

ALLIANZ DER WIDERSPRÜCHE: DIE NATO NACH DEM JUBILÄUMSGIPFEL

Der NATO-Jubiläumsgipfel in Strassburg und Kehl mag vom Streit um die Ernennung des neuen Generalsekretärs überschattet worden sein. Im Kern ging es aber um die Neuausrichtung der Afghanistan-Strategie, die Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft und den Auftrag zur Ausarbeitung eines neuen strategischen Konzepts. Die Amerikanisierung der Afghanistan-Mission wird zu einem relativen Bedeutungsverlust des Bündnisses führen. Um den Kernbestand der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft zu bewahren, muss die NATO ihr Ambitionsniveau grundsätzlich zurückschrauben.



Der britische Premier Brown, US-Präsident Obama und der französische Präsident Sarkozy am NATO-Gipfel in Strassburg und Kehl, 4. April 2009. REUTERS/Jason Reed

Jubiläen bieten stets die Gelegenheit, symbolträchtig auf das Erreichte zurückzublicken, eine Standortbestimmung vorzunehmen und einen Blick auf die bevorstehenden Aufgaben zu werfen. Kein anderer Tagungsort hätte den Erfolg der NATO in den zurückliegenden 60 Jahren besser verkörpern können als die deutsch-französische Grenzregion zwischen Strassburg und Kehl. Das Bündnis hat nicht nur, gestützt auf Artikel V des Nordatlantikvertrags, den Frieden nach aussen gesichert. Vielmehr hat es auch entscheidend dazu beigetragen, eine transatlantische Sicherheitsgemeinschaft zu etablieren, die den Krieg als Mittel der Politik in der politischen Auseinandersetzung ihrer einst verfeindeten Mitglieder ein für allemal ausschliesst.

Gemäss der Choreographie der Gastgeber, der deutschen Bundeskanzlerin Merkel und des französischen Staatspräsidenten

Sarkozy, sollten die Errungenschaften der Vergangenheit ebenso im Mittelpunkt stehen wie das Bekenntnis aller Mitgliedstaaten, sich der zentralen Herausforderung der Gegenwart, der Mission in Afghanistan, mit einem revidierten Konzept gemeinsam zu stellen. Entsprechend wurde einerseits eine Erklärung zur Sicherheit des Bündnisses verabschiedet, in der zentrale Aufgaben wie die kollektive Verteidigung, die Erweiterungsstrategie und die Zusammenarbeit mit Partnern bekräftigt werden. Andererseits bestätigte die Allianz ihre Absicht, zur Stabilisierung Afghanistans langfristig beitragen zu wollen.

Das Treffen der nunmehr 28 Staats- und Regierungschefs der Atlantischen Allianz wurde von einer personalpolitischen Petitesse um die Nominierung des nächsten Generalsekretärs überschattet, die ihren Ursprung in der türkischen Innenpolitik hatte.

Auch wenn sich die Türkei mit ihrem Vorgehen einige Konzessionen erstritt, dürfte sie insgesamt einer Fehlkalkulation erlegen sein, hat doch das Wohlwollen der Europäer gegenüber dem türkischen EU-Beitrittsbegehren zusätzlich gelitten. Die ganze Affäre mag darüber hinaus als Ausdruck gedeutet werden, dass die Mitgliedstaaten, anders als in der Geschichte des Bündnisses, Gipfeltreffen nicht mehr als Plattform für wegweisende Entscheidungen und bedeutende Weiterentwicklungen der Allianz nutzen, sondern im besten Falle als Anlass, ad hoc Krisenbewältigungsstrategien von begrenzter Dauer und Tragfähigkeit zu formulieren.

Gerade deshalb ist der Beschluss, den Generalsekretär mit der Erarbeitung eines neuen strategischen Konzepts zu beauftragen, das den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht wird und den Sinn und Zweck des Bündnisses neu definiert, von überragender Bedeutung. Vieles spricht dafür, dass das Ringen um ein neues strategisches Konzept die vorhandenen Bruchstellen im Bündnis offen legen wird. Gerade darin liegt aber auch die Chance für eine realistische und zugleich wegweisende Selbsteinschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Atlantischen Allianz.

Déjà-vu: Von Washington nach Strassburg / Kehl

Als die Staats- und Regierungschefs in der deutsch-französischen Grenzregion eintrafen, erinnerte manches an den letzten grossen Jubiläumsgipfel des Bündnisses, die 50-Jahrfeier von Washington im April 1999.

Wie damals befindet sich die NATO im Krieg – nicht jedoch an der europäischen Peripherie im Kosovo, sondern weit entfernt vom euro-atlantischen Bündnisraum in Afghanistan. Dieses südwestasiatische Land steht zwar als Planungszentrale der Anschläge des 11. September 2001 für den fundamentalen Wandel des internationalen Systems und die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Zugleich verweist es aber auch auf eine regionale Komplexität, die vor dem Hintergrund unterschiedlicher strategischer Kulturen die kumulierte Bereitschaft der Bündnispartner zu überfordern und die Kompetenzen des Bündnisses zu übersteigen scheint.

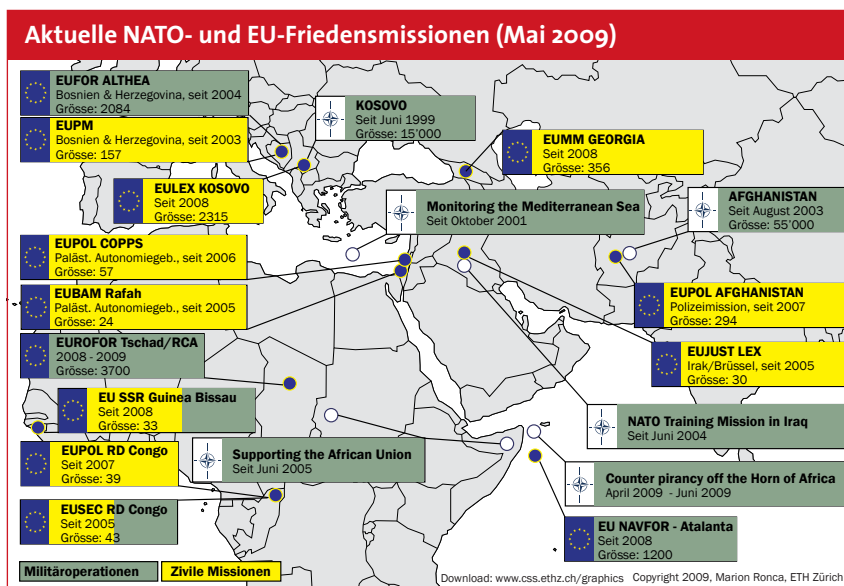
Wie 1999 steht das Gipfeltreffen 2009 für eine Bündnispolitik der offenen Tür – damals mit der ersten Runde der Osterweiterung und der Aufnahme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik, heute mit dem Beitritt Kroatiens und Albanien. Wie 1999 sind die Beziehungen zu Russland einer ernsthaften Zerreißprobe unterworfen – nicht jedoch aufgrund der friedenserzwingenden Rolle, die das Bündnis, wie vor zehn Jahren im Kosovo, am Hindukusch übernommen hat, sondern angesichts seiner Erweiterungspolitik im postsowjetischen Raum. Und wie 1999 präsentieren sich die Vereinigten Staaten, die sich vor 60 Jahren – getrieben und treibend zugleich – als westliche Führungsmacht etablierten, als entscheidende Kraft des bündnispolitischen Wandels.

Anders aber als noch vor zehn Jahren ist die uneingeschränkte Führungsrolle der USA nicht mehr unumstritten. Der Wegfall der sowjetischen Bedrohung und die damit einhergehende Erweiterung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten sowie das Ringen zwischen amerikanischer Hegemonie und westeuropäischer Selbstbehauptung haben zu einer Verschiebung des Gravitationszentrums innerhalb des Bündnisses geführt.

Eine Europäisierung der NATO?

Gerade vor diesem Hintergrund lässt sich die vollständige Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO verstehen. Paris hatte das Bündnis nie verlassen, war immer im zentralen Entscheidungsgremium, dem Nordatlantikrat, vertreten und hatte sich stets der kollektiven Verteidigung verpflichtet gefühlt.

Während des Kalten Krieges liess sich die zelebrierte Sonderstellung in einer



weitgehend statischen Allianz, die den Europäern aus strukturellen Gründen nur begrenzten Handlungsspielraum erlaubte, noch rechtfertigen. Als sich aber das Bündnis nach dem Zerfall der Sowjetunion als zentrale sicherheitspolitische Institution im erweiterten euro-atlantischen Raum etablierte, wurde der politische und militärische Preis des Abseitsstehens zunehmend unverträglich. Frankreich drohte den Anschluss in Fragen der militärischen Interoperabilität zu verlieren. Paris musste zudem konstatieren, dass sich realer politischer Einfluss für den viertgrößten Beitragszahler und Truppensteller nur durch die volle Integration in das Bündnis gewinnen lässt.

Somit vollendet Präsident Sarkozy den Prozess der schleichenden Reintegration, den seine Vorgänger Mitterand und Chirac zu Beginn der 1990er Jahre mit dem erklärten Ziel der Europäisierung angestossen hatten. Damit einher geht die Überzeugung, die in anderen europäischen Hauptstädten schon länger Einzug gehalten hat, dass transatlantische und europäische Sicherheitspolitik sich ergänzen und keineswegs im Wettbewerb miteinander stehen (müssen). Eben diese Thematik war ursprünglich als Hauptthema des Gipfeltreffens vorgesehen. Angesichts des Regierungswechsels in Washington und der sich verschlechternden Lage in Afghanistan war sie aber in den Hintergrund gerückt. Wie eine sich ergänzende Partnerschaft zwischen der NATO und der EU in der Zukunft konkret ausgestaltet werden kann, bleibt somit auch vor dem Hintergrund des sich teilweise überschneidenden geographischen Engagements umstritten.

Und dennoch: Wenn Frankreichs Rückkehr in die militärischen Strukturen der NATO (mit Ausnahme der Nuklearen Planungsgruppe) als Angebot zur Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft verstanden werden sollte, dann hat der neue amerikanische Präsident den Ball schnell und geschickt aufgegriffen. Nicht Patron, sondern Partner der Europäer wollten die USA sein, und die Stärkung Europas bedeutete unweigerlich eine Stärkung der NATO, so liess Präsident Obama verlauten. Er wiederholte damit die Absicht, «eine neue Ära der Kooperation» einzuläuten, wie sie Vizepräsident Biden in den Worten des Präsidenten auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang Februar verlesen hatte.

So sehr Obama den Bruch mit der Vorgängerregierung betonte, so sehr stellte er sich mit seinem Appell, wonach ein Wandel der amerikanischen Position mit einer Veränderung der europäischen Haltung einhergehen müsse, in die Tradition aller US-Präsidenten der Nachkriegsjahre. Die Jahrzehnte alte Forderung nach einer «gut ausgerüsteten und fähigen NATO», d.h. einem transatlantischen *Burdensharing*, rückte erneut in den Mittelpunkt – und verhalte, noch bevor sie ihre Reise über den Atlantik vollendet hatte.

Multilateralismen im Widerstreit

Ungeachtet nationaler Einsatzvorbehalte, partiell ausgebliebener Anpassungen an die Einsatzdoktrin, einer heterogenen Lastenverteilung und einer unzureichenden Umsetzung des politischen und militärischen Auftrags hatte US-Verteidigungsminister Gates im Vorfeld des Gipfels ein weit stärkeres Engagement der europäischen Verbündeten in Afghanistan

angemahnt. Während sich auf dem alten Kontinent innerhalb kürzester Zeit eine ablehnende Front gebildet hatte, die sich in der blossen Zusage für 5000 zusätzliche Soldaten, Militärberater und Ausbilder niederschlug, zeigten sich die USA entschlossen, ihre Afghanistan-Strategie einer grundlegenden Neuausrichtung zu unterziehen. Neben die Redimensionierung der Zielvorgabe, die Ausweitung des geographischen Fokus um Pakistan und die Konzentration auf eine politische Lösung trat der Entscheidung, in einem ersten Schritt 17'000 zusätzliche Soldaten und 4000 Instrukturen nach Afghanistan zu entsenden.

Zwei grundlegende Tendenzen werden erkennbar: Erstens bestätigt die US-Administration mit ihrem Vorgehen den seit dem Ende des Kalten Krieges verstärkt hervortretenden Hang zu einem selektiven Multilateralismus. Der Vertragsmultilateralismus wird zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, hat aber keinen Vorrang mehr, wenn er den eigenen Handlungsspielraum übermässig einschränkt und keinen markanten Mehrwert im Hinblick auf Legitimität, europäische Beiträge und europäische Selbstverpflichtung schafft. Die im Vorfeld des NATO-Gipfels verkündete neue Afghanistan-Strategie und die am Rande des NATO-Gipfels in einer Turnhalle in Strassburg verkündete und dann auf dem Vorplatz der Prager Burg im Vorfeld des US-EU-Gipfels präzierte nukleare Abrüstungsinitiative unterstreichen sowohl diese Tendenz zum selektiven Multilateralismus als auch den grundsätzlich ungebrochenen Führungsanspruch der Vereinigten Staaten.

Gipfeldokumente 2009

- Declaration on Alliance Security ☞
- Strasbourg / Kehl Summit Declaration ☞
- Summit Declaration on Afghanistan ☞

Zweitens und unmittelbar damit verbunden geht mit den Beschlüssen dies- und jenseits des Atlantiks unweigerlich, wenn auch nicht unbedingt gewollt, eine Amerikanisierung der Afghanistan-Mission einher, die durch den bereits angekündigten Truppenabzug enger Verbündeter (Kanada und die Niederlande) noch beschleunigt werden dürfte. Ungeachtet einer immer deutlicher zutage tretenden Asymmetrie der Interessen der NATO-Verbündeten in Afghanistan besteht das eigentliche Paradox darin, dass

just zu dem Zeitpunkt, als die US-Strategie aufgrund ihrer Neuausrichtung fast ungeteilte Zustimmung unter den europäischen Verbündeten findet, deren Einfluss auf den weiteren Verlauf der Mission mar-

«Auch die neue US-Administration hat einen Hang zum selektiven Multilateralismus»

le absehbar, die mit dem Einflussverlust der europäischen NATO-Partner und dem relativen Bedeutungsverlust der NATO-Mission in Afghanistan einsetzt, eine reduzierte Selbstverpflichtung und ein abnehmendes Verantwortungsbewusstsein der europäischen Verbündeten nach sich zieht, den Vorwand für einen im Kern innenpolitisch motivierten Truppenabzug liefert und im schlimmsten Fall im Scheitern der Mission endet.

Welche NATO für die Zukunft?

Die Bedeutung der NATO-Mission in Afghanistan, das hat der jüngste Gipfel ebenso deutlich gemacht wie seine beiden Vorgänger in Bukarest (CSS Analyse Nr. 33 ☞) und Riga (CSS Analyse no. 4 ☞), geht weit über die rein operative Ebene hinaus. Wenn der scheidende Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer unmittelbar vor dem Gipfeltreffen seiner Hoffnung Ausdruck verlieh, dass Afghanistan nicht Obamas Krieg werde, sondern sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet fühlten, so mochte er den kurzfristigen Erfolg allianzweiter Truppenaufstockungen vor Augen gehabt haben. Die eigentliche Bedeutung seiner Aussage liegt aber in der in den zurückliegenden Jahren immer deutlicher hervortretenden Divergenz nationaler strategischer Kulturen.

Der Zeitpunkt des Gipfels liess eine grundlegende Diskussion der künftigen Ausrichtung der Allianz nicht zu. Die neue Administration kam erst Ende Januar ins Amt, und die schlimmste Finanzkrise seit den späten 1920er Jahren verlangte die volle Aufmerksamkeit der Bündnispartner, so dass auch der Gipfel terminlich zwischen dem G20- und dem US-EU Gipfel Platz finden musste.

Unter den 28 Staats- und Regierungschefs des Bündnisses herrschte jedoch grundsätzlich Einigkeit über die Notwendigkeit der Ausarbeitung eines neuen strategischen Konzepts, das auf dem nächsten Gipfeltreffen von Lissabon im Herbst 2010 vorgestellt werden soll. Auch wenn die üblichen Formelkompromisse die eine oder andere Meinungsdivergenz geschickt verdecken werden, ist bereits

heute absehbar, dass die Bündnispartner noch weit mehr als beim letzten strategischen Konzept von 1999 um die künftige Rolle der NATO ringen werden.

Im Kontext der Afghanistan-Mission und des Georgien-Konflikts im August 2008 sind die Risse im Fundament der Atlantischen Allianz deutlich zutage getreten. Die angelsächsischen Mächte streben seit Jahren sowohl in funktionaler als auch in geographischer Hinsicht eine Globalisierung der NATO an. Ihre engsten Verbündeten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa wiederum setzen sich verstärkt für eine ausschliessliche Konzentration der NATO auf kollektive Verteidigung als Kernbestand des Bündnisses ein, gestützt auf einen historisch nachvollziehbaren und doch überzogenen antirussischen Komplex. Eine dritte, von Deutschland und Frankreich angeführte Gruppe befürwortet allenfalls den Status quo, d.h. die Bewahrung der Prinzipien der kollektiven Verteidigung, eine Erweiterung des Bündnisses nur dann, wenn sie mit den berechtigten Sicherheitsinteressen Russlands in Einklang gebracht werden kann und die Projektion von Stabilität und Sicherheit im Rahmen von Missionen, solange die politischen und militärischen Möglichkeiten und Grenzen der Bündnispartner zum Massstab genommen werden.

Im Ergebnis wird die NATO zwar ihr Ambitionsniveau zurückschrauben müssen. Gemessen an den Interessen aller 28 NATO-Mitgliedstaaten werden Erwartungen und Fähigkeiten dann aber besser zur Deckung gebracht werden, als das heute der Fall ist. Ungeachtet der enormen Herausforderungen in Afghanistan steht dem Bündnis eine Phase der Konsolidierung und kritischen Selbstreflexion bevor, die neben der grundlegenden Definition der Aufgaben auch Nejustierungen bei der Erweiterungsstrategie, den Beziehungen zu Russland und der Frage der Nuklearstrategie mit sich bringen wird. Der Kernbestand der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft wird intakt bleiben. Und doch werden daneben flexiblere Konfigurationen aus Staatengruppen unter Führung der USA ihren eigenen Beitrag zur Sicherheit weltweit leisten.

- Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Bezug und kostenloses Abonnement: www.ssn.ethz.ch