



AUSGABE 51
Mai 2008

ANALYSEN & ARGUMENTE

Im Zeichen des NATO- Gipfels: Chancen und Grenzen der Osterweiterung

von Patrick Keller | Thomas Kunze

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzte sich im Vorfeld sowie im Nachgang zum Bukarester NATO-Gipfel (April 2008) mit der Frage nach der Zukunft der NATO auseinander.

Die Analyse behandelt das Selbstverständnis der NATO heute sowie die Definition ihrer Rolle in der Welt von morgen. Ferner behandelt sie die Grenzen der Erweiterungspolitik der NATO. Welche Strategie empfiehlt sich gegenüber den osteuropäischen Beitrittsaspiranten, welche gegenüber den Partnern in anderen Weltregionen?

Ansprechpartner

Dr. Thomas Kunze
Leiter der Abteilung Europa/Nordamerika
Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-3526
E-Mail: thomas.kunze@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-940955-07-4



INHALT

3 | EINLEITUNG

3 | 1. DIE ZUKUNFTSFÄHIGKEIT DER NATO

4 | 2. GRENZEN DER NATO

5 | 3. DIE ROLLE RUSSLANDS

6 | DIE AUTOREN



EINLEITUNG

Der NATO-Gipfel vom 2. bis 4. April 2008 in Bukarest hat in der Debatte um die Osterweiterung des Bündnisses ein wichtiges Zwischenergebnis erzielt: Kroatien und Albanien werden aufgenommen; Mazedonien wird trotz erfolgreichen *Membership Action Plan*-Programms aufgrund des Namensstreites mit Griechenland vertröstet; die Ukraine und Georgien werden noch nicht mit einem MAP ausgestattet. Diese Entscheidungen sind ein Erfolg der Erweiterungsskeptiker und insbesondere auch ein Ergebnis russischer Bedenken. Die grundlegende Frage nach der zukünftigen Ausgestaltung der NATO ist damit jedoch noch nicht abschließend beantwortet.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzte sich im Vorfeld sowie im Nachgang zum Bukarester NATO-Gipfel mit der Frage nach der Zukunft der NATO auseinander. Am 5. März 2008 veranstaltete die Stiftung eine Konferenz, auf der hochrangige internationale Experten wie Martin Erdmann (Beigeordneter NATO-Generalsekretär), Gérard Araud (Generaldirektor, Außenministerium Frankreichs), Eckart von Klaeden (Außenpolitischer Sprecher, CDU/CSU-Bundestagsfraktion), Charles King Mallory IV (Direktor, Aspen-Institut) und Dmitrij Rogosin (Botschafter der Russischen Föderation bei der NATO) das Thema „Vor dem NATO-Gipfel: Chancen und Grenzen der Osterweiterung“ diskutierten.

Während der Schlangenbader Gespräche (eine traditionsreiche Dialogveranstaltung zwischen deutschen und russischen Politikern, die einmal jährlich stattfindet und sich Themen der deutsch-russischen Kooperation vor allem im Sicherheitsbereich widmet, veranstaltet von der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Stiftung „Einheit für Russland“), die vom 24. bis 26. April 2008 stattfanden, äußerten sich u.a. Andreas Schockenhoff (stv. Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion), Wjatscheslaw Nikonow (Präsident, „Einheit für Russland“), Sergej Markow (Abgeordneter Staats-Duma) und Ulrich Brandenburg (Deutscher Botschafter bei der NATO) zu Ergebnissen des NATO-Gipfels und zu Fragen des Multipolarismus. Raum nahmen hier auch Planspiele zur künftigen Entwicklung der Schanghaier Vertragsorganisation (SOZ) als möglicher Gegenspieler zur NATO ein. Die SOZ war durch Zhang Jianrong (stv. Generalsekretär, Zentrum für SOZ-Studien) vertreten.

Nachfolgende Analyse konzentriert sich auf folgende Problemkreise:

1. Welches Selbstverständnis zeichnet die NATO heute aus, und wie definiert sie ihre Rolle in der Welt von morgen?

2. Was sind die Grenzen der Erweiterungspolitik der NATO? Welche Strategie empfiehlt sich gegenüber den osteuropäischen Beitrittsaspiranten, welche gegenüber den Partnern in anderen Weltregionen?

3. Welche Rolle kommt Russland in den strategischen Überlegungen der NATO und insbesondere innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur zu?

Dieses Analysepapier fasst die wichtigsten Antworten auf diese Fragen sowie die hervortretenden Konfliktlinien zusammen und gibt einen Ausblick auf zukünftige Entscheidungsalternativen.

1. DIE ZUKUNFTSFÄHIGKEIT DER NATO

Schon seit Ende des Kalten Krieges steckt die NATO in einem Dilemma. Auf der einen Seite steht die Frage, wozu es die NATO – das quintessentielle Instrument des Ost-West-Konflikts – heute überhaupt braucht, für welche zeitgemäße Aufgabe sie geeignet ist. Im Gegenzug besteht die Neigung, die NATO zum idealen Instrument für jedwede sicherheitspolitische Herausforderung zu stilisieren. So schwankt die Organisation zwischen drohender Irrelevanz und drohender Überforderung.

Bis vor kurzem noch lautete der bevorzugte Ausweg aus diesem Dilemma, die institutionelle Begleitung der politischen Transformation Mittel- und Osteuropas zur Hauptaufgabe der NATO zu erklären. Durch die Aufnahme ehemaliger Mitglieder des Warschauer Paktes bot die NATO nicht nur starke Anreize zu nachhaltigen demokratischen, marktwirtschaftlichen und politischen Reformen in diesen Staaten, sondern übte auch eine stabilisierende Wirkung auf die Region insgesamt aus. Diese Funktion der „politischen Transformation“ ist jedoch nunmehr aus zwei Gründen nicht mehr maßgeblich: Zum einen ist die Erweiterung um neue Mitglieder zunehmend umstritten, und zum anderen hat sich im Zuge des 11. Septembers 2001 die Bedrohungsanalyse des Westens verändert.

Deswegen kann die zukünftige Rolle der NATO die einer „globalen Sicherheitsagentur unter der Ägide der Vereinten Nationen“ (Martin Erdmann) bzw. eines „global security providers“ (Karl-Heinz Kamp) sein. Wie auch immer man das Adjektiv „global“ interpretiert, steht das Engagement gegen den weltweiten Terrorismus, den Umgang mit „nicht fassbaren“ Akteuren und ähnliche Quellen globaler Unsicherheit im Zentrum der gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben der NATO.

Das bedeutet im Umkehrschluss, dass der Erfolgsmesser für die NATO nicht mehr in ihrer Effizienz bei der Absicherung



politischer Transformationsprozesse besteht, sondern vor allem im Erfolg ihrer militärischen Operationen. Die Frage nach der militärischen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten – lang eher unterbelichtet – wird virulent. Der Blick nach Afghanistan belegt, wie problematisch dieses neue Kriterium für die NATO ist und wie wenige einzelne Mitgliedsstaaten die neue Logik verinnerlicht haben.

In den kommenden Jahren geht es um eine politische Richtungsentscheidung grundlegenden Charakters. Vereinfacht gesagt gibt es drei alternative Szenarien für eine zukünftige NATO.

Die erste Variante ist „NATO Redux“, eine atlantische Allianz klassischen Zuschnitts, die sich auf die Verteidigung des Bündnisgebiets gegen unmittelbare – um nicht zu sagen: konventionelle – Angriffe beschränkt. Die zweite Variante ist die einer „globalen Feuerwehr“, die auf Krisen in aller Welt reagiert und so die Stabilität des internationalen Systems zu gewährleisten versucht.

Die dritte Variante ist die der NATO als Instrument einer Interessenpolitik ihrer Mitgliedsstaaten und Partner. Die Einsätze der NATO sollen auf Situationen beschränkt bleiben, in denen eigene Sicherheits-Interessen gefährdet sind. Zugleich aber liegt dieser Variante eine breite Definition von Interessen zugrunde, die Operationen außerhalb des Bündnisgebiets – etwa zur Stabilisierung gescheiterter Staaten – explizit einschließt.

Diese dritte Variante könnte das Dilemma von Irrelevanz und Überforderung am überzeugendsten lösen. Allerdings sind längst noch nicht alle politischen Hürden auf dem Weg zu solch einer zukunftsfähigen NATO genommen. Vier politische Probleme sind besonders drängend: Erstens erfordert eine solche Instrumentalisierung eine verlässliche Formulierung eigener Interessen – eine Aufgabe, von deren Erfüllung die NATO-Staaten derzeit weit entfernt sind. Zweitens muss das Verhältnis einer solchen globalen Sicherheitsagentur zur UNO geklärt werden, um das Problem konkurrierender Legitimationen weitgehend auszuschließen. Die NATO-UN-Deklaration ist nur ein erster Schritt in diese Richtung. Drittens müssen die Regierungen und sicherheitspolitischen Eliten vieler Mitgliedstaaten – nicht zuletzt auch in Deutschland – gegenüber der Bevölkerung wesentlich mehr Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit leisten, damit der demokratische Rückhalt für die NATO auch in schwierigen Phasen gewährleistet bleibt. Viertens erfordert eine effiziente NATO eine entsprechende Finanzierung. Dass die Verteidigungsausgaben auch vieler wohlhabender Mitgliedstaaten nicht den vereinbarten Anteil von zwei Prozent des Gesamthaushaltes erreichen, bleibt Grund zur Klage.

2. GRENZEN DER NATO

Die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der NATO ist eng mit der nach ihren Grenzen verknüpft. Denn die Funktion der „politischen Transformation“ hat auch aufgrund einer Erweiterungs-Müdigkeit der NATO an Bedeutung verloren. Zwar besteht kein Zweifel, dass die seit den 1990er Jahren betriebene Osterweiterungspolitik der NATO eine Erfolgsgeschichte darstellt, aber was bedeutet das für die zukünftige Entwicklung? Soll die NATO die Erweiterung fortsetzen oder lieber der Konsolidierung der bisherigen Erweiterung Priorität einräumen?

Die Mehrzahl der sicherheitspolitischen Experten antwortet auf diese Frage mit einem unbestimmten „sowohl als auch“ und plädiert für flexiblen Pragmatismus. So wird die Aufnahme Kroatiens und Albaniens beim Bukarester Gipfel allgemein begrüßt, da diese Aspiranten die unter den *Membership Action Plans* formulierten Voraussetzungen erfüllt haben. Andererseits hat man in anderen Fällen die Erfahrung gemacht, dass manche Staaten, nachdem sie die Mitgliedschaft erreicht hatten, wieder hinter die Beitrittsvoraussetzungen zurückgefallen sind. Hier ist ein rigider und nachhaltiger Überprüfungsmechanismus empfehlenswert, eventuell auch im Sinne einer „Mitgliedschaft auf Probe“. Nichtsdestotrotz lässt sich mit Verweis auf Artikel 10 des NATO-Vertrages argumentieren, dass die Tür zur NATO prinzipiell allen europäischen Staaten offensteht, sofern sie die fundamentalen Kriterien (Demokratie etc.) erfüllen. Daher möchte man in Brüssel eine Diskussion über die Grenzen der NATO auch möglichst vermeiden, um den osteuropäischen Staaten nicht den Anreiz zur politischen Modernisierung zu nehmen. Zwar überschätzt mancher in der NATO die Einflusskraft des Bündnisses – schließlich sind die Transformationsprozesse nicht zwangsläufig mit einer künftigen NATO-Mitgliedschaft verbunden. Aber dennoch hat die Option eines NATO-Beitritts zumindest eine ermutigende Wirkung auf die Reformer vor Ort.

Nur die USA und einige neue Mitgliedsstaaten sehen eine mit unverminderter Geschwindigkeit fortgesetzten NATO-Osterweiterung im Interesse des Bündnisses liegend. Ansonsten überwiegen die Stimmen der Skeptiker, die sich mit der vorläufigen Ablehnung eines *Membership Action Plan* für Georgien und die Ukraine in Bukarest auch durchsetzten. Abgesehen von den russischen Einwänden gegen eine solche Ausdehnung der NATO wäre es fatal, Staaten aufzunehmen, die ungelöste und jederzeit eskalationsgefährdete Regionalkonflikte bergen (Abchasien und Südossetien in Georgien) oder deren Bevölkerung nicht mit signifikanter Mehrheit die Mitgliedschaft im Westlichen Bündnis unterstützt (Ukraine). In diesem Zusammenhang gilt die Losung des NATO-Generalsekretärs Jaap de Hoop Scheffer, neue Mitglieder sollten „added value, not added problems“ in die Allianz bringen. Die



Erfolgskriterien der NATO sind nicht mehr politische Transformation, sondern Effizienz der Operationen. Wir stehen vor einem einschneidenden Politikwechsel.

Vor diesem Hintergrund wird das Thema einer möglichen globalen Mitgliederstruktur intensiv in der NATO diskutiert. Denn die operativen Grenzen der NATO sind schon weitgehend abgeschafft: Als Instrument westlicher Interessen agiert die NATO in vielfältigen Missionen in aller Welt. Dabei wird die Allianz, beispielsweise in Afghanistan, von Partnern außerhalb des Bündnisgebietes tatkräftig unterstützt. Staaten wie Australien, Japan oder Südkorea haben ihren „added value“ bereits bewiesen und sind als Partner einer global agierenden NATO unverzichtbar geworden.

Dennoch ist die Idee einer „global membership“ nicht mehrheitsfähig, weil dies die politische Entscheidungsfähigkeit der NATO lähmen und ihre Gestalt grundlegend verändern würde – von einer Institution kollektiver Verteidigung in Richtung einer Institution kollektiver Sicherheit. Nicht zuletzt steht auch besagter Artikel 10 der Idee entgegen. Der Mittelweg einer „globalen Partnerschaft“ würde jedoch die Vorteile nutzbar machen, ohne diese Nachteile in Kauf zu nehmen. Eckart von Klaeden formuliert sechs Kriterien zur Auswahl solcher globaler Partner der NATO:

1. Der Partnerstaat muss demokratisch sein.
2. Der Partnerstaat muss einen signifikanten Beitrag („added value“) leisten.
3. Der Partnerstaat muss sich an internationale Verträge halten.
4. Der Partnerstaat darf Terrorismus nicht unterstützen.
5. Der Partnerstaat darf aus der Kooperation kein Veto gegenüber Entscheidungen der NATO ableiten.
6. Der Partnerstaat darf aus der Kooperation kein Beistandsrecht nach Artikel 5 des NATO-Vertrages ableiten.

3. DIE ROLLE RUSSLANDS

Bei jeder Diskussion über die Zukunft – und insbesondere die Erweiterungspolitik – der NATO ist Russland der Elefant im Raum. Dessen historische Einkreisungängste und imperialen Phantomschmerzen waren den Gegnern der Erweiterung immer das wichtigste Argument. Russland soll als strategischer Partner des Westens eingebunden, nicht durch die Erweiterungspolitik brüskiert und provoziert werden. Seit Russland unter Wladimir Putin wieder an Selbstbewusstsein gewonnen und seine Energieressourcen zum veritablen politischen Instrument ausgebaut hat, formuliert es seine Einwände gegen eine fortgesetzte Erweiterung der NATO deutlicher denn je. Musste Russland die Mitgliedschaft der baltischen Staaten noch hinnehmen, wird es künftig erheblichen Widerstand zeigen. Eine Aufnahme Georgiens, aber vor allem eine Aufnahme der Ukraine, die in Russland als „Teil

der Heimat“ betrachtet wird, würde das Verhältnis der transatlantischen Gemeinschaft zu Russland auf eine Zerreißprobe mit unkalkulierbaren Risiken stellen. Es ist nicht auszuschließen, dass die mehr oder weniger „schlafende“ Schanghai-Kooperationsorganisation, der China, Russland, Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan angehören und in der Pakistan, Indien, der Iran, Turmenistan und die Mongolei einen Beobachterstatus inne haben, dann auf russisches Betreiben hin zu einer Art „Ost-NATO“ aufgerüstet wird. Zwar diene die Gründung der SOZ zunächst der Befriedung der zentralasiatischen Region, von Beginn an war es jedoch Anliegen Russlands und Chinas mittels dieser Organisation die Entwicklung einer multipolaren Weltordnung zu fördern.

Russland versteht sich als euro-pazifische Macht (Nikinow) und als eigenständiges Machtzentrum. In den 1990er Jahren, so beklagen russische Sicherheitsexperten, hätte es in europäische Haus eingebunden werden wollte. Die EU und die NATO hätten sich aber für den Weg der Osterweiterung ohne russisches Einverständnis entschieden.

Neben der Erweiterungsfrage gibt es noch eine Reihe anderer Themen, an denen sich die unterschiedlichen Vorstellungen Russlands und des Westens – insbesondere der USA – über eine zukünftige europäische und globale Sicherheitsarchitektur festmachen. Die Konflikte über die amerikanischen Pläne zu einer Raketenabwehr in Polen und der Tschechischen Republik, die Unabhängigkeitsbestrebung des Kosovo oder die Interpretation des KSE-Vertrags sind dabei besonders prominent und erfahren viel mediale Aufmerksamkeit.

Dabei wird oft übersehen, dass die Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO enger ist denn je. Abgesehen von der institutionellen Annäherung, beispielsweise im NATO-Russland-Rat, gibt es zahlreiche Felder der Kooperation. So halten russische und NATO-Streitkräfte gemeinsame Übungen ab, finden enge Konsultationen zur Streitkräfte-transformation statt und werden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung untereinander abgestimmt.

Ziel einer zukünftigen Russland-Politik der NATO muss es sein, auf Basis dieser Gemeinsamkeiten einen Weg zu finden, Russland stärker an den Westen anzubinden. Die NATO hat zwei Entwicklungsperioden hinter sich gelassen. Im Kalten Krieg war sie ein Militärbündnis gegen den sowjetisch dominierten Warschauer Pakt. Von Beginn der 1990er Jahre bis in die Gegenwart hinein war einer ihrer wesentlichsten Aufgaben die Unterstützung der politischen Transformation und Demokratisierung in Osteuropa. Die Erweiterungsfrage darf zu keinem weiteren Dissens mit Russland führen, da es angesichts einer sich neu ordnenden Welt mit gefährlichen Imponderabilien und damit verbundener globaler werdender Aufgaben der NATO ohne Sinn ist, sich an einer „alten Front“ zu verkämpfen.



So gesehen ist es geschickt, in diesem Fall auf Zeit zu spielen und die objektiven Mängel der Bewerber zu betonen. Allerdings muss Russland auch klar werden, dass der Weg nach Westen seine einzige strategische Option ist. Die Blühträume der Shanghai-Kooperation oder der autokratischen Stabilisierung bieten keine prosperierende und friedvolle Zukunft.

DIE AUTOREN

Dr. Patrick Keller ist Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik, Hauptabteilung Politik und Beratung, sowie Vorsitzender des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.

Dr. Thomas Kunze ist Leiter der Europa/Nordamerika-Abteilung, Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.