

Perspektiven für das transatlantische Verhältnis

Fröhlich, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fröhlich, S. (2013). Perspektiven für das transatlantische Verhältnis. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 62(4), 523-533. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96418-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Perspektiven für das transatlantische Verhältnis

Stefan Fröhlich



Stefan Fröhlich

Zusammenfassung

Die Spannungen und Differenzen im transatlantischen Verhältnis sind die logische Konsequenz der strukturellen Veränderungen der Weltpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges. Der Aufsatz zeigt die Entwicklung vor dem Hintergrund der geopolitischen Hauptinteressen der USA, ihrer weiterhin machtvollen Wirtschaft und ihrer polarisierten Gesellschaft. Analysiert werden die amerikanischen Kriterien der Partnerschaft mit EU und NATO und die pragmatische Wahl von Multi- oder Unilateralismus.

Auch die zweite Amtszeit Obamas zeigt, dass die Spannungen und Differenzen im transatlantischen Verhältnis in der Vergangenheit keinesfalls allein auf die Politik der Bush-Administration zurückzuführen, sondern die logische Konsequenz der strukturellen Veränderungen der Weltpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges sind. Bei allen Hoffnungen, die mit dem amtierenden Präsidenten auch für das transatlantische Verhältnis verbunden waren, gilt, dass der graduelle Wandel in Richtung Europa im Grunde nicht stattgefunden hat. Die von Europäern geforderte und seit dem Amtsantritt Obamas zunächst praktizierte größere Zurückhaltung in Bezug auf das globale Engagement war vielmehr der Einsicht Washingtons in die Grenzen seiner Macht(projektion) in einer von China und der Nuklearmacht Russland mitbestimmten multipolaren Ordnung geschuldet.

strukturelle
Veränderungen der
Weltpolitik

Für Europa macht es daher mittlerweile nur bedingt etwas aus, wer in Washington regiert. Die Distanz zum alten Kontinent hat zwar insbesondere unter Republikanern dramatisch zugenommen, aber auch bei Demokraten steht die EU nicht mehr sonderlich hoch im Kurs, wenn es um die Lösung der globalen sicherheitspolitischen wie ökonomischen Fragen geht; dies macht nicht zuletzt der vom US-Verteidigungsminister geplante Truppenabbau in Europa deutlich.

Distanz zum alten
Kontinent

Ungeachtet ihrer innenpolitischen Gegensätze aber sind sich Republikaner wie Demokraten zumindest in ihrer Forderung nach einer schuldenfinanzierten Lösung des europäischen Problems einig, auch wenn die vor allem von Berlin

geforderte Konsolidierungs- und Sparpolitik Republikanern politisch-ideologisch eigentlich weit näher steht als den Demokraten und Obama. Dies offenbaren auch die unterschiedlichen makroökonomischen Vorstellungen zur Lösung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zwischen Washington und Teilen der EU.

Außenpolitik

In der Außenpolitik hat sich über die Wiederwahl Obamas das fortgesetzt, was sich bereits in der ersten Amtszeit Obamas abzeichnete: An eine Preisgabe der zentralen Grundparameter amerikanischer Außenpolitik denken weder Demokraten unter Obama noch Republikaner. Dies wird auch mit Blick auf den Einsatz in Afghanistan deutlich: Auch die Republikaner wollen allein auf Grund der mehrheitlich ablehnenden Haltung der Bevölkerung eine robuste Präsenz in Afghanistan über 2014 nicht aufrechterhalten. Ebenso wenig wird sich an der vorläufigen Irakpolitik etwas ändern. Kritik an spezifischen Fragen der Außenpolitik des US-Präsidenten konzentriert sich daher weitgehend auf zwei Punkte: erstens das iranische Atomprogramm und den in diesem Zusammenhang erhobenen Vorwurf der mangelnden Unterstützung der USA für Israel; zweitens die handwerklichen Fehler, die die Obama-Administration schon 2009 beim Versuch gemacht hat, eine Abkehr von Präsident Bushs Raketenabwehr-Strategie vorzunehmen. Wichtige zentraleuropäische Verbündete der USA wurden durch unklar kommunizierte Absichten hinsichtlich der neuen Sicherheitsarchitektur irritiert und stehen der Administration entsprechend misstrauisch gegenüber.

gemeinsame
Agenda mit den
USA

Für die EU bedeutet diese Entwicklung, dass das Verhältnis zu Amerika in Washington vor allem an seinen konkreten Politikergebnissen gemessen wird. Zentral wird sein, eine gemeinsame Agenda mit den USA zu formulieren, die sich pragmatisch an der Kunst des Möglichen orientiert; dies allein entscheidet darüber, welchen Stellenwert Europa in den USA behält – und wie berechtigt die These von der Orientierung („pivoting“) Washingtons in Richtung Asien ist. Die USA werden, gleich unter welchem Präsidenten, angesichts zunehmender isolationistischer Tendenzen eine „gerechtere“ Lastenteilung und mehr globales Engagement beim Konflikt- und Krisenmanagement fordern, als es Europäern bisweilen lieb ist. Europas ordnungspolitischer Anspruch aber reicht nicht zuletzt aufgrund der geringeren Machtressourcen (als Resultat des mangelnden politischen Willens) über die eigene Peripherie (Osteuropa, Mittelmeerraum, insbesondere Maghreb, sowie Balkan) bislang kaum hinaus. Vor diesem Hintergrund wird sich die Frage nach einer neuen sicherheits- und ordnungspolitischen Lastenteilung in der Großregion des Nahen und Mittleren Ostens künftig noch stärker stellen und Differenzen, vielleicht aber auch neue gemeinsame Schnittmengen befördern. Libyen war ein Vorgeschmack für eine solche neue Lastenteilung und hat zudem, bei allen Unzulänglichkeiten, einmal mehr die Alternativlosigkeit zu Europa aus Washingtoner Sicht dokumentiert.

Grundprämissen für eine gemeinsame Agenda

Vor diesem Hintergrund hat die transatlantische Agenda von wenigstens drei Grundprämissen auszugehen:

1. Das geopolitische Hauptinteresse der USA

An Amerikas Grundüberzeugung und Selbstverständnis, wonach es aufgrund seines unverändert überragenden Machtpotentials die globale Ordnung gestalten kann (und im Gegensatz zu China, Russland, anderen Schwellenländern sowie der EU auch will), wird sich auch künftig nur wenig ändern. Das geopolitische Hauptinteresse gilt dabei neben China und dessen Aufstieg als regionaler Vormacht im Pazifik unverändert dem Nahen und Mittleren Osten mit den Schwerpunkten Golfregion, dem Konflikt Indien-Pakistan und dem Nahost-Friedensprozess. Russlands Wiedererstarken an seinen Rändern hingegen wird zunehmend als Problem Europas gesehen. Unabhängig davon wird Washington seine Verpflichtungen angesichts der prekären Haushaltslage sukzessive zurückfahren und ein selektiveres Krisenmanagement in Einklang mit seinen verringerten Mitteln bringen. Europas Rolle in der Welt bleibt eher regional begrenzt – im Gegensatz zum geökonomischen Interesse, welches sich, wie im Falle der USA, gleichsam zunehmend in Richtung Asien verlagert. Allenfalls wird aus der viel beschworenen gemeinsamen liberalen Grundlage die Notwendigkeit vom Propagieren des Rechtsprimats und von Kooperation (auch mit Nichtdemokraten) abgeleitet.

China
Golfregion
Konflikt Indien-
Pakistan
Nahost-
Friedensprozess

2. US-Gesellschaft polarisiert

Zu der Machtasymmetrie und den unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen kommt erschwerend hinzu, dass die amerikanische Parteienlandschaft und Gesellschaft heute polarisierter ist denn je – mit erheblichen Konsequenzen für transatlantisches Handeln insbesondere in von europäischer Seite aus als vorrangig betrachteten Themenfeldern wie der Schließung von Guantánamo, der Klima- und Energiesicherheitspolitik, der Abrüstungs- bzw. Rüstungskontroll- oder der Handels- und Entwicklungshilfepolitik. In allen Fragen ist ein wiedererstarkter und machtbewusster Kongress der eigentliche Adressat europäischer Politik. Es gilt heute, dass Europäer und gemäßigte Demokraten auf amerikanischer Seite sich bisweilen näher stehen als Demokraten und Republikaner.

machtbewusster
Kongress

3. EU – ein Partner ohne Linie

Dem gegenüber steht aus amerikanischer Sicht auch nach dem Lissaboner Vertrag eine mittlerweile auf 28 Mitglieder angewachsene EU, die unverändert weit von einer einheitlichen außenpolitischen Ausrichtung entfernt ist, Konsensentscheidungen oftmals als Ergebnis langwieriger Verhandlungsprozesse

und eines kleinsten gemeinsamen Nenners erscheinen lässt und die Schnittmenge transatlantischer Interessen erheblich reduziert.¹

Wertegemeinschaft
globales
Engagement
„gerechtere“
Lastenteilung

Europa muss akzeptieren, dass die vielbeschworene Wertegemeinschaft der Vergangenheit in Zukunft in Washington vor allem an ihren konkreten Politikergebnissen gemessen wird. Washington wird, gleich unter welchem Präsidenten eine „gerechtere“ Lastenteilung und mehr globales Engagement beim Konflikt- und Krisenmanagement fordern. Die USA wissen aber angesichts der Notwendigkeit einer restriktiven Haushaltspolitik auch, dass zur Aufrechterhaltung ihres Führungsanspruches ihre Machtressourcen allein nicht ausreichen, sondern dass die Unterstützung ihrer transatlantischen Partner notwendig ist. Beide Seiten wiederum sollten darüber hinaus auch wissen, dass einzig und allein geschlossenes transatlantisches Handeln die Chancen auf die Einbindung Chinas, Russlands und anderer Schwellenländer in internationale Organisationen erhöht und deren Akzeptanz rechtsstaatlicher und völkerrechtlicher Grundprinzipien befördern kann. Auch aus diesem Grund liegt die Lösung der Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum im amerikanischen Interesse. Dies sowie die weitere Erholung der US-Wirtschaft sind die Voraussetzung für das Angehen gemeinsamer Herausforderungen: vom Umgang mit scheiternden und gescheiterten Staaten im Rahmen der transatlantischen Sicherheitsorganisationen über Fragen der Klimaschutz- und Energiesicherheitspolitik bis hin zur Neuordnung bzw. Anpassung des globalen wirtschafts- und finanzpolitischen Ordnungsrahmens.

Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen

Amerikas politische Agenda

Daseinsvorsorge
Sanierung des US-
Haushalts
Kürzungen des
Verteidigungs-
budgets

Ein Blick auf die politische Agenda der US-Administration gibt dabei nicht nur Aufschluss über die enormen ökonomischen Herausforderungen, vor denen das Land steht, sondern auch über die Größenordnung der amerikanischen Wirtschaft. Die USA werden in den kommenden Jahren gezwungen sein, das Augenmerk verstärkt auf die Daseinsvorsorge (Rentenversicherung) zu lenken und radikale Reformen u.a. im Innern durchzusetzen: Teilprivatisierung der Rentenversicherung, die genauso wie die europäische von der demographischen Entwicklung bedroht wird; Sanierung des US-Haushalts durch umfangreiche Kürzungen oder Streichungen von Ausgabenprogrammen vor allem in den Bereichen Soziales, Verkehr, Wohnungswesen, Stadtentwicklung, Landwirtschaft und Umwelt – vor allem die staatliche Altersvorsorge und Alterskrankensversicherung werden davon betroffen sein, auch wenn Demokraten sich damit schwer tun; neue große Umverteilungen zugunsten des Schulwesens, der beruflichen Bildung und der ärztlichen Versorgung sind Dauerbrenner auf der innenpolitischen Agenda. Gleichzeitig plant die US-Regierung umfangreiche Kürzungen des Verteidigungsbudgets, das nach wie vor fast 50 Prozent der weltweiten Verteidigungsausgaben und das Doppelte dessen ausmacht, was die EU-Staaten für ihre Streitkräfte ausgeben,.

Der Handlungsspielraum für ehrgeizige Ausgabenprogramme ist angesichts der massiven Verschuldung des Landes begrenzt. Mit seinem Zahlungsbilanzdefizit hängt Amerika seit längerem in hohem Maße von den Entscheidungen anderer ab, insbesondere von den Ländern in Asien, die in den vergangenen Jahren hohe Dollarguthaben erworben haben: China, Taiwan, Japan. Das Land hat jedoch in der Vergangenheit immer wieder bewiesen, dass seine Volkswirtschaft und seine Gesellschaft im Vergleich zu Europa und zu Japan bei Veränderungen der internationalen und auch der inneren sozialen Bedingungen in hohem Maße anpassungsfähig sind. Die Fähigkeit, das enorme ökonomische Potenzial nach den jeweiligen konjunkturellen Gegebenheiten zu nutzen, verschaffte der US-Wirtschaft dabei stets die Flexibilität, auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit einem Wirtschaftswachstum auf durchschnittlich hohem Niveau aufzuwarten.

Zahlungsbilanz-
defizit

Volumen und Potenzial der US-Wirtschaft

Im Übrigen beträgt der Anteil der US-Volkswirtschaft mit einem Volumen von knapp 14 Billionen Dollar noch immer fast knapp 20 Prozent des globalen kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsproduktes – ein Wert, den in etwa die EU als Ganzes aufweist, auf Grund der nach wie vor fehlenden politischen Einigung aber nicht annähernd in ein vergleichbares globales Gewicht übersetzen kann.² Der Erfolg ist nicht zuletzt auch das Ergebnis einer weit flexibleren Wirtschaftspolitik als mithin in Europa vermutet, bestehend aus einem moderaten Keynesianismus, einer vergleichsweise undogmatischen Geldpolitik, geringerer Regulierung der Arbeitsmärkte und niedrigeren Steuersätzen. Und selbst in der aktuellen Krise gilt, dass nach wie vor fast ein Drittel der weltweiten Direktinvestitionen in die USA fließen, nicht zuletzt weil die Rahmenbedingungen dort in den Augen von Investoren noch immer als die weltweit günstigsten betrachtet werden und weil man seine Wirtschaft für anpassungsfähiger und innovativer als jede andere hält. Man kann daher auch in Zukunft davon ausgehen, dass Washington die Weltwirtschaft entscheidend prägen wird; seine fragile Hegemonialposition besteht ja gerade darin, dass es zwar von Kapitalimporten abhängig ist, der Rest der Welt im Gegenzug aber darauf angewiesen ist, dass Amerika ausländisches Kapital attrahiert und zu weltwirtschaftlicher Nachfrage verarbeitet.

Wirtschaftspolitik

Die zukünftige Entwicklung

Daran dürfte sich vorerst nicht allzu viel ändern. Der US-Dollar beherrscht – trotz Euro – nach wie vor den größten Währungsraum der Welt und profitiert von seiner traditionellen Rolle als Leitwährung, weil Finanzdisponenten ihr Kapital nach wie vor ungemindert in die USA verschieben, in der Erwartung, dass es dort höher oder sicherer verzinst wird als im Euroraum. Noch immer werden drei Fünftel der Devisenreserven in Dollar angelegt (auf den Euro entfällt rund ein Viertel).³ Und diese Erwartung wird häufig bestätigt, weil die

US-Dollar =
Leitwährung

Zukunfts-
orientierung

amerikanische Wirtschaft immer wieder zeigt, dass ihre Dynamik entsprechend hohe Renditen abwirft. Dies hat maßgeblich etwas mit der Tatsache zu tun, dass nirgendwo sonst Erfindungen und Innovation so konsequent in marktfähige Produkte und Dienste umgesetzt werden wie in Amerika. Die Zukunftsorientierung von Politik, Unternehmen, Märkten und Börsen durch Investition in Schlüsseltechnologien (Kommunikationstechnik, Biotechnologie) und Entwicklung neuer Materialien ist der eigentliche Grund für Wachstum, Innovation, Produktivitätsfortschritt und den Abbau von Arbeitslosigkeit. Sie garantiert auch die enge Verzahnung von exzellenter Wissenschaft und Technik und der privaten Wirtschaft, wie sie gerade für die militärische Vorrangstellung der USA wesentlich ist. Schließlich stehen die USA durch die Methode des *Fracking* vor einer Energiewende, die das Land in die Lage versetzen könnte, nicht nur seinen Öl- und Erdgasbedarf für die nächsten 200 Jahre zu decken und vom größten Öl-Importeur der Welt schon bald zum Energie-Exporteur zu werden (mit möglicherweise erheblichen Konsequenzen für seine Präsenz als Ordnungsmacht im Nahen und Mittleren Osten), sondern auch eine große Reindustrialisierung und wirtschaftliche Erholung einzuleiten, die Washington auch bei der Bewältigung seiner massiven Haushaltsprobleme hilft.

Energie-Exporteur

Selbst wenn also die aktuelle Rezession für die USA und die EU gleichermaßen tief ausfallen sollte, so dürfte Amerika am Ende auch aus dieser Krise gestärkt hervorgehen. Vor allem aber wäre es voreilig, damit das Ende der amerikanischen Vorherrschaft zu prophezeien.

Beide Seiten haben daher das gleiche Interesse an einem möglichst ungehinderten Handel, mit dem gegenseitigen Respekt vor den jeweiligen nationalen Besonderheiten und Beschränkungen. Zwar führt die Verflechtung beider Märkte dazu, dass externe Effekte des Wirtschaftsmodells der jeweils anderen Seite fallweise als wettbewerbsverzerrend, als Handelshemmnis oder gar als Angriff auf das eigene System empfunden werden können. Im Grunde aber gilt – bei aller Asymmetrie in der wirtschaftlichen Entwicklung beider Seiten – für den transatlantischen Handel nach wie vor zweierlei:

- Erstens, alle Handelsstreitigkeiten folgen auf beiden Seiten dem gleichen Muster innenpolitischer Logik: man preist Ideen des Freihandels, beschädigt ihn aber in der Praxis.
- Zweitens, in aller Regel lassen sich Kompromisse aushandeln, und das Wechselspiel von Diskriminierung und Retorsionen endet zumeist damit, dass eine von beiden Seiten die globale Führungsrolle übernimmt und die andere Seite zum Einlenken bewegt.

Transatlantische Verflechtung

Die gegenseitige Verflechtung im transatlantischen Verhältnis, insbesondere bei den Handels- und Kapitalströmen, ist so ausgeprägt, dass es dazu eine Alternative praktisch kaum gibt. Globale Konzerne sind heute meist in ihrem Kern euroatlantische Unternehmen. Europa insgesamt, gerade nach der Erweiterung, und nicht etwa Asien, ist größter Investor, Arbeitgeber und auch, abge-

Europa = größter
Handelspartner der
USA

sehen von Kanada, größter Handelspartner der USA – bei insgesamt relativ ausgeglichener Bilanz. Beide Seiten wickeln rund 50 Prozent des Welthandels ab und sind für 80 Prozent der weltweiten Auslandsinvestitionen verantwortlich. Die amerikanische Wirtschaft exportiert nach Berechnungen der WTO jährlich Waren im Wert von rund 240 Mrd. Dollar und Dienstleistungen im Wert von knapp 170 Mrd. Dollar in die EU, umgekehrt beträgt die Importquote rund 327 Mrd. Dollar (Waren) bzw. 121 Mrd. Dollar (Dienstleistungen). Die gegenseitigen Direktinvestitionen betragen zwischen 450 und 500 Mrd. Dollar und entsprechen so einem Anteil von etwa 60 Prozent (EU) bzw. 50 Prozent (USA) am Gesamtumfang der jeweiligen ausländischen Direktinvestitionen.⁴ Allein diese Zahlen sprechen dafür, dass es auch künftig auf außenwirtschaftlicher Ebene im transatlantischen Verhältnis Ebenbürtigkeit und somit einen Zwang zu multilateralem und kooperativem Verhalten auf beiden Seiten geben wird. Europa und Amerika sind mit ihren jeweiligen Anteilen an der Weltproduktion und am Welthandel bzw. mit ihren vergleichbaren Bruttoinlandsprodukten neben China nach wie vor die entscheidenden Gestaltungsmächte der Weltwirtschaft. Und nach wie vor liegt in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Europas der Schlüssel für eine konstruktive Rolle im transatlantischen Verhältnis, die Washington auch zukünftig zu einem flexiblen Multilateralismus zwingt.

Das Freihandelsabkommen

Ob das nun einmal mehr angestrebte bilaterale Freihandelsabkommen dazu einen Beitrag leisten kann, ist umstritten. Allerdings ist der bilaterale Nutzen eines solchen Abkommens zunächst erheblich. Schätzungen gehen von einem jährlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 0.5% im Falle der EU und 1.5% für die USA aus. Die Kommission rechnet mit einer Zunahme der EU-Exporte um rund 2% und der US-Ausfuhren von sogar 6%, sollte auch nur die Hälfte der regulatorischen Differenzen beseitigt werden. Entsprechend sollte der Fokus der Verhandlungen auf der Reduzierung von nichttarifären Handelshemmnissen wie Verwaltungs- und Rechtsvorschriften, der Liberalisierung von Dienstleistungen und öffentlichen Ausschreibungen liegen. Da der Dienstleistungssektor im transatlantischen Handelsvolumen allein 70% ausmacht, liegt hier insgesamt ein Kosteneinsparpotential von etwa 80 Prozent. Wenn es gelingt, in fast allen Wirtschaftsbereichen Normen, Auflagen und Verfahren möglichst aufeinander abzustimmen oder aber gegenseitig anzuerkennen, dürfte dies auch eine Signalwirkung für die Entwicklung globaler Regeln haben. Da allerdings der Sektor der stark subventionierten Landwirtschaft umstritten bleibt, sollten die Erwartungen nicht zu hoch geschraubt werden, und muss man wohl auch damit rechnen, dass es eher zu Einzelabsprachen denn zu einer umfassenden Lösung kommen wird.⁵

Reduzierung von
nichttarifären
Handelshemmnissen

Die außen- und sicherheitspolitischen Beziehungen

Multi- oder Unilateralismus

In der Außen- und Sicherheitspolitik hingegen wird man sich in Europa wohl auch künftig damit abfinden müssen, dass Washington zwar die Notwendigkeit erkennt, in bestimmten Fällen im multilateralen Rahmen zu handeln; dies gilt für die innere und „weiche“ Sicherheit betreffenden Fragen – nicht zuletzt aus taktischen Gründen, da es nur so eine faire Lastenteilung im Bündnis einklagen kann, und weil es die Öffentlichkeit mehrheitlich so wünscht. Ansonsten aber gilt für Fragen der äußeren Sicherheit ein neuer Pragmatismus, der auch von einer europakritischen Haltung gespeist wird, der jedoch vor allem Ausdruck der o.e. veränderten Sicherheits- und Bedrohungslage nach dem 11. September ist, die es Washington auch unter Obama angezeigt erscheinen lässt, je nachdem unilateral oder stärker im Rahmen von Ad-hoc-Bündnissen zu handeln; der Konflikt in Syrien und die Diskussion um einen militärischen Einsatz unter Führung Washingtons ist das jüngste Beispiel hierfür. Insofern bestimmt Europas Gestaltungskraft in diesen Fragen mehr denn je den Grad des amerikanischen Unilateralismus.

Pragmatismus

Der 11. September 2001 bestimmt nicht mehr ausschließlich den außenpolitischen Kurs, und nach der Sicherheitsstrategie von 2010 (NSS 2010) ist es nunmehr das Ziel, den Krieg nicht mehr in Feindesland zu tragen, sondern den Terror stattdessen an der Heimatfront zu bekämpfen. Dieser Paradigmenwechsel ergab sich geradezu zwangsläufig nach dem Rückzug amerikanischer Truppen aus dem Irak im Dezember 2011 sowie der Entscheidung für einen Abzug des Militärs aus Afghanistan, wie er für 2014 vorgesehen ist. Der Kampf gegen den Terrorismus bleibt eine zentrale Aufgabe, und sollte sich Washington bedroht fühlen, so wird es unter keiner Administration davor zurückschrecken, notfalls unilateral und auch präventiv loszuschlagen.

Kampf gegen den
Terrorismus

Amerikas Führungsrolle in der Welt wird sich auch weiterhin aus seiner überragenden militärischen Überlegenheit speisen. Gestützt auf seine gewaltigen militärischen Ressourcen wird Washington wohl auch künftig seine überragende Militärpräsenz zur Projektion stabiler Verhältnisse vor allem im so genannten Greater Middle East wie in der pazifischen Region nutzen – auf Grund der angestrebten Energieunabhängigkeit vielleicht weniger zur unmittelbaren Sicherung der freien Ölzufuhr bzw. der geostrategisch relevanten Netzwerke und Transportwege, dafür aber zur Aufrechterhaltung des jeweiligen regionalen Kräftegleichgewichts. Washington wird dabei versuchen, sich erstens diesen Regionen mit seinen ordnungspolitischen Vorstellungen nicht weiter als nötig aufzudrängen, und es wird zweitens alles unternehmen, um seine sich daraus ergebenden enormen finanziellen Belastungen zu senken. Das Instrument für diese Strategie sieht man bereits jetzt im Greater Middle East im Bemühen um eine regionale kollektive Sicherheitsarchitektur, in der neben den Staaten der Region und den Europäern auch China, Indien und evtl. Russland einen Teil der Kosten übernehmen und wenn möglich auch militärisch präsent sein sollen. Mit anderen Worten, „Entamerikanisierung“, bei gleichzeitiger Regionalisierung lauten die Mittel, mit denen Washington seine Militärpräsenz suk-

regionale kollektive
Sicherheits-
architektur

zessive auf ein Mindestmaß reduzieren und seine Akzeptanz als „wohlwollender Hegemon“ wiederherstellen will; dabei sollen alle Staaten der Region, Syrien und Iran inbegriffen, einbezogen werden.

Rolle und Bedeutung der NATO und der EU

Weder die EU noch China, Japan oder Russland könnten die Voraussetzungen für eine solche globale ordnungspolitische Rolle derzeit ohne einen fundamentalen Prioritätenwechsel in der Außen- und Sicherheitspolitik schaffen. Ein solcher ist im Falle der EU bei allen Erfolgen der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) aber auch künftig nicht zu erwarten. Insofern sind es auch längst nicht mehr die Bemühungen der EU, das Machtgefälle durch den Ausbau nur annähernd auszugleichen, die das transatlantische Verhältnis belasten; es ist vielmehr der zunehmende Relevanzverlust der NATO hinsichtlich einer flexiblen, auf funktionale ad-hoc-Koalitionen setzenden amerikanischen Weltpolitik. Die NATO hat sich spätestens seit dem 11. September zu einer „Sicherheitsorganisation“ gewandelt, die zwar enorme Anstrengungen unternommen hat, eine angemessene Antwort auf die neuen Herausforderungen zu finden, die aber Schwierigkeiten hat, zum einen – wegen europäischer Widerstände – dem amerikanischen Anspruch auf ein global handelndes Bündnis gerecht zu werden, zum anderen – wegen amerikanischen Zögerns – die traditionelle Rolle einer vornehmlich auf das Bündnisgebiet begrenzten regionalen Schutzorganisation im Sinne Europas aufrechtzuerhalten. Beide Seiten sind sich zwar einig, dass das Bündnis mit seinen Kooperations- und Partnerschaftsprogrammen und der Aufnahme neuer Mitglieder seit den Umbrüchen der Jahre 1989/90 einen zentralen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen Raum leistet und dass es nach wie vor das einzige Forum für transatlantische Kooperation im Sicherheitsbereich bildet. Beide Seiten stehen heute auch in einem intensiven Dialog in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Zivilschutz und signalisieren damit ein Interesse an der gemeinsamen Bewältigung neuer Sicherheitsanforderungen. Schließlich leisten beide mit ihren jeweiligen Fähigkeiten wichtige und komplementäre Beiträge zum Krisenmanagement über das gesamte Konfliktspektrum (von präventiven Einsätzen über humanitäre Operationen bis hin zu intensiver Kriegsführung und post-Konflikt-Management). Dennoch läuft die Allianz zunehmend Gefahr, zu einer Art „Sicherheits- und Service-Agentur“ zu geraten, welche den Bündnisfall nach Art. 5 zwar ausrufen kann, ohne dass dieser jedoch auf beiden Seiten des Atlantiks als eine Verpflichtung zum militärischen Beistand interpretiert werden muss.⁶

Der zunehmende Relevanzverlust der NATO

„Sicherheits- und Service-Agentur“

NATO bleibt regional

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass sich die geopolitischen Prioritäten Washingtons in Richtung des Nahen und Mittleren Ostens sowie – jüngst – Ostasiens verschoben haben, die NATO jedoch eine regionale Organisation bleibt, die die globalen Bedrohungen nicht allein eindämmen kann. Das bedeu-

tet, dass das Bündnis bei seinen Einsätzen immer stärker auf die Unterstützung von Ländern angewiesen ist, die ihm nicht angehören. Ganz abgesehen davon aber, dass es Differenzen bzgl. der strategischen Mittel gibt, mit denen diesen Herausforderungen begegnet werden soll, liegt der Schwerpunkt des sicherheitspolitischen Interesses nun einmal auf dem eigenen Kontinent bzw. an der unmittelbaren Peripherie. Die Differenzen in diesem Punkt bedeuten aber auch, dass die EU auf Dauer nicht davon ausgehen kann, dass Washington sich in jeder Krise engagiert. Die logische Konsequenz daraus wurde bereits auf dem Brüsseler NATO-Gipfel von 1994 mit dem Konzept der „Combined Joint Task Forces“ (CJTF) gezogen, das die Nutzung von Nicht-NATO-Streitkräften durch die NATO und (damals) die WEU erleichtern sollte. Dahinter stand die Absicht, den Europäern die Möglichkeit zu geben, Krisenmanagementaufgaben zu übernehmen und dafür Streitkräfte einzusetzen, die von der NATO „trennbar, aber nicht getrennt“ (separable but not separate) waren. Endgültig umgesetzt wurde diese Idee mit den so genannten „Berlin Plus“-Vereinbarungen von 2003. Seither kann die EU bei der Durchführung ihrer Operationen auf kollektive NATO-Mittel und -Fähigkeiten zurückgreifen, während die NATO EU-geführte Operationen unterstützen kann, wenn sie selbst als Ganzes nicht militärisch tätig werden will.

„Combined Joint Task Forces“

„Berlin Plus“-Vereinbarungen

Das Problem dieser Vereinbarung liegt aber in den ihr zugrunde liegenden Grundprinzipien für gemeinsame Einsätze: der formalen Gleichheit sowie der Beachtung der Entscheidungsautonomie und der Interessen beider Organisationen. Beide sind gehalten, ihre Interessen in wesentlichen Fragen im Konsens zu definieren, mithin mit Einstimmigkeit. Dies bedeutet, dass die USA sich vorbehalten können – und auch wollen –, wann sie der EU den vollen Zugang zu den knappen und teuren militärischen Mitteln der NATO, die vor allem amerikanische sind, gewähren. Über diese Hürde hilft auch die Tatsache nicht, dass sich nach dem EU-Beitritt von Rumänien und Bulgarien vier Fünftel der Mitgliedschaften in EU und NATO überlappen (21 der 28 NATO-Mitglieder gehören gleichzeitig der EU an).⁷ Solange sich beide Organisationen hinsichtlich der Methoden und Mittel/Fähigkeiten zum Erreichen ihrer Ziele nicht einig sind, solange vor allem die USA fürchten, dass der Berlin-Plus-Mechanismus langfristig zu einem allzu großen europäischen Einfluss im Bündnis ohne gleichzeitige gerechte Lastenteilung führen könnte, wird jede geplante EU-Aktion unter dem Damoklesschwert eines möglichen Vetos durch Washington stehen.⁸ Dieses Dilemma wird zusätzlich verstärkt durch Frankreichs traditionelles Pochen auf eine größere Unabhängigkeit der GSVP von der NATO bzw. den USA. Zwar stehen die USA einer unabhängigeren GSVP heute wohl aufgeschlossener denn je in der Geschichte der transatlantischen Beziehungen gegenüber. Dennoch stößt die auch von Frankreich propagierte Komplementarität beider Organisationen im Rahmen ihrer „strategischen Partnerschaft“ in der Praxis sehr rasch an ihre Grenzen und impliziert, dass man sich in Europa entweder mit einer Abhängigkeit von der NATO in Teilbereichen abfindet – was dem vorherrschenden französischen Verständnis von Autonomie, das keine Beschränkungen der europäischen Handlungsoptionen zulässt, widerspricht – oder die Fähigkeiten zu raschem Krisenmanagement zulegt. Da die EU letzteres mit ihrem Planziel 2010 längst beschlossen hat und da im Grunde auch die

Frankreich

NATO auf eine solche Befähigung setzt, ist die logische Konsequenz aus diesen Bemühungen mittel- bis langfristig – bei allen Schwierigkeiten der EU in der Umsetzung – geradezu zwangsläufig ein gewisses Maß an Verdoppelung militärischer Fähigkeiten in den Schlüsselbereichen Logistik, strategische Aufklärung und Planung; die Einrichtung eines EU-Operationszentrums und der Civilian Planning Conduct Capability sowie die Schaffung der so genannter Gefechtsverbände weisen in diese Richtung.

Perspektiven für das transatlantische Verhältnis

Die EU wird sich auch in Zukunft damit abfinden müssen, dass es von Zeit zu Zeit auf Grund der unterschiedlichen Wahrnehmung von Sicherheitsbedrohungen und der angemessenen Reaktion darauf zu Situationen kommen kann, in denen die unverändert global ausgerichtete Politik der USA (im Gegensatz zur vorwiegend regional ausgerichteten europäischen Außenpolitik, mit Präferenz für multilaterales Vorgehen und politisch-ökonomische Mittel) bisweilen ein eher instrumentelles Verständnis von Multilateralismus entfaltet, wobei die sicherheitspolitische Handlungsfreiheit die leitende Maxime bleibt – auch auf die Gefahr einer vorübergehenden Entfremdung gegenüber den Bündnispartnern. Allenfalls kann in solchen Momenten von einem realistischen Multilateralismus mit ausgewählten und gleich gesinnten Staaten zur Umsetzung bestimmter Ziele die Rede sein, bei denen die Aufgabe die „flexiblen Koalitionen“ bestimmt.

realistischer
Multilateralismus

Auf die Unterstützung der Europäer wird Washington dabei aber auch künftig angewiesen sein – sie ist, bei allen Defiziten, die einzig verlässliche und somit ohne Alternative. Insofern bedeutet die Hinwendung zum pazifischen Raum auch nicht die Abkehr von Europa, wie vielfach fälschlicherweise angenommen. Das schließt nicht aus, dass es auch künftig in dem einen oder anderen Fall Spannungen gibt. Beide Seiten sollten sie akzeptieren, ohne gleich in die große Sprachlosigkeit oder das „bashing“ zu verfallen, wie dies während der Irak-Krise der Fall war.

Anmerkungen

- 1 Dazu ausführlich: Stefan Fröhlich, *The new Geopolitics of Transatlantic Relations*, Washington 2012.
- 2 de.statista.com/.../anteil-der-usa-am-globalen-bruttoinlandsprodukt-bi.
- 3 Andreas Dombret, *Der Dollar dürfte auf absehbare Zeit Reservewährung bleiben*, Interview in: *Internationale Politik*, Länderporträt USA (Juli/August 2012), S. 18-24.
- 4 Daniel Hamilton/Joseph Quinlan, *The Transatlantic Economy 2012*, op. cit.
- 5 Stuart Eizenstat, Daniel Hamilton, *Time for a new Transatlantic Partnership* (December 15, 2012). www.sfgate.com/opinion/article/Time-for-new-trans-Atlantic-partnership.
- 6 François Heisbourg, *Europe and the Transformation of the World Order*, in: *Survival*, 43 (Winter 2001-02), S. 144f.
- 7 Michael Staak, *Einführung in die Internationale Politik*, München 2012, S. 155; Frank Kupferschmidt, *Strategische Partnerschaft in der Bewährung. Die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation Althea*. SWP-Studie, Berlin 2006 (April), S. 27.
- 8 Vgl. NATO and the European Union. Congressional Research Service (CRS). Report for Congress, April 6, 2004.