

Die transatlantische Partnerschaft und ihre Bedeutung für das EU-Krisenmanagement – Eine Skizze in vier Thesen

Peter Schmidt

Einleitung

Die Geschichte des EU-Krisenmanagements ist in ihren deklaratorischen, aber auch praktischen Aspekten in den letzten Jahren zunehmend vom Begriff der „Autonomie“ geprägt gewesen. Gab es zu Beginn dieses Jahrzehnts noch die Unterscheidung zwischen Entscheidungs- und „Handlungsautonomie“ der Union, so hat sich letztlich ein Konzept durchgesetzt, das betont, dass man – auch auf militärischem Gebiet – weitgehend über beide Formen der Autonomie verfügen will. Die EU-geführte Operation 'Artemis' wird immer wieder als Beispiel für dieses Verständnis von Handlungsfähigkeit zitiert. Dies geschieht, obwohl darauf hingewiesen wird, dass diese Operation, die im Wesentlichen von Frankreich als *Lead Nation* durchgeführt wurde, deutliche Schwächen, vor allem bei der Verfügbarkeit von Reserven hatte.¹⁴⁶

Es entspricht dieser Entwicklung, dass sich die transatlantischen Beziehungen in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003 mehr oder weniger in das Geflecht so genannter „strategischer Partnerschaften“ der Union einfügen und ihnen kaum noch ein hervorgehobener Status zugewiesen wird. Auch der NATO wird keine eigenständige Funktion mehr zugeschrieben: Sie erscheint in diesem wichtigen EU-Dokument als eine Art Werkzeugkasten, aus dem sich die EU – je nach Bedarf – im Rahmen der so genannten Berlin-Plus-Vereinbarungen bedient.¹⁴⁷ Die Praxis macht allerdings deutlich, dass Autonomie kein Selbstzweck sein kann, sondern auch die realen Fähigkeiten der Union und die konkreten Verhältnisse in Rechnung

¹⁴⁶ Siehe TANNER, Fred: Operation 'Artemis' – Richtungsmodell zukünftiger Friedenseinsätze? In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ) Nr. 7/2004, S. 1–2.

¹⁴⁷ Vgl. dazu SCHMIDT, Peter/GEIPEL, Gary: *Forward again in US-European relations*. In: *Oxford Journal on Good Governance*, 1 (May 2004) 1, pp. 29-32.

gestellt werden müssen. Die EU-Operation 'Althea', die die NATO-Operation SFOR in Bosnien-Herzegowina ablöst, geschieht z.B. unter Rückgriff auf Ressourcen des Atlantischen Bündnisses.¹⁴⁸

Im Folgenden soll versucht werden, einige grundlegende Strukturmerkmale des transatlantischen Verhältnisses mit Blick auf das EU-Krisenmanagement zu skizzieren. Ich möchte das in Form von vier Thesen tun. Mit ihnen wird beabsichtigt, einige Spezifika der neuen strategischen Verhältnisse etwas näher zu beleuchten. Im vorgegebenen Rahmen kann das keine umfassende Analyse sein, sondern nur Hinweise auf einige wichtige Rahmenbedingungen für das EU-Krisenmanagement mit Blick auf die transatlantischen Beziehungen geben.

These 1: Moderne Krisen sind „Unikate“

Wenn man die Frage nach der Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft für das Krisenmanagement der EU stellt, hat man sich zunächst der neuen strategischen Lage nach Ende des Ost-West-Schismas zu stellen. Heutzutage ist es kein Großkonflikt, der für die internationale Politik strukturbestimmend ist. Vielmehr sind die verschiedenen Krisen quasi Unikate, für die sich keine flächendeckende, allgemeingültige Strategie festlegen lässt. Dieses Merkmal der modernen strategischen Verhältnisse führt dazu, dass sich die Fragestellung eigentlich nicht generell, sondern nur spezifisch, anhand konkreter Krisen beantworten lässt. Jede Krise hat eine spezifische Konstellation, eine jeweils eigene Gemengelage von möglichen Gewalt- und Konfliktformen, die jeweils spezifische Konstellationen von Akteuren auf den Plan rufen. Typischerweise hatte die Bosnien-Kontaktgruppe eine andere Struktur als das Nahostquartett (USA, Russland, EU und Vereinte Nationen), in der Krisenregion Sudan ist die Gruppe der Akteure wiederum anders zusammengesetzt, auch wenn in allen Fällen wichtige EU-Staaten bzw. die EU als Organisation, Russland sowie die Vereinigten Staaten im Krisenmanagement in der einen oder anderen Form beteiligt sind. Dies bedeutet aber auch, dass die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für das Krisenmanagement der EU in

¹⁴⁸ Siehe dazu auch den Beitrag von Kupferschmidt im vorliegenden Band.

jedem Fall neu zu definieren ist. Dies stellt die Vereinigten Staaten und die EU vor eine große Herausforderung: Jede Seite muss ihre Rolle jeweils neu bestimmen. Die transatlantische Kooperation steckt offensichtlich in einer Komplexitätsfalle. Dies betrifft sowohl die politische als auch die militärische Ebene.

These 2: Die EU als revisionistische Macht

Eine weitere Komplikation für das Verhältnis ist die Tatsache, dass die EU in den Beziehungen zu den USA als revisionistische Macht auftritt, jedoch ihre Kräfte aufgrund der Erweiterung der Union und der internen Strukturprobleme vornehmlich – wenn auch keinesfalls ausschließlich – auf das unmittelbare Umfeld der Union und die „innenpolitische“ Umstrukturierung konzentriert bzw. konzentrieren muss. Die besondere Betonung des Begriffs des „effektiven Multilateralismus“ als Gegenbegriff zur Wahrnehmung der amerikanischen Politik als „unilateralistisch“, die Fokussierung von EU-Gipfeltreffen der EU mit anderen Regionen und Staaten auf diesen Gegenbegriff zur amerikanischen Politik¹⁴⁹ sowie der Versuch, die Beziehungen zu den Vereinten Nationen systematisch zu stärken, tragen diese revisionistische Handschrift. Der Versuch, eine eigene europäische „strategische Kultur“ in Abgrenzung von der amerikanischen zu schaffen, ist ein weiterer Hinweis sowohl auf die Abgrenzungsabsichten gegenüber Amerika als auch Ausdruck des Versuchs, Gegenkräfte gegen die amerikanische Politik zu mobilisieren. Man kann sogar Anzeichen dafür erkennen, dass eine US-kritische Sichtweise Teil des – derzeit allerdings in Schwierigkeiten steckenden – Integrationsprozesses geworden ist.¹⁵⁰ Dies schließt natürlich Kooperation, ja Partnerschaft mit den USA nicht

¹⁴⁹ Siehe z.B. den EU-Lateinamerika-Gipfel vom November 2004

(http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/eu_aussenbez/-lateinamerika_html), in dessen Gipfelerklärung die Begriffe „effektiver Multilateralismus“ und „strategische Partnerschaft“ an zentraler Stelle auftauchen.

¹⁵⁰ Habermas und Derrida vertreten die Position, dass eine europäische Identität in Opposition zur amerikanischen entwickelt wäre. Siehe HABERMAS, Jürgen/ DERRIDA, Jacques: *February 15, or What Binds Europeans together: A Plea for a Common Foreign Policy. Beginning in the Core of Europe*. In: *Constellations*, 10 (2003), S. 291–297.

aus, ja sie ist sogar durchaus gewünscht. Die Partnerschaft soll jedoch eine „Partnerschaft unter Gleichen“ sein, in der die Europäer sich quasi „auf Augenhöhe“ mit Washington auseinandersetzen. Eine solche Politik der Machtveränderung durch die Europäer kompliziert natürlich die transatlantischen Beziehungen und kann in Washington nur dann ohne Widerstand akzeptiert werden, wenn die Europäer Leistungen erbringen, die im gemeinsamen Interesse liegen.

Die USA zeigen dagegen in jüngerer Zeit ein kooperativeres Verhalten gegenüber der EU, ohne dass jedoch davon ausgegangen werden kann, dass der Impetus zu einer unilateralistischen Politik verschwunden ist. Es lässt sich jedoch nicht übersehen, dass Washington sich nach dem Krieg gegen Saddam Hussein der eigenen, machtpolitischen Beschränkungen bewusster geworden ist, was auf eine Reihe von strukturellen Faktoren zurückzuführen ist:

- Auch die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik verfügt nur über beschränkte Ressourcen. Überall dort, wo es darum geht, Regionen zu stabilisieren bzw. regionale Konflikte zu lösen, bleiben die Vereinigten Staaten auf Partner angewiesen. Die EU stellt aufgrund ihres Potenzials prinzipiell einen sehr wichtigen Partner dar. Auch hier gilt das „Gesetz des Wiedersehens“ (Niklas Luhman), d.h. ein kooperatives Verhalten der Vereinigten Staaten zahlt sich längerfristig auch positiv für Washington aus.
- Der US-amerikanischen Öffentlichkeit fehlt im Prinzip die politische Geduld und der imperiale Impuls, um eine in vielerlei Hinsicht kostenträchtige Außen- und Sicherheitspolitik¹⁵¹ langfristig ohne eine möglichst breite weltpolitische Unterstützung, vor allem von Seiten der Europäer, zu akzeptieren.
- Die in jüngerer Zeit zu beobachtende Fokussierung der amerikanischen außenpolitischen Rhetorik auf eine Liberalisier-

¹⁵¹ Das zeigt sich u.a. an der bröckelnden Unterstützung für die Irak-Präsenz der Amerikaner. Siehe dazu MOORE, David W.: *Public Skeptical on Ultimate Success of U.S. Efforts in Iraq. Clear majority says Bush has no clear plan for dealing with Iraq* (<http://www.gallup.com/poll/content/?ci=17074>) [28. Juni 2005]

ung und Demokratisierung diktatorisch bzw. autoritär geführter Regime ist letztlich Ausdruck dieser im letzten Punkt beschriebenen Lage. Sie kann als Versuch verstanden werden, durch Demokratisierung eine Reihe krisengeschüttelter Regionen in stabileres Fahrwasser zu bringen, damit stabilere internationale Beziehungen zu etablieren und schließlich die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik zu entlasten. Erste Wirkungen, die allerdings keinesfalls eine Erfolgsgarantie darstellen, lassen sich z.B. im Libanon, in Ägypten sowie in Saudi-Arabien feststellen.

Zieht man die Abgrenzungstendenzen der EU gegenüber Amerika, wie sie sich z.B. auch in der jüngsten Weigerung Frankreichs zeigten, Unterstützungsleistungen für die Afrikanische Union im Rahmen der Atlantischen Allianz zu unternehmen, so hat die Vermutung eine gewisse Plausibilität, dass mittelfristig die Kooperationsbereitschaft auf europäischer Seite sinkt, während sie auf amerikanischer Seite steigt.

These 3: Transnationale Krisen versus nationale Mittel

Ein wesentliches Problem des Krisenmanagements ist darüber hinaus, dass der Charakter vieler Probleme bzw. Krisen transnational ist, über die Mittel zum Krisenmanagement jedoch vielfach – vor allem auf militärischem Gebiet – die Nationalstaaten verfügen. Die EU stellt deshalb die Vereinten Nationen (VN) in den Mittelpunkt ihrer Strategie des „effektiven Multilateralismus“. Die VN verfügen jedoch im Verhältnis zu den weltpolitischen Problemen nur über beschränkte Mittel, um wichtige Krisen anzugehen. Vor allem bei anspruchsvollen Operationen bleiben sie von den Streitkräften der großen Staaten, insbesondere der Vereinigten Staaten, abhängig. Sieht man von der – nur hypothetischen – Möglichkeit ab, dass den Vereinten Nationen eigene Streitkräfte zugeordnet werden, so gibt es im Wesentlichen drei Ansätze, die dieses Problem mindern können:

- 1) Die Verbesserung des VN-*Standby*-Systems inklusive einer stärkeren Bereitschaft insbesondere der westlichen Staaten, die entsprechenden Streitkräfte auch zum Einsatz freizugeben.
- 2) Die Stärkung der so genannten Regionalorganisationen

- 3) Die stärkere Bereitschaft der militärisch leistungsfähigen Staaten, ihre Streitkräfte stärker in den Dienst der VN zu stellen.

Tatsächlich werden auf diesen Gebieten auch Fortschritte erzielt:

- Die VN haben ihr *Standby*-System verbessern können, und es gibt eine Politik zur Stärkung von Regionalorganisationen, insbesondere der Afrikanischen Union.
- Darüber hinaus hat die EU die Bereitschaft erklärt, sich auch militärisch stärker bei VN-Operationen in verschiedenen Formen – allerdings unter der Direktive der EU – zu beteiligen.¹⁵²

Diese realistischen Optionen sind jedoch keine Patentlösungen, sondern nur Ansätze, die bestehende Problemlage zu verbessern. In kritischen Lagen waren und bleiben die Vereinten Nationen auf die militärischen Mittel der Vereinigten Staaten angewiesen. Dies gilt zumindest so lange, wie die Mittel der EU auf Operationen vom Typ Artemis beschränkt bleiben. Intensivierte Beziehungen zwischen den VN und der EU sind somit kein Ersatz für ein funktionierendes Beziehungsgeflecht zwischen EU, den Vereinigten Staaten und den VN.

These 4: Bipolarisierung der transatlantischen Beziehungen als Problem

Eigentlich haben die Europäische Union und die Vereinigten Staaten in den grundsätzlichen Fragen eine gemeinsame Interessenlage: Es geht um funktionsfähige und weltoffene Märkte, um Zugang zu Rohstoffen, regionale Stabilität und – soweit möglich – Demokratisierung autoritärer und diktatorischer Staaten. Auch wenn die Vereinigten Staaten aufgrund ihres Streitkräftepotenzials stärker als die Union auf militärische Lösungen setzen, ruhen die transatlantischen Beziehungen also auf einem gemeinsamen Fundament. Neben dem oben erwähnten Anti-Amerikanismus als Identität stiftendem Element muss man allerdings Zweifel haben, ob die von europäischer Seite vielfach geforderte

¹⁵² Siehe EU-UN *Co-operation in Military Crisis Management Operations. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration, adopted by the European Council / 17–18 June 2004.*

Transformation der transatlantischen Beziehungen in ein bipolares EU-USA-System die Beziehungen auf neue feste Grundlagen stellt.

Als Gründe kann man folgende Punkte anführen:¹⁵³

- Die europäische sicherheitspolitische Kultur entwickelt sich in Abgrenzung zur amerikanischen. Die zentralen Begriffe der ESS – „effektiver Multilateralismus“ sowie „präventives Engagement“ – sind, wie oben erwähnt, Konzepte, die sich bewusst von amerikanischen Vorstellungen abgrenzen.
- Die EU entwickelt ihr ökonomisches und technologisches Potenzial in Rivalität zu den Vereinigten Staaten. Man kann vermuten, dass sich diese Rivalität in einer bipolaren Struktur auch auf die Sicherheitspolitik ausdehnt. Die Auseinandersetzungen zwischen EU und NATO um die Frage, wer die Afrikanische Union bei ihrem *Peacekeeping*-Einsatz in Darfur unterstützt, ist ein Anzeichen für diesen Faktor.
- Organisationstheorien verweisen regelmäßig darauf, dass bipolare Allianzen weniger stabil sind als Allianzen mit einer Führungsmacht.¹⁵⁴
- Die komplizierte Entscheidungsstruktur der EU gestaltet die Kooperationsprozesse mit den Vereinigten Staaten schwierig, da ein EU-intern erreichter Kompromiss nur schwer in Verhandlungen zur Disposition gestellt werden kann.
- In einer bipolaren Struktur besteht die Gefahr, dass ein Konflikt auf einem Gebiet die Zusammenarbeit in anderen erschwert.
- Bipolare Strukturen machen notwendigerweise die Frage, wer denn die Führung hat, zu einem Dauerproblem.

Insofern bin ich skeptisch, dass die erkennbaren Tendenzen zu einem bipolaren transatlantischen Verhältnis die Beziehungen beziehungsweise

¹⁵³ Siehe VAN OUDENAREN, John: *Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism*. In: *Political Science Quarterly*, Spring 2005, S. 1-32.

¹⁵⁴ SCHWELLER, Randall L.: 'Realism and the Present Great Power System: Growth and Positional Conflict over Scarce Resources'. In: KAPSTEIN, Ethan B./MASTANDUNO, Michael (Eds.): *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*, New York 1999.

– wie vielfach angenommen – die Situation im transatlantischen Verhältnis tatsächlich verbessern. Will man diese Schwierigkeiten mindern, so stehen eine Reihe von Strategien zur Verfügung, die allerdings bisher nicht Gegenstand offizieller Debatten geworden sind, zum Teil auch nur schwer politisch verpflichtend formuliert werden können.

Im Prinzip sehe ich folgende Möglichkeiten

- Entdramatisierung von Situationen, in denen sich die Europäer und Amerikaner nicht einig sind und die USA alleine – oder im Verbund mit einer Reihe von anderen Staaten – handeln.
- Eine regionale und funktionale Arbeitsteilung zwischen EU/ESVP und NATO.
- Die Anwendung der traditionellen Formel, dass die EU sich (nur) dort mit der ESVP engagiert, wo die Vereinigten Staaten bzw. die NATO kein Interesse daran haben, sich für eine Konfliktlösung zu engagieren.

Die ersten beiden Möglichkeiten stoßen auf das Problem, dass die EU sich als ein weltweit agierender Akteur versteht, der sich auch die Option zu weltweiten Militäroperationen offen halten will. Dies bringt immer die Gefahr mit sich, dass sich die politischen Differenzen zwischen den USA und der EU zu einem politischen Drama entwickeln. Die Union will sich auch, vor allem auf Druck Frankreichs, die Option offen halten, ihr Streitkräftepotenzial weiter zu entwickeln. Eine formelle Festlegung auf eine funktionale Arbeitsteilung, dass die NATO die anspruchsvollen und die EU die wenig anspruchsvollen Operationen übernimmt, ist deshalb kaum erzielbar. Auch die dritte Möglichkeit ist aus demselben Grund wenig wahrscheinlich. Ebenso scheint der dritte Ausweg dem Selbstbewusstsein der Union zu widersprechen, wie das Beispiel von Darfur belegt.

Eindeutige Lösungen sind somit nicht zu erzielen. Denkbar sind nur Mischlösungen, etwa in Form einer – mehr oder weniger stillschweigenden – Vereinbarung zwischen der EU und den Vereinigten Staaten, die eine regionale Schwerpunktbildung der Union im un-

mittelbaren Umfeld (vor allem Balkan), gekoppelt mit der stillschweigenden Akzeptierung der Tatsache, dass für anspruchsvolle Operationen die Zusammenarbeit mit den USA im Rahmen der Allianz unumgänglich ist, vorsieht. Die Zukunft dürfte folglich von einer gewissen regionalen und funktionalen Arbeitsteilung geprägt sein, die allerdings weit davon entfernt sein dürfte, perfekt und eindeutig zu sein. Dies wird durch den letzten Punkt noch kompliziert. Denn auch diese Regel lässt sich nicht generalisieren. Die jüngste Auseinandersetzung zwischen der EU und der NATO, wer die *Peacekeeping*-Operation der Afrikanischen Union im Darfur unterstützen soll, ist ein Beleg dafür.

Was die Rolle der transatlantischen Partnerschaft im EU-Krisenmanagement betrifft, scheint es keinen augenfälligen Ausweg aus der oben erwähnten „Komplexitätsfalle“ zu geben. Nur die Einsicht und das Bewusstsein, in einem gemeinsamen Boot zu sitzen und im Grundsätzlichen gleiche Interessen zu verfolgen, ist in der Lage, die vielen transatlantischen Reibungspunkte in Grenzen zu halten. Dies erfordert allerdings eine intensive transatlantische Diskussion und Abstimmung in und über jeden einzelnen Krisenfall. Politik, so hat Max Weber gesagt, ist das Bohren dicker Bretter. Offensichtlich gilt das für die Rolle der Vereinigten Staaten im EU-Krisenmanagement allemal.