

Europa zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Strukturwandel in den internationalen Beziehungen

von Walther Stütze

Strukturen verkörpern und be-
 kunden lebendige Interessen
 derer, die sich in ihnen zusam-
 menfinden. Das jedenfalls ist die Aus-
 gangslage. Ein Blick auf die interna-
 tionalen Beziehungen zeigt: Es ist viel
 dürres Holz am Strukturbaum. Aber
 es gibt auch frisches Grün. Genauer
 gesagt: europäisches Grün. Um im
 Bild zu bleiben: es ist Zeit, die gewach-
 senen Strukturen zu beschneiden und
 zwar so, dass neue Blüte möglich wird.

Nur ein Jahrzehnt nach dem Ende
 des Kalten Krieges und nach der Wie-
 dervereinigung Europas befinden wir
 uns erneut inmitten grundlegender
 außen- und sicherheitspolitischer
 Umbrüche – Umbrüche, die uns das
 Genick brechen werden, wenn wir sie
 nicht gestalten.

Der weltweit wichtigste Umbruch
 vollzieht sich im europäisch-ame-
 rikanischen Verhältnis. Ihn als den
 weltweit wichtigsten zu qualifizieren
 gebietet der Umstand, dass es nach
 dem Zweiten Weltkrieg weitsichtiger
 Politik auf beiden Seiten des Atlantiks
 gelungen ist, die wirtschaftlich, wis-
 senschaftlich, industriell und tech-

Dr. Walther Stütze, geb. 1941, Staats-
 sekretär a.D., arbeitet als freier Autor in
 Berlin. Der Beitrag beruht auf einem Vor-
 trag, den er am 8. Juli 2003 anlässlich sei-
 ner Ernennung zum Fellow des Centrums
 für angewandte Politikforschung (CAP) in
 München gehalten hat.

nologisch innovativste Region auf
 dem Globus, den euroatlantischen
 Raum, aus einem Quellgebiet für ver-
 heerende Weltkonflikte in eine Regi-
 on vorbildlicher und zuverlässiger
 Stabilität zu verwandeln. Man stelle
 sich vor, Gleiches gelänge eines Tages
 auch im Nahen Osten. Welch ein
 Traum, Krieg und Gewalt als Mittel
 der Politik auch dort in Fremdwörter
 zu verwandeln.

Amerika ist heute in jeder Hinsicht
 die einzig weltweit handlungsfähige
 Macht. Das ist nicht das Verdienst von
 Präsident George W. *Bush* – es ist die
 Folge langjähriger, keineswegs nur,
 aber eben auch militärischer Kraft-
 anstrengungen, ge- oder ertragen von
 den Bürgern der USA. Gewiss, über
 Kosten, Sinn und politische Anwen-
 dung dieser Kraftansammlung darf
 man getrost sehr geteilter Meinung
 sein; vor allem in Irak hat die Welt er-
 lebt, wie verlockend solcherart militä-
 risches Machtmonopol auch für eine
 demokratisch legitimierte Führung
 sein kann und wie dramatisch der Ruf
 Amerikas darunter auch leiden kann.
 Niemand wird ernsthaft das kürzlich
 in Berlin von Zbigniew *Brzezinski* öf-
 fentlich vorgetragene Urteil¹ bestrei-
 ten, das lautet: Weltweit war die
 Glaubwürdigkeit amerikanischer mi-
 litärischer Macht noch nie so hoch
 wie heute und zugleich war die politi-
 sche Glaubwürdigkeit weltweit noch

nie so angeschlagen. Leider muss auch hinzugefügt werden: Und noch nie war der Einfluss Europas auf Washingtons Außenpolitik geringer als heute. Zum ersten Mal seit 50 Jahren erlebt Europa eine amerikanische Regierung, die der europäischen Einigung gleichgültig, gelegentlich sogar ablehnend gegenüber steht. Dieser Strukturwandel hat sich in den Köpfen der Akteure in Washington vollzogen, aber die Wirkungen sind allenthalben sichtbar – vor allem im Atlantischen Bündnis.

Drei für das Funktionieren wesentliche Leitsterne der Allianz sind im Irak-Krieg verglüht: Konzept, Konsens und Koalition. Der militärische Eingriff erfolgte ohne eine konzeptionelle Gemeinsamkeit der Bündnispartner. Da regt sich Wehmut nach Harmel² – um nur ein Beispiel von Rang zu nennen. Washington veränderte die Reihenfolge der Mittel, mit denen der Status quo geändert werden kann; einst: politische Diplomatie, gestützt auf Macht, heute: Macht, gestützt auf die Hoffnung, Diplomatie werde anschließend politisch erfolgreich sein. Ein Trugschluss, wie sich zunehmend zeigt.

Weil Quelle von Stärke, galt politischer Konsens im Bündnis zu allen Zeiten als unantastbares Gut: NATO-Doppelbeschluss, KSZE, Deutschland- und Berlin-Politik seien als Zeugen von Gewicht aufgerufen. Irak aber war nicht einmal mehr eine Diskussion am Tisch des NATO-Rates wert.

Koalitionen aus weniger als allen Bündnismitgliedern hat es immer gegeben. Aber vor der Koalitionsbildung stand stets die Mühe der Konsensfin-

dung. Damit ist es vorbei. Das neue Arbeitsprinzip heißt: „Koalition der Willigen“, und der kann jeder beitreten, der einem unilateral ausgegebenen Zweck dienstbar ist. Das aber hat die NATO zu einer militärischen Serviceorganisation für politisch x-beliebige Koalitionen degradiert. Wie eigentlich soll die politische Kraft von Artikel 5, dem Beistandsartikel, wiederhergestellt werden, nachdem er bei seiner erstmaligen Anwendung so gründlich sinnentleert worden ist?

Der Bruch in den transatlantischen Beziehungen ist augenfällig. Siechtum, nicht Aufbruch, kennzeichnet heute die Allianz. Das Gift der Gleichgültigkeit könnte ersticken, was zu lähmen es bereits begonnen hat. Um so erstaunlicher, dass der schleichende Zerfall unter den Akteuren kaum eine nennenswert große Unruhe auslöst. Eher ist das Gegenteil der Fall: Wo Sorgen ob des Zustands der Allianz bekundet werden, eilen die Beschwichtiger und Formelkünstler herbei – beschwören die wahrlich große, weil höchst erfolgreiche Vergangenheit und raten, zur selben zurückzukehren. Doch es führt kein Weg zurück. Wer ihn sucht, wird ihn nicht finden, wer versucht, Vergangenheit als Zukunft zu verkünden, wird das Bündnis schließlich ganz zerstören.

Darüber nur zu lamentieren, hilft nicht. Und wer glaubt, Europa könne die Bush-Regierung abwettern, verkennt die Kraft ihrer uramerikanischen Wurzeln. Aus Washington wird es auf absehbare Zeit keinen konsensfähigen Rettungsversuch für die NATO geben. Zu bequem sind die Umstände, unter denen Washing-

jetzt Weltpolitik zu verfolgen vermag. Der weltweit agierende organisierte Terrorismus ist nicht nur eine tatsächliche und gravierende Gefahr, sondern – und das unterscheidet die Psyche Amerikas von der in Europa – füllt auch den Rahmen des Feindbilds, der seit der Implosion der Sowjetunion leer war. Im bestbewachten Verteidigungsministerium der Welt, dem Pentagon, von äußeren Feinden getötet zu werden, verwundet die Psyche Amerikas tiefer als jede Bedrohung zuvor. Obwohl dieser Terrorismus sich nicht gegen Staaten, sondern gegen die Ordnungsmerkmale freier Gesellschaften richtet, hat politische Führung in den USA vermocht, ihn als Feind Amerikas zu definieren und damit alle Kraftquellen für den Kampf gegen den Terrorismus nahezu unbegrenzt verfügbar zu machen.

Je früher Europa das begreift und seine Schlüsse daraus zieht, um so eher ergeben sich Möglichkeiten, neue Formen der transatlantischen Kooperation und Beeinflussung zu schaffen und zu nutzen. Amerika zu unterstellen, es sei partnerschaftsunfähig, hieße die Flinte ins Korn zu werfen, noch bevor sich Europa als partnerschaftsfähig erwiesen hat.

Das Bild Europas

Europa hat Enormes geschafft und Enormes zu bieten. Der Entwurf für einen Verfassungsvertrag markiert einen großen Schritt nach vorn – ungeachtet der verfassungsgeschichtlich wohl einmaligen Tatsache, dass ein Gebilde verfasst werden soll, das sich

selbst noch unklar darüber ist, was es eigentlich einmal darstellen will, und ungeachtet des Umstands, dass die verfassungsgebende Legitimationsbasis des Konvents recht spärlich ist. Aber gewiss wird ein EU-Außenminister hilfreich sein, das Bild vom entstehenden Europa zu schärfen. Und ganz gewiss ist diese Verfassung ein Signal an die Bürger Europas und an die internationale Gemeinschaft, dass Europa beginnt, sich selbst ernst zu nehmen. Im jüngst in Thessaloniki vorgelegten Entwurf für eine sicherheitspolitische Strategie³ dokumentiert die Union zugleich, dass sie im Begriff ist, sich ihrer eigenen außen- und sicherheitspolitischen Interessen ernsthaft zu vergewissern.

Gewiss, der Weg von diesem Anfang bis zu einer eigenen europäischen Kultur des strategischen Denkens ist noch weit. Aber er wird gelingen, wenn zweierlei beherzt verfolgt und in Architektur gegossen wird: Dem Ziel, Akteur zu werden, müssen erstens die Mittel hinzugefügt werden – materiell und strukturell; und zweitens darf Europa sich nicht auf den Irrweg einer Gegenmacht begeben, sondern muss sich an seinen eigenen Interessen orientieren. Deren nüchterne Analyse ergibt zweifelsfrei, dass Partnerschaft mit Amerika Europa so sehr nutzt wie Amerika – Gegnerschaft aber Europa mehr schadet als Amerika. In der Außenhandels-, Währungs- und Wettbewerbspolitik ist dies bereits evident; in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird es sich erweisen.

Warum eigentlich sollte das Weiße Haus auf ein Europa hören, das zwar

die Bewahrung der Freiheit zu seinen großen Aufgaben zählt, seinen Bürgern gar eine doppelte Staatsbürgerschaft verspricht, aber nicht den Mut aufbringt, sie notfalls auch mittels einer europäischen Fähigkeit verteidigen zu können? Was eigentlich hindert uns daran, Europa endlich zu überantworten, was der Nationalstaat schon lange nicht mehr leisten kann? Warum steht im Verfassungsvertrag nicht der einfache, aber wichtige Satz: Die Europäische Union verfügt über Streitkräfte? Und warum wird dieser Missstand nicht öffentlich thematisiert, bei uns nicht und auch anderswo nicht? Es erregt geradezu Widerspruch, dass man sich auf der einen Seite alle Strukturen für die Führung europäischer Streitkräfte zulegt, auf der anderen Seite aber die Begründung für diese Streitkräfte verweigert. Der Hinweis, die Zeit sei nicht reif für derartige nationale Souveränitätsverzicht, verdeckt in Wahrheit nur politische Führungsmängel und einen Realitätsverlust bei den Akteuren; und das in einer Zeit, da in immer kürzeren Abständen Soldaten aus Europa an risikoreiche Krisenherde der Welt entsandt werden – Streitkräfte, deren Verfügbarkeit überdies dank einer nationalstaatlich organisierten Verschwendung von knappen Verteidigungsressourcen über die Maßen eingeschränkt ist.

Es ist doch eine europäische, keine amerikanische Fehlleistung, den Beitrittsländern den Eindruck zu vermitteln, die Europäische Union handele von den vier Freiheiten, aber nicht von der Notwendigkeit, sie notfalls auch verteidigen zu können. In der re-

gierungsfernen, zumeist akademischen amerikanischen Diskussion begannen sich erste Hoffnungen zu regen, Europa werde Amerika vor dem weltpolitisch fatalen Irrtum bewahren, ein multilaterales Netzwerk verfallen zu lassen, das seine auch für die USA heilsame Kraft ganz wesentlich amerikanischen Baumeistern verdankt. Doch wer auf solcherlei europäischen Vernunfteinfluss hofft, rechnet damit, dass Europa sich zunächst als partnerschaftsfähig erweist. Was aber antwortete ein EU-Außenminister auf die Frage nach einer europäischen Teilhabe an einer auch militärisch zu schützenden Nahost-Regelung?

Europa mangelt es nicht an Ressourcen; Europa mangelt es an mutigen Europäern. Es mangelt ihm an Führungsfiguren, die deutlich sehen und bekennen: Nur die Europäer selbst können ein starkes Europa schaffen.

Im Sog der Kosovo-Erfahrung hat die EU sich mit den Beschlüssen von Köln und Helsinki im Juni und im Dezember 1999 auf einen inhaltlich und institutionell neuen, richtigen Kurs begeben. Doch die Zeit ist reif für einen weiteren, wesentlichen Schritt. Sein Inhalt muss sein: Integration statt Koordination. Auf die Bereitschaft aller Unionsmitglieder zu warten, ist müßig und widerspricht der europäischen Erfahrung. Die Erfahrung ist vielmehr, dass große Schritte des Mutes Weniger bedürfen, um im Falle des Erfolgs größeren Zulauf auszulösen. Das stimmt für das industriepolitisch weitsichtige Airbus-Projekt, für das Schengen-System und auch

für den Euro. Eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) muss sich dieser Erfahrung bedienen. Der Vierer-Gipfel in Brüssel Ende April dieses Jahres⁴ war also ein wichtiges Signal, wenn auch nicht ehrgeizig genug.

Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg, hoffentlich unter dringlich notwendiger Beteiligung der Niederlande, sollten jetzt einen entscheidenden Schritt zugunsten der Integration ihrer konventionellen Streitkräfte beschließen, ankündigen, ausplanen und termingebunden vollziehen. Integrierte Streitkräfte, mit einem gemeinsamen Budget für Forschung und Entwicklung, einer gemeinsamen Beschaffungspolitik, gegründet auch auf gemeinsame industriepolitische Grundsätze für die Rüstungsindustrie, einem Generalstab, einem gemeinsamen parlamentarischen Kontrollgremium, sowie einem Entscheidungsgremium – für strategische Fragen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, für das laufende Operative aus den Verteidigungsministern – und schließlich eine Verpflichtung, in NATO und EU mit einer vorher gemeinsam festgelegten Position abzustimmen – ein solcher Beschluss ist jetzt notwendig und möglich.

Ihn als Spaltpilzpolitik zu diskreditieren, verkennt die Wirklichkeit. Erstens kann nicht gespalten werden, was nicht existiert. Zerklüfteter, gespaltenener, nichtexistenter als in der Irak-Krise ist eine ESVP kaum vorstellbar. Also kann es zweitens durch ein neues Gravitationszentrum nur besser, nicht schlechter werden. Überdies hat

der ohnehin schon kräftig gebeutelte Steuerzahler einen Anspruch darauf, den Mangel an politischer Konzeption und Entschlusskraft nicht fortlaufend mit einem verschwenderischen Griff des Nationalstaats in seine Tasche bezahlen zu müssen. Bevor nationale Verteidigungshaushalte weiter erhöht werden, müssen sie nachweislich produktiver eingesetzt werden. Durch Integration ist das möglich, und zwar in nennenswertem Umfang.

Natürlich bliebe eine solche Kernunion nicht ohne anziehende Wirkung für andere EU-Staaten, für die sie offen sein muss, sofern andere bereit sind, den Kern zu verstärken, nicht zu verwässern, sofern sie also bereit sind zur Integration und nicht nur zu Koordination.

Die EU wird auch bei der Verteidigung nur dann zu einer gemeinschaftlich verfassten und ausgeübten Verteidigungspolitik gelangen, wenn eine Kernunion es erfolgreich vorgemacht hat. Und nur dann wird es möglich sein, die Allianz dorthin zu entwickeln, wo ihre Zukunft liegt: in ein Bündnis, in dem immer mehr Europäer Amerika mit einer Stimme als Partner begeben.

Die Herausforderung

Europa steht heute vor einer Herausforderung, die nicht minder anspruchsvoll ist als es einmal Westintegration und Ostpolitik waren. Europa hat die historisch einmalige Chance, sich im Zustand des Friedens zu einigen, frei von existenzieller Bedrohung. Die einigende Kraft des

Friedens ist den Europäern noch immer etwas Ungewohntes – sie nicht zu nutzen gäbe jenen Recht, die Krieg, Konflikt und Bedrohung als einzige Quelle des Fortschritts ansehen. Frankreich und Deutschland tragen unverändert die Hauptverantwortung dafür, dass dies gelingt. Eine wirkliche Integration ihrer Streitkräfte ist daher jetzt notwendig und wird die Europäische Integration in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entscheidend voranbringen. Überdies ist es der einzig sinnvolle Weg, der nationalen Verschwendung von Verteidigungsressourcen endlich Einhalt zu gebieten.

Die Union mit einer Stimme am Alliantzisch zu platzieren ist Sache Europas. Dieses Ziel jetzt kraftvoll anzustreben ist die entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Allianz nicht dem weiteren Verfall preisgegeben, sondern zukunftsfähig erneuert und damit wieder zu Quelle und Hüter gemeinsam verfasster und verantworteter Konzepte wird.

Der vorgelegte Verfassungsvertrag bezeugt den großartigen Aufstieg Europas seit den Tagen des von Deutschland mutwillig und vorsätzlich verursachten totalen Niedergangs. Diesen Erfolg bisher nicht nachhaltig ins Bewusstsein der heute Lebenden gerückt zu haben gehört zu den mar-

kanten Schwächen der Union. Das gilt nicht nur für die Bürger Europas – das gilt in noch viel stärkerem Maße für das Bild Europas in Amerika. Es ist bestenfalls diffus und nur dort präsent, wo Europa sich als Einheit wirkungsvoll präsentiert. Eine Vertretung Europas in Amerika auf sehr hohem politischen Niveau ist so überfällig wie die Präsenz in den Köpfen der aufwachsenden amerikanischen Elite. Außenpolitik bedarf der Kontinuität und eines Konzepts; Außenpolitik muss verlässlich und bereit sein zum Vertrauen. Seit den Tagen von Konrad Adenauer und John F. Kennedy wissen wir, dass sich konzeptionelle Differenzen schnell zu einem unentwirrbaren Knäuel verwickeln können, wenn persönliche Differenzen hinzukommen. Westintegration, Ostpolitik und NATO-Doppelbeschluss haben gezeigt, wie sehr persönliches Vertrauen zwischen den Akteuren breite Konzeptgräben zu überbrücken oder gar für alle erfolgreich einzuebnen vermag. Außenpolitik bedarf eben auch des guten Stils, der guten Atmosphäre, der kundigen und öffentlichen Anwälte und Begleitung und mehr denn je der exzellenten Diplomatie. Wandel muss in den Köpfen beginnen, um sinnvolle Strukturen zu schaffen. Strukturen sind wichtig – wichtiger ist, sie mit Leben zu erfüllen.

Anmerkungen

¹ Vgl. Zbigniew Brzezinski, Europäer in den Irak!, in: *Internationale Politik (IP)*, 8/2003, S. 57–66; hier S. 57.

² Gemeint ist der Harmel-Bericht von 1967, vgl. *Europa-Archiv*, 3/1968, D 75 ff.

³ Der Entwurf ist abgedruckt in: *IP*, 9/2003, S. 107 ff.

⁴ Die Ergebnisse des Vierer-Gipfels sind abgedruckt in: *IP*, 9/2003, S. 85 ff.