



POST-AMERIKANISCHES EUROPA: EINE Bilanz der EU-US Beziehungen

Jeremy Shapiro und Nick Witney

Zusammenfassung

Wir befinden uns an der Schwelle zu einer "post-amerikanischen Welt". Der Kalte Krieg ist Geschichte und mit der Globalisierung entstehen neue Machtzentren im Süden und Osten. Die Vereinigten Staaten haben dies längst erkannt und versuchen, ihre ehemalige globale Vormachtstellung durch ein Netzwerk aus Partnerschaften zu ersetzen. Diese sollen sicherstellen, dass sie auch weiterhin die „unentbehrliche Nation“ bleiben. Wo bleibt dabei die transatlantische Partnerschaft? Sinkt deren Stellenwert unausweichlich? Wenn ja, ist das von Bedeutung? Und wie sollten die Europäer darauf reagieren?

In diesem Bericht demonstrieren wir, dass die wirkliche Bedrohung für die transatlantische Partnerschaft nicht auf die strategische Neuausrichtung der USA zurückzuführen ist, sondern auf das Versagen der europäischen Regierungen. Diese haben es verpasst, die transatlantischen Beziehungen an essentielle globale Veränderungen anzupassen. Unsere Untersuchung basiert auf ausführlichen Interviews und Beiträgen aus allen 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und zeigt die Versäumnisse der EU-Mitgliedstaaten auf. Einstellungen, Verhaltensweisen und Strategien, die sie sich im Laufe der Jahrzehnte langen amerikanischen Hegemonie angeeignet haben, wurden nicht den neuen Gegebenheiten angepasst. Das Interesse der USA an einem Europa dieser Art sinkt rapide. In der post-amerikanischen Welt hängt eine transatlantische Partnerschaft, die für beide Seiten Sinn macht, vom Entstehen eines post-amerikanischen Europas ab.

Während des Kalten Krieges boten die europäischen Regierungen der Schutzmacht USA ihre Solidarität als Gegenleistung für Sicherheit an. So wurden sie zum Juniorpartner der Weltmacht. Dieses Arrangement vermittelte Europa zumindest ein Gefühl der Macht, ohne dass es dabei selbst einen allzu großen Teil der Verantwortung tragen musste. Das Fortbestehen dieser Ansichten 20 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer lenkt die europäische Einstellung zur transatlantischen Beziehung in eine falsche Richtung.

Von folgenden, fehlgeleiteten Überzeugungen lösen sich europäische Regierungen besonders ungerne:

- Dass die Sicherheit Europas immer noch vom amerikanischen Schutz abhängt;
- Dass amerikanische und europäische Interessen im Grunde immer dieselben sind. Offensichtlich gegenteilige Belege werden nur als Zeichen für die Notwendigkeit seitens der USA, Ratschlägen der Europäer Beachtung zu schenken, interpretiert;
- Dass eine enge und harmonische Beziehung mit den USA wichtiger ist als jegliches spezifischere Ziel, das die Europäer möglicherweise auf Grundlage solch einer Beziehung erreichen möchten;
- Dass gegen die USA ein Schulterschluss zu proben, unangebracht – ja kontraproduktiv – wäre, angesichts der “besonderen Beziehung”, die die meisten europäischen Staaten mit Washington zu unterhalten glauben.

In diesem Bericht möchten wir zeigen, wie diese Illusionen bei europäischen Regierungen und Eliten eine ungesunde Mischung aus Willfährigkeit und übermäßiger Unterwürfigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten herbeiführen – Haltungen, die zu einer Reihe von nicht funktionierenden Umschmeichelungstaktiken führen. Durch derartige Verhaltensweisen und Strategien können die europäischen Interessen nicht verwirklicht werden: Die Europäer werden durch diese Verhaltensweise nicht zu demjenigen transatlantischen Partner, den die USA zurzeit brauchen. Infolgedessen wird genau die Beziehung unterminiert, um deren Aufrechterhaltung die Europäer sich so sehr bemühen.

Wir stellen die fragile Situation im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik der insgesamt viel robusteren transatlantischen Beziehung in den Bereichen der Wirtschaftspolitik gegenüber und folgern, dass die Lösung nicht in Form institutioneller Innovation zu finden sein wird, sondern in einer grundlegenden Veränderung des europäischen Ansatzes. Die europäischen Regierungen, so schließen wir, müssen ihre gewohnt unterwürfige Haltung gegen eine entschiedenere und produktivere Herangehensweise austauschen.

Wir möchten veranschaulichen, was dieser neue Ansatz in der Praxis in Bezug auf drei spezifische und gegenwärtig bedeutsame Themenfelder bedeuten könnte: Afghanistan, Russland und der Nahe Osten. In der Erwartung, dass der Vertrag von Lissabon nun doch vor seiner Ratifizierung steht, entwickeln wir einen Vorschlag, wie die bevorstehende spanische Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU) versuchen sollte, die notwendige Veränderung von Einstellung und Handlungsansatz herbeizuführen.

Zerstrittenes Europa ...

Die europäischen Nationen zeigen gegenüber den USA vielerlei Identitäten. Zuvorderst steht die bilaterale Beziehung eines jeden Landes mit den USA. Zweitens pflegen die meisten Länder eine Verteidigungsbeziehung mit den USA durch die NATO. Mit der EU haben die meisten europäischen Länder nun eine dritte Identität erworben, die jedoch ihrem äußeren Erscheinen nach ein „unfertiges Projekt“ bleibt. Während der ersten fünfzig Jahre ihres Bestehens stand für die EU vor allem die wirtschaftliche Integration im Fokus; zudem hat die jüngste Erweiterung der EU der Gemeinschaft 12 neue Mitgliedsstaaten beschert, in denen keine Tradition mit Blick auf internationales Engagement besteht.

Eine bedeutende Anzahl europäischer Staaten – unter anderem Großbritannien, die Niederlande und Portugal – sehen sich selbst gerne als „Brücke“ zwischen Europa und Amerika, so als seien „Europäertum“ und „Atlantizismus“ zwei sich gegenüberliegende Kraftfelder, die jeweils an der Loyalität der europäischen Staaten zerrren. Wir haben jedoch festgestellt, dass sich die europäischen Länder in der Praxis nicht entlang eines linearen Spektrums anordnen lassen, mit Brüssel am einen Ende und Washington am anderen. Viele unserer Interviewpartner waren der Meinung, dass ihr eigenes Land sich mehr als der Durchschnitt für beide Gemeinschaften engagiere.

Doch unabhängig davon, wo genau ihr Platz in dieser Verteilung auch sein mag, haben europäische Mitgliedsstaaten - gewohnt ihre wirtschaftlichen Interessen zu bündeln - keine Schwierigkeiten, mit Amerika Themen wie Handel, Regulierung oder Wettbewerbspolitik in der Rolle des Wirtschaftsgiganten, den sie zusammengenommen darstellen, zu verhandeln – oder genauer gesagt die Europäische Kommission dies in ihrem Namen tun zu lassen.

In diesen Bereichen ist die transatlantische Beziehung robust und funktioniert im Allgemeinen zum Vorteil beider Seiten. Der Euro mag dem Dollar vielleicht noch nicht vollkommen ebenbürtig sein, doch bei der Federal Reserve Bank ist man sich durchaus bewusst, dass die Europäische Zentralbank ein essentieller Partner ist. Was hingegen die Außen- und Verteidigungspolitik angeht, so haben die Mitgliedsstaaten einen starken Sinn für nationale Souveränität bewahrt – so dass sie sich in der NATO als individuelle Verbündete engagieren und in der EU ihren Hohen Vertreter, Javier Solana,

selten gewähren lassen (trotz des offensichtlichen Nutzens, der daraus entstünde, betrachtet man beispielsweise den Iran).

Daher ist das Versagen Europas, sich als effektiver internationaler Sicherheitsakteur zu formieren – mit anderen Worten, sich als die Macht zu verhalten, die es seinem Vermögen nach sein könnte, und nicht wie irgendeine große NGO – eine altbekannte Geschichte. Darüber hinaus besteht jedoch ein besonderes Problem im Umgang mit Amerika. Denn einerseits wächst in den meisten europäischen Hauptstädten das Bewusstsein, dass ungeachtet der Schwierigkeiten die der praktischen Umsetzung im Weg stehen, ein erfolgreicher Umgang mit Russland oder China gemeinsame Positionen der Mitgliedstaaten voraussetzt. Auf der anderen Seite ignorieren sie, dass gemeinsame Ansätze gegenüber den USA auch jenseits wirtschaftlicher Fragen notwendig oder sogar wünschenswert sind.

Allgemein hat sich die europäische Haltung gegenüber der transatlantischen Beziehung seit dem Fall der Berliner Mauer bemerkenswert wenig verändert. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedsstaaten trotz Erweiterung und Weiterentwicklung der EU, trotz der Entwicklung einer externen Identität und trotz des Zusammenbruchs der Sowjetunion und der globalen Machtstreuung die transatlantische Beziehung weiterhin mit dem Begriff der NATO und der bilateralen Beziehungen gleichsetzen. Dies zumindest, soweit es um Sicherheitsfragen geht, wobei sich die Mehrheit der europäischen Regierungen einbildet, mit Washington eine „besondere Beziehung“ zu pflegen, die ihnen einen nationalen Vorteil verschafft. Wir begegnen einem nahezu allumfassenden Widerstreben, wenn es darum ging, die Rolle der EU gegenüber den USA auf Bereiche jenseits von Handels- und Wettbewerbsfragen auszuweiten, außer bei solch eng verwandten Themen wie dem Klimawandel.

Die Vorstellung, dass sich die EU möglicherweise kollektiv gegen die USA behaupten könnte, erscheint irgendwie unangemessen. In der Außen- und Sicherheitspolitik schrecken die europäischen Eliten vor der Frage zurück, was sie sich wirklich von den transatlantischen Beziehungen erhoffen oder welche Strategien wohl am besten zur Erreichung dieser Zielsetzungen dienen.

Europäische Regierungen ziehen es weit eher vor, die transatlantischen Beziehungen wie einen Fetisch zu verehren, schätzen Nähe und Harmonie als Selbstzweck und versuchen mittels verschiedener Verführungs- bzw. Anbiederungsstrategien Einfluss in Washington zu erlangen. Wir analysieren hier die unterschiedlichen Varianten:

Altar der Nostalgie für die Transatlantische Beziehung – es ist viel die Rede von gemeinsamer Geschichte und Werten, mit der unterschwelligen Botschaft, dass Europa als natürlicher Partner der

USA weiterhin seinen Platz mit Ausblick auf die weitere Welt behält, selbst wenn Präsident Obama sagt, dass die USA und China diejenigen sein werden, die "das 21. Jahrhundert gestalten".

Sanftes Einlullen– Betonung der Vorzüge von Multilateralismus und das Bestreben, die USA in ein Netz aus Gipfelkonferenzen, "Dialogen" und Beratungen einzubinden.

Beitragsleistungen– symbolische Beiträge zu Dingen leisten, die den USA wichtig sind, ohne sich mit Überlegungen aufzuhalten, ob sich die europäischen Staaten im eigenen Namen engagieren oder engagieren sollten. Afghanistan zeigt, wohin es führen kann, wenn der Schwerpunkt auf der in Washington erzielten Wirkung liegt und nicht auf der Sache selbst.

Guthaben einfordern – der Versuch, mit Nachdruck die Belohnung für in der Vergangenheit geleistete Dienste einzufordern; dies gilt zum Beispiel, wenn Großbritannien versucht, seine nach eigener Einschätzung bestehenden Pluspunkte aus dem Irak einzulösen – gegen ein höheres Engagement der Bush-Administration auf dem Weg zu einer Friedensregelung im Nahen Osten oder für einen besseren Zugang zu US-amerikanischer Rüstungstechnik. Die Europäer sind jedoch der Auffassung, dass es nicht Aufgabe der Amerikaner ist, Gratisvergünstigungen auszuteilen.

Mit gutem Beispiel vorangehen – so wie Europäer dies im Bereich Klimawandel versucht haben. Dem Anschein nach werden die USA – und insbesondere der US-Kongress, dessen Rolle in Europa konstant unterschätzt wird – solche Angelegenheiten auf Grundlage ihrer eigenen Interessen regeln, mit knappem Verweis auf die selbstauserufene „Führungsrolle“ der Europäer.

Tatsache ist jedoch, dass Amerikaner solche Ansätze viel eher als lästig empfinden, denn als überzeugend – und das Problem der europäischen Ehrerbietigkeit gegenüber den USA darin liegt, dass sie schlichtweg nicht funktioniert.

... und pragmatisches Amerika

Das Ende der vielgeschmähten Bush-Präsidentschaft und die vielversprechende Amtsübernahme durch die Obama-Administration hat es für Europäer paradoxerweise nicht einfacher gemacht, eine realistische Sicht der transatlantischen Beziehungen zu entwickeln. Präsident Obamas Persönlichkeit ist zu wohlwollend, seine politischen Entscheidungen zu "europäisch", um einen Unterschied zu seinem Vorgänger zu begrüßen (außer vielleicht was Osteuropa betrifft). Infolgedessen entgehen den Europäern die Implikationen des selbstauserlegten Pragmatismus seiner Regierung. Seine Agenda

sowohl in der Innen- als auch in der Außenpolitik ist immens und respekteinflößend. Unabhängig davon, ob die Herausforderung in der globalen Wirtschaft, Afghanistan oder der Nichtverbreitung von Kernwaffen besteht, ist die Administration stets bestrebt, mit demjenigen zusammenzuarbeiten, der sie am effektivsten dabei unterstützt, die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Darüber hinaus ist sie überzeugt, dass das Knüpfen eines Netzes aus internationalen Partnerschaften den besten Weg darstellt, um zu gewährleisten, dass Amerika auch in einer globalisierten Welt die „unentbehrliche Nation“ bleibt.

Dies impliziert nüchterne Überlegungen darüber, wo Ressourcen und Aufmerksamkeit konzentriert werden sollten. Für Washington stellt Europa kein sicherheitspolitisches Problem mehr dar, so wie dies während des Kalten Krieges und im Anschluss daran der Fall war. Es ist nach amerikanischer Auffassung daher an der Zeit, dass sich die transatlantische Beziehung zu etwas weiterentwickelt, was größeren praktischen Nutzen bietet. Obama drückte dies bei seiner ersten Reise über den Atlantik nach der Wahl folgendermaßen aus: „Wir brauchen starke Verbündete. Wir möchten nicht als Schutzherr Europas gelten. Wir wollen Partner Europas sein.“ Dies war nicht einfach nur ein freundliches Signal an Europa – es war auch eine Herausforderung. In Wahrheit übernimmt die neue Administration damit nur die Position, auf die George W. Bush sich bereits früh während seiner zweiten Amtszeit festgelegt hatte. Sein Besuch in Brüssel im Jahr 2005 diente dazu, der Erkenntnis der USA Nachdruck zu verleihen, dass ein kohärent handelndes Europa für Amerika weitaus nützlicher wäre.

Bisher hat die Obama-Administration feststellen müssen, dass die europäischen Regierungen den an sie gestellten Erwartungen nicht gerecht werden konnten. Sie hat sie als schwach und uneinig empfunden – gerne bereit zu reden, aber kaum bereit zur Tat zu schreiten. Aus Sicht Washingtons wirkt es fast ein bisschen infantil, wie europäische Regierungen miteinander umgehen – einerseits heischen sie nach Aufmerksamkeit und drücken sich andererseits davor, Verantwortung zu übernehmen.

So ärgerlich dies für amerikanische Globalstrategen auch sein mag, es hat auch seine Vorteile. Entscheidungsträger in der amerikanischen Politik nutzen den europäischen Instrumentenkasten bei bestimmten Fragen auf ganz unterschiedliche Art und Weise, abhängig von der Position, die die verschiedenen europäischen Staaten und Institutionen zu einer Frage einnehmen. Sie haben für ihren Umgang mit Europa vier Taktiken entwickelt:

- Ignorieren: Bei Problemstellungen wie China, bei denen Europa sich vor einer geopolitischen Rolle scheut, ignorieren sie Europa im Allgemeinen.
- Auf Umwegen arbeiten: Bei Problemstellungen wie dem Irak und dem Nahen Osten, bei denen die europäischen Positionen wichtig sind und bei denen der Widerstand recht stark war, arbeiten sie auf Umwegen und versuchen, Europa zu marginalisieren.

- Verpflichten: Bei Problemstellungen wie Afghanistan und Iran, bei denen sie in angemessenem Umfang mit einem europäischen Konsens rechnen können, versuchen sie, über jedwede Art von Kanal – NATO, EU oder Ad-hoc-Gruppierungen – Europa mit ins Boot zu holen, was die effektivsten Ergebnisse liefert.
- Teile-und-herrsche: Bei Problemstellungen wie Russland, bei denen die europäische Haltung äußerst wichtig ist, es jedoch an Konsens fehlt, besteht der Ansatz gewöhnlich darin, die Uneinigkeit der Europäer auszunutzen und eigene Positionen durchzusetzen.

Keine dieser Taktiken stellt eine strategische Annäherung an Europa oder an die Idee der Europäischen Integration dar. Vielmehr stellt all dies den nach amerikanischer Auffassung besten Ansatz dar, um sich in jeder Hinsicht der Unterstützung (oder zumindest Duldung) durch Europa zu versichern

Amerika hofft auf ein stärker vereintes und effektiver arbeitendes Europa. Aber Hoffnung und Erwartung sind nicht dasselbe. Die Amerikaner sind zu beschäftigt, um sich schlaflose Nächte wegen der Frage zu bereiten, ob sich die Europäer der Herausforderung stellen können, die implizit mit der angebotenen Partnerschaft einhergeht. Auch werden die Amerikaner es immer schwierig finden, den Gelegenheiten zu widerstehen, Europa in bestimmten Fragen zu spalten, selbst wenn sie akzeptieren, dass ein einiges Europa ihren Interessen langfristig bessere Dienste leisten würde. Schließlich ist kaum zu erwarten, dass die Amerikaner ein größeres Integrationsbestreben an den Tag legen als die Europäer. Daher liegt die Entscheidung, inwieweit die transatlantische Beziehung im angebrochenen Jahrhundert relevant bleibt – wie weit sich Europa selbst in die amerikanisch-chinesischen Beziehungen einbringen kann, die, wie Obama erklärte, „das 21. Jahrhundert gestalten“ werden – weitgehend in europäischer Hand.

Das Verzerrungsprisma

Die konfuse, jedoch unterwürfige Art, mit der sich Europa den transatlantischen Beziehungen nähert, frustriert die Amerikaner, kommt aber auch der Verkennung ihrer Interessen gleich. Die Konsequenzen sind nicht nur in der direkten transatlantischen Interaktion spürbar, sondern auch darin, wie europäische Regierungen andere internationale Probleme bewältigen, beziehungsweise bei ihrer Bewältigung versagen. Zur Verdeutlichung betrachten wir drei spezifische Problemstellungen, bei denen die Angewohnheit der europäischen Staaten, die Welt durch das Prisma der transatlantischen Beziehungen zu betrachten, ein verzerrtes Bild der Ziele europäischer Außenpolitik schafft:

Afghanistan liefert den laufenden Beweis für die Konsequenzen, die sich aus dem Versagen der europäischen Regierungen ergeben, echte Verantwortung zu übernehmen in einem Konflikt, der nach eigener Aussage für ihre nationalen Sicherheitsinteressen von zentraler Bedeutung ist. Auf ihre

unterschiedliche Art und Weise haben sich alle dafür entschieden, den Schwerpunkt weniger auf den militärischen Einsatz zu legen, sondern darauf, welche Bedeutung ihre individuelle Rolle für ihre bilateralen Beziehungen mit Washington hat. Bis zum Jahr 2008 gaben die Staaten und Institutionen der EU fast genauso viel für die Aufbauhilfe Afghanistans aus wie die Vereinigten Staaten (4,7 Milliarden \$ im Vergleich zu 5,0 Milliarden \$). Im selben Jahr steuerten die EU-Länder mehr Truppen zur ISAF-Mission der NATO bei als die USA und stellten ungefähr 37 Prozent der ausländischen Einsatzkräfte in Afghanistan. (Die Vereinigten Staaten, die im Rahmen einer separaten, nicht unter NATO-Kommando stehenden Antiterrormission Truppen einsetzen, stellten 54 Prozent der gesamten ausländischen Einsatzkräfte).¹ Und doch hat Europa nur minimalen Einfluss darauf, wie Entwicklungsstrategien in Afghanistan festgelegt werden oder wie der Krieg geführt wird. Stattdessen folgt es im Wesentlichen der amerikanischen Führung. Europäische Politiker haben erklärt, dass Afghanistan für ihre eigene Sicherheit von maßgeblicher Bedeutung ist, behandeln es in der Praxis aber als amerikanischen Zuständigkeitsbereich. Im Kontext eines stockenden Feldzugs besteht das Ergebnis darin, dass sich die öffentliche Unterstützung in Luft auflöst, beidseitige transatlantische Desillusionierung herrscht und Europa es versäumt, als der engagierte und verantwortliche Partner zu handeln, den die USA in den letzten acht Jahren so dringend gebraucht hätten.

Bei Russland liegen die Dinge anders. Hier bestand kein Mangel an europäischen Debatten oder an Akzeptanz für die Notwendigkeit einer einheitlicheren europäischen Analyse und gemeinsamer Handlungsansätze. Aber Europas zwanghafter Blick über die Schulter in Richtung USA hat schon mehrmals eigene Bemühungen unterminiert, seine divergierenden nationalen Ansätze enger zusammenzubringen. Nachdem die Europäer sich schon bei der Frage uneins waren, ob die aggressive Demokratisierungslinie von Bush und die Erweiterung der NATO zu unterstützen seien, liegen sie sich nun gleichermaßen in den Haaren, wenn es darum geht, ob Obamas Absicht, entspanntere Beziehungen zu Russland wiederherzustellen, sie außen vor lassen könnte. Tatsächlich schien der Zusammenhalt der europäischen Regierungen während des Interregnums zwischen Bush und Obama am größten. Europa stellte sich mit einem ungewöhnlichen Maß an Kohärenz und Erfolg den Nachwirkungen des Krieges in Georgien und der sich anschließenden Erdgaskrise im Winter.

Amerika sähe gerne ein geeintes, selbstbewusstes Europa, das bestimmter mit Russland umgeht. Ein Europa, welches aktiv seinen "östlichen Nachbarn" eine Alternative zur Moskauer Dominanz bietet. Unabhängig von der Politik, die die Vereinigten Staaten gegenüber Russland verfolgen, scheint Europa jedoch in neuerliche Zersplitterung und Selbstzweifel zurückzufallen.

Der Nahe Osten ist eine Region, der sich die Europäer tief verpflichtet fühlen, sowohl aufgrund ihrer strategischen Interessen, als auch aufgrund der Auswirkungen der Konflikte, insbesondere zwischen

¹ Jason Campbell und Jeremy Shapiro, "The Afghanistan Index", The Brookings Institution, 4. August 2008, <http://www.brookings.edu/foreign-policy/afghanistan-index.aspx>.

Israel und Palästina, auf Europa. Doch trotz ihrer Entschlossenheit, diplomatisch in den „Nahost-Friedensprozess“ involviert zu sein, sei es als Einzelstaat oder durch die EU, haben sie ihre Rolle in der Praxis darauf beschränkt, die Vereinigten Staaten zu aktiverem Vorgehen zu drängen, und auf das Ausstellen von Schecks (in Höhe von über einer Milliarde Euro jährlich in den jüngsten Jahren).

Die Europäer verfügen über wesentlichen wirtschaftlichen und diplomatischen Einfluss, den sie in die Waagschale werfen könnten, wenn sie sich dazu entschließen (einschließlich einer Schlüsselrolle in dem damit verbundenen Dilemma um das iranische Atomprogramm). Interne Spaltungen sind ein Teil des Grundes, warum sie es vorgezogen haben, sich zurückzulehnen und sich mit der EU-Mitgliedschaft im Nahost-Quartett zu begnügen – der ruhenden internationalen Gruppierung, die ursprünglich damit beauftragt war, bis zum Jahr 2005 zu einer israelisch-palästinensischen Schlichtung zu kommen. Aber der wahre Hemmschuh besteht im amerikanischen Unmut gegenüber jeglichem europäischen Versuch, eine unabhängige Rolle zu spielen, aus dem sich die für Europäer beängstigende Aussicht auf einen expliziten transatlantischen Zusammenprall ergibt. Jedoch führt die derzeitige Situation, in der die Amerikaner die Spiele austragen und die Europäer von der Seitenlinie aus Ratschläge erteilen und den Stillstand finanzieren, zu schwerwiegenden direkten und indirekten Kosten.

Zeit für ein post-amerikanisches Europa

Unsere vorrangige Schlussfolgerung lautet, dass die europäischen Regierungen aufwachen müssen, um den Anbruch einer post-amerikanischen Weltordnung wahrzunehmen und ihre Verhaltensweisen entsprechend anzupassen – nicht zuletzt in Bezug auf die Art und Weise, wie sie mit den Vereinigten Staaten umgehen. Sie müssen die transatlantischen Beziehungen zielstrebig und nüchterner angehen, andere Dimensionen der Beziehung mit einer größeren Strapazierfähigkeit ansteuern, wie sie sie bereits in Handelsangelegenheiten oder in der Wirtschaftspolitik an den Tag gelegt haben.

Dies hat nichts damit zu tun, Europas Macht gegenüber den USA nur um der Sache selbst willen zu demonstrieren. Die Auffassung, dass die Welt ein europäisches „Gegengewicht“ zur US-amerikanischen Hegemonie will oder braucht, hat das Debakel der über der Invasion im Irak hoffnungslos zerstrittenen Europäer nicht überlebt. Die transatlantische Partnerschaft ist außerordentlich eng und muss, wenn überhaupt, noch enger werden, sollen Amerikaner wie auch Europäer in die Lage versetzt werden, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen und die fortlaufende Umwandlung der internationalen Ordnung in Richtungen lenken zu können, die sie für zuträglich halten.

Die Aufrechterhaltung und Stärkung der transatlantischen Kooperation wird davon abhängen, ob die europäischen Regierungen eine andere Haltung und eine andere Strategie annehmen können, um ihre Geschäfte jenseits des Atlantiks zu regeln. Die Merkmale dieses andersgearteten Ansatzes entsprechen der Kehrseite der Illusionen, die unserer Auffassung nach zurzeit den Grund für das Versagen Europas liefern, die Partnerschaft zu dem zu machen, was sie sein könnte und sein sollte. Zusammengefasst sind das folgende Merkmale:

Verantwortung, nicht Abhängigkeit. Objektiv betrachtet lässt sich die beharrliche Überzeugung der Europäer, dass sie ohne Onkel Sam schutzlos einer gefährlichen Welt ausgeliefert wären, nicht mehr rechtfertigen. Natürlich ist ein wohlgesinnter Verbündeter nie überflüssig – insbesondere wenn es sich dabei zufällig um die stärkste Militärmacht der Welt handelt. Aber es ist eine Sache, die weiterhin maßgebliche Bedeutung des Nordatlantik-Bündnisses für Europa zu bekräftigen, und eine ganz andere, von der Schlussfolgerung abzulassen, dass es "letztendlich die USA sind, die unsere Sicherheit garantieren". Indem die Europäer diese Überzeugung pflegen, vermeiden sie es nicht nur, die Verantwortung für ihre eigene Sicherheit zu übernehmen, sondern auch sich selbst gegenüber den USA zu behaupten, sofern die Interessenlage dies erfordert.

Kompromisse, nicht Einstimmigkeit. Die Amerikaner reagieren mit Verstimmung auf Europäer, die eher reden, anstatt zu handeln, und versuchen, die Vereinigten Staaten für sich in die Pflicht zu nehmen anstatt gemeinsam mit ihnen die Dinge anzugehen. Die Europäer müssen akzeptieren, dass die USA in außen- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten nicht weniger als in wirtschaftlichen Fragen auch, oftmals politische Linien einschlagen, die den Europäern nicht gefallen; und dies passiert nicht, weil sie etwas falsch verstanden haben, sondern weil die US-amerikanischen Interessen anderweitig angesiedelt sind. Die Antwort hierauf besteht nicht darin, einen Überredungsversuch zu starten oder zu versuchen, sie davon zu überzeugen, dass sie die Welt doch mit europäischen Augen betrachten sollen, sondern zu akzeptieren, dass die USA andere Vorstellungen pflegen – und dann zu versuchen, funktionierende Kompromisse auszuhandeln. Natürlich erfordert ein solcher Ansatz, dass sich die Europäer mit etwas mehr als nur guten Ideen und klugen Analysen an den Tisch setzen. Sie müssen noch andere Karten in der Hinterhand haben – mit anderen Worten, glaubwürdige Anreize schaffen, positive oder negative, damit die USA bereit sind, von ihrer Position abzurücken. Fehlen solche Anreize, werden sie auf taube Ohren stoßen.

Durchsetzungskraft, nicht Anbiederung. Die europäische Tendenz, die transatlantische Beziehung einem Fetisch gleichzusetzen, sie als Selbstzweck zu betrachten und harmonische Beziehungen höher zu preisen als die tatsächlichen Ergebnisse, ist weder produktiv, noch beruht sie auf Gegenseitigkeit. Anbiederung, in welcher Gestalt auch immer sie daherkommt, funktioniert ganz einfach nicht. Die Europäer müssen den Schleier der Bewunderung und Gefühle (manchmal sogar der Eifersucht) lüften, damit sie das Amerika von heute klar sehen können – eine freundlich gesinnte, aber im Grunde pragmatische Nation, von der sie keine Gratisvergünstigen erwarten sollten. Die Vereinigten

Staaten sind nicht bereit, nationale Interessen auf dem Altar der Nostalgie oder der Sentimentalität zu opfern – und zollen denjenigen, die dies tun, nur geringe Achtung.

Im Chor, kein Soloakt Wenn sie aus Washingtoner Sicht für irgendetwas stehen sollen, müssen die EU-Mitgliedsstaaten vor allem gemeinsam reden und handeln, das heißt ihr kollektives Gewicht zum Tragen bringen. Dies gilt im gleichen Maße in Bezug auf die USA wie gegenüber Russland und China – nur ist die Lage in Bezug auf erstere noch komplizierter. Die gegenwärtige Praxis, in einem europäischen Wettstreit um die Gunst Washingtons auf irgendeine bilaterale “besondere Beziehung” zu bauen, stellt gewissermaßen eine Einladung an die USA dar, weiter auf das Prinzip “teile und herrsche” zu setzen. Schlimmer noch, indem dieses Verhalten die Europäer daran hindert, effektive Partner für die USA zu sein, wird die transatlantische Partnerschaft als Ganzes unterminiert.

Wie würden Handlungsansatz und Strategie eines “post-amerikanischen Europa” in der Praxis funktionieren? Die transatlantische Beziehung ist ein solch weites Feld, dass eine ausführliche Antwort praktisch jedes der brandaktuellen Themen auf der internationalen Agenda abhandeln müsste. Aber aus den oben besprochenen Fallstudien können drei beispielhafte Handlungsfelder abgeleitet werden. Europa sollte:

- Mit Afghanistan Ernst machen. Dies könnte bedeuten, sich zurückzuziehen, sich weitgehender zu beteiligen oder einfach das Ruder herumzureißen. Dies bedeutet vor allem endlich europäische Interessen als Leitstern einzusetzen, anstatt sich nach einem Lächeln oder Stirnrunzeln aus Washington zu richten. Dies erfordert eine Debatte innerhalb der EU beziehungsweise unter denen, die am unmittelbarsten an der Entscheidung beteiligt sind, um festzulegen, was Europa von Afghanistan will und braucht. Der jüngste Ruf der Großen Drei in der EU nach einer internationalen Konferenz könnte – könnte – eventuell ein verspätetes Erkennen implizieren.
- Verantwortung übernehmen im Umgang mit Russland. Das heißt nicht nur, mehr Energie in die Initiative für die östliche Partnerschaft der EU zu investieren, sondern auch, es sich zur Gewohnheit zu machen, innerhalb der EU die in den verschiedenen Teilen des Kontinents offensichtlich sehr unterschiedlich ausfallenden Bewertungen zum Thema Sicherheit zu diskutieren. Die Raketenabwehr-Saga hat zutage gefördert, dass bei den neueren Mitgliedern der NATO und auch der EU ein großer Mangel an Vertrauen in die Solidarität und kollektive Stärke herrscht, die diese Gemeinschaften doch eigentlich gewährleisten sollen. Dieses Misstrauen mag fehl am Platz sein – aber es ist Zeit, dass die europäischen Mitgliedsstaaten das Problem direkt unter sich angehen und nicht einfach darauf warten, dass die Vereinigten Staaten ihnen sagen, ob in Zentral- und Osteuropa eine deutlichere Präsenz oder Wahrnehmung der NATO in der Öffentlichkeit benötigt wird oder nicht, und ob sie zu stark von russischem Gas abhängig sind oder nicht. Ein Europa, welches sich weigert, auf diese Fragen einzugehen, ist für Moskau so erfreulich, wie es für Washington enttäuschend ist.

- Im Nahen Osten handeln. Die iranische Atomkrise und der israelisch-palästinensische Konflikt scheinen in den nächsten Wochen den Siedepunkt zu erreichen. Die Siedlungspolitik Israels hat den zwischen beiden Problemen bestehenden Zusammenhang verstärkt. Wenn Europa bereit wäre, unabhängig von den USA zu handeln, könnte es versuchen, diese Verkettung umzukehren und seinen wirtschaftlichen Einfluss geltend machen, um Druck auszuüben sowohl auf den Iran, damit dieser seine Atomwaffenbestrebungen aufgibt als auch auf Israel, damit es den Siedlungsbau stoppt.

In diesen und in vielen anderen Bereichen – vom Klimawandel über Beziehungen der Rüstungsindustrie bis zur Regulierung der Finanzmärkte – stellt sich stets dieselbe Aufgabe: Sich davon zu lösen, Interessen bloß zu artikulieren und dann darauf zu hoffen, dass die USA "das Richtige tun werden", und dafür einen pragmatischeren und stärker vernunftbetonten Handlungsansatz anzunehmen. Das bedeutet, Interessen zu analysieren, Anreize zu bewerten, hart zu verhandeln und, sofern notwendig, zu handeln und den USA Kosten aufzuerlegen, wenn keine befriedigenden Kompromisse erzielt werden konnten.

... und wie man ein solches erreicht

Die transatlantischen Beziehungen nüchterner und mit klarem Ziel vor Augen anzugehen, erfordert politische Entschlossenheit. Der Vertrag von Lissabon ist hierzu sicherlich hilfreich, da er eine mit größerer Macht ausgestattete Führung und neue institutionelle Werkzeuge vorsieht, die es den Europäern erleichtern sollte, gemeinsame Positionen zu vereinbaren und diese dann auch effektiv zu vertreten. Aber Werkzeuge nützen nichts, wenn der Wille fehlt, sie auch einzusetzen. Eine baldige Gelegenheit wird sich hierfür ergeben, wenn Spanien Anfang 2010 die EU-Präsidentschaft übernimmt. Die Spanier haben bereits ihre Absicht erklärt, die transatlantische Beziehung ganz oben auf die Themenliste zu setzen. Aber das Gerede über ein Wiederaufgreifen der „Neuen Transatlantischen Agenda“ von 1995 ist besorgniserregend. Ein Ansatz, der darauf fußt, dass Erklärungen aufgesetzt, Listen erstellt und Prozesse initiiert werden, könnte zwar zu ein paar Schlagzeilen und Fotoaufnahmen führen. Die Gefahr, dass die Obama-Administration das Europäische agieren zunehmend skeptisch beurteilen könnte, ist jedoch groß, wenn Europa nicht bereit ist, anschließend auch zu handeln. In diesem Fall könnte ein solcher Ansatz die transatlantische Beziehung eher beschädigen, anstatt sie zu festigen.

Institutionelle Regelungen können keinen Ersatz für Politik bieten. Die transatlantische Partnerschaft braucht nicht noch mehr Gipfeltreffen, Foren oder Dialoge. Der Prager Gipfel, bei denen sich Präsident Obama 27 Interventionen seitens der versammelten EU-Staats- und Regierungschefs unterzogen sah, öffnete seiner Administration die Augen. Es gibt die Befürchtung, dass die spanische Initiative zu etwas führen könnte, was dann der „Madrid-Prozess“ genannt wird.

Was stattdessen vonnöten wäre, ist eine ernsthafte europäische Diskussion darüber, welche Fragen aus transatlantischer Sicht aktuell wirklich wichtig sind – und zu welchen dieser Fragen die Europäer Amerika gegenüber eine einheitliche Position vertreten können. Die französische EU-Ratspräsidentschaft hat in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 einen ersten Anstoß dazu geliefert, indem sie auf Ministerebene zwei Diskussionsrunden darüber einberief, welche internationalen Prioritäten und Tagesordnungspunkte die Europäer der neuen amerikanischen Administration gemeinsam präsentieren könnten. (Wie bei der Politik gegenüber Russland scheint es nur während der Übergangsphasen zwischen zwei Regierungen im Weißen Haus möglich zu sein, dass die Europäer ihre Hemmungen fallen lassen). Das Ergebnis ging in den Turbulenzen des US-amerikanischen Regierungswechsels und der rund um Washington schwirrenden Ratschläge für die neue Administration weitgehend verloren. Aber die Teilnehmer waren allseits der Meinung, dass es eine bereichernde Erfahrung gewesen sei. Es ist höchste Zeit, dies zu wiederholen.

Die Spanier sollten innereuropäische Debatten dieser Art in Vorbereitung auf den für Mitte 2010 geplanten US-EU-Gipfel weiterhin unterstützen, indem sie darauf hinwirken, zwei bis drei Kernthemen herauszuarbeiten, bei denen die EU zu einer Einigung kommen kann. Denn dann wird der Gipfel tatsächlich eine Gelegenheit sein, um Dinge wirklich in die Tat umzusetzen. Es kann durchaus sein, dass die drei Hauptfragen, die wir in unserer Fallstudie untersucht haben, auch weiterhin relevante Themenkandidaten bleiben; dies gilt aber auch für den Klimawandel, verschiedene institutionelle Reformen und die Regulierung der Finanzmärkte. In den kommenden Monaten werden sicher noch andere Themen in den Fokus rücken. Es geht im Wesentlichen nicht darum, einen „Gedankenaustausch“ um seiner selbst Willen vorzubereiten, oder Listen mit wichtigen Themen zu erstellen, sondern sich auf Problemstellungen zu konzentrieren, bei denen die Europäer wissen, was sie wollen, Lösungen parat haben, und im Voraus festlegen können, worin ein gutes Gipfelergebnis bestehen könnte. Und zwar tatsächlich in substantieller Form und nicht nur dem äußeren Schein nach. Dies wäre dann eine Art von Gipfel, den die Vereinigten Staaten gerne wiederholen werden.

Angesichts der Art und Weise wie Europäer die transatlantischen Beziehungen bevorzugt sehen, wird ein solcher Ansatz eher unbequem erscheinen. Er ist dennoch unerlässlich. In der uns bevorstehenden ungeordneten Welt wird eine transatlantische Partnerschaft, die nicht einfach nur in Form der NATO und auf bilateraler Ebene zum Ausdruck kommt, sondern auch durch eine stärkere und effektivere Beziehung zwischen den USA und der EU, für Amerikaner und Europäer mehr denn je notwendig sein. Eine solche Partnerschaft aufrechtzuerhalten wird den Europäern abverlangen, Unannehmlichkeiten und, so seltsam dies klingen mag, eine streitbare Beziehung mit den Amerikanern zu akzeptieren.