

Michael Rühle



Brauchen die USA die NATO noch?

Interne Information zur Sicherheitspolitik

Wien, im
November 2003

Büro für
Sicherheitspolitik

Michael Rühle
hat für das Anfang Dezember erscheinende
„Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003“
einen hochinteressanten Beitrag verfasst,
den wir schon vorab zur Kenntnis bringen.

Dr. Michael Rühle ist Leiter des Planungsreferats in der Politischen Abteilung der NATO.
Der Verfasser gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Impressum

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:
Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter
Redaktion: Mag. Walter Matyas, Doris Washiedl
Eigentümer, Verleger und Hersteller:
Büro für Sicherheitspolitik des
Bundesministeriums für Landesverteidigung
Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien
Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068
Gestaltung: Doris Washiedl
Vervielfältigung: Vzlt Johann Jakob
Druck- und Reprostelle der Landesverteidigungsakademie Wien

Die Marginalisierung der NATO?

Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst des amerikanischen Unilateralismus. Glaubt man großen Teilen des sicherheitspolitischen Feuilletons, so gehören zu seinen prominentesten Opfern nicht nur das traditionelle Völkerrecht und die Vereinten Nationen, sondern auch diejenige Institution, die wie keine andere die Bindung zwischen Nordamerika und Europa symbolisiert: die NATO.

Zum Beleg dieser These lassen sich in der Tat zahlreiche Indizien anführen. So führte die Feststellung des Bündnisfalles durch die NATO unmittelbar nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 nicht zu der von manchen Beobachtern erhofften NATO-geführten Operation in Afghanistan. Stattdessen gab Washington einer weitaus größeren „coalition of the willing“ den Vorzug. Mehr noch: Die Aussage des amerikanischen Verteidigungsministers Donald Rumsfeld, die Mission bestimme nun einmal die Koalition und nicht umgekehrt, lieferte für viele Beobachter gleichsam die offizielle Doktrin für diesen politisch-militärischen Ansatz. Angesichts einschlägig dokumentierter militärischer Unzulänglichkeiten der Europäer schienen die USA künftig nicht mehr bereit, ihre Sicherheitspolitik dem Konsensprinzip der NATO unterzuordnen. Washington sei nicht mehr willens gewesen, so manche Beobachter, die schlechten Erfahrungen der Kosovo-Operation („war by committee“) zu wiederholen. Die NATO, so die Skeptiker, degeneriere zur transatlantischen Standardisierungsagentur – zur „toolbox“ für Ad-hoc-Koalitionen unter amerikanischer Führung. Kosovo, so ließen sich zahlreiche Sicherheitsexperten schon kurz nach „9/11“ vernehmen, sei wohl der erste und letzte Kampfeinsatz der NATO gewesen.

Die Irak-Kontroverse gab Spekulationen über eine amerikanische Abwendung von der NATO weitere Nahrung. Kurz nachdem die Verbündeten amerikanische Vorschläge, der NATO spezifische Aufgaben in einem Post-Saddam-

Irak anzuvertrauen, abgelehnt hatten, entbrannte eine Auseinandersetzung über die Frage, zu welchem Zeitpunkt die NATO mit den Planungen für die Verteidigung der Türkei im Falle eines Krieges gegen den Irak beginnen sollte. Als sich mehrere europäische Verbündete gegen eine in ihren Augen verfrühte Entscheidung sperren, kam es im Februar 2003 schließlich zum Eklat. Mehr als eine Woche lang schien die NATO unfähig, einen Beschluss zur Verteidigung eines Verbündeten zu fassen. Erst die Verlegung der Beschlussfassung vom Nordatlantikrat in den Verteidigungsplanungsausschuss (dem Frankreich nicht angehört) ermöglichte einen gesichtswahrenden Ausweg. Als schließlich zeitgleich mit dieser NATO-Krise Pläne zur Verringerung beziehungsweise Reduzierung amerikanischer Truppen in Europa bekannt wurden, schien die Entwicklung seit dem 11. September 2001 an ihrem vorläufigen Endpunkt angekommen zu sein: der Marginalisierung der NATO durch ein kompromisslos auf strategische Autonomie setzendes Amerika. Die USA, so das Urteil großer Teile der „strategic community“, brauchten zwar noch Verbündete, aber nicht notwendigerweise das Bündnis.

Falsche Schlüsse

So beeindruckend diese Indizien auch sein mögen, sie lassen gleichwohl nicht den Schluss zu, die Vereinigten Staaten wendeten sich von der NATO ab. Zwar hat insbesondere der Irak-Krieg die transatlantischen Beziehungen so schwer belastet, dass die Rückkehr zu einem transatlantischen Status quo ante kaum mehr möglich sein wird. Doch keine der oben angeführten Entwicklungen bedeutet das zwingende Ende der Atlantischen Allianz. Die These von der Marginalisierung der NATO beruht vielmehr auf einer Vielzahl von Vor- und Fehlurteilen über den Charakter der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen im Allgemeinen sowie der NATO im Besonderen. So missverstehen die Vertreter der Marginalisierungsthese häufig den Charakter der Allianz als lebendigen Organismus, in dem stets von neuem um Konsens

gerungen werden muss. Andere Beobachter überinterpretieren transatlantische Debatten über den Kurs der NATO als Zweifel am Wert der Allianz an sich. Auch fallen viele Beobachter der journalistischen Versuchung anheim, kontroverse amerikanische Aussagen ungeachtet ihrer Quelle und ihres Zusammenhangs kurzerhand zu verbindlicher Politik zu erklären – und so die von Washington tatsächlich betriebene Politik außer Acht zu lassen.

Hinzu kommt, dass zahlreiche Analysen zum gegenwärtigen Stand der transatlantischen Beziehungen unter einem aus dem Kalten Krieg herrührenden Eurozentrismus leiden, der jede Veränderung der amerikanischen Haltung zu Europa als qualitative Verschlechterung oder gar als Ende der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen interpretiert. Dabei wird nicht nur übersehen, dass Europa – und damit die NATO – auch im Kalten Krieg immer nur Teilmenge der amerikanischen globalen „posture“ war. Eine solche eurozentrische Sichtweise versperrt zugleich die Sicht auf die Möglichkeiten, die sich aus der veränderten Sicherheitslandschaft für eine neue – globale – transatlantische Partnerschaft ergeben könnten. Vor allem aber unterschätzen viele Skeptiker die Fähigkeit der Allianz, sich veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Nicht ohne Grund haben sich alle Voraussagen zum unausweichlichen Ende der NATO immer wieder als falsch erwiesen.

Aus diesen Gründen wird deutlich, warum es mit einer schlichten Aufzählung negativer Entwicklungen nicht getan ist. Wer die Frage des künftigen amerikanischen Interesses an der NATO beantworten will, muss nicht nur die Veränderungen in der amerikanischen Sicherheitspolitik dokumentieren, sondern sie auch zu den Konstanten in Beziehung setzen, die die amerikanische Sicherheitspolitik absehbar künftig prägen werden. Drittens schließlich muss der Frage nachgegangen werden, ob und durch welche Reformen die NATO einem schwindenden amerikanischen Interesse entgegenwirken kann.

Faktoren des Wandels

Für die Betrachtung der transatlantischen Beziehungen ist es unerheblich, ob man den 11. September 2001 als historische Zäsur bewertet oder lediglich als Kulmination bereits lange vorher sichtbarer Entwicklungen. Fest steht jedenfalls, dass die Terrorangriffe und die amerikanische und europäische Reaktion darauf das transatlantische Verhältnis in mehrfacher Hinsicht nachhaltig beeinflusst haben: „9/11“ veränderte die amerikanische Weltsicht und erzwang eine neue, aktivistische Politik, die wiederum dazu führte, dass sich in Europa ein anderes – kritischeres – Amerikabild etablierte. Doch die transatlantischen Divergenzen allein mit den Ereignissen seit dem 11. September 2001 erklären zu wollen, greift zu kurz. Veränderungen im amerikanisch-europäischen Sicherheitsgefüge waren schon lange vor „9/11“ erkennbar.

1. Die Vereinigten Staaten sind durch die Terrorangriffe von „9/11“ zur revisionistischen Macht geworden, die bereit ist, einen als unzumutbar empfundenen politischen Status quo – etwa im Nahen Osten – durch den Einsatz überlegener militärischer Macht zu verändern („regime change“). Angesichts des Nexus von selbstmörderischem Terrorismus und Massenvernichtungswaffen kann Sicherheit nicht mehr durch eine passive, reaktive Politik gewährleistet werden. Der Irak wurde so – unabhängig von der Frage nach seinem unmittelbaren Zusammenhang mit „9/11“ – zum Fanal für die potenziell tödlichen Folgen einer Politik des Abwartens. Da die traditionelle Sicherheitspolitik aus amerikanischer Sicht keine überzeugenden Antworten auf die neuen Bedrohungen bereithält, müssen neue Wege beschritten werden – wenn nötig auch allein. Hier hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden, der im Status-quo-orientierten Europa bislang nur unzureichend verstanden wird.

2. Aufgrund ihrer wachsenden militärischen Stärke können die USA erforderlichenfalls militärisch alleine handeln. Europa kann nicht länger hoffen, durch Verweigerung militärischer Unterstützung politischen Einfluss auf Washington nehmen zu können. Amerika ist – ganz im Sinne des häufig im EU-Kontext gebrauchten Begriffs – „autonom“. Damit stellt sich die Sinnfrage für permanente militärische Koalitionen wie die NATO. Dies umso mehr, als der Charakter der neuen Bedrohungen zu raschem und völkerrechtlich umstrittenem Handeln (Präemption) zwingen könnte, das der langwierigen Konsultationspraxis im Rahmen von Bündnissen tendenziell zuwiderläuft. Zwar werden Allianzen durch diese Entwicklungen nicht prinzipiell überflüssig, aber ihr Wert bemisst sich künftig zuerst und vor allem nach dem Grad ihres Nutzens für die Führungsmacht.
3. Die Konzentration der Vereinigten Staaten auf die Bedrohung durch den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen lenkt den amerikanischen Blickwinkel von Europa weg hin zur Region des „Greater Middle East“ und auf Asien. Diese Entwicklung, die sich schon lange vor den Ereignissen des 11. September 2001 und dem Irak-Krieg abzeichnete, lässt nicht nur die traditionellen Differenzen zwischen der regionalen Sichtweise der Europäer und der globalen Sichtweise der USA wieder stärker hervortreten. Sie akzentuiert auch die Tendenz zu unterschiedlichen Lösungsansätzen der transatlantischen Partner. Damit wird die Rolle von festen Bündnissen und internationalen Organisationen zugunsten wechselnder Koalitionen relativiert.
4. Das militärische Machtgefälle zwischen den Vereinigten Staaten und Europa ist inzwischen so ausgeprägt, dass es die Fähigkeit zu gemeinsamen militärischen Operationen der Verbündeten infrage

stellt. Auch diese Entwicklung war lange vor dem 11. September 2001 zu beobachten, doch hat sie sich mit der Operation „Enduring Freedom“ in Afghanistan auf unerwartet dramatische Weise bestätigt. Der Irak-Krieg hat darüber hinaus gezeigt, dass sich neben der transatlantischen Fähigkeitslücke auch eine konzeptionelle Lücke aufgetan hat. Der schnelle Erfolg der amerikanischen Streitkräfte hat die von vielen Europäern jahrzehntelang kultivierte Skepsis gegenüber amerikanischem militärisch-operativem Denken als Selbsttäuschung entlarvt. Schließlich gesellt sich noch eine „transatlantic spending gap“ hinzu: Die USA geben inzwischen mehr für ihre Verteidigung aus als die 18 anderen NATO Staaten zusammen, wodurch sich auch die militärische Asymmetrie im Bündnis weiter vergrößern wird. Dass diese eingeschränkte Kooperationsfähigkeit die Atlantische Allianz in ihrem Wesenskern berührt, versteht sich von selbst.

Diese Veränderungen sind struktureller Natur und folglich nicht kurzfristig revidierbar. Sie werden daher die Bush-Administration überdauern. Europäische Hoffnungen, künftige amerikanische Regierungen würden konzilianter und multilateralen Lösungen gegenüber aufgeschlossener sein, könnten sich daher als trügerisch erwiesen. Angesichts des durch „9/11“ eingeleiteten Paradigmenwechsels wird auch ein „regime change“ in Washington weit weniger Veränderungen in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik zur Folge haben als gemeinhin angenommen.

Faktoren der Kontinuität

Ließe man die Analyse an dieser Stelle enden, so wäre das Schicksal der NATO vermutlich besiegelt. Doch der 11. September 2001 hat nicht alles verändert. Nach wie vor existiert auf beiden Seiten des Atlantiks ein fundamentales Interesse an sicherheitspolitischer und militärischer Zusammenarbeit. Die Irak-Kontroverse

suggerierte für manche Beobachter ein Ende dieser Gemeinsamkeit. Doch die Faktoren der Kontinuität innerhalb der transatlantischen Gemeinschaft sind zu tief verwurzelt, um durch eine Krise entwertet zu werden. Diese Elemente eines transatlantischen Acquis lassen sich ebenfalls in vier Punkten zusammenfassen:

1. Die Stabilität Europas bleibt für die USA von immensem strategischem Interesse. Nach wie vor existiert in den Vereinigten Staaten keine ernstzunehmende politische Kraft, die einem Rückzug aus Europa das Wort redet. Im Gegenteil. Die „Vollendung“ Europas als ungeteilter, demokratisch und marktwirtschaftlich verfasster Kontinent bleibt ein Hauptziel amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik. Nur im Rahmen der NATO, dem zentralen Legitimationsrahmen amerikanischer Macht in Europa, können die Vereinigten Staaten in diesem Prozess eine allseits akzeptierte politische Führungsrolle übernehmen und behalten. Daher wird Amerika diese privilegierte Stellung nicht preisgeben. Zudem: Jedes Sicherheitsproblem, das die militärische Großmacht Russland berührt, jede Krise, die auch nur entfernt eine nukleare Dimension aufweisen könnte, und jeder Konflikt, der eine Eskalation auf NATO-Territorium befürchten ließe, wird die USA unweigerlich auf den Plan rufen. Aus diesen Gründen gibt es in den USA keine seriöse politische Kraft, die einem „disengagement“ das Wort redet. Auch die Verringerung amerikanischer Truppen in Europa steht zu dieser Einschätzung nicht im Widerspruch: Angesichts eines neuen Sicherheitsumfelds eignet sich die Stärke der amerikanischen militärischen Präsenz längst nicht mehr als Gradmesser für das amerikanische Interesse an Europa.
2. Die Europäer bleiben die wichtigsten strategischen Verbündeten der USA für globale Aufgaben. Die Militärausgaben wie auch die militärischen Fähigkeiten der NATO-Verbündeten liegen zwar deutlich

hinter den amerikanischen zurück, Europa ist dennoch weltweit die Nummer zwei. Vor allem aber existiert nur in Europa ein politisches Milieu, das nahezu vorbehaltlos auf die weltweite Kooperation mit den USA angelegt ist. Mit einem Anteil am Welthandel von rund 40 Prozent besteht zwischen Amerika und Europa darüber hinaus eine weltweit einmalige wirtschaftliche Interdependenz, die die politisch Handelnden immer wieder dazu zwingt, politische Differenzen im Dialog beizulegen. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass Asien und der „Greater Middle East“ künftig mehr amerikanische Aufmerksamkeit erfordern werden, doch bleiben die Vereinigten Staaten dort auf die bilaterale Zusammenarbeit mit politisch wie kulturell äußerst heterogenen Staaten beschränkt. Kurzum: Wenn die USA Weltmacht bleiben wollen, müssen sie auch „europäische Macht“ bleiben.

3. Die USA bleiben umgekehrt der wichtigste Bündnispartner der Europäer. Die Vereinigten Staaten spielen in Europa nach wie vor eine Sonderrolle: Sie waren und sind politischer Krisenmanager (Zypern-Konflikt, Balkan), und sie sind militärischer „coalition-builder“ sowohl innerhalb (Kosovo) als auch außerhalb Europas (Golfkrieg; Afghanistan). Trotz Kritik im Einzelfall wird die amerikanische Sonderrolle von den Europäern weithin anerkannt. Mehr noch. Der Wunsch, die Vereinigten Staaten auch künftig als Garant europäischer Sicherheit und Stabilität an den Kontinent zu binden, wird durch die Erweiterung von NATO und EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten gleichsam dauerhaft institutionalisiert. Sicherheitspolitische Autonomiebestrebungen einer selbsternannten europäischen „Avantgarde“ werden hier auch künftig an ihre Grenzen stoßen. Wie in den USA gibt es daher auch in Europa keine seriöse politische Kraft, die einen amerikanischen

Rückzug propagiert. Im Gegenteil: Die in der Irak-Krise von vielen europäischen Regierungen geleistete Unterstützung Washingtons war nicht zuletzt von der Absicht geleitet, die USA in einer für sie kritischen Frage nicht über Gebühr zu frustrieren, um negative Auswirkungen auf die amerikanische Europapolitik zu vermeiden.

4. So wie einst die Bedrohungen des Kalten Krieges zwingen auch die neuen Bedrohungen durch Terrorismus, Massenvernichtungswaffen oder „failed states“ die USA zur Kooperation mit anderen Staaten. Dies gilt insbesondere für die Konflikt-Nachsorge. Bei friedenswahrenden Operationen und „nation-building“ bleiben die USA in erheblichem Maße auf die Unterstützung durch andere Staaten angewiesen. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Der Charakter dieser Bedrohungen erzwingt nicht nur die Zusammenarbeit über den Atlantik hinweg, sondern den Aufbau einer – im besten Sinne des Wortes globalen – Koalition. Ebenso wird der kontroverse Charakter der erforderlichen Strategien (Präemption) zunehmend die Multilateralisierung von Entscheidungen erfordern – nicht zuletzt aus Gründen der innenpolitischen Legitimation. Die Auffassungen der amerikanischen Öffentlichkeit über die Notwendigkeit von Bündnispartnern unterscheiden sich nämlich nicht wesentlich von denen in Europa.

Konsequenzen für die Reform der NATO

Setzt man die Faktoren des Wandels und der Kontinuität zueinander in Beziehung, so werden drei Schwerpunkte der NATO-Reform deutlich: Das Bündnis muss eine neue politische Balance zwischen seinem klassischen, auf Europa zentrierten Aufgabenspektrum und den neuen globalen Bedrohungen finden, es muss seine

militärischen Fähigkeiten entsprechend diesen neuen Aufgaben modernisieren, und es muss seine Arbeitsmethoden den neuen Bedürfnissen nach rascher Konsultation und flexiblen Koalitionen anpassen. Eine solchermaßen veränderte NATO wäre auch künftig die „institution of choice“ für transatlantische Sicherheitskooperation.

1. Neue Aufgaben:

Das Ende des „Out-of-area-Syndroms“

Die zentrale politische Veränderung, die das Bündnis vollziehen muss, betrifft sein Aufgabenspektrum und seine geografische Reichweite. Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sind globale Phänomene, die globale Antworten erfordern. Das heißt, dass die künftige Rolle der NATO nicht mehr allein in der Aufrechterhaltung der politischen Ordnung Europas liegen kann. Dass die Vollendung Europas auf absehbare Zeit die Hauptaufgabe der NATO bleibt, ist unstrittig. Die Fortführung des Erweiterungsprozesses, das militärische Engagement auf dem Balkan sowie die Heranführung Russlands an die NATO sind Aufgaben, die noch viele Jahre in Anspruch nehmen werden. Allerdings darf dieser eurozentrische Schwerpunkt eine NATO-Rolle in außereuropäischen Krisen künftig nicht mehr grundsätzlich ausschließen. Dies ergibt sich bereits aus der Aktivierung des Artikels 5 am 12. September 2001. Durch die Feststellung des Bündnisfalles nach einem terroristischen Angriff ist das Bündnis Teil einer Auseinandersetzung geworden, die eindeutig eine globale Dimension besitzt. Folgerichtig hatte die NATO schon kurz nach den Terroranschlägen damit begonnen, ihre politische und militärische Agenda stärker auf die neuen Bedrohungen auszurichten.

Die Verabschiedung eines militärischen Konzepts der NATO zur Terrorismusbekämpfung und die intensivierte Zusammenarbeit beim Schutz gegen Massenvernichtungswaffen waren die ersten Zeichen einer solchen Entwicklung. Der bedeutsamste Schritt der NATO in Richtung auf eine Allianz „post-9/11“ war jedoch die

war jedoch die Entscheidung, die Leitung der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan zu übernehmen. Die Frage nach der geografischen Reichweite der Allianz, die bei der Ausarbeitung des Strategischen Konzeptes 1999 noch zu heftigen theoretischen Kontroversen geführt hatte, wurde damit endgültig im Sinne eines weit gefassten Verständnisses beigelegt. Inzwischen herrscht Übereinstimmung darüber, dass die Verbündeten ihre Streitkräfte unabhängig von geografischen Beschränkungen einsetzen können („as and where required“). Diese Veränderungen machen die NATO noch lange nicht zur globalen Allianz. Sie sind jedoch Ausdruck der Bereitschaft, sicherheitspolitische Herausforderungen nicht mehr geografisch, sondern funktional zu betrachten. Damit ist ein wesentlicher Schritt getan um sicherzustellen, dass die NATO auch in einem neuen strategischen Umfeld als politisch-militärisches Handlungsinstrument der transatlantischen Partner dienen kann.

Die Entscheidung der NATO, Polen beim Aufbau seines militärischen Sektors im Irak zu unterstützen, ist ein weiteres Indiz für den Versuch der Verbündeten, die Allianz als institutionellen Rahmen zu nutzen, um die vor dem Irak-Krieg aufgetretenen transatlantischen Divergenzen wieder in eine gemeinsame Agenda zusammenzuführen. Diese Entscheidung, die nur wenige Wochen nach dem Beschluss zur Übernahme von ISAF getroffen wurde, macht die NATO zu einem (indirekten) Akteur im Nahen Osten. Die inzwischen in Gang gekommene Diskussion um eine größere Rolle der NATO im Irak oder gar bei der Implementierung eines israelisch-palästinensischen Friedensabkommens deutet an, dass das Potenzial an transatlantischer Zusammenarbeit im „Greater Middle East“ noch lange nicht ausgeschöpft ist. Zwar mag die Beteiligung an einer NATO-Operation im Irak für viele europäische Beobachter unweigerlich auf eine Ex-post-Rechtfertigung des Krieges hinauslaufen, doch die transatlantische Zusammenarbeit beim Wiederaufbau eröffnet den Europäern vermut-

lich wieder mehr Einflussmöglichkeiten auf die USA – und birgt damit auch die Hoffnung, Washington wieder vom Wert eines genuinen Multilateralismus überzeugen zu können.

2. Neue Fähigkeiten: „Co-operability“ und „Transformation“

Die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der Allianz bildet einen weiteren Schwerpunkt der NATO-Reform. Die Diskussion um die Modernisierung der Allianz kann nicht mehr, wie in den letzten Jahren, nahezu ausschließlich unter dem Vorzeichen der „Europäisierung“ geführt werden. Vielmehr muss die Kooperationsfähigkeit mit den USA an oberster Stelle bleiben. Diese Feststellung ändert nichts an der strategischen Bedeutung des Projekts einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – zumal im EU-Rahmen neue Wege der militärischen Zusammenarbeit denkbar sind, die über die Möglichkeiten der NATO hinausgehen. Doch eine Konzentration auf „autonome“ europäische Fähigkeiten bedeutet de facto eine Konzentration auf militärische Szenarien geringer und mittlerer Intensität. Die Bewältigung anspruchsvollerer militärischer Aufgaben bliebe damit weitgehend den USA überlassen. Das Ergebnis einer solchen Entwicklung wäre eine dauerhaft institutionalisierte Arbeitsteilung – die USA kämpfen, die Europäer betreiben die „Konflikt-Nachsorge“ – die von keiner Seite gewollt sein kann. Europa muss sich daher über sein Projekt der ESVP hinaus auch künftig auf die Aneignung solcher Fähigkeiten konzentrieren, die die Europäer zu militärischen Operationen an der Seite der USA befähigen. Die auf dem Prager NATO-Gipfel im November 2002 eingegangene Selbstverpflichtung der Europäer, in den Bereichen strategischer Lufttransport, Luftbetankung oder Schutz gegen Massenvernichtungswaffen Verbesserungen vorzunehmen, zeigt, dass man die Brisanz dieser Entwicklung erkannt hat und gegenzusteuern versucht.

In ähnlicher Weise wird man die Einrichtung des Allied Command Transformation (ACT)

bewerten müssen. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger, dem Oberkommando Atlantik, ist ACT nicht für die Durchführung militärischer Operationen zuständig. Es befasst sich ausschließlich mit der Erarbeitung neuer militärischer Konzepte und deren Umsetzung im Rahmen der Ausbildung der Streitkräfte. So soll sichergestellt werden, dass sich die NATO-Verbündeten den Herausforderungen der Transformation ihrer Streitkräfte gemeinsam stellen und so die militärische und konzeptionelle „co-operability“ über den Atlantik hinweg aufrechterhalten werden kann.

Das besondere Augenmerk Washingtons dürfte in den kommenden Jahren jedoch auf der NATO Response Force (NRF) liegen. Die ebenfalls auf dem Prager Gipfel beschlossene Eingreiftruppe symbolisiert amerikanischen Auffassungen zufolge in mehrfacher Weise die NATO der Zukunft: Zum einen ist sie auf kurze Reaktionszeit ausgelegt und entspricht damit den Anforderungen eines neuen Sicherheitsumfelds „post-9/11“. Zweitens ist sie auf neue, außereuropäische Bedrohungen ausgerichtet und unterstreicht damit den Anspruch der NATO, überall dort militärisch handeln zu können, wo die strategischen Interessen der Verbündeten es erfordern. Indem die NRF europäische und amerikanische Einheiten zusammenfasst, dient sie zugleich als Katalysator für die Transformation europäischer Streitkräfte. Die Tatsache schließlich, dass es sich bei der NRF um einen rotierenden Verband handelt, das heißt stets nur ein Teil der Verbündeten mit Streitkräften unmittelbar in der NRF engagiert ist, zwingt zur Erarbeitung neuer, flexiblerer Entscheidungsverfahren, will man im Krisenfall eine politische Blockade des Einsatzes der NRF vermeiden.

3. Neue Arbeitskultur: Zwischen Flexibilisierung und Konsens

Der dritte Bereich der Bündnisreform betrifft die Organisation und ihre Arbeitsmethoden. Mit der bereits Anfang der neunziger Jahre getroffenen Grundsatzentscheidung, die NATO-Erweiterung

zum vorrangigen strategischen Instrument zur Konsolidierung Gesamteuropas zu machen, hat sich die Allianz auf einen potenziell unbegrenzten Prozess der Aufnahme neuer Mitglieder eingelassen, der sich nachhaltig auf die innere Verfassung des Bündnisses auswirken wird. Eine NATO mit 30 Mitgliedern, einschließlich einer „assozierten Mitgliedschaft“ Russlands, erscheint für das Ende dieses Jahrzehnts durchaus realistisch, doch kann ein solches Bündnis nicht mit denselben Mechanismen funktionieren, die ursprünglich für eine Allianz der zwölf geschaffen wurden. Dies gilt umso mehr, wenn sich herausstellen sollte, dass das Phänomen der „coalitions of the willing“ eben nicht in erster Linie Resultat arroganter amerikanischer Politik ist, sondern vor allem Ausdruck eines neuen Sicherheitsumfelds, das schnelle und potenziell kontroverse Antworten erzwingt. Dies alles spricht dafür, dass sich die NATO dem Modell der flexiblen Koalitionen nicht widersetzen können. Vielmehr muss das Bündnis den – schwierigen – Versuch unternehmen, dem Bedürfnis nach mehr Flexibilität Rechnung zu tragen, ohne dabei jedoch seine innere Einheit aufzugeben.

Radikale Reformen der Entscheidungsverfahren verbieten sich hier von selbst. Würde die NATO beispielsweise das Konsensprinzip zugunsten von Mehrheitsbeschlüssen zur Disposition stellen, so verlöre sie sowohl das Vertrauen ihrer Mitglieder als auch ihren Anspruch, eine gemeinsam handelnde Allianz zu sein. Sie würde dann das Schicksal erleiden, das ihr viele Beobachter bereits vorschnell attestieren: die Herabstufung zur „military toolbox“ ohne eigenen politischen Gestaltungsanspruch. Durchaus vorstellbar hingegen erscheint ein Modell der „konstruktiven Enthaltung“, das es einzelnen Mitgliedern ermöglicht, sich nicht an einer Operation zu beteiligen, ohne den anderen Mitgliedern jedoch das gemeinsame Handeln zu verwehren. In einem solchen Modell träfe der NATO-Rat strategische Entscheidungen über militärische Operationen nach wie vor im Konsens, würde aber die operative Ausführung seiner Entscheidungen den militärisch unmittelbar beteiligten

Verbündeten überlassen. Ein solches Verfahren bliebe mit dem Konsenserfordernis kompatibel, wäre aber flexibel genug, um wechselnden Koalitionen innerhalb der NATO zu ermöglichen. Aber auch die inneren Entscheidungsabläufe müssen gestrafft werden – durch Reduzierung der Ausschüsse, durch das Delegieren bestimmter Entscheidungen an untergeordnete Gremien oder durch den verstärkten Gebrauch von informellen Verfahren. Eine Übungspraxis schließlich, die sich verstärkt auf die neuen Szenarien von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen konzentrierte, würde der Allianz in einer Krise, in der schnelles Handeln gefordert ist, eingespielte Verfahren an die Hand geben.

„Amerikanisierte“ NATO versus europäische Selbstbehauptung?

Keine dieser hier beschriebenen Reformen wird die strukturellen Asymmetrien im transatlantischen Verhältnis beseitigen können. Die Modernisierung der NATO wird weder das militärische Machtgefälle zwischen den USA und Europa aufheben können, noch wird ihr gelingen, die transatlantischen Partner a priori auf gemeinsames Handeln einzuschwören. Vielmehr geht es bei diesen Reformen darum, die NATO so zu positionieren, dass sie auch künftig einen für alle transatlantischen Partner attraktiven Rahmen für multilaterales militärisches Handeln bietet. Natürlich wird Amerika auch weiterhin die unilaterale Option offen stehen. Die Tatsache, dass die USA die treibende Kraft bei diesen Reformen sind, zeigt jedoch, dass man in Washington sehr wohl um den Wert der NATO weiß – und entsprechend kreativ die Weiterentwicklung des Bündnisses forciert. Denn selbst wenn die Vereinigten Staaten in bestimmten Situationen einer Koalition der Willigen den Vorzug vor der NATO geben sollten, so ist man sich in Washington durchaus darüber im Klaren, dass auch eine solche Koalition größtenteils aus NATO-Staaten gebildet würde.

Die hier skizzierten Reformen der NATO sind – wie nahezu alle Innovationen des Bündnisses

seit dem Ende des Kalten Krieges – weitgehend amerikanisch inspiriert, werden jedoch von allen Verbündeten mitgetragen. Das strategische Interesse der Europäer an der fortgesetzten Zusammenarbeit mit den USA ist angesichts neuer globaler Herausforderungen viel zu groß, um sich einer NATO-Reform im amerikanischen Sinne zu verweigern. Natürlich findet diese Bereitschaft, sich auf Amerika zuzubewegen, dort ihre Grenzen, wo Europa in Gefahr gerät, in die Rolle des bloßen Erfüllungsgehilfen amerikanischer Politik gedrängt zu werden. Es kann daher kaum überraschen, dass schon unmittelbar nach dem Irak-Krieg neue europäische Versuche sichtbar wurden, die amerikanische Dominanz in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen durch eine militärische Stärkung der EU zu relativieren.

Vollziehen sich diese Entwicklungen in einem „atlantischen“ Rahmen, das heißt in enger Abstimmung mit der NATO, so dürften sie durchaus positive Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis haben. Eine neue Lastenteilung zwischen der NATO und der EU, wie sie sich bereits auf dem Balkan abzuzeichnen beginnt, liegt schließlich im Interesse beider Seiten des Atlantiks. Entstände hingegen der Eindruck, Europa wolle seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik als „Gegengewicht“ zu den Vereinigten Staaten konzipieren, so wäre transatlantischer Streit vorprogrammiert. Die USA, die das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bislang konditioniert mittragen, hätten dann keinen Grund mehr, diesem Projekt mit Wohlwollen zu begegnen. Mehr noch: Eine EU, die sich als Gegenmacht verstünde, würde auch die transatlantische Zusammenarbeit im Rahmen der NATO erschweren oder gar unmöglich machen – mit der vorhersehbaren Konsequenz, dass genau das eintritt, was Europa gegenwärtig zu vermeiden sucht: die Abwendung der USA vom Bündnis zugunsten anderer Wege der selektiven Zusammenarbeit in wechselnden Koalitionen.

Die häufig anzutreffende Auffassung, mehr EU bedeute auch mehr europäischen Einfluss

auf Washington, gilt jedenfalls nur dann, wenn sich die Union eng mit den USA abstimmt. Eine europäische Verweigerungspolitik hingegen wird Amerika nicht daran hindern können, in Fragen des vitalen nationalen Interesses seinen eigenen Weg zu gehen. Dies umso weniger, als eine Struktur, welche die USA prinzipiell ausschließt, eben nicht das Maß an Einfluss schafft, das man in gemeinsamen Foren wie der NATO mühevoll erreicht hat. Da es einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zudem auf absehbare Zeit an militärischen Schlüsselfähigkeiten mangeln wird, führt an der Zusammenarbeit mit den USA auch aus rein militärischen Gründen kein Weg vorbei.

Erforderlich ist jedoch nicht nur eine militärisch-konzeptionelle, sondern auch eine sicherheitspolitische Debatte über den Atlantik hinweg. Die amerikanische Strategiediskussion eilt inzwischen der europäischen so weit voraus, dass Europa Mühe hat, Schritt zu halten – gleichgültig ob es sich um Raketenabwehr, Proliferation oder „catastrophic terrorism“ handelt. Ebenso bedarf es auch einer unvoreingenommenen Auseinandersetzung mit den im Einzelfall erforderlichen militärischen Optionen, und zwar ungeachtet ihrer kontroversen Natur. Ein Beispiel hierfür ist die Präemption, die in der amerikanischen Sicherheitsstrategie breiten Raum einnimmt. Anstatt diese Option vorschnell abzulehnen, sollte Europa darauf hinwirken, ihre Anwendung zu konditionieren. Dieser Versuch einer sicherheitspolitischen Angleichung muss keineswegs zu einer nahtlosen transatlantischen Übereinstimmung etwa in der Beurteilung der Ursachen des internationalen Terrorismus oder des sicherheitspolitischen Stellenwerts der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen führen. Zumindest aber würde er eine authentische europäische Diskussion über globale Herausforderungen fördern helfen, die sich nicht in rituellen Beschwörungen des Primats der Vereinten Nationen oder der Überlegenheit von „soft power“ erschöpft. Damit ließe sich zugleich dem weit verbreiteten Eindruck entgegenwirken, Europa folge einer ausschließlich in Washington entworfenen Sicherheitsagenda.

Fazit: Keine „einsame Supermacht“

Das transatlantische Verhältnis ist schwieriger geworden. Eine Rückkehr zum sicherheitspolitischen Status quo vor dem 11. September 2001 ist heute nicht mehr denkbar. Der Interessenausgleich zwischen den USA und Europa wird künftig noch mehr Aufwand erfordern. Doch die von manchen beschworene transatlantische Scheidung wird nicht stattfinden. Im Gegenteil: Die Reform der NATO – zu der auch eine strategische Partnerschaft mit der Europäischen Union gehört – zeigt, dass sich die transatlantische Gemeinschaft nach der Irak-Krise anschiebt, einen neuen Konsens über die transatlantische Sicherheitskooperation im 21. Jahrhundert zu begründen. Die Zusammenarbeit in einer Organisation, die noch immer das besondere Wohlwollen der USA genießt, institutionalisiert nicht nur die traditionale Rolle der USA als „Europe's Pacifier“ (Josef Joffe), sie schafft zugleich den Rahmen für eine neue Ära der transatlantischen Zusammenarbeit weit über Europa hinaus. Diese Zusammenarbeit wird sich auf absehbare Zeit nicht völlig von dem Verdacht befreien können, sie sei in erster Linie ein Versuch der Schadensbegrenzung nach einer selbstzerstörerischen Irak-Debatte. Doch diese Zweifel werden in dem Maße schwinden, in dem sich in Europa wie auch in den USA die Erkenntnis endgültig durchsetzt, dass die Stabilisierung des Irak oder ein entschlosseneres Vorgehen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen letztlich ebenso transatlantische Gemeinschaftsaufgaben sind wie die Befriedung des Balkans einige Jahre zuvor.

Für einen neuen transatlantischen Konsens spricht schließlich noch ein weiteres Indiz: Durch ihre weit gefasste Interpretation des „war on terror“ haben sich die Vereinigten Staaten so große militärische und finanzielle Bürden aufgelastet, dass eine Rückbesinnung auf die Mechanismen der Atlantischen Allianz unausweichlich geworden ist. Dies gilt nicht nur für die militärische Rolle der NATO als Instrument für Planung und „force generation“ bei Einsätzen

längerer Dauer, sondern auch für die politische Dimension des Bündnisses als Legitimationsrahmen für einen aufgeklärten Multilateralismus. Für die europäischen Verbündeten ergibt sich damit die Möglichkeit, wieder mehr „ownership“ an der Allianz zu reklamieren und die USA an die Vorzüge konsensualer Entscheidungen zu erinnern. Auch wenn es dem militärisch übermächtigen Amerika immer wieder schwer fallen wird, sich der Allianzdisziplin unterzuordnen: Das neue sicherheitspolitische Umfeld schafft letztlich seine eigenen Fakten. Am Ende wird die „einsame Supermacht“ (Samuel P. Huntington) einsehen müssen, dass sie nicht nur Verbündete braucht, sondern auch das Bündnis.