

„Soft power“ als Lösung

Amerikanisch-europäische Beziehungen in Europa und über Europa hinaus

Das Ende des kurzen „heißen“ Krieges im Irak und der damit einhergehende transatlantische diplomatische Konflikt machten die Zeit reif für eine neue und anspruchsvolle Phase der amerikanisch-europäischen Beziehungen. Den Vereinigten Staaten, ihren europäischen Verbündeten und der internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen stehen komplexe und vielfältige Wiederaufbauarbeiten bevor: Der Irak muss nach dem Krieg, der Saddam Husseins tyrannischem Regime ein Ende bereitet, wieder aufgebaut werden; der Riss in den transatlantischen Beziehungen muss gekittet werden; die Vereinten Nationen und mit ihnen das Kernstück des Völkerrechts, das den Einsatz von Gewalt regelt, müssen ebenfalls wiederhergestellt werden; und schließlich muss das Band des Vertrauens zwischen Washington und dem Rest der Welt neu geknüpft werden, wobei der Rolle, die die Vereinigten Staaten zukünftig im internationalen System spielen werden, besondere Bedeutung zukommt.

Der Umfang der Aufgaben ist geradezu entmutigend. Dennoch versteht man einige der Probleme vielleicht besser und findet möglicherweise sogar einen Teil ihrer Lösung bei der Betrachtung eines Schlüsselkonzepts: *soft power* („weiche“ Macht). Robert S. Nye, einer der Protagonisten des *Soft-power*-Konzepts, beschrieb *soft power* in seinem richtungsweisenden Werk „Bound to Lead“¹ als die Fähigkeit eines Staates (oder einer Gruppe von Staaten), Ereignisse aufgrund seiner kulturellen Anziehungskraft, seiner Ideologie und mit Hilfe internationaler Institutionen zu beeinflussen. Angesichts der Komplexität der neuen Herausforderungen der Globalisierung und nach den Anschlägen auf die USA vom 11. September 2001 dürfte dieses Konzept nun auf der internationalen politischen Agenda eine zunehmend wichtige Rolle spielen.

Soft-power- und *Hard-power*-Politik („harte“ Macht) und die jeweiligen Ressourcen sind dann am wirkungsvollsten, wenn sie in Kombination eingesetzt werden. *Soft power* kann dazu beitragen, *hard power* zu legitimieren. Obwohl *hard power* unverzichtbar ist, um Kriege zu gewinnen, und oftmals auch, um strategischen Entscheidungen Glaubwürdigkeit zu verleihen, ist *soft power* umso wichtiger, um Frieden zu erlangen und zu erhalten. *Soft power* ist die Voraussetzung für Vertrauen zwischen Menschen und Staaten. Ohne Vertrauen kann keine stabile internationale Ordnung aufgebaut und erhalten werden.

1 Joseph S. Nye, Bound to Lead. The Changing Nature of American Power, New York 1990.

Gegenwärtig werden *soft* und *hard power* aber kaum als zwei Seiten ein und derselben Medaille angesehen. Europa ist unverkennbar allzu schnell dabei, militärische Macht (von der es wenig hat) zu meiden, und verlässt sich zu sehr auf *soft power* (womit es wiederum gut ausgestattet ist). Europas *Hard-power*-Defizit untergräbt jedoch sein diplomatisches Gewicht, insbesondere im Umgang mit seinem Verbündeten, der Supermacht USA. Das ist ein Teil des Problems. Der andere Teil des Problems ist, dass die Vereinigten Staaten die *Soft-power*-Politik in ihren Reaktionen auf internationale Herausforderungen oft zu stiefmütterlich behandeln.

Seit 1945 sollten die USA und ihre europäischen Verbündeten eigentlich gelernt haben, dass *hard power* und *soft power* in einer erfolgreichen Außen- und Sicherheitspolitik eine Symbiose eingehen müssen. Stattdessen haben die Vereinigten Staaten und Europa eifrig daran gearbeitet, die Verantwortung für die Anwendung von *hard* und *soft power* aufzuteilen, anstatt ihre Ressourcen so zu bündeln, dass sie größere Auswirkungen auf den internationalen Frieden und die Sicherheit haben. Wir werden im Folgenden darlegen, dass diese zunehmende Divergenz falsch ist und mit Hilfe eines neuen institutionellen Rahmens überwunden werden sollte. Zunächst beleuchten wir Washingtons ambivalente Haltung gegenüber der OSZE, einer der Schlüsselinstitutionen der euro-atlantischen Gemeinschaft, wenn es um *soft power* geht. Anschließend wenden wir uns den Quellen amerikanischer und europäischer *soft power* zu und belegen, dass die zunehmenden Anzeichen einer transatlantischen *Soft-power*-Rivalität Besorgnis erregend sind. Statt auf diesem Gebiet zu konkurrieren, sollten Europa und die USA ihre Kräfte lieber bündeln und ihre jeweiligen *Soft-power*- und *Hard-power*-Kapazitäten miteinander kombinieren. Hierzu schlagen wir die Gründung einer neuen Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft (*Atlantic Community Treaty Organization*, ACTO) vor, die die derzeitige EU-US-Agenda übernehmen und vertiefen würde. Eine solche Organisation könnte die atlantische Gemeinschaft dabei unterstützen, konzertierte Aktionen zur Bewältigung der wichtigsten globalen Herausforderungen durchzuführen und die europäische Institutionenlandschaft zu konsolidieren.

Die USA und die OSZE: eine unterschätzte Soft-power-Ressource

Auch nach dem Ende des Kalten Krieges ist die NATO das unverzichtbare „transatlantische Bindeglied“, das wichtigste politische Band und die wesentliche Sicherheitsverbindung geblieben, die die Vereinigten Staaten und Europa zusammenhalten. Für die Vereinigten Staaten ist die NATO das bedeutendste Symbol ihrer Beziehungen zu Europa und gleichzeitig ein Instrument der Zusammenarbeit. Der Nordatlantikvertrag von 1949 zollte der Bedeutung von *soft power* bei der Förderung der Sicherheitsinteressen der Unterzeichnerstaaten gebührenden Respekt. In der Präambel ist von „Demokratie, der

Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts“ die Rede, die die Allianz fördern will. Artikel 2 hält - in vollendeter *Soft-power*-Terminologie – fest, dass die Verbündeten „zur weiteren Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen beitragen [werden], indem sie ihre freien Einrichtungen festigen, ein besseres Verständnis für die Grundsätze herbeiführen, auf denen diese Einrichtungen beruhen, und indem sie die Voraussetzungen für die innere Festigkeit und das Wohlergehen fördern“.

Markenzeichen der NATO war und ist jedoch – sowohl im als auch nach dem Kalten Krieg – die Koordinierung der *Hard-power*-Ressourcen der USA und Europas; hierin liegt ihre größte organisatorische Stärke. Während des Kalten Krieges und bis in die Gegenwart hinein haben die USA die Bedeutung einer wichtigen *Soft-power*-Institution der amerikanisch-europäischen Beziehungen stets unterschätzt: die der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Im Kalten Krieg wurde die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von Washington weitgehend als ein Rahmen betrachtet, in dem man die kommunistischen Regime in Moskau und seinen Satellitenstaaten für ihre diktatorischen Systeme und Praktiken zur Verantwortung ziehen konnte. Die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki für die Beziehungen zwischen den Staaten sowie zwischen den Staaten und ihren Bürgern waren tatsächlich ein wichtiges, wenn auch subtiles Werkzeug, das dazu beitrug, die Legitimität der Ostblockregime auszuhöhlen.² Aus US-amerikanischer Sicht bestand die wichtigste Funktion der KSZE darin, als Werkzeug zur Aushöhlung des kommunistischen Einflusses auf Mittel- und Osteuropa zu dienen, während die NATO die notwendige Abschreckungsstrategie und Streitkräfte bereithielt, um jegliche militärische Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten abzuwehren.

Mit dem Ende des Kalten Krieges sowie dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion verlor die KSZE (seit Januar 1995 OSZE) ihre politische Schlüsselstellung für die amerikanische Politik. Die Entwicklungen in Europa verhalfen der OSZE jedoch schon bald zu einem neuen Auftrag. Der Krieg auf dem Balkan, der politische Übergang der ehemaligen Staaten des Warschauer Vertrags zur Demokratie und die Instabilität an den Rändern der ehemaligen Sowjetunion schufen neue und wichtige Aufgaben für die OSZE. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hoben die Vereinigten Staaten vor allem die operative Rolle der Langzeitmissionen und anderer Feldoperationen der OSZE hervor, zum Teil deshalb, weil diese Washingtons Einfluss auf die Organisation durchzusetzen halfen. Nach – wenn überhaupt – nur minimalen vorherigen Konsultationen wurden der OSZE schwierige neue Missionen, wie die Implementierung fast aller nichtmilitärischen Teile der Friedensvereinbarungen von Dayton nach 1995 und die Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission 1998 aufgebürdet. Diese Aktivitäten und der

2 Vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton 2001.

Umstand, dass beide Missionen von amerikanischen Diplomaten geleitet wurden, lösten in einigen europäischen Ländern Kritik aus, denn diese fürchteten, dass die USA die OSZE als „verlängerten Arm“ benutzen würden, um ihre eigene Balkanpolitik durchzusetzen.³

So wichtig diese Aufgaben auch sind: Die Vereinigten Staaten sahen in der OSZE niemals eine Schlüsselinstitution zur Umgestaltung der eurasischen Sicherheitslandschaft. Washington tendierte eher dazu, die OSZE als einen geeigneten Rahmen für die Zusammenarbeit zu betrachten, in dem die europäischen Staaten den größten Teil der Aufgaben der *Soft-power*-Instrumente und -Programme der OSZE übernehmen würden, während sich die Vereinigten Staaten auf die Entwicklung von *Hard-power*-Ressourcen für die „großen“ Probleme spezialisierten. „Supermächte“, so ein amerikanischer Wissenschaftler, „putzen keine Fenster“.⁴ Die OSZE betätigte sich nach US-Ansicht als Europas Fensterputzer – eine notwendige Arbeit, aber eine, die die USA, vor allem amerikanische Konservative, nicht sonderlich interessierte.

Tatsächlich hat die Kombination aus *soft power* und *hard power* der OSZE und der NATO bei der Bewältigung von Sicherheitsproblemen in Europa nach dem Kalten Krieg ganz gut funktioniert. Nach einigem Zögern wurde die NATO in Bosnien und Herzegowina und später im Kosovo erfolgreich eingesetzt, um diese Teile des ehemaligen Jugoslawien so sicher und stabil zu machen, dass die OSZE sich dorthin begeben und helfen konnte, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung moderner demokratischer Staaten zu schaffen. Die USA hatten Glück, dass es in Europa die OSZE gab, die bereit war, eine entscheidende Rolle als *Soft-power*-Akteur auf dem Balkan und andernorts zu übernehmen. Das Rezept war teilweise auch deswegen erfolgreich, weil die OSZE den Rückhalt der NATO-Streitkräfte und -Infrastruktur hatte.

Der Irak-Krieg hat die Wirksamkeit der *Hard-power*-Ressourcen der USA unterstrichen. Amerikanische Streitkräfte konnten Saddam Husseins Soldaten unter Einsatz moderner Kommando-, Kontroll- und Kommunikationssysteme, Echtzeit Nachrichtenbeschaffung und -weitergabe, fein abgestimmter Spezialeinheiten, Präzisionsmunition und hoher Mobilität schnell schlagen. Die Nachkriegssituation hat jedoch deutlich gemacht, in welchem Ausmaß *Soft-power*-Kapazitäten für den Erfolg der Operation letztlich entscheidend sind. Der Krieg war nur eine Sache von Wochen. Die Bemühungen, den Irak zu stabilisieren und die mit dem Krieg verfolgten Ziele sowohl für die irakische

3 Vgl. P. Terrence Hopmann, Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 67-88; sowie: Jonathan Dean, Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 39-44; Eric Mlyn, The OSCE, the United States, and European Security, in: *European Security* 3/1996, S. 427-447.

4 John Hillen, Superpowers Don't Do Windows, in: John Lehman (Hrsg.), *America The Vulnerable, Our Military Problems And How To Fix Them*, Philadelphia 2002, unter: www.fpri.org/americanvulnerable.

Bevölkerung als auch für die internationale Gemeinschaft Wirklichkeit werden zu lassen, werden wahrscheinlich noch Jahre in Anspruch nehmen. Sie werden vom erfolgreichen Einsatz von *soft power* abhängen, die jedoch noch immer durch glaubwürdige *Hard-power*-Ressourcen unterstützt werden müssen.

Mit ihrem Beschluss, der NATO die Verantwortung für die von den Vereinten Nationen mandatierte internationale Schutztruppe ISAF (*International Security Assistance Force*) in Afghanistan zu übertragen, haben die Verbündeten die Tür für die Übernahme bestimmter Aufgaben durch die NATO im Irak zumindest teilweise geöffnet. Der Wiederaufbau des Irak würde von der Art von Synergieeffekten profitieren, wie wir sie auf dem Balkan durch die Kombination aus der militärischen Macht der NATO und den *Soft-power*-Mitteln und -Methoden der OSZE erlebt haben. Es gibt derzeit allerdings keinen institutionellen Rahmen für die amerikanisch-europäische Zusammenarbeit beim Einsatz von *Soft-power*-Ressourcen außerhalb Europas. Diese Lücke könnte durch neue transatlantische Strukturen zur Erleichterung amerikanisch-europäischer *Soft-power*-Kooperation geschlossen werden, wie wir weiter unten ausführen werden.

Quellen amerikanischer soft power – und Anzeichen ihrer schwindenden Stärke

John Gerard Ruggie zufolge war der wichtigste Aspekt der internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg nicht die Hegemonie der Vereinigten Staaten, sondern die Tatsache, dass der Hegemon amerikanisch war.⁵ Das bedeutete, dass die Vereinigten Staaten sich entschlossen hatten, eher mit ihren Verbündeten zusammenzuarbeiten als sie zu beherrschen, dass Washington damit einverstanden war, seine Macht durch die Einbindung in multilaterale Organisationen zu zügeln, und dass sein politisches System die Einmischung der Verbündeten zuließ, so dass diese die Möglichkeit hatten, die Entscheidungsfindung der USA zu beeinflussen.⁶ Folglich hatte Washingtons Führungsrolle zwar mit („weicher“ und „harter“) Macht zu tun, beruhte aber nicht ausschließlich auf ihr. Führerschaft ist im Gegenteil – wie James

5 Vgl. John Gerard Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: John Gerard Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York 1993, S. 3-47, hier: S. 31.

6 Vgl. G. John Ikenberry, *Rethinking the Origins of American Hegemony*, in: *Political Science Quarterly* 3/1989, S. 375-400; G. John Ikenberry, *Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American Postwar Settlement*, in: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca/London 1993, S. 57-86; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton 2001; Peter F. Cowhey, *Elect Locally – Order Globally. Domestic Politics and Multilateral Cooperation*, in: Ruggie, a.a.O. (Anm. 5), S. 157-200; Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton 1995.

MacGregor Burns behauptet – nicht von den Bedürfnissen und Zielen der Gefolgsleute zu trennen.⁷ Führerschaft ist ein interaktiver Prozess, in dem dem Führenden Gefolgschaft geleistet wird, weil er seine Gefolgsleute überzeugen kann. Dadurch, dass die USA ihren Verbündeten zuhören und ihre Meinung ernst nehmen, ist es ihnen gelungen, die Gefolgschaft auf Überzeugung und normativen Konsens zu gründen, eben auf *soft power*. Wenn es die Führungsmacht jedoch versäumt, ihre *soft power* zur Unterstützung militärischen Aktionen ins Spiel zu bringen, nutzen die vermeintlichen Gefolgsleute die erste Gelegenheit sich von ihr abzuwenden.⁸ Genau das ist in den letzten Jahren passiert und hat zu der jüngsten transatlantischen Krise um den Irak geführt.

Unilateralismus – gleichgültig ob in der groben Form der derzeitigen Bush-Regierung oder in der beiläufigeren, abgedämpften und samtweichen Form der Clinton-Administration – ist ein klares Zeichen für eine Verlagerung des Gleichgewichts im Vertrauen auf *hard* oder *soft power* in der US-Außenpolitik. Rohe *Hard-power*-Politik provoziert Kritik und Widerstand, da sie den internationalen Konsens über den „*embedded liberalism*“⁹ und den Wert internationaler Organisationen direkt gefährdet. *Erstens* hat die neokonservative Ideologie einer auf *hard power* basierenden Außenpolitik die Bereitschaft allein zu handeln verstärkt und die Grundvoraussetzungen der nach 1945 entstandenen Weltordnung in Frage gestellt (so z.B. der präemptive Einsatz von Gewalt vs. die VN-Charta). Diese Tendenz trat im Zuge verschiedener internationaler Fragen zutage, die u.a. von der Weigerung, das Kyoto-Protokoll und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu ratifizieren, über steigende Zölle auf importierte Waren zum Schutz der US-Stahlindustrie bis hin zur extraterritorialen Anwendung des *Sarbanes-Oxley Act* zur Verschärfung der US-amerikanischen Rechnungslegungsvorschriften reichen. *Zweitens* können Äußerungen wie „die Aufgabe bestimmt die Koalition“ als Abschied von der langjährigen US-Unterstützung für multilaterale Strukturen interpretiert werden. Einer extremen, aber anschaulichen Einschätzung von William Pfaff zufolge stellt sich die Bush-Administration eine von den USA angeführte Welt vor, die dabei die Rückendeckung möglichst vieler Staaten erhalten, die sich jedoch nicht einmischen.¹⁰ Aus diesem Grund wolle Amerika für jede Aufgabe unterschiedliche Koalitionen, damit niemand Einspruch gegen die US-Politik erheben kann. Wenn die Umgehung internationaler Organisationen zur Regel wird und nicht die Ausnahme bleibt,

7 Vgl. James MacGregor Burns, *Leadership*, New York 1997.

8 Vgl. Andrew Fenton Cooper/Richard A. Higgot/Kim Richard Nossal, *Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict*, in: *Political Science Quarterly* 3/1991, S. 391-410, hier: S. 398f.

9 Vgl. John Gerard Ruggie, *Embedded liberalism and the postwar economic regimes*, in: John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, London/New York 1998, S. 62-84.

10 William Pfaff, *Bush's new global order will generate resistance*, in: *International Herald Tribune* vom 17. April 2003, S. 6 (Diese und alle folgenden Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen stammen von den Autoren).

werden sich die internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert grundlegend ändern und könnten zunehmend der internationalen Ordnung eines Machtgleichgewichts wie im 19. Jahrhundert gleichen.

Langfristig untergräbt diese Tendenz die Attraktivität des politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Modells der USA und bedroht so den Kern ihrer *soft power*. Laut John Paden und Peter Singer klagen Schulen, Universitäten und wissenschaftliche Einrichtungen in den USA bereits über sinkende Bewerberzahlen, während andere englischsprachige Länder damit beginnen, ihr Ausbildungssystem als Alternative zu demjenigen der USA zu vermarkten. In einer Zeit, in der transnationale Verbindungen immer mehr an Bedeutung gewinnen, laufen die Vereinigten Staaten Gefahr, ihre Brückenköpfe zu äußerst wichtigen internationalen Gemeinschaften, wie etwa der muslimischen Welt, zu schwächen.¹¹

Europäische Soft-power-Quellen

Spannungen um die Führungsrolle der USA und die Unsicherheit über den Kurs ihrer zukünftigen Außenpolitik haben die *Soft-power*- (und bislang in geringerem Maße die *Hard-power*-) Fähigkeiten der Europäischen Union stärker in den Mittelpunkt gerückt. Der *Soft-power*-Ansatz der EU basiert auf der Annahme, dass das Recht des Stärkeren erfolgreich durch die Stärke des Rechts ersetzt werden kann. Zum Teil dank der amerikanischen Sicherheitsvorkehrungen bevorzugt Europa eher den Weg des Souveränitätstransfers und des Festhaltens an *soft power* anstelle des Aufbaus von *Hard power*-Fähigkeiten.

Europas Präferenz einer auf Regelungen basierenden Politik ist nicht – wie Robert Kagan behauptet – schlicht auf seinen Mangel an *hard power* zurückzuführen.¹² Sie resultiert vielmehr aus seiner Geschichte und seiner politischen Komplexität. William Wallace stellt dazu fest: „Europas Neigung zu hochgradig verregelter Politik lässt sich aus seiner großen Bevölkerungsdichte, der Verletzbarkeit seiner Umwelt und der Durchlässigkeit seiner Grenzen erklären. Die unbeschwertere Herangehensweise an Herrschaft in den Vereinigten Staaten liegt an ihren weiten Räumen und an ihrer kontinentalen Ausdehnung.“¹³ Diese Erfahrung hat zu einem ausgeprägt europäischen Ansatz in Bezug auf Sicherheit geführt, der nicht nur auf dem Einsatz nicht-militärischer Instrumente zur Lösung von Sicherheitsproblemen beruht, sondern auch eine Neigung zu Multilateralismus und Regelungsorientierung, ei-

11 Vgl. John N. Paden/Peter W. Singer, America Slams the Door (On Its Foot), in: Foreign Affairs 3/2003, S. 8-14. Eine detaillierte Darstellung der Rolle amerikanischer Schulen beim Aufbau kultureller Verbindungen findet sich in: John Waterbury, Hate Your Policies, Love Your Institutions, in: Foreign Affairs 1/2003, S. 58-69.

12 Vgl. Robert Kagan, Power and Weakness, in: Policy Review 113/2002, S. 3-28, unter: <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>.

13 William Wallace, Europe, the Necessary Partner, in: Foreign Affairs 3/2001, S. 16-34, hier: S. 29-30.

nen netzwerkzentrierten Ansatz gegenüber internationaler Politik und eine enge Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren zur Bewältigung aktueller sicherheitspolitischer Herausforderungen umfasst. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU über ein einzigartiges *Soft-power*-Modell verfügt, das bislang außer ihr weder andere Staaten noch eine Gruppe von Staaten bieten.¹⁴

Amerikanische und europäische soft power – kombinieren statt konkurrieren

Zwei unterschiedliche *soft power*-Quellen und die jüngste Erfahrung des Irak-Krieges scheinen den Rahmen für eine mögliche Rivalität im Bereich von *soft power* zwischen Europa und den USA vorzugeben.¹⁵ Zumindest vom europäischen Standpunkt erscheint es verlockend, ein konkurrierendes *Soft-power*-Modell zu exportieren. Einige der europäischen Länder haben traditionelle politische und kulturelle Bindungen an viele der gegenwärtigen Krisenherde. Die Betonung des Multilateralismus und internationaler Institutionen durch die EU erleichtert es, bestimmte politische Themen durchzusetzen, und die Bedeutung, die präventiver Diplomatie und internationaler Entwicklungshilfe beigemessen wird, könnte dazu genutzt werden, die EU in den internationalen Beziehungen als Gegenspieler zu den Vereinigten Staaten zu positionieren. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass einige Leute in Brüssel und in anderen europäischen Hauptstädten zunehmend willens sind, diese Aspekte im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu verbinden, um so ein Gegengewicht zu Washington zu schaffen. Nichts könnte jedoch den transatlantischen Beziehungen und der langfristigen internationalen Stabilität größeren Schaden zufügen. Philip Gordon hat Recht mit seiner Aussage, Amerikaner und Europäer dürften „die Aussicht auf eine transatlantische Scheidung nicht zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden lassen“, da „keine zwei Regionen der Welt mehr gemeinsam oder mehr zu verlieren haben, wenn sie nicht zusammenhalten“.¹⁶ Anstatt sich auf einen sinnlosen „Schönheitswettbewerb“ darüber einzulassen, wer die beste *soft power* ist, sollten sie ihre Kräfte bündeln und eine *Soft-power*-Initiative starten. Die internationale Gemeinschaft braucht das „transatlantische Paar“, damit es zusammen mit anderen führenden Mächten und internationalen Organisationen Lösungen für die drängendsten globalen Herausforderungen erarbeitet.

14 Vgl. Jolyon Howorth, *European integration and defence: the ultimate challenge*, Paris 2000, S. 88-91. Ähnlich argumentiert Hans-Georg Ehrhart, *What model for CFSP?*, Paris 2002.

15 Vgl. Charles Kupchan, *The End of the American Era: US Foreign Policy After the Cold War*, New York 2002.

16 Philip H. Gordon, *Bridging the Atlantic Divide*, in: *Foreign Affairs* 3/2003, S. 70-83, hier: S. 79 und 83.

Kern dieser neuen Initiative ist die Neubelebung der transatlantischen Wertegemeinschaft durch den Abschluss eines neuen Vertrags der Atlantischen Gemeinschaft. Dieser Vertrag hätte zwei Ziele: Politisch würde er den Schwerpunkt von den transatlantischen Differenzen zu den Gemeinsamkeiten verlagern. Funktionell würde der Vertrag zwischen allen Mitgliedsländern der NATO und der EU einen *Soft-power*-Kooperationsrahmen schaffen, der die *Hard-power*-Strukturen NATO und ESVP ergänzt.¹⁷

Zu den Aktivitäten einer neuen (*Soft-power*-) Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft (*Atlantic Community Treaty Organization, ACTO*) könnten halbjährlich stattfindende Gipfeltreffen zwischen allen Mitgliedsstaaten der NATO und der EU sowie den Beitrittskandidaten beider Organisationen gehören. Diese Treffen könnten terminlich mit den regulären Gipfeltreffen von NATO und EU zusammenfallen und die derzeitigen Gipfeltreffen zwischen den USA und der EU ersetzen. Die Gipfeltreffen könnten durch einen Ständigen Rat unterstützt werden, der sich mit den Fragen befasst, die zwischen den Gipfeltreffen auftreten, sowie durch Arbeitsgruppen, die nach Bedarf zusammentreten. Damit die Gemeinschaft einen repräsentativen Rahmen erhält, könnte die Parlamentarische Versammlung der NATO in eine Versammlung der Atlantischen Gemeinschaft umgewandelt werden, in der Abgeordnete aus allen Ländern der Gemeinschaft vertreten wären, die die Aufgabe hätten, die gesamte Palette der transatlantischen Themen zu untersuchen und zu diskutieren. Die Versammlung der Atlantischen Gemeinschaft sollte regelmäßige Treffen mit den Parlamentarischen Versammlungen der EU und der OSZE abhalten, um zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu gelangen, wie die künftigen Herausforderungen zu bewältigen sind.

Institutionelle Überschneidungen und allzu viele Sitzungstermine können dadurch vermieden werden, dass alle Fragen, die gegenwärtig im Rahmen der US-EU-Agenda behandelt werden, auf das neue Forum übertragen werden, das dann – anders als die enger gefassten US-EU-Konsultationen - praktisch alle Aspekte der transatlantischen Beziehungen bearbeitet und alle Länder einschließt, die ein Interesse an den Beziehungen haben. Sollten spezifische US-EU-Fragen auftauchen, so könnten diese in bilateralen US-EU-Verhandlungen geklärt werden. Die Institutionen der Atlantischen Gemeinschaft sollten in oder nahe Brüssel angesiedelt werden, um die Koordination mit NATO- und EU-Institutionen zu erleichtern.

Es wäre sinnvoll, sich gleichzeitig mit der Koordination zwischen der neuen Institution und der OSZE zu befassen. Die in Wien ansässige Organisation sollte als das Gremium gestärkt werden, das die Mitglieder der Atlantischen Gemeinschaft mit allen anderen Staaten des eurasischen Kontinents zusammenbringt, die nicht die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der At-

17 Diese Argumente beruhen auf: Stanley R. Sloan, NATO, the European Union and the Atlantic Community. *The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Latham 2003, S. 217-227; ders., Challenges to the Transatlantic Partnership, in: *the National Interest*, 12. März 2003, unter: <http://www.inthenationalinterest.com/Articles/vol2issue10/vol2issue10sloan.html>.

lantischen Gemeinschaft erfüllen oder diese gar nicht anstreben, darunter vor allem Russland und die Ukraine. Zu diesem Zweck könnten alle relevanten Funktionen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR), dessen Agenda ohnehin nur schwer von derjenigen der OSZE zu unterscheiden ist, auf die OSZE übertragen werden. Hauptaufgabe der OSZE wäre es dann, die kooperative Sicherheit zwischen ihren Teilnehmerstaaten zu vertiefen und dazu beizutragen, Frieden und Zusammenarbeit auf dem gesamten Kontinent durch Vertrauensbildung und Rüstungskontrollmaßnahmen, Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge aufzubauen. Ein solcher Schritt würde die institutionelle Architektur Europas konsolidieren und die übrigen Organisationen stärken.

Der breite Ansatz einer Atlantischen Gemeinschaft bei der Bearbeitung von Problemen und Themen würde die Möglichkeit eröffnen, Fragen zu diskutieren, die ohnehin inoffiziell zwischen Vertretern der Verbündeten innerhalb der NATO erörtert werden, aber nicht Teil des offiziellen NATO-Mandats sind. In einem Forum der Atlantischen Gemeinschaft gäbe es bessere Möglichkeiten, dynamisch Synergien bei der Problemlösung zu entwickeln, wenn alle Aspekte eines Themas auf den Tisch kommen. Der Krieg gegen den Terrorismus ist ein gutes Beispiel. Hätte es am 11. September 2001 einen Rat der Atlantischen Gemeinschaft gegeben, hätte er unverzüglich Arbeitsgruppen einsetzen können, die sich mit allen Aspekten des Feldzugs gegen die Ursprünge des internationalen Terrors hätten befassen können. Der Nordatlantiker hätte nicht abwarten müssen, bis der Rat der Atlantischen Gemeinschaft handelt, und hätte am 12. September den Artikel-V-Fall ausrufen können, wie er es auch tat. In der Zwischenzeit hätte jedoch der Rat der Atlantischen Gemeinschaft die Reaktion der Polizeikräfte in den Mitgliedsländern der Gemeinschaft koordinieren, Maßnahmen zur Unterbindung der finanziellen Unterstützung von Terroristen erörtern, Themen öffentlicher Diplomatie zur Flankierung militärischer und diplomatischer Maßnahmen entwickeln und erste Überlegungen zu langfristigen Strategien zur Verhinderung der Unterstützung terroristischer Aktivitäten anstellen können.

Eine neue Atlantische Gemeinschaft würde die NATO im Gesamtrahmen transatlantischer Beziehungen einschließen, nicht ersetzen. Da sie lediglich ein Konsultationsforum wäre, würde sie weder die „Autonomie“ der EU noch die Beistandsverpflichtung nach Artikel V des NATO-Vertrags bedrohen. Sie könnte vielmehr dazu beitragen, die derzeitige künstliche Trennung zwischen den NATO-Beratungen über Sicherheitspolitik und den US-EU-Konsultationen über Wirtschaftsfragen aufzuheben. Da die Atlantische Gemeinschaft ihre Mitglieder ermutigen würde, sich mit Themen auseinander zu setzen, die die NATO nicht behandelt, würde die neue Struktur einen Mehrwert über den des traditionellen Bündnisses hinaus erbringen. Sie könnte auch zusätzliche Optionen bei der Bildung von „Koalitionen der Willigen“ zur Behandlung neuer Sicherheits Herausforderungen in den Fällen bieten, in denen der Einsatz der NATO nicht allen Verbündeten akzeptabel erscheint

und in denen das Tätigwerden durch die Weigerung eines einzigen Mitglieds blockiert werden könnte.

Elemente eines Konsenses der neuen Atlantischen Gemeinschaft

Angesichts des jüngsten Risses in den transatlantischen Beziehungen ist die Wiederherstellung der gemeinsamen Bindungen ein wichtiges Ziel. Das ist aber natürlich nicht genug. Die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Freunde und Verbündeten müssen sich mit einer Reihe von Themen auseinandersetzen, die für die transatlantischen Beziehungen, für die internationale Zusammenarbeit und für die internationale Stabilität eine Schlüsselrolle spielen.

Die Debatte über neue internationale Regeln

Der Angriff der USA und Großbritanniens auf den Irak hat die Tür zu einer neuen Weltordnung weit aufgestoßen, aber das letzte Wort über die grundlegenden Prinzipien dieser neuen Weltordnung ist noch nicht gesprochen. Von größter Bedeutung ist die Frage, ob sich der präemptive Einsatz von Gewalt – den die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vorsieht – durchsetzen wird oder ob die Mitglieder der neuen Atlantischen Gemeinschaft dazu bereit sind, völkerrechtliche Regeln im Sinne der – von einigen bereits tot gesagten – Charta der Vereinten Nationen einzuhalten.¹⁸

Sowohl die Befürworter als auch die Gegner einer Reform des Gewaltverbots der VN-Charta haben gute Argumente. Die Befürworter, mehrheitlich aus den USA, sagen, dass die Verfasser der VN-Charta die neuen transnationalen und asymmetrischen Risiken und das Auftreten nichtstaatlicher Akteure nicht vorgesehen haben. Angesichts der neuen Fähigkeiten weltweit jederzeit und überall zuschlagen zu können, sei es nicht länger angebracht, einen Angriff erst abzuwarten; man sollte vielmehr Gewalt präemptiv einsetzen.

Im Gegensatz dazu argumentieren die Gegner, dass die bislang vorgelegten Alternativen, die das Konzept der „unmittelbar bevorstehenden Gefahr“ ersetzen sollen, in jeder Hinsicht vage sind, d.h. in Bezug auf die Definition der Umstände, der Objekte und der Mittel des präemptiven Gewalteinsatzes. Darüber hinaus begründen sie überzeugend, dass die Rückkehr eines opportunistischen und extensiven „Rechts auf Selbstverteidigung“ die internationalen Beziehungen an ihren Ausgangspunkt zurückführen würde: zum Sicherheitsdilemma, in dem Unsicherheit vorherrscht.

Mit der Intervention im Kosovo (1999) und dem Krieg gegen den Irak (2003) haben Mitglieder der atlantischen Gemeinschaft zwei gewichtige Präzedenzfälle geschaffen, die vom traditionellen Verständnis des Einsatzes von Ge-

18 Vgl. den starken Nachruf auf den VN-Sicherheitsrat von Michael J. Glennon, Why the Security Council Failed, in: Foreign Affairs 3/2003, S. 16-35.

walt abweichen. Sie sollten daher eine Diskussion über die Zukunft des Völkerrechts im Allgemeinen und den Einsatz von Gewalt im Besonderen initiieren und führen. Diese Diskussion sollte darauf abzielen, neue internationale Regeln für den Einsatz von Gewalt unter Berücksichtigung der neuen Risiken festzulegen und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu stärken, nicht ihn zu umgehen. Indem sie eine solche Diskussion im Rahmen der VN anregen, würden die Mitglieder der Atlantischen Gemeinschaft der ganzen Welt deutlich signalisieren, dass sie sich auch weiterhin an ein System international vereinbarter Regeln halten wollen, solange auch andere Nationen und Gruppierungen dazu bereit sind.

Stärkung internationaler Institutionen

Allein durch die Gründung einer neuen *Soft-power*-Organisation in Gestalt der Atlantischen Gemeinschaft würden die transatlantischen Verbündeten ein deutliches Zeichen zugunsten internationaler Zusammenarbeit setzen. Dies sollte mit nachhaltigen Bemühungen einhergehen, bestehende Institutionen flexibler zu machen und sie mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mitteln auszustatten. Jede internationale Organisation kann durch die Verstärkung und Förderung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen einen bedeutenden Beitrag zur Beförderung der *Soft-power*-Agenda leisten.

Selbstverständlich sind die Vereinten Nationen die wichtigste Plattform zur Erörterung aller für die Errichtung einer neuen Weltordnung relevanten Fragen. Die Tatsache, dass die VN kürzlich vielversprechende Wege zur Stärkung einer Weltinnenpolitik durch die engere Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren und multinationalen Unternehmen beschritten hat, ist in dieser Hinsicht äußerst bedeutsam. Die Öffnung der internationalen Bühne für die Zivilgesellschaft ist eines der stärksten Instrumente zur nachhaltigen Förderung von *soft power*.

Im Kern der transatlantischen Beziehungen könnte die seit langem herrschende Dichotomie zwischen NATO und EU durch die Gründung der neuen Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft überwunden werden. Wie schon erwähnt, würde diese neue Organisation von der Verschmelzung bestehender von *Hard* und *Soft power*-Kapazitäten profitieren. Die OSZE sollte auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen, da sich die meisten ihrer Feldaktivitäten mit den Grundlagen von *soft power* befassen, d.h. dem Aufbau demokratischer Prinzipien und Institutionen. Darüber hinaus versetzt ihre Präsenz in solch bedeutenden Regionen wie im Kaukasus und in Zentralasien die OSZE in die Lage, die Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft dabei zu unterstützen, diese potenziellen Krisenherde auf kohärente und abgestimmte Weise zu unterstützen.

Schließlich müssen die internationalen Finanz- und Handelsinstitutionen als Instrumente angesehen werden, durch die *soft power* wirtschaftliche Früchte

trägt. Dazu muss die internationale Handels- und Finanzarchitektur weiterentwickelt werden, wobei u.a. den folgenden Faktoren größere Bedeutung beigemessen werden muss: den Interdependenzen zwischen dem Übergang zur Marktwirtschaft und den notwendigen kulturellen und gesellschaftlichen Anpassungen,¹⁹ dem Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung und Sicherheitspolitik (z.B. scheinen Terroristen von der Liberalisierung der Finanz- und Telekommunikationsmärkte zu profitieren) sowie dem Recht an geistigem Eigentum, Gesundheitsfragen und regionaler Entwicklung (z.B. der Rolle der pharmazeutischen Industrie bei der Versorgung der Entwicklungsländer mit Medikamenten gegen AIDS).

Erweiterung der Rolle kultureller Diplomatie

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat kulturelle Diplomatie als eines der wichtigsten Instrumente zur Sozialisation und zum Aufbau eines gemeinsamen Gedächtnisses an Bedeutung verloren.²⁰ Der Wert der Kultur als Mittel der Vertrauensbildung ist kürzlich in Form der so genannten „Kampagnen um die Herzen und Köpfe“, die vor allem auf die muslimische Welt ausgerichtet sind, wiederentdeckt worden. Es reicht jedoch nicht aus, diese Kampagnen erst nachträglich zu lancieren, um beispielsweise die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die abgeworfenen Bomben nicht ihnen galten, sondern ihren Führern. Im Umgang mit Ländern, die bislang nicht vom „westlichen Modell“ profitiert haben und deshalb dazu neigen, es abzulehnen, sind kulturelle Kenntnisse unabdingbar, um die Komplexität dieser Gesellschaften zu verstehen. Im Vergleich zu anderen Instrumenten der Politik sind Kulturaustauschprogramme, Bildung und Ausbildung sowie andere Formen kultureller Diplomatie extrem preiswert; langfristig sind sie jedoch äußerst ertragreich, indem sie unser Verständnis erweitern und persönliche Bindungen herstellen. Aus diesem Grunde sollten die Mitglieder der Atlantischen Gemeinschaft eine *Soft-power*-Kulturstrategie erarbeiten, die Möglichkeiten aufzeigt, unsere Kultur für andere zu öffnen und einen nachhaltigen Dialog mit ihnen aufzunehmen. Bereits existierende Formen internationaler Zusammenarbeit mit Schlüsselregionen wie dem Mittelmeerraum sollten aufeinander abgestimmt werden,²¹ die Budgets und die Infrastruktur von Botschaften, Kulturstiftungen und sogar Handelsvereinigungen könnten zusam-

19 Vgl. Michael Mosseau, *Market Civilization and Its Clash with Terror*, in: *International Security* 3/2002-2003, S. 5-29.

20 Zur Besprechung der beeindruckenden Fotoausstellung „After September 11: Images from Ground Zero“ siehe Liam Kennedy, *Remembering September 11: photography as cultural diplomacy*, in: *International Affairs* 2/2003, S. 315-326.

21 Die Kooperationspartner der OSZE im Mittelmeerraum sind Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien. Der Mittelmeer-Dialog der NATO umfasst dieselben Länder plus Mauretanien. Dem Barcelona-Prozess der EU gehören neben den OSZE-Kooperationspartnern die Palästinensische Autonomiebehörde, der Libanon, Syrien, die Türkei, Zypern und Malta an. Darüber hinaus unterhält die EU einen zusätzlichen Nahost-Friedensprozess und Beziehungen zu Nahost-Staaten in der Golfregion.

mengefasst werden, um für alle Beteiligten maximalen Nutzen zu erzielen, und zivilgesellschaftliche Netzwerke im In- und Ausland sollten aktiv einbezogen und gestärkt werden.

Schwer verkäuflich

Angesichts der noch immer schwelenden Antagonismen, die den derzeitigen Stand der transatlantischen Beziehungen kennzeichnen, wird es schwer sein, eine Ausweitung der transatlantischen Kooperation in Gang zu setzen. Auch wenn die französische und die deutsche Regierung versucht haben, einiges von dem Schaden, den ihre Beziehungen zu Washington genommen haben, wieder zu beheben, schlagen die Emotionen am Westufer des Atlantik noch immer hohe Wellen. Rufe nach einer strategischen Scheidung gibt es reichlich; sie behaupten: „Wenn die Vereinigten Staaten das ‚alte Europa‘ nun in Fragen von strategischer Bedeutung ignorieren, werden sie endlich frei sein von dem gescheiterten Modell europäischer Diplomatie, das der Welt so viele schreckliche Kriege, unbrauchbare Grenzen und ungestörte Diktatoren beschert hat.“²² Am Ostufer des Atlantik werden vermehrt Rufe nach einer Beschleunigung des europäischen Einigungsprozesses laut, um so ein Gegengewicht zur amerikanischen Supermacht aufzubauen.

Es wird jedoch eine Zeit kommen, in der sich klügere Köpfe durchsetzen. Das amerikanische Volk will und wird keine US-Politik unterstützen, deren Folge die Verantwortung für den Wiederaufbau nach einem Krieg ist, wo immer amerikanische Truppen eingreifen, um Diktatoren zu besiegen oder Terroristen aufzustöbern. Vielmehr ist die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Verbündeten die beste Methode, um die Lasten der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Stabilität zu teilen. Trotz der jüngsten Differenzen werden die USA nirgendwo auf der Welt „gleichgesinntere“ Nationen als die europäischen NATO-Mitglieder und die Mitglieder der Europäischen Union finden. Diese Tatsache ändert sich auch nicht durch Schimpfen und Toben über die schlecht durchdachte Diplomatie Frankreichs, Deutschlands und Belgiens während der Irakkrise.

In der Zwischenzeit geht die Gestaltung Europas weiter, aber die unterschiedlichen europäischen Reaktionen auf den Krieg gegen den Irak zeigen, wie facettenreich Europa ist. Europa kann in einer Atmosphäre transatlantischer Unstimmigkeiten nicht erfolgreich gestaltet werden. Ein einiges Europa kann nur im Rahmen einer funktionierenden transatlantischen Beziehung geschaffen werden.

Das Entscheidende ist also sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für Europa, dass sie einen gemeinsamen Weg für die Zukunft finden müssen. Auf europäischer Seite muss die Bereitschaft wachsen, die Vorteile von *Hard-*

22 Ralph Peters, Hitler war wenigstens ehrlich. Ihr widert uns an: Die Amerikaner sind mit den Deutschen fertig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Mai 2003.

power-Kapazitäten anzuerkennen, und diese durch die Bereitstellung von Ressourcen zur Schaffung von *Hard-power*-Optionen bzw. die Möglichkeit europäischer Beiträge zu *Hard-power*-Lösungen zu ergänzen. Im Gegenzug müssen die USA das Verhältnis zwischen ihren aussen- und sicherheitspolitischen *Soft*- und *Hard-power*-Instrumenten ausgewogener gestalten. Die NATO bleibt als Instrument zur Bildung transatlantischer Koalitionen für die Bearbeitung aktueller Sicherheitsprobleme relevant. Die OSZE ist für die Anwendung von *Soft-power*-Ressourcen bei Problemen in ihrem Einflussgebiet von größter Bedeutung. Eine Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft würde einen Rahmen für die Anwendung der *Soft-power*-Ressourcen Europas und der USA auf Probleme außerhalb Europas, wo die Vereinigten Staaten und Europa gemeinsame Interessen haben, bieten.

Eine *Soft-power*-Lösung kann den Bedarf an glaubwürdigen militärischen Optionen nicht ersetzen. Die effektive Verbindung amerikanischer und europäischer *Soft-power*-Ressourcen könnte jedoch dazu beitragen, dass einige Probleme nicht zu militärischen Herausforderungen werden. Sie könnte auch die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft erhöhen, mit Situationen nach einem Konflikt auf stabilitätsfördernde Weise umzugehen. Die zukünftige transatlantische Zusammenarbeit wird eine effektive Kombination von *Hard*- und *Soft-power*-Ressourcen von beiden Seiten des Atlantik erfordern. Die Frage ist heute, ob die Vereinigten Staaten ihren Weg unilateralistisch und stark auf *hard power* gestützt fortsetzen oder ob sie ein Gleichgewicht zwischen dem Einsatz von *hard* und *soft power* finden, das Bündnisse stärkt, die Herzen und Köpfe möglicher Gegner für sich einnimmt und die Situationen reduziert, in denen die USA ihre beeindruckenden *Hard-power*-Kapazitäten tatsächlich einsetzen müssen. Die Gründung der neuen Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft wäre ein richtiger erster Schritt in diese Richtung.