

Eine Allianz für Amerika?

Die NATO nach Prag

von **Wolfgang Bücherl**

Für die Führung der Supermacht Amerika hat sich mit den Terroranschlägen vom September 2001 die Bedrohungswahrnehmung substanziell verändert. International agierende Terroristen, Massenvernichtungswaffen im Besitz antiamerikanischer Regime und eine potenzielle Zusammenarbeit der „Schurken“ gelten der amerikanischen Regierung heute als die größte Bedrohung der Nation und der Welt.

Außerdem erhielt nach dem Trauma des 11. Septembers die Maxime von der nationalen Handlungsfreiheit Amerikas weiteren Auftrieb. Sie wird zusätzlich bestärkt von der Gewissheit einer nie dagewesenen militärtechnischen Überlegenheit gegenüber dem Rest der Welt. Verbündete haben vor diesem Hintergrund nur noch dann einen Mehrwert, wenn sie willens und in der Lage sind, Amerika in seiner Sicherheitspolitik vor allem politisch zu unterstützen. Darüber hinaus können sie mittels ihres Militärpotenzials mithelfen, einzelne Lücken bei den Amerikanern zu schließen.

Diesen beiden Determinanten – einer neuen Bedrohungsperezeption und einer „Bündnispolitik à la carte“ – entsprechend, sollte der Prager Gipfel im Dezember vergangenen Jahres

Wolfgang Bücherl,
wiss. Mitarbeiter für transatlantische
Beziehungen am Centrum für angewandte
Politikforschung (CAP), München.

zum „kritischen Wendepunkt“ der Allianz werden.¹ Mit seiner seit dem 11. September 2001 wiederholten an die Welt gerichteten Forderung, dass es im Kampf gegen den Terror keine neutrale Position geben könne, stellte Präsident George W. *Bush* den NATO-Partnern die Gretchenfrage des Bündnisses: Wie haltet ihr's mit Amerika?

Testfall Irak

In Prag gab die NATO eine Erklärung zu Irak ab, die sich zwar inhaltlich stark an die UN-Resolution 1441 anlehnte und eine Unterstützungserklärung für die amerikanische Position hinsichtlich der Notwendigkeit einer Militäraktion vermied.² Die Relevanz des Dokuments für die Amerikaner erschließt sich jedoch erst im Zusammenhang mit der Erklärung zum Prager Gipfel. Indem in beiden Erklärungen terroristische Angriffe und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als einzig konkrete Bedrohung genannt werden, akzeptiert das Bündnis die Wahrnehmung der Amerikaner als seine kollektive Bedrohungsperezeption. In dieser Konsequenz spielen regionale Krisen, die im Strategischen Konzept von 1999 zuvorderst als Bedrohungen nordatlantischer Sicherheit genannt werden, heute eine eher untergeordnete Rolle.³

In der Folge des Prager Gipfels wird Irak nun zum Testfall für die strategi-

sche Ausrichtung der NATO. Indem die USA ein Beistandsgesuch einbrachten, konfrontierten sie ihre Partner mit der Wahl, die NATO in die amerikanische Strategie gegen neue Bedrohungen einzufügen, oder sich gegen die Vereinigten Staaten zu entscheiden. Die Auseinandersetzungen unter den Europäern bestätigen, dass diese sich in diesem Punkt alles andere als einig sind.

Solcher Streit berührt darüber hinaus eine weitere strategische Kernfrage des Bündnisses: Welche Potenziale sollen wofür bereitgestellt werden? Aus der Sicht der amerikanischen Regierung entscheidet sich die Glaubwürdigkeit der NATO nicht nur an der Frage, ob die europäischen NATO-Mitglieder im Sinne des traditionellen „burden-sharing“ gewillt sind, Potenziale für das Bündnis bereitzustellen und die entsprechenden Kosten zu tragen. Die Europäer sollen darüber hinaus fähig sein, je nach Bedarfsfall amerikanische Fähigkeiten bei der Bekämpfung von Terroristen, Massenvernichtungswaffen und „Schurkenstaaten“ zu ergänzen. Nur ein derartiges Baukastenkonzept würde den praktischen Mehrwert der Allianz für Amerika erbringen und die zunehmende Zahl der NATO-Kritiker in den USA besänftigen.

Die Ergebnisse der vor diesem Hintergrund lancierten Initiativen tragen zwar eine amerikanische Handschrift, lassen aber auch Raum für europäische Interessen. Die Liste der Entwicklungs- und Beschaffungsziele der „Prager Verpflichtung für Potenziale“ (PCC) genügt nicht nur amerikanischen Prioritäten, sie deckt sich auch

weitgehend mit der Wunschliste der Europäer für ihre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).⁴ Die neue Reaktionsstreitmacht der NATO (NRF) entspricht zwar amerikanischen Vorstellungen, doch könnte sie auch ein stumpfes Schwert für die Amerikaner werden, wenn einzelne europäische Staaten ihre Zustimmung zu ihrem Einsatz verweigern.

Wichtiger für die Transformation der NATO gemäß amerikanischer Interessenlage dürfte hingegen die in Prag beschlossene Transformation der Kommandostrukturen werden. Das „Alliierte Kommando Transformation“ (ACT), das das Supreme Allied Command Atlantic (SACLANT) in Virginia ablösen soll, wird schon aufgrund seiner Verknüpfung mit dem United States Joint Forces Command (USJFCOM) und seiner richtungweisenden Aufgabenstellung den Amerikanern die Möglichkeit geben, zukunftsweisende Entscheidungen bei der Weiterentwicklung des Bündnisses zu beeinflussen.

Neue NATO – neues Europa

Mit der Einladung an die baltischen Staaten, die Slowakei, Slowenien, Rumänien und Bulgarien, der NATO beizutreten, kommt Europa nicht nur der Vision näher, ein geeinter Kontinent zu werden, der in Freiheit und Frieden lebt.⁵ Die Amerikaner sehen sowohl in den Mitgliedern Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik als auch in den sie-

ben Kandidaten zuverlässige Partner für ihren Kampf gegen neue Bedrohungen.

Den Amerikanern geht es vor allem um politische Unterstützung. Ob in Fragen der Raketenabwehr oder gegenwärtig zu Irak – die Staaten Mittel- und Osteuropas waren stets bereit, sich mit der amerikanischen Bedrohungsanalyse zu identifizieren und die Politik Washingtons offener und bedingungsloser zu unterstützen als viele in Westeuropa. Donald *Rumsfelds* Bemerkung von den neuen Europäern, die im Gegensatz zum „alten Europa“ die Zeichen der Zeit erkannt hätten, „belohnte“ förmlich die Staaten Mittel- und Osteuropas.

Zwar wird ein materieller Beitrag aus den zukünftigen Mitgliedstaaten nur zweit- oder drittrangig ausfallen, doch haben sie auch hier Bereitschaft bekundet, den amerikanischen Interessen zu entsprechen. Bulgarien und Rumänien stellten den USA nach dem 11. September 2001 bereitwillig Luftwaffenstützpunkte zur Verfügung. In Prag signalisierten einige Staaten aus Mittel- und Osteuropa ihre Bereitschaft, sich auf die Weiterentwicklung von Spezialeinheiten zu konzentrieren, womit sie amerikanischen Prioritäten Rechnung trugen.

Insgesamt stehen diese Staaten und die USA gegenwärtig in einer symbiotischen Beziehung: Polen, die Tschechische Republik und Ungarn sowie die NATO-Beitrittskandidaten betrachten die USA – und nicht die EU – als Garanten für ihre territoriale Sicherheit. Umgekehrt sind sie für die Amerikaner ein politisch stabilisierendes Element im Kampf gegen den

Terrorismus. Sie gewährleisten den bündnispolitischen Mehrwert für die USA. Indem sich das Gravitationszentrum der NATO nach Osten verschiebt,⁶ wird die Zahl der Staaten, die Amerikas Wahrnehmung teilen und seine Bündnispolitik unterstützen, wachsen. Mit der Osterweiterung wird die NATO nicht nur „osteuropäischer“, sondern auch ein Stück weit „amerikanischer“.

Entsprechend dem neuen Blick nach Osten wird die NATO auch ihre Beziehungen zu Russland und anderen GUS-Staaten weiter ausbauen. Die Staats- und Regierungschefs der NATO haben Russland – ganz im amerikanischen Sinne – die Ausweitung und Intensivierung der Zusammenarbeit in Aussicht gestellt.⁷ Insgesamt geht es den USA um die Einbindung von ganz Eurasien in eine Koalition gegen die neue Bedrohung. Damit wird die NATO in ihrem Wirkungskreis endgültig über die nordatlantische Dimension hinauswachsen.

Eine amerikanische Zukunft für die NATO?

Haben die Amerikaner in Prag die NATO nach ihren Vorstellungen verändert? Die Vorgabe aus Washington, wonach die NATO sich der neuen Bedrohungslage anpassen müsse, um für die USA relevant zu bleiben, hat den Transformationsdruck verstärkt. Die NATO war immer nur in dem Maße bedeutsam, in dem sie von den Amerikanern mitgetragen wurde. Mit Prag ist der seit Anfang der neunziger Jahre andauernde Wandlungsprozess in die

entscheidende Phase getreten, denn der wichtigste und größte Bündnispartner hatte im Vorfeld des Gipfels gezeigt, dass er auch mit einer bedeutungslosen Allianz leben könnte.

Eine ganze Reihe von wichtigen Entscheidungen, die auf dem Gipfel getroffen wurden, weisen das Bündnis in eine neue Richtung und kommen amerikanischen Interessen entgegen. So hat der Prager Gipfel nicht nur der neuen Bedrohungswahrnehmung zwischen New York und San Francisco entsprochen, er hat auch die Basis für eine strategische Weiterentwicklung der NATO geschaffen: Über kurz oder lang könnte Prag als Grundlage für eine Neuinterpretation des strategischen Konzepts dienen.

Seit Prag gehört auch die Beschränkung des geografischen Wirkungsbereichs des Bündnisses auf den so genannten euroatlantischen Raum endgültig der Vergangenheit an. Die Bündnisgrenzen bestehen zwar im Verteidigungsfall fort, doch weil die Bedrohung durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen globaler Natur ist, wird die Antwort der NATO nicht territorial beschränkt bleiben können. Dies wird durch den erklärten Willen zur gründlichen Transformation der Potenziale unterstrichen.

Vor allem die NRF wird der Allianz die Möglichkeit zur globalen Machtprojektion geben. Damit haben die Amerikaner ihr schon seit Anfang der neunziger Jahre verfolgtes Ziel erreicht, den Wirkungsbereich der NATO gemäß ihren Interessen auszuweiten. Außerdem soll eine Neuausrichtung bei Potenzialen und

Kommandostruktur erfolgen, die die Dominanz der Amerikaner zwar mindern, aber nicht aufheben können. Den Europäern wird bis auf weiteres aufgrund des großen transatlantischen Ungleichgewichts bei Potenzialen und Kapazitäten nur die Rolle von Juniorpartnern vorbehalten bleiben. Schließlich kommt den USA auch die Erweiterung der NATO entgegen. Durch sie wird sich die Zahl der Mitglieder erhöhen, die den Interessen der USA stärker zugeneigt sind als einzelne westeuropäische Staaten.

Die Amerikaner haben also in Prag der NATO ihren Stempel aufgedrückt. Für die Allianz wurde ein „amerikanischer“ Rahmen gezimmert, der sowohl umfassende politische Rückenbedeckung für Amerika, als auch eine materielle Unterstützung in einzelnen Nischenbereichen zulässt.

Allerdings wird um die konkrete Ausgestaltung des Rahmens noch zu ringen sein. In diesem Sinne veranschaulichte die jüngste Auseinandersetzung im NATO-Rat, dass sämtliche Verbündete zwar die Bedrohungsperspektive der Amerikaner zu teilen bereit sind, jedoch nicht alle die strategischen Implikationen. Die Frage präventiver Kriegführung wird zur Wasserscheide, an der einige Mitgliedstaaten den USA ihre politische oder materielle Unterstützung versagen. Hinzu kommt die Frage des Vorrangs von Entscheidungen der Vereinten Nationen gegenüber der NATO. Der Streit zwischen Frankreich, Belgien und Deutschland auf der einen, den USA und einer Reihe weiterer Staaten auf der anderen Seite dürfte also Modellcharakter für künftige

tige Auseinandersetzungen innerhalb der Allianz haben.

Darüber hinaus wird vor allem im Bereich der Potenziale die Zukunft der NATO von der Bereitschaft der Europäer abhängen, ihren Verpflichtungen im Rahmen der PPC zu entsprechen. Auch wenn sich hier sehr viele inhaltliche transatlantische Übereinstimmungen finden lassen, könnten so manche ehrgeizige Projekte am Finanzierungsvorbehalt nationaler Parlamente scheitern, der in der Prager Erklärung explizit festgehalten ist.

Trotz der jüngsten Vereinbarung zwischen EU und NATO über den Zugang der Europäischen Union zu Logistik und Planungskapazitäten des Bündnisses vom Dezember 2002 bleiben im beiderseitigen Verhältnis noch einige Fragen offen, insbesondere was die „Arbeitsteilung“ zwischen einer NATO-Reaktionsstreitmacht und der

Schnellen Eingreiftruppe der EU betrifft. Die Amerikaner argumentieren, eine NRF sei als Kampftruppe komplementär zur EU-Eingreiftruppe, da letztere nur für humanitäre Aufgaben und friedenserhaltende Missionen vorgesehen sei.⁸ Es bleibt abzuwarten, ob die Europäer bereit sind, dieser nicht den Petersberg-Aufgaben entsprechenden Festlegung zu folgen.⁹

Mit Blick auf die vergangenen Wochen sind die Aussichten auf eine in-nereuropäische Einigung gering. Die Frage der Arbeitsteilung könnte schon allein durch die Tendenz der Europäer, sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, im Sinne der USA entschieden werden. Zwar ist die NATO in Prag auf amerikanischen Kurs gebracht worden; ob sie jedoch dauerhaft darauf bleibt, wird vor allem von der Fähigkeit – oder Unfähigkeit – der Europäer zum geeinten Handeln abhängen.

Anmerkungen

¹ Siehe Nicholas Burns, amerikanischer Botschafter bei der NATO, Pressekonferenz in Ljubljana am 9.10.2002, sowie Condoleezza Rice, Press Briefing, Weißes Haus, Washington DC, 15.11.2002.

² Abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 12/2002, S. 112; zum deutschen Text der Resolution 1441 (2002) vgl. *ebd.*, S. 101–107.

³ Vgl. Strategisches Konzept der NATO, verabschiedet auf dem Gipfeltreffen in Washington DC am 23. und 24.4.1999; abgedruckt in: *IP*, 10/1999, S. 107–123.

⁴ Vgl. Hans-Christian Hagmann, *European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities*, Adelphi Paper 353, Oxford 2002.

⁵ Erklärung des NATO-Gipfels in Prag, Abs. 2, abgedruckt in diesem Heft S. 91.

⁶ Vgl. Assistant Secretary of State Elizabeth Jones, Speech on US Goals for Prague Summit at World Affairs Council of N. California, 21.10.2002.

⁷ Erklärung des NATO-Gipfels in Prag, Abs. 8, abgedruckt S. 95, und Condoleezza Rice, Press Briefing, 15.11.2002 (Anm. 1).

⁸ So Charles Ries, US Deputy Undersecretary of State for European Affairs, im Gespräch mit dem Verfasser am 14.11.2002.

⁹ Vgl. Alyson J. K. Bailes, Reaktionsstreitmacht der NATO. Eine Herausforderung für Europas Eingreiftruppe, in: *IP*, 1/2003, S. 49–54 sowie Norbert Eitelhuber, Die NATO Response Force. Ihre Bedeutung für Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell 52), November 2002.