

Amerika und Europa – strategischer Dialog 2001

Die neunziger Jahre brachten eine bemerkenswerte Transformation der europäischen Sicherheitslage. Am Anfang der Entwicklung stand das Ende des Kalten Krieges und der interne wie externe Zusammenbruch des Sowjetreiches. Es kam zur Wiedervereinigung Deutschlands, und fünf mitteleuropäische Staaten, die dem Warschauer Pakt angehört hatten, wurden unabhängig vom dominanten sowjetischen Einfluss; auch Rumänien und Albanien sagten sich vom Kommunismus los. Jugoslawien zerfiel in fünf unabhängige Staaten, womit eine lange Serie von Konflikten begann. Fünfzehn souveräne Staaten entstanden aus den Überresten der zerfallenen Sowjetunion. In den Jahren des Kalten Krieges war die NATO das Bollwerk gegen die Sowjetmacht und den europäischen Kommunismus. Die Europäische Union mit ihren demokratischen Idealen war auf einem anderen Gebiet erfolgreich: Mit ihren Mitgliedsstaaten und nordamerikanischen Partnern höhnte sie die dekadente kommunistische Gesellschaft aus und trug zu ihrem Untergang bei. Plötzlich erschienen die atlantischen Sicherheitsstrukturen überholt – wie das politische System, das gerade Europas längsten Krieg verloren hatte.

Aber 2001 gibt es die NATO immer noch – angepasst an die veränderten Bedingungen und voll neuer Kraft, um sich den neuen Herausforderungen der europäischen Sicherheit in diesem Jahrhundert zu stellen. Es hat sich herausgestellt, dass der Erfolg der NATO und der EU auch nach dem Ende des Kalten Krieges anhält und dass diese Zusammenarbeit genauso wichtig ist wie in jenem „langen Kampf in der Dämmerung“, der die viereinhalb Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte. Die NATO hat erneut bewiesen, dass sie die zentrale Institution für die Sicherheit der westlichen Staaten ist, diesmal allerdings in Zusammenarbeit mit vielen anderen Staaten. Sechs große Ziele gilt es nun zu erreichen, die wesentlich für die Zukunft Europas sind und dazu beitragen sollen, ein „ganzes und freies Europa“ zu schaffen.

Erstens bleibt das tiefe und unmittelbare Interesse der Vereinigten Staaten an Europa aufrecht. Die Vereinigten Staaten agieren als eine wahrhaft europäische Macht, die sowohl die Interessen Amerikas als auch den Wunsch praktisch aller europäischer Staaten nach Kontinuität dieser amerikanischen Rolle berücksichtigt. Zweitens haben die Mitglieder der NATO versucht, das Beste aus der NATO-Vergangenheit zu konservieren, wie etwa ihre unvergleichliche, integrative Militärstruktur. Die Allianz hat auch dazu beigetragen, dass Deutschland seine politische Identität fand, und sie ist ein verlässlicher Garant für eine bemerkenswerte Transformation: Für die Staaten Westeuropas ist Krieg kein Mittel mehr, um ihre Beziehungen zu gestalten. Drittens haben die Verbündeten der NATO die historische Aufgabe übernommen, den mittel- und osteuropäischen Staaten bei ihrer Integration in die euro-atlantischen Institutionen zu helfen. Für Millionen von Menschen endet damit die tragische Rolle als Opfer der Politik von Großmächten. Viertens stellt sich die Allianz auch dem schwierigen Auftrag, Russland bei seiner Entwicklung zu einem demokratischen, westlich orientierten Staat zu helfen, der eine vollwertige und legitime Rolle innerhalb des europäischen Sicherheitssystems spielen soll. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Russland als „normaler“ Staat mitspielt und nicht als expansive europäische Nation. Fünftens fühlt sich die NATO verantwortlich, Konflikte in Europa zu stoppen. Dies war und ist speziell im ehemaligen Jugoslawien der Fall – man denke nur an Bosnien (1995), das Kosovo (1999) oder den aktuellen Einsatz in Mazedonien Anfang 2001. Schließlich haben die NATO-Verbündeten begonnen, sich mit den neuen Herausforderungen auseinander zu setzen, die vor allem durch die Existenz von Massenvernichtungswaffen an die Allianz gestellt werden. Es

wurde auch Rücksicht darauf genommen, wie weit die einzelnen Mitgliedsstaaten oder die Allianz in ihrer Gesamtheit bereit wären, zur Verteidigung westlicher Interessen über Europa hinauszugehen.

Alle diese Ziele verblassen neben dem einen großen Ziel, das die NATO während des Kalten Krieges verfolgte. Aber die neuen Ziele sind für die heutige Zeit ebenso relevant: Es geht darum, die NATO als wichtige und entscheidende Institution für die zukünftige Sicherheit in Europa zu etablieren. Um diese Ziele zu erreichen, bauten die Verbündeten während der neunziger Jahre ein neues System der politisch-militärischen Sicherheit in Europa auf. Dies geschah in mehreren aufeinander folgenden Schritten; jeder einzelne war wichtig und notwendig, um das Gesamtergebnis zu erzielen: Jede „europäische“ Nation sollte erfahren, was die NATO wirklich ist, auch wenn die Sicherheitsbedürfnisse aller Staaten nicht vollständig befriedigt werden konnten:

- 1999 akzeptieren die Verbündeten drei neue Mitgliedsstaaten: Polen, Ungarn und die Tschechische Republik.
- Die Allianz rief eine Aktion „offene Tür“ aus und lud alle europäischen Staaten ein, die bereit und willens waren, die Verantwortung für eine NATO-Mitgliedschaft zu übernehmen.
- 1994 wurde die „Partnerschaft für den Frieden“ (PfF) gegründet, die zwei Ziele hat: Jene Länder, die eine NATO-Mitgliedschaft anstreben, erhalten Hilfe bei den notwendigen Reformen ihrer Streitkräfte, um sich als potenzielle Bewerber zu qualifizieren. Länder, die keine – oder zumindest keine unmittelbare – Mitgliedschaft anstreben, werden ebenfalls unterstützt, damit sie in einem weiteren Rahmen an Aktivitäten der Allianz teilnehmen können, um ihrer Berufung als westlich orientierter Staat Ausdruck zu verleihen und nicht in eine undefinierbare „Grauzone“ verwiesen zu werden.
- Ein „Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat“ wurde als Forum für eine verstärkte politische Verständigung zwischen NATO und PfF-Mitgliedern geschaffen.
- 1997 verhandelte die NATO eine Grundakte mit der Russischen Föderation und richtete in Brüssel einen „Ständigen Gemeinsamen NATO-Russland-Rat“ ein, russische Streitkräfte wurden in die Friedensmission IFOR (Implementation Forces) und SFOR (Stabilization Forces) in Bosnien eingebunden. Später nahmen russische Militärkräfte auch an den friedenssichernden Operationen im Kosovo (KFOR) teil. Damit wurde Russland gezeigt, dass es einen anerkannten Platz in den neuen Strukturen und Prozessen des europäischen Sicherheitssystems hat.
- Parallel dazu schloss die NATO einen Vertrag mit der Ukraine ab, der Teil einer „besonderen Partnerschaft“ sein soll; dazu gehört auch die „NATO-Ukraine-Kommission“ mit Sitz in Brüssel.
- Die NATO reformierte ihre Kommandostrukturen, schuf das neue Konzept der „Alliierten Streitkräftekommandos (Combined Joint Task Force/CJTF)“ und bereitete sich auf die Durchführung von friedenserhaltenden Missionen vor.
- 1996 beschloss die NATO ein neues Übereinkommen mit der Westeuropäischen Union (WEU), um eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) innerhalb der NATO schaffen, „abtrennbar, aber nicht getrennt“ von ihr. Diese Einrichtung sollte als Bestandteil der Weiterentwicklung der Europäischen Union gesehen werden.
- Die Allianz dachte darüber nach, welche neuen Probleme von außen an die NATO herangetragen werden könnten und wie man darauf reagieren sollte. Ein besonderes

Problem ist die Proliferation von zum Teil mit Massenvernichtungswaffen bestückten Raketen in den Mittleren Osten.

- 1999 schuf die NATO eine „Initiative zur Verteidigungsfähigkeit (Defense Capabilities Initiative/DCI)“. Diese Einrichtung war vor allem notwendig geworden, weil die europäischen Mitglieder der Allianz wichtige Verbesserungen im militärischen Bereich durchführen mussten, um einerseits auch in Zukunft mit den amerikanischen Streitkräften zusammenarbeiten zu können, die immer auf dem modernsten Entwicklungsstand sind; andererseits sollten die Verbündeten entscheiden können, ob sie militärische Einsätze planen wollen, die über Europa hinausgehen.

Gleichzeitig stellte die Allianz in Bosnien und im Kosovo auch fest, dass alle anderen Bemühungen, die die NATO für die ganze Bandbreite sicherheitspolitischer Herausforderungen im 21. Jahrhundert fit machen sollen, nur unter bestimmten Bedingungen erfolgreich sind und ernst genommen werden: Die Verbündeten müssen bereit sein, entschlossen in kleine, abseits gelegene, strategisch marginale, aber dennoch „europäische“ Konflikte einzugreifen, die eine Beleidigung für die moralische Basis der westlichen Gesellschaft darstellen. Das taten sie auch sehr erfolgreich und der Zusammenhalt der Allianz blieb dabei erhalten.

Die neunzehn NATO-Verbündeten und die PfF-Mitglieder haben gemeinsam eine Reihe von Reformen für die Allianz erarbeitet, die als grundlegender Rahmen für die europäische Sicherheit in den kommenden Jahren angesehen werden können. Aber obwohl durch diese Struktur ein festes Fundament und klare Richtlinien geschaffen wurden, reicht sie allein sicherlich nicht aus. Die oben erwähnten Schritte müssen auch zu Ende geführt werden. Auf beiden Seiten des Atlantiks bleibt die politische Führung gefordert. Die Parlamente der Verbündeten müssen auch weiterhin bereit sein, in kritischen Phasen Rückendeckung für Militärkräfte und ihren Einsatz zu geben – wie im Falle von Bosnien und im Kosovo. In demokratischen Staaten muss die öffentliche Meinung mobilisiert werden und Sicherheitsbestrebungen in Europa und in der transatlantischen Region unterstützen, auch wenn das zur Zeit nur eine Frage der Rückversicherung ist. Denn mit Sicherheit gibt es gegenwärtig keine zentrale Herausforderung und auch nicht im entferntesten eine Bedrohung von der Dimension der großen Destabilisierungen im 20. Jahrhundert, nämlich des Aufstiegs Deutschlands und nachfolgend der Sowjetunion.

Aber: „Der Teufel steckt im Detail“ – und diese „Details“ beim Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems für die kommenden Jahre stellen hohe Anforderungen an die westlichen Alliierten. Jeder hat seine ganz speziellen Vorstellungen von den transatlantischen Beziehungen, und daher werden intensive und ernsthafte Gespräche zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Verbündeten und Partnern notwendig sein. Aus der Perspektive des Jahres 2001 müssen sieben Themen behandelt werden:

Der Balkan

Gleich zu Beginn des Jahres 2001 wurde durch den Ausbruch des Mazedonien-Konflikts klar, dass die Bemühungen um eine stabile und produktive Zukunft für die Gebiete des ehemaligen Jugoslawiens noch lange nicht abgeschlossen sind. Das gilt auch für Albanien. Die NATO hat in Bosnien und im Kosovo bewiesen, dass sie ein neuerliches Aufflammen der Kämpfe verhindern kann. Es wird jahrelanger Anstrengungen bedürfen, bis alle Teile des ehemaligen Jugoslawiens und einige Gebiete Mitteleuropas das erreichen, was für die westeuropäischen Staaten die Schaffung eines „zivilen europäischen Raumes“ ist: eine Transformation, die jene Bedingungen, Einstellungen und Verhaltensmuster überwindet, durch die es über Jahrhunderte immer wieder zu Konflikten gekommen ist. Die EU hat einen Stabilitätspakt für Südosteuropa errichtet, doch dieser hat bisher weder eine ausreichende

politische Unterstützung noch die finanzielle Ausstattung, um als solide Basis für den Neuaufbau dieser Länder zu dienen. Die politischen und wirtschaftlichen Institutionen Bosniens werden entsprechend den Bestimmungen des Dayton-Abkommens aufgebaut, aber ihr Zustand ist noch nicht zufriedenstellend. Die Demokratie in Serbien beginnt jetzt erst feste Wurzeln zu schlagen, obwohl man die politische Niederlage von Slobodan Milošević schon als grundlegenden ersten Schritt sehen muss. Die Westmächte wollten sich nicht über den zukünftigen Status des Kosovo einigen – oder sie waren nicht in der Lage dazu. Soll der Kosovo bei Serbien bleiben, ein eigener Teil der jugoslawischen Föderation nach dem Vorbild Montenegros oder unabhängig werden? Die ausstehende Entscheidung trug zur Entstehung neuer Spannungen bei, und der Konflikt sprang auf Makedonien über, das hauptsächlich von Albanern bewohnt ist.

Gleichzeitig trat im Januar 2001 eine neue Regierung in Washington ihr Amt an. Sie war sich weitgehend im Unklaren darüber, wieweit das militärische Engagement der Vereinigten Staaten im Rahmen von SFOR und KFOR fortgesetzt werden sollte beziehungsweise wieweit man sich am Balkan überhaupt engagieren will. Diese Unsicherheit hatte auch Auswirkungen auf das atlantische Bündnis. Seit der tiefen Involvierung der NATO in den Bosnien-Konflikt hatten weder die NATO noch die Vereinigten Staaten als „leader“ der NATO und stärkste Kraft bei den militärischen Operationen in Bosnien und im Kosovo jemals die Wahl gehabt, tief in die Sache verwickelt zu bleiben oder nicht. Jeder wirkungsvolle Rückzug der Vereinigten Staaten oder der NATO insgesamt hätte Auswirkungen auf die NATO in ihrer Gesamtheit und auf die Wahrnehmung der Rolle Amerikas innerhalb der NATO gehabt. Auch wenn das ehemalige Jugoslawien politisches Hinterland Europas bleiben sollte, kann es nicht ignoriert werden. Das ist schon im Hinblick auf die umfassenden Auswirkungen nicht möglich, die es auf die Zukunft der Allianz und die amerikanische Führungsrolle hat.

Das ehemalige Jugoslawien bleibt ein offener Punkt auf der westlichen Sicherheitsagenda. Die NATO hat alles unternommen, was formell von ihr erwartet wurde, dennoch haben weder die Vereinigten Staaten noch ihre europäischen Verbündeten die langfristigen Probleme adäquat in den Griff bekommen und auf dem Balkan eine sichere Situation im weitesten Sinne geschaffen. Es ist zu keiner Transformation der Staaten beziehungsweise zu keinem formellen „Frieden“ zwischen ihnen gekommen. Wie schon zuvor das Kosovo deckte die Makedonien-Krise eine Schwäche im europäischen Sicherheitsprozess auf: Die NATO ist ein sehr wirksames Instrument für politisch-militärische Aktionen – geeignet für Abschreckung wie Intervention –, aber sie taugt wenig oder gar nicht zum Krisenmanagement. Sie kann nicht wie eine Regierung diplomatische Kräfte mobilisieren, ihr Generalsekretär verfügt nicht über die Macht und Kompetenzen eines Außenministers und sie verfügt über keine im Vorfeld angesiedelten politischen, wirtschaftlichen und diplomatischen Mechanismen, die darüber entscheiden, ob die NATO militärisch eingreifen soll. Es ist daher äußerst wichtig geworden, Strukturen zu entwickeln, die die NATO direkter mit nicht-militärischen Aspekten der europäischen Sicherheit verbinden.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik/Verteidigungsidentität

Der Kosovo-Krieg verstärkte 1999 die Bemühungen zur Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Auch jenseits des Atlantiks beteiligte man sich an der Diskussion. Die ESVP ist ein wichtiges Element der gerade im Entstehen begriffenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Europas. Aus einer Reihe von Gründen stellte sich heraus, dass die 1996 getroffene Übereinkunft zur Schaffung einer ESVI/ESVP innerhalb der NATO unter der Devise „trennbar, aber nicht getrennt“ nicht haltbar war. Ein Grund war die Unfähigkeit der Vereinigten Staaten und Frankreichs, ihre Unstimmigkeiten die volle Wiedereingliederung Frankreichs in die integrierte militärische Kommandostruktur der NATO betreffend beizulegen. Frankreich hielt die verhandelte Lösung für unzureichend

und setzte sich führend dafür ein, dass die ESVP die Fähigkeit erhalten sollte, „autonom“ zu agieren. Diese Möglichkeit stand im Zentrum des englisch-französischen Abkommens über die ESVP auf dem Gipfel von Saint Malo im Dezember 1998. Was bis dahin als ziemlich zielstrebige Übereinkunft zwischen NATO und WEU (als Vertreter der ESVI/ESVP) galt, wurde nun zu einer relativ akribischen Angelegenheit, deren Schlüsselemente die amerikanische Regierung und speziell den Kongress beschäftigten. 1999 befürchteten die Vereinigten Staaten, dass die Anstrengungen der Europäer im sicherheitspolitischen Bereich in ein Konkurrenzverhältnis zur NATO treten könnten. In der Folge könnte das die Wirksamkeit der NATO mindern, zumindest aber würde es Doppelgleisigkeiten im Bereich der militärischen Einrichtungen der NATO mit sich bringen und Ressourcen abziehen, die die europäischen Verbündeten für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den amerikanischen Streitkräften innerhalb der Atlantischen Allianz benötigen. Die dominante Rolle, die die Vereinigten Staaten im Kosovo-Konflikt spielen mussten, war vielleicht mit ausschlaggebend, dass die Europäer beim EU-Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 die Bereitstellung schneller Einsatzkräfte mit einer Stärke von 50 000 bis 60 000 Mann (Headline Goal Task Force/HTF), die innerhalb von sechs Wochen einsatzfähig sein und bis zu einem Jahr zur Verfügung stehen sollen, zum Ziel erklärten – entsprechend den sogenannten Petersberg-Aufgaben. Unter massivem Druck von Washington beschränkten die EU-Staaten ihren Plan: Diese „Schnelle Eingreiftruppe“ soll nur dort zum Einsatz kommen, „wo sich die NATO als Ganzes nicht engagiert“.

Diese Formulierung hätte genügen sollen, um die Amerikaner zu beruhigen, schließlich haben die Vereinigten Staaten die verstärkten militärischen Anstrengungen der europäischen Verbündeten ja lange Zeit unterstützt. Seit den frühen neunziger Jahren änderte sich die ambivalente Einstellung der Amerikaner zur Entwicklung eines brauchbaren europäischen „Pfeilers“ in der Atlantischen Allianz. Aber es blieb ein gewisses amerikanisches Unbehagen; Frankreich setzte sein „Autonomie“-Konzept fort, und es kam zu Diskussionen über die Auslegung des Wortes „wo“ im Text des Übereinkommens. Seine Bedeutung war offensichtlich doch nicht so klar, wie es anfangs schien. War es ein klares Bekenntnis der EU in Richtung „zuerst die NATO“ bei jeder Militäraktion? Es gab auch Mitglieder der amerikanischen Regierung, die fürchteten, dass die HTF entweder zu viel oder zu wenig tun könnte. Andere Sorgen der Vereinigten Staaten betrafen die Frage, ob es zum Zusammenschluss europäischer Staaten kommen würde, bevor Themen, die die NATO betreffen, im Nordatlantischen Rat besprochen werden und dadurch die Bedeutung dieses so wichtigen Gremiums verringert würde. Ende 2000 sprach sich die Türkei gegen eine weitere Entwicklung der praktischen militärischen Beziehungen zwischen der NATO und der EU aus, wenn nicht klar geregelt werde, dass die Türkei am gesamten Spektrum des EU-Krisenmanagements und an allen Militäraktionen im Rahmen der ESVP teilnehmen dürfe.

Diese fortgesetzten Spannungen im Zusammenhang mit dem Aufbau der ESVP der Europäischen Union erstrecken sich quer über den Atlantik. Den Hintergrund bilden langfristige Debatten über die Aufteilung der Belastungen, über die Risikoteilung und die Frage, wie das Kräfteverhältnis innerhalb der NATO zwischen den Vereinigten Staaten und einigen europäischen Verbündeten, vor allem Frankreich, aussieht. Abgesehen von Missverständnissen, falschen Wahrnehmungen und beinahe theologisch anmutenden Diskussionspunkten gibt es aber keine überzeugende Ursache für eine transatlantische Verstimmung wegen der Frage nach dem Verhältnis von NATO und ESVP. Präsident George W. Bush und Großbritanniens Premier Tony Blair stimmten zu Beginn des Jahres 2001 dann überein, dass durch die Formulierung von Helsinki eine feste Basis geschaffen wurde: Die HTF werde nur eingreifen, „wo die NATO als Ganzes nicht engagiert ist“. Aber Teile der Bush-Regierung und Teile Europas setzen den Streit fort. Allerdings sollte durch politisches Leadership des amerikanischen Präsidenten und der europäischen Politiker in

Schlüsselpositionen diese völlig übertriebene „Krise“ beendet werden.

Initiative zur Verteidigungsfähigkeit (Defense Capabilities Initiative/DCI)

Ein Schlüsselproblem in der ESVP-Debatte kann nicht einfach übersehen oder leicht gelöst werden: Es steht fest, dass die westeuropäischen Staaten ihre militärischen Kräfte verstärken müssen, und zwar aus zwei Gründen: erstens um einen „Aushöhlungseffekt“ der NATO zu verhindern, da die amerikanischen Streitkräfte auf einem wesentlich höheren technischen Standard operieren können als die meisten europäischen Truppen, und zweitens, um die Allianz oder zumindest die wichtigsten Mitglieder darauf vorzubereiten, falls notwendig auch außerhalb Europas tätig zu werden. Die Vereinigten Staaten fürchten, dass die Beschäftigung mit der ESVP sehr viel Aufmerksamkeit der Europäer von wichtigen Elementen der DCI und somit von der NATO abziehen könnte, selbst wenn die ESVP nicht zu einer sinnlosen Verdoppelung der militärischen Kräfte führen würde. Die Folge könnte aber sein, dass es zu keinen „Nettozusammenschlüssen“ der militärischen Fähigkeiten kommt. Tatsächlich verringern sich die Verteidigungsbudgets einiger europäischer Staaten, zum Beispiel Deutschlands.

Gleichzeitig haben sich viele europäische Verbündete beschwert, dass man von ihnen ein Schritthalten mit den Entwicklungen des amerikanischen Militärs nicht erwarten kann, auch wenn sie wollten und das Geld dazu hätten. Der Hauptgrund liegt in den engen Restriktionen der Vereinigten Staaten hinsichtlich der gemeinsamen Verwendung von Erzeugnissen militärischer Hochtechnologie, die grundsätzlich alle europäischen Verbündeten mit Ausnahme Großbritanniens betreffen. Diese Hindernisse wirken sich auch sehr nachteilig auf die Entwicklung einer echten transatlantischen Verteidigungsindustrie aus. Unternehmen auf beiden Seiten des Atlantiks sollten Partnerschaften eingehen oder in anderer Form bei der Entwicklung und Produktion moderner Waffensysteme zusammenarbeiten. Diese Frage wird ein sehr wichtiger Aspekt im transatlantischen Dialog sein, wenn die NATO weiterhin in der Lage sein möchte, ihre tonangebende integrierte militärische Kommandostruktur wirksam einzusetzen.

NATO-Erweiterung

Am nächsten großen NATO-Gipfel Ende 2002 in Prag müssen Beschlüsse und Themen der Gipfeltreffen von Madrid (1997) und Washington (1999) weiterbehandelt werden, in deren Mittelpunkt die Aufnahme weiterer mitteleuropäischer Staaten steht. Die Philosophie der „offenen Tür“ könnte sonst nicht weiter aufrechterhalten werden. Aber welche Staaten sollen 2002 aufgenommen werden, und welche müssen noch länger warten? In jedem Fall gibt es derzeit innerhalb der Allianz wesentlich weniger Unterstützung für die Erweiterungsbestrebungen als vor der Aufnahme von Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. Die NATO hat mitteleuropäische Staaten als Mitglieder aufgenommen und damit klargestellt, dass die Staaten dieser Region unter ihren Schutz fallen – einschließlich der PfF-Mitglieder. Deutschland ist durch die Aufnahme von Polen und der Tschechischen Republik von NATO-Verbündeten „umgeben“ und daher kein Vorkämpfer für eine zusätzliche Erweiterung. Grundsätzlich wird dieser Thematik im Westen weniger Interesse entgegengebracht. Von amerikanischer Seite, besonders aus dem Senat, kommt auch immer wieder die Frage, ob alle drei neuen Mitgliedsstaaten die versprochenen militärischen Reformen entsprechend durchgeführt haben, und einige Beobachter bezweifeln, dass es klug ist, die Allianz so rasch zu erweitern.

Anfang 2001 gab es Vorzeichen, dass Slowenien ziemlich sicher auf dem Gipfel von Prag ausgewählt werden könnte, nachdem es schon in der letzten Erweiterungsrunde beinahe in die NATO aufgenommen worden wäre. Auch die Slowakei gilt als aussichtsreicher Kandidat.

Aber bei allem, was darüber hinausgeht, beginnen tief gehende Debatten. Die Vereinigten Staaten wollen zumindest einen der baltischen Staaten aufnehmen, schon um zu beweisen, dass sich die Allianz nicht von Einwänden Russlands beeindrucken lässt, das sich wiederholt gegen die Aufnahme von Staaten ausgesprochen hat, die früher Teil der Sowjetunion waren – egal ob dieser Status vom Westen anerkannt war oder nicht. Im Gegensatz dazu herrscht im größten Teil Europas wenig Begeisterung für die Aufnahme eines baltischen Staates, einerseits wegen der Einwände Russlands, die in Westeuropa sehr unterschiedlich zur Kenntnis genommen werden, andererseits im Hinblick darauf, dass die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen gegenüber den baltischen Staaten im Ernstfall militärisch große Probleme bereiten würde. Außerdem haben einige Verbündete aus dem Süden Europas erklärt, lieber Rumänien oder Bulgarien aufnehmen zu wollen. Aber diese beiden Staaten werden von Beobachtern in Washington wegen ihrer wirtschaftlichen Schwäche und ihrer Lage in unmittelbarer Nähe zu den problematischen Balkanstaaten als große Gefahrenquelle angesehen. Auch gibt es anhaltende Zweifel an der Stabilität ihrer demokratischen Institutionen. Es ist wirklich eine Ironie, dass die NATO lieber neue Mitglieder aus Mitteleuropa aufnimmt, die in wirtschaftlicher, politischer wie auch strategischer Hinsicht relativ wenig Hilfe zu brauchen scheinen. Die Allianz unterscheidet sehr wohl zwischen dem unbegrenzten Schutz der Mitglieder und der temporären Verpflichtung, einen Staat gegen Aggression zu verteidigen. Das wurde während des Kosovo-Krieges klar, als die NATO zusagte, Mazedonien und Albanien gegen Angriffe der Serben zu verteidigen.

Es wird eine intensive Debatte darüber geben, welche Staaten auf dem Prager Gipfel aufgenommen werden sollen; die Erweiterungsgespräche sollten ab 2001 systematisch vorbereitet werden, speziell zwischen Washington und den Verbündeten. Wie schon erwähnt werden die Präferenzen der Vereinigten Staaten die wichtigste Rolle spielen, da auch die strategischen Garantien der Amerikaner am wichtigsten sind – was von allen Parteien auch so gesehen wird. Dieses Treffen bietet auch Gelegenheit, andere offene Fragen an beiden Küsten des Atlantiks zu beantworten, denn mit Sicherheit wollen die meisten europäischen Verbündeten nicht, dass die Allianz neue Mitglieder aufnimmt und damit neue Verantwortung eingeht, während gleichzeitig das Wesen und die Standfestigkeit der amerikanischen Verpflichtungen im Hinblick auf die volle Partizipation der Vereinigten Staaten in Europa in Frage gestellt werden.

Russland

In der nächsten Runde zur NATO-Erweiterung wird auch die Frage zu stellen sein, wie weit die NATO bei der Aufnahme neuer Mitglieder gehen will, doch wird diese Frage in Prag bestimmt nicht gelöst werden. Das Bekenntnis zur „offenen Tür“ bezieht sich auf die Haltung und Eignung der Staaten, nicht auf die Geographie. Andererseits kann man nicht übersehen, dass die NATO-Erweiterung eine Rolle für die Zukunft Russlands spielen wird. Die Verbündeten müssen ihrer eingeschlagenen Linie und ihrem Prinzip treu bleiben, dass man Russland „eine Stimme, aber kein Veto“ in dieser Debatte zubilligen kann. Über dieses kritische Limit sollte man besonders dann nicht hinausgehen, wenn es darum geht, welche Länder Mitglieder werden sollen. Sorgen über die russischen Reaktionen waren der Hauptgrund dafür, dass es zur „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit“ zwischen der NATO und der Russischen Föderation kam.

Daneben gab es noch andere Bemühungen, um Moskau zu versichern, dass sich die Absichten der NATO im Rahmen ihrer letzten Erweiterungsrunde nicht gegen Russland richteten. Ähnliche Schritte müssen auch diesmal wieder gesetzt werden, und die NATO wird sich erneut bemühen, um Russland in relevante Tätigkeitsbereiche der Allianz wie zum Beispiel den Ständigen Gemeinsamen Rat zu integrieren. Aber das könnte schwieriger werden

als vor drei Jahren, nicht nur weil sich Staaten um die Mitgliedschaft bewerben, die wesentlich näher an Russland liegen als die drei 1999 aufgenommenen Staaten, sondern auch wegen der Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Regierung Putin und einigen westlichen Staaten, insbesondere den Vereinigten Staaten in der ersten Phase der Bush-Regierung. Es steht außer Frage, dass Russland ein zentrales Thema im transatlantischen Dialog bleiben muss. Man wird sich auch darüber verständigen müssen, in welchem Maß Entwicklungen in Russland und insbesondere Änderungen seiner Außenpolitik zu beachten sein werden – dies betrifft die Perspektiven der russischen Wirtschaft ebenso wie den Verlauf der demokratischen Entwicklung in Russland. Wenn der anhaltende Erfolg der europäischen Sicherheitspolitik sich so sehr auf den Willen Russlands auswirkt, dass sich auch dieses Land den Rahmenbedingungen und den Vorgangsweisen anpassen möchte, die die NATO im abgelaufenen Jahrzehnt bestimmt haben, muss Russlands Zukunft eine zentrale Rolle in der Agenda der Allianz spielen, und es soll so weit wie möglich ein gutes Einvernehmen herrschen. Auch hier wird es wieder auf die klare Perspektive sowie auf Leadership und Standfestigkeit der Vereinigten Staaten gegenüber ihren Verbündeten ankommen.

Raketenabwehr

Die Rolle Russlands für die europäische Sicherheit gewann angesichts der wichtigsten Europa und die Allianz betreffenden strategischen Entwicklung seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion, nämlich angesichts der zunehmenden Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen (Weapons of Mass Destruction – WMD), an Bedeutung. Obwohl die NATO seit dem Brüsseler Gipfel im Januar 1994 mit diesem Thema befasst ist, gibt es noch große Auffassungsunterschiede zwischen den Verbündeten über Art, Herkunft und Zeitperspektive von WMD-Bedrohungen. Die Diskussionen drehen sich um eine Politik der Ablehnung und Abschreckung und um die Frage, ob es eine eigene Raketenabwehr geben soll. Der letzte Punkt ist der strittigste, obwohl sich die Verbündeten über den Wert jener bereits in Verwendung stehenden Verteidigungssysteme gegen Raketenangriffe auf Streitkräfte seit langem im Klaren sind. Das jüngste und andauernde Interesse gilt nun den amerikanischen Plänen für eine Nationale Raketenabwehr (National Missile Defense/NMD), die in einer relativ allgemeinen Form von der Bush-Regierung vorgestellt wurde, um zu betonen, dass die amerikanischen Pläne neben der Verteidigung des eigenen Staatsgebiets auch die Verteidigung Westeuropas vorsehen würden.

Die Raketenabwehrdebatte hat sich schon seit vielen Jahren als die widersprüchlichste und potenziell trennendste in den transatlantischen Beziehungen herausgestellt. Der Grund liegt teilweise darin, dass die Diskussion in der Allianz zu spät begann und die Europäer irrtümlicherweise von der Annahme ausgingen, dass NMD nur ein Stiefkind der diskreditierten SDI (Strategic Defense Initiative – auch „Star Wars“ genannt) der Reagan-Regierung sei. Aber NMD bedeutet nicht, dass die Vereinigten Staaten über eine reduzierte Verteidigungsbereitschaft für Europa nachdenken (wie das in der Wahrnehmung der Europäer für „Star Wars“ galt). Es geht vielmehr darum, eine vertrauenswürdige konventionelle Militärmacht aufbauen zu können, um dem Angriff eines Aggressors – zum Beispiel des Irak – zu begegnen, der möglicherweise in der Lage ist, Raketen mit Nuklearsprengköpfen auf amerikanische oder europäische Städte abzuschießen.

Die europäischen Zweifel an einem vollständigen amerikanischen Raketenabwehrsystem kommen aus verschiedenen Richtungen: Es gibt Bedenken betreffend einer möglichen Rücknahme des 1972 zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion abgeschlossenen ABM-Vertrages (Anti Ballistic Missile), die sicherlich von Moskau unterstützt werden. In Europa macht man sich auch Sorgen, die Vereinigten Staaten würden China in einen nuklearen Wettlauf treiben. Man befürchtet auch zivilen Widerstand in Westeuropa, wie er den amerikanischen Truppen für die Mittelstreckenraketen (Intermediate-

range Nuclear Forces/INF) in den achtziger Jahren entgegen gebracht wurde. Ohne realen Anhaltspunkt fürchten manche, dass die Vereinigten Staaten psychologisch und vielleicht auch strategisch von Europa „entkoppelt“ werden könnten, wenn sie nicht in ein Raketenabwehrprogramm zur Verteidigung des amerikanischen Staatsgebietes eingegliedert werden, oder anders herum: Sollten sie in dieses Programm eingeschlossen werden, sehen sie sich einer schwierigen wirtschaftlichen Entscheidung gegenüber – sie können sich entweder DCI unter amerikanischer Führung oder NMD (ebenfalls unter amerikanischer Führung) anschließen. Jedes einzelne dieser Programme würde die europäischen Haushalte extrem belasten, beide zusammen würden weit über die finanziellen Möglichkeiten hinausgehen.

Wenn es um die Raketenabwehr geht, sind die Standpunkte oft recht weit voneinander entfernt, manchmal ist der Ton sehr scharf, besonders weil sich die Vereinigten Staaten noch auf kein Raketenabwehrsystem festgelegt haben. Welche Entscheidung auch getroffen wird – keines dieser Systeme kann auf viele Jahre hinaus eingesetzt werden. Aber die Schlüsselprobleme betreffen uns gegenwärtig und unmittelbar: Russland, China, die „Entkoppelung“ und die Frage der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Daher wird man über dieses Thema einen noch sorgfältigeren transatlantischen Dialog führen müssen als über alle anderen. Auf jeden Fall wird es für die Vereinigten Staaten und die Allianz in der Frage einer Raketenabwehr zur Verteidigung des eigenen Staatsgebietes sehr schwierig werden, ein gutes Ergebnis zu erzielen –, aber es wird sehr leicht sein, alles falsch zu machen.

Strategischer Dialog zwischen den Vereinigten Staaten und der EU

Die oben angesprochenen Themen der transatlantischen Beziehungen betrafen hauptsächlich die Rolle der NATO und – im Hinblick auf die ESVP – die militärischen Dimension der Entwicklung der EU. In den kommenden Jahren wird sich die Europäische Union auch in strategischer Hinsicht stark mit ihren transatlantischen Beziehungen beschäftigen müssen. Das gilt auch für andere Institutionen wie zum Beispiel die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Seit den vierziger Jahren – eigentlich begann alles mit dem Konnex zwischen Marshall-Plan und NATO-Gründung – ging es in der europäischen Sicherheitsdebatte um Fragen, die heute in die Kompetenz der EU wie auch der NATO fallen. Gegenwärtig beschäftigen sich beide Institutionen mit ähnlichen Aufgaben. Ziel ist eine Transformation der europäischen Sicherheit: Die Staaten Mitteleuropas werden in euro-atlantische Institutionen integriert (sie sollen das Gefühl bekommen, wirklich zum Westen zu gehören), es findet eine Auseinandersetzung mit der komplexen Situation auf dem Balkan statt und man bemüht sich um Russland. Dennoch waren die Beziehungen zwischen den beiden Institutionen bestenfalls etwas planlos. Die Entwicklung einer ESVP und das Verschwinden der WEU als „Puffer“ zwischen der NATO und der EU könnte nun die abnorme Situation beenden, dass diese beiden Organisationen in derselben Stadt – nämlich in Brüssel – ihre Hauptquartiere und Verwaltung haben, sich jedoch benehmen, als würden sie auf verschiedenen Planeten leben!

Man wird nicht nur hinsichtlich der Erweiterung der NATO und der EU zu einer verbesserten direkten Zusammenarbeit kommen müssen. Die Zeit ist auch reif für einen strategischen Dialog zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union. Dieser Schritt wird durch die aktuelle Entwicklung gefördert. Negativ betrachtet wurde mit dem Ende des Kalten Krieges vor einem Jahrzehnt eine starke Triebfeder für die transatlantische Handelskooperation beseitigt. Damals musste man eine gemeinsame Front gegen den Sowjetkommunismus bilden, nun werden Spannungen in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen deutlicher spürbar. Positiv gesehen besteht die Möglichkeit, die Ursache für einzelne wirtschaftliche Unstimmigkeiten zu finden und diese zu beseitigen –

einige davon sind wichtig, einige sind trivial. Die ökonomischen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EU sollen dauerhaft auf eine höhere politische Ebene angehoben werden. Man könnte Georges Clemenceau zitieren und sagen: Verhandlungen über Handelsfragen sind zu wichtig, um sie den Verhandlern von Handelsfragen zu überlassen!

Gleichzeitig hat die NATO auch ihre grundlegende Architektur fertig gestellt, und sollten auf beiden Seiten des Atlantiks weisere Köpfe zu Wort kommen, könnten die Unstimmigkeiten über die ESVP rasch im gegenseitigen Einverständnis bewältigt werden. Die EU hat sich mit ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (zusammen mit der ESVP) auf ein ziemlich großes Wagnis eingelassen und ist mit neuen Institutionen und Mitarbeitern gestartet, die ihren Weg erst finden müssen. Aber sie sind an einem Punkt angekommen, wo sie nicht länger fürchten müssen, dass eine Beteiligung der Vereinigten Staaten zu einer Aushöhlung der Anstrengungen für eine europäische Integration führen könnte. Diese Ängste waren bei früheren Bemühungen im Rahmen des strategischen Dialogs zwischen den Vereinigten Staaten und der EU vorhanden, eigentlich seit den Tagen der alten EPZ (Europäischen Politischen Zusammenarbeit). In den vergangenen Jahren ist auch zunehmend klar geworden, dass die Vereinigten Staaten und die europäischen Länder eine Reihe von Sorgen teilen, die über ihre Landesgrenzen hinausgehen und ohne Zusammenarbeit nicht restlos beseitigt werden können. Dazu gehören Kriminalität, Migration, Krankheiten wie AIDS, Malaria und Tuberkulose, gravierende Umweltprobleme, Bürgerkriege (manchmal in Verbindung mit Genozid wie in Ruanda in den neunziger Jahren) und eine ganze Reihe von Staaten und Völkern, die „hinten blieben“, als mit dem Ende des Kalten Krieges in diesen Regionen auch das Interesse der westlichen Staaten erlosch, dort zu helfen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union würde auch Gesellschaften zusammenführen, die gemeinsam mit einigen ostasiatischen Demokratien das größte Potenzial in vielen Bereichen bilden würden: bei Leadership, Organisation und Fachwissen sowie in der Kompetenz, politisch zu handeln – sowohl auf Regierungsebene als auch im privaten Sektor und im Rahmen von NGOs (Non Governmental Organisations). Die EU hätte von dieser Entwicklung die Vergrößerung ihres politischen Aktionsradius über die Grenzen Europas hinaus und die Vereinigten Staaten und die NATO gewinnen eine Art „Lastenteilung“. Die Vereinigten Staaten und die EU könnten sich gegenseitig zum Handeln motivieren, wo jeder für sich allein zögerlich ist.

Die Zeit scheint reif für eine umfassende Aufwertung der transatlantischen Kooperation. Ein strategischer Dialog zwischen den Vereinigten Staaten und der EU sollte beginnen, nicht über die üblichen militärischen Angelegenheiten, sondern über eine breitere Agenda, sowohl in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen wie auch in der Zusammenarbeit bei gemeinsamen globalen Aufgaben über Nordamerika und Europa hinaus. Diese Initiative müsste von höchster Regierungsebene ausgehen und würde damit auch den Vereinigten Staaten und ihren europäischen Verbündeten und Partnern helfen, die oben erwähnten Probleme aus dem klassischen politisch-militärischen Kontext zu lösen. Dies könnte ein Beitrag zur Schaffung einer neuen und stärkeren transatlantischen Beziehung sein, die auf einem breiten, umfassenden und politisch notwendigen, transatlantischen strategischen Dialog basiert.

Robert E. Hunter
Senior Advisor at the RAND Cooperation, Washington. D.C.

Übersetzung aus dem Englischen: Edda Engelke