

Die Zukunft des politischen Westens: zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik

Dembinski, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M. (1999). *Die Zukunft des politischen Westens: zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik*. (HSFK-Report, 4/1999). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75440-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report 4/1999

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Matthias Dembinski

Die Zukunft des politischen Westens

**Zum Spannungsverhältnis zwischen
europäischen und transatlantischen Strukturen
in der Sicherheitspolitik**

HSFK-Report 4/1999

Frankfurt am Main

1594.020

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Matthias Dembinski

Die Zukunft des politischen Westens

**Zum Spannungsverhältnis zwischen
europäischen und transatlantischen Strukturen
in der Sicherheitspolitik**

HSFK-Report 4/1999

Juli 1999

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon: (069) 95 91 04-0

Telefax: (069) 55 84 81

e-mail: dembinski@hsfk.uni-frankfurt.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-933293-18-9

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezielsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

Die traditionellen Fundamente bundesdeutscher Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik erscheinen zunehmend unsicher. Dies betrifft insbesondere die Kontinuitätsfähigkeit der hegemonial strukturierten NATO. Der vorliegende Report prüft, wie es um die Stabilität der NATO bestellt ist, wie das in der Tradition De Gaulles stehende französische Angebot der Schaffung autonomer europäischer Entscheidungsstrukturen und Handlungskapazitäten im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu bewerten ist und wie realistisch die von der großen Mehrheit der bundesdeutschen Elite geteilte Hoffnung ist, es möge gelingen, den Anspruch auf eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitische Identität in harmonischem Gleichklang mit den USA derart einzulösen, daß innerhalb der NATO ein mit autonomen Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten ausgestatteter europäischer Pfeiler errichtet wird.

Der Report versucht diese Fragen zu klären, indem er in einem ersten Schritt die Plausibilität von drei theoriegeleiteten Aussagen über die Perpetuierbarkeit der transatlantischen Kooperation prüft und fragt, inwieweit diese die Zielvorstellung einer Egalisierung des internen Machtverhältnisses der NATO tragen. Dabei handelt es sich um die Globalisierungsthese, die These des demokratischen Friedens sowie die Theorie hegemonialer Stabilität. In einem zweiten Schritt wird ein alternativer Ansatz zur Erklärung der die transatlantische Kooperation stabilisierenden Kohäsionskräfte vorgestellt. Dies interpretiert den politischen Westen als zwei ineinander verschachtelte Ordnungsmodelle, die einerseits miteinander konkurrieren, sich andererseits gegenseitig stabilisieren. Die Plausibilität dieses Ansatzes wird in einem dritten Schritt am Beispiel der Auseinandersetzungen um die Europäisierung der NATO in den 90er Jahren geprüft. Dies Modell begründet einerseits überzeugend die Stabilität der NATO, benennt andererseits ihre Bruchlinien.

Der Report kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die deutsche Hoffnung, die internen Machtbalance der NATO lasse sich im Sinne eines gleichgewichtigen amerikanisch-europäischen Verhältnisses reformieren, wird sich als Illusion erweisen. Die NATO funktioniert nur als hegemoniale Konstruktion. Für ein Gelingen des Reformszenarios sprechen weder die gängigen politikwissenschaftlichen Theorien, die eine Verstetigung der transatlantischen Kooperation behaupten, noch die Interessenlagen, die diesseits und jenseits des Atlantiks handlungsanleitend wirken.

Die politische Klasse der USA befürwortet hegemoniale Führung innerhalb der NATO, der eine Teil, weil Europa nach wie vor nationalstaatlich fraktioniert ist und die Europäische Union ohne den stabilisierenden amerikanischen Einfluß mit dramatischen Folgen für die USA selbst wieder in seine nationalen Bestandteile zerfallen könnte, der anderen Teil, um Europa weiterhin zu fraktionieren und das Entstehen eines potentiellen Konkurrenten um die Macht auszuschließen. Die Mehrheit der Europäer fragt hegemoniale Führung durch die USA nach, weil es die Delegation der Sicherheitspolitik an die NATO erlaubt, der Frage der Finalität der europäischen Integration auszuweichen, ohne das Projekt der europäischen Integration zu gefährden. Der große Nachteil der insbesondere von Frankreich vertretenen, auf Emanzipation von den USA setzenden Position besteht darin, daß sie keine überzeugenden Antworten auf die Kardinalfragen geben kann, wie in einer rein europäischen Konstruktion deutsche Macht verlässlich eingebettet und außenpolitische Handlungsfähigkeit hergestellt werden soll. De Gaulles Perspektive der intergouvernementalen Kooperation unter französischer Führung erschien den übrigen Europäern zu gewagt; die Alternative einer Vergemeinschaftung auch der Außen- und Sicherheitspolitik könnte zwar die Einbettung

Deutschlands und die Herstellung von Handlungsfähigkeit eher gewährleisten, erwies sich aber als nicht mehrheitsfähig.

Obwohl die Interessenlage diesseits und jenseits des Atlantiks dafür spricht, daß eine hegemoniale NATO auch nach dem Ost-West-Konflikt Bestand haben wird, sind die Sollbruchstellen dieser Konstruktion bereits zu erkennen. Gefahr droht der NATO, wenn sich die in den USA gegenwärtig zu beobachtenden neo-isolationistischen und unilateralen Tendenzen nicht korrigieren lassen. Gefahr droht ihr ebenso, wenn die europäische Selbstbehauptungsrhetorik oder die vom Binnenmarkt auf die Außenpolitik ausstrahlenden Europäisierungseffekte eine Dynamik erzeugen und dadurch zwei Grundbedingungen des amerikanischen Engagements in Europa verletzt werden. Diese betreffen a) daß die integrierte Kommandostruktur der NATO nicht durch permanente europäische Strukturen gefährdet wird, und b) daß die Europäer kein vorrangiges, Diskussionen im NATO-Rat präjudizierendes Kommunikations- und Entscheidungszentrum schaffen.

Obwohl die Grundlagen der hegemonial strukturierten NATO ins Rutschen geraten könnten, wird davon abgeraten, vorschnell gegen diese beiden amerikanischen Bedingungen zu verstoßen, selbst wenn dadurch der Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität deutliche Grenzen gesetzt würden. Bevor deutsche Politik den Schritt über den Rubikon wagt, sollte die Frage der Finalität der europäischen Integration geklärt sein. Neben der Perspektive der Staatswerdung Europas, die mit der Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik näher rücken würde, wäre zu prüfen, ob die Einbettung deutscher Macht durch die gelungene Demokratisierung und mit der Wirtschafts- und Währungsunion schon gelungen ist und inwieweit die EU eine dem Nationalstaat vergleichbar effiziente Sicherheitspolitik braucht. Möglicherweise könnte sich Europa mit einer zwar europäisch koordinierten, aber letztlich nationalstaatlich verantworteten Sicherheits- und Verteidigungspolitik zufrieden geben. Dies Modell entspräche dem Telos einer immer engeren Union der Völker Europas eher als das Gegenmodell der von oben vorangetriebenen Staatswerdung. Zur Klärung dieser Frage wäre ein offener europäischer Dialog dringlich.

Inhalt

1. Einleitung: Das widersprüchliche Binnenverhältnis des politischen Westens	1
2. Alternative Erklärungen des transatlantischen Verhältnisses	6
2.1. Die multipolare Welt des strukturellen Realismus	6
2.1. Interdependenz- und Globalisierungstheorien: Von der Staatenwelt zum globalen Dorf	8
2.3. Eine neue Weltordnung des demokratischen Friedens	13
2.4. America Forever: Die Verstetigung amerikanischer Hegemonie	16
2.3. Zusammenfassung	19
3. Europäische Integration und transatlantische Kooperation. Das ungeklärte Binnenverhältnis des politischen Westens	20
4. Die NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Krise und Anpassung einer hegemonialen Konstruktion	25
5. Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitskooperation	29
5.1. Die Zukunft des amerikanischen Multilateralismus	29
5.2. Die amerikanische Debatte zur NATO-Reform	32
5.3. Die Zukunft des europäischen Kooperationsverbundes	34
5.4. Die Ergebnisse des Washingtoner NATO-Gipfels	37
6. Schlußfolgerungen	38

1. Einleitung: Das widersprüchliche Binnenverhältnis des politischen Westens

Der vorliegende Report diskutiert das Verhältnis der beiden großen institutionalistischen Projekte des politischen Westens, der transatlantischen Gemeinschaft mit der NATO in ihrem Zentrum und der europäischen Integration. Diese Themenstellung legt es nahe, die Arbeit mit der Außen- und Sicherheitspolitik auf ein Politikfeld zu fokussieren, auf dem die Europäer seit Maastricht an einer entscheidenden institutionellen Veränderung arbeiten. Sollte mit der angestrebten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität die Schaffung einer autonomen Handlungsfähigkeit gelingen, hätte sich die Figur der transatlantischen Kooperation deutlich verändert. Aus einer im ökonomischen Bereich gleichgewichtigen, im sicherheitspolitischen Bereich hegemonial strukturierten wäre eine durchgängig gleichgewichtige Beziehung geworden. Damit wird schon deutlich, daß es über die Sicherheitspolitik hinaus grundsätzlicher um die Frage nach Komplementarität oder Konkurrenz der transatlantischen und europäischen Strukturen geht.

Die Bedeutung dieser Fragestellung liegt unmittelbar auf der Hand. Mit dem transatlantischen Verhältnis, das den Kern der OECD-Welt bildet, ist der entscheidende Faktor der gegenwärtigen Weltordnung bezeichnet. Die militärische Dominanz des Westens ist unzweifelhaft, seine ökonomische Vorrangstellung beeindruckend. Die OECD-Welt ohne die ostasiatischen Tigerstaaten trägt mit 53% zum weltweit erzeugten BSP und mit 67,9% zum Welthandel bei.¹ Auf die Vereinigten Staaten und die Europäische Union allein entfallen 41% der weltweit hergestellten Güter,² 36% des Welthandels,³ 56% der Weltmilitärausgaben, 84,9% des Rüstungshandels⁴ und sie stellen 73,1% der öffentlichen Entwicklungshilfe.⁵ Diese Staaten verfügen über bestimmendes Gewicht in internationalen Organisationen wie der Weltbank, dem IWF oder der WTO. Ist etwas Revolutionäres passiert? Ist die Welt, wenn man den Westen als einen geschlossenen Akteur auffasst, unipolar geworden? Sicherlich nicht, zumindest aber verfügten die USA und Europa zusammen über die Chance, globale Entwicklungen zu beeinflussen.

Gleichzeitig scheint die Stabilität der Kooperation zwischen den USA und Europa ohne die Klammer des Ost-West-Konflikts nicht mehr sicher. Es ist nichts Neues, daß man auf die Frage nach der Kooperationsfähigkeit der transatlantischen Partner von drei Wissenschaftlern fünf verschiedene Antworten bekommt. Dennoch galt die NATO, und mit ihr die transatlantische Kooperation, bis 1989 trotz aller Meinungsunterschiede über handels-, währungs-, strategie- und rüstungskontrollpolitische Fragen als stabil. Seitdem schwingt

1 Vgl. International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington, Oktober 1997, S. 135.

2 Ebenda, S. 135.

3 World Trade Organization, Annual Report 1997, Genf 1997, Bd. II, S. 4. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1996 und schließen den Handel innerhalb der EU aus.

4 International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1998/99, London (IISS), 1998. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1997 und schließen den transatlantischen Handel ein.

5 Organisation for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee, Development Cooperation 1997, Paris (OECD), 1998, S. 76.

selbst bei den Studien, die Optimismus bezüglich der Perpetuierbarkeit der europäisch-amerikanischen Kooperation verbreiten, im Hintergrund immer auch Unsicherheit mit. Andere Stimmen sprechen sogar schon vom kommenden Konflikt zwischen den USA und Europa.⁶

Als Gründe für einen möglichen Bruch des transatlantischen Kooperationsverbundes nach dem Ende des Ost-West-Konflikts werden in der Literatur in erster Linie die Unwägbarkeiten der amerikanischen Innenpolitik, in zweiter Linie die ungleichgewichtige institutionelle Struktur dieser Kooperation genannt. Die USA sind – entgegen den oft gehörten Be-
teuerungen – nicht per se eine europäische Macht.⁷ Sie sind auch europäische Macht, aber sie sind ebenso pazifische Macht, lateinamerikanische und mittelöstliche Macht und zunehmend afrikanische, zentralasiatische und südasiatische Macht. Die USA sind Weltmacht, und Europa betrifft nur eines ihrer vitalen Interessen.

Historisch betrachtet, waren die USA etwas ganz anderes. An einträglichen ökonomischen Beziehungen mit anderen Regionen der Welt waren sie selbstverständlich schon immer interessiert. Als vorrangige außenpolitische Maxime galt aber bis zur Mitte dieses Jahrhunderts der Rat des ersten Präsidenten an die Nation „to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world“.⁸ Es bedurfte der Bedrohung durch die Sowjetunion – und des München-Syndroms –, bevor sich die amerikanische Gesellschaft in den Jahren 1947-50 davon überzeugen ließ, daß ihr Land in Europa eine dauerhaftere politische und militärische Führungsrolle übernehmen müsse.

Die besondere institutionelle Struktur der amerikanisch-europäischen Beziehungen verstärkt diese Unsicherheiten. Obwohl der transatlantische Raum wirtschaftlich eng verflochten ist, weist die institutionelle Struktur im ökonomischen Bereich die USA und die EU als zwei deutlich voneinander unterschiedene, in einem partiellen Wettbewerb stehende Akteure aus. Die wichtigste institutionelle Klammer zwischen Europa und USA wird von einer hegemonial gegliederten Militärallianz unter amerikanischer Führung gebildet. Deren *raison d'être* ist mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Ankündigung der Europäer, ihre Sicherheit stärker in die eigenen Hände nehmen zu wollen, entfallen. Selbst traditionelle Befürworter der NATO diagnostizieren, ihr fehle ein strategischer Zweck und sie lebe *on borrowed time*.⁹

Wer also garantiert, daß die NATO nicht das Schicksal aller vorherigen Militärallianzen teilt und die transatlantischen Partner sich nach ihrem Ende als ökonomische Wettbewerber gegenüber stehen? In der Diskussion werden drei Argumenten aufgelistet, warum die

6 William Pfaff, The Coming Clash of Europe with America, in: World Policy Journal, Jg. 15, Nr. 4, Winter 1998/99, S. 1-9.

7 Richard Holbrooke, America, A European Power, in: Foreign Affairs, Jg. 74, Nr. 1, März/April 1995, S. 38-51.

8 George Washington's Farewell Address, zitiert nach Gebhard Schweigler, „America First“? Die öffentliche Meinung und die amerikanische Außenpolitik, Ebenhausen, SWP-AP 2790, 1993, S. 12.

9 David C. Gompert, Introduction: A Partner for America, in: David C. Gompert/Stephen Larrabee (Hg.), America and Europe: A Partnership for a New Era, Cambridge (Cambridge University Press), 1997, S. 4.

NATO schon immer mehr war als eine reine Zweckallianz und folglich auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts dauerhaft stabil sein werde. Sie umspanne einen ökonomisch hochverflochtenen Raum, in dem sich die Grenzen öffnende Marktlogik gegenüber der abschließenden politischen Regulierungslogik durchsetzen werde. Sie sei eine Wertegemeinschaft, ein Bündnis von Demokratien, die auch ohne gemeinsamen Gegner dazu neigten, sich zu Sicherheitsgemeinschaften zusammenzuschließen. Schließlich sei sie ein amerikanisches Bündnis gewesen, und die speziellen Führungsqualitäten dieser Supermacht garantierten, daß die Pax Americana auch das nächste Jahrhundert überdauern werde.

Um die Zukunft der transatlantischen Partnerschaft stehe es also nicht schlecht. Die NATO müsse lediglich den neuen Bedingungen angepaßt und die transatlantischen Beziehungen müssten auf eine breitere institutionelle Grundlage gestellt werden. Das Reformwerk wurde Anfang der 90er Jahre in Angriff genommen. Zum einen sollten die wirtschaftlichen Beziehungen aufgewertet und die kooperativen Elemente institutionell gestärkt werden. Dazu dienten vielfältige Initiativen, angefangen von der Transatlantic Declaration vom November 1990¹⁰ über die Idee einer Transatlantic Free Trade Area (TAFTA) bis hin zu einem New Transatlantic Market Place (TRAMP).¹¹ Sie waren getragen von der Befürchtung, die Wirkung zentripetaler Kräfte werde nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nachlassen, und das früher einigende Band der gemeinsamen Bedrohung könne durch eine Vertiefung der ökonomischen Zusammenarbeit ersetzt werden.

Zum anderen sollte die NATO den veränderten strategischen Bedingungen und internen Kräfteverhältnissen angepasst werden. Ein dreidimensionaler Reformprozeß wurde von den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in London (Juli 1990) und Rom (November 1991) angestoßen. Er betrifft die Aufnahme neuer Mitglieder, die Erweiterung der Funktionen und die interne Machtverteilung.¹² Durch die Erschließung neuer politisch/militärischer Betätigungsfelder sollte der NATO eine neue Existenzberechtigung gegeben werden. Zunächst wird dadurch ihr Charakter janusköpfig. Der eine Kopf zeigt eine neue NATO, die an pan-europäischer Sicherheit und Stabilität interessiert ist, und die schließlich alle Demokratien im OSZE-Raum umfassen wird. Der andere Kopf zeigt die alte NATO der kollektiven Verteidigung, die die Gunst der Stunde nutzt, um die Schwäche ihres ehemaligen Gegners zu ihrer Erweiterung zu nutzen. Die Erweiterungsdynamik steht in einem direkten Zusammenhang zur dritten Dimension des Wandels, dem internen Machtverhältnis. Auch eine ausgewogenere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten zwischen den USA und Europa galt als machbar, zumal in den USA Kritik an den

10 Vgl. Michael Smith/Stephen Woolcock, *The United States and the European Community in a Transformed World*, London (Pinter), 1993.

11 Andreas Falke, TAFTA: Eine Perspektive für eine neue transatlantische Wirtschaftsarchitektur?, in: Reinhard C. Meier-Walser (Hg.), *Transatlantische Partnerschaft. Perspektiven der amerikanisch-europäischen Beziehungen*, Augsburg (Olzog), 1997, S. 150-172; Wolfgang H. Reinecke, Bausteine für einen Euro-Amerikanischen Markt, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Partnerschaft Gestalten. Die Zukunft der Transatlantischen Beziehungen*, Gütersloh (Bertelsmann), 1997.

12 Vgl. hierzu insbesondere Hans-Joachim Spanger, Die NATO auf dem Weg zu einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.), *Friedensgutachten 1997*, Münster (Lit Verlag), 1997, S. 42-53.

Kosten des NATO-Engagements laut wurde und die Europäer größere Mitsprache verlangten. Im Maastricht-Vertrag vereinbarten sie die Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität (ESVI), die sich politisch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und militärisch in einer Aufwertung der Westeuropäischen Union (WEU) niederschlagen sollte. Als Präsident Clinton auf dem Brüsseler NATO-Gipfel 1994 die Europäer dazu einlud, die angestrebte ESVI als europäischen Pfeiler innerhalb der NATO zu errichten und Frankreich daraufhin in die nicht-integrierten militärischen Organe der NATO zurückkehrte, schien die Sache ausgemacht. Insbesondere die deutsche Politik sah sich in ihrer traditionellen Auffassung bestätigt, eine Harmonisierung der europäischen und transatlantischen Strukturen sei möglich. Die Abhängigkeit Europas von den USA, die die NATO auf Dauer instabil erscheinen lasse, könne zu einem gleichgewichtigen und dennoch dauerhaften Kooperationsverhältnis umgebaut werden. Die bis heute im wesentlichen um den Binnenmarkt herum gruppierten EU werde sich zu einer außen-, sicherheits- und verteidigungspolitisch handlungsfähigen und handlungswilligen Union ausbauen lassen, die sich verbindet mit einer möglicherweise sogar um genau diese Bereiche vertieften transatlantischen Gemeinschaft. Diese Gemeinschaft werde auf zwei Säulen ruhen, die durch ein starkes institutionelles Dach verbunden sind, ein Dach, das die intensive gesellschaftliche Interaktion quer über den Atlantik widerspiegelt und gleichzeitig vorantreibt.

In der Tat liegt eine mögliche Bruchstelle der transatlantischen Kooperation in ihrer institutionellen Struktur verborgen. Das Problem ist allerdings komplexer. Im institutionellen Gefüge des Westens sind zwei ganz unterschiedliche Projekte angelegt: eine Atlantische Union und eine voll ausgebildete Europäische Union, die dann in ein nicht geklärtes Verhältnis zu den USA treten würde. Bisher tritt uns der politische Westen in der Gestalt einer Kombination dieser beiden Projekte entgegen. Im ökonomischen Bereich haben sich die Europäer als autonomer, gleichberechtigter Partner und Konkurrent der USA etabliert. Im sicherheitspolitischen Bereich dominieren dagegen die transatlantischen Strukturen. Entsprechend dem Gewicht der USA sind die Beziehungen im sicherheitspolitischen Bereich hegemonial organisiert. Damit ergeben sich zwei Fragen: Erstens) Wie stabil ist diese Konstruktion bzw. warum übertragen die Europäer die Binnenmarktlogik nicht auf den sicherheitspolitischen Bereich und etablieren die EU als autonomen, handlungsfähigen Akteur. Zweitens) Ließe sich die NATO durch die Schaffung eines europäischen Pfeilers tatsächlich festigen? Die hier vertretenen Thesen lauten: Diese Mischkonstruktion ist latent instabil. Diese Einschätzung begründet sich neben der außer-regionalen Stellung der USA mit dem ambivalenten Verhältnis von europäischer Integration und transatlantischer Kooperation. Einerseits bildet die hegemonial strukturierte NATO den Rahmen, der dem System Maastricht, d.h. einer ökonomisch hochgradig integrierten, außen- und sicherheitspolitisch aber lediglich lose im Rahmen intergouvernementaler Arrangements kooperierenden Europäischen Union Stabilität verleiht. Andererseits strahlen vom Binnenmarkt her Europäisierungsimpulse auf den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik aus. Diese werden verstärkt, weil die Vision Europas als sicherheitspolitisch voll handlungsfähiger Akteur – wenn auch nur als Vision – konstitutiver Bestandteil des Integrationsprozesses ist.

Die Hoffnung, innerhalb der NATO ließe sich ein eigenständiger europäischer Pfeiler entwickeln, wird sich als Illusion erweisen. Schon die Interessenlage der USA und der Euro-

päer legt nahe, daß die NATO nur als hegemoniale Konstruktion funktioniert. Die USA bieten Führung an, weil sie an einer Begrenzung der europäischen Integration interessiert sind bzw. bezweifeln, daß Europa, aus der amerikanischen Oberaufsicht entlassen, die bisherigen Grenzen seines Integrationsprojekts würde erfolgreich überspringen können. Die Europäer beharren auf amerikanischer Führung, weil sie dadurch der Frage der Finalität europäischer Integration ausweichen und dennoch die Politik sektoraler Integration fortsetzen können. Sollte sich dennoch eine Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik ergeben, würde die NATO, so wie wir sie kennen, zerfallen. In welches Verhältnis eine um die Sicherheitspolitik vertiefte EU zu den USA treten würde, wäre völlig offen.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei kurz definiert, was hier unter einem europäischen Pfeiler in der NATO verstanden wird. Ich folge hier Hedley Bull, der zwei Kriterien vorschlägt, um das Europäisierungskonzept von rhetorischen Floskeln abzuheben, die zwar eine stärkere Lastenteilung und eine symbolische europäische Mitverantwortung anstreben, aber letztlich eine Verstetigung der amerikanischen Hegemonie im Sinne haben. Dies sind a) die institutionelle Möglichkeit und die Praxis, daß die Europäer der Erarbeitung einer gemeinsamen Position Priorität einräumen vor einer Abstimmung mit den USA und b) die Fähigkeit der EU, autonom zu agieren, selbst wenn eine solche Aktion amerikanischen Präferenzen widerspräche.¹³

Im folgenden soll in einem ersten Schritt die Plausibilität der drei Argumente geprüft werden, die die Möglichkeit einer Verstetigung der transatlantischen Kooperation behaupten. Dabei sollen die Hypothesen, die NATO sei dauerhaft stabil, weil sie a) einen ökonomisch hochgradig verflochtenen Raum umfasse, b) eine Sicherheitsgemeinschaft demokratischer Staaten darstelle, und c) durch die besonderen Fähigkeiten ihrer Führungsmacht zusammengehalten werde, kontrastiert werden mit der Theorie des strukturellen Realismus, welche einen Bruch der transatlantischen Kooperation prognostiziert. Als Ergebnis des Überblicks über die politikwissenschaftliche Debatte wird erstens festgestellt, daß die theoretischen Annahmen, die eine Verstetigung der NATO nahelegen, unsicher sind; zweitens, daß sie keinesfalls den Schluß nahe legen, der Umbau der NATO hin zu einer gleichgewichtigen Organisation sei möglich. Diese Theorien können drittens nicht erklären, warum der institutionelle Dualismus des politischen Westens stabil war und unter welchen Bedingungen diese Konstruktion instabil wird. Daher soll in einem zweiten Schritt ein Modell vorgestellt werden, das die Stabilität transatlantischer Kooperation aus dem Wechselspiel amerikanischer Führungsbereitschaft und des Spezifika des europäischen Integrationsprozesses begründet. In einem dritten Schritt soll am Beispiel der sicherheitspolitischen Debatte der 90er Jahre dessen Plausibilität demonstriert, in einem vierten Schritt nach der Stabilität und der Zukunft der hegemonial organisierten NATO gefragt werden.

13 Hedley Bull, *European Self-Reliance and the Reform of NATO*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 61, Nr. 4, 1983, S. 874-892.

2. Alternative Erklärungen des transatlantischen Verhältnisses

2.1. Die multipolare Welt des strukturellen Realismus

Die These vom Ende des Westens und dem Auseinanderbrechen seiner Institutionen wird am entschiedensten von der in den USA einflußreichen Theorie des strukturellen Realismus vertreten.¹⁴ Ihr zufolge bleiben die Staaten die zentralen Akteure, das Sicherheitsdilemma und die Machtkonkurrenz der entscheidende Motor in einer anarchischen Staatenwelt. Weil dies System dazu tendiert, Machtdifferentiale auszugleichen, wird die gegenwärtig herausgehobene Position der USA nur von kurzer Dauer sein. Andere mit Machtressourcen hinreichend ausgestattete Staaten werden diese Position herausfordern. Die entstehende multipolare Welt, vor allem aber der Übergang dorthin, werde instabiler und gewalthaltiger sein als die alte bipolare Ordnung.¹⁵ Als neue Machtzentren gelten neben Rußland, Japan und China¹⁶ auch Europa, das entweder unter deutscher Führung oder integriert in Form der EU zu einem Konkurrenten der USA um die Macht werden wird.¹⁷ Die Multipolarisierung sei unaufhaltsam. An die amerikanische Außenpolitik ergeht der Rat, nicht zu versuchen sie zu verhindern, sondern sie zu steuern.¹⁸ Während Mearsheimer das

-
- 14 Vgl. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York (Random House), 1979, S. 174f. Innerhalb der Familie der realistischen Theorien wird zwischen dem Neorealismus und dem klassischen Realismus unterschieden. Der Unterschied ist zunächst ein methodischer. Erstgenannter vernachlässigt im Interesse der Stringenz der Theoriebildung Phänomene auf der Ebene der Außenpolitik, obwohl er selbstverständlich weiß, daß sie wirkungsmächtig sind und in der realen Welt ihre Rolle spielen. Letzterer interessiert sich im Grunde nicht für konzise Theoriebildung, sondern will Außenpolitik erklären, mehr noch anleiten. Phänomene der Analyseebene Staat fließen unter der Hand notwendigerweise sehr viel stärker in die Betrachtung ein, die Anzahl der Variablen nimmt zu, die Studien werden historischer und komplexer.
- 15 Nach Auffassung von Waltz wurde der lange Frieden der Nachkriegszeit auf der nördlichen Halbkugel durch zwei Faktoren begründet: zum einen durch die bipolare Struktur, die stabiler sei als eine multipolare (Vgl. Kenneth N. Waltz, *The Stability of a Bipolar World*, in: *Daedalus*, Jg. 93, Nr. 3, Sommer 1964, S. 881-909), zum anderen durch die nukleare Abschreckung. Siehe Ders., *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, Adelphi Paper, Nr. 171, London (The International Institute for Strategic Studies), 1981.
- 16 Siehe Richard Bernstein/Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*, New York (Knopf), 1997. Siehe auch dieselben, *China: The Coming Conflict with America*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 76, Nr. 2, März/April 1997, S. 18-32. Einen Überblick über die amerikanische Debatte gibt Edward Friedman, *The Challenge of a Rising China: Another Germany?*, in: Robert J. Lieber (Hg.), *Eagle Adrift: American foreign policy at the end of the century*, New York u.a. (Longman), 1997, S. 215-245.
- 17 Vgl. David P. Calleo, *Beyond American Hegemony: the future of the Western Alliance*, New York (Basic Books), 1987; auch Christopher Layne, *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, in: *International Security*, Jg. 17, Nr. 4 (Frühjahr 1993), S. 5-51 (37f). Henry Kissinger erwartet eine Ordnung mit fünf Polen, möglicherweise auch eine sechspolige mit Indien als sechstem Pol. Vgl. ders., *Diplomacy*, New York (Simon&Schuster), 1994.
- 18 Layne, a.a.O. (Anm. 17), S. 5-51; Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security*, Jg. 18, Nr. 2, Herbst 1993, S. 244-279. Im Gegensatz zu vielen Positionen, die für einen Abbau der überseeischen sicherheitspolitischen Verpflichtungen plädieren, weil

nukleare Besitzregime wieder mit der realen Machtverteilung in Einklang bringen will,¹⁹ plädieren Layne und andere für eine Auflösung der NATO und statt dessen dafür, amerikanische Macht fallweise zur Ausbalancierung eines europäischen Gleichgewichts einzusetzen.²⁰

Wie plausibel ist diese These? Daß die NATO auch im zehnten Jahr nach dem Ende der Bipolarität erstaunliche Zeichen von Vitalität zeigt, beschädigt sie noch nicht.²¹ Zu einem ernsthaften Einwand wird die zeitliche Dimension erst in Kombination mit einer weiteren Überlegung. Wenn es die kleineren Staaten zehn Jahre bequem im Schatten des Hegemon ausgehalten haben, warum sollten sie in absehbarer Zeit daraus hervortreten? Systemische Faktoren allein erklären jedenfalls nicht, warum die europäischen Staaten anti-amerikanische Gegenmachtbildung betreiben sollten.

Kenneth Waltz, der wichtigste Vertreter dieser Theorie, argumentiert denn auch zusätzlich mit der Charakteristika der Staaten: Überlegene Macht korrumpiere – und stoße deshalb ab. Die kleineren Staaten im Orbit des Hegemon wissen von dieser Tendenz und werden deshalb vorausgreifend versuchen, dessen Macht auszubalancieren.²² Nur: Ob sie diesen Schritt tatsächlich tun, sei, so räumt Waltz ein, "partly a matter of decision."²³ Systemische Faktoren beschränken die Handlungsfreiheit, determinieren sie aber nicht. Und um so größer ein Staat, um so ungefährdeter seine Sicherheit ist, um so geringer ist die Wirkung systemischer Faktoren auf seine außenpolitischen Entscheidungen. In seiner Prognose argumentiert Waltz denn auch vorsichtiger:

sie die Gefahr regionaler Kriege als gering erachten, vgl. z.B. Chalmers Johnson/E.B. Keehn, *The Pentagon's Ossified Strategy*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 74, Nr.4, Juli/August 1995, S. 103-115, plädieren die realistisch gefärbten Minimalisten für ein Disengagement, weil sie die Gefahr regionaler Spannungen und Kriege hoch veranschlagen.

- 19 Auch Mearsheimer kann sich offenbar von den Denkmustern des Kalten Krieges nicht losmachen. Den Vorschlag, Deutschland nuklear zu bewaffnen, mag aus einer strikt systemischen Position, die sich gegenüber allen Faktoren der außen- und gesellschaftspolitischen Analyseebenen gänzlich ignorant stellt, noch konsequent sein. Wie anders als mit einem instinktiven anti-russischen Ressentiment wäre es aber zu erklären, daß er vorschlägt, die Ukraine nuklear zu bewaffnen? Vgl. John J. Mearsheimer, *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 72, Nr. 3, Sommer 1993, S. 50-66.
- 20 Christopher Layne, *From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy*, in: *International Security*, Jg. 22, Nr. 1, Sommer 1997, Vgl. auch Ted Galen Carpenter, *Beyond NATO: Staying out of Europe's Wars*, Washington D.C. (CATO Institute), 1995; Alan Tonelson, *Superpower Without a Sword*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 72, Nr. 3, Sommer 1993, S. 166-181 (179).
- 21 Waltz rechnet damit, daß sich der Übergang zu einer fünf-poligen Welt in der ersten Dekade des nächsten Jahrtausends abspielen wird. Waltz, a.a.O. (Anm. 18), S. 44-79 (50). Charles Krauthammer gab 1992 dem *Unipolar Moment* ebenfalls eine Dekade; Charles Krauthammer, *The unipolar Moment*, in: Graham Allison/Gregory Treverton (Hg.), *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order*, New York (Norton), 1992, S. 295-306. Ähnlich urteilt Robert Steel, *Temptations of a Superpower*, Cambridge (Harvard University Press), 1995, S. 126ff.
- 22 Kenneth N. Waltz, *The New World Order*, in: *Millennium: Journal of International Studies*, Jg. 22, Nr. 2, 1993, S. 198f.
- 23 Waltz, a.a.O. (Anm. 18), S. 54. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 2.4.

„America's behaving with modesty and forbearance would allow other states to look upon us not as a power to be checked and balanced but as one with which they can co-exist without feeling threatened. Historically and theoretically we know that outcome to be unlikely, but at least one may hope.“²⁴

In einem ist Kenneth Waltz sicherlich zuzustimmen. Wenn die USA ihre Machtfülle und ihre mit dem Zerfall der UdSSR neu gewonnenen Handlungsspielräume ausnutzen und ihre multilateralistische Orientierung aufgeben, oder die Europäer in ihrem Verhalten diese Möglichkeit vorwegnehmen, brechen die westlichen Kooperationsmuster und Institutionen zusammen. Die EU werde sich dann unter dem Druck der äußeren Verhältnisse entweder schnell zu einer Föderation weiterentwickeln, oder Europa wird in seine nationalen Bestandteile zerfallen.²⁵ Der strukturelle Realismus begründet darüber hinaus eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß dies Ergebnis eintritt. Damit stellt sich die Frage, warum sich die transatlantische Partnerschaft mit der NATO in ihrem Zentrum nach einem anderen Muster entwickeln sollte, als alle historische Erfahrung vermuten läßt?

2.1. Interdependenz- und Globalisierungstheorien: Von der Staatenwelt zum globalen Dorf

Die These, wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtung entgrenze den Territorialstaat, mache den Krieg unmöglich und zwingt zur Kooperation, ist so alt wie die noch junge Wissenschaft von den internationalen Beziehungen selbst. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erlebt sie in wellenartigen Bewegungen eine stetige Wiederkehr. In den vierziger Jahren prognostizierte David Mitrany die Auflösung der Staaten in einem Netz von funktional ausgerichteten internationalen Organisationen.²⁶ In den siebziger Jahren wurde unter dem Begriff der Interdependenz die Vorstellung subsumiert, multinationale Konzerne und transnationale Bewegungen durchlöcherten den Nationalstaat; technische Innovationen – damals wurde auf die Telekommunikation und das Düsenflugzeug verwiesen – ließen Raum und Zeit schrumpfen. Grenzen würden porös, und die Staatenwelt verwandle sich in ein globales Dorf.²⁷ Die Globalisierungsthese als vorläufig letzte derartige Welle bezieht sich ebenfalls zum einen auf das Verhältnis zwischen Markt und Staat, zum anderen auf das zwischen Staat und Gesellschaft. Ihr zufolge sieht sich das historisch gewachsene und mit dem Westfälischen Frieden zum Durchbruch gelangte Modell der territorialen Organisation von Politik, möglich geworden durch eine weitgehende räumliche Übereinstimmung von Problemlagen, Handlungszusammenhängen und politischen Loyalitätsmustern, einem doppelten Angriff ausgesetzt.²⁸ Von unten gerät es durch die zunehmende Differenzierung

24 Waltz, a.a.O. (Anm. 22), S. 195.

25 Waltz, a.a.O. (Anm. 22), S. 187-195 (194).

26 David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books 1966 (2. Auflage).

27 Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little&Brown: Boston 1977, S. 5.

28 Vgl. den Band von Ulrich Beck (Hg.), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt 1998.

der Gesellschaften in eigengesetzliche Funktionssysteme,²⁹ durch das Erstarken lokaler Identitäten und durch eine zunehmende soziale Fragmentierung unter Druck.³⁰ Von oben wird die staatliche Handlungskompetenz infolge des grenzüberschreitenden Charakters von Risiken sowie der Entgrenzung der früher im nationalen Rahmen verdichteten Problemlagen und wirtschaftlichen und sozialen Interaktionsmustern entleert, Staatlichkeit als solche unterlaufen.³¹ Zwar versuchten die Staaten, diese Entgrenzung durch eine Ausweitung ihres Tätigkeitsbereiches – die Errichtung internationaler Regime und Organisationen bzw. durch regionale Kooperation – zu kompensieren.³² Sie sehen sich aber gerade dadurch gezwungen, Souveränität zusammenzulegen und zu teilen, werden also in ihrer autonomen Handlungsfähigkeit eingeschränkt.³³ Im Laufe dieses Prozesses gerieten neben den wirtschaftlichen auch rechtliche und politische Strukturen unter Anpassungsdruck. Wahrnehmungsweisen, Konsummuster, selbst Lebensentwürfe nähern sich über Grenzen hinweg an, differenzieren sich aber innerhalb der Gesellschaften aus.³⁴ Es bilde sich ein Flickenteppich sich überlappender Loyalitäts- und Identitätsmuster, mit der Perspektive einer, allerdings fragmentierten und konflikträchtigen, Weltgesellschaft.³⁵ Zwar werde der Krieg als organisierte zwischenstaatliche Gewaltanwendung beginnend in den hochvernetzten Regionen aussterben.³⁶ Damit sind aber keineswegs friedliche Zustände garantiert. Es droht eine Zu-

-
- 29 Renate Mayntz/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank/Rudolf Stichweh, *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt/Main 1988.
- 30 Jürgen Neyer, *Globaler Markt und territorialer Staat. Konturen eines wachsenden Antagonismus*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB)*, Jg. 2, Nr. 2, 1995, S. 287-315.
- 31 Am radikalsten formuliert diese Erwartungen Jean-Marie Guéhenno, *The End of the Nation State*, Minneapolis (University of Minnesota Press), 1995. Ihm zufolge steuern wir auf ein postmodernes Imperium zu, in dem mit dem Verschwinden der Nation und der Territorialität lediglich Netzwerke autonomer Individuen übrig bleiben.
- 32 Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt (Suhrkamp) 1998. Stefan A. Schirm, *Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation. Ein politik-ökonomischer Ansatz zur Erklärung internationaler Zusammenarbeit in Europa und den Amerikas*, in: *ZIB*, Jg. 4, Nr. 1, Juni 1997, S. 69-106.
- 33 Robert O. Keohane/Stanley Hoffmann, *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*, Boulder (Westview), 1991.
- 34 Lothar Brock, *Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des globalen Strukturwandels und des sich wandelnden Verhältnisses von Staat und Markt*, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1998, S. 271-292.
- 35 Ulrich Menzel, *Globalisierung vs. Fragmentierung*, Frankfurt (Suhrkamp) 1997. Jessica T. Mathews, *Power Shift*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 76, Nr. 1, Januar/Februar 1997, S. 50-66 (61). Dieter Senghaas, *Zwischen Globalisierung und Fragmentierung. Ein Beitrag zur Weltordnungsdebatte*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 38, Nr. 1, 1993, S. 50-59.
- 36 Vgl. Keohane/Nye, *Power and Interdependence*, a.a.O. (Anm. 27), S. 25. Michael Zürn vermutet, die wirtschaftliche Transnationalisierung und die politisch-kulturelle Vereinheitlichung beseitigten mit dem Sicherheitsdilemma und den ideologischen Positionsdifferenzen über innerstaatliche Ordnungsmodelle die wichtigsten Kriegsursachen. Vgl. ders. *Konfliktlinien nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes*, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1996, (PVS, Sonderheft 26/1995), S. 94-128. Vgl. auch Bernhard Zangl/Michael Zürn, *Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheit in der OECD-*

nahme der Gewalt, die von substaatlichen Akteuren ausgeht.³⁷ Sind Phänomene wie der transnationale Terrorismus à la Ibn Ladin die sicherheitspolitische Herausforderung von heute, könnten transnational vernetzte, auf Massenschädigung abzielende und mit Massenvernichtungswaffen operierende Globalisierungsverlierer mit unklarer politischer Agenda die Herausforderung von morgen sein.³⁸

Gegen die These, die Globalisierung sichere die Kooperation zwischen den permeablen und aneinander angepassten Staaten lassen sich drei Einwände ins Feld führen. Der erste bezweifelt, ob die Verdichtung ökonomischer und kommunikativer Zusammenhänge die ganze Welt erfasst, bzw. daß sich gegen diese nivellierenden Tendenzen keine Gegenbewegungen organisieren werden.³⁹ Der zweite Einwand fragt, ob die beobachtbaren Phänomene mit dem Begriff der Globalisierung, in der die "Nationalstaaten aufgeschlossen werden und sich kulturelle Identitäten mischen", adäquat bezeichnet sind,⁴⁰ oder ob es sich nicht vielmehr um die Durchdringung der Welt durch den Westen oder eben durch die USA handelt. Wenn sich durch globalisierte Informations- und Kommunikationsstrukturen Bewußtsein und Verhaltensweisen ändern, wenn mit anderen Worten soft power als "the ability to get desired outcomes because others want what you want" am Werke ist, wäre es jedenfalls nicht unwichtig zu fragen, wer diese Macht ausübt, wer die globalen Kommunikationsstrukturen dominiert und die Agenden setzt.⁴¹ Auffällig ist jedenfalls, daß in der amerikanischen Globalisierungsdiskussion ein hegemonialer Unterton mitschwingt. Zumindest werden in den USA neue Chancen für amerikanische Machtentfaltung gesehen, und wird zum Angriff auf das Bewußtsein der Welt geblasen:

„For the United States, a central objective of an Information Age foreign policy must be to win the battle of the world's information flows, dominating the airwaves as Great Britain once ruled the seas.“⁴²

Der dritte und für diesen Zusammenhang entscheidende Einwand bezieht sich auf die erwartete Überwindung der staatlichen Fragmentierung des internationalen Systems entweder durch den Markt oder die nivellierte Gesellschaftswelt. Es ist weder nachweisbar,

Welt, in: Ekkehard Lippert/Andreas Prüfert/Günther Wachtler (Hg.), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1997, S. 157-187.

- 37 Martin van Crefeld, Die Zukunft des Krieges, München (Gerling Akademie Verlag), 1998; Benjamin Barber, Jihad vs. McWorld, New York (Times Books), 1995. Jean-Marie Guéhenno, The Impact of Globalisation on Strategy, in: Survival, 99,4 (Winter 1998-99), S. 5-19.
- 38 Richard K. Betts, The New Threat of Mass Destruction, in: Foreign Affairs, Jg. 77, Nr. 1, Januar/Februar 1998, S. 26-41.
- 39 Robert O. Keohane, Hobbes's Dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society, in: Hans-Henrik Holm u.a. (Hg.), Whose world order?: Uneven Globalization and the End of the Cold War, Boulder (Westview Press), 1995, S. 165-186 (178).
- 40 Ulrich Beck, Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B38/98, 11.09.1998, S. 3-11 (5).
- 41 Zürn, a.a.O. (Anm. 36), S.109f.
- 42 David Rothkopf, In Praise of Cultural Imperialism?, in: Foreign Policy, Nr. 107, Sommer 1997, S. 38-53 (39).

daß die Globalisierung selbst in hochverdichteten Regionen zu einer Verringerung des sozialstaatlichen Interventionsniveaus geführt hat.⁴³ Noch scheint es zuzutreffen, daß eine Regulierung der Ökonomie durchgängig nur noch auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich ist.⁴⁴ Und selbst wenn die Staaten tendentiell Handlungs- und Problemlösungskompetenz verlieren, wäre zu prüfen, ob ihnen im selben Maße Konkurrenz zuwächst. Der Territorialstaat hat sich evolutionsgeschichtlich durchgesetzt, weil er gegenüber anderen Modellen politischer Organisation überlegen war. Weil eine derartige Herausforderung des Staates nirgendwo in Sicht ist, entsteht das Paradox, daß, selbst wenn der Staat an ökonomischer Handlungskompetenz verlieren sollte, seine Bürger, zumindest die potentiellen Globalisierungsverlierer, nur um so stärker an ihm festhalten, weil er das einzige ist, was sie gegen den bedrohlichen Markt schützen könnte.⁴⁵ Ebenso wenig erscheint es als gesichert, daß eine Angleichung politischer Normen und gesellschaftlicher Erwartungen und Sichtweisen die Staaten als außenpolitische Akteure überflüssig macht bzw. ihre Politiken parallelisiert und damit ihre Kooperationsneigung nachhaltig erhöht.

Wenn der Staat seine regulative Funktion nicht verliert und wichtige Sektoren der Wirtschaft auf staatliche Unterstützung angewiesen bleiben, könnten dann ökonomische Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts an Brisanz gewinnen? Ist die Geo-Ökonomie als das Gegenbild zur Globalisierungsthese mehr als nur ein Zerrbild der Wirklichkeit?⁴⁶ Zumindest rät dies Gegenbild zur Vorsicht bei der Beurteilung der These, die gegenwärtigen amerikanisch-europäischen Konflikte seien nur noch der Abgesang einer überkommenen ökonomischen Logik und würden sich im Zuge der weiteren Globalisierung von selbst erledigen.

Der transatlantische Raum ist hochgradig verflochten. Der wirtschaftliche Austausch ist intensiv, der Bestand an Direktinvestitionen hoch und direkte Handelshemmnisse, etwa Zölle auf Industriegüter, spielen im amerikanisch-europäischen Handel praktisch keine Rolle mehr. Obwohl der beiderseitige Nutzen aus dem Austausch immens ist, verwickeln

43 Vgl. Paul Hirst, *The global economy – myths and realities*, in: *International Affairs* (London) Jg. 73, Nr. 3, Juli 1997, S. 409-426.

44 Fritz Scharpf und andere zeigen, daß bei produktbezogenen Regulierungen, die qualitätssteigernde Konsequenzen haben und in den Fällen, in denen ein mächtiger Marktteilnehmer Regelungen durchsetzen kann, Regulierung auf hohem Niveau möglich ist. Vgl. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt (Campus) 1999. Vgl. auch Carl Christian von Weizsäcker, *Logik der Globalisierung*. Göttingen (Vandenhoeck&Ruprecht), 1999.

45 Ähnlich argumentiert Helen V. Milner, *International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability*, in: *Foreign Policy*, Nr. 110, Frühjahr 1998, S. 112-123 (121).

46 Die Geo-Ökonomie behauptet, die zentrale Aufgabe des Staates sei es, die nationalen ökonomischen Ressourcen zu bündeln, gezielt zum Einsatz zu bringen, strategische Schlüsselindustrien und -techniken zu dominieren und so das Überleben beider – des Staates und der Wirtschaft – langfristig zu sichern. Vgl. Hans-Joachim Spanger, *Globalisierung, Geoökonomie und der Euro*, Frankfurt/Main (HSFK-Report) 4/1998. Siehe auch Jeffrey E. Garten, *Business and Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs* Jg. 76, Nr. 3 (1997), S. 67-79. Siehe auch Ders., *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy*, New York (Times Books), 1992; Edward N. Luttwak, *The Endangered American Dream: How to stop the United States from becoming a Third-World Country and how to win the Geo-Economic Struggle for Industrial Supremacy*, New York (Simon&Schuster), 1993.

sich beide Seiten zunehmend in nur schwer zu kontrollierende und potentiell verlustreiche Konflikte über zweitrangige Fragen. Die aktuelle Agenda transatlantischer Wirtschaftskonflikte umfaßt neben dem Streit um Bananen, hormonbehandeltes Fleisch oder genveränderte Produkte, auch die Differenzen um die Zulassung von Flugzeugen mit hoher Lärmbelastung, die technischen Standards der nächsten Generation von Funktelefonen oder die Sicherheit im Internet. Wie sind derartige Konflikte einzuschätzen, wie ernstzunehmen sind sie?

Zum einen werden gerade infolge des Abbaus der tarifären Handelshemmnisse und der Zunahme wirtschaftlicher Verflechtung die unterschiedlichen Standards und Regelwerke deutlicher sichtbar. Ein weiterer Zusammenhang ist schon bedenklicher. Nachdem die einigende Klammer des Ost-West-Konflikts entfallen ist, scheinen beide Seiten unnachgiebiger als früher auf der Durchsetzung ihrer Regulierungssysteme zu bestehen.⁴⁷ Ein dritter und entscheidender Grund liegt in der institutionellen Struktur des transatlantischen Raums. Die Größe des europäischen und des amerikanischen Marktes eröffnet beiden die Chance, ihre Regelwerke gegenüber den Handelspartnern durchzusetzen, um so ihre eigenen Anpassungskosten zu minimieren. Ein Motiv der europäischen Integration bestand genau darin, den Globalisierungsdruck abfangen und gegenüber der Umwelt effizienter eigene Regeln zur Geltung bringen zu können. Permanenter Regulierungswettbewerb und Konflikte sind daher trotz oder sogar gerade wegen der hohen Interdependenz endemisch. Im Falle der EU kommt noch ein besonderes Kooperationshindernis hinzu. Weil handelspolitische Positionen zwischen 15 Mitgliedstaaten abgesprochen werden müssen, sind die Verhandlungsspielräume der EU-Kommission oftmals überaus eng.⁴⁸ Die USA und die EU sind sich der Brisanz derartiger Konflikte wohl bewußt und haben zu ihrer Bearbeitung Dialogforen wie die halbjährlichen EU-USA Gipfel, den *Transatlantic Business Dialogue*, und die transatlantische Agenda geschaffen. Bisher konnten diese die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Weil die Ursachen dieser Regulierungskonflikte in der institutionellen Struktur zu suchen sind, ließen sie sich nur dann wirklich vermeiden, wenn entweder das wirtschaftliche Integrationsniveau reduziert oder die wirtschaftspolitische Integration erhöht wird.⁴⁹

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Globalisierung die Staaten weder beseitigt noch ihre wechselseitige Anpassung erzwingt und ihre Kooperationsfähigkeit substantiell erhöht. Im transatlantischen Verhältnis geht höhere wirtschaftliche Interdependenz einher mit höherer Konfliktneigung. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit wird daher kaum die Sicherheitspolitik als einigende Klammer der transatlantischen Beziehungen ersetzen kön-

47 Vgl. Joanna Gowa, Bipolarity, Multipolarity and Free Trade, in: *American Political Science Review*, Jg. 83, Nr. 4, Dezember 1989, S. 1245-1256.

48 Stephen Woolcock/Michael Hodges, EU Policy in the Uruguay Round, in: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford (Oxford University Press), 1996, S. 301-324.

49 Vgl. Smith/Woolcock, a.a.O. (Anm. 10), S. 198f. Von amerikanischer Seite werden seit geraumer Zeit Einwirkungsmöglichkeiten auf den europäischen Entscheidungsprozeß über wirtschaftspolitische Fragen gefordert. De facto liefen derartige Forderungen auf eine proto-Mitgliedschaft in der EG und die Westerweiterung des Binnenmarktes hinaus.

nen. Die Konflikthaftigkeit bedingt sich durch die institutionelle Struktur der transatlantischen Handelsbeziehungen. Sie ist auch das Ergebnis des gelungenen europäischen Versuchs, durch den Binnenmarkt den Anpassungsdruck einer amerikanisch durchdrungenen Weltwirtschaft abzufedern.

2.3. Eine neue Weltordnung des demokratischen Friedens

Das Bild vom demokratischen Frieden wird angeleitet von der liberalen Theorie, die sich dadurch auszeichnet, daß sie "von unten" auf den Staat schaut, also die Binnenstruktur der Staaten wesentlich für deren Außenverhalten verantwortlich macht. Sie ist zwar nicht harmonisch, liefert aber dennoch in drei Strängen Begründungen, warum in der demokratischen OECD-Welt der Krieg dauerhaft gebannt ist.

Der rationalistische Institutionalismus gehört nur bedingt zur liberalen Familie. Er hebt darauf ab, daß sich durch Institutionen die Transaktionskosten der Kooperation reduzieren, Erwartungen stabilisieren und dadurch das Sicherheitsdilemma entschärfen läßt.⁵⁰ Die Kooperation zwischen Staaten, die zusammen arbeiten wollen und Einvernehmen über die Modalitäten der Kooperation erzielt haben, wird durch Institutionen erleichtert.

Einen Schritt weiter geht die Zivilstaatsthese. Sie behauptet, durch die zunehmende Arbeitsteilung und Verflechtung veränderten sich staatliche Prioritäten. Die entwicklungsgeschichtlich älteste Staatsfunktion – die Gewährung von äußerer und innerer Sicherheit – trete zurück und verenge sich zugunsten strikt defensiv verstandener, äußerer Sicherheit. Die entwicklungsgeschichtlich jüngste Funktion – Wohlfahrt – werde unter dem Druck der gesellschaftlichen Anforderungen zum überragenden Staatsziel. Weil gesellschaftlicher Reichtum immer weniger von der Verfügung über territorial gebundene Ressourcen abhängt, wird Krieg zwischen entwickelten Staaten nicht nur viel zu kostspielig; er wird obsolet.⁵¹ Um die wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen nach Wohlfahrt zu befriedigen, begeben sich die Staaten bewußt in die internationale Arbeitsteilung, berücksichtigen die Interessen anderer, sind sogar zur Fusion ihrer Souveränitäten bereit.⁵² Mit Deutschland und Japan gäbe es bereits erste Prototypen derartig veränderter Staaten.⁵³

50 Vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence in the Information Age*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 77, Nr. 5, Sept./Okt. 1998, S. 81-94; Volker Rittberger, *Internationale Organisationen: Politik und Geschichte*, Opladen (Leske & Budrich), 1994, S. 34; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (Princeton University Press), 1984.

51 Norman Angell hatte also durchaus recht, nur war er seiner Zeit etwas voraus. Vgl. John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, NY (Basic Books), 1989. Siehe auch Michael Mandelbaum, *Is Major War Obsolete?* in: *Survival*, Jg. 99, Nr.4, Winter 1998-99, S. 20-38.

52 Wolfgang Wessels, *Staat und (westeuropäische) Integration, Die Fusionsthese*, in: Michael Kreile (Hg.), *Die Integration Europas*, (Opladen), (PVS-Sonderheft 23), 1992, S. 36-61.

53 Vgl. Knut Kirste/Hans Maull, *Zivilmacht und Rollentheorie*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB)*, Jg. 3, Nr. 2, 1996, S. 289-312. Siehe dazu auch Henning Tewes, *Das Zivilmachtkonzept in der Theorie der Internationalen Beziehungen*, in: *ZIB*, Jg. 4, Nr. 2, 1997, S. 347-359.

Die These vom demokratischen Frieden stützt sich auf die Beobachtung, daß Demokratien untereinander keinen Krieg führen, sich aber gegenüber Nicht-Demokratien ebenso kriegerisch verhalten wie diese untereinander.⁵⁴ Dies Phänomen läßt sich nicht (allein) mit dem Verweis auf die Kosten des Krieges erklären.⁵⁵ Zwei weitere Begründungen kommen hinzu. Zum einen externalisieren Demokratien interne Entscheidungsmechanismen. Sie perzipieren sich gegenseitig als friedlich. Zum anderen fördert dies ihre Bereitschaft zur transnationalen Vernetzung und zum Bau multilateraler Organisationen zur Bearbeitung von Interdependenzen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Mitgliedschaft in einer Sicherheitsgemeinschaft die Interessen der Staaten, ja sogar ihre Wahrnehmung von Zugehörigkeit verändert.⁵⁶ Sowohl der affektive *Sense of Community* als auch die kognitive Erkenntnis funktionaler Verflechtungen hilft ihnen, die Interessen und Ansichten anderer als legitim zu erachten und als Variablen in ihre Entscheidungsfindung mit einfließen zu lassen. Damit veränderten sich Identitäten und Loyalitäten. Es entstünden grenzüberschreitende Gemeinschaften.

Der transatlantische Kooperationsverbund mit der NATO in seinem Zentrum gilt als eine derartige Gemeinschaft demokratischer Staaten. In ihrem Rahmen habe sich eine kollektive Identität gebildet, die die kooperative Bearbeitung als gemeinsam wahrgenommener Probleme ermögliche.⁵⁷ Folglich ist mit dem Fortbestand der transatlantischen Kooperation entweder im Kontext einer sich wandelnden NATO oder einer neu konstituierten Atlantischen Union fest zu rechnen.⁵⁸

Der Liberalismus hat ein eindrucksvolles Gegenmodell zu realistischen Erklärungsansätzen vorgelegt. Aber auch hier stellen sich Fragen. Der rationalistische Institutionalismus erklärt, daß Staaten, die kooperieren wollen, dies auch können. Das ist so spannend nicht. Die Zivilmachtsthese sieht sich mit der Herausforderung konfrontiert, daß ihre zwei Protagonisten Deutschland und Japan sich nicht zu Zivilmächten entwickelten, sondern dazu gemacht wurden, und diese Rolle unter sehr spezifischen Bedingungen internalisieren konnten. Um sie als ein verallgemeinerbares Phänomen zu verstehen, müßte der Nachweis geführt werden, daß sie ihre Umwelt nach ihrem Bild zu formen in der Lage sind.

-
- 54 Bruce Russett (u.a.), *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton (Princeton University Press), 1993; Thomas Risse-Kappen, *Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle*, in: Gert Krell/Harald Müller (Hg.), *Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen*. Frankfurt (Campus), 1994, S. 159-189.
- 55 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Kants Theorem. Oder: Warum sind Demokratien (noch immer) nicht friedlich?* in: ZIB, Jg. 3, Nr. 1, 1996, S. 79-101.
- 56 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.
- 57 Thomas Risse-Kappen, *Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO*, in: Peter J. Katzenstein (Hg.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York (Columbia University Press), 1996, S. 357-399 (397).
- 58 Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton (Princeton University Press), 1995; Charles A. Kupchan, *Reviving the West*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 75, Nr. 3, Mai/Juni 1996, S. 93-104.

Bevor trotz der überzeugenden statistischen Evidenz der These vom demokratischen Frieden gefolgt werden kann, ist die Begründung dieses Zusammenhangs zu prüfen.⁵⁹ Folgt man einem rationalistischen Politikmodell, demzufolge auch demokratische Staaten abgeschlossene Systeme sind, in denen gesellschaftliche Anforderungen definiert und diese von politischen Systemen nach außen vertreten werden,⁶⁰ wird man davon ausgehen, daß Gesellschaften aufgrund ihrer unterschiedlichen Faktorausstattung, Lage und Geschichte auch unterschiedliche Anforderungen an ihre politischen Systeme richten und möglicherweise deren Kooperationsfähigkeit überfordern. Seine eigentliche Stärke entfaltet die These dann, wenn man annimmt, daß sich mit den transnationalen Austauschprozessen auch Affinitäten und Loyalitäten grenzüberschreitend erweitern, und daß das Wissen von Kommunität die gesellschaftliche Interessenbildung beeinflusst.⁶¹

Ob sich die Stabilität und der große Einfluß der kleineren Mitgliedsstaaten auf die Politik der USA überzeugend mit der Annahme begründen läßt, die NATO sei eine Gemeinschaft demokratischer Staaten, muß so lange offen bleiben, wie die Gegenthese, der Einfluß der kleineren Staaten erkläre sich mit der spezifischen Situation des Ost-West-Konflikts, nicht empirisch widerlegt ist. In jedem Fall wird deutlich, daß die Theorie des demokratischen Friedens die Vorstellung eines harmonischen Nebeneinanders von transatlantischen und europäischen Strukturen nicht trägt. Damit ist nicht gesagt, daß ein föderales Europa nicht in ein dauerhaft kooperatives Verhältnis zu den USA treten könnte. Es wird gesagt, daß solange Europa mit der Herausbildung seiner Identität ringt, dies auf Kosten der NATO gehen wird. Jeder Versuch europäischer Gemeinschaftsbildung innerhalb der NATO müßte die schwierige Frage der Entscheidungsfindung lösen, mit der sich Zwei-Pfeiler-Modelle seit Kennedys *Grand Design of Atlantic Partnership* herumplagen, ohne je eine überzeugende Antwort gefunden zu haben. Gemeinschaft zeichnet sich dadurch aus, daß es einen Ort gibt, um Einschätzungen und Präferenzen abzugleichen, bevor es zur Festlegung nationaler Positionen kommt. Wenn der Nordatlantik-Rat dieser Ort ist, würden der GASP und der ESVI enge Grenzen gesetzt. Wenn für die Europäer dieser Ort die EU wäre, und sie sich hier auf eine gemeinsame Linie einigten, die sie nachher den USA mitteilen würden, verlöre die NATO ihr wichtigstes gemeinschaftliches Charakteristikum, nämlich die Bereitschaft der Mitgliedstaaten „to discuss problems collectively, in the early stages of policy formation, and before national positions become fixed.“⁶²

Grundsätzlicher stellt sich die Frage, ob die Europäer gleichzeitig eine europäische und eine transatlantische Identität ausbilden können. Zweifel drängen sich allein schon deshalb auf, weil der Sinn des Projektes einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität genau darin bestünde, einen Gegenpunkt zur atlantischen Identität zu

59 Vgl. die vorzügliche Übersicht über den Stand der Diskussion von Thomas Risse-Kappen, Wie weiter mit dem demokratischen Frieden, in: ZIB, Jg. 1, Nr. 2, 1994, S. 367-379.

60 Vgl. hierzu neuerdings Andrew Moravcsik, Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization, Jg. 51, Nr. 4, Herbst 1997, S. 513-553.

61 Vgl. hierzu neuerdings Emanuel Adler, Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations, in: Millennium: Journal of International Studies, Jg. 26, Nr. 2, 1997, S. 249-277, der allerdings auch sehr beliebig bleibt.

62 Zitiert nach Risse-Kappen, a.a.O. (Anm. 58), S. 35.

setzen. Solange NATO und EU/WEU dasselbe Portefeuille beanspruchen, treten beide Identitäten in ein Konkurrenzverhältnis. Das eine scheint also nur auf Kosten des anderen wachstumsfähig zu sein.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß sich aus der Theorie des demokratischen Friedens zwar die Annahme dauerhafter Kooperation westlicher Staaten im Rahmen der NATO ableiten läßt. Der entscheidende kausale Zusammenhang ist allerdings unvereinbar mit der Annahme, es werde sich in der NATO ein europäischer Pfeiler entwickeln, der sich auf eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitische Identität (ESVI) stützt. Im Gegenteil wäre eine ESVI, die qua definitione nicht identisch mit der NATO wäre, die andere Sichtweisen und andere Interessen repräsentieren würde, nur um den Preis einer Krise der NATO wachstumsfähig. Befürworter einer NATO als Ort sicherheitspolitischer Konzertierung demokratischer Staaten erkennen diese Gefahr und warnen vor einer Europäisierung der Sicherheitspolitik.⁶³

2.4. America Forever: Die Verstetigung amerikanischer Hegemonie

Mittlerweile mehren sich in den USA die Stimmen, die eine Verstetigung des unipolaren Moments für möglich halten. Zbigniew Brzezinski charakterisiert Westeuropa als amerikanisches Protektorat, „dessen alliierte Staaten an Vasallen und Tributpflichtige von einst erinnert,“ bezeichnet dies aber immerhin als ungesund, veränderungsbedürftigen Zustand.⁶⁴ Andere gehen da weiter. Auch wenn die amerikanische Vorherrschaft nicht lange währen wird, ist lange doch ein relativer Begriff. Die Pax Romana dauerte immerhin gute 200 Jahre; warum soll also das 21. Jahrhundert nicht das der Pax Americana werden?⁶⁵ Gerade weil die Sicherheit der USA in einer multipolaren Welt beeinträchtigt wäre, müsse ihr bisheriges außenpolitisches Kernanliegen auch das künftige sein: Zu verhindern, daß ein potentieller Rivale um die Hegemonie entsteht.⁶⁶ Amerikanische Dominanz sei notwendig, weil ohne sie in anderen wichtigen Regionen die alten Machtfragen wieder aufgeworfen und wahrscheinlich mit desaströsen Effekten letztlich auch für die USA beantwortet würden.⁶⁷ Und amerikanische Dominanz, gestützt auf die militärische Vormacht-

63 Vgl. Charles A. Kupchan, From European Union to Atlantic Union, in: J. Zielonka (Hg.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer 1998, S. 147-163.

64 Zbigniew Brzezinski, *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Weinheim (Beltz Quadriga Verlag), 1997, S. 92.

65 Christian Meier, Von der Pax Romana zur Pax Americana, in: Alfred Herrhausen Gesellschaft für Internationalen Dialog (Hg.), *Pax Americana*, München (Pieper), 1998.

66 Robert Steel, a.a.O. (Anm. 21), S. 80; siehe auch Zbigniew Brzezinski, a.a.O. (Anm. 64).

67 Zalmay Khalilzad argumentiert, es müsse verhindert werden, daß Situationen entstehen, in denen die Renationalisierung der Sicherheitspolitik in wichtigen Regionen denkbar wird. Vgl. ders., *Loosing the Unipolar Moment?*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 18, Nr. 2, Frühjahr 1995, S. 87-107 (95). Ähnlich auch Joseph S. Nye, *The Case for Deep Engagement*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 74, Nr. 4, Juli/August 1995, S. 90-102. Siehe auch Robert J. Art, *Why Western Europe needs the United States and NATO*, in: *Political Science Quarterly*, Jg. 111, Nr. 1, Frühjahr 1996, S. 1-40.

stellung und die Leistungsfähigkeit und Attraktivität ihres Wirtschafts- und Gesellschafts-systems, sei möglich, weil ihr historisch einzigartiger Führungsstil sicherstelle, daß andere die USA als verlässlichen Partner erkennen.⁶⁸ So wie *American Exceptionalism* die Stabilität der NATO während der letzten 50 Jahre sicherte, wird *American Exceptionalism* dafür sorgen, daß auch künftig potentielle Herausforderer der amerikanischen Hegemonie eingebunden bleiben.⁶⁹ Kurzum: die Dominanz der *indispensable superpower* sei gut für die USA – und gut für die Welt.⁷⁰

Dieses Bild findet seine theoretischen Wurzeln ebenfalls im politischen Realismus. Allerdings gelangen seine Vertreter von ähnlichen Annahmen zu anderen Schlußfolgerungen. Eine erste Lanze gegen den Neorealismus bricht Stephen Walt. Er argumentiert, Staaten würden Koalitionen oder Allianzen gegen die Staaten bilden, die sie als machtvoll und bedrohlich wahrnehmen.⁷¹ Wenn die Entscheidung kleinerer Staaten, überlegene Macht auszubalancieren, auch davon abhängt, ob die dominante Macht sich bedrohlich gebärdet, dann ist es nicht zwangsläufig, daß hegemonial strukturierte Systeme in multipolare übergehen.⁷²

Einen weiteren Schritt geht die Theorie hegemonialer Stabilität.⁷³ Danach bildet die militärische oder ökonomische Macht eines Hegemon zwar die Basis seiner Herrschaft, reiche allein zur Stabilisierung und Verstetigung seiner hegemonialen Position jedoch nicht aus.⁷⁴ An Dauerhaftigkeit interessierte Hegemonialmächte versuchten deshalb auf dem Höhepunkt ihrer Macht, ihre Interessen in Regeln zu gießen und ein Ordnungssystem zu entwickeln, daß umso stabiler wird, je offener und anschlussfähiger es für die abhängigen Mächte ist.⁷⁵ Der Hegemon ist zur Einschränkung seiner Macht durch ein institutionalisiertes Regelwerk bereit, weil er hofft, daß die Institutionen sich als stabil erweisen und seine Position auch dann noch stützen, wenn sich seine Machtposition abgeschwächt hat.⁷⁶

68 Robert Kagan, *The Benevolent Empire*, in: *Foreign Policy*, Nr. 111, Sommer 1998, S. 24-34.

69 Josef Joffe, *How America Does It*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 76, Nr. 5, 1997, S. 13-26.

70 William Kristol/Robert Kagan, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 75, Nr. 4, Juli/August 1996, S. 18-31.

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

72 Vgl. Michael Mastanduno, *Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, in: *International Security*, Jg. 21, Nr. 4, Frühjahr 1997, S. 49-88.

73 Die Theorie hegemonialer Stabilität lehnt sich an entsprechende Theorien im Fach der Nationalökonomie an, die von Charles Kindleberger entwickelt wurden. Vgl. Duncan Snidal, *The limits of hegemonic stability theory*, in: *International Organization*, Jg. 39, Nr. 4, Herbst 1985, S. 579-614.

74 Vgl. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge U.K. (Cambridge University Press), 1981, S. 34. Siehe auch Robert O. Keohane, *International Institutions: Can Interdependence Work?* in: *Foreign Policy*, Nr. 110, Frühjahr 1998, S. 82-96 (83).

75 Keohane, a.a.O. (Anm. 50), S. 45.

76 G. John Ikenberry, *Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order*, in: *International Security*, Jg. 23, Nr. 3, Winter 1998/99, S. 43-78. Aus dem Blickwinkel der kritischen Theorie formuliert Robert W. Cox diesen Zusammenhang wie folgt: „It means dominance of a particular kind where the dominant state creates an order based ideologically on a broad measure of consent, functioning according to general principles that in fact ensure the continuing supremacy of

Die Motivation der kleinen Staaten läßt sich rationalistisch oder reflexiv fassen. Der rationalistischen Variante zufolge lassen sie sich auf eine Beschränkung ihrer Autonomie ein, weil sie durch die Institutionalisierung der Beziehung Einfluß auf die Entscheidungen des Hegemon gewinnen. Sie tauschen Autonomie gegen Mitsprachemöglichkeiten. Der Sozialisationsvariante zufolge wird Macht ausgeübt, indem die Norm- und Wertordnung zunächst der Eliten, später breiter Schichten der abhängigen Staaten der hegemonialen Macht und der von ihr repräsentierten Ordnung angepasst wird.⁷⁷

Die These, daß Hegemone für ihren Machtbereich Regeln aufstellen, die ihre Interessen stützen, mag nicht verwundern. Überraschend ist eine Wendung der Theorie hegemonialer Stabilität. Danach müssen die Hegemone besondere Anstrengungen leisten und Ressourcen investieren, um die Regeln der von ihnen errichteten Weltordnung durchzusetzen und gegen Herausforderer zu verteidigen.⁷⁸ Weil die Abhängigen diese Leistungen nicht erbringen, aber von der internationalen Ordnung profitieren, gewinnen sie relativ bessere Wachstumschancen.⁷⁹ Die größte Gefahr droht dem Hegemon also aus dem Inneren seiner Ordnung.

Auch gegen diese These lassen sich eine Reihe von Einwänden vorbringen. Der erste Einwand, der gerade in den USA sowohl von liberaler Seite als auch von Anhängern des politischen Realismus formuliert wird, brandmarkt die Annahme eines herausstechenden amerikanischen Wesens, an dem die Welt genesen werde, als reine Ideologieproduktion.⁸⁰ Die gegenwärtige amerikanische Führung handle zwar so, als sei die USA die einzige, und schon dadurch legitimierte, Supermacht. Gerade wegen dieses zunehmend unilateralen Handelns würden die anderen Staaten sie aber als *rogue superpower*⁸¹ bzw. *bully of the free world*⁸² wahrnehmen.

the leading states and leading social classes but at the same time offer some measure or prospect of satisfaction to the less powerful“, in: Ders., *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York (Columbia University Press), 1987, S. 7.

- 77 Vgl. G. John Ikenberry/Charles A. Kupchan, *Socialization and hegemonic power*, in: *International Organization*, Jg. 44, Nr. 3, Sommer 1990, S. 283-315.
- 78 Kindleberger erklärt diesen Mechanismus mit dem Verweis auf öffentliche Güter. Danach bedarf es einer großen Macht, um öffentliche Güter (Kindleberger bezog sich insbesondere auf die Herstellung von Freihandel) bereitzustellen. Die große Macht ist dazu bereit, weil in ihrem Fall der Nutzen des öffentlichen Guts die Kosten zu seiner Herstellung überwiegt. Die kleineren Mächte profitieren aber mehr, weil sie keine Kosten aufzuwenden haben, aber gleichberechtigt das öffentliche Gut nutzen können.
- 79 Vgl. insbesondere Gilpin, a.a.O. (Anm. 74).
- 80 Anzumerken wäre, daß auch andere Weltführungsmächte dieser Annahme erlegen sind. So entwickelte Großbritannien auf dem Höhepunkt seiner Macht ein ausgesprochenes Sendungsbewußtsein und die Vorstellung, es gebe einzigartige Merkmale des britischen Charakters, die die weltweite Ausdehnung Großbritanniens erklärten und rechtfertigten, Vgl. Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, München (Beck), 1999, S. 257.
- 81 Samuel P. Huntington, *The Lonely Superpower*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 78 Nr. 2, März/April 1999, S. 35-49.
- 82 Garry Wills, *Bully of the Free World*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 78 Nr. 2, März/April 1999, S. 50-59.

Der zweite Einwand weist darauf hin, daß die Welt keineswegs unipolar geworden ist und bezweifelt, ob die gegebene Machtverteilung es überhaupt nahelegt, die USA als Hegemon, als einzige Supermacht zu charakterisieren?⁸³ Würde man nur militärische Macht in Rechnung stellen, ließe sich die These von der einen Supermacht durchaus halten. Die militärische Vormachtstellung der USA ist beeindruckend und wird sich in den nächsten ein oder zwei Dekaden eher akzentuieren als abschwächen.⁸⁴ Einzig eine unerwartete Wendung der sogenannten militärisch-technologischen Revolution könnte diese Vormachtstellung gefährden.⁸⁵ Das Bild ändert sich schlagartig, wenn man mit der Ökonomie die zweite wichtige Machtkategorie mit in Betracht zieht. In diesem Bereich können die USA nicht einmal im transatlantischen Verhältnis als Hegemon gelten. Die Lage der amerikanischen Ökonomie stellt sich zwar im achten Jahr des Aufschwungs immer noch sehr freundlich dar: Die strukturellen Schwächen, insbesondere das hohe Außenhandelsdefizit sowie die niedrige Sparquote und damit verbunden die hohe Abhängigkeit der realen von der virtuellen Wirtschaft, sind aber nicht zu übersehen. Und drittens schließlich, dies liegt auf der Hand, ist die Annahme, die Stabilität der NATO gründe auf der wohlwollenden Hegemonie der USA, nicht vereinbar mit der Hoffnung, die interne Machtkonfiguration des Bündnisses ließe sich reformieren.

2.3. Zusammenfassung

Diese Bilder und die ihnen zugrunde liegenden Theorien können Teilaspekte des transatlantischen Verhältnisses erklären. Sie sind aber nicht in der Lage, das Puzzle aufzulösen, warum sich die USA und die EU als autonome ökonomische Entitäten gegenüber stehen und aus dieser Differenz erhebliches Konfliktpotential erwächst, die Sicherheit hingegen auch zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts transatlantisch organisiert bleibt. Der neo-realistischen Theorie zufolge ist die Sache ausgemacht. Nachdem mit dem Ost-West-Konflikt der Kooperationszwang entfallen ist, wird das Bündnis in seine nationalen Bestandteile zerfallen. Diese These ist nicht allein schon mit dem Verweis auf die scheinbare Vitalität der NATO widerlegt. Allerdings begründet der strukturelle Realismus keinen Automatismus, der allein systemischen Zwängen folgt. Es ist die Kombination von veränderter Machtkonfiguration und der innergesellschaftlichen Reaktion darauf, die ein Auseinanderbrechen des transatlantischen Kooperationsverbundes nahelegt.

83 Hegemonie soll hier Triepel folgend verstanden werden als „Führungsverhältnis zwischen einem Staat und einem oder mehreren anderen Staaten“, anzusetzen „in der Mitte zwischen bloßem Einflusse und Herrschaft (...) mit der Neigung zuweilen nach oben, zuweilen nach unten.“ Heinrich Triepel, Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart 1943, S. 125. Zitiert nach Eckart Conze, Hegemonie durch Integration: Die amerikanische Europapolitik und ihre Herausforderung durch de Gaulle, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 42, Nr. 2, 1995, S. 303.

84 Vgl. John J. Dowdy, Winners and Losers in the Arms Industry Downturn, in: Foreign Policy Nr. 107, Sommer 1997, S. 88-101; Murray Weidenbaum, The U.S. Defense Industry after the Cold War, in: Orbis, Jg. 41, Nr. 4, Herbst 1997, S. 591-602.

85 National Defense Panel: Transforming Defense. National Security in the 21st Century, Report of the National Defense Panel, Washington D.C., 1997.

Die drei wichtigsten theoretischen Begründungen einer auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts dauerhaften transatlantischen Kooperation weisen zum einen Schwächen auf, legen zum anderen nicht nahe, daß sich die hegemoniale Binnenorganisation der NATO hin zu einer gleichgewichtigen Struktur wird verändern lassen.

Die Globalisierungsthese unterschätzt zum einen die Bindungskraft des Nationalstaats, zum anderen die Möglichkeiten der Staaten, auch hochgradig interdependente Märkte zu regulieren. Weil sich im transatlantischen Raum zwei ungefähr gleich starke Akteure mit unterschiedlichen Wirtschaftsstraditionen gegenüberstehen, ist mit endemischen Regulierungskonflikten zu rechnen. Schon dies mag als Indiz dafür gelten, daß auch im sicherheitspolitischen Bereich mit einer Egalisierung der Binnenstruktur die amerikanisch-europäische Konfliktneigung zunehmen würde. Die Demokratisierungsthese erklärt plausibel die Stabilität der NATO. Allerdings gibt es alternative Erklärungen, die ebenso plausibel argumentieren, daß der amerikanische Multilateralismus, der diese Stabilität im Kern begründet, nur unter der Bedingung einer gemeinsamen externen Bedrohung funktionierte. Auch die Demokratisierungsthese legt die Annahme nahe, daß europäische Identitätsbildung mit transatlantischer Entfremdung einher geht und umgekehrt vitale transatlantische Strukturen europäische Identitätsbildung verhindern. Das Modell der hegemonialen Stabilität bildet wichtige Aspekte des amerikanisch-europäischen Verhältnisses gut ab. Es erklärt das amerikanische Verhalten, und es benennt die Grenzen amerikanischer Hegemonie und damit auch die potentiellen Bruchlinien des transatlantischen Verhältnisses. Dennoch erklärt auch dieses Modell nicht, warum die europäische Integration im ökonomischen Bereich nicht auf die Außen- und Sicherheitspolitik durchschlägt. Es bedarf einer alternativen Erklärung, die die brauchbaren Bausteine der obigen Theorien aufnimmt, aber gleichzeitig die Persistenz der dualen institutionellen Struktur des politischen Westens erklärt. Ein derartiges Erklärungsmodell soll im folgenden entwickelt werden.

3. Europäische Integration und transatlantische Kooperation. Das ungeklärte Binnenverhältnis des politischen Westens

Das transatlantische institutionelle Gefüge kann interpretiert werden als zwei ineinander verschachtelte, aufeinander bezogene Nachkriegsordnungen: eine amerikanische und eine europäische bzw. französische. Die USA übten auf den Prozeß der europäischen Integration eine ambivalente Wirkung aus. Sie waren einerseits Geburtshelfer der Europäischen Gemeinschaften. Sie setzen andererseits durch ihre Existenz diesem Prozeß deutliche Grenzen.

In den USA dominierte bis 1948, teilweise noch bis in den Sommer 1950 hinein die Vorstellung, Westeuropa ließe sich mit amerikanischer Hilfe als eigenständige, auch militärisch autonome dritte Kraft aufbauen.⁸⁶ Selbst nachdem der Korea-Krieg den Ost-West-

86 Vgl. Gunther Mai, Dominanz oder Kooperation im Bündnis? Die Sicherheitspolitik der USA und der Verteidigungsbeitrag Europas 1945-1956, in: Historische Zeitschrift, Jg. 246, Nr. 2, 1988, S. 327-364.

Konflikt militarisierte, trugen die USA das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), wenn auch mit Vorbehalten, zunächst weiter mit. Die amerikanische Unterstützung für die ökonomische Integration Europas stand auch im weiteren Verlauf nicht in Frage, obwohl die USA durch handelsumlenkende Effekte Wohlfahrtsverluste in Kauf nehmen mußten. Eine andere Sache war die außen- und sicherheitspolitische Integration. Sicherlich hätte ein politisch vereintes Europa die USA im globalen Wettstreit mit dem Kommunismus entlasten können. Auch hätte die politische Integration die traditionelle deutsch-französische Rivalität dauerhaft kitten und damit die entscheidende Bedrohung für ein offenes und liberales Westeuropa beseitigen können. Und schließlich wäre ein einiges Westeuropa für die USA als Partner einfacher zu handhaben als eine Gruppe uneiniger Nationalstaaten.⁸⁷ Zwei gewichtige Argumente sprachen – und sprechen – aus amerikanischer Sicht gegen eine vorschnelle politische Einigung. Die einen fürchteten um die hegemoniale Position der USA. Eine politisch geeinte Europäische Union würde aufgrund ihrer Größe zu einem Gegengewicht zu den USA werden und ihre globale Handlungsfreiheit einschränken. Die anderen fürchteten die Kosten, die den USA langfristig entstehen würden, sollte die Vision eines politisch geeinten Europa in der Realität zerplatzen. Sie waren nicht sicher, ob dieses Europa, wenn die USA ihre schützende Hand wozögen, zu dauerhafter Einigkeit finden oder an seinen inneren Widersprüchen scheitern und doch wieder in seine rivalisierenden nationalen Bestandteile zerfallen würde.⁸⁸ Letztlich wurde die Debatte vom Zwang der Verhältnisse entschieden. Mit dem Scheitern der EVG und vor dem Hintergrund der sowjetischen Bedrohung rutschten die USA in die Rolle des Hegemons, einer Rolle, die ihren sichtbarsten Ausdruck in der integrierten Militärstruktur der NATO fand.

Die Langlebigkeit und Stabilität der amerikanischen hegemonialen Ordnung wurde sicherlich befördert durch die Spezifika amerikanischer Führung. Die Bändigung ihrer Machtfülle durch die Einbettung ihrer Politik in ein multilaterales Regelwerk, die Offenheit ihres politischen Systems für die Wünsche und Interessen der Verbündeten und die Transparenz und Berechenbarkeit der amerikanischen Politik machte die amerikanische Hegemonie für die Europäer verträglich.⁸⁹ Der Erfolg dieser Ordnung ruhte aber ebenso auf einem weiteren Faktor. Das amerikanische Angebot zur hegemonialen Führung traf auf eine exakt dazu passende europäische Interessenlage. Die Europäer brauchten die USA als Stabilisator ihrer

87 Vgl. Conze, a.a.O. (Anm. 83), S. 297-340 (325).

88 Beide Argumente spielen bis heute in der amerikanischen Diskussion in immer neuen Variationen eine maßgebliche Rolle. Samuel Huntington etwa bringt das erste auf den Punkt: „The political integration of the European Community, if that should occur, would (...) bring into existence an extraordinarily powerful entity which could not help but be perceived as a major threat to the American interests“, ders., *America's Changing Strategic Interests*, in: *Survival*, Jg. 33, Nr. 1, 1991, S. 3-17 (12). Das zweite Argument betont unter anderem Zbigniew Brzezinski, *NATO: The Dilemmas of Expansion*, in: *The National Interest*, Nr. 53, Herbst 1998, S. 13-17. Vgl. auch Ders. a.a.O. (Anm. 64), S. 114. Dies Argument liegt auch Hanrieders Figur des *double containment* zugrunde. Vgl. Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, Paderborn (Ferdinand Schöningh), 1995 (2. Auf.).

89 Zur Bedeutung des Multilateralismus in der amerikanischen Außenpolitik vgl. insbesondere John Gerard Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: ders. (Hg.), *Multilateralism: The Theory and Practice of an Institutional Form*, New York (Columbia University Press), 1993, S. 23-33.

eigenen Ordnung. Wahrscheinlich waren die Sogkräfte sogar stärker als der Führungswillen, eine Konstellation, die Geir Lundestad auf den Begriff des *Empire by invitation* brachte.⁹⁰

Nachdem der direkte Weg zu einer europäischen politischen Union, in der das Sicherheitsdilemma aufgehoben wäre, mit dem Scheitern der EVG und der damit verkoppelten Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) blockiert blieb, kehrten die Europäer mit den Römischen Verträgen zu der bereits in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angelegten Umwegstrategie der sektoralen Integration zurück. Das französische Angebot, über diesen Weg eine europäische Nachkriegsordnung zu schaffen, war möglicherweise ein verzweifelter Befreiungsschlag, in jedem Fall aber eine geniale, mutige und weitblickende Strategie. Frankreich schlug auf dem relativen Höhepunkt seiner Macht die Errichtung einer institutionalisierten und multilateralistischen Ordnung vor, die seinen Interessen dienen aber auch für das besiegte Deutschland akzeptabel war und beide über den Punkt hinaus binden sollte, an dem sich die relative Machtbalance wieder verändert hat. Die Spezifik der europäischen Ordnung, der *sui generis*-Charakter der EU, erklärt sich mit den Umständen der Ausgangssituation. Frankreichs Überlegenheit gegenüber Deutschland schien nur für kurze Zeit gesichert. Damit diese Strategie überhaupt eine Chance hatte, bedurfte sie einer in besonderer Weise bindenden und verlässlichen institutionellen Struktur. Die supranationale Organisation der Gemeinschaften, das Fehlen einer Austrittsoption und die institutionell angelegte, pfadabhängige Wachstumsdynamik erfüllten dies Kriterium vorbildlich. Und schließlich bot diese Strategie sogar die Chance, das, was nicht direkt erreichbar war, im Zuge der Integration zu bekommen. Mit der Fusion immer weiterer Politikfelder erschien es möglich, das Sicherheitsdilemma in Europa nicht nur zu transformieren, sondern ganz aufzuheben.

Das französische Ordnungsmodell für Europa sah neben den Zielen, Deutschland zu kontrollieren sowie fest im Westen zu verankern und Frankreichs Autonomie wiederherzustellen, ein weiteres Ziel vor: Europa sollte zu einem weltpolitisch handlungsfähigen Akteur sowie zu einem Verstärker französischer Interessen werden.⁹¹ Von der Integration erhoffte sich die französische politische Klasse eine Kompensation des Status- und Machtverlusts.

Auf die Dilemmata der französischen Strategie, insbesondere auf das zwischen der Hoffnung, Deutschland einbinden zu können und dem Wunsch, sich nicht selbst einbinden lassen zu wollen, ist oft hingewiesen worden. In einem rein europäischen Kontext wäre dies Dilemma zuerst im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik virulent geworden. Wahrscheinlich wäre von dort aus auch die Integration im wirtschaftlichen Bereich aufgesprengt worden. Um dies zu verhindern, hätte jede europäische Konstruktion zwei Bedingungen

90 Geir Lundestad, *The American Empire*, Oxford (Oxford University Press), 1990.

91 Axel Sauder, Frankreichs Europakonzeptionen und das vereinte Deutschland: Die schwierige Balance zwischen Einbindung und Selbsteinbindung, in: Gottfried Niedhart/Detlef Junker/Michael Richter (Hg.), *Deutschland und Europa. Nationale Interessen und Internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim 1997, S. 202-232 (202f). Siehe auch ders., *Souveränität und Integration: Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993)*, Baden-Baden (Nomos), 1995.

erfüllen müssen. Sie hätte zum einen deutsche Macht einbinden, zum anderen Handlungsfähigkeit nach außen herstellen müssen. Letzteres wäre allein schon nötig gewesen, um Deutschland der Notwendigkeit nationaler Sicherheitspolitik zu entheben.

Wie aber hätte sich deutsche Macht einhegen und außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit herstellen lassen, wie einerseits das europäische Potential bündeln und effektivieren und andererseits sicherstellen lassen, daß die außenpolitische Führungsrolle nicht Deutschland zufällt? In einer rein europäischen Konstruktion schienen nur zwei Lösungen möglich. Entweder eine Integration auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, wodurch die Frage nach der Finalität der europäischen Integration entschieden wäre, oder verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit der großen europäischen Staaten bei gleichzeitiger vertraglicher oder indirekter Beschneidung deutscher Macht.

Als sich General de Gaulle anschickte, ein europäisches Gegenmodell zur amerikanisch dominierten NATO zu entwickeln, sah sich Europa zum ersten Mal vor diese Alternative gestellt.⁹² Für das Scheitern der Fouchet-Pläne wurden, und dies sicherlich zurecht, die Umstände der Zeit verantwortlich gemacht. Die übrigen Europäer teilten weder de Gaulles Verharmlosung der sowjetischen Bedrohung noch seine anti-amerikanische Obsession.⁹³ Der tiefere Grund für das Scheitern des französischen Projekts war aber ein anderer. De Gaulle hatte keine Antwort auf die zwei Kardinalfragen europäischer Integration, wie Handlungsfähigkeit nach außen herzustellen und deutsche Macht einzubinden sei. Die eine mögliche Lösung – Integration – wurde vom General abgelehnt. Die andere mögliche Lösung – die von De Gaulle angestrebte verstärkte intergouvernementale Kooperation unter französischer Führung – war für die kleineren europäischen Staaten sowie den atlantischen Flügel in der CDU und für die SPD viel zu widersprüchlich und unzuverlässig.⁹⁴ Der eigentliche Grund für das Scheitern lag darin, daß Frankreich zu schwach war, um das amerikanische Modell kopieren zu können. Vor die Wahl gestellt zwischen einem realen Hegemon, der seine Verlässlichkeit demonstriert hatte und der nicht unmittelbar Teil der europäischen Gleichung ist und dem schwachen Abbild eines Hegemons, dessen Verlässlichkeit in Frage stand und der unmittelbar Teil der europäischen Gleichung ist, fiel den Europäern die Wahl nicht schwer. Damit bestätigten sie eine Einsicht der Gründungsgeneration der europäischen Integration. Weil Europa eine natürliche Führungsmacht nicht aufweist, und darüber hinaus der Staat mit dem größten Machtpotential diese Rolle nicht ausfüllen darf, kann sich auf Dauer gestellte europäische Zusammenarbeit nicht mit intergouvernementalen Modellen zufriedengeben.

Weil die Europäer sich weder für die Integration der Außen- und Verteidigungspolitik und damit wahrscheinlich die Staatswerdung Europas, noch für das intergouvernementale Modell de Gaulles entscheiden konnten, vertrauten sie ihre Sicherheit weiterhin der NATO an. Die NATO unter amerikanischer Führung übernahm die Kontrolle deutscher Macht und

92 Zu den Fouchet-Pläne vgl.: Philip H. Gordon, *A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy*, Princeton (Princeton University Press), 1993.

93 Alfred Grosser, *Frankreich und seine Außenpolitik 1944 bis heute*, München (Hanser), 1986.

94 Vgl. Stephen A. Kocs, *Autonomy or Power? The France-German Relationship and Europe's Strategic Choices, 1955-1995*, Westport (Praeger), 1995; Helga Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO Krise von 1966/67*, Baden-Baden (Nomos), 1994.

entwickelte sich zu der Institution, in der Deutschland seine außen- und sicherheitspolitischen Interessen realisieren konnte. Sie stellte sicher, daß der Prozeß der europäischen Integration nicht abbrach, obwohl die Dilemmata der französischen Politik nicht aufgelöst und die Frage der Finalität der Integration in der Schwebe gehalten wurden. Die NATO wurde zum Rahmen, welcher der europäischen Integration Stabilität verleiht. Ohne diesen Rahmen drohe, so jedenfalls eine weit verbreitete Befürchtung diesseits und jenseits des Atlantiks, entweder die Re-Nationalisierung oder müsse die Integration schnell bis auf das Niveau der Bundesstaatlichkeit vorangetrieben werden.

De Gaulles Revolte scheiterte zwar kläglich, die Vision einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik konnte dennoch nicht zu den Akten gelegt werden. Der Anspruch auf Emanzipation von den USA und auf eine weltpolitische Rolle Europas mußte wachgehalten werden, sollte nicht eine Vision, die aus französischer Sicht für das Projekt Europa konstitutiv ist, aufgegeben werden.⁹⁵ Inwieweit diese Vision nur für die innenpolitische Konsumtion gedacht oder ernsthaft verfolgt wurde, kann dabei zunächst dahingestellt bleiben. Mit de Gaulles Revolte wurde also eine Bruchlinie aufgeworfen, die seitdem zwischen den europäischen Staaten und mitten durch Deutschland verläuft. Das Lager der Atlantiker war bereit, die europäische Integration auf den wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu beschränken, um die NATO nicht zu gefährden.⁹⁶ Dies bedeutet nicht, daß Briten oder Niederländer, die Bannerträger der Atlantiker, grundsätzlich europäische Kooperation im Bereich der Sicherheitspolitik ablehnten. Ganz im Gegenteil, in bestimmten Situationen wäre Kooperation notwendig, allerdings nicht um anti-amerikanische Gegenmacht zu organisieren, sondern um die USA in Europa zu halten. So diente die Euro-Group in den frühen 70er Jahren nur einem Zweck: einen drohenden Abzug amerikanischer Truppen aus Europa zu verhindern. Die Wiederbelebung der WEU in den 80er Jahren sollte die europäischen Einflußmöglichkeiten in Washington verbessern und war aus Sicht der Atlantiker allenfalls noch als Reserveinstrument für den Fall gedacht, daß das Udenkbare – ein Rückzug der USA – doch eintritt.

Damit wollten sich die Europäer bzw. Gaullisten nicht abfinden. In ihrer europapolitischen Konzeption ist der anti-amerikanische Stachel konstitutiv. Aus dieser Sicht ist es eine Frage der Glaubwürdigkeit, bei sich bietender Gelegenheit die amerikanische Hegemonie herauszufordern.

95 Die französische Hoffnung auf Kompensation der verlorenen Weltmachtrolle durch eine Konzertierung europäischer Kräfte unter französischer Führung hatte notwendigerweise eine anti-amerikanische Spitze, die sich aber immer wieder brach am Wissen der außenpolitischen Elite Frankreichs über die elementare Abhängigkeit von den USA. Solange sich freilich Kompensation mit Symbolen zufriedengeben konnte, solange es reichte, die Vision einer Wiederherstellung französischer Stärke im europäischen Gewande wachzuhalten, ließ sich mit diesem Dilemma bequem leben. Vgl. Ole Waever, *Integration as Security: European international identity and American domestic discipline*, Kopenhagen: Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) Working Papers 27, 1997.

96 Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus*, Jg. 95, 1966, S. 862-915 (878).

4. Die NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Krise und Anpassung einer hegemonialen Konstruktion

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts schien diese Gelegenheit gekommen. Nicht nur war mit der sowjetischen Bedrohung die Notwendigkeit amerikanischen Schutzes entfallen. In den USA selbst wurde die Kritik an den Kosten des traditionellen Modells unüberhörbar. Und in Europa schien der Graben zwischen den „Atlantikern“ und den „Europäern“ kleiner zu werden. Sogar Großbritannien und die Niederlande akzeptierten die Notwendigkeit gewisser europäischer verteidigungspolitischer Strukturen. Ein genauerer Blick auf Maastricht und die Zeit danach zeigt aber, daß die Schockwellen der untergegangenen Sowjetunion das Gebäude der traditionellen NATO erschütterten, aber nicht zum Einsturz brachten.

In Maastricht entzündeten sich die alten Gegensätze an der Frage der künftigen Rolle der WEU. Aus britischer Sicht kam der WEU die Funktion einer Brücke zwischen der EU und der NATO zu, welche weiterhin die vorrangige sicherheitspolitische Organisation in Europa bleiben sollte. Damit sollte inneramerikanischer Kritik an mangelnder europäischer Lastenteilung und Verantwortung vorgebaut werden.⁹⁷ Aus französischer Sicht sollte die WEU dagegen als Fähre dienen, die nach und nach verteidigungspolitische Funktionen und Kompetenzen von der NATO auf die EU überträgt. Die NATO galt auch Paris mittelfristig schon allein deshalb als unverzichtbar, weil die Europäer nicht über ausreichende militärische Fähigkeiten verfügten, um jenseits ihrer Grenzen auf Konflikte einwirken zu können. Etwas verschämt wurde noch ein zweiter Grund genannt. Die Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands in der NATO sei eine gewichtige Sicherheitsgarantie; die NATO unter amerikanischer Führung schon aus diesem Grunde erhaltenswert.⁹⁸ Aber die NATO sollte auf ihre traditionellen Funktionen beschränkt und langsam zugunsten europäischer Strukturen ausgehöhlt werden.⁹⁹ Frankreich wollte die WEU als zweite Säule innerhalb der NATO einrichten. Dazu sollte eine organische Verbindung zwischen EU und WEU geschaffen und letztere mit autonomen militärischen Kapazitäten ausgestattet werden, auch wenn dies bedeuten würde, die integrierte militärische NATO-Struktur aufzuweichen. Der entscheidende Unterschied zwischen der britischen und der französischen Konstruktion bestand also in der Frage der Autonomie europäischer Strukturen. Die französische Initiative scheiterte am Widerstand der Atlantiker, die, angespornt von amerikanischer Kritik an die-

97 Anand Menon, *Defence Policy and Integration in Europe*, in: *Contemporary Security Policy*, Jg. 17, Nr. 2, 1996, S. 268f.

98 Werner Link, *Europäische Interessen an der Funktion der USA als europäische Balancemacht*, in: Jürgen Nötzold (Hg.), *Wohin steuert Europa?* Baden-Baden (Nomos), 1995, S. 235-263; Ders., *Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B11/1999, S. 9-18.

99 Anthony Foster/William Wallace, *Common Foreign and Security Policy*, in: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy Making in the European Union*, Oxford (Oxford University Press), 1996, S. 425.

sem Plan, autonomer europäischer verteidigungspolitischer Fähigkeiten ihre Unterstützung versagten.¹⁰⁰

Nach Maastricht versuchte Frankreich auf der Basis verschiedener bilateraler Kooperationsprojekte ein europäisches Gegenmodell zu errichten – mit wenig Erfolg.¹⁰¹ Mit der Entscheidung vom 5. Dezember 1995, die Mitarbeit im NATO-Militärausschuß wieder aufzunehmen und zum NATO-Hauptquartier SHAPE engere Beziehungen knüpfen zu wollen, reagierte Frankreich zum einen auf das Scheitern der europäischen Initiativen. Zum anderen auf die neue, sehr viel stärker an einem partnerschaftlichen Verhältnis zu Europa interessierte Politik der Clinton-Administration. Die Annäherung an die NATO bedeutete aber nicht das Ende der französischen Visionen.¹⁰² Paris bestand weiterhin auf der Schaffung autonomer europäischer Kapazitäten und eines europäischen Kommandostrangs innerhalb der NATO.¹⁰³ Und die Aussichten dafür standen scheinbar nicht so schlecht, denn mit dem Amtsantritt Bill Clintons wehte aus Washington ein anderer Wind.

Sein Vorgänger hatte noch versucht, die traditionelle Allianz möglichst wenig zu ändern.¹⁰⁴ Dagegen begrüßte Clinton auf dem Brüssler NATO-Gipfel 1994 unvoreingenommen die europäischen Pläne zur Schaffung einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität und legte mit dem Combined Joint Task Forces-Konzept ein Modell vor, wie die Europäer von den bei der NATO vorhandenen Ressourcen profitieren könnten.¹⁰⁵ Clintons Wohlwollen gegenüber den europäischen Emanzipationsbestrebungen wurde von zwei Überlegungen getragen: a) Das für seine Wiederwahl einzig relevante Thema der äußeren Beziehungen sei die außenhandelspolitische Position der USA. Eine Entlastung der USA durch

-
- 100 Simon Duke, *The New European Security Disorder*, New York (St. Martin's Press), 1994, S. 171-173. Siehe auch Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War. An Insider's Account of U.S. Policy in Europe. 1989-1992*, Baltimore 1997, insb. S. 277.
- 101 Françoise Manfrass-Sirjacques, *Die französische Sicherheitspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Frankfurt/Main (HSFK-Report Nr. 2), 1999.
- 102 Bertrand Besancenot, *ESDI and the Reform of NATO: A French View*, in: Matthias Dembinski/Kinka Gerke (Hg.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, Frankfurt (Campus), 1998, S. 73-77.
- 103 Im März 1996 ventilierte Paris beispielsweise wieder die Idee einer europäischen Armee. Paul Cornish, *European Security: The End of Architecture and the New NATO*, in: *International Affairs*, Jg. 72, Nr. 4, 1996, S. 576.
- 104 Ein Planungspapier des Pentagon beschrieb die damalige Position der USA wie folgt: "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 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." Patrick E. Tyler, *US Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop*, in: *New York Times*, 8.3.1992, S. 1.
- 105 Vgl. Declaration of the Heads of State and Government Partizipating in the Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Brüssel, 10-11.1.1994, Press Communiqué M-1(94)3. In seiner Rede vor der französische Nationalversammlung am 7. Juni 1994 begrüßte Clinton die Entwicklung einer europäische Verteidigungspolitischen Identität und fuhr fort: "I was pleased that NATO recently approved an American proposal (das CJTF Konzept, M.D.) to allow its assets to be used by WEU". *U.S. Policy & Texts*, Nr. 48, 9. Juni 1994, S. 15.

größere europäische Eigenverantwortung ist daher willkommen. b) Die europäischen Institutionen seien bereits stark genug, um europäische Probleme zu lösen.

Seine Haltung änderte sich ungefähr zur Mitte seiner ersten Amtszeit. Der Wandel wurde begünstigt von einer wiedererstarkten amerikanischen Ökonomie. In diesem Klima gewannen Atlantiker wie Albright und Holbrooke die Oberhand. Sie brachten ihrem Präsidenten zwei Lehren bei: eine aktive Außenpolitik würde seine Wiederwahlchancen erhöhen, und Europa würde ohne amerikanische Führung in seine alte Vergangenheit nationaler Konkurrenz zurückfallen. Zwei Entscheidungen markierten die Kehrtwende. Indem Clinton der NATO-Erweiterung zustimmte und die NATO in Bosnien engagierte, machte er die NATO, und damit die amerikanische Führungsrolle, wieder zum tragenden Element der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Diese Wende blieb nicht ohne Auswirkungen auf die amerikanische Position zur Entwicklung eines europäischen Pfeilers in der Allianz. Die Umsetzung des Konzepts der CJTF erwies sich als schwierig. Auf der Sitzung des NATO-Rats in Berlin im Sommer 1996 konnte zwar noch in zwei Punkten Übereinkunft im Grundsatz erzielt werden. Die Strukturen des Bündnisses sollten schlanker und flexibler, und die europäische Aspiration auf eigene Identität und Handlungsfähigkeit sollte stärker zum Ausdruck gebracht werden. Die Europäer würden keine autonomen Entscheidungsstrukturen und Fähigkeiten entwickeln, könnten sich aber im Sinne des Konzepts separierbarer aber nicht separater Fähigkeiten Ausrüstungsgegenstände und Kommandostrukturen für europäische Operationen bei der NATO bzw. den USA ausleihen.¹⁰⁶ Nicht weiter verwunderlich, erwies sich die in Berlin gefundene Kompromißformel über die Neuverteilung der Gewichte innerhalb der NATO als nicht tragfähig.¹⁰⁷

Frankreich verband mit den Beschlüssen von Berlin die Hoffnung, den SACEUR politisch stärker an den NATO-Rat zu binden, in der NATO einen europäischen Kommandostrang zu etablieren und sozusagen eine Vorab-Garantie für die Überlassung von NATO- bzw. US-Kapazitäten zu erhalten. Weil die meisten französischen Beobachter davon ausgingen, daß die USA die Kontrolle über ihre Fähigkeiten nicht aufgeben würde, hielten sie daneben an der Schaffung europäischer Kapazitäten fest.¹⁰⁸

Und in der Tat lehnten die USA alle drei Forderungen ab. Sie sträubten sich gegen eine stärkere Kontrolle des SACEUR, wehrten sich entschieden gegen alles, was die einheitliche Militärstruktur der NATO aushöhlen könnte, also auch gegen einen europäischen Kommandostrang und beharrten auf der einstimmigen Zustimmung des NATO-Rats zur Freigabe von Kapazitäten sowie der andauernden Überwachung ihrer Verwendung. Im

106 Charles Barry, NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice, in: *Survival*, Jg. 38, Nr. 1, Frühjahr 1996, S. 81-97.

107 Philip Gordon glaubt, der Berlin-Kompromiß sei möglich geworden, weil die Beteiligten aus unterschiedlichen Gründen daran interessiert waren, die Illusion einer möglichen Europäisierung der NATO zu schaffen, Ders., Does the WEU Have a Role, in: *Washington Quarterly*, Jg. 20, Nr. 1, 1996, S. 125-140 (131).

108 Nicole Gnesotto, Common European Defence and Transatlantic Relations, in: *Survival*, Jg. 38, Nr. 1, 1996, S. 19-31.

Falle der Überstellung von amerikanischen Kapazitäten beharrten sie auf der operativen Kontrolle. Selbst in der Frage der Besetzung des NATO-Südkommandos oder der Auswahl der Kandidaten für die erste Erweiterungsrunde konnten sie die französischen Gegenvorschläge mit wenig Aufwand niederbürsten.

Warum erhielt Frankreich für seine Vorstellungen so wenig europäische Unterstützung? Warum entschieden sich die übrigen Europäer im Konfliktfall wiederum für Washington und gegen Paris? Ein Grund für die europäische Konfliktscheu ist darin zu suchen, daß es nicht gelang, die Strukturdefizite einer europäischen Konstruktion zu beheben. In Maastricht war trotz des neuen Namens die angestrebte Weiterentwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit in eine wirklich gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gescheitert. Deutschlands Vorschlag, die EU durch die Einführung von Mehrheitsabstimmungen in der Außen- und Sicherheitspolitik handlungsfähig zu machen, erwies sich als nicht mehrheitsfähig.

Die sieben Jahre später in Amsterdam stattfindende Nachfolgekonferenz knüpfte an diese Debatte an. Allerdings war schon im Vorfeld deutlich geworden, daß überzeugende Antworten auf die beiden Kardinalfragen einer rein europäischen Konstruktion nicht gefunden werden würden.¹⁰⁹ Die wiederum in den Raum gestellte deutsche Forderung nach Einführung von Mehrheitsabstimmungen in der Außenpolitik hatte keine Chance. Und die intergouvernementalistische Alternative, die vertiefte Zusammenarbeit, scheiterte am britischen Widerstand noch bevor die vielen offenen Fragen dieses Konzepts deutlich ins Bewußtsein traten. Der außenpolitische Teil von Amsterdam erschien vielen Beobachtern als ein lustloser Abklatsch von Maastricht, weil die Europäer schon längst wieder unter die Fittiche des "Übervaters USA"¹¹⁰ gekrochen waren.¹¹¹ Der Auslöser für diese Kehrtwende war Bosnien. Auch wenn die Bilanz der westeuropäischen Bemühungen zur Lösung der Krise um die Sezession Sloweniens und Kroatiens keineswegs eindeutig negativ ausfällt, und auch wenn die USA europäische Initiativen mehr oder weniger bewußt torpedierte,¹¹² blieb unter dem Strich doch das Unvermögen, einen militärischen Konflikt in einer Region, die ihre unmittelbaren Interessen betrifft, beenden zu können.

Was also hält den politischen Westen zusammen? Und wie stark sind diese Kohäsionskräfte künftig einzuschätzen? Sicherlich ist der transatlantische Kooperationsverbund eine Wertegemeinschaft demokratischer Staaten. Die gesellschaftliche Vernetzung ist hoch, und das Wissen über Kommunität ausgeprägt. Dem transatlantischen Kooperationsverbund liegen aber auch und vor allem Interessen zugrunde. Das amerikanische Führungsangebot

109 Matthias Dembinski, Langer Anlauf – kurzer Sprung. Die Außenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam, Frankfurt/Main (HSFK-Report Nr. 7), 1997.

110 Josef Joffe, Amerika und Deutschland: Die Weltmacht, der "sanfte Hegemon" und die natürliche Partnerschaft, in: Karl Kaiser/Joachim Krause (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3: Interessen und Strategien, München (Oldenbourg Verlag), 1996, S. 117-122 (122).

111 Vgl. Andrew Moravcsik/Kalypso Nicolaidis, Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 36, September 1998, Annual Review, S. 13-38. Siehe auch David Allen/Michael Smith, External Policy Developments, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 36, September 1998, S.69-91.

112 Stanley Hoffmann, The United States and Western Europe, in: Lieber, a.a.O. (Anm. 16), S. 178-192.

ist motiviert von langfristigen sicherheitspolitischen Überlegungen. Die politische Klasse der USA befürwortet die amerikanische Führung, die einen, weil Europa national fragmentiert ist, die anderen, um Europa national zu fragmentieren. Diesem Angebot entspricht auf europäischer Seite ein ständig neu auszutarierender, aber doch recht stabiler Kompromiß zwischen dem dominanten Interesse, sich führen zu lassen und dem Interesse an Selbstbehauptung. Obwohl die Europäer nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr auf den amerikanischen Schutz angewiesen sind, griffen sie das erneuerte amerikanische Führungsangebot gerne auf, weil sie so den Kernfragen der europäischen Integration, für die sie in Maastricht und Amsterdam keine Lösungen gefunden hatten, weiterhin ausweichen können.

Nach diesen Ausführungen läßt sich die ungeschriebene Geschäftsgrundlage der transatlantischen Kooperation formulieren. Die USA würden als wohlmeinender Hegemon, der die Ansichten und Interessen seiner Schutzbefohlenen berücksichtigt, und dessen Machtfülle durch ein multilaterales Regelwerk eingedämmt bleibt, für die Sicherheit in Westeuropa sorgen. Die Europäer würden im Gegenzug jegliche Versuche der Organisation autonomer europäischer Macht aufgeben und ihr Projekt der Integration auf den Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik beschränken.

Damit werden auch die potentiellen Bruchstellen deutlich. Diese Konstruktion wird unhaltbar, wenn auf amerikanischer Seite die multilateralistische Einbettung ihrer Außenpolitik zerbricht und/oder sich die USA mit der Führungsrolle überfordert sehen. Sie wird ebenfalls unhaltbar, wenn auf europäischer Seite die Logik der Binnenmarktintegration oder der Selbstbehauptungsrhetorik sich in reales außen- und sicherheitspolitisches Autonomiestreben umsetzt oder wenn der sicherheits- und verteidigungspolitische Beitrag Europas so ausgehöhlt wird, daß die europäischen Staaten nicht mehr als partnerschafts- und kooperationsfähig erscheinen.

5. Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitskooperation

5.1. Die Zukunft des amerikanischen Multilateralismus

Zur Frage der Stabilität der multilateralistischen Einbettung des amerikanischen Führungsangebots liegen eine Vielzahl von Untersuchungen vor.¹¹³ Die Mehrheit erwartet, daß amerikanische Außenpolitik in Zukunft weniger als in den letzten 40 Jahren von Kontinuität bestimmt sein wird, weniger auf die Interessen der europäischen Verbündeten Rücksicht

113 Vgl. beispielsweise Jürgen Wilzewski, Back to Unilateralism: The Clinton Administration and the Republican-led Congress, in: Dembinski/Gerke, a.a.O. (Anm. 101), S.23-43; Philip H. Gordon, Recasting the Atlantic Alliance, in: Survival, Jg. 38, Nr. 1, Frühjahr 1996, S. 32-57; Claus Leggewie, America First?: der Fall einer konservativen Revolution, Frankfurt (Fischer), 1997.

nimmt und mit der Stärkung des Kongress gegenüber dem Präsidenten deutlicher auf innenpolitische Konstellationen reagieren wird. Die amerikanische Öffentlichkeit lehnt eine Rolle ihres Landes als Welthegeemon oder Weltpolizist ebenso ab wie einen Rückzug aus der Weltpolitik.¹¹⁴ Die Amerikaner sind von der Stärke ihres Landes überzeugt und rechnen damit, daß den USA künftig eine noch größere Bedeutung zukommen wird. Dennoch plädieren sie mehrheitlich für ein zurückhaltendes Engagement, was damit zusammenhängt, daß außenpolitische Problemlagen nicht zu den Themen gehören, die die amerikanischen Bürger bewegen oder die nach ihrer Ansicht ihr Leben oder ihre Interessen tangieren könnten. Interessant ist eine Auseinanderentwicklung der Perzeptionen der breiten Öffentlichkeit einerseits und der außenpolitischen Eliten andererseits. Erstere steht dem Einsatz militärischer Mittel sehr reserviert gegenüber und spricht sich mit großer Mehrheit dafür aus, daß die USA als Antwort auf internationale Krisen nicht allein handeln, sondern die Verantwortung und vor allem die Kosten des internationalen Engagements teilen sollten.¹¹⁵ Die Eliten befürworten dagegen eher den Einsatz militärischer Mittel, und sie sind in der Frage, ob die USA eher im Konzert mit ihren Verbündeten oder eher allein außenpolitisch handeln sollten, gespalten.

Die außenpolitischen Wahrnehmungsmuster und Selbstdefinitionen der USA sind nicht statisch. Beeinflußt von den Zyklen der wirtschaftlichen Konjunktur schwanken sie in einer Wellenbewegung zwischen den Polen der neo-isolationistischen Besinnung auf die eigene Gesellschaft und der unilateralistischen Selbstüberschätzung. Gegen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre erreichte die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Krise und des ökonomischen Niedergangs einen Höhepunkt. Das Buch *The Rise and Fall of Great Powers* traf den Geist der damaligen Zeit. Das Fazit der historischen Betrachtung: Die UdSSR und die USA hätten beide dem *imperial overstretch* heftigen Tribut gezollt.¹¹⁶ Wenn die USA das Schicksal der UdSSR vermeiden wollten, müsse sich das Land auf seine ökonomische und soziale Gesundung konzentrieren.¹¹⁷ Dank günstiger Konstellationen

114 Vgl. hierzu Steven Kull/I.M. Destler/Clay Ramsay, *The Foreign Policy Gap. How Policy Makers Misread the Public*, University of Maryland 1997 (Center for International and Security Studies); Steven Kull, *Seeking a New Balance. A Study of American and European Public Attitudes on Transatlantic Issues*, Washington 1998 (Program on International Public Attitudes); John E. Rielly, *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*, Chicago (The Chicago Council of Foreign Relations) 1995. Die jüngste Ausgabe der Reihe des Chicago-Council ist gerade erschienen. Vgl. John E. Rielly, *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, Chicago (The Chicago Council of Foreign Relations), 1999. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse ist auf deutsch erschienen als John Rielly, *Zurückhaltendes Engagement. Amerikanische Positionen zur Außenpolitik*, in: *Internationale Politik*, Jg. 54, Nr. 4, April 1999, S. 70-80.

115 Auf die Frage, wer im Kosovo-Konflikt die Führung übernehmen sollte, entschieden sich bei einer jüngeren Umfrage 67% für Europa und nur 22% für die USA. Vgl. *National Journal*, 3. April 1999, S. 897.

116 Paul Kennedy, *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*, London u.a. (Unwin Hyman), 1988. Siehe ähnlich: David P. Calleo, *The Bankrupting of America: How the Federal Budget is Impoverishing the Nation*, New York (Avon Books) 1992.

117 Calleo, a.a.O. (Anm. 17); Tonelson, a.a.O. (Anm. 20); Ted Galen Carpenter, *The New World Order*, in: *Foreign Policy*, Nr. 84, Herbst 1991, S. 24-39. Die These des Niedergangs war allerdings in der amerikanischen Diskussion heftig umstritten. Die Gegenposition vertreten beispielsweise Joseph S.

blieb diese Strömung eine vorübergehende, der amerikanischen Gesellschaft eine ernsthafte Auseinandersetzung über die Kosten der Führungsrolle (vorläufig) erspart. Praktisch mit dem Ende des Ost-West-Konflikts entfaltete sich die Irak-Krise, und nach ihrem Abschluß begann der Wirtschaftsboom, der bis heute anhält.

Im Zeichen des ökonomischen Aufschwungs, Vollbeschäftigung, seit langer Zeit wieder steigender Löhne und ausgeglichener Haushalte hat sich die außenpolitische Wahrnehmung gewandelt. Vorbei die Angst vor *imperial overstretch* und *relative decline*. Amerika strotzt vor Selbstbewußtsein. Ein Report des CSIS zur weltweiten Führungsrolle der USA im 21. Jahrhundert beginnt mit den Worten:

„Tomorrow is ours to shape. More than any time in the past, the United States is strongly positioned to influence the kind of world it would like to see unfold.“¹¹⁸

Statt mit einer semi-isolationistischen Herausforderung sieht sich der amerikanische Multilateralismus gegenwärtig mit einer unilateralistischen Herausforderung konfrontiert.¹¹⁹ Der verstärkte Rückgriff auf unilaterale oder sogar extraterritorial angelegte Handelssanktionen, die Geringschätzung der UNO, Widerstände gegen multilaterale Rüstungskontrolle, die Ablehnung eines internationalen Strafgerichtshofes, all dies ist Ausdruck der triumphalistischen Welle, die die Wahrnehmungsmuster der außenpolitischen Elite der USA prägt. Einen Höhepunkt erreichte dieser Trend mit der Entscheidung zur Bombardierung irakischer Stellungen im Dezember 1998. Und letztlich erklärt sich auch die Entscheidung zum Beginn der Luftangriffe gegen Jugoslawien mit dem amerikanischen Bewußtsein eigener Stärke, der Präsident Milosevic gar nicht widerstehen könne.

Beide intellektuellen Strömungen beeinflussen die amerikanische Diskussion über das Verhältnis zu Europa bzw. die Zukunft der NATO. Während Anfang der 90er Jahre die Frage dominierte, warum die USA für die Sicherheit Europas zahlen sollte, wird in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gefragt, warum die USA ihre Machtfülle durch ein multilateralistisches Korsett einschränken und europäische Interessen berücksichtigen sollten, wenn diese nur wenig zur Verteidigung der weltweiten amerikanischen Interessen beitragen können oder wollen. Diese Wellen rollen nicht spurlos vorbei. Sie lagern immer neue Sedimentschichten ab, unter denen der multilateralistische Konsens langsam begraben wird. Längerfristig bedeutsamer dürfte die isolationistische Tendenz werden, die sich bereits in Projekten wie dem kontinentalen Raketenabwehrsystem andeutet.¹²⁰

Nye, Bound to lead: the changing nature of American Power, New York (Basic Books), 1990; Henry R. Nau, The Myth of America's Decline, Leading the World Economy into the 1990s, New York/Oxford (Oxford University Press), 1990.

118 Zbigniew Brzezinski/Lee Hamilton/Richard Lugar (Project Coauthors): Foreign Policy into the 21st. Century: The U.S. Leadership Challenge, Washington D.C. (CSIS), 1996, S. 3.

119 Harald Müller/Bruno Schoch, Der Spagat wird schwieriger: Die deutsche Politik vor neuen Herausforderungen, in: Bruno Schoch/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1999, Münster (Lit-Verlag) 1999, S. 37-47.

120 Bernd W. Kubbig, Die Demontage des ABM-Vertrags gefährdet die gesamte Rüstungskontrolle, in: Schoch/Ratsch/Mutz, a.a.O. (Anm. 119), S. 219-227.

5.2. Die amerikanische Debatte zur NATO-Reform

Semi-isolationistische Strömungen spiegeln sich in der überragenden Bedeutung, die der Kongreß während der NATO-Erweiterungsdebatte dem der Sache nach drittrangigem Aspekt der Kosten und ihrer Verteilung einräumte. Diese Debatte kann als Indikator dafür gewertet werden, daß die Frage des Burden-Sharing trotz expandierender Wirtschaft sehr präsent ist und schnell wieder ins Zentrum der amerikanisch-europäischen Kontroverse rücken wird, sobald der gegenwärtige ökonomische Boom vorüber ist.

Für die Kraft der unilateralistischen Strömung spricht, daß mittlerweile selbst liberale Institutionen und traditionelle Befürworter der NATO Reformen vorschlagen, welche die Allianz sehr viel stärker zu einem Instrument zur Verteidigung amerikanischer Interessen machen würden. Kernelemente der NATO-Reformagenda aus amerikanischer Sicht betreffen die Ausweitung des geographischen und funktionalen Zuständigkeitsbereichs der NATO und die Flexibilisierung der Entscheidungs- und Kommandostrukturen.¹²¹ Dabei geht es den USA schon lange nicht mehr nur um die Osterweiterung. Senator Lugar seit 1993 vorgetragenes Credo, die NATO müsse *out-of-area* gehen oder sie werden *out-of-business* gehen, ist auf fruchtbaren Boden gefallen und wird mittlerweile von einer Mehrheit der politischen Kommentatoren geteilt. In diesen Kontext gehört der Vorschlag von RAND- und Harvard-Wissenschaftlern, die NATO-Staaten sollten einen *grand bargain* schließen. Die Europäer sollten einer Ausweitung der funktionalen und regionalen Zuständigkeiten der Allianz zustimmen, die zuständig würde für den Nahen und Mittleren Osten und das Gebiet der früheren Sowjetunion und Aufgaben wie die Energiesicherheit oder die Durchsetzung der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Im Gegenzug würden die USA weiterhin europäische Interessen in Europa fördern.¹²²

Weil die internen Interessengegensätze um so mehr zunehmen, je weiter sich die NATO erweitert und sich jenseits ihrer traditionellen Aufgabe der kollektiven Verteidigung engagiert, wird gleichzeitig eine Aufweichung der starren Strukturen zugunsten der Möglichkeit von ad Hoc-Koalitionen angestrebt.¹²³ Richard Haass, ein langjähriger Kritiker der multilateralistischen Außenpolitik, seit einem Jahr Chef der vormals liberal orientierten außenpolitischen Abteilung der Brookings-Institution, schlägt vor, die USA sollten ihre multilateralistisch eingebettete Führungsrolle aufgeben zugunsten einer *foreign policy by posse*.¹²⁴ Anstatt sich auf formale, zunehmend unflexible und amerikanische Handlungsfreiheiten einschränkende Allianzen zu verlassen, sollten die USA auf spontan sich bildende *coalitions of the willing* setzen. Die NATO könne beibehalten werden, allerdings nur als Pool,

121 Vgl. Karl Heinz Kamp, Eine "globale" Rolle für die NATO, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.4.1998, S. 8. So auch der Tenor auf der 48. Deutsch-Britischen Königswinter Konferenz im März 1998 in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.3.1998, S. 7.

122 Ronald D. Asmus/Robert D. Blackwill/F. Stephen Larrabee, Can NATO Survive?, in: Washington Quarterly, Jg. 19, Nr. 2, 1996, S. 79-101.

123 Zur Frage der Flexibilisierung der NATO-Entscheidungsstrukturen vgl. Alyson J.K. Bailes, NATO: Towards a New Synthesis, in: Survival, Jg. 38, Nr. 3, Herbst 1996, S. 27-40.

124 Richard N. Haass, Foreign Policy by Posse, in: National Interest, Nr. 41, Herbst 1995, S. 58-64; Ders., Paradigm Lost, in: Foreign Affairs, Jg. 74, Nr.1, Januar/Februar 1995, S. 43-58.

aus dem sich ad hoc-Gruppen zusammenstellen ließen.¹²⁵ Derartige Überlegungen werden mittlerweile selbst von traditionellen NATO-Befürwortern angestellt. Stellvertretend für andere sei etwas ausführlicher ein Vorschlag aus dem Hause RAND zitiert.¹²⁶ Die Studie schlägt zwar die Errichtung eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO vor, würde diesen aber auf symbolische Funktionen beschränken und statt dessen die Dominanz der USA festschreiben und ihren autonomen Handlungsspielraum deutlich erhöhen. Danach wäre ein europäischer SACEUR für die Streitkräfte der Territorialverteidigung zuständig, das Segment, welches voraussichtlich nur noch eine Reservefunktion spielen wird, während ein amerikanischer stellvertretender SACEUR die Krisenreaktionskräfte des Bündnisses befehligen würde, die für all die neuen Aufgaben zuständig sind. Zusätzlich sollte ein Mechanismus geschaffen werden, der es US-geführten *coalitions of the willing* erlauben würde, militärische Operationen auch dann jenseits des Bündnisgebiets der Territorialverteidigung durchzuführen, wenn sich im NATO-Rat kein Konsens erzielen läßt.¹²⁷ Mechanismen der paneuropäischen Willensbildung schließt der Vorschlag praktisch aus, indem er fordert, die USA auf allen Ebenen europäischer Willensbildung mit einzubeziehen und die bilateralen Beziehungen über den Atlantik nicht anzutasten. Sollten die Europäer der Forderung, die NATO so umzubauen, daß sie einen sinnvollen Beitrag zur Realisierung amerikanischer Interessen leisten kann, nicht nachkommen, wird immer offener gefragt, welchen Nutzen die NATO denn dann noch für die USA hätten.¹²⁸ Folgerichtig ist da nur das Argument, die NATO müßte die Beschränkungen abstreifen, die sie mit der indirekten Zusage eingegangen war, *peace-enforcement missions* nur unter einem VN- bzw. OSZE-Mandat durchzuführen.¹²⁹

Diese Positionen werden mittlerweile vom Kongreß und der Administration geteilt. Letztlich lassen sich die Ergebnisse des Berlin-Gipfels als Auftakt zur Flexibilisierung der NATO deuten. Dieser Interpretation folgend, dient in der amerikanischen Interpretation das Konzept der CJTF der Absicherung amerikanischer Hegemonie. Die Modulierung der NATO Kommandostruktur verleiht *coalitions of the willing* Zähne. Derartige Koalitionen

125 Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, New York (Council of Foreign Relations), 1997.

126 Gompert/Larrabee, a.a.O. (Anm. 9).

127 Die entscheidende Stelle im Original lautet: „If NATO is to be a reliable mechanism for coalition action to defend American interests, a procedure must be found for those members with the will to act under Article IV to be able to do so promptly, qua NATO despite another member's reservation. Ebenda, S. 238.

128 Immer öfter verknüpfen selbst Kongressmitglieder explizit das amerikanische Engagement in Europa mit der Bereitschaft der Europäer, amerikanische Initiativen in anderen Teilen der Welt zu unterstützen. So fragten die Senatoren Warner, McCain und Lieberman bei der Konferenz für Sicherheitspolitik in München, welchen Nutzen die NATO denn noch für die USA habe, wenn die Europäer nicht die amerikanische Position bezüglich der Inspektion der Präsidentenpaläste im Irak unterstützen. Vgl. Wolfgang Fechner, 34. Konferenz für Sicherheitspolitik in München, in: *Europäische Sicherheit*, Jg. 47, Nr. 3, 1998, S. 6-8. Ähnliche Tendenzen erkennt Kamp, a.a.O. (Anm. 121).

129 Auf der Sitzung des Nordatlantik-Rates in Oslo im Dezember 1992 hatten sich die NATO-Staaten zu einem Kompromiß dahingehend durchgerungen, daß sie fallweise friedenssichernde Aktivitäten unter dem Dach der KSZE unterstützen könnten. Vgl. *Atlantic News*, 3.6.1992, Nr. 2428, S.1f.

könnten auf absehbare Zeit nur funktionieren, wenn sie von den USA geführt würden. Indem sich die USA auf Koalitionen von Freiwilligen verlassen, könnten sie bisher zuständige NATO-Organen umgehen und amerikanische Macht ungefilterter zur Geltung bringen.

Auch in der Frage der Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der NATO folgt die Administration den Vorgaben aus der gesellschaftlichen Debatte. Madeleine Albright möchte die NATO umbauen zu einer „partnership that is a force for peace from the Middle East to Central Africa“, zuständig unter anderem für den Schutz der Umwelt, die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität oder das Verbot von Massenvernichtungswaffen.¹³⁰ Andere Regierungsmitglieder möchten nicht länger die Verteidigung des wie immer definierten Territoriums, sondern die Verteidigung westlicher Interessen zur Aufgabe der NATO machen. Breite Übereinstimmung herrscht dahingehend, daß die NATO auch für friedensschaffende oder -erzwingende Operationen jenseits des Territoriums eines ihrer Bündnismitglieder nicht auf ein Mandat der VN oder der OSZE angewiesen sei.¹³¹ Sollten die Europäer auf einem Mandat beharren, drohen die USA, so beispielsweise Verteidigungsminister Cohen während der Beratungen über einen Einsatz im Kosovo, offen „mit der Gefahr, daß sich die USA vollkommen zurückziehen und es den Europäern allein überlassen könnte, mit den Folgen ihrer Verweigerung fertig zu werden.“¹³²

5.3. Die Zukunft des europäischen Kooperationsverbundes

Die Forderung nach formaler Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs über Europa hinaus, vor allem aber die nach Selbstmandatierung stieß in vielen europäischen Staaten auf erhebliche Vorbehalte. Viele Europäer interpretierten diese Forderungen als Vorbote einer unilateralistischen Wende in der amerikanischen Außenpolitik, eine Einschätzung, die ihre Vorbehalte noch verstärkte.

Mit der wachsenden Unsicherheit über die Stabilität der multilateralistischen Grundorientierung in den USA intensivierte sich diesseits des Atlantiks die Suche nach europäischen Optionen, die allerdings wie in der Vergangenheit unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen:

- Indem europäische Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft unter Beweis gestellt wird, soll das Interesse der USA an der NATO und der Einfluß Europas in Washington gesichert werden.

130 Vgl. Madeleine K. Albright's Address to the New Atlantic Initiative Conference, abgedruckt in: U.S. Information & Texts, Nr. 006, 12.2.1998, S. 4-8 (8). Siehe Dies., The right balance will secure NATO's Future, in: Financial Times, 7.12.1998, S. 16.

131 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Das Neue Strategische Konzept der NATO: Entwicklung und Probleme, Sankt Augustin (Arbeitspapiere der Konrad Adenauer Stiftung), 1998. Der stellvertretende Außenminister Strobe Talbott insistiert darauf, daß „die NATO keinem anderen internationalen Gremium untergeordnet wird.“ Sie werde sich bemühen, mit anderen Organisationen zu arbeiten. „Das Bündnis muß sich aber das Recht und die Freiheit vorbehalten, immer dann zu handeln, wenn seine Mitglieder es im Konsens für nötig halten.“ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.2.1999, S. 11.

132 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.9.1998, S. 1f.

- Europäische Fähigkeiten sollen als Reserveinstrument entwickelt werden für den Fall, daß sich die USA bei einer europäischen Krise für nicht zuständig erklärt.
- Europäische Strukturen sollen aufgebaut werden als Alternative und in Konkurrenz zu der amerikanisch dominierten NATO.

Die erneute Diskussion um die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik war in spektakulärer Weise von Tony Blair mit seinen Überlegungen zur Zukunft der WEU sowie dem britisch-französischen Gipfel in Saint Malo angestoßen worden. Noch während der Amsterdamer Regierungskonferenz hatte sich die damalige konservative britische Regierung entschieden gegen den Plan einer schrittweisen Überführung der WEU in die EU ausgesprochen.¹³³ Von dieser Position rückte Tony Blair im Oktober 1998 während des EU-Ratstreffens in Pörttschach insofern ab, als er neben die bekannten Modelle einer Stärkung der ESVI innerhalb der NATO bzw. einer Rolle der WEU als Bindeglied zwischen NATO und EU eine weitere Optionen zur Diskussion stellte: die Auflösung der WEU und die Übertragung ihrer Aufgaben auf die NATO und die EU. In der EU könnten diese Aufgaben in eine vierte Säule unter der politischen Kontrolle eines zu schaffenden Rates der Verteidigungsminister angesiedelt werden. Der Rat der Verteidigungsminister könnte einen Einsatz der europäischen NATO-Truppen politisch führen und verantworten.¹³⁴ Auf dem britisch-französischem Gipfeltreffen in Saint Malo im Dezember 1998 anerkannten beide Länder, daß die Union in der Lage sein müsse, auf der Grundlage intergouvernementaler Entscheidungen dann zu handeln, wenn die Allianz als Ganzes nicht betroffen ist. Hierzu müßten europäische verteidigungspolitische Kapazitäten und Strukturen, einschließlich von Aufklärungs- Analyse- und Planungsstrukturen geschaffen werden.¹³⁵

Zwar wurde die französische Erwartung, St. Malo markiere den Beginn einer „wahren“ europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, durch die schnelle und bedingungslose Solidarisierung Blairs mit den USA in der Irak-Krise im Dezember 1998 zurecht gerückt.¹³⁶ Auch kristallisierte sich heraus, daß die britische Politik weiterhin das Ziel einer Stärkung der NATO verfolgt und die Schaffung einer autonomen europäischen Verteidigungskapazität ablehnt bzw. nur mit großen Vorbehalten mitträgt. Die britische Initiative sollte zum einen das europapolitische Profil Großbritanniens stärken, zum anderen sicherstellen, daß Europa gegenüber den USA ausreichende verteidigungspolitische Anstrengungen nachweist, um die Gefahr eines Disengagements der USA zu reduzieren. Daher fanden die britischen Vorschläge selbst die Zustimmung von Madeleine Albright: sie seien unbedenklich, weil sie zum einen keine Abkopplung von den USA bedeuten und europäische Entscheidungsfindung nicht von der Entscheidungsfindung innerhalb der Allianz abtrennen-

133 Dembinski, a.a.O. (Anm. 109), S. 48.

134 Vgl. Financial Times, 01.10.1998, S.12; Peter Schmidt, Neuorientierung in der europäischen Sicherheitspolitik? Britische und britisch-französische Initiativen, Ebenhausen (SWP) 1999.

135 Das Kommunique ist abgedruckt in: Internationale Politik, Jg. 54, Nr. 2-3, 1999, S. 127f. Siehe auch Financial Times, 5./6.12.1998, S.5; Atlantic News, 8.12.1998, Nr. 3064, S. 4.

136 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.1998, S. 3.

ten, zum anderen keine Duplizierung von Beschaffungsvorhaben vorsehen und damit der Bereitstellung von autonomen europäischen Kapazitäten enge Grenzen setzten.¹³⁷

Dennoch schlossen sich an den Gipfel von St-Malo weitere Initiativen an. Im November berief die österreichische Präsidentschaft zum erstenmal ein Treffen der EU-Verteidigungsminister ein. Der Europäische Rat von Wien (11./12. Dezember 1998) bekräftigte die Notwendigkeit eines europäischen operativen Potentials und forderte den Rat auf, Regeln für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen EU und WEU zu definieren. Einen deutlichen Schritt weiter ging die deutsche Präsidentschaft. Auf dem informellen Ratstreffen in Eltville im März 1999 brachte sie die Vorstellung autonomer europäischer Entscheidungsstrukturen und Kapazitäten ein.¹³⁸ Während des Ministerratstreffens der WEU in Bremen (10./11.05.1999) bekräftigte der deutsche Außenminister den Vorschlag einer stufenweisen Überführung der WEU in die EU.¹³⁹ Der Europäische Rat in Köln (03./04.1999) schließlich beschloß die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Außenpolitik, die die glaubwürdige Fähigkeit zu autonomen Handeln beinhalten soll. Die zunehmend irrelevante kollektive Verteidigung soll zwar Sache der NATO bleiben, die neuen Aufgaben der Friedensschaffung und des Krisenmanagements aber Sache der EU werden. Um die Handlungsfähigkeiten zu verbessern, sollen bis Ende 2000 die WEU in die EU überführt werden.

Zwar sind in diesem Zusammenhang einerseits noch eine Reihe Frage zu klären und verbinden sich mit diesem Prozeß nach wie vor unterschiedliche Zielvorstellungen.¹⁴⁰ Frankreich, mit einigen Vorbehalten auch Deutschland, zielen auf die Schaffung autonomer europäischer Entscheidungsstrukturen und Handlungsfähigkeiten. Auf den 73. deutsch-französischen Gipfelkonsultationen entwarfen beide die Perspektive einer mit der WEU fusionierten EU, die perspektivisch einen politisch verantwortlichen Verteidigungsrat und einen handlungsfähigen Militärausschuß, inklusive militärischen Stab und Lagezentrum umfassen würde. Aus dem Eurokorps soll ein erstes europäisches Krisenreaktionskorps werden. Das Ziel, so Jacques Chirac, bestehe darin, die EU in die Lage zu versetzen, Einsätze wie im Kosovo auch ohne amerikanische Beteiligung führen zu können.¹⁴¹ Dem widersprechen britische Kommentatoren mit dem Verweis, die geplanten Schritte zielten nicht darauf ab, die EU dazu zu befähigen, Konflikte wie den um das Kosovo durchzustehen. Dennoch dürfte sich mit der Überführung der WEU in die EU der Handlungs- und Erfolgszwang europäischer Sicherheitspolitik erhöhen und könnten europäische Strukturen gegenüber transatlantischen an Dominanz gewinnen.

137 Madeleine K. Albright, a.a.O. (Anm. 128).

138 Financial Times, 15.3.1999, S. 16.

139 Vgl. Atlantic News, Nr. 3107, Jg. 33, 12.5.1999, S. 2f.

140 Eine ungeklärte Frage betrifft die im Artikel V WEU-Vertrag festgelegte Beistandspflicht im Fall eines Angriffs. Hier deutet sich die Regelung an, daß die neutralen Staaten diese Verpflichtung nicht übernehmen. Eine andere Frage betrifft die Rolle der Türkei, die gegen eine sicherheitspolitische Aufwertung der EU erhebliche Bedenken angemeldet hat, zumindest Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeiten bei europäischen Operationen gesichert wissen will.

141 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.5.1999, S. 1f.

Vorläufig aber liegen die Positionen der Europäer in der Kernfrage der Schaffung autonomer Strukturen noch weit auseinander. Die Ergebnisse des NATO-Gipfels lassen sich zumindest als Indiz dafür nehmen, daß zumindest die atlantische Fraktion nach wie vor auf die Verstärkung der amerikanischen sicherheitspolitischen Präsenz in Europa setzt und weitgehende französische Zielvorstellungen nicht mitträgt.

5.4. Die Ergebnisse des Washingtoner NATO-Gipfels

Um eine Konfrontation zu vermeiden, nahmen die USA ihre Maximalforderungen schon im Vorfeld des Gipfels wieder zurück. Weitere Streitpunkte wurden aufgrund des kriegsbedingten Harmoniebedürfnisses zurückgestellt. Auf dem Gipfel selbst war von einer weltweiten Zuständigkeit der NATO keine Rede mehr.¹⁴² Statt dessen wird auf einen, allerdings nicht näher definierten, Euro-Atlantischen Raum rekurriert. Hier will die NATO, im Zusammenwirken mit anderen Institutionen, und neben ihrer Aufgabe der kollektiven Verteidigung, einen unverzichtbaren Beitrag für Frieden und Stabilität leisten. Die Verantwortung des VN-Sicherheitsrats und der OSZE für die Bewahrung des internationalen Friedens wird einerseits anerkannt, andererseits mit dem Verweis auf die Operationen im früheren Jugoslawien relativiert.

Ähnlich interpretationsfähig bleibt das neue strategische Konzept und das Kommuniqué des Gipfels in Bezug auf die Ausgestaltung der ESVI. Die europäischen Bestrebungen werden ausdrücklich begrüßt, allerdings erfolgt wenig Konkretes über das hinaus, was auch schon in Berlin verabredet worden war. Die europäischen Verbündeten sollen durch eine engere Zusammenarbeit zwischen der NATO und der WEU in die Lage versetzt werden, autonom Entscheidungen zu treffen und militärisch zu handeln, wenn die NATO als Ganzes nicht tätig werden will. Mit dieser Formulierung haben die USA die aus ihrer Sicht richtige Handlungssequenz festgeschrieben. Die NATO analysiert die Lage zuerst und entscheidet ob sie sich zuständig fühlt. Nachdem die NATO-Konsultationen stattgefunden haben, können die Europäer unter Rückgriff auf NATO Einrichtungen und Kapazitäten handeln. Um eine unnötige Duplizierung von Fähigkeiten und Befehlsstrukturen zu vermeiden, sollen der WEU von Fall zu Fall teilbare aber nicht geteilte NATO Einrichtungen und Ausrüstungsgüter überantwortet werden. Der Zugriff zu Planungskapazitäten soll garantiert, der Rückgriff auf Kommandostrukturen und militärische Güter zwar im Grundsatz zugesichert werden, aber von der Zustimmung aller Mitglieder im NATO-Rat abhängig bleiben. Um die Kohärenz und Einheitlichkeit der integrierten Militärstruktur nicht zu gefährden, soll es keine permanenten europäischen Strukturen innerhalb der NATO geben.

Um den Widerstand der Türkei gegen eine Aufwertung der WEU zu überwinden, wurden Formulierungen aufgenommen, die die Mitwirkungsrechte aller europäischen Verbündeten, also auch der Türkei, an WEU-geführten oder anderen europäischen Einsätzen sicherstellen. Engere, über die eher informellen Kontakte hinausgehende Beziehungen zwischen

142 The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, Press Release NAC-S(99)65.

der EU und der NATO, sollen nur dann aufgebaut werden, wenn sie sich als angemessen erweisen („if and when appropriate“). In dieser Kernfrage war aus verschiedenen Gründen nicht mehr drin. Die Türkei wandte sich aufgrund der Befürchtung, ausgeschlossen zu werden, gegen eine organisierte Beziehung zwischen der NATO und der EU. Auch Großbritannien und Frankreich sperrten sich, wenn auch aus entgegengesetzten Gründen, gegen ein zu enges Verhältnis. Frankreich fürchtet, die USA könnten Einfluß auf die inner-europäischen Entscheidungsmechanismen gewinnen, Großbritannien sorgt sich, daß ein europäischer Caucus innerhalb der NATO entstehen könnte. Einen derartigen europäischen Caucus lehnen die USA kategorisch ab. Weil es vorrangige europäische Entscheidungsstrukturen weder innerhalb noch außerhalb der NATO geben wird und weil die Überlassung von NATO-Gütern von der amerikanischen Zustimmung abhängig bleibt, ist die ESDI im Sinne eines zweiten Pfeilers durch den Gipfel in Washington nicht weitergebracht worden.

6. **Schlußfolgerung**

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik steht vor der Handlungsalternative, entweder auf eine Verstetigung der transatlantischen Strukturen oder den Ausbau europäischer Strukturen zu setzen. Die deutsche Hoffnung, es möge gelingen, den Anspruch einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität in harmonischem Gleichklang mit den USA so einzulösen, daß innerhalb der NATO ein mit autonomen Handlungsmöglichkeiten ausgestatteter europäischer Pfeiler errichtet wird, wird sich als Illusion erweisen. Für dieses Szenario sprechen weder die gängigen politikwissenschaftlichen Theorien noch die Interessenlagen, die diesseits und jenseits des Atlantiks handlungsanleitend wirken.

Dennoch ist die Annahme, eine hegemonial strukturierte NATO sei aufgrund dieser Interessenlage dauerhaft stabil, ebenfalls trügerisch. Der tiefere Grund für die Labilität liegt in der dualistischen Binnenstruktur des transatlantischen Verhältnisses. Aktuell drohen dieser Konstruktion Gefahren durch Entwicklungen in den USA und in Europa. Wenn sich in den USA der gegenwärtige Trend des triumphalistischen Unilateralismus durchsetzt, oder wenn das Pendel mit dem Ende des gegenwärtigen Wirtschaftsbooms nicht zum Multilateralismus ausschlägt, sondern sich die unilateralistische und die neo-isolationistische Tendenz zu einem unilateralistischen Neo-Isolationismus kombiniert, wäre das Ende der NATO besiegelt.

Ebenso könnte die Suche nach europäischen Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik, die in der Logik des Integrationsprozesses angelegt ist, die transatlantische Kooperation gefährden. Diese Suche wird verstärkt betrieben werden, sobald auf amerikanischer Seite die multilateralistische Grundorientierung bröckelt. Zunächst richtet sich diese Suche auf Symbole und nicht auf eine reale Alternative zur amerikanischen Führung innerhalb der NATO. Aber selbst wenn man eine Europäisierung der Verteidigungspolitik nicht vom planenden Tun der politischen Klassen erwartet, sollte man eine möglicherweise unbeab-

sichtige Wirkung des zunehmend vergemeinschafteten Marktes bzw. von Bemühungen, gegenüber den USA Bündnisfähigkeit beweisen, bzw. Eigenständigkeit behaupten zu wollen, nicht unterschätzen. Schon mit der Überführung der WEU in die EU verstärkt sich der Handlungs- und Erfolgswang europäischer Sicherheitspolitik, und es könnte eine Dynamik in Gang gesetzt werden, die die transatlantische Entfremdung verstärkt.

Inwieweit indirekte und ungeplante Effekte der gemeinsamen Währung zu größerer Gemeinsamkeit auch in der Außenpolitik beitragen, und die NATO auf diesem Wege belastet wird, ist kaum zu prognostizieren. Fest steht aber, daß die Europäer ihrer Schicksalsgemeinschaft mit dem Euro noch einmal eine ganz neue Qualität verleihen. Bei einem zweiten Projekt der europäischen Integration liegen die außen- und sicherheitspolitischen Konsequenzen offen auf der Hand. Die nationalen Rüstungsindustrien in Europa – insbesondere im Bereich Luft- und Raumfahrt – streben unter dem Druck der amerikanischen Konkurrenz und schrumpfender Märkte eine Fusion ihrer Aktivitäten an. Sollte es zur Schaffung des geplanten Europäischen Luft- und Raumfahrtkonzerns kommen – nach dem nationalen Zusammenschluß zwischen British Aerospace und der Rüstungsabteilung von GEC hängt dies Projekt allerdings wieder etwas in der Luft – hätte dies erhebliche politische Konsequenzen.

Wenn also auf die Stabilität der hegemonial organisierten NATO ohnehin kein Verlaß mehr ist, warum dann nicht entschiedener auf europäische Initiativen wie die Schaffung einer europäischen Armee oder die Etablierung eines prioritären sicherheitspolitischen Entscheidungszentrums setzen, auch auf die Gefahr hin, daß damit das Ende des transatlantischen Kooperationsverbundes eingeläutet würde.¹⁴³ Dagegen spräche, daß wichtige Partner derartigen Initiativen ihre Zustimmung verweigern. Ihr Einwand wiegt schwer. Es ist nicht garantiert, daß die europäische Integration auf dem Niveau des Systems Maastricht auch ohne den amerikanischen Schatten stabil bleibt bzw. die Europäer die Kraft fänden, die Integration schnell auch in den Bereich der Sicherheitspolitik voranzutreiben. Weil dem so ist, wäre es töricht, die NATO durch vorschnelle Europäisierungsininitiativen zu gefährden, hoffend, daß der integrationspolitische Quantensprung unter dem Druck der Verhältnisse schon irgendwie gelingen werde.

Statt dessen wäre deutsche Politik gut beraten, einen Schritt nach dem anderen zu tun. Die Möglichkeit eines amerikanischen Disengagements ist nicht gering einzuschätzen. Weil Europa die USA noch braucht, wäre Sorge zu tragen, daß die aus amerikanischer Sicht zentralen Bedingungen ihres Engagements zunächst respektiert werden. Diese betreffen a) die Vorrangigkeit des NATO-Rates gegenüber europäischen Konsultationsforen und b) den Verzicht auf permanente europäische Kommandostrukturen. Die Schaffung europäischer Reservestrukturen, so wie sie im Neuen Strategischen Konzept der NATO angedacht wurden, setzen zwar der Entwicklung einer ESVI Grenzen, gefährden aber nicht das amerikanische Engagement. In diesem Rahmen sollte zunächst europäische Handlungsfähigkeit erprobt werden. Ein weiteres Feld, auf dem europäische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingeübt werden kann, betrifft die rüstungspolitische

143 Vgl. hierzu beispielsweise: Emma Bonino, A single European Army, in: Financial Times, 3.2.1999, S. 14; Egon Bahr, Die „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik, in: Internationale Politik, Jg. 54, Nr. 1 (1999), S. 41-51.

Kooperation und die Harmonisierung der Rüstungsexportpolitik. Dabei käme es unter anderem auch darauf an, zunächst in einer Weise, die den transatlantischen Zusammenhang schont, die rüstungstechnischen Minimalvoraussetzungen für eine autonome europäische Verteidigungspolitik zu schaffen. Im Zusammenhang mit der Überführung der WEU in die EU muß das Verhältnis zwischen NATO und EU geklärt werden. Hier liegt die Sollbruchstelle des transatlantischen Verhältnisses; entsprechend ist hier zunächst mit der gebotenen Vorsicht vorzugehen. Es dürfte sehr viel schwieriger werden, dies ohne das Zwischenstück WEU so auszugestalten, daß der amerikanische Einfluß auf innereuropäische Entscheidungsprozesse minimiert und gleichzeitig der transatlantische Entscheidungsprozeß nicht durch europäische Vorabsprachen präjudiziert wird. Hier wird es nur pragmatische Fall-zu-Fall Lösungen geben können. Gerade deshalb sollte diese Problematik mit der nötigen Sensitivität behandelt werden.

Bevor sich Deutschland darauf einläßt, mit der Mißachtung der beiden amerikanischen Essentials den Rubikon zu überschreiten, sollte in der EU Einigung hergestellt werden über die Finalität der europäischen Integration. Es spräche nichts dagegen, noch einmal den traditionellen deutschen Vorschlag einer Vergemeinschaftung der Sicherheitspolitik qua Einführung bindender Mehrheitsentscheidungen in die Diskussion einzubringen. Für diesen Vorschlag spricht die Überlegung, daß das Modell NATO, also die an Effizienzkriterien orientierte intergouvernementale Organisation der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, im europäischen Rahmen nicht funktionieren wird. Gegen diesen Vorschlag sprechen ein pragmatischer und ein grundsätzlicher Einwand. Für Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik findet sich nicht genügend Unterstützung in Europa, und dieser Weg könnte die legitimatorische Basis der EU überstrapazieren.

Wenn dieser Weg weder zielführend noch die Perspektive des europäischen Bundesstaats anstrebenswert ist, wäre als zweite Lösung zu prüfen, ob auf der Basis einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik die Entwicklung einer ausreichend leistungsfähigen, gleichzeitig aber flexiblen und intergouvernemental organisierten Sicherheits- und Verteidigungspolitik im „System Maastricht“ vorstellbar ist. Der von Außenminister Fischer angeregte Dialog sollte genutzt werden, um in dieser Frage einen Konsens zu erreichen. Bevor dieser Konsens nicht erzielt ist, wäre die Europäische Union gut beraten, bei der Ausgestaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität die nötige Bescheidenheit an den Tag zu legen.

HSFK-Reports (jeweils DM 12,--)

Bernhard Moltmann

**Nordirland: Vom Wagnis eines neuen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages
oder Wie Thomas Hobbes und John Locke jüngst Stormont Castle besuchten**

HSFK-Report 7/1998

Peter Schlotter

Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung?

Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union

HSFK-Report 8/1998

Katja Frank

Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte?

**Zur Rolle Internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und
Nichtverbreitung**

HSFK-Report 9/1998

Manfred Sapper

Großmachtpolitik ohne Großmachtressourcen.

Rußlands Irak- und Nahostpolitik

HSFK-Report 1/1999

Françoise Manfrass-Sirjacques

Die französische Sicherheitspolitik

zwischen Anspruch und Wirklichkeit

HSFK-Report 2/1999

Markus Kaim

Macht oder Ohnmacht der USA im Nahen Osten?

Die Politik der Clinton-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt

HSFK-Report 3/1999

PRIF-Reports (jeweils DM 20,--)

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

'Talk to *Them*? No Way!' Models of Dispute Settlement in

Multicultural Urban Societies

Published together with

Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main

PRIF-Report No. 49

Alexander Kelle

Security in a Nuclear Weapons Free World - How to Cope with the

Nuclear, Biological and Chemical Weapons Threat

PRIF-Report No. 50

Harald Müller
The Nuclear Weapons Register - A Good Idea Whose Time Has Come
PRIF-Report No. 51

Peter Schlotter
Free Trade + Democratization = Development?
The European Union's Maghreb Policy
PRIF-Report No. 52

HSFK-StandPunkte (Bezug kostenlos)

Lothar Brock
Globaler Wandel und Staatenpolitik. Plädoyer für Multilateralismus
HSFK-StandPunkte Nr. 7/1997

Änne Ostermann
Zivilcourage - eine demokratische Tugend: Test für die
Demokratiefähigkeit einer Gesellschaft
HSFK-StandPunkte Nr. 1/1998

Lothar Brock
Die USA und die UN: Reform oder Abbau der Weltorganisation?
HSFK-StandPunkte Nr. 2/1998

Harald Müller
Weltpolitische Wasserscheide: Atomtests in Südasien und die Folgen
HSFK-StandPunkte Nr. 3/1998

Dokumentation
Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1998 an Alexander Lebed
HSFK-StandPunkte Nr. 4/1998

Harald Müller
Der Kampf der Kulturen findet nicht statt
HSFK-StandPunkte Nr. 5/1998

Berthold Meyer
Der nahöstliche Frieden - verbaut oder noch zu retten?
HSFK-StandPunkte Nr. 6/1998

Peter Kreuzer
Asiatische Weltsichten: Der Kosovo als Baustein zur amerikanischen globalen
Hegemonie
HSFK-StandPunkte Nr. 1/1999

*) Sie erhalten von uns auf Wunsch jederzeit die komplette Liste unserer Publikationen.

ISBN 3-933293-18-9