

## Transatlantische Partnerschaft – erneuern, nicht auflösen

*Janusz Reiter*

In wenigen Wochen wird die Europäische Union 10 neue Mitglieder, darunter acht ehemals kommunistisch regierte Länder aufnehmen. Fast zeitgleich wird das Nordatlantische Bündnis eine zweite Gruppe von neuen Mitgliedern aufnehmen. Europas Teilung geht endgültig zu Ende. Beide Erweiterungen, die der Europäischen Union und die der NATO, fallen nicht nur zeitlich zusammen. Sie sind zwei Teile derselben Strategie für Europa nach dem Kalten Krieg. Einer Strategie, auf deren Erfolg die Atlantische Gemeinschaft stolz sein kann. Denn sie ist ein Beweis für die Vitalität und Attraktivität beider Organisationen, die Europas politische Gestalt entscheidend geprägt haben und die ihren Auftrag auch in Zukunft erfüllen müssen. Wie sie ihre Aufgaben teilen und ihr Verhältnis zueinander definieren, ist eine der großen politischen Fragen, deren Bedeutung weit über Europas Grenzen hinausgeht.

Als der Eisene Vorhang fiel, herrschte in den westlichen Ländern, wenn auch nicht überall und nicht sofort, weitgehend Übereinstimmung darüber, dass die Europäische und die Nordatlantische Gemeinschaft die alte Ost-West-Demarkationslinie überschreiten sollten. In der Zeit der sog. Wende ging es noch nicht um eine Erweiterung in dem heutigen Sinne. Damals stand das gar nicht zur Diskussion. Vielmehr war die zentrale Frage damals, welchen Status das vereinigte Deutschland in den westlichen Gemeinschaften haben würde. Die Entscheidung darüber würde die weitere Entwicklung der sog. Sicherheitsarchitektur bestimmen.

Es war kein Zufall, dass die neuen Demokratien Ostmitteleuropas, in voller Übereinstimmung mit den westeuropäischen Partnern, sich mit grosser Vehemenz für den Verbleib amerikanischer Truppen in Europa eingesetzt haben. Für ihre Sicherheitsinteressen war die NATO mit Amerika die absolute Priorität, selbst wenn sie noch damals keine realistische Chance hatten, dem Bündnis beizutreten. Die Devise lautete *primum non nocere*, d.h. die Stellung der NATO in Europa nach dem Ende der Teilung nicht schwächen lassen. Für sie war aber auch, so wie für viele westeuropäische Völker, die US-Präsenz ein Schlüsselement des europäischen Gleichgewichts.

Der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl hat mir einmal mit einem verständnisvollen Lächeln zu verstehen gegeben, dass Polen zwar vor allem wegen Rußland, aber doch auch wegen Deutschland der NATO beitreten wolle. Übrigens habe er Verständnis dafür und unterstütze die polnischen Bemühungen. Kohls Andeutung war nicht falsch, sondern nur leicht vereinfacht. Nicht nur Polen war froh darüber, dass es mit Amerika und der NATO leichter gewesen sei, in Europa ein Gleichgewicht zwischen den Völkern zu schaffen, weil so Vertrauen wachsen konnte. Sicherlich, die Grundlage dieses Equilibriums war die Europäische Union – das geniale System, in dem große, mittelgroße und kleine Länder eine gleichberechtigte Stellung finden konnten, was jetzt in dem erweiterten Rahmen wieder versucht werden muss.

Die Funktion der NATO in diesem Gleichgewichtssystem beruhte vor allem darauf, dass sie eine Renationalisierung der europäischen Sicherheitspolitik verhindern half. Braucht man das Bündnis auch heute dafür? Der Konsens darüber in Europa ist zwar nicht aufgelöst, weist aber Erosionserscheinungen auf. Vor allem in dem westlichen Teil des Kontinents wird seine historische Fundierung immer weniger verstanden. Der Frieden ist zur Selbstverständlichkeit geworden, die Interessenkonflikte zwischen den Völkern werden am Verhandlungstisch, oft durch Geldverteilung ausgetragen. Die Folge ist die wachsende Zuversicht, dass die Europäische Union selbst imstande ist, eine Renationalisierung, auch in der Sicherheitspolitik, ausreichend zu bändigen.

In dem östlichen Teil Europas ist diese Gewißheit weniger ausgeprägt. Hier wird Amerikas Präsenz als ein nützliches Korrektiv des europäischen Gleichgewichtssystems betrachtet. Aus historischen Gründen fällt es den Völkern nicht schwer, Amerika als die Führungsmacht zu akzeptieren. Kein einzelner europäischer Staat würde in dieser Rolle Anerkennung finden. Selbst das deutsch-französische Tandem könnte den Führungsanspruch nicht erheben. Diese Vorbehalte werden auch von mehreren westeuropäischen Ländern geteilt. Es handelt sich um eine heikle Frage, die nach der politischen Führung in Europa. Diese Frage muss mit grosser Sensibilität behandelt werden, denn sie birgt einen nicht zu unterschätzenden Konfliktstoff in sich.

Die "innereuropäische" Funktion des Nordatlantischen Bündnisses verliert ihre Priorität in Europa. Auch die Vereinigten Staaten haben kaum noch ein echtes Interesse daran, den Europäern die *mutual reassurance* zu garantieren. Ich kann mir nicht vorstellen, dass man mit diesem Argument den US-Kongress überzeugen könnte, dass das Geld amerikanischer Steuerzahler in Europa verwendet werden sollte.

Wozu brauchen wir also heute die atlantische Gemeinschaft mit ihrer europäischen NATO-Struktur? Auch die Verteidigung vor äußeren Bedrohungen hat nicht mehr den unbedingten Rang wie früher. Gewiss, die militärische Struktur des Bündnisses bleibt die einzig intakte und verlässliche Garantie für den inzwischen relativ unwahrscheinlichen Fall eines Angriffs von außen. Vor allem aber bleibt die NATO die unverzichtbare Sicherheitsgemeinschaft des neuen Europas. Der Kontinent braucht nicht weniger als früher stabile Sicherheit. Sie muss nur neu organisiert werden. Wie? Das ist die zentrale Frage, über die in der atlantischen Gemeinschaft zum Teil heftig diskutiert, ja gestritten wird.

Nachdem die alte Ost-West-Ordnung zusammengebrochen ist, müssen die Gefahren für die Sicherheit neu definiert werden. Sie werden nicht von Theoretikern, sondern von der Realität definiert. Der Balkankonflikt hat die Konturen der neuen NATO, von der seit Mitte der 90-er Jahre gesprochen worden war, erkennbar gemacht. Das Bündnis musste in einer Region intervenieren, in der seine Mitglieder keine politischen Interessen im traditionellen Sinne hatten. Es war kein Krieg zwischen rivalisierenden Mächten. Handelte es sich also um eine völlig selbstlose, nur humanitären Gedanken verschriebene Operation? Der idealistische Impetus sollte nicht unterschätzt werden. Er war für die Begründung der Gewaltanwendung, vor allem in Ländern wie Deutschland, von großer Bedeutung. Aber es gab ja auch ein politisches Interesse. Es lag darin, eine Destabilisierung der ganzen Region und durch die drohenden massiven Flüchtlingsströme auch der westeuropäischen Länder zu verhindern. Der Balkankonflikt hat auch eins deutlich gemacht: die staatliche Souveränität wurde in ihrem absoluten Gültigkeitsanspruch zur

Disposition gestellt. Dass das legitim und notwendig war, darüber waren sich die Eliten Amerikas und Europas einig. Allerdings klang die Begründung dafür eher moralisch als politisch. So wurde der Krieg im Kosovo zu einer Manifestation der transatlantischen Solidarität, an deren Verlässlichkeit es schon damals leichte Zweifel gab.

Die überwältigende amerikanische Beteiligung an dem Kosovo-Krieg wurde in Westeuropa mit bitterer Dankbarkeit aufgenommen. Sie führte den Europäern ihre militärische Schwäche vor die Augen, die strukturellen Charakter hat. Sie ermutigte aber auch die Diskussion über Europas Sicherheitspolitik, die es von der beschämenden Abhängigkeit von den USA ein Stück lösen würde. Das Problem war nicht neu. Die Entwicklung in der Welt machte nur den Europäern deutlich, dass auch künftige Krisen sie überfordern würden. Die Europäische Union ist zu Recht stolz darauf, eine Friedensgemeinschaft zu sein. Sie hat gelernt, wie man den Frieden im eigenen Haus erhält und man sollte diese Leistung nicht unterschätzen. Sie kann aber wenig tun, wenn Frieden in der Außenwelt gefährdet ist und mit militärischer Macht erhalten oder erzwungen werden muss. Denn die Union ist als eine Absage an die traditionelle Machtpolitik konzipiert gewesen. Ihre Mitglieder erkannten zu Recht, dass die klassische Außenpolitik, von den Nationalstaaten betrieben, starke Rivalitäten schafft. Diese Rivalitäten könnten Europa wieder verfeinden und so die Integration aufs Spiel setzen. Anfang der 90-er Jahre, als der Balkankonflikt ausbrach, hat sich dieses negative Potenzial offenbart. Die großen EU-Länder verfolgten die Politik des jeweils anderen auf dem Balkan mit größtem Mißtrauen. Seitdem steht die Union vor einem Dilemma: sie kann nationalstaatlich handeln, mit dem Risiko, neue Machtrivalitäten auszulösen. Um das zu verhindern, könnte sie sich auf den geringsten gemeinsamen Nenner des Nichtstuns einigen, auf Kosten ihrer Autorität. Die Alternative ist gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Dieses Experiment ist eins der größten und ehrgeizigsten Projekte in der Geschichte der Gemeinschaft. Es macht Fortschritte, kann aber mit den Ereignissen in der Welt nicht Schritt halten.

Die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik muss ihre Stellung in dem Gefüge der transatlantischen Beziehungen definieren. Die Entwicklung der letzten 2 Jahre hat es nicht gerade leichter gemacht.

Während der 11. September anfangs eine lange nicht mehr gekannte Welle der Solidarität in der westlichen Welt auslöste, zeigte sich wenig später ein tiefer Riss in der atlantischen Gemeinschaft. Der Konflikt um den Irakkrieg ist keine diplomatische Auseinandersetzung. In ihm spiegeln sich grundsätzliche Unterschiede im Verständnis der Außenpolitik wider. Der amerikanische Exzeptionismus, d.h. die Erwartung, dass die USA, die einen entscheidenden Teil der Verantwortung für die Sicherheit der Welt tragen, dafür von der Last der multilateralen Normen und Verfahren befreit werden sollte, stößt in großen Teilen der Europäischen Union auf Unverständnis. Westeuropa verdankt seinen Erfolg dem dichten Gefüge von Normen und Regeln. Diese ersetzen die alte unheilvolle Machtpolitik. Freilich, es wird allzu leicht vergessen, dass Europa nur deshalb in den Genuss dieses Privilegs kommen konnte, weil die amerikanische Macht ihm die Sicherheit dazu gab.

Musste das Aufeinanderprallen von zwei politischen Kulturen in einem schweren politischen Konflikt enden? Nicht unbedingt. Selbst die Regierungen, die die amerikanische Politik ablehnten, mussten Amerika nicht herausfordern. Die Diplomatie hat mehr Reaktionsmöglichkeiten zu bieten. Insbesondere

die deutsche Politik hätte davon Gebrauch machen können. Es scheint, dass sowohl in Deutschland als auch in Frankreich manchen politischen Strategen die Konfrontation mit der Politik von George W. Bush als eine willkommene Chance erschien, eine neue, selbständige europäische Identität zu schaffen. Ob Washington nicht auch dazu beigetragen hat, indem es seine Partner zu einer harten Wahl zwang, ist sicherlich auch eine erwägenswerte Frage.

Die Idee, dass eine politische Konfrontation mit den USA ein neues europäisches Selbstbewußtsein anregen könnte, ist nicht erst im Jahr 2003 entstanden. Neu ist, dass es heute viel mehr Europäer gibt als früher, die glauben, dass man sich eine solche Auseinandersetzung leisten kann. Das hat ohne Zweifel mit der neuen Sicherheitslage zu tun. Europa fühlt sich weniger als in der Zeit des Kalten Krieges auf amerikanische Sicherheitsgarantien angewiesen.

Allerdings, von Europa zu sprechen, ist eine Vereinfachung. Die Spaltung des Kontinents in dem Streit um den Irakkrieg mag, wie die Kritiker behaupten, von der amerikanischen Seite provoziert worden sein. Sie entspringt einem real existierenden Dissens in der Frage des Verhältnisses zu den USA. Am deutlichsten zeigte sich das in der Haltung des östlichen Teils Europas. Wer insbesondere die polnische Geschichte kennt, müßte wissen, dass es unklug ist, Polens Sicherheitspolitik vor die Wahl zwischen Europa und Amerika zu stellen. Die westlichen Nachbarn haben nicht beachtet, dass Sicherheit in Polen einen anderen Stellenwert hat – wegen Geschichte und Geographie. Diese Unfähigkeit, die andere Erfahrung zu verstehen, führt immer wieder zu Mißverständnissen in den Beziehungen der westeuropäischen Länder mit ihren östlichen Partnern. Ein Fehler der polnischen Politik lag wiederum darin, dass sie den Eindruck nicht verhinderte, sie folge einem euroskeptischen Reflex. Selbst überzeugte Atlantiker, einschließlich Zbig Brzezinski, haben Warschau vorgeworfen, einseitig zu handeln und die europäischen Interessen zu vernachlässigen.

Der transatlantische Streit hat seine dramatische Schärfe inzwischen verloren. Von einer Lösung kann trotzdem keine Rede sein. Alle Seiten haben nur die Chance bekommen, ihre Position zu überdenken und Konsequenzen für die Zukunft zu ziehen. Die kulturellen Unterschiede, die sich offenbart haben, werden nicht verschwinden, selbst wenn es in den USA zu einem Machtwechsel kommen sollte. Sie sind jedoch, wie immer häufiger auf beiden Seiten des Atlantiks gemahnt wird, zweitrangig angesichts der gemeinsamen Interessen beider Teile der westlichen Welt. Die Liste ist lang. Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist Europa immer noch der wichtigste und natürlichste Verbündete der USA. Im Schatten des Konfliktes um den Irakkrieg haben beide Seiten bereits eine enge Zusammenarbeit im Bereich der umfassenden inneren Sicherheit entwickelt. Hier hat Europa, bei aller militärischen Schwäche, ein recht effizientes Instrumentarium. Die Europäische Union bietet auch eine reiche Erfahrung bei der zivilen Aufbauhilfe, die gerade in den Unruheregionen, u.a. in den sog. failing states eine wichtige Ergänzung zu den militärischen Mitteln darstellt.

In Südosteuropa gibt es bereits gute Beispiele einer erfolgreichen Zusammenarbeit der NATO und der EU. Auch die europäische Wider-Europe-Strategie erfordert eine einvernehmliche transatlantische Kooperation. Sowohl Europa als auch Amerika haben ein vitales Interesse an einer demokratischen, westlich orientierten Ukraine, um nur ein Beispiel zu nennen. Ein für sie maßgeschneidertes Programm

sollte auch die sog. Beitrittsperspektive beinhalten. Es gibt keinen Grund, die Ukraine ein für allemal auszuschließen, wenn zur gleichen Zeit Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufgenommen werden. Zwei weitere Regionen, in denen die NATO und die EU eine gemeinsame Rolle zu spielen haben, ist der Kaukasus und Zentralasien. Keine der Organisationen allein verfügt über das Instrumentarium, um diese strategisch so wichtige Region zu einer stabilen, demokratischen Entwicklung zu ermutigen. NATO und EU können sich deshalb sinnvoll ergänzen.

Gleiches gilt für den Greater Middle East. Die gemeinsame Iran-Initiative von drei europäischen Staaten, Großbritannien, Frankreich und Deutschland ist ein Beispiel dafür, dass die Europäer mehr Verantwortung übernehmen können und wollen. Es ist offensichtlich, dass sie ohne den begleitenden amerikanischen Druck auf Teheran viel weniger erreichen könnten. Auch die in Aussicht gestellte EU-Mitgliedschaft der Türkei bietet neue Chancen einer transatlantischen Zusammenarbeit im Mittleren Osten.

Strategisches Denken war nie die stärkste Seite der Europäischen Union. Die europäische Sicherheitsstrategie, die Javier Solana vorlegte, ist insofern ein Durchbruch. Sie unterscheidet sich an einigen Stellen von der amerikanischen Sicherheitsdoktrin. Beide Dokumente sind aber kompatibel. Die Union ist sich dessen bewußt, dass sie das militärische Gefälle zu den USA abbauen muss, ohne es Amerika gleich tun zu wollen. Vielmehr muss sie ein Instrumentarium entwickeln, das neben der *hard* auch *soft power* einschließt. Wünschenswert und möglich ist, wie der deutsche Diplomat Karsten Voigt angeregt hat, eine Konvergenz der strategischen Kulturen durch eine *Verrechtlichung* der amerikanischen Politik und eine *Vermächtung* der europäischen. Es geht also darum, dass die Prinzipien Macht und Recht miteinander versöhnt werden. Das erfordert einen vertieften strategischen Dialog, der inzwischen an verschiedenen Foren stattfindet. Und der Irak, wo sich Amerika und ein Teil der Europäischen Union verfeindet oder zumindest verloren haben, könnte auch der Ort sein, wo sie wieder zueinander finden. Die geplante Beteiligung der NATO an der Stabilisierung des Landes sollte nicht als eine Rettungsaktion für die notleidenden Koalitionskräfte betrachtet werden. Es geht vielmehr um die Erweiterung der internationalen Verantwortung für den Irak, also eine Botschaft, die auch an andere Länder der Krisenregion gerichtet wäre.

Das transatlantische Verhältnis muss den veränderten Bedingungen angepaßt werden. Seine wichtigste Institution, die NATO, hat bereits eine große Anpassungsfähigkeit bewiesen. Es seien nur die Erweiterungen, aber auch etwa der Einsatz im Afghanistan genannt. Das Bündnis sollte auch in der Zukunft die sicherheitspolitische Gemeinschaft Amerikas und Europas bleiben. Unter seinem Dach muss es Platz für eine politisch selbstbewußte Europäische Union geben. Der Ehrgeiz der Europäer, eine selbständigere Rolle in der Weltpolitik zu spielen, sollte nicht als eine destruktive Kraft mißverstanden werden. Europas politische Selbständigkeit sollte aber nicht auf einem pubertären Emanzipationsbedürfnis beruhen. Sie muss sich vielmehr an den realen Problemen der Welt orientieren. Um es etwas überspitzt zu formulieren: Der Ehrgeiz, den Amerikanern nein zu sagen, wird vielen Europäer fremd und gar suspekt bleiben. Selbst die Theorie, dass der amerikanischen Supermacht eines Gegengewichts bedarf, ist eher ideologisch als pragmatisch begründet. Doch die meisten Europäer werden durchaus die Ambition teilen, einen größeren Beitrag zur Lösung der globalen Probleme zu leisten und dadurch auch einen größeren Einfluß auf die Formulierung der transatlantischen Strategie zu haben.

Amerika und Europa haben nicht nur gemeinsame Werte. Diese mögen häufig unterschiedlich interpretiert werden - sie verbinden uns trotzdem. Wir haben auch gemeinsame Feinde. Auch wenn sie in der Regel keine Staaten sind, die Bedrohung, die sie darstellen, wird dadurch nicht geringer. Die Globalisierung der Unsicherheit erfordert eine gemeinsame Strategie des Westens. Den gibt es, auch wenn er von vielen Publizisten tot gesagt worden ist. Seine Feinde sind auch ein Beweis dafür, dass der Westen fortbesteht. Wenn man solche Feinde hat, braucht man Freunde. Wo finden wir sie, wenn nicht in der atlantischen Gemeinschaft?