



# Friedensgutachten 2009

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Bonn International Center for Conversion (BICC)

LIT

## **2.5. Die NATO nach Bush: Auslaufmodell oder Neuanfang?**

*Matthias Dembinski*

Auf den ersten Blick betrachtet, erlebt die NATO eine Renaissance. Auf dem Höhepunkt des Irak-Kriegs von vielen Beobachtern bereits für tot erklärt, erscheint sie mittlerweile wieder überraschend dynamisch und attraktiv. Anlässlich ihres 60-jährigen Bestehens wurde sie als erfolgreichstes Militärbündnis in der Geschichte gefeiert, das mit der Strategie von Abschreckung und Entspannung den Westen vor einem Krieg bewahrte und sich nach dem Ende der gemeinsamen Bedrohung nicht wie ihr früheres Gegenüber auflöste. Stattdessen leitete sie mit den strategischen Konzepten von Rom 1991 und Washington 1999 den eigenen Umbau von einem regional ausgerichteten Bündnis kollektiver Verteidigung zu einer sich erweiternden und global tätigen Organisation gemeinsamer Sicherheit ein. Leichter zu verstehen wäre ihre Dauerhaftigkeit, wenn sich im Prozess des Umbaus der Bündniszusammenhang gelockert hätte. Zeitweilig schien die Entwicklung diese Richtung zu nehmen – erinnert sei nur an Donald Rumsfelds Diktum, die Mission bestimme die Koalition und die NATO sei nur der Baukasten, um die Bildung von „Koalitionen der Willigen“ zu erleichtern. Dies ist längst Vergangenheit. Spätestens seit 2006 beschwören politische Entscheidungsträger diesseits und jenseits des Atlantiks wieder wie früher die Solidaritäts- und Wertegemeinschaft.

Um die anscheinend ungebrochene Bindungs- und Anziehungskraft der Allianz nur an zwei Beispielen zu illustrieren: Während sich mehr und mehr Staaten aus der lockeren Irak-Koalition verabschieden, bewegt die NATO ihre Mitglieder seit Jahren zur Aufstockung ihres Engagements in Afghanistan. Auch 2009 wird die Truppenstärke der NATO-Staaten weiter zunehmen. Neben der erwarteten Verdopplung der amerikanischen Streitkräfte auf ca. 60.000 Mann haben auch Großbritannien (plus 300-1.000 Soldaten), Frankreich (300), Polen (600), Italien (500) und nicht zuletzt die Bundesrepublik (600) Verstärkung angekündigt.

Neue Staaten drängen in die NATO und alte Mitglieder bauen ihre Bindungen aus. Nach den Neumitgliedern Albanien und Kroatien stehen die Ukraine, Georgien und Makedonien vor der Tür, die aufgrund ihrer innen- und außenpolitischen Schwäche nach externer Bindung suchen. Überraschender ist die Annäherung Schwedens, Finnlands und Österreichs an die Allianz sowie die Rückkehr Frankreichs in die integrierte Militärstruktur. Gerade die von Nico-

las Sarkozy eingeleitete Kurswende der französischen Sicherheitspolitik ist mit materiellen Kosten und erheblichen politischen Risiken verbunden, die Frankreich kaum tragen würde, wenn es sich bei der NATO um ein Auslaufmodell handelte.

Die Wahrnehmung einer Renaissance der Atlantischen Allianz verbindet sich auch mit dem Regierungswechsel in Washington. In der Amtszeit Bushs hatte sich eine bleierne Schwere auf die transatlantischen Beziehungen gelegt und die Entscheidungsfindung auf wichtigen Handlungsfeldern blockiert. Dies betraf nicht zuletzt die seit Jahren umstrittene Weiterentwicklung der NATO selbst. Nach dem Machtwechsel im Weißen Haus wachsen die Erwartungen an Obama und an seine Bereitschaft zur Erneuerung des transatlantischen Verhältnisses geradezu in den Himmel. Nicht nur die NATO, auch das Prinzip des Multilateralismus oder zumindest die Hoffnung darauf erleben gegenwärtig eine Renaissance (vgl. Beitrag 2.1.).

Neben den Chancen, die der Neuanfang bietet, ist es jedoch gerade Obamas Bekenntnis zum Multilateralismus, das vielen seiner europäischen Verbündeten insgeheim Kopfschmerzen bereitet. Denn natürlich waren die Konflikte innerhalb der NATO Ausdruck der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auseinanderstrebenden Sichtweisen und Interessen ihrer Mitglieder. Unter der harmonischen Oberfläche schlummern weiterhin Konflikte über die ungeklärten Kernfragen nach Sinn, Auftrag und künftiger Entwicklung des Bündnisses. Daher war die Unverbindlichkeit der Allianz unter Bush ebenso konsequent wie aus europäischer Perspektive insgeheim auch bequem. Die Fragen, wie viel Gemeinsamkeit die NATO braucht und wie viel sie verkraftet, stellen sich nicht zuletzt beim Afghanistan-Einsatz. Hier wird Obamas Ansage „Multilateralismus hat einen Preis“ Niederschlag in der Forderung an die Europäer finden, im Gegenzug zu größerer Mitsprache auch mehr Verantwortung zu übernehmen und die nationalen Vorbehalte abzubauen, die gegenwärtig den Einsatz deutscher Truppen und der anderer europäischer Staaten begrenzen.

Trotz der Risiken dieses Angebots scheint die Bundesregierung entschlossen, darauf einzugehen und an der Erneuerung des Bündnisses mitzuwirken. Zwei Gründe sprechen für diese Entscheidung. Erstens setzt die Einbindung Deutschlands zumindest aus der Sicht unserer Nachbarn – und auf die kommt es an – eine verlässliche NATO voraus. Zweitens eröffnet eine funktionsfähige NATO Möglichkeiten der Einflussnahme auf die USA. Gerade vor dem Hintergrund der von Präsident Obama bekundeten Gesprächsbereitschaft wäre es ratsam, die NATO zu nutzen und sein Angebot auszuloten, statt die USA sich selbst zu überlassen. Allerdings setzt dieser Rat die Reformfähigkeit der NATO voraus. Kann es gelingen, einerseits ihre friedensfördernden Effekte im

Inneren zu bewahren, andererseits dem Frieden abträgliche Effekte nach außen zu minimieren? Um diese Frage geht es bei dem Gipfel in Straßburg und in diesem Beitrag. Auch wenn weitergehende Antworten erst vom neuen Strategischen Konzept zu erwarten sind, dessen Ausarbeitung die Regierungschefs in Straßburg in Auftrag gaben, sollte der Gipfel erste Antworten auf die seit langem verschobene Frage nach der *raison d'être* der NATO geben:

- Soll sich die NATO in einer dritte Runde abermals erweitern, und wie soll das Verhältnis zu Russland gestaltet werden?
- Soll die NATO zusätzliche Aufgaben wie die der Energiesicherheit übernehmen, und wie soll das Verhältnis zwischen der alten Kernfunktion der kollektiven Verteidigung und den neuen Aufgaben der Stabilitätssicherung *out of area* gewichtet werden?
- Was bedeuten die neuen Aufträge für die Struktur sowie die Ausrüstung, Ausstattung und Ausbildung der NATO-Verbände?
- Soll die NATO enge Partnerschaften mit ostasiatischen Demokratien eingehen und damit ihre Globalisierung ein entscheidendes Stück vorantreiben?
- Wie soll das Verhältnis zu anderen Organisationen, namentlich der UNO und der EU, ausgestaltet und damit die Fragen nach der völkerrechtlichen Legitimierung von Krisenoperationen der NATO einerseits, der Aufgabenteilung sowie der internen Struktur der Allianz andererseits beantwortet werden?
- Welche Konsequenzen hat der Wandlungsprozess für Kohärenz und Entscheidungsverfahren der NATO? Ist angesichts der indirekten Bedrohungen und der auseinanderfallenden Sichtweisen ihrer Mitgliedstaaten das frühere Solidarprinzip, das die Mitglieder auf gemeinsames Handeln und faire Lastenverteilung festlegte, noch angemessen, oder sollte sich die NATO nicht besser auf flexiblere Formen der Zusammenarbeit einlassen?

### *Die Erweiterung verschlechterte das Verhältnis zu Russland*

Die Frage einer dritten Erweiterungsrunde rückte überraschend früh auf die Tagesordnung, als die USA nach den „Farbenrevolutionen“ ab 2005 auf eine schnelle Aufnahme der Ukraine und Georgiens pochten. Ihre Forderung stieß in Europa auf ein gemischtes Echo. Während einige der neuen Mitglieder das amerikanische Drängen vorbehaltlos unterstützten, bezog die Mehrheit der alten Mitglieder mit Verweis auf die mangelnde Beitrittsreife der Ukraine und

die Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland, die dieser Schritt absehbar nach sich ziehe, eine skeptische Position. Auf dem Gipfel in Bukarest verständigte sich die NATO auf den faulen Kompromiss, grundsätzlich der Aufnahme beider Länder zuzustimmen, den Zeitpunkt ihres Beitritts zum sogenannten *Membership Action Plan* (MAP), mit dem beitriftswillige Staaten auf die Mitgliedschaft vorbereitet werden, aber offen zu lassen.

Anhaltspunkte für die Bewertung dieser Problematik lassen sich aus der ursprünglichen Erweiterungslogik gewinnen, so wie sie erstmals in der *Study on NATO Enlargement* von 1995 festgelegt wurden.<sup>1</sup> Die Beitrittskriterien wurden damals bewusst vage gehalten. Sie betreffen u.a. die demokratischen Standards prospektiver Mitglieder und ihre Bereitschaft, ethnische und territoriale Konflikte entsprechend der Normen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu bearbeiten. Wichtiger sind die Ausführungen zu den Gründen und Zielen der Öffnung. Neben der Festigung von Demokratie ging es insbesondere um die Förderung regionaler Stabilität, und zwar um „zusätzliche Stabilität und Sicherheit für *alle* Staaten in der euro-atlantischen Region, ohne neue Trennungslinien.“<sup>2</sup> Das Versprechen, auch Russland würde von der Erweiterung profitieren, gründete auf drei Konditionen: Erstens auf der Erwartung, dass sich der durch die NATO gefestigte demokratische Charakter der neuen Mitgliedstaaten in ihrer ausgeprägten Kooperationsbereitschaft auch gegenüber Russland niederschlagen würde. Zweitens auf der Entwicklung enger Beziehungen zu Russland. Dem sollte der NATO-Russland-Rat dienen, in dem Moskau zwar keine Stimm-, wohl aber Mitspracherechte eingeräumt werden sollten. Zudem hielten gerade die USA die Perspektive einer eventuellen Mitgliedschaft Russlands in der NATO lange offen. Drittens schließlich durch die Zusage, die integrierte Militärstruktur der NATO nicht zu erweitern und keine substanziellen Kampfverbände der alten Staaten in den neuen Mitgliedsländern zu stationieren.

Moskau ließ sich unter diesen Bedingungen, wenngleich nach langem Zögern, auf die Kooperation mit der NATO ein. Dennoch war klar, dass der Spagat zwischen den Zielen der Stabilisierung der neuen Mitglieder und der Entwicklung immer engerer Beziehungen zu Russland nur bei der nötigen Empathie für russische Anliegen würde gelingen können. Vor dieser Aufgabe hat die NATO und insbesondere ihre Führungsmacht versagt.<sup>3</sup> Auch als einige der

1 Vgl. NATO Office of Information and Press: NATO Handbook, Brüssel 2001, S. 61-67, <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030101.htm>.

2 Ebd., S. 62.

3 Vgl. zum Folgenden Matthias Dembinski/Hans-Joachim Schmidt/Bruno Schoch/Hans-Joachim Spanger: Nach dem Kaukasus-Krieg. Einbindung statt Eindämmung Russlands, Frankfurt a.M. 2008, HSFK Report 6/2008.

neuen Mitglieder sich entgegen der optimistischen Erwartung nicht kooperationsbereit verhielten, sondern mit der NATO und den USA im Rücken ihre bilateralen Streitigkeiten mit Moskau nur umso härter ausfochten, schaltete sich Washington nie mit dem nötigen Nachdruck mäßigend ein. Dabei stellt der Fall Georgien nur den blutigen Höhepunkt dieses Musters dar. Statt Moskau, wo immer möglich, in Entscheidungen einzubeziehen und die Kooperation auszubauen, vernachlässigte Washington zunehmend die russischen Interessen. Der abrupten Kündigung des ABM-Vertrages (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) folgten die Blockade der Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und die einseitige Anerkennung des Kosovo. Zudem schob sich bei den ersten Anzeichen, dass Putin den russischen Staat auf Kosten demokratischer Partizipationsrechte stärken und für sein Land eine Sonderrolle jenseits des westlichen Lagers beanspruchen würde, das zweite Motiv der Erweiterung, nämlich die Sicherheitsvorsorge gegen Russland, in den Vordergrund. Spätestens im Vorfeld der dritten Erweiterungsrunde war kaum noch zu erkennen, ob es Washington tatsächlich um Demokratisierung geht, oder ob es sich dabei lediglich um einen Vorwand handelt, um den amerikanischen Machtbereich auszudehnen.<sup>4</sup> Dagegen blieben die Konsultationen unverbindlich, und der NATO-Russland-Rat spielte die Rolle eines Placebos. Schließlich kündigten die USA sowohl die Stationierung von Kampfgruppen im Umfang von ca. 2.000 Soldaten in Rumänien und Bulgarien als auch die Installation von Elementen ihres nationalen Raketenabwehrsystems in Tschechien und Polen an.

Was tun? Die NATO sollte die ursprünglichen Ziele ihrer Erweiterungspolitik ernst nehmen. Präsident Obama hat bereits einen Neubeginn in den Beziehungen zu Russland angekündigt. Er will Verhandlungen über ein Folgeabkommen des *Strategic Arms Reduction Treaty* (START) aufnehmen und er zeigt Bereitschaft, die Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Tschechien und Polen zu überprüfen. Darüber hinaus sollten die USA ein nach dem Georgien-Konflikt suspendiertes nukleares Kooperationsabkommen mit Russland wieder in Kraft setzen und, über unverbindliche Diskussionen hinausgehend, damit beginnen, eine gemeinsame Nonproliferationsstrategie mit Russland zu entwickeln.<sup>5</sup> Schließlich sollte die NATO die vagen Vorschläge Präsident Medwedews zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur aufgreifen (vgl. Beitrag 2.3.). Entscheidend bleibt die Osterweiterung. Natürlich gelten

4 Hans-Joachim Spanger: Zwischen Ground Zero und Square One, Frankfurt a.M. 2007, HSFK-Report 9/2007.

5 Richard Weitz: U.S.-Russia Accord Could Facilitate Nonproliferation, Civil Nuclear Cooperation, in: WorldPoliticsReview, 12.5.2008, <http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=2096>.

die Prinzipien, dass Staaten in Europa ihre Bündniszugehörigkeit frei wählen dürfen und dass Russland in dieser Frage kein *droit de regard* zukommt. Aber es wäre fatal, dieses Prinzip dahingehend zu pervertieren, dass Staaten nur aufgenommen werden um zu beweisen, dass Russland kein Vetorecht hat. Der Beitrittswunsch begründet keine Pflicht zur Aufnahme. Ausschlaggebend ist, ob ein Beitritt dem Ziel eines geeinten und freien Gesamteuropa entspricht. Hier kommt selbst der im März 2009 vorgelegte Bericht einer von Präsident Bush eingesetzten Kommission zum Ergebnis, dass Georgien und die Ukraine nicht reif für einen Beitritt sind. Eine ernsthafte Einschätzung müsste zudem mit den Mythen aufräumen, neue Mitglieder seien allein deshalb besonders kooperationsbereit, weil sie sich auf dem Wege zur Demokratisierung befinden. Darüber hinaus ließe sich eine Erweiterung nur dann mit dem Ziel einer Vertiefung der Beziehungen zu Russland in Übereinstimmung bringen, wenn die NATO in Moskau für ihre Erweiterung werben und die politische Zustimmung oder zumindest Tolerierung Russlands erreichen würde. Der Einwand, Russland habe sich vom Westen verabschiedet, und jetzt gelte es, das freie Europa machtpolitisch zu konsolidieren, greift zu kurz. Selbst wenn sich die unter Putin eingeleitete autoritäre Wende verfestigen und Russland außenpolitisch einen Platz außerhalb des westlichen Lagers einnehmen sollte, stellt das Land keine Bedrohung des Westens dar wie zur Zeit der Sowjetunion. Zumal aus amerikanischer Sicht ein derartiges Russland lediglich ein Problem unter vielen wäre.

### *Neue Aufgaben?*

Mit den strategischen Konzepten von 1991 und 1999 bekennt sich die NATO zu einem weiten Sicherheitsbegriff, der auch die Rückwirkungen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Entwicklungen in Rechnung stellt. Entsprechend weitete sie ihr Aufgabenspektrum aus, ohne dabei ihre Identität als militärisches Bündnis in Frage zu stellen. Wurden in den 1990er Jahren zunächst die Krisenprävention und die Friedenssicherung jenseits der Bündnisgrenzen als wichtigste neue Aufgabe der NATO angesehen, rückten in den letzten Jahren weitere Aufgaben, angefangen vom Cyber-Terrorismus über die Katastrophenhilfe bis hin zur Piraterie, auf die Tagesordnung. Dabei erwecken zwei Themenstellungen besondere Aufmerksamkeit: die Abwehr des Terrorismus und die Energiesicherheit.

Im strategischen Konzept von 1999 wurde der Terrorismus nur an untergeordneter Stelle und im gleichen Atemzug mit organisierter Kriminalität und Sabotage erwähnt. Nach 2001 avancierte er zusammen mit der Proliferation

von Massenvernichtungswaffen zur wichtigsten Bedrohung der Allianz für die nächsten zehn bis 15 Jahre.<sup>6</sup>

Die mögliche Gefährdung der Versorgung mit wichtigen Rohstoffen und namentlich mit Energie wird ebenfalls bereits in den strategischen Konzepten von 1991 und 1999 erwähnt. Seitdem wurde die Energiesicherheit von verschiedenen Akteuren in den Vordergrund geschoben. In den USA forderte Senator Lugar, die NATO solle sich als Energiebündnis neu definieren, das jedem Versuch entgegentritt, die Unterbrechung von Energielieferungen als Waffe gegen ein Mitgliedsland einzusetzen.<sup>7</sup> Der Senat verpflichtete den Präsidenten im Juni 2006 sogar dazu, das Thema Energiesicherheit im Nordatlantikrat einzubringen.<sup>8</sup> Weitere Impulse bekam die Diskussion von der Unterbrechung der Energielieferungen durch Russland und von der mit dem Abschmelzen der Polkappen in greifbare Nähe rückende Erschließung neuer Öl- und Gasfelder. NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer gab mit einer Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2006 das Signal für den Beginn der offiziellen Debatte in der NATO. Dabei lassen sich zwei Positionen unterscheiden: Die einen wollen die Rolle der NATO auf Konsultationen und den Stabilitätstransfer mit Hilfe der bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsprogramme beschränken. Andere Staaten wie Polen und die USA betonen die militärische Dimension der Energiesicherheit und sehen die NATO auch bei der Absicherung von Versorgungswegen oder kritischen Infrastruktureinrichtungen in der Pflicht.

Auf dem Gipfel von Riga einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Kompromiss, der sowohl die koordinierte Risikoanalyse als auch die Sicherung kritischer Elemente der Energieinfrastruktur erwähnt. In Bukarest nahmen die Staatschefs 2008 den Bericht *NATO's Role in Energy Security* zur Kenntnis. Darin werden fünf Bereiche identifiziert, neben dem Austausch von Informationen, dem allgemeinen Stabilitätstransfer, der Förderung regionaler Kooperation, der Unterstützung beim Umgang mit Lieferengpässen auch die Sicherung gefährdeter Infrastruktur. Damit rückt der Schutz kritischer Schlüsselpositionen – sogenannter *Choke Points* – in die Nähe der möglichen Aufgaben der NATO. Eine Pilotstudie über den Beitrag der NATO zur Absicherung von

---

6 NATO: Comprehensive Political Guidance endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, Riga, 29.11.2006, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm>.

7 Andrew Monaghan: Energy Security – What Role for NATO?, NATO Defence College Research Paper Nr. 29, Oktober 2006, S. 4, Fn. 10, <http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=47&fileid=D7ACD73F-0395-75E3-2690-295CFBAA8CA0&lng=en>.

8 Paul Gallis: NATO and Energy Security, CRS Report for Congress, Washington, 15.8.2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22409.pdf>, S. 5.

strategisch wichtigen Punkten in der Energieversorgung gegen terroristische Angriffe wurde vom *Committee on the Challenges of Modern Society* bereits erstellt.

Die Bewachung von Förderanlagen, Transportwegen und Pipelines durch NATO-Truppen steht noch nicht auf der Tagesordnung. Dennoch gilt es, frühzeitig zu warnen. Sonst ist zu befürchten, dass die NATO aus strukturellen Gründen die falschen Antworten gibt. Denn sie erweitert einerseits gemäß dem breiten Sicherheitsbegriff extensiv ihren Aufgabenbereich, andererseits hält sie an ihrer Identität als Militärbündnis fest. Dadurch tendiert sie dazu, nichtmilitärischen Bedrohungen vorschnell und möglicherweise unnötig eine militärische Dimension zu geben. Fragen der Energiesicherheit sind besser aufgehoben bei der Internationalen Energieagentur oder auch bei der EU, die über die Schaffung eines Energiebinnenmarktes die Verwundbarkeit einzelner Mitglieder reduzieren könnte. Die Sicherung internationaler Gewässer gegen die Bedrohung von Piraten mag in diesem Zusammenhang eine geeignete Aufgabe für die NATO sein. Nur sollte sie, um die Risiken der Fehlwahrnehmungen und der Bürokratien innewohnenden Tendenz zur permanenten Aufgabenerweiterung zu reduzieren, ihren Beitrag klar und eindeutig begrenzen. Dies betrifft nicht nur die Energiesicherheit, sondern das gesamte Spektrum der neuen Aufgaben.

### *Defizite der militärischen Transformation*

Der militärische Umbau der NATO von der kollektiven Verteidigung eigenen Territoriums zur globalen Interventionsfähigkeit ist mit der neuen Streitkräftestruktur und der Unterscheidung in verlegbare und nicht verlegbare Streitkräfte sowie der 2003 eingeführten schlankeren und flexibleren Kommandostruktur weit vorangeschritten. Die Transformation der Streitkräfte selbst wird von dem neu eingerichteten *Allied Command Transformation* (ACT) und Instrumenten wie der *NATO Response Force* (NRF) vorangetrieben. Diese ursprünglich auf ca. 25.000 Mann geplante Eingreiftruppe, zu der die Mitgliedstaaten halbjährlich rotierend Personal und Ausrüstung beisteuern sollen, dient neben der schnellen Krisenreaktion dazu, neue Einsatzdoktrinen und Ausbildungsstandards im Bündnis zu verbreiten. Allerdings lähmen die Blockadeanfälligkeit und die Risiken der Verwicklung, die durch die Mitwirkung bei der multilateralen NRF entstehen, die Bereitschaft der Mitgliedstaaten Truppen zu stellen, so dass dieses Konzept mittlerweile deutlich beschnitten wurde.

Paradoxerweise nimmt mit der Transformation die Lücke zwischen dem, was die NATO kann, und dem, was die neuen Aufgaben erfordern würden,

weiter zu. Die militärischen Transformationsanstrengungen sollten in erster Linie die Interoperabilität zwischen europäischen und amerikanischen Einheiten sichern, die durch die weit fortgeschrittene Modernisierung der amerikanischen Streitkräfte und ihre Orientierung an der *Network Centric Warfare* verloren zu gehen drohte. Damit richtet die NATO die Streitkräfte ihrer Mitglieder an hochtechnologischen Einsatzszenarien aus und vernachlässigt die Stabilisierungsaufgaben und die zivil-militärischen Anforderungen, mit denen die NATO-Soldaten auf dem Balkan und in Afghanistan konfrontiert sind (vgl. Beitrag 1.1.). Die NATO hat dieses Defizit zwar erkannt, betreibt aber weder systematisch eine angemessene Ausbildung, noch entwickelt sie wie die EU verzahnte zivile und zivil-militärische Kapazitäten zur Konfliktprävention und Friedenssicherung.

Dieses Missverhältnis zeigt sich nicht zuletzt in Afghanistan. Die für die ISAF-Mission (*International Security Assistance Force*) verantwortlichen Offiziere schätzen die Defizite beim zivilen Aufbau, bei der Befriedigung der Grundbedürfnisse der afghanischen Bevölkerung und bei der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit als sehr viel gravierender ein als die Defizite im militärischen Bereich. Dennoch besteht das sichtbarste Signal des NATO-Gipfels darin, die Zahl der Streitkräfte zu erhöhen, während das von den USA angekündigte politische Konzept zur Konsolidierung der Situation in Afghanistan erst in Umrissen zu erkennen ist, und die NATO händeringend bei Nichtregierungsorganisationen oder der UNO auf einen stärkeren Einsatz der zivilen und zivil-militärischen Instrumente drängt, über die sie selbst nicht verfügt (vgl. Beitrag 1.3.).

### *Nukleare Abrüstung*

Wie auf den Gipfeltreffen in Riga und Bukarest betonten die Regierungschefs in Straßburg zwar mit Nachdruck die Gefahr der nuklearen Proliferation, verdrängten aber den Zusammenhang, der zwischen ihrer eigenen nuklearen Strategie einerseits und der Akzeptanz und damit auch der Wirksamkeit des nuklearen Nichtverbreitungsregimes andererseits besteht bzw. von maßgeblichen Akteuren wie der Gruppe der Blockfreien Staaten hergestellt wird. Eine unmissverständliche Absage an die aus dem Kalten Krieg stammende und offiziell immer noch gültige Strategie des nuklearen Ersteinsatzes ist seit Jahren überfällig. Und obwohl die Nuklearwaffen in Europa seit 1989 bereits drastisch reduziert wurden, sollte die Allianz weitere unilaterale oder verhandelte Abrüstungsschritte der Nuklearwaffen anstreben, die die USA im Rahmen der NATO-Einsatzpläne bereithalten.

*Globale Allianz der Demokratien?*

Weiterhin steht die NATO vor der Frage, ob sie neben den zahlreichen Partnerschaften mit den Ländern an ihrer Peripherie enge Beziehungen zu den pazifischen Demokratien aufbauen soll. Bereits im Frühjahr 2004 hatte der damalige amerikanische Botschafter Burns das Thema „Ausweitung der Allianz der Demokratien“ auf die Brüsseler Tagesordnung gesetzt. Seitdem drängt insbesondere NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer, unterstützt von den USA und Großbritannien, auf eine möglichst enge Partnerschaft mit Australien, Japan, Süd-Korea und Neuseeland. Einigen Befürwortern enger Kooperation schwebt die Weiterentwicklung der NATO zu einem globalen Club von gleichgesinnten Demokratien vor. Selbst Äußerungen de Hoop Scheffers ließen sich dahingehend interpretieren: „Wir müssen sicherstellen, dass wir eine möglichst enge Partnerschaft mit denjenigen Ländern haben, die uns helfen können und wollen, unsere gemeinsamen Werte zu verteidigen.“<sup>9</sup> Ganz offen wird dieses Konzept in den USA propagiert. So argumentieren Ivo Daalder und James Goldgeier von der *Brookings Institution*, angesichts der Globalisierung von Bedrohungen dürfe und könne sich die NATO als Wertegemeinschaft nicht gegen die Mitgliedschaft gleichgesinnter Demokratien sperren.<sup>10</sup> Mittlerweile hat sich der Generalsekretär zwar von der weitgehenden Interpretation distanziert und betont, die angestrebte Partnerschaft diene nur dem Ziel der besseren Abstimmung mit den Staaten, die sich mit eigenen Truppen an Operationen der NATO wie in Afghanistan beteiligen. Dennoch bleibt das Misstrauen groß. Denn die Globalisierung des Zuständigkeitsbereichs der NATO, zusammen mit der Betonung der NATO als Wertegemeinschaft, verleiht dem Konzept einer globalen Allianz von Demokratien durchaus Plausibilität.

Allerdings ist dieses Konzept umstritten. Während neue Mitglieder fürchten, die NATO werde ihre Kernfunktion der kollektiven Verteidigung und ihre Konzentration auf Europa verlieren, kritisieren Altmitglieder wie Deutschland und Frankreich, weitere Schritte in Richtung einer Globalisierung der NATO könnten eine unnötige Polarisierung im Verhältnis zu China und zur islamischen Welt bewirken. Diese Bedenken sind ernst zu nehmen, denn wie Daalder und Goldgeier offen einräumen, hätte die NATO als globaler Club westlicher Demokratien unweigerlich die Tendenz, Legitimität für ihr Tun aus sich

9 Jaap de Hoop Scheffer: Rede auf der 42. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 4.2.2006, [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2006=&menu\\_2002=&menu\\_konferenzen\\_archiv=&menu\\_2007=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=169](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_2002=&menu_konferenzen_archiv=&menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=169).

10 Ivo Daalder/James Goldgeier: Global NATO, in: *Foreign Affairs*, 85 (2006): 5, S. 105-113.

selbst heraus zu generieren. In diesem Kontext erscheint die Ernennung von Ivo Daalder zum NATO-Botschafter als durchaus ambivalentes Zeichen.

### *Ungeklärtes Verhältnis zu EU und UNO*

Schließlich hängen die Identität und die künftige Entwicklung der NATO von ihrem Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen und insbesondere zu den Vereinten Nationen und der EU ab. Dass sich mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine enge Beziehung zwischen NATO und EU würde herausbilden müssen, legt allein schon die überlappende Mitgliedschaft nahe. Allerdings war das Verhältnis von Beginn an durch Konkurrenz und Misstrauen belastet. Beide Organisationen fühlen sich für ähnliche Aufgaben zuständig. Vertreter beider Organisationen unterstellen der jeweils anderen Dominanzstreben. Wichtig ist, dass dieses Verhältnis auch über die interne Struktur der NATO entscheidet und damit über die Chance der Europäer, Einfluss auf Washington auszuüben.

Insbesondere Frankreich unterstellt Washington, nicht nur die ESVP beschränken, sondern darüber hinaus Einfluss auf die europäische Außen- und Sicherheitspolitik gewinnen zu wollen. Tatsächlich gingen die Regierungen Clinton und Bush von einer Vorrangstellung der NATO aus. Beide wollten die Rolle der ESVP auf die eines Reserveinstruments beschränken, das nur aktiviert werden solle, wenn sich die NATO als Ganzes, d.h. die USA, in einer Krise für nicht zuständig erklärte. Um eine eigendynamische Entwicklung der ESVP zu verhindern, insistierte Washington zudem darauf, dass die Europäer Kernfähigkeiten nicht selbst aufbauen, sondern auf solche der NATO zurückgreifen. Frankreich drängte dagegen auf größere Entscheidungs- und Handlungsautonomie und setzte sich damit dem Verdacht aus, es wolle die USA sicherheitspolitisch aus Europa herausdrängen. Im Zentrum der Kontroverse steht die Frage, ob die EU eigene Kommandostrukturen aufbauen soll.

Mit der Rückkehr Frankreichs in die integrierte Militärstruktur ist das Verhältnis zwischen ESVP und NATO zwar nicht geklärt, könnte sich aber entspannen. Im Gegenzug ist die Besetzung der Spitze von zwei Kommandos durch Frankreich im Gespräch: eines Regionalkommandos in Lissabon sowie des *Allied Command Transformation*, das allerdings eher eine Denkfabrik auf strategischer Ebene darstellt und nur geringe Einflussmöglichkeiten bietet. Daneben forderte und fordert Paris eine stärkere Koordinierung der Europäer in

der NATO.<sup>11</sup> Diese Frage ist weiterhin ungeklärt und reicht in den Konsequenzen weit. Wenn die Europäer innerhalb der NATO mit einer Stimme sprechen würden, wäre es um die Möglichkeit, amerikanische Entscheidungen zu beeinflussen, deutlich besser bestellt, als dies bei der gegenwärtigen, hegemonialen Struktur der NATO der Fall ist.

Nicht weniger relevant ist das Verhältnis zur UNO. Es entscheidet darüber, ob die NATO in eigener Regie handelt und eigene Interessen durchsetzt und damit Sicherheit als Clubgut versteht, oder ob sie sich als von der Staatengemeinschaft, vertreten durch den Sicherheitsrat, beauftragt versteht und so Sicherheit als ein öffentliches Gut begreift. In den frühen 1990er Jahren diente die enge Anbindung an den Sicherheitsrat als zentrales Argument, um den Weg vom Bündnis kollektiver Verteidigung zur Organisation globaler Sicherheit zu ebnen. Die NATO erklärte 1992 ihre Bereitschaft, „Peacekeeping-Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates, der die Hauptverantwortung für die internationale Sicherheit und den Frieden hat, zu unterstützen.“<sup>12</sup> Unterstellte sie ihren Einsatz im früheren Jugoslawien zunächst der UNO und deren *Department for Peace-Keeping Operations*, entzog sie sich in Bosnien zunächst der operativen und im Kosovo auch der politischen Kontrolle. Seitdem verweisen Schlüsseldokumente der NATO nur noch am Rande auf die Autorität des Sicherheitsrats. Die auch im Kommuniqué des Gipfels verwendete Standardformel, der Sicherheitsrat habe die „Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens“ ist darüber hinaus bewusst offen gehalten und lässt sich so interpretieren, als trügen Regionalorganisationen wie die NATO eine eigenständige Verantwortung bei der Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt, die über das Recht auf kollektive Selbstverteidigung hinausgeht.

Dies ist eine problematische Entwicklung, denn die grundsätzliche Bereitschaft zur völkerrechtlichen Legitimation des eigenen Handelns bildet die entscheidende Differenz. An dieser Frage entscheidet sich der Charakter der NATO und die Beurteilung ihrer Transformation aus friedenspolitischer Sicht. Der Einwand, die NATO dürfe sich bei der Erfüllung ihrer neuen Aufgaben nicht vom Einspruch der Vetomächte Russland und China abhängig machen, greift zu kurz. Beide haben zwar in vielen Fragen andere Auffassungen, betreiben aber in der UNO nicht durchgängig Blockadepolitik. Die Bereitschaft, die Auffassungen beider Vetomächte in Rechnung zu stellen und die etablierten

---

11 Angela Merkel/Nicolas Sarkozy: Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen, in: Süddeutsche Zeitung, 3.2.2009.

12 NATO Office of Information and Press: NATO Handbook, Brüssel 2001, S.107, <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/pdf/handbook.pdf>.

Verfahren zur Anwendung militärischer Gewalt zu beachten, würde zwar die Handlungsfreiheit der NATO einschränken, ihrem Handeln jenseits der kollektiven Verteidigung aber zusätzliche Legitimität und damit auch mehr Aussicht auf Erfolg verleihen.

### *Wie weiter mit der NATO?*

Zwischen den friedenspolitischen Anforderungen an die NATO und ihrem bisherigen Verhalten klafft eine Lücke. Ob diese unter Präsident Obama kleiner werden wird, lässt sich noch nicht absehen. Auf der einen Seite ist von dem vielbeschworenen *Change*, zumindest wenn man das sicherheitspolitische Personal betrachtet, kaum etwas zu erkennen. Darüber hinaus erscheint das Bekenntnis zum Multilateralismus und zur Zusammenarbeit mit den Verbündeten halbherzig und in erster Linie auf die Lastenteilung ausgerichtet. So erinnerte die Ankündigung von Vizepräsident Biden, „we will work in partnership whenever we can, alone when we must“<sup>13</sup> stark an die Standpunkte der letzten beiden Regierungen. Auf der anderen Seite haben sich die Rahmenbedingungen für die amerikanische Außenpolitik deutlich gewandelt. Der liberale Fortschrittsglaube eines Siegeszuges der Demokratie und die Vorstellung von konkurrenzloser amerikanischer Stärke haben tiefe Kratzer abbekommen. Die höchste Aufmerksamkeit des demokratischen Präsidenten wird der Überwindung der Wirtschaftskrise gelten. Außenpolitisch wird es in erster Linie darum gehen, die Bürden der Vorgängerregierung abzubauen. „In der internationalen Politik ist Ordnung fundamentaler als Gerechtigkeit“<sup>14</sup> – dieses Motto, unter das der damalige Chef des außenpolitischen Planungsstabes Richard Haass die erste Bush-Administration stellen wollte und das nach den Terroranschlägen mit fatalen Konsequenzen umgedreht wurde, könnte zum Leitmotiv der Obama-Regierung werden.

Eine Weichenstellung in Richtung einer pragmatischen amerikanischen Außenpolitik würde für die Zukunft der NATO Chancen öffnen. Diese gilt es auszuloten. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, eine dritte NATO-Erweiterung zurückzustellen und zunächst das Verhältnis zu Russland zu reparieren. Als militärisches Bündnis sollte sich die NATO auf ihre Kernfunktion der kollektiven Verteidigung konzentrieren und sich bei der Übernahme

---

13 Joseph R. Biden: Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 7.2.2009, [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=238](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238).

14 Richard N. Haass: What to do with American Primacy, in: *Foreign Affairs* 78 (1999): 5, S. 48.

neuer Aufgaben zurückhalten. Wenn sie zur gemeinsamen Sicherheit jenseits des Bündnisgebiets beitragen möchte, sollte sie ganz im Sinne des von ihr verfolgten umfassenden Ansatzes eine enge Beziehung zur UNO anstreben und die Vorrangstellung des Sicherheitsrats anerkennen. Schließlich könnte ein pragmatischerer Ansatz die Chancen für eine Verhandlungslösung in Afghanistan verbessern. Dies alles sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass unterschiedliche Sichtweisen und Interessenlagen zwischen Amerika und einem Teil Europas weiter bestehen bleiben. Um auch hier nur Afghanistan zu nennen: Während in den USA die Unterstützung für militärische Operationen gegen die *Taliban* nach wie vor hoch ist (76 Prozent), ist sie im Schnitt in den europäischen Staaten auf 43 Prozent gefallen.<sup>15</sup> Die Bundesregierung sollte daher weiterhin für einen Ausbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werben.

---

15 German Marshall Fund/Compagnia di San Paolo/Fundação Luso-Americana/Fundación BBVA/Tipping Point Foundation: Transatlantic Trends. Key Findings, 2008, [http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2008\\_English\\_Key.pdf](http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2008_English_Key.pdf).