

Matthias Dembinski

# Ein Sturm im Wasserglas?

Deutsche Außenpolitik im Zeichen  
transatlantischer und  
europäischer Verwerfungen

HSFK-Report 12/2003



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 3-933293-86-3**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Die transatlantische Gemeinschaft, mit der NATO in ihrem Zentrum, ist über den Irak-Krieg in die schwerste Krise seit einer Generation, wenn nicht ihre schwerste Krise überhaupt geschlittert. Gleichzeitig provozierte der Konflikt zwischen den USA und einigen europäischen Ländern eine Krise innerhalb der EU. Bis Ende 2003 hatten sich die Wogen zwar wieder etwas geglättet. Dennoch ließ dieser Konflikt strukturelle Verwerfungen innerhalb der transatlantischen Gemeinschaft deutlich werden.

In dieser Situation bieten sich der deutschen Außenpolitik drei Handlungsoptionen. Die erste bestünde darin, zu der traditionellen Position zurückzukehren, vom festen atlantischen Grund aus Kompromissmöglichkeiten mit Paris zu suchen. Die zweite Option bestünde in einem Weg, der manchmal etwas großspurig als Gegenmachtbildung bezeichnet wird, de facto aber nichts weiter meint als den Versuch, der ESVP eine von der USA und der NATO unabhängigere Ausrichtung zu geben. Weil diese Strategie nicht von allen Europäern mitgetragen würde, müsste sie sich zunächst auf einen deutsch-französischen Kern abstützen. Die dritte Option bestünde im Versuch einer Kombination der beiden ersten. Ihre Befürworter schlagen eine Erneuerung des transatlantischen Verhältnisses im Sinne des erstmals von John F. Kennedy ins Spiel gebrachten Modells einer sich auf zwei Säulen – eine amerikanische und eine europäische – stützenden NATO vor.

Der vorliegende Report versucht begründetere Empfehlungen zu entwickeln, indem er aus vier theoretischen Perspektiven Schlaglichter auf das transatlantische und europäische Verhältnis wirft. Theorien hegemonialer Stabilität, Theorien (demokratischer) Sicherheitsgemeinschaften, Interdependenztheorien und liberal-institutionalistische Kooperationstheorien werden daraufhin befragt, wie sich a) die langjährigen Kooperationsstrukturen sowohl innerhalb Europas als auch in der transatlantischen Region erklären, b) die aktuellen Krisensymptome interpretieren, und c) auf dieser Grundlage die Zukunft der transatlantischen und europäischen Beziehungen einschätzen lassen.

Theorien hegemonialer Stabilität portraituren die USA nach 1945 als innerhalb der westlichen Welt führende, aber nicht dominante Macht, die einerseits den größeren Teil der gemeinsamen Lasten schulterte, andererseits durch das von ihr vorgegebene Regelwerk auch ihre eigene Handlungsautonomie einschränkte und die vitalen Interessen der kleineren Staaten in ihrem Einflussbereich in Rechnung stellte. Diese Ordnung war stabil, solange die westeuropäischen Staaten die Risiken der amerikanischen Vormachtstellung geringer einschätzten als die Risiken einer alternativen Strategie der Emanzipation Europas. Eine solche müsste sich entweder auf einen Integrationssprung in der Außen- und Sicherheitspolitik oder eine europäische „Führungsmacht“ etwa in Form eines deutsch-französischen Duopols abstützen. Die hegemoniale Ordnung habe in dem Moment Risse gezeigt, in dem sich die USA der außergewöhnlichen Machtstellung bewusst wurden, in die sie das

Ende des Ost-West-Konflikts hineinkatapultiert hatte. In dieser Position, so die folgerichtige Erkenntnis, seien Regeln Fesseln und würde die Rücksichtnahme auf andere überflüssig. Der 9.11. hatte aus dieser Sicht allenfalls katalytische Bedeutung. Auch wenn diese Theorie mit einer Reihe von Beobachtungen in Einklang zu bringen ist, ergeben sich hieraus nicht sofort gute Handlungsempfehlungen. Denn der Weg zurück zu den vertrauten Rollen bleibt aller Voraussicht nach verbaut. Gegen eine solche Rückkehr spräche neben der politischen Orientierung der Bush-Administration insbesondere die veränderten macht- und geo-politischen Konstellationen. Selbst wenn sich Washington wieder eines responsiven Führungsstils besinnen sollte, würde dieses Element multilateraler Führung in Widerspruch geraten zu dem zweiten Element, nämlich zupackend und effektiv genug zu sein, um gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen. Es bleibt vermutlich eine Illusion anzunehmen, die USA würden ähnlich wie während des Ost-West-Konflikts sowohl auf Dauer den Löwenanteil der gemeinsamen Lasten übernehmen, als auch den Europäern weit über ihre geringe materielle Beteiligung hinaus Mitspracherechte einräumen.

Die Forderung nach größerer Eigenständigkeit Europas in der Außen- und Sicherheitspolitik ist also berechtigt. Dabei muss allerdings in Rechnung gestellt werden, dass eine Reihe europäischer Staaten am alten Modell festhalten. Die enge Abstimmung mit Frankreich mag unter den gegebenen Umständen der richtige Weg sein. Eine solche Pioniergruppe führte aber nur dann zum Ziel, wenn sie in der Lage wäre, andere von den gemeinsamen Projekten zu überzeugen. Unter diesem Gesichtspunkt war das Projekt autonomer europäischer Planungs- und Führungsfähigkeiten ein weniger geeigneter Ansatzpunkt

Ob die transatlantischen Beziehung jemals eine Sicherheitsgemeinschaft war und auf einer gemeinsamen Identität fußte, kann dahin gestellt bleiben. Auffällig ist, dass während des Streits von der legendären Wertegemeinschaft kaum noch die Rede war. Vielleicht wäre es sogar ein Zeichen von Erwachsenwerden, wenn beide Seiten zunächst einmal die Unterschiede in ihren Wertorientierungen konstatierten und lernten, diese zu ertragen, ohne dabei die Gemeinsamkeiten aus den Augen zu verlieren. Etwas mehr Pragmatismus und eine etwas stärkere Betonung gemeinsamer Interessen täte dem transatlantischen Verhältnis vielleicht ganz gut.

Denn die jüngste Krise legt den Schluss nahe, dass dieses Verhältnis, wie von Interdependenztheorien prognostiziert, auch auf der Basis der wechselseitigen Interessen stabil bleibt. Eines der überraschendsten Ereignisse des Jahres 2003 war ein Nicht-Ereignis: die Krise in den politischen Beziehungen eskalierte nicht, und sie übertrug sich nicht auf die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen. Nicht einmal die Sicherheitsbeziehungen wurden durchgängig gestört. Die transatlantischen Beziehungen stehen offenbar auf einem starken Fundament sektoral gegliederter gemeinsamer Interessen. Und die transnationalen Koalitionen, die von dem Austausch profitieren, sind offenbar stark genug, ihr Interesse an Kooperation auch in Krisenzeiten zu behaupten.

Schließlich sollten die transatlantischen Organisationen und die Chancen institutioneller Kooperation trotz der aktuellen Krisensymptome nicht vorzeitig abgeschrieben werden. Demokratien untereinander verfügen aufgrund der Offenheit ihrer Gesellschaften über hervorragende Chancen, Kooperation möglich zu machen, wenn sie im grundsätzlichen Interesse der Beteiligten liegt.

Der transatlantische Streit des Jahres 2003 war einerseits weit mehr als ein Sturm im Wasserglas. Es war der Versuch Deutschlands und Frankreichs, den unilateral handelnden USA die Gefolgschaft zu verweigern und auch über den Irak-Krieg hinaus in Frage zu stellen, was viele als Grundlage des transatlantischen Verhältnisses und der europäischen Stabilität betrachten: die hegemoniale Führungsrolle der USA.

Andererseits blieb der Konflikt trotz der hohen Wellen doch nur ein Sturm im Wasserglas. Die Substanz der transnationalen Verflechtungen und der Fundus des gegenseitigen Vertrauens wurde durch den politische Streit nicht verletzt. Weil beide Seiten wissen, dass die Alternative zu Kooperation nicht Konfrontation sein kann, blieb der Streit auf symbolische Gesten beschränkt.

Da theoretische Überlegungen und empirische Beobachtungen den Schluss nahe legen, dass das transatlantische Verhältnis zu seinem Funktionieren nicht der Logik hegemonialer Führung und Gefolgschaft bedarf, sondern auch als Beziehung zwischen Gleichen stabil ist, bietet sich die dritte der eingangs genannten Handlungsoptionen an. Bis zu einer auf zwei gleichgewichtigen Säulen ruhenden NATO wäre es freilich noch ein sehr weiter Weg. Diesen zu gehen, würde von den Europäern erfordern, mehr Verantwortung für ihre eigene Sicherheit zu übernehmen und den Prozess der immer engeren Zusammenarbeit auch auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik ein gutes Stück voranzutreiben. Es würde von den USA verlangen, die Führungsrolle zu relativieren und neben sich einen Akteur zu dulden, der mit einem Nein die Kosten des unilateralen Handelns empfindlich erhöhen könnte.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Die doppelte Krise als Herausforderung für deutsche Außenpolitik</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Interpretationen der doppelten Krise</b>	<b>6</b>
2.1	Realistische und institutionalistische Theorien hegemonialer Stabilität	7
2.2	Demokratische Sicherheitsgemeinschaften	12
2.3	Interdependenz	17
2.4	Liberaler Institutionalismus	19
<b>3.</b>	<b>Die Zukunft der europäisch-amerikanischen Beziehungen. Schlussfolgerungen und praxeologische Überlegungen</b>	<b>24</b>



## 1. Die doppelte Krise als Herausforderung für deutsche Außenpolitik

Vor rund drei Jahren bezeichnete Richard Holbrooke in einem Interview mit *Die Zeit* die ‚Krise der transatlantischen Beziehungen‘ als „eines der großen Langweilertemen, mit denen sich jahraus, jahrein die Politikfreaks auf Konferenzen wie der Münchener ‚Wehrkunde‘ vergnügen.“<sup>1</sup> Trotz der negativen Konnotation hatte sein Bonmot einen durchaus positiven Sinngehalt, weil es die Stabilität der transatlantischen Beziehungen bezeichnete. Zwar seien Interessendifferenzen, Streit und selbst Krisenerscheinungen einschließlich der entsprechenden Kassandrarufer über den baldigen Zerfall des transatlantischen Verhältnisses ebenso alt wie dieses selbst. Tatsächlich aber sei es regelmäßig gelungen, die transatlantischen Streitpunkte zu isolieren und konstruktiv zu bearbeiten. Die Substanz der tiefen und robusten Beziehungen hätte unter diesen Streitigkeiten nie gelitten.<sup>2</sup> Auch die Konflikte Ende der 90er Jahre über amerikanische Exportsubventionen, die protektionistische Wirkung der europäischen Agrarpolitik oder über die Pläne zur Aufstellung eines Raketenabwehrsystems würden ebenso eine Lösung finden wie Auseinandersetzungen über den Handel mit Hähnchen und Nudeln, über den Ausgleich negativer Zahlungsbilanzen oder das richtige Verhältnis zwischen Entspannung und Verteidigung in der Vergangenheit. Der Beauftragte für die deutsch-amerikanischen Beziehungen, Karsten D. Voigt, qualifizierte derartige Konflikte als Familienstreit. Sie seien nicht Ausdruck wachsender Distanz, sondern größerer Nähe.<sup>3</sup> Holbrookes Äußerung bezeichnet darüber hinaus einen wissenschaftlich interessanten Befund, weil sie mit dem Realismus, eine etablierte Großtheorie der Internationalen Beziehungen, zu widerlegen scheint und damit die Frage aufwirft, wie das Phänomen der scheinbar dauerhaften Kooperation zwischen den USA und Europa sowie innerhalb Europas zu erklären ist.

Nur drei Jahre später stellen sich die transatlantischen Beziehungen in einem ganz anderen Licht dar. Über die Auseinandersetzungen um den richtigen Umgang mit dem Irak ist die NATO als institutioneller Kristallisationspunkt dieser Beziehungen im Frühjahr 2003 nach allgemeiner Einschätzung in die schwerste

1 Vgl. das Interview Richard Holbrookes mit Josef Joffe in: *Die Zeit*, Nr. 21/2000. Abrufbar über [www.zeit.de/archiv/2000/21.holbrooke-interv.xml](http://www.zeit.de/archiv/2000/21.holbrooke-interv.xml).

2 Holbrooke führte in dem Interview weiter aus, die transatlantischen Beziehungen seien „in Wahrheit die stärkste und stabilste strategische Beziehung der Weltgeschichte.“ Sie ruhten auf einem Netz von gemeinsamen Werten, Interessen und Institutionen. Angesichts dieser gesellschaftlichen Verflechtungen würden die offiziellen Beziehungen unwichtiger.

3 Vgl. beispielsweise die Ausführungen von Karsten D. Voigt, in: *Die Zukunft der Transatlantischen Beziehungen im Kontext der Globalisierung: eine deutsch-amerikanische Konferenz*, Brühl (Ost-West-Kolleg der Bundeszentrale für Politische Bildung) 2000.

Krise seit einer Generation, wenn nicht seit ihrer Gründung überhaupt gestolpert.<sup>4</sup> Ein Zerbrechen des „politischen Westens“ wird nicht mehr nur von den modernen Kassandra angekündigt, sondern ist in aller Munde.<sup>5</sup> Von Langeweile keine Rede mehr. Stattdessen erfreut sich das Thema breiten Interesses. Damit schien mit dem Demokratischen Frieden plötzlich eine weitere Großtheorie der Internationalen Beziehungen in Frage zu stehen. Ihre Vertreter gehen davon aus, dass Demokratien untereinander dank gemeinsamer Normen, Interessen und Institutionen tiefe und über Zeit stabile Kooperationsmuster ausbilden.

Den unmittelbaren Auslöser der Krise bildete die amerikanische Entscheidung, eine militärische Lösung der Konflikte mit dem Irak zu suchen, gegen die eine Gruppe von Staaten unter französischer bzw. französisch-deutscher Führung heftig opponierte. So ernst der unmittelbare Auslöser der Krise ist, so gravierend sind die tieferliegenden Ursachen. Auf Seiten der Amerikaner kulminierte lang angebaute Frustration über das aus ihrer Sicht bestehende Missverhältnis zwischen den Mitsprachewünschen der europäischen Verbündeten und deren Fähigkeit und Bereitschaft, zu den gemeinsamen Aufgaben beizutragen. Die Debatte über Lastenteilung ist zwar ebenfalls alt, erschien nach dem Kosovo-Krieg in den USA aber in einem schärfer konturierten Licht. Damit korrespondierten auf europäischer Seite Frustrationen über die Abhängigkeit von den USA, die sich in den wechselnden Sorgen um einen Rückzug oder unilaterale Alleingänge der USA niederschlugen. Seit Mitte der neunziger Jahre und verstärkt seit dem Amtsantritt der Bush-Administration nahm die europäische Kritik an den unilateralen Tendenzen der USA und die amerikanische Kritik an der Trittbrettfahrermentalität der Europäer weiter zu. Die Themen des transatlantischen Streites betreffen das Konzept des Multilateralismus, die Bedeutung der Vereinten Nationen und den Stellenwert des Rechts und der Moral in der internationalen Politik.

Nach den massenterroristischen Anschlägen vom 11. September fokussierte sich diese Auseinandersetzung auf die Rolle der atlantischen Allianz. Einerseits schien die NATO gestärkt aus dem transatlantischen Streit hervorzugehen. Auf dem Gipfel in Prag im November 2002 beschloss das Bündnis nicht nur die Aufnahme weiterer sieben Mitglieder, sondern passte sein Aufgaben- und Einsatzspektrum an die veränderte Situation an, reorganisierte die Kommandostruktur, definierte neue gemeinsame Rüstungsziele und nahm mit der NATO Response Force (NRF) die Aufstellung einer schnellen Eingreiftruppe in Angriff. Andererseits formulierte die Bush-Administration mit dem Kampf gegen die „tödliche

4 Henry A. Kissinger, *Role Reversal and Alliance Realities*, in: *Washington Post*, 10.2.2003, S. A.21. Vgl. auch Gert Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, HSFK-Report 1/2003, Frankfurt/M. (HSFK) 2003.

5 Vgl. Francis Fukuyama, *Das Ende des Westens*, in: *Die Welt*, 3.9.2002; Dominique Moisi, *Reinventing the West*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 82, Nr. 6, 2003, S. 67-73; Ivo H. Daalder, *The End of Atlanticism*, in: *Survival*, Jg. 45, Nr. 2, (Sommer) 2003, S. 147-166.

Mischung von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus“<sup>6</sup> ein neues sicherheitspolitisches Paradigma, wies aber der NATO in diesem Rahmen trotz historischer Gesten und Angebote seiner europäischen Verbündeten keine Rolle zu. Statt dessen stützten sich Teile der Administration auf eine wechselnde „Koalitionen der Willigen“ und den Umbau der NATO zu einer *tool-box*, aus der sich die USA je nach Bedarf bedienen könnten. Teile der Administration erhoben dies geradezu zum Prinzip. Damit stellt sich unabweislich die Frage nach der Relevanz der NATO und darüber hinaus die nach den Grundlagen des „politischen Westens“ überhaupt. Augenfällig wurde die Krise mit der provokanten amerikanischen Forderung und ihrer prompten Ablehnung durch Belgien, Deutschland und Frankreich, Vorsorgemaßnahmen für den Fall einzuleiten, dass die Türkei im Falle eines Krieges vom Irak angegriffen wird. Weil diese Forderung nichts weniger als die *raison d'être* der NATO – die Pflicht zum kollektiven Beistand nach Artikel 5 – betraf, erschien vielen ihr Schicksal zu Beginn des Jahres praktisch schon besiegelt.

Gleichzeitig wurde deutlich, dass die EU von diesem Streit nicht unbetroffen bleiben kann. Die Mitglieder der EU bezogen keine einheitliche Position; von einer amerikanisch-europäischen Krise kann daher nicht die Rede sein. Stattdessen provozierte der Streit in der NATO fast unausweichlich eine Krise innerhalb der EU. Den Auslöser hierzu bildeten die deutsch-französischen Andeutungen während der Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages, ihre Kritik am Kriegskurs der USA erfolgte im Namen Europas. Die Gegenreaktion in Form des Briefes der Acht bzw. der Zehn erfolgte prompt und heftig. Und am Rande eines von der griechischen Präsidentschaft eilig einberufenen Sondergipfels nahmen die Auseinandersetzungen zwischen Gegner und Befürwortern des amerikanischen Kurses geradezu verletzend Formen an.<sup>7</sup> Seitdem ist die Interpretationshoheit über Europa und das, wofür Europa steht, Teil des Streits. Visionen eines atlantischen Europa oder eines europäischen Europa bzw. einer von einem transatlantischen Kern strukturierten oder einer multipolaren Weltordnung markieren die unterschiedlichen Positionen in dieser Kontroverse.<sup>8</sup> Offenbar gilt die These noch immer, dass in Europa nichts oder zumindest wenig gegen die USA geht.<sup>9</sup>

Auch der innereuropäische Streit über die Rolle der USA in Europa wird auf dem Feld der Sicherheitspolitik ausgetragen. Er kreist um die Ausrichtung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und ihre Beziehung zur NATO. Während ein atlantischer Flügel unter Führung Großbritanniens, von

6 Nicolas Burns, U.S. Ambassador to NATO, Launching NATO's Transformation at Prague, Manfred Wörner Memorial Lecture, Konrad-Adenauer Stiftung, Berlin, 30.10.2002.

7 Matthias Dembinski/Wolfgang Wagner, Europäische Kollateralschäden. Zur Zukunft der europäischen Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 31-32, 2003, S. 31-38.

8 Vgl. das Interview mit Tony Blair in Financial Times (FT), 28.04.03, S. 1.

9 Thomas Risse, Die neue Weltordnung: US-amerikanische Hypermacht – europäische Ohnmacht? In: Welt Trends, Nr. 39, 2003, S. 110-119.

Spanien, Italien sowie der Mehrheit der neuen Mitglieder tatkräftig sekundiert, die USA als transatlantische Führungsmacht akzeptiert und auf die Ein- und Unterordnung der EVSP unter die NATO insistiert, steht Frankreich für ein auch sicherheitspolitisch autonom handlungsfähiges und von den USA unabhängigeres Europa.

Weil diese Entwürfe amorph sind, avancierte die Auseinandersetzung um die vordergründig recht unscheinbare und technische Frage der europäischen militärischen Planungs- und Führungsfähigkeiten zum passenden Anlass und Symbol dieses Richtungsstreits. Die USA hatten ihr Plazet zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1999 von drei Bedingungen abhängig gemacht: keine Abkopplung von der NATO, keine Duplizierung bestehender Strukturen, keine Diskriminierung der europäischen NATO-Staaten, die nicht Mitglied der EU sind.<sup>10</sup> Ihre Kernforderung, den Verzicht auf gemeinsame, autonome Planungs- und Führungsfähigkeiten, hatten die Europäer nicht zuletzt auf deutsches Drängen hin mit der Formel „Berlin plus“ bis Ende 2002 auch akzeptiert.<sup>11</sup> Der Entschluss Schröders, auf eine belgisch-französische Initiative einzugehen und mit Luxemburg auf dem Vierergipfel Ende April neben einer Reihe weiterer Maßnahmen auch der „Schaffung eines Nukleus der kollektiven Fähigkeit zur Planung und Führung von (militärischen) Einsätzen für die Europäische Union“ in der Brüsseler Vorortgemeinde Tervuren zuzustimmen, verletzt bewusst eine von den USA gezogene „rote Linie“ und markiert eine Kehrtwende deutscher Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>12</sup> Denn der Zeitpunkt und der Kreis der Teilnehmer gaben dem Projekt unweigerlich eine anti-amerikanische Spitze und konnten keine Zweifel an der politischen Intention lassen, das um den Zweck größerer außenpolitischer Bewegungsfähigkeit und Unabhängigkeit von den USA geschlossene Bündnis verlängern und auf eine stabilere institutionelle Grundlage stellen zu wollen.<sup>13</sup> Weitere Initiativen beider Länder – angefangen vom demonstrativen Schulterchluss in

10 Vgl. Madeleine K. Albright, *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, in: FT, 7.12.1998. Dieser Beitrag erschien drei Tage nach dem britisch-französischen Treffen in St. Malo, das den Auftakt zur Entwicklung der ESVP markierte. Von ähnlichen Bedingungen hatten die USA bereits ihre Zustimmung zu dem Vorgängerprojekt abhängig gemacht, der in Maastricht beschlossenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität.

11 Der Begriff Berlin plus bezeichnet die vertraglichen Abmachungen, die den Rückgriff der EU auf Mittel und Kapazitäten der NATO regeln. Vgl. Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Europäischer Rat, Nizza (7.-9. Dezember 2000), insbesondere Annex VII zu Annex VI: *Standing Arrangements for Consultation and Cooperation between the EU and NATO*, ebenda, S. 206-208.

12 Vgl. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 29. April 2003. Das Dokument ist abrufbar auf der Homepage des Auswärtigen Amtes unter [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

13 Die größte Gefahr der deutschen Irak-Politik lag in der möglichen Isolation, die dank der deutsch-französischen Wiederannäherung vermieden werden konnte. Diese nahm nach einer längeren Phase der Entfremdung, die auf dem Gipfel von Nizza ihren Tiefpunkt erreicht hatte, auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU in Brüssel im Oktober 2003 ihren Ausgangspunkt. Deutschland und Frankreich hatten im Vorfeld des Treffens ihre Differenzen in der Agrarpolitik bereinigt und auf dem Gipfel einen verärgerten Tony Blair mit dem Vorschlag für ein Finanzierungsmodell überrascht, das die umstrittenen Direktzahlungen beibehält.

Fragen der Nachkriegsordnung im Irak, über gemeinsame Vorschläge für den Konvent, die Intensivierung der Kooperation auf regionaler Ebene, die symbolisch aufgeladene Vertretung Schröders durch Chirac auf dem Brüsseler EU-Gipfel bis hin zum Gedankenspiel einer deutsch-französischen Union – untermauern diesen Anspruch.<sup>14</sup> Nicht unerwartet provozierte der Vierergipfel denn auch den geharnischten Protest des atlantischen Lagers und drohte, die Spaltung Europas zu verstetigen.

Dennoch ist auch die jüngste Entwicklung der Europäischen Union nicht nur von Streit und Konflikten geprägt. Stattdessen bietet sich dem Betrachter ähnlich wie bei der NATO ein Bild der Ungleichzeitigkeit. Es gelang nämlich während der Krise nicht nur, die Osterweiterung einzuläuten und den Konvent zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, sondern sogar auf dem Feld der Sicherheitspolitik mit der Entwicklung einer europäischen Sicherheitsstrategie und eines Aktionsplans gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen einen großen Schritt voranzugehen. Die von der gesamten EU getragene britisch-deutsch-französische Initiative im Atomstreit mit dem Iran zeigt darüber hinaus, dass Europa auch auf hochgradig sensitiven Feldern, auf denen die USA präsent sind, zu einem eigenständigen und gemeinsamen Handeln fähig ist. Und selbst in der Frage der Planungs- und Führungsfähigkeiten gelang im Winter 2003 ein britisch-deutsch-französischer Kompromiss.<sup>15</sup>

Damit steht die deutsche Außenpolitik vor einer schwierigen Grundsatzentscheidung. Es bieten sich drei Optionen. Die erste bestünde darin, das amerikanisch-deutsche Verhältnis zu entspannen und zu der traditionellen Position zurückzukehren, vom festen atlantischen Grund aus Kompromissmöglichkeiten mit Paris zu suchen.<sup>16</sup> Aus dieser Sicht mag sich der Vierergipfel und der Schulterchluss mit Frankreich und Russland in der Irak-Politik nach dem Krieg aus der Retrospektive als taktisch geschicktes Mittel erwiesen haben, um nicht auf dem Kreuze unter den amerikanischen Mantel zurück kriechen zu müssen. Jetzt aber sei es an der Zeit, trotz aller weiterbestehenden Differenzen in der Sache die Wie-

14 Vgl. Andreas Hasenclever, *Allein unter Riesen. Französische Sicherheitspolitik gegenüber Deutschland*, Manuskript, erscheint als HSFK-Report 2004.

15 Dieser Kompromiss sieht de facto den Verzicht auf die Umsetzung des Beschlusses der Vier vor, eine unabhängige Planungs- und Führungsfähigkeit einzurichten. Bekräftigt wurde lediglich, dass dies grundsätzlich möglich sein könne. Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 12. Dezember 2003, S. 23. Das Dokument, in dem der Kompromiss formalisiert wurde, ist unter dem Titel „European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations“ auf der Homepage der EU abrufbar, <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/78414.pdf>. Vgl. hierzu insgesamt auch Matthias Dembinski, *Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Appendix der NATO oder Instrument der Emanzipation?* In: Michael Staack/Rüdiger Voigt (Hg.), *Im Schatten des Goliath. Europa nach dem Irakkrieg*, Baden-Baden: Nomos, im Erscheinen.

16 Anders als teilweise wahrgenommen, war Deutschland nicht der Brückenbauer, der aus einer äquidistanten Position heraus zwischen den USA und Frankreich vermittelt hätte. In Konfliktfällen – sei es in der Ausrichtung des Eurokorps oder der Besetzung des AFSOUTH-Kommandos – stellte Deutschland letztlich stets amerikanische Forderungen über die französischen Wünsche.

derannäherung an die westliche Führungsmacht zu suchen. Die zweite Option bestünde in einem Weg, der manchmal etwas großspurig als Gegenmachtbildung bezeichnet wird, de facto aber nichts weiter meint als den Versuch, der ESVP eine von der USA und der NATO etwas unabhängigere Ausrichtung zu geben. Befürworter dieser Option akzeptieren, dass die Strategie einer Emanzipation Europas nicht von allen Europäern mitgetragen würde und sich daher zunächst auf einen deutsch-französischen Kern abstützen müsste, der mit Hilfe des Instruments der strukturierten Zusammenarbeit innerhalb der EU oder eben außerhalb der EU um gleichgesinnte Staaten zu erweitern wäre.<sup>17</sup> Die dritte Option bestünde im Versuch einer Kombination der beiden ersten. Ihre Befürworter schlagen sowohl eine Erneuerung des transatlantischen Verhältnisses als auch im Sinne des erstmals von John F. Kennedy ins Spiel gebrachten Modells einer sich auf zwei Säulen stützenden NATO eine Stärkung der autonomen außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU vor.<sup>18</sup>

Der vorliegende Report versteht sich als Beitrag zu dieser Debatte. Er versucht in einem ersten Schritt das Verständnis für die Ursachen der Krise zu schärfen, indem er vier theoretische Interpretationen des transatlantisch/europäischen Verhältnisses präsentiert. Auf dieser Grundlage bewertet er in einem zweiten Schritt die oben genannten Option und entwickelt Handlungsempfehlungen.

## 2. Interpretationen der doppelten Krise

Die Orientierung fällt auch deshalb schwer, weil nach wie vor umstritten und ungeklärt ist, um was für eine Art von Krise es sich handelt und wodurch sie sich von früheren Krisen unterscheidet. Ron Asmus nennt zwei mögliche Interpretationen:<sup>19</sup> Der ersten Interpretation zufolge lägen die Ursachen der doppelten Krise in schlechtem Politikmanagement. Die Vermischung der Irak-Politik mit den Wahlkämpfen in Deutschland und den USA, die überbordende Rhetorik auf beiden Seiten und die mangelnde Sensibilität für die Befindlichkeiten des jeweils anderen hätten den Konflikt unnötig verschärft und eine mögliche Einigung verhindert. Asmus selbst befürwortet zwar die Entscheidung, das Regime Saddam Husseins zu beseitigen, hält aber die Art, wie die Regierung Bush diese richtige Politik verkauft habe, für ungenügend. Der zweiten Interpretation zufolge sind die Ursachen der transatlantischen Krise struktureller Natur und bestünden in der wachsenden Machtdifferenz zwischen den USA und Europa. Einer dritten, vor allem in Europa geläufigen These zufolge liegen dem Konflikt Wertedifferenzen zugrunde, die in

17 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 17.11.2003.

18 Zu den prominentesten Befürwortern dieser Strategie zählt Joschka Fischer. Vgl. Ders. „Europa und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen“, Rede von Bundesaußenminister Fischer an der Princeton University am 19. November 2003. [www.auswaertiges-amt.de/www/de/archiv\\_id=5088](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/archiv_id=5088).

19 Ronald Asmus, *Rebuilding the Atlantic Alliance*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 82, Nr. 5, 2003, S. 20-31.

der Folge von Verschiebungen innerhalb der amerikanischen Gesellschaft und Politik entstanden sind.

Hier soll etwas grundsätzlicher gefragt werden, wie sich a) die langjährige und über das Ende des Ost-West-Konflikts hinausgehende Kooperation sowohl innerhalb Europas als auch in der transatlantischen Region erklären lässt, wie sich b) die aktuellen Krisensymptome interpretieren, und c) die Zukunft der transatlantischen und europäischen Beziehungen einschätzen lassen und was dies für das Verhältnis zwischen NATO und EU bedeutet. Dabei sollen mit Theorien hegemonialer Stabilität, mit (demokratischen) Sicherheitsgemeinschaften, mit Interdependenztheorien und liberal-institutionalistischen Modellen vier einschlägige Ansätze vorgestellt werden. Obwohl die angebotenen Erklärungen des wechselvollen transatlantischen Verhältnisses einer ersten Prüfung unterzogen werden sollen, geht es nicht um einen Theorietest. Vielmehr sollen aus unterschiedlichen Richtungen theoretische Schlaglichter auf das transatlantische Verhältnis geworfen werden, um so neue, hoffentlich interessante und möglicherweise erhellende Einblicke zu gewinnen.

## 2.1 Realistische und institutionalistische Theorien hegemonialer Stabilität

### *a) Erklärung der Stabilität*

Theorien hegemonialer Stabilität versuchen zu erklären, wie es führenden Mächten gelingt, ihre herausragende Stellung innerhalb ihres Einflussbereichs über längere Zeit aufrecht zu erhalten, Kooperation zu sichern und andere Staaten von einer Strategie der Gegenmachtbildung abzuhalten. Obwohl die verschiedenen Beiträge zu dieser Debatte materielle und immaterielle Faktoren unterschiedlich gewichten,<sup>20</sup> einige in Anlehnung an Gramsci sogar die Sozialisation der kleineren Staaten und ihrer Eliten in die Wertordnung des Hegemons ins Zentrum rücken, sind die meisten rationalistischen oder sogar realistischen Grundannahmen verpflichtet. Danach sind Staaten als unitäre, rationalistische Nutzenmaximierer die wichtigsten Akteure in einem durch Anarchie geprägten internationalen System. Aus realistischer Perspektive erscheint Hegemonie zunächst als ein überraschendes Phänomen. Denn ein anarchisches System tendiere zur Ausbalancierung von Macht. Bezogen auf die aktuelle Situation erscheint den wichtigsten Vertretern des Realismus daher auch eines klar: Das transatlantische Verhältnis und die NATO hätten keine Zukunft. Der Westen sei bis 1989 von der gemeinsamen Bedrohung zusammengehalten worden. In Zukunft würden andere Staaten – darunter auch

20 G. John Ikenberry und Charles Kupchan, Socialization and Hegemonic Power, in: *International Organization*, Jg. 44, Nr. 3, 1990, S. 293-315. Noch deutlicher betont Robert Cox die nicht-materiellen Faktoren des Einflusses und der Kontrolle durch einen dominanten Staat. Vgl. Robert W. Cox, *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York (Columbia University Press) 1987.

die großen europäischen – die Machtfülle der USA als Bedrohung begreifen und auszubalancieren suchen.<sup>21</sup>

Um das Phänomen Hegemonie überhaupt theoriekompatibel zu machen, muss der Realismus auf zwei alternative Hilfskonstruktionen zurückgreifen. Die erste verweist auf die Möglichkeit der Selbstkontrolle von Macht. Die zweite verweist auf die Chance der Allmacht. Stephen Walt legt mit der Annahme, dass Staaten nur gegen solche Staaten Gegenmacht bilden, die sie als stark und bedrohlich einschätzen, das Fundament für die erste Hilfskonstruktion.<sup>22</sup> Neben der Machtdifferenz entschieden weitere Faktoren – die Nähe, die Mischung offensiver und defensiver Fähigkeiten und vor allem die Wahrnehmung aggressiver Intentionen, ob Staaten von anderen als bedrohlich wahrgenommen werden oder nicht. Die USA, so Walt, erschienen als wenig bedrohlich, weil sie geographisch isoliert seien, ihre Lage zwischen zwei Ozeanen darüber hinaus ihre offensiven Fähigkeiten einschränke und sie erkennbar keine imperialen Designs verfolge. Er rät Washington zu einer Strategie der Selbstbeschränkung. Die USA sollten ihr Machtpotenzial zwar erhalten, aber zurückhaltend und zur Verteidigung globaler Stabilität einsetzen.<sup>23</sup>

Andere Arbeiten knüpfen an diese aufklärerische Wendung innerhalb des Realismus an, indem sie Hegemonie nicht primär mit materiellen Ressourcen, sondern der Fähigkeit in Zusammenhang bringen, eine Ordnung zu schaffen und aufrecht zu erhalten. Dies hat zwei Implikationen. Zum einen wird deutlich, dass hegemoniale Mächte nur die eigenen Interessen verfolgen oder auch die anderer Staaten in Rechnung stellen können, nur private oder auch öffentliche Güter erzeugen und sich eines erzwingenden oder kooperativen Stils bedienen können. Hegemonie kann mit anderen Worten mehr oder weniger gut- oder böswillig sein.<sup>24</sup> Zum anderen lässt sich Hegemonie als soziale Beziehung begreifen, die Führung und Gefolgschaft einschließt, wobei hegemoniale Führung um so effizienter und dauerhafter wird, je eher sie mit Zustimmung rechnen kann. John Ikenberry beschreibt, wie sich hegemoniale Ordnungen durch formale Regeln, informelle Absprachen und Mitsprachemöglichkeiten der kleineren Staaten verstetigen lassen. Darüber hinaus zeigt er die Motive auf, die rationalistische Nutzenmaximierer dazu bringen, ihre Autonomie einzuschränken. Ihm zufolge basieren hegemoniale Ordnungen auf einem Tausch. Die hegemoniale Macht unterwirft sich selbst Regeln und schränkt ihre Handlungsfreiheit ein, weil sie erwartet, dass andere die

21 Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security*, Jg. 18, Nr. 2, 1993, S. 44-79; vgl. auch Ders., *Structural Realism after the Cold War*, in: *International Security*, Jg. 25, Nr. 1 2000, S. 5-41.

22 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca (Cornell University Press) 1987.

23 Stephen M. Walt, *Keeping the World „Off-Balance“: Self-Restraint and U.S. Foreign Policy*, in: G. John Ikenberry (Hg.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca (Cornell University Press), 2002, S. 121-154.

24 Vgl. Bernd W. Kubbig, *Introduction: The US Hegemon in the ‚American Century‘. The State of the Art and the German contribution*, in: *Amerikastudien*, Jg. 46, Nr. 4, 2001, S. 495-524.

Regeln achten und sich die eigenen Interessen so beständiger und effizienter erreichen lassen. Die kleineren Mächte schränken ihre Handlungsfreiheit ein, weil aus ihrer Sicht eine verregelte Beziehung mit der hegemonialen Macht geringere Kosten mit sich bringt als eine unregelte.<sup>25</sup> Damit wird aber auch deutlich, dass die Bereitschaft aller Beteiligten zum Kompromiss und zur Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit mit ihrer Machtfülle variiert. Machtverschiebungen würden dank einer institutionellen Trägheit zwar nicht unmittelbar auf das Regelwerk zurückwirken, aber auf Dauer nicht ohne Konsequenzen bleiben.

Mittlerweile existiert eine reiche Literatur teils historiographisch beschreibender, teils theoretisch angeleiteter Arbeiten, die an diese Modelle anknüpfend die USA als einen gutartigen Hegemon interpretieren, dessen Machtfülle und Führungsstil die Stabilität der westlichen Nachkriegsordnung garantierte.<sup>26</sup> Dieser Interpretation zufolge übernahmen die USA spätestens mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 die doppelte Verantwortung sowohl für die äußere wie die innere Sicherheit Europas. Damit gewann ihre anfänglich positive Einstellung gegenüber der europäischen Integration einen ambivalenten Zug. Während sie weiterhin die ökonomische Integration begrüßten, lehnten sie zunehmend eine Integration im sicherheitspolitischen Bereich als Konkurrenz zu ihrer Vormachtstellung ab.

Der tiefere Grund der Stabilität der amerikanischen hegemonialen Ordnung lag aber nicht allein in Amerikas Stärke und seinem multilateralen Führungsstil, sondern ebenso in europäischer Schwäche. Seit dem Scheitern der EVG und der Übernahme der Verantwortung für die europäische Sicherheit durch die USA ist Europa nach Stanley Hoffmanns klassischer Formulierung in die Lager der *resigner* und der *resister* geteilt.<sup>27</sup> Der atlantische Flügel gab sich mit der amerikanischen Hegemonie als Lösung für die externen und der aus der Sicht vieler nicht weniger relevanten internen Sicherheitsprobleme zufrieden. Dies bedeutete aus ihrer Sicht nicht den Verzicht auf jegliche europäische Strukturen in der Sicherheitspolitik. Im Gegenteil wären diese als Reserveinstrument vorzuhalten und ließe sich mit ihrer Hilfe das Gewicht der europäischen Waagschale erhöhen und gegenüber einem in der Regel skeptischen Kongress nachweisen, dass Europa seinen Teil zur gemeinsamen Sicherheit beiträgt.

25 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton (Princeton University Press), 2001; Ders.: *Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order*, in: *International Security*, Jg. 23, Nr. 3, 1998/99, S. 43-78.

26 Vgl. beispielsweise Geir Lundestad, „Empire“ by Integration. *The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford (Oxford University Press), 1998; Art 1996, David A. Lake, *Entangling Relations: American Foreign Policy in its Century*, Princeton (Princeton University Press), 1999; Beate Neuss, *Geburtshelfer Europas? Die Rolle der Vereinigten Staaten im europäischen Einigungsprozess 1945-1958*, Baden-Baden (Nomos) 2000.

27 Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus*, Jg. 95, Nr. 3, 1996, S. 862-874.

Der gaullistische Flügel bezweifelt traditionell die Dauerhaftigkeit und Belastbarkeit des amerikanischen Engagements in Europa und setzt auf ein Programm der Europäisierung Europas auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Seine Schwierigkeit lag darin, überzeugende Antworten auf das „Wie“ zu geben. Einer Integration auch der Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch die Zusammenlegung von Ressourcen und die Einschränkung der Konsenserfordernis widersetzte sich Paris. Und eine intergouvernementale Kooperation würde im europäischen Rahmen kaum ähnlich überzeugend wie im Rahmen der NATO gelingen, weil das Geheimnis des Erfolges – ein führungswilliger Hegemon – fehlt. Vor die Wahl gestellt zwischen einem starken und bewährten Hegemon, der zudem nicht unmittelbar Teil der europäischen Gleichung ist und einem schwachen und unbekanntem Hegemon, entweder in Form einer französischen Führungsrolle oder eines deutsch-französischen Duopols, optierten die meisten EU-Mitglieder für die erste Variante.

Die zweite der oben angesprochenen alternativen Hilfskonstruktionen – die auf die Chance der Allmacht verweist – geht davon aus, dass eine Vormachtstellung in Dominanz umschlagen bzw. ein regionaler Hegemon zum globalen Hegemon aufsteigen kann. William Wohlforth argumentiert, eine solche Situation der Unipolarität sei zwar historisch selten, dann aber sehr stabil.<sup>28</sup> Angesichts der überlegenen Machtfülle des globalen Hegemons erscheine nämlich aus Sicht der kleineren Staaten eine Strategie der Gegenmachtbildung wenig aussichtsreich, und, weil sie die „focused enmity“ des Hegemons herausfordere, sehr riskant. Die Anpassung sei in dieser Situation die vielversprechendere Strategie.

#### *b) Ursachen der Krise*

Aus dieser Perspektive sind die USA mit dem Ende des Ost-West-Konflikts aus der Position eines regionalen Hegemon in die eines globalen Hegemon hineinkatapultiert worden. Vertreter dieses Modells sehen auch im Machtzuwachs der USA die entscheidende Ursache für die transatlantische Krise. Der relative Machtzuwachs sei in der Wahrnehmung der handelnden Akteure in Washington zunächst durch den ökonomischen Abschwung Anfang der 90er Jahre überdeckt worden. In dem Maße, in dem sich die amerikanischen politischen Eliten ab Mitte der 90er Jahre der eigenen Macht bewusst wurden, machte sich eine wachsende Unzufriedenheit mit den bestehenden institutionellen Arrangements breit, die zunehmend als Fesseln amerikanische Handlungsfreiheit wahrgenommen wurden. Die Kritik an bindenden und die Souveränität einschränkenden internationalen Vereinbarungen und Institutionen blieb dabei nicht auf den neokonservativen Flügel der republikanischen Partei beschränkt.

28 William Wohlforth, *The Stability of a Unipolar World*, in: *International Security*, Jg. 21, Nr. 1, 1999, S. 1-36. Vgl. auch Stephen G. Brooks/William Wohlforth, *American Primacy in Perspective*, *Foreign Affairs*, July/August 2002.

Das katalytische Ereignis des 11. Septembers ließ der außenpolitischen Führung des Landes endgültig das außergewöhnliche Machtpotenzial der USA und die damit zusammenhängenden Möglichkeiten bewusst werden. Dann setzte sich in Washington ein außenpolitisches Paradigma durch, das sich durch den Anspruch auf dauerhafte Dominanz, die Betonung der eigenen Souveränität, die Skepsis gegenüber bindenden Regelwerken einschließlich des Gewaltverbots sowie die Relativierung der Souveränität anderer Staaten auszeichnet.<sup>29</sup> Es waren aus dieser Sicht also nicht die innenpolitischen Verschiebungen, die zu einer machtbetonten Außenpolitik führten, sondern die veränderten Machtverhältnisse ermöglichten umgekehrt einen neuen innenpolitischen Diskurs.

Charles Krauthammer, Robert Kagan und andere haben die These von der amerikanischen Dominanz popularisiert und die entsprechenden Konsequenzen gezogen. Krauthammer zufolge hätten die USA die Chance, durch eine robuste Rüstungspolitik und ein zupackendes außenpolitisches Engagement zukünftig auch andere von einer Strategie der Gegenmachtbildung abzuhalten und das unipolare Moment zu verlängern.<sup>30</sup> Darüber hinaus bliebe Robert Kagan zufolge das europäische Experiment der Sicherheit durch Integration und ihre an Recht und Regeln orientierte Sichtweise auf den Mantel amerikanischer Macht angewiesen. Die Europäer sollten sich eingestehen, dass ein starkes, dominantes und in Grenzfällen unilateral handelndes Amerika gut sei – für die Welt im allgemeinen und für Europa im besonderen.<sup>31</sup>

Diese Neuausrichtung blieb nicht auf die politischen Journale und Feuilletons beschränkt. Sie wurde von der Bush-Administration mit vollzogen. Seinen deutlichsten politisch-konzeptionellen Niederschlag fand die Neuorientierung in der West-Point-Rede des amerikanischen Präsidenten, in der er eine Politik der Dominanz ankündigte, die jeden Versuch, mit den USA militärisch gleich ziehen zu können, als illusorisch erscheinen lässt.<sup>32</sup> Ihren materiellen Ausdruck fand die Neuausrichtung in der abermaligen Steigerung des Verteidigungsetats im Fiskaljahr 2002 um 40 Mrd. Dollar.

29 G. John Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 81, Nr. 5, 2002, S. 44–60.

30 Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment Revisited*, in: *National Interest*, Nr. 70, (Winter) 2002/2003, S. 5-20.

31 Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York (Alfred A. Knopf), 2003.

32 So heißt es in der West-Point Rede: „America has, and intends to keep, military strength beyond challenge – thereby, making the destabilizing arms races of other eras pointless, and limiting rivalries to trade and other pursuits of peace.“ *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point, 1. Juni 2002.* Abrufbar unter: [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06).

### c) Erwartungen

Aus Sicht der Vertreter eines imperialen Kurses ist das unipolare Moment selbst dann stabil, wenn die USA machtbetonter auftreten und nicht durchgängig multilateralen Prinzipien folgen. Die EU gilt zwar einerseits als ein möglicher und angesichts ihres ökonomischen Potenzials als derzeit ernstzunehmendster Gegenpol. Deshalb werden von Anhängern dieser These alle Unternehmungen, die auf ein sicherheitspolitisch geeintes und unabhängiges Europa zielen könnten, mit höchstem Misstrauen begleitet.<sup>33</sup> Andererseits wird das Projekt einer autonom handlungsfähigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Union nicht sonderlich ernst genommen. Die Europäer seien individuell zu schwach und gemeinsam zu heterogen, um die hegemoniale Position der USA herauszufordern. In dieser Situation böten sich statt des multilateralen Prinzips der institutionalisierten Mitsprache drei weitere Strategien der Herrschaftssicherung an. Die USA könnten mit Hilfe von Drohungen und Angeboten die Europäer entmutigen, eigene sicherheits- und verteidigungspolitische Kapazitäten aufzubauen. Sie könnten sich einer Teile-und-herrsche-Strategie bzw. einer Strategie des *Cherry-Picking* bedienen.<sup>34</sup> Sie könnten zudem die „deutsche Frage“ betonen.<sup>35</sup> Unabhängig davon, wie die USA ihre Rolle als *pacifier* Europas spielten, gilt aus dieser Perspektive als ausgemacht, dass die NATO nur als hegemoniale Konstruktion denkbar und die ESVP folglich auf eine subsidiäre Rolle zu beschränken ist.

## 2.2 Demokratische Sicherheitsgemeinschaften

### a) Erklärung der Stabilität

Das Konzept der Sicherheitsgemeinschaften, das von Karl Deutsch und anderen in den fünfziger Jahren entwickelt wurde und mit der soziologischen Wende der Internationalen Beziehungen in den neunziger Jahren eine Renaissance erlebte, bietet eine zweite Erklärung für die lange Stabilität des transatlantischen Verhältnisses.<sup>36</sup> Danach sind die Interessen und die Identitäten der Akteure sowie die Struk-

33 In Reinform brachte dies Argument ein von Paul Wolfowitz Anfang der 90er Jahre verfasstes internes Planungspapier des Pentagon auf den Punkt. Nachdem er allgemein vor dem Entstehen konkurrierender Machtzentren gewarnt hatte, fuhr er fort: „It is of fundamental importance to preserve NATO as the primary instrument of Western defence and security, as well as the channel for US influence and participation in European security affairs. While the United States supports the goal of European integration we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO, particularly the alliance’s integrated command structure.“ Das interne Planungsdokument wurde der New York Times zugespielt und teilweise veröffentlicht. Vgl. Patrick E. Tyler, U.S. Strategy Plan calls for Insuring No Rivals Develop, in: New York Times, 8.3.1992, S. 1.

34 John C. Hulsman, Cherry Picking: US and European Relationship, in: US Congress, House, Committee on International Relations, Subcommittee on Europe, Hearings, 11 Juni 2003.

35 Vgl. Christopher Layne, America as Hegemon, in: The National Interest, Nr. 72, 2003, S. 17-30.

36 Vgl. Karl W. Deutsch et al., Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton (Princeton University Press), 1957. Emanuel Ad-

tur ihrer Umwelt nicht vorgegeben. Beide können sich wechselseitig durch eine Praxis der Machtkonkurrenz oder der Kooperation in die eine oder andere Richtung verändern. Staaten können auf der Basis ähnlicher Werte und zunehmender Kommunikation und Zusammenarbeit gemeinsame Loyalitäten und Identitäten ausbilden, die wiederum ihre Kooperation vertiefen. Ist dieser Prozess der Gemeinschaftsbildung einmal angestoßen, verläuft er pfadabhängig und überwölbt dabei den Zustand der Anarchie durch die feste Erwartung einer friedlichen Regelung von Konflikten. Institutionen spielten im Prozess der Gemeinschaftsbildung eine unterstützende Rolle. Entscheidend sei aber die Herausbildung eines „Wir-Gefühls“. Während Deutsch Sicherheitsgemeinschaften zwischen allen Staaten mit ähnlichen Werten für denkbar erachten, hält Risse derartige Prozesse nur zwischen Demokratien für möglich.<sup>37</sup> Er sieht das Besondere der NATO nicht in ihre hegemoniale Struktur, sondern im überraschend großen Einfluss der kleinen Mitglieder auf die Supermacht. In der transatlantischen Region habe sich auf der Basis gemeinsamer Werte und im Wechselspiel mit der Praxis der Kooperation eine Sicherheitsgemeinschaft ausgebildet, die ein „Wir-Gefühl“ stiftet, und die Staaten in dieser Region dazu motiviert, ihre Entscheidungsprozesse wechselseitig für die Anliegen der „fellow democracies“ zu öffnen.<sup>38</sup> Ähnliche Prozesse hätten in Europa zur Herausbildung einer die Staatlichkeit überwölbenden und verändernden gemeinsamen Identität geführt.

#### *b) Ursachen der Krise*

Die aktuellen transatlantischen Spannungen waren aus dieser Perspektive weder erwartbar, noch sind sie theorieimmanent erklärbar. Ihre Vertreter versuchen dennoch mit Hilfe von zwei Strategien, die Erwartung einer pfadabhängigen Vertiefung der transatlantischen Kooperation und der gemeinsamen Identität mit der Beobachtung der transatlantischen Krise in Einklang zu bringen. Die erste Strategie besteht darin, die Krise als ein Phänomen zu deuten, das, wenn es schon nicht erklärt werden kann, zumindest mit dem Konzept demokratischer Sicherheitsgemeinschaften in Einklang gebracht werden kann. Die zweite Strategie besteht darin, die Krise mit Ad hoc-Konstruktionen zu erklären, die zumindest die Grundlagen der eigenen theoretischen Annahmen nicht demontieren. Während die erste Strategie nicht ganz überzeugen kann, ist die zweite zwar höchst plausi-

ler/Michael Barnett, *Security Communities in theoretical perspective*, und Dies., *A framework for the study of security communities*, beide in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hg.), *Security Communities*, Cambridge (Cambridge University Press), 1998.

37 Vgl. Thomas Risse-Kappen, *Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Explanation of the Liberal Argument*, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 1, Nr. 4, 1995, S. 491-517.

38 Thomas Risse formuliert aus Sicht dieses Modells hohe Erwartungen: „The Western Alliance is expected to alter American estimates of what can and ought to be done; it may have changed attitudes as to who the ‚we‘ are in whose name the United States may have to act and whose consent has first to be gained. European input should then be considered legitimate even in „out-of-area“ cases where supreme American interests are at stake.“ Risse-Kappen 1995, S. 34.

bel, führt aber, wenn sie als ad hoc Ergänzung zu sozialkonstruktivistischen Theorien eingeführt wird, zu problematischen politischen Folgerungen.

Thomas Risse argumentiert, dass die Veränderungen der öffentlichen Meinung in Europa und den USA während der Irak-Krise nicht als Ausdruck einer Erosion des transatlantischen „Wir-Gefühls“ und der gemeinsamen Identität missverstanden werden dürften. Es sei zunächst zwischen den Eliten und der breiten Öffentlichkeit zu unterscheiden. Auch wenn der (veröffentlichte) Ton zwischen den Eliten während der Krise deutlich harscher geworden sei, von der berühmten Wertegemeinschaft kaum noch etwas zu hören war und statt dessen die unterschiedlichen Wertorientierungen betont wurden, ergebe eine Untersuchung der öffentlichen Meinung ein anderes Bild. Zwar seien die Sympathiewerte, die Bürgerinnen und Bürger des „alten Europa“ für die USA und umgekehrt empfänden, innerhalb des kurzen Zeitraumes von nur einem Jahr in den Keller gegangen.<sup>39</sup> Auf europäischer Seite reflektiere dies aber keinen zunehmenden Anti-Amerikanismus und keine Auflösung des Gemeinschaftsgefühls, sondern Unzufriedenheit mit der Politik der Bush-Administration.<sup>40</sup> Amerikaner als Individuen wie Amerika als Nation erfreuten sich auch bei den alten Europäern nach wie vor großer Wertschätzung. Ob dies auch umgekehrt gilt und die Amerikaner ebenso zwischen Chirac und Schröder einerseits und der französischen und deutschen Nation andererseits differenzieren, ist nicht belegbar. Darüber hinaus stimmten die Öffentlichkeiten auf beiden Seiten des Atlantiks in ihrer Bedrohungswahrnehmung, ihrer Wertorientierung, ihrer positiven Einschätzung gemeinsamer Institutionen und ihrer multilateralen Orientierung erstaunlich weitgehend überein.<sup>41</sup>

Auch wenn die vorliegenden Daten auf den ersten Blick den Schluss zu stützen scheinen, das transatlantische „Wir-Gefühl“ sei weitgehend intakt, stellen sich dennoch eine Reihe methodologischer und interpretatorischer Nachfragen:

Zunächst wäre zu fragen, ob die amerikanische und die (alt-)europäischen Öffentlichkeiten tatsächlich zwischen der jeweils anderen Bevölkerung und ihrer Regierung differenziert. So wäre etwa darauf hinzuweisen, dass in Frankreich der Anteil derjenigen, die eine positive Einschätzung von den Amerikanern (nicht der

39 Vgl. beispielsweise die Pew Daten: Danach hatten im Zeitraum 2000 bis Juni 2003 folgende Anteile der Befragten ein positives Bild der USA: Großbritannien: 2000 (83%), 2002 (75%), März 2003 (48%), Juni 2003 (70%). Frankreich: 2000 (62%), 2002 (63%), März 2003 (31%), Juni 2003 (43%). Deutschland: 2000 (78%), 2002 (61%), März 2003 (25%), Juni 2003 (45%). Umgekehrt sank der Anteil der Amerikaner, die ein positives Bild von Deutschland (Frankreich) haben, innerhalb eines Jahres von 83% auf 41% (für Frankreich von 79% auf 29%). Vgl. Pew Global Attitudes Project: Views of a changing world, Washington, Juni 2003, S. 19f.

40 Dass die Rolle der USA in der ersten Hälfte des Jahres 2003 als Problem und deutlich negativer als 2002 wahrgenommen wurde, wird aufgrund der vorliegenden Daten kaum bestritten. So zeigt beispielsweise eine Umfrage von Eurobarometer, dass die Rolle der USA in Bezug auf den Weltfrieden von 58% der EU-Bevölkerung negativ beurteilt wird (ein Plus von 12% gegenüber 2002). Vgl. Standard Eurobarometer, Nr. 59, 2003, S. 10.

41 Vgl. Thomas Risse, Beyond Iraq: The Crisis of the Transatlantic Security Community, in: Die Friedenswarte, Jg. 78, Nr. 2-3, 2003, S. 173-193.

amerikanischen Regierung) hat, von 71% (2002) auf 59% (2003) zurückgegangen ist. Auf der anderen Seite des Atlantik erwog ein Viertel der Amerikaner ernsthaft, deutsche und französische Produkte zu boykottieren.<sup>42</sup>

Zweitens wäre zu prüfen, wie lange die europäischen Öffentlichkeiten zu dieser Differenzierung in der Lage wäre, wenn die Politik und die Rolle der USA in der Welt dauerhafter als problematisch wahrgenommen würde. Drittens ließe sich die wechselseitig hohe Zustimmung zu gemeinsamen Institutionen und zur Zusammenarbeit ebenso mit gemeinsamen Interessen und dem Bewusstsein gemeinsamer Abhängigkeiten erklären.<sup>43</sup>

Viertens schließlich ist zu fragen, ob das entscheidende Kriterium für eine Sicherheitsgemeinschaft nicht darin besteht, dass sich die Gesellschaften wechselseitig mit der Politik der anderen Seite identifizieren können und nicht nur ihre Bevölkerung sympathisch finden. Der harte Test der Theorie der Sicherheitsgemeinschaft besteht in der wechselseitigen Bezugnahme und Beeinflussungsmöglichkeit. In unserem Fall hat die Theorie den Test nicht bestanden. Aus deutscher Sicht lautete der zentrale Vorwurf an die Adresse der USA ja gerade, sie hätten ihre Entscheidungsprozesse in der Irak-Frage eben nicht für die Bedenken und Argumente ihrer kritischen Verbündeten offen gehalten, sondern geradezu abgeriegelt. Der Gegenvorwurf der USA unterstellt, das außenpolitische Verhalten der Bundesregierung im Spätsommer 2003 sei ausschließlich von einer innenpolitischen Logik bestimmt gewesen. Und selbst wenn man konzedieren würde, dass in seltenen Fällen Blockaden auf der politischen Ebene mit der Theorie demokratischer Sicherheitsgemeinschaften vereinbar seien, blieben Nachfragen. Denn in solchen Fälle wären aus Sicht dieser Theorie Aus- und Umwege über die gesellschaftlichen Kanäle der wechselseitigen Kommunikation und Koordination zu erwarten. Nur ist mit Frank Schimmelfennig darauf hinzuweisen, dass selbst ein offensichtlicher Verlust an transnationaler Legitimität keinen erkennbaren Einfluss auf den außenpolitischen Kurs der USA hatte. Letztlich entscheidend sei für Bush die Zustimmung der eigenen Gesellschaft. Und die ließ sich zumindest in der Situation der Krise nicht von der transnationalen Kritik beeinflussen.<sup>44</sup>

Last, but not least, ist zunächst nicht einsichtig, warum gerade das Verhalten der Eliten, die am ehesten durch die Praxis der Kooperation sozialisiert sein müssten, von der Erwartung einer kooperativen, verständigungsorientierten Einstellung abweicht. An diesem Punkt kommt die zweite Strategie ins Spiel. Sie stellt darauf ab, dass in den USA eine dramatische Verschiebung der geographischen

42 Vgl. Pew Global Attitudes Project, a.a.O. (Anm. 37), S. 23.

43 So zeigen sich etwa in einer Allensbach-Umfrage nach dem Irak-Krieg eine große Mehrheit der Deutschen (69% zu 17%) davon überzeugt, dass die Amerikaner uns und wir die Amerikaner brauchen. Sehr viel weniger glauben, dass diese Partnerschaft von beiderseitiger Sympathie getragen ist. Nur 32% Befragten (31% widersprachen) stimmten der These zu, „dass die Amerikaner uns Deutsche mögen.“ Vgl. FAZ, 23. Juli 2003, S. 5.

44 Frank Schimmelfennig, *Jenseits von Gleichgewichtspolitik und Anpassung: Chancen und Grenzen transatlantischen sozialen Einflusses*, in: *Welttrends*, Nr. 40, 2003, S. 76-81.

(Aufstieg des traditionell konservativen und binnenorientierten Südens und mittleren Westens), gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse stattgefunden habe. Die derzeit tonangebenden politischen Kräfte seien traditionell binnenorientiert bzw. wie die protestantische Rechte und die Neokonservativen aus spezifisch amerikanischen sozialen Bewegungen und geistigen Strömungen heraus entstanden. Sie unterschieden sich deutlich in ihren politischen und moralischen Orientierungen sowohl vom mittlerweile marginalisierten Ostküstenestablishment in den USA als auch den außenpolitischen Eliten Europas.<sup>45</sup>

### *c) Erwartungen*

Aus dieser theoretischen Perspektive lassen sich sehr unterschiedliche Erwartungen in Bezug auf das transatlantische Verhältnis formulieren. Diese Unsicherheiten hängen zum einen mit der Interpretation der Daten über die Einstellungen der öffentlichen Meinung in den USA zusammen. Diejenigen, die das Glas halb voll sehen, verweisen auf die transatlantischen Übereinstimmungen in wesentlichen Werten, in den gemeinsamen Bedrohungswahrnehmungen und im Bekenntnis zu den gemeinsamen Institutionen. Diejenigen, die das Glas halb leer sehen, rücken die unterschiedlichen politischen und moralischen Überzeugungen der Eliten ins Zentrum.

Zum anderen ergeben sich sehr unterschiedliche Erwartungen, je nachdem, ob europäische und transatlantische Prozesse der Identitätsbildung als grundsätzlich harmonisierbar oder als sich wechselseitig ausschließend betrachtet werden. Die einen halten beide Prozesse für harmonisierbar. Sie unterstellen, ein Akteur könne mehrerer Identitäten ausprägen. Die Europäer würden eine atlantische und eine europäische Identität ausbilden, die im wesentlichen spannungsfrei nebeneinander existierten. Aus dieser Perspektive führt die Entwicklung der ESVP nicht zu einer Gefährdung der Kohäsion der NATO.

Die anderen greifen die aus der soziologischen Identitätsforschung bekannte Parallelität von Inklusion und Exklusion auf und erwarten erhebliche Spannungen zwischen beiden Prozessen. Charles Kupchan prognostiziert, die Europäer werden in den USA zunehmend „das Andere“ sehen, gegen das sie sich abgrenzen und das der Herausbildung ihrer Identität den nötigen Impetus verleihen wird.<sup>46</sup> Dieses Szenario ist nicht nur theoretisch tiefer fundiert. Es erscheint gerade deshalb durchaus realistisch, weil die obige Hilfsannahme plausibel ist. Trotz aller Entspannungssignale klafft weiterhin ein tiefer Graben zwischen den Wertvorstellungen der USA und der Mehrheit ihrer europäischen Verbündeten. Wenn sich die

45 Harald Müller, *Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September*, Frankfurt (Fischer), 2003. Vgl. auch Matthias Dembinski, *Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation*, HSFK-Report, Nr. 4, Frankfurt, 2002.

46 Vgl. Charles A. Kupchan, *The End of the American Era. US Foreign Policy after the Cold War*, New York (Knopf), 2002.

strukturellen gesellschaftlichen Verschiebungen in den USA als nachhaltig erweisen sollten, wäre eher zu erwarten, dass die daraus resultierenden scharfen ideologischen Differenzen zu einer gegenseitigen und sich pfadabhängig vertiefenden Entfremdung und schließlich Feindbildung führen, als dass es gelingt, die Differenzen durch eine fortbestehende Praxis der Kooperation langsam zu überwinden. Aus dieser Perspektive würde also die Entwicklung der ESVP zwangsläufig zur Erosion der NATO führen.

## 2.3 Interdependenz

### a) Erklärung der Stabilität

Ein dritter Ansatz verweist auf gemeinsame Interessen und die gegenseitige Verflechtung vor allem im ökonomischen Bereich. Eine enge wirtschaftliche Interdependenz gilt der liberalen Schule der internationalen Beziehungen seit Kant als eine Friedensursache. Danach schafft eine liberale wirtschaftliche Ordnung, die den freien Austausch von Waren und Dienstleistungen zulässt, wohlhabendere Staaten, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Wohlstands und folglich eine Abneigung gegen kriegerische Lösungen entwickeln.<sup>47</sup> Die ökonomische Kooperation, so die Annahme, strahle auf den politischen Bereich aus und schaffe auch hier Kooperationsanreize.

Tatsächlich bilden die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen das „weltweit engste Handels- und Investitionssystem“.<sup>48</sup> Beide sind wechselseitig der wichtigste Handelspartner und mit Abstand der wichtigste Partner bei den Direktinvestitionen. In der Dekade nach dem Ende des Ost-West-Konflikts beschleunigte sich der Prozess der ökonomischen Integration sogar noch erheblich. Dabei sind die Beziehungen im wirtschaftlichen Bereich symmetrisch. Somit geht der mögliche

47 Dem Zusammenhang von Interdependenz und Kriegsneigung ist aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven große Aufmerksamkeit geschenkt worden. Aus realistischer Perspektive gilt Handel entweder als Bereich der *low politics*, der keinen Einfluss auf die Kriegswahrscheinlichkeit hat. Interdependenz gilt sogar teilweise als konfliktverschärfender Faktor. Aus liberaler Perspektive verknüpft sich über den Handel die Wohlfahrt des einen Staates mit der des anderen. Das Handelsvolumen korreliert daher negativ mit der Kriegswahrscheinlichkeit. Vgl. Susan M. McMillan, Interdependence and Conflict, in: *Mershon International Studies Review*, Jg. 41, Nr. 1, 1997, S. 33-58; Edward Mansfield/Brian Pollins, The Study of Interdependence and Conflict. Recent Advances, Open Questions, and Directions for Future Research, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 45, Nr.6, 2001, S. 834-859. Ein dritte Schule nimmt dagegen an, dass Handel nur in symmetrischen Beziehungen für beide Seiten mehr Vor- als Nachteile erbringt, in asymmetrischen Beziehungen dagegen das Konfliktpotenzial verschärft. Die empirische Forschung bestätigt überwiegend die Erwartung der liberalen Schule. Die These von Barbieri jedenfalls, derzufolge die Konflikthanfälligkeit mit der Verflechtung zunimmt und gerade gleichgewichtige Interdependenzbeziehungen mit einem hohen Maß an Konflikten korrelieren, wurde von jüngeren Arbeiten entkräftet. Vgl. Katherine Barbieri, Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict, in: *Journal of Peace Research*, Jg. 33, Nr. 1, 1996, S. 29-49.

48 Vgl. Gert Krell, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, HSK-Report, Nr. 1, Frankfurt, 2003. Hier finden sich auch weitere Daten zum transatlantischen Austausch.

Einwand, einseitige ökonomische Abhängigkeiten könnten eine Konfliktursache darstellen, im Falle des transatlantischen Verhältnisses in die Leere. Die vielfältigen Auseinandersetzungen über die Regulierung des Austauschs verstellen in der Tat nur den Blick auf die fundamentale Stabilität und zunehmende Verregelung der wirtschaftlichen Beziehungen.

### *b) Ursachen der Krise*

Auch aus dieser theoretischen Perspektive brach der Konflikt des Jahres 2002/03 unerwartet über die transatlantischen Beziehungen herein und kann theorieimmanent nicht erklärt werden. Im Gegenteil sprach aus dieser Perspektive alles dafür, dass die ökonomische Interdependenz ein stabiles Fundament für die politische Kooperation bildet. Die unilateralistischen Tendenzen in der zweiten Jahreshälfte erscheinen aus dieser Perspektive angesichts der realen und im historischen Vergleich einmalig hohen Verflechtung der USA mit der äußeren Welt im allgemeinen und Europa im besonderen als Anachronismus.<sup>49</sup>

Allerdings lässt sich aus dieser Sicht mit guten Gründen geltend machen, dass die Krise die eigenen Annahmen und Erwartungen nicht grundsätzlich in Frage stellt. Im Frühjahr 2003 wurden von verschiedener Seite Befürchtungen geäußert, die politischen Konflikte über die Irak-Politik würden auf den ökonomischen Bereich durchschlagen und auch hier zu einer Lockerung der Interdependenz führen.<sup>50</sup> Tatsächlich war davon nichts zu spüren. Die amerikanische Wirtschaft steigerte ihre Direktinvestitionen in Europa in der ersten Hälfte des Jahres 2003 auf 40 Mrd. USD, ein Wachstum von 15%. Und offenbar unterscheidet sie dabei nicht zwischen altem und neuem Europa, denn die amerikanischen Direkt- und Portfolioinvestitionen in Frankreich und Deutschland weisen keine ungewöhnlichen Abweichungen vom Trend auf. Auch die ökonomischen Akteure in Europa – Deutschland und Frankreich eingeschlossen – zeigten sich unbeeindruckt von der politischen Krise und steigerten ihre Investitionen in den USA in der ersten Jahreshälfte 2003 gegenüber dem Vergleichszeitraum 2002 beträchtlich.<sup>51</sup> Lediglich der befürchtete Ausschluss von Firmen aus dem Anti-Kriegslager von der Bewerbung um Kontrakte für den Wiederaufbau im Irak könnte zur offiziellen Politik

49 Elizabeth Pond, *The Surprising Transatlantic Community: Stability in Spite of Change*, in: Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hg.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, Frankfurt/New York, 1998, S. 44-50.

50 Während der Irak-Krise hatten Mitglieder der Bush-Administration wiederholt gewarnt, dass die Mitglieder der Anti-Kriegskoalition für ihre Oppositionspolitik in den VN Konsequenzen zu vergegenwärtigen hätten. Allerdings wurden mögliche Sanktionen nicht näher spezifiziert. Spezifischer wurden der Speaker des Repräsentantenhauses, Dennis Hastert, der eine Kampagne gegen den Kauf französischer Produkte initiierte, vgl. FT, 4.3.03, S. 5, und der Abgeordnete Saxon, der durchaus mit Erfolg zum Boykott der Pariser Luftfahrtschau 2003 aufrief, vgl. FT, 13.2.03. Zumindest ein Fall ist bekannt geworden, bei dem ein deutsch-amerikanisches Geschäft aufgrund der kritischen Haltung der Bundesregierung in der Irak-Frage platzte, vgl. FT, 9.3.03.

51 Daniel Hamilton/Joseph Quinlan, *A common interest in prosperity, despite the rhetoric*, in: FT, 18.11.03, S. 15.

der USA werden.<sup>52</sup> Aber auch dort könnten deutsche, französische und russische Firmen als Subunternehmer ins Geschäft kommen.

### c) Erwartungen

Sicherlich wäre aus dieser Perspektive nicht garantiert, dass sich die guten ökonomischen Beziehungen auf Dauer von gespannten und konfliktbeladenen politischen Beziehungen isolieren ließen. Aber es lässt sich zumindest die Erwartung formulieren, die wechselseitige ökonomische Verflechtung sei intensiv und tief genug, um Erschütterungen und Konflikte in anderen Bereichen auszuhalten und ihrerseits kooperative Impulse für andere Politikfelder zu geben.

## 2.4 Liberaler Institutionalismus

### a) Erklärung der Stabilität

Eine vierte Interpretation des Zusammenhangs von atlantischen und europäischen Strukturen stellt darauf ab, dass Demokratien das Instrumentarium der Internationalen Organisation effizienter zum gemeinsamen Nutzen einsetzen können als andere Staaten und auf dieser Basis stabilere Kooperationsformen ausbilden.<sup>53</sup> Anhänger dieser Auffassung sehen das entscheidende Charakteristikum der NATO ebenfalls nicht in ihrer hegemonialen Struktur, sondern in dem Spezifischen ihrer Entscheidungsverfahren. Danach reduziert die Offenheit demokratischer Gesellschaften und ihre Beteiligung an der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit die Risiken der Kooperation und erweitert ihren Möglichkeitsbereich. Dies Modell teilt rationalistische Annahmen und sieht in den zusätzlichen Informationen, die mit der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an der zwischenstaatlichen Kooperation entstehen, die zentrale Variable.

Mit Hilfe eines kurzen kooperationstheoretischen Exkurses lässt sich die Bedeutung dieses Zusammenhangs besser einordnen. Zwischenstaatliche Kooperation kann, selbst wenn sie im wechselseitigen Interesse der Beteiligten liegt, an einer doppelten Ausbeutungsgefahr scheitern. Ausbeutung droht zum einen im Verhältnis zwischen den Verhandlungspartnern. Denn Kooperationsbereitschaft ist mit dem Risiko behaftet, dass die Informationen über den Verhandlungsgegenstand, vor allem aber über die Präferenzen und künftige Intentionen des Verhandlungspartners, falsch sein könnten und es zu kostspielig wäre, verlässlichere Informationen zu gewinnen. Aus realistischer Perspektive formuliert, lautet dies Argument, der potenzielle Partner von heute könne der Gegner von morgen sein.

52 Vgl. New York Times, 10.12.2003.

53 Andreas Hasenclever, The Democratic Peace meets International Institutions. Überlegungen zur internationalen Organisation des demokratischen Friedens, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 9, Nr. 1, 2002, S. 75-111.

Folglich verböten sich Abhängigkeiten oder Abkommen, die ihn relativ besser stellen könnten.

Ausbeutung droht zum anderen im Verhältnis zwischen Verhandlungsführer (Agent) und Auftraggeber (Prinzipal), in Demokratien zwischen Exekutive und Legislative resp. Gesellschaft. Weil die Ergebnisse der zwischenstaatlichen Kooperation innerhalb der Staaten bindende Wirkung entfalten, müssen die Legislativen fürchten, dass die Exekutiven die zwischenstaatliche Kooperation nutzen, um ihre Spielräume zu erhöhen.<sup>54</sup> Denn es besteht aus ihrer Sicht die Gefahr, dass die Verhandlungsführer nicht einem Mandat folgen, sondern Eigen- oder Sonderinteressen bedienen und das Verhandlungsergebnis, in das diese Interessen eingewebt sind, mit dem Verweis auf die Zwänge der zwischenstaatlichen Kompromissfindung begründen.<sup>55</sup> Aus Sicht der Gesellschaft besteht das Dilemma folglich darin, dass ein sehr striktes und enges Verhandlungsmandat die Kompromissuche erschwert und damit die Möglichkeit der gewinnbringenden Kooperation einschränkt, während ein weites Verhandlungsmandat die Gefahr der Ausbeutung durch die Agenten erhöht.

Demokratien untereinander verfügen aufgrund der Offenheit ihrer Gesellschaften über besondere Möglichkeiten, diese Risiken zu minimieren. Um die Gefahr einer Blockade aufgrund des zweiten Ausbeutungsinteresses zu vermeiden, können Regierungen an der Beteiligung von Parlamenten, substaatlichen Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Akteuren an der zwischenstaatlichen Kooperation interessiert sein.<sup>56</sup> In dem Maße, in dem Außenpolitik ihren Nimbus als Ort höchster Souveränität verliert und der demokratischen Mitsprache und Kontrolle geöffnet wird, wäre zu erwarten, dass dies Interesse zunimmt und demokratisch-homologe internationale Organisationen ihre Form verändern. Sie zeichnen sich zunehmend aus durch eine Anlagerung von und eine Vernetzung mit parlamentarischen und gesellschaftlichen Akteuren. Dadurch gelingt zunächst eine wechselseitige Überwindung der zweiten Ausbeutungsgefahr. Die Prinzipalen können die zwischenstaatlichen Verhandlungen mit verfolgen, Sicherheit darüber gewinnen, dass das Verhandlungsergebnis ihre originären Interessen in angemessener Weise widerspiegelt und folglich auf ein enges und unflexibles Verhand-

54 Vgl. Klaus Dieter Wolf, *Die neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden (Nomos), 2000.

55 Vgl. Paul B. Stephan, *Trends in Global Governance: Do they threaten American Sovereignty?* Paper, presented at the AEI Conference on International Governance and American Democracy, Washington, 2000.

56 Mit diesem Argument grenze ich mich von Klaus Dieter Wolf ab, der im Sinne einer modernen Staatsräson Exekutiven ein strukturelles Interesse an der Erweiterung der Autonomie gegenüber ihren Gesellschaften unterstellt. Für ein solches Interesse gibt es zum einen kaum empirische Belege, es ist zum anderen nicht nötig, um das Interesse an zwischenstaatlicher Kooperation zu erklären. Plausibler scheint mir die schwächere Annahme, der zufolge Exekutiven versucht sein könnten, über den Umweg der zwischenstaatlichen Kooperation Eigen- oder Sonderinteressen zu bedienen. Der entscheidende Faktor wäre dann nicht das Interesse der Exekutiven, sondern die Sorge der Auftraggeber.

lungsmandat verzichten.<sup>57</sup> Gleichzeitig reduziert die Anlagerung parlamentarischer und gesellschaftlicher Akteure an den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess das erste Ausbeutungsrisiko. Die Regierungen gewinnen Einblicke in den Binnenbereich ihrer Partner und damit Zugriff auf zusätzliche Informationen über deren künftige Intentionen. Derartige Formmerkmale lassen sich im Falle der NATO, der WEU und vor allem der EU zeigen. In allen Fällen ist die zwischenstaatliche Kooperation eingebettet in ein dichtes Netz parlamentarischer Versammlungen, transnationaler wissenschaftlicher Reflexion und Beratung sowie der Beteiligung und Begleitung durch gesellschaftliche Akteure.<sup>58</sup>

Diese Vernetzung bewirkt einen weiteren Effekt: Die transnationale Konsultation beginnt nicht wie bei herkömmlichen Internationalen Organisationen in einer späten Phase des Politikzyklus, nämlich erst dann, wenn jeder Staat für sich eine Agenda identifiziert, eine Herausforderung analysiert und eigene Sichtweisen und Interessen definiert hat, die als feste Präferenzen zwischenstaatlich als solche präsentiert und verhandelt werden, sondern bereits während der früheren Phasen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es innerhalb demokratisch-homologer Internationaler Organisationen gelingt, gemeinsam Herausforderungen zu identifizieren, Präferenzen zu formulieren und zu handeln.

Daneben steigern zwei weitere Effekte der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure die Effektivität der Kooperation bzw. verhindern ihren schnellen Verfall. Durch die Offenheit der Gesellschaften, zum Teil auch durch die legislative und judikative Mitwirkung bei der Umsetzung zwischenstaatlicher Abkommen sinken die Kosten der Überwachung. In dem Maße, in dem gesellschaftliche Akteure ein Interesse an der zwischenstaatlichen Kooperation entwickeln und sich für deren Ausbau einsetzen, wäre es für Regierungen mit höheren innenpolitischen Kosten verbunden, würden sie die Kooperation abbrechen. Ebenso könnten sich betroffene gesellschaftliche Akteure gegen Versuche ihrer Regierungen wehren, mit der Drohung von Sanktionen in einem Bereich Zugeständnisse in einem anderen zu erreichen.

57 Auch an dieser Stelle unterscheide ich mich von einer eingeführten Argumentation. Ihr zufolge würde mit größerer Transparenz der Verhandlungsspielraum der Delegierten schwinden und sich die Effizienz der Verhandlungen und die Effektivität der Kooperation reduzieren. Vgl. Adrienne Héritier, *Composite Democracy in Europe: the role of transparency and access to information*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 10, Nr. 5, 2003, S. 814-833.

58 Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU vgl. Matthias Dembinski, *Netzwerke in der Europäischen Außenpolitik. Zur Legitimität und Effektivität transnationalen Regierens*, Abschlußbericht des DFG-Projektes „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union – Intergouvernementales Netzwerk oder gemeinsamer Akteur?“, Frankfurt: unverö. Manuskript 2003.

### b) Ursachen der Krise

Auch aus dieser Perspektive ergibt sich zwar nicht unmittelbar eine Erklärung für die Krise der transatlantischen Beziehungen. Dennoch bleibt aus dieser Sicht nachvollziehbar, warum die USA bereits vor der Eskalation der Krise Anfang 2003 die zentrale transatlantische Institution vernachlässigten und damit zu marginalisieren drohten. Institutionalisierte Kooperation kann aus Gründen verfallen, die außerhalb ihrer Reichweite liegen.<sup>59</sup> So können sich die Problemlagen und die Kosten-Nutzen-Kalküle der Akteure verändern. Weil die Mitgliedschaft in Institutionen erhebliche Souveränitätskosten mit sich bringen kann, werden Staaten über Alternativen nachdenken, wenn die Gewinne der Kooperation die Kosten nicht mehr aufzuwiegen scheinen. Genau dies schien aus amerikanischer Sicht nicht mehr der Fall zu sein. Die langjährige Kritik der USA an der ungenügenden Lastenteilung und der aus ihrer Sicht zu langsamen und zögernden Anpassung der NATO an die neue Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erhielt durch den Kosovo-Krieg neue Nahrung. Aus amerikanischer Sicht wurde hier das Missverhältnis zwischen den europäischen Mitsprachewünschen und ihrer Leistungsfähigkeit offensichtlich. Im Vorfeld des Krieges in Afghanistan war daher die Bereitschaft gering, diese Operation der komplexen Maschinerie einer Institution zu übertragen, deren Mitglieder zwar ausgeprägte Mitsprachewünsche äußern, aber wenig beitragen könnten. Diese Überlegung mag nicht vollständig die Überspitzungen erklären, die in Rumsfelds prinzipieller Kritik an der NATO als multilateraler Institution und seiner Präferenz für Ad hoc-Koalitionen zum Ausdruck kam. Sie erklären aber doch die Skepsis gegenüber einer prinzipiellen Abstützung auf der NATO, die weit über den Kreis der Vertreter einer prononcierten *America-First* Orientierung hinausgeht.

Wichtiger ist, dass sich mit Hilfe dieses institutionalistischen Ansatzes zeigen lässt, warum die Krise nicht einen erwartbaren Verlauf nahm. Es fand keine Eskalation statt. Der Konflikt wurde eingegrenzt. Der befürchtete Übersprung in den wirtschaftlichen Bereich blieb aus. Die Ankündigung der Bush-Administration, die Mitglieder der Anti-Kriegs-Koalition würden die Konsequenzen ihres Verhaltens tragen müssen, blieb (weitgehend) ohne Folgen. Verantwortlich hierfür war unter anderem eine starke sektorale Segmentierung. Gegen einen möglichen Versuch der Bush-Administration, ihre europäischen Kritiker mit ökonomischen Sanktionen zu bestrafen, wurde bereits im Vorfeld von den Betroffenen Wirtschaftsinteressen Widerstand angekündigt. Und offenbar war Bush nicht bereit, diese innenpolitischen Kosten zu tragen.<sup>60</sup>

59 Vgl. Robert Axelrod/Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, in: David A. Baldwin (Hg.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York: Columbia (Columbia University Press), 1993, S. 85-115, insb. S. 111ff.

60 Vgl. Edward Alden, *US rediscovers value of transatlantic link*, in: FT, 25.6.03, S. 3.

Nicht einmal im unmittelbaren sicherheitspolitischen Bereich erodierte das Vertrauen durchgängig und wurde Kooperation verhindert. In Afghanistan etwa steigerte die Bundeswehr ihr Engagement erheblich, obwohl Kritiker des Einsatzes unterstellten, dass bei einer Eskalation die Verstärkung oder Evakuierung der Truppe ohne amerikanische Hilfe erhebliche Probleme aufwerfen würde. Auf dem Balkan funktioniert die Zusammenarbeit weiterhin reibungslos. Die Partner verlassen sich darauf, dass der unilaterale Rückzug einer Partei unterbleibt. Schließlich reicht die Reform und der Umbau der NATO weit über Lippenbekenntnisse hinaus. Die Aufstellung der NATO Response Force, der Umbau der Kommandostruktur, das *Prague Capability Commitment* und damit die Transformation der Streitkräfte bringen für alle Beteiligten erhebliche Kosten mit sich, die die NATO-Mitglieder nicht auf sich nehmen würden, wenn sie mit der Kooperationsverweigerung der anderen und dem Verfall der Organisation rechnen würden.

Insgesamt zeigten sich die gemeinsamen Institutionen stark genug, um die massiven Konflikte zu isolieren und langsam abzuarbeiten. Insgesamt ergibt sich damit das Bild eines Nebeneinanders von (symbolischen) Konflikten und (substanzieller) Kooperation.

### c) Erwartung

Aus dieser Perspektive hängt die Zukunft der NATO von der Bereitschaft der USA und der Europäer ab, die Kosten der Kooperation zu übernehmen. Von den USA würde dies vor allem erfordern, ihren Partnern größere Mitsprachemöglichkeiten einzuräumen und die eigene Handlungsfreiheit entsprechend einzuschränken. Von den Europäern würde dies erfordern, die Beschlüsse des Prager Gipfels umzusetzen. Für beide stellen diese Schritte eine erhebliche Herausforderung dar. Nur ist nicht ausgeschlossen, dass in dem Maße, in dem das unilaterale Programm der Bush-Administration an seine Grenzen stößt, sie sich wieder stärker an Institutionen orientiert. Dann wären die Europäer gefordert, zu zeigen, dass ihr Bekenntnis zum Multilateralismus auf einer soliden Basis steht. Wenn beide Seiten im Grundsatz zur Kooperation bereit sind, wäre aus dieser Sicht zu erwarten, dass aufgrund der institutionellen Besonderheiten hinreichend Informationen erzeugt und Vertrauen hergestellt werden kann, um Kooperation möglich zu machen.

Allerdings bildet auch aus dieser Perspektive das ungeklärte Verhältnis zwischen NATO und ESVP einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor. Um die Konkurrenz und das Misstrauen zwischen beiden Institutionen einzugrenzen, wären zum einen eine Arbeitsteilung, zum anderen offene Informationskanäle zwischen beiden Institutionen wünschenswert.

### **3. Die Zukunft der europäisch-amerikanischen Beziehungen. Schlussfolgerungen und praxeologische Überlegungen**

Auch wenn die vorliegenden Interpretationen des transatlantisch/europäischen Verhältnisses auf ihre Relevanz und Belastbarkeit hin befragt werden sollen, wird es hier, wie oben erwähnt, nicht darum gehen, in einer Art Test die Erklärungskraft der einzelnen Theorien zu bewerten. Vielmehr soll versucht werden, theoretische Schlaglichter auf das transatlantische Verhältnis zu werfen und so vertiefte Einblicke in die Ursachen der transatlantischen und europäischen Krisen zu gewinnen. Auf dieser Grundlage, so die Hoffnung, könnte es gelingen, begründetere Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Theorien hegemonialer Stabilität haben einiges zu sagen. Sie erklären plausibel, warum das transatlantische Verhältnis stabil war und warum es mit der Wahrnehmung zunehmender amerikanischer Machtfülle in die Krise gerät. Zudem sind sie mit einer Reihe von empirischen Beobachtungen in Übereinstimmung zu bringen. Die Erklärungskraft dieser Theorien bedeutet freilich nicht, dass sich hieraus gute Handlungsempfehlungen ableiten ließen. Denn der Weg zurück zu den vertrauten Rollen bliebe vermutlich auch dann verbaut, wenn ein Demokrat ins Weiße Haus einziehen würde. Gegen eine Rückkehr zu der scheinbar heilen westlichen Welt des Ost-West-Konflikts sprächen nämlich nicht nur die Machtkonstellationen, sondern ebenso die veränderten geopolitischen Realitäten.

Erstens sei daran erinnert, dass die transatlantische Ordnung, hätte sie nur auf dem Fundament der doppelten Eindämmung der Sowjetunion und Deutschlands durch amerikanische Hegemonie beruht, im Grunde bereits seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ein Auslaufmodell wäre. Eine solche Ordnung bräuchte einen äußeren Gegner, der die inneren Funktionen mit legitimiert. Der ist nicht in Sicht. Anders als früher die Sowjetunion, treiben die derzeitigen äußeren Bedrohungen die transatlantische Gemeinschaft eher auseinander, als sie zusammenschweißen. Zweitens werden in Zukunft die Schwerpunkte amerikanischer Außenpolitik andere sein als in den vergangenen fünfzig Jahren. Europa ist nicht mehr das Zentrum einer bipolaren Konfrontation, sondern gilt aus amerikanischer Perspektive als weitgehend befriedeter Kontinent, während die großen sicherheitspolitischen Herausforderungen aus anderen Regionen resultieren. Damit werden auch andere Partner wichtiger und es würde erklärungsbedürftig, warum die westeuropäischen Staaten privilegierte Zugänge zum amerikanischen Entscheidungsprozess beanspruchen könnten. Drittens würde eine auf hegemoniale Führung gestützte transatlantische Ordnung die USA in doppelter Weise überfordern. Zum einen würde sie ihre Kräfte überfordern. Obwohl viele Beobachter gegenwärtig das Bild einer übermächtigen USA zeichnen, bleiben Zweifel, ob es sich bei ihr nicht in Wirklichkeit um einen Scheinriesen handelt. Man muss nicht so weit gehen wie Emmanuel Todd oder Immanuel Wallerstein, die die USA als absteigenden Hegemon

sehen und die Politik der Bush-Administration als ein letztes und gefährliches Aufbäumen gegen den unvermeidlichen Abstieg interpretieren.<sup>61</sup> Es genügt, sich zu vergegenwärtigen, dass sich die USA als einzige Weltordnungsmacht enormen Herausforderungen gegenüber sähen, die die Gestaltung der Nachkriegsordnung im Irak als vergleichsweise einfach erscheinen lassen.<sup>62</sup> Und bereits diese Aufgabe fordert die USA bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Um sie zu bewältigen, beschleunigten die USA u.a. den Abzug ihrer Truppen vom Balkan. Zum anderen würde eine hegemoniale Ordnung die amerikanische Gutwilligkeit überfordern. Denn selbst wenn sich die USA unter dem Eindruck der eigenen Überforderung wieder eines responsiven, regelorientierten Führungsstils besinnen sollte, könnte eine multilaterale Strategie unter hegemonialem Vorzeichen daran scheitern, dass die USA keine Partner finden, die leistungsfähig genug wären, um die den Mitspracherechten entsprechenden Lasten zu übernehmen. Um tatsächlich ein Partner zu sein, dessen Mitsprachewünsche durch eigene Beiträge gedeckt sind, müssten die westeuropäischen Staaten in der Sicherheits- und Rüstungspolitik in weit stärkerem Maße zusammenarbeiten und ihre nationalen Differenzen und Zersplitterungen überwinden. Dagegen bleibt wahrscheinlich die Hoffnung, die USA würden wie während des Ost-West-Konflikts den Löwenanteil der gemeinsamen Lasten übernehmen und trotzdem den Europäern substanzielle Mitsprachemöglichkeiten einräumen, eine solche.

Damit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Europa sich stärker selbst organisieren muss, weil auf die USA als zugleich mächtige und responsive Führungsmacht weniger Verlass sein wird.<sup>63</sup> Die Forderung nach größerer Eigenständigkeit Europas auch in der Außen- und Sicherheitspolitik bleibt allerdings voluntaristisch, wenn nicht dargelegt würde, welcher Weg dorthin führt. Wenn weitere Schritte in Richtung auf ein außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähigeres Europa zunächst nur im kleineren Kreise möglich sein sollten – und danach sieht es gegenwärtig aus –, wäre auch dieser Weg zu gehen. Die enge Abstimmung mit Frankreich ist allein schon deshalb richtig, weil die Alternative einer stärker integrierten Außen- und Sicherheitspolitik offenbar selbst im Kreis der 15 nicht konsensfähig ist. Zugegebenermaßen ist es unsicher, wie weit die zunächst aus kurzfristigen Zweckkalkülen heraus geborene deutsch-französische Partnerschaft trägt. Dennoch lohnt es sich, diesen Weg zu gehen und durch konkrete Initiativen die Bandbreite der potenziellen Gemeinsamkeiten auszuloten. Dabei ist allerdings Vorsicht geboten. Es wäre fatal, wenn die institutionellen Kontexte, in denen Deutschland sich einzubinden versucht, auf Grund welcher Frustrationen und Widerstände auch immer, von der NATO, über die EU bis hin zu einem Kerneuropa ständig kleiner würden. Pioniergruppen haben sicherlich ihren Charme, sollten aber so

61 Immanuel Wallerstein, *The Eagle has Crash Landed*, in: *Foreign Policy*, (Juli/August) 2002, Emmanuel Todd, *Weltmacht USA – ein Nachruf*, München (Piper), 2003.

62 Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford (Oxford University Press), 2002.

63 Kupchan, *The last days of the Atlantic Alliance*, in: *FT*, 18.11.02, S. 13.

angelegt sein, dass das Risiko dauerhafter Spaltungen in Europa minimiert wird. Hier ist mit starken Beharrungskräften zu rechnen. Am alten Modell der hegemonialen Führung durch die USA halten viele, nicht zuletzt die Mehrzahl der Osteuropäer fest. So stellt der spanische Ministerpräsident fest, „dass es nur ein Europa gibt, das atlantische. (...) Und das Europa der Zukunft wird es auch sein, oder es wird keines geben.“<sup>64</sup> Und Janusz Reiter spricht für die Mehrzahl der Osteuropäer, wenn er feststellt: „Vielen Europäern fällt es leicht, Amerikas Führungsrolle zu akzeptieren. Sie würden sich aber energisch wehren, wenn eine europäische Macht den Führungsanspruch erhöhe. Wer Europa zum Vehikel eigener nationaler Ambitionen machen möchte, muss damit rechnen, dass ihm die Nachbarn die Gefolgschaft verweigern.“<sup>65</sup>

Es ist nicht auszuschließen, dass die USA diese europäischen Unterschiede im Sinne einer Strategie des *Cherry Picking* instrumentalisieren und damit allen Versuchen einer Europäisierung der europäischen Sicherheitspolitik einen Riegel vorzuschieben suchen.<sup>66</sup> So berechtigt diese Sorge kurzfristig ist, so wenig sollte man diese Gefahr mittelfristig überdramatisieren. Die USA taugen nicht recht als imperiale Macht. Sicherlich speisen sich die gegenwärtigen unilateralistischen Tendenzen aus der amerikanischen politischen Kultur, indem sie bis auf die Gründungsphase zurückgehende Vorstellungen der nationalen Einzigartigkeit, der demokratischen Selbstbestimmung und einer zivilisatorischen Mission aufgreifen. Aber das politisch-kulturelle Erbe der USA ist vielfältiger und speist ebenso eine inwärts gewandte Politik.<sup>67</sup> Vor allem nährt die amerikanische politische Kultur Misstrauen gegen einen starken, zentralisierten Staat.<sup>68</sup> Bisher verweigerte die Gesellschaft noch jedes Mal die Gefolgschaft, wenn der amerikanische Staat versuchte, im Inneren die Ressourcen zu mobilisieren und die Freiheitsrechte einzuschränken, die nötig wären, um ein ambitioniertes und expansives außenpolitisches Programm durchzusetzen. Mittelfristig gibt es daher durchaus Chancen für einen Pendelschlag zurück zu einer stärker inwärts gerichteten und multilateralen Orientierung. Dann könnten die USA ihre Widerstände gegen eine Abwertung ihrer Füh-

64 Vgl. das Interview mit dem spanischen Ministerpräsidenten José Maria Aznar, in: FAZ, 4.11.2003, S. 6.

65 Vgl. Janusz Reiter, Antiamerikanismus ist kein guter Baustoff für Europa, in: FAZ vom 5. 2. 2003. Für die Vorrangstellung, die die mittel- und osteuropäischen Kandidaten der NATO vor europäischen sicherheitspolitischen Strukturen einräumen und die Vorbehalte gegen eine deutsch-französische Führungsrolle vgl. auch Ryszard Zieba, Poland and the ESDP, in: Hans-Georg Ehrhard (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 100-112; László J. Kiss, Ungarn und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: e-benda, S. 128-137. Vgl. auch Kai-Olaf Lang, Trojanische Pferde der USA oder proeuropäische Atlantiker? Die neuen Mitglieder der EU und ihr Verhältnis zu Amerika, SWP-Studie, Nr. S 46, Berlin, 2003. Siehe auch FT, 19.11.03, S. 1.

66 Zur Veränderung der amerikanischen Position im Dreieck Washington-London-Brüssel vgl. die Analyse von Gerard Baker, in: FT, 2.11.02, S. 8.

67 Matthias Dembinski, Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, HSFK-Report, Nr. 4, Frankfurt, 2002.

68 Kenneth B. Moss, Reasserting American Exceptionalism – Confronting the World. The National Security Doctrine of the Bush-Administration, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr 3, 2003, S. 135-155.

rungsrolle aufgeben und ein sicherheitspolitisch unabhängigeres Europa akzeptieren.

So oder so bleibt Großbritannien die entscheidende Größe europäischer Sicherheitspolitik. Und dies nicht nur wegen ihrer militärischen Kapazitäten, sondern weil die Position Londons darüber entscheidet, ob sicherheitspolitische Initiativen mehrheitsfähig werden können oder die Spaltung vertiefen. Paris und Berlin sollten folglich darauf achten, das Vereinigte Königreich an Bord zu halten. Eine solche Strategie böte sich auch deshalb an, weil zumindest unter dem derzeitigen Regierungschef die britische Europapolitik gerade auf dem Feld der Sicherheit sehr viel konstruktiver ist als ihr Ruf. Die Bedeutung Großbritanniens verweist aber auch auf die Notwendigkeit, die richtigen Felder für sicherheitspolitische Initiativen zu wählen. Tervuren war auch deshalb nicht das optimale Feld, weil mit den Planungs- und Führungskapazitäten die Symbolik auf Kosten der Substanz überbetont wurde. Daher spricht alles dafür, es zunächst bei dem jetzt gefundenen Kompromiss auch dann zu belassen, wenn er sich in der Praxis als nicht sehr hilfreich erweisen wird. Auch die Forderung nach einer europäischen kollektiven Beistandsgarantie ist zwar in der Sache richtig, wäre als Gegenstand für europäische Emanzipationsbemühungen aber falsch gewählt. Andere Initiativen erschienen wichtiger und erfolgversprechender. Das gilt insbesondere für die Versuche, ein europäisches ordnungspolitisches Gegenmodell zur amerikanischen Sicherheitsstrategie zu entwerfen. Die von Javier Solana entwickelte Europäische Sicherheitsstrategie, die sehr viel stärker als ihr amerikanisches Pendant die Stärkung der UNO, die Prävention und die Bedeutung internationalen Rechts betont, ist ein wichtiger Schritt. Hier gilt es weiter zu arbeiten und eine europäische Antwort auf die Gefahren der Proliferation, der ethnischen Konflikte, des Staatsversagens, des Terrorismus und der Privatisierung der Gewalt zu definieren. Auch entschiedenere Schritte zur Vermeidung von Dopplungen in der Rüstungspolitik wären ein Feld für gangbare europäische Initiativen.

Ob die transatlantischen Beziehungen jemals eine Sicherheitsgemeinschaft waren und auf einer gemeinsamen Identität fußen, kann dahin gestellt bleiben. Eine Abschwächung des transatlantischen „Wir-Gefühls“ wäre, selbst wenn es sich als dauerhafter herausstellen sollte, nicht über zu bewerten. Vielleicht wäre auch das ein Zeichen von Erwachsenwerden, dass Europäer und Amerikaner der ständigen Appelle an eine Wertegemeinschaft nicht mehr brauchen. Wichtiger erschiene es, wenn beide Seiten zunächst einmal die Unterschiede in ihren Wertorientierungen konstatieren und lernen, diese Unterschiede zu ertragen, ohne dabei die Gemeinsamkeiten aus dem Auge zu verlieren. Etwas mehr Pragmatismus und eine etwas stärkere Betonung gemeinsamer Interessen täte dem transatlantischen Verhältnis vielleicht ganz gut.

Dass dieses Verhältnis auch auf der Basis der wechselseitigen Interessen stabil bleibt, legt die jüngste Krise nahe. Eines der überraschendsten Ereignisse des Jahres 2003 war ein Nicht-Ereignis: Entgegen der Erwartung vieler eskalierte die Krise nicht und übertrug sich nicht auf die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen. Nicht einmal die Sicherheitsbeziehungen wurden durchgängig gestört, sondern

wiesen ein gemischtes Bild vertrauensvoller Kooperation in einigen Bereichen neben Konflikten und harsche Rhetorik der Konfrontation in anderen auf. Die transatlantische Beziehungen stehen auf einem starken Fundament sektoral gegliederter gemeinsamer Interessen. Und die transnationalen Koalitionen, die von dem Austausch profitieren, sind offenbar stark genug, ihr Interesse an Kooperation auch in Krisenzeiten zu behaupten.

Schließlich sollten die transatlantischen Organisationen und die Chancen institutioneller Kooperation trotz der aktuellen Krisensymptome nicht vorzeitig abgeschrieben werden. Die Marginalisierung der NATO durch die USA folgte auch einem negativen Kosten-Nutzen-Kalkül. In der konkreten Situation der militärischen Operationen in Afghanistan, schien die Allianz wenig beitragen zu können, hätte aber die amerikanische Handlungsfreiheit eingeschränkt. Und in der größeren NATO werden „Koalitionen der Willigen“ bis zu einem gewissen Grade zum Tagesgeschäft gehören. Dies erklärt und rechtfertigt nicht Rumsfelds Diktum, in Zukunft sollte grundsätzlich die Mission die Koalition bestimmen. Es sagt aber, dass Kooperation selbstverständlich nur dann eine Chance hat, wenn sie im langfristigen Interesse der Beteiligten liegt, und dass eine größere Organisation flexiblere Elemente der Teilnahme braucht, um Handlungsfähig zu bleiben. Der entscheidende Punkt ist ein anderer. Demokratien untereinander verfügen aufgrund der Offenheit ihrer Gesellschaften über hervorragende Chancen, Kooperation möglich zu machen, wenn sie im grundsätzlichen Interesse der Beteiligten liegt.

Der transatlantische Streit des Jahres 2003 war einerseits weit mehr als ein Sturm im Wasserglas. Es war der Versuch Deutschlands und Frankreichs, den unilateral handelnden USA die Gefolgschaft zu verweigern und auch über den Krieg hinaus in Frage zu stellen, was viele als Grundlage des transatlantischen Verhältnisses und der europäischen Stabilität betrachten: die Führungsrolle des Hegemons. Vorläufig ist dieser Versuch gescheitert. Es fanden sich in Europa nicht die notwendigen Mitstreiter. Gegen Ende des Jahres entschlossen sich Paris und Berlin, die Fahne des Aufstandes mit der leuchtenden Aufschrift „Tervuren“ wieder einzurollen. Damit aber sind die alten Verhältnisse keineswegs wieder hergestellt. Der Weg zurück zu den vertrauten Rollen bleibt aller Voraussicht nach verbaut. Es gibt in den USA wenig Anzeichen für eine Rückkehr zu einem responsiven Führungsstil, der die Interessen und Anliegen der kleineren Staaten im amerikanischen Einflussbereich berücksichtigt. Gegen eine solche Rückkehr spräche neben der politischen Orientierung der Bush-Administration insbesondere die veränderten macht- und geo-politischen Konstellationen. Aber selbst wenn sich in Washington wieder eine multilaterale Orientierung durchsetzen sollte, würde ein solcher responsiver Führungsstil unweigerlich in Konflikt geraten mit der Kritik an einer ungleichen Lastenteilung. Denn amerikanische Führung müsste nicht nur responsiv, sondern auch zupackend und effektiv sein, um gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen. Es bleibt aber eine Illusion anzunehmen, die USA würden sowohl auf Dauer den Löwenanteil der gemeinsamen Lasten übernehmen, als auch den Europäern weit über ihre geringe materielle Beteiligung hinaus Mitspracherechte einräumen. Umgekehrt setzt jeder Versuch der europäischen Staaten,

mehr Lasten zu tragen, ihre Selbstorganisation als Europäer und damit die Veränderung der traditionellen Rollenverteilung und der internen Balance voraus. Ein Festhalten an der hegemonialen Struktur der NATO würde also entweder auf Seiten der USA dauerhafte Frustrationen provozieren oder das Risiko laufen, dass auf europäischer Seite bei nächster Gelegenheit die Revolte wieder losbricht.

Andererseits blieb der Konflikt trotz der hohen Wellen doch nur ein Sturm im Wasserglas. Die Substanz der transnationalen Verflechtungen und der Fundes des gegenseitigen Vertrauens wurde durch den politische Streit nicht verletzt. Weil beide Seiten wissen, dass die Alternative zu Kooperation nicht Konfrontation sein kann, blieb der Streit im wesentlichen auf symbolische Gesten beschränkt.

Plausible theoretische Überlegungen und empirische Beobachtungen legen also den Schluss nahe, dass das transatlantische Verhältnis zu seinem Funktionieren nicht der Logik hegemonialer Führung und Gefolgschaft bedarf. Es wäre stabil auch als Beziehung zwischen Gleichen. Bis dahin wäre es freilich noch ein sehr weiter Weg. Diesen zu gehen, würde von den Europäern erfordern, mehr Verantwortung für ihre eigene Sicherheit zu übernehmen und den Prozess der immer engeren Zusammenarbeit auch auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik ein gutes Stück voranzutreiben. Es würde von den USA verlangen, die Führungsrolle zu relativieren und neben sich einen Akteur zu dulden, der mit einem Nein die Kosten des unilateralen Handelns empfindlich erhöhen könnte. Es wird eine Weile dauern, bevor man wieder sagen kann, die transatlantischen Beziehungen seien ein langweiliges Thema. Aber mit etwas Glück, ist dies keine unrealistische Erwartung.