

Als der chinesische Außenminister Tschou En-Lai nach seiner Einschätzung der Französischen Revolution gefragt wurde, antwortete er, für eine solche Bewertung sei es noch zu früh. Der Prager NATO-Gipfel vom November 2002 liegt nur wenige Monate zurück, doch seine Bedeutung für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen lässt sich bereits heute klar erkennen. Die in Prag gefassten Beschlüsse bedeuten nicht nur eine Anpassung der Allianz an das neue sicherheitspolitische Umfeld nach dem 11. September 2001; sie bedeuten auch eine dringend notwendige Kurskorrektur der transatlantischen Partner nach einem Jahr amerikanisch-europäischer Irritationen.

Vom „Erweiterungsgipfel“ zum „Transformationsgipfel“

Der Prager Gipfel war ursprünglich als „Erweiterungsgipfel“ vorgesehen gewesen. Die Einladung einer erheblichen Zahl von Beitrittsaspiranten – und damit die historische Konsolidierung Europas als gemeinsamer Sicherheitsraum vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer – hatte lange Zeit die Agenda dominiert. Die Terroranschläge des 11. September 2001 bereiteten diesen Planungen jedoch ein jähes Ende. Die Allianz fand sich in einer neuen Sicherheitslandschaft wieder, für die sie weder politisch noch militärisch vorbereitet schien. Ohne eine konkrete Rolle im Kampf gegen den Terrorismus und mit unzureichenden militärischen Fähigkeiten der europäischen Verbündeten schien die Allianz durch die Ereig-

nisse marginalisiert zu werden. Die NATO erklärte zwar den Bündnisfall, doch eine NATO-Operation verbot sich mangels geeigneter militärischer Fähigkeiten von selbst. Die von vielen NATO-Verbündeten unter großen Mühen nach Afghanistan entsandten Truppen wurden folglich nicht vom Alliierten-Oberkommando SHAPE in Belgien geführt, sondern vom US Central Command in Florida.

Soweit diese „Marginalisierung“ der Allianz aus der schlichten Notwendigkeit herrührte, eine weit über die NATO-Verbündeten hinausreichende „coalition of the willing“ aufzubauen, war sie ebenso unvermeidlich wie unspektakulär. Doch dass die Probleme tiefer gingen, zeigten nicht zuletzt die verbalen Angriffe, die aus den Vereinigten Staaten gegen das Bündnis geführt wurden.

Die Urheber der Vorwürfe, die NATO sei durch ihre bürokratischen Strukturen für die USA militärisch wertlos geworden („war by committee“), blieben zwar anonym, doch die Gefahr, dass sich eine derartige Ansicht zur Mehrheitsmeinung in den USA entwickeln könnte, ließ sich nicht leugnen. Der Kosovo-Einsatz, so orakelte folglich ein großer Teil der „strategic community“ unmittelbar nach dem 11. September 2001, sei wohl die letzte gemeinsame Operation der NATO gewesen. Die NATO taue künftig bestenfalls noch zur militärischen Standardisierungsagentur – als „toolbox“ für diejenigen Verbündeten, die militärisch handeln könnten und wollten.

Vor diesem Hintergrund konnte der Prager Gipfel kein bloßer „Erweiterungsgipfel“ mehr sein. Angesichts der Gefahr ihrer politischen und militärischen Marginalisierung wäre eine Konzentration der NATO auf die Einladung neuer Mitglieder fast wie ein Abgesang auf das Bündnis erschienen – als Instrument zur Überwindung der europäischen Teilung gerade noch brauchbar, für neue Herausforderungen jedoch irrelevant.

Auch die dramatische Verbesserung der NATO/Russland-Beziehungen hätte nicht über die Tatsache hinwegtäuschen können, dass die transatlantischen Beziehungen – und damit der Wesenskern der NATO – zunehmenden Belastungen ausgesetzt waren. Die NATO musste sich daher vor allem den Defiziten im amerikanisch-europäischen Verhältnis widmen, die sich nach dem 11. September 2001 so deutlich offenbart hatten. Prag wurde vom „Erweiterungsgipfel“ zum „Transformationsgipfel“.

Der Prager Gipfel hielt, was sein anspruchsvoller Titel versprach. Die NATO gab sich eine konkrete Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus, wies dem Schutz gegen Waffenvernichtungswaffen eine größere Bedeutung zu, verabschiedete eine neue Initiative zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten und begann mit der Straffung ihrer Organisationsstrukturen.

Terrorismus als neue Herausforderung

Jahrzehntelang hatte die NATO den Terrorismus als innenpolitisches Phänomen definiert und so diese potenziell strittige Problematik von der Agenda des Bündnisses ferngehalten. Im Strategischen Konzept von 1999 wurde Terrorismus zwar als ein Faktor aufgelistet, der die Sicherheitsinteressen der Bündnispartner beeinträchtigen könnte, doch blieb dieser Hinweis ohne unmittelbare politische und militärische Konsequenzen für die

Allianz. Angesichts der Natur der NATO als ein nach außen gerichtetes Bündnis souveräner Nationalstaaten verbot sich eine umfassende Auseinandersetzung mit der nordirischen IRA, der spanischen ETA oder der türkischen PKK von selbst. Jeder Versuch der NATO, sich in die inneren Angelegenheiten einzelner Bündnisstaaten einzumischen, hätte lediglich zu bündnisinternen Querelen geführt und damit den strategischen Konsens in anderen – wichtigeren – Fragen zur Disposition gestellt.

Mit der am 11. September 2001 sichtbar gewordenen Wandlung des Terrorismus zu einem internationalen Sicherheitsproblem erster Ordnung veränderte sich jedoch auch die Einstellung der Allianz zu diesem Thema. Erstes Anzeichen hierfür war die Ausrufung des Verteidigungsfalles einen Tag nach den Angriffen auf New York und Washington. Durch die Ausdehnung der kollektiven Beistandsverpflichtung auf einen terroristischen Angriff durch einen „nicht staatlichen Akteur“ wurde die Bekämpfung des internationalen Terrorismus de facto zu einer Bündnisaufgabe.

Die Entsendung von Streitkräften nach Afghanistan war ein weiterer Schritt auf diesem Weg. Obgleich die Streitkräfte der NATO-Staaten nicht unter NATO-Oberbefehl standen, hatte ihre rasche und politisch wenig kontroverse Entsendung die seit Jahren schwelende Frage nach einer künftigen NATO-Rolle außerhalb Europas im Prinzip beantwortet. Mit den Türmen des World Trade Center, so der französische NATO-Botschafter, war auch die „Out-of-area“-Debatte zusammengebrochen.

Der Prager Gipfel konkretisierte diese Rolle der NATO mit einem militärischen Konzept zur Terrorismusbekämpfung, demzufolge die Streitkräfte des Bündnisses in die Lage versetzt werden sollen, den Terrorismus überall dort zu bekämpfen, wo es die kollektiven Bündnisinteressen

Der französische Staatspräsident Jacques Chirac berät sich mit NATO-Generalsekretär George Robertson am 22. November 2002 zu Beginn des zweiten Sitzungstages des NATO-Gipfels in Prag. Bei dem Gipfeltreffen beschloss die NATO die Erweiterung um sieben Länder sowie den Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe und sagte den Vereinten Nationen (UN) ihre volle Unterstützung bei der Umsetzung der Resolution zur Abrüstung des Iraks zu.

© dpa, Foto: Ralf Hirschberger



gebieten. Ein Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung bezieht die Partnerstaaten der NATO in die gemeinsamen Bemühungen ein. Die NATO definierte sich damit als Nexus der multinationalen militärischen Terrorismusbekämpfung. Zusätzliche Glaubwürdigkeit erhielt diese neue Rolle der NATO durch die im zeitlichen Umfeld des Gipfels erzielte Einigung, der ab Februar 2003 von Deutschland und den Niederlanden geführten Internationalen Schutztruppe (International Security Assistance Force – ISAF) in Kabul planerische Unterstützung durch das Bündnis zu gewähren. Diese Entwicklung und die inzwischen begonnene Diskussion um eine NATO-Übernahme des ISAF-Kommandos zu einem späteren

Zeitpunkt zeigen, dass die Rolle der NATO bei der Terrorismusbekämpfung nicht vom Wunsch nach einem kurzfristigen Imagezuwachs motiviert ist, sondern von Dauersein wird. Der jüngst von China – einem unmittelbaren Nachbarn Afghanistans – angeregte informelle Dialog mit der NATO legt den Schluss nahe, dass auch andere Akteure von einer dauerhaften Rolle des Bündnisses „out of area“ ausgehen.

Massenvernichtungswaffen

Die Suche nach Antworten auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln gehörte bereits seit Beginn der neunziger Jahre zur politischen Agenda der NATO. Die europäischen

Verbündeten hatten sich dieses Themas zunächst jedoch nur widerwillig angenommen, da sie fürchteten, von den USA für deren Sicherheitsagenda vereinnahmt zu werden. Der Prager Gipfel zeigte die Allianz in einem gänzlich anderen Licht. Die Notwendigkeit, Streitkräfte und Zivilbevölkerung gegen Angriffe mit Massenvernichtungswaffen zu schützen, war angesichts der nachweislichen Versuche El Kaidas zur Beschaffung solcher Waffen und angesichts einer an Intensität zunehmenden Debatte über die irakischen Rüstungsprogramme unausweichlich geworden. Die Prager Beschlüsse, die vom Aufbau verbesserter Spür- und Analysefähigkeiten über die Einrichtung gemeinsamer Datenbanken bis zur Vertiefung der Ausbildung zur Abwehr atomarer, biologischer, chemischer und radiologischer Waffen reichten, machten deutlich, dass man auch hier die Lektionen des 11. September gelernt hatte. Die Einigung auf eine neue Raketenabwehrstudie mit dem Ziel, Optionen nicht nur für den Schutz militärischer Installationen, sondern auch der Bevölkerung zu entwickeln, war ein weiterer Beleg für die Bereitschaft, sich dieser Thematik vorurteilsfrei anzunehmen.

Selbst das heikle Thema Irak, das im Vorfeld des Gipfels von zahlreichen Beobachtern zum potenziellen Streitfall erklärt worden war, erwies sich als handhabbar. Die befürchtete deutsch-amerikanische Kollision blieb aus. Stattdessen gelang den Verbündeten mit ihrer Erklärung zur Unterstützung der UN-Resolution 1441 über Inspektionen im Irak eine bemerkenswerte politische Botschaft. Allen unterschiedlichen Bewertungen der Irak-Frage zum Trotz war man nicht willens, die Weiterentwicklung der NATO zur Geisel dieser Debatte zu machen.

Militärische Fähigkeiten

Die Ereignisse seit dem 11. September 2001 haben gezeigt, dass die Diskussion um die

Modernisierung der Allianz nicht mehr allein unter dem Vorzeichen der „Europäisierung“ geführt werden kann. Vielmehr muss die Kooperationsfähigkeit Europas mit den USA an oberster Stelle stehen. Dies aber bedeutet, dass die Allianz bei der immer breiter werdenden Kluft zwischen den militärischen Fähigkeiten Amerikas und denen seiner NATO-Verbündeten entschlossener gegensteuern muss. Der Prager Gipfel zeigte, dass die Verbündeten dies verstanden haben.

Die vielleicht bedeutsamste Errungenschaft des Gipfels in diesem Bereich waren die Verpflichtungen der Verbündeten, ihre militärischen Fähigkeiten den Anforderungen moderner militärischer Operationen anzupassen. Die Umsetzung dieser teils nationalen, teils multinationalen Verpflichtungen würde unter anderem zu einer Vervierfachung der Zahl großer Transportflugzeuge in Europa führen, die Luftbetankungsfähigkeiten in Europa nachhaltig verbessern, das Arsenal luftgestützter präzisionsgelenkter Munition deutlich erhöhen und praktisch alle schnell verlegbaren NATO-Kräfte mit Schutzausrüstung gegen die Einwirkung von Massenvernichtungswaffen versehen.

Auch die Entscheidung zum Aufbau einer NATO Response Force (NRF), einer vermutlich rund 20 000 Mann starken Eingreiftruppe, erwies sich als wichtiges politisches und militärisches Signal. Sie demonstrierte das fortgesetzte Interesse der USA an der NATO als einem militärisch schlagkräftigen Bündnis. Die Einigung auf eine weitere Reform der Kommandostruktur und die Umwandlung des Alliierten-Oberkommandos Atlantik (SACLANT) in ein Kommando zur Transformation der NATO-Streitkräfte waren weitere Anzeichen für die Bereitschaft der Verbündeten, sich dem Wandel zu stellen. Die militärischen und rüstungspolitischen Initiativen des Gipfels dürfen daher ohne Übertreibung als Wendepunkt bei

der europäischen Anpassung an die neuen Konfliktszenarien bezeichnet werden.

Reform der Arbeitsmethoden

Neben der Übernahme neuer Aufgaben und der Selbstverpflichtung zur Beschaffung neuer militärischer Fähigkeiten gehört die Reform der Arbeitsmethoden zu den Lehren des 11. September. Auch wenn der amerikanische Vorwurf, die NATO sei zu bürokratisch, eher als Alibi für einen unilateralistischen Kurs herhalten musste, so ist der Reformbedarf gleichwohl offenkundig. Der für 2004 vorgesehene Beitritt der auf dem Prager Gipfel eingeladenen sieben Kandidaten (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien) wird die NATO auf 26 Mitglieder anwachsen lassen. Weitere Beitrittsanwärter dürften folgen. Damit erscheint für das Ende dieses Jahrzehnts eine NATO mit 30 Mitgliedern, einschließlich einer „assoziierten Mitgliedschaft“ Russlands, durchaus realistisch. Ein solches Bündnis kann nicht mehr mit denselben Mechanismen funktionieren, die ursprünglich für eine Allianz der zwölf geschaffen wurden.

Nahezu unbemerkt von einer breiteren Öffentlichkeit hat die Allianz auch hier einen Anpassungsprozess in Gang gesetzt, der sich in den nächsten Jahren in einer neuen „Kultur“ der Konsensfindung offenbaren wird. Die Zahl der Ausschüsse wird um ein Drittel verringert. Die Ministertreffen werden weniger formell und dafür stärker auf Substanz hin ausgerichtet. Der Nordatlantikrat, dessen Sitzungen durch entsprechende Änderungen der Choreografie gestrafft werden, soll künftig weniger bedeutsame Fragen an untergeordnete Gremien delegieren und damit Zeit für die Erörterung strategischer Fragen gewinnen. Weitere denkbare Schritte wären der verstärkte Gebrauch informeller Verfahren, mehr Flexibilität für die an der Durchführung

einer militärischen Operation beteiligten Verbündeten und schließlich eine auf die neuen Szenarien von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen konzentrierte Übungspraxis. Eine so reformierte Allianz könnte selbst mit einer deutlich größeren Zahl an Mitgliedern schnell genug auf neue Herausforderungen reagieren.

Sieg des Atlantizismus

Es wäre verfehlt, die Ergebnisse von Prag als Schlussstrich unter die transatlantische Sicherheitsdebatte zu interpretieren. Die unterschiedlichen Einschätzungen der Irak-Problematik werden sich nicht durch Gipfeltreffen überwinden lassen. Auch die Einschätzungen der Ursachen des Terrorismus oder die Bewertung der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen dürfte in Washington häufig anders ausfallen als in vielen europäischen Hauptstädten. Und schließlich bleibt die transatlantische *capability gap* selbst dann noch eine schwere Bürde für die Allianz, wenn die Europäer ihre in Prag eingegangenen Verpflichtungen peinlichst genau erfüllen. Gerade in diesem Bereich – der von den Amerikanern häufig als Lackmustest für die Zukunft der NATO definiert wird – bleibt Europa vermutlich noch lange hinter amerikanischen Erwartungen zurück.

Dennoch hat Prag die Allianz einen großen Schritt nach vorne gebracht. Nach einem Jahr wechselseitiger Schuldzuweisungen hat der Gipfel den Willen der transatlantischen Partner demonstriert, auf neue Bedrohungen gemeinsam zu antworten. Die transatlantische Solidarität, die sich schon kurz nach dem 11. September verflüchtigt zu haben schien, wurde nicht nur rhetorisch beschworen, sondern durch konkrete Schritte zur Weiterentwicklung der NATO untermauert. Damit hat der Atlantizismus in Prag einen klaren Sieg errungen.