weit weniger ambitionierte *Transatlantic Economic Partnership* (TEP). Diese sah bilaterale Konsultationen zu regulativen Prozessen in den Bereichen Landwirtschaft, geistiges Eigentum, öffentliche Auftragsvergabe und Wettbewerbspolitik vor. Hintergrund waren mehrere handelspolitische Streitigkeiten zwischen der EU und den USA,

252038/253252/7_dokument_dok_pdf_4630_1.pdf/4f9d4532-d42a-5337-0162-c124bdc559aversion=1.0&t=1539666800363 [28.5.2020].

³⁴ Vgl. Bureau of Economic Analysis, Gross Domestic Product. Third Quarter 2017; www.bea.gov/system/files/2018-02/gdp3q17_adv.pdf [28.5.2020].

³⁵ Vgl. Economic Report of the President, Government Finance, 2002; www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2002/pdf/ERP-2002.pdf [28.5.2020].

³⁶ Vgl. Martin Thunert, Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in den USA unter der Clinton-Administration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44/2000, S. 23–30.

³⁷ Vgl. U.S. Census Bureau, U.S. Trade Balance, Foreign Trade Division; www.census.gov/foreign-trade/data/index.html [28.5.2020].

beispielsweise um das Einfuhrverbot von US-amerikanischem Rindfleisch, das mit Einsatz von Wachstumshormonen produziert worden war. 1999 wurde im Rahmen der TEP ein Frühwarnsystem eingeführt. Damit wollten sich die EU und USA früher und besser über neue regulatorische Maßnahmen informieren. Die zahlreichen Handelsstreitigkeiten – beispielsweise über Subventionen in der Landwirtschaft und in der Flugzeugproduktion, über Zölle auf Stahl oder auch über Standards der Lebensmittelsicherheit – konnte das TEP-Frühwarnsystem jedoch nicht verhindern.

V. Zwei Schritte vorwärts, einer zurück: die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen nach 9/11

Das fast zehn Jahre währende Wachstum in den USA fand 2001 mit dem dramatischen Fall der Hochtechnologiewerte an den Aktienmärkten ein jähes Ende. Auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die hohen Ölpreise zu Beginn des neuen Jahrtausends dämpften die wirtschaftliche Entwicklung erheblich. Die Haushaltslage verschlechterte sich, auch wegen Präsident Georg W. Bushs Steuerensenkungen sowie der hohen Staatsausgaben.³⁸ Das Handelsbilanzdefizit stieg weiter an; 2003 verzeichneten die USA die höchsten Defizite im Handel mit China, Japan, Kanada, Mexiko und Deutschland.³⁹

Nach den Terroranschlägen vom 11. September spitzten sich die deutsch-amerikanischen Konflikte zu. In den USA wuchs das Ressentiment gegenüber Europa aufgrund der fehlenden Unterstützung im Irakkrieg; in Deutschland und Europa nahm der Antiamerikanismus (oder vielmehr der Anti-Bushismus) deutlich zu. Auch die Liste der transatlantischen Handelsstreitigkeiten war lang. Sie reichte von klassischen Konflikten in Sektoren wie Stahl, Landwirtschaft und der zivilen Luftfahrt bis hin zu neuen Problemen wie gentechnisch veränderte Nahrungsmittel (*Genetically Modified Organisms*, GMO).

Woher kommen diese Konflikte? An erster Stelle ist der hohe Grad der wirtschaftlichen Verflechtung zu nennen. Überdies geraten durch die fortschreitende Handelsliberalisierung einerseits traditionelle Sektoren verstärkt unter Wettbewerbsdruck, sodass die transatlantischen Partner immer wieder zu Schutzklauseln, Antidumping- oder auch Ausgleichszöllen greifen. Andererseits berührt die Handelsliberalisierung zunehmend regulative Bereiche wie Steuern, Pflanzen- und Tierschutz sowie den Verbraucher- und Gesundheitsschutz. Da hier unterschiedliche nationale Präferenzen und Rechtssysteme aufeinanderprallen, ist das Konfliktpotenzial besonders hoch. Dabei spielen die unterschiedlichen Regulierungssysteme und -philosophien eine erhebliche Rolle. Zentraler Streitpunkt war – und ist bis heute – das in Europa geltende Vorsorgeprinzip. Anders als in den USA berück-

³⁸ Vgl. Stephan Bierling, Die US-Wirtschaft unter George W. Bush, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 45/2004, S. 33–39.

³⁹ Vgl. U.S. Census, U.S. Trade in Goods by Country; www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html [28.5.2020].

sichtigt die EU potenzielle Bedrohungen für Gesundheit und Umwelt stärker in ihrer Risikoanalyse.

Folgeproblem der schwer lösbaren und langwierigen Handelskonflikte war eine *Tat für Tat*-Dynamik: Nachdem beispielsweise die USA gegen die europäische Bananenmarktordnung und das Importverbot von hormonbehandeltem Fleisch vor der WTO klagten, legte die EU die amerikanischen Steuererleichterungen sowie die Schutzzölle auf Stahlimporte auf den Verhandlungstisch. Die USA antworteten mit einer Klage gegen die strengen Regeln der EU im Bereich der GMO.

Präsident Bush sah in der EU keinen bevorzugten Handelspartner mehr. Seine Handelspolitik hatte globalen Anspruch. In einem pragmatisch orientierten Prozess der *Competitive Liberalization* sollten Marktöffnungsverhandlungen gleichzeitig auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene sowie mit Partnern aus unterschiedlichen Weltregionen geführt werden. Unterhielten die USA bis 2002 nur mit vier Ländern Freihandelsabkommen (Kanada, Israel, Mexiko und Jordanien), weitete sich der Kreis während der Bush-Administration rasch aus. Bush unterzeichnete elf Handelsabkommen, darunter mit den zentralamerikanischen Staaten und mit Südkorea. Dennoch versuchten die transatlantischen Partner, die politische Kooperation weiter voranzubringen. 2002 beschlossen sie auf einem Gipfeltreffen die *Positive Economic Agenda* (PEA). Weder sie noch die *Guidelines on Regulatory Cooperation and Transparency* konnten allerdings verhindern, dass es weiter zu Handelskonflikten kam.

2005 starteten EU und USA dann die *Initiative to Enhance Transatlantic Economic Integration and Growth*. Um die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen zu stärken, sollte die Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Bereichen intensiviert werden. Auch dieser Initiative mangelte es jedoch an politischem Willen; Fortschritte wurden nur sehr langsam erzielt. 2007 wurde schließlich der *Transatlantic Economic Council* (TEC) ins Leben gerufen. Auf der Basis einer Rahmenvereinbarung sollte die Kooperation in den Bereichen geistiges Eigentum, Finanzmärkte, regulatorische Zusammenarbeit, Investitionen, sicherer Handel sowie Innovationen und Technologie intensiviert werden.⁴⁰ Aufgabe des hochrangig besetzten TEC war es, Ziele zur regulatorischen Zusammenarbeit zu definieren, Zeitpläne festzulegen und halbjährlich über die Umsetzungsergebnisse zu berichten. Der TEC fasste zwischen 2009 und 2011 einige wichtige Beschlüsse zur Durchführung der transatlantischen Rahmenvereinbarung, die Verhandlungen stießen jedoch rasch auf erhebliche Schwierigkeiten. Die Harmonisierung oder zumindest gegenseitige Anerkennung abweichender Standards und Regulierungen ist technisch nicht nur hochkomplex, sondern vor allem auch politisch äußerst sensibel. Daneben stellt auch die Vielzahl der am Regulierungsprozess beteiligten Akteure ein Hindernis für die bilaterale Kooperation dar. Schließlich wäre der TEC fast am sogenannten Geflügelstreit gescheitert. In der EU gilt seit 1997 ein Verbot für den Import von mit Chlorwasser

⁴⁰ Vgl. Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration Between the United States of America and the European Union, 30.4.2007; <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/04/20070430-4.html> [16.7.2020].

desinfizierten Hühnerfleischs – eine weitverbreitete Praxis in den USA. Obwohl damit eher eine Marginalie im transatlantischen Handel thematisiert wird, stilisierte die Bush-Administration den Konflikt zum Lackmustest für das Funktionieren des TEC. Das Chlorhühnchen sollte wenige Jahre später auch eine zentrale Rolle in den Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) spielen.

VI. Hoffnung und Enttäuschung: Transatlantische Handelsbeziehungen unter Barack Obama

Viele Deutsche setzten große Hoffnung in Präsident Obama. Einer Langzeitumfrage des *German Marshall Fund* von 2009 zufolge unterstützten 77 Prozent der Befragten in der EU und der Türkei Präsident Obamas Umgang mit internationalen Angelegenheiten, verglichen mit nur 19 Prozent, die 2008 die Außenpolitik von Präsident Bush befürwortet hatten. Besonders groß war die Unterstützung des amtierenden US-Präsidenten in Deutschland.⁴¹ Obama hatte eine Reform des Gesundheitssystems, der Finanzmarktaufsicht und -regulierung sowie einen Richtungswechsel in der Klimapolitik angekündigt – damit konnten sich viele Deutsche identifizieren.

In den ersten Jahren der Obama-Präsidentschaft spielte Handelspolitik nur eine untergeordnete Rolle – die Regierung war mit dem Management der Finanz- und Wirtschaftskrise befasst. Obama setzte dabei auf internationale Kooperation. 2008 trafen erstmals die Staats- und Regierungschefs der G20 zusammen und stimmten ihre Konjunktur- und geldpolitischen Maßnahmen untereinander ab. Wenig später verständigten sie sich darauf, keine neuen protektionistischen Maßnahmen zu ergreifen. Obama investierte wenig Energie in die Doha-Entwicklungsrunde der WTO, aber er nutzte die multilaterale Organisation nach wie vor für Regelüberwachung und Streitschlichtung. Zudem unterstützte er die Verhandlungen für ein neues WTO-Abkommen zur Handelserleichterung, auf das sich die WTO-Mitglieder 2013 verständigten.

Die transatlantische Partnerschaft ruhte nach wie vor auf einem soliden Fundament weitgehend gemeinsamer wirtschaftspolitischer Interessen und Überzeugungen. Die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise deckte jedoch auch viele Unterschiede auf. Washington kritisierte die Bundesregierung wiederholt für die aus ihrer Sicht zu zögerlichen Fiskalprogramme und für Merkels Weigerung, einen europäischen Fonds zur Rettung von Banken zu unterstützen. Die US-Forderung nach mehr Ausgaben stieß in Berlin auf wenig Sympathie, wo man sich – viel früher als in Washington – auf fiskalische Ausstiegsstrategien und Haushaltskonsolidierung konzentrierte. Während die Europäer von den USA forderten, ihr Haushaltsdefizit in den Griff zu bekommen, warfen die USA gerade Deutschland vor, den

⁴¹ Vgl. Support for U.S. Leadership Skyrockets in Europe. 2009 Transatlantic Trends, 3.6.2010; www.gmfus.org/commentary/support-us-leadership-skyrockets-europe-2009-transatlantic-trends [28.5.2020].

Aufschwung mit einer verfrühten Sparpolitik zu gefährden. Ebenso umstritten wie die Wachstumsstrategie war die Frage der globalen makroökonomischen Anpassungen. Der Vorschlag von US-Finanzminister Timothy Geithner, konkrete Ziele für Handelsbilanzüberschüsse und -defizite festzulegen, wurde von Bundeskanzlerin Merkel zurückgewiesen.⁴² Dasselbe Schicksal erlitt der deutsch-französische Vorschlag einer globalen Finanztransaktionssteuer: „Eine Finanztransaktionssteuer ist nicht etwas, das wir zu unterstützen bereit sind“, betonte US-Finanzminister Geithner.⁴³

Deutschland ist ein wichtiger Motor in den transatlantischen Beziehungen. Daher ist es nicht ohne Bedeutung, wenn sich die Partner über Wachstumsmodelle und Handelsorientierung streiten. Im TEC gab es in dieser Zeit kaum Fortschritte. Barack Obamas Entscheidung, im Mai 2010 nicht am EU-US-Gipfel teilzunehmen, schürte die Sorge vor einer neuen transatlantischen Kluft.⁴⁴ Dies sollte sich als unbegründet erweisen. Als der US-Präsident Mitte Juni 2013 zu einem Arbeitsbesuch nach Berlin kam, betonte er in seiner Rede vor dem Brandenburger Tor die Bedeutung der transatlantischen Bindung. Auch in der Pressekonferenz nach den Gesprächen mit Bundeskanzlerin Merkel unterstrich Obama, dass aus US-Perspektive „die Beziehung mit Europa weiterhin der Eckstein unserer Sicherheit und unserer Freiheit ist“. Gleichzeitig forderte er von Deutschland und der EU, international mehr Verantwortung zu übernehmen.⁴⁵

Im November 2011 setzte der TEC die *High Level Working Group on Jobs and Growth* ein, die im Februar 2013 die Empfehlung gab, eine umfassende Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zu verhandeln. Warum TTIP? Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 bis 2011 hatte zu einem dramatischen Einbruch nicht nur des Wirtschaftswachstums, sondern auch der Wachstumsaussichten in der EU und den USA geführt. Die Verschiebung der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse weg von den alten Industriezentren hatte sich durch die Finanz- und Wirtschaftskrise beschleunigt. Hinzu kam, dass seit dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz 2008 keine Fortschritte in der Doha-Runde zu verzeichnen waren. Zudem war infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise weltweit ein Trend zu mehr Protektionismus zu verzeichnen. Die EU fürchtete überdies, dass sich die USA weiter Asien zuwenden könnten. 2010 hatte Außenministerin Hillary Clinton den *Pivot to Asia* verkündet. Ebenfalls 2010 hatten sich die USA den Verhandlungen über die *Trans-Pacific Partnership* (TPP) angeschlossen. Mit TTIP wollten die transatlantischen Partner Wirtschaftswachstum fördern und Arbeitsplätze schaffen. Das

⁴² Vgl. Washington Times vom 11.11.2010: „Germany Rebuffs Obama on Trade Gap“.

⁴³ Bloomberg vom 8.11.2009: „Brown Split on Tobin Tax at G-20 Meeting“.

⁴⁴ Vgl. Stormy-Annika Mildner/Daniela Schwarzer, *Narcissism of Minor Differences or Major Economic Rifts? The Political Economy of (Post) Financial Crisis Management in the United States and the European Union*, 4.4.2012; www.gmfus.org/publications/narcissism-minor-differences-or-major-economic-rifts-political-economy-post-financial [2.6.2020].

⁴⁵ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und US-Präsident Obama, 19.6.2013; archiv.bundesregierung.de/archiv-de/dokumente/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-us-praesident-obama-844776 [28.5.2020], und Obamas Rede im Wortlaut auf Zeit-online, 19.6.2013; www.zeit.de/politik/deutschland/2013-06/obama-rede-wortlaut [28.5.2020].

Abkommen sollte zum Goldstandard für Freihandelsabkommen werden und auf andere Weltregionen ausstrahlen. Für die USA war TTIP vor allem auch ein geopolitisches Projekt, mit dem ein Gegengewicht zu China geschaffen werden sollte. Nicht selten war in den USA im Zusammenhang mit TTIP von einer Wirtschafts-NATO die Rede.

TTIP war ambitioniert. Neben Zöllen sollten durch eine engere Regulierungszusammenarbeit auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Die öffentlichen Beschaffungsmärkte sollten stärker geöffnet und der Dienstleistungshandel sollte liberalisiert werden. Zudem sollte TTIP ein Kapitel zum Investitionsschutz sowie ein Kapitel zu Nachhaltigkeitsfragen enthalten.

Als 2013 der Startschuss für die Verhandlungen fiel, ahnten die wenigsten, welche Wellen dieses Vorhaben in Politik und Gesellschaft schlagen würde. Kein anderes Handelsabkommen rief in Deutschland so viel Widerstand hervor wie TTIP. Einer Eurobarometer-Umfrage in allen EU-Staaten zufolge gehörte Deutschland 2015 neben Österreich, Luxemburg und Slowenien zu den vier EU-Mitgliedstaaten, in denen sich eine Mehrheit gegen TTIP aussprach.⁴⁶ In Deutschland kritisierte eine breite Koalition mangelnde Transparenz in den Verhandlungen. Auch die Informationsoffensive der Kommission konnte den Eindruck in der Öffentlichkeit nicht revidieren, die Verhandlungen würden im Geheimen geführt. Hier zeigte sich auch eine grundlegende Vertrauenskrise in die Institutionen der EU, denen man in den Verhandlungen mit den USA wenig zutraute. Nicht von der Hand zu weisen ist überdies ein gewisser Antiamerikanismus in der deutschen Bevölkerung. Seit den Kriegen in Afghanistan und im Irak war das Image der USA deutlich angekratzt. Viele Deutsche hatten auf einen Neuanfang unter Präsident Barack Obama gehofft – und wurden enttäuscht, als der von ihm versprochene Wandel ausblieb. Im Juli 2014 wünschten im Rahmen einer Umfrage 57 Prozent der Befragten eine größere Unabhängigkeit von den USA.⁴⁷ Zudem war die öffentliche Debatte durch zahlreiche Vorurteile gegen den Verbraucherschutz und die Unternehmenspraktiken in den USA geprägt. Eine ebenfalls 2014 durchgeführte Umfrage zeigte, dass die deutschen Befragten EU-Schutzstandards (94 Prozent) signifikant mehr vertrauten als US-Standards (zwei Prozent).⁴⁸ Viele befürchteten, dass durch TTIP in Europa Arbeitnehmerrechte, Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz und die öffentliche Daseinsvorsorge ebenso leiden würden wie Kultur, Tierschutz oder Lebensmittelsicherheit.

⁴⁶ Vgl. Christian Bluth, *Attitudes to Global Trade and TTIP in Germany and the United States*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2016; www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Attitudes_global_trade_and_TTIP.pdf [28.5.2020], und *Public Opinion in the European Union. Report, Eurobarometer 82, Herbst 2014*; ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb82/eb82_publ_en.pdf [28.5.2020].

⁴⁷ Vgl. Der Spiegel vom 6.7.2014: „Umfrage: Deutsche wollen größere Unabhängigkeit von USA“.

⁴⁸ Vgl. Pew Research Center, *Support in Principle for U.S.-EU Trade Pact*, 9.4.2014; www.pewresearch.org/global/2014/04/09/support-in-principle-for-u-s-eu-trade-pact/ [2.6.2020].

Zwar setzte sich eine breite Wirtschaftscoalition für TTIP ein, in der emotional aufgeladenen öffentlichen Debatte verfielen ihre Argumente allerdings nicht.⁴⁹ Dies lag auch daran, dass in Deutschland die wirtschaftliche Lage gut war. Viele sahen daher keine Notwendigkeit, Märkte weiter zu öffnen, um Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. Vielmehr wurde TTIP zu einer Projektionsfläche für viele Ängste der Bevölkerung: die Furcht vor Globalisierung, Digitalisierung, weltweiten Krisen und Konflikten.

Ganz anders verhielt es sich in den USA, wo TTIP in der breiteren Bevölkerung kaum bekannt und politisch nicht umstritten war. Während die TPP-Verhandlungen auf erhebliche Opposition stießen (mit ähnlichen Begründungen wie TTIP in der EU), löste ein Abkommen mit der EU kaum Besorgnis aus. Dennoch mussten die TTIP-Verhandlungen häufig gegenüber den TPP-Gesprächen zurückstecken: Um ihre Verhandlungsposition nicht zu schwächen, wollten die USA in zentralen Fragen keine Zugeständnisse gegenüber der EU machen, bevor sich die TPP-Partner nicht geeinigt hatten.

Dass die Verhandlungen nicht bis zur Präsidentschaftswahl 2016 abgeschlossen werden konnten, lag schließlich auch daran, dass die Interessenunterschiede zwischen den USA und der EU groß waren. Insgesamt gab es 15 Verhandlungsrunden. Am Ende der 13. Runde waren nur 17 der 27 Kapitel des Abkommens fertiggestellt. In vielen Kernthemen waren die Verhandlungspartner noch weit von konsolidierten Vertragstexten entfernt. Zu den besonders strittigen Themen gehörten die Regulierungskooperation, der Zugang zum öffentlichen Auftragswesen, der Investitionsschutz, die Kennzeichnung von GMO, geografische Indikatoren und der Marktzugang für Agrarprodukte.

VII. Trumps Handelspolitik – Härtestest für die deutsch-amerikanischen Beziehungen

Mit der Wahl Donald Trumps gerieten die transatlantischen Beziehungen in besonders schwieriges Fahrwasser. Die TTIP-Verhandlungen liegen seitdem auf Eis.⁵⁰ Gerade Deutschland ist immer wieder im Visier der Trump-Administration, der vor allem der hohe deutsche Überschuss im Warenhandel mit den USA ein Dorn im Auge ist. Deutschland genieße unfaire Handelsvorteile durch ein zu niedriges Lohnniveau und profitiere zudem von einem im Verhältnis zur deutschen Wirtschaftsleistung unterbewerteten Euro. Zudem kritisiert die Trump-Administration

⁴⁹ Vgl. Stormy-Annika Mildner, Deutsche Interessen in der europäischen Handelspolitik. Deutschland – das Zünglein an der Waage?, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 357–375, und Stormy-Annika Mildner/Claudia Schmucker, TTIP right, TTIP light oder No TTIP at all? Wie steht es um die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 9 (2016), S. 307–321.

⁵⁰ Vgl. Jacob Poushter/Mara Mordecai, Americans and Germans Differ in Their Views of Each Other and the World. Differences Especially Stark on Defense Spending and Security Issues, 9.3.2020 (Pew Research Center); docs.dpaq.de/15952-embargo_-_us_germany_report_-_not_for_publication_until_5pm_washington_time_on_monday_march_9.pdf [2.6.2020].

die aus ihrer Sicht zu verständnisvolle China-Politik der Bundesregierung. Auch die wirtschaftlichen Verflechtungen Deutschlands mit Russland gehen den USA gegen den Strich.

Trump's Handelspolitik im Zeichen von *Make America great again* und *America first* unterscheidet sich deutlich von der seiner Vorgänger. Er will Industriebjobs zurück in die Vereinigten Staaten holen und Arbeitsplätze schaffen. Für den Präsidenten ist Handel ein Nullsummenspiel. Eine negative Handelsbilanz bedeutet für ihn, dass die jeweiligen Handelspartner die geltenden Regeln nicht respektieren. Ganz oben auf der Agenda Trumps steht China; jedoch geht der Präsident ebenso harsch mit der EU-Handelspolitik ins Gericht.

Trump legt den Schwerpunkt auf bilaterale und Quidproquo-Lösungen anstelle einer multilateralen Zusammenarbeit. Da er sich mehr für *Deals* als für durchsetzbares internationales Handelsrecht interessiert, ist der Ansatz des Präsidenten sehr transaktionsorientiert. Zudem hat er eine Reihe von Sonderzöllen verhängt. Seit Juni 2018 müssen Produzenten von Stahl und Aluminium aus der EU (und vielen anderen Ländern) hohe Zölle auf ihre Exporte in die USA zahlen. Grundlage ist Abschnitt 232 des *Trade Expansion Act* von 1962. Unter Abschnitt 232 ließ Präsident Trump 2018 untersuchen, ob auch Autoimporte ein Sicherheitsrisiko darstellen. Der unveröffentlichte Bericht bejahte diese Frage. Bisher hat die Trump-Administration keine Zölle auf Fahrzeuge und Fahrzeugteile verhängt – die Drohung ist allerdings nicht vom Tisch. Deutschland wäre aufgrund der Bedeutung seiner Automobilindustrie besonders von solchen Zöllen betroffen.

Die Bundesrepublik hat aufgrund ihrer engen Handels- und Investitionsbeziehungen ein besonderes Interesse an einer Beilegung der Konflikte und einer Vertiefung des transatlantischen Markts. Die Bundesregierung begrüßte daher auch die Verständigung zwischen Präsident Trump und Kommissionspräsident Juncker im Juli 2018, Verhandlungen zum Abbau von Industriegüterzöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen aufzunehmen. Der Handel könnte beispielsweise deutlich erleichtert werden, wenn Unternehmen Produkte im exportierenden Land nach den Regeln des importierenden Lands prüfen lassen könnten. Diese (wenn auch im Vergleich zu den TTIP-Verhandlungen sehr limitierten) Absichten führten zu einer temporären Entspannung in den transatlantischen Beziehungen.

Im Januar 2019 legten die USA ihre Verhandlungsziele für ein Abkommen mit der EU vor. Die Amerikaner wünschen sich ein umfassendes Abkommen unter Einbeziehung des Agrarsektors. Mitte April 2019 verabschiedete auch der Rat der EU zwei Verhandlungsmandate, die sich auf den Abbau von Industriegüterzöllen und auf die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsprüfungen bezogen. Das Verhandlungsmandat der EU ist im Vergleich zu den Verhandlungszielen der USA wesentlich enger gefasst. Insbesondere lehnt die EU die Einbeziehung von Agrar-themen ab. Auch will die EU ein Abkommen nur dann abschließen, wenn die Zusatzzölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte aufgehoben werden.

Es überrascht angesichts der unterschiedlichen Interessen nicht, dass Fortschritte ausbleiben. Seit Oktober 2019 erheben die USA Retorsionszölle auf zahlreiche Waren aus der EU auf Basis eines Streitschlichtungsurteils der WTO über europäische Subventionen für das Unternehmen Airbus. In einem Streitfall über

US-Subventionen für Boeing, den die EU gewonnen hat, steht ein WTO-Urteil über die Schadenshöhe noch aus. Dieses wird für Herbst 2020 erwartet; dann wird auch die EU höchstwahrscheinlich Retorsionsmaßnahmen verhängen. Solche Zölle sind zwar konform mit den Regeln der WTO, belasten aber das transatlantische Verhältnis. Rein rechtlich wird sich der Konflikt nicht lösen lassen. Die EU hat daher den USA einen Vorschlag unterbreitet. Dazu gehört neben der Begrenzung von Subventionen die Schaffung eines bilateralen Überwachungs- und Streitschlichtungsmechanismus. Die Trump-Administration scheint momentan abzuwarten und ist bislang nicht auf die europäischen Verhandlungsangebote eingegangen.

Einen weiteren Konfliktherd bildet die Sanktionspolitik der USA, insbesondere das unilaterale Vorgehen der USA und der extraterritoriale Anwendungsanspruch des US-Sanktions- und Exportkontrollrechts. Das heißt, dass bestimmte Regeln auch auf Personen und Sachverhalte außerhalb der US-Staatsgrenzen Anwendung finden. Für deutliche Verstimmung sorgte die Entscheidung der USA im Frühjahr 2018, aus dem Atomabkommen mit dem Iran, dem *Joint Comprehensive Plan of Action*, auszutreten. In der Folge führten die USA die Iran-Sanktionen nicht nur wieder ein, sondern verschärften diese. Auch gegenüber Russland wurden neue Sanktionen verhängt, zu denen der 2017 verabschiedete *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* gehört. Anders als nach der Krim-Krise stimmten sich die USA nicht mit der EU ab. Kurz vor dem Jahreswechsel 2019/20 verhängten die USA Sanktionen gegen die Pipeline-Projekte *Nord Stream 2* und *TurkStream*, die insbesondere europäische Unternehmen treffen. Begründet wurden die Sanktionen mit einer angeblich gefährlichen Abhängigkeit der EU von russischen Energielieferungen sowie mit einer möglichen Destabilisierung der Ukraine. Im US-Kongress wird an weiteren Sanktionen gegen Russland gearbeitet. Gerade in Deutschland ist der Unmut über die Sanktionen groß. Ein weiterer Streitpunkt ist das multilaterale Handelssystem. Bereits im Wahlkampf hatte Trump die WTO scharf angegriffen. Als überzeugte Multilateralisten stehen die Europäer hingegen hinter der WTO und setzen sich für eine Reform der Organisation ein. Punktuell haben die transatlantischen Partner zwar gemeinsam Reformvorschläge vorgelegt, aufgrund der erratischen Politik der Trump-Administration gegenüber der WTO sind der Zusammenarbeit aber enge Grenzen gesetzt.

Mit dem Ausbruch der Corona-Krise sind neue Bruchlinien entstanden. Die USA drohen damit, die *Buy America*-Regeln auf medizinische Geräte auszudehnen. Überdies haben sie angekündigt, die Voraussetzungen für Arbeitsvisa deutlich zu verschärfen. Im Zuge der Konjunkturprogramme haben beide Partner ihre Beihilferegeln deutlich gelockert – dies kann zu neuen Wettbewerbsverzerrungen und somit auch zu neuen Konflikten führen. Anders als während der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise koordinieren die transatlantischen Partner wenig – weder ihre Konjunkturmaßnahmen noch ihre Programme zum Re-Start ihrer Volkswirtschaften.

VIII. Ausblick

Die wirtschaftliche Verflechtung ist ein wichtiges Fundament der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Dennoch ist der Graben in den vergangenen Jahren deutlich breiter geworden. Ein Zurück zu den angeblich guten alten Zeiten wird es nicht geben – auch dann nicht, wenn im November 2020 ein Demokrat ins Weiße Haus gewählt werden sollte. Umgang und Ton in den transatlantischen Beziehungen dürften sich in diesem Fall sicherlich ändern; auch mit einer verlässlicheren Handelspolitik wäre zu rechnen. Ein demokratischer Präsident ist vermutlich auch vorsichtiger mit Sanktionen und offener für die Reformdebatten in der WTO. Die USA werden jedoch auch in Zukunft ihre wirtschaftlichen Interessen mit Nachdruck vertreten. Dafür sprechen schon die Interessenkonstellationen im Kongress und die größtenteils kritische Einstellung der Bevölkerung gegenüber Handelsliberalisierung. Mit einem Wandel in der China- und Russlandpolitik ist nicht zu rechnen. Die USA werden den extraterritorialen Charakter ihrer Exportkontrollgesetzgebung nicht aufgeben. Der Trend zu Gesetzen, die eine Relokalisierung von Produktion zum Ziel haben, dürfte sich fortsetzen. Zudem wird es einige Zeit brauchen, Vertrauen wiederaufzubauen.

Konfliktpotenzial birgt auch das selbstbewusstere Auftreten der EU. Um sich besser vor unfairen Handelspraktiken der USA oder Chinas sowie der Extraterritorialität von Exportkontrollen zu schützen, hat sich EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen vorgenommen, den eigenen handelspolitischen Instrumentenkasten auf den Prüfstand zu stellen. Die EU soll wehrhafter, die strategische Souveränität soll gefördert werden.⁵¹ Die transatlantische Zukunft ist also ungewiss. Nur eins ist sicher: Eine Alternative zur Partnerschaft gibt es weder für die USA noch für die EU. Daher gilt: Die ziemlich besten Freunde werden sich zusammenraufen müssen.

⁵¹ Vgl. Rede der gewählten Kommissionspräsidentin von der Leyen im Europäischen Parlament anlässlich der Debatte zur Vorstellung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder und seines Programms. 27.9.2019; ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_6408 [28.5.2020].