

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

38–39/2005 · 23. September 2005



Transatlantische Politik

François Heisbourg

Auf dem Weg zur europäisch-amerikanischen Partnerschaft

Helga Haftendorn

Die NATO als Transmissionsriemen atlantischer Politik

Wolfram Hilz

Die Sicherheitspolitik des europäischen Führungstrios

Wilhelm Knelangen

Die neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?

Stephan Martens

Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

Editorial

Die transatlantischen Beziehungen scheinen auf Dauer beschädigt. Darüber können auch die mantraartigen Treueschwüre und die Betonung der Wertegemeinschaft dies- und jenseits des Atlantiks nicht hinwegtäuschen. Die Ursachen dieser Verwerfungen liegen letztlich in den geopolitischen Veränderungen, die sich durch das Verschwinden der Sowjetunion ergeben haben. Unterschiedliche Interessenlagen sind entstanden.

Der Streit über die Beteiligung oder das Beiseitestehen im Irakkrieg 2003 war die Folge dieser tektonischen Verschiebungen in den internationalen Beziehungen. Ohne die Kriegsbereitschaft der „Koalition der Willigen“ wäre Saddam Hussein immer noch an der Macht. Dieser Erfolg entpuppt sich aber zunehmend als Fiasko. Das „Ende des Westens“ bedeutet nicht, dass es nicht zu weiteren „Koalitionen der Willigen“ kommen kann – solange sie von den USA gewollt und geführt werden.

Die Spaltung der EU in der Irakfrage hat das Dilemma dieses Staatenverbundes mehr als deutlich gemacht. Großbritannien führte die europäische „Koalition der Willigen“ an, Frankreich und Deutschland setzten auf die Fortsetzung der UN-Inspektionen. Solange die drei Führungsmächte der EU nicht an einem Strang ziehen, wird es zu keiner europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kommen, die diesen Namen verdient. Von einer „Weltmacht Europa“ zu sprechen erscheint blauäugig. Es ist eine Tatsache, dass es ohne das Engagement der USA keinen Kosovokrieg gegeben hätte und die Balkankriege nicht beendet worden wären.

Ob die Nato als Transmissionstriemen zur Überwindung der transatlantischen Zerwürfnisse dienen kann, ist so lange fraglich, wie der Einfluss der radikalen Neokonservativen nicht durch einen Pragmatismus ersetzt wird, der die US-Politik immer ausgezeichnet hat.

Ludwig Watzal

François Heisbourg

Von der Atlantischen Allianz zur europäisch-amerikanischen Partnerschaft

Der Westen und sein sorgfältig geplantes, stattliches Aufgebot an Verteidigungsbündnissen mit den Vereinigten Staaten als

François Heisbourg

geb. 1949; Professor und Direktor der Stiftung für strategische Forschung in Paris; Vorsitzender des Stiftungsrates im Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP) in Genf, 7 Avenue de la Paix, 1211 Genf 1.
f.heisbourg@frstrategie.org

Mittelpunkt gehören – als strategische Einheit – der Vergangenheit an. Dies ist nicht einfach oder vorrangig auf Anmaßungen der Bush-Regierung zurückzuführen, sondern es ist das Ergebnis grundlegender und anhaltender Veränderungen im internationalen System. Das „Ende des Westens“ schließt jedoch nicht aus, dass – unter bestimmten Umständen – eine neue strategische Partnerschaft zwischen Nordamerika und der Europäischen Union geschaffen werden kann.

Der grundlegende Wandel im internationalen System ist einerseits eine direkte, wenn auch verspätete Folge des Endes des Kalten Krieges und ergibt sich andererseits aus einer Reihe neu entstandener Sicherheitsbedrohungen. Diese Transformation kann in vier Thesen zusammengefasst werden.

Erstens: Die USA sind die einzige Supermacht und werden als solche auf lange Sicht verhindern, dass ihnen ein ernst zu nehmender Konkurrent erwächst. Dieses Ziel ist in einem Papier des Weißen Hauses über die nationale Sicherheitsstrategie förmlich festgehalten (*National Security Strategy for the US*, September 2002).

Zweitens: „Die Koalition ergibt sich aus der Mission“, so hat es US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld kurz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 formuliert. Mit anderen Worten: Im Mittelpunkt stehen nicht mehr die Existenz und Einheit multilateraler Bündnisse oder die Fortdauer bilateraler Bündnisse, sondern das Gelingen der Mission. Dies ist die direkte Folge einer Entwicklung, in deren Verlauf eine inhomogene und wechselvolle Reihe von Bedrohungen und Kampfansagen an die Stelle der permanenten Bedrohung durch die Sowjetunion trat.

Drittens: Der bestehende Trend des Erwerbs von Massenvernichtungswaffen durch unsichere Staaten birgt die Gefahr in sich, dass solche Waffen in die Hände nichtstaatlicher Terrorgruppen gelangen. Angesichts eines zu erwartenden „Hyperterrorismus“ ist Abschreckung obsolet geworden. Eine Politik, die diese Bedrohung im Nachhinein unterdrücken will, reicht nicht aus. Gleichzeitig ist die Atlantische Allianz dafür ungeeignet. Verhindernde und vorbeugende Maßnahmen, durchgeführt von Ad-hoc-Koalitionen, werden zu zentralen Elementen einer Gegenstrategie. Sich diesem Risiko zu stellen erfordert erhebliche gesellschaftliche Veränderungen. Zugleich müssen die Bedingungen der Globalisierung neu durchdacht werden. Es ist allerdings nicht so, dass Terrorismusbekämpfung an sich das Beziehungsgeflecht zwischen souveränen Staaten strukturieren würde.

Viertens: Für die USA ist Europa kein wichtiges strategisches Anliegen mehr. Obwohl die sowjetische Bedrohung mit ihrem Schwerpunkt in Mitteleuropa schon Ende der achtziger Jahre nicht mehr existierte, wurde diese Marginalisierung Europas in amerikanischen strategischen Überlegungen erst nach dem Ende der Kampfhandlungen zwischen den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in vollem Umfang sichtbar, in denen Europa und die NATO zwischen 1991 und 2000 noch im Rampenlicht standen. Dass Europa heute strategisch eine ruhige Region ist, ist eine positive Entwicklung. Sie verstärkt jedoch die Tendenz in den USA, hinsichtlich Europa und der NATO auf eine „Einheit um der Einheit willen“ strategisch keinen Wert

Übersetzung aus dem Englischen: Martina Boden, Winsen/Aller.

mehr zu legen. Dieser Trend zeigt sich zu einer Zeit, da die EU sich auf 25 Staaten erweitert hat. Das „Kant'sche Paradies“ (eine Beschreibung von Robert Kagan) ist größer geworden, kann sich aber nicht mehr auf den strategischen Schutz der USA verlassen, da diese ihre Prioritäten anders setzen und ihre Kapazitäten zum eigenen Schutz einsetzen.

Auswirkungen

Die ideologische Ausrichtung der aktuellen US-Regierung und ihrer Pendanten in Europa – „alt“ wie „neu“ – haben die Wirkung dieser Trends bei mehreren Gelegenheiten aufgebläht und verstärkt. Die Folge davon war, dass unnötige Härte und Bitterkeit die Lockerung der Bindungen im Bündnis, die entbehrlich gewordene atlantische und europäische Einheit sowie die demonstrative militärische Prävention kennzeichneten: Alle Beteiligten trieben Keile in das Bündnis, alle Freundschaften gingen verloren, das Argument der Prävention wurde missbraucht, um die bonapartistische Invasion des Irak zu rechtfertigen. Die all dem zugrunde liegenden Veränderungen sind jedoch wahrscheinlich auf lange Sicht von größerer Bedeutung als die derzeit sichtbaren ideologischen Meinungsverschiedenheiten.

Die logische Folge der Entwicklungen ist, dass die Vereinigten Staaten keinen ausreichenden Grund mehr haben, zu dem multilateralen System zurückzukehren, das mit wechselnder Intensität von 1941¹ bis 2001 bestand. Besonders die festen Bündnisse aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges haben ihre Daseinsberechtigung verloren. In jenen Jahrzehnten war die Koalition identisch mit der Mission (the „coalition made the mission“): Der Sieg hing im Kalten Krieg davon ab, „den Ring geschlossen zu halten“ („holding the ring“ ist ein Zitat von Winston Churchill, der damit 1943 die Notwendigkeit beschrieb, die Einheit der Gegner des Nationalsozialismus aufrechtzuerhalten). Das ist inzwischen nicht mehr erforderlich, und Robert Kagan weist völlig zu Recht seine amerikanischen Leser darauf hin, dass die USA sich den Multilateralismus im Wesentlichen aus instrumentellen Gründen zu Eigen machten. Für den Einsatz dieses In-

struments gibt es aber heute keinen Grund mehr.

Diese logische Schlussfolgerung bedeutet nicht, dass die USA keine Alternative zu ihrem derzeitigen dogmatischen Unilateralismus hätten. Schließlich gab es vor 1941 stark widersprüchliche Phasen von Engagement und Disengagement, vom Extrem der Beteiligung am Krieg (gegen die Mittelmächte des Ersten Weltkrieges) oder der imperialen Expansion (im Krieg von 1898) auf der einen Seite bis hin zum absoluten wirtschaftlichen Isolationismus in den dreißiger Jahren auf der anderen Seite. Es kann sein, dass die USA nach der derzeitigen bonapartistischen Phase die Tugenden einer Jefferson'schen Politik wieder entdecken und auf die Sichtweisen ihrer Freunde Rücksicht nehmen (das Gegenteil der „Schule der Diplomatie“ nach Donald Rumsfeld). Die USA haben jedoch noch eine weitere Option, nämlich, das Heimatland zum Heiligtum zu erklären: Sollten sich die militärischen, finanziellen und politischen Kosten der Neugestaltung des Mittleren Ostens als unhaltbar hoch erweisen, so könnten die USA ganz rational besonderen Wert auf ihre territoriale Verteidigung legen – und zwar auf Kosten überseeischer Verpflichtungen. Das müsste dann nicht unbedingt erneut in einen Isolationismus münden. Es könnte eher wie eine Beteiligung der USA an internationalen Beziehungen in der Art des „Konzerts der Nationen“ aussehen, etwa so wie Anfang des 20. Jahrhunderts oder in den zwanziger Jahren: auf Distanz bedacht, aber weder abweisend noch feindlich gesonnen. Eine solche Option sollte selbst im Lichte der Globalisierung nicht als abwegig abgetan werden.

Eine zweite logische Folge, die sich aus der vorherigen ergibt, betrifft die Zukunft der NATO. Wenn die NATO als festes Verteidigungsbündnis „tot“ ist, heißt das nicht, dass sie aufgehört hat, andere wichtige Rollen zu spielen. Untersucht man die Aussichten für eine amerikanisch-europäische strategische Partnerschaft, ist es wichtig, genau festzustellen, was die NATO nicht mehr ist, was sie noch ist oder sein könnte und was sie nicht sein kann.

– Die NATO ist keine Kriegsmaschinerie mehr. Die Luftangriffe im Kosovo haben nicht nur in den USA heftige Reaktionen

¹ Mit der Annahme der Atlantikcharta im August 1941.

gegen die Kriegführung durch Congress-Ausschüsse hervorgerufen, sondern auch die extremen Schwierigkeiten offen gelegt, die sich aus dem Nebeneinander der nationalen amerikanischen Befehlskette und der NATO-Befehlskette ergaben. Dieses Problem wurde durch die Tatsache verstärkt, dass beiden Befehlsketten ein U.S.-amerikanischer Offizier im Generalsrang vorstand (Henry H. Shelton als Joint Chief of Staff und Wesley K. Clark als Supreme Allied Commander Europe, SA-CEUR). Jeder betrachtete den anderen als Untergebenen – als Kommandeur für das European Command (EUCOM)-Operationsgebiet (Clark) oder als Bereitsteller von Streitkräften (Shelton). Vor dem Hintergrund, dass das EUCOM nach dem Kalten Krieg weniger als acht Prozent der amerikanischen Streitkräften ausmacht, besteht kein Zweifel daran, was in der Zukunft passieren wird: Operationen mit einem bedeutenden Anteil amerikanischer Streitkräfte werden von einem amerikanischen Befehlshaber geleitet, nicht von der NATO.

– Die NATO ist ein hervorragendes Druckmittel, das den Umbau der Sicherheitsbereiche in jenen postkommunistischen Staaten erleichtert, die eine Mitgliedschaft anstreben. Auch wenn sich dieser Vorzug abnutzt (nachdem die Allianz bereits von 16 Mitgliedern im Jahr 1998 auf 26 Mitglieder im Jahr 2004 erweitert wurde), gilt dies noch immer für die verbleibenden, auf Aufnahme wartenden Länder, darunter vor allem die Ukraine und die Balkanstaaten.

– Die NATO bündelt auch weiterhin den Sicherheitsdialog und die Sicherheitszusammenarbeit zwischen Europa und Nordamerika. Wenn es um die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder militärische Aspekte der Terrorbekämpfung geht, ist dies nicht unwichtig.

– Die NATO fungiert häufig auch als eine regionale UN-Organisation bei friedenssichernden und friedensunterstützenden Maßnahmen auf dem Balkan oder anderswo (in Kabul und vielleicht auch im Mittleren Osten). Auch das ist von großer Bedeutung.

– Ein entscheidender Punkt ist: Die NATO sorgt auch in Zukunft für Interoperabilität, Standardisierung und Regeln zwischen den Streitkräften ihrer Mitglieder, zumindest für

die Europäer selbst. So schnell gibt es in dieser Hinsicht keinen europäischen Ersatz für die NATO. Sie ist Mittel zum Zweck, aber wahrscheinlich das Wichtigste in dieser Phase der Geschichte. Darüber hinaus erfordert die Notwendigkeit, Ad-hoc-Koalitionen mit einem Mindestmaß an militärischer Effizienz zu schaffen, ein hohes Maß an Interoperabilität der beteiligten Streitkräfte.

Diese Aufgaben entsprechen allerdings nur einem Bruchteil der gesamten transatlantischen Beziehungen: Sicherheitsbedrohungen wie die Irakkrise (oder in neuerer Zeit Iran) werden nicht vorrangig in NATO-Räten oder NATO-Konsultationen diskutiert. Strategische Beziehungen zu wichtigen Akteuren wie China oder Russland werden nicht auf transatlantischer Ebene durch die USA oder die EU und ihre Mitglieder behandelt. Die nicht unmittelbar militärische Dimension der Terrorbekämpfung liegt nicht vorrangig bei der NATO. Strategisch wichtige politische Maßnahmen, die sich um die Zukunft Afrikas oder den Prozess im Mittleren Osten bemühen, sind nicht in der NATO verankert. Und doch haben alle diese Themen potenziell eine starke transatlantische Dimension oder transatlantische Folgen, die für die USA und Europa und deren Beziehungen zueinander von zentraler Bedeutung sind. (In der Aufzählung fehlen natürlich auch die Zukunft des freien Handels, die Rolle der WTO oder des Finanzsystems und die Beziehung zwischen US-Dollar und Euro.) Mit anderen Worten: Die NATO hat nicht die Breite und nicht die Tiefe, um als Drehscheibe der strategischen Beziehungen zwischen Europa und den USA zu fungieren, auch wenn sie weiterhin ein wichtiger Teil davon bleibt. Für Interoperabilität zu sorgen ist heute ihr Kerngeschäft geworden.

Vom Verteidigungsbündnis zur Partnerschaft

Strategisch betrachtet, kann eine Rückkehr zum multilateralen Modell der Jahre 1941 bis 2001 nicht zufrieden stellen: Diese sechs Jahrzehnte dauernde strategische Episode muss als abgeschlossen betrachtet werden. Das neue Ziel sollte weder eine Rückkehr zu einem festen Bündnis sein noch eine Überfrachtung der NATO mit Aufgaben, die sie nicht bewältigen kann – politisch oder büro-

kratisch. Das Ziel sollte die Schaffung einer Institution sein, die auf einer breiteren Basis beruht und weniger einengt – also eine Partnerschaft. Für die Europäer läge das Motiv in der Aufrechterhaltung zivilisierter, freundschaftlicher Beziehungen zu den USA. Sie könnten sich von Zeit zu Zeit einig darüber sein, dass sie sich nicht einig sind, würden den amerikanischen Partnern das Leben aber nicht unnötig schwer machen. Das Motiv für die USA, eine solche Verbindung einzugehen, läge darin, die europäische Unterstützung für US-geführte globale Maßnahmen zu erleichtern, von Fall zu Fall die Beteiligung der Europäer zu sichern und allgemein ein Umfeld zu schaffen, in dem eine solche Unterstützung gedeihen kann. Um eine funktionierende Partnerschaft zu erreichen, müssen jedoch eine Reihe von Grenzen beachtet und mehrere Bedingungen erfüllt sein.

– Kurzfristig ist eine Phase der Beruhigung erforderlich. Die Wunden aus der Irakkrise sind noch immer offen, Abkühlung tut Not. Die vom *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) inspirierte Gemeinsame Erklärung zur Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft („Joint Declaration Renewing the Transatlantic Partnership“ vom 14. Mai 2003), die von prominenten US-Vertretern unterschrieben wurde, war ein substanzieller und hilfreicher Schritt. Vor dem Hintergrund der damals schwierigen Beziehungen kam sie jedoch zu früh. Das gilt auch für ebenso herausragende erste europäische Reaktionen darauf.

– Es wird auch nicht sonderlich viel helfen, wenn Vorschläge gemacht werden, die ohne weiteres davon ausgehen, dass Amerika und Europa gemeinsame Werte und Interessen haben. Der Inhalt dieser mantraartig wiederholten Aussage mag stimmen, aber wenn es so offensichtlich wäre, dann müsste man erklären, warum die aktuelle Krise so tief und schwerwiegend ist (oder man müsste behaupten, dass sie weder tief noch schwerwiegend sei, dann gäbe es aber auch keinen Grund für feierliche Erklärungen). Ein Teil des Problems liegt gerade darin, dass Interessen und Werte nicht in dem Maße geteilt werden, wie dies im Kalten Krieg der Fall war. Und dort, wo Gemeinsamkeiten bestehen (Freiheit für Handel und Investitionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit), sind diese weniger speziell amerikanisch-europäisch als zuvor,

denn inzwischen sind große Teile Asiens und Lateinamerikas zum Kreis der demokratischen und wirtschaftsliberalen Staaten hinzugekommen, oder sie sind auf dem Weg dorthin.

– Eine Partnerschaft ist nicht möglich, wenn eine Seite die andere als das zentrale Problem empfindet anstatt als Teil der Lösung. Darum waren französische oder russische Forderungen nach einer multipolaren Welt während der Irakkrise der Entstehung einer Partnerschaft nicht zuträglich, da sie auf die Schaffung eines Gegengewichts zu den USA abzielten. Multipolarität kann nur auf Kosten der Partnerschaft vorangetrieben werden. Andererseits sind sich die Europäer (einschließlich Großbritannien und Frankreichs) darin einig, dass sie ein auf verbindlichen Regeln beruhendes internationales System vorantreiben wollen, in dem Multilateralismus nicht nur ein Mittel zum Zweck, sondern das Ziel ist. Die USA müssen sich einer solchen Sichtweise transatlantischer Partnerschaft nicht anschließen, um zu überleben, schließlich richtet sich Multilateralismus nicht gegen die USA. Es wird jedoch keine Partnerschaft geben, wenn die USA sich absichtlich und systematisch bemühen, andere daran zu hindern, auf ein multilaterales, auf verbindlichen Regeln beruhendes internationales System hinzuwirken. In dieser Hinsicht scheint die zweite Amtszeit von Präsident George W. Bush unter günstigeren Vorzeichen zu stehen als die katastrophalen ersten vier Jahre seiner Regierung.

In einer Welt „nach dem Bündnis“ kann es nur dann eine tragfähige Partnerschaft geben, wenn die Europäer ein entschieden höheres Maß an strategischer Ernsthaftigkeit hinsichtlich der Definition und Umsetzung von Außen- und Sicherheitspolitik an den Tag legen: Europäische Sichtweisen und Interessen werden von Washington wohl kaum berücksichtigt, wenn sie reaktiv bleiben (z. B. als Reaktion auf einen amerikanischen Vorstoß). Im Vorfeld künftiger Krisen, etwa im Iran, der sich in Verletzung der Verpflichtung aus dem Atomwaffensperrvertrag offenbar die Möglichkeiten zur Produktion von waffenfähigem Uran verschafft hat, ist es für die Europäer von entscheidender Bedeutung, eine gemeinsame Politik zu planen und umzusetzen – in enger Abstimmung mit den Amerikanern, aber nicht als bloße Reaktion auf irgendeine amerikanische Initiative.

Was noch wichtiger ist: In einer Welt nach dem Bündnis kann Europa nur dann als Partner ernst genommen werden, wenn es sich selbst ernsthaft um die Bedrohungen kümmert, die sich aus den Ereignissen des 11. September ergeben, ob im Bereich der harten, also militärischen Machtausübung („hard power“) oder durch weiche, diplomatische Aktivitäten („soft power“). Dies setzt innere Reformen in Europa voraus, die im Folgenden skizziert werden. Dabei müssen die Europäer mehrere Bereiche nach außen gerichteter Initiativen besonders beachten.

– Im Bereich „soft power“ genügt es für Europa nicht, auf die beträchtlichen Beiträge zur internationalen Sicherheit durch Entwicklungshilfe hinzuweisen, die etwa drei Mal so hoch sind wie die der USA. Die Amerikaner mögen in der Tat sehr viel weniger ausgeben als die Europäer, aber sie richten ihr Augenmerk sehr viel stärker auf die sicherheitspolitischen Auswirkungen ihrer Hilfe. Die USA haben stets die bestehenden Friedensverträge im Mittleren Osten mit massiver Hilfe für Ägypten, Israel und Jordanien unterstützt, insgesamt mit rund drei Milliarden US-Dollar pro Jahr. Sie haben die weltweite Stabilität gesichert, indem sie für das gemeinsame Programm zur kooperativen Bedrohungsbekämpfung (*Cooperative Threat Reduction Programme*) in den letzten zehn Jahren etwa acht Milliarden US-Dollar bereitgestellt haben. Dieses Programm hat effektiv zum Abbau von Kernwaffenarsenalen in der Ukraine, Weißrussland und Kasachstan beigetragen und verhindert, dass waffenfähiges Material aus Russland sickern konnte. Im Vergleich dazu haben die EU-Staaten in den neunziger Jahren rund eine Milliarde Euro pro Jahr in und um den israelisch-palästinensischen Bereich investiert und weniger als 800 Millionen US-Dollar für die Nichtverbreitung von Kernwaffen aus der ehemaligen Sowjetunion. Die EU sollte zwar nicht gerade die amerikanischen Verhaltensmuster und Gepflogenheiten bei den Ausgaben imitieren, aber sie sollte die sicherheitspolitischen Implikationen ihrer Entwicklungshilfemaßnahmen überprüfen.

– Wenn es um „hard power“ geht, muss akzeptiert werden, dass präventive Maßnahmen in unsere Verteidigungsdoktrinen eingebaut werden müssen. Der Europäische Rat von Thessaloniki machte im Juni 2003 einen gro-

ßen Schritt in die richtige Richtung im Hinblick auf den möglichen Einsatz militärischer Gewalt gegen den unrechtmäßigen Erwerb von Massenvernichtungswaffen. Dies kann auch von einem multilateralen Standpunkt aus erfolgen.

– Letztlich wird Europa sein „Kant’sches Paradies“ nicht bewahren können, wenn die USA etwas anderes tun, als sich hauptsächlich um unsere Sicherheit zu sorgen. Außerdem wird Europa ohne erhebliche Veränderungen bei den Verteidigungsausgaben und Streitkräftestrukturen nicht in der Lage sein, als ernst zu nehmender Partner der USA zu agieren. Die EU verfügt über mehr Soldaten als die USA, sie verfügt über mehr Panzer, mehr Waffen und eine breit gefächerte Auswahl an Kampfflugzeugen, und dabei geben die 25 Mitgliedsstaaten zusammen nur rund 40 Prozent von dem aus, was die USA für Verteidigung investieren (die Zahl stagniert bei etwa 150 Milliarden Euro, gegenüber 400 Milliarden US-Dollar in den USA, nicht eingerechnet die Kosten für die Operationen im Irak und in Afghanistan). Die Mitglieder der EU geben auch weniger als 20 Prozent von dem aus, was die USA in militärische Forschung und Entwicklung stecken (zehn Milliarden US-Dollar gegenüber mehr als 50 Milliarden US-Dollar). Darüber hinaus sind die europäischen Bemühungen auf 25 Streitkräftestrukturen verteilt. Unter diesen Umständen überrascht es kaum, dass die Europäer hinsichtlich strategischer Mobilität, Kommando- und Kontrollsystemen² und intelligenter Munition nur einen Bruchteil der US-Kapazitäten aufbringen, also jener Fähigkeiten, die in der netzwerkbasierten Kriegführung der Zeit nach dem Kalten Krieg erforderlich sind. Die EU ist in diesem Bereich zunehmend weniger in der Lage, kompetent zu arbeiten – ob mit den Amerikanern oder ohne sie.

Es wird schwierig, das Interesse der USA an der NATO als Dienstleister für Interoperabilität und militärischen Wandel aufrechtzuerhalten, wenn die Europäer zulassen, dass sie zurückfallen. Drei wesentliche Forderungen sind hier zu erfüllen, und zwar vorzugsweise als EU-weite Unternehmungen, und falls das nicht realisierbar ist, als offene ver-

² So genannte C4ISTAR: Command, Control, Communications / Computing, Intelligence, Surveillance, Strategic Reconnaissance.

stärkte Zusammenarbeit (gemäß dem Vertrag von Amsterdam): die europaweite Finanzierung von militärischer Forschung und Entwicklung im Stile von „Galileo“ mit Hilfe einer Kofinanzierung zwischen EU-Kommission und Mitgliedsstaaten (European Armaments Agency), integrierte Kommandostrukturen (speziell beim Lufttransport für strategische Mobilität) und, nicht zu vergessen, ein ernsthaftes Sicherheitsprogramm für die EU-Staaten. Unter diesen Bedingungen wäre es äußerst wünschenswert, dass die EU-Verfassung in Kraft träte. Auch wenn die Verfassung in Frankreich und den Niederlanden vorerst abgelehnt wurde, muss die EU in diesen Bereichen weiter voranschreiten: Sie kann dies weitgehend auf der Basis der vor der Verfassung bestehenden Sprachregelungen (Maastricht, Amsterdam, Nizza) und jüngerer politischer Entscheidungen tun.

Das Paradox ist, dass eine amerikanisch-europäische Partnerschaft nicht wachsen kann, wenn die Europäer sich weiter so verhalten, als wären die USA noch in der Verantwortung für die Sicherheit ihres Kant'schen Paradieses. Ein schwaches Europa oder ein Europa, das sich in Nabelschau ergeht, ist kein Rezept für eine Partnerschaft mit den USA.

Helga Haftendorn

Das Atlantische Bündnis als Transmissionsriemen atlantischer Politik

Der Irakkrieg hat zu tief greifenden Meinungsverschiedenheiten in den transatlantischen Beziehungen geführt. Schon zuvor war das Atlantische Bündnis durch das einseitige Vorgehen der USA nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 beschädigt worden. Inzwischen haben jedoch Amerikaner wie Europäer die Bemühungen verstärkt, die Differenzen zu überwinden, ohne dass dies bisher vollständig gelungen ist. Gleichzeitig gibt es verschiedene neue Ansätze, um das Bündnis wieder zu beleben. Im Folgenden geht es nicht darum, Ursachen und Manifestationen des transatlantischen Zerwürfnisses aufzuarbeiten oder die Bemühungen zu seiner Überwindung zu dokumentieren, sondern die Frage zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen die NATO ein geeignetes Forum für die Konsensfindung über den Atlantik hinweg sein kann.

Helga Haftendorn

Dr. phil., geb. 1933; em. Professorin für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, Ihnestr. 21, 14195 Berlin. haftendo@zedat.fu-berlin.de

Einen Anstoß dazu hat Bundeskanzler Gerhard Schröder mit seiner (von Verteidigungsminister Peter Struck verlesenen) Rede im Februar 2005 auf der Münchner Sicherheitskonferenz gegeben.¹ Er hat darin Kritik am Substanzverlust des Atlantischen Bündnisses geübt und ein verstärktes Nachdenken über die Zukunft der transatlantischen Bezie-

¹ Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der 41. Münchner Konferenz über Sicherheitspolitik am 12. Februar 2005, in: *Internationale Politik*, 60 (2005) 3, S. 137–139: <http://securityconference.de>.

hungen gefordert. Mit dieser Rede hat der Bundeskanzler einen Stein ins Rollen gebracht, dessen Auswirkungen rasch die Hauptstädte auf beiden Seiten des Atlantiks erreicht haben. Konkret schlug Schröder vor, dass die Europäische Union und die USA eine hochrangige Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten beauftragen sollten, nach Möglichkeiten für einen verbesserten Dialog und eine Reform des Bündnisses zu suchen.

Dem Kanzler ist zuzustimmen, dass die NATO „nicht mehr der primäre Ort [ist], an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren“¹². Aus Sorge, durch eine solche Diskussion könnten die Konflikte im Bündnis weiter vertieft werden, hat die Allianz bisher darauf verzichtet, ihre Strategie von 1999 an die veränderten internationalen Bedingungen nach dem 11. September 2001 anzupassen. Trotz fehlendem strategischen Konzept und unzulänglichen militärischen Fähigkeiten führt die NATO gegenwärtig aber auf dem Balkan und in Afghanistan eine Reihe von wichtigen Operationen erfolgreich durch. Dennoch bietet sie derzeit ein ambivalentes Bild, bei dem eine zielgerichtete, wenn auch noch nicht abgeschlossene militärische Transformation durch eine unbefriedigende politische Struktur und ein Verharren in tradierten Verhaltensweisen konterkariert wird. Vor allem aber fehlt es dem Bündnis an einer konstruktiven Diskussionskultur.¹³ Was muss also getan werden, um der NATO neue Vitalität zu verleihen und sie zum Transmissionsriemen atlantischer Politik zu machen?

Suche nach einem neuen Konsens

In seiner Rede misst der Kanzler der EU eine wichtige Rolle zu, deren Mitglieder zusammen mit den Vereinigten Staaten nach Lösungen für die transatlantische Krise suchen sollten. Bisher haben die regelmäßigen europäisch-amerikanischen Gipfeltreffen aber wenig substanzielle Ergebnisse erbracht; sie gehen in der Regel nicht über eine unverbindliche *tour d'horizon* hinaus. Dafür lassen sich zwei

¹² Ebd., S. 138.

¹³ Dies beklagt vor allem NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer, vgl. Deutschland und die NATO: 1955–2020. Rede von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer bei der DGAP, Berlin, 11. Mai 2005, <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050511c.htm>.

Gründe anführen. Zum einen haben die USA in der Vergangenheit starke Vorbehalte gegen eine in sich geschlossene und handlungsfähige Union geltend gemacht und die Europäer wiederholt davor gewarnt, ein Gegengewicht zu Amerika bilden zu wollen; ein gegen amerikanische Interessen gerichtetes „*ganging up*“ werde Washington nicht dulden.¹⁴ Zum anderen besteht innerhalb Europas bisher kein Konsens über das Verhältnis der EU zu den USA; es ist daher nicht in der Lage, mit einer Stimme zu sprechen. Schließlich sind die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) politisch und militärisch noch zu schwach, als dass die EU den Vereinigten Staaten „auf gleicher Augenhöhe“ gegenüberreten kann.

Mit Fortschritten der EU hin zu einer Politischen Union könnten aber einige der Probleme auf der europäischen Seite überwunden werden. Auch ist anzunehmen, dass die USA sich mit einem einheitlichen europäischen Akteur arrangieren würden, sobald dieser glaubwürdig handeln kann. Der Weg dahin ist nach den Voten gegen den europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und in den Niederlanden, dem Debakel über den EU-Haushalt und wachsenden Vorbehalten in den Mitgliedstaaten gegen zu starke supranationale europäische Regelungen jedoch mit großen Hindernissen gepflastert. In dieser Situation – und nicht nur deshalb! – bietet sich der Rückgriff auf das Bündnis als transatlantisches Diskussionsforum an.

Zukunft des NATO-Rats

Gegenwärtig ist der NATO-Rat (NAC) das einzige Gremium, in dem die Vertreter der 26 Bündnisstaaten Nordamerikas und Europas regelmäßig zusammenkommen. Der NATO-Rat tagt mindestens einmal im Monat auf der Ebene der Ständigen Vertreter, der Außen- und Verteidigungsminister oder der Staats- und Regierungschefs. Hinzu kommen Sitzungen einer Vielzahl von Unterorganen und Kommissionen. Das Gleiche gilt für die militärischen Ent-

¹⁴ Für die Debatte in den USA über den Sinn und Nutzen eigener Verteidigungsfähigkeiten der EU vgl. Robert E. Hunter, *The European Security and Defense Policy. NATO's Companion – or Competitor?*, RAND Europe: National Defense Research Institute 2002, S. 33–44.

Die Reform der atlantischen Institutionen

scheidungsstrukturen, deren höchstes Gremium der Militärausschuss (Military Committee, MC) ist. Das Ergebnis ist eine dichte institutionelle Vernetzung der Mitgliedstaaten.

Als Folge des Irakkrieges und der dadurch ausgelösten Meinungsverschiedenheiten, insbesondere zwischen den USA und Großbritannien einerseits sowie Frankreich und Deutschland andererseits, haben die informellen Zusammenkünfte im Bündnis an Bedeutung verloren. Früher kamen die Vertreter der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands regelmäßig in der so genannten Vierer-Gruppe zusammen; zunächst, um gemeinsam über Deutschland als Ganzes und Berlin betreffende Fragen zu beraten; allmählich – schon vor Erlöschen der alliierten Vorbehaltsrechte! –, um im kleinen Kreis und in großer Vertraulichkeit weltpolitische Fragen zu erörtern. Ein anderes informelles Gremium war die Kontaktgruppe für den Balkan, an der auch das Nicht-NATO-Mitglied Russland mitwirkte. Derartige exklusive Gruppierungen wurden zwar stets von den nicht beteiligten Mitgliedern misstrauisch beäugt, aber sie erleichterten die Konsensfindung in strittigen Fragen wesentlich. Der vertrauliche Meinungsaustausch unter den NATO-Außenministern wurde erst in diesem Frühjahr mit dem Treffen in Wilna wieder belebt.¹⁵

Die Einrichtung neuer Beratungsgremien ist ein beliebter Ausweg bei der Behandlung von Problemen, löst diese aber nicht. Meinungsbildung und Entscheidungsfindung werden in der NATO nur dann gehaltvoll sein, wenn es den Ministern und Botschaftern gelingt, über den Tellerrand des Tagesgeschäfts zu blicken und sich den Kernfragen des Bündnisses zuzuwenden. Dazu gehören so grundsätzliche Probleme wie die Klärung der strategischen Funktion des Bündnisses, die Erzielung einer Übereinkunft über den Einsatz militärischer Macht, die Ausbalancierung von militärischen und politischen Aufgaben und die Einigung auf gemeinsame politische Vorgehensweisen. Die überfällige Entwicklung eines neuen strategischen Konzeptes könnte ein geeignetes Mittel sein, um diese Fragen zu klären.

¹⁵ Vgl. Closing News Conference by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer in Wilna, 21. April 2005, <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050421.htm>.

Seit seinem Amtsantritt Anfang 2004 fordert NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer eine Neuordnung der Bündnisstrukturen.¹⁶ Er kann dabei an ähnliche Bemühungen seines Vorgängers, Lord Robertson, anknüpfen. Eine zusätzliche Dringlichkeit erhalten diese Bemühungen durch die Kritik von US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld an der Struktur der Allianz und ihren unzulänglichen Fähigkeiten, die in der Drohung gipfelte, wenn die NATO nicht in der Lage sei, sich zu reformieren, würden sich die USA von ihr zurückziehen.¹⁷ Die Rede Schröders in München war also nicht der Auslöser, sondern vielmehr ein weiterer Anstoß, um nach der auf dem NATO-Gipfel in Prag eingeleiteten Transformation der Streitkräfte und Kommandostrukturen nunmehr auch die politische Organisation zu reformieren.¹⁸

Aus der Sicht des Generalsekretärs ist es vordringlich, die Konsultations- und Entscheidungsprozesse im NATO-Rat wirksamer zu gestalten. Dazu muss die Bündnisorganisation einschließlich des MC und der unzähligen Ausschüsse und Kommissionen neu geordnet werden. Die künftigen NATO-Strukturen sollten sowohl schlank als auch flexibel sein. Bei jeder Reform müssen aber die Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Partnern, auf den Europäisch-Amerikanischen Partnerschaftsrat (EAPC), den NATO-Russland-Rat (NRC), die NATO-Ukraine-Kommission (NUC) sowie auf das Zusammenspiel von NATO und EU, insbesondere von NAC und Politischem und Sicherheitskomitee der EU (PSC), bedacht werden. Vor allem geht es aber darum, die Finanzierung der Einsätze zu überdenken, die verfügbaren Ressourcen besser zu nutzen und die Streitkräfteplanung und -stellung effektiver zu gestalten.

¹⁶ Vgl. Jaap de Hoop Scheffer, *New Missions, New Means*, in: *RUSI Journal*, (August 2004), S. 42–44.

¹⁷ Vgl. Gerry Gilmore, *Rumsfeld: NATO, like U.S., Needs Transform its Military*. *American Forces Information Service, News Articles*, 22. September 2004.

¹⁸ Vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats am 21. November 2002 in Prag, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 3, S. 90–97.

Zu diesem Zweck hat der Generalsekretär vor einigen Wochen

- den Dänen Jasper Vahr zu seinem Reformbeauftragten ernannt;
- eine „Kerngruppe“ unter dessen Leitung zusammengestellt, der fünf Mitarbeiter des Internationalen Stabes (IS) und des Internationalen Militärstabes (IMS) der NATO sowie bei Bedarf weitere Mitarbeiter aus beiden Stäben als „erweiterte Gruppe“ angehören;
- unter der Leitung von Botschafter Vahr eine Gruppe von acht hochrangigen Persönlichkeiten mit NATO-Erfahrung (darunter vier ehemalige NATO-Botschafter) als „*sounding board*“ berufen.¹⁹

In dem Verfahren werden die Elemente eines internen Expertenrates mit den Empfehlungen hochrangiger Persönlichkeiten kombiniert. Um eine Blockade einzelner Mitgliedstaaten zu verhindern, hat der Generalsekretär den Prozess an sich gezogen; der NATO-Rat soll zwar umfassend und regelmäßig unterrichtet werden, ihm wird aber kein „Mikromanagement“ zugestanden. Da alle am Review-Prozess Beteiligten über große Sachkenntnis verfügen, aber nicht weisungsgebunden sind, ist diese Vorgehensweise sicher geeigneter als die von Schröder vorgeschlagene „*Wise Men Group*“ bzw. eine Wiederauflage der „*Harmel Exercise*“ der sechziger Jahre.¹⁰

Der NATO-Rat wird seine Funktion als transatlantisches Konsensfindungs- und Entscheidungsgremium erst dann wirksam wahrnehmen können, wenn es gelingt, das Bündnis zu revitalisieren und „politischer“ zu machen.¹¹ Eine verstärkte Einschaltung kleinerer und informellerer Gremien könnte die

¹⁹ Vgl. Horst Bacia, So gut wie vergessen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 21. April 2005, S. 5.

¹⁰ Schröder bezog sich auf den „Bericht der Drei Weisen“, vgl. Bericht der Drei Weisen über nicht-militärische Zusammenarbeit vom 13. Dezember 1956, in: NATO Handbook, Documentation, Brüssel: NATO Information Service 1999, S. 166–193. Zum Harmel-Bericht vgl. The Future of the Atlantic Alliance. The Harmel Report, 14. Dezember 1967, ebd., S. 194–197.

¹¹ Vgl. Michael Rühle, Die Nato politischer machen, in: FAZ vom 8. Juni 2005, S. 9.

transatlantische Konsensfindung erleichtern. Die in den Zeiten des Ost-West-Konflikts und der Teilung Deutschlands entstandene Vierer-Gruppe lässt sich aber nicht wieder beleben;¹² heute bieten sich andere Konfigurationen an. Eine neue Kerngruppe müsste außer diesen vier Staaten einen südeuropäischen Staat (Spanien oder Italien) und ein mittelosteuropäisches Mitglied, z. B. Polen, umfassen. Gleichzeitig sollten die kleineren und die neuen NATO-Mitglieder in irgendeiner Weise einbezogen werden. Weitere flexible Formationen könnten hinzukommen. Natürlich wird jede Exklusivität ebenso wie in der Vergangenheit Vorbehalte wecken, denen mit Takt und Chuzpe Rechnung getragen werden muss. Ein Vorbild könnte das *Nuclear Defense Affairs Committee* (NDAC) sein, das 1966 eingerichtet wurde, als sich die Notwendigkeit ergab, ein Forum für die Diskussion der Nuklearpolitik des Bündnisses zu bilden. Das NDAC stand allen NATO-Mitgliedern offen, während die Mitgliedschaft in den Untergruppen strikt begrenzt war. Die Erörterung streng geheimer nuklearer Fragen fand in der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) statt, die sich zum wichtigsten, vertraulichen Gremium für die nukleare Planung im Bündnis entwickelte.¹³ Nur sie war wirklich relevant; die Mitgliedschaft in den anderen Gruppen war lediglich ein Trostpflaster für die anderen Mitglieder.

Verbesserung der Streitkräfteplanung und -stellung

Die Reform der politischen und militärischen Struktur der NATO ist auch erforderlich, um die Glaubwürdigkeit des Bündnisses insgesamt zu erhöhen. Dazu gehört vor allem die Verbesserung der Streitkräfteplanung und -stellung. Obwohl die europäischen NATO-Partner mehr Soldaten unter Waffen haben als die USA (1,7 Millionen gegenüber 1,4 Millionen), fehlt es dem Bündnis an über

¹² Vgl. Helga Haftendorn, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte. Politikkoordinierung zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik Deutschland, in: dies./Henning Riecke, „... die volle Macht eines souveränen Staates ...“ Die Alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949–1990, Baden-Baden 1992, S. 37–80.

¹³ Vgl. Helga Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67 und ihre Bewältigung, Baden-Baden 1994.

große Distanzen kurzfristig einsetzbaren und interoperablen militärischen Fähigkeiten. Die NATO-Einsätze auf dem Balkan und in Afghanistan leiden unter den unzulänglichen militärischen Fähigkeiten. Mit Ausnahme der britischen und französischen Truppen spiegeln die Bündnisstreitkräfte in Dislozierung, Ausbildung und Bewaffnung noch weitgehend die Bedingungen des Ost-West-Konflikts wider; sie entsprechen nur begrenzt den heutigen Anforderungen. Ein weiteres Problem ist, dass ihre Ablösung durch frische Kräfte nie ganz sicher ist. In fast allen Ländern sind die Verteidigungshaushalte so stark beschnitten worden, dass die zuständigen Minister vor der Alternative stehen, die Mittel entweder für die Modernisierung ihrer Streitkräfte oder für Auslandseinsätze auszugeben.

Allgemein ist die Truppenstellung für Einsätze, die nicht direkt der Aufgabe dienen, Bündnispartner und Bündnisgebiet zu verteidigen, zu einem Problem geworden. Zum einen haben die Mitglieder nicht die notwendigen Ressourcen, zum anderen mangelt es ihnen am politischen Willen, knappe Mittel für Einsätze vorzusehen, die „weit hinten in der Türkei“ stattfinden – seit Goethe ein Synonym für Konflikte, die sich fernab der eigenen Interessen abspielen. Erschwerend wirkt die „goldene Regel“ der NATO, wonach alle Kosten für Auslandseinsätze – abgesehen von drei kleineren Posten für Logistik, AWACS und Hauptquartiere – vom Entsendestaat getragen werden müssen. Dem unwürdigen Zustand, dass der NATO-Generalsekretär „mit dem Hut in der Hand“ herumgehen und bei den Mitgliedern um die benötigten Fähigkeiten betteln muss, soll künftig durch langfristige Globalplanungen für alle NATO-Operationen und eine Neuordnung der Finanzierung abgeholfen werden. Über Letztere gibt es allerdings noch keinen Konsens; vor allem Deutschland, das bisher ca. 20 Prozent aller gemeinsamen Kosten trägt, wehrt sich gegen eine Erhöhung der Gemeinschaftskosten ohne Änderung des Beitragsschlüssels.

Auf dem Gipfel in Prag im November 2002 hat die NATO weitreichende Beschlüsse zur Neuausrichtung ihrer Streitkräfte getroffen, so zum Beispiel

– die Transformation der Bündnisstreitkräfte, um die Einsatzfähigkeit, Interoperabilität und Kampfkraft zu verbessern. Die Europäer be-

nötigen zwar nicht ebenso anspruchsvolle Streitkräfte wie die USA; wichtig ist aber, dass diese mit den amerikanischen Truppen zusammenwirken können;

– die Schaffung einer *NATO Response Force* (NRF), welche zum einen dem Bündnis die Fähigkeit zu raschen Reaktionen und Einsätzen überall auf der Welt geben und die zum anderen als „benchmark“ für die Qualität ihrer Streitkräfte dienen soll;

– die Verstärkung der Verteidigung gegen und des Schutzes vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Waffen (CBRN) sowie die Aufstellung eines NATO-CBRN-Bataillons;

– die Neuordnung und „Verschlankung“ der NATO-Kommandostrukturen. Künftig tritt an die Stelle der geographischen eine funktionale Einteilung in ein *Allied Command Operations* (ACO, Brunssum) und ein *Allied Command Transformation* (ACT, Norfolk).¹⁴

Bereits heute wären eine Vielzahl von Einsätzen nicht ohne die enge Kooperation mit Partnerstaaten möglich, die zwar nicht dem Bündnis angehören, diesem aber entweder durch die *Partnership for Peace* (PfP) oder andere Vereinbarungen verbunden sind. Für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan ist diese auf ukrainische Transportflugzeuge angewiesen, der Flug erfolgt über usbekisches Territorium, und das deutsche Feldlager wird von albanischen und schwedischen Truppen bewacht. An der Seeoperation im Persischen Golf und im Mittelmeer wirken russische Einheiten ebenso mit wie solche der Mittelmeerdialogether. ¹⁵ Mit dem PfP-Programm und bilateralen *Independent Action Plans* (IAP) unterstützt die NATO die fachgerechte Ausbildung der Partnerstreitkräfte für gemeinsame Aktionen.

Um die neuen internationalen Herausforderungen besser bewältigen zu können, müssen die Mitgliedstaaten jedoch die Entwick-

¹⁴ Vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantiktats am 21. November 2002 in Prag, in: Internationale Politik, 58 (2003) 3, S. 90–97.

¹⁵ Zum Mittelmeerdialogether vgl. Thomas Papenroth, Der NATO-Mittelmeerdialogether: Istanbul und danach, Stiftung Wissenschaft und Politik, in: SWP-Aktuell, (2004) 28, S. 1–4.

lung einsatzfähiger Streitkräfte beschleunigen. Dazu sind zusätzliche Finanzmittel oder die Neuordnung der Prioritäten im Verteidigungshaushalt erforderlich. Langfristig wird das Bündnis aber nur dann den unterschiedlichen Interessen seiner Mitglieder und der Komplexität sicherheitspolitischer Anforderungen Rechnung tragen können, wenn es künftig differenzierte militärische Optionen entwickelt, an denen sich alle Mitglieder und Partner gemeinsam beteiligen – welche dann aber auch an Planung und Entscheidung mitwirken müssen.

Militärische und politische Fähigkeiten

Die Reform der politischen und der militärischen Struktur des Bündnisses ist auch deshalb erforderlich, damit die NATO-Missionen insgesamt wirkungsvoller werden. Wie die Erfahrungen im Kosovo und in Afghanistan zeigen, reichen für die Bewältigung der neuen Risiken, mit denen sich das Bündnis konfrontiert sieht – von ethnischen Konflikten über den internationalen Terrorismus bis zur Verbreitung von Massenvernichtungswaffen –, die vorwiegend militärischen Fähigkeiten des Bündnisses nicht aus; sie müssen durch politische Instrumente und Verfahren ergänzt werden. Vor allem darf nicht vergessen werden, dass im Vorfeld jeglicher Friedens- und Sicherheitspolitik die vorbeugende Konfliktverhütung stehen muss. Insgesamt bieten sich dazu folgende Möglichkeiten an:

– Die Weiterentwicklung des Instrumentariums der NATO für zivile Aufgaben der Vertrauensbildung, der Stabilisierung und des Wiederaufbaus. Hans Binnendijk und Richard Kugler haben dazu den Aufbau einer *Stabilization and Reconstruction Force* (NSRF) parallel zur NRF vorgeschlagen.¹⁶ Aber würde eine derartige NSRF nicht eine Verdoppelung der EU-Reaktionsstreitmacht darstellen und mit dieser in Konkurrenz treten, vor allem, wenn sich diese vorrangig auf die nicht unter Art. 5 NATO-Vertrag fallenden „Petersberg-Aufgaben“ konzentriert?¹⁷

¹⁶ Vgl. Hans Binnendijk/Richard Kugler, *Needed – A NATO Stabilization and Reconstruction Force*, in: *Defence Horizons*, (2004) 45, S. 1–8.

¹⁷ Vgl. Petersberger Erklärung der Staats- und Regierungschefs, verabschiedet vom Ministerrat der Westeuropäischen Union am 19. 6. 1992 in Bonn, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992) 14, S. 479–485.

– Eine andere Möglichkeit besteht in der Intensivierung der institutionellen Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie den Vereinten Nationen (UNO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)¹⁸ sowie der EU und deren Ausbau zu einem effektiven Netzwerk von *interlocking institutions*. Jede Institution würde dabei in einem eingeübten Zusammenspiel diejenigen Aufgaben übernehmen, für die sie am besten geeignet ist, und sich für andere Anforderungen der Hilfe anderer Organisationen vergewissern.

– Am vielversprechendsten erscheint jedoch eine konstruktive Verschränkung von NATO und EU, wobei die NATO gemäß „Berlin-Plus“ als Instrumentenkasten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik genutzt wird (wie z. B. in Mazedonien und jetzt in Bosnien).¹⁹ Umgekehrt sollte aber auch die ESVP als „tool box“ der NATO dienen. Dies wäre dann ein „umgekehrtes Berlin-Plus“: Die NATO würde die Fähigkeiten der EU (z. B. Polizeikräfte) nutzen, die sich zwar in der Regel im Besitz der Einzelstaaten befinden, aber für NATO-Missionen unter Vermittlung der EU zur Verfügung gestellt werden könnten.

Um günstige Rahmenbedingungen für die Fortentwicklung des Europäischen Projektes zu schaffen wie auch die Wirksamkeit des Bündnisses als „atlantischer Transmissionsriemen“ zu erhöhen, bedarf es einer konstruktiven Verzahnung von NATO und Europäischer Union. Voraussetzung ist auch eine intensive Debatte unter den Europäern über ihr Verhältnis zu den USA, und innerhalb der NATO über die künftige strategische Aufstellung des Bündnisses. Nur auf einer selbstsicheren Grundlage sind einerseits eine Verzahnung und andererseits eine Arbeitsteilung zwischen den in Aufstellung und in Selbstverständnis potenziell konkurrierenden Institutionen möglich.

¹⁸ Für Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen NATO und OSZE vgl. Pol De Witte, *Past, Present and Future of NATO-OSCE Relations*, Arbeitspapier OSCE Cluster of Competence Annual Meeting, Genf, 19–20. September 2003.

¹⁹ Vgl. NATO-EU: *A strategic partnership*. NATO Issues, 30. Juli 2004; Berlin Plus Agreement. Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Info, 22. August 2003.

Wie könnte diese aussehen? Eine Möglichkeit wäre, dass die NATO die führende Militärorganisation bleibt, die dann agiert, wenn entweder anspruchsvolle militärische Fähigkeiten, die Mitwirkung der USA oder die Projektion von überlegener Macht über den euro-atlantischen Raum hinaus gefragt sind. Ohne sich auf eine klar abgegrenzte Arbeitsteilung einzulassen, könnte sich die ESVP auf die Wahrnehmung von Stabilisierungs- und Rekonstruktionsaufgaben konzentrieren bzw. eingesetzt werden, wenn spezielle europäische Interessen berührt sind. Die Voraussetzung dafür aber ist, dass es der EU gelingt, glaubwürdige und rasch einsatzfähige Streitkräfte aufzubauen. Diese sollten nicht mit denjenigen der NATO konkurrieren, sondern sie ergänzen. Im Vordergrund sollte die Entwicklung einer konstruktiven Komplementarität im Sinne der gegenseitigen Abstimmung und Unterstützung stehen. Diese soll in Zukunft durch regelmäßige gemeinsame Treffen der NATO- und der EU-Außenminister erleichtert werden.¹²⁰ Ein gutes, praktisches Beispiel ist die Übernahme der NATO-geführten SFOR-Mission in Bosnien durch die EU mit der Mission „Althea“, die unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen und nach den Regeln von „Berlin-Plus“ durchgeführt wird.

NATO und EU sind also keine Konkurrenten; ein tragfähiges transatlantisches Verhältnis verlangt vielmehr nach einer engen Zusammenarbeit beider, nach einer „strategischen Partnerschaft“ zwischen NATO und Europäischer Union.¹²¹ Das Anhalten des Ratifikationsprozesses des EU-Verfassungsvertrages könnte dazu genutzt werden, das Verhältnis zwischen EU und NATO neu zu justieren. In der Europäischen Verfassung ist zwar von einer konstruktiven Verschränkung beider Institutionen die Rede; sie wird aber nicht näher erläutert. Diese Spezifikation könnte jetzt in einem gesonderten Vertrag erfolgen, in dem die EU-Mitglieder außerdem diejenigen Vereinbarungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik festschreiben, die über den Vertrag von Nizza

¹²⁰ Vgl. Closing News Conference by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer (Anm. 5).

¹²¹ Vgl. Perspektiven der Sicherheitspolitik im Zusammenspiel von EU und NATO. Rede von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer an der Humboldt-Universität in Berlin, 12. Mai 2005: <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050512a.htm>.

und die Beschlüsse des Gipfels von Thessaloniki hinausgehen.¹²² Ziel sollte es sein, zwischen den Mitgliedern der NATO und der ESVP eine gemeinsame „strukturierte Zusammenarbeit“ zu konstituieren.

Auf dem Gipfel in Istanbul haben die Staats- und Regierungschefs den NATO-Rat beauftragt, eine „*comprehensive political guidance*“ (umfassende politische Leitlinie) als Vorlage für eine neue Ministerweisung zu entwickeln, die sich sowohl auf die militärischen als auch auf die politischen Fähigkeiten des Bündnisses bezieht und in der ihr Verhältnis zu anderen Institutionen bestimmt wird.¹²³ Diesem Prozess kommt große politische Bedeutung zu. Mit einer in die Zukunft blickenden Weisung könnte ein inhaltliches und prozedurales Gesamtkonzept für das Bündnis im Sinne eines „*Concept of Governance*“ entstehen.

Die Zukunft des Bündnisses

Die sichtbaren Probleme und Widersprüche, welche die NATO gegenwärtig kennzeichnen, rechtfertigen es aber nicht, von einer fundamentalen Krise zu sprechen; vielmehr befindet sich die Allianz in einer Krise der Anpassung an veränderte internationale Rahmenbedingungen.¹²⁴ Jeder Anpassungsprozess ist schmerzhaft, da Bewährtes durch Neues ersetzt werden muss. Von dieser Fähigkeit zum Wandel und zur Anpassung hängt aber die Vitalität der Allianz ab. Eine weitere Voraussetzung ist, dass die USA und die Europäer in der NATO auch in Zukunft ein zentrales Instrument ihrer Sicherheitspolitik sehen und sie Gemeinschaftsaktionen den Vorrang

¹²² Der Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 und die Beschlüsse des Gipfels von Thessaloniki sind abgedruckt in: From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents, Bd. II und Bd. IV, hrsg. vom EU Institute for Security Studies (ISS), Chaillot Papers Nr. 51 und Nr. 67.

¹²³ Vgl. Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. NATO Press Release vom 28. Juni 2004: http://nato.usmission.gov/News/ISUM_Communique_062804.htm. Da nur sechs EU-Mitglieder – Finnland, Irland, Malta, Österreich, Schweden, Zypern – nicht der NATO angehören, würde es sich um einen Kreis von 32 Ministern handeln.

¹²⁴ Vgl. Helga Haftendorn, Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, (2005) 5.

vor einseitige Aktionen geben. Ebenso muss das Bündnis in einer globalisierten Welt in der Lage und bereit sein, eng und konstruktiv mit anderen Institutionen zusammenzuarbeiten. Ebenso wenig wie ein einzelner Staat ist heute eine einzelne Organisation in der Lage, die Herausforderungen der Gegenwart allein zu bewältigen.

Als Transmissionsriemen zwischen Europa und Amerika kann das Atlantische Bündnis dann dienen, wenn im NATO-Rat und in den ihm zugeordneten Gremien – Gipfeltreffen und Europäisch-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPC) – wieder offene und vertrauensvolle Diskussionen stattfinden. Sie sollten sinnvollerweise durch informelle multilaterale und bilaterale Gespräche vorbereitet werden. Einvernehmliche Entscheidungen werden aber nur dann möglich sein, wenn auf beiden Seiten die Bereitschaft zum Kompromiss besteht und sich die Partner nicht den gegenseitigen Respekt und die Rücksichtnahme auf ihre Kerninteressen versagen.

Wolfram Hilz

Die Sicherheitspolitik des europäischen Führungstrios

Die europäische Sicherheitspolitik steht und fällt mit dem Willen und der Fähigkeit Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens zur engen Kooperation und gemeinsamen Führung. Diese These wird durch die sicherheitspolitischen Schlüsselereignisse der vergangenen Jahre gestützt: Ob es sich um die Krisen auf dem Balkan handelte oder den Aufbau einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik, ob im Vorfeld des Irak-Krieges oder bei der Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitsstrategie, immer spielten die Regierungen in Berlin, Paris und London eine entscheidende Rolle. Dabei schwankte die Bereitschaft zum gemeinsamen Vorgehen der Drei angesichts der großen Herausforderungen stets zwischen engem Schulterschluss und fast vollständiger Dissonanz.

Wolfram Hilz

Dr. phil. habil., geb. 1966; seit 2005 ordentlicher Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn, Lennéstraße 27, 53113 Bonn.
Wolfram.hilz@uni-bonn.de

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien bisher mit dieser Verantwortung umgegangen sind bzw. wie sie ihr heute gerecht werden. Hierfür ist ein knapper Rekurs auf Hoffnungen und Realisierungsversuche der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts erforderlich, um die Antriebskräfte und Hemmnisse besser zu verstehen, die in der europäischen Sicherheitspolitik weiter wirksam sind. Vor diesem Hintergrund soll eine Bewertung der aktuellen Aktivitäten des europäischen Führungstrios sowie eine Einschätzung der Entwicklungsperspektiven erfolgen.

Europäische Sicherheitspolitik

Zu Beginn der neunziger Jahre hatte der kaum für möglich gehaltene gesamteuropäische Umbruchprozess Hoffnungen auf eine Realisierung des lange gehegten europäischen Wunsches nach einer engen Kopplung der nationalen Außen- und Sicherheitspolitiken genährt.¹ Das große Friedensprojekt einer auch politisch engeren Union, das die ökonomisch dominierte Gemeinschaft ergänzen und fortführen sollte, schien angesichts der positiven Rahmenbedingungen nach dem Ende der Ost-West-Spaltung des Kontinents möglich. Trotz der allgemeinen Integrationsdynamik durch das Binnenmarktprojekt und das von neuem lancierte Vorhaben einer gemeinsamen europäischen Währung gab es hierfür jedoch erhebliche Hürden.

Die *erste* bestand darin, dass einer der unabdingbaren Partner für eine außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähige Europäische Union, die britische Regierung, dem Vorhaben zwar nicht völlig ablehnend, aber doch traditionell sehr zurückhaltend gegenüberstand. Das übliche „integrationspolitische Muster“, um den *reluctant partner* von der Insel durch einen entschlossenen deutsch-französischen Schulterchluss mitzuziehen, konnte nicht angewendet werden, weil für eine überzeugende sicherheitspolitische Kooperation der Europäer die militärisch potenten und erfahrenen Briten von Beginn an gebraucht wurden.

Die *zweite* Hürde, die schwierige Vereinbarkeit von außen- und sicherheitspolitischen Traditionen der Beteiligten, war nicht weniger hoch: Die über vierzig Jahre gewachsene, enge sicherheitspolitische Bindung der meisten EU-Staaten an die USA über die NATO konnten und wollten die meisten Regierungen nicht einfach ad acta legen und durch ein vages europäisches Konstrukt ersetzen. Für die Überwindung dieser Hürde kam es im Wesentlichen auf die deutsche und die britische Regierung an, die einen Weg zwischen Sicherung der amerikanischen Unterstützung und größerer europäischer Eigenständigkeit finden mussten. Die Franzosen als traditionelle

NATO-Skeptiker waren die Leidtragenden dieses „Emanzipationsdilemmas“ der beiden potenziellen Führungspartner: Die militärisch starken Briten waren für eine glaubwürdige europäische Sicherheitspolitik kaum zu gewinnen; die Deutschen waren zwar für europäische Projekte zu begeistern, blieben aber sicherheitspolitisch außerhalb des atlantischen Bündnisses weitgehend handlungsunfähig.

Dies verweist auf die *dritte* Hürde auf dem Weg zu einer glaubwürdigen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik: der Realisierungsbereitschaft mit allen Konsequenzen. Sollte es tatsächlich gelingen, Einigkeit hinsichtlich eines glaubwürdigen Konzepts europäischer Sicherheitspolitik zu erzielen, stünde dieser immer noch die Realisierungshürde im Weg. Die Zwickmühle, in die sich insbesondere die Deutschen mit ihrer grundsätzlichen Bereitschaft zum Schulterchluss mit den Franzosen bei gleichzeitig fortbestehendem Bekenntnis zur NATO hineinmanövierten, verhiess für die Umsetzungsschritte nichts Gutes. Hinzu kommen limitierte Mittel und eine „strategische Kultur“ der Bundesrepublik, die von äußerster Zurückhaltung geprägt ist. Der fortbestehende Selbstanspruch der Regierungen in London und Paris, die als global handlungsbereite Mächte auch weiterhin unabhängig militärisch handlungsfähig bleiben wollen, verstärken diese „Glaubwürdigkeitshürde“.

Die nur schwer zu vereinbarenden Logiken im idealistisch geprägten Integrationsprozess und auf dem pragmatisch orientierten Sicherheitssektor, gepaart mit den angesprochenen Halbherzigkeiten, sind der Grund dafür, warum gerade im Bereich der europäischen Sicherheitspolitik so viele Projekte bisher gescheitert sind. Ein ehemaliger WEU-Generalsekretär hat dies in ein eindrückliches Bild von einem wahren Friedhof an missglückten Initiativen gefasst: „... the graveyard of aborted attempts to bring about a European Union, a graveyard where the tombs are many, the most numerous ones contain the initiatives devoted to the creation of a European security dimension.“²

¹ Alfred Cahen, *The Western European Union and NATO: Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity*, London 1989, S. 10. Zu den Initiativen siehe auch Ralph Dietl, *Kontinuität und Wandel – Zur Geschichte der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1948–2003*, in: Reinhard C.

¹ Zu den außenpolitischen Traditionen der Drei siehe Wolfram Hitz, *Europas verhindertes Führungstrio. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens in den Neunzigern*, Paderborn u. a. 2005, S. 40 ff.

Die Notwendigkeit zur engen sicherheitspolitischen Kooperation war angesichts der komplexen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen in einer globalisierten Welt, mit ethnopolitischen Kriegen, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und der Ausbreitung neuer Gefahren, gleichwohl unbestritten. Über die daraus zu ziehenden Konsequenzen gingen jedoch die nationalen Meinungen auseinander.

Hindernisse auf dem Weg zur ESVP

Wie schwierig es war, trotz günstiger Rahmenbedingungen eine handlungsfähige europäische Sicherheitspolitik zu etablieren, zeigten die Bemühungen in den neunziger Jahren. Im konzeptionellen Bereich galten die Anstrengungen primär der Überwindung der unangefochtenen transatlantischen Vormachtstellung der USA: Bis die drei EU-Partner über den Umweg eines mühsam erkämpften Ausbaus der Westeuropäischen Union (WEU) schließlich die Führung bei der Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit autonomem europäischem Handlungspotenzial übernahmen, dauerte es fast ein Jahrzehnt.

Die Einsicht, dass die Lücke zwischen europäischem Wunschdenken hinsichtlich einer von den USA unabhängigen Handlungsfähigkeit und dem einsetzbaren Potenzial der Europäer riesig war, reifte gerade bei den französischen Präsidenten nur langsam. Die konzeptionellen Vorstellungen François Mitterrands, zusammen mit Helmut Kohl an den ungeliebten Briten vorbei in Maastricht die Keimzelle für eine NATO-unabhängige EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Zuhilfenahme der WEU zu installieren, scheiterten kläglich.¹³ Gleichwohl plante Mitterrands Nachfolger Jacques Chirac Mitte der neunziger Jahre, durch eine Flexibilisierung der NATO und die Rückkehr der *Grande Nation* in umgestaltete militärische Strukturen des Bündnisses eine europäische Führung aus der Mitte der Allianz heraus zu installieren. Erst nach diesem ebenso erfolglosen Versuch schlug die Stunde einer realistischen europäischen Sicherheitspolitik unter trilateraler Führung

Meier-Walser (Hrsg.), *Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik*, Neuried 2004, S. 19–86.

¹³ Siehe hierzu W. Hilz (Anm. 1), S. 120 ff.

und Beibehaltung einer grundlegenden NATO-Bindung: Die französisch-britische Initiative von St. Malo vom Dezember 1998 für eine ESVP mit einer autonomen Handlungskapazität der EU war nicht zuletzt deswegen so erfolgreich, weil sie sowohl „den Dritten im Bunde“, die deutsche Regierung, als Führungspartner einband als auch die sicherheitspolitischen Traditionen und Realitäten achtete.

Eine zentrale Rolle auf dem Weg zu dieser trilateralen Annäherung und der letztlich gemeinsam betriebenen Institutionalisierung der ESVP spielten die Praxiserfahrungen beim Umgang mit den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien.

Erfahrungen in Jugoslawien

Die praktischen sicherheitspolitischen Kooperationsschwierigkeiten zwischen Bonn, Paris und London, die mit den konzeptionellen Anstrengungen vor und in Maastricht parallel liefen, führten zu erheblichen Dissonanzen¹⁴: Die im Laufe des Jahres 1991 eskalierende Jugoslawien-Krise, mit den von Bonn unterstützten Unabhängigkeitsbestrebungen Sloweniens und Kroatiens auf der einen Seite und dem gewaltsamen serbischen Vormachtstreben auf der anderen, förderte die Uneinigkeit der drei potenziellen EG-Führungsstaaten. Der diplomatische Eklat, der sich parallel zur Maastrichter Einigung über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in der Frage der Anerkennung der jugoslawischen Teilrepubliken abzeichnete, konnte nur mühsam abgewendet werden. Franzosen und Briten gaben dem deutschen Anliegen zwar zähneknirschend nach, die Verstimmung war jedoch nachhaltig. Bezeichnenderweise gab es im Verlauf des Bosnien-Krieges von 1992 bis 1995 kein kontinuierliches, gemeinsames Vorgehen der Drei mehr. Da Frankreich und Großbritannien ihre Aktivitäten in den UN-Sicherheitsrat verlagert hatten, wurde die EU-Ebene weitgehend marginalisiert. Der wieder erwachte Führungswille der USA ab Sommer 1995 – mit dem Höhepunkt in Dayton – hielt den drei Europäern folgerichtig den Spiegel ihrer sicherheitspolitischen Handlungs- und Führungsunfähigkeit vor.

¹⁴ Siehe hierzu ebd., S. 247 ff.

Diese demütigende Erfahrung in Verbindung mit der neuerlichen Demonstration europäischer Reaktionsunfähigkeit sowie die Abhängigkeit von den Amerikanern in der sich verschärfenden Kosovo-Krise des Jahres 1998 waren Antriebskräfte für die britisch-französische Initiative von St. Malo. Die rasche und trilateral eng abgestimmte Entwicklung der ESVP unter der deutschen EU- und WEU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 – parallel zur Kosovo-Intervention der NATO unter amerikanischer Führung – weist auf das durchaus existierende Führungspotenzial der „großen Drei“ hin: Innerhalb nur eines Jahres gelang es den Europäern, alle Hürden auf dem Weg zum Aufbau einer eigenständigen EU-Struktur im ESVP-Bereich zu beseitigen. Dabei hatte sowohl die Regierung Blair die traditionelle britische Weigerung zur Schaffung rein europäischer Institutionen für die Sicherheitspolitik *ad acta* gelegt, als auch die französische Führung unter Chirac ihre Ablehnung einer Kopplung der europäischen Anstrengungen an die bestehenden transatlantischen Verbindungen aufgegeben. Die Feinabstimmung, die innerhalb eines weiteren Jahres zwischen dem EU-Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 und dem Gipfel von Nizza ein Jahr später erfolgte, offenbarte zwar erneut Divergenzen zwischen Paris und London hinsichtlich des Autonomiegrades der ESVP beim geplanten Rückgriff auf NATO-Ressourcen. Der Zwang, die ESVP einvernehmlich im Vertrag von Nizza zu verankern, disziplinierte jedoch aufkeimende Sonderwünsche der Drei.¹⁵

Die Grenzen trilateraler Führungsverantwortung in dieser dynamischen Phase des ESVP-Aufbaus wurden durch die deutsch-französischen Streitigkeiten über die Stimmgewichte im Ministerrat vor und während des Nizza-Gipfels erkennbar¹⁶: In einer Art Umkehrung von traditionellen Dynamiken und Hindernissen stockte der im Hinblick auf die Osterweiterung erforderliche Reformprozess der EG-Säule – ausgerechnet

¹⁵ Vgl. Walther Stützle, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen: Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2001, S. 67–86.

¹⁶ Vgl. Harzige Reformdiskussionen am EU-Gipfel in Nizza, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12. 12. 2000; Divorce after all these years? Not quite, but . . ., in: The Economist vom 25. 1. 2001.

wegen Spannungen im „alten“ Führungsduo. Dies geschah genau zu dem Zeitpunkt, als auf Seiten der skeptischen Briten die jahrzehntelangen Blockaden für eine europäische sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit beseitigt waren. Diese Integrationsstagnation während und nach der Regierungskonferenz des Jahres 2000 machte von neuem klar, dass trilaterale Führung in der ESVP nicht von den anderen EU-Politikfeldern zu trennen war und ihr Spielraum denkbar eng blieb.

Führungsversuche

Einen neuen Anstoß zur Wiederbelebung des trilateralen Führungswillens in Deutschland, Frankreich und Großbritannien lieferten die Terrorangriffe auf die USA im September 2001, und zwar im Sinne einer Solidarisierung mit dem westlichen Bündnispartner. Dieser kam in zwei exklusiven, dreiseitigen Treffen von Schröder, Chirac und Blair in kurzem Abstand in Gent und London im Oktober 2001 zum Ausdruck.¹⁷ Die Tatsache, dass dieser plötzliche Anflug von trilateraler Führungseuphorie bei den EU-Partnern keineswegs positiv ankam, weist auf die grundlegende Problematik hin, die in der faktischen Herausbildung eines *directoire européenne*, eines exklusiven Direktoriums, seit jeher steckt.¹⁸ Den meisten EU-Regierungen stand angesichts des epochalen Einschnitts der Sinn weniger nach einer exklusiven Vorab-Koordinierung gewichtiger europäischer Positionen in kleiner Runde als nach einer breiten und offenen Diskussion unter allen EU-Mitgliedern, die sich in gleicher Weise verunsichert fühlten. Das bedeutet, dass auch das richtige *Timing* von Führungsinitiativen ausschlaggebend für deren Erfolg ist.

Die dreiseitige Geschlossenheit der EU-Mächte erlahmte rasch wieder. Die Treffen von Gent und London entpuppten sich als Strohfeuer, denen die Substanz fehlte. Als es zu Beginn des Jahres 2002 darum ging, trilaterale Einigkeit zum Wohle der EU und zur Fortentwicklung von GASP und ESVP im als

¹⁷ Vgl. Rouven Schellenberg/Bettina Vestring, Deutsch-britisch-französischer Vorgipfel sorgt für Unmut, in: Berliner Zeitung vom 20. 10. 2001; Guess who wasnt coming to dinner, in: The Economist vom 8. 11. 2001.

¹⁸ Zur grundlegenden Problematik derartiger „Direktorien“ siehe W. Hilz (Anm. 1), S. 22 f.

„großer Wurf“ geplanten EU-Verfassungskonvent zu demonstrieren, mangelte es den Regierungen in Berlin, Paris und London erneut an Initiativen und am gemeinsamen Bindungswillen. Die Vorzeichen für eine enge Abstimmung der Drei angesichts der globalen Lageverschärfung nach dem noch mehrheitlich unterstützten Afghanistan-Feldzug waren somit bereits wieder ungünstig.

Irak-Desaster

Die wachsenden Spannungen zwischen den wichtigen europäischen Hauptstädten in der Beurteilung der Lage im Irak seit dem Sommer 2002 und der daraus zu ziehenden Konsequenzen kamen folglich nicht überraschend. Die Vehemenz und die sich kontinuierlich entwickelnde Dynamik, mit der die Meinungsverschiedenheiten über das richtige Vorgehen im Irak – und damit die Art der Kooperation mit den USA in dieser Frage – wuchsen und im Winter 2002/2003 eskalieren, mussten jedoch verwundern.

Die trilateralen Divergenzen führten zu einer Spaltung der EU-Mitglieder und der Beitrittsaspiranten in zwei einander unversöhnlich gegenüberstehende Lager. Die Regierungen in London, Paris und Berlin stellten ihren mangelnden Willen, sich innerhalb des EU-Rahmens auf eine gemeinsame Position zu einigen, während der Diskussion des Irak-Problems im UN-Sicherheitsrat, flankiert von den USA bzw. Russland, öffentlich zur Schau. Begleitet wurde diese Demonstration der Uneinigkeit durch gegensätzliche bi-, tri- und multilaterale Initiativen im ersten Halbjahr 2003, die den Eindruck einer dauerhaften und tief greifenden Spaltung zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien entstehen ließ: Dem engen Schulterschluss Schröders und Chiracs anlässlich des 40. Jubiläums des Elysée-Vertrags im Januar folgte eine Erweiterung des „Verweigererpaars“ um Russlands Präsident Putin beim Dreier-Gipfel von St. Petersburg; diesem antiamerikanischen Signal setzten stärker transatlantisch orientierte europäische Regierungen ihren „Brief der Acht“ entgegen; dieser Solidaritätsbekundung für die USA ließen Berlin und Paris, flankiert von Brüssel und Luxemburg, Ende April ein Treffen zur Initiierung einer „Europäischen Verteidigungsunion“ folgen, das wegen seiner mangelnden Sub-

stanz umgehend als „Pralinen-Gipfel“ verspottet wurde.⁹

Die Anstrengungen für eine eigenständige EU-Sicherheitspolitik, getragen und maßgeblich vorgebracht durch das europäische Führungstrio, lagen nach diesen Auseinandersetzungen in Trümmern. Trotzdem starteten Schröder, Chirac und Blair nur wenige Monate später, im September des gleichen Jahres, medienwirksam erneut eine *gemeinsame* Initiative, nach außen demonstriert durch einen Auftritt vor dem Berliner Kanzleramt.¹⁰ Was in scharfem Kontrast zu den Anfeindungen der ersten Jahreshälfte und den erbitterten Auseinandersetzungen um den Irak-Krieg, gefolgt von Streitigkeiten über die Errichtung eines eigenen militärischen Hauptquartiers der EU im Brüsseler Vorort Tervuren, stand, weist auf die „innere Logik“ des europäischen Führungstrios hin: Deutsche, französische und britische Politiker sahen ein, dass sie bei fortgesetzten „Selbsterfleischungsaktionen“ nur verlieren und sich im weltpolitischen Maßstab weiter selbst marginalisieren würden. Die Briten wären als Juniorpartner der Amerikaner weiterhin stark von den Washingtoner Wechselstimmungen abhängig geblieben, Deutsche und Franzosen hätten mit Moskau einen kaum berechenbaren Partner an ihrer Seite gehabt. Insbesondere den Berliner Regierungsvertretern konnte es aber wegen der fortgesetzten Bedeutung der NATO als Stabilitätsanker nicht um eine dauerhafte Abwendung von Washington gehen. Im europäischen Kontext hätten alle Drei ihr erklärtes Ziel, die Union gemeinsam zu gestalten und zu führen, zudem weiter desavouiert. Angesichts einer bevorstehenden Regierungskonferenz, die den Konventsentwurf für eine EU-Verfassung als notwendige Basis für eine zukünftig effektivere Gemeinschaft verabschieden sollte, hätte eine Fortsetzung des trilateralen Grundsatzstreits ein

⁹ Vgl. John Leicester, France, Germany resist Iraq war calls, in: Washington Post vom 23. 1. 2003; Die Erklärung der Acht im Wortlaut, in: Neue Zürcher Zeitung vom 31. 1. 2003; Cornelia Bolesch, Pralinen, schlecht verpackt, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. 4./1. 5. 2003.

¹⁰ Vgl. Europas Führungsmächte suchen Einigkeit, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. 9. 2003; Wolfram Hitz, Der deutsch-französische Integrationsmotor zwischen Wiederbelebung und mangelnder Zugkraft für die EU – eine Bilanz des „Jubiläumjahres“ 2003, in: Politische Studien, 55 (2004) 394, S. 57–69, hier S. 64 f.

halbes Jahr vor der historischen Erweiterung um die mittelosteuropäischen Reformstaaten dauerhaften Schaden angerichtet.

Durch ihre öffentlich demonstrierte „Versöhnung von Berlin“ konnten sich Schröder, Chirac und Blair zumindest der Form nach anschicken, die Verfassung zu retten und durch gegenseitige Zugeständnisse bei den sicherheitspolitischen Forderungen hinsichtlich der Errichtung einer militärischen Planungs- zelle der EU den Weg zur erstmaligen Verabschiedung einer „Europäischen Sicherheitsstrategie“ im Dezember zu ebneten.¹¹

Das Bemerkenswerteste an dieser „Wendigkeit“ der drei Regierungen im Verlauf des Jahres 2003 war die erkennbare Bereitschaft, trotz tiefster diplomatischer Verletzungen den jeweiligen Führungswillen in Europa als oberste Priorität zu bewahren. Da die Führungsfähigkeit für alle Drei nur gemeinsam zu bewerkstelligen war, nahmen sie die Annäherung an die verschmähten Kontrahenten im Irak-Disput als notwendigen Schritt in Kauf.

Erfolge militärischer Kooperation

Der generelle Kooperationswille kam auch in den großen Fortschritten auf dem Weg zu einer operationalisierbaren ESVP im Laufe dieses für die EU als *annus horribilis* beginnenden Jahres 2003 zum Ausdruck. Diese verdeutlichen einerseits den Kontrast zwischen sicherheitspolitischen Grundsatzdiskussionen und europäischer Praxis, machen andererseits aber auch die Eigendynamik der ESVP erkennbar: Nach der Übernahme der langjährigen UN-Polizeimission in Bosnien durch die EU folgte im März 2003 der erste militärische ESVP-Aktivierungsschritt durch die Entsendung der Mission „Concordia“ nach Mazedonien (FYROM), mit der die dort seit Herbst 2001 stationierten NATO-Einheiten abgelöst wurden. Forciert durch Paris, starteten europäische Friedenssoldaten im Laufe des Sommers 2003 mit der Mission „Artemis“ in der Provinz Bunia im Nordosten des Kongo (DRC) erstmals eine eigenständige EU-Operation, die das Feld für eine

¹¹ Vgl. Horst Bacia, „Tervuren“ ist kein Reizwort mehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 9. 2003; „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie“, Brüssel, den 12. 12. 2003.

später folgende UN-Mission in dieser Krisenregion bereitete.¹² All dies geschah durch einvernehmliche Abstimmung zwischen Paris, Berlin und London in den ESVP- resp. GASP-Gremien parallel zum Irak-Disput.

Die erfolgreiche Ablösung der SFOR in Bosnien-Herzegowina zur Sicherung des Friedens von Dayton im Dezember 2004 durch die EUFOR mit der Mission „Althea“ weist auf die positive Bewertung der bisherigen „Performance“ der EU in diesem Spektrum der Petersberg-Aufgaben durch ihre Mitglieder – und die USA – hin.

Schwieriger ist die Situation im Bereich der „Friedens erzwingung“ mittels eines robusten Mandates: Nach den diesbezüglichen Beschlüssen von Helsinki 1999 („European Headline Goal“) und den Verpflichtungserklärungen der EU-Mitglieder in der Folgezeit („Capability Commitments“) besteht inzwischen die (theoretische) Option zum Einsatz einer European Rapid Reaction Force (ERRF). Diese europäische Eingreiftruppe ist bisher jedoch weder in ihrer Maximalbesetzung von 60 000 Mann noch in kleinerem Umfang im militärisch anspruchsvolleren Spektrum der Petersberg-Aufgaben zum Einsatz gekommen. Dies ist einerseits auf die Umbrüche seit dem 11. September 2001 zurückzuführen, andererseits aber auch ein Ergebnis mangelnder Einigkeit auf Seiten der drei EU-Partner. Ungeachtet der gemeinsam verabschiedeten Sicherheitsstrategie halten alle Europäer an ihren traditionellen Handlungsmustern fest¹³: Die Briten suchen in der Praxis primär die Nähe zum bewährten „Kampfgesellen“ USA, die Deutschen haben sich über das Engagement im internationalen Kampf gegen den Terrorismus sowie den Stabilisierungseinsatz auf dem Balkan hinaus als „mittellos“ erklärt, und die Franzosen stehen angesichts dessen als partner- und ideenlos da.

Außerdem fügt sich der kollektive Handlungsunwille der Europäer bei internationalen Krisen, wie den vielen „Staatenzerfalls-

¹² Vgl. Anand Menon, From crisis to catharsis: ESDP after Iraq, in: International Affairs, 80 (2004) 4, S. 631–648, hier: S. 641 f.

¹³ Vgl. Hans J. Giessmann, Europäische Sicherheitspolitik am Scheideweg, in: S + F, 22 (2004) 2, S. 67–73, hier S. 70 f.; Erich Reiter, Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 54 (2004) 3–4, S. 26–31, hier S. 29 ff.

konflikten“ in den letzten Jahren in Afrika – z. B. im Sudan bzw. in Darfur –, nahtlos in die generelle Zurückhaltung der internationalen Staatengemeinschaft ein.

Iranische Atomkrise als Chance

Neben den militärischen ESVP-Aktivitäten weisen die jüngsten außen- und sicherheitspolitischen Initiativen der drei EU-Partner auf die Chancen einer engeren diplomatischen Kooperation der „EU-3“¹⁴ hin: Das seit dem Herbst 2003 entwickelte gemeinsame Engagement zur Beilegung der internationalen Krise, die durch die fortgesetzten Bestrebungen des Iran zum Aufbau einer eigenständigen Atomindustrie entstanden ist, zeigt die trilaterale Entschlossenheit, der amerikanischen Konzeption, auf der „Achse des Bösen“ weiter mit der Drohung militärischer Gewalt vorzugehen, etwas entgegenzusetzen. Die Mitwirkung der Regierung Blair an den eng abgestimmten trilateralen Verhandlungen mit Teheran über dessen Atomprogramm belegt, dass die britische Führung bereit ist, gegebenenfalls einem „europäischen Ansatz“ von Verhandlungen den Vorzug vor amerikanischem „power play“ zu geben, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

Obwohl die politisch Verantwortlichen des Iran bislang von Berlin, Paris und London nicht zu einem verbindlichen Verzicht auf ein eigenständiges Atomprogramm bewegen werden konnten, wurde das drohende Szenario eines amerikanischen Militäreinsatzes gegen die Atomanlage in Isfahan zunächst abgewendet. Die Mullahs in Teheran haben durch ihre Verhandlungen mit den drei Europäern außerdem demonstriert, dass sie diese als ehrliche Makler akzeptieren und deren Angebote für langfristige Kooperationsbeziehungen zur EU bei ihren Entscheidungen berücksichtigen.¹⁵ Insofern ist das trilaterale Engagement gegenüber dem Iran mehr als ein punktueller Hoffnungsschimmer. Die EU-3 konnten durch die enge Kooperation Erfah-

rungen in der engen Abstimmung und Umsetzung diplomatischen Vorgehens sammeln, die ihnen Hinweise auf die Möglichkeiten gemeinsamer Aktivitäten bei künftigen Sicherheitsbedrohungen liefern.

Für die EU insgesamt liefert die Iran-Erfahrung der Drei zudem ein weiteres Beispiel dafür, dass die Union sicherheitspolitisch ihr Potenzial dort ausbauen sollte, wo sie konkurrenzlos erfolgreich ist: im ökonomisch unterfütterten Sektor der „soft power“. Ob es die ökonomisch dominierte Strategie der Stabilisierung und Einbindung Mittel- und Osteuropas nach 1990 oder die „post-conflict“-Absicherung des Balkans seit 1995 bzw. 1999 mittels massiver Wirtschaftsreize war, hier zeigt sich die wahre europäische Stärke im Umgang mit Krisenfällen. Während das militärische Potenzial und die Fähigkeit zur „power projection“ auf Seiten der Europäer – gerade im Vergleich zu den USA – immer von Unzulänglichkeiten geprägt sein wird, besteht das weltweit einmalige Repertoire der EU in deren ökonomischem Anreizinstrumentarium. Für dessen glaubwürdige Vermittlung spielen die EU-Führungspartner Deutschland, Frankreich und Großbritannien eine Schlüsselrolle.

Trilaterale Führung

Die Bilanz bisheriger europäischer Sicherheitspolitik fällt ebenso ambivalent aus wie die Bewertung der Führungsrolle Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens. Die Aussichten für eine fortschreitende sicherheitspolitische Abstimmung zwischen den europäischen Hauptstädten sind aber durchaus ermutigend: Die problemlose Übernahme von ehemals NATO-geführten Militärmissionen auf dem Balkan und die substanzielle Mitwirkung am „Kampf gegen den Terrorismus“ zeigen die Bedeutung der sicherheitspolitischen Möglichkeiten der Europäer. Bei den nicht-militärischen sicherheitspolitischen Aktivitäten ist die EU ebenfalls sehr erfolgreich (Stabilisierung des Balkan). Im Fall des Iran ist es den Regierungen in Berlin, Paris und London gelungen, Führungsqualitäten für die EU in einer Frage von weltpolitischer Bedeutung zu entwickeln. Die bisherige Unklarheit hinsichtlich des Ausgangs der Verhandlungsbemühungen ficht die EU-3 nicht an, da es ihnen zumindest gelungen ist, die Krise in feste Ver-

¹⁴ EU-3 ist das Kürzel für das EU-Trio, das im Namen der Union mit dem Iran in der Atomfrage verhandelt.

¹⁵ Zur Krise der Verhandlungen Anfang August 2005 vgl. International Atomic Energy Agency (IAEA), Information Circular, „Communication dated 2 August 2005 received from the Permanent Missions of France, Germany and the United Kingdom to the Agency“ (INFRIC/649); Iran nimmt Verarbeitung von Uran wieder auf, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. 8. 2005.

handlungsbahnen zu lenken.¹⁶ Die gemeinsamen diplomatischen Anstrengungen belegen zusammen mit den Initiativen des Herbstes 2003 und der Verabschiedung der „Europäischen Sicherheitsstrategie“, dass das „Kooperationsdesaster“ des Frühjahres 2003 die Führungsambitionen der Drei nicht zunichte machen konnte.¹⁷

Die Aussichten für eine Ausweitung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU sind durchaus positiv zu bewerten, wenn die drei großen Mitgliedsstaaten eingebunden bleiben und der Schwerpunkt auf einer intensivierten Kooperation und nicht primär auf Vergemeinschaftungsschritten liegt. Um weitere Fortschritte erreichen zu können, bedarf es jedoch, wie in den zurückliegenden Jahrzehnten, eines „wohl dosierten“ Personalwechsels: Die Koinzidenz der Amtsübernahme durch die „Paarungen“ Schmidt–Giscard d’Estaing und Mitterrand–Kohl schuf die Basis für dynamische Führungskonstellationen. Die gestaffelte Ablösung von François Mitterrand durch Jacques Chirac und von John Major durch Tony Blair brachte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre den Freiraum, um langjährige Erstarungen, insbesondere in der europäischen Sicherheitspolitik, zu überwinden.

Ein Regierungswechsel in der Bundesrepublik im Herbst 2005 hat für sich genommen nur geringe Auswirkungen. Erst wenn Präsident Chirac den Elysée-Palast im Jahr 2007 verlassen wird, entsteht wieder ein größerer Kooperationspielraum für das EU-Führungstrio. Dies hängt damit zusammen, dass die EU-Dreierkonstellation derzeit wesentlich durch die tief greifende Verstimmung zwischen Chirac und Blair in ihrer Entfaltung gehemmt ist. Insofern ist das Scheitern des Ratifizierungsprozesses zur EU-Verfassung am französischen „Nein“ für die trilaterale Handlungsfähigkeit von erheblicher Bedeutung. Der fast völlige Verlust des innenpoliti-

schen Rückhalts verbaut Präsident Chirac für die verbleibenden eininhalb Jahre seiner Amtszeit den Weg zu neuerlichen ambitionierten Initiativen zusammen mit den potenziellen Führungspartnern in Berlin und London.¹⁸ Bezogen auf die Handlungsfähigkeit der ESVP ist damit ein größerer Schaden entstanden als durch den Stopp der EU-Verfassung selbst. Die darin enthaltenen, ohnehin wenig ambitionierten Regelungen für die ESVP hätten im Vergleich dazu bei erfolgreicher Ratifizierung nur wenig bewirkt.¹⁹

Ein weiterer Grund für die mittelfristige Blockade einer engen trilateralen Abstimmung ist die erbitterte Auseinandersetzung um den EU-Finanzrahmen 2007–2013 zwischen Chirac und Blair, die deren Kooperationswillen bis zur Entscheidung im Jahr 2006 nachhaltig beeinträchtigen wird. Eine neu gewählte Bundesregierung, gleich welcher politischen Couleur, kann hieran wenig ändern, da der notwendige Spielraum für Vermittlungsaktionen zwischen London, Paris und Berlin angesichts der hart umkämpften Neuverteilung der „EU-Finanztöpfe“ praktisch nicht vorhanden ist. Das „alte“ deutsch-französische Führungstandem hat zudem seine positive Gestaltungsfunktion für die EU während der Amtszeit Schröders und Chiracs verloren.²⁰

Für die ESVP stellt ein (vorübergehendes) Fehlen neuer Initiativen von Seiten der EU-3 jedoch kein großes Problem dar, da die Umsetzung der sicherheitspolitischen Vereinbarungen der letzten Jahre ohnehin genügend Ressourcen bindet. Die europäische Sicherheitspolitik bleibt damit auch in trilateralen Krisenzeiten auf stabilem Kurs.

¹⁶ Vgl. Mark Leonard, *Crunch-time on Iran: Five ways out of a nuclear crisis*, London 2005 (CER Policy Brief).

¹⁷ Zu einer kritischen Würdigung dieser Frage siehe Alyson J. K. Bailes, *Die Europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP*, in: *integration*, 28 (2005) 2, S. 107–118; Asle Toje, *The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal*, in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (2005), S. 117–133.

¹⁸ Vgl. Marc Germanangue, *Die gelähmte Nation. Welchen Platz nimmt Frankreich heute in der Welt ein?*, in: *Internationale Politik*, 60 (2005) 8, S. 70–75.

¹⁹ Vgl. Udo Diedrichs/Mathias Jopp/Sammi Sandawi, *Möglichkeiten und Grenzen militärischer Integration im Rahmen der ESVP*, in: *integration*, 27 (2004) 3, S. 223–233, hier S. 231; Isina Irakova, *ESDP after the EU Constitution*, in: *The RUSI Journal*, 150 (2005) 1, S. 33–37, hier S. 35 f.

²⁰ Vgl. Alfred Grosser, *Tiefes Unbehagen*. Paris, London, Berlin: die Krise Europas, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 10. 8. 2005; W. Hilz (Anm. 10), S. 65 ff. Siehe hierzu auch die Beiträge unter dem Titel „Krise und Neubeginn“ in: *Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, 61 (2005) 4.



Peter Lösche / Hans Dietrich von Loeffelholz (Hrsg.)

Länderbericht USA

bpb: Bundeszentrale für politische Bildung

Der Schriftenreiheband „Länderbericht USA“ kann bestellt werden unter:
www.bpb.de/shop/

Wilhelm Knelangen

Eine neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?

Seit der transatlantischen Krise im Vorfeld des Irak-Krieges ist eine intensive Debatte über die internationale Rolle der Bundesrepublik Deutschland entbrannt. Die Diskussion läuft dabei zwar zuweilen Gefahr, die Außenpolitik der „alten“ Bundesrepublik zu verklären, denn auch vor 1990 haben sich

Wilhelm Knelangen

Dr. rer. pol., geb. 1971; wiss. Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Westring 400, 24098 Kiel. wknelangen@politik.uni-kiel.de

deutsche Regierungen in ihrem auswärtigen Handeln keineswegs allein auf die Kunst der Überzeugung verlassen, sondern sich selbstverständlich machtpolitischer Instrumente bedient.¹

Dennoch ist unverkennbar, dass seit einigen Jahren die Tragfähigkeit ehemals stabiler Strukturmerkmale deutscher Außenpolitik in Frage steht. Das ist insofern bemerkenswert, als in mehreren großen Untersuchungen noch vor wenigen Jahren die weitgehende Kontinuität der außenpolitischen Handlungs- und Orientierungsmuster hervorgehoben worden war.² Umstritten ist in der gegenwärtigen Debatte jedoch zum einen, wie weit der Wandel reicht, ob es sich also um ein pragmatisches Nachsteuern innerhalb eines Kontinuitätskorridors oder um einen grundlegenden und nachhaltigen Kurswechsel handelt.³ Zum anderen ist strittig, ob der Wandel der Außenpolitik lediglich dem gewachsenen politischen Gewicht Deutschlands einen angemessenen Ausdruck verleiht oder als eine Rückkehr zu traditioneller Großmachtspolitik zu beklagen ist.⁴

Die Europapolitik steht in dieser Debatte nicht im Mittelpunkt, wohl nicht zuletzt, weil dieser Bereich noch am wenigsten durch Wandel gekennzeichnet zu sein scheint. Viel-

mehr wird überwiegend ein hohes Maß an Kontinuität diagnostiziert.⁵ So ist hervorgehoben worden, das wieder vereinigte Deutschland betreibe „eine ebenso engagierte und ehrgeizige Europapolitik, wie die alte Bundesrepublik dies in den vier Jahrzehnten zuvor getan hatte“⁶. Die rot-grüne Bundesregierung mache hier keinen Unterschied, denn diese habe „am integrationsfreundlichen Kurs aller Vorgängerregierungen“⁷ festgehalten. Mehr noch: Häufig wird die Ansicht vertreten, die Ausrichtung der deutschen Politik am Koordinatensystem der EU werde im Zeichen eines abgekühlten Verhältnisses zu den USA sogar noch zunehmen.⁸

All diese Einschätzungen sind nachvollziehbar, denn vom Entstehen einer prinzipiellen Europaskepsis kann – jedenfalls in der deutschen außenpolitischen Elite – überhaupt keine Rede sein. So zutreffend daher der Befund ist, dass Deutschland den Integrationsprozess weiterhin unterstützt, so sehr ist eine Differenzierung angezeigt. Denn auf den zweiten Blick können deutliche Anzeichen eines Wandels in der deutschen Europapolitik

¹ Vgl. Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, München 2001.

² Vgl. Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull (Hrsg.), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001; Volker Rittberger (Hrsg.), *German foreign policy since unification. Theories and case studies*, Manchester 2001.

³ Vgl. beispielsweise mit unterschiedlichen Einschätzungen Thomas Risse, *Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 54 (2004) 11, S. 24–31, oder Wilfried von Bredow, *Neue Erfahrungen, neue Maßstäbe. Gestalt und Gestaltungskraft deutscher Außenpolitik*, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 9, S. 1–11.

⁴ Vgl. etwa einerseits Gregor Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 2004², andererseits Gunther Hellmann, *Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus*, in: *WeltTrends*, 12 (2004) 42, S. 79–88.

⁵ Vgl. Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001.

⁶ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, *Die Europapolitik des vereinten Deutschland*, in: *Politische Bildung*, 36 (2003) 3, S. 31.

⁷ T. Risse (Anm. 3), S. 26.

⁸ Eine besonders prägnante Argumentation bei Gregor Schöllgen, *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa*, in: *APuZ*, 54 (2004) 11, S. 9–16.

identifiziert werden. Die Grundlage dafür ist bereits in den neunziger Jahren gelegt worden, als das im Vergleich der Mitgliedsstaaten geradezu emphatische Engagement für die europäische Einigung einem nüchternen und pragmatisch-instrumentellen Verständnis gewichen ist. In der Amtszeit der Regierung Gerhard Schröder/Joschka Fischer scheint jedoch, daran anknüpfend, ein Perspektivenwechsel stattgefunden zu haben, der auch als eine Reaktion auf den Strukturwandel der Integration interpretiert werden kann und sich in einer politischen Neubewertung des europäischen Projekts niederschlägt. Das in den EU-Verträgen immer wieder formulierte Ziel eines „immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker“ dient nicht mehr als Leitbild der deutschen Europapolitik, weil eine weitere Vertiefung der Integration als kaum noch erreichbar angesehen wird. Erste Konturen der Umorientierung zeichnen sich ab. Der EU wurde von der rot-grünen Regierung eine geostrategische Rolle beigemessen. Zum einen kommt der EU in der Konzeption der Regierung Schröder/Fischer die Funktion eines Ordnungsfaktors auf dem europäischen Kontinent zu, zum anderen soll sie zu einer „globalen Macht auf der Grundlage von Demokratie, Recht und Freiheit“⁹ fortentwickelt werden.

Abschied vom Musterknaben

Der deutschen Europapolitik bis zur Vereinigung ist in der politikwissenschaftlichen Literatur nicht zu Unrecht eine Sonderstellung zugeschrieben worden.¹⁰ Das Urteil, die Bundesrepublik sei ein europapolitischer „Musterknabe“, bezog sich zuvörderst auf die hohe Bereitschaft der deutschen Politik, nationale Souveränität innerhalb der Gemeinschaften zu teilen. Seit den Anfängen hatten sich die Bundesregierungen für eine Fortentwicklung und Vertiefung des Integrationsprozesses eingesetzt. Kennzeichnend für den deutschen Ansatz war dabei, dass eigene kurzfristige Interessen im Zweifel zugunsten einer langfristigen Förderung der europä-

ischen Einigung hintangestellt wurden. Dazu gehörte die Bereitschaft, Kompromisse in schwierigen Verhandlungen durch die Übernahme besonderer (auch finanzieller) Lasten zu erleichtern. Das hat wesentlich dazu beigetragen, dass deutschen Positionen auch von den kleineren Mitgliedsstaaten mit großem Vertrauen begegnet wurde. Nur scheinbar im Widerspruch dazu stand die besondere Bedeutung des deutsch-französischen Führungstandems, das sich seit den siebziger Jahren herausgebildet hatte. Denn eine gemeinsame Position Deutschlands und Frankreichs konnte das politische Spektrum innerhalb der EG weitgehend abdecken. Dass die europäische Einigung von den deutschen Bundeskanzlern als „Kern deutscher Staatsräson“ erklärt werden konnte, spiegelte nicht zuletzt den weitgehenden europapolitischen Konsens zwischen den Parteien und die (im EG-Vergleich) weit überdurchschnittliche Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Integration wider.

Es wäre gleichwohl verfehlt, vor dem Hintergrund dieser Skizze anzunehmen, dass deutsche Regierungen in der europäischen Politik keine eigenen Präferenzen verfolgt hätten. Das Gegenteil ist der Fall. Zum einen ist die Selbsteinbindung in die europäischen Strukturen von der deutschen Politik immer auch als eine Erfolg versprechende Methode zur Erreichung eigener Ziele verstanden worden. Zum anderen war vor allem seit den achtziger Jahren eine „interessenpolitische Zweiteilung der Bundesregierung“¹¹ für die deutsche Positionierung kennzeichnend, ließ sich doch das Eintreten für Integrationsfortschritte durchaus mit einem Anspruch auf Durchsetzung spezifischer Interessen in den Fachministerräten verbinden. Dennoch kann zum einen festgestellt werden, dass seit den neunziger Jahren der Rekurs auf das eigene nationale Interesse und ein Kosten-Nutzen-Kalkül zur Legitimation der EU-Mitgliedschaft und einzelner Integrationsprojekte erheblich an Bedeutung gewonnen hat.¹² So hob Bundeskanzler Schröder beispielsweise in seiner Regierungserklärung zum Krisen-

⁹ Joschka Fischer, *Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens*, Köln 2005, S. 196.

¹⁰ Vgl. zum Folgenden H. Schneider u. a. (Anm. 5); Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002.

¹¹ Eckart Gaddum, *Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl*, Paderborn u. a. 1994, S. 363.

¹² Vgl. Charlie Jeffery/William E. Paterson, *Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates*, in: *West European Politics*, 26 (2003) 4, S. 68–70.

gipfel des Europäischen Rates im Juni 2005 hervor, Deutschland habe „ökonomisch wie politisch“ ein großes Interesse dran, dass Europa zusammengeführt werde. Deutschland habe „ökonomisch in ungeheurer Weise von einem gemeinsamen Markt profitiert“, es bestehe aus „politischen Gründen das allergrößte Interesse“ daran, „Europa durch Erweiterung und Integration zu einem Ort dauerhaften Friedens und dauerhaften Wohlergehens seiner Menschen zu machen“.¹³

Es sind jedoch nicht nur rhetorische Figuren, die sich von ursprünglich historischen Begründungsmustern in Richtung pragmatisch-instrumenteller Erwägungen bewegt haben. Vielmehr hat sich in der Amtszeit der rot-grünen Regierung ein Trend zur Verfolgung auch kurzfristiger Interessen fortgesetzt. Diese Entwicklung ist vielfach als „Normalisierung“ interpretiert worden, und in der Tat war es wohl vor allem die gelegentliche Abkehr der deutschen Regierungen von gewohnten Pfaden, die bei den Beobachtern Aufsehen erregt hat. Dennoch, der hartnäckige Kampf der Regierung Schröder gegen die Anwendung der Sanktionsregeln des Europäischen Stabilitätspaktes, der stetige Einsatz für eine Verringerung des deutschen Nettobeitrags zum EU-Haushalt oder auch die Durchsetzung von Übergangsfristen bei der Herstellung der Personenfreizügigkeit im Rahmen der Erweiterung – all das zeigt, dass die Unterstützung für die Integration nicht grundsätzlich abgenommen hat, aber konditionierter geworden ist.¹⁴

Vor allem drei Faktoren haben zu dieser „Pragmatisierung“ der deutschen Europapolitik beigetragen. Zum einen hat der Einfluss „innenpolitischer“ Akteure auf die europapolitische Willensbildung deutlich zugenommen. Namentlich den Bundesländern ist es gelungen, ihre nach Maastricht gewonnenen Beteiligungsrechte in handfesten Einfluss auf die Festlegung deutscher Verhandlungspositionen umzumünzen.¹⁵ Die zunehmende Zu-

rückhaltung gegenüber einer Ausweitung von europäischen Zuständigkeiten und die Forderung nach einer klaren Kompetenzabgrenzung ist von den Ländern erfolgreich auf die Agenda gesetzt worden. Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang auch das Bundesverfassungsgericht, das in seiner Rechtsprechung zu den Grenzen der Integration den skeptischer gewordenen Ton der Debatte wesentlich mitgeprägt hat. Dass intensiver über Kosten und Nutzen von EU-Politiken diskutiert wird, hat zum Zweiten mit der ökonomischen Schwäche der Bundesrepublik zu tun. Denn offenkundig haben die anhaltenden finanzpolitischen Probleme das Interesse an einer Begrenzung ausgabenintensiver Programme ebenso genährt wie die Neigung, zur Verfolgung auch kurzfristiger ökonomischer Vorteile Konflikte mit den anderen Mitgliedstaaten oder mit der Kommission in Kauf zu nehmen (z. B. Altautorichtlinie, Streit um Subventionen). Die EU wird offenbar immer stärker als eine Arena wahrgenommen, in der um wirtschaftliche Einflusspositionen hartnäckig gerungen wird.

Der seit den neunziger Jahren zunehmend pragmatische und das nationale Interesse betonende Grundzug der deutschen Europapolitik reflektiert zum Dritten die abgekühlte Einstellung der deutschen Bevölkerung zur Integration. Während die vom „Eurobarometer“ gemessenen Werte in den siebziger und achtziger Jahren durchweg über dem europäischen Durchschnitt lagen, ist die Unterstützung seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre darunter gesunken.¹⁶ So sahen im Mai/Juni 2005 zwar 50 Prozent der Deutschen eher Vorteile in der EU-Mitgliedschaft, aber immerhin 43 Prozent gaben an, dass diese eher Nachteile bringe.¹⁷ Bei konkreten Projekten ist die Skepsis noch deutlicher. Wie schon in den neunziger Jahren stößt auch gegenwärtig die Aufnahme neuer Mitglieder in Deutschland auf überdurchschnittliche Ablehnung. Nur 33 Prozent der Befragten stimmen einer „zusätzlichen Erweiterung“ zu,

¹³ So Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vom 16. Juni 2005 zum Europäischen Rat.

¹⁴ Vgl. Sebastian Harnisch/Siegfried Schieder, Germany's New European Policy: Weaker, Leaner, Meaner, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), German Foreign Policy in the 1990s and Beyond, New York 2005 (i. E.).

¹⁵ Vgl. Martin Große Hüttmann, Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?, in: APuZ, 55 (2005) 13–14, S. 27–32.

¹⁶ Vgl. Karl-Rudolf Korte/Andreas Maurer, Innenpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik: Konturen der Kontinuität und des Wandels, in: H. Schneider u. a. (Anm. 5), S. 195–230.

¹⁷ Lediglich in Finnland, Österreich, Zypern, Großbritannien und Schweden sind niedrigere „Vorteile“-Werte gemessen worden, vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer 63. Erste Ergebnisse, Brüssel 2005, S. 13.

„um neue Mitglieder aufzunehmen“. Nur in Frankreich (32) und Österreich (31) finden sich niedrigere Werte.¹⁸

Trotz der augenscheinlichen Skepsis in der Bevölkerung hat die rot-grüne Bundesregierung den Kurs ihrer Vorgänger fortgesetzt und die Erweiterung der EU mit Nachdruck vorangetrieben. Bei der Verhandlung der Beitrittsbedingungen war die Regierung Schröder/Fischer letztlich bereit, eigene Präferenzen in den parallel stattfindenden Verhandlungen über die Reform der ausgabenintensiven Politiken (Agenda 2000) gegenüber dem übergeordneten Ziel der Erweiterung zurückzustellen. Damit war der deutschen Position, die Erweiterung dürfe nicht zu einer Steigerung des deutschen Nettobeitrags zum EU-Haushalt führen, nur ein teilweiser Erfolg beschieden. Frankreich sowie die südeuropäischen Staaten wollten ebenso wenig auf ihre angestammten Mittel aus der Agrar- bzw. Strukturpolitik verzichten wie Großbritannien auf den Beitragsrabatt. Immerhin gelang eine Begrenzung der Agrarausgaben der Union sowie eine Trendumkehr bei den deutschen Nettobeiträgen.¹⁹

Die neue Lage

An einem entscheidenden Punkt hat die deutsche Erweiterungspolitik ihre Ziele aber verfehlt. Seit den Anfängen der Erweiterungsdebatte hatten die Bundesregierungen die Position vertreten, die Aufnahme neuer Mitglieder müsse von einer Vertiefung der Integration begleitet werden, um einen Verlust an Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit zu vermeiden. Die Vertragskonferenzen von Amsterdam und Nizza waren ebenso wie die Agenda 2000 explizit mit der Zielsetzung verbunden worden, die institutionellen, politischen und finanziellen Voraussetzungen für die Erweiterung zu schaffen. Die Ergebnisse waren aber bescheiden. In den Schlüsselfragen lagen die integrationspolitischen Positionen der Regierungen zu weit auseinander, um zu einem Durchbruch zu kommen. So blieb die Reform des institutionellen Gefüges un-

¹⁸ Vgl. ebd., S. 27.

¹⁹ Vgl. Henning Tewes, Rot-Grün und die Erweiterung der Europäischen Union, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003, Baden-Baden 2004, S. 79–90.

zureichend, weil sich die systematische Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat nicht durchsetzen ließ. Ebenso blieben die Strukturfragen in wichtigen Politikfeldern (Agrar- und Regionalpolitik) unbearbeitet, um den Konsens während der Vertragsreformen und damit das Projekt der Erweiterung nicht zu gefährden. Nicht zuletzt gelang es nicht, eine überzeugende Antwort auf die Legitimations- und Akzeptanzprobleme des europäischen Projekts zu formulieren. Wesentliche Ursachen der gegenwärtigen Krise liegen mithin in den Versäumnissen der neunziger Jahre.

Die deutsche Europapolitik hat es nicht an Versuchen mangeln lassen, dem Verlust an Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU entgegenzuwirken. Obwohl sie selbst in einigen Politikfeldern (z. B. Asylpolitik) Reserven geltend machte und wengleich ihre Position angesichts der durchschaubaren Verfolgung nationaler Interessen im Alltagsgeschäft nicht immer überzeugend war, haben sich deutsche Regierungen während der Konferenzen von Amsterdam und Nizza für eine Vertiefung der Union eingesetzt. Das gilt vor allem für den so genannten „Post-Nizza-Prozess“, der auf deutsch-italienische Initiative von der Regierungskonferenz in Nizza beschlossen wurde, da diese nur zu allzu enttäuschenden Ergebnissen gekommen war.

Dass dieser Prozess in der Europäischen Verfassung mündete, ist wesentlich auf deutsche Initiative und namentlich auf Außenminister Fischer zurückzuführen. In seiner „Humboldt-Rede“ vom Mai 2000 argumentierte er, dass die traditionelle Integrationsmethode in der erweiterten Union an Grenzen stoße. Deshalb sei es an der Zeit, die „Finalität“ der Integration zu diskutieren. Er schlug eine „europäische Föderation der Nationalstaaten“ vor, die sich in ihren institutionellen Strukturen an einem Zwei-Kammer-Parlamentarismus orientieren sollte.²⁰ Über die wirtschaftspolitische Integration weit hinausgehend, sollte die Föderation sich insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik zu einem handlungsfähigen Akteur entwickeln. Den damit notwendigerweise verbundenen Willen zum qualitativen Integrations-

²⁰ Vgl. Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Frankfurt/M. 2000.

sprung traute er allerdings nur einer Gruppe von Staaten um Deutschland und Frankreich zu. Die Idee eines „Gravitationszentrums“ lässt mithin erkennen, dass die deutsche Antwort auf die Reformdefizite der neunziger Jahre in der Flexibilisierung der Integration bestehen sollte.

Das Ergebnis des Verfassungsprozesses entspricht den ambitionierten Zielen nur in Ansätzen.¹¹ Denn wenngleich der Europäische Konvent und die anschließende Regierungskonferenz in wichtigen institutionellen Fragen (EU-Außenminister, Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, weitgehende Parlamentarisierung) zu bemerkenswerten Fortschritten gekommen waren, blieb in Schlüsselfeldern (Steuern, Soziales, Außenpolitik) die Einstimmigkeit obligatorisch. Die Auseinandersetzung über das Stimmgewicht der Regierungen zwischen Spanien und Polen einerseits sowie Deutschland und Frankreich andererseits während des schließlich gescheiterten Brüsseler Gipfels im Dezember 2003 symbolisierten zudem, dass die Positionen der Regierungen in sehr grundlegenden europapolitischen Fragen weit auseinander liegen. Im Juni 2004 konnte der Vertrag über die Verfassung dann zwar unterzeichnet werden, angesichts der Ablehnung seiner Ratifikation in Frankreich und den Niederlanden kann derzeit aber nicht abgesehen werden, ob die im Ergebnis nützlichen Reformansätze überhaupt in Kraft treten werden.

Pointiert könnte man sagen: Die Bundesregierung hat nach den wenig befriedigenden Reformergebnissen der neunziger Jahre im Verfassungsprozess die Vertiefungsbereitschaft der EU-Mitgliedsstaaten und ihrer Gesellschaften auf die Probe gestellt – und eine deutliche Antwort bekommen. Nun könnte gegargwöhnt werden, dass in einer Union, in der die Mitgliedsstaaten die Spielregeln von Integration und Kooperation gleichberechtigt bestimmen, die Erwartung eines qualitativen Sprungs von vornherein eine „Illusion“ war.¹² Doch könnte die deutsche Initiative in historischer Perspektive – bei allen Widersprüchen im Kleinen – als ein letzter Versuch interpretiert werden, die Versäumnisse der neunziger

Jahre in einem gemeinsamen Kraftakt auszuräumen und die ungeklärten konzeptionellen Fragen über die Finalität der Integration anzugehen. Soweit wir heute erkennen können, ist dieser Versuch gescheitert.

Perspektivenwechsel

Die deutsche Europapolitik muss deshalb von veränderten Rahmenbedingungen ausgehen. Die Aussicht, in einer auf 25 und mehr Mitgliedsstaaten angewachsenen EU zu kohärenten und gemeinschaftlichen Politikansätzen zu kommen, ist geringer geworden. Den regelmäßigen Beschwörungen eines handlungs- und entscheidungsfähigen Akteurs EU stehen die Heterogenität nationaler Interessenlagen sowie die Vielfalt ideologischer und integrationspolitischer Grundsatzzpositionen gegenüber. Am offenkundigsten ist das in jenen Feldern, in denen die Regierungen ihr nationales Veto selbst in der Europäischen Verfassung noch einmal festgezurr haben, vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik. Aber auch in zentralen Feldern der Sozial- oder der Steuerpolitik, denen für die vielfach deklarierte „gemeinsame Antwort auf die Globalisierung“ eine besondere Bedeutung zukommt, wird es bei der Einstimmigkeit bleiben, falls überhaupt eine EU-Zuständigkeit gegeben ist.

Nun wäre es falsch, die neue Lage zu dramatisieren. Nach wie vor handelt es sich bei der EU um die am stärksten institutionalisierte Form von Integration und Kooperation im globalen Maßstab. Zudem war die Union seit ihren Anfängen von widersprüchlichen Interessen und abweichenden Leitbildern über die Perspektiven der europäischen Einigung geprägt. Umso deutlicher stehen demgegenüber die Fortschritte ins Auge, die bei allen Schwierigkeiten erreicht worden sind – vor allem mit (und seit) der Schaffung des Binnenmarktes. Nicht zuletzt ist richtig, dass die Erweiterung ein politisch notwendiger Schritt war, um die Teilung Europas zu überwinden. Dennoch ist zum einen unverkennbar, dass die europäische Integration in den vergangenen 15 Jahren ihren Charakter verändert hat. Denn die Einbußen an Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU, die mit der Zunahme von Heterogenität verbunden sind, konnten nur unzureichend durch institutionelle und politische Reformen

¹¹ Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Die Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005.

¹² So Hans-Peter Schwarz, *Republik ohne Kompass*, in: *Internationale Politik*, 60 (2005) 1, S. 46–53.

aufgefangen werden. Zum anderen liegt, damit zusammenhängend, der Schluss nahe, dass die „große Erzählung“ der Integration – immer größer, immer enger – einstweilen an ihr Ende gelangt ist.

Die rot-grüne Bundesregierung hat begonnen, aus dieser neuen Lage politische Schlussfolgerungen zu ziehen. Von einem kohärenten europapolitischen Programm kann jedoch bislang nicht gesprochen werden, wohl auch deshalb, weil die Aufmerksamkeit sich in den vergangenen anderthalb Jahren ganz auf die Verabschiedung und die Ratifikation der Europäischen Verfassung konzentrieren musste. Geht man über das tagesaktuelle Geschehen hinaus, dann sind gleichwohl erste Konturen des Wandels erkennbar:

Erstens ist die traditionelle Orientierung an einem „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ in der Konzeption der rot-grünen Bundesregierung in den Hintergrund geraten, weil eine substanzielle Vertiefung nicht mehr erreichbar erscheint. Am eindeutigsten hat sich in dieser Hinsicht Außenminister Fischer geäußert, dessen Initiative maßgeblich zum Entstehen des Verfassungsprozesses beigetragen hatte. Mit der Europäischen Verfassung sieht Fischer die Frage der Finalität Europas nunmehr als geklärt an: „Der Europäische Konvent hat eine Verfassung erarbeitet, die für unsere Generation und darüber hinaus ein Optimum dessen ist, was man an Integration erreichen kann, die auch dynamisch genug ist, aus sich heraus wachsenden Ansprüchen gerecht zu werden.“¹²³ Einzelne Verbesserungen der vertraglichen und institutionellen Grundlagen sind also nicht ausgeschlossen, in der Substanz scheinen die Grenzen der Integration aber erreicht. Zugespitzt formuliert heißt dies: Die Zielperspektive der Europapolitik hat sich innerhalb von vier Jahren auf das in Regierungsverhandlungen aktuell Durchsetzbare reduziert.

Zweitens – und hier gelingt der Anschluss an die allgemeine Debatte über den Wandel in der deutschen Außenpolitik – verändert sich die Wahrnehmung der deutschen Position innerhalb des Integrationsverbundes.

¹²³ Joschka Fischer, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 6. 3. 2004 („Die Rekonstruktion des Westens“).

Denn wenn die Perspektiven eines gemeinsamen Projektes verschwimmen, dann nimmt die Verlockung zu, innerhalb und durch die EU eigene nationale Interessen in den Vordergrund zu stellen. Kein Zweifel: Die institutionelle und politische Einbindung in die EU-Strukturen wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Aber der seit den neunziger Jahren – aus oben genannten Gründen – festzustellende Trend zu einer pragmatisch-instrumentell geprägten Europapolitik wird noch verstärkt. Am deutlichsten wird das im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, in denen die Regierung die Positionen Deutschlands als einer „angesehenen Friedensmacht“¹²⁴ mit einem neuen Selbstbewusstsein vertritt. Es ist kein Zufall, dass die Bundesregierung ihre Forderung nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu einem Zeitpunkt wieder auf die internationale Agenda gesetzt hat, in dem die Perspektive eines handlungsfähigen sicherheitspolitischen Akteurs EU verblasst ist.

Drittens wird der primäre Integrationszweck neuerdings in geostrategischen Kategorien umschrieben. Ohne Zweifel: Die strategische Dimension hatte immer eine zentrale Bedeutung, etwa in der Blockkonfrontation des Ost-West-Konflikts oder mit Blick auf die Kontrolle Deutschlands. Neu ist jedoch die Rollenzuschreibung der EU als „Ordnungsmagneten“, gegenüber der andere Funktionen dezidiert zurückstehen. Die Aufgabe der EU ist es danach, durch gezielte politische Angebote einen Rückfall in autoritäre Strukturen und ruinöse Staatenkonkurrenz an den Rändern der EU zu verhindern. Die EU-Mitgliedschaft bzw. die Beitrittsperspektive wird damit zu einem Instrument präventiver Sicherheitspolitik. In keinem Fall ist das so offensichtlich wie bei der Begründung der rot-grünen Bundesregierung für die EU-Aufnahme der Türkei. Der Modernisierung der Türkei kommt demnach eine strategische Bedeutung für das Verhältnis zwischen Europa und Orient zu, denn eine „europäische Türkei“ sei „für den Kampf gegen den internationalen Terror unverzichtbar“¹²⁵. Die Ordnungsleistung der EU auf dem europäischen Kontinent erfolgt folglich bereits in globaler

¹²⁴ So die Formel von Bundeskanzler Schröder in seiner Erklärung zur Vertrauensfrage am 1. 7. 2005.

¹²⁵ So Außenminister Josef Fischer im Interview mit der „Bild“-Zeitung vom 2. 12. 2004.

Perspektive. Ihre strategische Rolle soll jedoch darüber hinausgehen. In einer erneuerten transatlantischen Partnerschaft soll die EU einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des internationalen Systems leisten. Dabei geht es zum einen um die Stärkung der UNO und des Völkerrechts, aber zum anderen auch um die Entwicklung militärischer Fähigkeiten, die den globalen Anspruch untermauern, wenn die präferierten zivilen Instrumente nicht ausreichen. In diesem Punkt hat sich einiges bewegt: Während sich die deutschen Regierungen in der Ausgestaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zunächst zurückgehalten hatten, hat die rot-grüne Regierung die Profilierung der ESVP wesentlich mit vorangetrieben.

Der hier skizzierte Perspektivenwechsel geht von der Annahme aus, die Finalität der europäischen Integration sei erreicht. Bei Lichte gesehen können aber nicht einmal die keineswegs revolutionären Ergebnisse der Verfassung als gesichert angesehen werden. Vielmehr muss die deutsche Europapolitik nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden von „Nizza als Dauerzustand“ ausgehen. Außenminister Fischer hatte vor der jüngsten Krise die Ansicht vertreten, die erweiterte Union werde ohne die institutionellen und politischen Spielregeln der Verfassung „nicht wirklich funktionieren“²⁶. Diese Einschätzung ist zutreffend, umso wichtiger sind konzeptionelle Beiträge zur Frage, wie die EU aus der gegenwärtigen Krise heraus und zur Handlungsfähigkeit zurückfinden kann. Der untergründig sich vollziehende Perspektivenwechsel und die geostrategische Neuausrichtung bergen in diesem Umfeld die Gefahr einer nur schwer kontrollierbaren Eigendynamik. Denn es wird vernachlässigt, dass zwischen einer angestrebten geostrategischen Rolle der EU und dem Integrationsniveau eine Wechselwirkung besteht. Eine stabilisierende Wirkung nach außen bedarf eines hohen Maßes an innerer Stabilität.²⁷ Will man nicht die Erosion der EU in Richtung einer Wirtschaftsunion mit gelegentlicher außenpolitischer Konferenzdi-

plomatie in Kauf nehmen, bedarf es deshalb einer politischen Unterfütterung für die Übernahme internationaler Verantwortung.

Ob sich der Perspektivenwechsel in einer neuen deutschen Europapolitik niederschlagen wird, ist noch nicht ausgemacht. Offenkundig ist aber, dass traditionelle Positionen nicht mehr uneingeschränkt gelten und stattdessen konzeptionelle Suchbewegungen das europapolitische Terrain in Deutschland bestimmen. Damit mag auch zusammenhängen, dass die Bundesregierung zur gegenwärtigen Verfassungskrise bislang wenig Richtungweisendes beizutragen hatte. Ein Regierungswechsel würde voraussichtlich zu anderen Akzenten in der Europapolitik führen. So hat Wolfgang Schäuble, außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, beispielsweise betont, er möchte „im Gegensatz zur Bundesregierung (. . .) an der Weiterentwicklung der EU zu einer starken Politischen Union auch unter den Bedingungen der Globalisierung festhalten“²⁸. In diesem Kontext ist von einer deutlich skeptischeren Politik gegenüber dem Beitrittswunsch der Türkei auszugehen. Andererseits hat die Kanzlerkandidatin Angela Merkel signalisiert, dass auch ihr das deutsche Hemd näher ist als der europäische Rock.²⁹ Insofern spricht einiges dafür, dass auch nach einem Regierungswechsel die EU mehr und mehr als eine Arena zur Verfolgung nationaler Interessen wahrgenommen wird, wenn auch mit anderen politischen Schwerpunkten. Über den Wandel der deutschen Außenpolitik wird man – aller Kontinuitätsrhetorik zum Trotz – bei einem Blick auf die Europapolitik viel lernen können.

²⁸ Wolfgang Schäuble, Die europäische Integration voranbringen, in: FAZ vom 28. 1. 2005.

²⁹ Vgl. Karl Feldmeyer, Die neue Sprache Angela Merkels, in: FAZ vom 22. 11. 2004.

²⁶ J. Fischer (Anm. 9), S. 179.

²⁷ Vgl. Johannes Varwick, Flexibilisierung oder Zerfall – Hat die Europäische Union Bestand?, in: ders./Wilhelm Knelangen (Hrsg.), Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess, Opladen 2004, S. 59–77.

Stephan Martens

Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

Die tief greifenden Veränderungen in der internationalen Politik wirken sich selbstverständlich auch auf die transatlantischen Beziehungen aus. Seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ im Jahre 1989 haben sich die geostrategischen Rahmenbedingungen, das Verhältnis der Europäer untereinander wie auch ihre Beziehungen zu den USA verändert. Nach dem Ende des Kalten Krieges

Stephan Martens

Dr. phil. habil., geb. 1964; Professor für deutsche und europäische Zeitgeschichte an der Universität Michel de Montaigne, Bordeaux 3, Domaine universitaire, F-33607 Pessac Cedex.

Stephan.Martens@u-bordeaux3.fr

und dem Wegfall eines gemeinsamen Feindes verschwindet zugleich für Amerika sein Enthusiasmus, die europäische Integration zu unterstützen. Denn heute sind die USA längst nicht mehr so sehr auf Europa angewiesen wie seinerzeit, als der alte Kontinent Schauplatz ihrer Konfrontation mit der Sowjetunion war. Es ist allerdings jenseits des Atlantiks ganz offensichtlich, dass die Bewältigung der strategischen und wirtschaftlichen Herausforderungen eine starke euro-atlantische Zusammenarbeit voraussetzt, insbesondere im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Die „transatlantische Zivilisation“ (Gerhard Schröder) wird von denselben Gefahren bedroht. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington am 11. September 2001 hat der islamistische Terrorismus am 11. März 2004 in Madrid und am 7. Juli 2005 in London gezeigt, dass auch Europa jederzeit das Ziel von Terroranschlägen werden kann.

Statt Bipolarität gibt es heute eine komplexe Realität. Die transatlantischen Beziehungen werden sich dieser weltpolitischen Realität anpassen müssen. Auch die stärkere EU wird einen unabhängigeren Weg einschlagen.

Der German Marshall Fund befragte jüngst in einer Untersuchung 11 000 Amerikaner und Europäer über ihre Vorstellungen zu den zukünftigen transatlantischen Beziehungen. Die Tendenz war eindeutig: Die Europäer wünschen mehr Unabhängigkeit von Amerika, 71 Prozent befürworten die Entwicklung der EU zu einer ebenbürtigen „Supermacht“. Diese Befürwortung sinkt allerdings um 50 Prozent, wenn damit eine Erhöhung der Verteidigungskosten verbunden wäre. Der Irakkrieg und die aus ihm erwachsenen Zerwürfnisse in den transatlantischen Beziehungen haben eine ohnehin auseinander driftende Entwicklung zwischen Amerika und Europa nur noch verstärkt und beschleunigt.¹ Um eine realpolitisch bestimmte Beziehung zu gestalten, müssen die Europäer dies allerdings auch wollen.

Die transatlantische Asymmetrie

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Europa vollkommen abhängig von den USA: Sie haben es wirtschaftlich gefördert, seine ökonomische Vereinigung unterstützt und seine Verteidigung übernommen. Der wirtschaftliche Aufbau Europas hat innerhalb des euro-atlantischen politischen Rahmens begonnen. Man darf sich auch nicht darüber wundern, dass die neuen Mitgliedsstaaten der EU diese traditionelle Sichtweise heute übernehmen: Die EU stellt den Wohlstand dar, die NATO veranschaulicht die Sicherheit.

Das Europa der 25 ist eine ökonomische Supermacht. Sein Bruttoinlandsprodukt (BIP) entspricht dem der USA, trotz Wachstumsschwäche und hoher Arbeitslosigkeit. Politisch bleibt es jedoch ein Zwerg. Dieses Europa, das beispielhaft sein möchte – „Raum des Friedens, der Freiheit und der Demokratie“ (Jacques Delors) –, ist dennoch fähig, sich wegen der Anerkennung der secessionistischen Republiken Jugoslawiens Anfang der neunziger Jahre zu spalten oder sich beim EU-Gipfel von Nizza, im Dezember 2000, in einen Streit über die Stimmenverteilung in den europäischen Institutionen zu verstricken. Seit dem doppelten „Nein“ der Franzosen (29. Mai 2005) und der Niederlän-

¹ Vgl. The German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends 2004 Partner*: www.transatlantictrends.org (21. 6. 2005).

der (1. Juni 2005) zur EU-Verfassung ist die EU in eine nachhaltige Sinnkrise gestürzt.

Die Fähigkeit der EU, sich als autonomer strategischer Akteur auf gleicher Augenhöhe mit den USA zu behaupten, wird durch die jüngsten Fortschritte in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik¹ keineswegs bestätigt. Die USA verfügen auf dem Gebiet der Rüstung über eine überwältigende Vormachtstellung. Auf sie allein entfallen mehr als 40 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben und zwei Drittel der Militärausgaben der NATO. Ihr Budget für Rüstungsforschung ist fünfmal so hoch wie das der EU.² Der Politologe Robert Kagan kann daher behaupten, die Europäer beriefen sich auf das Recht, weil sie schwach sind, weil sie zur Welt der Venus gehören wie die Amerikaner zum Mars, und, dass sie selbstverständlich „das Geschirr spülen“ (sie verteilen humanitäre Hilfe und finanzieren den Wiederaufbau), während die Amerikaner „den Koch spielen“ (sie handeln politische Abkommen aus und leiten militärische Operationen, wie man es auf dem Balkan, im Irak und in Afghanistan erlebt hat).³

Das transatlantische Ungleichgewicht wird durch zwei Faktoren zusätzlich verschärft: die wirtschaftliche und demographische Dynamik der USA im Vergleich zu Europa und den relativen Komfort, den die Akzeptanz der „sanften Dominanz“ durch den großen Bündnispartner den Europäern verschafft. Doch während die Europäer die Amerikaner als Garant ihrer Sicherheit zur Abwehr möglicher Bedrohungen benötigen, haben die USA gezeigt, dass sie auch ohne die Europäer handeln können, wenn es um militärisches Eingreifen geht. Bei den letzten von den USA geführten Kriegen (erst in Afghanistan, dann im Irak) wurde die NATO einfach ignoriert. Für die amerikanische Supermacht ist es günstiger, von Fall zu Fall „Willige“ anzuwerben als sich einem multilateralen Stab un-

terzuordnen. Die NATO mag nützlich sein, um die Verbündeten zu kontrollieren, aber sie soll der amerikanischen Macht nicht die Hände binden.

Dissonanzen im transatlantischen Verhältnis

Beim EU-USA-Gipfel vom 3. Dezember 1995 in Madrid unterschrieben der damalige EU-Kommissionspräsident Jacques Santer, EU-Ratspräsident Felipe Gonzales und US-Präsident Bill Clinton die Charta für eine *New Transatlantic Agenda* (NTA). Beim EU-USA-Gipfel vom 21. Juni 2005 in Washington unterstrichen diesmal EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso, EU-Ratspräsident Jean-Claude Juncker und der Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, sowie US-Präsident George W. Bush den politischen Stellenwert der transatlantischen Partnerschaft. Der Gipfel hat eine klare Botschaft an die Weltöffentlichkeit gesandt: Europa und Amerika stehen auch künftig gemeinsam für Frieden, Demokratie und Freiheit in der Welt ein. Diese allgemeine Rhetorik kann aber die immer häufigeren transatlantischen Dissonanzen nicht mehr verdecken.

Die *National Security Strategy* (NSS) der USA vom 17. September 2002 erregte weltweit besondere Aufmerksamkeit, weil es die erste NSS nach „9/11“ war und weil sie erstmalig den radikalen Bruch mit dem Bedrohungsszenario des Kalten Krieges markierte. Die Antwort auf die neuen Sicherheitsrisiken (Internationaler Terrorismus, Schurkenstaaten, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, organisiertes Verbrechen) ist eine Mischung aus defensiven und offensiven Maßnahmen, die in einem präventiven militärischen Interventionismus gipfeln. Diese offensive Strategie ist in Europa auf massive Kritik gestoßen, weil der neue Interventionismus einer neohegemonialen Logik folgt. Die europäische Kritik, die im Vorfeld des Irakkrieges an den Rand eines atlantischen Schismas führte, krankte allerdings daran, dass weder Bundeskanzler Gerhard Schröder noch der französische Staatspräsident Jacques Chirac über einen konzeptionellen Gegenentwurf verfügten außer dem Verweis auf die Inspektoren der UNO, und er litt darüber hinaus daran, dass sie nicht in der Lage waren,

¹ Vgl. Stefanie Flechtner, Neue Impulse in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Verfassungsentwurf des Konvents und die Sicherheitsstrategie von Solana, Eurokolleg, Nr. 12, 2003.

² Das Verteidigungsbudget der USA lag 2004 bei vier Prozent des BIP. Frankreich und Großbritannien fallen deutlich zurück mit 2,5 Prozent, Deutschland mit nur 1,4 Prozent.

³ Vgl. Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York 2002.

ihre multilateralen Alternativen auch selbst substanziell einzulösen. Diesem doppelten Defizit soll durch die *Europäische Sicherheitsstrategie* (ESS) vom 12. Dezember 2003 („Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“, von Javier Solana entworfen) nun abgeholfen werden. Das europäische Bedrohungsszenario entspricht weitgehend dem amerikanischen. Der wesentliche Unterschied zur NSS liegt aber darin, dass die EU explizit auf die Karte des Multilateralismus und nicht des Unilateralismus setzt und auch ein anderes Verständnis von Prävention hat. Militärische Einsätze sollen nicht das erste, sondern das letzte Mittel sein. Zuvor und nicht nachträglich wird auf das gesamte Instrumentarium ziviler, politischer und wirtschaftlicher Mechanismen zur Konfliktprävention gesetzt.

Überhaupt gibt es ausschlaggebende politisch-kulturelle Unterschiede zwischen Europa und Amerika: die Rolle des Staates und der Gewalt in der Gesellschaft, die Problematik der Todesstrafe, die Frage des Umweltschutzes und der nationalen Souveränität und nicht zuletzt der Stellenwert der Religion: In Amerika spielt sie eine viel bestimmendere Rolle als im weitgehend säkularisierten Europa, und daraus ergibt sich der fest verankerte Glaube an die gottgewollte Mission Amerikas, die Welt zu verbessern.¹⁵ Die EU und die USA haben gemeinsame Werte, aber ihre Wertvorstellungen sind nicht identisch. Sicher, jeder Blick auf nichtwestliche Gesellschaften zeigt, dass im Bereich der Grundwerte die transatlantischen Gemeinsamkeiten die Unterschiede weit übertreffen. In der Auseinandersetzung zwischen Amerika und Europa wird es kein Aufeinanderprallen unterschiedlicher Wertesysteme geben. Aber die Unterschiede zwischen der EU und den USA in der Interpretation, wie diese Werte in der Welt zu vertreten und zu verteidigen sind, sind bemerkenswert. Es gibt zwischen Europa und Amerika keine gemeinsame Vision im Blick auf den Nahen und Mittleren Osten sowie auf Afrika, und auch die Akzentsetzungen hinsichtlich der Gestaltung der Beziehungen zu anderen Ländern wie China und Russland sind andersartig, denn die Interessen auf beiden Seiten des Atlantiks sind unterschiedlich geworden und werden es auch bleiben. Die Aufnahme der Türkei in

¹⁵ Vgl. Matthias Rüb, *Der atlantische Graben. Europa und Amerika auf getrennten Wegen*, Wien 2004.

die EU entspricht zwar dem geostrategischen Interesse der USA, aber nicht den europäischen Belangen. Die Vollmitgliedschaft der Türkei würde eine ohnehin krisengeschüttelte EU überfordern.

Der Gedanke, ein „transatlantisches Wir-Gefühl“¹⁶ pflegen zu müssen, erscheint daher sehr trügerisch, es kann keine euro-atlantische Schicksalgemeinschaft geben. Die Zahl ungelöster Fragen im transatlantischen Verhältnis wird schließlich weiter wachsen, da es grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen in der Positionierung Europas gegenüber den USA gerade unter den Europäern selbst gibt.

Europas mangelnde strategische Geschlossenheit

Ob Multilateralismus, die Rolle des Völkerrechts bei der Konfliktbewältigung oder zivile Konfliktprävention – Amerika entscheidet sich oft gegen die europäische Linie. Bei Bedarf greift Washington rücksichtslos auf die Option zurück, Europa zu teilen, um es besser beherrschen zu können. In der Frage des deutschen Sitzes im UN-Sicherheitsrat besteht die Taktik Washingtons darin, eine offene Festlegung so lange wie möglich zu vermeiden und darauf zu setzen, dass sich die Kandidaten und Widersacher in den verschiedenen Regionalgruppen wechselseitig blockieren. Die europäische Einigung kann sowieso aus amerikanischer Sicht „nur auf Ablehnung stoßen. Auf Ablehnung deshalb, weil die EU als Spaltung des Westens und als Herausforderung des amerikanischen Führungsanspruchs verstanden wird.“¹⁷

Wenn man die komplementäre Rolle Europas und Amerikas veranschaulichen will, bezieht man sich traditionell auf zwei unterschiedliche Ansätze: Frankreich ist seit der gaullistischen Ära auf Distanz gegangen. Es betrachtet sich als Verbündeten der USA, scheut sich aber nicht, Meinungsverschiedenheiten auch öffentlich auszutragen. Es versucht, eine gewisse Selbstständigkeit der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik zu för-

¹⁶ Friedbert Pflüger, *Brückenbau im transatlantischen Verhältnis*, in: *Die Politische Meinung*, 50 (2005) 425, S. 8.

¹⁷ Ulrich Menzel, *Konkurrierende Weltordnungsmodelle in historischer Perspektive*, in: *KAS/Auslands-Informationen*, 20 (2004) 6, S. 23.

dern. Großbritannien – vom Anspruch der *special relationship* des absoluten Vertrauens mit den USA durchdrungen – verfolgt traditionell einen eigenen Ansatz in den transatlantischen Beziehungen. Es bevorzugt eine enge Bindung an die USA in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik – eine Haltung, die sich auch in der Politik der meisten Beitrittsstaaten widerspiegelt. Anlässlich des Gipfels von Saint Malo (1998), auf dem Frankreich und Großbritannien das Projekt der europäischen Verteidigung neu in Schwung zu bringen versuchten, sind diese unterschiedlichen Ansätze deutlich geworden. In der Erklärung von Saint Malo ist die Rede von einer „autonomen Handlungsfähigkeit“ Europas, aber das europäische Handeln soll zur „Vitalität einer erneuerten Atlantischen Allianz beitragen, die die Grundlage der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder bildet“. Diese Zweideutigkeit hat den Fortschritt auf dem Weg zu autonomen militärischen Kapazitäten der EU nicht verhindert, hat aber den Gang der Verhandlungen verlangsamt, besonders in Bezug auf die militärische Autonomie der EU im Verhältnis zur NATO. Deutschland wiederum – traditionell hin und her gerissen zwischen dem französischen Willen zur europäischen Autonomie und der Loyalität gegenüber dem amerikanischen Verbündeten – hat es im Jahr 2002 zum ersten Mal gewagt, seine Uneinigkeit mit der amerikanischen Irakpolitik öffentlich zum Ausdruck zu bringen. Diese Haltung hat bei den politischen Eliten gewiss kein einhelliges Echo ausgelöst, dennoch stellt sie die Tendenz eines Landes dar, das „normaler“, souveräner in seinen Entscheidungen sein will. Die Haltung Deutschlands, das sich in der Außenpolitik traditionell sowohl Frankreich als auch den USA verpflichtet fühlt, erscheint jedoch oft ambivalent. Andererseits bleibt auf deutscher Seite hinsichtlich des französischen Vorgehens im israelisch-palästinensischen Konflikt die Frage, ob damit die Entwicklung einer europäischen Position oder die eigene Profilierung als Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten bezweckt wird.¹⁸

Für die weitere Entwicklung der transatlantischen Beziehungen spielt die Frage, wie

¹⁸ Vgl. Winfried Veit/Jean-Pierre Maulny (Hrsg.), *Die transatlantischen Beziehungen und die Krise im Nahen Osten*, Friedrich Ebert Stiftung Paris, September 2004, S. 6.

diese innereuropäischen Gegensätze in der Haltung gegenüber den USA überbrückt werden, eine entscheidende Rolle. Denn der Umgang der Europäer mit dem Anspruch und dem Drängen der amerikanischen Führung in der Irakkrise hat verborgene Machtstrukturen und Wahrnehmungsmuster im Verhältnis der EU-Staaten untereinander offen gelegt. Unter der Oberfläche der Verträge, Institutionen und des europapolitischen Pathos, hinter dem Binnenmarkt und der Währungsunion bestehen Konfliktlinien fort, die historische, kulturelle und materielle Ursachen haben. So waren die Position und die Taktik spanischer und italienischer Außenpolitik auch als Reflex auf die Position des deutsch-französischen Tandems in der EU zu verstehen. Als Gegengewicht zum „Euro-Gaullismus“ von Paris und Berlin formierte sich ein Lager des „Euro-Atlantizismus“. Wie stets seit den frühen Jahren der europäischen Integration besitzen die USA für die mittleren wie kleineren Staaten in Europa die Rolle der Ausgleichsmacht gegenüber den Großen in der EU. Umso schärfer war die Kritik des bewussten Anhängers der deutsch-französischen Freundschaft Wolfgang Schäuble: „Die jüngsten Erfahrungen haben wieder bestätigt, dass derjenige, der Europa gegen die USA einen wollte, am Ende nur Europa spalten wird. Das war der Fehler, der im Januar 2003 in den deutsch-französischen Beziehungen passiert ist. Gewiss hat Frankreich seit den Zeiten von General de Gaulle immer eine stärkere Distanz zur NATO und zu den USA gepflegt. Deutsche Politik war es dabei stets, enge, auch privilegierte deutsch-französische Beziehungen so zu gestalten, dass sie nicht zur Alternative zur atlantischen Bindung wurden, auch nicht zu einer Vernachlässigung anderer Partner in Europa.“¹⁹

Die Unfähigkeit, sich untereinander zu verständigen, kann tatsächlich in eine „Arroganz der Ohnmacht“ münden.¹⁰ Gleichwohl, mit einer Stimme sprechen wird die EU in internationalen Fragen auf absehbare Zeit nicht. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspoli-

¹⁹ Wolfgang Schäuble, *Scheitert der Westen? Deutschland und die neue Weltordnung*, München 2003, S. 137.

¹⁰ Vgl. Gert Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 53 (2003) 31–32, S. 23–30.

tik (GASP) kann nur erfolgreich sein, wenn die Mitgliedsstaaten ein gemeinsames Verständnis für die großen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas entwickeln und den politischen Willen aufbringen, diese gemeinsam zu meistern.

Frankreich ist kein Haupthindernis

Als alte europäische Nation, Urheber der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Ideale und ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates hat Frankreich schon immer Einfluss auf die internationalen Angelegenheiten beansprucht und ausgeübt. Dieser hat sich natürlich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verändert. Paris stützt sich aber nach wie vor auf die Einhaltung bestimmter Grundsätze. Besonderen Wert misst Frankreich seiner Unabhängigkeit bei, ein Prinzip, das die unter Staatspräsident Charles de Gaulle in den sechziger Jahren eingeleitete Außenpolitik stark geprägt hat. Sein Vorgehen beruhte auf dem Aufbau einer autonomen und glaubwürdigen Verteidigung durch die nukleare Abschreckung. In diesem Sinn wurden auch einige aufsehenerregende diplomatische Initiativen ergriffen, vor allem im Nahen Osten und Asien, die zeigten, dass Frankreich seine außenpolitischen Analysen und Entscheidungen immer fest im Griff hat. Dieser politische Wille ließ auch in den folgenden Jahrzehnten nicht nach.

Demzufolge war es für Frankreich keine metaphysische Angelegenheit, sich der amerikanischen Position zu widersetzen und unter den Gegnern des Irakkonflikts die Führung zu übernehmen. Frankreich hat sogar, zusammen mit Deutschland, eine Achse Paris–Berlin–Moskau geschaffen. Internationales Aufsehen erregte der damalige Außenminister und jetzige Premierminister Dominique de Villepin, als er am 24. Februar 2003 in einer brillanten (selbstverständlich auf Französisch gehaltenen) Rede vor dem UN-Sicherheitsrat den USA die Gefolgschaft im Irakkrieg aufkündigte und ein rhetorisches Duell mit seinem amerikanischen Kollegen Colin Powell zu seinen Gunsten entschied.

Ob berechtigt oder nicht, im Unterbewusstsein der politischen Elite sieht Frankreich sich noch immer als Weltmacht, deshalb ist es auch vernünftig, die „notwendige Sensi-

bilität“ (Helmut Kohl) gegenüber Frankreich zu wahren. Alle politischen Parteien bekennen sich zur „exception française“¹¹. Die Franzosen verstehen sich als europäische Avantgarde im Widerstand gegen den amerikanischen Kulturimperialismus. Selbst wenn die EU-Verfassung primär wegen der allgemeinen Unzufriedenheit über die soziale und wirtschaftliche Lage im Land abgelehnt wurde, haben zwei Faktoren das Abstimmungsverhalten der Franzosen erheblich negativ beeinflusst: die Frage der EU-Mitgliedschaft der Türkei und die Debatte um die „ultraliberale“ Politik der europäischen Kommission, symbolisiert in der Bolkenstein-Direktive über die Liberalisierung der Dienstleistungen in Europa. Unter diesen Umständen könne die Annahme der Verfassung Europa nicht stärken, denn sie sei viel zu sehr vom amerikanischen Neoliberalismus inspiriert. Kurz vor dem Volksentscheid wurde Alarm geschlagen: Seit Monaten „ist es eine angelsächsische Vision der internationalen Beziehungen, eine realistische, aber der amerikanischen Politik recht unterworfen, die sich in Brüssel aufdrängt“¹². Aus französischer Sicht soll Europa sich als Macht entfalten (*Europe-puissance*), die Welt von morgen wird nämlich nicht ein, sondern mehrere Machtzentren haben. So war es auch keine große Überraschung, als Präsident Jacques Chirac am 27. Juni 2000 vor dem Bundestag in seiner Ansprache über *Unser Europa* erklärte, Frankreich wünsche, dass „Deutschland in Anerkennung seines Ranges als Großmacht und seines internationalen Einflusses einen Ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat erhält“. Kein Land unterstützt die Deutschen in ihrem Werben um einen Ständigen Sitz wie Frankreich, und natürlich „fällt das Schulterklopfen der Franzosen für die Deutschen immer dann besonders heftig aus, wenn sie den Amerikanern in die Parade fahren“¹³.

¹¹ „Das bedeutet, dass der französische Lebenslauf eine kulturelle Grundlage hat, der sich wirtschaftliche und politische Theorien zu unterwerfen haben – und nicht umgekehrt, wie in den USA, in Großbritannien oder Deutschland.“ Ulrich Wickert, Vom Glück, Franzose zu sein, Hamburg 1999, S. 13.

¹² Alexandrine Bouilhet, La diplomatie européenne sous tutelle anglo-saxonne, in: Le Figaro vom 21. 6. 2005, S. 3.

¹³ Matthias Nass, Mit Kampfeslust und tausend Tricks. Wie Schröder, Fischer und Deutschlands Botschafter in New York für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat streiten, in: Die Zeit vom 16. 12. 2004, S. 3.

Ziel der französischen Außenpolitik ist nicht die Schaffung einer „multipolaren“ Welt: Sie ist es schon seit langem, wie es Henry Kissinger einst erklärte. Das Ziel besteht auch nicht darin, einen Gegenpol zu den USA zu etablieren. In diesem Fall würde Frankreich auf einen gemeinsamen europäischen Sitz im UN-Sicherheitsrat drängen. Aber zuerst einmal wollen natürlich die Franzosen (und die Briten) ihre Privilegien nicht aufgeben, zweitens sind nun einmal in der UNO Staaten organisiert und keine Staatenverbände. Ziel ist es, eine balancierte Partnerschaft zu erreichen, die auch die realpolitische Option eines Dreiecks Paris–Berlin–Moskau zulässt. Diese Konzeption beruht auf paneuropäischen Lösungen: Dazu sei ein deutsch-französischer Handlungskern notwendig, der Verbindungen zu Russland sucht und die kontinentale Vorherrschaft der USA bricht.¹⁴ Auf viel Sympathie ist die These Egon Bahrs in Frankreich gestoßen, wenn er Deutschland und Europa auffordert, zu einer mündigen Partnerschaft mit den USA zu kommen.¹⁵ Das heißt, dass das Abhängigkeits- und Respektverhältnis zwischen der „gütigen Hegemonialmacht“ und den „Vasallen“ durch den Anspruch auf gleichwertige Partnerschaft ersetzt werden soll, wie es auch der Politologe Emmanuel Todd, Vordenker eines emanzipierten Europas, erläutert.¹⁶

Die Emanzipation Europas vollenden

Europa wird nie über die militärischen Mittel verfügen, die notwendig wären, um aus der EU eine Gegenmacht zu den USA zu machen. Es spricht auch alles dagegen, dieses Ziel anzustreben. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die europäischen Mitglieder der NATO wenigstens immer dann ein Korrektiv zu den USA bilden könnten, wenn deren Politik europäischen Widerspruch herausfor-

¹⁴ Vgl. Henri de Grossouvre, Paris–Berlin–Moscou. La voix de l'indépendance et de la paix, Paris 2002; Edouard Husson, Une autre Allemagne, Paris 2005. Im Falle eines Sieges der CDU/CSU bei der Bundestagswahl im September 2005 soll gerade diese Achse abgeschafft werden, den USA zuliebe, so Friedbert Pflüger, außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; vgl. Friedbert Pflüger, Relancer le couple franco-allemand, in: Le Figaro vom 18. 7. 2005, S. 13.

¹⁵ Vgl. Egon Bahr, Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal, München 2003.

¹⁶ Vgl. Emmanuel Todd, Après l'Empire, Paris 2002.

dert. Die Bush-Administration hat mit ihrem dezidierten Unilateralismus nicht nur die *raison d'être* des Atlantischen Bündnisses, sondern den politischen Zusammenhalt des Westens im weitesten Sinne in Frage gestellt. Es hat sich in der Tat eine „Weltgewaltordnung“ einer einzelnen Macht etabliert, wie es der Verfassungsrechtler Erhard Denninger zutreffend ausgedrückt hat, welche die Welt mit missionarischem Eifer in Gut und Böse einteilt und dem „Pluralismus der Gerechtigkeitskonzeptionen“ den Rücken kehrt.¹⁷ Auf der entgegengesetzten Seite, angesichts der geringen europäischen Verteidigungsfähigkeit, ist die Entscheidung einiger EU-Staaten vollkommen nachvollziehbar, den USA in sicherheitspolitischen Angelegenheiten Vorrang vor der EU einzuräumen. Die deutsch-französische „Allianz“ wird derzeit in gewisser Weise auch als Amerika-kritisches Bündnis wahrgenommen, das aber anders als die USA keine Sicherheitsgarantie zu bieten hat. Diese Sorge wird in Berlin und Paris im Allgemeinen nicht ernst genug genommen.

Der politisch-strategische Dialog zwischen den USA und der EU muss wieder belebt und institutionell fester als bisher verankert werden. Dies muss im Rahmen einer reformierten NATO (wie es Gerhard Schröder auf der Münchner Sicherheitskonferenz am 6. Februar 2005 vorschlug) und eines direkten EU-USA-Dialogs erfolgen. Ziel eines strategischen Dialogs muss es sein, gemeinsame Ziele und Projekte zu identifizieren und Differenzen in internationalen Fragen konstruktiv auszutragen.¹⁸ Partnerschaft sollte nicht die Aufgabe eigener Positionen bedeuten. Allerdings muss Europa die Initiative ergreifen und eigene kooperative Lösungsansätze zu Fragen der internationalen Sicherheit und Wirtschaft erarbeiten, mit denen die Vorzüge und Möglichkeiten multilateraler Politik unter Beweis gestellt werden können. Nur so wird Europa von den USA als Partner und nicht als Vasall behandelt werden. Gerade die deutsch-französische Zusammenarbeit

¹⁷ Erhard Denninger, Recht, Gewalt und Moral. Die neue Weltordnung der USA unterscheidet nur noch zwischen Gut und Böse, in: Frankfurter Rundschau vom 20. 6. 2005, S. 7.

¹⁸ Vgl. Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States. An Independent Study, Commissioned by the European Commission, DG External Relations, Unit C1, Brüssel 2004.

im Rahmen der EU und eine europäische verstärkte und strukturierte Kooperation „könnte eine balancierte europäisch-amerikanische Partnerschaft schrittweise entstehen lassen und damit auch einen weltpolitisch bedeutsamen Beitrag leisten“¹⁹.

In diesem Zusammenhang wird besonders Deutschland gefordert sein. Berlin muss eine selbstbewusste Politik betreiben und eine rationale Interessenabwägung im Rahmen der EU verfolgen, auch wenn es gelegentlich andere Prioritäten setzt als Washington. Aus Verantwortung für Europas Zukunft sollte Deutschland endlich die Nabelschnur durchtrennen, denn eine Politik der „doppelten Integration“ kann keine Alternative sein. Deutschland kann nicht Europa politisch weiter ausbauen wollen und zugleich immer den Primat der deutsch-amerikanischen Beziehungen betonen. Sollte man vielleicht nicht doch mehr Scharfsinn entwickeln und auf eine engere deutsch-französische Partnerschaft setzen?

Eine der besonderen Berufungen der deutsch-französischen Beziehung – die nicht exklusiv zu verstehen ist – besteht darin, ein Ideengeber für Europa zu sein. Es geht keineswegs darum, der EU ein Direktorium aufzuzwingen, das übrigens politisch keinen Sinn hätte; es ist offensichtlich, dass das politische Gewicht des deutsch-französischen Tandems in der erweiterten EU sowohl zahlenmäßig als auch geografisch relativiert wird. Aber es geht darum zu versuchen, gemeinsame Überzeugungen zu entwickeln, vor allem in der Frage, wie man nun auf dem Weg der europäischen Integration mittels eines konstruktiven Dialogs weiter voranschreiten kann.

Es ist wichtig, dass Frankreich und Deutschland, indem sie wieder die Rolle des europäischen Motors zurückgewinnen, künftig versuchen, entscheidende Impulse zu einem Konzept der EU der 25 als ein geopolitisches Ensemble zu geben, zu einem Europa, das in der Lage ist, auf internationaler Ebene zu handeln, den Lauf der Dinge zu beeinflussen und seine Ziele zu definieren.²⁰ Im 21.

¹⁹ Werner Link, Kooperative Balancepolitik. Deutsch-französische Zusammenarbeit als Kern europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in: Die Politische Meinung, 49 (2004) 412, S. 42.

²⁰ In diesem Sinne gibt es zwischen der Kanzlerkandidatin Angela Merkel (CDU) und dem Chef der Regierungspartei UMP, Nicolas Sarkozy – Favorit für die

Jahrhundert wird nur die EU als Ganzes imstande sein, mit anderen großen Machtzentren mitzuhalten.

Erfolg werden Amerika und Europa erst wieder miteinander haben, wenn sie der veränderten weltpolitischen Lage Rechnung tragen, ein neues Bewusstsein dafür entwickeln, wie sie miteinander umgehen, und ein effektives multilaterales System finden, in dem aber die UNO als die globale Instanz akzeptiert wird, die über die stärkste internationale Legitimität verfügt: Ohne deren Unterstützung können auch die Stärksten auf lange Sicht nicht erfolgreich agieren. Dabei werden die USA, die sich in ihrer Rolle als Führungsmacht für Europa über Jahrzehnte eingerichtet und sich zuletzt einer unilateralen Strategie verschrieben haben, den weiteren Weg gehen müssen. Aber es ist der einzige, den es gibt. Ob die transatlantischen Beziehungen ihre überragende Bedeutung beibehalten werden, ist fraglich. Auf jeden Fall werden sie mit dem Verlust ihrer Selbstverständlichkeit viel nüchterner werden.

Präsidentenwahlen 2007 –, Übereinstimmung darüber, dass die EU-Verhandlungen mit der Türkei ab Oktober 2005 in einer Weise zu führen sind, dass eine „privilegierte Partnerschaft“ und nicht die Vollmitgliedschaft als realistisches Ziel angestrebt wird.



Tzvetan Todorov
Die verhinderte Weltmacht
Reflexionen eines Europäers



Bundeszentrale für politische Bildung

Der Schriftenreiheband „Die verhinderte Weltmacht. Reflexionen eines Europäers“ kann bestellt werden unter: www.bpb.de/shop/

APuZ

Nächste Ausgabe

40/2005 · 4. Oktober 2005

15 Jahre deutsche Einheit

Christoph Dieckmann

Deutschlands Medien und ostdeutsche Öffentlichkeit

Klaus von Dohnanyi

Die Finanzierung der Einheit

Rainer Eckert

Das historische Jahr 1990

Erich Röper

Die minderen Brüder und Schwestern

Heidi Fichter-Wolf

Schule, Bildung und Forschung im Aufbau Ost

Peter Alheit

Modernisierungsblockaden in Ostdeutschland?

Jochen Fischer/Hans Karl Rupp

NS-Vergangenheit und Wiedervereinigung

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für **APuZ** zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Transatlantische Politik *APuZ* 38–39/2005

François Heisbourg

3–8 Von der Atlantischen Allianz zur europäisch-amerikanischen Partnerschaft

Das „Ende des Westens“ schließt nicht aus, dass eine neue strategische Partnerschaft zwischen den USA und der EU geschaffen werden kann. Voraussetzung ist, dass die Europäer die Verantwortung für die Sicherheit ihres „Kant’schen Paradieses“ selbst übernehmen. Ein schwaches Europa, oder ein Europa, das sich in Nabelschau ergeht, ist kein Rezept für eine Partnerschaft mit den USA.

Helga Haftendorn

8–15 Das Atlantische Bündnis als Transmissionsriemen atlantischer Politik

Nach den tief greifenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Europa und dem Rückschlag für das „Projekt Europa“ stellt sich die Frage, ob und unter welchen Bedingungen das Atlantische Bündnis als transatlantischer Transmissionsriemen dienen könnte, mittels dessen Meinungsbildung und Konsensfindung wieder auf eine konstruktive Grundlage gestellt werden könnten.

Wolfram Hilz

15–22 Die Sicherheitspolitik des europäischen Führungstrios

Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der Außen- und Sicherheitspolitik hängt wesentlich vom Kooperationswillen der Regierungen in Berlin, Paris und London ab. Der lange Weg zur heutigen ESVP zeugt davon ebenso wie die gegenwärtige Integrationskrise, in der das Führungstrio die EU blockiert.

Wilhelm Knelangen

24–30 Eine neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?

In der Debatte über die internationale Rolle Deutschlands steht die Europapolitik nicht im Mittelpunkt. Deutschlands Haltung zur Integration ist jedoch nicht nur nüchterner und pragmatisch-instrumenteller geworden. Es zeichnet sich auch ein Perspektivenwechsel ab, der zu einer Neubewertung der EU führt. Die Vertiefung ist in der rot-grünen Regierung nicht mehr das Leitbild der Integration, sondern die geostrategische Dimension steht im Vordergrund.

Stephan Martens

31–37 Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

Die gegenwärtigen Dissonanzen im transatlantischen Verhältnis hängen nicht nur von der Irakkrise ab, sondern auch von der ungenügenden Annäherung der Positionen Europas gegenüber den USA und zwischen den Europäern selbst. Durch eine solide Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland im Namen Europas sollte es möglich sein, eine ausgewogene transatlantische Partnerschaft herbeizuführen.