



AUSGABE 152
August 2014

ANALYSEN & ARGUMENTE

Die NATO in Newport: Wegweiser durch die Themen des Gipfeltreffens

Patrick Keller

Am 4. und 5. September 2014 treffen sich Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der NATO in Newport, Wales. Es ist der erste Gipfel des Bündnisses seit Mai 2012 in Chicago und damit auch der erste Gipfel seit Beginn der Ukraine-Krise und der Annexion der Krim durch Russland. Dieses Papier schafft einen Überblick über die Agenda des Gipfels, erläutert die wichtigsten Fragen, die innerhalb der Allianz derzeit zur Diskussion stehen, und gibt Empfehlungen für die weitere strategische Entwicklung der NATO.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-056-2



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | I. HOCHAMT DER SICHERHEITSPOLITIK

3 | II. NATO-RUSSLAND-BEZIEHUNGEN

4 | III. BALANCE VON ARTIKEL 5 UND GLOBALEM KRISENMANAGEMENT

5 | IV. MILITÄRISCHE FÄHIGKEITEN

6 | V. PARTNERSCHAFTEN

7 | VI. ERWEITERUNG

7 | VII. TRANSATLANTISCHES VERHÄLTNIS

8 | VIII. ZUM WEITERLESEN



I. HOCHAMT DER SICHERHEITSPOLITIK

Grundsätzlich besteht der Zweck eines NATO-Gipfels darin, über zeremonielle Abläufe und abschließende Erklärungen den inneren Zusammenhalt des Bündnisses zu stärken und nach außen Geschlossenheit zu demonstrieren. Mit feiner Ironie spricht der deutsche NATO-Botschafter Martin Erdmann daher vom NATO-Gipfel als dem „Hochamt der Sicherheitspolitik“. Darüber hinaus haben die Gipfeltreffen – zuletzt fanden sie ungefähr alle zwei Jahre statt – den Zweck, die vielschichtige Agenda des Bündnisses zu fokussieren und den (militär-)politischen bürokratischen Betrieb innerhalb der Mitgliedstaaten und der Institution selbst anzutreiben.

Die Agenda des Gipfels 2014 stand zunächst ganz im Zeichen des Abschlusses der ISAF-Mission. Seit August 2003 hat die NATO die Führung dieser Stabilisierungsmission in Afghanistan inne; planmäßig sollen noch 2014 die letzten NATO-Kampfverbände abziehen. Der Kampfeinsatz war damit nicht nur der längste der NATO-Geschichte, sondern es war auch das erste Mal, dass eine NATO-geführte Operation außerhalb des euro-atlantischen Raumes stattfand. Er wurde zum Symbol für eine „neue NATO“, die sich im Zeitalter globalisierter Bedrohungen als Instrument globaler Stabilitätsprojektion definierte. Dieser Anspruch hat praktisch alle politische Kraft des Bündnisses in Afghanistan gebunden, der Einsatz dort war zugleich Daseinsbegründung und zentrale Aufgabe der NATO. Mit dem Ende von ISAF drängen sich der NATO viele Fragen auf, deren wichtigste lauten: „War der Aufwand das Ergebnis wert?“ Und: „Wozu braucht es die NATO noch?“

Die Beantwortung der ersten Frage verschiebt die NATO unter Verweis auf die ungewisse Entwicklung Afghanistans und die weitere politische und finanzielle Unterstützung des Landes durch den Westen in die Zukunft. Die zweite Frage hat Wladimir Putin beantwortet. Durch die Destabilisierung der Ukraine und die Annexion der Krim hat Russland eine Rückbesinnung der NATO auf ihren ursprünglichen Kernauftrag angestoßen, nämlich den Schutz der territorialen Integrität ihrer Mitglieder, insbesondere vor Aggression aus Moskau. Auch wenn sich die Konstellation mit der des Kalten Krieges nicht gleichsetzen lässt, zeigt doch das Vokabular der jüngsten Krise, dass die strategische Aufgabe ähnlich ist: Es geht um „Abschreckung“ möglicher Aggression, die „Rückversicherung“ (*reassurance*) besorgter Verbündeter und die militärische Logik von „Eskalationsleitern“.

So mancher in der NATO begrüßt diese Rückbesinnung auf traditionelle Aufgaben: Langwierige Diskussionen um das „Narrativ“ der NATO, über ihren konkreten Nutzen ange-

sichts vager Bedrohungsszenarien, wird es in Newport nicht geben. Auch unliebsame Debatten über „neue Aufgaben“ der NATO, z.B. im Bereich der Cyber- oder Energiesicherheit, werden entweder nur noch unter der Perspektive der Russland-Politik betrachtet oder fallen von der Agenda – ungeachtet ihrer zukünftigen, breiteren Relevanz.

Allerdings taugt der neue Fokus auf Russland und Osteuropa nicht zum Allheilmittel gegen die strategischen Herausforderungen der Allianz. Dazu ist die Einigkeit der Verbündeten in ihrer Lesart der Ukraine-Krise zu oberflächlich. Die NATO muss sich deshalb neben dem aktuellen und drängenden Thema der Russland-Politik auch mit anderen Themen beschäftigen, um weiterhin die Sicherheit ihrer Mitglieder gewährleisten zu können. Deswegen lohnt der Blick auf die gesamte Agenda von Newport – und auf die zu erwartenden Ergebnisse.

II. NATO-RUSSLAND-BEZIEHUNGEN

Russlands Annexion der Krim und seine fortgesetzten Bemühungen, die Ukraine zu destabilisieren, bedeuten einen markanten Einschnitt: Zum ersten Mal seit 1945 hat sich in Europa ein Staat fremdes Gebiet gewaltsam einverleibt. Will die NATO als Anker europäischer Sicherheit glaubwürdig bleiben, muss sie darauf reagieren und anerkennen, dass die Bemühungen der vergangenen 25 Jahre um kooperative Sicherheitsbeziehungen mit Russland (vorerst) gescheitert sind.

Es ist nicht so, als hätte der Westen nicht genügend Versuche unternommen, Russland in ein kooperatives System auf Augenhöhe einzubinden. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Europarat, dem Russland 1996 beitrug, sind Beispiele dafür – und zugleich Ausdruck der russischen Selbstverpflichtung, den Regeln dieses Systems zu folgen. Die NATO hat dabei eine führende Rolle gespielt; keinem Land haben die Verbündeten mehr und exklusivere Initiativen zur Kooperation angeboten als Russland. So war Russland von Beginn (1994) an Mitglied der *Partnership for Peace*, dem zentralen Instrument militärischer Zusammenarbeit und Vertrauensbildung der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges. Die NATO-Russland-Grundakte von 1997 hob die Partnerschaft auf ein neues Niveau, dessen logische Folge der NATO-Russland-Rat (2002) war – ein Gremium, das Russland einzigartigen Zugang zu den Beratungen des Bündnisses und eine besondere Stimme in Brüssel zugestand.

Allerdings mehrten sich in den vergangenen Jahren neben den Partnerschaftserklärungen auch die Beispiele konfrontativer Politik. Putins Rede bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2006 gegen die geplante NATO-Raketenabwehr



setzte ein erstes Zeichen, dem 2007 die russische Aufkündigung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa folgte. Zuletzt markierte Putins offene und handfeste Unterstützung des Diktators Assad seit Beginn des syrischen Bürgerkriegs einen Bruch mit westlichen Interessen und Werten. Am deutlichsten wurde die neue Konfrontationsbereitschaft im Krieg Russlands gegen Georgien 2008, der mit der Besetzung und Abspaltung georgischer Gebiete endete, die Russland als „unabhängige“ Staaten Südossetien und Abchasien anerkannt hat – eine Interpretation, der weltweit nur Nicaragua, Venezuela und Nauru folgen.

Keines dieser Ereignisse hat die NATO von ihrem auf privilegierte Kooperation ausgerichteten Kurs abweichen lassen. Wie der estnische Präsident Toomas Hendrik Ilves gesagt hat: „Georgia 2008 was the wake-up call, but we’ve been hitting the snooze button ever since.“ Dementsprechend drängen nun insbesondere die Verbündeten in unmittelbarer Nachbarschaft zu Russland auf eine veränderte Linie: Die Allianz müsse die Rolle Russlands neu definieren, die Zusammenarbeit abbrechen, dauerhaft zusätzliche Truppen in den östlichen Gebieten der NATO (v.a. in Polen und dem Baltikum) stationieren und ihre Mitglieder zu schmerzhaften Sanktionen gegenüber Russland bewegen, solange es die Destabilisierung der Ukraine betreibe. Gelegentlich schwingt in diesen Forderungen ein anti-russischer Opportunismus mit, der die Ukraine-Krise instrumentalisiert, um langgehegte nationale Ambitionen – zum Beispiel auf eine engere Bindung an die USA – zu erfüllen.

Andere NATO-Staaten, vor allem Deutschland und Frankreich, plädieren dagegen für gemäßigte Reaktionen. Aus ihrer Sicht ist langfristige Sicherheit in Europa nur durch Kooperation mit Russland möglich, so schwierig Putin als Partner auch ist. Sie weisen zudem darauf hin, dass Georgien und die Ukraine keine NATO-Staaten sind, man also nicht auf eine direkte Bedrohung Verbündeter schließen könne. Die Abschreckung nach Artikel 5 sei glaubwürdig und wirksam, zusätzliche Maßnahmen zur Rückversicherung der östlichen Alliierten also unnötig und womöglich kontraproduktiv, da Russland sie als Provokation sehen oder gar als Vorwand für eigene Maßnahmen benutzen könne. Unterschwellig spielt bei mancher Stellungnahme auch eine realpolitisch verbrämte Verachtung für die kleinen Staaten in Osteuropa eine Rolle: Die Präferenz für zynischen Interessenausgleich mit der Großmacht Russland statt für Solidarität mit schwächeren Bündnispartnern und pro-westlichen Revolutionären kommt dann im Mäntelchen der staatsmännischen Klugheit daher, zum Schaden der NATO.

Die Meinungsverschiedenheit in der Russland-Politik beschreibt ein Problem, das die NATO spätestens seit dem Harmel-Bericht 1967 umtreibt: Was ist im Umgang mit

einem aggressiven Nachbarn die richtige Mischung aus militärischer Drohgebärde und politischer Offerte, aus geballter Faust und ausgestreckter Hand? Diese Balance wird auch in Newport diskutiert werden.

Als Ergebnis ist ein typischer NATO-Kompromiss zu erwarten: Die NATO-Russland-Akte bleibt in Kraft, damit auch der NATO-Russland-Rat. Unterhalb der höchsten (Botschafter-)Ebene wird die Zusammenarbeit jedoch bis zur Beilegung der Ukraine-Krise eingestellt. Einer konkreten Festlegung, ob Russland nun Partner oder Gegner ist, wird man ausweichen. Es wird keine substantiellen Truppenstationierungen der anderen NATO-Staaten in Osteuropa geben. Ein gewisser Interpretationsspielraum – etwa durch die Rotation (statt Stationierung) von NATO-Truppen in Polen und dem Baltikum – wird jedoch großzügig ausgenutzt werden. Es wird eine eindeutige Erklärung geben, dass eine direkte (Georgien) oder indirekte Invasion (Ukraine) in einem NATO-Staat augenblicklich Artikel 5 und damit den Beistand aller Bündnispartner auslösen würde. Um die Glaubwürdigkeit dieser Erklärung zu unterstreichen, wird die NATO voraussichtlich ihre Eventualfallplanung (*contingency planning*) merklich aktualisieren und vorzugsweise auch in Übungen erproben.

III. BALANCE VON ARTIKEL 5 UND GLOBALEM KRISENMANAGEMENT

Die russische Aggression zwingt dem Bündnis nicht nur eine Debatte über die richtige Balance von Abschreckung und Einbindung auf, sondern auch eine Debatte über die richtige Balance zwischen Landesverteidigung und Krisenmanagement, zwischen regionaler Verankerung und globalem Anspruch.

Die Rückbesinnung auf Territorialverteidigung als Kernaufgabe der Allianz entspricht den Zeichen der Zeit. Denn die russische Aggression erinnert daran, dass im Kalten Krieg Landesverteidigung und Krisenmanagement für die NATO das Gleiche waren: Krisen entstanden durch konkrete Bedrohungen der Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bündnispartner in Europa. Angesichts der aktuellen Sorgen östlicher Bündnispartner scheinen Stabilisierungseinsätze in Asien oder Afrika in jeder Hinsicht wieder weit entfernt, ja sogar frivol zu sein.

Zwei weitere Faktoren begünstigen diesen Trend. Zum einen sind die Erfahrungen mit NATO-geführten Auslandseinsätzen in den vergangenen Jahren wenig zufriedenstellend. Die Situation in Afghanistan und Libyen ist nicht so, dass sie zur Werbung für die Stabilisierungskraft der NATO *out of area* taugt. Auch der US-geführte Einsatz im Irak – obwohl keine NATO-Operation – trug zu dieser Wahrnehmung bei. Das



führt in den Bevölkerungen der NATO-Staaten zu erheblichen Vorbehalten gegenüber weiteren Auslandseinsätzen – mit entsprechenden politischen Folgen.

Zum anderen sind so gut wie alle Haushalte der NATO-Staaten im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise unter Druck geraten. Daher sinkt sowohl die politische Bereitschaft zu aufwendigen und teuren NATO-Missionen als auch die militärische Fähigkeit, diese überhaupt durchzuführen.

Es ist daher attraktiv, die Neubetonung von Artikel 5 zu einem Leitmotiv von Newport zu machen. Die NATO, so wäre dann die Botschaft, verabschiedet sich von kräftezehrenden Projekten in anderen Teilen der Welt, und konzentriert sich auf ihre ursprüngliche Aufgabe der Territorialverteidigung in (Ost-)Europa – für die sie auch im wahrsten Sinne des Wortes besser gerüstet ist.

Doch so politisch attraktiv diese „Rückbesinnung“ erscheint, so falsch wäre sie. Denn eine Überbetonung des Artikel 5 und der Gefahr einer Invasion würde die NATO auf das Narrativ vom „Neuen Kalten Krieg“ und den Antagonismus mit Russland festlegen. Nicht zuletzt Deutschland warnt davor, dass dann eine *self-fulfilling prophecy* oder zumindest eine unnötige Einschränkung westlicher Handlungsoptionen droht.

Wichtiger noch ist die Einsicht, dass aufgrund der Ukraine-Krise die Analysen der letzten fünfzehn Jahre zur globalen Sicherheitslage nicht falsch geworden sind. Im Zeitalter der Globalisierung muss Sicherheit für die NATO-Staaten mehr bedeuten als Grenzschutz. Ausbildung internationaler Terroristen, Bedrohung freier Handelswege und Konflikte zwischen Groß- oder Nuklearmächten sind nur drei der Realitäten, welche die Sicherheitsinteressen der NATO-Staaten unmittelbar berühren. Hinzu kommt die moralische Verpflichtung des reichsten und mächtigsten Bündnisses der Welt, gegen Unterdrückung, Verfolgung und systematisches Morden einzustehen.

Nicht alle dieser Aufgaben erfordern den Einsatz militärischer Mittel. Aber sie werden sich ohne das militärische Potential und die politische Einigkeit der NATO-Staaten kaum lösen lassen. Wille und Fähigkeit der NATO, weltweit präsent und wirkmächtig zu sein, muss daher erhalten bleiben, wenn das liberale internationale System stabil bleiben soll. Diese globale Verantwortung der NATO endet nicht mit ISAF.

Die Gipfel-Teilnehmer stellt die Spannung zwischen Artikel 5 und globalem Krisenmanagement vor eine schwierige Aufgabe. Denn auch hier muss ein Kompromiss gefunden werden, der aber nicht auf ein halbherziges „ein bisschen von

beidem“ hinauslaufen darf. Von Newport sollte vielmehr das Signal ausgehen, dass die NATO beides zu ihrer Aufgabe erklärt und mit voller Kraft verfolgt: den glaubwürdigen Schutz des Territoriums ihrer Mitglieder und die Stabilitätsprojektion in Krisenherde außerhalb des Bündnisgebietes, welche die internationale Ordnung und damit die Mitgliedstaaten gefährden. Anders gewendet: Die NATO bleibt ein regionales Bündnis mit einem globalen Horizont.

Der einfachste Weg, zu diesem Ergebnis zu gelangen, wäre eine Bestätigung des Strategischen Konzepts von Lissabon 2010. Darin werden drei Kernaufgaben der NATO definiert: Kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und Kooperative Sicherheit. Letzteres meint vor allem Beziehungen zu anderen internationalen Institutionen und Partnerschaften mit Drittstaaten (siehe Punkt V), während die ersten beiden Kernaufgaben die hier beschriebene Spannung adressieren. Auf eine klare Priorisierung der beiden Aufgaben kann die Newport-Erklärung verzichten – das ist politisch bequem und wird ohnehin nicht beim Bankett, sondern von den Zeitläuften und der Gestalt der nächsten Krise bestimmt.

IV. MILITÄRISCHE FÄHIGKEITEN

Die NATO wird gebraucht, in der Verteidigung ihres Territoriums wie im globalen Krisenmanagement. Beides erfordert jedoch militärische Fähigkeiten, um die es derzeit und vor allem perspektivisch nicht gut bestellt ist. Sparsamkeit in Krisenzeiten und der Eindruck, keiner existenziellen Bedrohung mehr ausgesetzt zu sein, führen zur Unterfinanzierung der NATO-Streitkräfte. Nur wenige Alliierte können heute ihren Verteidigungshaushalt, selbst auf niedrigem Niveau, konstant halten (z.B. Deutschland) oder gar erhöhen (z.B. Polen). Insgesamt sind die Verteidigungsbudgets der europäischen Bündnispartner in den vergangenen fünf Jahren um 40 Milliarden US-Dollar gesunken – mehr als das gesamte deutsche Jahresbudget für Verteidigung. Zahlreiche europäische Verbündete, insbesondere in Osteuropa, haben ihre Verteidigungsausgaben um 20 bis 40 Prozent gesenkt. Und auch die USA haben auf ihre Haushaltskrise mit tiefen Einschnitten in die Verteidigungsplanung reagiert, deren genaues Ausmaß noch nicht absehbar ist.

Alarmierend ist, dass dieser Trend nur im Westen herrscht. Russland, Brasilien und China beispielsweise haben im gleichen Zeitraum zweistellige Zuwachsraten in ihren Verteidigungshaushalten verzeichnet. Das bedeutet auch, dass die militärische Durchsetzungsfähigkeit der NATO-Staaten abnimmt – und damit auch ihr Selbstbehauptungswille in politischen Konflikten. Die im Libyen-Einsatz offenbarte Schwäche der europäischen Bündnispartner muss daher als Menetekel für die Allianz insgesamt gelten.



Die NATO hat dieses Problem erkannt. Der scheidende Generalsekretär Rasmussen ist mit einer Reihe von Initiativen hervorgetreten, um die militärische Leistungsfähigkeit des Bündnisses zu erhöhen (*Smart Defense, Connected Forces Initiative*). Auch die Bundesregierung hat mit dem *Framework Nations Concept* eine solche Initiative beige-steuert. Der ehemalige Ministerpräsident Norwegens, Jens Stoltenberg, der in Newport zu Rasmussens Nachfolger gewählt werden wird, muss auf diese Anregungen aufbauen.

Im Wesentlichen folgen alle diese Vorschläge der Idee, bestehende Fähigkeiten besser mit einander zu verbinden und durch Spezialisierung kollektiv schlagkräftig zu bleiben, auch wenn auf nationalstaatlicher Ebene die Ressourcen schwinden. Entscheidende Fortschritte auf diesem Weg sind jedoch bislang an souveränitätspolitischen Vorbehalten gescheitert, ähnlich wie beim *pooling & sharing* in der EU.

Aber selbst wenn sich die NATO-Staaten auf effizientere Mechanismen gemeinsamer Beschaffung und Nutzung militärischer Fähigkeiten einigen könnten, würde dies das Ausmaß der finanziellen Einschnitte nicht ausgleichen. Das gilt insbesondere für den Bereich der Investitionen in Neuentwicklungen und Neuanschaffungen, der von den Ausgabenkürzungen in der Regel – zum Beispiel in Deutschland – am stärksten betroffen ist. Hier muss sich gerade in Europa etwas ändern, weil rüstungspolitische Trittbrettfahrerei auf Kosten der USA – wie etwa in der NATO-Raketenabwehr – in Zukunft immer seltener möglich sein wird.

Daher sollte vom Gipfel in Newport ein starkes Signal ausgehen, dass sich die Verbündeten auf eine Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten verpflichten. Das angestrebte Ziel von Verteidigungsausgaben in Höhe von zwei Prozent des BIP sollte dabei bekräftigt werden, auch wenn derzeit nur vier Staaten (Estland, Griechenland, Großbritannien, USA) diesen Wert erreichen. Wichtiger noch als die Diskussion um absolute Summen – und politisch leichter vermittelbar – wäre jedoch eine Erklärung der Mitgliedstaaten, die Investitionsquote ihrer Verteidigungshaushalte substantiell anzuheben.

V. PARTNERSCHAFTEN

„Kooperative Sicherheit“, die dritte Kernaufgabe der NATO neben Kollektiver Verteidigung und Krisenmanagement, wird in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen. Denn ohne Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wird die NATO angesichts schrumpfender Ressourcen und mangelndem politischen Willen ihrem Anspruch nicht gerecht werden können, auch über den euro-atlantischen Raum hinaus zu Sicherheit und Stabilität beizutragen. Deswegen sind die Partnerschaf-

ten des Bündnisses von herausragender strategischer Bedeutung.

Ihre Partnerschaften sind eine der wenig beachteten Erfolgsgeschichten der Allianz. Von der *Partnership for Peace* (1994) über den *Mediterranean Dialogue* (1994) bis zur *Istanbul Cooperation Initiative* (2004) hat die NATO eine Reihe von formalisierten Partnerschaftsprogrammen aufgelegt, die sich auf Europa, den Mittelmeerraum und den Persischen Golf fokussieren. Darüber hinaus haben sich mit den *partners across the globe* in den vergangenen Jahren eine Reihe von bilateralen Kooperationen mit Staaten wie Australien, Südkorea und Japan etabliert. Alle diese Partnerschaften haben politischen Charakter, richten sich in der praktischen Zusammenarbeit aber vornehmlich auf Fragen der Sicherheitssektorreform, der Interoperabilität von Streitkräften oder der Ausbildung. Viele dieser Partner haben den Afghanistan-Einsatz der NATO logistisch, materiell und personell erheblich unterstützt – eine Leistung, die im vergangenen Jahrzehnt für die Allianz zum entscheidenden Kriterium für Partnerschaft geworden ist.

Umso dringender stellt sich mit dem absehbaren Ende des Kampfeinsatzes in Afghanistan die Frage, wie die NATO diese Partnerschaften in die Zukunft überführen will. Die regelmäßigen Beratungen über ISAF, bei denen auch andere Themen diskutiert werden konnten, werden wegfallen. Und ein neues, schlüssiges Konzept für die NATO als Knotenpunkt eines globalen Stabilitätsnetzwerks gibt es noch nicht.

Dabei hat das Bündnis die Bedeutung dieser Kooperationen durchaus erkannt. Seit der Berliner Erklärung von 2011 hat die NATO ihre Partnerschaften gleichmäßiger strukturiert, indem allen Partnern das gleiche *Cooperation Menu* angeboten wird, aus dem sie im Rahmen eines *Individual Partnership and Cooperation Programs* eine auf ihre jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene Auswahl treffen können.

Diese Entwicklung muss weitergeführt und entlang von vier Überlegungen konkretisiert werden. Erstens sollte die Allianz eine ganz grundsätzliche Vorstellung davon formulieren, wozu sie überhaupt Partner braucht und was sie ihnen anbietet. Bisherige Schlagworte von der NATO als „Drehkreuz“ internationaler Sicherheit bleiben zu vage.

Dazu gehört zweitens, dass die NATO stärker zwischen der Qualität – nicht wie früher der Region – ihrer Partnerschaften differenziert, sich de facto auch zu einer Rangordnung ihrer Partnerschaften bekennt. Schweden beispielsweise ist ein anderer Partner als Katar. Hier braucht das Bündnis keine Angst vor politischer Wertung zu haben: Die Allianz fußt auf gemeinsamen Werten und der Bereitschaft und Fähigkeit, für



diese Werte einzustehen. Die Kriterien zur Unterscheidung von Partnerschaftskategorien liegen auf der Hand – ebenso wie der politische Nutzen einer solchen Differenzierung.

Daraus folgt drittens, dass die NATO den politischen Charakter der Partnerschaften unterstreichen muss. Partnerschaften können als globales Frühwarnsystem und als politisches Instrument zur Konfliktprävention, -bewältigung und -nach-sorge genutzt werden, wenn sie sich nicht auf rein technisch-militärische Aspekte der Zusammenarbeit beschränken.

Viertens darf die im ISAF-Einsatz gewonnene praktische Kompetenz der Zusammenarbeit mit Partnern, vor allem bei der Interoperabilität der Streitkräfte, nicht verlorengehen. Es sollte ein Konzept entwickelt werden, wie – z.B. durch regelmäßige Übungen – diese Qualität erhalten und verfeinert werden kann.

Es wäre wünschenswert, wenn der Gipfel ein solch klares Signal zur Aufwertung der Partnerschaften senden und entsprechende Konzepte beauftragen würde. Es steht aber zu befürchten, dass das „Russland-Thema“ so viel Energie absorbieren wird, dass dieser wichtige Teil der Agenda allenfalls stiefkindlich behandelt wird.

VI. ERWEITERUNG

Die Frage nach der Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO ist ein weiterer wichtiger Teil der aktuellen Agenda des Bündnisses. Noch in Chicago 2012 hatte die damalige US-Außenministerin Hillary Clinton gesagt, dies sei der letzte Gipfel ohne substantielle Fortschritte bei der Erweiterung der NATO. Daher ist es verblüffend, dass sich die Mitgliedstaaten schon in der Vorbereitung auf Newport verständigt haben, den Status quo nicht zu ändern und bei diesem Gipfeltreffen keine Beschlüsse zu diesem Thema zu fassen.

Ursache für diese Vertagungspolitik ist die Krise in den NATO-Russland-Beziehungen. Jetzt daran zu erinnern, dass das Bündnis der Ukraine und Georgien 2008 die Aufnahme (wenn auch zu einem unbestimmten Zeitpunkt) fest zugesagt hat, würde die Krise unnötig verschärfen. Zahlreiche Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, wollen mit Rücksicht auf russische Sensibilitäten derzeit grundsätzlich keine Fortschritte bei der Neuaufnahme auch anderer Aspiranten verkünden.

Es lässt sich nicht leugnen, dass die NATO in der Frage nach dem grundsätzlichen Sinn und Nutzen der Erweiterung tief gespalten ist. Vereinfacht gesagt betonen osteuropäische und nordamerikanische Bündnispartner den durch eine Ausdehnung der NATO-Sicherheitsgarantie zu erwartenden Sta-

bilitätsgewinn, während west- und südeuropäische Verbündete eher eine Schwächung der Effizienz und Glaubwürdigkeit der Allianz befürchten. Da der Gipfel in Newport aber im Zeichen der Einigkeit – gerade gegenüber Russland – stehen soll, muss dieses Thema wohl ausgeklammert werden.

Unterschwellig wird dieser Dissens aber spürbar bleiben und schon bald wieder auf die Tagesordnung zurückkehren – auch als spannungsgeladener Subtext in anderen Politikfeldern wie der militärischen Lastenteilung und der Gestaltung einer glaubwürdigen Abschreckung. Dafür sorgen allein schon die erwähnte Beschlusslage von 2008 sowie die drei Beitrittskandidaten, die derzeit im formalisierten Prozess zur Annäherung an die NATO („Membership Action Plan“) stehen: Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro. Ferner ist nicht auszuschließen, dass unter dem Eindruck neuer russischer Aggression auch Schweden und Finnland ihre Haltung überdenken und doch vollwertige Mitglieder der NATO werden wollen.

In jedem einzelnen dieser Fälle gibt es Gründe gegen die Aufnahme ins Bündnis. Aber im Grundsatz muss klar sein, dass die Offenheit gegenüber europäischen Staaten, welche die notwendigen Kriterien erfüllen (z.B. Rechtsstaatlichkeit, militärische Fähigkeiten etc.), für das Selbstverständnis der NATO wesentlich ist. So besteht Einigkeit darüber, dass neue Mitglieder der Allianz, in einer Formulierung des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Jaap de Hoop Scheffers, „added value, not added problems“ beschere müssen. Strittig ist aber, worin dieser Mehrwert besteht: Geht es um Beiträge zur militärischen Lastenteilung? Was heißt das im Zeitalter nach ISAF? Oder geht es um die politisch-symbolische Kräftigung der NATO als Allianz euro-atlantischer marktwirtschaftlicher Demokratien? Oder die mutmaßlich stabilisierende Wirkung der geopolitischen Zuordnung zur westlichen Beistandsgemeinschaft? Nicht zuletzt ist auch zu bedenken, was eine Ablehnung des Beitrittswunsches für den Kandidaten (und die NATO) bedeutet und wie etwaige negative Folgen abgemildert werden können.

Auch wenn die offiziellen Statements beim Gipfel zu all dem schweigen sollten, werden diese Fragen hinter den Kulissen eine Rolle spielen. Sie berühren nicht nur die konkreten Entscheidungen im Erweiterungsprozess, sondern spiegeln das grundlegende Selbstverständnis der Allianz.

VII. TRANSATLANTISCHES VERHÄLTNIS

Die NATO ist das wichtigste Forum und der Anker der transatlantischen Partnerschaft. Das Verhältnis zwischen den USA und Europa ist daher immer Teil der NATO-Agenda, auch wenn es nicht explizit auf der Tagesordnung steht. In Zeiten zunehmender Entfremdung – NSA-Skandale, ungleiche mili-



tärische Lastenteilung, stockende Freihandelsinitiativen – erhoffen daher manche vom NATO-Gipfel nicht nur das übliche Bekenntnis zu gemeinsamen Werten und politischer Geschlossenheit, sondern eine wegweisende „Transatlantische Erklärung“ (Julian Lindley-French).

Es ist so gut wie ausgeschlossen, dass es in Newport dazu kommen wird. Zu unterschiedlich sind allein schon die Positionen der Europäer zu den strittigen Themen im transatlantischen Verhältnis. Und zu kurz ist die Zeit – und zu gering der politische Wille auf allen Seiten –, eine tragfähige transatlantische Zukunftsaufgabe zu umreißen. Es wird beim symbolischen Zusammenstehen und bei pragmatischen Beschlüssen zur kurz- bis mittelfristigen Krisenbewältigung bleiben. Schon das ist nicht wenig.

Dennoch sollte das Bündnis die transatlantische Idee nachdrücklicher vertreten und so auch Werbung in eigener Sache machen. Die NATO ist die einzige Institution, die Europa und die USA an einander bindet. Dadurch ist sie die Versicherung Europas gegen Aggression von außen – eine Funktion, von der die EU mit ihrer anämischen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur träumen kann. Darüber hinaus ist die NATO auch die Versicherung gegen innereuropäische Sicherheitsdilemmata und Konflikte. Sie bleibt zudem das maßgebliche Forum zur Koordination der globalen Sicherheitspolitik des Westens. Und nicht zuletzt fördert und legitimiert sie durch ihre Erweiterungs- und Partnerschaftspolitik demokratische und marktwirtschaftliche Regierungsstrukturen weltweit. All dies ist im Interesse Deutschlands, Europas und der USA; nur wenn dies (wieder) selbstbewusst ausgesprochen wird, kann die NATO auch in Zukunft auf die breite öffentliche Unterstützung zählen, die sie braucht.

Der Autor dankt Michael Gleichmann für seine Unterstützung bei Recherche und Konzeption dieses Papiers.

VIII. ZUM WEITERLESEN

- *Jasper Eitze / Michael Gleichmann, Zehn Mythen der Rechtfertigung russischer Politik in der Ukraine-Krise, Analysen & Argumente, Nr. 149, Mai 2014. (<http://www.kas.de/wf/de/33.37844/>)*
- *Patrick Keller, Nach den Operationen: Ausblick auf den NATO-Gipfel in Chicago, Analysen & Argumente, Nr. 100, Februar 2012. (<http://www.kas.de/wf/de/33.30100/>)*
- *Patrick Keller, Spaltpilz im Bündnis: Neue Mitglieder für die NATO?, Analysen & Argumente, Nr. 119, April 2013. (<http://www.kas.de/wf/de/33.33981/>)*
- *Patrick Keller / Michael Gleichmann, „Bewusstsein für vernetztes Denken und Handeln“: Bericht zur Zweiten Adenauer-Konferenz, Juli 2014. (<http://www.kas.de/wf/de/33.38296/>)*
- *Karl-Heinz Kamp, Five Long-Term Challenges for NATO beyond the Ukraine Crisis, NDC Research Report, July 2014. (http://www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=702)*
- *Julian Lindley-French, NATO's Post-2014 Strategic Narrative, Wilton Park Conference Report, July 2014. (<https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1319-Report.pdf>)*
- *David S. Yost, NATO's Balancing Act, Washington D.C. 2014.*



Gefällt Ihnen diese Publikation?

Dann unterstützen Sie die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung für mehr Demokratie weltweit mit einer mobilen Spende. Der Betrag kommt unmittelbar der Stiftung zugute und wird für die Förderung unserer satzungsgemäßen Zwecke verwendet.



Jetzt QR-Code scannen
und Betrag eingeben.