

Dieser Beitrag stammt aus dem Jahr 1994.
Eine Kurzfassung erschien ursprünglich in der Zeitschrift "Aussenpolitik"
(45. Jahrgang, Nr. 3, 1994, S. 236-245), eine Langfassung in der Reihe
"Interne Studien" (Nr. 70/1994) der Konrad-Adenauer-Stiftung
(auch verfügbar unter http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/KAS_1994.pdf)

***Vorbemerkung** [16.2.2005]: Bundeskanzler Schröder hat in seiner Rede zur Erneuerung der transatlantischen Gemeinschaft während der Münchener Sicherheitskonferenz 2005 Vorschläge angedeutet, die an eine Debatte der frühen 1990er Jahren anknüpfen (die Rede ist verfügbar unter <http://www.bundeskanzler.de/Reden-7715.787039/Rede-von-Bundeskanzler-Gerhard-Schroeder-auf-der...htm>). Darunter rangierte vor allem die Idee recht prominent, die institutionellen Verbindungen zwischen der Europäischen Union einerseits und der NATO andererseits zu vertiefen, beispielsweise in der Form eines "Transatlantischen Vertrages". Viele der Gründe, die damals für diese Idee sprachen, gelten auch heute noch. Und manche Gründe, die damals dagegen sprachen (und letztlich wohl auch erklären helfen, warum diese Idee nicht weiter verfolgt wurde) sind heute weitgehend gegenstandslos (vgl. http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/FAZ_Transatlantischer_Vertrag.pdf). Der nachfolgende Beitrag ist daher hier in der unveränderten Fassung von 1994 dokumentiert. GH*

EU und USA brauchen ein breiteres Fundament: Plädoyer für einen "Transatlantischen Vertrag"

Gunther Hellmann*

"History teaches that the more abrupt the political transitions, the more drastic have to be the efforts to reestablish some sort of cohesion", so Henry Kissinger in einer brillanten Analyse der europäisch-amerikanischen Beziehungen Mitte der 1960er Jahre.¹ Daß die Veränderungen der letzten Jahre einen markanten Einschnitt in der internationalen Politik markieren, ist mittlerweile zu einem Gemeinplatz geworden. Betrachtet man sich allerdings die transatlantische Diplomatie, so gewinnt man den Eindruck als ob dies für alle Bereiche zuträfe -- nur eben nicht für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA. Es gibt zwar kaum einen Beobachter, der der These vom "Ende der Selbstverständlichkeiten"

Dr. Gunther Hellmann, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt.

im transatlantischen Verhältnis widersprechen würde,² aber die meisten Entscheidungsträger in Washington, Brüssel, Bonn, Paris oder London scheinen keinen unmittelbaren Bedarf für jene "drastischen Maßnahmen" zu sehen, die Kissinger in Zeiten des Umbruchs für notwendig erachtet, um den Zusammenhalt einer Staatengemeinschaft zu gewährleisten. Zustandsbeschreibungen, denen zufolge sich die europäisch-amerikanischen Beziehungen "zwischen Auseinanderdriften und neuer Ordnung" hin und her bewegen,³ kennzeichnen noch einen zurückhaltenden Optimismus; folgt man demgegenüber jenen Beobachtern, die den Kalten Krieg bereits durch einen "kalten Frieden" ersetzt sehen und eine neue Blockbildung um die USA, Japan und Deutschland herum als nahezu unausweichlich erachten,⁴ dann stehen Europa und Amerika schwierige Zeiten bevor.

James Dobbins, einer der kenntnisreichsten *insider* der europäisch-amerikanischen Beziehungen, hat zu seinem Abschied als Botschafter der USA bei den (damals noch) Europäischen Gemeinschaften im April 1993 Kissingers Diktum aus den 1960er Jahren in seinen eigenen Worten neuen Ausdruck verliehen. Die Herausforderungen, vor denen die Euro-Atlantische Gemeinschaft in den 1990er Jahren stehe, seien vom selben Ausmaß wie nach dem Zweiten Weltkrieg. Wenn beiden Seiten an der Aufrechterhaltung und Entwicklung gedeihlicher Beziehungen gelegen sei, dann bedürfe es einer Neubegründung ihrer Partnerschaft; gesucht seien "Staatsmänner vom Kaliber Truman, Marshall, Adenauer und Monnet; eine Vision in der Größenordnung des Marshall-Planes und der Bewegung für die europäische Integration; und institutionelle Innovation vom Ausmaß der Atlantischen Allianz und der Europäischen Gemeinschaft."⁵

Ob es Staatsmänner (und -frauen) vom Kaliber Truman oder Adenauer heute (noch) gibt, kann hier offen gelassen werden. Mehr als zweifelhaft ist allerdings, ob es hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung der europäisch-amerikanischen Beziehungen eine "Vision" gibt, die auch nur annähernd an einen Marshall-Plan heranreicht, oder Anstrengungen zu "institutioneller Innovation", die mit der Gründung der Atlantischen Allianz oder der Europäischen Gemeinschaft vergleichbar wären. Nichts dergleichen ist derzeit in Sicht. 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 Herausforde-

rungen mit jenen atlantischen Institutionen und jenem Instrumentarium zu bewältigen, die *in* und *für* eine andere Zeit geschaffen wurden.

Die These dieses Beitrages ist ein eindeutiges "Nein"!⁶ 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. Warum dem so ist und wie solche Institutionen in groben Umrissen aussehen könnten, soll in diesem Beitrag skizziert werden.

DIE EUROPÄISCHE UNION UND DIE USA ZU BEGINN DER 1990ER JAHRE

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

1. 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 zeigt sich zwar bemüht, Antworten auf diese neuen Herausforderungen zu formulieren, unübersehbar ist allerdings, daß sie eine umfassende Begründung für die Notwendigkeit ihres Fortbestandes noch nicht gefunden hat und der Atlantik stetig breiter wird.⁷
2. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben sich zu einem weiteren Integrationsschritt durchgerungen und in Maastricht den "Vertrag über die Europäische Union" (EU) unterzeichnet. Seit seinem Inkrafttreten am 1. November 1993 bietet er die Grundlage für die Formulierung und Implementierung einer "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) der EU.⁸ Ob die GASP hält, 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.

3. Die dritte wichtige Veränderung mit erheblichen Rückwirkungen für die transatlantischen Beziehungen betrifft die innere Entwicklung in den USA und Westeuropa. Nach der Auflösung des Ost-West-Konflikts und dem Zusammenbruch des sowjetischen Modells sticht mehr die "Erschöpfung der (westlichen) Demokratien"⁹ ins Auge als ihr Triumph. Die tagespolitischen Agenden der Regierungsarbeit (und daher auch die Wahlkämpfe) werden noch mehr als dies 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. Der langjährige US-Diplomat und Europa-Kenner John Kornblum sieht folglich auch in den innenpolitischen Krisenerscheinungen "die größte Herausforderung für die atlantischen Beziehungen in der Zeit nach dem Kalten Krieg".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.

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. Dies äußert sich nicht nur in der Verschiebung 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, "(a)ber die USA müssen erkennen", so beispielsweise Verteidigungsminister Rühle, "daß ihre Rolle im euro-atlantischen Verhältnis und in der Nordatlantischen Allianz jetzt in der eines *Partners in strategischer Symmetrie* liegt",¹¹ daß also, um es deutlicher zu formulieren, der vier Jahrzehnte gültige "transatlantic bargain" -- demzufolge die USA ein Großteil der Lasten der westlichen Verteidigung trug 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.¹² 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,¹³ 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 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" sei.¹⁴

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. Gefordert wird allemal eine "neue Partnerschaft", oder, wie es in der "Transatlantischen Erklärung" vom November 1990 hieß: die "Stärkung und Erweiterung" jenes "Modells der Zusammenarbeit (...), das sich über viele Jahrzehnte bewährt" habe.¹⁵ Wie allerdings eine solche neue Partnerschaft zwischen der Europäischen Union auf der einen und den USA auf der anderen Seite im Detail ausgestaltet werden soll, darüber wird bislang vergleichsweise wenig nachgedacht und gestritten.

DIE ZUKUNFT DER BEZIEHUNGEN ZWISCHEN EU UND USA

Die Handlungsalternativen für die Ausgestaltung der europäisch-amerikanischen Beziehungen lassen sich grob in drei konkurrierenden Optionen zuspitzen: (1) Blockbildung, (2) erneuerter "transatlantic bargain" oder (3) umfassendes Vertragswerk.

Die Kernforderung der ersten Option besteht darin, beobachtbaren Trends einer zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Regionalisierung nachzugeben und die Beziehungen zwischen dem "europäischen Block" und Nordamerika im Sinne einer zunehmenden Konzentration auf die jeweils eigene Region neu zu ordnen.¹⁶ Neben ihren globalen Interessen sollten sich die USA verstärkt auf die wirtschaftliche Entwicklung auf dem amerikani-

schen Kontinent konzentrieren (NAFTA), während sich die Westeuropäer neben der Fortentwicklung der Europäischen Union vorrangig den Problemen in Osteuropa zuwenden sollten. Zwar würde es auch weiterhin zahlreiche wichtige Probleme geben, die nur gemeinsam angegangen werden könnten, 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 hätten daraus auch die entsprechenden politischen Konsequenzen zu ziehen, u.a. dergestalt, daß die NATO langfristig durch eine "neue Allianz" zwischen der Europäischen Union und Nordamerika ersetzt werde.¹⁷ Konkrete institutionelle Veränderungen wären dieser Option zufolge jedoch erst dann anzustreben, wenn die EU in der Lage wäre, den USA als geschlossener *und* eigenständiger Akteur entgegenzutreten.

Eine zweite Option besteht darin, eine graduelle Fortschreibung der bestehenden transatlantischen Beziehungen ohne signifikante Veränderungen in den institutionellen Strukturen anzustreben. Ähnlich wie bei Option 1 liegt dem die Einschätzung zugrunde, daß es keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für die Bildung neuer Institutionen gibt. Im Unterschied zur ersten Option liefe die zweite 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.¹⁸ Ein derart erneuerter "transatlantic bargain" würde nicht nur für beide Seiten "sets of obligations" neu definieren, sondern er würde auch eine umfassende Agenda beinhalten, die zu konkreten Vereinbarungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten führen sollte.¹⁹

Die meisten inhaltlichen Vorschläge, die von den Anhängern eines erneuerten "transatlantic bargain" gemacht werden, werden auch von den Befürwortern der dritten Option ("umfassendes Vertragswerk") mitgetragen. Auch ihnen liegt sehr an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen. Im Unterschied zu den atlantisch

orientierten Befürwortern der Option 2 reicht ihnen allerdings die Beschränkung auf politische Sachfragen und die Formulierung gemeinsamer politischer "Agenden" nicht aus. Vielmehr fordern sie neue institutionelle Mechanismen, die sowohl den Veränderungen innerhalb der Europäischen Union als auch den alten *und* neuen Interessen beiderseits des Atlantiks Rechnung tragen. Zu ihren potentiell einflußreichsten Anhängern zählen die Befürworter dieser dritten Option u.a. den deutschen Bundeskanzler, der im November 1992 seiner Hoffnung Ausdruck gab, die beiden Transatlantischen Erklärungen zwischen der EG einerseits und den USA und Kanada andererseits "in den kommenden Jahren in einen umfassenden Vertrag zwischen Europa und Nordamerika zu übersetzen".²⁰

PLÄDOYER FÜR EINEN "TRANSATLANTISCHEN VERTRAG"

Wie die Vertragsidee entstand und wie sie wieder ad acta gelegt wurde

Die Idee, zwischen der EU (bzw. der EG) und den USA einen Vertrag zu schließen, wurde erstmals kurz nach der Öffnung der Berliner Mauer vom damaligen US-Außenminister Baker vorgestellt. Vor dem Aspen Institute Berlin hob Baker im Dezember 1989 die "stetig wachsende Bedeutung der Verbindung zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft" hervor und forderte beide Seiten auf, "in vertraglicher oder anderer Form" ein "deutlich gestärktes Netz von institutionellen und konsultativen Verbindungen" zu schaffen.²¹ In der Hektik der deutsch-deutschen Ereignisse wurden diese Äußerungen in der Öffentlichkeit jedoch kaum wahrgenommen. Innerhalb der Bundesregierung verfolgte man diese Gedanken zwar mit großer Sympathie,²² 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. Unmittelbar nach dem Pariser KSZE-Gipfel kam es daher lediglich zur Verabschiedung der "Transatlantischen Erklärungen". Die Vertragsidee wurde erst im Sommer 1992 wieder öffentlich ins Spiel gebracht. In einem Zeitungsinterview schlug der damalige Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt, Frank Elbe, vor, einen Vertrag auszuhandeln und damit zu dokumentieren, daß Europa im Verlauf

Vertrag auszuhandeln und damit zu dokumentieren, daß Europa im Verlauf der fortschreitenden Einigung zu einem ebenbürtigen aber gleichzeitig auch engeren Partner der Vereinigten Staaten werde.²³ Sämtliche Politikbereiche sollten dabei eingeschlossen und regelmäßige Konsultationen zwischen beiden Seiten ähnlich der "Europäischen Politischen Zusammenarbeit" institutionalisiert werden. In unverbindlicher Form griff Bundeskanzler Kohl diesen Vorschlag in der bereits erwähnten Rede im November 1992 zwar nochmals auf, verfolgte ihn dann aber vor allem aufgrund von Widerständen in Paris und Brüssel²⁴ nicht weiter. Seither ist die Vertragsidee zusehends verdrängt worden. In einer programmatischen Rede vom September 1993 erwähnte Außenminister Kinkel lediglich noch den Gedanken, nach der Ausweitung der Europäischen Union das Wertebündnis mit den USA mit einer (nicht ratifizierungsbedürftigen) "Atlantischen Charta" zu besiegeln.²⁵

*Warum ein Ausbau der europäisch-amerikanischen Beziehungen
für beide Seiten von vitaler Bedeutung ist*

Wenn die Planer auf beiden Seiten des Atlantiks über die zukünftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA 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 und auf eine umfassende Vereinbarung abzielenden Initiative bedarf (Option 3, evtl. auch Option 1).

Das Plädoyer dieses Beitrags geht dahin, daß die Europäische Union und die USA erstens eine weitere Vertiefung ihrer Beziehungen anstreben und dies zweitens durch eine umfassende vertragliche Vereinbarung zum Ausdruck bringen sollten. Für den Ausbau der Beziehungen (der von den Anhängern der Optionen 2 und 3 gleichermaßen gewünscht wird) sprechen drei altbekannte Faktoren, die allerdings durch die Veränderungen im interna-

tionalen System eher noch an Gewicht gewonnen haben:

1. *Die Europäische Union und die USA sind nicht nur die weltweit größten Handelsmächte, sondern sie stellen auch nach wie vor füreinander die wichtigsten Handelspartner dar.* US-Exporte (inkl. Dienstleistungen und Transferzahlungen) in die Europäische Gemeinschaft betragen 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).²⁶ Von besonderer Bedeutung ist dabei 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 in den letzten Jahren kräftig zunahm. Noch eindrucksvoller stellen sich die Zahlen im Bereich der Direktinvestitionen dar: jene 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. Diese beeindruckenden Zahlen verdecken allerdings, daß in den vergangenen Jahren zusehends höhere Zuwachsraten im Handel zwischen den Pazifikanrainerstaaten erzielt werden und insofern berechtigterweise von einer relativen Verschiebung des Welthandelsschwerpunktes vom Atlantik zum Pazifik festzustellen ist.²⁷

2. *Auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts markiert das Verhältnis EU-USA die weltpolitisch wichtigste Achse.* Globale Stabilität ist für beide von herausragender Bedeutung. Keine der beiden Seiten kann diese aber alleine garantieren und selbst wenn sie zusammenstehen, wird dies immer seltener ausreichen. Umso wichtiger ist es, daß sie sich zuerst untereinander und sodann mit anderen gewichtigen Akteuren der internationalen Politik (z.B. Japan, Rußland und China) um Antworten auf die drängenden globalen Fragen bemühen. Eine arbeitsteilige Vorgehensweise kann dabei von Fall zu Fall ganz sinnvoll sein, sie darf aber nicht dazu führen, daß dem Partner jene Aufgaben zugewiesen werden, die man selbst nicht anpacken will. Das Grundprinzip der Teilung von Lasten muß daher auch zukünftig gewährleistet werden.

3. *Die öffentliche Meinung diesseits und jenseits des Atlantik bietet weiterhin eine solide Grundlage für die Vertiefung der Beziehungen.* 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 Mitsprachrecht einfordern.²⁸ 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.²⁹

Alle diese Punkte belegen, daß Westeuropa und die USA 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.

*Warum ein "Transatlantischer Vertrag" dieser Zielsetzung
am besten dient*

Die Argumente, die für eine umfassende neue Vereinbarung zwischen Europäischer Union und USA sprechen lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen. Eine solche Vereinbarung ist notwendig, (...)

1) *... weil sich die Geschäftsgrundlage verändert hat.* Wie wichtig die NATO auch immer gewesen sein mag (und wie wichtig sie sicherlich auch weiterhin bleiben wird) -- nach dem Ende des Warschauer Paktes und dem Zusammenbruch der Sowjetunion kann ein Verweis auf den Washingtoner Vertrag nicht mehr als alleinige Geschäftsgrundlage für die transatlantischen Beziehungen dienen. Der *Vertragstext* beschränkt sich zwar nicht auf sicherheitspolitische Fragen -- ja er erwähnt sogar explizit die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit (Art.2) --, die *Praxis* der letzten vierzig Jahre dürfte es allerdings kaum erlauben, auf dieser Grundlage alleine die Atlantische 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" 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. Wenn die Atlantische Gemeinschaft aufgrund dieser Entwicklung keinen Schaden nehmen soll, dann bedarf es daher weitergehender Konsultationsmechanismen, um zwischen der Europäischen Union und den USA frühzeitig Positionen abzustimmen.

Hinzu kommt, daß die Erweiterung der Europäischen Union um die vier EFTA-Staaten Österreich, Norwegen, Finnland und Schweden (und später möglicherweise um die Visegrád-Staaten) nicht nur die Europäische Union selbst, sondern auch die transatlantischen Beziehungen verändern wird. Kommt es zu dieser Ausweitung, wird es immer mehr Staaten geben, die Mitglied der Europäischen Union sind, der NATO aber nicht angehören -- teilweise weil sie letzteres nicht *wollen* (wie etwa Österreich oder Schweden), teilweise weil sie es (zumindest noch) nicht *dürfen* (wie die Visegrád-Staaten). Aufgrund dieser Konstellation wird es immer 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 liegt und eine Mitgliedschaft in der EU auf Dauer auch zu einer Aufnahme in die WEU führen wird,³⁰ 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. Langfristig wird daher an einer expliziten Neuregelung des Verhältnisses einer derart erweiterten Europäischen Union auf der einen und den USA 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 weites sichtbares Zeichen einer erneuerten Atlantischen Gemeinschaft zu setzen. Die Verabschiedung der "Transatlantischen Erklärungen" zwischen EG und USA bzw. Kanada im November 1990 sollten ein deutliches Zeichen der fortbestehenden transatlantischen Verbindung setzen. Im Trubel der deutschen Vereinigung und des Gipfeltreffens der KSZE wurden diese Erklärungen jedoch kaum wahrgenommen. Seither beherrschen bürokratische Routinen, ad-hoc Maßnahmen im Rahmen kurzfristigen Krisenmanagements und immer häufiger vernehmbare Klagen über die jeweils andere Seite die transatlantischen Beziehungen. Darüber hinaus gibt es erste Anzeichen, daß die im November 1990 vereinbarten Konsultationsmechanismen zusehends ausgehöhlt werden.³¹ Mit ad-hoc Maßnahmen und bürokratischer Routine wird sich die allseits beschworene neue Atlantische Gemeinschaft daher nicht formen lassen.

4) ... weil eingefahrene 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 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 neue Vision über die zukünftige Ausgestaltung der transatlantischen Beziehungen artikulieren und sie müssen eingefahrene bürokratische Routinen dadurch aufbrechen, daß sie ihre Apparate anweisen, Wege und Mittel zu beschreiben, die zur Realisierung dieser Vision führen.

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 den USA und Westeuropa. 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.

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 unabhängig vom Bedarf³²), wird nicht nur von den betroffenen Entscheidungsträgern, sondern auch von den Beamten, die diese Treffen vorbereiten müssen, als unnötige Belastung empfunden.³³ 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.³⁴

Mögliche Gegenargumente und ihre Entkräftung

Die angeführten Argumente für die Aushandlung eines umfassenden "Transatlantischen Vertrages" erscheinen hinreichend überzeugend. Trotzdem ist es nicht von der Hand zu weisen, daß eine Reihe von Gegenargumenten ins Feld geführt werden können. Wie die nachfolgende Auseinandersetzung jedoch zeigt, handelt es sich hierbei zu einem großen Teil um Argumente, die in ihrer Mehrheit vergleichsweise leicht zu entkräften sind und die, sofern sie stichhaltig sind, in der Summe keinesfalls ausreichen, das Plädoyer für einen "Transatlantischen Vertrag" wesentlich zu schwächen. Die wichtigsten Einwände lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen.

1. Gegenargument: Die bestehenden Vereinbarungen reichen aus; sie sind so umfassend und flexibel zugleich, daß sich kaum Politikbereiche finden, in denen keine formellen oder informellen Regelungen bestehen. Zudem haben sich die bestehenden institutionellen Mechanismen (vor allem die NATO) in mehr als vier Jahrzehnten bestens bewährt und auch manche Krise gestärkt überstanden. Insofern ist es überflüssig und möglicherweise sogar schädlich, gewachsene Strukturen in Frage zu stellen.

Entgegnung: Richtig ist sicherlich, daß es im europäisch-amerikanischen Verhältnis insgesamt zahlreiche Bindungen gibt. Bezogen auf die Europäische Union ist es allerdings schlichtweg falsch, zu behaupten, daß es viele vertragliche Vereinbarungen gäbe. Selbst wenn man aber die kleine sprachliche Korrektur vornähme und nur noch behauptete, das *bestehende Netz an transatlantischen Bindungen* reiche aus, hätte dieses Argument nur dann eine gewisse Berechtigung, wenn man davon ausgehen könnte, daß die Veränderungen im internationalen System insgesamt die transatlantischen Beziehungen nicht grundsätzlich in Frage stellen. Wie oben ausgeführt, spricht allerdings wenig für diese Sichtweise.

Der zweite Teil des Arguments bezieht sich darauf, daß die NATO als wichtigste Stütze des transatlantischen Verhältnisses durch neue Vereinbarungen entwertet werden würde. Dieses Argument gegen die Aushandlung eines "Transatlantischen Vertrages" ist ohne Zweifel eines der gewichtigsten. Die möglichen Risiken, die darin angedeutet werden, soll-

ten 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 das Plädoyer für eine umfassende neue Vereinbarung zwischen Europäischer Union und USA nicht wesentlich beeinträchtigen. Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen: wenn erstens tatsächlich die Gefahr besteht, daß bestimmte Kräfte innerhalb 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 einer "Transatlantischen Vertrages". Dadurch würde ohne Not der für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen so wichtige Schulterschuß mit jenen, die man als 'neue Atlantiker' bezeichnen könnte, gefährdet.³⁵

Ein zweites Argument, das zur Entgegnung angeführt werden kann, besteht darin, nochmals auf die gestiegene Bedeutung wirtschaftlicher Fragen zu verweisen. Auf der Grundlage von Artikel 2 des Washingtoner Vertrages wäre es zwar grundsätzlich *möglich*, den Wirkungsbereich der NATO weit über den rein militärischen auszudehnen, heute, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auf diesen Artikel zurückzugreifen, ist jedoch politisch aussichtslos und geht darüber hinaus an der Tatsache vorbei, daß der Europäischen Union zukünftig immer mehr Staaten angehören werden, die entweder nicht Mitglied der NATO werden wollen oder sollen. 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.

2. *Gegenargument*: Gegner eines "Transatlantischen Vertrages" wenden des weiteren ein, daß ein Vertrag (im Unterschied zu anderen weniger formellen zwischenstaatlichen Übereinkünften) den entscheidenden Nachteil aufweise, ratifiziert werden zu müssen. 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. Wenn man sich vergegenwärtige, wie stark z.B. die anti-amerikanischen Ressentiments in Frankreich 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 mehr Komplikationen entstehen könnten. Dieses (begrenzte) Risiko wird allerdings jeder eingehen müssen, dem die europäisch-amerikanischen Beziehungen am Herzen liegen. Analogien mit dem Vertrag von Maastricht oder dem GATT-Abkommen sind deshalb unangebracht, weil ein umfassender europäisch-amerikanischer Vertrag keine Details regeln, sondern nur wichtige Grundsatzfragen klären würde. Mit einer 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 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. Auf den Händen zu sitzen und den Dingen ihren Lauf zu lassen, wird jedenfalls weder den Prozeß des Auseinanderdriftens aufhalten, noch dazu beitragen, daß beide Seiten zu einer positiven Neubegründung ihrer Beziehungen gelangen. Zudem 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.

3. *Gegenargument:* 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. Dadurch erst könnten "neue diplomatische und unternehmerische Energien freigesetzt" werden.³⁶

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, um schließlich bei Politikempfehlungen anzugelangen, die sehr stark nach "*piecemeal approach*" klingen.³⁷ Die überzeugendste Entwicklungsperspektive für die europäisch-amerikanischen Beziehungen liegt 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.

4. *Gegenargument:* 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 die GASP zuerst erprobt werden sollten, bevor die Union mit den USA in Verhandlungen über einen "Transatlanti-

schen Vertrag" eintritt. Dahinter versteckt sich die (nicht ganz unberechtigte) Sorge, daß vor allem Verhandlungen mit den USA zu einer internen Belastungsprobe der Union werden könnten.

Entgegnung: Es ist unbestreitbar, daß eine Neubestimmung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union auf der einen und den USA 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 kurzsichtig, 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 -- und dies obwohl ein erfolgreicher GATT-Abschluß erreicht wurde. Krisen werden auch in Zukunft unweigerlich auftauchen. 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. Und was das "heiße Eisen" anbelangt, so gilt hier eher die alte Weisheit, daß Eisen geschmiedet werden müssen, solange sie heiß sind.

5. *Gegenargument:* 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 europäisch-amerikanische Meinungsverschiedenheiten unweigerlich öffentlich ausgetragen werden würden und dies die beiderseitigen Beziehungen belasten würde. Zudem sei fraglich, wie ein solcher Vertrag praktisch umgesetzt werden würde.

Entgegnung: Diese Argumente (oder besser: Quasi-Argumente) überzeugen am wenigsten. Folgt man dieser Einschätzung, so würden Meinungsverschiedenheiten erst dann zu einem

Problem, wenn sie im Zusammenhang mit 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 und die USA entschieden haben, einen Vertrag zu schließen. Vielmehr ist wohl 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 im internationalen Staatensystem ein solches "Risiko" einzugehen, dann wäre von den vielbeschworenen transatlantischen Beziehungen ohnehin nicht mehr viel zu retten.

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 den USA thematisiert werden, d.h. daß auch auf sicherheitspolitische Fragen eingegangen und das Verhältnis zur NATO genauer umrissen wird. Wie der Vertrag im Detail aufgebaut sein sollte und wie er umgesetzt werden sollte -- all das sind Fragen, die von einschlägigen Experten in Sondierungen und in den Verhandlungen selbst zu klären wären. Einen "Transatlantischen Vertrag" deshalb abzulehnen, weil die Vorstellungskraft nicht ausreicht, sich ein Bild von seinen Inhalten und seiner Implementierung zu machen, ist jedenfalls keine 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.

Zusammengenommen läßt sich also festhalten, daß keiner der vorgebrachten Einwände das Plädoyer für einen "Transatlantischen Vertrag" wesentlich zu schwächen vermag.

Ganz im Gegenteil erscheint die Notwendigkeit eines solchen Vertrages vor dem Hintergrund der Gegenargumente umso deutlicher hervorzutreten. 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 zentrale 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.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ein "Transatlantischer Vertrag" ist sicherlich kein Wundermittel, um die europäisch-amerikanischen Beziehungen gegen zukünftige Krisen zu immunisieren. 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. 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. Dies gilt umsomehr, als die alte Grundprämisse westdeutscher Außenpolitik, "zu verhindern, zwischen Amerika und Frankreich wählen zu müssen",³⁸ auch unter den veränderten internationalen Rahmenbedingungen Gültigkeit behält.³⁹ Es ist zwar richtig, daß die gleichzeitige Befriedigung französischer *und* amerikanischer Anforderungen nicht immer möglich sein wird, die Kunst der deutschen Diplomatie wird allerdings auch in Zukunft darin bestehen, Situationen zu vermeiden, in denen die Deutschen mit *einem* der beiden Verbündeten offen gegen den anderen Partei zu ergreifen.

Aus diesen Gründen muß gerade Deutschland daran gelegen sein, in den europäisch-amerikanischen Beziehungen einen Modus vivendi zu finden, der sowohl dem deutschen

Interesse an der Fortsetzung der europäischen Einigung entgegenkommt als auch die Beibehaltung enger Beziehungen mit den USA ermöglicht. 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 nahezu alles im Fluß ist, 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. 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.

Was könnte die Bundesregierung konkret tun, um die Idee eines "Transatlantischen Vertrages" zu verwirklichen? In erster Linie sollte sie durch ihre wichtigsten außenpolitischen Entscheidungsträger (also Bundeskanzler und Außenminister) eine klare Vision für die zukünftige Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Europäischer Union und USA artikulieren. Versteckte Hinweise darauf, daß es mittelfristig vielleicht angebracht sein könnte, einen "Transatlantischen Vertrag" zu schließen, reichen nicht mehr aus. Die europäisch-amerikanischen Beziehungen müssen vielmehr in ihrer ganzen Breite *und* Tiefe ins Blickfeld gerückt werden -- und der erfolgreiche Abschluß der GATT-Verhandlungen kann als willkommener Anlaß dienen, den Blick von den Details bilateraler Differenzen in speziellen Handelsfragen zu lösen und auf diesen größeren Kontext zu richten.

Eine Möglichkeit, dies zu tun, könnte sich im Zusammenhang mit den verschiedenen europäisch-amerikanischen Gipfeltreffen im Laufe des Jahres ergeben; beispielsweise könnte der Bundeskanzler in einer programmatischen Rede zur Zukunft der transatlantischen Beziehungen seine Vision einer erneuerten euro-atlantischen Gemeinschaft skizzieren. Im Unterschied zu vergangenen Reden zu diesem Thema müßte allerdings deutlicher ausgesprochen werden, welche Anforderungen an einen "Transatlantischen Vertrag" zu richten wären: er müßte in dem Sinne umfassend sein, als darin alle Bereiche der beiderseitigen Beziehungen angesprochen werden. Darüber hinaus könnten in einer solchen Rede auch erste konkrete

Vorschläge unterbreitet werden, die den besonderen Charakter der europäisch-amerikanischen Beziehungen unterstreichen. Eine Möglichkeit bestünde z.B. darin, Vorschläge zum Ausbau der Konsultationsmechanismen zwischen EU und USA im mittleren Bereich zu unterbreiten. Anknüpfend an die positiven Erfahrungen mit der EPZ könnte der Vorschlag aufgegriffen werden, zwischen der Europäischen Union und den USA eine *Atlantische Politische Zusammenarbeit* zu institutionalisieren,⁴⁰ die die Eigenständigkeit beider Seiten respektiert aber zugleich ihre besonders engen Beziehungen zum Ausdruck bringt. Vorstellbar wäre etwa die Einrichtung einer "clearing"-Stelle in Brüssel, die sowohl von Seiten der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten als auch den USA mit hochrangigen Beamten besetzt würde, Beamten, die direkten Zugang zu den jeweiligen Außenministern (bzw. zuständigen nationalen Ressortchefs) sowie den politisch verantwortlichen Kommissaren in der Kommission hätten.

Eine zweite Möglichkeit, die Zukunft der transatlantischen Beziehungen verstärkt ins Zentrum zu rücken könnte darin bestehen, daß die Bundesregierung in Absprache mit den anderen Mitgliedern der EU und den USA auf die Einsetzung einer kleinen Gruppe von "elder statesmen" dringt, die einen Bericht zur zukünftigen Entwicklung der Beziehungen zwischen EU und USA erstellen sollte. Vorstellbar wäre etwa eine fünfköpfige, hochrangig besetzte Gruppe, der jeweils ein Amerikaner, Franzose, Brite und Deutscher⁴¹ sowie ein Vertreter der kleineren Mitgliedstaaten der Europäischen Union angehört. Diese Gruppe könnte im Rahmen eines der regelmäßigen Gipfeltreffen zwischen den USA und der Europäischen Union berufen werden. Durch frühzeitige Sondierungen könnten bis zur Übernahme der EU-Präsidentschaft durch Deutschland im Sommer 1994 die Voraussetzungen geschaffen werden, eine entsprechende Initiative zu starten.

Das Spektrum an möglichen Initiativen zur Weiterentwicklung der europäisch-amerikanischen Beziehungen ist mit diesen beiden Vorschlägen keineswegs ausgeschöpft. Beide Vorschläge erfüllen jedoch eine Bedingung, die derzeit besonders wichtig ist: sie rücken die Zukunft der europäisch-amerikanischen Beziehungen stärker ins Zentrum der öffentlichen Debatte. Ein "Transatlantischer Vertrag" ist sicherlich keine Garantie, daß es gelingen wird, die Dynamik und den Zusammenhalt einer erneuerten Euro-Atlantischen Gemeinschaft zu erhalten. Die Alternative jedoch -- ad-hoc Krisenmanagement im Rahmen von

Strukturen, die *in* und *für* eine andere Zeit geschaffen wurden -- wird jedenfalls nicht ausreichen.

ANMERKUNGEN

-
1. Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, New York 1965, S.238.
 2. Werner Weidenfeld, *Das Ende der Selbstverständlichkeiten. Europa und Amerika auf der Suche nach einer neuen Ordnung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 28.6.1993, S.10.
 3. Vgl. Philipp Borinski, *Europe and America between Drift and New Order*, in: Alton Frye und Werner Weidenfeld (Eds.), *Europa and America: Between Drift and New Order*, New York und Gütersloh 1993, S.21-40 sowie die Beiträge in dem Sammelband von Helga Haftendorn und Christian Tuschhoff, *America and Europe in an Era of Change*, Boulder 1993.
 4. Vgl. u.a. Jeffrey E. Garten, *A Cold Peace. America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy*, New York 1992, insbesondere Kapitel 6; eine provokative und stärker politikwissenschaftliche Analyse lieferte jüngst Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security*, Vol.18, No.2 (Fall 1993), S.44-79, insbesondere S.61.
 5. James F. Dobbins, *Europe and America in the Post-Cold War Era: Agenda for a Euro-Atlantic Community* (Rede am Centre for European Policy Studies, Brüssel, 24.5.1993), Rede-manuskript, S.12.
 6. Dieser Beitrag basiert auf einer längeren Studie über die Zukunft der Beziehungen zwischen den USA und der Europäischen Union; diese Arbeit wird demnächst in der Reihe "Interne Studien" der *Konrad-Adenauer-Stiftung* erscheinen.
 7. Vgl. zusammenfassend Karl-Heinz Kamp, *Die Frage einer "Osterweiterung" der NATO*, Bonn 1993 sowie die beiden Beiträge von Uwe Nerlich und Michael Rühle zur zukünftigen Aufgabensstellung der Allianz, in: *Europa Archiv (EA)*, 48.Jg., Folge 23; zur politikwissenschaftlichen Einschätzung der mittelfristigen Überlebenschancen der NATO vgl. 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 1993, S.285-314.
 8. 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 1993, insbesondere Teil V "Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik", S.176-182.
 9. Mark Danner, "Transatlantic Relations - Confronting the Paradigm Change", in: *Frye/Weidenfeld* (Anm.3) S.46.

-
10. 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.
 11. Volker *Riibe*, Einführungsbemerkungen des Bundesministers der Verteidigung für die Vorstandssitzung der Atlantik-Brücke am 11. Januar 1993 in Bonn (Redemanuskript, abgedruckt in: Rundschreiben Nr.1/1993 der Atlantik-Brücke e.V., Bonn, 11.1.1993), S.8, Hervorhebung im Original.
 12. Vgl. u.a. Michael *Brenner* und Phil *Williams*, *Europe and the United States: U.S. Security Policy Toward Europe in the 1990s*, Bonn 1992.
 13. 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).
 14. Leo *Wieland*, Christopher: Amerika wendet sich nicht von Europa ab, in: *FAZ*, 24.11.1993, S.1. und 2.
 15. 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, hier S.341; vgl. ferner James B. *Steinberg*, *The Case for a New Partnership*, in: Nanette *Gantz* und John *Roper* (Eds.), *Towards a New Partnership: U.S.-European Relations in the Post-Cold War Era*, Paris 1993, S.105-121.
 16. Vgl. z.B. 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. 1992, S.53-71, vor allem S.58-59.
 17. *Ibid.*, S.62.
 18. Vgl. Thomas *Frellesen*, Erik *Frinking* und Erik *Jones*, *The CEPS-EAC/RAND Conference on European-U.S. Relations Beyond 1992*, Santa Monica 1993, S.4.
 19. Vgl. u.a. 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. 1993.
 20. Vgl. Helmut *Kohl*, *United Germany in a Uniting Europe (Rede vor dem St. Anthony's College vom 11. November 1992)*, Oxford und London 1992, S.7.
 21. 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)*.
 22. Vgl. etwa die Reden von Hans-Dietrich Genscher am 26. Mai 1990 in Washington sowie von Helmut Kohl am 7. Juni 1990 in Cambridge, beide in Auszügen abgedruckt in: *Partnerschaft im Wandel. Tätigkeitsbericht des Koordinators für die deutsch-amerikanische zwischengesellschaftliche, kultur- und informationspolitische Zusammenarbeit*, Prof. Dr. Werner Weidenfeld, Bonn 1992, insbes. S.72 und 77.

-
23. Vgl. Claus *Gennrich*, Bonn will die Bindungen zwischen EG und Nordamerika stärken, in: *FAZ*, 12.6.1992, S.1 und 2.
24. Vgl. 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 und vor allem auf französische Widerstände eingehenden 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.
25. Vgl. Claus *Gennrich*, Kinkel für neue "atlantische Charta", in: *FAZ*, 11.9.1993, S.4.
26. Sämtliche Zahlen dieses Abschnitts entstammen der Studie der EG-Kommission (Anm.24).
27. Vgl. Stephan *Hessler* und Ulrich *Menzel*, Regionalisierung der Weltwirtschaft 1960-1988, in: Klaus Dieter *Wolf* (Hrsg.), Ordnung zwischen Gewaltproduktion und Friedensstiftung, Baden-Baden 1993, S.71-95.
28. Vgl. Barry *James*, Poll Reveals Concern About EC Security, in: *International Herald Tribune (IHT)*, 15.3.1993.
29. Vgl. 64% Oppose Giving Russia More U.S. Aid, in: *IHT*, 7.7.1993, S.3.
30. Vgl. Brooks *Tigner*, WEU Eyes New Members, Bosnian Action, in: *Defense News*, 22.-28.11.1993.
31. 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.
32. Vgl. Transatlantische Erklärung (Anm.15), S.344.
33. Vgl. *Goldsmith/Wolf* (Anm.24).
34. Vgl. hierzu ausführlicher Hellmann (Anm.6).
35. Die Unterscheidung zwischen *traditionellen Atlantikern* (mit ihrer Fokussierung auf die NATO) und *neuen Atlantikern* (mit ihrem Interesse, die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten 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 -- mit ihrem gemeinsamen Ziel erfolgreich sein wollen, dann müssen die Kräfte gebündelt werden. Und dies bedeutet praktisch gesehen, daß beide ihre Anliegen und Besorgnisse ernst nehmen und sich frühzeitig um

eine wechselseitige Abstimmung ihrer Positionen bemühen.

36. Vgl. *Nelson/Ikenberry*, (Anm.19), S.6.

37. Vgl. *ibid.*, S.1.

38. 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*, Opladen 1991, S.68-80, hier S.74.

39. Zu einer neueren Kontroverse über die Vorrangigkeit der deutsch-amerikanischen bzw. der deutsch-französischen Beziehungen vgl. Karl *Feldmeyer*, Deutschland sucht seine Rolle, in: *Die Politische Meinung*, 38.Jg., Heft 287 (Oktober 1993), S.15-21 sowie Werner *Link*, Deutschlands europäische Handlungsmaxime, in: *Die Politische Meinung*, 38.Jg., Heft 288 (November 1993), S.49-56.

40. Vgl. Werner *Weidenfeld*, Zehn Leitsätze zur Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen, in: *Partnerschaft im Wandel* (Anm.22), S.123.

41. Mögliche Kandidaten von deutscher Seite wären z.B. Hans-Dietrich Genscher oder Helmut Schmidt.