ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

von Plate, Bernard

**Research Report**

# Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses: Mehr als die NATO

SWP-Studie, No. S 17/2003

**Provided in Cooperation with:**
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* von Plate, Bernard (2003) : Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses: Mehr als die NATO, SWP-Studie, No. S 17/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252467

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

**SWP-Studie**
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

*Bernard von Plate*

# Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses: Mehr als die NATO

S 17
Mai 2003
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003

**SWP**
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

# Inhalt

**Problemstellung und Schlußfolgerungen** 5

**Was der Gipfel von Prag unbeantwortet ließ** 7

**Der Atlantik – ein Graben in Sachen Strategie und Rüstung?** 8

**Sicherheit mit welchen Mitteln?** 10

**Für die USA, dann auch für den Krieg?** 12

**Die ESVP – ein Prozeß, aber mit welchem Ziel?** 13

**Legitimation – ein machtpolitischer Poker** 15

**Mehr sicherheitspolitische Eigenständigkeit der EU und Interessen an der NATO** 16
Zur »NATO Response Force« 16
Neue Gefahren – ein transatlantischer Kitt 18

**Eine neue transatlantische Partnerschaft jenseits der NATO** 19

**Ein breiterer Rahmen für eine erweiterte transatlantische Agenda** 21

**Schlußbemerkungen** 23

## Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses: Mehr als die NATO

Die Studie ist ein Plädoyer für eine Neufundierung des transatlantischen Verhältnisses. Nahezu fünfzig Jahre lang hat es sich als tragfähig erwiesen und manche Belastungsprobe bestanden. Die NATO war sein Herzstück und zugleich sein institutionelles Gerüst. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind Gerüst und Basis in Bewegung gekommen. Durch die Anschläge vom 11. September 2001 ist dieser Prozeß beschleunigt worden. Die transatlantischen Verwerfungen im Vorfeld des Irak-Krieges haben deutlich werden lassen, daß das alte, aus den Fugen geratene Gebäude mit einfachen Reparaturen nicht zu erhalten ist. Das Gebäude, so die Grundannahme, ist unersetzlich, bedarf aber einer gründlichen Modernisierung, in die beide Seiten – Europa und die USA, die EU und die NATO – einzubeziehen sind. Katalysator für die erforderliche Grunderneuerung kann und muß eine Analyse der Gefahren werden, mit denen die USA und Europa gleichermaßen konfrontiert sind. Die Analyse muß sowohl den globalen Charakter dieser Gefahren als auch die Vielfalt ihrer Ursachen berücksichtigen.

Als eine der Hauptgefahren wird derzeit die Verbindung von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus angenommen. Entscheidend ist nicht, ob diese Annahme hinreichend differenziert ist. Wichtig ist aber, daß die These dieser Verknüpfung eine Sicherheitslage unterstellt, die keine transatlantische Aufteilung zuläßt. Denn sie betrifft Europa und die USA in gleichem Maße. In dieser beide Seiten des Atlantiks verbindenden Rolle ist sie an die Stelle des Ost-West-Konflikts getreten, wenn ihre Eckdaten auch vergleichsweise weniger fest umrissen und überschaubar sind. Das transatlantische Verhältnis bedarf angesichts dessen umfassender, vor allem politischer Investitionen, die den veränderten Bedingungen Rechnung tragen. Die Investitionen müssen auf der europäischen Seite des Atlantiks beginnen, wenn sie auf seiner anderen Seite eine Chance haben sollen.

Soll das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im transatlantischen Verhältnis zu einer festen Größe werden, muß ihm eine unmißverständliche Zielrichtung gegeben werden. Noch hat es – nicht nur aus materiell-finanziellen Gründen – keine eindeutige Perspektive. So wie die NATO ihren zukünftigen Platz noch nicht gefun-

den hat, zeichnen sich auch für eine ESVP noch keine klaren Konturen ab. Beide Institutionen sind ein und derselben sicherheitspolitischen Aufgabe verpflichtet. Welche Rolle sie jeweils bei einer Neugestaltung der transatlantischen Beziehungen spielen können, hängt von dem Kontext ab, in den sie eingeordnet werden. Er sollte in jedem Fall eine weitaus breitere Grundlage bieten, als sich – unter Verweis auf die Tagung des Nordatlantikrates vom Juni 1996 – hinter der Metapher »Berlin plus« verbirgt. Es genügt nicht zu wissen, auf welche NATO-Ressourcen die EU im Bedarfsfall zurückgreifen kann. Vorausgehen müssen umfassende politische Abstimmungen im transatlantischen Verhältnis. Es geht eben nicht nur um eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit zwischen zwei Institutionen. Sie sind wichtige Instrumente im transatlantischen Verhältnis und repräsentieren seine institutionelle Seite. Aber dieses Verhältnis ist mehr als seine Instrumente. Wenn es dafür eines Belegs bedurft hätte, ist er im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen über die Ursachen terroristischer Herausforderungen und über die Mittel und Wege erbracht worden, diese Herausforderungen zu bewältigen. Das transatlantische Verhältnis braucht einen Konsultationsrahmen, dem ein weit gesteckter Sicherheitsansatz zugrunde liegt, der von beiden Seiten anerkannt und als verpflichtend angesehen wird.

Auf dem Gipfeltreffen der NATO in Prag im November 2002 stand die Frage einer neuen transatlantischen Architektur nicht explizit auf der Agenda. Bei den Gesprächen über einzelne Verhandlungspunkte war sie jedoch allgegenwärtig. Zur Routine gewordene Treueschwüre, das stereotype Bekenntnis zur westlichen Wertegemeinschaft und die – zumindest in der Vergangenheit – pauschale wechselseitige Versicherung der Bedeutung des anderen werden den Anforderungen einer global auszurichtenden Sicherheitspolitik nicht gerecht. Um der Zukunft einer unverbrüchlichen transatlantischen Verbindung willen ist es mehr denn je notwendig, außerhalb der bestehenden institutionellen Gleise einen Diskussionsprozeß in Gang zu setzen, der einer in der jüngeren Geschichte einmaligen sicherheitspolitischen Konstellation Rechnung trägt. Sie beruht auf der möglicherweise für lange Zeit uneinholbaren militärischen Dominanz der USA als einziger Weltmacht.

Schlußfolgerungen und Thesen für das transatlantische Verhältnis sind:

- Neue sicherheitspolitische Risiken stellen das transatlantische Verhältnis nicht in Frage, sondern geben ihm eine neue Begründung.
- Seit das transatlantische Verhältnis nicht mehr in den Ost-West-Konflikt eingezwängt ist, ist es anfälliger und pflegebedürftiger geworden und stärker auf einen umfassenden und vielschichtigen Dialog angewiesen.
- Die NATO ist als militärische Organisation unverzichtbar. Als Rahmen für einen umfassenden politischen Dialog ist sie jedoch zu eng geworden.
- Um als Partner wahrgenommen zu werden, müssen die EU-Mitglieder klare konzeptionelle Vorstellungen darüber gewinnen, welche Perspektiven sie einer ESVP einräumen und welchen Bedrohungen sie nur gemeinsam mit den USA entgegentreten wollen.
- Aufgrund ihres umfangreichen Instrumentariums ist die EU der geeignete europäische Pfeiler im transatlantischen Dialog.

Der Weg in die so markierte Richtung wartet mit einer Vielzahl ungeklärter Probleme und offener Fragen auf. Sie können in dieser Studie nicht gelöst, sollen aber doch wenigstens möglichst deutlich gekennzeichnet werden.

# Was der Gipfel von Prag unbeantwortet ließ

Der Gipfel von Prag war angesichts dessen, was dort besprochen und vereinbart wurde, nur eine – wenn auch beachtenswerte – Durchgangsstation. In erster Linie wurde Naheliegendes geklärt und vermeintlich Mögliches anvisiert, Mittel- bis Langfristigeres aber beiseite gelassen. Der Versuch, eine gemeinsame konzeptionelle Perspektive zu eröffnen, unterblieb.

Dieses nüchterne Resümee folgt aus der Prämisse, daß ein zukunftsfähiges transatlantisches Verhältnis nicht von einer Institution allein, der NATO, gestaltet werden kann. Es verlangt mehr als die Regelung materieller und organisatorischer Hilfestellungen zwischen Staaten, die sowohl der NATO wie der EU angehören.

Die Aufgabe, die transatlantischen Beziehungen auf eine Grundlage zu stellen, von der aus eine »globale Vision« entwickelt werden kann, läßt sich nicht einfach durch eine Verzahnung oder auch Gewichtsverlagerung zwischen zwei Bündnissen erledigen. Eine präzisierende Identifizierung transatlantischer Gemeinsamkeiten, aber auch eine Verständigung über wechselseitig respektierte Unterschiede ist mit einer Vereinbarung zwischen Organisationen, die in erster Linie den Zugriff der EU auf Mittel und Fähigkeiten der NATO *(assets and capabilities)* regeln soll, nicht zu erreichen. In langfristiger Perspektive notwendig ist ein kritischer Diskurs über politische und konzeptionelle Grundsätze der transatlantischen Beziehungen sowie die regelmäßige Vergewisserung über die gemeinsamen Wertorientierungen und darüber, welche operative Bedeutung ihnen zugemessen werden kann. Da genügt es nicht, Differenzen im Wege von Erklärungen verbal auszutragen, die sich auf beiden Seiten des Atlantiks jeweils nur an ein eng begrenztes einheimisches Publikum wenden. Wenn die NATO aufgrund der 1990 angestoßenen Veränderungen der sicherheitspolitischen Konstellation von einem Teil der Entscheidungselite der USA als Institution angesehen wird, die ihren historischen Höhepunkt bereits überschritten hat und amerikanischen Interessen nur noch unvollkommen dient, entsteht ein transatlantisches Defizit, für das bislang noch kein Ausgleich gefunden ist.

# Der Atlantik – ein Graben in Sachen Strategie und Rüstung?

Die Schließung der transatlantischen Rüstungslücke – etwa durch Bereitstellung von Kommunikationssystemen, Transportkapazitäten und den Aufbau von Präzisions- und Abstandswaffenbeständen sowie Kommandostrukturen, um nur einige der seit Jahren aufgelisteten und in Prag erneut beratenen materiellen Defizite der europäischen NATO-Staaten aufzuzählen – wäre nur eine Teilantwort auf die zu klärenden konzeptionell-strategischen Fragen. Sie wäre zudem Ausdruck einer technizistischen Blickverengung. Zur »Hardware« der Rüstung gehört die »Software« von Strategie und wertmäßiger Basis.

Bedenklich stimmt, daß die transatlantischen Beziehungen und ihre sicherheitspolitische Zukunft in wachsendem Maße als vornehmlich militärische Angelegenheit wahrgenommen zu werden scheinen. In manchen Analysen schrumpft das Verhältnis auf einige wenige militärische Fragen zusammen, auf die lediglich die europäische Seite noch keine zureichende Antwort gefunden hat. Obwohl die wirtschaftlichen Daten einen umfangreichen transatlantischen Handelsaustausch und tiefgreifende wechselseitige Verflechtungen dokumentieren, können sie diese – in einer weitverbreiteten Wahrnehmung – einseitige Gewichtung offenbar nicht zurechtrücken. Sie gelten gewissermaßen als selbstverständlich und finden nicht die Aufmerksamkeit, die nötig wäre, um im öffentlichen Bewußtsein die Verengung auf militärische Kategorien zu relativieren. Der Widerspruch zwischen der nichtstaatlichen, zunehmend asymmetrischen Natur sicherheitspolitischer Gefahren und der verstärkten Fokussierung auf militärische Gegenmaßnahmen zeigt, in welch starkem Ausmaß die zivilen Komponenten der transatlantischen Beziehungen in den Hintergrund gedrängt wurden.

Mit einem – gegenwärtig allerdings eher unwahrscheinlichen – finanziellen Kraftakt einiger EU-Staaten, der manches von dem zuwege bringt, worüber die USA bereits verfügen, würde das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sicherlich eine tragfähigere Basis erhalten. Ob jedoch eine europäische ›Nachrüstung‹ ausreicht, um die immer wieder apostrophierte gleiche politische Augenhöhe mit den USA herzustellen, ist höchst zweifelhaft.

Wie viele ihrer Möglichkeiten die EU auch immer realisiert, militärisch sind die USA seit dem Ende der umfassenden Konfrontation zwischen Ost und West auch ohne Europa handlungsfähig. Daraus ergibt sich die paradox erscheinende Konsequenz, daß die USA aufgrund ihrer Überlegenheit die Entscheidung, ob und in welchem Ausmaß sie die europäischen Staaten an einer militärischen Aktion beteiligen, auf politische, nicht notwendigerweise auf militärische Erwägungen abstützen. Diese Tatsache nährt den hin und wieder geäußerten Verdacht, daß die USA von Fall zu Fall versucht sein könnten oder es bereits sind, die Frage der Teilnahme an einer Aktion jenseits militärischer Bedürfnisse zu instrumentieren, um europäische Staaten politisch unterzuordnen. Oder geht der Verdacht fehl und es ist lediglich die unumgängliche Zusammengehörigkeit von Führung und Disziplinierung, die gelegentlich als unbotmäßiger Druck empfunden wird? Zumindest liegt es im Interesse an der Gestaltung transparenter transatlantischer Beziehungen, die seinerzeit an Deutschland gerichteten Ersuchen um militärische Unterstützung in Afghanistan oder später in der Vorbereitungsphase des Krieges gegen den Irak und die deutsche Reaktion darauf auch als Indiz für einen tiefliegenden politischen Dissens zu verstehen. Auf operativer Ebene hat sich der Dissens – durch die sechsmonatige deutsch-niederländische Führung der International Security Assistance Force (ISAF) – in einem Fall aufgelöst. In bezug auf den Irak-Krieg besteht er ungeachtet aller rhetorischen Überbrückungs- und Interpretationsversuche unverändert fort. Hier wirft der Dissens über konzeptionelle Fragen, die mit der unterschiedlich wahrgenommenen Bedrohung verbunden sind, und über Aspekte ihrer operativen Beantwortung ein Schlaglicht auf transatlantische Spannungen, die weit über den Tag hinausreichen.

Spannungen machen sich auch in anderen Zusammenhängen bemerkbar. Zumindest anfangs ging das amerikanische Interesse, sich militärisch möglichst rasch vom Balkan zurückzuziehen und die Aufgabe europäischen Allianzpartnern zu übertragen, nicht mit einer ungeteilten Zustimmung zu dem längerfristigen Projekt der EU einher, ein eigenes sicherheitspolitisches Profil und entsprechende Handlungs-

möglichkeiten zu entwickeln und auf dem Balkan in der Praxis zu erproben. Größere militärische Anstrengungen Europas sind aus amerikanischer Sicht zweifellos willkommen. Sollten sie aber tatsächlich vorzugsweise in einem (militärischen!) Rahmen erfolgen, in dem die USA ein uneingeschränktes politisches Mitsprache- und Entscheidungsrecht besitzen, wo kurzum *mit* den USA alles, ohne sie aber nur wenig geschehen kann?

# Sicherheit mit welchen Mitteln?

Die Selbsteinschätzung der USA von ihrer weltpolitischen Rolle und ihren Möglichkeiten und der sich daraus ergebende Grad der Bereitschaft, die europäischen Staaten in die Planung und Durchführung militärischer Maßnahmen einzubeziehen, sind für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen von erstrangiger Bedeutung. Von politischer Brisanz im transatlantischen Verhältnis ist insbesondere der Prozeß der Entscheidung über die Wahl der Mittel. Nur noch in wenigen eindeutigen Fällen, wie bei einem klar erkennbaren zwischenstaatlichen Angriff oder einer nachweisbaren staatlichen Unterstützung eines nichtstaatlichen Akteurs, liegt die Entscheidung fest und ist ohne Alternative. Politische Mittel kommen dann im wesentlichen nicht mehr in Betracht, wenn die territoriale Integrität eines Landes bedroht ist. Die irakische Invasion in Kuwait und die offensichtliche Verquickung des Taliban-Regimes in Afghanistan mit dem Al-Qaida-Netzwerk sind Beispiele für im wesentlichen unstrittige Interventionsanlässe aus der jüngeren Vergangenheit.

Es ist jedoch unübersehbar, daß Gefahren immer häufiger in einer sicherheitspolitischen Grauzone auftreten und sich nicht eindeutig zuordnen und einem Akteur zurechnen lassen. Entsprechend können Gegenmaßnahmen notwendigerweise nur auf einer Auswahl zwischen mehreren Optionen beruhen. Die Entscheidung für eine Option steht am Ende eines zunächst einmal offenen Prozesses und sollte Ergebnis eines breit angelegten politischen transatlantischen Diskurses sein. Er wird von historisch bedingten Erfahrungen und der sich aus ihnen ergebenden unterschiedlichen Gewichtung politischer Prioritäten geprägt. Ein Beleg dafür ist die – wenn auch in ihrem Umfang schwankende – patriotische Zustimmung der amerikanischen Bevölkerung zur Irak-Politik ihres Präsidenten, für die es auf dem europäischen Kontinent keine Entsprechung gibt.

In den Jahrzehnten des Ost-West-Konflikts gab es keine ähnlich offene Entscheidungssituation. Die Gefahr war klar definiert; was gegen sie zu tun war, lag im Grundsätzlichen fest. Mit dem Aufkommen asymmetrischer, vielfältig verursachter Herausforderungen ist dies anders geworden. Mit einer dichotomischen Weltsicht – Robert Kagan spricht in der strategischen Debatte der USA von Kantianern auf der europäischen und Hobbesianern auf der amerikanischen Seite – hat diese Einschätzung jedenfalls nur wenig zu tun.

Die Dissonanzen, die insbesondere im Verhältnis zwischen Deutschland und den USA in der Frage eines angemessenen Umgangs mit dem Regime Saddam Husseins im Irak aufgetreten sind, haben zweifellos über den konkreten Fall hinaus grundsätzliche Bedeutung für die transatlantischen Beziehungen und sind nicht nur das Resultat einer kurzatmigen Wahlkampagne und persönlicher Animositäten. Es kann nicht ernsthaft bestritten werden, daß militärischer Druck den Irak konzessionsbereiter gemacht hat. Die zeitliche Koinzidenz scheint eindeutig zu belegen, daß Bagdad einem erneuerten Inspektionsregime in dem Augenblick zugestimmt hat, in dem es von der Ernsthaftigkeit der amerikanischen Drohungen überzeugt war. Es läßt sich aber ebensowenig widerlegen, daß sich die amerikanische Bereitschaft, den Konflikt mit dem Irak militärisch zu lösen, aus einer politisch-kulturellen Grundhaltung ergibt, die tief in der Geschichte des amerikanischen Kontinents und in dem Schockerlebnis des 11. September 2001 verwurzelt ist. Deutschland, aber auch andere europäische Staaten haben ähnliche Erfahrungen nicht gemacht und bringen daher auch nicht dieselbe Interventionsbereitschaft auf. Wie geht man mit diesem Unterschied um?

Selbst wenn die USA militärisch allein oder in je unterschiedlichen Koalitionen handeln: Für die stabilitätspolitische Nachsorge bedürfen auch sie der Beteiligung anderer und vor allem Europas. Dem entspricht die Einschätzung des NATO-Generalsekretärs, daß der militärische Anteil an einer erfolgreichen Sicherheitspolitik etwa 20 Prozent ausmacht. Aber die Abhängigkeit ist selbstverständlich wechselseitig. Europa bleibt nicht deshalb von den Nachwirkungen militärischer Aktionen verschont, weil sie weit entfernt erfolgen. Ob es will oder nicht, Europa wird mit großer Wahrscheinlichkeit in der großen Mehrheit der Fälle auch dann mit den USA zusammengespannt sein, wenn Washington unilateral militärisch handelt. Genau das ist eines der zentralen Merkmale einer Sicherheitspolitik, für die keine regionalen Grenzen mehr

existieren. Der objektive Bedarf für transatlantische Konsultationen ist folglich nicht nur nach wie vor gegeben, er ist sogar noch größer geworden. Der entscheidende Unterschied zu den Jahrzehnten des Ost-West-Konflikts besteht darin, daß das Spektrum sicherheitspolitischer Maßnahmen, die einer transatlantischen Abstimmung bedürfen, eine zuvor nicht bekannte Ausdehnung erreicht hat.

Erklären läßt sich auch dies mit der asymmetrischen Natur sicherheitspolitischer Gefahren. Für jede militärische Aktion wird ein geographischer Einsatzraum definiert. Auslöser und Folgen der Aktion lassen sich indessen immer seltener räumlich lokalisieren. So findet ein Krieg in Afghanistan seine Fortsetzung in Bali, Djerba oder Mombasa. Angesichts dieser Entwicklung kann Sicherheitspolitik nur als Paket begriffen werden, in dem militärische Vorsorge natürlich auch, aber unbestrittenermaßen nicht allein ihren Platz hat.

Die transatlantischen Verwerfungen sind weder amerikanisch noch europäisch hausgemacht. Sie sind nicht eindeutig die Folge einer verfehlten Politik des einen oder des anderen Partners. Vielmehr ist beiden Seiten mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ein tiefgreifender Wandel im gegenseitigen Verhältnis gewissermaßen von außen auferlegt worden. Und beide Seiten haben noch keine gemeinsame Antwort auf die Frage gefunden, welche Rolle sie in dem veränderten internationalen Umfeld spielen sollen. Weitgehend unstrittig ist lediglich, daß Europas sicherheitspolitische Mitverantwortung nicht an den Grenzen der europäischen Staaten endet. Spätestens seit dem 11. September 2001 ist Sicherheitspolitik für alle nachvollziehbar zu einer globalen Aufgabe geworden. Sie stellt sich den USA und Europa ebenso wie der NATO und der EU. Mit einem bescheidenen »Berlin plus«, mit dem in erster Linie prozedurale Unstimmigkeiten ausgeräumt, materielle Zuordnungen »from the technical viewpoint«, wie es in einem Anhang zur Erklärung von Nizza heißt, festgelegt und Kommandofragen geregelt werden, ist den Ansprüchen einer globalen Sicherheitspolitik nicht Genüge getan.

Wenn Sicherheit entweder ausschließlich mit Hilfe stabilitätspolitischer Maßnahmen oder jedenfalls nur mit einer Kombination von militärischen und zivilen Mitteln erreichbar ist, dann ergibt sich daraus der zwingende Bedarf, das transatlantische Verhältnis auf ein Fundament zu stellen, das sich im Hinblick auf die zivile wie die militärische Dimension als tragfähig erweist. Die NATO in ihrer derzeitigen Verfassung kann dieses Fundament nicht bieten. Sie ist Objekt der Veränderungen, nicht ihr Verursacher. Eine überzeugende Vision für die Allianz als globaler Akteur ist nicht etwa deshalb noch nicht entwickelt worden, weil der politische Wille dazu gefehlt hat. Daß die NATO bei den Vorbereitungen des Angriffs gegen den Irak und zuvor beim Afghanistan-Krieg nur eine Nebenrolle gespielt hat, läßt sich nicht den USA als läßliche Sünde ankreiden. Diese Nebenrolle ist vielmehr symptomatisch für den 1990 ausgelösten tiefgreifenden Systemwandel.

Kann also im Rahmen der NATO eine Krise kuriert werden, von der das Bündnis selbst betroffen ist? Nicht in erster Linie ihre militärischen Fähigkeiten sind es, die daran zweifeln lassen. Vielmehr ist ihre Funktionalität als regional konzipiertes Bündnis, das zudem von einer relativ klar definierten Bedrohungswahrnehmung ausgehen konnte und mußte, insgesamt in Frage gestellt. An der kulturell-historischen Dimension der transatlantischen Beziehungen wird das, wie die Diskussionen beiderseits des Atlantiks bezeugen, in besonderer Weise deutlich. Probleme, die aus unterschiedlichen Bewertungen resultieren, sind in einem Maße in den Vordergrund der Debatte gerückt, daß die NATO mit ihrer Bewältigung überfordert ist. Politische wie geographische Sprengkraft liegt aber auch in der Tatsache, daß die NATO voraussichtlich immer weniger in ihrer Gesamtheit gefragt sein wird. Statt dessen sind es einzelne Allianzmitglieder, die sich ohne Rekurs auf die NATO in »Koalitionen von Willigen« zusammenfinden. Solche Koalitionen werden von Fall zu Fall neu zusammengestellt, ohne dabei an die Entscheidungsprozeduren der NATO gebunden zu sein. Ein nachträglicher Auftrag an die NATO, wie er im Falle Afghanistans erteilt wurde, kann wohl kaum als Ersatzkonstruktion für die ursprüngliche transatlantische Rolle der Allianz dienen.

# Für die USA, dann auch für den Krieg?

Die bisherigen Erwägungen sollen nicht als verstecktes Plädoyer für eine rigide transatlantische Arbeitsteilung verstanden werden. Das wird weiter unten bei den Reflexionen über eine europäische Sicherheitspolitik und ihre mögliche globale Rolle noch deutlicher werden. Hier geht es mit Blick auf eine zukünftige transatlantische Agenda zunächst einmal um die Relativierung der Behauptung, daß denjenigen, die einen militärischen Eröffnungszug aus den unterschiedlichsten Gründen nicht mitvollziehen können oder nicht mitvollziehen wollen, nur die Mühsal der langfristigen und wenig prestigeträchtigen stabilitätspolitischen Nacharbeit bleibt. Nicht nur die Experten für einen zivilen Friedensdienst werden einer solchen qualitativen Rangfolge, wie sie in der deutschen Debatte anklang, ihre Zustimmung versagen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum eigentlich gleiche Augenhöhe zwischen beiden Seiten des Atlantiks vornehmlich als rüstungspolitische Herausforderung wahrgenommen wird. Wenn es zutrifft, daß Sicherheit letztlich nicht mit militärischen Mitteln allein, sondern allenfalls in Kombination mit diplomatischen und langfristigen stabilitätspolitischen Mitteln erreichbar ist, warum ist dann im transatlantischen Verhältnis nur von einer rüstungspolitischen Lücke und nicht auch von mangelnder Verständigung über konzeptionell-sicherheitspolitische Fragen die Rede?

Eine Teilantwort in der Logik des bisher Gesagten ist das Entscheidungsgefälle zugunsten der USA. Von einem bestimmten Zeitpunkt an – seine genaue Terminierung ist strittig – ging es bei der Suche nach Lösungen für die Irak-Krise nur noch um die Frage von Krieg und Nichtkrieg. Weitere Möglichkeiten, etwa eine Mischung von Gewaltandrohung und diplomatischem Druck, schienen aus amerikanischer Sicht bereits geraume Zeit vor Kriegsbeginn ausgeschöpft worden zu sein. Wer sich nicht für einen Krieg entscheiden konnte oder wollte, lief deshalb in den Augen der US-Administration Gefahr, ins politische Abseits zu geraten und sich international zu isolieren.

Die Staaten, die sich aus grundsätzlichen Erwägungen gegen eine militärische Gewaltanwendung wandten, standen vor einem Dilemma, für das es in der Sache keine Lösung gab. So ist zwar davon auszugehen, daß ein Krieg gegen den Irak letztlich nur durch dessen glaubwürdige Vorbereitung hätte verhindert werden und diplomatische Mittel nur mit der Aufrechterhaltung der militärischen Abschreckungskulisse hätten Erfolg haben können – ein Dilemma, das aus den Jahrzehnten des Kalten Krieges wohlbekannt ist. Versuche, dieses Dilemma mit Blick auf den Irak durch die Unterscheidung zwischen dem Aufbau einer Drohkulisse und dem Aufmarsch für einen beschlossenen Angriff aufzulösen, sind nur wenig überzeugend. Wann geht das eine in das andere über? Europa hätte seine stabilitätspolitischen Möglichkeiten glaubwürdiger zur Geltung bringen können, wenn es einen materiellen oder auch nur finanziellen Beitrag zur militärischen Druckkulisse geleistet hätte. Weil aber die Voraussetzungen für die Aufstellung einer geschlossenen Abschreckungsfront wie zu Zeiten der Bipolarität fehlen, hätte auch ein solcher Schritt die europäischen Staaten nicht davor bewahren können – selbst Großbritannien wurde dies im März 2003 von amerikanischer Seite recht eindeutig signalisiert –, mit einseitigen amerikanischen Entscheidungen konfrontiert und in einen Krieg hineingezogen zu werden, der durch eine Beteiligung am militärischen Aufmarsch doch gerade hätte verhindert werden sollen.

Mit dieser Ambivalenz ist eine enge Kooperation mit den USA behaftet, und diese Kooperation schützt zudem nicht vor unilateralen Entscheidungen der amerikanischen Administration. Diese Ambivalenz ist zu einem festen Bestandteil der transatlantischen Geschäftsgrundlage geworden. Ihn aus der Welt schaffen zu wollen käme dem Versuch gleich, sich gegen eine weltpolitische Konstellation aufzulehnen, in der eine einzige Macht in der Lage ist, überragenden Einfluß auszuüben.

# Die ESVP – ein Prozeß, aber mit welchem Ziel?

Die mißtrauischen und mitunter verächtlichen Bemerkungen über das vermeintliche Unvermögen der europäischen wie den angeblich selbstherrlichen Eigensinn der amerikanischen Seite sind unübersehbare Indizien eines defizitären transatlantischen Dialogs. Die Folgen sind offensichtlicher als die Ursachen dieses Mißstands. Eine Folge sind die konzeptionellen Ungereimtheiten und undeutlichen Ziele des Projekts einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Zugespitzt: Die sicherheitspolitischen Schritte Europas lassen (noch) keine Zielgerichtetheit erkennen. Es ist nicht ersichtlich, daß sie einer Leitidee folgen, in dem auch das Verhältnis zu den USA berücksichtigt ist. Hinter den Helsinki-»headline goals« ist kein transatlantisch überzeugendes Konzept erkennbar. Das ist insofern bedenklich und korrekturbedürftig, als die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der außen- und sicherheitspolitischen Entwicklung der EU unmittelbar mit dem Erfordernis der Gestaltung der transatlantischen Beziehungen verflochten sind. Diese Aussage unterstellt, daß eine ESVP weder gegenwärtig noch zukünftig eine sicherheitspolitische Alternative zu den transatlantischen Beziehungen sein wird. Das sollte sie auch nicht sein. Was Europa im Rahmen der EU leisten kann und will, bestimmt aber mit darüber, was im Verhältnis zu den USA notwendig und möglich ist.

Wer die Zukunft der transatlantischen sicherheitspolitischen Beziehungen nach dem Modell der Arbeitsteilung beschreibt, der sollte dafür Sorge tragen, daß seine Beschreibung keine Unterscheidung zwischen militärischen Mitteln auf der einen und ziviler Vor- und Nachsorge auf der anderen Seite suggeriert. Wenn Arbeitsteiligkeit überhaupt ein zutreffendes Grundprinzip einer erstrebenswerten konzeptionellen Vorstellung ist, dann müssen klare Antworten auf folgende Fragen gegeben werden: Was kann und soll im Rahmen einer ESVP geleistet werden, und was sollte auch in Zukunft in jedem Fall Sache der transatlantischen Allianz bleiben?

Auf diese Fragen ist man im bisherigen Ablauf des Prozesses, von dem auf dem Washingtoner Gipfel der Nordatlantischen Allianz im April 1999 in bezug auf die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension der EU die Rede war, eine Antwort schuldig geblieben. Die zu beobachtende Entwicklung verweist vielmehr gerade in ihrer Widersprüchlichkeit darauf, daß noch erheblicher transatlantischer Diskussions- und Klärungsbedarf besteht. Gemeinsamer Nenner aller NATO-Verlautbarungen ist der Hinweis auf eine eigenständige »Identität« der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik »innerhalb des Bündnisses«. Und diese Identität scheint zumindest auf dem Papier mit den Aufgaben und Zielen der Atlantischen Allianz zu harmonieren. In der Prager Gipfelerklärung der NATO findet das Verhältnis der Allianz zu den sicherheitspolitischen Anstrengungen Europas in zwei unterschiedlichen Zusammenhängen Erwähnung. Die geplante *NATO Response Force*, so heißt es zunächst, würde entsprechende Anstrengungen der EU verstärken und dabei die Autonomie der EU respektieren. Ein zumindest indirekter Hinweis auf ein ungelöstes Spannungsverhältnis zwischen einer größeren sicherheitspolitischen Eigenständigkeit Europas und seinen atlantischen Verpflichtungen war offenbar nicht zu umgehen. Die Aussagen sind notwendigerweise verschwommen oder sogar zweideutig, weil sie einen Prozeß zu beschreiben versuchen, dessen Zielrichtung sowie Verankerung im transatlantischen Verhältnis, aber auch in Europa selbst noch in vielerlei Hinsicht ungeklärt ist.

Die EU-Staaten strebten und streben – nimmt man die gemeinsamen Verlautbarungen zum Nennwert – zweifellos mehr an als nur eine eigenständige sicherheitspolitische ›Identität‹. In der französisch-britischen Erklärung von St. Malo vom Dezember 1998, freilich nicht repräsentativ für die ganze EU, ist erstmals die programmatische Absicht formuliert, die EU auch außerhalb des Rahmens der Atlantischen Allianz zu einer militärisch handlungsfähigen Institution zu entwickeln. In dieser bilateralen Erklärung ist die Rede von einer »autonomen Aktion« der EU. Ebenfalls im Dezember 1998 bekennt sich die EU in Helsinki in ihrer Gesamtheit zu dem Ziel, »autonom in der Lage zu sein, Beschlüsse zu fassen, und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht einbezogen ist, als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte militärische Operationen einzuleiten und auch durchzuführen«.

Insgesamt geht es schon seit einigen Jahren nicht mehr allein darum, das sicherheitspolitische Profil der EU im Rahmen der Atlantischen Allianz zu schärfen. Die EU-Staaten hatten sich auch zum Ziel gesetzt, die EU mit selbständigen sicherheitspolitischen Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten auszustatten. Dabei ist allerdings zu keinem Zeitpunkt wirklich deutlich geworden, wie sich dieses EU-Vorhaben in den transatlantischen Kontext einordnen würde. Insofern hat Europa mehr unklare als klärende Signale über den Atlantik geschickt.

Der Aufbau einer ESVP soll, wenn das auch nicht ausdrücklich so propagiert wurde, von unten nach oben erfolgen. So sehr jedoch ein pragmatisches Vorgehen angesichts der unterschiedlichen Präferenzen der EU-Staaten angeraten zu sein scheint – der Prozeß der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung wurde im Unterschied zur ESVP vom Zweck her bestimmt –, ist ein solcher Pragmatismus doch kein Ersatz für die Entwicklung einer konzeptionellen Vorstellung von dem größeren strategischen Zusammenhang, in dem eine ESVP ihren Platz einnehmen will. Mit Pragmatismus allein läßt sich zumindest kein Ziel ansteuern, von dessen Verfolgung zugleich eindeutige transatlantische Signale ausgehen sollen. Eine Entwicklung, die nach dem – freilich unausgesprochenen – Motto vorangetrieben wird, das zu realisieren, was sich gerade als möglich erweist, kann in keiner soliden und verläßlichen Partnerschaft münden. Der Hinweis darauf, daß alles ein Prozeß sei, ersetzt keine Richtungsdiskussion.

Die Stärkung der Atlantischen Allianz wie die Entwicklung einer ESVP sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Es ist wohl eine zu optimistische Erwartung, daß eines Tages quasi automatisch ein Punkt erreicht wird, an dem geklärt wäre, wie weit Europa sich sicherheitspolitisch verselbständigen will und kann und was die europäischen Staaten auf jeden Fall als transatlantische Gemeinschaftsaufgabe bewahren müssen und sollten.

Es wäre eine wichtige Investition der EU in das transatlantische Verhältnis – und sogar eine Bringschuld im europäischen Interesse –, gegenüber den USA deutlich zu machen, auf welchem Selbstverständnis eine ESVP letztlich beruhen soll. Was Europa beisteuern kann, sind Vorgaben zugunsten größerer transatlantischer Transparenz und Berechenbarkeit. Über Mittel, die innenpolitischen Voraussetzungen amerikanischer Außenpolitik direkt zu beeinflussen, verfügt Europa dagegen nicht. Es hat allerdings die Möglichkeit, über die europäische Bande gespielt, auf die Debatte in den USA einzuwirken und dabei den Wandel der transatlantischen Beziehungen mitzugestalten.

Jede Seite muß in wohlverstandenem Eigeninteresse in diese Beziehungen mit der Absicht investieren, sie unter veränderten Bedingungen mit neuem Leben zu erfüllen. Daß die USA dazu bereit sind, läßt sich nicht mit Sicherheit bejahen. Doch ebensowenig läßt sich ausschließen, daß es gerade die Erfahrungen des Irak-Krieges, seiner Anbahnung sowie die Stabilitätsaufgaben nach Kriegsende sein werden, die nicht nur der europäischen Gemeinschaftsbildung im außen- und sicherheitspolitischen Bereich neue Impulse geben können, sondern auch in den USA neue Kräfte zugunsten des transatlantischen Verhältnisses freisetzen.

Das transatlantische Verhältnis wird so lange immer wieder von Spannungen belastet sein, wie im Rahmen einer ESVP keine Verständigung darüber erzielt worden ist, daß Europa mehr als eine Teilautonomie nicht erreichen kann, nicht einmal wenn es sich von der NATO lösen wollte. Die Globalität der aktuellen und absehbaren Herausforderungen und Gefahren schließt eine Regionalisierung außen- und sicherheitspolitischer Interessen aus. Aus transatlantischen Gemeinsamkeiten kann und wird Europa nicht entlassen werden. Die neuen sicherheitspolitischen Gefahren gründen die transatlantischen Beziehungen zwar nicht neu, sie können jedoch Anlaß geben, sie neu zu begründen.

# Legitimation – ein machtpolitischer Poker

Als exemplarisch für das transatlantische Ungleichgewicht erwies sich die Situation im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen während der Irak-Krise. Das zwischen den USA und den übrigen Vetomächten bestehende Machtgefälle und der Gebrauch, den die USA im eigenen Interesse von ihrer Machtposition machten, werfen einen tiefen Schatten auf die völkerrechtlich legitimierende Funktion von Beschlüssen der Vereinten Nationen. In bislang einmalig schonungsloser Weise ist der zwischenstaatliche Kern der New Yorker Weltorganisation ins Scheinwerferlicht gerückt worden. Als Konstruktionsprinzip ist dieser Kern zwar seit Gründung der UNO unverändert. Neu ist aber das strategische Umfeld, in dem sich dieses Prinzip zu bewähren hat.

Mehr als vier Jahrzehnte lang war unter den Bedingungen der bipolaren Weltordnung der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen faktisch blockiert. Das hatte zur Folge, daß militärische Gewaltanwendung gegen den Willen der Mehrheit des Sicherheitsrats oder sogar gegen ein ausdrückliches Veto von vornherein ausgeschlossen war. Die Kriege, die gleichwohl stattfanden – etwa zwischen Indien und Pakistan –, nahmen außerhalb des prozeduralen Rahmens der Vereinten Nationen ihren Anfang und wurden nicht zum Gegenstand eines wie auch immer gearteten Sicherheitsratsbeschlusses. Sie waren damit ebensowenig völkerrechtlich legitimiert – die Zulässigkeit der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gegen einen Angriff außer acht gelassen – wie die Anwendung von Gewalt, die sich ausdrücklich über einen Sicherheitsratsbeschluß hinwegsetzt oder einen solchen Beschluß umgeht. Das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder war paradoxerweise die Voraussetzung dafür, daß die Vereinten Nationen als Institution kollektiver Sicherheit nahezu fünfzig Jahre lang Bestand hatten, die Realisierung eines Systems kollektiver Sicherheit aber nicht möglich war. Mit anderen Worten: Das Veto hat die Organisation bewahrt, sie aber an der Erfüllung ihre Hauptzwecks gehindert. Zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die Aussichten schlechter als zuvor, daß die UNO ihn noch erfüllen könnte.

Mit den seit 1990 eingetretenen Veränderungen stellt sich die Frage nach der Funktionsfähigkeit der Nachkriegsorganisationen nicht nur an die NATO, sondern insofern auch an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Denn er ist zwar aus seiner Blockade befreit, aber seiner Bestimmung, die Anwendung von Gewalt jenseits des Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung zu legitimieren, nicht nähergekommen. Die Feststellung, daß »eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt« (Artikel 39 UN-Charta), ist mehr noch, als die Bedingungen der Bipolarität das zugelassen haben, zu einem Produkt machtpolitischen Durchsetzungsvermögens und einzelstaatlicher Interessenabwägungen degeneriert. Was ist angesichts einer solchen Entwicklung legitime und was nichtlegitime Gewaltanwendung?

Auch wenn die Beschlüsse des zentralen Entscheidungsorgans der Vereinten Nationen nie mehr als ein Kompromiß der Sicherheitsratsmitglieder sein konnten, ist die Gefahr, daß die Weltorganisation umgangen oder auch machtpolitisch mißbraucht wird, gleichwohl größer geworden. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts erweisen sich gemeinsame Institutionen in dem Maße als labiler, wie einzelstaatliche Interessen wirkungsmächtiger geworden sind. Beides ist eine Konsequenz des 1990 eingetretenen weltpolitischen Umbruchs und der mit ihm verbundenen Zunahme asymmetrischer Gefahren. Diese Gefahren werden nicht nur ungleich wahrgenommen, sondern scheinen auch mit Gegenmaßnahmen beantwortet werden zu können, die unter den Bedingungen der Konfrontation zweier nuklear gerüsteter Blöcke mit einem kaum kalkulierbaren Risiko behaftet gewesen wären. Die Veränderungen bedeuten zwar nicht das Ende der Vereinten Nationen, aber sie haben allemal eine nachhaltige Krise des Multilateralismus ausgelöst, eines zentralen Elements des außenpolitischen Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland.

# Mehr sicherheitspolitische Eigenständigkeit der EU und Interessen an der NATO

Einmal angenommen, die EU-Staaten verfügten nicht nur über die notwendigen militärischen Kapazitäten, sondern auch über den politischen Willen, von ihnen Gebrauch zu machen: Wäre es dann für die EU nicht erstrebenswert, im Falle europäischer Handlungsbereitschaft von der Pflicht zur Anfrage entbunden zu sein, ob »die NATO als Ganzes militärisch« zur Verfügung steht? Das hieße die von den USA bereits praktizierte Umgehung oder selektive Inanspruchnahme der NATO auch für die europäischen Staaten zu einer gleichberechtigten Option werden zu lassen. Die NATO wäre dann allerdings nicht mehr, was sie ein halbes Jahrhundert lang gewesen ist: die Hauptbrücke über den Atlantik. Die der NATO in Afghanistan zugedachte Rolle und die Bedingungen ihrer Ausübung sind möglicherweise ein Hinweis auf ihr zukünftiges Profil als »Instrumentenkasten« *(tool box)*.

Wenn es aber nun nicht nur darum geht, daß die EU Aufgaben übernimmt, die – bislang ausnahmslos auf dem Balkan – von der NATO wahrgenommen wurden? Gehört das sporadisch diskutierte Thema, ob und inwieweit die ESVP durch eine »gegenseitige Sicherheitsgarantie« gestärkt werden könne und solle – im Sommer 2002 vom belgischen Ministerpräsidenten noch einmal ins Gespräch gebracht –, in diesen Kontext? Bis heute jedenfalls hat die EU Artikel 5 des WEU-Vertrages, in dem sich die vertragschließenden Parteien im Fall eines bewaffneten Angriffs militärische Hilfe zusagen, nicht übernommen. Wäre diese Option jedoch erstrebenswert und gegenwärtig nur deshalb nicht erreichbar, weil sie von den neutralen und paktfreien EU-Mitgliedern nicht befürwortet würde?

Vor allem die neuen und zukünftigen NATO-Mitglieder denken in ungleich stärkerem Maße als die NATO-Staaten des »alten« Europas in traditionellen verteidigungspolitischen Kategorien. Auch wenn die Bevölkerungen in den neuen Mitgliedstaaten die NATO-Orientierung ihrer Regierungen – wenn auch mit beachtlichen Unterschieden – nicht in gleicher Weise teilen, ist nicht damit zu rechnen, daß diese Staaten ihre verteidigungspolitischen Bedürfnisse einem vorwiegend europäischen Rahmen anvertrauen. Noch nehmen sie ihre Sicherheit vor allem als militärische Angelegenheit wahr; sie sehen Sicherheit durch eine enge Bindung an die USA gewährleistet. Ein umfassendes Konzept von Sicherheit, in dem auch deren vielfältige nichtmilitärische Dimensionen einen Platz haben, wie es die EU insbesondere auf dem Balkan bereits auszufüllen versucht, ist demgegenüber allenfalls zweitrangig.

Ob dabei von den neuen Allianzmitgliedern immer nüchtern genug gesehen und in Rechnung gestellt wird, daß die USA die NATO-Mitgliedschaft mittelost- und südosteuropäischer Staaten nicht zuletzt unter dem Aspekt eigener strategischer Interessen fördern, ist allerdings fraglich. Ausdruck amerikanischer Präferenzen, die wegen ihrer möglichen Konsequenzen vermutlich weder von allen gegenwärtigen noch zukünftigen NATO-Mitgliedern geteilt werden, ist das Projekt einer *NATO Response Force* mit dem ihr zugedachten Einsatzprofil.

## Zur »NATO Response Force«

Das vom amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld in Warschau erstmals angeregte und in Prag vereinbarte Projekt einer weltweit einsetzbaren Krisentruppe der NATO ist ein prominentes Vorhaben auf der transatlantischen Agenda. Wie paßt es mit der 1999 in Helsinki beschlossenen Eingreiftruppe der EU zusammen? Jedenfalls handelt es sich nicht um zwei getrennte Parallelvorhaben, sondern um sich überlagernde Projekte, wenn auch mit unterschiedlichen Größenordnungen und Ausstattungserwartungen. Sie konkurrieren in materieller, finanzieller und personeller Hinsicht miteinander, sollen sich jedoch gleichzeitig wechselseitig verstärken, dabei aber die Autonomie der jeweils anderen Organisation – NATO und EU – respektieren. Ein wahrlich komplizierter Spagat.

Im Verhältnis von EU-Krisenreaktionstruppe und *NATO Response Force* am *politisch* vordringlichsten zu klären ist das Problem der erwartungsgemäß auseinandergehenden Einsatzvorstellungen, mit denen das letztlich siamesische Unternehmen von EU und NATO eines Tages konfrontiert sein könnte. Dieses Problem birgt das Potential für tiefgreifende transatlantische Divergenzen und könnte als Spaltpilz in einem ohnehin schwieriger gewordenen Verhältnis wirken.

Selbst wenn der Aufbau einer europäischen Eingreiftruppe eines Tages so weit fortgeschritten wäre, daß sie über die Petersberger Aufgaben und die Grenzen Europas hinaus – etwa in der Elfenbeinküste – einsatzfähig wäre, blieben es vermutlich auf lange Sicht Krisengebiete in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU, in denen sie tatsächlich eingesetzt würde. Wäre dagegen ein globales Einsatzprofil einer europäischen Truppe ohne amerikanische Beteiligung – seine Wünschbarkeit dahingestellt – eine realistische Annahme?

Bei Einsätzen, an denen die USA unbeteiligt bleiben, ist zwar nicht grundsätzlich von anders gelagertem, möglicherweise aber von geringerem Interesse Washingtons – etwa in Konfliktgebieten Afrikas – auszugehen. Nicht in allen denkbaren Fällen, in denen Europa sich aufgrund eigener militärischer Handlungsfähigkeiten zu einem Alleingang entschließen würde, entstünde demnach ein transatlantisches Abstimmungsproblem. Wo aber auf der Welt sind Krisen und Kriseneinsätze vorstellbar, bei denen es um spezifisch europäische und nicht auch um amerikanische bzw. gemeinsame Anliegen ginge? Ungleich wahrscheinlicher ist, daß die USA als Weltmacht tätig werden – auch mit militärischen Mitteln – und dabei Europa direkt oder auch indirekt, gefragt oder auch ungefragt, in Anspruch nehmen. Deshalb: Die globale Dimension der sicherheitspolitischen Gefahren verbindet Europa mit den USA nicht weniger, als das der Ost-West-Konflikt getan hat. Weil diese Verbindung jedoch im wahrsten Sinne des Wortes krisenanfälliger geworden ist, bedarf sie auch vermehrt der Pflege und der Diskussion. Die Herausforderung besteht insofern auch nicht darin, daß Europa Aufgaben globaler Sicherheit (noch) nicht allein gewachsen ist. Für die Bedeutung des atlantischen Verhältnisses ist daher kein Verfallsdatum absehbar.

Diese Einschätzung hat Folgen für das Projekt einer *NATO Response Force*. Diese Truppe ist als Kernbestandteil der NATO konzipiert. Hinter dem Vorschlag der amerikanischen Administration steht die zumindest in militärischer Hinsicht nicht erst seit dem 11. September 2001 zu beantwortende Frage: Welche Rolle kann und soll die NATO in Zukunft spielen? Eine Frage, die im Zusammenhang mit der angeforderten Unterstützung für die Türkei im Irak-Kontext für einige Unruhe gesorgt und erstmals in der Geschichte der Allianz ein Mitglied bewogen hat, die Bündnispartner unter Verweis auf Artikel 4 des Nordatlantikvertrags zu Konsultationen einzuberufen.

Eine Krisentruppe mit der Fähigkeit zu weltweiten Einsätzen wäre nicht eines unter vielen Instrumenten der Atlantischen Allianz, sondern, so das unverkennbare Anliegen der amerikanischen Administration, der entscheidende Faktor für ihren zukünftigen Gebrauchswert. Welchen Einfluß kann Europa auf die erklärte Absicht der amerikanischen Administration nehmen, eine zukünftige NATO-Krisentruppe »überall und zu jeder Zeit« einzusetzen?

Blockieren europäische NATO-Staaten den Einsatz der *NATO Response Force*, wozu sie aufgrund des geltenden Konsenserfordernisses prinzipiell in der Lage sind, behindern sie die NATO insgesamt und stellen sie als Allianz in Frage. Das würde mit den Worten der Gipfelerklärung von 1999 bedeuten, daß die NATO aufhörte, »die lebenswichtige Partnerschaft zwischen Europa und Nordamerika« zu verkörpern. Ein erstes Wetterleuchten war im Februar 2003 zu beobachten, als über militärische Unterstützungsmaßnahmen für die Türkei zu entscheiden war, die zunächst nicht von allen NATO-Staaten befürwortet wurden. Bemerkenswert an dieser Episode ist vor allem, daß sie zwar Anlaß zu bieten schien, mangelnde Bündnistreue gegenüber einem sich bedroht fühlenden Allianzmitglied zu unterstellen, daß aber die Frage nach der Ursache für den Dissens zumindest öffentlich ungestellt blieb.

Die Meinungsunterschiede innerhalb der NATO sind ein Indiz für die Defizite im transatlantischen Verhältnis. Vordergründig beruhte die Verstimmung auf dem vermeintlichen Zögern einiger Allianzmitglieder, der Türkei zusätzliche militärische Abwehrmittel zu überstellen. Bei genauerem Hinsehen wären die angeforderten Mittel jedoch auch und nicht zuletzt Teil der gegen den Irak aufgebauten Drohkulisse gewesen. Zu dieser Kulisse trug die NATO als Organisation zwar nicht bei. Von den Kriegsvorbereitungen war sie aber, wie die Türkei-Episode zeigt, auch ungefragt betroffen. Anders ausgedrückt: Mit den Maßnahmen im Vorfeld des Krieges wurden Fakten geschaffen, die die NATO zwar nicht beschlossen, deren Konsequenzen sie aber mitzutragen hat.

Nachdem das Türkeithema im Dezember 2002 erstmals informell angesprochen und dann im Januar 2003 offiziell auf die Tagesordnung gesetzt worden war, stand die Option, einen Planungsauftrag an die NATO hinauszuschieben, nur noch zu dem politischen Preis transatlantischer Verstimmungen zur Wahl. Die Frage, ob zusätzliche Schutzmaßnahmen der Türkei erforderlich geworden waren, galt bereits als positiv beantwortet. War die Türkei jedoch allein durch ihre Nachbarschaft zum Irak gefährdet, oder ist die Gefahr

durch die Vorbereitungen für den Krieg gegen den Irak – bei denen auch der Türkei eine Rolle zugedacht war –, wenn auch nicht verursacht, so doch verschärft worden? Eine rechtzeitige transatlantische Abstimmung zu diesen Fragen ist jedenfalls unterblieben.

## Neue Gefahren – ein transatlantischer Kitt

Wie ist auf eine Entwicklung zu reagieren, in der die NATO aufgrund selektiver Instrumentierung für außen- und sicherheitspolitische Zwecke der USA nicht bzw. nicht immer funktionsfähig ist und als transatlantische Brücke nicht mehr in alter Selbstverständlichkeit von allen Mitgliedern – und zwar auf beiden Seiten des Atlantiks – genutzt wird?

Diese Frage ließe sich für die Europäer am einfachsten beantworten, wenn die EU der Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in Verbindung mit terroristischen Bedrohungen im Falle einer Auflösung oder zumindest einer teilweisen Marginalisierung der NATO ohne fremde Hilfe in jeder Hinsicht gewachsen wäre. Das ist jedoch weder gegenwärtig der Fall, noch ist davon auszugehen, daß die EU in absehbarer Zukunft dazu in der Lage sein wird. Dieses Ziel wäre aber auch deshalb unrealistisch, weil eine regional verankerte Organisation mit ihren Mitteln einer globalen Bedrohung nicht wirksam begegnen kann. Paradoxerweise sind die Verunsicherungen im transatlantischen Verhältnis einerseits eine indirekte Folge des mutmaßlichen Zusammenspiels von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus, auf das sich zumindest bislang keine gemeinsame Antwort finden ließ. Die bedrohliche Kombination wird sich andererseits aber deshalb als der entscheidende transatlantische Kitt erweisen müssen, weil eine Seite allein ihr auf Dauer nicht Herr werden kann.

Was im transatlantischen Verhältnis unter den Bedingungen globaler Gefährdung fehlt, ist nicht das verbindende Ziel, sondern die Bereitschaft, sich auf den immer wieder beschwerlichen Prozeß einzulassen, eine auf jeden regelbedürftigen Einzelfall zugeschnittene Antwort zu finden. Solche Findungsprozesse sind nicht nur deshalb schwieriger geworden, weil die USA ihre Rolle als Mittler eines NATO-internen Konsenses aufgegeben haben, sondern weil die drohenden Gefahren nicht mehr in ein vertrautes Raster eingepaßt werden können.

Keiner der transatlantischen Partner kann allein der bedrohlichen Kombination von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus wirksam begegnen. Kein Instrument, weder aus dem Arsenal der NATO-Mittel noch aus jenem der spezifischen zusätzlichen Mittel Europas, wird ohne die Ergänzung durch das jeweils andere dauerhaft erfolgreich sein. Deshalb ist auch die Erwartung illusionär, daß Europa sich als »Gegenmacht« zu den USA aufbaut. Manche Amerikaner, die Opposition gegen die Außen- und Sicherheitspolitik von Präsident George W. Bush bezogen haben, haben diese Erwartung geäußert. Es sind allenfalls Stimmen, die einem freilich fehlgeleiteten europäischen Selbstbewußtsein schmeicheln. Europa ist keine Alternative zur NATO; es muß aber danach streben, ein bedeutenderer Teil eines erweiterten transatlantischen Fundaments zu werden.

Massenvernichtungswaffen aller Art sind kein neues Phänomen. Sie schienen beherrschbar, solange man sie in den Händen gegnerischer Akteure vermutete, von denen man annahm, daß sie rational handeln. Dieser Annahme ist mit dem Aufkommen global agierender terroristischer Netzwerke der Boden entzogen. Die USA haben in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 auf diese Veränderung unter anderem mit der Androhung präemptiver Maßnahmen reagiert. Ein terroristischer Gegner dürfte sich zwar durch Drohungen nicht abschrecken lassen, und er kann auch nur dann militärisch besiegt werden, wenn er sich eines ganzen Staates bemächtigt hat und mit ihm identisch ist. Afghanistan kann als ein solcher Fall angesehen werden, obwohl gerade auch dieser Fall ein Beispiel dafür ist, daß es ausschließlich militärische Lösungen nicht oder allenfalls in seltensten Ausnahmen gibt. Die veränderte Bedrohungssituation wäre jedenfalls ein angemessener Anlaß für die EU, das Konzept präventiver Verteidigung im eigenen wie aber vor allem auch im Interesse an der Verbindung zu den USA im Rahmen des transatlantischen Dialogs zur Diskussion zu stellen. Beide Seiten stehen vor sicherheitspolitischem Neuland, auf dem es keine ausgetretenen Pfade gibt und geben kann. Es wäre aber falsch, allein die USA voranmarschieren zu lassen und dann darüber zu klagen, daß die amerikanische Politik zu einseitigen Schlüssen kommt.

# Eine neue transatlantische Partnerschaft jenseits der NATO

Sollen Entscheidungsdilemmata vermieden werden, wie sie im Vorlauf zum Irak-Krieg aufgetreten sind, dann ist es unumgänglich, daß aus dem stereotypen Bekenntnis zu einem umfassenden Begriff von Sicherheit politische sowie prozedurale Konsequenzen gezogen werden. Die EU muß in den USA als sicherheitsrelevante Institution wahrgenommen werden und an Entscheidungen über militärische Maßnahmen beteiligt sein, auch wenn sie in militärtechnologischer Hinsicht kein ebenbürtiger Partner der USA ist.

Das Gestaltungsinteresse der EU reicht weit über den Kontinent hinaus. Sie nimmt Aufgaben einer breit verstandenen Sicherheitspolitik nicht nur wahr, nachdem geschossen wurde, sondern auch schon vorher. Sie verfügt über Instrumente, die militärische Gewaltanwendung zwar nicht grundsätzlich ausschließen, letztlich aber ein unverzichtbarer Beitrag zum dauerhaften Erfolg militärischer Interventionen sind. Die Vorgänge auf dem Balkan bieten dafür facettenreiches Anschauungsmaterial.

Die Unstimmigkeiten in den transatlantischen Beziehungen haben offenbar gemacht, daß es an einem institutionellen Rahmen mangelt, in dem Fragen globaler Sicherheit in ihrer ganzen Vielfalt und Breite behandelt werden können. Die NATO kann die Lücke nicht füllen. Ihre transatlantische Vorrangstellung hat sie mehr und mehr verloren, zumal sie auf dem militärisch dominierten Ost-West-Konflikt beruhte. Diese Position kann weder durch die Aufnahme neuer Staaten noch durch intensivierte Kooperationsbeziehungen mit Nichtmitgliedern wiederhergestellt werden. Daß die NATO selbst bei Entscheidungen über die Anwendung militärischer Gewalt nur noch eine Nebenrolle spielt, auf die zudem ohne gravierenden Verlust für ein US-geplantes Unternehmen verzichtet werden kann, verweist auf ihre reduzierte Funktionsfähigkeit als Transmissionsriemen und innere Klammer der transatlantischen Beziehungen. Der Ablauf der Ereignisse im Vorfeld des Irak-Krieges hat das deutlich gemacht. Ebenso ist der Kampf gegen das afghanische Talibanregime – ungeachtet der spezifischen Unterschiede – ein Beispiel dafür, daß die NATO nur punktuell in Berührung steht mit den Krisen und Kriegen auf dieser Welt. Und es scheint keineswegs ausgemacht zu sein, daß die Zustimmung der USA, das deutsch-niederländische Kommando der ISAF durch ein NATO-Kommando abzulösen, nicht in erster Linie taktisch motiviert und für die Rolle der NATO in der Zukunft eben nicht wegweisend ist.

Daß es irgendwo auf dieser Welt um Krieg geht, ohne daß auch die NATO im Gespräch ist, ist nichts Neues. Während der Jahrzehnte des Ost-West-Konflikts war die geographische Beschränkung Bedingung der Bündnisexistenz. Gilt es nun, die Lücke zwischen geographisch beschränkter NATO und weltweiten Bedrohungen durch eine Globalisierung der Allianz zu schließen? Wäre dies mit einer gedeihlichen Entwicklung der transatlantischen Beziehungen vereinbar? Eine Globalisierung der Allianz wäre dann eine Perspektive, wenn die NATO lediglich als militärisches Instrument – gelegentlich ist auch von einem Instrumentenkasten die Rede – betrachtet und gehandhabt würde. Überfordert ist die Allianz jedoch, wenn sie gleichzeitig gewissermaßen als Synonym für ein transatlantisches Verhältnis gebraucht wird, bei dem es um weitaus mehr geht und gehen muß, als – auch von einer »neuen NATO« – erwartet werden sollte und geleistet werden kann. Daß die an die NATO gerichteten Erwartungen überzogen sind und von ihren Fähigkeiten und damit auch von denen der europäischen NATO-Mitglieder nur selektiv Gebrauch gemacht wird, ist – ungeachtet der Frage nach ihrer jeweiligen Eignung – nicht zuletzt der von den USA reklamierten Definitionsmacht über die Art einer Bedrohung und die jeweils angemessenen Gegenmaßnahmen zuzuschreiben. Die Auswirkungen beider Faktoren – das Mutieren der NATO zu einer *tool box* und das hegemoniale Selbstverständnis der USA – auf die transatlantischen Beziehungen können durch diplomatische Ungeschicklichkeiten verstärkt, aber nicht verursacht werden.

Wenig überzeugend ist es deshalb, wenn in diesem Zusammenhang gelegentlich argumentiert wird, Europa könne sich den Vorgaben der USA in bezug auf weltweite sicherheitspolitische Herausforderungen lediglich deshalb nicht entziehen, weil die europäischen Staaten weder über das erforderliche militärische Gewicht verfügen noch sich zu einer gemein-

samen Außenpolitik zusammenfinden können. Würde dieses Argument zutreffen, hieße das im Umkehrschluß, daß die europäischen Staaten bei globalen sicherheitspolitischen Problemen gegebenenfalls abweichend oder möglicherweise sogar gegen die USA handeln würden, wenn sie dafür die materiellen und politischen Voraussetzungen erfüllen könnten. Stärke und Geschlossenheit Europas sind zwar erstrebenswert, doch nicht als Mittel, sich den USA zu versagen. Beides sind vielmehr Bedingungen, um im Rahmen einer globalen Sicherheitspolitik im Dialog mit den USA eigene Vorstellungen einbringen zu können.

Zusammengefaßt: Das transatlantische Verhältnis ist in einem sehr viel unmittelbareren Sinne zu einer politischen Angelegenheit geworden, als dies vier Jahrzehnte lang der Fall war. Es verlangt nach einem ungleich breiteren Fundament, als ein militärischer Pool für globale Sicherheitsaufgaben es bieten würde. In der Gipfelerklärung von Prag ist von einer weiter gesteckten Perspektive nichts zu erkennen. Ein Indiz dafür, daß die NATO nur noch eine subsidiäre Rolle spielen wird?

# Ein breiterer Rahmen für eine erweiterte transatlantische Agenda

Als die EU begann, auch ein sicherheitspolitisches Gesicht auszuprägen, war die NATO bereits damit befaßt, sich auf die veränderten Bedingungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einzustellen. Die Frage nach einer globalen Rolle der Allianz war in dieser Phase nur ein Thema unter vielen. Spätestens seit dem 11. September 2001 ist das anders geworden, auch wenn die NATO im Krieg gegen Afghanistan nur von untergeordneter Bedeutung war. Vor allem die amerikanische Administration drängt auf eine globale Horizonterweiterung der NATO. Doch ist das sicherheitspolitische Fundament des transatlantischen Verhältnisses dafür tragfähig genug?

Die kollektive Verteidigung als Kernzweck der Atlantischen Allianz ist nur noch eine Residualgröße. Globale Gefahren in einem vorgegebenen multilateralen Rahmen bekämpfen zu wollen, stößt zunehmend auf Schwierigkeiten. Die Folge sind Unsicherheiten darüber, wann ein Verteidigungsbedarf besteht und mit welchen Mitteln verteidigt werden soll. Die Diskussion über die Nationale Sicherheitsstrategie der USA ist dafür ein Beleg.

Ein Fazit dieser gerafften Bestandsaufnahme ist, zugespitzt formuliert: Nicht erst Artikel 5 des Nordatlantikvertrags ist der Ernstfall, sondern die wechselseitige Konsultationszusage, wie sie in Artikel 4 verbrieft ist. Es würde jedoch nicht genügen, diese Zusage lediglich noch einmal ausdrücklich zu bekräftigen, um veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Gerade weil der Quasi-Automatismus kollektiver Verteidigung bei einem Angriff »von außerhalb« – der erstmaligen Berufung auf Artikel 5 im September 2001 zum Trotz – zum Ausnahmefall geworden ist, muß dem Konsultationserfordernis in den transatlantischen Beziehungen eine zentrale Rolle zugewiesen werden.

Der Rahmen der NATO ist für dieses Vorhaben jedoch zu eng. Das heißt selbstverständlich nicht, sie aus all ihren Funktionen zu entlassen. Insbesondere für ihre militärische Rolle gibt es keinen adäquaten Ersatz. Sie markiert zugleich aber auch die Grenzen der Allianz. Die politische Dimension der transatlantischen Beziehungen dagegen ist aufgrund der globalen Veränderungen seit Beginn der neunziger Jahre bei der NATO nicht mehr hinreichend aufgehoben. In funktionaler Hinsicht macht die NATO eine ähnliche Entwicklung durch, wie sie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) seit einigen Jahren durchläuft. Auch sie hält ein Arsenal von – in der Öffentlichkeit allerdings wenig beachteten – Instrumenten und Möglichkeiten vor, die nicht aufgegeben werden können, ohne daß die stabilitätspolitischen Ziele in den Regionen, in denen die Wiener Organisation im Einsatz ist, erheblichen Schaden nehmen. Die gesamteuropäischen politischen Visionen der KSZE/OSZE sind allerdings Geschichte. Die NATO hingegen hinterläßt im Zuge ihrer Umwandlung in ein vor allem militärisches Instrument eine politische Lücke im transatlantischen Verhältnis, über die nicht hinweggegangen werden kann.

Diese Lücke unbesehen mit Hilfe von Konzepten schließen zu wollen, die sich seit Anfang der sechziger Jahre um die Vorstellung eines »europäischen Pfeilers« ranken, entspräche den Ursachen transatlantischer Schwierigkeiten ebensowenig wie dem Anliegen, das Verhältnis neu zu ordnen. Pfeilermodelle wurden bislang stets im Rahmen der Allianz entworfen. Sie waren und ihre Neuauflagen wären integraler Bestandteil der Organisation, die den größten Veränderungen ausgesetzt ist und deren Rolle es neu zu bestimmen gilt. Wenn hier der Einfachheit halber gleichwohl einem europäischen Pfeiler das Wort geredet wird, dann als Teil einer Brücke, die im Interesse einer neu justierten transatlantischen Balance auf europäischer Seite stärker in der EU verankert wird, als das bisher geschehen ist.

Auch wenn die Brandmauer zwischen NATO und EU durchlässig geworden ist und sich die Verbindungen zwischen beiden Organisationen schon seit geraumer Zeit nicht mehr auf gemeinsame Frühstücke ihrer (sicherheits)politischen Repräsentanten beschränken: Den Erwartungen an eine sicherheitspolitische Neuordnung der transatlantischen Beziehungen genügen diese Auflockerungen nicht. Gefragt ist ein Gesprächs- und Verhandlungsrahmen, in dem Raum ist für eine breite Sicherheitsagenda.

Dieses Ziel verliert seine Berechtigung nicht etwa dadurch, daß die EU weder gegenwärtig noch in absehbarer Zukunft auf militärische Kapazitäten zurückgreifen kann, die es ihr erlauben, eine auto-

nome, gar globale Rolle zu spielen. Mangelnde militärische Fähigkeiten sind ein, aber nicht das einzige Alibi für den Verzicht auf transatlantische Absprachen, die das gesamte sicherheitspolitische Spektrum einschließen. Gerade weil Antworten auf Gefahren der Zukunft, wie sie beispielsweise in der Politik des irakischen Regimes ausgemacht wurden, mehr verlangen als eine Entscheidung über Krieg oder Nichtkrieg, geht es – amerikanischen Einbindungsängsten zum Trotz – auch um Einflußnahme auf die Politik Washingtons.

Auf dem Gipfel in Prag wurde die Vision einer Gemeinschaft, die über das Selbstverständnis der Allianz als allein tragende Brücke über den Atlantik hinausreicht, nicht ins Auge gefaßt. Notwendig ist ein transatlantischer Konvent, der im Unterschied zu seinem europäischen Namenspatron nicht mit einem zeitlich limitierten Mandat ausgestattet wird. In der Transatlantischen Deklaration vom November 1990 und mehr und präziser noch in der Neuen Transatlantischen Agenda von 1995 ist diese Idee nicht nur bereits angelegt, es wurde auch die Masse der Themen genannt, die Europa und die USA gleichermaßen berühren und beide folglich unentrinnbar verbinden. Warum ist nach dem 11. September 2001 folgende Mitteilung der EU-Kommission an den Rat weitgehend Papier geblieben: »EU–US leadership on new global challenges is necessary if international action is to have impact [...]«? Eine Frage, die sich an Europa wie an die USA richtet.

# Schlußbemerkungen

Das transatlantische Verhältnis ist für Wissenschaft wie Politik ein höchst komplexes Gelände. Es gibt kaum eine Frage von internationaler Bedeutung, auf die alle Seiten dieselbe Antwort haben und die nicht auch in die transatlantischen Beziehungen hineinreicht. Entsprechend vielfältig, häufig doppeldeutig und mitunter auch widersprüchlich sind die Beziehungen Europas zu den USA. Diese Studie hat versucht, das Gesamtbild in mehrere miteinander verflochtene Problemkomplexe aufzuteilen. Sie alle wurden – mal ausdrücklich, mal weniger ausdrücklich – unter dem einen und einzigen Gesichtspunkt ihrer Bedeutung für das transatlantische Verhältnis diskutiert und kritisch betrachtet.

Die neuen Gefahren, die an die Stelle der während des Ost-West-Konflikts wahrgenommenen Bedrohungen getreten sind, sind auch, aber keineswegs immer und nur militärischen Ursprungs und sie bedürfen einer über Militärisches hinausgehenden Abwehr. Sie verbinden den transatlantischen Raum allerdings nicht weniger, als das in den Jahrzehnten der Bipolarität der Fall war. Ein Unterschied ist allerdings von herausragender Bedeutung: Das transatlantische Verhältnis ist um so pflegebedürftiger geworden, je weniger sich Sicherheitspolitik in das enge Korsett militärischer Vorsorge einzwängen läßt und je seltener ihre Mittel auf ein staatliches Gegenüber gerichtet sind.

Die Debatte über einen europäischen Pfeiler im transatlantischen Verhältnis wird seit mehr als vierzig Jahren geführt. Über weite Strecken war ihr Gegenstand vor allem virtueller Natur. Mit der Verabredung einer ESVP begann sich daran etwas zu ändern. Die Richtung der bisherigen Schritte bleibt jedoch so lange unklar, wie es nicht gelingt, sich in der EU darauf zu verständigen, was aufgrund einer gemeinsamen Bedrohungswahrnehmung eine gemeinsam mit den USA zu regelnde Angelegenheit bleibt bzw. bleiben sollte. Angesichts der überragenden Dominanz der USA kann der Beitrag der EU – in nüchterner Einschätzung ihrer Möglichkeiten – im wesentlichen nur darin bestehen, transatlantische Verwerfungen in einem breiten, vielgefächerten Konsultationsrahmen zu glätten und transparente, abgestimmte konzeptionelle Signale an die USA zu übermitteln. Insofern fällt den Mitgliedern der EU eine besondere Verantwortung zu. Einfluß auf die USA nehmen zu wollen, kann jedenfalls nicht heißen, sich der Zielvorstellung einer Gegenmacht hinzugeben.

Die NATO war vierzig Jahre lang über ihren militärischen Wert hinaus Synonym für das transatlantische Verhältnis. Die in diesem Rahmen gewachsene Symbiose zwischen Europa und den USA hat sich seit dem 1989/90 eingeleiteten weltpolitischen Umbruch schrittweise aufgelöst. In der Konsequenz ist der Allianz in Zukunft vor allem eine instrumentelle Bedeutung beizumessen. Als militärisches Bündnis ist sie unersetzbar. Als entscheidender transatlantischer Rahmen ist sie jedoch zu eng geworden. Zum europäischen Pfeiler im transatlantischen Verhältnis sollte statt dessen die EU, nicht aber eine ESVP werden, die der Allianz untergeordnet bleibt. Den 1990 mit dem Transatlantischen Dialog eingeschlagenen Weg gilt es nachdrücklicher zu nutzen.