

Arbeitskreis „Internationale Politik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung

Die Zukunft der NATO – ein Jahr nach dem Irakkrieg

Der Irakkrieg des vergangenen Jahres hat eine neue Dimension der transatlantischen Beziehungen eröffnet. Nie zuvor in der Geschichte der NATO traten politische Unterschiede und Risse im Bündnis derart offen zu Tage und lähmten zeitweise die Entscheidungsfähigkeit der Allianz. Zahlreiche Beobachter diagnostizierten nach der Irak-Debatte den Tod oder zumindest eine „Nah-Tod-Erfahrung“ des Atlantischen Bündnisses. Wenngleich die Krise innerhalb der NATO mittlerweile als überwunden gilt, stellen sich vor dem Gipfel Ende Juni in Istanbul neue Risiken und Chancen. Vier Themenbereichen markieren den Umbruch und den Transformationsprozess der NATO seit dem Irakkrieg: Das erweiterte Aufgabenspektrum mit neuen regionalen Schwerpunkten wie dem „Greater Middle East“, der Aufbau neuer militärischer Fähigkeiten durch die „NATO Response Force“ (NRF), die Veränderungen im internen Entscheidungsverfahren der NATO sowie das Verhältnis zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Aufgaben und Einsatzbereiche – Die NATO als multifunktionale Sicherheitsagentur

Die Anpassungsfähigkeit des Bündnisses an die neuen sicherheitspolitischen Strukturen wird weitgehend unterschätzt. Die Analysen über die NATO und die transatlantischen Beziehungen versagen an dem Punkt, wo sie gepaart mit nostalgischen Erinnerungen an den Ost-West-Konflikt, die mangelnde Kohäsion der NATO kritisieren. Die Frage nach den Chancen einer transatlantischen Kooperation in einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld wird hingegen oftmals vernachlässigt. Dabei hat die NATO unlängst ihr Angebotsspektrum diversifiziert und sich zur multifunktionalen internationalen Sicherheitsorganisation gewandelt. Ein T-Shirt, das der damalige NATO-Generalsekretär Robertson bei dem Ministertreffen in Colorado Spring im Oktober 2003 erhielt, zierte der Spruch: *“This ain’t your daddy’s NATO”*.

Mittlerweile ist der geografische Aktionsradius der NATO ebenso nahezu unbegrenzt wie das Aufgabenspektrum. Neben der Diskussion über einen Einsatz im Irak erscheint auch eine Stärkung der militärischen Kooperation der NATO mit Russland unerlässlich. Insbesondere, nach-

dem sich Russland vom gemeinsamen Balkaneinsatz zurückgezogen hat, bedarf es, neben der bereits etablierten Zusammenarbeit im Bereich der Nonproliferation, neuer Felder der praktischen Kooperation. Notwendig erscheint ebenfalls eine Stärkung des Dialoges und der Annäherung mit den Mittelmeerstaaten und den Staaten des Mittleren und Nahen Osten. Im Bezug auf Asien sollte die NATO jedoch nicht vorschnell auf Staaten wie China und Japan zugehen. Dennoch muss das Bündnis offen für den Dialog und die Zusammenarbeit mit diesen Staaten und der Region insgesamt sein, da in der NATO aus Perspektive vieler asiatischer Staaten ein stabilisierendes Element gesehen wird.

Die geographische Ausdehnung erfolgt folgerichtig, denn die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen wie der Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen haben eine neue Raumdimension eröffnet, die sich nicht an Staatsgrenzen hält. Der NATO-Rat hat in Prag daher beschlossen, das Bündnis zu befähigen, weltweit „abschrecken, unterbinden und verteidigen“ zu können. Die Aufrechterhaltung der politischen Ordnung in Europa ist also nicht mehr die alleinige Aufgabe der NATO – wenngleich der Stabilisierungsprozess auf dem Balkan weiterhin eine wichtige Priorität einnimmt. Die neue globale Reichweite des Bündnisses symbolisiert die erstmalige Ausrufung des Artikels V des NATO-Vertrags im September 2001. Der Erfolg oder Misserfolg der global agierenden NATO wird jedoch fälschlicher Weise in der Öffentlichkeit an Aufgaben gemessen, bei denen die NATO nur Hilfestellungen neben anderen zivilen Institutionen leisten kann und nicht allein verantwortlich ist. Die Ausrufung des Bündnisfalls war zumindest in der Außenwirkung der Allianz ein zweischneidiges Schwert. Als symbolische Geste gegenüber den Vereinigten Staaten völlig verständlich, markierte die NATO damit zugleich, dass der internationale Terrorismus nun die Agenda des Bündnisses anführt und die NATO eine zentrale Rolle bei seiner Bekämpfung für sich reklamiert. Gemessen an dieser Aufgabe konnte die NATO nur scheitern. Zum einen war von Beginn an klar, dass die Vereinigten Staaten ihre politische und militärische Antwort auf die Angriffe des 11. Septembers nach eigenen Vorstellungen gestalten würden und nicht einem langwierigen Konsensverfahren innerhalb der NATO aussetzen würden. Zum anderen verbot sich eine umfassende militärische Rolle der Bündnispartner von selbst aufgrund mangelnder Kapazitäten und durch die Belastungen der europäischen NATO-Partner auf dem Balkan.

Dennoch hat die NATO folgerichtig ihre politische und militärische Agenda stärker auf die neuen Bedrohungen ausgerichtet. In der Praxis hat sich durch Entscheidung, die Leitung der

Internationalen Schutztruppe (ISAF) in Afghanistan zu übernehmen, ein klarer Konsens herausgebildet, die NATO auch außerhalb des Bündnisgebiets einzusetzen. Mit der Übernahme von ISAF wurde somit die kontroverse Debatte über die geografische Reichweite der NATO, die im Rahmen des Strategischen Konzepts 1999 zum Teil heftig ausgetragen wurde, endgültig geklärt. Der Einsatz der NATO erfolgt nun nach der Maxime „as and where required“. Ob die NATO im Irak zukünftig eine größere Rolle übernehmen wird, ist zurzeit ebenso ungewiss, wie ein möglicher Einsatz bei der Implementierung eines Friedensabkommens im Nahen Osten. Sicher ist jedoch, dass der „Greater Middle East“ ein potentiell und zentrales Aufgabengebiet der NATO und der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen darstellt. Dies wird nicht zuletzt durch den Tagungsort des kommenden NATO-Gipfels in Istanbul symbolisiert. Insbesondere im Bereich „Greater Middle East“ bietet sich die Gelegenheit, die jeweils besonderen Fähigkeiten der Vereinigten Staaten (militärische Stärken) und der Europäischen Union (zivile, konfliktpräventive Stärken) zu einer „modellhaften“ Zusammenarbeit zu vereinen. Allerdings besteht hier noch dringender Abstimmungsbedarf zwischen der im sicherheitspolitischen Bereich noch keineswegs ausbuchstabilten „Greater Middle East Initiative“ (GMEI) der Vereinigten Staaten und dem bestehenden „Mediterranean Dialogue“ der NATO.

Neue militärische Fähigkeiten – Die NRF ist der Lackmustest

Als der ehemalige NATO Generalsekretär Robertson sein Amt antrat, formulierte er drei Prioritäten für die Zukunft der NATO: „Capabilities, capabilities, Capabilities“. Der Aufbau notwendiger militärischer Fähigkeiten wird auch für seinen Nachfolger Jaap de Hoop Scheffer einen wichtigen Schwerpunkt der NATO-Reformen bilden. Zurzeit ist die NATO eine ungleiche Partnerschaft, denn anspruchsvolle militärische Aufgaben können nur die Vereinigten Staaten bewältigen. Das haben die Erfahrungen der „Operation Iraqi Freedom“ mit der modernen netzwerkzentrierten Kriegführung (Network Centric Warfare) deutlich vor Augen geführt. Die entscheidenden militärischen Defizite existieren im Bereich des strategischen Lufttransports, der Aufklärung, der Kommunikation, der Luftbetankung, bei Präzisionsabstandswaffen, der Durchhaltefähigkeit, der Bekämpfung von Luftabwehr sowie dem Schutz vor und der Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen. Zahlreichen Fähigkeitsinitiativen wie der Defence Capability Initiative“ (DCI) von 1999 und dem Prague Capability Commitments“ (PCC) von 2002 war bisher nur ein mäßiger Erfolg beschieden.

Besonderes Augenmerk muss im Rahmen der neuen Fähigkeiten der auf dem Prager Gipfel ins Leben gerufenen NATO-Response-Force (NRF) gewidmet werden. Die NRF setzt sich aus hochmodernen, flexiblen, dislozierbaren, zur Interoperabilität tauglichen und durchhaltefähigen Truppenteilen zusammen. Bis Oktober 2004 soll die NRF bedingt, bis 2006 vollständig einsatzfähig sein. Die bis zu 21,000 Mann starke Eingreiftruppe wäre nach dem Vorbild amerikanischer Spezialstreitkräfte gegen Angriffe mit ABC-Waffen gerüstet und verfügt über modernste Aufklärung- und Kommunikationskapazitäten, Präzisionsabstandswaffen und Luftverlademöglichkeiten. Innerhalb von nur fünf Tagen sollen 5,000 Mann in ihr Einsatzgebiet gebracht werden können, die restliche Kräfte innerhalb von 30 Tagen vor Ort sein. Bis zu einem Monat soll die schnelle Eingreiftruppe dann autonom auf fremdem Gebiet operieren können. Im Gegensatz zur geplanten Eingreiftruppe der EU, die für bewaffnete Friedenseinsätze zuständig sein soll, ist die NATO-Eingreiftruppe für Kampfeinsätze in weltweiten Krisengebieten geplant und soll sich auf Rotationsbasis aus „Nischenbeiträgen“ aller Mitgliedsstaaten konstituieren. Die absehbare reibungslose Realisierung der NRF darf jedoch bezweifelt werden. Denn zum einen wollen die Vereinigten Staaten nur einen minimalen Beitrag und nicht die Hauptlast der NRF tragen und zum zweiten versuchen sich die europäischen NATO-Partner mit einem ähnlichen Projekt (European Rapid Reaction Force) bereits seit 1999 ohne größeren Erfolg. Trotz aller Fragezeichen, eines ist bereits jetzt klar: Für Washington ist der Aufbau dieser Einsatztruppe der entscheidende Lackmestest für die Zukunftsfähigkeit und den strategischen Wert des Bündnisses.

Institutionelle Reformen – Konsens bleibt unabdingbar

Nicht zuletzt die Krise der NATO im Februar letzten Jahres hat die prinzipielle Frage aufgeworfen, ob die NATO aufgrund ihrer Struktur und aufgrund unterschiedlicher sicherheitspolitischer Interessen ihrer Mitglieder noch handlungsfähig ist. Bei einer Organisation, die sich als ein Bündnis kollektiver Verteidigung versteht, wird an den Grundpfeilern der Existenz und Glaubwürdigkeit gerüttelt, wenn der Beistandswunsch eines Mitgliedes durch langwierige Blockaden verhindert wird. Aber auch ungeachtet der Irak-Krise stellt sich die prinzipielle Frage der Entscheidungsfähigkeit einer Organisation, die aller Voraussicht nach am Ende der Dekade 30 Mitglieder hat und nach dem Prinzip der Einstimmigkeit entscheidet. Es liegt auf der Hand, dass die NATO nicht so funktionieren kann, wie sie seinerzeit für 12 Mitglieder konzipiert worden war.

In den Vereinigten Staaten hat der Senat in einem Amendment im Rahmen der NATO-Osterweiterung unlängst dem Präsidenten die Empfehlung ausgesprochen, das Prinzip der Konsens-Entscheidungen innerhalb der NATO in Frage zu stellen. Nur so könne die schnelle und flexible Beschlussfassung der NATO bei zukünftigen Krisen sichergestellt werden. Der amerikanische Senat hat hier zwar ein wichtigen Punkt des Entscheidungsverfahrens der NATO identifiziert, aber kurzfristige Schlussfolgerungen gezogen. Abgesehen von der Tatsache, dass über die Einführung von Mehrheitsbeschlüssen die NATO nur per Konsens entschieden werden kann, ist eine solche radikale Reform mit erheblichen Implikationen verbunden. Denn wenn das Konsensprinzip der NATO zur Disposition steht, wird auch das Vertrauen ihrer Mitglieder und der Anspruch eine gemeinsam handelnde Allianz zu sein, in Frage gestellt. Zudem ist es ja gerade das Konsensverfahren, das auch einflussreiche Mitglieder der NATO zum Kompromiss zwingt und den Entscheidungen der NATO Legitimität verschafft. Ohne Konsensprinzip wäre die NATO auf dem Weg zur „Toolbox“ – zum beliebigen sicherheitspolitischen Baukasten. Eine solche Allianz hätte kaum noch politischen Gestaltungsspielraum. Statt Mehrheitsbeschlüssen wird die NATO in Zukunft aber vermehrt auf das Modell der „konstruktiven Enthaltung“ zurückgreifen müssen. Also die Möglichkeit einzelner Mitgliedsstaaten, sich nicht an Operationen der NATO zu beteiligen, ohne zugleich die Handlungsfähigkeit der anderen Bündnismitglieder zu lähmen. Strategische Entscheidungen werden also somit nach wie vor im NATO-Rat im Konsensverfahren gefällt, während ihre operative Umsetzung auf der Basis der „coalition of the willing“ erfolgt.

Die NATO und ESVP – Kooperation oder Konkurrenz?

Die Planungen einiger europäischer Staaten zur Errichtung eines europäischen Hauptquartiers in Tervuren im April letzten Jahres haben bei den USA zu großen Irritationen geführt und die so genannten „Albright-Bedenken“ reaktiviert: „No decoupling, no duplicating, no discriminating“ beim Aufbau der ESVP. Also keine Entkopplung und Unterminierung der NATO, keine Duplizierung der bestehenden NATO-Strukturen und keine sicherheitspolitische Diskriminierung der NATO-Mitglieder durch die Entwicklung der ESVP. Trotz der Entschärfung dieser Problematik bestehen bei den Vereinigten Staaten weiterhin Bedenken gegenüber einer aus ihrer Sicht unnötigen Duplizierung der Strukturen. Dennoch zeigt sich, dass eine Arbeitsteilung und komplementäres Wirken von NATO und ESVP möglich, notwendig und

unabdingbar ist. Während die Vereinigten Staaten führend im Bereich der modernen Kriegführung sind, verfügen die ESVP und die europäischen NATO-Mitglieder über besondere Kompetenzen im Bereich der friedenserhaltenden Maßnahmen (Peacekeeping) und der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Die hieraus resultierende Arbeitsteilung wurde bereits mit der Übernahme der NATO Operation „Allied Harmony“ in Mazedonien durch die EU (Operation „Concordia“) deutlich. Seit dem EU-Gipfeltreffen in Kopenhagen im Dezember 2002 bekundet die EU zudem ihr Interesse an der Übernahme der NATO-Mission in Bosnien-Herzegowina. Der entscheidende Beschluss hierzu wird aller Voraussicht nach auf dem NATO-Gipfel in Istanbul gefällt werden. Doch allein der Umfang der geplanten EU-Operation in Bosnien (ca. 7000 Soldaten) verdeutlicht die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen ESVP und NATO. Denn die mangelnde autonome Handlungsfähigkeit zwingt die ESVP auf der Basis des so genannten „Berlin-plus-Abkommens“ auf Mittel und Fähigkeiten der NATO insbesondere bei Führungskapazitäten zurückzugreifen.

Resümee – Die NATO als sicherheitspolitischer Katalysator

Der Transformationsprozess der NATO weist zwar den richtigen Weg, er bedarf aber der nachhaltigen Umsetzung insbesondere durch die europäischen NATO-Mitglieder. Der Aufbau und die Einsatzfähigkeit der NRF wird hierbei der entscheidende Testballon für die Zukunftsfähigkeit und den politischen Willen der Europäer sein. Die skizzierten Reformenvorhaben der NATO beschränken sich naturgemäß auf militärische und institutionelle Bereiche. Grundlegende strukturelle und politische Asymmetrien im transatlantischen Verhältnis, wie sie der Irak-Krieg aufgeworfen hat, können so nur ansatzweise gekittet werden. Die Reformen sind aber dazu geeignet, die NATO moderner, flexibler und handlungsfähiger und somit letztendlich attraktiver für all ihre Mitglieder zu gestalten. Der Wandlungsprozess der NATO ist kein Garant für ein gemeinsames transatlantisches Handeln, aber Grundvoraussetzung. Der Impuls für eine Vielzahl der Reformvorhaben der NATO ging und geht natürlich von Washington aus. Die Vereinigten Staaten sind nach wie vor die treibende Kraft im Bündnis. Eine Vielzahl von Beobachtern mag dieses politische Machtgefälle beunruhigen. Andererseits verdeutlichen die amerikanischen Impulse, dass man in Washington nach wie vor um den Wert des Bündnisses weiß. Trotz der Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bestehen momentan für Europa keine Alternative zur

transatlantischen Partnerschaft. Sicherlich wird die Zusammenarbeit in der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft auch nachdem sich die Wogen um den Irak geglättet haben, zukünftig nicht einfacher werden. Im Gegenteil, aufgrund der steigenden Komplexität der sicherheitspolitischen Herausforderungen und der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten wird die Kooperation zunehmend komplizierter. Wenn aber beide Seiten des Atlantiks den Wert einer "gesunden Streitkultur" erkennen, bleibt die NATO nach wie vor der zentrale Eckpfeiler und entscheidende Katalysator der transatlantischen Sicherheit.

(Maik **Zarandi** und Patrick **Fitschen**)