

Die neue Administration
in Washington und die
Zukunft der europäisch-
amerikanischen
Beziehungen

Transatlantische Dissonanzen in der Außen- und Sicherheitspolitik?

Karl-Heinz Kamp

Bei der Bewertung der ersten Monate der neuen amerikanischen Administration unter Präsident George W. Bush gehen die Urteile derzeit weit auseinander. Dies gilt insbesondere für die amerikanische Außenpolitik und für die Einschätzung der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen.

Kritiker der neuen Regierung in Washington bemängeln die abrupten einseitigen Schritte der USA, die im internationalen Umfeld auf breite Ablehnung stießen. Der Ausstieg der Vereinigten Staaten aus den 1997 in Kyoto vereinbarten Klimaschutzziele wurde weithin mit Unverständnis registriert. Die härtere Haltung der USA im Umgang mit China, die etwa in dem Vorfall um das notgelandete amerikanische Spionageflugzeug oder dem Empfang des Dalai-Lama durch Präsident Bush ihren Ausdruck fand, weckt Befürchtungen einer internationalen Destabilisierung. Gleiches gilt für den Abbruch der Verhandlungen mit Nordkorea über dessen Raketenarsenal oder die Signale zur Reduzierung des amerikanischen Engagements auf dem Balkan.

Für die USA peinliche Gegenreaktionen blieben nicht aus. So wählten die Vereinten Nationen die amerikanischen Vertreter sowohl aus der VN-Menschenrechtskommission heraus (der die Vereinigten Staaten seit 1947 angehören) sowie aus dem VN-Drogenkontrollrat. Dies wiederum hatte zur Folge, dass der Kongress in Washington die Rückzahlung amerikanischer Schulden bei den

Vereinten Nationen und von der angekündigten 826-Millionen-Dollar-Tilgungssumme 244 Millionen Dollar auf Eis legte. Vorwürfe an die USA, die Weltorganisation nicht mehr ernst zu nehmen, waren die Konsequenz solcher Maßnahmen.

Auch in Washington zeigen sich erste Rückschläge für die neue Administration. Der republikanische Senator James Jeffords trat aus Protest gegen die Politik von George Bush demonstrativ aus der Republikanischen Partei aus und kippte damit die Machtverhältnisse im Senat zu Gunsten der Demokraten. Die Folge ist, dass so einflussreiche Gremien wie das Senate Foreign Relations Committee künftig unter dem Vorsitz eines demokratischen Senators tagen.

Bush-freundliche Einschätzungen weisen auf die Dialogbereitschaft und Bündnistreue und nicht zuletzt auf die Professionalität der neuen amerikanischen Regierung hin. Im Unterschied zu dem weitgehend chaotischen ersten Jahr der Regierung Clinton, die anfangs auch im eigenen Land als „Laienspieterschar“ angesehen wurde, verlief die Anfangsphase George W. Bushs geordnet und zielgerichtet, obgleich nahezu der gesamte Regierungsapparat neu eingerichtet werden musste. Gerade im Bereich der Außenpolitik sind erfahrene und kompetente Persönlichkeiten in das Regierungsteam eingetreten. Auch hat der neue Präsident anfänglich geäußerte Befürchtungen hinsichtlich einer deutlich isolationistischen Politik der USA bislang widerlegt. Bush

vertritt stattdessen im außenpolitischen Bereich ein Programm, das er mit dem Begriff eines „ausgeprägten amerikanischen Internationalismus“ (*Distinctly American Internationalism*) belegt hat. Ein sichtbarer Ausdruck amerikanischer Dialogbereitschaft sind die umfassenden Konsultationen mit den Bündnispartnern sowie mit Russland und China über die Pläne der USA zum Aufbau einer Raketenabwehr. Selbst die Bezeichnung dieses Programms wurde dem Wunsch nach Bündnisfähigkeit angepasst – statt der traditionell gebräuchlichen Formulierung *National Missile Defense* verwendet das offizielle Washington heute nur noch den Begriff *Missile Defense*.

Welche Perspektiven ergeben sich angesichts solch widersprüchlicher Bewertungen für die Sicherheitspolitik? Weisen etwa die auftretenden Meinungsverschiedenheiten auf eine grundlegende transatlantische Krise hin?

Grundeinsichten

Versucht man den Stand der Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten sachlich – das heißt abseits der tagespolitischen Streitigkeiten um vertrauliche Gesprächsprotokolle, Entschädigungen jüdischer Zwangsarbeiter oder um die Todesstrafe – einzuschätzen, so lassen sich zwei Faktoren benennen, die für die Stabilität dieser Beziehungen sprechen.

Zum einen ist die Notwendigkeit stabiler transatlantischer Beziehungen in den Vereinigten Staaten im Grunde unbestritten – sowohl innerhalb der politischen Eliten wie auch in der breiten Öffentlichkeit. Gerade auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger weiß man sehr wohl, dass das Engagement der USA in und für Europa kein Akt der Barmherzigkeit ist, sondern im wohlverstandenen Eigeninteresse der Vereinigten Staaten liegt. Die amerikanische Präsenz ist die Grundlage für den Einfluss der USA in

Europa, der wiederum die amerikanische Position als „Supermacht“ mitbestimmt – weit mehr als Raketenarsenale oder Streitkräftezahlen. Dabei gilt die Erkenntnis eines amerikanischen Eigeninteresses an einer vitalen Beziehung zu Europa ungeachtet wechselnder Präsidenten, ungeachtet demographischer Veränderungen in den USA und ungeachtet so fundamentaler weltpolitischer Veränderungen wie des Endes des Ost-West-Konfliktes. Auch ohne den vermeintlich erforderlichen „Kitt“ einer gemeinsamen Bedrohung durch die Sowjetunion konnte das enge transatlantische Verhältnis während der vergangenen Dekade erhalten und fortentwickelt werden.

Zum anderen gilt auch auf europäischer Seite die Grundeinsicht, dass Stabilität und Prosperität innerhalb und außerhalb Europas nur zusammen mit den Vereinigten Staaten erhalten werden können. Dabei geht es um weit mehr als um den militärischen Schutz vor externen Gefahren oder um die Machtbalance gegenüber einem auf lange Sicht unkalkulierbar bleibenden Russland. Diese Einsicht wird im Kern auch in Frankreich geteilt, obgleich die von französischen Politikern gelegentlich überstrapazierte Autonomierhetorik zeitweise einen anderen Eindruck erwecken mag.

Beide Faktoren zusammen genommen erklären den Erfolg der Nordatlantischen Allianz als Kern und Ausweis der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen. Noch vor einigen Jahren hatten manche Beobachter das Ende der NATO mit geradezu wissenschaftlicher Präzision vorhergesagt, da historisch gesehen noch nie ein militärisches Bündnis ohne eine konkret vorhandene Bedrohung überlebt habe. Das hohe Ansehen der NATO heute und die ständig wachsende Zahl der Beitrittsaspiranten beweisen augenfällig die Unhaltbarkeit solch düsterer Prophezeiungen. Der Zusammenhalt der Allianz während des Kosovo-Krieges belegt da-

rüber hinaus die Handlungsfähigkeit der NATO als Gemeinschaft demokratischer Staaten. Gerade weil die NATO nicht allein ein militärisches Bündnis ist, sondern bedeutende politische Funktionen, etwa bei der europäischen Integration, bei der Einbindung Russlands oder bei der Festigung der transatlantischen Bindungen erfüllt, ist ihre Notwendigkeit auch ohne einen klar benennbaren Gegner gegeben.

Familienstreitigkeiten

Ein grundsätzlicher Konsens in einer funktionierenden Partnerschaft schließt Meinungsunterschiede oder offene Konflikte zwischen Europa und den USA keinesfalls aus. Zu den aktuellen oder möglichen Konfliktfeldern gehören derzeit:

Erstens: die Schaffung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik,

zweitens: die Pläne der USA zum Aufbau einer Raketenabwehr,

drittens: der Fortgang der NATO-Osterweiterung

viertens: das europäisch-amerikanische Engagement auf dem Balkan.

Angesichts der grundsätzlichen Stabilität der transatlantischen Beziehungen handelt es sich bei all diesen Fragen aber eher um „Familienstreitigkeiten“ und nicht um atlantische „Sollbruchstellen“. Allerdings können auch Familienstreitigkeiten durch ungeschickte Handhabung ungewollt eskalieren und dadurch ein weit über den realen Gehalt der Streitfragen hinausgehendes transatlantisches Störpotenzial entwickeln. Um dies zu verhindern, sind präventives Konfliktmanagement, Dialogbereitschaft und Konsensfähigkeit auf beiden Seiten des Atlantiks gefordert.

Die „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP)

Nach den ernüchternden Erfahrungen im Kosovo-Krieg hat die Europäische Union den Aufbau einer eigenständigen mi-

litärischen Handlungsfähigkeit endlich in Angriff genommen. Mit dem Plan zur Schaffung einer europäischen Krisenreaktions-Streitmacht von 60 000 Soldaten (des so genannten *Headline Goal*) will die EU bis zum Jahr 2003 in der Lage sein, auch ohne die militärische Unterstützung der Vereinigten Staaten in kleinere Konflikte zum Zweck der Friedenswahrung oder Friedensschaffung eingreifen zu können.

Dieser Beschluss entspricht nicht nur den sicherheitspolitischen Erfordernissen in Europa und den angrenzenden Regionen, er kommt auch dem langjährigen Drängen der USA nach mehr europäischer Lastenteilung entgegen. Darüber hinaus versuchen die Europäer, den amerikanischen Sorgen hinsichtlich unnötiger Duplizierungen von militärischen Fähigkeiten durch die EU und einer Aushöhlung der NATO durch europäische Parallelstrukturen Rechnung zu tragen. So soll die europäische Eingreiftruppe nur dann aktiv werden, wenn die NATO als Ganzes in einer speziellen Krisensituation nicht tätig werden will. Damit ist der Primat der Nordatlantischen Allianz gewahrt.

Offen ist derzeit noch die Frage, wie eng die Kooperation zwischen der EU und der NATO künftig sein soll. Einerseits wäre eine möglichst enge Abstimmung zwischen der NATO und der EU zwingend, um internationale Krisen und Konflikte koordiniert angehen zu können. Hier fürchtet aber gerade Frankreich, dass dadurch die USA über die NATO einen zu großen Einfluss auf die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausüben könnten. Problematisch sind auch die Länder, die zwar der NATO, nicht aber der EU angehören. Gerade die Türkei blockiert derzeit das Vorhaben, der EU Zugriff auf die militärischen Planungsinstrumente der NATO zu ermöglichen, da sie im Gegenzug als Nicht-EU-Mitglied mehr Mitspra-

Raketenabwehr soll von der Logik der Abschreckung wegführen.

Quelle: Der Spiegel, 7. Mai 2001



che in der Europäischen Union haben möchte. Das eigentliche Kernproblem beim Aufbau einer europäischen Verteidigungspolitik ist aber, dass die Mehrzahl der EU-Mitglieder ihre ambitionierten Pläne nicht mit den notwendigen Finanzmitteln untermauert. Obgleich die Schaffung einer mobilen Eingreiftruppe mit sehr kostspieligen Investitionen verbunden ist, werden die Verteidigungshaushalte in nahezu allen EU-Ländern kontinuierlich reduziert.

Ausufernde Personalausgaben etwa lassen die investiven Mittel sogar anteilig noch weit stärker schrumpfen. Deutschland geht hier mit besonders schlechtem Beispiel voran und verliert dadurch zunehmend Einfluss in den entsprechenden Gremien von EU und NATO.

Soll ein ernsthafter transatlantischer Streit über die ESVP vermieden werden, so sind vor allem die Europäer gefordert. Zum einen sollten sie ihre Pläne einer eigenständigen Verteidigungspolitik eher unter dem Blickwinkel der transatlantischen Synergie und weniger der europäischen Emanzipation von den USA sehen.

Zum anderen müssen sie ihren Ambitionen finanziell untermauerte Taten folgen lassen, um dadurch Glaubwürdigkeit zu demonstrieren. Eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ist für die USA nur dann akzeptabel, wenn sie zu einer Verbesserung der militärischen Leistungsfähigkeit der Bündnispartner führt.

Im Gegenzug sollten die Vereinigten Staaten die Pläne der europäischen Partner unterstützen und nicht durch unerschwellige Ängste vor einem amerikanischen Einflussverlust angesichts künftig abgestimmter europäischer Positionen belasten.

Raketenabwehr

Lange Zeit war es still geworden um das, was einst als „Krieg der Sterne“ Furore machte. Seit 1998 verfolgen die USA aber wieder mit allem Nachdruck den Aufbau einer Fähigkeit zur Abwehr begrenzter Raketenangriffe auf amerikanisches Territorium. Dieser Wunsch nach einer *Missile Defense* ergibt sich nicht allein aus konkreten Bedrohungsvorstellungen gegen-

über vermeintlichen Schurkenstaaten, sondern hat tiefer liegende Ursachen. Im Grunde haben die USA ein Kernelement des Kalten Krieges, nämlich das Prinzip der gegenseitigen gesicherten Zerstörung, in dem das eigene Überleben von der Vernunft des Gegners abhängt, nie wirklich akzeptiert. Man konnte sich nur schwer mit einem Konzept abfinden, das die Verwundbarkeit des amerikanischen Territoriums als Grundlage der Stabilität im Ost-West-Konflikt forderte. Dies erklärt die breite politische und öffentliche Zustimmung, welche die Raketenabwehrpläne in den USA finden. Präsident Bush handelt demnach auf der Basis eines breiten Konsenses, wenn er die Raketenabwehr noch engagierter vorantreiben will als sein Vorgänger.

Bemerkenswert ist, dass sich die anfangs so verbreitete internationale Kritik an den Raketenabwehrplänen zumindest in Teilen gelegt hat. Wurden zunächst aus dem Kreis der europäischen Verbündeten Befürchtungen hinsichtlich einer neuen Rüstungsspirale oder einer möglichen sicherheitspolitischen Abkopplung Amerikas von Europa laut, so wird mittlerweile vorsichtige Zustimmung signalisiert. Selbst der deutsche Bundeskanzler – anfangs ein erklärter Gegner – erwägt nun eine europäische Beteiligung. Zu diesem anhaltenden Meinungsumschwung hat sicher auch die Erkenntnis beigetragen, dass Europa den Gefahren der wachsenden Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie mindestens ebenso ausgesetzt ist wie die Vereinigten Staaten. Ebenfalls positiv hat sich die Bereitschaft der USA zu umfassenden Konsultationen mit nahezu allen Betroffenen über die Raketenabwehrpläne ausgewirkt.

Auch Russland hat mit seinem Vorschlag der Entwicklung einer gemeinsamen Raketenabwehr mit der NATO die Position der Fundamentalopposition verlassen und scheint gegenüber den Plänen

der USA durchaus kompromissbereit zu sein. Diese bei aller Kritik offene Haltung Moskaus ist sicher auch dadurch gefördert worden, dass die Bush-Administration ihre Raketenabwehrpläne mit der Bereitschaft zu erheblichen Einschnitten bei den eigenen Nuklearwaffen verknüpft hat. Die grundlegende Überprüfung der amerikanischen Nuklearstrategie dürfte zu einer drastischen Verkleinerung des Atomwaffenarsenals der USA führen. Dabei werden einseitige Schritte der Vereinigten Staaten erwogen. Da Russland aus finanziellen Gründen langfristig ohnehin nur einen Bruchteil seiner Kernwaffen erhalten kann, würden es amerikanische Abrüstungsschritte Russland erlauben, seine derzeitigen Bestände unter „Gesichtswahrung“ ebenfalls einseitig auf das finanzierbare Maß zu reduzieren.

Sicher ist, dass die USA ihr Raketenabwehrprogramm in jedem Fall in Angriff nehmen werden. Daran können auch die geänderten Machtverhältnisse im Senat im Grundsatz nur wenig ändern, gibt es doch seit 1998 in den USA ein Gesetz – den *National Missile Defense Act* –, das jeden Präsidenten verpflichtet, eine Raketenabwehr zu installieren, sobald dies technisch möglich und finanzierbar sein sollte. Dies muss nicht notwendig zu transatlantischen Friktionen führen, da die Gesprächsbereitschaft auf allen Seiten offensichtlich ist. Auch handelt es sich bei der *Missile Defense* um ein sehr langfristiges Projekt, in dessen Verlauf genügend Raum für die Bewältigung von Unstimmigkeiten bleibt.

NATO-Erweiterung

In der Frage der NATO-Osterweiterung mangelt es derzeit auf beiden Seiten des Atlantiks an konzeptioneller Klarheit. Zwar besteht Konsens, dass die Tür zur NATO weiter offen bleiben muss und dass die Erweiterungsfrage auf dem nächsten NATO-Gipfeltreffen im Herbst

2002 thematisiert werden wird, allerdings gibt es noch keine konkreten Vorstellungen über Beitrittskandidaten und Zeitpläne.

Dies führt zu einer bemerkenswerten aktuellen Lage. Während zwischen der ersten offiziellen Erweiterungsentscheidung der NATO im Jahr 1994 und der Aufnahme dreier neuer Staaten im März 1999 fünf Jahre intensiver (und zum Teil sehr schmerzhafter) transatlantischer Debatten lagen, ist der nächste mögliche Entscheidungstermin noch etwas mehr als ein Jahr entfernt, ohne dass die Erweiterungsfrage bislang ernsthaft thematisiert wurde. Diskussionen über einzelne Erweiterungsvarianten und mögliche Konsequenzen finden nicht statt. Dabei wird das Entscheidungsdilemma für die NATO vermutlich noch größer sein als in der ersten Erweiterungsrunde. Einerseits hat sich die Allianz zu sehr auf den Herbst 2002 festgelegt, als dass sie auf dem geplanten Gipfel ein weiteres Vertagen der Erweiterungsentscheidung ankündigen könnte. Andererseits ist – im Unterschied zur letzten Erweiterungsrunde – in der Aspirantengruppe kein Land zu erkennen, das der Zustimmung aller NATO-Staaten sicher sein kann.

Inoffizielle Äußerungen innerhalb der NATO lassen erkennen, dass eine gewisse Übereinstimmung dahingehend besteht, die Anzahl der Neumitglieder möglichst klein zu halten. Völlig offen ist aber, ob – sofern sich die NATO überhaupt zur Aufnahme weiterer Länder entschließen sollte – auch die baltischen Staaten zum Beitritt eingeladen würden. Hier gehen die Meinungen im Bündnis weit auseinander. Gegner der Baltikum-Option verweisen auf mögliche Störungen im Verhältnis zu Russland, da diese Region aus der Sicht Moskaus als besonders sensibel gilt. Befürworter einer Einladung an die Baltischen Staaten verweisen darauf, dass es sehr wohl Gründe für eine baltische Mitgliedschaft gibt und dass sich die NATO nicht

einem russischen Veto in der Mitgliedschaftsfrage beugen kann.

Die Frage der NATO-Erweiterung wird in den kommenden Monaten für heftige Debatten innerhalb der NATO sorgen. Allerdings verlaufen die Trennlinien zwischen den verschiedenen Positionen nicht durch den Atlantik, sondern quer durch die einzelnen NATO-Mitgliedsstaaten hindurch. Sollen ernsthafte Friktionen vermieden werden, so muss ein transatlantischer Konsens dahingehend gewahrt bleiben, dass das Ziel einer neuen NATO-Erweiterungsrunde primär in der Stärkung der Nordatlantischen Allianz liegen muss.

Zwar besteht ein enger politischer und strategischer Zusammenhang der beiden Erweiterungsprozesse von NATO und EU – allerdings hat jede dieser Organisationen ihren Eigenwert. Folglich darf die Mitgliedschaft in der jeweils anderen Organisation nicht als „Trostpreis“ für diejenigen verstanden werden, die in der NATO oder der EU noch nicht zum Zuge gekommen sind. Auch eine mögliche Aufnahme der baltischen Staaten muss nach den gleichen Nützlichkeitskriterien bewertet werden wie die Beitrittswünsche der übrigen Kandidaten.

Das Engagement auf dem Balkan

Die Schaffung von Sicherheit und Prosperität in Südosteuropa und insbesondere in der Balkanregion gehört zu den größten transatlantischen Herausforderungen der kommenden Jahre. Mit dem Sieg der NATO im Kosovo-Krieg, der Einigung auf den Stabilitätspakt und insbesondere mit den politischen Veränderungen in Serbien seit Oktober 1999 eröffnen sich gewisse Chancen für eine dauerhafte Stabilisierung der Region. Allerdings sind politisch und ökonomisch selbsttragende Strukturen bislang noch weitgehend unterentwickelt. Die Verschärfung der Situation in Mazedonien hat die Labilität der Situation auf dem Balkan deutlich gemacht.

Der Stabilitätspakt – obgleich als zentrales Element westlicher Hilfe gepriesen – hat bislang kaum etwas zur Verbesserung der Lage beitragen können. Dies ist nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, dass zentrale Fragen hinsichtlich der Zukunft des Balkans bislang noch nicht beantwortet worden sind. So fordert etwa der Stabilitätspakt die regionale Kooperation der Empfängerländer, ignoriert aber, dass die Bereitschaft der Volksgruppen zur Zusammenarbeit untereinander meist nicht gegeben ist. Auch besteht weder innerhalb der Europäischen Union noch zwischen der EU und den USA Übereinstimmung darüber, ob die territoriale Integrität gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht der Völker Vorrang haben soll oder nicht. So verfolgen etwa die USA eine zwiespältige Position gegenüber den Wünschen Montenegros nach Eigenstaatlichkeit und gefährden damit die mühsamen Anstrengungen zur Demokratisierung und Transformation Rest-Jugoslawiens.

Angesichts dieses Problemstaus wird offensichtlich, dass Hilfsmaßnahmen für den Balkan und für Südosteuropa sehr langfristig und nachhaltig angelegt werden müssen. Unbestritten ist auch, dass sowohl im Kosovo wie auch in Bosnien Gewaltfreiheit auf absehbare Zeit nur durch eine glaubhafte militärische Präsenz erhalten werden kann. Dieser Erkenntnis dürfen sich auch die USA nicht verschließen, da eine weitere Eskalation der Spannungen auf dem Balkan auch vitale amerikanische Interessen berühren würde.

Die gelegentlich in den USA zu vernehmende Vorstellung, man könne die Verantwortung für die Region allein in europäische Hände legen, greift deshalb zu kurz. Darüber hinaus ist gerade der Balkan ein Testfall für transatlantische Bündnissolidarität. Ein nachlassendes amerikanisches Engagement hätte deshalb nicht nur gravierende Konsequenzen

für die Region selbst, sondern auch für die transatlantischen Beziehungen insgesamt. Gerade aus diesem Blickwinkel mag der Wunsch der USA nach einer Reduzierung des militärischen Engagements in Bosnien zwar verständlich sein, sendet aber politisch die falschen Signale.

Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

All diese Konfliktfelder bieten ausreichend Fallstricke für transatlantische Verwicklungen und europäisch-amerikanische Konflikte und erfordern ein hohes Maß an Dialogbereitschaft und Kompromissfähigkeit auf beiden Seiten des Atlantiks. Dies bietet aber keinen Anlass für pessimistische Vorhersagen eines transatlantischen Bruches. Allein aus dem Vorhandensein europäisch-amerikanischer Streitpunkte eine grundlegende Krise im transatlantischen Verhältnis abzuleiten verkennt schlicht die Proportionen der Differenzen in historischer Perspektive.

Die Sicherheitsbeziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa – gerade im Rahmen der NATO – waren stets von Meinungsverschiedenheiten gekennzeichnet. Dabei stand die Fortexistenz der NATO mehr als einmal auf dem Spiel – etwa bei dem Streit um die „Nachrüstung“ in den achtziger Jahren. Hier wäre es fast zum Bruch gekommen, obgleich zu dieser Zeit der „externe Förderator“ in Gestalt der Sowjetunion durchaus noch vorhanden war. Im Vergleich zu diesen fundamentalen Krisen der Vergangenheit finden die aktuellen Auseinandersetzungen auf der stabileren Basis eines transatlantischen Grundkonsenses statt. Setzt man weiterhin Verständigungsbereitschaft und politischen Pragmatismus auf allen Seiten voraus, so wird das transatlantische Verhältnis auch in Zukunft das bleiben, was es heute ist – das engste und wichtigste Beziehungsgeflecht in der internationalen Politik.