



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Interne Studien Nr. 70/1994

http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/KAS_1994.pdf

**Die Europäische Union und Nordamerika
nach Maastricht und GATT:
Braucht die Atlantische Gemeinschaft
einen neuen transatlantischen Vertrag?**

Gunther Hellmann

Sankt Augustin, Dezember 1994

ISBN 3-930163-29-2

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Die Europäische Union und die USA an der Wende zu den 1990er Jahren	8
2. Ursprünge und Triebkräfte der Atlantischen Gemeinschaft	15
2.1. Die NATO als institutioneller Rahmen der Atlantischen Gemeinschaft: Worin bestand ihre "raison d'être"?	15
2.2. Die Triebkräfte des transatlantischen Verhältnisses in den 1990er Jahren: die Notwendigkeit einer Neubegründung	17
3. Die Zukunft der Beziehungen zwischen EU und Nordamerika: Die Optionen	21
3.1. Konzentration auf die eigene Region (Option 1)	22
3.2. Fortschreibung des "transatlantic bargain" (Option 2)	24
3.3. Ein "Transatlantischer Vertrag" (Option 3)	27
4. Brauchen EU und Nordamerika einen "Transatlantischen Vertrag"?	31
4.1. Warum eine Vertiefung der europäisch-amerikanischen Beziehungen für beide Seiten von vitaler Bedeutung ist	32
4.2. Argumente für einen "Transatlantischen Vertrag"	39
4.3. Mögliche Gegenargumente	46
4.4. Zusammenfassende Bewertung	62
5. Das besondere deutsche Interesse an gedeihlichen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Nordamerika, oder: "Mein Problem möchte ich haben"?	64
6. Schlußfolgerungen	68
7. Nachwort	72
Anhang	74

Zusammenfassung

Die Auflösung des Warschauer Paktes, das Ende des Ost-West-Konflikts und der Zusammenbruch der Sowjetunion markieren zusammen mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht den schärfsten Einschnitt in den transatlantischen Beziehungen seit dem Ende der 1940er Jahre. Mögen die Traditionen der atlantischen Interessens- und Wertegemeinschaft auch noch so sehr beschworen werden, es ist nicht zu übersehen, daß die europäisch-amerikanischen Beziehungen zu Beginn der 1990er Jahre an einem Wendepunkt angelangt sind.

Wer sich daher mit der Zukunft der transatlantischen Beziehungen beschäftigt, tut gut daran zwei parallel verlaufende, in vieler Hinsicht aber unabhängige Veränderungen im Blick zu behalten: (1) die über die letzten vier Jahrzehnte beobachtbaren, insgesamt eher *graduellen* Veränderungen *innerhalb* des transatlantischen Verbundes, die (wenn man die wirtschaftliche Lage Westeuropas und der USA vom Ende der 1940er Jahre mit jener Ende der 1980er Jahre vergleicht) zu beachtlichen Machtverschiebungen zugunsten Westeuropas geführt haben; sowie (2) der *abrupte* Einschnitt im *äußeren*, für die sicherheitspolitische Schiene im transatlantischen Verhältnis konstitutiven, *Bedrohungsumfeld*.

Eine Politik, die diesen (teilweise divergierenden) Veränderungen Rechnung tragen will, muß nicht nur der Vielschichtigkeit der transatlantischen Beziehungen gerecht werden, sondern darüber hinaus das Ganze im Auge behalten. In dieser Allgemeinheit grenzt diese Forderung an eine Platitüde; für das Management der transatlantischen Beziehungen galt dies auch in den vergangenen Jahrzehnten. Neu ist jedoch, daß sich der Handlungsrahmen verändert hat, innerhalb dessen atlantische Politik gemacht wird. In dem Maße, in dem sicherheitspolitische Fragen (im engeren militärischen Sinne) an Bedeutung verlieren und wirtschafts- und handelspolitische sowie umfassendere weltpolitische Fragen an Bedeutung gewinnen, wird es auch unweigerlich zu Verschiebungen im institutionellen Arrangement kommen: anstelle ihrer Mitgliedstaaten wird die Europäische Union (EU) in zunehmendem Maße in die Rolle des zentralen Ansprechpartners der US-Administration treten -- und dies umso mehr, je häufiger sich die Mitgliedstaaten der EU dem neugeschaffenen

Instrumentarium der "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) bedienen und innerhalb der EU durch den Beitritt weiterer europäischer Staaten das Gewicht jener steigt, die nicht gleichzeitig Mitglied der NATO sind. Entsprechend werden traditionelle transatlantische Konsultationsmechanismen durch neue ergänzt, überlagert oder gar verdrängt werden.

Für die Zukunft des europäisch-amerikanischen Verhältnisses ergeben sich daraus weitreichende Konsequenzen. Wenn beiden Seiten an der Aufrechterhaltung und Entwicklung gedeihlicher Beziehungen gelegen ist, dann bedarf es einer Neubegründung ihrer Partnerschaft -- dann bedarf es "Staatsmännern vom Kaliber Truman, Marshall, Adenauer und Monnet; einer Vision in der Größenordnung des Marshall-Planes und der Bewegung für die europäische Integration; und institutioneller Innovation vom Ausmaß der Atlantischen Allianz und der Europäischen Gemeinschaft."¹

Ob es Akteure von staatsmännischem Format eines Truman oder Adenauer heute (noch) gibt, kann hier offen gelassen werden. Sicher scheint aber zu sein, daß es (hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung der europäisch-amerikanischen Beziehungen) bislang weder eine "Vision" gibt, die auch nur annähernd an einen Marshall-Plan heranreicht, noch Anstrengungen zu "institutioneller Innovation", die mit der Gründung der Atlantischen Allianz oder der Europäischen Gemeinschaft vergleichbar wäre.

Nun würden manche Beobachter schlichtweg bestreiten, daß der Einschnitt in den transatlantischen Beziehungen gar so markant ist, wie oben beschrieben und die Kontinuitäten mindestens genauso sichtbar sind wie der Wandel. Daran ist sicherlich manches richtig; die entscheidende Frage jedoch ist, ob es auch zukünftig ausreichen wird, die alten und neuen Herausforderungen mit jenen atlantischen Institutionen und jenem

1 "Europe and America in the Post-Cold War Era: Agenda for a Euro-Atlantic Community", *Speech by Ambassador James F. Dobbins at the Centre for European Policy Studies*, Brussels, May 24, 1993 (Redemanuskript der Mission der Vereinigten Staaten bei den Europäischen Gemeinschaften) S.12, Übersetzung G.H..

Instrumentarium zu bewältigen, die *in* einer anderen Zeit und *für* eine andere Zeit geschaffen wurden.

Die in dieser Studie entwickelte Argumentation legt eine Verneinung dieser Frage nahe. So wichtig die NATO auch für das zukünftige transatlantische Verhältnis sein mag -- und, dies ist zu unterstreichen, das Bündnis *bleibt* eine der *wichtigsten* Stützen -- sie *alleine* wird angesichts der neuen Themen und Probleme in den europäisch-amerikanischen Beziehungen keine ausreichend tragfähige Grundlage mehr abgeben. Neue Institutionen müssen hinzukommen, um die inneren und äußeren Herausforderungen einer sich verändernden Euro-Atlantischen Gemeinschaft zu meistern.

Wie könnten solche neue Institutionen aussehen? Ähnlich wie Ende der 1940er Jahre bei der Gründung der NATO könnte ein Schritt darin bestehen, daß die Europäische Union und die USA einen umfassenden "Transatlantischen Vertrag" schließen, der ihrem besonderen Verhältnis Ausdruck verleiht und bereits bestehende Ansätze institutionalisierter Kommunikation weiter ausbaut.

Die Idee eines "Transatlantischen Vertrag" ist zwar nicht neu (sie kam bereits Ende 1989 auf und wurde zwischenzeitlich vor allem von deutscher Seite wiederholt aufgegriffen), insgesamt betrachtet blieben aber alle Vorstöße in dieser Richtung zögerlich und vage. Diese Studie wird das Defizit der Vagheit sämtlicher bisher geäußelter Vorschläge nur geringfügig wettmachen können; darin besteht allerdings auch nicht die entscheidende Herausforderung. Wichtig ist heute vielmehr, jene Gründe, die *für* bzw. *gegen* den Abschluß eines solchen Vertrages ins Feld geführt werden können, eingehend zu beleuchten. Dies ist die Hauptaufgabe dieser Studie. Im Ergebnis kommt sie zu dem Schluß, daß ein solcher Vertrag sinnvoll und notwendig erscheint,

- weil sich die Geschäftsgrundlage der transatlantischen Beziehungen verändert hat und die NATO als alleinige institutionelle Basis nicht mehr ausreicht;

- weil grundlegende Wirtschafts- und Handelsfragen in den europäisch-amerikanischen Beziehungen bislang nur unzureichend institutionell verankert sind und die EU und die USA füreinander nach wie vor die wichtigsten Handelspartner darstellen;
- weil sich die atlantische Gemeinschaft mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht nicht nur verändert hat, sondern sich auch stetig um solche Staaten vergrößert, die nicht zugleich Mitglied der NATO sind;
- weil das Verhältnis EU-USA nach wie vor die weltpolitisch wichtigste Achse markiert und die wichtigsten Herausforderungen von keiner der beiden Seiten alleine gemeistert werden kann;
- weil die Aufrechterhaltung und Vertiefung enger Beziehungen innerhalb des Westens umso wichtiger wird, je deutlicher sich neue Konfliktlinien im internationalen System entlang kultureller Grenzen auf tun;
- weil es notwendig ist, ein weithin sichtbares Zeichen einer erneuerten Atlantischen Gemeinschaft zu setzen;
- weil bestehende bürokratische Routinen durchbrochen werden müssen, um neue Visionen zu verwirklichen und dies ohne die Involvierung der höchsten Entscheidungsträger nicht möglich sein wird;
- weil die bestehenden Konsultationsmechanismen zwischen Europäischer Union und den USA zu kopflastig sind und ein dichteres Netz auf mittlerer Beamtenebene geknüpft werden muß.

Wie könnte ein solcher Vertrag aussehen? Drei Dinge scheinen besonders wichtig: Erstens sollten die *Grundsätze und gemeinsamen Ziele* der Europäischen Union, der USA und Kanadas fixiert und weitergehende vertragliche Abmachungen über konkrete Sachfragen ins Auge gefaßt werden. Zweitens sollten *alle Bereiche der beiderseitigen Beziehungen* (inkl. der in den

"Transatlantischen Erklärungen" im wesentlichen ausgesparten sicherheitspolitischen Fragen) explizit thematisiert werden. Im Hinblick auf sicherheitspolitische Fragen ginge es darum, Formulierungen zu finden, die sowohl der zentralen Bedeutung der NATO, als auch der wachsenden Rolle der WEU innerhalb der Europäischen Union Rechnung tragen. Drittens sollte über die im Rahmen der "Transatlantischen Erklärungen" geschaffenen Konsultationsmechanismen hinaus eine *Atlantische Politische Zusammenarbeit* (APZ) nach dem Vorbild der EPZ vereinbart werden. Wichtig wäre dabei vor allem, daß die Kontakte auf der Arbeitsebene gestärkt werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, daß (ähnlich wie bei der EPZ) eine "*atlantische Korrespondentengruppe*" eingerichtet und in Brüssel, Washington und Ottawa *gemeinsame Arbeitsgruppen* eingesetzt werden.

Ein "Transatlantischer Vertrag" liegt besonders auch *im spezifisch deutschen Interesse*, weil er ein höheres Maß an Berechenbarkeit und wechselseitiger Erwartungsverläßlichkeit zwischen EU und Nordamerika schaffen würde und es dadurch den Deutschen auch in Zukunft ermöglicht würde, Situationen zu vermeiden, in denen sie sich zwischen ihren beiden wichtigsten Verbündeten, Frankreich und den USA, entscheiden müssen.

***"Die Geschichte lehrt, daß umso größere Anstrengungen
unternommen werden müssen, um den Zusammenhalt einer
Staatengemeinschaft zu gewährleisten, je radikaler sich das
politische Umfeld verändert"*¹**

1. Die Europäische Union und die USA an der Wende zu den 1990er Jahren²

Es ist mittlerweile zu einem Gemeinplatz geworden, das Ende des Ost-West-Konflikts und den Zerfall der Sowjetunion als historische Einschnitte weitreichenden Ausmaßes und bislang nur schwer absehbarer Folgen zu charakterisieren. Noch über Jahre hinaus werden alle wichtigen Segmente des internationalen Systems von den Auswirkungen dieser epochalen Veränderungen beeinflusst bleiben. Für die europäisch-amerikanischen Beziehungen³ gilt dies in besonderem Maße, denn das Fundament dieser Beziehungen, das Atlantische Bündnis, wurde nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zuletzt vor dem Hintergrund der massiven Bedrohung durch die Sowjetunion gelegt.

Betrachtet man die europäisch-amerikanischen Beziehungen an der Wende zu den 1990er Jahren (d.h. vor den Hintergrund der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, der Auflösung der Sowjetunion), dann stehen vor allem drei Veränderungen ins Auge:

-
- 1 "History teaches that the more abrupt the political transitions, the more drastic have to be the efforts to reestablish some sort of cohesion", Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, New York: Anchor Books 1965, S.238, Übersetzung G.H..
 - 2 Für ihre Bereitschaft, sich zu ausführlichen Gesprächen Zeit zu nehmen, dankt der Autor insbesondere folgenden Personen: Joachim von Arnim, Christoph Bail, Fraser Cameron, Hans-Joachim Falenski, Françoise Gaudenzi, Eckart Guth, Ove Juul Jorgensen, Wolf Kieschlat, Marcel Leroy, Roland Mauch, Yves Mollard la Bruyère, Gebhart von Moltke, Hans Reckers, Marcy Ries, Michael Rühle, Leonardo Schiavo, Peter Weilemann, Hans-Heinrich Weise und David Wright.
 - 3 Wenn im folgenden von den "europäisch-amerikanischen" oder "transatlantischen" Beziehungen die Rede ist, dann sind damit im engeren Sinne zumeist die Beziehungen zwischen den USA auf der einen sowie der Europäischen Union (EU) bzw. den sie konstituierenden Staaten auf der anderen Seite gemeint. Aufgrund der Mitgliedschaft Kanadas in der NATO hat es sich zwar in den letzten vierzig Jahren eingebürgert, die USA und Kanada in einem Zug zu nennen, im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen jedoch in erster Linie die USA, da sie für Europa offensichtlich eine größere Rolle spielen als Kanada.

- Die sowjetische Bedrohung ist weggefallen, neue sicherheitspolitische "Risiken" sind an deren Stelle getreten -- Risiken allerdings, die die Mitglieder der Atlantischen Allianz ganz unterschiedlich tangieren. Die NATO, seit mehr als 40 Jahren sichtbarstes Band der transatlantischen Beziehungen, zeigt sich bemüht, Antworten auf diese neuen Herausforderungen zu formulieren; unübershbar ist allerdings, daß sie eine umfassende Begründung für die Notwendigkeit ihres Fortbestandes noch nicht gefunden hat und der Atlantik (zumindest sicherheitspolitisch) und trotz einiger aufsehenerregender Initiativen eher breiter wird.⁴

- Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben sich -- wesentlich befördert durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten -- zu einem weiteren Integrationsschritt durchgerungen und in Maastricht den "Vertrag über die Europäische Union" (EU) unterzeichnet.⁵ Seit seinem Inkrafttreten am 1. November 1993 bietet er die Grundlage für die Formulierung und Implementierung einer "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) der EU.⁶ Ob die GASP hält,

4 Dies gilt trotz der Verabschiedung des neuen "Strategischen Konzepts" der Allianz (vgl. hierzu "Rome Declaration on Peace and Cooperation," issued by the Heads of State and Government at the Meeting of the North Atlantic Council in Rome, 7-8 November 1991, *NATO Review* Vol.39, No.6 (December 1991), S.19-22) und Initiative wie der "Partnerschaft für den Frieden" ("Partnership for Peace", Invitation issued by the Heads of State and Government of the North Atlantic Council, Brussels, 10-11 January 1994, Brussels: NATO Headquarters 1994). Zur Debatte um die Zukunft der NATO vgl. insbesondere Stephen Rosenfeld, "A Big Job to Keep NATO in Business", in: *International Herald Tribune*, 6.7.1993; Manfred Wörner, "The Need for NATO Remains", in: *International Herald Tribune*, 6.8.1993; Gunther Hellmann und Reinhard Wolf, "Don't Build on a Shaky Foundation", in: *International Herald Tribune*, 18/19.9.1993; Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee, "Building a New NATO", in: *Foreign Affairs*, Vol.72, No.4 (September/October 1993), S.28-40; Owen Harris, "The Collapse of *The West+", in: *Foreign Affairs*, Vol.72, No.4 (September/October 1993), S.41-53, sowie Karl-Heinz Kamp, *Die Frage einer "Osterweiterung" der NATO*, Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung, November 1993; zur Analyse der grundlegenden Triebkräfte des Allianzzusammenhalts sowie weiteren Literaturhinweisen vgl. ferner Gunther Hellmann und Reinhard Wolf, "Wider die schleichende Erosion der NATO: Der Fortbestand des westlichen Bündnisses ist nicht selbstverständlich", in: *Jahrbuch für Politik*, 2. Halbband 1993, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1993, S.285-314.

5 Zur Bewertung des Vertrages von Maastricht vgl. u.a. Melanie Piepenschneider und Burkard Steppacher, *Europa nach dem EG-Gipfel von Maastricht. Der Vertrag über die Europäische Union" - Vorgeschichte, Inhalt und Bewertung*, Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung 1992.

6 In Teil I, Artikel B des EU-Vertrags heißt es u.a., daß sich die "Europäische Union" die "Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene" zum Ziel setze, "insbesondere durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen

was sie verspricht, bleibt zwar vorerst abzuwarten, sicher ist jedoch, daß die EU öfter als in der Vergangenheit Anstrengungen unternommen wird, mit einer Stimme zu sprechen und daß folglich Differenzen zwischen EU und USA häufiger sichtbar werden.⁷

- Nach der Auflösung des Ost-West-Konflikts und dem Zusammenbruch des sowjetischen Modells sticht mehr die "Erschöpfung der Demokratien"⁸ als ihr Triumph ins Auge. In allen westlichen Industriestaaten werden außenpolitische Themen immer stärker verdrängt. Die außenpolitischen Eliten sind sich zwar allerorts der Bedeutung der anhaltenden Veränderungen im internationalen System bewußt, aber die tagespolitischen Agenden der Regierungsarbeit (und daher auch die Wahlkämpfe) werden noch mehr als es ohnehin schon der Fall ist von innenpolitischen, insbesondere wohlstandsbezogenen Fragen dominiert. Kaum verwunderlich ist daher, daß auch die Außenpolitik immer mehr in den Sog der Innenpolitik gerät -- teilweise mit Auswirkungen erheblicher Tragweite.⁹ Für das

Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte"; vgl. "Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992, abgedruckt in: Thomas Läufer (Bearb.), *EG-Polen-Ungarn. Die Vertragstexte von Maastricht und die Europa-Abkommen*, Bonn: Europa Union Verlag GmbH 1993, S.171-189, hier S.174; vgl. ferner Teil V "Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik", S.176-182 sowie die Erläuterungen von Elfriede Regelsberger, "Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht - Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive", in: *Integration*, 15.Jg., Heft 2 (April 1992), S.83-93.

- 7 Recht anschauliche und instruktive Analysen der institutionellen Arrangements der GASP liefern die Beiträge zur Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Wolfgang Wessels und Christian Engel (Eds.), *The European Union in the 1990s - Ever Closer and Larger?*, Bonn: Europa Union Verlag GmbH 1993, insbesondere Patrick Keatinge, "The Institutional and Procedural Aspects of a Common Foreign and Security Policy", S.217-225, Simon Nuttall, "A Spider's Web", S.237-242 sowie zu den Hintergründen der Entstehung der GASP Franco Algieri, "Setting the Options: The Proposals Concerning Foreign and Security Policy", S.191-215. Vgl. darüber hinaus neuerdings die Einschätzungen zweier "insider": Günter Burghardt, "The Potential and Limits of CFSP. Implementing Maastricht", in: *CFSP-Forum Newsletter of the Institut für Europäische Politik*, Nr.3/1994, S.4-5; Horst G. Krenzler und Henning C. Schneider, "Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Zur Frage der Kohärenz", in: *Europarecht*, Heft 2/1994, S.144-161.
- 8 Mark Danner, "Transatlantic Relations - Confronting the Paradigm Change", in: Alton Frye and Werner Weidenfeld (Eds.), *Europa and America: Between Drift and New Order*, New York: Council on Foreign Relations und Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers 1993, S.43-53, hier S.46.
- 9 Das drastischste Beispiel in diesem Zusammenhang lieferten die französischen Bauern in ihrem Bemühen, der französischen Regierung in den GATT-Verhandlungen die Hände zu binden. Ähnliche Beispiele ließen sich allerdings auch in anderen Staaten anführen, in den USA etwa im

Verhältnis zwischen USA und EU folgt daraus unter anderem, daß vor allem dann mit einer Zunahme an Konflikten zu rechnen sein wird, wenn -- in der Wahrnehmung relevanter Eliten oder Interessengruppen -- die Aufrechterhaltung (oder gar der Ausbau) der beiderseitigen Beziehungen mit Wohlstandsverlusten verbunden ist.¹⁰ Dies wird sie sicherlich umso mehr werden, je mehr die (vor allem von der Clinton Administration) ins Zentrum gerückte "wirtschaftliche Sicherheit" eher *gegen* als *mit* den Verbündeten verteidigt werden muß.¹¹

Was immer auch diese Entwicklungen im einzelnen verursacht haben mag, von entscheidender Bedeutung ist heute, daß sie *zusammengenommen* die Qualität der europäisch-amerikanischen Beziehungen verändert haben.¹² Dies äußert sich nicht nur in der *Verschiebung*

Zusammenhang mit der Diskussion über die Ratifizierung des NAFTA-Abkommens; zu Einstellungen der US-amerikanischen Öffentlichkeit zur Außenpolitik, vor allem aber zur Bedeutung der Außenpolitik im Vergleich zur Innen- und Wirtschaftspolitik vgl. Daniel Yankelovich, "Foreign Policy After the Election", in: *Foreign Affairs*, (Fall 1992), S.1-2.

- 10 Als weitere Themen neben den GATT-Verhandlungen sind hier in erster Linie "burden-sharing"-Fragen zu nennen, insbesondere im Hinblick auf den Verbleib und die Finanzierung der amerikanischen Truppen in Europa sowie die materielle Unterstützung der osteuropäischen Staaten.
- 11 Vgl. hierzu Günther Nonnenmacher, "Ratlos auf beiden Seiten des Atlantik", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.11.1993. Auf einer gemeinsamen Konferenz des Brüsseler "Belmont European Policy Center", dem Washingtoner "Progressive Policy Institute" (der Denkfabrik von Clintons Wahlkampf-Team) sowie des "Aspen Institute" seien sich, so Nonnenmacher, *alle* amerikanischen und europäischen Experten einig gewesen, "daß die Qualität des Verhältnisses zwischen Nordamerika und Europa künftig stärker von Wirtschafts- und Handelsfragen und weniger von Sicherheitsthemen bestimmt werde." Der langjährige US-Diplomat und Deutschlandkenner John Kornblum hat die Bedeutung der Innenpolitik für die Außenpolitik noch weiter zugespitzt: "Entgegen der allgemeinen Vorstellung liegt das Problem im Westen nicht im Konflikt *zwischen* den großen Ländern oder in größeren transatlantischen Streitigkeiten. Egal welche Themen gerade debattiert wurden -- gegen die Spannungen und die Konfusion, die *innerhalb* der Gesellschaft sowohl der westeuropäischen Länder als auch Nordamerikas entstanden sind, nehmen sie sich unbedeutend aus. Ich glaube langsam, daß diese inneren Spannungen die größte Herausforderung für die atlantischen Beziehungen in der Zeit nach dem Kalten Krieg darstellen"; John C. Kornblum, *Atlantische Beziehungen: Kontinuität und Wandel*, Vortrag anlässlich der Mitgliederversammlung der Atlantik-Brücke im Rheinhotel Dreesen, Bonn-Bad Godesberg am 23. Juni 1993 (Rundschreiben Nr.8/1993 vom 9.7.1993), S.9 (Hervorhebung G.H.).
- 12 Vgl. Werner Weidenfeld, "Das Ende der Selbstverständlichkeiten. Europa und Amerika auf der Suche nach einer neuen Ordnung", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.6.1993, S.10, sowie ders., "Jenseits des Selbstverständlichen: Europa und USA brauchen einen Neubeginn", in: *Europa Archiv*, 49.Jg., Folge 13/14 (25.7.1994), S.365-372; vgl. ferner die Zustandsbeschreibung der transatlantischen Beziehungen bei Philipp Borinski, "Europe and America between Drift and New Order", in: Frye/Weidenfeld, *Europe and America: Between Drift and New Order*, (Anm.8), S.21-40.

der machtpolitischen Gewichte zwischen den USA und Westeuropa, sondern auch in der auf beiden Seiten des Atlantiks sichtbaren *außenpolitischen Neuorientierung* unter den veränderten internationalen Rahmenbedingungen.

Aus der Sicht der meisten europäischen Staaten sollen die USA zwar, "Teilhaber an allen europäischen Prozessen" bleiben, "aber die USA müssen erkennen", so beispielsweise Verteidigungsminister Rühe, "daß ihre Rolle im euro-atlantischen Verhältnis und in der Nordatlantischen Allianz jetzt in der eines *Partners in strategischer Symmetrie* liegt",¹³ daß also, um es deutlicher zu formulieren, der vier Jahrzehnte gültige "transatlantic bargain" -- demzufolge die USA ein Großteil der Lasten der westlichen Verteidigung trugen und die Westeuropäer im Gegenzug die Führungsrolle der USA anerkannten -- unter den neuen Bedingungen nicht mehr aufrechtzuerhalten sei.

In Washington werden die Forderungen der Europäer nach gleichgewichtigeren Beziehungen durchaus registriert und zumeist auch akzeptiert.¹⁴ Gleichzeitig wird den Westeuropäern jedoch angedeutet, daß die Welt aus Washingtoner Sicht heute anders aussehe als noch zu Zeiten des Kalten Krieges und daß eine Korrektur des "eurozentrischen" Weltbildes (US-Außenminister Christopher) angezeigt sei. Recht spitze Bemerkungen seitens der US-Administration, daß "Westeuropa nicht länger die beherrschende Weltregion" sei,¹⁵

13 *Einführungsbemerkungen des Bundesministers der Verteidigung, Volker Rühe, für die Vorstandsitzung der Atlantik-Brücke am 11. Januar 1993 in Bonn* (Manuskript, abgedruckt in: Rundschreiben Nr.1/1993 der Atlantik-Brücke e.V., Bonn, 11.1.1993), S.8, Hervorhebung im Original.

14 Vgl. hierzu u.a. Kornblum, *Atlantische Beziehungen: Kontinuität und Wandel* (Anm.11), S.14. Zur Europa-Politik der USA vgl. auch Michael Brenner and Phil Williams, *Europe and the United States: U.S. Security Policy Toward Europe in the 1990s*, Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung 1992.

15 Außenminister Christopher äußerte sich entsprechend in einem Interview mit der Washington Post Mitte Oktober (zit. Simon Tisdall, "Clinton Lashes Europe and UN", in: *The Guardian*, 18.10.1993). Vor dem Hintergrund der aus US-amerikanischer Sicht fehlgeleiteten Balkan-Politik der Europäer und der unübersehbaren Differenzen zwischen beiden Seiten (Präsident Clinton sprach seinerseits von "großen Meinungsverschiedenheiten") wurden diese recht undiplomatischen Äußerungen als deutliche Warnung interpretiert, daß die westeuropäischen Verbündeten ihre Bedeutung in der amerikanischen Außenpolitik nicht überschätzen sollten. Zu den Hintergründen der bereits zu Beginn der Clinton-Administration sichtbaren Differenzen vgl. ferner Peter Riddell, "The Atlantic Gets Wider Every Day", in: *The Times*, 31.5.1993; vgl. auch den Hintergrundbericht der *Economist* über die "kühlen" Einstellungen der Clinton-Administration gegenüber der EG, "Cool Winds from the White House", in: *The Economist*, 27.3.1993, S.36; u.a. wird darin der Sicherheitsberater von Präsident

werden zwischenzeitlich zwar in diplomatischere Formeln gekleidet, aber am *relativen* Bedeutungsverlust Westeuropas für die amerikanische Außenpolitik kann kein Zweifel bestehen. In einem Interview mit westeuropäischen Zeitungen versicherte Christopher zwar jüngst, daß "Europa im Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit und unserer Allianzen" bleibe, er hob aber gleichzeitig hervor, daß die USA "wegen des enormen Wachstums" ein "erneuertes Interesse an Asien" hätten und daß seine früheren Ausführungen über die Notwendigkeit einer Korrektur der "eurozentristischen" Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik "nur die Anerkennung einer Tatsache in der Periode nach dem Kalten Krieg" seien.¹⁶

Der "transatlantic bargain", der nahezu vier Jahrzehnte die Geschäftsgrundlage der europäisch-amerikanischen Beziehungen darstellte, kann also unter den neuen Bedingungen keine tragfähige Basis mehr bilden.¹⁷ Gefordert wird allemal eine "neue Partnerschaft",¹⁸

Clinton, Anthony Lake, mit der Aussage zitiert, daß er "noch nie" etwas von einer "Transatlantischen Erklärung" gehört habe.

- 16 "Davor hatten wir eine Eindämmungspolitik, die sich auf Rußland konzentrierte. Es war natürlich und fast unausweichlich, daß wir eurozentristisch orientiert waren. Nun müssen wir uns um alle Regionen in der Welt kümmern. Mit dem Schwergewicht auf wirtschaftlicher Sicherheit ist es ganz natürlich, daß wir einen guten Teil unserer Aufmerksamkeit Asien widmen", Leo Wieland, "Christopher: Amerika wendet sich nicht von Europa ab", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.11.1993. Innerhalb der US-Administration sind allerdings nicht nur Stimmen zu vernehmen, die eine Schwerpunktverlagerung amerikanischer Außenpolitik hin zum Pazifik anmahnen, sondern auch solche, die eine grundlegende Neuorientierung im Sinne eines partiellen Rückzugs aus der Weltpolitik empfehlen (vgl. etwa die auch innerhalb der Clinton-Administration umstrittenen Äußerungen des dritthöchsten Beamten im US-Außenministerium, Peter Tarnoff, Daniel Williams und John M. Goshko, "A Lesser U.S. Role in the World?", in: *International Herald Tribune*, 27.5.1993.) Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch die inneramerikanische Debatte über die Anforderungen an eine Militärstrategie, die nicht nur der veränderten weltpolitischen Lage Rechnung trägt, sondern auch den Bündnisverpflichtungen der USA gerecht wird und bezahlbar ist; vgl. hierzu Michael R. Gordon, "U.S. Military May Take Wars One at a Time", in: *International Herald Tribune*, 31.5.1993; Barton Gellman und John Lancaster, "2-War Strategy: Generals Fear 'Win-Hold-Win' Is Really 'Win-Lose-Lose'", in: *International Herald Tribune*, 18.6.1993, sowie John Lancaster, "Funds or Not, Aspin Favors 'Win-Win' Strategy", in: *International Herald Tribune*, 26./27.6.1993.
- 17 Vgl. allerdings auch im Gegensatz zu meiner Einschätzung die viel optimistischere Sichtweise von Gebhard Schweigler, "Der Bestand transatlantischer Beziehungen", in: Albrecht Zunker (Hrsg.), *Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1993, S.229-244.
- 18 James B. Steinberg, "The Case for a New Partnership", in: Nanette Gantz and John Roper (Eds.), *Towards a New Partnership: U.S.-European Relations in the Post-Cold War Era*, Paris: The Institute for Security Studies (Western European Union) 1993, S.105-121.

genauer: die "Stärkung und Erweiterung" jenes "Modells der Zusammenarbeit (...), das sich über viele Jahrzehnte bewährt" habe und das auch zukünftig "auf der Grundlage der Gleichberechtigung einen großen Beitrag zu fortdauernder Stabilität sowie zu politischem und wirtschaftlichem Fortschritt in Europa und in der Welt leisten" solle.¹⁹

Wie diese Partnerschaft im Detail ausgestaltet werden soll, darüber wird bislang (angesichts der zentralen Bedeutung der europäisch-amerikanischen Beziehungen) vergleichsweise wenig nachgedacht und gestritten. Im Frühjahr 1993 hat dies der scheidende US-Botschafter bei der EG, James F. Dobbins, sehr eindringlich auf den Punkt gebracht:

"Die europäischen Herausforderungen der 1990er Jahre sind nur mit jenen zu vergleichen, mit denen sich Europa vor einem halben Jahrhundert konfrontiert sah. Wenn eine erweiterte westliche Gemeinschaft geschaffen werden soll, dann bedarf es Staatsmännern vom Kaliber Truman, Marshall, Adenauer und Monnet; einer Vision in der Größenordnung des Marshall-Planes und der Bewegung für die europäische Integration; und institutioneller Innovation vom Ausmaß der Atlantischen Allianz und der Europäischen Gemeinschaft. Der Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg war ein langwieriger Prozeß (...). Daß es heute noch keine neue Weltordnung gibt (oder auch nur eine gemeinsame Vorstellung davon, wie sie aussehen könnte), muß kein Grund zur Beunruhigung sein. Was uns allerdings beunruhigen sollte, ist der fehlende Dialog innerhalb des Westens über diese Fragen. In den letzten Wochen des Jahres 1989, nachdem die Berliner Mauer gefallen war, begann eine transatlantische Debatte über die Zukunft atlantischer und europäischer Institutionen, eine Debatte, die den Westen über die dynamischste und kreativste Periode

19 So die Formulierung in der Präambel der "Transatlantischen Erklärung"; vgl. "Erklärung zu den Beziehungen zwischen der EG und den USA vom 23. November 1990 in Rom", abgedruckt in: *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)*, Dokumentation des Auswärtigen Amtes, Bonn 1992, S.341-345 (auch abgedruckt im Anhang dieser Arbeit). Ein Vergleich mit der ähnlichen (aber eben nicht wortgleichen) Erklärung zwischen EG und Kanada vom selben Tag (ibid., S.345-349) sowie zwischen EG und Japan (vom 18.7.1991, ibid., S.349-352) gibt bereits erste Aufschlüsse darüber, wo aus Sicht der jeweiligen Parteien die zentralen Probleme und Herausforderungen liegen. Zu den Hintergründen und Problemen der Aushandlung der "Transatlantischen Erklärung" vgl. James B. Steinberg, *"An Ever Closer Union". European Integration and its Implications for the Future of U.S.-European Relations*, Santa Monica: Rand Corporation 1993 (No.R-4177-A), S.15-16.

*seit der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg begleitete. Als sich Europa und Amerika im letzten Jahr zunehmend nach innen kehrten, starb die Debatte ab. Es ist höchste Zeit, daß sie neu angefacht wird."*²⁰

In dieser Arbeit sollen die bislang unterbreiteten Vorschläge zur zukünftigen Gestaltung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA gesichtet und auf ihre Vor- und Nachteile hin untersucht werden. Zu diesem Zweck sollen in einem ersten Schritt (Kapitel 2) die Ursprünge und Triebkräfte der Atlantischen Gemeinschaft identifiziert und gefragt werden, wie sich diese im Zuge des Umbruchs verändert haben. Daran anschließend werden im dritten Kapitel drei grundlegende Optionen für die zukünftige Gestaltung der europäisch-amerikanischen Beziehungen erläutert, bevor im vierten Kapitel die Vor- und Nachteile einer dieser drei Optionen, die eines "Transatlantischen Vertrages" eingehender diskutiert werden. Im fünften Kapitel wird argumentiert, daß die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Bedeutung der deutsch-französischen *und* der deutsch-amerikanischen Beziehungen ein besonderes Interesse an einer langfristigen Absicherung der Beziehungen zwischen Europäischer Union und Nordamerika haben sollte. Was sie angesichts dessen konkret unternehmen könnte, um dieses Ziel zu befördern, ist Gegenstand des abschließenden sechsten Kapitels.

2. Ursprünge und Triebkräfte der Atlantischen Gemeinschaft

2.1. Die NATO als institutioneller Rahmen der Atlantischen Gemeinschaft: Worin bestand ihre "raison d'être"?

Die NATO bildete mehr als 40 Jahre den entscheidenden institutionellen Rahmen für die transatlantischen Beziehungen. Wie wichtig der Faktor *Bedrohung* für die Herausbildung (und den Bestand) der NATO war, ist umstritten und kaum eindeutig zu bestimmen, da es

20 "Europe and America in the Post-Cold War Era: Agenda for a Euro-Atlantic Community", *Speech by Ambassador James F. Dobbins at the Centre for European Policy Studies*, Brussels, May 24, 1993 (Redemanuskript der Mission der Vereinigten Staaten bei den Europäischen Gemeinschaften) S.11-12, Übersetzung G.H..

neben dem (eher "negativen") Anreiz *militärische Bedrohung* noch mindestens zwei weitere gewichtige (und eher "positive") Faktoren gab, die für die Herausbildung der NATO von Bedeutung waren: die *Wertegemeinschaft* westlicher Demokratien und die *Interessengemeinschaft* marktwirtschaftlich organisierter, auf offenen Welthandel angewiesener Industrienationen. Warum es daher nach dem Zerfall der Anti-Hitler-Koalition zur Herausbildung der NATO kam, läßt sich kaum präzise bestimmen: die Gründung der NATO ist -- wie man in sozialwissenschaftlichem Jargon sagen würde -- "überdeterminiert"; es lassen sich *mehrere* -- und in anderen, ähnlich gelagerten Fällen je für sich bereits *hinreichende* -- Faktoren benennen, die bei der Gründung der NATO zusammentrafen.

Die Analyse der *Zukunft* der transatlantischen Beziehungen mit der Frage nach den historischen *Ursachen* der Herausbildung der NATO zu beginnen, mag auf den ersten Blick recht akademisch anmuten. Sie ist jedoch weit mehr als das, denn aus der Beantwortung der Frage nach den Ursachen der Herausbildung der transatlantischen Gemeinschaft ergeben sich bereits erste Anhaltspunkte für die Gestaltung der zukünftigen Beziehungen. Wenn man beispielsweise eher der Auffassung zuneigt, daß das Fundament der Beziehungen durch *gemeinsame Werte* gebildet wurde, dann dürfte sich die Auflösung der Sowjetunion insofern eher positiv auf die atlantische Gemeinschaft auswirken, als die Überlegenheit der politischen Organisationsform fast aller NATO-Mitgliedstaaten kaum eindrucksvoller hätte unter Beweis gestellt werden können als durch die allgegenwärtigen Nachahmungstendenzen in Osteuropa.²¹ Folglich müßte der Zusammenhalt jener Staaten, die sich 1949 "entschlossen" zeigten, "die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruht, zu gewährleisten",²² durch den Niedergang des einzigen ideologischen Herausforderers globalen Maßstabes gestärkt worden sein. Grund zur Sorge bestünde genausowenig wie ein Anlaß, von bewährten Verhaltensmuster abzuweichen.

21 Daß bislang nur die wenigsten osteuropäischen Reformstaaten die Transformation zu demokratischen Rechtsstaaten geschafft haben, ist dabei keineswegs ein Gegenbeleg; entscheidend ist vielmehr, daß in der Umbruchsphase selbst die Altkommunisten nicht umhin kamen, sich der Terminologie westlicher Demokratien zu bedienen.

22 Vgl. Präambel des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949.

Wenn man demgegenüber eher der Auffassung zuneigt, daß die tragende Säule der transatlantischen Beziehungen in den *gemeinsamen Wirtschaftsinteressen* bestand (bzw. über die Jahrzehnte dazu wurde), dann sollten nicht im Scheitern des real-sozialistischen Gegenmodells zur Marktwirtschaft, sondern vielmehr in den Veränderungen der Weltwirtschaft und der nationalen Volkswirtschaften die Ursachen *und* möglichen Ansatzpunkte für neue Überlegungen zur Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen gesucht werden. Das Ende des Ost-West-Konflikts wäre in diesem Zusammenhang eher von nachgeordneter Bedeutung.

Wenn man schließlich dem traditionellen (und immer noch dominanten) Argumentationsmuster zuneigt und die *wesentliche* Ursache für die Herausbildung und den Zusammenhalt des Atlantischen Bündnisses in der *gemeinsamen äußeren Bedrohung* sieht, dann hat der Wegfall der östlichen Bedrohung in der Tat weitreichende Bedeutung: folgte man diesem Erklärungsmuster, wäre zu erwarten, daß das Bündnis in zunehmendem Maße unter Druck geraten wird und ihm mittelfristig dasselbe Schicksal beschieden sein wird, das -- historisch gesehen -- keinem Militärbündnis erspart geblieben ist: die Auflösung, nachdem der ursprüngliche Zweck erfüllt war.²³ Wollte man diesem (vermeintlichen) Schicksal trotzen und die NATO als erste "stehende Allianz"²⁴ fest im Gefüge des internationalen System verankern, gälte es vor allem, eine *alle Bündnismitglieder einende* neue Aufgabe zu definieren.

2.2. Die Triebkräfte des transatlantischen Verhältnisses in den 1990er Jahren: Die Notwendigkeit einer Neubegründung

Jedes der oben angeführten drei Erklärungsmodelle klingt plausibel, keines läßt sich aufgrund unseres bisherigen Kenntnisstandes definitiv ausschließen. Da dem aber so ist, sieht sich jeder, der Handlungsempfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung der europäisch-amerikanischen Beziehungen entwickeln will, mit einem Dilemma konfrontiert: da jedes

23 Vgl. hierzu ausführlicher Hellmann/Wolf, "Wider die schleichende Erosion der NATO", (Anm.4).

24 Vgl. "A New Flag. A Survey of Defence and the Democracies", in: *The Economist*, 1.-7.9.1990, S.12.

dieser Erklärungsmodelle an unterschiedlichen Punkten ansetzt, ergeben sich auch unterschiedliche -- teilweise sogar sich wechselseitig ausschließende -- Politikempfehlungen: bestenfalls *marginale Anpassungen* wären erforderlich, wenn wir auf die Wirkungsmacht der gemeinsamen Werte vertrauen würden;²⁵ würden wir die entscheidende Triebkraft für die Entwicklung des transatlantischen Verhältnisses demgegenüber eher im wirtschaftlichen Sektor sehen, dann käme es vor allem darauf an, die *Bemühungen beiderseits des Atlantiks zu intensivieren*, um bestehende Handelskonflikte zu entschärfen und Mechanismen zu entwickeln, die eine frühzeitige Bearbeitung solcher Konflikte ermöglicht; *drastische Veränderungen* und -- zumindest im Vergleich zur typischen Gleichgewichtspolitik vergangener Jahrhunderte -- *völlig neuartige Verhaltensweisen* würden demgegenüber den Staaten diesseits und jenseits des Atlantiks abverlangt werden, wenn man im Wegbrechen der Sowjetunion den entscheidenden Faktor für die zukünftigen transatlantischen Beziehungen sähe und auch zukünftig sicherstellen wollte, daß *gemeinsam* nach Lösungen für die drängenden Fragen der internationalen Politik gesucht wird.

Angesichts solch unterschiedlicher Implikationen für Politikempfehlungen sollte in jeder Untersuchung zur Zukunft der transatlantischen Beziehungen von vornherein klargelegt werden, von welchem (oder welchen) Erklärungsmodell(en) man ausgeht. Der hier gewählte Ausgangspunkt ist folgender: jede *kluge* Politik wird bestrebt sein, sich nach möglichst vielen Seiten abzusichern und Gestaltungsspielraum zu erhalten. Aus diesem Grund erscheint es mir angeraten zu sein, das erste Erklärungsmodell (mit seiner impliziten Empfehlung des "weiter so") auszuklammern²⁶ und die Analyse und die darauf aufbauenden

25 Diese Position vertritt etwa Schweigler (Anm.17) unter Rückgriff auf die Arbeiten von Karl Deutsch über "pluralistische Sicherheitsgemeinschaften". Schweigler stellt fest, daß "kein Zweifel daran bestehen (kann), daß die atlantische Sicherheitsgemeinschaft so tief verwurzelt und so stark gewachsen ist, daß ihre Solidität kaum in Frage gestellt werden" könne. Zwar könne die Gefahr "nicht vollständig" ausgeschlossen werden, "daß diese Gemeinschaft unter dem Druck der neuen Entwicklungen aufweichen und am Ende sogar wieder auseinanderbrechen könnte", ein genauerer Blick auf die Geschichte der transatlantischen Beziehungen lege jedoch nahe, daß diese Gefahr "nicht überbewertet" werden sollte (Zitate *ibid.*, S.231-232).

26 Dies zu tun bedeutet jedoch nicht, daß das erste Modell irrelevant wäre. Ganz im Gegenteil spricht sehr viel dafür, daß die Bedeutung der Wertegemeinschaft auch in Zukunft keineswegs abnehmen wird. Folgt man etwa Samuel Huntingtons Analyse, derzufolge die entscheidenden Konfliktlinien der Zukunft zwischen Zivilisationen (und vor allem zwischen "dem Westen und dem Rest") verlaufen werden, dann verstärkt eine solche Tendenz eher die Bedeutung einer historisch gewachsenen und

Handlungsempfehlungen in erster Linie an den beiden anderen Erklärungsmodellen auszurichten; keines von beiden sollte allerdings vernachlässigt werden (auch wenn sie ganz unterschiedlich ansetzen), denn beide werden für die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses von zentraler Bedeutung sein.

Fürs erste kann also folgendes festgehalten werden: wer sich mit der Zukunft der transatlantischen Beziehungen beschäftigt, tut gut daran zwei parallel verlaufende, in vieler Hinsicht aber unabhängige (und analytisch sinnvollerweise auch zu trennende) Veränderungen im Blick zu behalten:

- (1) die über die letzten vier Jahrzehnte beobachtbaren, insgesamt eher *graduellen* Veränderungen *innerhalb* des transatlantischen Verbundes, die (wenn man die wirtschaftliche Lage Westeuropas und der USA vom Ende der 1940er Jahre mit jener Ende der 1980er Jahre vergleicht) zu beachtlichen Machtverschiebungen zugunsten Westeuropas geführt haben;²⁷ und
- (2) der *abrupte* Einschnitt im *äußeren*, für die sicherheitspolitische Schiene im transatlantischen Verhältnis konstitutiven, *Bedrohungsumfeld*.

erfolgreichen Wertegemeinschaft wie der atlantischen (vgl hierzu Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", in: *Foreign Affairs*, Vol. 72, No.3 ((Summer 1993), S.22-49; vgl. ebenso die kritischen Entgegnungen von Fouad Ajami, Robert L. Bartley, Liu Binyan, Jeanne Kirkpatrick sowie Kishore Mahbubani in: *Foreign Affairs*, Vol.72, No.4 (September/October 1993), S.2-26 sowie die Erwiderung von Samuel Huntington in: *Foreign Affairs*, Vol.72, No.5 (November/December 1993), S.186-194). Wenn Huntingtons These zuträfe, könnte man der Zukunft (zumindest was den Zusammenhalt der atlantischen Gemeinschaft anbelangt) vergleichsweise gelassen entgegensehen. Eine "kluge" Politik würde sich darauf jedoch nicht verlassen, sondern vielmehr eine mehrfache Absicherung für eine gedeihliche Fortentwicklung der transatlantischen Beziehungen anstreben.

27 Markant ist dieser Einschnitt in jedem Fall, denn unabhängig davon, ob die USA *objektiv* gesehen eine absteigende Großmacht sind, ist entscheidend, daß die Eliten in den USA der Begrenzung amerikanischer Macht zusehends gewahr geworden sind und die Europäer nach dem Wegfall der östlichen Bedrohung ihrerseits an Selbstbewußtsein gewonnen haben, das transatlantische Verhältnis also in der Wahrnehmung *auf beiden Seiten* viel stärker als ein Verhältnis zwischen zwei Akteuren gesehen wird, die insgesamt gesehen ähnlich stark sind (auch wenn sich die jeweilige Stärke aus unterschiedlichen Quellen speisen mag).

Eine Politik, die diesen (teilweise divergierenden) Veränderungen Rechnung tragen will, muß nicht nur der Vielschichtigkeit der transatlantischen Beziehungen gerecht werden, sondern darüber hinaus das Ganze im Auge behalten. In dieser Allgemeinheit ist diese Forderung sicherlich nicht neu; für das Management der transatlantischen Beziehungen galt dies auch in den vergangenen Jahrzehnten. Neu ist jedoch, daß sich der Handlungsrahmen verändert hat, innerhalb dessen atlantische Politik gemacht wird. In dem Maße, in dem sicherheitspolitische Fragen (im engeren militärischen Sinne) an Bedeutung verlieren und wirtschafts- und handelspolitische sowie umfassendere weltpolitische Fragen an Bedeutung gewinnen, wird es auch unweigerlich zu Verschiebungen im institutionellen Arrangement kommen: die Europäische Union wird in zunehmendem Maße in die Rolle des zentralen Ansprechpartners der US-Administrationen treten -- und dies umso mehr, je häufiger sich die Mitgliedstaaten der EU des Instruments der GASP bedienen und innerhalb der EU durch den Beitritt weiterer europäischer Staaten das Gewicht jener steigt, die nicht gleichzeitig Mitglied in der NATO sind.²⁸ Entsprechend werden traditionelle transatlantische Konsultationsmechanismen durch neue ergänzt, überlagert oder gar verdrängt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, daß sich die Entscheidungsträger auf beiden Seiten des Atlantiks über die zukünftige Ausgestaltung der europäisch-amerikanischen Beziehungen sehr *grundsätzliche* Gedanken machen. Ob allerdings das organisatorische Erinnerungsvermögen hinsichtlich der Bewältigung vergangener Krisen und die sicherlich beachtliche bürokratische Expertise auf beiden Seiten des Atlantiks ausreichen, um die Atlantische Gemeinschaft den neuen Erfordernissen anzupassen, ist fraglich. Ohne institutionelle Innovation und ohne das Engagement der höchsten Entscheidungsträger auf beiden Seiten wird es wohl kaum möglich sein, den neuen Herausforderungen angemessen zu begegnen.

28 Von den derzeitigen Interessenten an einer Mitgliedschaft in der EU ist lediglich Norwegen Mitglied der NATO. Alle anderen Beitrittskandidaten (Österreich, Schweden, Finnland sowie später Polen, Ungarn, Tschechische und Slowakische Republik) gehören der Atlantischen Allianz nicht an und werden ihr wohl auch auf absehbare Zeit nicht angehören.

3. Die Zukunft der Beziehungen zwischen EU und Nordamerika:

Die Optionen

An plakativen Schlagworten zur zukünftigen Entwicklung der europäisch-amerikanischen Beziehungen besteht genauso wenig Mangel wie an wohlklingenden diplomatischen Formeln. In der "Transatlantischen Erklärung" vom November 1990 etwa bekräftigten die EG und die USA "feierlich ihre Entschlossenheit, ihre Partnerschaft weiter zu stärken" und einander zu diesem Zweck "in allen wichtigen Fragen von gemeinsamem Interesse sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Art (zu) unterrichten und konsultieren, um ihre Positionen unter Wahrung ihrer jeweiligen Unabhängigkeit einander soweit wie möglich anzunähern."²⁹ Sie kamen des weiteren überein, hierfür einen "Rahmen für regelmäßige und intensive Konsultationen" zu schaffen.³⁰

Wie die (vor allem von deutscher Seite) immer wieder angefachte Diskussion über neue institutionelle Mechanismen im transatlantischen Verhältnis zeigt, reichen die bisherigen Vereinbarungen (zumindest aus deutscher Sicht) keineswegs aus, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Erforderlich sei vielmehr ein umfassender "Transatlantischer Vertrag", die Bildung einer "Euro-Atlantischen Gemeinschaft" oder die Verabschiedung einer neuen "Atlantik-Charta".³¹

29 Vgl. "Transatlantische Erklärung" (Anm.19), S.342 und 343 (der vollständige Text der Erklärung ist im Anhang abgedruckt).

30 Vgl. hierzu die vereinbarten Konsultationsmechanismen in der "Transatlantischen Erklärung" (Anm. 19), S.344-345, auch abgedruckt im Anhang dieser Arbeit.

31 Vgl. Claus Gennrich, "Bonn will die Bindungen zwischen EG und Nordamerika stärken", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.6.1992, S.1 und 2; Hans-Dietrich Genscher, "Festansprache anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Atlantik-Brücke am 25. Mai 1992", in: *40 Jahre Atlantik-Brücke 1952-1992*, Hamburg 1992, S.57-58; Helmut Kohl, *United Germany in a Uniting Europe* (Rede vor dem St. Anthony's College vom 11. November 1992), Oxford: St. Anthony's College und London: Konrad Adenauer-Stiftung 1992, S.7; Rühle, *Einführungsbemerkungen* (Anm.13); Claus Gennrich, "Kinkel für neue 'atlantische Charta'", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.9.1993, S.4; Weidenfeld, "Jenseits des Selbstverständlichen" (Anm.12, S.371-372) sowie jüngst der SPD-Vorsitzende und Kanzlerkandidat der SPD, Rudolf Scharping, in einer Rede vor der Konferenz "New Traditions: Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen" in Berlin (Mitteilung für die Presse, in: *Presseservice der SPD*,

Substantiell verbirgt sich hinter diesen Konzepten zum Teil recht unterschiedliches, allen gemeinsam ist allerdings, daß sie (mehr oder weniger explizit) von der Annahme ausgehen, daß die europäisch-amerikanischen Beziehungen in einem umfassenderen (d.h. über die sicherheitspolitischen Aspekte hinausreichenden) Sinne neuer Impulse bedürfen. Wie dies allerdings im Detail aussehen soll, ist bislang kaum weiter ausgeführt. Für die weitere Diskussion erscheint es allerdings nützlich, die bisher entwickelten Gedanken und Vorschläge (einschließlich weiterer *denkbarer* Alternativen) ganz grob zu drei konkurrierenden Optionen zuzuspitzen:

3.1. Konzentration auf die eigene Region (Option 1)

Die Kernforderung dieser ersten Option besteht darin, beobachtbaren Trends einer zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Regionalisierung ("Blockbildung") nachzugeben und die Beziehungen zwischen dem "europäischen Block" und den USA neu zu ordnen.³² Dieser Forderung liegt die Einschätzung zugrunde, daß sich in der Folge des Umbruchs im Ost-West-Verhältnis wesentliche Interessen der Vereinigten Staaten und der Westeuropäer verändert hätten. Nach dem Wegfall der alles überlagernden sowjetischen Bedrohung träten auf beiden Seiten des Atlantik regionale ("geographische") Prioritäten stärker hervor: die USA entdeckten, daß die Bildung einer Freihandelszone (NAFTA) mit den beiden Nachbarstaaten Kanada und Mexiko nicht nur ökonomische, sondern auch politische Gewinne abwerfe³³ und die sorgsame Pflege des "Hinterhofs" für die Steigerung der eigenen Lebensqualität nicht minder bedeutsam ist als das Tummeln in den Alleen der Weltpolitik. Die Westeuropäer würden sich ihrerseits in zunehmendem Maße gewahr, daß sie

Nr.712/94 [10.9.1994]).

32 Ein eingängiges Plädoyer für diese Option findet sich bei Jean François-Poncet, "Toward a Directorate of Continents", in: Henry Brandon (Ed.), *In Search of a New World Order. The Future of U.S.-European Relations*, Washington, D.C.: The Brookings Institution 1992, S.53-71, vor allem S.58-59.

33 Zur Bedeutung der NAFTA für die USA vgl. insbesondere William A. Orme, Jr., "NAFTA: Myths versus Facts", in: *Foreign Affairs*, Vol.72, No.5 (November/December 1993), S.2-12 sowie in derselben Ausgabe Paul Krugman, "The Uncomfortable Truth about NAFTA", S.13-19.

sich nicht nur der inneren Ausgestaltung ihres eigenen Hauses (Stichwort "Maastricht"), sondern auch der Probleme vor ihrer Haustür (in Ost- und Südosteuropa) selbst annehmen müßten. Im Blick auf diese Region könnten sie nicht mehr mit einer Kongruenz westeuropäischer und US-amerikanischer Interessen rechnen. Legitimerweise würden die USA Ost- und Südosteuropa primär vor dem Hintergrund ihrer globalen Interessen wahrnehmen (Stichworte u.a.: Proliferation und nukleare Sicherheit in der ehemaligen Sowjetunion). Die Westeuropäer seien demgegenüber zusätzlich mit den unmittelbaren Folgen der politischen und ökonomischen Transformationsprozesse konfrontiert (z.B. Migration als Folge von Krieg und Armutsgefälle). Unterschiedliche Interessen müßten keineswegs dazu führen, daß die USA und Westeuropa einander den Rücken zukehrten. Ganz im Gegenteil gäbe es auch weiterhin zahlreiche wichtige Probleme, die gemeinsam angegangen werden müßten (z.B. Sicherung der Ölversorgung oder Aufrechterhaltung einer freien Welthandelsordnung). Eine Interessenkonvergenz (oder gar -identität) in den herausragenden Fragen der internationalen Politik, wie es sie in den Tagen des Ost-West-Konflikts gegeben habe, sei allerdings nicht mehr vorhanden und die USA und Westeuropa würden daraus auch die entsprechenden politischen Konsequenzen zu ziehen haben: "Sie werden sich verstärkt ihren eigenen Prioritäten zuwenden und ihre Partner sich selbst überlassen."³⁴

Aus einer derartigen Sichtweise der europäisch-amerikanischen Beziehungen würden sich hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung dieser Beziehungen folgende Schlußfolgerungen ergeben: bestehende Institutionen (NATO) müßten den neuen Rahmenbedingungen angepaßt werden; mehr noch, im Grunde sei es sogar notwendig eine "neue Allianz" zu bilden -- "neu, weil sie nicht länger die USA mit einzelnen europäischen Staaten verbinden darf, wie dies heute der Fall ist; vielmehr müssen sich darin die USA auf der einen und die zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit auf der anderen Seite zusammenschließen, bevor man versucht, den gesamten nordamerikanischen Kontinent mit einer Europäischen Union zusammenzuführen, die um

34 François-Poncet, "Toward a Directorate of Continents", S.59, Übersetzung G.H..

das nördliche und mittlere Europa erweitert wurde."³⁵ Diese "neue Allianz" könnte allerdings erst gebildet werden, wenn die Europäische Union mit einer Stimme spreche, d.h. wenn sie in der Lage ist, den USA als geschlossener *und* eigenständiger Akteur entgegenzutreten. Da dies nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertragswerks noch eine Weile dauern wird, läuft diese Forderung de facto darauf hinaus, die institutionelle Fortentwicklung der europäisch-amerikanischen Beziehungen in die fernere Zukunft zu verschieben. Unmittelbarer Handlungsbedarf im Hinblick auf neue institutionelle Mechanismen im transatlantischen Verhältnis besteht aus dieser Sicht nicht.

3.2. Fortschreibung des "transatlantic bargain" (Option 2)

Eine zweite Option besteht darin, eine graduelle Fortschreibung der bestehenden transatlantischen Beziehungen ohne signifikante Veränderungen in den institutionellen Strukturen anzustreben. Ähnlich wie Option 1 liegt dem die Einschätzung zugrunde, daß es keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für die Bildung neuer Institutionen gibt. Im Unterschied zur ersten Option und der Forderung nach mehr europäischer Eigenständigkeit, liefe die zweite Option jedoch auf eine fortgesetzte enge Kooperation zwischen den USA und Westeuropa hinaus. Die USA würden weiterhin eine herausragende Rolle in allen europäischen Fragen spielen, dem gewachsenen Gewicht der westeuropäischen Verbündeten würde allerdings im Rahmen bestehender Institutionen Rechnung getragen. Die NATO würde auch zukünftig als Scharnier des transatlantischen Dialoges dienen, sie hätte allerdings nach dem Ende des Ost-West-Konflikts "ein breiteres Spektrum an Problemen" (inkl. Handels- und Wirtschaftsfragen sowie Fragen des Wiederaufbaus in Osteuropa) abzudecken.³⁶

35 Ibid., S.62.

36 Vgl. hierzu die Ausführungen des (namentlich nicht genannten) "introductory speakers" im Rahmen der hochrangig besetzten Konferenz "European-U.S. Relations Beyond 1992" vom 18.-20. März 1993 in Corsendonk Priory (Belgien): Thomas Frellesen, Erik Frinking, Erik Jones, *The CEPS-EAC/RAND Conference on European-U.S. Relations Beyond 1992* (RAND Conference Proceedings CF-111-EAC), Santa Monica: RAND Corporation 1993, S.4; vgl. ferner S.40.

Um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, wäre dieser Option zufolge ein neuer "transatlantic bargain" notwendig: "Dies wäre allerdings kein offizielles Dokument, sondern vielmehr ein Aufgabenkatalog ('set of obligations'), der für die Europäer und die USA Aufgabenstellungen und Verantwortlichkeiten festlegen würde. Es würde darin geregelt, was Europa selbst tun könnte, und welche Anforderungen an die USA gestellt werden würden." Eine allzu rigide Arbeitsteilung sei allerdings genausowenig wünschenswert wie eine neue US-Doktrin für Europa.³⁷ Angezeigt sei vielmehr die gemeinsame Formulierung einer "neuen atlantischen Agenda".³⁸

Im Mittelpunkt dieser Agenda müßten in erster Linie jene Bereiche stehen, die dem beiderseitigen Nutzen dienen. Neben den bekannten Handels- und Wirtschaftsfragen betreffe dies -- so etwa die neuere Carnegie-Studie -- vor allem den mikroökonomischen Sektor, die Bereiche der Wettbewerbsfähigkeit und der Industriepolitik. Notwendig sei ferner die Bildung eines "transatlantischen Investment Regimes".³⁹

Neben den herausragenden Handels- und Wirtschaftsfragen müßte im Rahmen einer neuen atlantischen Agenda auch festgelegt werden, wie mit inner- und außereuropäischen Sicherheitsproblemen zu verfahren sei. Insbesondere im Hinblick auf *Osteuropa* bedürfe es einer besseren Koordinierung europäischer und amerikanischer Politik. Die sich derzeit abzeichnende stillschweigende Arbeitsteilung, derzufolge die USA eine strategische Partnerschaft mit Rußland anstrebten, während die Europäische Union sich immer weiter

37 Vgl. *ibid.*, S.41, Übersetzung G.H..

38 Vgl. Dobbins, *Europe and America in the Post-Cold War Era* (Anm.20), S.5; vgl. in der Tendenz ähnlich das Grundlagen-Papier der EG-Kommission vom 6. April 1993, *Relations between the European Communities and the United States* (Commission of the European Communities, SEC(93) 538 def.) sowie den darauf bezugnehmenden Artikel von Charles Goldsmith und Julie Wolf, "EC, in Draft Documents, Urges Closer Ties With U.S. on Trade and Foreign Policy", in: *The Wall Street Journal*, 8.4.1993; vgl. ferner Mark M. Nelson und G. John Ikenberry, *A New Agenda for U.S.-EC Relations* (Report of the Carnegie Endowment Study Group on U.S.-EC Relations), Washington, D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace 1993.

39 Vgl. Nelson/Ikenberry, *A New Agenda for U.S.-EC Relations* (Anm.38), S.6-17; vgl. hierzu auch aus dem spezifischeren Blickwinkel deutsch-amerikanischer Beziehungen Daniel S. Hamilton, *Beyond Bonn. America and the Berlin Republic* (The Carnegie Endowment Study Group on Germany), Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace 1994.

nach Mitteleuropa ausdehne, sei "a formula for disaster". Hier sei eine engere Koordinierung unabdingbar, wenn die transatlantischen Institutionen vor Schaden bewahrt werden sollen.⁴⁰

Auch im Hinblick auf den *außereuropäischen* Bereich sei eine engere Koordination zwischen den USA und der Europäischen Union erforderlich, insbesondere angesichts der Tatsache, daß die EU zukünftig im Rahmen der GASP stärkeres außenpolitisches Profil entwickeln dürfte. Da anzunehmen sei, daß die Europäer und die Amerikaner in unterschiedlichen Regionen in unterschiedlichem Maße wichtige Interessen berührt sehen, sei es angeraten, eine informelle Verständigung darüber anzustreben, wer in welchen Regionen eine größere Verantwortung trage und deshalb eine Schlüsselrolle in der Formulierung "erster Entwürfe" für eine gemeinsame Politik übernehmen solle. Die wechselseitige Abstimmung könnte im Rahmen eines Prozesses der "Atlantic Political Coordination" (APC) nach dem Modell der EPZ erfolgen, *bevor* auf beiden Seiten endgültige Entscheidungen getroffen werden.⁴¹

Die inhaltlichen Vorschläge, die im Zusammenhang mit der Forderung nach einer "neuen atlantischen Agenda" formuliert werden, stimmen nicht in jeder Hinsicht überein. Manche schließen sich sogar wechselseitig aus. Allen gemein ist jedoch die Vorstellung, daß die transatlantischen Beziehungen auch zukünftig für beide Seiten von zentraler Bedeutung sein werden und ein Auseinanderdriften nicht zugelassen werden dürfe. Ein neuer "transatlantic bargain" sei nicht nur möglich, sondern auch wünschenswert; er müsse sich allerdings graduell entwickeln und sollte *weniger über neue Strukturen* als über die *Formulierung gemeinsamer politischer Ziele* angestrebt werde. Gerade im Hinblick auf diesen letzten Aspekt unterscheidet sich die zweite Option von der im folgenden zu diskutierenden dritten.

40 Vgl. *ibid.*, S.10.

41 Vgl. *The United States and the European Community*, The Johns Hopkins Foreign Policy Institute (The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies), Policy Consensus Reports, Washington, D.C.: April 1992, S.5; vgl. ferner *Die Festigung der Transatlantischen Partnerschaft - Empfehlungen für die 90er Jahre* (Beschluss des Bundesfachausschusses Außenpolitik der CDU vom 14.6.1993), S.8, wo eine "Transatlantische Wirtschaftliche und Politische Zusammenarbeit" vorgeschlagen wird, um "die Umsetzung transatlantischer Politik in multilateralen Organisationen vor(zu)bereiten und (zu) fördern."

3.3. Ein "Transatlantischer Vertrag" (Option 3)

Die meisten inhaltlich-politischen Vorschläge, die unter der Option 2 diskutiert wurden, werden auch von den Befürwortern einer dritten Option mitgetragen. Auch ihnen liegt sehr an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen, vor allem zwischen Europäischer Union und USA. Eine stärkere Ausrichtung an europäischen Belangen (gar im Sinne der Herausbildung eines "europäischen Blocks" wie es manchen Befürwortern der Option 1 vorschwebt) wird von ihnen abgelehnt. Im Unterschied zu den atlantisch orientierten Befürwortern der Option 2 reicht ihnen allerdings die ausschließliche Konzentration auf politische Sachfragen und die Formulierung gemeinsamer politischer "Agenden" nicht aus. Es sei zwar richtig, daß die institutionellen Mechanismen zwischen der EG (bzw. der Europäischen Union) auf der einen und den USA und Kanada auf der anderen Seite in den vergangenen Jahren stetig ausgebaut worden seien, aber diese reichen nicht aus.⁴² Es sei daher erforderlich, neue institutionelle Mechanismen zu schaffen, die den alten *und* neuen Interessen beiderseits des Atlantiks Rechnung tragen.

Die Forderung nach neuen transatlantischen Institutionen wurde erstmals vom damaligen US-Außenminister Baker Ende 1989 erhoben. In einer (vor allem aus anderen

42 Ganz ungewollt wird diese Einschätzung selbst innerhalb der (neuen institutionellen Mechanismen eher zurückhaltend gegenüberstehenden) Kommission der Europäischen Union unterstützt, denn in zunehmendem Maße sind auch dort Stimmen zu vernehmen, die in den existierenden Konsultationsmechanismen Schwachstellen entdecken, welche zu einer Belastung der Beziehungen zwischen EU und USA werden könnten. So heißt es etwa in dem bereits zitierten internen Papier der Kommission, daß der politische Dialog zwischen der EG (bzw. EU) und den USA "weiter intensiviert" werden sollte (S.8); desweiteren wird auf die verbleibende "weite Kluft" im Bereich des Handels hingewiesen: "Die allgemeine Lage im ökonomischen und Handelsbereich unterstreicht die Notwendigkeit, ein Frühwarnsystem einzurichten, um Handelsprobleme schnell zu entdecken und beizulegen, bevor sie sich zu politischen Problemen ausweiten" ("The overall situation in the economic and trade field underlines the need for the establishment of an early warning system in order to detect and to resolve trade issues before they develop into political problems"). All dies zeige, daß die Möglichkeiten der "Transatlantischen Erklärung" im Hinblick auf eine "Ausweitung und Intensivierung" der beiderseitigen Beziehungen "noch nicht ausgeschöpft" seien. Die Europäische Union müsse daher als erstes darauf dringen, "mit den verantwortlichen Stellen auf amerikanischer Seite *effektive Arbeitsbeziehungen* auf allen Ebenen einzurichten" ("establish an *effective working relationship* at all levels with those responsible on the US side", Hervorhebung im Original, Übersetzung G.H.), EC--Commission, *Relations between the European Communities and the United States* (Anm.38), S.9.

Gründen) aufsehenerregenden Rede vor dem Aspen Institute Berlin hob Baker die "stetig wachsende Bedeutung der Verbindung zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft" hervor und forderte die EG und die eigene Seite auf, "in vertraglicher oder anderer Form" ein "deutlich gestärktes Netz von institutionellen und konsultativen Verbindungen" zu schaffen.⁴³ In der Hektik der deutsch-deutschen Ereignisse zum Jahresende 1989 wurden diese Äußerungen in der Öffentlichkeit jedoch kaum wahrgenommen. Innerhalb der Bundesregierung verfolgte man diese Gedanken zwar mit Sympathie,⁴⁴ aber im Vereinigungsjahr 1990 waren die Arbeitspläne der außenpolitischen Bürokratien aller relevanten westlichen Staaten mit anderen, drängenderen Problemen voll ausgelastet. Zudem waren eine Reihe recht grundsätzlicher Differenzen zwischen Frankreich und den USA in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu überbrücken.⁴⁵ Unmittelbar nach dem Pariser KSZE-Gipfel kam es daher lediglich zur Verabschiedung der "Transatlantischen Erklärungen" zwischen EG und USA sowie EG und Kanada.

Der Vorschlag, zwischen EG einerseits sowie den USA und Kanada andererseits einen "Transatlantischen Vertrag" auszuhandeln, wurde erst im Sommer 1992 wieder aufgegriffen, als der Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt, Frank Elbe, entsprechende Gedankenspiele in einem Gespräch mit der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*

43 Vgl. James A. Baker, *A New Europe, A New Atlanticism: Architecture for a New Era*, Rede vor dem Aspen Institute Berlin am 12. Dezember 1990 (Redemanuskript), Übersetzung G.H..

44 Vgl. die beiden Reden von Außenminister Genscher und Bundeskanzler im Mai bzw. Juni 1990, "Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde der Georgetown University am 26. Mai 1990 in Washington", in Auszügen abgedruckt in: *Partnerschaft im Wandel. Tätigkeitsbericht des Koordinators für die deutsch-amerikanische zwischengesellschaftliche, kultur- und informationspolitische Zusammenarbeit*, Prof. Dr. Werner Weidenfeld, Bonn: Auswärtiges Amt, Juli 1992, S.74-78; Genscher rief unter anderem auf zu einer "feierlichen gemeinsamen Deklaration für die 'Transatlantische Partnerschaft', der später ein "europäisch-amerikanischer Zukunftsvertrag (...) folgen" sollte (S.77); vgl. ferner "Rede von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde der Harvard Universität am 7. Juni 1990 in Cambridge", in Auszügen abgedruckt in: *Partnerschaft im Wandel*, S.69-73. In der "europäisch-amerikanischen Partnerschaft", so der Bundeskanzler vor dem Hintergrund der sich anbahnenden Vereinigung, rückten politische Aspekte noch stärker in den Vordergrund. "Wir werden deshalb in der kommenden Zeit die politische Koordinierung zwischen Europa und Amerika intensivieren müssen - wenn notwendig auch über neu zu schaffende Institutionen. Im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit haben wir damit gute Erfahrungen gemacht. Wir sollten diese Erfahrungen für den transatlantischen Dialog nutzen" (S.72).

45 Vgl. Steinberg, *"An Ever Closer Union"* (Anm.19), S.15.

öffentlich machte.⁴⁶ Ziel eines solchen Vertrages sollte es sein, einen "Sachzwang zur Kooperation" zu begründen, indem sämtliche Bereiche eingeschlossen und regelmäßige Konsultationen ähnlich der "Europäischen Politischen Zusammenarbeit" institutionalisiert würden.⁴⁷ Der Vertrag sollte dokumentieren, daß Europa im Verlauf der fortschreitenden Einigung zu einem *ebenbürtigen und engeren Partner* Nordamerikas werde. Nichts brächte diese neue Partnerschaft besser zum Ausdruck als das beiderseitige Bemühen, "über die bisherigen Beziehungen hinaus eine neue Qualität zu entwickeln und dem atlantischen Verhältnis eine neue Grundlage zu geben." Dies sei umso wichtiger, so Elbe, als der gesamte europäische Kontinent nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion eine "einheitliche Gefahrenzone" bilde, die zu beherrschen die Westeuropäer alleine nicht in der Lage seien: "Deshalb ist die Verbindung mit den Vereinigten Staaten nötiger als jemals zuvor".⁴⁸

Ähnliche Gedanken wurden in der Folge wiederholt auch vom ehemaligen deutschen Außenminister Genscher als auch von Bundeskanzler Kohl, Verteidigungsminister Rühle und Genschers Nachfolger Kinkel geäußert. In einer Rede anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Atlantik-Brücke hielt Genscher "die Zeit für gekommen", daß die "beiden nordamerikanischen Demokratien" USA und Kanada auf der einen und (damals noch) die Europäische Gemeinschaft auf der anderen Seite "Verhandlungen über einen transatlantischen Freundschafts- und Zusammenarbeitsvertrag aufnehmen".⁴⁹ Im November

46 Vgl. Claus Gennrich, "Bonn will die Bindungen zwischen EG und Nordamerika stärken", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.6.1992, S.1 und 2.

47 Mit dem Verweis auf die EPZ griff Elbe einen Gedanken auf, der bereits im Juni 1990 von Bundeskanzler Kohl geäußert worden war (vgl. oben Anm.44); zur Bedeutung des Vorbilds der EPZ für die europäisch-amerikanischen Beziehungen vgl. ferner Werner Weidenfeld, "Zehn Leitsätze zur Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen", in: *Partnerschaft im Wandel* (Anm.44), S.118-124, insbesondere S.123. Zur Funktionsweise der EPZ vgl. des weiteren Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?*, (Europäische Schriften 65), Bonn: Europa Union Verlag 1989, darin insbesondere Elfriede Regelsberger, "Die EPZ in den achtziger Jahren: Ein qualitativer Sprung?", S.21-70 sowie Gianni Bonvicini, "Strukturen und Verfahren der EPZ: Mehr als traditionelle Diplomatie?", S.71-94.

48 Alle Zitate bei Gennrich, "Bonn will die Bindungen zwischen EG und Nordamerika stärken", (Anm.46).

49 Vgl. Genscher, "Festansprache anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Atlantik-Brücke", (Anm.31), S.57-58. Aus Genschers Sicht sollte der Vertrag vor allem dreierlei leisten; er sollte erstens "nach der

1992 forderte Bundeskanzler Kohl seinerseits, daß die Verbindungen über den Atlantik "in allen Bereichen" weiterentwickelt und die beiden transatlantischen Erklärungen mit den USA und Kanada "in den kommenden Jahren" zu "einem umfassenden Vertrag zwischen Europa und Nordamerika" ausgebaut werden müßten.⁵⁰ Verteidigungsminister Rühle ging noch einen Schritt weiter, als er forderte, daß die "grand strategies" der USA und einer einheitlichen EG "zu einer euro-atlantischen Gesamtstrategie zusammengeführt werden" müßten und auf dieser Grundlage "ein *umfassendes Vertragswerk zwischen Nordamerika und der EG*" auszuhandeln sei, "das Europa und Amerika auch politisch-ökonomisch verbindet"; ja mehr noch: durch die Zusammenführung der Nordamerikanischen Freihandelszone und des europäischen Binnenmarktes sollte eine "Nordatlantische Freihandelszone" entstehen.⁵¹ Auch der SPD-Vorsitzende und Kanzlerkandidat der SPD, Rudolf Scharping, sprach sich in einer außenpolitischen Grundsatzrede auf dem Höhepunkt des Bundestagswahlkampfes 1994 deutlich dafür aus, "mit einem regelrechten transatlantischen Vertrag die institutionellen Grundlagen für die zukünftige Zusammenarbeit" auszubauen und "durch die Einführung

Sicherheitspolitik auch die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der transatlantischen Partnerschaft auf eine gleichwertige Ebene stellen"; er sollte zweitens "die Unterstützung der USA und Kanadas für die Europäische Union bekräftigen und die dauerhafte Verbindung der Europäischen Gemeinschaft mit den Vereinigten Staaten und Kanada besiegeln"; und drittens schließlich sollte er "die gemeinsame Verantwortung der Europäischen Union und der USA und Kanadas für die Lösung der globalen Herausforderungen bekräftigen."

50 "The partnership between Europe and North America (...) goes far beyond issues of joint security. We must further develop the links across the Atlantic in *all* fields - politics and economics, science and culture. I hope, therefore, that in the years to come we will succeed in translating the two Transatlantic Declarations of November 1990 into a comprehensive treaty between Europe and North America." Helmut Kohl, *United Germany in a Uniting Europe* (Rede vor dem St. Anthony's College vom 11. November 1992), Oxford: St. Anthony's College und London: Konrad Adenauer-Stiftung 1992, S.7 (Hervorhebung im Original). Da man annehmen kann, daß die Worte ganz bewußt gewählt wurden, ist davon auszugehen, daß es lediglich einen einzigen Vertrag zwischen der Europäischen Union auf der einen sowie den USA und Kanada ("Nordamerika") auf der anderen Seite geben soll. Dies ist zumeist auch die Formulierung, die von offiziellen deutschen Stellen gewählt wird. Einen *einzigsten* Vertrag zu schließen ist aufgrund der kanadischen Mitgliedschaft in der NATO sicherlich auch wünschenswert, zumal die im Rahmen eines Vertrages (und in Ergänzung zur NATO) zu schaffenden *Konsultationsmechanismen* sowohl die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer als auch die USA und Kanada umfassen sollten.

51 *Einführungsbemerkungen des Bundesministers der Verteidigung, Volker Rühle, für die Vorstandssitzung der Atlantik-Brücke am 11. Januar 1993 in Bonn*, (Anm.13), S.8; genauso wie die Idee eines neuen "Transatlantischen Vertrages" wird diese Forderung auch in einer neuen Studie des "Transatlantic Policy Network" erhoben (*Toward Transatlantic Partnership - a European Strategy*, Brüssel: Transatlantic Policy Network 1994, zit nach: Lionel Barber, Bruce Clark, "Call for new relationship as US-Europe interests diverge: Study warns on transatlantic ties", in: *Financial Times*, 17.11.1994).

eines umfassenden politischen Konsultationsmechanismus eine bessere Koordinierung und Arbeitsteilung" anzustreben.⁵²

Wie unterschiedlich die Vorstellungen über die Inhalte eines neuen Vertrages (bzw. einer "Atlantischen Charta"⁵³) auch sein mögen, den genannten Vorschlägen ist -- im Unterschied zur Option 2 -- gemeinsam, daß sie ein weithin sichtbares Zeichen der neuen Qualität der Beziehungen zwischen Europäischer Union und Nordamerika setzen wollen und eine weitergehende Institutionalisierung befürworten.

4. Brauchen EU und Nordamerika einen "Transatlantischen Vertrag"?

Wenn die Planer auf beiden Seiten des Atlantiks über die zukünftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union auf der einen sowie den USA und Kanada auf der anderen Seite nachdenken, haben sie zwei Grundsatzentscheidungen zu treffen: eine inhaltliche und eine prozedurale. *Inhaltlich* haben sie zu entscheiden, ob sie vor dem Hintergrund der weltpolitischen Veränderungen eine weitere *Vertiefung der beiderseitigen Beziehungen* anstreben (Optionen 2 und 3) oder eine stärkere *Konzentration auf die eigene Region* (Option 1) für wünschenswert erachten. *Prozedural* haben sie zu entscheiden, ob das jeweilige Ziel auf dem Wege von *ad-hoc Maßnahmen* (d.h. durch eine schrittweise Anpassung nach Bedarf) erreicht werden soll (Option 2) oder ob es einer konzertierten, von den höchsten politischen Stellen ausgehenden und auf eine *umfassende Vereinbarung* abzielenden Initiative bedarf (Option 3).⁵⁴

52 Vgl. Mitteilung für die Presse, in: *Presseservice der SPD*, Nr.712/94 (10.9.1994), S.2.

53 Von einer "Atlantischen Charta" (im Unterschied zu einem "Transatlantischen Vertrag") sprach Außenminister Kinkel in einer programmatischen Rede vor einem außenpolitischen Kongreß seiner Partei (vgl. Gennrich, "Kinkel für neue 'atlantische Charta'", Anm.31). Eine solche Charta sollte nach der Ausweitung der Europäischen Union das Wertebündnis mit den USA in einer neuen Weltlage besiegeln.

54 Mit der Option 1 verbinden sich keine eindeutigen prozeduralen Präferenzen. Vorstellbar wäre sicherlich, daß sich beide Seiten *konsensual und explizit* darauf verständigen, ihre außenpolitischen Prioritäten neu zu ordnen und sich bei Aufrechterhaltung gewisser Bande stärker auf die eigene Region zu konzentrieren. Langfristig könnte dies (im Sinne einer wechselseitigen Schadensbegrenzung) auch in vertraglicher Form geschehen. Auf absehbare Zeit scheint dies allerdings kaum umsetzbar zu sein. Kurz- und mittelfristig ist insofern bei dieser Option eher davon auszugehen, daß sie prozedural gesehen auf ad-hoc Maßnahmen hinausläuft.

Im folgenden sollen jene Argumente, die für bzw. gegen die Vertiefung der transatlantischen Beziehungen sowie die Aushandlung eines neuen Vertrages ins Feld geführt werden können, eingehend erörtert werden. Daß eine Vertiefung der europäisch-amerikanischen Beziehungen im beiderseitigen Interesse liegt, kann dabei vergleichsweise kurz abgehandelt werden, da die meisten Argumente bekannt sind, und es in dieser Hinsicht (zumindest deklaratorisch) nur vergleichsweise geringe Differenzen gibt. Ausführlicher wird allerdings auf prozedurale Aspekte einzugehen sein, da sich die Befürworter einer Vertiefung der beiderseitigen Beziehungen (Option 2 und 3) in dieser Hinsicht nicht einig sind. Im darauffolgenden Kapitel sollen mögliche Argumente gegen die Aushandlung eines Vertrages diskutiert werden.

4.1. Warum eine Vertiefung der europäisch-amerikanischen Beziehungen für beide Seiten von vitaler Bedeutung ist

Mit der Auflösung des Warschauer Paktes, dem Zerfall der Sowjetunion und dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich eine große Aufgabe der europäisch-amerikanischen Beziehungen -- vielleicht deren *größte* Aufgabe -- erledigt. Der *Zwang zur Kooperation* als Folge des beiderseitigen Interesses, die eigene Existenz zu sichern, ist dadurch geringer geworden. Auch wenn daher nicht mehr mit derselben Berechtigung wie früher von einer atlantischen *Schicksalsgemeinschaft* gesprochen werden kann, so ist es doch weiterhin unübersehbar, daß beide Seiten ein *vitales Interesse* an gedeihlichen Beziehungen haben. Vier Punkte stechen dabei hervor:

1) *EU und USA stellen füreinander weltweit die jeweils wichtigsten wirtschaftlichen Partner dar*

Die Europäische Union und die USA sind nicht nur die weltweit größten Handelsmächte, sondern sie stellen auch füreinander die wichtigsten wirtschaftlichen Partner dar. US-Exporte (inkl. Dienstleistungen und Transferzahlungen) in die Europäische Gemeinschaft hatten 1991 einen Wert von 191 Milliarden US-Dollar, d.h. mehr als ein

Viertel des gesamten US-Exports (und nahezu 20% des gesamten Imports der EU). Die Exporte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in die USA im selben Jahr betragen 178 Milliarden US-Dollar, d.h. ca. 18% sämtlicher Exporte der EU (und ca. 25% des gesamten US-Imports).⁵⁵ Von besonderer Bedeutung ist bei alledem nicht nur, daß es in den Handelsbeziehungen zwischen EU und USA (im Unterschied etwa zu den Handelsbeziehungen zwischen USA und Japan) keine strukturellen Defizite gibt, sondern auch, daß der Handel zwischen 1988 und 1991 um 18% anstieg (wenn man Dienstleistungen miteinbezieht sogar um 27%).⁵⁶

Noch eindrucksvoller stellen sich die Zahlen im Bereich der Direktinvestitionen dar: die Direktinvestitionen der USA in der EG beliefen sich 1991 auf 189 Milliarden US-Dollar, nahezu die Hälfte der gesamten ausländischen Direktinvestitionen der USA; umgekehrt beliefen sich die Direktinvestitionen der EG in den USA im selben Jahr auf 232 Milliarden US-Dollar, mehr als die Hälfte sämtlicher Direktinvestitionen in den USA.⁵⁷ Alle diese

55 Die Zahlen entstammen zwei Quellen: Der internen Studie der EG-Kommission über die europäisch-amerikanischen Beziehungen (*Relations Between the European Communities and the United States*, Anm.38) sowie der EG-Publikation *Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft. Vergleich mit verschiedenen europäischen Ländern, Kanada, den USA, Japan und der UdSSR*, (29. Ausgabe), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1992, insbesondere S.271-283.

56 Vgl. Colleen Getz, "Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen USA und EG", in: *Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Politik der 90er Jahre*, Arbeitspapier 18 des Instituts für Internationale Politik, Wuppertal (Dezember 1992), S.9-17, hier S.13; vgl. ferner Randy E. Miller und Jessica A. Wassermann, "Trade Relations Between the European Community and the United States: An Overview of Current Issues and Trade Policies", in: *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol.15, No.2 (1992), S.393-442, hier S.394. Zur Handelspolitik zwischen USA und EG vgl. des weiteren Thomas R. Howell, Rosemary E. Gwynn, R. Michael Gadbaw, "European Community", in: Thomas R. Howell u.a., *Conflict among Nations. Trade Policies in the 1990s*, Boulder: Westview Press 1992, S.389-468; Peter Coffey, *The EC and the United States*, London: Pinter Publishers 1993, insbesondere Kapitel 1-5; sehr gute Überblicke bieten ferner Stephen Woolcock, *Market Access Issues in EC-US Relations. Trading Partners or Trading Blows?*, (The Royal Institute of International Affairs), London: Pinter Publishers 1991, insbesondere Kapitel 2 sowie René Schwok, *US-EC Relations in the Post-Cold War Era. Conflict or Partnership?*, Boulder: Westview Press 1991, insbesondere Teil 2. Zur Bedeutung des europäischen Binnenmarktes aus amerikanischer Sicht vgl. auch Henning Hirsch, *USA und EG-Binnenmarkt 1992. Eine Analyse amerikanischer Positionen*, Hildesheim u.a.: Georg Olms Verlag 1992.

57 Vgl. oben Anm.55.

Zahlen unterstreichen, welche Bedeutung die jeweils *andere* Region für den *eigenen* Wohlstand hat und wie wenig es sich beide leisten können, diesen Wohlstand aufs Spiel zu setzen.

Nicht zu übersehen ist allerdings auch, daß Regionalisierungstendenzen eher zu einer gewissen Schwächung der Beziehungen zwischen Westeuropa und den USA beitragen. So kommt beispielsweise eine Untersuchung über Regionalisierungstendenzen des Welthandels im Zeitraum 1960 bis 1988⁵⁸ zu dem Ergebnis, daß die Regionalisierung in Westeuropa auf der Ex- wie Importseite mit einem Regionalisierungskoeffizienten von 70,2 (Export) und 67,7 (Import) am weitesten fortgeschritten ist.⁵⁹ Wenn man die USA und Kanada mit Westeuropa zu einer Region "Atlantik" zusammenfaßt, dann zeigt sich zwar ein ähnlicher Trend (wenn auch auf niedrigerem Niveau), deutlich wird allerdings auch, daß eine Regionalisierung auf der Importseite kaum vorhanden ist, daß also Nordamerika für die Regionalisierung in der Region "Atlantik" von nachlassender Bedeutung ist. Sieht man sich dann noch die Entwicklung in der pazifischen Region⁶⁰ an, dann fällt auf, daß die Regionalisierungstendenz dort zwar weniger weit fortgeschritten ist, aber ein deutlich höheres Tempo aufweist und daß Nordamerika für die pazifische Region als Markt wie als Lieferant "eine wesentliche und immer noch wachsende Rolle" spielt.⁶¹ Diese Zahlen belegen, daß die Region "Atlantik" zwar nach wie vor den Schwerpunkt des Welthandels bildet und auch ansehnliche Zuwächse erzielt, daß aber gleichzeitig in der Region "Pazifik" deutlich höhere

58 Vgl. Stephan Hessler und Ulrich Menzel, "Regionalisierung der Weltwirtschaft 1960-1988", in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), *Ordnung zwischen Gewaltproduktion und Friedensstiftung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1993, S.71-95. Die Untersuchung von Hessler/Menzel beruht auf einer umfangreichen Datenerhebung im Rahmen eines von der VW-Stiftung geförderten Forschungsprojektes "Strukturveränderungen in der Weltwirtschaft seit Ende der 1960er Jahre und die Konsequenzen für die internationale Ordnung".

59 Vgl. *ibid.*, S.76. Der Regionalisierungskoeffizient ergibt sich aus dem Verhältnis von Handel mit der eigenen Region zu Handel mit der Welt. Die Region "Westeuropa" umfaßt im wesentlichen die Mitgliedstaaten der EG sowie die EFTA-Staaten.

60 Die Region "Pazifik" umfaßt die USA, Kanada, Japan, Hongkong, Südkorea, Taiwan, China, Singapur, Australien, Malaysia, Indonesien, Thailand, Neuseeland, Philippinen, Brunei und Papua Neuguinea.

61 *Ibid.*; vgl. auch die Tabellen S.77-78.

Zuwachsraten registriert werden, aus der Perspektive Nordamerikas also tatsächlich eine relative Verschiebung vom Atlantik zum Pazifik zu verzeichnen ist.⁶²

Trotz gewisser Verschiebungen vom Atlantik zum Pazifik wird die Wertschätzung, die beispielsweise die Clinton Administration den Staaten der Europäischen Union als Wirtschaftspartner entgegenbringt, nach anfänglichen Signalen, die eine gewisse Geringschätzung anzudeuten schienen, in den letzten Monaten wieder merklich herausgestrichen. Nicht zuletzt unter dem Eindruck wachsender Handelskonflikte mit asiatischen Staaten entdecken Washingtoner Experten und Bürokraten die Vorzüge des alten Kontinents. In einer jüngst erschienenen Studie⁶³ wird beispielsweise darauf abgehoben, daß zwar die wachsende Bedeutung des asiatischen Marktes nicht zu übersehen sei, daß andererseits aber auch eine Verlangsamung der Zuwachsraten in diesem Wirtschaftsraum und nach überstandener Rezession in Europa eher eine Steigerung (mit günstigen Aussichten für die US-Exportwirtschaft) zu erwarten sei. Zu für Europa ähnlich positiven Schlußfolgerungen gelangt die Studie auch im Blick auf europäische Direktinvestitionen in den USA (im Vergleich zu asiatischen Direktinvestitionen), US-amerikanischen Direktinvestitionen in Europa (im Vergleich zu solchen in asiatischen Staaten) sowie hinsichtlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die europäische Firmen (im Vergleich zu asiatischen) in den USA tätigen.

2) *Das Verhältnis EU-USA markiert die weltpolitisch wichtigste Achse*

Globale Stabilität ist für die Europäische Union genauso wichtig wie für die Vereinigten Staaten. Keine der beiden Seiten kann diese aber alleine garantieren und selbst wenn sie zusammenstehen, wird dies immer seltener ausreichen.⁶⁴ Umso wichtiger ist es, daß

62 Eine sehr gute Übersicht über die Wachstumsdynamik Asiens lieferte jüngst der *Economist* in einem 24-seitigen "survey": "A Billion Consumers: A Survey of Asia", *The Economist*, 30.10.1993.

63 *Shrinking the Atlantic: Europe and the American Economy*, "Economic Strategy Institute" and "North Atlantic Research, Inc.", Washington, D.C., 1994.

64 Vgl. Weidenfeld, "Jenseits des Selbstverständlichen" (Anm.12, S.369-370) oder in den Worten von Miles Kahler: "(...) transatlantische Zusammenarbeit ist zwar auch weiterhin absolut notwendig, um die wichtigsten Ziele zu erreichen, aber sie reicht nicht länger aus, um die meisten dieser Ziele zu erreichen. Mit anderen Worten: ohne transatlantische Zusammenarbeit wird global nur sehr wenig

sie sich gemeinsam um Antworten auf die drängenden Fragen der internationalen Politik bemühen. Ein herausragendes Beispiel stellt die Politik gegenüber Osteuropa dar. Eine gewisse Arbeitsteilung ist im Hinblick auf diese Region nicht zu übersehen. Die USA beispielsweise haben aufgrund ihres Weltmacht- und Nuklearstatus ein vitales Interesse an den Entwicklungen in der ehemaligen Sowjetunion; alleine sind sie aber nicht in der Lage, materielle Anreize für die Einbindung Rußlands und der Ukraine in gesamteuropäische Strukturen zu liefern. Die Europäische Union ist ihrerseits nicht alleine in der Lage, den gesamten Kontinent sicherheitspolitisch zu stabilisieren, aber ihr Interesse an einem Erfolg der politischen und ökonomischen Reformen in Osteuropa verschafft ihr mehr Spielräume als den USA, hierfür materielle Hilfe zur Verfügung zu stellen. Insgesamt ergibt sich daraus ein transatlantisches Interessenprofil, das es für beide Seiten nicht nur angeraten, sondern auch lohnend und notwendig erscheinen läßt, arbeitsteilig vorzugehen. Die weiterhin beträchtlichen Investitionen der USA für die Gewährleistung der militärischen Sicherheit Europas werden so zumindest teilweise aufgewogen durch erhebliche materielle Hilfen der EU an die osteuropäischen Staaten.⁶⁵

Diese Analyse ließe sich in ähnlicher Weise für andere zentrale Herausforderungen der internationalen Politik fortsetzen: im Hinblick auf einen freien Welthandel etwa, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder die Bekämpfung des internationalen

erreicht werden (...). Doch selbst wenn die transatlantische Kooperation funktioniert, ist es zweifelhaft, ob Europa und die USA die anstehenden Probleme alleine bearbeiten können"; zit. in: Frye/Weidenfeld, *Europe and America: Between Drift and New Order*, (Anm.8), S.19 (Übersetzung G.H.). Daraus folgt sicherlich, daß die Europäer und die Nordamerikaner verstärkt auch den Dialog mit anderen wichtigen Großmächten führen müssen, allen voran Japan, China und Rußland. Die Einsicht in die Notwendigkeit, den multilateralen Dialog zu suchen, bedeutet allerdings nicht, daß gefestigte und bewährte bilaterale Schienen (um das europäisch-amerikanische Verhältnis einmal der letzteren Kategorie zuzuordnen) vernachlässigt werden sollten. Vielmehr gilt, daß erst durch stabile bilaterale Beziehungen den unübersehbaren Gefahren des Multilateralismus (z.B. Dauer des Entscheidungsprozesses; fehlende "leadership"; wechselseitiges Zuschieben der Verantwortung etc.) entgegengewirkt werden kann.

65 Vgl. hierzu die Berechnungen der EG-Kommission über Lastenteilung zwischen EG und USA Anfang der 1990er Jahre (*Relations Between the European Communities and the United States*, Anm.38, S.5). Legt man -- wie die Kommission dies tut -- neben den Beiträgen zur NATO-Verteidigung auch die Wirtschaftshilfe für Osteuropa zugrunde, dann sind die Lasten zwischen USA und EG im Verhältnis 55/45 weit gleichmäßiger verteilt als es ein ausschließlicher Blick auf die militärische Lastenteilung suggeriert.

Terrorismus.⁶⁶ In den meisten Fällen ließe sich zeigen, daß beide Seiten -- bei allen Divergenzen im Detail -- grundlegende gemeinsame Ziele verfolgen und häufig nur gemeinsam in der Lage sind, diese zu erreichen.

3) Die öffentliche Meinung diesseits und jenseits des Atlantiks ist für die Beibehaltung enger Beziehungen

Auf beiden Seiten des Atlantiks bestehen nach wie vor sehr wohlwollende Einschätzungen der jeweils anderen Seite und der beiderseitigen Beziehungen.⁶⁷ Eine deutliche Mehrheit in den Mitgliedstaaten der EU (66%) sieht in der NATO (und damit in der Einbindung der USA) nach wie vor einen wichtigen Garanten der eigenen Sicherheit, auch wenn durchschnittlich 76% der Westeuropäer ein größeres europäisches Mitspracherecht einfordern.⁶⁸ Umgekehrt herrschen in der amerikanischen Öffentlichkeit weiterhin positive Einschätzungen der europäischen Verbündeten vor; selbst in Bereichen, in denen die Konflikte zwischen den USA und der EU öffentlich sichtbar ausgetragen werden, schlägt sich dies kaum negativ in der öffentlichen Meinung nieder.⁶⁹ Die außenpolitischen

66 Einen guten Überblick über die gemeinsamen (und divergierenden) Interessen zwischen den USA und Westeuropa gibt Nanette C. Gantz, "A US Perspective", in: dies./Roper, *Towards a New Partnership*, (Anm.18), S.167-184.

67 Vgl. Steven K. Smith und Douglas A. Wertman, "Redefining U.S.-West European Relations in the 1990s: West European Public Opinion in the Post-Cold War Era", in: *PS: Political Science & Politics*, Vol.25, No.2 (June 1992), S.188-195; Jakob Schissler, "Kontinuität oder Diskontinuität? Muster der öffentlichen Meinung in den USA gegenüber Europa", in: Bernd W. Kubbig (Hrsg.), *Transatlantische Unsicherheit. Die amerikanisch-europäischen Beziehungen im Umbruch*, Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag 1991, S.21-41; sowie John E. Rielly (Ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991*, Chicago: The Chicago Council of Foreign Relations 1991.

68 Vgl. Barry James, "Poll Reveals Concern About EC Security", in: *International Herald Tribune*, 15.3.1993.

69 Vgl. hierzu die Ergebnisse einer Gallup-Umfrage von Mitte 1993 im Zusammenhang mit dem G-7 Treffen in Tokyo. In dieser Umfrage wurde deutlich, daß die Handelsbeziehungen der USA einen sehr hohen Stellenwert einnehmen (58% forderten eine härtere Gangart der Administration); im Vergleich zu den recht negativen Werten der Japaner (68% waren der Ansicht, daß Japan unfaire Handelspraktiken anwende) schnitt die EG vergleichsweise gut ab (nur 39% fanden, daß die Handelspraktiken der EG unfair seien) -- und dies trotz der Tatsache, daß die Differenzen zwischen der US-Administration und der EG im Rahmen von GATT eine prominente Rolle spielten; vgl. "64% Oppose Giving Russia More U.S. Aid", in: *International Herald Tribune*, 7.7.1993, S.3.

Entscheidungsträger auf beiden Seiten des Atlantiks können sich daher gewiß sein, daß eine Vertiefung der Beziehungen auf breite öffentliche Unterstützung stoßen würde.

4) *Das gemeinsame Erbe und der "Zusammenprall der Zivilisationen"*

Weder die Europäische Union noch die USA oder Kanada sind nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auf ein neues Feindbild angewiesen. Beide Seiten sollten sich auch davor hüten, ein solches heraufzubeschwören. Wenn sich allerdings jene Zukunftsvisionen bewahrheiten, die in einem "Zusammenprall der Zivilisationen" die prägende Konfliktlinie des neuen internationalen Systems erblicken,⁷⁰ dann würden sich die "westlichen" Staaten aufgrund ihres gemeinsamen kulturellen Erbes sehr häufig auf einer Seite dieser neuen Frontlinie finden -- im schlimmsten Fall sogar in einer Konstellation des "the west against the rest". Auch wenn daher die "westlich" geprägten Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Vereinigten Staaten und Kanada darauf verzichten sollten, ihre Zusammenarbeit auf solche äußeren Feindbilder zu gründen, so spräche doch die *Möglichkeit*, daß solche Konflikte für das zukünftige internationale System prägend sein könnten, umso mehr dafür, die transatlantischen Beziehungen zu pflegen.

Alle diese Punkte belegen, daß Westeuropa und Nordamerika weiterhin aufeinander angewiesen sind, wenn sie ihre individuellen Ziele erreichen wollen und daß sich daher beide Seiten um eine Vertiefung ihrer Beziehungen bemühen müssen. Zwischen den Befürwortern der Optionen 2 und 3 ist dies auch kaum strittig. Nicht einig sind sich beide allerdings in der Frage, auf welchem Weg dies zu erreichen ist. Im folgenden soll eine Reihe von Argumenten diskutiert werden, die für bzw. gegen die Aushandlung eines Transatlantischen Vertrages sprechen.⁷¹

70 Vgl. die Literaturangaben in Anm.26.

71 In den nachfolgenden Ausführungen ist zumeist nur von den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA die Rede. Damit soll Kanada keineswegs ausgeschlossen werden; aufgrund der traditionell guten Beziehungen zwischen Westeuropa und Kanada und der kanadischen Mitgliedschaft in der NATO ist dies auch kaum möglich, wenn man die NATO erhalten will. Da jedoch die Probleme im Verhältnis zwischen USA und EU nicht nur gewichtiger, sondern auch

4.2. Argumente für einen "Transatlantischen Vertrag"

Die Argumente, die für eine umfassende neue Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und Nordamerika sprechen, lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen; eine solche Vereinbarung ist notwendig, (1) weil sich die Geschäftsgrundlage verändert hat; (2) weil sich die Atlantische Gemeinschaft nicht nur verändert, sondern auch stetig größer wird; (3) weil es notwendig ist, ein weithin sichtbares Zeichen einer erneuerten Atlantischen Gemeinschaft zu setzen; (4) weil bestehende bürokratische Routinen durchbrochen werden müssen, um neue Visionen zu verwirklichen und dies ohne die Involvierung der höchsten Entscheidungsträger nicht möglich sein wird; sowie (5) weil die bestehenden Konsultationsmechanismen zu kopflastig sind und ein dichteres Netz auf mittlerer Beamtenebene geknüpft werden muß.

1) ... weil sich die Geschäftsgrundlage verändert hat.

Das Ende des Warschauer Paktes, der Zusammenbruch der Sowjetunion und die damit einhergehende Auflösung des Ost-West-Konflikts markieren auch im transatlantischen Verhältnis das "Ende der Selbstverständlichkeiten" (Weidenfeld).⁷² Wie wichtig die NATO auch immer gewesen sein mag und wie wichtig sie sicherlich auch weiterhin bleiben wird -- ein Verweis auf den Washingtoner Vertrag kann unter den veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr als alleinige Geschäftsgrundlage dienen. Die Verweise im Nordatlantikvertrag auf die Vertiefung der *wirtschaftlichen* Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zeigen zwar, daß es aufgrund des *Vertragstextes* eigentlich keine ausschließliche Konzentration auf die Kooperation im Bereich militärischer Sicherheit geben müßte, die *Praxis* der letzten vierzig Jahre dürfte es allerdings kaum erlauben, auf dieser Grundlage alleine die Atlantische

anders gelagert sind als jene zwischen EU und Kanada, werde ich mich auf erstere konzentrieren.

72 Vgl. Anm.44.

Gemeinschaft weiterzuentwickeln. Dafür sind die bestehenden institutionellen Strukturen der NATO nicht ausgelegt. Wenn daher das transatlantische Verhältnis mit den drei Säulen Sicherheit, Wirtschaft und Wertegemeinschaft ausgebaut werden soll, reicht der Washingtoner Vertrag als *alleiniges* Fundament nicht aus. Vielmehr bedarf es einer umfassenden Vereinbarung, die die bewährte Institution der NATO in die größer werdende Atlantische Gemeinschaft einordnet und (vor allem) durch die Säule Wirtschaft ergänzt.

2) ... weil sich die atlantische Gemeinschaft nicht nur verändert, sondern auch stetig größer wird.

Der Vertrag von Maastricht und die Vereinbarung einer "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) verändert den Charakter eines der beiden Partner innerhalb der Atlantischen Gemeinschaft. Auch wenn die kühnen Träume europäischer Föderalisten wohl Träume bleiben werden, so ist doch unbestreitbar, daß die Bestimmungen über die GASP den nationalen Handlungsspielraum in der Außenpolitik einengen und die Europäische Union nicht nur *häufiger* sondern auch in *breiteren Handlungsfeldern* "gemeinsame Aktionen" beschließen wird.⁷³ Wenn die Atlantische Gemeinschaft aufgrund dieser Entwicklung keinen Schaden nehmen soll, dann bedarf es weitergehender Konsultationsmechanismen, um zwischen der Europäischen Union und Nordamerika frühzeitig Positionen abzustimmen.⁷⁴

Des weiteren kommt hinzu, daß die *Erweiterung* der Europäischen Union um Österreich, Finnland und Schweden (und später möglicherweise um die Visegrád-Staaten) nicht nur die Europäische Union selbst, sondern auch die transatlantischen Beziehungen verändern wird. Bereits mit der EFTA-Erweiterung hat sich die EU um drei Staaten vergrößert, die der NATO *nicht* angehören. Aufgrund dieser Konstellation wird es immer

73 Vgl. hierzu Art.J3 des Vertrages über die Europäische Union (Anm.6), S.178 sowie neuerdings die Einschätzungen zweier "insider": Günter Burghardt, "The Potential and Limits of CFSP. Implementing Maastricht", in: *CFSP-Forum Newsletter of the Institut für Europäische Politik*, Nr.3/1994, S.4-5; Horst G. Krenzler und Henning C. Schneider, "Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Zur Frage der Kohärenz", in: *Europarecht*, Heft 2/1994, S.144-161.

74 Vgl. hierzu auch Brenner/Williams, *Europe and the United States* (Anm.14), S.51-58.

schwieriger werden, die NATO als die sicherheitspolitische Verlängerung und Ausweitung der Europäischen Union um die USA und Kanada zu betrachten. Da nun allerdings die Ausweitung der Europäischen Union durchaus im Interesse der USA liegt⁷⁵ und eine Mitgliedschaft in der EU auf Dauer auch zu einer Aufnahme in die WEU führen wird⁷⁶ (die WEU aber eine Reihe wichtiger sicherheitspolitischer Probleme weder alleine lösen soll noch kann), werden die sicherheitspolitischen Interessen der USA bereits durch die Ausweitung um die EFTA-Staaten zumindest mittelbar tangiert.⁷⁷ Langfristig wird an einer expliziten Neuregelung des Verhältnisses einer derart erweiterten Europäischen Union auf der einen und den USA und Kanada auf der anderen Seite kein Weg vorbeiführen. Dies frühzeitig und im Rahmen einer umfassenden Regelung der transatlantischen Beziehungen zu tun, würde nicht nur den Beziehungen selbst nützen, sondern auch auf beiden Seiten einen heilsamen Zwang zur Definition und wechselseitigen Abstimmung ihrer Interessen ausüben.

3) ... weil es notwendig ist, ein weitin sichtbares Zeichen einer erneuerten Atlantischen Gemeinschaft zu setzen.

Die Verabschiedung der "Transatlantischen Erklärungen" zwischen EG, USA und Kanada im November 1990 sollte ein deutliches Zeichen der fortbestehenden

75 Vgl. das Interview mit dem US-Botschafter bei der EG, James F. Dobbins, "U.S. Envoy Welcomes Strong EC, a Trans-Atlantic 'Pillar'", in: *International Herald Tribune*, 2.3.1992 sowie einen Zeitungsbeitrag von dessen Nachfolger: Stuart E. Eizenstat, "The United States Backs the Process of European Integration", in: *International Herald Tribune*, 19.8.1994.

76 Vgl. Brooks Tigner, "WEU Eyes New Members, Bosnian Action", in: *Defense News*, 22.-28.11.1993; vgl. ferner *Declaration of the WEU Council of Ministers, Luxemburg, 22 November 1993* (mimeo), insbesondere Teil I, Nr.5 sowie Claus Gennrich, "Kinkel will sich für die Assoziierung der Visegrád-Staaten mit der WEU einsetzen", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.11.1993.

77 In Interviews mit US-Diplomaten in Brüssel wurde dieser Punkt wiederholt aufgeworfen. Demzufolge betrachten die außenpolitischen Entscheidungsträger in Washington die Ausdehnung der WEU auf Staaten, die nicht Mitglied der NATO sind, in zunehmendem Maße mit sorgenvollen Blicken. Betrachtet man nämlich das sicherheitspolitische Umfeld der WEU-Beitrittskandidaten (z.B. Finnland, Schweden, Visegrad-Staaten), dann wird deutlich, daß die sicherheitspolitischen Interessen der USA zumindest indirekt betroffen sind. In Washington geht man davon aus, daß in den *wahrscheinlichsten* Konfliktszenarien (so *unwahrscheinlich* diese aus heutiger Sicht auch sein mögen) zusätzlich zur WEU auch auf die NATO zurückgegriffen werden müßte -- und das hieße eben, daß amerikanische Sicherheitsinteressen betroffen wären. Letzten Endes läuft die Argumentation also darauf hinaus, daß die USA bereits bei der Aufnahme neuer Mitglieder in die WEU konsultiert werden sollten.

transatlantischen Verbindung setzen. Im Trubel der deutschen Vereinigung und des Gipfeltreffens der KSZE wurden diese Erklärungen jedoch kaum wahrgenommen. Seither beherrschten vor allem bürokratische Routinen, ad-hoc Maßnahmen im Rahmen kurzfristigen Krisenmanagements und immer häufiger vernehmbare Klagen über die jeweils andere Seite die transatlantischen Beziehungen.⁷⁸ Zwischenzeitlich gab es sogar deutliche Anzeichen, daß die im November 1990 vereinbarten Konsultationsmechanismen zusehends ausgehöhlt würden.⁷⁹ Dem sind zwar mittlerweile (insbesondere im Zusammenhang mit der deutschen EU-Präsidentschaft) beide Seiten mit neuen Initiativen entgegengetreten,⁸⁰ mit ad-hoc Maßnahmen und bürokratischer Routine wird sich die allseits beschworene neue Atlantische Gemeinschaft jedoch nicht auf eine dauerhafte und stabile Basis stellen lassen.

4) ... weil bestehende bürokratische Routinen durchbrochen werden müssen, um neue Visionen zu verwirklichen und dies ohne die Involvierung der höchsten Entscheidungsträger nicht möglich sein wird.

Staaten und internationale Organisationen verfügen über kein sichtbareres Instrument der Diplomatie als das der Vertragsschließung. In ihren Details und Formulierungen werden diese Verträge von erfahrenen Diplomaten ausgehandelt. Da Verträge aber grundlegende und

78 Vgl. Simon Tisdall, "Clinton Lashes Europe and UN", in: *The Guardian*, 18.10.1993, vgl. ferner das Interview von Außenminister Christopher mit der FAZ, das sicherlich zurecht als ein Versuch der Schadensbegrenzung interpretiert wurde, Leo Wieland, "Christopher: Amerika wendet sich nicht von Europa ab", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.11.1993.

79 So berichtete etwa der *Economist* über vermehrte Klagen europäischer Diplomaten, daß sie in Washington kaum noch Ansprechpartner fänden. Ein weiteres alarmierendes Indiz sei darin zu sehen, daß das für 1993 vorgesehene zweite halbjährliche Treffen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem US-Präsidenten stillschweigend ins kommende Jahr verschoben wurde (vgl. "American Foreign Policy: Otherwise Engaged", in: *The Economist*, 30.10.1993, S.25-28, hier S.26.

80 Vgl. hierzu insbesondere die Initiativen im Zusammenhang des Berliner Gipfeltreffens zwischen Helmut Kohl, Jacques Delors und Bill Clinton vom 12. Juli 1994 ("Erklärung des Bundeskanzlers vor der Presse in Berlin", in: *Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Nr.69 (25.7.1994), S.653-654; zur Bedeutung dieses Treffens aus US-amerikanischer Sicht vgl. ferner Eizenstat (Anm.75); zu transatlantischen "Lernerfolgen" auf Seiten der Clinton Administration vgl. ferner Michael Smith und Stephen Woolcock, "Learning to cooperate: the Clinton administration and the European Union", in: *International Affairs* (London), Vol.70, No.3 (1994), S.459-476.

weitreichende Bedeutung haben, ist es unumgänglich, die höchsten politischen Entscheidungszentren früher oder später einzubeziehen -- und dies wiederum produziert für die außenpolitischen Bürokratien den Zwang, Positionen zu formulieren und wechselseitig abzustimmen. Genau dies ist heute erforderlich: die höchsten Entscheidungsträger diesseits und jenseits des Atlantiks müssen *gemeinsam* eine Vision über die zukünftige Ausgestaltung der transatlantischen Beziehungen artikulieren und sie müssen ihre Bürokratien anweisen, Wege und Mittel zu beschreiben, die zur Realisierung dieser Vision führen. Henry Kissinger hat diese Forderung in einer weit weniger dramatischen Umbruchsphase der Atlantischen Allianz mit folgenden Worte auf den Punkt gebracht:

"Die schwierigste Frage, mit der sich die westlichen Staaten konfrontiert sehen, besteht darin, welche Vision sie von ihrer eigenen Zukunft haben. Angesichts der wachsenden Bürokratien und Expertise auf beiden Seiten des Atlantiks ist die Gefahr nicht zu übersehen, daß man vor lauter Bedachtsamkeit, taktischer Finesse und Zweckmäßigsigkeitsüberlegungen den klaren Blick verliert. Probleme, die erkannt werden, werden zwar mit beachtlichem Geschick angegangen, aber viele Probleme werden erst gar nicht erkannt. Die Bearbeitung alltäglicher Aufgaben hat Vorrang vor der Gestaltung der Zukunft. Der Experte hat ein erhebliches Eigeninteresse, die bestehenden Strukturen zu bewahren; aufgrund der sorgfältigen Erledigung von Routineaufgaben ist er schließlich erst zum Experten geworden. Seine Schwäche besteht allerdings darin, daß er Kreativität mit der Projektion der Gegenwart in die Zukunft verwechselt. Er sieht in erster Linie die 'Tatsachen', Gegebenheiten, denen es sich anzupassen gilt, die man vielleicht manipulieren, aber nicht überwinden kann. Im nächsten Jahrzehnt wird der Westen seinen Blick über das Vorgefundene hinaus weit in die Zukunft richten müssen, denn wenn bürokratische Verfahren den Blick auf übergeordnete Zwecke verstellen, machen sie die Menschen zu Opfern ihrer eigenen Komplexität. Dabei wird vergessen, daß jede großartige Leistung in jedem Bereich zuerst eine Vision war, bevor sie Realität wurde."⁸¹

In bürokratischer Routine und einem (verständlichen) Interesse, existierende organisatorische Strukturen aufrechtzuerhalten, liegt auch heute eines der großen Hindernisse auf dem Weg zu einer erneuerten Euro-Atlantischen Gemeinschaft. Ohne die Involvierung höchster politischer Entscheidungsträger und ohne ihren Willen, Routinen zu durchbrechen, Visionen zu entwickeln *und* auf deren bürokratische Umsetzung zu drängen, kann nichts Neues entstehen. Eine Möglichkeit, diesen Prozeß ins Rollen zu bringen, könnte darin

81 Kissinger, *The Troubled Partnership* (Anm.1), S.248-249, Übersetzung G.H..

bestehen, daß im Rahmen eines der halbjährlichen Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und den USA sowie der EU und Kanada eine gemeinsame Erklärung abgegeben wird, einen "Transatlantischen Vertrag" aushandeln zu wollen.⁸²

5) ... weil die bestehenden Konsultationsmechanismen zu kopflastig sind und ein dichteres Netz auf mittlerer Beamtenebene geknüpft werden muß.

Die Kritik an der Verfestigung bürokratischer Strukturen im letzten Abschnitt könnte den Eindruck erwecken, als ob eine Lösung grundlegender europäisch-amerikanischer Probleme nur "von oben" kommen könne; dies ist sicherlich insoweit zutreffend, als sich die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die transatlantischen Bürokratien operieren, grundlegend verändert haben und es weitreichender Initiativen bedarf, die nur "von oben" kommen können. Ein wichtiges Element solcher Initiativen besteht allerdings gerade darin, *neue organisatorische Strukturen (inklusive neuer bürokratischer Routinen) zu schaffen*, Strukturen, die auf die veränderten Rahmenbedingungen zugeschnitten sind. Dies trifft auch und gerade auf die gegenwärtigen europäisch-amerikanischen Beziehungen zu. Es ist sicherlich richtig, daß es nur wenige Beziehungsgeflechte gibt, die so eng geknüpft sind wie jene zwischen Nordamerika und Westeuropa. Das dichte Kommunikationsnetz der Atlantischen Allianz, das sich über alle Regierungsebenen erstreckt, und die Tatsache, daß es einen ansehnlichen bürokratischen Apparat gibt, hat wahrscheinlich einen weit größeren Anteil am Erfolg der NATO, als dies im allgemeinen registriert wird.⁸³ Richtig ist aber auch, daß viele der bestehenden Kommunikationsnetze für andere Aufgaben gebildet wurden als jene, die heute im Vordergrund stehen. Mit den bestehenden organisatorischen Strukturen der NATO lassen sich (möglicherweise) die neuen sicherheitspolitischen Probleme Europas bewältigen, die europäisch-amerikanischen Konflikte im Rahmen des GATT lassen sich in diesem Rahmen allerdings nicht bearbeiten.

82 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 6.

83 Zur Bedeutung der institutionellen Strukturen der NATO für ihren Zusammenhalt vgl. die exzellente Analyse von Steve Weber, "Does NATO Have a Future?", in: Beverly Crawford (Hrsg.), *The Future of European Security*, Berkeley: University of California Press 1992, S.360-395.

Letzteres gilt zum Teil gewiß auch für die bislang bestehenden Konsultationsmechanismen im Verhältnis zwischen Europäischer Union und den USA. Diese weisen insbesondere zwei Defizite auf: zum einen sind sie im Übermaß kopflastig und starr und zum anderen auf der mittleren Ebene nur dürftig entwickelt. Daß es zwischen der Europäischen Union und den USA jährlich *mindestens* sechs Treffen oberhalb der Kabinettssebene geben muß (und dies aufgrund der Formulierungen in der "Transatlantischen Erklärung" *unabhängig* vom Bedarf⁸⁴), wird nicht nur von den betroffenen Entscheidungsträgern, sondern auch von den Beamten, die diese Treffen vorbereiten müssen, als unnötige Belastung empfunden.⁸⁵

Umso bedenklicher ist es, daß genau dort, wo regelmäßige Treffen stattfinden und offen über alle anstehenden Probleme gesprochen werden sollte, erhebliche Mängel in den Kommunikationsstrukturen bestehen. In einem internen Papier der EG-Kommission unter dem Titel "Early Warning" vom Juli 1993 heißt es beispielsweise, daß die Kommission dem Rat im Hinblick auf die Beziehungen zwischen (damals noch) EG und USA ein Frühwarnsystem vorschlage "um das Risiko neuer Handelskonflikte zu reduzieren". "Early warning", so das Papier, solle darauf abzielen, "Problemlösungen zu einem frühen Zeitpunkt zu erleichtern. (...) 'Early warning' *sollte Teil der bestehenden Strukturen der Politikkoordination werden* (...). Um zu verhindern, daß 'Frühwarnsignale' mit möglichen politischen Folgen übersehen werden, sollten solche Punkte systematisch in die Tagesordnungen auf der Arbeitsebene (sub-Cabinet meetings) einbezogen werden, (*vorausgesetzt allerdings, daß die Regelmäßigkeit dieser Treffen verbessert werden kann*)".⁸⁶ An diesen Aussagen fällt auf, daß es im Verhältnis zwischen EU und USA allem Anschein nach nicht nur Probleme verursacht,

84 Vgl. die Vereinbarungen über den "institutionellen Rahmen für Konsultationen" der "Transatlantischen Erklärung" im Anhang.

85 In den Worten eines hochrangigen EG-Beamten: "Wenn man sich nur aufgrund eines festgelegten Planes trifft, dann besteht die Gefahr, daß man sich immer dann trifft, wenn eigentlich kein Bedarf für ein Treffen besteht", zitiert nach Charles Goldsmith und Julie Wolf, "EC, in Draft Documents, Urges Closer Ties With U.S. on Trade and Foreign Policy" in: *The Wall Street Journal*, 8.4.1993, Übersetzung G.H..

86 "EC-US Sub-Cabinet meeting, Washington DC, 22 July 1993 - Subject: 'Early Warning'", Übersetzung und Hervorhebungen G.H..

sensitive Themen "systematisch in die Tagesordnung einzubeziehen", sondern auch, daß es schwierig zu sein scheint, regelmäßige Treffen auf der Arbeitsebene zu arrangieren;⁸⁷ wenn dem allerdings so ist -- und die Tatsache, daß es notwendig ist, im Hinblick auf eine "Frühwarnfunktion" im Verhältnis USA und EU lange Papiere zu schreiben, bringt dies klar zum Ausdruck -- dann verdeutlicht dies, daß es an *effektiver Kommunikation auf der Arbeitsebene* hapert und man bei der Weiterentwicklung der Konsultationsmechanismen vor allem hier ansetzen muß.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß die bestehenden Konsultationsmechanismen die wichtigsten politischen Entscheidungsträger unnötigerweise und im Übermaß belasten, während den Beamten auf der Arbeitsebene nur ungenügende Möglichkeiten eingeräumt werden, über direkte Kommunikationskanäle anfallende Probleme frühzeitig zur Sprache zu bringen. Diese Probleme ließen sich u.U. dadurch beheben (oder zumindest minimieren), daß zwischen Brüssel, Washington und Ottawa ähnlich flexible Konsultationsmechanismen eingerichtet werden, wie dies im Rahmen der EPZ der Fall war. Darauf wird später noch einmal zurückzukommen sein.

4.3. Mögliche Gegenargumente

Die möglichen Einwände gegen einen "Transatlantischen Vertrag" lassen sich in folgenden acht Punkten zusammenfassen: (1) die bestehenden Vereinbarungen reichen aus; (2) ein "Transatlantischer Vertrag" ist überflüssig und würde bestenfalls die NATO schwächen; (3) einen formellen Vertrag auszuhandeln, würde die traditionellen Bindungen zwischen Europa und Nordamerika entwerten; (4) mit einem Vertrag wäre die Gefahr verbunden, daß er im Zuge des Ratifizierungsprozesses scheitert und die transatlantischen Beziehungen schweren Schaden erleiden; (5) statt eines "top-down approach" sollte ein "bottom-up approach" gewählt werden; (6) bevor über weitere Schritte der

87 In dem bereits zitierten Hintergrundgespräch mit dem *Wall Street Journal* wird der besagte EG-Beamte mit folgenden Worten zitiert: "Die Kontakte zwischen EG und USA sollten viel stärker problembezogen und weniger formal gestaltet werden" ("There is a feeling that EC-U.S. contacts must be far more operational and less schedule-oriented"), zit. Goldsmith/Wolf, "EC, in Draft Documents, Urges Closer Ties With U.S. on Trade and Foreign Policy" (Anm.85).

Institutionalisierung in den europäisch-amerikanischen Beziehungen nachgedacht wird, sollte das bestehende Potential zuerst ausgeschöpft werden; (7) bevor ein "Transatlantischer Vertrag" abgeschlossen wird, muß die Europäische Union zuerst Erfahrungen mit ihrer "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" sammeln; (8) während der Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" besteht die Gefahr, daß die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Europäischen Union, den USA und Kanada in aller Öffentlichkeit zur Schau getragen werden.

Im folgenden werde ich mich einzeln mit diesen Einwänden auseinandersetzen.

1) *Die bestehenden Vereinbarungen reichen aus*

Das Argument: Das erste Argument gegen die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" verweist auf die bereits bestehenden europäisch-amerikanischen Vereinbarungen. Diese seien -- sowohl bilateral als auch multilateral betrachtet -- so umfassend, daß es kaum Politikbereiche gebe, in denen keine Regelungen bestünden. Zudem hätten sich diese Vereinbarungen in mehr als vier Jahrzehnten bestens bewährt und auch manche Krise gestärkt überstanden. Insofern sei es überflüssig und möglicherweise sogar schädlich, gewachsene Strukturen in Frage zu stellen.

Entgegnung: Richtig ist sicherlich, daß es im europäisch-amerikanischen Verhältnis zahlreiche *Bindungen* gibt. Bezogen auf die Europäische Union ist es allerdings schlichtweg falsch, zu behaupten, daß es in diesem Bereich viele vertragliche Vereinbarungen gäbe. Das Gegenteil ist der Fall: ein gravierender Unterschied im Vergleich zwischen dem Verhältnis EU-USA bzw. EU-Kanada und dem Verhältnis EU-andere europäische Staaten besteht gerade darin, daß die Europäische Union mittlerweile mit fast allen europäischen Staaten Assoziierungs- bzw. Kooperationsverträge geschlossen hat, eine auch nur ansatzweise ähnliche Vereinbarung mit den USA oder Kanada allerdings noch aussteht. Es bestehen zwar zwischen beiden Seiten zahlreiche Kommunikationskanäle, aber an festen (vertraglichen) Orientierungspunkten mangelt es. Zieht man vor diesem Hintergrund die "Transatlantische Erklärung" heran und vergleicht sie u.a. mit den Bestimmungen zum "Politischen Dialog",

die im Sommer 1994 im Rahmen des Partnerschaftsabkommens zwischen EU und Rußland vereinbart worden sind, dann scheint es kaum noch Unterschiede zu geben, die die Beziehungen zu den USA qualitativ hervorheben.

Selbst wenn man aber die kleine sprachliche Korrektur vornähme und nur noch behauptete, das *bestehende Netz an Verbindungen* reiche aus, hätte dieses Argument nur dann eine *gewisse* Berechtigung, wenn man von zwei Prämissen ausginge: (a) daß die Veränderungen im internationalen System insgesamt die transatlantischen Beziehungen nicht *grundsätzlich* in Frage stellen; und (b) daß es angesichts zahlreicher internationaler Organisationen bzw. multilateraler Verhandlungsforen, in denen beide Seiten vertreten sind und in denen bereits seit Jahren die Positionen wechselseitig abgestimmt werden, keiner weiterer Vereinbarungen bedarf.

Hinsichtlich der ersten Annahme kann man sicherlich zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen. Wenn sie zutreffen würde (und sich an den transatlantischen Beziehungen wirklich nichts *Grundlegendes* geändert hätte), dann wäre möglicherweise auch die Schlußfolgerung überzeugend. In diesem Papier wurden allerdings zahlreiche Gründe an- und Belege aufgeführt, daß weit mehr für die entgegengesetzte Annahme spricht. Wie die Geschäftigkeit westlicher Verteidigungsplaner und die Debatte über die Zukunft der NATO zeigen, handelt es sich bei den institutionellen Reformen des westlichen Verteidigungsbündnisses keineswegs um geringfügige Anpassungsmaßnahmen.⁸⁸ Vielmehr werden hier über Jahrzehnte gewachsene (und bewährte) Strukturen deshalb reformiert, weil sich die Rahmenbedingungen grundlegend verändert haben. Ähnliches trifft auf den Bereich der Handels- und Wirtschaftspolitik zu; auch hier stimmen die meisten Experten überein, daß es gezielter Initiativen bedarf, um die europäisch-amerikanischen Beziehungen den veränderten Bedingungen anzupassen. Zwar sind nicht alle der Auffassung, daß es *umfassender* vertraglicher Abmachungen bedarf, aber daß beiderseits des Atlantiks der Versuch gemacht werden müsse, "die Debatte über den traditionellen Rahmen eines Militärbündnisses hinaus zu einem breiteren Konzept von Sicherheit zu bewegen", wird selbst von jenen eingestanden,

88 Vgl. oben, Anm.4.

die neben den Veränderungen im internationalen System beträchtliche Kontinuitäten registrieren.⁸⁹

Auch die zweite Annahme (daß es genügend internationale Organisationen und Verhandlungsforen gibt, in denen zwischen EU und USA Positionen abgestimmt werden können) ist nur dann angebracht, wenn man die europäisch-amerikanischen Beziehungen auf eine Ebene mit anderen bilateralen oder multilateralen Beziehungen stellen will. Dies allerdings ist eine *politische Wertung*, die so nicht von allen Beobachtern geteilt werden würde. Der Autor dieser Studie jedenfalls würde dem nicht zustimmen; wenn wir bereit wären, diesen Schritt mitzugehen, dann würden wir bereits den ersten Spatenstich am Grab des *besonderen* europäisch-amerikanischen Verhältnisses tun. Konflikte zwischen der Europäischen Union, den USA und Kanada sollten nicht (wie zwischen anderen Staaten) *in* diesen Organisationen und Foren ausgetragen werden, sondern *bevor* sie dort auf die Tagesordnung gelangen.

Wenn man daher zur Schlußfolgerung gelangt, daß sich die Rahmenbedingungen der europäisch-amerikanischen Beziehungen grundlegend gewandelt haben und eine stillschweigende Herabstufung dieser Beziehungen zu einem "normalen" Verhältnis politisch nicht wünschenswert ist, dann kann das Argument, daß die bestehenden Vereinbarungen angeblich ausreichen, keinesfalls überzeugen.

2) *Ein "Transatlantischer Vertrag" ist überflüssig und würde bestenfalls die NATO schwächen*

Das Argument: Eine gewisse Konkretisierung des vorherigen Arguments besteht in der Einschätzung der möglichen Folgen eines "Transatlantischen Vertrages" für die NATO. Gegner eines Vertrages innerhalb der NATO argumentieren beispielsweise, daß die europäisch-amerikanischen Beziehungen auch heute noch ihre wesentliche Grundlage im Washingtoner Vertrag finden. Wenn nunmehr ein neuer Vertrag zwischen Europäern und

⁸⁹ Vgl. etwa Nelson/Ikenberry, *A New Agenda for U.S.-EC Relations* (Anm.38), S.6, Übersetzung G.H..

Amerikanern geschlossen würde, so liefe er Gefahr, den Washingtoner Vertrag zu entwerten. Die Folge wäre, daß die wichtigste transatlantische Schiene geschwächt würde.

Entgegnung: Dieses Argument gegen die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" ist ohne Zweifel eines der wichtigsten. Die möglichen Risiken, die darin angedeutet werden, sollten auch keinesfalls unterschätzt werden, wird doch die Idee eines umfassenden Vertrages gerade auch von solchen (zumeist französischen) Politikern unterstützt, die an einer Schwächung der NATO durchaus Gefallen finden würden. Insgesamt gesehen kann jedoch auch dieses Argument nicht überzeugen. Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen:

(a) Wenn tatsächlich die Gefahr besteht, daß bestimmte Kräfte innerhalb (oder außerhalb) der NATO auf deren Schwächung aus sind, dann werden sie auch *ohne* einen "Transatlantischen Vertrag" Mittel und Wege finden, ihr Ziel voranzutreiben. Wenn diese Kräfte innerhalb der Europäischen Union gar bestimmend wären -- eine Einschätzung, die heute gewiß (noch) nicht zutrifft --, dann wäre die NATO ohnehin verloren. Eine NATO, die daher *heute* heiklen Problemen aus dem Weg geht, wird unter Umständen *morgen* durch die Hintertür mit demselben Problem konfrontiert sein -- nur daß dann möglicherweise all jene Mitglieder der Europäischen Union, denen an einer starken NATO gelegen ist, ihre Kräfte nicht frühzeitig gebündelt haben.

So gesehen versteckt sich hinter den (teilweise sicherlich berechtigten) Besorgnissen 'traditioneller Atlantiker' in erster Linie die *taktische* Überlegung, wie einer Aushöhlung der NATO vorgebeugt werden kann. Die angemessene Antwort auf dieses (ernstzunehmende) taktische Problem besteht allerdings *gerade nicht* in der *Ablehnung* eines "Transatlantischen Vertrages". Dadurch würde ohne Not das für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen so wichtige Bündnis mit jenen, die man als 'neue Atlantiker' bezeichnen könnte, gefährdet. Die Unterscheidung zwischen *traditionellen Atlantikern* (mit ihrer Fokussierung auf die NATO) und *neuen Atlantikern* (mit ihrem Interesse, die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Nordamerika auf eine neue und breitere Grundlage zu stellen) ist deshalb angemessen, weil beide *dasselbe Ziel* verfolgen, zum Zwecke der Zielverwirklichung aber auf

unterschiedliche Mittel setzen. Wichtiger als die Fragen der Taktik sind allerdings jene der Strategie. Und hier ist nicht zu übersehen, daß sich auch die alten Gegner der Atlantiker, die *Gaullisten*, in zunehmendem Maße des Gedankens eines "Transatlantischen Vertrages" bemächtigen -- allerdings mit völlig anderen Zielen. Wenn daher die "Atlantiker" -- traditioneller oder neuerer Provenienz -- ihr *gemeinsames Ziel* verwirklichen wollen, dann müssen sie ihre Kräfte bündeln. Und dies bedeutet praktisch gesehen, daß beide ihre Anliegen und Besorgnisse ernst nehmen und sich frühzeitig um eine wechselseitige Abstimmung ihrer Positionen bemühen.

(b) Ein weiteres Argument, das zur Entkräftung dieses Gegenarguments angeführt werden kann, besteht darin, nochmals auf den Gesamtzusammenhang zu verweisen -- ein Verweis, der gerade den Mitarbeitern innerhalb der NATO weit mehr gegenwärtig sein dürfte als anderen außenpolitischen Entscheidungsträgern diesseits und jenseits des Atlantiks. Wenn es richtig ist, daß im europäisch-amerikanischen Verhältnis sicherheitspolitische Fragen an Bedeutung verloren und wirtschafts- und handelspolitische Fragen an Bedeutung gewonnen haben, und wenn des weiteren richtig ist, daß der Zusammenhalt der Atlantischen Gemeinschaft zusehends unter Druck gerät, wie sollen dann "atlantisch" gesinnte Entscheidungsträger in Europa und Nordamerika mit dieser neuen Situation umgehen?

Manche verweisen in diesem Zusammenhang auf Artikel 2 des Washingtoner Vertrages und seine Bestimmungen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den NATO-Mitgliedstaaten. Es ist sicherlich richtig, daß hier Vertragsbestimmungen vorliegen, die es der NATO ursprünglich erlaubt hätten, ihren Wirkungsbereich weit über den rein militärischen auszudehnen. Unter den Rahmenbedingungen des Kalten Krieges kam es dazu aber nicht. Heute, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, auf diesen Artikel zurückzugreifen und die NATO auch mit Fragen der Wirtschafts- und Handelspolitik zu belasten, mag zwar *juristisch möglich* sein, ist *politisch* aber *aussichtslos* und geht darüber hinaus an den wichtigsten Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union vorbei; es ist politisch aussichtslos, weil sich hierfür innerhalb der NATO keine Mehrheit finden läßt und es geht an den gegenwärtigen Entwicklungen insofern vorbei, als die bereits oben angesprochene *Erweiterung* der Europäischen Union um Österreich, Finnland und Schweden (und später

möglicherweise um die Visegrád-Staaten) immer neue Mitglieder in die Europäische Union bringt, die *nicht gleichzeitig Mitglied der NATO* sein werden (und auch aus Sicht einer Mehrzahl der an innerer Kohärenz interessierten NATO-Mitarbeiter nicht werden sollen).⁹⁰

Vor diesem Hintergrund ist es daher illusorisch, zu glauben, man könne mit dem bislang brachliegenden Instrumentarium des Washingtoner Vertrages eine umfassende Neubegründung des transatlantischen Verhältnisses liefern. Hierfür ist die NATO nicht geschaffen und selbst wenn eine entsprechende Umorientierung der NATO politisch durchsetzbar wäre, wäre es aus einem anderen Grund wenig ratsam, die Schiene des Artikel 2 weiter zu verfolgen: die NATO ist als Organisation für die Gewährleistung militärischer Sicherheit nicht zuletzt deshalb äußerst erfolgreich gewesen, weil sie mit Hilfe eines maßgeschneiderten Apparats ein klares Mandat auszuüben hatte. Eine Aufweichung des Mandats und eine (im Falle der Einbeziehung wirtschaftlicher Themen unausweichliche) Ausweitung des Apparates würden ihr kaum gut bekommen. Wem deshalb auch weiterhin an einer funktionierenden NATO liegt, der sollte sich auch zukünftig in erster Linie um die Klarheit des Mandats und die Effizienz der organisatorischen Strukturen sorgen. Ein "Transatlantischer Vertrag" könnte vor diesem Hintergrund nicht nur dazu beitragen, eine klare Aufgaben- und Mandatsverteilung zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten vorzunehmen, sondern auch diese institutionell angemessen zu organisieren.

3) Durch einen Vertrag werden die traditionellen Bindungen zwischen Europa und Nordamerika entwertet

Das Argument: Traditionelle Atlantiker wenden gegen einen Vertrag ein, daß durch den formellen Charakter einer solchen Vereinbarung die traditionellen Bindungen zwischen Europa und Nordamerika entwertet würden. Die gemeinsamen Werte und die gewachsenen Bindungen zwischen Europäern und Nordamerikanern, so ihr Einwand, markierten ein *besonderes* Vertrauensverhältnis, das einer vertraglichen Formalisierung nicht bedarf, ja das sogar Schaden nehmen würde, wenn es diese Form annehmen würde.

90 Vgl. hierzu die Diskussion oben, S.39-41.

Entgegnung: Auch dieser Einwand ist gewichtig und nicht leichtfertig von der Hand zu weisen, denn in der Tat sind die *Bindungen* innerhalb der Atlantischen Gemeinschaft mehr als nur *Verbindungen* zwischen den Staaten Nordamerikas und Westeuropas.⁹¹ Europäer und Amerikaner können daher die zukünftige Gestaltung ihrer Beziehungen durchaus mit einer gewissen Gelassenheit angehen. Nach aller Erfahrung hat in der außenpolitischen Praxis allerdings auch die alte Weisheit ihren Platz, daß Staaten keine permanenten Freunde haben, Außenpolitik in erster Linie aufgrund konkreter Interessen gemacht wird und die klare Formulierung wechselseitiger Verpflichtungen beiden Seiten eine gewisse Sicherheit und der Beziehung insgesamt mehr Berechenbarkeit verleiht.⁹²

Wenn dem aber so ist und sich die europäischen und amerikanischen Interessen bedrohlich auseinanderentwickeln, dann ist zu fragen, ob die bestehenden Bindungen ausreichen, die neuen Herausforderungen gemeinsam zu meistern. Und hier sind -- wie in den vorangegangenen Seiten ausführlich erörtert -- erhebliche Zweifel angebracht. Zum einen hat sich der Charakter eines der beiden Akteure grundlegend gewandelt; mag die Europäische Union auch von einer umfassenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik weit entfernt sein -- unübersehbar ist, daß sie häufiger und in mehr Bereichen versucht, mit einer Stimme zu sprechen; hinzu kommt, daß sich die Europäische Union um solche Staaten vergrößert, die die traditionellen atlantischen Bindungen nicht mit derselben Intensität (oder Sentimentalität) wahrnehmen wie jene EU-Mitglieder, die gleichzeitig in der NATO sind. Zum anderen (und damit zusammenhängend) haben sich

91 Zur Unterscheidung zwischen tiefgehenden und umfassenden *Bindungen* einerseits sowie vertraglichen *Verbindungen* andererseits vgl. die Untersuchung von Werner Link über die Westbindung und die Ostverbindungen der alten Bundesrepublik ("Die außenpolitische Staatsraison der Bundesrepublik Deutschland", in: Manfred Funke u. a. (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politische Herrschaft in Deutschland und Europa*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd.250, Bonn 1987, S.400-416).

92 Der Abschluß des Washingtoner Vertrages ist hierfür das beste Beispiel. Auch damals hätte man argumentieren können, daß es eines formellen Vertrages nicht bedurft hätte, haben doch die Amerikaner in zwei Weltkriegen unter Beweis gestellt, daß sie die befreundeten europäischen Staaten auch ohne vertragliche Verpflichtung unterstützen würden. Der Washingtoner Vertrag half jedoch, ein höheres Maß an wechselseitiger Erwartungsverläßlichkeit zu schaffen.

auch die *Interessen* auf beiden Seiten des Atlantiks in einer Weise verändert, die die bestehenden Bindungen lockern.

Auf neue und umfassende vertragliche Vereinbarungen, die eine erneuerte Grundlage für die europäisch-amerikanischen Beziehungen liefern, ließe sich daher nur dann verzichten, wenn man (a) darauf vertraut, daß die Substanz der bestehenden Bindungen ausreicht, um selbst die tiefgreifendsten Veränderungen im internationalen System zu überdauern; oder wenn man (b) davon ausgeht, daß der Einschnitt in den europäisch-amerikanischen Beziehungen nicht so markant ist, wie die Skeptiker meinen. Beides sind Einschätzungsfragen. Nach meiner (in den vorangegangenen Seiten ausführlich begründeten) Einschätzung, greifen die beiden genannten Ansichten zu kurz; und deshalb ist es auch zweifelhaft, ob ihre Empfehlung des stillschweigenden "weiter wie bisher" ausreicht. Hinzu kommt, daß die Ablehnung eines Vertrages mit der Begründung, dadurch könnten die bestehenden Bindungen entwertet werden, übersieht, daß eben diese Bindungen nicht zuletzt durch einen Vertrag -- den Washingtoner Vertrag -- wesentlich begründet wurden. Einen Vertrag zu schließen, wäre insofern keineswegs gleichbedeutend mit einer Entwertung der bestehenden Bindungen. Ob es dazu käme, hinge entscheidend von den Modalitäten der Verhandlungen und dem auszuhandelnden Vertrag selbst ab.

4) *Mit einem Vertrag wäre unweigerlich die Gefahr verbunden, daß er im Zuge des Ratifizierungsprozesses scheitert und die transatlantischen Beziehungen schweren Schaden erleiden*

Das Argument: Gegner eines "Transatlantischen Vertrages" wenden des weitern ein, daß ein Vertrag (im Unterschied zu anderen weniger formellen zwischenstaatlichen Übereinkünften) einen entscheidenden Nachteil aufweise: er müßte in den Parlamenten sämtlicher beteiligter Staaten ratifiziert werden. Dies aber berge das erhebliche Risiko, daß der Vertrag durch die Ablehnung eines einzigen Staates scheitern könnte -- mit schwer absehbaren Folgen für die europäisch-amerikanischen Beziehungen; wie leicht dies möglich sei, habe der Ratifizierungsprozeß im Zusammenhang mit Maastricht gezeigt; wenn man sich darüber hinaus vergegenwärtige, wie stark z.B. die anti-amerikanischen Ressentiments in Frankreich

oder die Widerstände innerhalb des US-Senats gegen jegliche vertragliche Bindung seien, könne man sich leicht ein Bild davon machen, auf welchem Wege ein solcher Vertrag scheitern könnte.

Entgegnung: Eine Neubegründung der europäisch-amerikanischen Beziehungen über einen "Transatlantischen Vertrag" zu suchen, birgt sicherlich das Risiko, daß dadurch zahlreiche Komplikationen entstehen könnten. Dieses -- wie ich meine: begrenzte -- Risiko wird allerdings jeder eingehen müssen, dem die europäisch-amerikanischen Beziehungen am Herzen liegen. Analogien mit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht oder des GATT-Vertrags sind deshalb unangebracht, weil ein umfassender europäisch-amerikanischer Vertrag keine Details regeln, sondern nur wichtige Grundsatzfragen klären würde. Mit einer massiven Mobilisierung von partikularen Interessen gegen einen solchen Vertrag wäre insofern auch kaum zu rechnen.

Ein zweiter Punkt, der in der Auseinandersetzung mit diesem Argument ins Feld geführt werden kann, betrifft wiederum die Einschätzung der gegenwärtigen und zukünftigen europäisch-amerikanischen Beziehungen. Wie einige andere Gegenargumente, so wirkt auch dieses merkwürdig defensiv: wenn das Risiko einer Nicht-Ratifizierung als so groß eingeschätzt wird, daß man deshalb bereits darauf verzichtet, überhaupt erst den Versuch zu machen, dann kann es um das Fundament der europäisch-amerikanischen Beziehungen nicht sehr gut bestellt sein. Zu derartigem Pessimismus besteht allerdings kein Grund; zwar sind die Beziehungen wie nie zuvor seit den späten 1940er Jahren einer Bewährungsprobe ausgesetzt, aber durch gemeinsame Anstrengungen werden sich diese meistern lassen, zumal das Fundament der Beziehungen zwar Risse aufweist, alles in allem aber noch immer tragfähig ist.

Auf den Händen zu sitzen und den Dingen ihren Lauf zu lassen, wird jedenfalls weder den "drift" aufhalten, noch dazu beitragen, daß beide Seiten zu einer positiven Neubegründung ihrer Beziehungen gelangen. Im übrigen sind Verhandlungsdelegationen in der Regel so sensibel gegenüber innenpolitischen Handlungsspielräumen, daß nur in Ausnahmefällen zu befürchten ist, daß es zu krassen Fehleinschätzungen des innenpolitisch

Durchsetzbaren kommt. Insofern ist das Risiko, daß Regierungen einem Vertrag zustimmen, der im Parlament keine Unterstützung findet, als vergleichsweise gering einzuschätzen.⁹³

5) ***Wir brauchen einen "bottom-up", keinen "top-down approach"***

Das Argument: Einige Befürworter enger europäisch-amerikanischer Beziehungen favorisieren einen problemorientierten Ansatz im Hinblick auf neue (durchaus auch *vertragliche*) Vereinbarungen. Statt eines umfassenden Vertrages halten sie es für erfolgversprechender, wenn im Sinne eines "'bottom up' approach" spezifische Probleme angegangen werden: "Wir müssen konkrete Probleme angehen und konkrete Chancen ergreifen." Dadurch erst könnten "neue diplomatische und unternehmerische Energien freigesetzt" werden.⁹⁴

Entgegnung: Verträge über *spezifische* Probleme auszuhandeln und *gleichzeitig* einen *umfassenden* "Transatlantischen Vertrag" über die Grundlagen der beiderseitigen Beziehungen zu vereinbaren, schließt sich keineswegs wechselseitig aus. Beides gehört vielmehr zusammen: ein umfassender Vertrag bleibt eine leere Hülle, wenn er nicht mit konkreten Vereinbarungen angereichert wird; umgekehrt drohen die Beziehungen zwischen Staaten auszufransen, wenn unklar bleibt, auf welchen Prinzipien dieses Verhältnis aufgebaut werden soll.

Insofern mutet es recht merkwürdig an, wenn eine "policy"-Studie wie jene des Carnegie-Endowment mit einer *dramatischen* Bewertung der Veränderungen im Ost-West-Verhältnis beginnt ("watershed"; "die Zeit ist reif, die atlantische Partnerschaft neu zu erfinden"; "die USA und Europa müssen eine umfassende neue Form ('new rationale')

93 Wenn man das Beispiel Frankreich nimmt, so bedeutet dies sicherlich, daß die *Atlantiker* in den Verhandlungen Abstriche von dem machen müssen, was sie als wünschenswert für die europäisch-amerikanischen Beziehungen erachten. Innerhalb der Europäischen Union derartige Kompromisse schließen zu müssen, wird insofern weder den europäischen noch den amerikanischen Atlantikern schmecken; wenn man allerdings *sonobl* die Europäische Union zu einem handlungsfähigen Akteur ausbauen *als auch* die europäisch-amerikanischen Bindungen erhalten will, dann wird an einer offensiven Auseinandersetzung mit diesen Problemen kein Weg vorbeiführen.

94 Vgl. Nelson/Ikenberry, *A New Agenda for U.S.-EC Relations* (Anm.38), S.6. Die von Robert Zoellick geleitete Studiengruppe spricht zwar nicht *explizit* gegen einen Vertrag aus, aber angesichts der Tatsache, daß sie wiederholt auf "spezifische" Vereinbarungen abhebt und die von deutscher Seite ins Spiel gebrachten Vorschläge, einen "Transatlantischen Vertrag" auszuhandeln, bewußt ignoriert, laufen ihre Empfehlungen de facto darauf hinaus; vgl. ferner Smith/Woolcock (Anm.80).

finden, um ihre Beziehungen zu strukturieren" etc.⁹⁵), um schließlich (und ausschließlich) bei Politikempfehlungen anzugelangen, die eher nach "*piecemeal approach*" klingen ("Dieser Bericht schlägt eine Reihe neuer Regime vor, (...) u.a. im Bereich der Industrie- und Wettbewerbspolitik, der Direktinvestitionen, der makroökonomischen und monetären Beziehungen sowie hinsichtlich von Umweltfragen".⁹⁶).

Wenn man diese Vorschläge unvoreingenommen liest, gewinnt man den Eindruck, daß hier kompetente Fachleute eine Menge durchaus nützlicher Ideen und Ansatzpunkte für konkrete Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den USA entwickelt haben. Man fragt sich allerdings auch, inwiefern diese Vorschläge an jenen Punkten ansetzen, die zuvor in dramatischen Worten beschrieben wurden: zwischen (korrekter) Problembeschreibung und (innovativen, aber unzureichenden) Lösungsvorschlägen klafft eine erhebliche Lücke. Insofern liegt die Lösung für die europäisch-amerikanischen Beziehungen nicht in einer Politik des "entweder-oder", sondern in einer Politik des "sowohl-als-auch". "Bottom up" und "top down" schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich.

6) *Bevor über weitere Schritte der Institutionalisierung nachgedacht wird, sollte das bestehende Potential zuerst ausgeschöpft werden*

Das Argument: Hinsichtlich der Kommunikationsmöglichkeiten zwischen der Europäischen Union und Nordamerika argumentieren die Gegner eines "Transatlantischen Vertrages", daß bereits eine Vielzahl von formellen und informellen Kommunikationskanälen bestünden und

95 Die Studie des Carnegie-Endowment (ibid.) beginnt mit folgender Einschätzung (S.1): "American relations with Europe are at a watershed. Will the two continents increasingly clash with each other, pursuing divergent foreign and economic policy agendas? Or will Americans and Europeans refashion their relationship to tackle the new era's pressing problems? The vision and actions of American and European leaders in the next several years will be critical in determining the long-term direction of Atlantic relations. They will decide -- either by choice or by inadvertence -- whether the Atlantic Ocean will be seen in the next century more as a bridge or as a moat. The time has come to reinvent the Atlantic partnership -- to put it on a new footing for the next century. With the disappearance of an overwhelming common threat, the United States and Europe must now develop a new rationale to structure their relations, a rationale based not just on military security, but on the broader questions that now challenge our modern economies and societies."

96 Ibid..

die bestehenden Möglichkeiten zuerst voll ausgeschöpft werden sollten, bevor neue geschaffen werden.⁹⁷

Entgegnung: Wenn man zwischenstaatliche Kommunikationsnetze mit dunklen Verbindungslinien auf einer Weltkarte kennzeichnen wollte, würden sich die dicksten Balken mit Sicherheit in Westeuropa und über den Atlantik hinweg finden. Insofern ist das Argument, daß zwischen Westeuropa und Nordamerika bereits ein dichtes Kommunikationsnetz besteht, sicherlich zutreffend. Richtig ist aber auch, daß die *Qualität* dieser Kommunikationslinien *höchst unterschiedlich* ist und nicht über verschiedene Problembereiche hinweg über einen Kamm geschert werden darf.

In Fragen militärischer Sicherheit etwa besteht innerhalb der NATO in der Tat ein engmaschiges Netz von Kontakten auf allen Ebenen -- und die NATO war nicht zuletzt aufgrund dieser bürokratischen Organisation so erfolgreich im internen Krisenmanagement. Wie oben gezeigt,⁹⁸ gibt es jedoch in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Nordamerika kein vergleichbar enges Netzwerk von Kommunikationskanälen. Auf informellem Wege läßt sich zwischen der US-Botschaft bei der EU in Brüssel und über die Botschaft der EU in Washington zwar auch hier einiges regeln, aber die bislang bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten sind insgesamt viel zu kopflastig. Insofern wäre es zutreffender, die bestehenden Kommunikationskanäle auf höchster Ebene als überlastet und im mittleren Bereich (auf der Arbeitsebene) als unterentwickelt und erheblich ausbaufähig zu charakterisieren.

7) Die Europäische Union muß zuerst Erfahrungen mit ihrer "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" sammeln

97 Dieses Argument wird u.a. in dem bereits zitierten internen Papier der EG-Kommission genannt, vgl. *Relations between the European Communities and the United States* (Anm.38), Nr.14 und 15, S.9-10.

98 Vgl. oben, S.43-45.

Das Argument: Ein Argument gegen die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages", das vor allem in den Reihen der Kommission zu hören ist, besagt, daß die gerade erst in Kraft getretenen Bestimmungen des Vertrages von Maastricht über eine "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" zuerst erprobt werden sollten, bevor die Union mit den USA und Kanada in Verhandlungen über einen "Transatlantischen Vertrag" eintritt. Dahinter versteckt sich die (nicht ganz unberechtigte) Sorge, daß Verhandlungen mit den USA (weniger mit Kanada) zu einer internen Belastungsprobe der Union werden könnten.⁹⁹

Entgegnung: Es ist unbestreitbar, daß eine Neubestimmung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union auf der einen und den USA und Kanada auf der anderen Seite von einigen wichtigen EU-Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich angegangen werden würde und insofern interne Differenzen zu überbrücken wären. Die Einschätzung, daß es momentan nicht ratsam sei, ein solches "heißes Eisen" anzupacken, ist allerdings insofern kurzfristig, als es mittel- oder gar langfristig keineswegs einfacher werden wird, diese Kernfrage der europäisch-amerikanischen Beziehungen zu regeln. Ganz im Gegenteil spricht viel für die Annahme, daß weiteres Zuwarten nicht nur den Atlantik unaufhaltsam breiter werden läßt, sondern auch den Problemdruck steigen und die beiderseitige Frustrationstoleranz sinken lassen wird. Krisen werden auch in Zukunft unweigerlich auftauchen -- "early warning" hin oder her. Das Problem besteht allerdings darin, daß diese Krisen solange durch die Brille überkommener Institutionen wahrgenommen werden, wie neue nicht geschaffen sind. Insofern fördert weiteres Zuwarten nur die Absicht jener, denen ohnehin nicht allzuviel an engen europäisch-amerikanischen Beziehungen gelegen ist.

99 Daß diese Sorgen nicht ganz unberechtigt sind, belegen Hintergrundberichte über die Entstehung des mehrmals zitierten internen Papiers der EG-Kommission (*Relations between the European Communities and the United States* (Anm.38)). Goldsmith/Wolf etwa berichten von Einwänden der französischen Regierung gegen eine erste Fassung des Papiers, derzufolge Vertreter der amerikanischen Regierung zu ausgewählten Treffen der EPZ eingeladen werden sollten. Ein derartiges Arrangement ging den Franzosen jedoch entschieden zu weit, u.a. weil dadurch der Charakter dieser Treffen verändert werden würde. In einem nachfolgenden Entwurf hieß es daher nur noch, daß die Kontakte zwischen EU und USA "auf einer angemessenen Ebene" aufgenommen werden sollten; vgl. Goldsmith/Wolf, "EC, in Draft Documents, Urges Closer Ties With U.S. on Trade and Foreign Policy" (Anm.85); vgl. ferner Julie Wolf, "EC Aims to Broaden Scope of Relations With the U.S.", in: *The Wall Street Journal*, 9.3.1993.

Zu warten, bis die GASP schärfere Konturen gewonnen hat, kann daher in der Konsequenz nur dreierlei bedeuten: wenn diese "Konturen" (a) länger auf sich warten lassen, wird es auf absehbare Zeit keine umfassende Neuregelung der europäisch-amerikanischen Beziehungen geben -- mit höchstwahrscheinlich sehr negativen Folgen nicht nur für das Verhältnis EU-USA/Kanada, sondern auch für die breiteren europäisch-amerikanischen Beziehungen insgesamt (d.h. inkl. NATO); wenn innerhalb der kommenden ein bis zwei Jahre¹⁰⁰ eine handlungsfähige GASP entstehen sollte, dann wären im besten Fall (b) ein bis zwei Jahre ungenutzt verstrichen, im (wahrscheinlicheren) schlechteren Fall (c) aber ein bis zwei Jahre unwiederbringlich verloren, die (vergleichsweise) günstigeren Rahmenbedingungen für eine umfassende Neuregelung zu nutzen.¹⁰¹ Insofern spricht wenig dafür, dieses "heiße Eisen" derzeit nicht anzupacken. Vielmehr gilt hier die alte Weisheit, daß Eisen geschmiedet werden müssen, solange sie heiß sind.

8) *Während der Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" würden die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Europäischen Union, den USA und Kanada in aller Öffentlichkeit zur Schau getragen*

Das Argument: Eine Reihe ähnlicher Argumente gegen die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" wie das vorherige setzt an den Verhandlungsmechanismen bzw. möglichen Folgeproblemen an; u.a. wird eingewandt, daß ein solches Unternehmen so diffizil wäre, daß Meinungsverschiedenheiten unweigerlich öffentlich ausgetragen werden würden und dies die beiderseitigen Beziehungen belasten würde. Zudem sei fraglich, wie ein solcher Vertrag praktisch umgesetzt werden würde.¹⁰²

100 Dieser Zeitraum wird innerhalb der Kommission als angemessene Probezeit der GASP erachtet.

101 (b) liegt die Annahme zugrunde, daß sich in diesem Zeitraum die äußeren Rahmenbedingungen *weder verschlechtern noch verbessern* würden; (c) hingegen liegt die Einschätzung zugrunde, daß sich die Rahmenbedingungen in diesem Zeitraum *verschlechtern* und die Fliehkräfte in den europäisch-amerikanischen Kräften zunehmen. Aufgrund der innenpolitischen Schwierigkeiten in den USA und Westeuropa und aufgrund der zunehmenden Desintegrationstendenzen innerhalb der NATO (Stichwort Bosnien) halte ich (c) für die weitaus realistischere Annahme.

102 Ganz am Ende der oben zitierten RAND-Konferenz über die Zukunft der europäisch-amerikanischen Beziehungen gingen die Teilnehmer kurz auf die Idee eines "Transatlantischen Vertrages" ein; das Protokoll registrierte hierzu folgendes: "Einige Teilnehmer unterstützten die Idee,

Entgegnung: Diese Argumente (oder besser: Quasi-Argumente) kann man recht zügig abhandeln. Zu einem Problem würden Meinungsverschiedenheiten aus dieser Perspektive erst dann, wenn sie *als Folge der Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages"* in die Öffentlichkeit gelangen würden. Es wird nun wohl aber niemand behaupten wollen, daß solche Meinungsverschiedenheiten *entstehen*, weil sich die Europäische Union, die USA und Kanada entschieden haben, einen Vertrag zu schließen. Vielmehr ist wohl auch dieser Einschätzung zufolge anzunehmen, daß diese Differenzen (zumindest unterschwellig) *bereits vorher vorhanden* waren und im Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Verhandlungen lediglich *offen zum Vorschein kommen*. Wenn nun aber die Medizin, die zusammen mit dieser Warnung verordnet werden soll, darin besteht, die Symptome notdürftig zu behandeln oder unter Umständen sogar zu kaschieren, statt die Krankheit zu kurieren, dann scheint es um den Patienten ohnehin bereits geschehen: wer gäbe noch einen Pfifferling für eine Beziehung, in der alle Beteiligten versucht sind, nur ja keine Situation entstehen zu lassen, in der unter Umständen auch Differenzen sichtbar werden könnten? Wenn es nicht mehr möglich wäre, zwischen den engsten Verbündeten dieses Globus, ein solches "Risiko" einzugehen, dann wäre von den vielbeschworenen transatlantischen Beziehungen ohnehin nicht mehr viel zu retten. Mit diesem "Risiko" müssen alle Verbündeten nicht nur leben, sondern dies müssen sie bewußt in Kauf nehmen, wenn ihnen daran liegt, eine Medizin bzw. eine Kur verordnet zu bekommen, die ihre Gesundheit festigt.

Der zweite Einwand, daß nicht klar sei, wie ein solcher Vertrag praktisch umzusetzen sei, ließe sich noch um das ähnlich gelagerte (Quasi-) Argument ergänzen, daß nicht klar sei, was in einem solchen Vertrag überhaupt stehen sollte. Die Antworten sind genauso kurz wie allgemein: *der Vertrag sollte in dem Sinne umfassend sein, daß alle relevanten Probleme in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Nordamerika in allgemeiner Form thematisiert werden, d.h. daß auch auf sicherheitspolitische Fragen eingegangen und das Verhältnis zur NATO genauer*

zwischen den USA und Europa einen Vertrag zu schließen. Andere Teilnehmer äußerten ihre Skepsis und fragten, wie ein solcher Vertrag praktisch umgesetzt werden würde und was geschehen würde, wenn zwischen beiden Seiten gegensätzliche oder konfligierende Interessen auftauchen würden"; vgl. Frellesen/Frinking/Jones, *The CEPS-EAC/RAND Conference on European-U.S. Relations Beyond 1992* (Anm.36), S.46, Übersetzung G.H..

umrissen wird. Ein solcher Vertrag sollte also all das zum Ausdruck bringen, was im allgemeinen sogenannte "Grundlagenverträge" regeln: die Formulierung gemeinsamer Prinzipien und Ziele, Verweise auf andere relevante Übereinkünfte (hier u.a. Washingtoner Vertrag), Zielvorgaben zur Aushandlungen konkreterer Detailvereinbarungen, Konsultations- und Entscheidungsmechanismen.¹⁰³

Einen "Transatlantischen Vertrag" deshalb abzulehnen, weil die Vorstellungskraft nicht ausreicht, sich ein Bild von seinen Inhalten und seiner Implementierung zu machen, ist jedenfalls keine analytische Aussage über die Vor- und Nachteile eines solchen Vertrages. Wenn die Initiatoren des Washingtoner Vertrages mit derartigen Politikempfehlungen konfrontiert gewesen wären (bzw. wenn sie ihnen gefolgt wären), dann hätte es eine NATO nie gegeben.

4.4. Zusammenfassende Bewertung

Wägt man die pro- und contra-Argumente gegeneinander ab, so spricht vieles für die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages". Lediglich zwei ernstzunehmende Einwände wären zu vermerken, Einwände allerdings, die *im Zusammenhang mit einem solchen Vertrag in jedem Fall geklärt* bzw. angegangen werden könnten und sollten: zum einen müssen klare Regelungen über die auch in Zukunft herausragende Rolle der NATO gefunden werden; und zum anderen sollte bereits parallel zur Aushandlung eines umfassenden Vertrages über detaillierte Regelungen bzw. Verträge im Sinne der Vorschläge der Carnegie-Studie nachgedacht werden. Bei diesen beiden Punkten handelt es sich insofern also eher um Ergänzungsvorschläge als Argumente, die gegen den Abschluß eines Vertrages sprechen.

103 Wie ein Vertrag *im Detail* aufgebaut sein und wie er umgesetzt werden sollte -- all das sind Fragen, die von einschlägigen Experten in Sondierungen und in den Verhandlungen selbst zu präzisieren wären. Es würde sowohl den Rahmen dieser Untersuchung sprengen als auch meine Kompetenz übersteigen, an dieser Stelle *Detail*vorschläge zu unterbreiten (vgl. allerdings die grundsätzlichen Überlegungen im Schlußkapitel). Das zentrale Erfordernis in *dieser* Phase der Diskussion über die Zukunft der europäisch-amerikanischen Beziehungen scheint mir auch weniger darin zu bestehen, Detailvorschläge zu entwickeln als die Notwendigkeit eines umfassenden Vertrages ausführlich zu begründen, um dadurch die relevanten Stellen anzuregen, ihrerseits alternative Perspektiven der zukünftigen europäisch-amerikanischen Beziehungen zu entwerfen und *danach* die entsprechenden Handlungsanweisungen an die betreffenden Bürokratien zu geben, Wege zu finden, diese Perspektiven umzusetzen.

Wenn die Notwendigkeit eines "Transatlantischen Vertrages" so einleuchtend zu sein scheint, warum ist diese Idee bislang nicht energischer verfolgt worden? Zum einen wohl deshalb, weil erst langsam die Einschätzung reift, daß es auch in den transatlantischen Beziehungen ohne eine grundlegende Neubegründung des Verhältnisses nicht möglich sein wird, das Ende des Ost-West-Konflikts und die Herausbildung einer erweiterten und vertieften Europäischen Union unbeschadet zu überdauern. Zum anderen liegt ein weiterer Grund wohl darin, daß sich bislang keine herausragende Politikerin bzw. kein Politiker von Format gefunden hat, einen "Transatlantischen Vertrag" zu seiner (oder ihrer) Sache zu machen. Vielmehr sind die transatlantischen Beziehungen in den letzten Jahren zusehends aus den Chefetagen verdrängt und auf "autopilot"¹⁰⁴ umgestellt worden. Dabei ist diese Reaktion angesichts der drängenden innenpolitischen und anderen außenpolitischen Probleme noch nicht einmal unplausibel; angesichts der allgegenwärtigen Hektik derjenigen, die davon leben, daß die Dinge dauernd im Fluß sind und bahnbrechende historische Veränderungen angeblich ständig neue Initiativen erfordern, ist Gelassenheit durchaus angebracht. Zu einem gewissen Teil gilt dies auch im Hinblick auf die transatlantischen Beziehungen und die bestehenden transatlantischen Institutionen: hier wurde in den letzten Jahrzehnten beträchtliches geleistet und selbst das, was seit 1990 an Ergebnissen vorzuweisen ist, kann sich sehen lassen.¹⁰⁵

Trotzdem, das Vertrauen in den "autopilot" sollte nicht überhand nehmen: wenn sich die Rahmenbedingungen ändern, ist es möglicherweise nicht nur angezeigt, die Geschwindigkeit zu reduzieren (oder zu erhöhen), sondern auch die Richtung zu verändern - und unter Umständen Neueinstellungen vorzunehmen. Wenn die hier vorgelegte Analyse stimmt, dann befinden wir uns heute an einem solchen Punkt. Ein "Transatlantischer Vertrag" -- um es noch einmal zu unterstreichen -- ist kein Wundermittel, um die europäisch-amerikanischen Beziehungen gegen zukünftige Krisen zu immunisieren. Diese Krisen

104 Dobbins, "Europe and America in the Post-Cold War Era: Agenda for a Euro-Atlantic Community", (Anm.20), S.2.

105 Vgl. hierzu auch die weitgehend übersehenen Ergebnisse des Gipfeltreffens zwischen Kohl, Delors und Clinton vom Juli 1994 (Anm.80).

werden sich auch in Zukunft nicht vermeiden lassen. Allerdings verbirgt sich dahinter ein attraktives Konzept, mit dessen Hilfe es möglich sein sollte, eine neue Vision für die zukünftigen europäisch-amerikanischen Beziehungen zu entwickeln und umzusetzen.

5. Das besondere deutsche Interesse an gedeihlichen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA, oder:
"Mein Problem möchte ich haben"?

Deutschland sollte ganz besonders daran interessiert sein, daß diese Vision Wirklichkeit wird, denn so wie die Deutschen von der NATO am meisten profitierten, so hätten sie am meisten zu verlieren, wenn es nicht gelänge, zwischen der Europäischen Union und den USA eine stabile neue Grundlage zu schaffen. Die Gefahren, die in dieser Hinsicht lauern, sind unübersehbar.

In zunehmendem Maße werden Stimmen laut, die dafür plädieren, daß Deutschland hinsichtlich des Spannungsfeldes europäische Integration versus transatlantisches Verhältnis klare Prioritäten setzen müsse. Karl Feldmeyer etwa argumentiert, daß das Verhältnis zu den USA "dann Vorrang für die deutsche Politik" haben sollte, "wenn EG-Politik und transatlantische Politik in ein konkurrierendes Verhältnis" geraten.¹⁰⁶ Angesichts einer zunehmenden Renationalisierung in der Außenpolitik der wichtigsten europäischen Verbündeten Deutschlands (Frankreich und Großbritannien) bleibe allein das Verhältnis zu den USA eine berechenbare Größe -- nicht nur weil Amerika vertraglich an Deutschland gebunden sei, sondern auch deshalb, weil "ein privilegiertes, besonders enges Verhältnis" mit Deutschland im Interesse der USA liege.¹⁰⁷

106 Karl Feldmeyer, "Deutschland sucht seine Rolle", in: *Die Politische Meinung*, 38.Jg., Heft 287 (Oktober 1993), S.15-21, hier S.18.

107 Ibid., S.20.

Dieser Argumentation hat Werner Link dezidiert widersprochen.¹⁰⁸ Link hält Feldmeyer entgegen, daß das primäre Interesse Deutschlands "in der Schaffung europäischer Strukturen" liege, "die ihm seine Entfaltung erlauben, ohne es in eine hegemoniale Position zu bringen. Das kann nur mittels europäischer Integration geschehen, das heißt durch gegenseitige Beschränkung und Kontrolle ohne Diskriminierung und Privilegierung."¹⁰⁹ Wenn man dies aber zur Leitlinie deutscher Außenpolitik erhebe, dann sei es schädlich, ja gefährlich, den deutsch-amerikanischen Beziehungen Vorrang einzuräumen; eine solche Politik, so Link, würde "mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Grundlage jeglicher europäischer Integrationspolitik, nämlich die deutsch-französische Kooperation, zerstören."¹¹⁰ Es sei zwar richtig, daß sich die Europäische Union "in ihrer weiteren Entwicklung in eine transatlantische Gesamtkonzeption"¹¹¹ einfügen müsse, die "zielstrebige europäische Integrationspolitik in enger Zusammenarbeit mit Frankreich" schließe allerdings "ein privilegiertes Verhältnis Deutschlands zu den USA aus".¹¹²

Die Kontroverse zwischen Feldmeyer und Link wirft ein altes Problem deutscher Außenpolitik in neuer Form auf. Schon die alte Bundesrepublik sah sich seitens der französischen und US-amerikanischen Verbündeten stets mit der Erwartung konfrontiert, mit dem jeweiligen Verbündeten ein privilegiertes Verhältnis zu pflegen. Die Grundprämisse westdeutscher Außenpolitik nach 1949 bestand allerdings gerade darin, "zu verhindern, zwischen Amerika und Frankreich wählen zu müssen."¹¹³

108 Vgl. Werner Link, "Deutschlands europäische Handlungsmaxime", in: *Die Politische Meinung*, 38.Jg., Heft 288 (November 1993), S.49-56.

109 Ibid., S.50.

110 Ibid., S.52.

111 Feldmeyer, "Deutschland sucht seine Rolle", (Anm.106), S.20; zustimmend Link, "Deutschlands europäische Handlungsmaxime" (Anm.108), S.51.

112 Link, "Deutschlands europäische Handlungsmaxime", (Anm.108), S.53. Eine pointierte Kritik des engen deutsch-französischen Verhältnisses liefert aus britischer Sicht Jonathan Eyal, "The Folly of the Franco-German Entente", in: *The Wall Street Journal*, 23./24.7.1993.

113 Peter J. Katzenstein, "Die Fesselung der deutschen Macht im internationalen System: der Einigungsprozeß 1989-90", in: Bernhard Blanke und Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel* (Sonderheft 12/1991 der Zeitschrift "Leviathan"), Opladen: Westdeutscher

Seit der Vereinigung hat sich daran zumindest deklaratorisch nichts geändert. Wenn deutsche Diplomaten auf die spannungsgeladene Dreiecksbeziehung Berlin-Paris-Washington angesprochen werden, dann kommt in mancher Stellungnahme das neue Selbstvertrauen ganz unverblümt zum Ausdruck: "Mein Problem möchte ich haben", meinte ein deutscher Diplomat mit Verweis auf die Erweiterung des Handlungsspielraumes, die sich durch die Vereinigung und den Wegfall der östlichen Bedrohung ergeben hat; wenn es schon früher möglich war, so der Diplomat, einer den deutschen Interessen abträglichen Entscheidung für *einen* der beiden wichtigsten Verbündeten zu entgehen, so sei dies heute angesichts des gestiegenen Gewichts Deutschlands umso leichter.

An dieser Feststellung ist sicherlich vieles richtig. Nicht zu übersehen ist allerdings auch, daß eine *gewisse* Prioritätenentscheidung¹¹⁴ schon gefallen ist. Glaubt man Hinweisen aus dem Kanzleramt vom Sommer 1993, dann hat die gegenwärtige Bundesregierung hinsichtlich deutscher Interessen eine klare Rangfolge etabliert, derzufolge die europäische Einigung mit der Schlüsselfunktion der deutsch-französischen Zusammenarbeit *Vorrang* vor den transatlantischen Beziehungen hat.¹¹⁵ Dies soll zwar öffentlich nicht allzu deutlich

Verlag 1991, S.68-80, hier S.74.

114 Eine konzeptionelle Analyse der Prioritätensetzung in der Außenpolitik der alten Bundesrepublik und der damit verbundenen Prioritätenkonflikte liefert Helga Haftdorn, "Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30.Jg. (1989), S.32-49.

115 Vgl. hierzu Claus Gennrich, "Kohl will Züge auf das passende Gleis setzen, Kinkel soll sie dann in Fahrt bringen", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.7.1993, S.3; vgl. ferner die grundlegenden Äußerungen zur deutschen Außenpolitik von Außenminister Kinkel, "Verantwortung, Realismus, Zukunftssicherung. Deutsche Außenpolitik in einer sich neu ordnenden Welt", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.3.1993, S.8, wo Kinkel unter Punkt 2 von Frankreich als "unserem engsten Freund und Partner" spricht, während er erst unter Punkt 4 festhält, daß der "Schulterschuß über den Atlantik hinweg (...) ein Eckstein unserer Außenpolitik" bleibt (Hervorhebungen G.H.). Kinkel verwahrt sich zwar dagegen, die Beziehungen zu den USA "gegen unser Verhältnis zu unserem engsten Nachbarn Frankreich ausspielen" zu wollen, doch aus der eindeutigen Charakterisierung des Verhältnisses zu Frankreich geht klar hervor, welche Beziehungen Vorrang hätten, wenn zwischen den USA und Frankreich eine Wahl zu treffen wäre. Diese Prioritätensetzung wird unterstrichen, wenn man sich den Rechenschaftsbericht des Auswärtigen Amtes für 1992 ansieht (*Deutsche Außenpolitik 1992*, Sonderdruck aus dem Jahresbericht 1992 der Bundesregierung, Bonn: Auswärtiges Amt 1993); während die "europäische Einigungspolitik" breiten Raum einnimmt (S.11-25) und als "wichtigste außenpolitische Priorität der Bundesregierung" charakterisiert wird (S.4) kam in der Selbstdarstellung deutscher Außenpolitik durch die Bundesregierung den deutsch-amerikanischen

herausgestellt werden,¹¹⁶ doch *de facto* ist eine gewisse Präferenz für die deutsch-französische Achse nicht zu übersehen, eine Entwicklung, die man angesichts der vergleichsweise unproblematischen Beziehungen zwischen USA und Deutschland¹¹⁷ auf der einen und den eher gespannten Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich¹¹⁸ auf der anderen Seite auch durchaus rechtfertigen kann.

Eine solche Rangfolge ist solange von sekundärer Bedeutung, wie den Deutschen eine klare Entscheidung nicht abverlangt wird. Daß es dazu nicht kommt, hängt nicht zuletzt vom diplomatischen Geschick der außenpolitischen Entscheidungsträger in Bonn ab. Bislang ist es weitgehend gelungen, eine Situation zu vermeiden, in der die Bundesregierung mit *einem* der beiden Verbündeten offen gegen den anderen hätte Partei ergreifen müssen (auch wenn im Falle der GATT-Verhandlungen der "Schulterschuß" mit Frankreich öffentlichkeitswirksamer zelebriert wurde als jener "über den Atlantik hinweg"). Dies ist allerdings keine Garantie dafür, daß es Deutschland auch in Zukunft erspart bleiben wird, klar Position zu beziehen. Gerade den Deutschen sollte daher daran gelegen sein, in den europäisch-amerikanischen Beziehungen einen Modus vivendi zu finden, der sowohl dem

bzw. europäisch-amerikanischen Beziehungen (lediglich) "unvermindert große Bedeutung" zu (S.29).

- 116 Vgl. etwa die Interview-Äußerungen von Bundeskanzler Kohl in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*, 26.12.1993, S.3, wo Kohl unter Verweis auf die Wahlerfolge der Rechtsextremisten in Rußland feststellte: "Wir müssen erkennen, daß die NATO genauso wichtig ist wie früher. Deutsche Außenpolitik muß auf zwei Säulen stehen: der Einigung Europas, als Kernstück davon die deutsch-französische Freundschaft, und der Partnerschaft mit Nordamerika."
- 117 Daß die Beziehungen zwischen Deutschland und den USA auch im Verlauf des Jahres 1994 zurecht "als besonders eng und vertrauensvoll" charakterisiert werden konnten, belegen verschiedene Hintergrundberichte: vgl. Claus Gennrich, "In einer Zeit ohne Patentrezepte gewinnt die deutsche Außenpolitik Gewicht", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.1.1994, S.3; Leo Wieland, "Clinton plant Deutschlandreise als Symbol politischer Harmonie", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.7.1994, S.5.
- 118 Vgl. hierzu den deutsch-französischen Eklat vom Frühjahr 1994 angesichts von Interviewäußerungen des französischen Botschafters in Bonn: Claus Gennrich, "In Paris regt sich leises Mißtrauen gegen den größeren deutschen Nachbarn", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.3.1994, S.1-2; Claus Gennrich, "Der französische Botschafter hatte sich auch gegenüber Frau Schwaetzer geäußert", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.3.1994, S.2; Claus Gennrich, "Bonn und Paris versichern sich der deutsch-französischen Eintracht", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.3.1994, S.1-2; Jochen Hehn, "Pariser Pflege für die deutsch-französische Freundschaft", *Die Welt*, 23.3.1994, S.4 sowie Theo Sommer, "Wenn Marianne mit Michel hadert", *Die Zeit*, 25.3.1994, S.2.

deutschen Interesse an der Fortsetzung der europäischen Einigung entgegenkommt als auch die Beibehaltung enger Beziehungen mit den USA ermöglicht.

Wenn daher die oben angeführten Argumente für die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" noch nicht ausreichen sollten, die Skeptiker zu überzeugen, so findet sich ein weiteres, speziell die deutsche Interessenlage betreffendes Argument in der Entwicklung gedeihlicher Beziehungen *sowohl* mit Frankreich *als auch* mit den Vereinigten Staaten.¹¹⁹ Ein "Transatlantischer Vertrag" würde zwar manche grundlegenden Probleme im transatlantischen Verhältnis offenlegen, er würde aber auch ein höheres Maß an Berechenbarkeit und wechselseitiger Erwartungsverlässlichkeit zwischen EU und USA schaffen -- Dinge, die gerade in einer Zeit, in der noch immer allzu viel im Fluß zu sein scheint, von größter Bedeutung sind. Zudem könnte ein solcher Vertrag als Teil eines umfassenderen Koordinatensystems fungieren, der verbindliche Referenzpunkte für die deutsche, französische und amerikanische Außenpolitik abgibt und es den Deutschen auch in Zukunft ermöglicht, Situationen zu vermeiden, in denen sie sich zwischen Frankreich und den USA entscheiden müssen. Nicht zu unterschätzen wäre letztendlich auch, daß die Europäische Union durch die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" in ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik schärfere Konturen gewinnen würde und damit einem grundlegenden Interesse Deutschlands entsprochen würde.

6. Schlußfolgerungen

Wenn man die Vor- und Nachteile eines "Transatlantischen Vertrages" gegeneinander abwägt, dann spricht vieles für einen solchen Vertrag, vor allem aus deutscher Sicht. Wenn

119 Insbesondere in britischen Ohren wird eine solche Forderung natürlich instinktive Gegenreaktionen provozieren. "Sowohl-als-auch"-Politik hat mittlerweile in ähnlicher Weise Eingang in die englische Sprache gefunden wie Ende der 1980er Jahre das Schlagwort vom "Genscherismus" (das mittlerweile auch in Verbform ["to genscher"] zu finden ist; vgl. "Germany and its Interests. Hearing Secret Harmonies", in: *The Economist*, 20.11.1993, S.23 sowie Timothy Garton Ash, "Germany's Choice", in: *Foreign Affairs*, Vol.73, No.4 (July/August 1994). S.70). Auch wenn man diesen scharfsinnigen britischen Beobachtern durchaus Zugeständnisse hinsichtlich ihrer Kritik an verschleiender außenpolitischer Rhetorik machen sollte, so ist in diesem konkreten Falle nicht einzusehen, warum sich beide Ziele trotz unübersehbarer Spannungen nicht auch weiterhin miteinander verbinden lassen sollten.

man abschließend noch einmal die Frage aufwirft, wie ein solcher Vertrag aussehen sollte, erscheinen drei Dinge besonders wichtig:

1. In einem solchen Vertrag sollten (ähnlich wie in den "Transatlantischen Erklärungen") die *Grundsätze und gemeinsamen Ziele* der Europäischen Union, der USA und Kanadas fixiert werden. Im Unterschied zu den "Transatlantischen Erklärungen" sollten allerdings auch bereits konkrete Folgevereinbarungen (z.B. die Schaffung einer nordatlantischen Freihandelszone)¹²⁰ ins Auge gefaßt und als Absichtserklärungen vertraglich fixiert werden. In diesem Sinne wäre der "Transatlantische Vertrag" daher ein *Grundlagenvertrag*, dem weitere vertragliche Abmachungen folgen sollten.

2. Ein solcher Vertrag sollte in dem Sinne *umfassend* sein, als darin *alle Bereiche der beiderseitigen Beziehungen* angesprochen werden. Konkret bedeutet dies, daß -- anders als bei der "Transatlantischen Erklärung" -- gerade auch sicherheitspolitische Fragen explizit thematisiert werden sollten. Daß dies mittlerweile sowohl mit der Clinton Administration als auch den beharrlichsten NATO-Befürwortern möglich sein müßte, zeigen die Entwicklungen im Laufe des Jahres 1994.¹²¹ Wenn die Europäische Union *und* die NATO mittel- bis langfristig zu den *beiden* sicherheitspolitischen Stützpfeilern Westeuropas werden sollen -- und dies ist zumindest die Zielvorstellung der atlantisch *und* europäisch gesinnten Planer diesseits und jenseits des Atlantiks -- dann muß nicht nur Dampf gemacht werden, damit der Zug in Fahrt kommt, sondern darüber hinaus auch darauf geachtet werden, daß die Gleise

120 Vgl. hierzu u.a. die Forderung von Verteidigungsminister Rühle (oben S.30) sowie die Rede des Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelstages, Hans Peter Stiehl, bei der Deutschen Weltwirtschaftlichen Gesellschaft am 14.9.1992 in Berlin, *Weltwirtschaft in einer Welt ohne Kalten Krieg*, Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag, 1992, S.18-19; vgl. ferner die neue Studie des "Transatlantic Policy Network" (Anm.51). Weitere Vorschläge für solche Folgevereinbarungen liefern Nelson/Ikenberry (Anm.38) sowie Hamilton (Anm.39).

121 Vgl. hierzu die wiederholten Stellungnahmen der US-Administration sowie jüngst die bemerkenswerten Äußerungen des britischen Verteidigungsminister Rifkind, der andeutete, daß die traditionellen Beziehungen zwischen Westeuropa und den USA in dem Sinne reformiert werden müssten, daß eine neue "formale Struktur" geschaffen werde -- er schlug für sie den Namen "Atlantic Community" vor --, die eine Ausdehnung der britisch-amerikanischen "special relationship" auf den europäischen Kontinent ermögliche (Richard Dowden, "Rifkind attests faith in updated NATO", in: *The Independent*, 16.11.1994).

rechtzeitig so gestellt werden, daß der Zug die richtige Richtung einschlägt. Dies ist deshalb ein wesentlicher Aspekt, weil mit der Aufnahme jedes neuen europäischen Staates in die EU (und damit auch WEU), der nicht zugleich Mitglied der NATO ist, die Gefahr besteht, daß der Zusammenhalt der NATO geschwächt wird, wenn die zumindest mittelbar tangierten sicherheitspolitischen Interessen Nordamerikas nicht hinreichend berücksichtigt werden. Insofern müßten in einem "Transatlantischen Vertrag" die für beide Seiten grundlegenden sicherheitspolitischen Interessen geklärt und aufeinander abgestimmt werden.

3. Der strategische Kern eines "Transatlantischen Vertrages" bestünde darin, die gesamten Beziehungen zwischen einer weiter zusammenwachsenden Europäischen Union und Nordamerika dadurch auf eine *langfristige und stabile* Grundlage zu stellen, daß gemeinsam neue Ziele (z.B. das einer nordatlantischen Freihandelszone) formuliert und Verfahrensweisen skizziert werden, wie sie realisiert werden können. Wenn dies in der Tat das strategische Ziel sein soll, dann ist es -- gerade angesichts der Erfahrungen mit anderen zwischenstaatlichen Institutionalisierungsprozessen wie etwa der NATO und der EG -- erforderlich, Konsultationsmechanismen zu schaffen, die *jederzeit eine von übermäßigen protokollarischen Beschränkungen befreite, zügige Politikkoordinierung in allen relevanten Bereichen* ermöglicht. Die EG hat in diesem Zusammenhang mit der EPZ gute Erfahrungen gesammelt, und es ist deshalb auch nicht verwunderlich, daß das Stichwort EPZ immer wieder fällt, wenn über die zukünftige Ausgestaltung der Konsultationsmechanismen zwischen den USA, Kanada und der Europäischen Union nachgedacht wird. Im Zusammenhang mit einem "Transatlantischen Vertrag" eine *Atlantische Politische Zusammenarbeit* (APZ) zu institutionalisieren,¹²² hätte daher zahlreiche Vorteile: die (vor allem von den Franzosen eingeforderte) "Unabhängigkeit" aller Beteiligten würde respektiert, zugleich würden aber auch die besonders engen Beziehungen zum Ausdruck gebracht. Vorstellbar wäre etwa, daß neben den regelmäßigen Treffen auf hoher Ebene -- wie sie in

122 Vgl. hierzu Weidenfeld, "Zehn Leitsätze zur Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen", (Anm.44), S.123, Josef Janning, "A New Transatlantic Deal: European-American Relations in the 1990s", in: Armand Clesse, Raymond Vernon (Eds.), *The European Community after 1992: A New Role in World Politics?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1991, S.223 sowie *The United States and the European Community*, (Anm.41), S.5; vgl. ferner die zumindest von der Tendenz her in eine ähnliche Richtung weisenden Äußerungen bei Hamilton (Anm.39), S.64-65.

den "Transatlantischen Erklärungen" vereinbart wurden -- eine "*atlantische Korrespondentengruppe*" (ähnlich der EPZ)¹²³ eingerichtet wird. Diese würde sich aus Diplomaten in den Außenministerien der USA und Kanadas sowie Beamten bei der Kommission und der Brüsseler Vertretung der EU-Präsidentschaft zusammensetzen.¹²⁴ Ihre Aufgabe bestünde darin, alle im Rahmen der APZ anfallenden Fragen (vor allem die wahrscheinlich recht umfangreiche diplomatische Korrespondenz) zu koordinieren. Aufbauend auf der in Ansätzen bereits praktizierten Politikkoordination zwischen der EU und den USA könnten zudem zu bestimmten Regionen, Politikbereichen oder Problemstellungen in Washington, Brüssel und Ottawa *gemeinsame Arbeitsgruppen* eingesetzt werden, die entweder regelmäßig oder ad-hoc tagen.¹²⁵ Insgesamt hätte ein solches Arrangement nicht nur den Vorteil, daß die oben kritisierte Kopflastigkeit der bestehenden Konsultationsmechanismen abgebaut, sondern darüber hinaus auch ein flexibles, gerade auch im Sinne der gewünschten "Frühwarnfunktion" effizientes und effektives Konsultationssystem aufgebaut werden würde.

Was könnte konkret getan werden, um die Idee eines "Transatlantischen Vertrages" weiterzuverfolgen? Eine Möglichkeit bestünde darin, im Rahmen des nächsten Gipfeltreffens zwischen EU-Ratspräsidentschaft, EU-Kommission und USA im Frühjahr 1995 die Einsetzung einer kleinen Gruppe von "elder statesmen" anzukündigen, die -- unterstützt durch einen kleinen Stab -- einen Bericht zur zukünftigen Entwicklung der Beziehungen zwischen EU und Nordamerika erstellen sollte. Vorstellbar wäre etwa eine siebenköpfige, hochrangig besetzte Gruppe, der jeweils ein Amerikaner, Kanadier, Franzose, Brite und

123 Zur Funktionsweise und Bedeutung der "Korrespondentengruppe" in der EPZ vgl. Bonvicini, "Strukturen und Verfahren der EPZ" (Anm.47), S.79-80.

124 Die Mitgliedstaaten der EU wären ebenfalls über ihre Vertretungen in Brüssel an dieses Korrespondentennetz angeschlossen, die Vertretung der EU gegenüber den USA und Kanada würde aber primär über die zuständigen Stellen der EU (Kommission und Präsidentschaft) abgewickelt. Desweiteren wäre denkbar, daß auch bei den diplomatischen Vertretungen der EU, USA und Kanadas bei den jeweiligen APZ-Partnern Diplomaten mit einem Aufgabenbereich APZ betraut werden, um bestimmte Fragen vor Ort zu klären.

125 Vgl. auch hierzu die EPZ-Erfahrungen bei Bonvicini, "Strukturen und Verfahren der EPZ" (Anm.47), S.80-81. Die ersten Ansätze hiervon finden sich in der Einsetzung dreier solcher Gruppen als Folge des Berliner Gipfeltreffens vom Juli 1994 (vgl. Anm.80).

Deutscher sowie zwei Vertreter der kleineren Mitgliedstaaten der Europäischen Union angehören. Ein Aspekt des Arbeitsauftrages könnte u.a. darin bestehen, zu untersuchen, welche über die "Transatlantische Erklärungen" hinausgehenden Aspekte in einem "Transatlantischen Vertrag" zu regeln wären und wie das Netzwerk an bestehenden Konsultationsmechanismen ausgebaut werden könnte.

Das Spektrum an möglichen Initiativen zur Weiterentwicklung der europäisch-amerikanischen Beziehungen ist natürlich wesentlich breiter als mit diesem Vorschlag angedeutet. Dieser Vorschlag könnte allerdings eine Bedingung erfüllen, die derzeit besonders wichtig ist: er rückt die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses stärker ins Zentrum des öffentlichen Interesses und der öffentlichen Debatte.

7. Nachwort

Drei Jahrzehnte sind vergangen, seit Henry Kissinger seine brillante Analyse der "troubled partnership" veröffentlichte und der US-Administration ans Herz legte, die Atlantische Allianz in eine Partnerschaft der Gleichen umzuwandeln. Vieles von dem, was Kissinger damals zu Papier brachte, ist heute noch relevant -- relevanter vielleicht als zur Zeit, als es entstand. Er sei daher abschließend nochmals ausführlich zitiert:

"Die Geschichte ist der Entwicklungsprozeß von Zivilisationen, die ihre Zukunft in ihrer Vergangenheit suchten. (...) Im Entwicklungsprozeß von Gesellschaften und internationalen Systemen gibt es Zeiten, in denen die Frage aufkommt, ob das gesamte Erneuerungspotential einer gegebenen Struktur erschöpft ist. An solchen Punkten werden Symptome für Ursachen gehalten; die unmittelbar anliegenden Probleme absorbieren die gesamte Aufmerksamkeit, die eigentlich darauf verwendet werden sollte, die Bedeutung dieser Probleme zu bestimmen. Ereignisse werden nicht mehr von einem Zukunftskonzept geformt; die Gegenwart dominiert alles. Wie eindrucksvoll solche Strukturen einem Außenstehenden auch immer erscheinen mögen, sie haben ihren Zenit bereits hinter sich. Sie werden immer rigider und schließlich irrelevant.

Der Westen steht heute vor einer solchen Herausforderung. Er hat Jahrhunderte großer Errungenschaften erlebt, Perioden, die immer wieder unterbrochen wurden von katastrophalen Einbrüchen. Der Hang zur Katastrophe brach zwar immer wieder durch, aber bis zum heutigen Tag folgte jeder Tragödie eine neue Welle der Kreativität. Sind die

heute sichtbaren Krisensymptome ein Signal der Konsolidierung oder die ersten Anzeichen des Zerfalls? Werden sie zur Erneuerung führen oder zur Desintegration?"¹²⁶

Viele würden heute wahrscheinlich sagen, daß jeweils das letztere der Wahrheit näher kommt: in den europäisch-amerikanischen Beziehungen sind Zerfalls- und Desintegrationstendenzen für jeden sichtbar, der genauer hinschaut. Keine dieser Entwicklungstendenzen ist jedoch unaufhaltsam. Das Problem liegt allerdings darin, "daß die Westeuropäer und die Vereinigten Staaten in der Vergangenheit gefangen sind so wie Generale, während sie den letzten Krieg studieren, künftigen Gefahren wenig Aufmerksamkeit schenken."¹²⁷ Insofern bedarf es in der Tat großer Anstrengungen, sich diesen Trends entgegenzustemmen - in dem Bewußtsein, daß "die Zeit (...) nicht für den Westen" arbeitet (Stürmer). Wenn diese Anstrengungen nicht unternommen werden, wird es im Jahre 2000 eine Atlantische Gemeinschaft, die diesen Namen verdient, nicht mehr geben.

Initiativen zur Erneuerung der Atlantischen Gemeinschaft können nur von den höchsten politischen Entscheidungszentren diesseits und jenseits des Atlantik ausgehen. Hier wie dort verhält man sich allerdings noch immer recht zögerlich. Ein "Transatlantischer Vertrag" ist sicherlich keine Garantie, daß es gelingen wird, die Dynamik und Kohäsion einer erneuerten Euro-Atlantischen Gemeinschaft zu erhalten. Die Alternative jedoch -- ad-hoc Krisenmanagement im Rahmen von Strukturen, die *in* einer anderen Zeit und *für* eine andere Zeit geschaffen wurden -- wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht mehr ausreichen.

126 Kissinger, *A Troubled Partnership*, (Anm.1), S.246-247.

127 Michael Stürmer, "Europa und Nordamerika in den neunziger Jahren: Zeit der Stürme, Zeit der Prüfungen", in: Armin Laschet, Peter Pappert (Hrsg.), *Ein Kontinent im Umbruch. Perspektiven für eine europäische Außenpolitik* (Festschrift für Hans Stercken), Frankfurt: Propyläen 1993, S.163.

Anhang

Erklärung zu den Beziehungen zwischen der EG und den USA vom 23. November 1990 in Rom (Transatlantische Erklärung)¹²⁸

Die Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten andererseits -

- eingedenk ihres gemeinsamen Erbes und ihrer engen historischen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bande;
- geleitet von ihrem Glauben an die Werte der Menschenwürde, der geistigen Freiheit und der bürgerlichen Freiheiten sowie an die demokratischen Institutionen, die sich auf beiden Seiten des Atlantiks über die Jahrhunderte hinweg entwickelt haben;
- in der Erkenntnis, daß die transatlantische Solidarität für die Wahrung von Frieden und Freiheit und für die Entwicklung freier und florierender Volkswirtschaften sowie für die jüngsten Entwicklungen, durch die die Einheit Europas wiederhergestellt wurde, von entscheidender Bedeutung gewesen ist;
- entschlossen, zur Stärkung des neuen, ungeteilten und demokratischen Europas beizutragen;
- gewillt, die Sicherheit, die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Menschenrechte in Europa im Rahmen der KSZE und innerhalb anderer Gremien zu stärken;
- in Anbetracht des unerschütterlichen Bekenntnisses der Vereinigten Staaten und der betreffenden EG-Mitgliedstaaten zum Nordatlantischen Bündnis und zu seinen Grundsätzen und Zielen;
- auf der Grundlage eines Modells der Zusammenarbeit handelnd, das sich über viele Jahrzehnte bewährt hat, und in der Überzeugung, daß sie durch die Stärkung und Erweiterung dieser Partnerschaft auf der Grundlage der Gleichberechtigung einen

128 Aus: *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)*, Dokumentation des Auswärtigen Amtes, Bonn 1992, S.341-345.

großen Beitrag zu fortdauernder Stabilität sowie zu politischem und wirtschaftlichem Fortschritt in Europa und in der Welt leisten werden;

- in dem Bewußtsein, daß sie eine gemeinsame Verantwortung nicht nur für die Förderung gemeinsamer Interessen, sondern auch für die Bewältigung des Wohl der ganzen Menschheit betreffender staatenübergreifender Herausforderungen tragen;
- eingedenk der sich beschleunigenden Entwicklung, durch die die Europäische Gemeinschaft in Wirtschafts- und Währungsfragen, in der Außenpolitik und im Sicherheitsbereich ihre eigene Identität erlangt;
- entschlossen, die transatlantische Solidarität in der ganzen Vielfalt ihrer internationalen Beziehungen weiter zu stärken -

haben beschlossen, ihren Beziehungen eine langfristige Perspektive zu geben.

Gemeinsame Ziele

Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bekräftigen feierlich ihre Entschlossenheit, ihre Partnerschaft weiter zu stärken mit dem Ziel,

- die Demokratie, die Herrschaft des Rechts und die Achtung der Menschenrechte und der persönlichen Freiheit zu unterstützen und den Wohlstand und sozialen Fortschritt weltweit zu fördern;
- den Frieden zu sichern und die internationale Sicherheit zu fördern durch die Zusammenarbeit mit anderen Völkern im Kampf gegen Aggression und Zwang, durch ihren Beitrag zur Beilegung von Konflikten in der Welt und durch die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen;
- eine Politik zu verfolgen, die darauf abzielt, eine gesunde Weltwirtschaft zu schaffen, die durch ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit niedriger Inflation, ein hohes Beschäftigungsniveau und gerechte soziale Bedingungen im Rahmen internationaler Stabilität gekennzeichnet ist;

- marktwirtschaftliche Grundsätze zu fördern, dem Protektionismus eine Absage zu erteilen und das multilaterale Handelssystem auszubauen, zu stärken und weiter zu öffnen;
- ihren Willen in die Tat umzusetzen, den Entwicklungsländern mit allen geeigneten Mitteln bei ihren politischen und wirtschaftlichen Reformbemühungen zu helfen;
- den Staaten Ost- und Mitteleuropas, die wirtschaftliche und politische Reformen durchführen, in Zusammenarbeit mit anderen Staaten und Organisationen angemessene Unterstützung zukommen zu lassen und sie zur Beteiligung an den multilateralen internationalen Handels- und Finanzinstitutionen zu ermutigen.

Grundsätze der Partnerschaft zwischen den USA und der EG

Zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele werden die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten und die Vereinigten Staaten von Amerika einander in allen wichtigen Fragen von gemeinsamem Interesse sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Art unterrichten und konsultieren, um ihre Positionen unter Wahrung ihrer jeweiligen Unabhängigkeit einander soweit wie möglich anzunähern. Insbesondere in den geeigneten internationalen Gremien werden sie eine enge Zusammenarbeit anstreben.

Die Partnerschaft zwischen den USA und der EG wird ferner großen Nutzen ziehen aus dem Wissen und gegenseitigen Verständnis, das in den in dieser Erklärung vorgesehenen regelmäßigen Konsultationen erworben wird.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Beide Seiten erkennen an, daß der Stärkung des multilateralen Handelssystems große Bedeutung zukommt. Sie werden weitere Schritte im Hinblick auf eine Liberalisierung und größere Transparenz sowie die Verwirklichung der Grundsätze des GATT und der OECD für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie Investitionen unterstützen.

Sie werden ihren bereits eingeleiteten Dialog auf weitere Bereiche ausdehnen, z.B. technische und nichttarifäre Handelsschranken für industrielle und landwirtschaftliche Güter, Dienstleistungen, Wettbewerbspolitik, Verkehrspolitik, Normen, Telekommunikation, Hochtechnologie und andere in Frage kommenden Bereiche.

Bildung, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit

Die Partnerschaft zwischen der Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten Staaten andererseits wird auf fortdauernde Bemühungen gegründet sein, die Zusammenarbeit in vielen weiteren, das gegenwärtige und künftige Wohlergehen ihrer Bürger betreffenden Bereichen zu stärken, wie z.B. Austausch und gemeinsame Projekte in Wissenschaft und Technologie einschließlich medizinischer Forschung, Umweltschutz, Verhütung der Umweltverschmutzung, Energie, Weltraum, Hochenergiephysik, Sicherheit kerntechnischer und anderer Anlagen usw. sowie in Bildung und Kultur einschließlich des Akademiker- und Jugendaustausches.

Staatenübergreifende Herausforderungen

Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten werden ihre Verantwortung für die Bewältigung staatenübergreifender Herausforderungen im Interesse ihrer eigenen Bevölkerung und der übrigen Welt übernehmen. Besonders in folgenden Bereichen werden sie gemeinsame Bemühungen unternehmen:

- Bekämpfung und Verhütung des Terrorismus;
- Unterbindung der illegalen Herstellung von Drogen, des illegalen Handels damit und ihres illegalen Konsums sowie damit verbundener krimineller Aktivitäten wie Geldwäsche;
- Zusammenarbeit im Kampf gegen internationale Verbrechen;
- Umweltschutz - sowohl international als auch national - durch die Verbindung umweltpolitischer und wirtschaftlicher Ziele;
- Verhinderung der Verbreitung von Kernwaffen, chemischen und biologischen Waffen und Flugkörpertechnologie.

Institutioneller Rahmen für Konsultationen

Beide Seiten stimmen darin überein, daß ein Rahmen für regelmäßige und intensive Konsultationen erforderlich ist. Sie werden die bestehenden Verfahren in vollem Umfang nutzen und weiter stärken; dies umfaßt auch diejenigen, die vom Präsidenten des Europäischen Rates und vom Präsidenten der Vereinigten Staaten am 27. Februar 1990 festgelegt wurden, nämlich:

- halbjährliche, in den Vereinigten Staaten oder in Europa abzuhaltende Konsultationen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission einerseits und dem Präsidenten der Vereinigten Staaten andererseits;
- halbjährliche, abwechselnd diesseits und jenseits des Atlantiks stattfindende Konsultationen zwischen den Außenministern der Europäischen Gemeinschaft - unter Beteiligung der Kommission - und dem Außenminister der Vereinigten Staaten;
- Ad-hoc-Konsultationen zwischen dem Außenminister der Präsidentschaft oder der Troika und dem amerikanischen Außenminister;
- halbjährliche Konsultationen zwischen der Kommission und der amerikanischen Regierung auf Kabinettsebene;
- wie bisher Unterrichtung von Vertretern der amerikanischen Regierung durch die Präsidentschaft über Treffen im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) auf Ministerebene.

Beide Seiten sind entschlossen, diese Konsultationsverfahren entsprechend der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft und ihres Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten weiterzuentwickeln und zu vertiefen.

Sie begrüßen die Maßnahmen, die das Europäische Parlament und der Kongreß der Vereinigten Staaten ergriffen haben, um den Dialog zu verbessern und dadurch die Völker auf beiden Seiten des Atlantiks einander näher zu bringen.