

# Es gibt keine Alternative!

USA und EU müssen ihre Beziehungen neu justieren

von Thomas Risse

**D**ie transatlantischen Beziehungen befinden sich in einer ihrer schwersten Krisen. Der Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und dem „alten“ Europa, der während des Irak-Krieges eskalierte, berührt die Fundamente des transatlantischen Bündnisses und erfordert eine Neudefinition des Verhältnisses im Sinne einer Übereinkunft über die Grundlagen der Beziehungen, also eines neuen „transatlantic bargain“.

Der Irak-Krieg hat gezeigt, dass es eine einheitliche europäische Position im Verhältnis zu den USA nicht gibt. Denn die Auseinandersetzung um die Legimität des Krieges gegen Irak führte auch zum Bruch innerhalb Europas und der Europäischen Union. Dabei geht es nicht nur um eine Kontroverse zwischen den drei „Großen“ – Frankreich, Deutschland und Großbritannien –, sondern auch um die Rolle der kleineren EU-Mitgliedstaaten einschließlich der neuen mittel- und ost-europäischen Mitglieder.

Diesen Konflikt zu lösen, wird ebenfalls schwierig sein. Denn die Neubestimmung des transatlantischen Verhältnisses und die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) hän-

gen wie in einem System kommunizierender Röhren miteinander zusammen.

Auf beiden Seiten des Atlantiks war man sich während der Nachkriegszeit darüber einig, dass das transatlantische Verhältnis mehr ist als ein traditionelles Verteidigungsbündnis zur Abwehr gemeinsamer Bedrohungen. Die Rede von der transatlantischen Wertegemeinschaft war nicht nur Rhetorik, sondern konstitutiv für die außenpolitische Identität der Vereinigten Staaten sowie Europas. Das galt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, deren außenpolitische Identität als Teil des „Westens“ definiert war und ist.

## Die Diagnose

**W**ie aber kann man eine Wertegemeinschaft und deren Krise politikwissenschaftlich analysieren, wenn man nicht in Kategorien traditioneller Allianzen als reinen Zweckbündnissen gegen äußere Bedrohungen denkt? Hier erweist sich das Konzept der (pluralistischen) Sicherheitsgemeinschaft als nützlich, das Karl W. Deutsch bereits 1957 entwickelte. Damit meinte er die Herausbildung von sozialen Beziehungen innerhalb einer Gruppe von Staaten und ihrer Bevölkerungen, die auf einem „Gemeinschaftssinn“ beruhen, und zugleich die Entstehung von Institutio-

Prof. Dr. Thomas Risse lehrt am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

nen und sozialen Praktiken, die langfristig angelegt und stark genug sind, um „gegenseitig verlässliche Erwartungen friedlichen Wandels“ entstehen zu lassen.<sup>1</sup> Es geht also um stabile Kooperationsbeziehungen zwischen verschiedenen politischen Systemen und ihren gesellschaftlichen Umfeldern, die auf einem Wir-Gefühl der Mitglieder beruhen und Gewalt als Mittel der Konfliktaustragung langfristig ausschließen.

Sicherheitsgemeinschaften sind soziale Strukturen zwischen Staaten und ihren Gesellschaften, die das Sicherheitsdilemma in den internationalen Beziehungen überwinden oder zumindest in den Hintergrund treten lassen.

Eine Sicherheitsgemeinschaft besteht aus drei Komponenten, den drei „I“, anhand derer Grad und Stärke der Beziehungen empirisch gemessen werden können:<sup>2</sup>

- starke wechselseitige *Interdependenz* der Beziehungen;
- ein hohes Maß an kollektiver *Identität* und gemeinsamen Werten;
- ein dichtes Geflecht an *Institutionen* und Normen, die die Beziehungen regeln und zur friedlichen Konfliktlösung beitragen.

Mithilfe dieser drei „I“ lässt sich die gegenwärtige Krise der transatlantischen Beziehungen einigermaßen präzise auf den Punkt bringen. Zunächst aber ist auf den Einwand einzugehen, dass es sich um eine der üblichen Störungen des europäisch-amerikanischen Verhältnisses handelt, um „Familienstreitigkeiten“, wie sie in der Geschichte der Allianz immer wieder vorgekommen sind.

Einerseits ist richtig, dass die Krise keinesfalls alle Aspekte der transatlantischen Beziehungen berührt. Die europäisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen verlaufen nach wie vor kooperativ, und selbst in der Sicherheitspolitik arbeiten beide Seiten in vielen Bereichen weiter zusammen, auch außerhalb des NATO-Bündnisgebiets (Balkan, Afghanistan usw.). Andererseits gehen die transatlantischen Konflikte weit über das Thema Irak hinaus und betreffen die künftige Rolle der Vereinten Nationen und des Völkerrechts, Fragen der konventionellen und nuklearen Rüstungskontrolle, die internationale Umweltpolitik (Stichwort: Klimaschutz), die internationale Menschenrechtspolitik (Stichwort: Internationaler Strafgerichtshof) usw.<sup>3</sup> Viele dieser Auseinandersetzungen haben nicht erst mit dem Amtsantritt von George W. *Bush* begonnen, sondern reichen weit in die Regierungszeit von Bill *Clinton* hinein.

Die transatlantischen Konflikte betreffen nicht mehr einzelne Interessengegensätze, die man durch geschickte Verhandlungen aus der Welt schaffen könnte, sondern es geht letztlich um Weltordnungsfragen. Damit steht aber die Sicherheitsgemeinschaft selbst auf dem Spiel.

## Interdependenz

Was die wechselseitige Interdependenz der Gesellschaften angeht, so ist hier die transatlantische Welt nach wie vor in Ordnung. Nimmt man beispielsweise den Be-

reich der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen, so stellt man fest, dass die transatlantische Region nach wie vor an der Spitze interregionaler Wirtschafts- und Handelsbeziehungen in der Welt steht. Zieht man aggregierte Daten über Handelsströme, Direktinvestitionen und Kapitalverkehr zu Rate, dann stellt man fest, dass es nur eine Weltregion gibt, die noch stärker ökonomisch integriert ist, nämlich Europa selbst. Allem Gerede über eine Neuorientierung der USA nach Asien zum Trotz übersteigt der Wert der EU-Direktinvestitionen allein im Bundesstaat Texas nach wie vor alle japanischen Investitionen in den USA zusammengenommen. Dieses hohe Maß an transatlantischer wirtschaftlicher Verflechtung erklärt zum großen Teil, warum das europäisch-amerikanische Management der Weltwirtschaftsbeziehungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) noch immer einigermmaßen funktioniert.

## Identität

Problematischer wird die Situation, wenn man die gemeinsame Identität, auf der die transatlantische Sicherheits- und Wertegemeinschaft beruht, einer kritischen Überprüfung unterzieht. Auf der Grundlage von Meinungsumfragen<sup>4</sup> lassen sich folgende Schlussfolgerungen über die Entwicklung der Bevölkerungseinstellungen auf beiden Seiten des Atlantiks ziehen:

- Amerikaner wie Europäer sind sich nach wie vor einig darin, dass sie

unilaterale Alleingänge ablehnen und multilaterale Lösungen für die wichtigsten Weltprobleme einschließlich einer engen transatlantischen Zusammenarbeit unterstützen. Amerikanischer Unilateralismus wird von einer Mehrheit in den USA abgelehnt. Robert *Kagan* liegt falsch, wenn er Europäer als Pazifisten von der Venus bezeichnet, wenn es um den Einsatz militärischer Mittel geht.<sup>5</sup>

- Selbst was die Wahrnehmung der größten Bedrohungen für Sicherheit und Weltfrieden angeht, sind sich die Bevölkerungen in Europa und in den USA erstaunlich einig. Allerdings scheinen sich Amerikaner seit dem 11. September 2001 stärker bedroht zu fühlen als Europäer; die Bedrohungswahrnehmungen erreichen in den USA im Allgemeinen höhere Niveaus.
- Die meisten Europäer lehnen die Außenpolitik der Regierung *Bush* ab. Das positive Image Amerikas in Europa hat stark gelitten (wie übrigens fast überall auf der Welt). Ob sich dies in einen wachsenden Anti-amerikanismus der Bevölkerung übersetzt, bleibt abzuwarten. Das Europa-Bild einer Mehrheit der Amerikaner ist dagegen nach wie vor positiv.

Insgesamt zeigt sich, dass die transatlantische Krise (noch) nicht oder nur teilweise die Bevölkerungseinstellungen in den USA und Europa verändert hat. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man die Ebene der Führungseliten einbezieht, obwohl auch hier Umfragen eher Anlass zur Entwarnung geben. Aber es ist nicht

zu übersehen, dass sich das Europa-Bild der außenpolitischen Eliten in den USA stark verändert hat. Die in der gegenwärtigen Regierung dominante außenpolitische Koalition ist mehrheitlich davon überzeugt, dass Europa für die amerikanische Welt-politik irrelevant ist.

### Zwei Denkschulen

Zwei Gruppen prägen zurzeit die amerikanische Außenpolitik. Gemeinsam ist ihnen die unilateralistische Orientierung und die Präferenz für die notfalls gewaltsame Durchsetzung amerikanischer Interessen. Die eine Gruppe – so genannte Neokonservative – könnte man als „offensive Liberale“ bezeichnen, als „Wilsonianer mit Militärtiefeln“ (so Pierre Hassner). Ihnen geht es um die Verbreitung amerikanischer Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Kapitalismus, wenn nötig unilateral und mit Gewalt. Der stellvertretende Verteidigungsminister, Paul Wolfowitz, ist der führende Vertreter dieser Gruppe in der Regierung.

Die zweite Gruppe könnte man als „offensive Realisten“ charakterisieren. Liberale Werte sind für sie unerheblich, es geht ihnen um die offensive und ungehinderte Durchsetzung amerikanischer Machtinteressen in einem unipolaren internationalen System. Die wichtigsten Vertreter dieser Gruppe in der Regierung sind Vizepräsident Richard Cheney und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld.

Beide Gruppen sind sich darin einig, dass die Welt neu im Sinne amerikanischer Weltmachtinteressen ge-

ordnet werden müsse und dass in dieser Hinsicht die Regierung von Bill Clinton in den neunziger Jahren kostbare Zeit verschwendet hat. Beide Gruppen stimmen auch dahingehend überein, dass die transatlantische Wertegemeinschaft der Vergangenheit angehört und dass die USA Europa in einer unipolaren Welt nicht brauchen. Im Gegenteil, das Beharren des „alten Europas“ auf Multilateralismus und Völkerrecht wird als Orientierung am weltpolitischen Status quo empfunden, den man ja gerade herausfordern und überwinden will. Allenfalls kann man mit Europäern wechselnde „Koalitionen der Willigen“ eingehen. Neokonservative und „offensive Realisten“ haben ihre Positionen seit dem 11. September und noch einmal seit dem Irak-Krieg, der „ihr“ Krieg war, erheblich gestärkt und ihre Machtbasis innerhalb der Republikanischen Partei und innerhalb des „American heartland“ ausbauen können, das Präsident Bush an die Macht gewählt hat. Dieser letzte Punkt, die Verbindung zur christlich-konservativen Rechten innerhalb der republikanischen Partei, ist wichtig zum Verständnis der Machtposition der dominanten außenpolitischen Koalition in Washington.

Nun hat es unilateral orientierte Eliten in der amerikanischen Außenpolitik immer wieder gegeben. Sie wurden aber in der Vergangenheit zu meist in Schach gehalten durch eher traditionelle Konservative einerseits, für die die transatlantische Wertegemeinschaft konstitutiver Bestandteil amerikanischer Außenpolitik ist (z.B. Außenminister Colin Powell oder

der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses des Senats, Richard Lugar), sowie durch liberale Internationalisten andererseits, für die amerikanische Außenpolitik nur im multilateralen Rahmen denkbar war. Traditionelle und status-quo-orientierte Konservative sind heute in der republikanischen Partei an den Rand gedrängt worden. Was die Demokraten angeht, so haben sie sich in grundlegenden außenpolitischen Fragen so stark zerstritten, dass sie seit dem 11. September in der amerikanischen Öffentlichkeit praktisch verstummt sind.

Die Dominanz einer außenpolitischen Koalition in Washington, die liberale Ordnungsvorstellungen mit Unilateralismus und dem auch offensiven Gebrauch militärischer Gewalt verbindet, berührt die Identität der transatlantischen Wertegemeinschaft im Kern, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen hält diese Gruppierung Europa für irrelevant oder gar lästig für die Durchsetzung amerikanischer Machtinteressen. Zum anderen hat das Bündnis aus Neokonservativen und offensiven Realisten Weltordnungsfragen auf die Tagesordnung der transatlantischen Beziehungen und der internationalen Politik insgesamt gesetzt, die grundlegenden Werte und Normen der Sicherheitsgemeinschaft berühren.

### Völkerrecht und UN

Zunächst geht es darum, welche Rolle das Völkerrecht einerseits und die Vereinten Nationen, insbesondere der Sicherheitsrat, andererseits zukünftig spielen sollen. Die Art und

Weise, wie die „Koalition der Willigen“ mit beiden Institutionen umgesprungen ist, lässt für die Zukunft auf wenig Gutes hoffen. Versuche, die Vereinten Nationen auf rein humanitäre Hilfsleistungen zu reduzieren und den Sicherheitsrat in zentralen Fragen von Krieg und Frieden an den Rand des Geschehens zu drängen, erinnern fatal an die Zeiten des Ost-Welt-Konflikts, als der Sicherheitsrat blockiert war – nur dass diesmal der Bruch mitten durch den Westen geht. Bei aller berechtigten Kritik an der amerikanischen Außenpolitik ist allerdings auch daran zu erinnern, dass es in der Irak-Frage der deutsche Bundeskanzler, Gerhard Schröder, war, der noch vor dem amerikanischen Präsidenten die UN als für die deutsche Außenpolitik irrelevant erklärte. Und bei allem berechtigten Insistieren auf dem Gewaltverbot des Völkerrechts als Zivilisationsfortschritt muss gefragt werden, wie das gegenwärtige völkerrechtliche Instrumentarium den neuen Bedrohungen durch transnationalen Terrorismus angepasst werden kann.

Die amerikanischen Neokonservativen haben die Demokratieproblematik in der Krisenregion des Mittleren und Nahen Ostens auf die internationale Tagesordnung gesetzt. Demokratie- und Menschenrechtsförderung weltweit gehören ebenfalls zu den konstitutiven außenpolitischen Prinzipien der transatlantischen Gemeinschaft. Daran erinnern uns nun die Neokonservativen der Regierung Bush. Wer aber deren Art der Demokratieförderung „mit Feuer und Schwert“ ablehnt, muss sich nach eigenen Konzepten fragen lassen. Hier

überzeugen die Antworten aus dem „alten“ Europa bisher nicht. In Bezug auf den Mittleren Osten werden vor allem Befürchtungen für die Stabilität der Region artikuliert, was implizit eine Stützung autoritärer arabischer Diktaturen bedeutet. Es bedarf eines überzeugenden europäischen Konzepts, wie Demokratie und Menschenrechte gefördert werden sollen, wenn man das Feld nicht den amerikanischen Neokonservativen überlassen will.

Schließlich geht es im transatlantischen Weltordnungskonflikt um die Frage, wie mit Sicherheitsbedrohungen, insbesondere der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, umzugehen ist und welche Rolle dabei die Drohung mit bzw. der Einsatz von militärischer Gewalt spielen soll. Die amerikanische Politik in diesem Zusammenhang ist ebenso inkonsistent wie die europäische. Die USA und ihre Koalition haben Irak mit der offiziellen Begründung angegriffen, es gehe um die Beseitigung von Massenvernichtungswaffen, obwohl das Sanktionsregime der Vereinten Nationen einschließlich der Inspektionen erfolgreich war, wie gerade auch der schnelle militärische Erfolg gezeigt hat. Mit Nordkorea, das erklärtermaßen über Nuklearwaffen verfügen will, verhandelt man dagegen. Auf europäischer Seite wird das Problem im Wesentlichen ignoriert. Die deutsche Politik in Sachen Irak war genauso widersprüchlich wie die amerikanische, nur anders herum: Man befürwortete das UN-Sanktions- und Inspektionsregime, das ohne den Aufbau einer militärischen Drohkulisse nicht zustan-

de gekommen wäre, lehnte aber den Gewalteininsatz im Falle seines Scheiterns von vornherein ab. Diese Weltordnungsfragen gehen an den Kern der transatlantischen Identität.

## Institutionen

Die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft war jahrzehntelang deshalb so erfolgreich, weil sicherheitspolitische Kontroversen zwischen den USA und Europa im Rahmen der Nordatlantischen Allianz immer wieder bearbeitet und gelöst werden konnten. Zwar hat die NATO sich erstaunlich gut an die neue Sicherheitslage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts angepasst. Sie hat sich militärisch auf Aufgaben außerhalb des Bündnisgebiets eingestellt und wirkte politisch als maßgebliche Sozialisationsinstanz für das Militär der ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas. Beide Leistungen sind kaum zu überschätzen.

Was allerdings das Management der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen als eine der Hauptaufgaben der Allianz angeht, so spielt die NATO hier kaum noch eine Rolle. Nach dem 11. September wurde der Bündnisfall ausgerufen – ohne Konsequenzen! Und während der Irak-Krise wurde die NATO ebenso zum Opfer der innerwestlichen Konflikte wie der UN-Sicherheitsrat. Grundlegende Normen der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen wurden von beiden Seiten so stark verletzt wie seit der Suez-Krise 1956 nicht mehr. Das transatlantische Bündnis beruhte bis-

her darauf, dass man sich wechselseitig konsultierte, bevor grundlegende sicherheitspolitische Fragen entschieden wurden.

Ohne die Normen des Multilateralismus – hier verstanden als gegenseitige Konsultationen und Versuche, Konflikte einvernehmlich zu lösen, um damit Ungleichgewichte in den Machtbeziehungen auszugleichen – ist die NATO tot. Diese Normen ermöglichten im Übrigen den europäischen Bündnispartnern in der Vergangenheit einen einzigartigen Einfluss auf die amerikanische Außenpolitik.<sup>6</sup> In der Irak-Krise hingegen handelten die USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland mehr oder weniger unilateral. Man verzichtete systematisch und teilweise bewusst auf die frühzeitige Information der Bündnispartner, von wechselseitigen Konsultationen ganz zu schweigen.

Die Folge ist, dass zurzeit keine institutionalisierte Form für das Management der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen existiert und dass die NATO damit einer ihrer wichtigsten Funktionen beraubt ist. Es gibt keinen Ort und keine Institution, die einen Rahmen vertrauensvoller Zusammenarbeit und gegenseitig akzeptierter Verhaltensregeln bereitstellt, um die oben angesprochenen Weltordnungskonflikte auszutragen und gemeinsame Lösungen zu finden. Ob die NATO je wieder diese Rolle wird spielen können, bleibt abzuwarten. In jedem Fall ist sie schwer beschädigt worden.

Eine Sicherheitsgemeinschaft in der Krise bedarf aber einer solchen

Institution. Wenn die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft überleben und ein neuer „transatlantic bargain“ ausgehandelt werden soll, dann kann dies nur in einem institutionalisierten Rahmen geschehen – sei es innerhalb der NATO oder in einem neu zu schaffenden transatlantischen Gremium.

Damit kann die Diagnose der transatlantischen Beziehungen anhand der drei „I“ der Sicherheitsgemeinschaft wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Wirtschaftsbeziehungen sind nach wie vor intakt.
2. Die kollektive Identität der Wertegemeinschaft hat hingegen insbesondere auf der Ebene der außenpolitischen Eliten schwer gelitten. Im transatlantischen Verhältnis ist es deshalb zu einem Weltordnungskonflikt gekommen, der die konstitutiven Grundlagen der Sicherheitsgemeinschaft berührt.
3. Die NATO ist als bisher wichtigste Institution des transatlantischen Interessenausgleichs in Sicherheitsfragen praktisch ausgefallen.

Fazit: Die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft befindet sich in einer der schwersten Krisen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und bedarf einer Neubestimmung und Aushandlung ihrer Grundlagen, eines neuen „transatlantic bargain“.

## Die Therapie

Obwohl das transatlantische Verhältnis in den vergangenen Jahren schwer erschüttert wurde, wäre es falsch, daraus auf das Ende der euro-

päisch-amerikanischen Allianz zu schließen. Denn gleichzeitig sind Gegen Tendenzen erkennbar, die beide Seiten dazu bringen könnten, ihre Beziehungen zu überprüfen und auf eine neue Grundlage zu stellen.

Auf beiden Seiten des Atlantiks sprechen realpolitische Tendenzen und Entwicklungen dafür, dass die normative Überzeugung, die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft sei auch in Zukunft für die Bearbeitung der wichtigsten Weltordnungsprobleme notwendig, nicht nur gut gemeint ist.

#### Tendenzen in den USA

Auf amerikanischer Seite stehen folgende Faktoren einer Ausweitung unilateraler oder imperialer Tendenzen entgegen:

1. Die amerikanische Volkswirtschaft in einer globalisierten Welt ist auf die Kooperation mit der EU beim multilateralen Management der internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der WTO angewiesen. Die wirtschaftlichen Interessen der USA wirken daher einem Bruch der Sicherheitsgemeinschaft entgegen.

2. Die amerikanische öffentliche Meinung unterstützt nach wie vor eine multilaterale Außenpolitik und das transatlantische Bündnis. Wie stabil die gegenwärtige dominante außenpolitische Koalition aus militant-liberalen Neokonservativen und offensiven Realisten in den kommenden Jahren sein wird, hängt in erster Linie von der amerikanischen Innenpolitik ab, aber auch von der Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft.

Wenn sich Präsident *Bush* beispielsweise zur politischen Mitte bewegen muss, um wiedergewählt zu werden, könnte dies durchaus die zurzeit dominante außenpolitische Koalition schwächen; hinzu kommen außenpolitische Unwägbarkeiten wie etwa Erfolg oder Misserfolg der amerikanischen Politik in Nachkriegs-Irak, die allgemeine politische Entwicklung im Nahen und Mittleren Osten und schließlich künftige Aktivitäten transnationaler terroristischer Netzwerke.

3. Der wichtigste Grund zum Optimismus hat etwas mit amerikanischer Identität und der politischen Kultur einer offenen und liberalen Gesellschaft zu tun. Es ist nur schwer vorstellbar, dass die kollektive Identität Amerikas als „shining city on the hill“ und „beacon of hope“ für die unterdrückten Völker der Erde auf Dauer vereinbar ist mit einer unilateralen und imperialen Machtpolitik. Eine amerikanische Politik, die überall auf der Welt als arrogant aufgefasst wird, kann nicht nur ihre eigenen Ziele kaum noch international durchsetzen, weil sie nur Widerstand herausfordert. Sie verliert auf Dauer auch die Unterstützung einer liberalen Gesellschaft. Amerikanischer Imperialismus wäre ohne einen tief greifenden Wandel der amerikanischen Identität nicht durchsetzbar.

Der Grundwiderspruch der amerikanischen Neokonservativen besteht darin, legitime Ziele wie Demokratie und Menschenrechte mit illegitimen Mitteln wie etwa Angriffskriegen durchsetzen zu wollen. Der Verlust an internationaler Legitimität,

der damit einhergeht, gefährdet früher oder später die für eine erfolgreiche Außenpolitik notwendige innenpolitische Unterstützung. Um amerikanische Außenpolitik aber in der „neuen Weltordnung“ international zu legitimieren, müssen die Vereinten Nationen wieder ins Spiel gebracht werden. Und je mehr sich amerikanische Außenpolitik vom Unilateralismus und von imperialen Tendenzen wegbewegt, desto eher kann die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft wiederbelebt werden. Denn die wichtigsten Auseinandersetzungen und Konfliktlinien um die Weltordnung finden im UN-Sicherheitsrat zurzeit nicht zwischen Nord und Süd oder West und Ost statt, sondern innerhalb des westlichen Lagers. Daraus folgt, dass eine veränderte amerikanische Außenpolitik, die um des Erhalts ihrer innenpolitischen Unterstützung willen (wieder) an internationaler Legitimität interessiert ist, die transatlantische Gemeinschaft institutionell wieder beleben muss, um ihre eigenen Ziele zu erreichen.

#### Tendenzen in Europa

Auf der europäischen Seite ist die Lage sogar noch eindeutiger, u. a. auch deshalb, weil die außenpolitischen Optionen der EU-Mitgliedstaaten im Unterschied zur amerikanischen Supermacht begrenzter sind. Eine gemeinsame europäische Außenpolitik hat es mit zwei Illusionen und einer Paradoxie zu tun.

Die erste (britische) Illusion besteht darin, durch prinzipielle Zustimmung und engste Anbindung an die ame-

rikanische Außenpolitik („bandwagoning“) Einfluss im Detail ausüben zu können. Diese Politik ist gescheitert, und zwar auch deshalb, weil sie in Europa nicht konsensfähig ist.

Die zweite (französische) Illusion besteht darin, zu glauben, eine europäische Gegenmachtbildung gegen die Vereinigten Staaten betreiben zu können („balancing“). Auch diese Politik ist gescheitert, weil sie in Europa auf Ablehnung stößt, und zwar nicht nur in London, sondern auch bei den kleineren und den neuen EU-Mitgliedstaaten. Der „Brief der Acht“ war in dieser Hinsicht ein Warnsignal.

Das Paradoxon einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik besteht darin, dass sie einerseits bitter nötig ist, damit Europa mit einer Stimme gegenüber Washington sprechen kann. Andererseits wird es aber in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen keine gemeinsame europäische Position gegen Washington geben können. Auch das haben wir gerade wieder gelernt.

Wenn weder Anpassung an die amerikanische Politik noch Gegenmachtbildung als Grundlagen einer bitter notwendigen europäischen Außenpolitik durchsetzbar sind, dann kann die Schlussfolgerung aus europäischer Sicht nur heißen: die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft muss neu belebt und gegen amerikanische Unilateralisten sowie einen virulenten Antiamerikanismus unter den europäischen Eliten verteidigt werden. Der Streit mit den USA über konstitutive Fragen der Weltordnung und der transatlantischen Gemeinschaft kann nur innerhalb der trans-

atlantischen Beziehungen ausgetragen werden, nicht außerhalb. Da diese Kontroverse nicht nur eine transatlantische, sondern auch eine inner-europäische Dimension hat, muss sie sowohl in den Institutionen des Bündnisses als auch innerhalb der EU ausgetragen werden. Ob dies im Rahmen einer wiederbelebten NATO geschehen kann oder durch die Schaffung neuer Institutionen, ist zweitrangig. Für die NATO spricht aber, dass es einfacher ist, bestehende Institutionen zu verändern bzw. wieder zu beleben als neue zu schaffen.

Das bedeutet auch, dass gemeinsame europäische Positionen formuliert werden müssen, um sie in Washington einbringen zu können. Dazu muss der institutionelle Rahmen der GASP und der ESVP ausgebaut und genutzt werden. Und zwar nicht als Instrument der Gegenmachtbildung, sondern als Forum, um in Washington mit einer europäischen Stimme sprechen zu können. Aber alle institutionellen Lösungen zum Aufbau einer GASP helfen wenig, solange in den eu-

ropäischen Hauptstädten die Politikkoordination untereinander immer dann aufhört, wenn in Krisenzeiten Außenpolitik zur „Chefsache“ erklärt wird.

Dies war während der Jugoslawien-Krisen der neunziger Jahre und während der Irak-Krise der Fall. Es scheint, als habe man bisher aus diesen Krisen in den europäischen Hauptstädten nichts gelernt. Dazu gehört dann auch die Arroganz der europäischen Mittelmächte gegenüber den kleineren Staaten der EU und Osteuropas. Eine solche ungeschickte Politik leistet amerikanischen Tendenzen des „teile und herrsche“ Vorschub.

Europa hat gegenüber den USA nur dann eine Chance, wenn die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft wieder belebt wird und gleichzeitig die GASP ausgebaut wird. Insofern bleibt die alte deutsche Politik des „sowohl als auch“ in Bezug auf das transatlantische Bündnis und die GASP/ESVP nach wie vor sinnvoll – weil ohne Alternative.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Karl W. *Deutsch* u.a., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1957, S. 5–6.
- <sup>2</sup> Vgl. dazu Emanuel *Adler* und Michael *Barnett* (Hrsg.), *Security Communities*, Cambridge 1998.
- <sup>3</sup> Vgl. Gert *Krell*, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, HSFK-Report Nr. 1, Frankfurt/Main 2003.
- <sup>4</sup> Vgl. z. B. *Worldviews 2002*, hrsg. vom Chicago Council on Foreign Relations und vom

German Marshall Fund of the United States, Chicago 2002; The Pew Research Center for the People & the Press. *What the World Thinks in 2002*, Washington DC, 17.4.2002. Beide Umfragen wurden vor dem Irak-Krieg veröffentlicht.

- <sup>5</sup> Vgl. Robert *Kagan*, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York 2003.
- <sup>6</sup> Vgl. dazu Thomas *Risse-Kappen*, *Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton 1995.