

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 11  
Dezember  
2002

Herausgegeben vom Vorstand  
der Politisch-Militärischen Gesell-  
schaft e.V. in Berlin

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

Das Jahr 2002 war für die Politisch-Militärische Gesellschaft ein ruhiges Jahr – nach wie vor eine Folge des Umzuges von Bonn nach Berlin. Allerdings ist nun definitiv ein Ende der stillen Phase in Sicht. Ein umfangreiches, anspruchsvolles Programm für das Jahr 2003 ist in Vorbereitung.

Dennoch braucht sich auch das Jahr 2002 nicht zu verstecken. Die pmg führte am 24. Juni in Washington gemeinsam mit dem CSIS (Center for Strategic and International Studies) ein deutsch-amerikanisches Seminar zum Thema "The NATO Prague Summit" durch. Das Seminar führte ausgewiesene Experten der jüngeren und mittleren Generation aus Deutschland und den USA zusammen, um gemeinsam außen- und sicherheitspolitische Zukunftsaufgaben zu erörtern. Der nachfolgende Beitrag von Simon Serfaty wird sie neugierig machen, auch den Rest zu lesen (<http://www.csis.org/europe/NatoPrague.pdf>).

Das Seminar stand damit in der Tradition des China-Round-Table in Washington (<http://www.csis.org/europe/USGerman.pdf>) vom November 2001 sowie der pmg-CSIS-Veranstaltung im Frühjahr des gleichen Jahres in Berlin zur "Zukunft der Entscheidungsfindung". Darüber hinaus gab es eine Vielzahl von bottom-up-Initiativen der Mitglieder untereinander.

Für 2003 sind bereits zahlreiche Aktivitäten ins Auge gefasst, darunter Ende Januar zu den "Herausforderungen nach einem Regimewechsel im Irak", April eine Veranstaltung mit unserer französischen Partnerorganisation "Société Francaise d'Études Militaires" aus Anlass des 40. Jahrestages des Elysée-Vertrages zur "Deutsch/französischen Kooperation in der Sicherheitspolitik", Mai mit unserem amerikanischen Partner CSIS ein Berliner Seminar zum Thema "Germany, US and the Greater Middle East" November zur "Sicher-

heitspolitische Bedeutung der Ressourcen im Mittelmeerraum" (besonders Afrika).

Dieser neue Schwung wird getragen von verschiedenen Mitgliedern, die sich aktiver einbringen, insbesondere aber auch von der Bereitschaft von Hans-Ulrich Seidt, unsere Berliner Aktivitäten verantwortlich zu leiten. Die pmg ist damit auf einem guten Berliner Kurs.

*Ralph Thiele ist Gründungsvorsitzender der pmg*

## In dieser Ausgabe

### 1 Zukunftsfähig?

#### Berlins Sicherheitspolitik

Überlegungen von  
Hans-Ulrich Seidt

### 6 ESVP und die transatlantischen Beziehungen

Ein Projektbericht von  
Gerd Föhrenbach

### 9 Thinking about and beyond NATO

by Simon Serfaty

## THEMEN

### Zukunftsfähig? Berlins Sicherheitspolitik zwischen Innovationsdynamik und Stagnation

In "Jenseit von Gut und Böse" prophezeite Friedrich Nietzsche im Jahre 1886 den Kampf um die Erdherrschaft. Seit einem Jahrzehnt, seit der Auflösung der Sowjetunion, ist diese Epoche Vergangenheit. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika sind aus den globalen militärischen und ideologischen Auseinandersetzungen des 20. Jahrhunderts als Sieger hervorgegangen.

Doch haben die USA nach dem Kalten Krieg an ihre Bürger keine Friedensdividende verteilt, sondern ihre Streitkräfte systematisch modernisiert. Dabei blieb das politische, strategische und operative Denken der amerikanischen Eliten einerseits von klassischen Traditionen Europas geprägt, andererseits aber nutzten Washingtons Führungskreise entschlossen den Handlungsspielraum, den ihnen der Zusammenbruch der Sowjetunion und dramatische technologische Neuentwicklungen boten.

Begriffe wie *Revolution in Military Affairs* oder *Network Centric Warfare* stehen nicht nur für einen Quantensprung der Wehrtechnik, sondern für bisher nicht gekannte Möglichkeiten politischer Machtprojektion. Eine deutsche Sicherheitspolitik, die in solcher Lage in und mit Europa bündnis- und koalitionsfähig bleiben will, hat die politische und technologische Dynamik jenseits des Atlantiks als Ausgangspunkt und Maßstab eigenen Handelns zur Kenntnis zu nehmen. Das gilt nicht nur für die vor uns liegenden Monate, sondern aller Wahrscheinlichkeit nach auch für die nächsten Jahrzehnte.

## Novus ordo saeculorum

Für die gegenwärtige militärische Machtstellung der USA, ihren weltweiten politischen, ökonomischen und zivilisatorischen Einfluß gibt es keine historische Parallele. Erstmals in der Menschheitsgeschichte liegt der Schwerpunkt weltpolitischen Handelns nicht mehr auf der eurasisch-afrikanischen Landmasse, sondern in der auf Atlantik und Pazifik blickenden Westlichen Hemisphäre.

Jetzt geht es für die USA darum, ihre Machtstellung weitblickend auszubauen, die Welt nach ihren Interessen und Werten zu gestalten. Am 17. September 2002 unterzeichnete Präsident George W. Bush die neue "Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Amerika". Mit klassischer Rhetorik beschrieb er Ziele, Interessen und Instrumente amerikanischer Weltmacht. Zu

ihnen gehören präventive militärische Maßnahmen gegen Staaten und Organisationen, die den Erhalt und den Ausbau der weltweiten Vormachtstellung der USA bedrohen.

Kein Zweifel: Die sicherheitspolitische Elite der USA denkt und handelt in planetarischen Dimensionen. Als das Sowjetimperium zerfiel, sprach Präsident Bush der Ältere erstmals von der "neuen Weltordnung". Francis Fukuyama verkündete das "Das Ende der Geschichte". Tom Friedman beschwor in "The Lexus and the Olive Tree" Jahrzehnte des Friedens, des Wohlstands und der Freiheit nach dem weltweit geltenden Vorbild des *American way of life*. Wird der *novus ordo saeculorum*, bisher nur Verheißung auf der Ein-Dollar-Note, Wirklichkeit?

## Et quo vadis?

Und wohin geht Deutschland? Über Jahrzehnte hinweg war die Bundesrepublik Deutschland ein besonders enger Freund und Verbündeter der USA. Die transatlantische Bindung war eine *raison d'être* der westdeutschen Republik. Doch das Ende des Kalten Krieges brachte den Deutschen die Einheit in Freiheit. Damit war der Verfassungsauftrag des Grundgesetzes verwirklicht, das Staatsziel der alten Bundesrepublik am 3. Oktober 1990 ebenso erfüllt wie die verteidigungspolitische Daseinsberechtigung der alten NATO nach der Auflösung des Warschauer Pakts.

Welche sicherheitspolitischen Ziele und strategischen Interessen verfolgt Deutschland also im 21. Jahrhundert? Sicherlich sind Prognosen nur dort möglich, wo feste Ordnungen dem Zeitgeist und seinen politischen Strömungen einen überschaubaren Rahmen geben. In Epochen des Ordnungsverfalls erhöht sich dagegen das Prognoserisiko ebenso wie die Gefahr der Orientierungslosigkeit.

Doch lässt sich ohne einen offenen Blick nach vorn keine gestaltende Politik entwerfen. Die geistige Fixierung auf den status quo

führt nicht weiter. Eine bewußt gestaltende Veränderung deutscher Sicherheitspolitik, eine Transformation ihrer Konzepte, Verfahren und Instrumente, ist nur auf der Grundlage begründeter und plausibler Trendanalysen möglich.

## Prognosen

Eine erste Prognose kann ohne großes Risiko gewagt werden: Innerhalb Europas werden sich im nächsten Jahrzehnt tiefgreifende geostrategische Veränderungen vollziehen, die von weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden. Die geostrategischen Langzeittrends bieten keine Überraschungen, finden keine dramatische Medienaufmerksamkeit, berühren keine unmittelbaren Eigeninteressen. Dennoch führen sie Deutschlands Sicherheitspolitik schrittweise und auf Dauer immer weiter weg von der Verteidigung des Landes hin zur Sicherung der Außengrenzen und weltweiten Interessen Europas.

Jede Erweiterung von EU und NATO verlagert den künftigen Einsatzraum deutscher Soldaten vom Zentrum des Kontinents hin zu seiner Peripherie. Und voraussichtlich wird der Euro in Krise und Konflikt sich als ebenso starkes Bindeglied erweisen wie diplomatische Beistandsversprechen. Es gibt daher kaum einen Zweifel: Deutschlands eigentliche Verteidigungslinien liegen im 21. Jahrhundert an den fernen Außengrenzen der NATO und des Euro-Landes.

Diese Einsicht fand sich zumindest ansatzweise im Reformkonzept, das die Bundesregierung unter Kanzler Kohl schon vor über acht Jahren, am 14. Juli 1994, vorlegte. Langfristige Rahmendaten und aktuelle Regionalkonflikte auf dem Balkan veranlassten damals zur Formulierung: "Deutschland liegt nicht mehr in der Reichweite eines zu raumgreifenden Operationen befähigten Gegeners; gleichzeitig aber wächst die Gefahr regionaler Krisen und Konflikte innerhalb Europas, die auch die Sicherheit Deutschlands bedrohen."

## Sicherheit in Europa, Gefahr an der Peripherie

In modifizierter Form trifft diese Feststellung des Jahres 1994 heute noch zu. Sicherlich hat sich Deutschlands sicherheitspolitische Lage in Europa weiter verbessert: Die Balkankriege sind beendet, unsere unmittelbaren Nachbarn im Osten, Polen und die Tschechische Republik, sind Mitglieder der Atlantischen Allianz. Der Prager NATO-Gipfel hat nicht nur die baltischen Staaten, sondern auch unsere süd-osteuropäischen Nachbarn in die Allianz geführt.

Von der Ostsee bis zum Schwarzen Meer und zur türkisch-irakischen Grenze erstreckt sich im 21. Jahrhundert ein zusammenhängendes Allianzgebiet, – der deutsche und europäische Verteidigungsraum der Zukunft. Parallel dazu wurde die Russische Föderation im NATO-Russland-Rat zum Sicherheitspartner Deutschlands. Während also die unmittelbare Umgebung unseres Landes zur Stabilitätszone wird, wächst die Gefahr regionaler Krisen und Konflikte *außerhalb* Europas. Diese Konflikt- und Krisenherde bedrohen, das haben wir spätestens am 11. September 2001 gelernt, auch die Sicherheit Deutschlands und seiner Bürger.

Die fundamental veränderte internationale Lage macht deutlich: Politische Konzepte und Instrumente, die ihre Existenzberechtigung dem Kalten Krieg verdanken, sind für Deutschlands Sicherheitspolitik der Zukunft unverbundlicher und überflüssiger Ballast.

## Die geopolitische Schlüsselregion

Die ernstesten, schwierigen und gefährlichen Zukunftsaufgaben stellen sich nicht mehr in Europa selbst, sondern in der geopolitischen Schlüsselregion des 21. Jahrhunderts, im Großraum zwischen Kairo und Kaschmir, zwischen Aden und Astrachan.

Diese Feststellung führt zur zweiten Prognose: Angesichts der zunehmend labilen Situation im Nahen und Mittleren Osten wird das Krisen- und Konfliktpotential dieser Großregion zwangsläufig ins Zentrum einer um Stabilität und Friedenssicherung bemühten deutschen Sicherheitspolitik rücken müssen.

Die Balkanerfahrungen der 90-er Jahre des 20. Jahrhunderts, gewonnen in ehemaligen Grenzprovinzen des Osmanischen Reiches, die deutsche Geographen des 19. Jahrhunderts einst zutreffend als "europäischen Orient" beschrieben, vermittelten nur einen ersten Eindruck von den Dimensionen künftiger Herausforderungen, denen sich alle europäisch und atlantisch vernetzten Volkswirtschaften und Gesellschaften gegenübersehen.

Vor diesem empirischen Hintergrund kann die Hoffnung, Deutschland könne sich als europäischer Zentralstaat aktiver Friedensgewinnung und –sicherung im Nahen und Mittleren Osten zumindest partiell entziehen, ebenso in die europäische und atlantische Isolierung führen wie die passive Balkanpolitik der Regierung Kohl/Kinkel in den Jahren 1992/93.

## Kriegsbilder der Zukunft

Ungeachtet der Risiken an Europas Peripherie entwerfen amerikanische Politiker, Strategen und Intellektuelle aus der großinsularen Perspektive ihres nordamerikanischen Subkontinents das grandiose Leitbild einer Weltordnung des Friedens, des Wohlstands und der Freiheit. Dabei geraten aus der Distanz die feinen Haarrisse gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Fragmentierung anderer Kontinente nur allzu leicht aus dem Blick.

Analysieren wir die Weltlage aus der Sicht der Europäischen Union, des lediglich ökonomisch organisierten Großraums im Westen Eurasiens, dann werden ganz andere, kritische Entwicklungsmöglichkeiten erkennbar: Die gewaltsamen Auseinander-

setzungen auf dem Balkan, die Massaker in Bosnien und Herzegowina, der Konflikt im Kosovo und der innere Zerfall Albanien haben durchaus paradigmatische Bedeutung.

Es handelte sich bei diesen Konflikten des letzten Jahrzehnts nicht mehr um klassische Staatenkriege, sondern um hemmungslose Auseinandersetzungen gesellschaftlicher Gruppen, die ihre Interessen ethnisch, religiös, sozial oder sogar als Angehörige von Mafiaorganisationen definierten. Die Konfliktparteien dieser schmutzigen Kriege fühlten sich an die Regeln des Völkerrechts nicht mehr gebunden. Statt dessen verfolgten sie skrupellos ihre eigenen, partikularen Macht- und Wirtschaftsinteressen.

Auf dem Balkan, im "europäischen Orient", erblickten wir das Kriegsbild der Zukunft, in dem das klassische europäische Kriegsvölkerrecht, die Ordnungsprinzipien des Territorialstaats und seine Staatsräson im Chaos alptraumartiger Auseinandersetzungen verschwanden: Von den 56 militärischen Auseinandersetzungen der vergangenen 11 Jahre wurden weltweit nur noch drei zwischen Staaten ausgetragen.

Die US-Operation in Afghanistan ergänzt das unübersichtliche Gesamtpanorama: Über 30 neue wehrtechnische Systeme wurden in den asiatischen Bergen und Steppen erprobt. Stealth-Bomber flogen von ihren Basen in Missouri luftbetankt ohne Zwischenstop zum Hindukusch und zurück. US-Sonderverbände und Kommandos lenkten mit ihren Laptop-Computern Fern- und Präzisionswaffen ins Ziel. Dann zogen sie sich mit ihren analphabetischen einheimischen Waffenbrüdern wieder zu Pferde in Höhlenverstecke zurück.

## Gewalt in den Bergen

Nicht der Staaten-, sondern der Bandenkrieg wird zum Normalfall gewaltsamer Auseinandersetzungen. Weltweit kämpfen in über zwanzig Hochgebirgen schwerbewaffnete Gruppen ge-

geneinander. Warlords errichten in unzugänglichen Regionen ihre Herrschaftsräume. Viele unter ihnen werden gesteuert von Drogenkartellen und organisierter Kriminalität großen Stils.

Wer die Ursachen gesellschaftlicher Gewalt am Beginn des 21. Jahrhunderts politisch analysieren will, der tut gut daran, den Zusammenhang zwischen ethnischer Diversität, ökonomischer Rückständigkeit, religiösem Fanatismus und krimineller Energie in den Gebirgsregionen dieser Welt ins Zentrum seiner Betrachtung zu stellen.

Die innerstaatliche Konflikte in den Bergen zerbrechender Staaten wie Jugoslawien (Bosnien und Herzegowina, Kosovo) oder der Sowjetunion (Berg-Karabach, Tschetschenien, Dagestan), aber auch die Tragödien in den tausend Hügeln Zentralafrikas waren oder sind durch ausgeprägte Eskalationsdynamik und verheerende Grausamkeit gekennzeichnet. Planmäßige Vertreibungen großen Stils und kühl kalkulierte Massenmorde zerstören in diesen Konfliktregionen jede Aussicht auf Versöhnung und die Grundlagen des Wiederaufbaus.

Die Liste gescheiterter Staatswesen reicht heute von Afghanistan bis Zaire. In den immer größer werdenden Zonen ohne Recht und Ordnung etablieren sich Banden wie im Nordkaukasus, in den Schluchten des Balkans oder in Westafrika. In Afghanistan gelang es al Khaida, sich eine große territoriale Ausgangsbasis für eine weltweit angelegte, religiös-extremistische Terrorpolitik zu verschaffen. Und skrupellose Machthaber in Nordkorea und Irak streben ebenso wie terroristische Netzwerke nach Massenvernichtungswaffen.

## **Neue Aufgabe: Prävention**

Angesichts dieser Lage treten neben die Aufgaben des kurzfristigen Krisen- und Konfliktmanagements langfristige Stabilisierungsaufgaben. Sie verlangen erhebliche wirtschaftliche und

entwicklungspolitische Anstrengungen. Doch belegen die Balkanerfahrungen, dass eine militärische Krisen- und Konfliktbewältigung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zweckmäßiger und kostengünstiger sein kann als die langfristige Übernahme ökonomischer Folgelasten für Wiederaufbau, Stabilisierung und Entwicklung.

Dieser empirische Befund veranlasst zu einer dritten Prognose: Angesichts des unvorhersehbaren weltweiten Lagebilds kann die deutsche Sicherheitspolitik der Zukunft nicht mehr statisch bestimmt werden. Nicht die vermeintliche Stärke oder die vermuteten Absichten eines klar erkennbaren Gegners definieren die gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen Europas und der Allianz.

Künftig entscheidet über Erfolg oder Misserfolg deutscher Sicherheitspolitik die Fähigkeit, weltweit existentielle Gefahren rasch zu erkennen, sie im Lichte der eigenen Werte und Interessen zu beurteilen, und falls erforderlich diesen Gefahren rechtzeitig rasch, zielgerichtet und erfolgreich entgegenzutreten. Nicht die Abschreckung eines klar erkennbaren Gegners, sondern das *prävenire*, das vorausschauende, schützende Handeln gegen verdeckt planende und skrupellos handelnde Persönlichkeiten und Personengruppen gewinnt für die Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts zentrale Bedeutung.

## **Mischformen**

Dabei gehören zu den Handlungsoptionen je nach Einzelfall auch Mischformen militärischen und zivilen Engagements: Evakuierungsmaßnahmen, der Schutz flüchtender Zivilisten gegen Banditen und Marodeure, die Versorgung und Unterbringung großer Flüchtlingsbewegungen im Zusammenwirken mit zivilen Hilfsorganisationen sind dazu ebenso zu rechnen wie der von Militär abgesicherte und gestützte Aufbau von Polizeieinheiten in Post-Konflikt-Situationen.

Diese Trendanalyse führt zu einer vierten Prognose: Die Mischformen des Krieges, die Anwendung unkonventioneller Methoden und die Asymmetrie der Gewaltpotentiale in außereuropäischen Konflikten werden auf die gesellschaftliche Sicherheit und Stabilität in Europa und Deutschland Rückwirkungen haben. Unterschiede zwischen Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik werden verschwimmen, denn die Krakenarme der Gewalt kennen keine Staats-, Landes- und Ressortgrenzen.

Wenn in Afghanistan als Folge von Dürre und Krieg der Anbau von Rohopium neue Rekordmarken erreicht, wenn über Europa aus den Weiten Zentralasiens und Osteuropas eine neue Flutwelle billigen Heroins hereinbricht, dann stellt sich nicht mehr die Frage nach der Zuständigkeit nationaler und internationaler Bürokratien, sondern nach sorgfältiger Diagnose und nachhaltiger Therapie, - und nach vorbeugendem Handeln für die Zukunft.

## **Netzwerke der Sicherheit**

Angesichts der globalen Zukunftsrisiken werden Deutschland und Europa nur im Verbund mit jenen Staaten handlungsfähig bleiben, die bereit sind, weltweit in ad hoc Koalitionen einen gemeinsamen und wirkungsvollen Beitrag zur Konfliktvorbeugung und Krisenbewältigung zu leisten. Wer dagegen glaubt, Routinemitarbeit in den Vereinten Nationen, der Atlantischen Allianz oder der Europäischen Union allein gewährleiste Deutschlands Sicherheit und Bündnisfähigkeit, der wird sich täuschen. Notwendig wird vielmehr die aktive Beteiligung an und die Führung von friedensschaffenden und friedenswahrenden Operationen im multilateralen Verbund.

Diese Feststellung soll durch eine fünfte Prognose präzisiert werden: Für Deutschland geht es künftig nicht mehr allein um die Beteiligung an gemeinsamen Militäroperationen herkömmlicher Art. Ausschlaggebend für die Bündnis- und Koalitionsfähigkeit unseres Landes werden leis-

tungsfähiges Schnittstellenmanagement im nationalen und internationalen Bereich, politische und militärische Führungsbefähigung in multilateralen Operationen, reibungslose Abstimmung zwischen staatlichen Akteuren und Nichtregierungsorganisationen, vertrauensvolles und wirksames Zusammenwirken zwischen den Streitkräften und nichtmilitärischen Instrumenten.

Die Steuerung von Netzwerken, die Bündelung von Kompetenz, die schnellstmögliche Informationsgewinnung und –auswertung, Mobilität und Flexibilität: All diese Eigenschaften werden über die Sicherheit Deutschlands und Europas im 21. Jahrhundert entscheiden.

## Führung und Gestaltungswillen

Wenn sich die Bundesregierung entschließen könnte, durch die Revitalisierung des Bundessicherheitsrats (BSR) künstliche Ressortgrenzen zu überwinden, zivile und militärische Erkenntnisfähigkeit kostensparend zu verbinden, auf eine europäische Rollenverteilung hinzuwirken, dann würden schon heute jenseits strategischer Zukunftsvisionen konkrete, weitreichende und erfolgsversprechende Gestaltungsmöglichkeiten erkennbar.

Um Führungsfähigkeit zu gewinnen und Gestaltungschancen zu nutzen bedarf es allerdings neben der institutionellen Neuorientierung auch eines überzeugenden inhaltlichen Konzepts, das Interessen, Ziele und Instrumente deutscher Sicherheitspolitik für eine Zeitperspektive von mindestens einem Jahrzehnt politisch bündelt und verbindlich vorgibt.

Doch ist dies bei realistischer Lagebeurteilung in absehbarer Zeit kaum zu erwarten. Nachdem es bereits die Regierung Kohl 16 Jahre lang versäumt hatte, den BSR als Steuerungsinstrument und konzeptionelles Zentrum einer nationalen Gesamtstrategie zu nutzen, sah es nach der Bundestagswahl des Jahres 1998 für einen Augenblick so aus, als würde ausgerechnet die rot-grüne Koalition das Vakuum im

konstitutionellen Zentrum unserer Republik füllen.

Die Koalitionsvereinbarung des Jahres 1998 verlangte, vielleicht von fern inspiriert durch das Vorbild Helmut Schmidts, ausdrücklich die Stärkung des BSR. Doch die Hoffnung auf sicherheitspolitischen Reformschwung wurde enttäuscht: Zwar gab es in den Jahren 1998 bis 2000 vereinzelte Ansätze für ein realistisches und modernes Krisenmanagement, so vor allem während des Kosovo-Konflikts im Jahre 1999. Doch im Rückblick erscheint dies wie eine kurze Episode: In der Koalitionsvereinbarung des Jahres 2002 ist vom BSR als sicherheitspolitischem Steuerungsinstrument unter Vorsitz des Kanzlers keine Rede mehr.

## Stagnation und fehlende Konzepte

Blicken wir vor diesem Erfahrungshintergrund auf unsere europäischen Nachbarn, dann sehen wir unübersehbare Stagnationserscheinungen: Deutschland fällt auch in der Sicherheitspolitik hinter die anderen Europäer zurück. Das gilt in erster Linie für den Vergleich mit Frankreich und Großbritannien. Dort liegt der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt nicht nur deutlich höher als in Deutschland, sondern die Mittel werden außerdem in ungleich höherem Maß für Zukunftsinvestitionen aufgewandt. In Deutschland dagegen finanziert der Verteidigungshaushalt seit Jahren viel zu viel Personal, überflüssige Standorte und eine aufgeblähte, zivile Bundeswehrverwaltung. Gleichzeitig wird die Zahl der zukunftsweisenden wehrtechnischen Kooperationsprojekte mit den europäischen und atlantischen Partnern immer geringer.

Auch der Vergleich mit dem EU-Partner Österreich ist aufschlussreich: In Wien verabschiedete der österreichische Nationalrat am 21. Dezember 2001 eine neue Sicherheitsdoktrin, die dem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel Europas Rechnung trug. Und bereits im November 2001 war per Gesetz die Einrichtung eines "Nationalen Sicher-

heitsrats" (NSR) beschlossen worden, der über ein eigenes Ratssekretariat unter dem österreichischen Bundeskanzler verfügt und den Gedanken einer ressortübergreifenden, einheitlich geführten Sicherheitspolitik verkörpert.

Ein vergleichbares Konzept ist bis heute bei allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nicht erkennbar. Dabei wissen Sachkenner unabhängig von parteipolitischer Couleur, dass die überkommenen Verfahren und Institutionen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung der Bundesregierung nicht mehr ausreichen. Der BSR ist seit Bundeskanzler Kohl zu einem Exportkontrollorgan denaturiert, ohne ausreichenden institutionellen Unterbau und ohne kompetente Fachexpertise. Niemand darf sich wundern, wenn sich peinliche Pannen wie die Verwechslung von ABC-Spürpanzern mit APC-Schützentransportern wiederholen.

Diese Feststellung legt eine ernüchternde und beunruhigende Schlußprognose nahe: Da sich nicht nur die gegenwärtig viel geschmähte Bundesregierung, sondern die deutsche Politik insgesamt ängstlich und konzeptionslos an den Rezepten und Strukturen der Vergangenheit festklammert, erscheint eine Revitalisierung deutscher Sicherheitspolitik in den Krisen des 21. Jahrhunderts als wenig wahrscheinlich.

## Richtlinien für Deutschlands Sicherheit

Hat also der Berliner Kriegstheoretiker Herfried Münkler recht, der als Pendant zur hohen Kommunikations- und Diskursdichte der deutschen Mediengesellschaft ihre "ausgeprägte Rückzugs- und Kapitulationsmentalität" konstatiert? Oder gibt es doch noch die Bereitschaft und den Willen zum Neubeginn, zum Aufbruch ins 21. Jahrhundert?

Zaghafte und Ängstlichkeit sind dann begründet, wenn die

Bundesregierung weiter darauf verzichtet, das Gesetz des Handels zu bestimmen. Sollte sie jedoch politische Ziele, strategische Interessen und operative Instrumente deutscher Sicherheitspolitik für die Zukunft definieren, dann kann sie sich an einem mittelfristig zu verwirklichenden Transformationsprogramm orientieren:

- Erste Richtlinie: Deutschland ist im 21. Jahrhunderts als europäische Zentralmacht von Verbündeten umgeben. Deshalb braucht das Land eine neue Wehrverfassung und eine neue Streitkräftestruktur. Die zur statischen Territorialverteidigung bestimmten Hauptverteidigungskräfte sind zügig abzubauen. An ihre Stelle tritt ab 2006 eine neue, nichtmilitärische Organisation zur inneren Krisenbewältigung (Regionalschutz). Sie trifft Vorsorge gegen Naturkatastrophen, terroristische Großanschläge und für den Zivilschutz. Der Wehrdienst wird zum Gemeinschaftsdienst: Frauen und Männer leisten ihn im Regionalschutz sowie in den klassischen Bereichen des bisherigen Zivildienstes. Die gesetzlichen Voraussetzungen dafür sind umgehend zu schaffen.
- Zweite Richtlinie: Für Deutschlands Sicherheit haben die großräumige Interessenwahrnehmung und die Stabilität der Europäischen Union höchste Priorität. Die Verteidigung des Bundesgebiets erfolgt im 21. Jahrhundert entlang und jenseits der Außengrenzen der Europäischen Union und der Atlantischen Allianz. Dies setzt die Fähigkeit zur raschen Intervention und Krisenbewältigung voraus. Alle im Verteidigungshaushalt disponiblen Mittel sind daher auf den Aufbau hochmobiler, schlagkräftiger Krisenreaktions- und Interventionskräfte zu konzentrieren. Ab 2006 hat die Bundeswehr als Berufs- und Bündnisarmee in Stärke von 200 000 Mann in und für Europa einsatzfähig zu sein. Auf die rasche Verfügbarkeit

von Sonderverbänden ist besonderes Augenmerk zu richten.

- Dritte Richtlinie: Die wehrtechnischen Neuentwicklungen und operativen Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts sind umgehend für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik nutzbar zu machen. Parallel zur Verkleinerung und Professionalisierung der Bundeswehr wird deshalb der Investitionsanteil am Verteidigungshaushalt erhöht. Finanz- und Verteidigungsministerium unterbreiten gemeinsam Vorschläge, wie durch Einsparungen an anderer Stelle Mittel zur Anschubfinanzierung noch im kommenden Jahr freigesetzt werden können. Investitionsschwerpunkte sind Forschung und Entwicklung zur Modernisierung der Luftstreitkräfte und der Führungs- und Aufklärungsinstrumente. Durch einen verbindlichen Zeitrahmen sind Planungssicherheit für die wehrtechnische Industrie Deutschlands und ihre internationale Kooperationsfähigkeit zu schaffen.
- Vierte Richtlinie: Konzeptionen, Instrumente und Verfahren deutscher Krisenbewältigung und Konfliktprävention werden auf nationaler Ebene im BSR unter Vorsitz des Bundeskanzlers zentral geführt und europäisch-atlantisch vernetzt. Der BSR erhält ein leistungsfähiges, interministeriell besetztes Sekretariat, das für die Koordination und Umsetzung der neuen sicherheitspolitischen Richtlinien der Bundesregierung verantwortlich ist. Aufgaben und Zusammensetzung des Sekretariats werden durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers geregelt.

*Dr. Hans-Ulrich Seidt, Berlin ist z. Zt. wissenschaftlicher Mitarbeiter der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Der Beitrag enthält ausschließlich seine persönliche Auffassung*

## THEMEN

### ESVP und die transatlantischen Beziehungen

#### Ein Projekt des Waldbröler Zentrums für Analysen und Studien der Bundeswehr

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben seit 1999 in ihrem Streben nach Stärkung der äußeren Handlungsfähigkeit der Union große Fortschritte gemacht. Gleichwohl bestehen mancherorts noch Unklarheiten hinsichtlich der Ziele der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Einerseits sind die ESVP und die für 2003 geplante Aufstellung einer Schnellen EU-Eingreiftruppe teilweise das Ergebnis amerikanischen Drucks, um die Europäer zur Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten und zur Übernahme größerer Lasten innerhalb des Nordatlantikpakts (NATO) zu bewegen. Andererseits begegnet man an manchen Orten in den USA eigenständigen europäischen Planungs-, Entscheidungs- und Operationskapazitäten mit Skepsis.

Das in Waldbröl bei Bonn gelegene Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr (ZAS) hat in Zusammenarbeit mit dem Center for Transatlantic Relations (CTR) der Johns Hopkins Universität, Washington, DC, eine Strategieguppe zum Thema "Implications of ESDP for Transatlantic Relations" eingerichtet. Ziel des Projekts war, – auf der Grundlage einer Analyse der Probleme und Chancen der ESVP im Hinblick auf das Zusammenwirken von EU und NATO – einen Beitrag zur Stärkung der ESVP und damit zur Fortentwicklung der NATO und der transatlantischen Beziehungen zu liefern.

Zu den ständigen Mitgliedern der Strategieguppe gehörten von Seiten des CTR Prof. Dr. Daniel Hamilton und Dr. Esther Brimmer sowie von Seiten des ZAS Oberst Ralph Thiele und Dr. Gerd Föhrenbach. Weitere ständige Mitglieder waren Dr. Tuomas

Forsberg (Finnland), Dr. Peter van Ham (Niederlande), Dr. Antonio Missiroli (Italien), Botschafter Marc Otte (Belgien), Sir Michael Quinlan (Großbritannien) und Dr. Bruno Tertrais (Frankreich).

An den drei Konferenzen der Strategiegruppe in Berlin und Washington nahmen ferner eine Reihe von hochrangigen Fachleuten des Ministerialbereichs und der Wissenschaft aus der "strategic community" des jeweiligen Tagungsortes teil. Der Bericht der Strategiegruppe wurde im November 2002 veröffentlicht. Er enthält Einzelbeiträge der ständigen Mitglieder zu den vielfältigen Aspekten der ESVP sowie ein Vorwort von Dr. Javier Solana und ein Nachwort von Staatssekretär Dr. Klaus Scharioth. Zu den Ergebnissen im Überblick:

### Sicherheitsbegriff der ESVP

Die ESVP basiert auf einem umfassenden Verständnis des Begriffs "Sicherheit", der weit über die geplante Aufstellung einer Schnellen EU-Eingreiftruppe hinausgeht. Mithilfe der ESVP wird die EU bald in der Lage sein, ihr umfangreiches ziviles Instrumentarium (z.B. Handels- und Kooperationsabkommen, Entwicklungshilfe und andere Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik) um militärische Fähigkeiten zu ergänzen und folglich zu kompletieren. Die EU wird dann über die gesamte Bandbreite von sowohl politischen, diplomatischen und ökonomischen als auch militärischen Mitteln verfügen, um auf die Beteiligten eines Konflikts einzuwirken. Damit kann die Union umfassendes Krisenmanagement aus einer Hand anbieten ("one-stop shopping") – eine wirkliche Neuerung im Bereich der internationalen Beziehungen. Europa misst dabei dem Multilateralismus große Bedeutung bei. Die ESVP bekräftigt die EU-Strategie der "Sicherheit durch Einbindung".

### Erweiterung

Praktisch alle EU-Beitrittsaspiranten betrachten ihre zukünftige Mitgliedschaft in der Union, ebenso wie die in der

NATO, als Teil der Wiedervereinigung Europas. Es ist davon auszugehen, dass die neuen EU-Mitglieder auf konsensuale Politik und gute transatlantische Beziehungen Wert legen werden. Welche Haltung die Kandidatenländer mit Blick auf mögliche Auslandseinsätze ihrer Truppen einnehmen werden, ist derzeit schwer einzuschätzen. Möglicherweise haben die meisten sogar weniger Bedenken hinsichtlich des Einsatzes militärischer Mittel als einige der EU-Altmitglieder. Die EU-Beitrittsaspiranten werden kaum in der Lage sein, moderne militärische Fähigkeiten in größerem Umfang bereitzustellen. Möglich wäre jedoch der Aufbau von spezialisierten "Nischen-Fähigkeiten" (beispielsweise Sanitätsteams oder besondere Formen der logistischen Unterstützung).

### Beziehungen zu Russland

In den EU-Bedrohungseinschätzungen wird Russland praktisch nicht erwähnt; aber ebenso wenig wird Russland als Partner angesehen, der beim Aufbau und der Stärkung der ESVP mithelfen könnte. Längerfristig wird sich jedoch die Weiterentwicklung der ESVP nicht ohne engere Beziehungen zu Russland vollziehen können. Ein Haupthindernis auf dem Weg zu einem engeren Verhältnis zwischen der EU und Russland auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind die verschiedenen strategischen Kulturen und Wertvorstellungen (Stichwort: Tschechenien). Beobachter haben daher vorgeschlagen worden, den Schwerpunkt bei der Zusammenarbeit mit Russland auf praktische, langfristige Maßnahmen zu legen.

### Zusammenarbeit mit NATO und OSZE

Der Kooperation mit der NATO kommt zentrale Bedeutung für die ESVP zu. Die zwei Grundprinzipien der ESVP lauten, dass die EU nur in jenen Fällen autonom handeln wird, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist, und dass unnötige Duplizierungen zu vermeiden sind. Die wesentlichen Richtlinien für die Kooperation zwischen EU und

NATO im Krisenfall sind in der so genannten "Berlin Plus"-Vereinbarung niedergelegt. Sowohl die EU als auch NATO werden geeignete Instrumente entwickeln müssen, um den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen. In Anbetracht der unterschiedlichen Aufgaben und Strukturen von EU einerseits und NATO andererseits werden die Schwerpunkte dabei zum einen auf einer komplementären Weiterentwicklung liegen und zum anderen auf jenen Bereichen, in denen sich ihre Kompetenzen und Handlungsfelder überlappen.

Die OSZE spielt eine bedeutende Rolle als Frühwarn-Einrichtung und als Instrument für Konfliktprävention und Wiederaufbau nach einem Konflikt. Durch den umfassenden Ansatz der Union im Hinblick auf Krisenmanagement und die Überschneidungen zwischen beiden Organisationen auf Gebieten des zivilen Krisenmanagements wird die OSZE zu einem wichtigen Partner der EU.

### Machtprojektion

Im 21. Jahrhundert bedeutet Machtprojektion nicht, wie in der Geschichte, die Anwendung militärischer Gewalt zur Verteidigung eng gefasster, nationaler Interessen. Im Gegenteil, das moderne Verständnis von Machtprojektion basiert auf einem viel breiteren Fundament darüber hinaus gehender, kollektiver Interessen. Die Begrenzung und das Eindämmen von unkonventionell geführten Konflikten, den so genannten "kleinen Kriegen", wird zukünftig erheblich an Bedeutung gewinnen. Dies erfordert eine Sicherheitspolitik, die sowohl auf den Umgang mit staatlichen Einrichtungen und Akteuren eingestellt ist als auch auf jene nichtstaatlichen Akteure, die organisierte Gewalt weltweit zur Erreichung ihrer ökonomischen, kriminellen oder terroristischen Ziele anwenden.

Vor diesem Hintergrund sollte die ESVP um die Aspekte Streitkräftetransformation und euroatlantische Interoperabilität erweitert werden, insbesondere mit Blick auf die anspruchsvolleren Operationen des Aufgabenspektrums. Die ESVP sollte nicht nur *einen*

militärischen Zweck, sondern zwei haben: 1) Stabilitätsoperationen mit oder ohne Beteiligung der Vereinigten Staaten und 2) Machtprojektion zusammen mit den USA. Ersteres träfe insbesondere auf Einsätze in und um Europa zu, während Letzteres Operationen überall dort auf dem Globus bedeuten würde, wo die gemeinsamen Interessen Europas und der USA bedroht sind.

### **Transatlantische Arbeitsteilung?**

Seitens der Bush-Administration ist die Idee des "backfilling" ins Gespräch gebracht worden. Diese sieht vor, dass die Europäer vor allem bei Militäroperationen geringer Intensität, wie auf dem Balkan, die Führung übernehmen und die dann nicht mehr benötigten US-Truppen für Kampfeinsätze hoher Intensität oder grundsätzlich für die Bewältigung von schwerwiegenden Sicherheitsproblemen, beispielsweise im Mittleren Osten und asiatischen Raum, zur Verfügung stünden. Die geplante Übernahme der NATO-Mission in Mazedonien durch die EU stellt ein entsprechendes Beispiel dar. Aber weiter wird die Arbeitsteilung nicht gehen. Sowohl gegenwärtige Zwänge als auch zukünftige Ambitionen stehen einer klaren Arbeitsteilung zwischen den Verbündeten und den entsprechenden Organisationen im Weg. Sicherheitspolitische Verantwortung ist nicht teilbar.

### **Amerikanische Perspektiven**

In den USA gibt es unterschiedlichen Auffassungen über die ESVP. Die "Anhänger" des Projekts wünschen sich eine stärkere EU als Partner Amerikas, um gemeinsam den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft begegnen. Die "Skeptiker" betrachten die ESVP als Ablenkung von wichtigeren Sicherheitsproblemen oder gar als Versuch, den Einfluss der USA zurückzudrängen. Die "Entkoppler" favorisieren die Idee des "backfilling" (s. oben) und betrachten diese als ersten Schritt zu einer neuen transatlantischen Arbeitsteilung.

Die "Transformer", zu denen viele Verteidigungsexperten und ranghohe Offiziere gehören, befürchten, dass sich die europäischen und die amerikanischen Streitkräfte nicht mit den gleichen militärischen Herausforderungen befassen. Angesichts der gewaltigen Veränderungen in der US-Armee (Stichworte: Fokus auf asymmetrische Bedrohungen, teilstreitkraftübergreifende Operationen und "network-centric warfare") bezweifeln die Vertreter dieser Gruppe, ob die EU den Umfang der Umwälzungen erkannt hat und ob man bereit ist, die notwendigen Entscheidungen zu treffen, um als militärisch wertvoller Partner an die Seite der USA zu treten. Die NATO Response Force könnte bei der Transformation europäischer Streitkräfte eine Pilotfunktion übernehmen und so zu einer "transatlantischen Transformation" führen.

### **Empfehlungen**

Zusammenfassend kommen die Mitglieder der Strategieguppe u.a. zu folgenden Empfehlungen:

- *Stärkung des NATO-Generalsekretärs und des Hohen EU-Vertreters.*  
Die Erweiterungsprozesse von EU und NATO machen eine Anpassung der Konsensfindungsmechanismen und eine Ausweitung der Befugnisse zugunsten der Leitungsebene in beiden Organisationen erforderlich. Der NATO-Generalsekretär und der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollten über optimierte Handlungsmittel verfügen. Dies wird selbstverständlich schwierige Fragen etwa bezüglich der politischen Mitbestimmung durch die einzelnen Mitgliedstaaten aufwerfen.
- *Optimierung der militärischen Fähigkeiten*  
Im Kern geht es darum, ein gewisses politisches "Momentum" und zusätzliche Anreize zu schaffen, um erstens mehr Gegenwert für aufgewendete Haushaltsmittel zu bekommen (besser ausgeben) und zweitens mehr Ressourcen für die

Verteidigung freizusetzen (mehr ausgeben). Die ernsthafte Bündelung von Verteidigungsausgaben scheint der einzige realistische und gangbare Weg zu sein. Kurzfristig könnte der Aufbau von EU-finanzierten supranationalen Streitkräfteelementen realisiert werden. Ein bemerkenswertes Modell auf diesem Gebiet ist das der NATO für die AWACS-Flugzeuge. Mittelfristig wären eine gemeinsame (wenn gleich nicht unbedingt einzige) Beschaffungspolitik und ein weniger geschützter Rüstungsmarkt wünschenswert. Langfristig erscheint eine gewisse Rollenspezialisierung sowohl mit Blick auf Fähigkeiten/Streitkräfte als auch auf Ausrüstung denkbar.

- *Entwicklung einer gemeinsamen Lagebewertung*  
Es müssen – auch mit Blick auf die Irak-Frage – Fortschritte in Bezug auf eine gemeinsame Bewertung gegenwärtiger und zukünftiger sicherheitspolitischer Herausforderungen und entsprechender, konvergierender Ansätze zur Bewältigung dieser Herausforderungen gemacht werden. Hierbei gilt es, zwei verschiedene "Lücken" zu schließen: eine transatlantische und eine inhereuropäische.
- *Anpassung der Petersberg-Aufgaben*  
Im Hinblick auf die Bandbreite der Petersberg-Aufgaben gibt es innerhalb der EU Meinungsunterschiede. Natürlich herrscht Übereinstimmung hinsichtlich des "unteren Endes", für das die erforderlichen Ressourcen größtenteils bereits verfügbar sind. In Bezug auf Operationen am "oberen Ende" ist man sich dagegen uneins, und sogar zwischen den sechs größeren EU-Staaten bestehen in dieser Hinsicht Auffassungsunterschiede.
- *Relevanz für zukünftige Konflikte*  
Vor dem Hintergrund eines sich rapide verändernden Sicherheitsumfelds (Terroris-

mus, Spannungen im Mittleren Osten usw.) sollten die Mitgliedstaaten der EU sicherstellen, dass die ESVP mit Blick auf zukünftige Konflikte relevant bleibt. Der Aufbau der ESVP erfolgte insbesondere vor dem Hintergrund der kriegerischen Konflikte auf dem Balkan. Die EU muss zeigen, dass die ESVP auch für zukünftige Herausforderungen geeignete Konfliktlösungsmechanismen anbieten kann.

- *Keine Konkurrenz von ESVP und NATO Response Force*  
Die ESVP und die NATO Response Force sollten nicht in Konkurrenz zueinander stehen, sondern in gegenseitiger Abstimmung fortentwickelt werden, um die Fähigkeiten beider Organisationen zur Prävention und Beherrschung von Konflikten zu verbessern. Voraussetzung hierfür ist, nach der Lösung des "Berlin Plus"-Problems, der Aufbau effektiver Arbeitsbeziehungen zwischen EU und NATO.

- *Aufstellung einer kleinen, gut ausgerüsteten europäischen Streitmacht*

Es erscheint wenig sinnvoll, dass sich die EU eine schwere Militärtruppe im Umfang eines Korps zulegt, die dem Schnellen Eingreifkorps der NATO ähnelt. Was die Europäer wirklich benötigen, ist eine begrenzte Anzahl schnell verlegbarer Spezialeinheiten, spezialisierter Truppen und "force multipliers" mit strategischer Bedeutung. Das Ziel muss die Transformation der europäischen Armeen zu Streitkräften sein, die den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts begegnen können. Der Aufbau einer kleinen, aber gut ausgerüsteten und ausgebildeten europäischen Streitmacht, von der auch die europäischen Truppen der NATO Response Force ein Bestandteil sind, erscheint als ein attraktives Konzept. Mit einem hohen Bereitschaftsgrad versehen, könnte diese Eingreiftruppe zu einem

wichtigen und effektiven Handlungsinstrument der Union werden. Die Truppe würde auch einen erheblichen Gewinn für die NATO darstellen und folglich das politische Gewicht Europas in Washington drastisch erhöhen.

Das Projekt des Zentrums für Analysen und Studien der Bundeswehr unterstreicht den großen Stellenwert, welcher der Fortentwicklung der militärischen und zivilen EU-Krisenmanagementfähigkeiten für die Sicherung und den Ausbau der transatlantischen Beziehungen zukommt.

*Dr. Gerd Föhrenbach, Waldbröl*

## THEMEN

### Thinking about and beyond NATO

Entering 2002, the two summits scheduled by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU) for the end of that year were expected to start the final phase of the Euro-Atlantic vision: two institutions with overlapping sets of members engaged in missions that might not always be pursued in common but would always remain compatible in their goals and complementary in their methods. Instead, as the year has unfolded, the Euro-Atlantic vision has become increasingly blurred. Now, there is a sense that the two sides of the Atlantic are drifting away from the lofty goals they set after World War II, and sought to reassert after the Cold War. The relationship is not only said to be lacking coherence, as America and Europe seem to be evolving in worlds of their own. It is also said to be losing its necessity, as Americans and Europeans no longer share values or even interests – and, even when they do, lose their commonalities in the increasing capabilities gap that separates and divides them.

Rumors of an impending death of the transatlantic partnership are

hardly new. For the past 50 years they have drowned the facts of mutually beneficial cooperation between America and its European allies, as well as among them. In the end, they never amounted to much. Yet the *déjà entendu* of past discord should not invite complacency. Rather, because this is not another transitory round of discord initiated by the style of a new U.S. administration or a passing moment in the security environment, there is cause for concern. Underlying the current rift are three conditions that have to do with the completion of "Europe", the neglect of NATO, and a "new normalcy" in interstate relations. Each of these conditions alone would have a significant impact on the transatlantic partnership; together, that impact is magnified beyond the traditional norms of past tensions.

#### A New Europe

To start with, there is the matter of the European Union: because of it, Europe, as we have all known it since 1917, is dead and beyond resurrection. Some, admittedly, still deny it as they continue to predict the revival of the traditional nation-states whose sovereignty within impermeable boundaries was well worth a war or two (and more). That prospect, however, is nil. It ended when the rise of institutions that were created to save the nation-states (from each other, as well as from themselves) progressively voided their members' national content instead. "To understand," wrote Isaiah Berlin four decades ago, "is to perceive patterns." Patterns are not shaped by theory but asserted by history. The pattern that has grown out of Europe's history over the past 50 years could not be more evident: with nation-states reinventing themselves as member states of the union they formed or which they hope to join, Europe is achieving a new *synthesis* that is making it whole at last. The single currency that was launched in January 2002, the enlargement that will be announced in December 2002, the constitutional convention that will be held in March 2003, and the Intergovernmental Conference

(IGC) that will take place in 2004 are the identifiable plays of an end game known as "finality:" deepen in order to widen, widen in order to deepen, and reform in order to do both.

There is much in the transformation of Europe that should make Americans proud. The deconstructed Old World, which twice in two generations organized its own collective funeral, has now been rebuilt *à l'américaine*, to a large measure on the basis of inspired U.S. policies that showed, during 15 glorious weeks in the spring of 1947, how the peace could be won historically after the war had been won militarily. Indeed, the new Europe is more peaceful, safer, more affluent and more democratic – in short, more stable than at any time before. Yet muting a legitimate satisfaction over this achievement, there is some growing exasperation over what is still missing now and even some apprehensions over what might be about to emerge.

For Americans who have at last ceased to view "Europe" as an institutional fake, causes for apprehensions can take either one of two forms. First, an ever more united and progressively stronger Europe could conceivably rise as a "counterweight" of U.S. power – or, more bluntly, as a rival that would use its newly regained influence to challenge U.S. leadership at the possible cost of U.S. interests. This sort of Gaullist Europe would be built around an increasingly assertive, and even combative, Franco-German partnership that might ultimately be extended to Great Britain should Prime Minister Tony Blair seek across the Channel satisfactions denied to him by his overpowering partner across the Atlantic. Alternatively, or even simultaneously, U.S. concerns are motivated by concerns that Europe might wish to act before it is ready, thus leaving Americans faced once again with the burden of finishing what Europeans would have started but could not complete. In other words, the new Europe would risk becoming a "counterfeit" of the superpower it claims to be, as it continues to lack military power and remains

economically vulnerable and even as its age-old political ghosts are being sighted at either extreme of the fragile political center that has failed to define a credible third force.

On the way to the EU summit of December 2002 – but also beyond, through the 2003 constitutional convention and past IGC 2004 – Americans will have to be reassured that the new Europe will be a credible partner – the kind of "counterpart" successive U.S. administration have hoped for rather than the counterweight or counterfeit they might resent or from which they could even suffer to such an extent as to leave it or even derail it. To achieve that lofty goal, much will be needed from both sides of the Atlantic. For Europeans, it is high time to take their own commitment to integration seriously – in other words, to do what they say (which would make them predictable) even as they say what they do (which would keep them transparent). In addition, while thus crawling toward their institutional finality, Europeans should acknowledge the U.S. role in the development of their union. More specifically, an intrinsic part of Europe's finality debate is the U.S. role and rights as a non-member member state of the European Union. Valéry Giscard d'Estaing, who has a keen sense of history, should show more sensitivity to the U.S. condition by inviting a handful of American observers to the final phases of the debate over which he presides.

Only after that role has been acknowledged and defined will the United States be itself able to engage the EU more directly than has been the case to-date, on the same grounds as the bilateral relations maintained by the United States with each EU member. Even though U.S.-EU relations should obviously not substitute for bilateral relations so long as the Europeans themselves do not complete their union, it is already possible to view the EU as the sixteenth member of the 15-member union – one which, through its Commission and its Parliament, exerts influence on its partners just as they,

in turn, influence the union. The pre-summit invitation extended by the Swedish EU presidency to the United States in Göteborg, Sweden, in June 2001, was a first step toward such a privileged U.S. status relative to, and even within, the EU. There should be more of such consultations, not only at such political levels but also at the levels of each of the various bodies that "represent" the EU. But, to repeat, the dynamics of U.S.-EU relations will remain conditioned more by what the nation-states do with their union than by what the United States seeks from the union's members.

### A Transformed NATO

While the transatlantic partnership is affected by the transformation of post-World Wars Europe, as Americans came to rediscover it after 1917, the post-Cold War North Atlantic Treaty Organization has also evolved. Most fundamentally, NATO, as we all relied on it after 1949, is finished and beyond restoration. This is not meant to declare it dead or even irrelevant, as it was done often during the Cold War and has come back in fashion of late. Rather, it is to argue that NATO has now become so much larger, so much more unbalanced, and so narrowly confined to the European continent that it can no longer be understood as the same organization it was during the Cold War, or which it was expected to become after the end of the Cold War.

All too obviously, size matters. Like the EU, NATO has grown - from a not-so-modest membership of 12 at the onset of the Cold War, to 16 during the Cold War, to 19 by 1999, and later this year to 26 – with a few more still standing on the sidelines. On the way to Prague, enlargement is no longer an issue: bigger may or may not be better, but bigger it is bound to be and remain anyway. Past enlargement, therefore, NATO needs to remain adaptive lest it become *de facto* what Lord Robertson called "an optional part." Decisions by consensus are no longer possible, and by implication security dependence on increasingly cacophonous "coalitions of the

willing" is cumbersome, as was shown during the 1999 war in Kosovo. With a more united Europe whose common voice is likely to become louder (if not more audible) in future years, unilateral decisions by the United States on behalf of all its allies will become more and more difficult, and less and less desirable. Between these two extremes – one for all and all for one – formulas of governance are vague. At two, between North America (including Canada) and the EU – but who will speak for Europe, and what will become of non-EU European NATO countries like Turkey? At more, as a responsible grouping of the capable – but, past the United States, by what standards will allies be deemed capable or not? At many, as ad hoc contact groups – but how would such groups be formed for regions of concern to all? Any of these worn-out ideas – two pillars, *directoire*, *géométrie variable* – would still be hampered by the elusive presence of Russia, itself a non-member member state of the organization that as designed to defeat that country's earlier incarnation. The answer lies in a mixture of all such ideas: closer bilateral relations between the United States and some of the most capable and willing European allies, but also closer bi-multilateral relations between the United States and the EU, as well as between the EU and NATO within or side by side the United Nations.

In addition, because most of the 10 new NATO members (including the seven countries expected to be welcome in Prague), are small and weak, the capabilities gap within Europe is growing no less dramatically than the capabilities gap between Europe and the United States – between Latvia and France, say, no less than between France and the United States. The gap is no longer defined by the availability and quality of military capabilities, but also by the will to use whatever available capabilities. Previously, it was America's will to use military force that was questioned. Now, it is Europe's will that is being questioned: weakness encourages appeasement, or at least a quest for "solutions" that avoid

the use of force even at the cost of additional, occasionally unwanted, and often self-defeating compromises. To that extent, a buildup in European capabilities in the context of a common European Security and Defense Identity (ESDI) has become more necessary than before, from the vantage point of both sides of the Atlantic. Granted that the mission will define the coalition, the coalition still needs to be capable – and only those coalition members that make it so should be able to help define the mission. In Afghanistan, the NATO allies were admittedly underused, but that need not remain a pattern for the future, or the irreversible evidence of an alleged marginalization of NATO. What mattered there was that the NATO allies were offered a right of first refusal which they promptly assumed as they offered "complete solidarity." But the fact that the leading NATO country did not find that solidarity necessary while the military campaign was still ongoing also matters. Now that "Europe" has a telephone number at last, the transatlantic calls it makes are answered with a busy signal – don't call us, we'll call you.

That will not do, and it is a gross and dangerous misjudgment to remove NATO from the common security structure that Americans and Europeans must build for the future. Even in the broadest framework of a "coalition of coalitions", the NATO allies are like-minded states that share common values and respond to common interests – which is hardly what can be said of non-NATO countries in Europe like Russia, or anti-terrorist coalition members in Asia. "The West" is really a coherent concept even if and when it does not maintain a single view on all international and domestic issues at all times. For, in the end, Western countries all live within a reliable community of action that regains its unity when the values and interests we share are at risk. The goal is not merely to do something, let alone everything, together, but to make sure that together everything, or even something, gets done.

In Afghanistan, the NATO allies were not underused by the United States: it is their uses – in part military but mainly non-military – that were understated on both sides of the Atlantic. What America can do is necessary – indeed "indispensable", as Secretary of State Madeleine Albright once put it. But it is not, and unlikely to become, sufficient: there is far too much unfinished business around the world to be managed by the United States alone – "blowbacks" inherited from earlier conflicts everywhere and over time. The same is true of NATO. During the Cold War, one organization was enough to attend to the common defense of the West: one enemy, one alliance, one theater, and one hegemonic leader. This was American unilateralism with a NATO *prix fixe*. Now, the security environment is more diffuse, the war more strange, and the enemy more elusive – everywhere and nowhere, about everything and for nothing. Whether at one (the United States), at 20 (with Russia), at 26 (after Prague), or at many more, NATO alone will not suffice: however necessary the alliance may be for military purposes, it is not, and never was, a full-service institution. It is Western multilateralism *à la carte* – a bit of this institution and a bit of that institution, simultaneously or consecutively, and designed to constrain or engage their leading members.

Admittedly, other NATO countries must spend more on defense – and past the French and German elections there are indications that they will, at least to an extent. The shared goal is not only to remain "interoperable", but also to maintain appropriate levels of "cooperability" without which the alliance would be too unbalanced to gain the global scope it now needs. But the criteria of cooperability are not only met with levels of defense spending. They are also met by what NATO allies in Europe can do in relief of their senior partner during the latter innings of a particular contest. Working through the EU, the European allies have the economic capabilities to reward and sanction; they have the political tools to stabilize and pun-

ish; and they have the know how to negotiate and isolate. Like sheer military power, these capabilities, these tools, and these skills are hardly sufficient to initiate action – but they are undoubtedly necessary to end it.

### Defining the "New Normalcy"

The limits of NATO as the security institution of choice but, nonetheless, as one institution among a few others have been reinforced by the events of September 11, 2001 and the "new normalcy" of "post-modern conflicts" it threatened to inaugurate. Central to the uncertainties that surround NATO and its purpose is a fundamental difference between the allies over the meaning and implications of these events. The semantic contest that began almost at once between America and its European allies reflected a clash of historic experiences that became increasingly open in subsequent months. For Europeans, notwithstanding the spontaneous emotions generated by the extraordinary sight of their bleeding, crippled, and even frightened senior partner, these events were, in a sense, predictable – history as usual. Hegemonic powers cannot live their moment of greatness without pain. Indeed, judged by standards set by history, the pain endured by America on September 11 was relatively minor – a few minutes worth of casualties on a bad day in 1916. Understood as an act of terror, that pain was somewhat sharper, but it also pointed to a fact of life that European countries have faced and defeated many times – although, admittedly, the standards of September 11 were all the more disconcerting as, in French president Jacques Chirac's words, "next time it might be us". Still, having properly demonstrated their sympathy, Europeans could invoke the *déjà vu* of history to reassert the *déjà dit* of the need for consultation with the allies and for patience in defeating the enemy.

For Americans, however, such logic of historic inevitability was not convincing. Pain may well be the way of history, but it was not intended to be the American way. Wars were expected to be

waged "over there" where the forward deployment and use of superior American power would keep them by containing foes and even, on occasion, friends too. "Over here" there might be acts of terror initiated by misguided high school teens or grown misfits. But these acts would be home-bred, not exportable to the nation by evil forces abroad. On the whole, so it had been since the War of 1812, and for 189 years subsequent attempts to violate America's territorial invulnerability had been stopped and countered forcefully, whether far away in the Pacific (after Pearl Harbor) or closer in the Caribbean (after the Cuban Missile Crisis). Under such conditions, the war that erupted in Afghanistan, where the culprits hid, was more than America's "first war of the twenty-first century" (as President Bush dubbed it) – it was indeed the first war in at least half a century which America could truly call its own. The U.S. goal was not to protect or avenge others but to avenge and protect America's citizens and its institutions. It would therefore be fought the American way: admittedly brutally, until unconditional surrender or unmitigated annihilation, and somewhat unilaterally, with coalition members used on the basis of need rather than because of stated availability.

But this transatlantic clash of history is not limited to the experiences enjoyed by the New World relative to, or occasionally at the expense of, the Old World. It is also rooted in the differing interpretations that were and continue to be made of the most effective way to contain the unwanted new normalcy inaugurated by the attacks on New York and Washington. As Eric Hobsbawm noted on the eve of the twenty-first century, there are inevitably "single, specific events which are unpredictable", but even *post facto* the real task for historians and analysts "is to understand how important they are or could be". That certainly is true of the events of September 11: however unpredictable they may have been, it would be wrong to shy away from seeing the predictability of their consequences.

Europe's assessment of the "new normalcy" does not fit that of many in the United States. For many in Europe, the perpetrators of this act of violence, already helped by their enemy's blunders and also by chance, aim at America exclusively. Accordingly, with such violence unlikely to be repeated, it is important to influence U.S. responses whose motivation might be legitimate but whose consequences would be to create new instabilities in and beyond Islamic countries, including in European countries where large Muslim populations raise the risks of a cultural spillover of new instabilities in the Middle East. Thus, the Euro-Atlantic community of interests perceived in the immediate aftermath of September 11 have come under threat since President Bush began to emphasize the other dimensions of an "axis of evil" that included, but was hardly limited to, Iran (and North Korea) as well as Iraq.

With America's traditional margin of security now bridged, there is less room for ambiguity and indecision, of its own let alone from the allies. The threats raised by weapons of mass destruction that have been, or are, acquired by intrinsically hostile groups or evil states are real, lethal, and unacceptable. "The depth of the hatred", said President Bush in his State of the Union Message of January 29, 2002, "is equaled by the madness of the destruction they design". The proposition is too daunting to be checked for accuracy after the fact. The madness will have to be denied before the hatred can be cured, thereby making it necessary to "be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty", as the president put it more cogently in his address in June 2002 at West Point.

One year after September 11, 2001, this is the defining question that was raised when four hijacked planes and 19 criminals ended America's sense of territorial invulnerability. The risk had been perceived by America and its allies – it was one of these "other risks of a wider nature" first envisioned in NATO's 1991 Strategic Concept, and reas-

serted next in its 1999 Strategic Concept. It is an existential risk written with the invisible ink of an unpredictable future. It carries with it the related risk of an undeclared cultural war that would prove irreversible for the many after it might have been precipitated by the suicidal acts of the few.

The response of Western powers to that risk should not be to go it alone but to go it together. As Richard Perle put it, "Europe must understand we are ready and able to act without them to fight this new war." While this is true, the United States is probably neither ready nor able to end this war, even as it continues to win every military engagement it assumes. The "West" remains a community of action that is shaped by values that are compatible and by interests that are common even when they are not always equally shared. What it needs, and must seek in and beyond the Prague Summit, is more, not less, integration. Among themselves as a mutually shared right of first refusal, but also with new associates and partners, the NATO countries should be able to agree on some immediate priorities and certain key principles on how to define and counter these new threats. As Sam Huntington recently stated, "the idea of integration" is "the successor idea to containment." More specifically, integration is "about locking [the allies] into these policies and then building institutions that lock them in even more." There are two summits scheduled for late 2002, and these might well define whether this idea, which was launched along two parallel paths after World War II, and was refined – deepened and enlarged – throughout and since the Cold War, can now be completed by and between the United States and the states of Europe in the context of the new normalcy envisioned for the twenty-first century.

---

*Simon Serfaty, CSIS,  
Washington*

## IMPRESSUM

### *Denkwürdigkeiten*

Journal der  
Politisch-Militärischen  
Gesellschaft e.V.

#### Herausgeber

Der Vorstand der **pmg**

#### Redaktion

Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)

**E-Mail** ralph\_thiele@hotmail.com

Die *Denkwürdigkeiten* erscheinen  
mehrfach jährlich nach den Ver-  
anstaltungen der **pmg**.

