

# DIE ZUKUNFT DER NATO

## ÜBERLEGUNGEN ZU EINER NEUEN PERIODE IN DER GESCHICHTE DES BÜNDNISSES

*Thomas Kunze / Patrick Keller*



Dr. Patrick Keller, geb. 1978, ist Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Sein jüngstes Buch ist *Neokonservatismus und amerikanische Außenpolitik*, erschienen bei Schöningh.

Im Bereich der Sicherheitspolitik wird das Jahr 2009, soweit vorauszusehen ist, von zwei Großereignissen bestimmt werden: Dem Beginn der Präsidentschaft Barack Obamas und dem 60. Geburtstag der NATO. Anlass und Dynamik zu einer Neuausrichtung und Selbstvergewisserung der Allianz sind also gegeben, doch wohin wird sich die NATO entwickeln? Der Bukarester Gipfel vom April 2008 kann im Rückblick nur als Zwischenstation gewertet werden, weil er kein eindeutiges Ergebnis gezeitigt hat: Auf ein neues strategisches Konzept wird weiterhin gewartet, und auch die Erweiterungsfrage ist in letzter Konsequenz offen geblieben. Zwar blieb der Ukraine und Georgien der Membership Action Plan verwehrt, und auch Mazedonien wurde – trotz erfolgreichen MAP-Programms – vertröstet. Andererseits hat die abschließende Erklärung in ungewöhnlich klarer Sprache festgestellt, dass die Ukraine und Georgien NATO-Mitglieder werden sollen – allerdings ohne einen Zeitpunkt zu spezifizieren. Zudem wurde wie erwartet die Aufnahme Kroatiens und Albaniens beschlossen. Der Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 wurde sowohl von Skeptikern als auch von Befürwortern der Erweiterung als Bestätigung ihrer Sicht interpretiert; eindeutig ist nur, dass Russland die Karten in dieser Frage neu gemischt hat.

Es gilt also, drei Kernfragen zu beantworten:

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



Dr. Thomas Kunze, geb. 1963, ist Leiter der Europa/Nordamerika-Abteilung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sein neues Buch *Russlands Unterwelten* erschien im September 2008 im Christoph-Links-Verlag.

**Anlässlich des 60. Geburtstags der NATO stellt sich die Frage nach der Zukunft der atlantischen Verteidigungsallianz, die bereits mit dem Ende des Kalten Krieges den Gegner und mit ihm ihre Ursprungsfunktion verloren hatte. Nach der Erweiterung in Richtung Osten und dem Aufkommen neuer globaler Bedrohungen nach dem 11. September 2001 ist die weltpolitische Problemlage eher komplexer geworden. Ist eine Neudefinition des alten Auftrags im Sinne einer Verteidigung des Bündnisgebietes ein Weg? Soll man als „globale Feuerwehr“ auf Krisen in aller Welt reagieren? Oder kann die Allianz als Instrument einer Interessenpolitik der Mitgliedstaaten und ihrer Partner sinnvoll sein? Die Frage der Zukunft der NATO ist auch die nach ihren Grenzen, zumal jede neue Erweiterung Moskau provozieren könnte. Wie immer die Zukunft der NATO aussieht – auf eine Einbindung Russlands als strategischer Partner in die eigenen Planungen sollte der Westen, schon mit Blick auf die Vielzahl der bisherigen und wohl auf künftigen Kooperationsfelder, keinesfalls verzichten.**

2. Was sind die Grenzen der Erweiterungspolitik der NATO, sowohl hinsichtlich der osteuropäischen Beitrittsaspiranten als auch hinsichtlich der Partner in anderen Weltregionen?
3. Welche Rolle kommt Russland in den strategischen Überlegungen der NATO und innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur zu?

## 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 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.

In Reaktion auf die neue Bedrohungsanalyse könnte eine Konzeption der NATO als *global security provider*, als einer „globalen Sicherheitsagentur“ an Bedeutung gewinnen. Wie auch immer man das Adjektiv „global“ interpretiert, steht das Engagement gegen den weltweiten Terrorismus, der Umgang mit „nicht fassbaren“ Akteuren und ähnlichen 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 Gestaltung politischer Transformationsprozesse besteht, sondern vor allem im Erfolg ihrer militärischen

Operationen. Die lange Zeit eher wenig beachtete Frage nach der militärischen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten tritt daher immer mehr in den Vordergrund. Der Blick nach Afghanistan belegt, wie essenziell – und zugleich wie problembehaftet – dieses neue Kriterium für die NATO ist und wie wenige Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaaten und Partner. Die Einsätze der NATO sollen auf Situationen beschränkt bleiben, in denen eigene Sicherheitsinteressen 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.

**Vereinfacht gesagt, gibt es drei alternative Szenarien für eine zukünftige NATO.**

Allerdings sind längst noch nicht alle politischen Hürden auf dem Weg zu solch einer zukunftsfähigen NATO genommen. Fünf 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 muss sich die NATO wieder auf ihren Kern als militärpolitische Organisation besinnen. Eine

**Dass die Verteidigungsausgaben auch vieler wohlhabender Mitgliedstaaten nicht den vereinbarten Anteil von zwei Prozent des Gesamthaushalts erreichen, bleibt Grund zur Klage.**

solche effiziente NATO erfordert fünftens eine entsprechende Finanzierung. Dass die Verteidigungsausgaben auch vieler wohlhabender Mitgliedstaaten nicht den vereinbarten Anteil von zwei Prozent des Gesamthaushalts erreichen, bleibt Grund zur Klage.

## GRENZEN DER NATO

Die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der NATO ist eng mit der nach ihren Grenzen verknüpft. Die Funktion der „politischen Transformation“ hat an Bedeutung verloren. Zwar besteht kein Zweifel, dass die seit den neunziger 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 Zeit“. Nichtsdestoweniger 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 Kri-

**Man möchte in Brüssel eine Diskussion über die Grenzen der NATO möglichst vermeiden, um den osteuropäischen Staaten nicht den Anreiz zur politischen Modernisierung zu nehmen.**

terien (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.

Andererseits ist fraglich, ob eine mit unverminderter Geschwindigkeit fortgesetzte Osterweiterung, wie von den USA und den meisten ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten betrieben, im Interesse des Bündnisses liegt. Der Krieg in Georgien hat gezeigt, wie schnell die NATO im Falle weiterer Ausdehnung in einen heißen Konflikt mit Russland geraten könnte. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten findet sich dazu sicherlich nicht bereit. Doch auch ungeachtet des „Faktors Russland“ wäre es fatal, Staaten aufzunehmen, die ungelöste und jederzeit eskalationsgefährdete Regionalkonflikte bergen oder deren Bevölkerung nicht mit signifikanter Mehrheit die Mitgliedschaft im Westlichen Bündnis unterstützt. Denn das wichtigste Erfolgskriterium der NATO ist nicht mehr politische Transformation, sondern die Effizienz der Operationen. Es gilt daher die Lösung des NATO-Generalsekretärs Jaap de Hoop Scheffer, neue Mitglieder sollten „added value, not added problems“ in die Allianz einbringen. Nimmt man diesen Maßstab ernst, muss die Dynamik der Erweiterungslogik überdacht werden.

In diesem Zusammenhang 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.

**Als Instrument westlicher Interessen agiert die NATO in vielfältigen Missionen in aller Welt.**

Dennoch ist die Idee einer „global membership“ (die im Übrigen innerhalb der NATO leidenschaftlicher erwogen wird als unter den prospektiven Kandidaten selbst) derzeit nicht mehrfähig, weil dies die politische Entscheidungsfähigkeit der NATO lähmen und ihre Gestalt grundlegend verändern würde. Nicht zuletzt steht auch der erwähnte Artikel 10 der Idee entgegen. Der Mittelweg einer „globalen Partnerschaft“ würde jedoch die Vorteile nutzbar machen, ohne diese Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Die Partnerschaft stände demokratischen Staaten offen, die einen signifikanten Beitrag zur Stärke des Bündnisses leisten würden. Aus dieser Partnerschaft darf der Partnerstaat weder ein Vetorecht gegenüber Entscheidungen der NATO noch ein Beistandsrecht nach Artikel 5 des NATO-Vertrages ableiten.

## DIE ROLLE RUSSLANDS

**Russland soll als strategischer Partner des Westens eingebunden, nicht durch die Erweiterungspolitik brüskiert und provoziert werden.**

Keine Diskussion über die Zukunft – und insbesondere die Erweiterungspolitik – der NATO kann Russland außer Betracht lassen. Dessen historische Einkreisungsängste und imperiale Phantomschmerzen waren und sind den Gegnern der Erweiterung ein wichtiges Argument. Russland soll

als strategischer Partner des Westens eingebunden, nicht durch die Erweiterungspolitik brüskiert und provoziert werden. Seit die Russische Föderation unter Wladimir Putin wieder

an Selbstbewusstsein gewonnen und seine Energieressourcen zum veritablen politischen Instrument ausgebaut hat, formuliert es zudem seine Einwände gegen eine fortgesetzte Erweiterung der NATO deutlicher denn je. Musste Russland die NATO-Mitgliedschaft der baltischen Staaten noch hinnehmen, so wird es künftig doch erheblichen Widerstand zeigen. Der Krieg gegen Georgien hat auch in diesem Zusammenhang deutliche Zeichen gesetzt. Allerdings haben dieser Krieg und die einseitige Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Russland auch die Grenzen der russischen Gegenmachtbildung demonstriert. So ist im Westen genau registriert worden, dass sich nicht einmal die Schanghai-Kooperationsorganisation, der China, Russland, Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan angehören und in der Pakistan, Indien, der Iran, Turkmenistan und die Mongolei einen Beobachterstatus innehaben, zu einer nennenswerten Unterstützung der russischen Position aufraffen konnte. Ungeachtet der Bestrebungen Russlands und Chinas, mittels dieser Organisation die Entwicklung einer multipolaren Weltordnung zu fördern, bleibt sie doch vor allem ein Instrument zur Befriedung der zentralasiatischen Region. Es ist aber nach wie vor nicht auszuschließen, dass die mehr oder weniger „schlafende“ Schanghai-Kooperationsorganisation zu einer Art „Ost-NATO“ aufgerüstet wird.

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 Unabhängigkeit des Kosovo oder die Interpretation des KSE-Vertrags sind dabei besonders prominent und erfahren viel mediale Aufmerksamkeit. Zudem weiß sich die

russische Führung aus (innen-)politischem Kalkül immer wieder als starker Widerpart einer amerikanischen Vorherrschaft zu inszenieren, wie zuletzt Präsident Medwedjew konfrontative Rede am Tag nach der Wahl Obamas gezeigt hat. Auch der russische Vorschlag eines Sicherheitspaktes „von Wladiwostok bis Vancouver“ ist derzeit wenig praktikabel – und wurde von der russischen Seite sicher auch lanciert, um den Westen zu spalten.

**Die russische Führung weiß sich aus (innen-)politischem Kalkül immer wieder als starker Widerpart einer amerikanischen Vorherrschaft zu inszenieren.**

Diese vordergründigen Positionsgeplänkel lassen oft übersehen, dass die Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO zumindest bis zum Georgien-Krieg enger war denn je. Mittelfristig wird es daher zu einer erneuten Vertiefung der Beziehungen kommen, denn 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 Streitkräftetransformation 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. Dies ist eine der zentralen Herausforderungen für die Regierung Obama und die NATO insgesamt, zumal in Zeiten einer notwendigen Standortbestimmung für Amerika und die Allianz. Denn die NATO hat inzwischen zwei Entwicklungsperioden hinter sich gelassen. Im Kalten Krieg war sie ein Militärbündnis gegen den sowjetisch dominierten Warschauer Pakt. Von Beginn der neunziger Jahre bis in die Gegenwart hinein war eine ihrer wesentlichsten Aufgaben die Unterstützung der politischen Transformation und die Anbindung ehemaliger Staaten des Warschauer Paktes an das Bündnis. In ihrer dritten Phase muss sie sich als globaler Akteur im Rahmen eines breit definierten Verteidigungsauftrags konsolidieren. Dieser Aufgabe wäre es nur abträglich, Russland in die Rolle des Gegners zu drängen, zumal russische Sicherheitsexperten beklagen, dass Russland in den neunziger Jahren in das europäische Haus eingebunden werden wollte. Die EU und die NATO hätten sich aber für den Weg der Osterweiterung ohne russisches Einverständnis entschieden.

**In ihrer dritten Phase muss sich die NATO als globaler Akteur im Rahmen eines breit definierten Verteidigungsauftrags konsolidieren.**

Allerdings muss Russland sich auch darüber klar werden, dass die Kooperation mit dem Westen die einzige sinnvolle strategische Option ist. In welcher Form dieser Weg zu einer strategisch-institutionellen Einbindung führen kann, muss noch diskutiert werden.

Das Manuskript wurde am 25. November 2008 abgeschlossen.