



AUSGABE 46
November 2007

ANALYSEN & ARGUMENTE

Der NATO-Gipfel in Bukarest Das Bündnis vor der Weichenstellung

von Karl-Heinz Kamp (ext.)

Während in der Vergangenheit NATO-Gipfeltreffen höchstens alle zwei Jahre stattfanden, hat sich das Bündnis 2008 und 2009 einen Gipfelmarathon mit jährlich einem dieser Großereignisse verordnet. Der Grund liegt weniger in einer Vielzahl dringender Grundsatzentscheidungen, die der Zustimmung durch die Staats- und Regierungschefs bedürfen, sondern eher im internationalen politischen Kalender. Washington hatte auf einen Gipfel im Jahr Frühjahr 2008 gedrängt, um dem aus dem Amt scheidenden Präsidenten George W. Bush noch einen Abschied auf der Ebene der NATO-Regierungschefs zu ermöglichen. Dieser Gipfel wird im April 2008 in Bukarest abgehalten, obgleich erst im November 2006, also weniger als eineinhalb Jahre zuvor, ein solches Treffen auf höchster Ebene in Riga stattgefunden hatte. Für 2009 ist ein weiterer NATO-Gipfel – vermutlich in Berlin – geplant, der den 60. Geburtstag der Nordatlantischen Allianz gebührend feiern soll.

Welche Fragen werden den Gipfel in der rumänischen Hauptstadt am 27. April 2008 bestimmen? Welche Entscheidungen müssen getroffen werden und was ist zu bedenken?

Ansprechpartner

Dr. Michael Borchard
Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 50
E-Mail: michael.borchard@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISBN 978-393826-76-7



INHALT

- 3 | 1. VON RIGA NACH BUKAREST
- 3 | 2. DIE NATO IN AFGHANISTAN
- 4 | 3. NATO *RESPONSE FORCE*
- 5 | 4. DIE ZUKUNFT DER NATO-ERWEITERUNG
- 6 | 5. *GLOBAL PARTNERSHIP*
- 6 | 6. DAS VERHÄLTNIS VON NATO UND EU
- 7 | 7. EIN NEUES STRATEGISCHES KONZEPT
- 8 | 8. DIE REINTEGRATION FRANKREICHS IN DIE NATO
- 9 | 9. SCHLUSSFOLGERUNGEN
- 9 | DER AUTOR



1. VON RIGA NACH BUKAREST

Der Rigaer NATO-Gipfel hatte 2006 zwar ein großes mediales Interesse erzeugt, seine Ergebnisse waren aber allgemein als eher bescheiden eingeschätzt worden. Bereits im Vorfeld galt Riga lange als ein „Termin auf der Suche nach einem Anlass“ – das Bündnis tat sich schwer, überhaupt Themen zu finden, die einer Gipfelentscheidung würdig waren. Auf dem Gipfel selbst wurden viele drängende Fragen ausgeklammert, als Minimalkonsens festgeschrieben oder schlicht vertagt.

Die derzeit laufenden Vorbereitungen für das kommende Treffen in Bukarest unterscheiden sich von der Situation im Jahr 2006 ganz erheblich. Durch die Versäumnisse von Riga stehen bereits jetzt Themenfelder fest, denen die NATO nicht länger ausweichen kann und in denen eine gemeinsame Position gefunden werden muss. Weitere sind durch aktuelle Entwicklungen hinzugekommen, sind aber – wie etwa die Lage im Kosovo - in ihren Konsequenzen derzeit noch gar nicht absehbar.

Sieht man von solchen Unwägbarkeiten ab, so stehen für Bukarest Entscheidungen in mindestens sieben Themenfeldern an: Afghanistan, der Fortgang der NATO-Erweiterung, die *Global Partnership*, die *NATO Response Force*, das Verhältnis von NATO und EU, das neue Strategische Konzept und die mögliche Reintegration Frankreichs in die Allianz.

2. DIE NATO IN AFGHANISTAN

Wie auch in Riga handelt es sich bei dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Bukarest um einen „Kriegsgipfel“. Die NATO führt eine Streitmacht von rund 35 000 Soldaten in Afghanistan und ist damit erstmals seit ihrem Bestehen in einem Kampfeinsatz mit Bodentruppen engagiert. Die nach dem 11. September 2001 aktivierte Beistandsverpflichtung der NATO-Partner gegenüber Amerika gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrages ist nach wie vor in Kraft. Die Bündnisvormacht USA sieht sich selbst immer noch im Krieg – sowohl gegen den internationalen Terrorismus als auch gegen Aufständische im Irak. Folglich werden die Entwicklungen in Afghanistan an der Spitze der Agenda von Bukarest stehen.

Allerdings zeigt sich hinsichtlich der Rolle der NATO in Afghanistan derzeit ein merkwürdiger Gegensatz. Auf der einen Seite häufen sich die negativen Schlagzeilen aus der Region. Ein ziviler Aufbau des Landes wird immer schwieriger, weil sich die Sicherheitslage stetig verschlechtert. Militärisch kann die NATO zwar nicht im klassischen Sinne „verlieren“, allerdings untergraben die Verluste, die einige Bündnispartner in ihren Einsatzgebieten erleiden müssen, die Zustimmung der jeweiligen Öffentlichkeiten zur Afghanistanmission insgesamt. Auf der anderen Seite ist aber nur bei wenigen

NATO-Regierungen ein Bewusstsein der Dringlichkeit zu erkennen, mit der die Situation in Afghanistan angegangen werden müsste. Nach wie vor ist der militärische Beitrag, der von vielen NATO-Ländern erbracht wird, zu gering. Nationale Vorbehalte, sogenannte *Caveats*, schwächen die Effizienz der Streitkräfte im Einsatz weiter ab. Darüber unternahmen viele Bündnispartner nur sehr begrenzte Versuche, ihren Öffentlichkeiten zu vermitteln, warum der Einsatz in Afghanistan nicht nur dem Land und der Region selbst, sondern auch der eigenen und damit der westlichen Sicherheit insgesamt dient.

Bislang wird die Afghanistan-Debatte in der NATO meist mit Blick auf akute Notwendigkeiten geführt: Reicht die Zahl der *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) aus, um die Ausweitung von Stabilitätszonen zu erreichen? Können die neuen Einheiten für die Ausbildung afghanischer Einheiten, die *Operational Monitoring and Liaison Teams* (OMLTS), welche die afghanischen Truppen auch in Kampfeinsätze begleiten, eine Wende bringen? Wie kann die Koordination ziviler und militärischer Maßnahmen bzw. die Koordination ziviler Maßnahmen untereinander verbessert werden?

Diese Fragen dürften auch in Bukarest im Mittelpunkt stehen. Angesichts der dramatischen Entwicklungen in der Region müssten sich die Staats- und Regierungschefs aber weit stärker mit den Grundsatzfragen befassen, die bislang meist sorgsam vermieden werden:

- Wie ist die Lage in Afghanistan einzuschätzen? Ungeachtet der nun schon sechs Jahre andauernden Stabilisierungsbemühungen gibt es keine allseits akzeptierte Zustandsbeschreibung für die Situation im Land. Berichten über eine erheblich verschlechterte Sicherheitslage im Land stehen sehr positive Bewertungen der bislang erzielten Erfolge bei der Stabilisierung der Gesellschaft gegenüber. Eine unklare Situationsbeschreibung erschwert aber ein bedarfsgerechtes Handeln. Angesichts solcher Unklarheiten wäre eine hochrangigen Expertengruppe denkbar, die – ähnlich der amerikanischen *Iraq Study Group* unter Ex-Außenminister James Baker – eine allseits anerkannte Lagebeurteilung abgibt, auf deren Grundlage das weitere Vorgehen erörtert werden kann.
- Welche Ziele sollen mit dem internationalen militärischen und zivilen Engagement in Afghanistan erreicht werden? Die im „Afghanistan Compact“ vom Januar 2006 festgehaltene ambitionierte Zielsetzung einer weitgehenden Demokratisierung Afghanistans gilt mittlerweile als überholt, weil völlig unrealistisch. Ein wirklichkeitsnaher Konsens darüber, was in Afghanistan erreicht werden kann und soll, existiert aber jenseits der Floskeln von der gewünschten „selbsttragenden Entwicklung“ derzeit nicht. Ohne Zieldefinition ist jedoch eine Erfolgskontrolle unmöglich.



- Wie will die westliche Gemeinschaft den Wiederaufbau einer der ärmsten und von Konflikten am stärksten zerrütteten Gesellschaften der Welt erreichen, ohne die erforderlichen Mittel bereitzustellen? Der Vergleich mit anderen Krisenregionen ist vielsagend: In den ersten beiden Jahren nach Ende der unmittelbaren Kampfhandlungen stellte die internationale Gemeinschaft in Bosnien etwa 1400 US Dollar pro Einwohner für militärische und zivile Maßnahmen zur Verfügung. Im Kosovo waren es immerhin noch 800 Dollar. In Afghanistan wurden im betreffenden Zeitraum gerade einmal 50 Dollar bereitgestellt.¹ Langfristig dürfte sich ein solches „Nationbuilding zum Sparpreis“ als Illusion erweisen.
- Wie lange können es sich die internationalen Akteure in Afghanistan noch leisten, das Problem des Drogenanbaus zu ignorieren? Ein großer Teil der Gewalt im Land, welche den Wiederaufbau lähmt sowie Militär und Sicherheitskräfte bindet, geht von der Drogenkriminalität aus. Je weniger diesem Problem entgegengewirkt wird, desto mehr wächst die Gefahr, dass sich die Drogenproduktion, die derzeit noch regional konzentriert ist, immer weiter auch auf vermeintlich befriedete Regionen des Landes ausdehnt.
- Wie erklärt man einer kritischen Öffentlichkeit die Notwendigkeit, eigene Sicherheitsvorsorge mit Streitkräfteeinsätzen weitab der eigenen Landes- und Bündnisgrenzen leisten zu müssen? Die anfängliche Weigerung Washingtons, die Unterstützung der europäischen NATO Partner in Afghanistan anzunehmen – vom amerikanischen Verteidigungsminister Rumsfeld in die Worte gekleidet: „Don't call us, we call you“ – macht es heute schwerer, eine Verbindung zwischen der Stabilität in Afghanistan und der Sicherheit Europas plausibel herzustellen. Dennoch muss die Begründung für den Afghanistaneinsatz überzeugend vermittelt werden, wenn nicht mit jedem mit jedem verlustreichen Angriff auf NATO-Truppen die Debatte um einen baldigen Abzug wieder aufleben soll.

3. NATO RESPONSE FORCE

Im Jahr 2002 schlugen die USA den Aufbau einer Schnellen Eingreiftruppe (*NATO Response Force* – NRF) vor, mit der die NATO rasch auf internationale Gefährdungen reagieren könnte. Bis 2006 sollte ein Verband von rund 25 000 Soldaten entstehen, aus dem innerhalb von fünf Tagen erste Einheiten in Krisenregionen überall auf dem Globus entsandt werden können. Die vollständige Streitmacht mit Land-, Luft- und Seestreitkräften sollte dann in der Lage sein, 30 Tage in einem Operationsgebiet autark agieren zu können. Damit war die NRF für *High End Operations*, also für Kampfeinsätze am oberen Ende des Intensitätsspektrums vorgesehen. Zusammengesetzt werden sollte die Truppe aus den

Streitkräften der NATO-Mitglieder, die nach einem komplizierten Rotationsprinzip ihre Soldaten jeweils für sechs Monate auf die Aufgaben vorbereiten und dann abermals sechs Monate in Alarmbereitschaft halten sollten. Vereinbart war auch, die NRF vor allem von den europäischen NATO-Partnern bilden zu lassen, um die transatlantische Lastenteilung im Bündnis gerechter zu gestalten. Sie war somit ein dringender und in den Augen mancher Beobachter letzter Appell der USA an die Europäer, den eigenen Bekundungen zum Aufbau einsatz- und leistungsfähiger Streitkräfte endlich Taten folgen zu lassen.

Zwei Probleme belasteten die NRF von Anfang an: zum einen stellten die Europäer nur zögerlich die erforderlichen Fähigkeiten zur Verfügung. Dabei mangelte es weniger an den Soldaten sondern an den knappen und kostspieligen *critical enablers* – also Lufttransportkapazitäten oder strategischen Aufklärungsmitteln. Ende 2006 konnte die NRF nur deshalb als „voll einsatzbereit“ (*Full Operational Capability* – FOC) erklärt werden, weil die USA in letzter Minute noch fehlende Truppenteile aus eigenen Beständen beisteuerten. Zum anderen bestand von Anfang an keine Einigkeit darüber, wann die NRF denn nun eingesetzt werden sollte. Obgleich es eine ganze Reihe von Krisenfällen gegeben hatte, die den Einsatz einer Eingreiftruppe rechtfertigt hätten (nicht zuletzt in Afghanistan selbst), konnte im Bündnis kein Konsens über eine Aktivierung der NRF gefunden werden. Lediglich zur Katastrophenhilfe im pakistanischen Erdbebengebiet und in das vom Taifun verwüstete New Orleans sind NRF-Einheiten entsandt worden – sicherlich wichtige Missionen, die aber keine voll ausgebildete Kampftruppe erfordert hätten. Darüber hinaus war die Finanzierung gemeinsamer Einsätze nicht befriedigend geregelt. Die Kosten für die Entsendung der NRF belasten nach geltender Regelung nur die Länder, die nach dem Rotationsverfahren gerade ihre Streitkräfte bereitstellen. Folglich neigen diese Länder am ehesten dazu, sich gegen einen Einsatz der NRF auszusprechen.

Beide Probleme haben sich seit dem letzten Jahr noch verschärft. Für die kommenden NRF-Rotationsrunden stellen die Europäer nicht mehr genügend Streitkräfte und Ausrüstung bereit – die *Full Operational Capability* ist nicht mehr gegeben. Die NATO-Verteidigungsminister erklärten deshalb auf ihrem informellen Treffen Ende Oktober 2007 im holländischen Nordwijk, die Truppe zu verkleinern zu wollen, ohne bereits ein klares Konzept dafür zu haben. Auch über die Frage eines Einsatzes der NRF besteht nach wie vor keine Übereinstimmung, wodurch unwahrscheinlich wird, dass diese Eingreiftruppe überhaupt in absehbarer Zeit in ein Krisengebiet entsandt wird.

Damit stellt sich aber gerade für die europäischen NATO-Mitglieder die Frage, ob sie in einer Zeit, in denen ihre Streitkräfte durch laufende Einsätze in Afghanistan oder auf dem



Balkan bis aufs Äußerste belastet sind, noch Truppen und Material für eine NRF bereithalten sollen, die ohnehin nicht eingesetzt wird. Folglich wird sich der Gipfel in Bukarest mit drei Fragen auseinandersetzen müssen.

- Muss durch die Verkleinerung der NRF das Konzept der schnellen Eingreiftruppe grundlegend geändert werden? Sollen NRF-Einsätze auch am „Low End“ des Krisenspektrums denkbar sein?
- Wie geht die NATO mit dem Problem um (das auch bei einer deutlich kleineren NRF bestehen bleibt), kampffähige Streitkräfte in Bereitschaft zu halten, die wegen fehlendem Konsens kaum zum Einsatz kommen werden, die aber in anderen Regionen (Afghanistan) dringend gebraucht werden?
- Welche Auswirkungen hat der erneut offensichtlich gewordene Unwille der Mehrzahl der Europäer zur fairen militärischen Lastenteilung auf die Einstellung der Bündnisvornachmacht USA gegenüber der NATO? Bahnt sich hier eine neue transatlantische Grundsatzdebatte an?

4. DIE ZUKUNFT DER NATO-ERWEITERUNG

Nach der großen Erweiterungsrunde mit sieben Neumitgliedern im März 2004 bestand im Bündnis keine Eile, weitere Einladungen auszusprechen. Zwar drängten mit Albanien, Mazedonien und Kroatien noch drei weitere Länder in das Bündnis, die offiziell als Beitrittskandidaten anerkannt waren. Jedoch bestand breite Übereinstimmung in der Allianz, dass für die Integration der sieben Länder eine gewisse Zeitspanne einkalkuliert werden sollte, bevor eine neue Erweiterungsrunde in Angriff genommen werden kann.

Allerdings brachten die USA das Erweiterungsthema rascher auf die Agenda als von der Mehrzahl der europäischen Bündnispartner erwartet. Schon 2005 regte die Bush-Administration eine rasche Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die NATO an und sorgte damit für Unruhe außerhalb und innerhalb des Bündnisses. Außerhalb der NATO sahen sich die drei Beitrittskandidaten Albanien, Mazedonien und Kroatien übergangen, da sie schon seit Jahren auf den Beitritt warteten. Auch verstand Russland, das ohnehin einer weiteren Expansion der NATO kritisch gegenüberstand, allein die Möglichkeit einer Aufnahme der Ukraine und Georgiens als besonderen Affront. Innerhalb der NATO sahen viele Bündnispartner die Ukraine als noch nicht beitriffsreif an und verwiesen auf den Umstand, dass die ukrainische Öffentlichkeit selbst einem NATO-Beitritt ablehnend gegenüberstehe. Eine Mitgliedschaft Georgiens traf ebenso auf Skepsis, sahen viele Bündnispartner doch die Gefahr, in den schwelenden russisch-georgischen Konflikt hineingezogen würde.

Bisher hat sich der Streit im Bündnis nur wenig abgeschwächt. Die Ukraine hat zwar nach wie vor die Sympathien der USA, wird aber nicht mehr als vordringlicher Beitrittskandidat gesehen. Für einen Beitritt Georgiens plädiert Washington hingegen immer noch und drängt darauf, dass in Bukarest die Aufnahme Georgiens in den *Membership Action Plan* (MAP) – eine Vorstufe zum endgültigen NATO-Beitritt – beschlossen wird.

Mit Blick auf die übrigen drei Aspiranten Albanien, Kroatien und Mazedonien besteht breiter Konsens, dass in Bukarest eine Beitrittseinladung ausgesprochen wird. Umstritten ist die Auswahl der Kandidaten. Während vor allem die USA vehement für die Aufnahme aller drei Länder plädieren, sprechen sich viele Europäer dafür aus, die Zahl der Neumitglieder auf einen Staat zu beschränken – Kroatien werden allgemein die besten Chancen eingeräumt. Damit geht es im Bukarest vor darum, ob ein Bewerber oder alle drei aufgenommen werden – die Option von zwei Neumitgliedern steht offenbar nicht zur Debatte.

Allerdings sind neben den Fragen des „wer“ und „wann“ auch wichtige Grundsatzfragen zu klären, die bisher ausgeklammert wurden. In der Vergangenheit waren Erweiterungsentscheidungen vornehmlich politisch motiviert: die Perspektive des NATO-Beitritts war aus NATO-Sicht ein ordnungspolitisches Element zur politischen und militärischen Transformation Osteuropas. Nach dem 11. September 2001 kam noch ein weiteres Ziel hinzu, nämlich vor allem der amerikanische Wunsch, die Zahl der Verbündeten im Kampf gegen den Terrorismus zu erhöhen. Bei beiden Motiven spielten die tatsächlichen Beiträge, welche die Neumitglieder für die Funktionsfähigkeit des Bündnisses leisten konnten, nur eine untergeordnete Rolle.

Diese Unterordnung der Leistungsfähigkeit änderte sich mit der Katastrophe des 11. September grundlegend. Die NATO entwickelte sich seither zu einem Bündnis im Einsatz (von der *Alliance in Being* zur *Alliance in Doing*). Folglich entscheidet sich die Zukunft der NATO primär daran, wie erfolgreich sie aktuelle und künftige Einsätze durchzuführen vermag. Damit spielt die militärische Leistungsfähigkeit all ihrer Mitglieder eine weit größere Rolle. Zu klären ist somit:

- Wie kann sichergestellt werden, dass jeder *Erweiterungsschritt* auch ein *Bereicherungsschritt* für die NATO darstellt? Die Auswahl der Neumitglieder darf nicht vornehmlich nach dem Kriterium der politischen Botmäßigkeit des Aspiranten entschieden werden. Auch die Frage, wie lange ein Land schon auf die Aufnahme wartet, ist kein ausreichendes Kriterium für die Aufnahme. Entscheidend ist vor allem der Beitrag, den ein Neumitglied für das gemeinsame Handeln des Bündnisses leisten kann.



- Wie kann gewährleistet werden, dass Neumitglieder *nach* ihrem Beitritt ihre politische und militärische Transformation und die Verbesserung ihrer militärischen Leistungsfähigkeit mit dem gleichen Eifer betreiben, wie sie es *vor* ihrer Aufnahme versprochen haben? In den vergangenen beiden Erweiterungsrounden hat der Reformeifer mancher Länder dramatisch nachgelassen, nachdem sie ihr Ziel – die NATO-Vollmitgliedschaft – erreicht hatten.

5. GLOBAL PARTNERSHIP

Bereits im Vorfeld des NATO-Gipfels in Riga hatten vor allem Großbritannien und die USA auf eine Reform des Partnerschaftskonzepts der NATO gedrängt. Unter dem Stichwort *Global Partnership* sollte eine neue Form der Partnerschaft mit demokratisch-atlantisch orientierten Ländern (*like-minded countries*) etabliert werden, die der NATO weder beitreten können noch wollen, das Bündnis aber in seinen internationalen Kriseneinsätzen wesentlich unterstützen. Diese, im NATO-Jargon als *contact countries* bezeichneten Länder, wie etwa Australien, Neuseeland und Japan, stellen erhebliche Truppenkontingente in Afghanistan oder bieten Sachleistungen für den maritimen Anti-Terror-Einsatz der Allianz. Wenn – so die Logik der Befürworter der globalen Partnerschaft – diese Länder das Leben ihrer Soldaten für Einsätze der NATO riskieren, so muss ihnen ein gewisser Einfluss auf die Entscheidungsprozesse des Bündnisses auch in den Fragen eingeräumt werden, die über den konkreten Einsatz hinausgehen. Zbigniew Brzezinski hat für diese Länder einen eigenen Status der *Participants* gefordert, der über dem der bisherigen Partner, aber unter dem von Vollmitgliedern liegt – solche *Participants* würden eng konsultiert, hätten aber kein Stimmrecht im NATO-Rat. Für die entsprechenden Konsultationen sollte ein eigenständiges Forum geschaffen werden.

Dieses Konzept konnte sich in Riga nicht durchsetzen, da eine Reihe wichtiger NATO-Partner (unter anderem Deutschland und Frankreich) der Idee kritisch gegenüberstanden. So wurde befürchtet, dass allein der Begriff „global“ falsche Assoziationen einer sich weltweit ausdehnenden NATO wecken würde. Gerade Länder in Asien oder in der Nahostregion könnten die *Global Partnership* als eine Einigung des Westens gegen die islamische Welt – im Sinne eines „Wir“ gegen „Sie“ – missverstehen. Auf Seiten der bisherigen Partnerländer der NATO in Ost- und Südosteuropa bestand hingegen die Furcht, dass ein neues Forum für die *Global Partners* eine neue „Partnerschaft der Reichen“ bilden würde, wodurch die bestehenden Partnerschaften und Kooperationen etwa mit Mittel- und Osteuropa an Bedeutung verlieren könnten.

Ungeachtet dieser Kritik treiben Washington und London die Idee der *Global Partnership* voran. Vor allem zwei Argumente sprechen für eine solche Institutionalisierung der Bezie-

hungen zu westlich orientierten und militärisch leistungsfähigen Ländern außerhalb des Bündnisses. Zum einen verweisen die Befürworter der Idee darauf, dass es eine nachfrageorientierte Initiative gewesen sei: Länder wie Australien, Neuseeland oder Finnland hätten von sich aus mehr Einfluss auf die Entscheidungsprozesse im Bündnis gefordert, wenn sie schon ihre Streitkräfte in NATO-Kampfeinsätze entsenden würden. Zweitens sei die Unterstützung dieser Länder für die NATO unabdingbar. Ein Bündnis, das sich von einer einst auf Europa begrenzten Verteidigungsallianz zu einem globalen Stabilitätsexporteur entwickelt habe, sei zwingend auf den eigenen Erfolg in diesen weltweiten Kriseneinsätzen angewiesen. Trifft diese Einschätzung zu, sind enge Verbindungen zu Ländern, die aufgrund ihrer militärischen Fähigkeiten eine solche Unterstützung leisten können, geradezu evident. Mindestens zwei zentrale Fragen bleiben aber ungeklärt:

- Nach welchen Kriterien werden die Mitglieder dieser *Global Partnership* ausgewählt? Ist die militärische Leistungsfähigkeit, der Grad der politischen Nähe zum „Westen“ oder die strategische Relevanz des betreffenden Landes (und – strategische Relevanz für wen?) entscheidend? Was ist, wenn der potentielle Partner zwar militärisch leistungsfähig ist, aber keine politische Nähe zum Bündnis aufweist? So gibt es Hinweise, dass Peking erwägt, sich mit einem *Provincial Reconstruction Team* in Afghanistan zu beteiligen – ist China damit ein potentieller „Global Partner“, der einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungsfindung im Bündnis finden soll?
- Wie werden Russland und die Ukraine in das Konzept der *Global Partnership* einbezogen, da beide Länder besondere Beziehungen zur NATO unterhalten (mit jeweils eigenen Institutionen), die sich von den Partnerschaften mit anderen Ländern unterscheiden?

6. DAS VERHÄLTNISS VON NATO UND EU

Eines der Dauerthemen und gleichzeitig eines der widersprüchlichsten Politikfelder in der europäisch-amerikanischen Sicherheitsdebatte ist das Verhältnis der NATO zur Europäischen Union. In keinem anderen Themenbereich wird so viel transatlantische Einigkeit demonstriert, wie hinsichtlich der Notwendigkeit enger und vertrauensvoller Zusammenarbeit von NATO und EU. Auch ist ein Netz von Institutionen und Mechanismen geschaffen worden, um ein koordiniertes militärisches Handeln beider Organisationen zu ermöglichen. Die Mitgliedschaft ist ebenfalls stark überlappend: 21 von 26 NATO-Mitgliedern gehören gleichzeitig der EU an. Auf der anderen Seite gibt es kaum einen Bereich, der von solch zwanghafter Abgrenzung und demonstrativer Nicht-Kommunikation gezeichnet ist, wie das EU-NATO-Verhältnis – Insider bezeichnen die Beziehungen beider Organisationen in Brüssel spöttisch als *frozen conflict*.



Vordergründig wird vor allem der seit langem schwelende Streit zwischen Griechenland und dem Nicht-EU-Mitglied Türkei um die Rolle Zyperns als Stolperstein für die Zusammenarbeit genannt. Faktisch waren es aber vor allem ideologische Positionen auf beiden Seiten des Atlantiks, die bislang verhinderten, dass das Verhältnis auf Synergie statt auf Abgrenzung aufgebaut wird. Washington plädierte regelmäßig für eine enge Zusammenarbeit, ging aber implizit von einer Dominanz der NATO aus und konnte sich eine Einschränkung der eigenen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit kaum vorstellen. Jede vermeintliche Entwicklung europäischer Eigenständigkeiten im sicherheitspolitischen Bereich wurde geradezu als „Angriff“ auf den transatlantischen Frieden gewertet. Frankreich sieht hingegen in der EU ein „politisches Projekt“, das gegenüber der NATO als „bloßer Organisation“ einen höheren Rang einnimmt. Dieses politische Projekt sieht Paris permanent durch die vermeintliche amerikanische Dominanz in der NATO bedroht. Würde man eine zu enge Beziehung der NATO zur EU zulassen, so wäre letztere dem übergroßen Einfluss von Washington ausgesetzt. Ein hochrangiger französischer Repräsentant in der NATO skizzierte das französische Alptrahmszenario mit den Worten: „Washington würde die EU vom Rücksitz aus steuern“.

Ogleich diese grundsätzlich unterschiedlichen Betrachtungsweisen lange Zeit zementiert schienen und eine Annäherung unmöglich machten, deuten sich nun vorsichtige Veränderungen an. Die Gründe liegen in den aktuellen politischen Entwicklungen. In Washington hat die Bush-Administration in den letzten Jahren durch die schmerzhaften Erfahrungen im Irak und in Afghanistan gelernt, dass die europäischen Verbündeten auch für eine vermeintlich omnipotente Supermacht von Nutzen sind. Spitzenvertreter der amerikanischen Regierung, die vormals noch die verteidigungspolitischen Anstrengungen der EU als „größte Gefahr für die NATO“ bezeichnet hatten, erklären heute, dass solche „theologische“ Positionen nicht mehr gelten würden. Auf der anderen Seite hat die neue französische Regierung gleich zu Beginn positive Signale in Richtung NATO ausgesendet und scheint mit früheren sicherheitspolitischen Dogmen französischer Politik zumindest teilweise zu brechen.

Auch bleiben die ambitionierten Pläne der EU hinsichtlich einer eigenständigen militärischen Handlungsfähigkeit weit hinter den Erwartungen zurück – die gewünschte oder gefürchtete europäische Autonomie in der Sicherheitspolitik wird noch lange auf sich warten lassen.

Schließlich sind es die aktuellen Entwicklungen selbst, die auf allen Seiten eine Abkehr von vertrauten Denkmustern erzwingen. Wenn es in Afghanistan nicht gelingt, eine effiziente Zusammenarbeit von EU und NATO zu organisieren, werden sowohl französische und amerikanische Soldaten, als auch die Soldaten anderer Nationen diesen mangelnden Ein-

igungswillen mit dem Leben bezahlen müssen. Angesichts dieser Veränderungen stellen sich folgende Fragen:

- Bis zu welchem Grad ist eine Arbeitsteilung denkbar, in der sich eine militärisch potente NATO auf die militärische Seite des Krisenmanagements und des Wiederaufbaus konzentriert, während die EU sich mit ihren Mitteln und Erfahrungen im nichtmilitärischen Bereich auf den zivilen Wiederaufbau konzentriert?
- Sind die zwischen NATO und EU ausgehandelten Kooperationsverfahren noch zeitgemäß? Das mühsam ausgehandelte „Berlin Plus Abkommen“ sieht exakte Regelungen für den Fall vor, in dem die EU militärisch autonom handeln, aber auf die unterstützenden Fähigkeiten der NATO (Planungskapazitäten, Infrastruktur) zurückgreifen möchte. Ist ein solch autonomes Handeln überhaupt noch das am ehesten wahrscheinliche Szenario künftiger Krisen, oder müssen nicht vielmehr Vorkehrungen für ein stärker gemeinsames Handeln von EU und NATO (im obengenannten Sinne) getroffen werden?

7. EIN NEUES STRATEGISCHES KONZEPT

Spätestens seit Bundeskanzlerin Merkel die Forderung nach einem neuen Strategischen Konzept der NATO Anfang 2006 offiziell vorgebracht hatte, steht die Notwendigkeit einer strategischen Grundsatzdebatte auf der Tagesordnung der NATO. Offensichtlich ist, dass in der derzeit gültigen Strategie aus dem Jahr 1999 die grundlegenden Veränderungen der vergangenen Jahre (der Sieg der NATO im Kosovo, 11. September 2001, Afghanistan, Irak, NATO-Erweiterung um sieben Staaten) nicht hinreichend einbezogen sein können. Unbestritten ist auch, dass die NATO in den vergangenen Jahren ihre Funktion als zentrales Forum für die transatlantische Sicherheitsdebatte weitgehend verloren hat und dringend einen Konsens über ihre künftige Rolle braucht. Folglich hat sich auch keiner der NATO-Botschafter in den internen Besprechungen mit dem NATO-Generalsekretär bislang gegen die Erarbeitung eines neuen Strategieentwurfs der NATO ausgesprochen.

Umstritten ist allerdings, wann der Auftrag für die neue Strategie vergeben und wann das Ergebnis vorliegen soll. Ideal wäre die Auftragserteilung in Bukarest und die Vorlage der fertigen Strategie auf dem Jubiläumsgipfel im Frühjahr 2009, wenn die NATO ihren 60. Gründungstag feiert. Zu diesem Zeitpunkt ist aber die 2008 neu gewählte amerikanische Regierung noch nicht voll handlungsfähig. Würde man mit Rücksicht auf den neuen amerikanischen Präsidenten diesen für Berlin geplanten Jubiläumsgipfel auf einen späteren Zeitpunkt verschieben, würden sich wiederum Überschneidungen mit dem Wahlkampf in Deutschland ergeben. Warten die NATO-Staats- und Regierungschefs allerdings mit dem Auf-



trag bis 2009, so würde die NATO erst 2010 oder 2011 über ein zeitgemäßes Strategiedokument verfügen.

Unabhängig vom grundsätzlichen Konsens über die Notwendigkeit eines neuen strategischen Konzeptes und den Unklarheiten über den Zeitplan, gibt es noch keine inhaltlichen Überlegungen im Bündnis. Ein NATO-Spitzenvertreter bemerkte unlängst treffend: „Überall wird das neue Strategische Konzept diskutiert – nur nicht in der NATO selbst“. Damit stellen sich für Bukarest – neben dem Problem der Terminierung – einige grundlegende Fragen:

- Soll das bestehende Konzept lediglich überarbeitet werden, oder soll sich das Bündnis angesichts der radikalen Veränderungen der vergangenen Jahre an einer völlig neuen, prägnanten Strategie versuchen? Die Erfahrungen mit NATO-Strategiedebatten der Vergangenheit deuten eher auf eine Überarbeitung des bestehenden Dokumentes hin.
- Wie kann eine Verzahnung der NATO-Strategie mit der ebenfalls zur Überarbeitung anstehenden Sicherheitsstrategie der EU und der regelmäßig vorgelegten amerikanischen *National Security Strategy* erreicht werden?
- Welches Selbstverständnis der Nordatlantischen Allianz soll in dem Bündnisdokument festgeschrieben werden? Ist die NATO eine globale Institution zum Krisenmanagement, die (ähnlich einem „Subunternehmer“) auf Bitten der Vereinten Nationen internationale Stabilisierungsmissionen übernimmt – unabhängig vom Grad der eigenen Betroffenheit? Oder ist die NATO eine Allianz, die nur tätig wird – ob zur Selbstverteidigung oder zum internationalen Krisenmanagement – wenn die Sicherheitsinteressen ihrer Mitglieder berührt sind? Ist letzteres der Fall, so ist offen, wer diese Sicherheitsinteressen im und für das Bündnis definiert.

8. DIE REINTEGRATION FRANKREICHS IN DIE NATO

Die Frage einer vollständigen Rückkehr Frankreichs in die NATO ergab sich mit der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy und nimmt mittlerweile einen nicht unerheblichen Raum in den Debatten der NATO ein.

Obwohl Gründungsmitglied der NATO hatte sich Frankreich 1966 aus den militärischen Strukturen zurückgezogen. 1996 kehrte Paris zwar wieder in den NATO-Militärausschuss zurück, blieb aber weiterhin der Nuklearen Planungsgruppe und dem Verteidigungsplanungsausschuss fern. Im gleichen Jahr gab es bereits einen Versuch des damaligen französischen Präsidenten Chirac, Frankreich vollständig in die Gremien des Bündnisses zurückzuführen. Dieser Vorstoß schei-

terte am französischen Beharren auf dem NATO-Kommandoposten für Südeuropa, der traditionell von einem amerikanischen Admiral wahrgenommen wird. Da dieser in Personalunion auch die 6. US-Flotte im Mittelmeer befehligt, war Washington nicht bereit auf diese Position zugunsten von Paris zu verzichten. Bis heute ist umstritten, ob die französische Regierung ernsthaft an einer Rückkehr ins Bündnis interessiert war, oder ob nicht bewusst eine Bedingung gestellt wurde, die von Anfang an keinerlei Aussicht auf Erfolg hatte.

Ende August 2007 deutete Nicolas Sarkozy einen erneuten Vorstoß in Richtung NATO an, den er im September präziserte. Wieder reklamiert der französische Präsident hohe und damit prestigeträchtige Kommandoposten, falls Frankreich vollständig in das Bündnis zurückkehren sollte. Allerdings scheinen die Erfolgsaussichten derzeit weit besser als 1996, da der neue französische Präsident eine dezidiert proatlantische Politik betreibt und mit der teilweise zwanghaften Politik seines Vorgängers gegenüber der NATO gebrochen hat. Auch die ausgehende Bush-Administration verhält sich weniger ideologisch gegenüber einzelnen europäischen Bündnispartnern, als in den Jahren zuvor.

Nüchtern betrachtet ist der durch eine französische Wiedernäherung erzielte Zugewinn für das Bündnis eher gering. Militärisch gehört Frankreich ohnehin zu den aktivsten Bündnismitgliedern und leistet einen erheblichen Beitrag zu den Fähigkeiten der Allianz. Psychologisch wäre eine Reintegration allerdings ein erhebliches Signal für die transatlantische Einigkeit, hatte doch in der Vergangenheit gerade das französische Beharren auf seinem Sonderstatus im Bündnis immer wieder für Reibungsflächen gesorgt.

Umstritten ist in der NATO derzeit, wie auf die französische Initiative reagiert werden sollte:

- Soll die NATO den Prozess beschleunigen, um die Gunst des Augenblicks zu nutzen und Frankreich zum raschen Wiedereintritt zu ermutigen? Das Momentum einer neuen Regierung, die offenbar unkonventionelle Wege geht, dürfte nach Ansicht der Befürworter nicht im Bündnis zerredet werden. Wenn es erhebliche Zugeständnisse erfordert, so seien diese doch den Zugewinn wert.
- Oder soll das Bündnis in Anbetracht der Erfahrungen von 1996 den französischen Überlegungen zunächst abwartend gegenüberstehen? Damals – so warnen Skeptiker – habe eine sich durch übermäßige Hast aufheizende Debatte den Erfolg letztlich vereitelt – man habe bereits heftig gestritten, bevor die Ernsthaftigkeit des französischen Angebotes zu erkennen gewesen sei. Auch heute müsse abgewartet werden, wie viele seiner revolutionären Ideen der neue Präsident letztlich durchsetzen kann und was den politischen Beharrungskräften zum Opfer fällt.



9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das anstehende NATO-Gipfeltreffen in Bukarest ist für die NATO von großer Bedeutung. Einerseits stehen nach dem „Vertagungsgipfel“ von Riga eine Reihe wichtiger Entscheidungen an, die nicht weiter aufgeschoben werden können. Darüber hinaus zwingen aktuelle Entwicklungen, wie die kritische Lage in Afghanistan, die NATO zu Grundsatzentscheidungen, die über operative und taktische Erwägungen hinausgehen.

Offen ist, ob die Regierungen der NATO-Mitgliedsländer zu solchen Grundsatzentscheidungen bereit sind. Einerseits ist das Klima innerhalb des Bündnisses – zumindest im Vergleich zu den Vorjahren – eher entspannt. In Deutschland verfolgt Bundeskanzlerin Merkel eine deutlich transatlantischere Politik als ihr Vorgänger, und auch in Frankreich deutet sich ein grundlegender Politikwechsel zugunsten der NATO an. Parallel dazu verfolgt auch die ausgehende Bush-Administration einen deutlich bündnisfreundlicheren Kurs und hat die „Politik der ausgestreckten Hand“, die der amerikanische Präsident zu Beginn seiner zweiten Amtszeit angekündigt, in die Tat umgesetzt.

Auf der anderen Seite fällt der Gipfel von Bukarest mitten in den amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf – in eine Phase also, in der die Bündnisvormacht USA kaum zu politischen Grundsatzdebatten bereit sein dürfte. Damit ist offen, ob Bukarest die Weichenstellungen erreichen kann, die angesichts des sicherheitspolitischen Problemdrucks erforderlich sind.

DER AUTOR

Dr. Karl-Heinz Kamp war Koordinator für Sicherheitspolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung und ist seit 1. November 2007 Director Research Division, NATO Defense College, Rom.

1| James Dobbins, et. al., *America's Role in Nation Building – From Germany to Iraq*, Rand Corporation, Santa Monica 2003, S. 157