

Scheidung oder Neubeginn

Die transatlantischen Beziehungen sind an einen Wendepunkt gelangt

von Ivo H. Daalder und
James M. Lindsay

Das Zeitalter der Geopolitik in der amerikanischen Außenpolitik ist vorbei; das globale Zeitalter hat begonnen. Im 20. Jahrhundert bestimmte traditionelle Geopolitik das außenpolitische Denken in Amerika: die Sicherheit der USA hing davon ab, jedwedes Land davon abzuhalten, Herrschaft über die eurasische Landmasse zu erlangen. Dieses Ziel wurde mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion erreicht. In den neunziger Jahren baute Washington gemeinsam mit seinen europäischen Partnern diesen Erfolg aus, schaffte zum ersten Mal in der Geschichte ein friedliches, ungeteiltes und demokratisches Europa. Heute stellt keine Macht – weder Russland noch Deutschland noch ein vereintes Europa noch China oder Japan – eine unmittelbare hegemoniale Gefahr für Eurasien dar. Die Gefahren für die Vereinigten Staaten haben nun nichts mehr mit Geographie zu tun: Al-Khaïda kann immer tödlich sein, unabhängig davon, ob es seine Zentrale in Pakistan, auf den Philippinen, in Portland oder in Oregon hat.

Das neue globale Zeitalter hat zwei vorrangige und bisher einmalige We-

sensmerkmale: Das eine ist die uneingeschränkte Vorherrschaft der Vereinigten Staaten; das andere ist die Globalisierung, die wirtschaftliche, politische und soziale Kräfte entfesselt hat, die von keinem Land allein – auch nicht von den Vereinigten Staaten – kontrolliert werden können.

Amerikas Vorrangstellung und die Globalisierung ergänzen und widersprechen sich gleichzeitig. Beide bringen den USA große Vorteile, aber auch große Gefahren. Die Vorrangstellung gibt Washington die unübertroffene Fähigkeit, die internationalen Angelegenheiten nach seinem Willen zu gestalten; die Globalisierung fördert die amerikanische Wirtschaft und verbreitet amerikanische Werte. Aber Amerikas große Macht und das Vordringen seiner Kultur, seiner Produkte und seines Einflusses tief in andere Gesellschaften hinein nähren Hass und Groll. Große Macht und großer Reichtum führen nicht notwendigerweise zu größerem Respekt oder größerer Sicherheit.

Amerikanische Führungspolitiker und das amerikanische Volk müssen nun lernen, mit diesem zweischneidigen Schwert, dem globalen Zeitalter, umzugehen. Sie müssen dies vor allem in einer Zeit, in der die Europäer ein gewachsenes Vertrauen in die Fähigkeiten eines vereinten Europas zeigen und größeres Misstrauen gegenüber einer ungezähmten ame-

Ivo H. Daalder und James M. Lindsay,
Senior Fellows im Bereich Außenpolitische
Studien, Brookings Institution,
Washington.

rikanischen Macht. Diese Entwicklungen sorgen für ungeheure Belastungen der transatlantischen Beziehungen. Amerika will weniger Beschränkung, um schneller auf die Gefahren, die es sieht, reagieren zu können. Europa will, dass Washington mehr tut, um etwaige konkurrierende europäische Interessen anzuerkennen und ihnen gerecht zu werden. Die Fähigkeit Washingtons und Europas, ihre legitimen Differenzen anzuerkennen und Wege zu finden, diese auszugleichen, wird die Zukunft der atlantischen Allianz bestimmen.

Die einsame Weltmacht

Die USA sind heute die einzige wahre globale Macht. Ihre militärische Reichweite – sei es an Land, auf See oder in der Luft – geht bis in alle Ecken der Erde. Ihre wirtschaftliche Potenz ist der Motor für Handel und Industrie in der Welt. Ihre politische und kulturelle Ausstrahlung – was Joseph S. Nye „soft power“ genannt hat – ist so weit reichend, dass die meisten internationalen Institutionen amerikanische Interessen widerspiegeln. Amerikas Position in der Welt ist einzigartig – kein anderes Land in der Geschichte ist auch nur in die Nähe von so etwas gekommen.

Ist aber Amerikas herausgehobene Position auf Dauer haltbar? In militärischer Hinsicht wächst die riesige Kluft zwischen den USA und jedem anderen Land. Während in den meisten Ländern die Verteidigungsbudgets schrumpfen, wächst das amerikanische schneller an. Heute gehen fast

40% der weltweiten Verteidigungsausgaben auf das Konto der USA. Im Jahr 2003 werden die Vereinigten Staaten so viel für die Verteidigung ausgeben wie die nächsten elf Staaten zusammengenommen. Allein die Zunahme der Verteidigungsausgaben im Jahr 2003 ist größer als der gesamte britische Verteidigungshaushalt und ist so groß wie drei Viertel des chinesischen. Das Bemerkenswerte ist, dass Amerika es sich sogar leisten kann, noch mehr auszugeben. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist heute kleiner als noch vor zehn Jahren – und sogar die von der Regierung von George W. Bush geplanten Zunahmen werden zu einem Gesamthaushalt von nur 3,5% des BIP führen, die Hälfte der höchsten Ausgaben zu Zeiten des Kalten Krieges. Die Aussichten sind gering, dass irgendein Staat oder eine Gruppe von Staaten die notwendigen Ressourcen aufbringen werden, um zu den USA militärisch aufzuschließen oder sie gar zu übertreffen.

Die wirtschaftliche Kluft ist kleiner als die militärische, insbesondere wenn man die USA mit der Europäischen Union vergleicht. Aber die Dominanz Amerikas ist trotzdem bemerkenswert. Die amerikanische Wirtschaft ist nicht nur die größte der Welt, auf sie entfallen auch – nach fast zwei Jahrzehnten Expansion – 31% der weltweiten Produktion. Das ist mehr als ihr Anteil in den siebziger Jahren. Die amerikanische Wirtschaft im Jahr 2000 war genauso groß wie die der nächstgrößten vier Volkswirtschaften (Japan, Deutschland, Frank-

reich und Großbritannien) zusammen, und ihr BIP war fast halb so groß wie das aller G-7-Staaten. Auch hat die amerikanische Wirtschaft mindestens ebenso geschickt wie ihre Hauptkonkurrenten die möglichen Produktivitätsgewinne durch die Informationstechnologie zu nutzen gewusst. Darüber hinaus sehen sich Europa und Japan großen Herausforderungen durch die demographische Entwicklung ausgesetzt: Ihre schnell alternden Bevölkerungen führen höchstwahrscheinlich zu Arbeitskräftemangel und großem Druck auf die Haushalte. China durchläuft eine rasante Modernisierung, und Russland könnte die Talsohle hinter sich gelassen haben, aber ihre Volkswirtschaften sind heute im Hinblick auf ihre Produktion vergleichbar mit denen Italiens und Belgiens. Außerdem steht ihnen noch bevor, eine politische Infrastruktur aufzubauen, die ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum trägt.

Macht = Einfluss?

Wie können die Vereinigten Staaten ihre konkurrenzlose Macht in Einfluss umwandeln? Wird Amerikas militärische und wirtschaftliche Überlegenheit nicht geschickt und umsichtig eingesetzt, kann sie Verärgerung hervorrufen, sogar unter seinen Freunden – wie jüngst der Irak-Krieg nur zu deutlich zeigte. Ein zunehmender Eindruck, dass Washington sich nur um seine eigenen Interessen kümmert und bereit ist, seine Muskeln spielen zu lassen, um seinen Willen durchzusetzen, hat zu einer beängstigenden Kluft zwischen den Einstellungen in Ame-

rika und Europa geführt. Europäische Eliten kritisieren die Vereinigten Staaten als in zunehmendem Maße moralisch, sozial und kulturell rückständig – insbesondere was die wahrgenommene Befürwortung der Todesstrafe, des Raubtierkapitalismus, des Fast Food und der Unterhaltungsindustrie angeht. Europa hat auch angefangen, in internationalen Institutionen und anderen Foren seine diplomatischen Muskeln spielen zu lassen – zu beobachten bei den Verhandlungen über das Kyoto-Protokoll zur Eindämmung der Treibhausgase und kürzlich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei der Debatte zu Irak – und es versucht, neue internationale Regime zu schaffen, um Amerikas Rückgriff auf seine militärische Macht einzuschränken.

Die Lebensdauer der amerikanischen Macht hängt letztlich davon ab, wie sehr andere meinen, dass sie nicht nur im amerikanischen Interesse eingesetzt wird, sondern auch in ihrem. Nach ihrem Sieg im Zweiten Weltkrieg übernahmen die USA die Führung bei den Bemühungen, nicht nur neue Sicherheitsinstitutionen wie die Vereinten Nationen und die NATO, sondern auch neue Regime zur Förderung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, der Entwicklung und des Wohlstands, wie den Marshall-Plan, das Bretton-Woods-Währungssystem und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), zu errichten. Diese Institutionen und Abkommen stärkten und mehrten Amerikas Macht – aber in einer Art und Weise, die allen nützte, die an ihnen teilnahmen. Die Vereinigten Staaten

stehen vor der Herausforderung, heute das Gleiche zu tun.

Globalisierung

Die Propheten der Globalisierung haben ihren Nutzen propagiert, insbesondere, dass der zunehmende Strom von Gütern, Dienstleistungen und Kapital über die Grenzen hinweg die Wirtschaft in Schwung bringen und mehr Wohlstand schaffen würde. Zwischen 1979 und 1999 erhöhten sich die weltweiten Exporte fast um das 18-fache. Als Ergebnis dessen lag der Anteil des Handels an der weltweiten Produktion im Jahr 2000 bei 25% – doppelt so hoch wie noch 1970. Ausländische Direktinvestitionen sowie Firmenzusammenschlüsse und -aufkäufe hatten dieselben phänomenalen Zuwächse zu verzeichnen. Die Verbreitung von Ideen und Informationen über das Internet und andere globale Medien hat die kulturellen Horizonte erweitert und die Menschen in der ganzen Welt in die Lage versetzt, autokratische Herrscher herauszufordern und effektiver für die Sache der Menschenrechte und Demokratie einzutreten.

Die Globalisierung kann sogar die Gefahr von Kriegen mindern. Zum Beispiel hat Indiens mächtige Elektronikbranche im Jahr 2002 auf die Regierung erfolgreich Druck ausgeübt, den Konflikt mit Pakistan zu entschärfen, und zwar aus der Befürchtung heraus, dass ein Krieg mit Pakistan ihre Beziehungen zu amerikanischen multinationalen Konzernen gefährden könnte.

Aber die Globalisierung birgt auch neue furchtbare Gefahren. Eine Handvoll Männer kann vom anderen Ende der Welt aus vier Verkehrsflugzeuge kapern, sie in die Hauptsymbole amerikanischer Macht rasen lassen und dabei Tausende von Menschen töten. Ein Computerhacker auf den Philippinen kann das Internet zum Zusammenbruch bringen und den elektronischen Handel Tausende von Kilometern entfernt unterbrechen. Spekulanten können einen Ansturm auf den thailändischen Baht auslösen, dabei Russland und Brasilien in eine Rezession treiben, und damit den amerikanischen Exporteuren Märkte wegnehmen und amerikanische Arbeitsplätze vernichten. Die zunehmenden Treibhausgase können die durchschnittliche Erdtemperatur erhöhen und damit möglicherweise küstennahe Flachlandgebiete überfluten und Bergwiesen in Wüsten verwandeln.

Hegemonialisten

Vieles in der außenpolitischen Debatte in den Vereinigten Staaten dreht sich heute um die Bewertung der fundamentalen Bedeutung der amerikanischen Vormachtstellung und Globalisierung. Hegemonialisten – so genannt, weil sie die amerikanische Vormachtstellung betonen – sehen die Welt als eine solche, in der die USA ihre vorherrschende Macht einsetzen können, um ihren Willen unabhängig vom Willen anderer durchzusetzen. Sie glauben, dass die Vereinigten Staaten den Willen haben müssen, ihre politischen Ziele, wenn nötig, auch

allein zu verfolgen. Globalisten dagegen betonen die Globalisierung. Sie sehen eine Welt, die sich unilateralen amerikanischen Lösungen widersetzt und stattdessen internationale Zusammenarbeit fordert. Sie warnen vor dem Denken, Amerika könne alles allein machen.

Hegemonialisten sehen in Amerikas Vormachtstellung zwei große Vorteile. Erstens ermöglicht sie den Vereinigten Staaten, ihre eigenen außenpolitischen Ziele festzulegen und sie ohne Hilfe anderer zu erreichen. Daraus folgt eine Vorliebe für unilaterale Maßnahmen, nicht gebunden an internationale Abkommen oder Institutionen, die sonst Amerikas Handlungsspielraum einschränken würden. Wie der Kolumnist Charles Krauthammer betont, „sind die bisher beispiellos dominanten Vereinigten Staaten ... in der einzigartigen Position, ihre eigene Außenpolitik gestalten zu können. Nach einem Jahrzehnt, in dem Prometheus den Pygmäen mimte, ist die erste Aufgabe der neuen [Bush-]Regierung, genau diese amerikanische Handlungsfreiheit wiederzubeleben.“¹ Die Ansichten, Neigungen und Interessen von Verbündeten, Freunden oder von sonst wem sollten daher keinen Einfluss auf amerikanisches Handeln haben.

Weil zweitens ihre Macht es den Vereinigten Staaten ermöglicht, ihre Interessen nach eigenem Gutdünken zu verfolgen, glauben Hegemonialisten, dass amerikanische Außenpolitik danach streben sollte, diese relative Machtposition beizubehalten, auszuweiten und zu verstärken. Wie es in *Bushs* Nationaler Sicherheitsstrategie

heißt: „Unsere Streitkräfte werden stark genug sein, potenzielle Gegner von ihren Aufrüstungsvorhaben abzubringen, die sie in der Hoffnung auf Überlegenheit oder Gleichstellung im Hinblick auf die Macht der Vereinigten Staaten betreiben.“² Mit anderen Worten, die Vereinigten Staaten können ihre politischen Ziele am besten erreichen, wenn sie andere davon abhalten, soviel Macht zu erlangen, dass sie den USA wirksam entgegen treten könnten, sollten ihre Interessen aufeinanderprallen. Eine bessere Definition von amerikanischer Hegemonie als in diesem Papier wird schwerlich zu finden sein.

Globalisten

Im Gegensatz dazu betonen die Globalisten, wie die Globalisierung Amerikas Möglichkeiten, seine Macht einzusetzen, um das Geschehen jenseits seiner Grenzen zu beeinflussen, einschränkt und umwandelt. Im Grunde sind die Herausforderungen und Chancen, die durch die Globalisierungskräfte geschaffen werden, durch Amerikas Alleingänge nicht zu bewältigen. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ansteckenden Krankheiten aufzuhalten, den Terrorismus zu bekämpfen, den Zugang zu offenen Märkten sicherzustellen, Menschenrechte und die Umwelt zu schützen und die Demokratie zu fördern – für all das ist die Zusammenarbeit mit anderen Staaten notwendig.

Aber, so die Globalisten, es ist nicht nur so, dass das Wesen der Fragen, die sich aus der Globalisierung ergeben,

die Reichweite der amerikanischen Macht einschränkt und zu internationaler Kooperation zwingt. Die Globalisierung streut auch die Macht – weg von den Staaten. Wie Jessica *Mathews* es beschreibt, „verlieren nationale Regierungen nicht nur ihre Autonomie in einer sich globalisierenden Wirtschaft. Sie teilen Macht – einschließlich politischer, sozialer und sicherheitspolitischer Rollen im Kern ihrer Souveränität – mit der Wirtschaft, internationalen Organisationen und mit einer Vielzahl von Bürgerinitiativen, bekannt als Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Die andauernde Machtkonzentration in den Händen von Staaten, die mit dem Westfälischen Frieden von 1648 ihren Anfang genommen hatte, ist vorbei.“³

NGOs, zu denen im weitesten Sinne auch Verbrecherkartelle und terroristische Gruppen gehören, sind beweglicher als Staaten und sind immer wieder erfolgreich bei der Behinderung staatlicher Maßnahmen. Was Hegemonialisten außer Acht lassen, weil sie die sich verändernde Politikagenda und den Aufstieg der NGOs ignorieren, so zumindest behaupten die Globalisten, ist, dass sogar der mächtigste Staat seine Fähigkeit verliert, das zu beherrschen, was in der Welt geschieht. Wie einer der Wortführer der Globalisten argumentiert, „eignen sich nur wenige der außenpolitischen Herausforderungen heutzutage wirklich für eine unilaterale Maßnahme – um es im wahrsten Sinne des Wortes, allein zu tun“. In den meisten Fällen ist die Zusammenarbeit mit anderen Ländern und mit internationalen Institutionen weniger

eine Option als vielmehr eine Notwendigkeit.“⁴

Wer hat Recht?

Sowohl Hegemonialisten als auch Globalisten haben in verschiedenerlei Hinsicht Recht. Zuerst die Hegemonialisten: Trotz Globalisierung bleibt Macht der Eckstein in der internationalen Politik. 50 Jahre abgestimmter Bemühungen der USA und ihrer Verbündeten mögen zwar Europa in eine Zone ewigen Friedens im Sinne Immanuel *Kants* verwandelt haben, in der die Herrschaft des Rechtes gesiegt hat, aber im überwiegenden Teil der Welt hat militärische Stärke immer noch die Oberhand.

Wahr ist zwar, dass kein Land, auch nicht China, eine geostrategische Gefahr für die Vereinigten Staaten darstellt, wie es einst Deutschland und dann die Sowjetunion im 20. Jahrhundert waren. Dennoch gibt es zahlreiche Bedrohungen geringerer Art, von Pjöngjang bis Teheran, die durch amerikanische militärische und wirtschaftliche Macht eingedämmt oder – wenn nötig – gar beseitigt werden müssen. Breiter gefasst erfordert die Herrschaft des Rechtes mehr als nur die Kodifizierung von Verhaltensregeln. Sie erfordert auch die Bereitschaft und Fähigkeit, sie durchzusetzen. Dieses Erfordernis aber stößt auf das grundsätzliche Problem kollektiven Handelns: Wenn die potenziellen Kosten einer Aktion groß sind und der Nutzen von vielen geteilt wird, werden nur wenige bereit sein, die Kosten auf sich zu nehmen. Das ist der Punkt,

an dem überlegene Macht und die sie begleitende Bereitschaft und Fähigkeit, globale öffentliche Güter bereitzustellen, den entscheidenden Unterschied ausmachen. Daher ist es fraglich, ob ohne eine amerikanische Vorherrschaft – oder etwas ähnliches – das Völkerrecht aufrechterhalten werden kann.

Der weise Einsatz der amerikanischen Vorherrschaft kann amerikanische Werte und Interessen fördern. Die Anwendung (oder Androhung) von amerikanischer Militärgewalt vertrieb 1991 die irakischen Truppen aus Kuwait, überzeugte Haitis Militärjunta davon, die Macht abzugeben, beendete die serbischen Gräueltaten in Kosovo und die Herrschaft von den Taliban und Al-Khaida über Afghanistan. Aber die amerikanische Vorherrschaft dient nicht nur amerikanischen Interessen und Werten. Als das einzige Land, das willens und in der Lage ist, aus politischen Sackgassen herauszuführen und Pattsituationen zu beenden, die Fortschritte verhindern bei Problemen wie der Förderung des Friedens auf dem Balkan, in Nordirland und dem Nahen Osten oder der Sicherung der finanziellen Stabilität in der Welt, fördern die USA immer wieder auch die Interessen der meisten demokratischen Staaten. Oft sind die Vereinigten Staaten genau das, was die ehemalige Außenministerin Madeleine *Albright* einmal die unverzichtbare Nation, die es schafft, die Welt zu effektivem Handeln anzuhalten, genannt hat.

Die USA unterscheiden sich in der Tat von anderen Staaten. Im Vergleich zu den Hegemonien vergangener Zeiten sind sie einzigartig, weil sie nicht

nach einer Ausweitung ihrer Macht durch territoriale Zugewinne streben, aber sie sind auch einzigartig im Vergleich zu den Ländern von heute. Ihre Vorherrschaft und ihre globalen Interessen bringen einerseits andere dazu, die Vereinigten Staaten um Hilfe bei der Lösung ihrer Probleme zu bitten, ihnen andererseits aber auch die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten übel zu nehmen. Die ambivalente Haltung der Welt gegenüber amerikanischem Engagement – wie auch die Einzigartigkeit dieses Engagements – machen es zwingend erforderlich, dass die USA die Umsetzung ihrer Außenpolitik nicht mit einem Wettbewerb um Popularität verwechseln. Das Richtige zu tun ist nicht immer populär – aber unerlässlich.

Doch die Globalisten haben Recht, wenn sie sagen, dass Amerika zwar mächtig, aber nicht allmächtig ist. Zwar ist es weitaus eher in der Lage als die meisten Länder, sich gegen die schädlichen Auswirkungen der Globalisierung zu schützen, aber unverletzlich ist es keineswegs. Einige drängende Probleme eignen sich einfach nicht für unilaterale Lösungen. Der Klimawandel ist vielleicht der offensichtlichste Fall, aber es gibt noch andere wie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und den Kampf gegen den weltweiten Terrorismus. In anderen Fällen, wie dem Schutz des amerikanischen Territoriums vor terroristischen Anschlägen, können unilaterale Maßnahmen die Risiken verringern, aber nicht ausschalten.

Ebenso könnte eine unilateral eingesetzte amerikanische Macht nicht ausreichen, um die Vorteile der Glo-

balisierung nachhaltig zu nutzen. Der Erste Weltkrieg, die Russische Revolution und die Weltwirtschaftskrise erstickten die wirtschaftlichen und sozialen Interaktionen, die zu Beginn des 20. Jahrhunderts im Entstehen begriffen waren, im Keim. Die heutige wirtschaftliche Globalisierung beruht auf einem feinmaschigen Netz von internationalen Handels- und Finanzinstitutionen. Die Ausweitung, Entwicklung und Verbesserung dieser Institutionen erfordert die Zusammenarbeit mit anderen. Ohne sie könnten sich die Vorteile der Globalisierung, die dazu beitragen, die amerikanische Macht zu festigen, verflüchtigen.

Die Globalisierung hat im großen Maße die außenpolitische Agenda der USA erweitert. Ansteckende Krankheiten, Armut und schlechte Regierungsführung verletzen nicht nur unsere moralischen Gefühle, sondern sie stellen auch potenzielle neue Sicherheitsgefahren dar. Gescheiterte oder scheiternde Staaten gefährden nicht nur ihre eigenen Bürger, sondern auch Amerikaner. Wenn es den Vereinigten Staaten nicht gelingt, Wohlstand und gute Regierungsführung zu fördern, laufen sie Gefahr, dass die Bedrohungen für ihre Sicherheit sich multiplizieren. Sie könnten sich am Ende in einer Situation wieder finden, in der sie nicht von Bären im Wald verletzt werden, sondern durch Schwärme winzigen Ungeziefers.

Und schließlich kann Kooperation die amerikanische Vorherrschaft verlängern. Die Zusammenarbeit mit anderen kann die Kosten von Aktionen auf eine breitere Basis von Akteuren verteilen, somit den Vereinigten Staa-

ten ermöglichen, mit weniger Einsatz mehr zu vollbringen. Durch die Schaffung internationaler Regime und Organisationen kann Washington seine Interessen und Werte in Institutionen einbetten, die Länder auf Jahrzehnte hinaus gestalten und beschränken können, unabhängig von der zukünftigen Entwicklung der amerikanischen Macht. Die Zusammenarbeit kann auch Bindungen zu anderen Ländern aufbauen und damit die Wahrscheinlichkeit einschränken, dass kulturelle und politische Taktiken über Jahre hinweg die amerikanische Macht untergraben.

Die Folgen

Der Wandel bei den strategischen Prioritäten in Europa war bisher weniger dramatisch als bei denen der Vereinigten Staaten. Der Kernpunkt der europäischen Außenpolitik ist heute derselbe wie vor mehr als 50 Jahren: die Möglichkeit einer Rückkehr zu für alle Beteiligten verlustreichen Konflikten zu verhindern durch eine immer stärker werdende Verpflichtung, Souveränität in einer Europäischen Union zu teilen. Die EU ist Dreh- und Angelpunkt europäischer Politik und europäischer Aktivitäten in vielerlei Bereichen: von Handels- und Währungspolitik über Justiz- und Sozialpolitik hin zu (in zunehmendem Maße) Außen- und Sicherheitspolitik. Was die unmittelbare Zukunft angeht, ist die EU in eine fast schon fantastisch anmutende ehrgeizige Phase eingetreten, indem sie versucht, zur gleichen Zeit eine tiefere In-

tegration der alten Mitgliedsländer voranzutreiben und die Union insgesamt um zehn neue Länder (überwiegend aus Osteuropa) zu erweitern.

Europa und Amerika haben in zunehmendem Maße äußerst unterschiedliche Prioritäten in der Außenpolitik, die die transatlantischen Beziehungen belasten. Während einige dieser Belastungen sachbezogen sind – Raketenabwehr, Klimawandel, Irak und ähnliches –, steht vieles davon für die zutiefst unterschiedlichen Ansichten über die Natur der internationalen Politik als solche. Die Regierung *Bush* hat eine dezidiert hegemonialistische Sicht der Welt, die meisten Europäer hingegen eine globalistische.

Die hervorstechendste außenpolitische Konsequenz dieses Unterschieds ist, dass die transatlantischen Beziehungen in der Außenpolitik sowohl der Vereinigten Staaten als auch Europas einen niedrigeren Stellenwert eingenommen haben. Für Amerika ist Europa eine nützliche Ressource für die Unterstützung amerikanischen Handelns – ein Ort, an dem man komplementäre Fähigkeiten sucht, um Ad-hoc-Koalitionen der Willigen und irgendwie Fähigen zu bilden. Aber für Washington ist Europa heute einfach weniger wichtig in Bezug auf seine Hauptinteressen und -anliegen als noch zu Zeiten des Kalten Krieges. Für die europäischen Staaten wiederum wurde Amerikas Beschützerrolle mit dem Verschwinden der sowjetischen Bedrohung hinfällig, während seine friedensstiftende Präsenz angesichts des Voranschreitens der europäischen Integration nicht mehr gerechtfertigt zu sein

scheint. Die Aufgabe, den Rest Europas in die Zone des Friedens zu integrieren, fällt nun ausschließlich den Europäern zu; Amerika spielt dabei höchstens eine unterstützende Rolle. Sogar die Stabilisierung der Randgebiete Europas – vom Balkan im Süden zur Türkei, dem Kaukasus und der Ukraine im Osten – ist eine Aufgabe, bei der die Europäer mehr und mehr die Führung werden übernehmen müssen.

Scheidung oder Neubeginn

Wie sieht also die Zukunft der transatlantischen Beziehung aus? Scheidung ist die radikalste Option, und sie würde sich über die großen Kräfte hinwegsetzen, die die Partner zusammenhalten. Denn trotz allem, was sich in den letzten zehn Jahren in den transatlantischen Beziehungen verändert hat, bleibt die Beziehung im Kern intakt. Dieser Kern besteht aus dem Bekenntnis zu einem Wertekatalog – Frieden, Demokratie, Freiheit und freies Unternehmertum –, der von Europäern wie Amerikanern geteilt wird. Eine Scheidung wird auch auf Grund des bisher nie da gewesenen Grades an wirtschaftlicher Verflechtung zwischen den Vereinigten Staaten und Europa schwieriger. Beim Handel ist mehr als ein Drittel aller amerikanischen Exporte außerhalb der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) für die EU bestimmt, während 27% aller Importe in die USA, die nicht aus NAFTA-Ländern kommen, aus der EU stammen. Wiederum 27% der Exporte aus der EU in Nicht-EU-Länder gehen in die

Vereinigten Staaten, und fast ein Fünftel der EU-Importe von außerhalb der EU kommt aus den USA.

Der Grad der gegenseitigen finanziellen Abhängigkeit ist sogar noch größer. Im Jahr 2001 kamen mehr als 60% der ausländischen Direktinvestitionen in die Vereinigten Staaten aus der EU (etwa 800 Milliarden Dollar). Im Gegenzug gingen im selben Jahr über 45% aller amerikanischen ausländischen Direktinvestitionen nach Europa. Die gegenseitige Abhängigkeit, die durch diese wirtschaftlichen Fakten geschaffen wurde, würde es den USA und Europa sehr viel schwerer machen, ihre eigenen, getrennten Wege zu gehen.

Wenn also eine Scheidung unwahrscheinlich ist, heißt das jedoch nicht, dass eine Wiederbelebung der Partnerschaft viel einfacher wäre. Die strukturellen Verschiebungen in den Beziehungen sprechen dagegen. Anders als in den Zeiten des Kalten Krieges, als die Kosten von Uneinigkeit sich direkt und auf gefährliche Art und Weise niederschlugen, können die Vereinigten Staaten und Europa sich heute den Luxus der Verantwortungslosigkeit leisten. Die Partnerschaft hingegen auf einer neuen und länger haltbaren Grundlage zu erneuern, wird von beiden Seiten schwieriger und teure Anpassungen erfordern.

Europa wird seine Fähigkeiten zu gemeinsamen Maßnahmen verbessern müssen – insbesondere auf militärischem Gebiet. Eine echte Partnerschaft erfordert echte militärische Fähigkeiten. Die Europäer werden auch zeigen müssen, dass sie bereit sind, mehr Lasten zu übernehmen – nicht

nur in Europa, sondern auch zunehmend außerhalb Europas. Dies wird wiederum von den Europäern verlangen, dass sie ihre strategische Vision außerhalb der Grenzen Europas auf fast den gesamten Rest der Welt ausweiten müssen – und dies nicht nur in Bezug auf wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe (obwohl diese wichtig bleiben werden), sondern auch in Bezug auf allgemeine politische und Sicherheitsanforderungen. Schließlich wird eine erneuerte Partnerschaft von den USA erfordern, die Bereitschaft zu zeigen, in ihrer Beziehung Europa mehr Gewicht – wenn auch nicht gleich viel – zu verleihen. Washington muss nicht nur willens sein, sich zuweilen Europas Führung zu beugen (auch wenn dies in eine Richtung geht, die die USA nicht vorbehaltlos unterstützen), sondern es muss auch zeigen, dass es sich internationalen kooperativen Instrumenten – einschließlich Verträgen, Regimen und Normen – verpflichtet fühlt, um die Sicherheit, den Wohlstand und das Wohlergehen aller zu fördern.

Ohne eine formale Scheidung oder eine erneuerte Partnerschaft werden die amerikanisch-europäischen Beziehungen ins Trudeln kommen, und die transatlantischen Beziehungen und Institutionen werden mehr und mehr ein Nischendasein führen. Das Trudeln wird jedoch nicht lange dauern. Es wird entweder wohl oder übel mit einer Scheidung enden oder eine so schwere Krise hervorrufen, dass die Führungspolitiker auf beiden Seiten des Atlantiks Schritte unternehmen werden. Welches dieser Szenarien ein-

treten wird, wird in einem entscheidenden Maße von der Politik und den Präferenzen des dominanten Spielers in der Beziehung abhängen.

Ein Wendepunkt?

Präsident *Bush* und die Politik, die seine Regierung verfolgt, stellen einen Wendepunkt in den amerikanisch-europäischen Beziehungen dar. Nichts spricht für ein Ende dieser Beziehung, aber die Politik von *Bush* – insbesondere sein persönlicher Stil, die Gewissheit, mit der er seine Ansichten vertritt, die Art, wie er sie verteidigt und vor allem die Religiosität seiner Rhetorik – vergrößert die bestehenden tiefen Risse, die in den transatlantischen Beziehungen entstanden sind. George W. *Bush* scheint oft mehr daran interessiert zu sein, die Richtigkeit seiner Positionen zu demonstrieren, als nach Wegen zu suchen, andere Ansichten in seine Politik zu integrieren. Die terroristischen Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon haben diese Tendenz nur verstärkt.

Denn trotz des gleichermaßen empfundenen Entsetzens, das durch die über den gesamten Globus gesendeten Fernsehbilder hervorgerufen wurde, reagierten Europäer und Amerikaner äußerst unterschiedlich auf die Anschläge vom 11. September 2001. Während sich an der Politik, den Perspektiven und Prioritäten Europas wenig änderte, waren die Auswirkungen der Attacken auf die Vereinigten Staaten (wahrlich) tief greifend. Die Terroristen erschütterten

den Glauben des amerikanischen Volkes an seine physische Unverwundbarkeit. Für die innen- und außenpolitische Ausrichtung der Regierung wurden die Anschläge in jeglicher Beziehung zum definitiven Moment. Für Präsident *Bush* bestimmten die zerstörerischen Anschläge den fundamentalen Zweck seiner Präsidentschaft: Er würde die Terroristen vernichten, bevor sie wieder angreifen könnten. Er würde die Tyrannen, die den Terroristen Unterschlupf gewähren oder Schurkenstaaten regieren, besiegen. Und er würde sicherstellen, dass Terroristen und Tyrannen nicht an die Technologie von Massenvernichtungswaffen gelangen.

Bisher waren die unmittelbaren Folgen dieser einseitigen amerikanischen Zielstrebigkeit noch beherrschbar. Die Unterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und ihren wichtigen europäischen Verbündeten sind größer geworden. Das Auseinanderdriften hat zwar den kritischen Punkt noch nicht überschritten, aber dieser Punkt könnte schneller erreicht werden als gemeinhin angenommen. Die aktuelle Krise kommt zu einer Zeit, in der die zentripetalen Kräfte, die die Allianz zusammenhalten, schwächer sind als jemals zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg – während die zentrifugalen Kräfte mindestens ebenso stark sind. Sowohl bei der breiten Bevölkerung als auch bei den Eliten der europäischen Länder gibt es eine wachsende Angst, dass ihr Unvermögen, das außenpolitische Verhalten der Vereinigten Staaten zu beeinflussen, die Kosten einer Bündnistreue zu den USA in die Höhe treibt – vielleicht

sogar höher als die aus ihr erwachsenen Gewinne.

Der Fall Irak mag für viele Europäer zum Menetekel werden. Die weitere Destabilisierung einer krisenhaften Region und weitere Terrorattacken sind die möglichen Konsequenzen, die viele in Europa weniger den Tätern zuschreiben würden als vielmehr der Bush-Regierung, die es darauf anlege, diese zu provozieren. Sollte diese Wahrnehmung in Zukunft die europäische Politik dominieren, so ist es möglich – vielleicht sogar wahrscheinlich –, dass die großen europäischen Länder zu der Schlussfolgerung gelangen, dass eine offene Distanzierung von der amerikanischen Politik nicht nur wünschenswert, sondern sogar notwendig ist.

Ebenso wahrscheinlich ist, dass die Verschlechterung der amerikanisch-europäischen Beziehungen auf beiden Seiten des Atlantiks zu der Erkenntnis führen wird, dass eine umfassendere Neuausrichtung notwendig ist, um die Partnerschaft auf eine Art und Weise zu erneuern, die der Ära, in der wir leben, angemessen ist. Europa würde in diejenigen Ressourcen investieren, die notwendig sind, um seine „Soft-power“-Möglichkeiten durch wirkliche „Hard-power“-Fähigkeiten zu ergänzen. Die Ver-

einigten Staaten würden wieder einmal anerkennen müssen, dass Verbündete und Bündnisse Institutionen sind, die man pflegen und stärken muss, statt sie zu vernachlässigen oder als selbstverständlich zu betrachten. Eine Partnerschaft relativ gleicher Partner könnte nach dieser Neuausrichtung in der Lage sein, die gemeinsamen Herausforderungen wie Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Energiesicherheit, Klimawandel und ansteckende Krankheiten anzugehen – vorausgesetzt, beide Seiten wollen das. Nicht mehr möglich ist, die Beziehung weiter treiben zu lassen. Es gibt zu viel Verärgerung, und zu viele haben sich bereits von der Beziehung entfremdet, als dass dieses Auseinanderdriften bis in alle Ewigkeit fortgesetzt werden könnte.

Die Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten haben einen Wendepunkt erreicht. Entweder sie finden ein Ende oder sie werden erneuert. Welches von diesen beiden Szenarien eintreten wird, wird von beiden Seiten abhängen – im besonderen Maße jedoch von den Vereinigten Staaten, die als „Senior Partner“ die größte Fähigkeit haben, die Beziehungen wieder auf die Spur zurückzubringen oder sie vollständig ins Leere laufen zu lassen.

Anmerkungen

¹ Vgl. hierzu Charles Krauthammer, *The New Unilateralism*, in: *Washington Post*, 8.6.2001.

² Vgl. Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vom 17. September 2002, die leicht gekürzte deutsche Übersetzung in: *Internationale Politik*, 12/2002, S. 113 ff., hier S. 136.

³ Vgl. Jessica T. Mathews, *Power Shift*, in: *Foreign Affairs*, 76. Jg., Nr. 1, Januar/Februar 1997, S. 50–66, hier S. 50.

⁴ Vgl. Stewart Patrick, *Multilateralism and Its Discontents: The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence*, in: *ders.* und Shepard Forman (Hrsg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy*, Boulder 2002, S. 25.