



AUSGABE 62
März 2009

ANALYSEN & ARGUMENTE

Der NATO-Gipfel 2009: Zum 60. Geburtstag ein neues Strategisches Konzept?

von Patrick Keller

Auf dem NATO-Gipfel vom 3.-4. April 2009 in Straßburg, Baden-Baden und Kehl werden die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer das 60-jährige Bestehen der Allianz feiern und den Geburtstag zum Anlass nehmen, für die Zukunft des Bündnisses zu planen. Angesichts der Herausforderungen, denen sich die NATO gegenüber sieht, ist dies eine ebenso drängende wie schwierige Aufgabe – vom Einsatz in Afghanistan über die Haltung gegenüber Russland bis hin zur Erweiterungspolitik ist der Bedarf an politischer Abstimmung innerhalb der NATO groß. Über all diesen Einzelproblemen schwebt die Frage nach dem Sinn und Zweck der NATO im 21. Jahrhundert; der Konsens über die *raison d'être* der Allianz ist brüchig geworden. Daher mehren sich die Vermutungen, im Rahmen des Gipfeltreffens werde der Auftrag ergehen, ein neues Strategisches Konzept zu erarbeiten, um so die Mitgliedsländer wieder auf gemeinsamen Kurs einzuschwören.

Dieses Papier wird erörtern, welche Schwierigkeiten insbesondere aus deutscher Sicht mit einer Neufassung des Strategischen Konzeptes einhergehen und mit welchen zentralen Problemen sich eine solche Strategie befassen muss. Im Zuge der Analyse werden Empfehlungen formuliert, wie eine erfolgversprechende NATO-Strategie für die kommenden Jahre aussehen sollte.

Ansprechpartner

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

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-940955-65-4



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | 1. EIN NEUES STRATEGISCHES KONZEPT?

4 | 2. DIE NATO IN IHRER „DRITTEN PHASE“ STÄRKEN

5 | 3. EINE STRATEGIE FÜR AFGHANISTAN

7 | 4. EINE STRATEGIE GEGENÜBER RUSSLAND

8 | 5. EINE STRATEGIE DER ERWEITERUNG



1. EIN NEUES STRATEGISCHES KONZEPT?

Der Ruf nach einem neuen Dokument, das die strategische Ausrichtung der NATO beschreibt und begründet, ist zunächst aus zwei Gründen nachvollziehbar. Zum einen stammt das letzte Strategische Konzept aus dem Jahr 1999, also noch aus der Zeit vor den Terrorangriffen vom 11. September 2001 und seinen politischen und strategischen Folgen. Eine Aktualisierung scheint geboten. Zum anderen zeigen die NATO-Staaten in zentralen Fragen wie der Interpretation des Artikel V und der grundlegenden Bedrohungsanalyse, der Russland-Politik und der Erweiterung des Bündnisses derzeit noch weniger Einmütigkeit als ohnehin üblich. Es besteht daher die Hoffnung, die Ausarbeitung eines neuen Strategischen Konzeptes könnte der Allianz Orientierung verschaffen, einen neuen strategischen Konsens ermöglichen und ihr so alte Strahl- und Schlagkraft zurückgeben.

Gegen beide Argumentationslinien lassen sich jedoch auch Einwände erheben. Schließlich ist es keineswegs so, dass die NATO seit 9/11 in einem konzeptionellen Vakuum operiert. Denn das Strategische Konzept von 1999 antizipiert bereits viele Entwicklungsschritte, die das Bündnis erst später durchlaufen sollte. So ist schon in diesem Dokument die Rede davon, dass die NATO die Sicherheit des Westens auch durch Einsätze außerhalb des Bündnisgebietes verteidigen muss. Auch der internationale Terrorismus, die von *failed states* ausgehenden Sicherheitsrisiken und die Sicherung strategisch bedeutsamer Ressourcen sind bereits Gegenstand der Erörterung im Konzept von 1999. Zusätzlich gestärkt werden diese Aspekte der NATO-Strategie – und mit hin die Rolle der NATO als *global security provider* – in der *Comprehensive Political Guidance* von 2006. In diesem Dokument, das erklärtermaßen die Ausrichtung der NATO für die „nächsten 10 bis 15 Jahre“ festlegte, wird die neue, breitere Auslegung des Artikel V explizit unterstrichen. Es besteht also keine unmittelbare Notwendigkeit, eine geänderte strategische Realität in den grundlegenden NATO-Papieren abzubilden, da dies schon längst erfolgt ist. Es ist daher auch nicht zu erwarten, dass die fehlende politische Einigkeit durch einen neuen Text wiederherzustellen ist. An wegweisenden Erklärungen mangelt es der NATO nicht, sondern am politischen Willen seitens der Mitgliedstaaten, ihre Einsichten konsequent in die Praxis umzusetzen. Deswegen birgt die Debatte um ein neues Strategisches Konzept derzeit sogar die Gefahr, mit dem neuen Dokument hinter bereits erreichte und schriftlich vereinbarte Schritte in der strategisch-politischen Entwicklung des Bündnisses zurückzufallen.

Im Kern unterliegt die NATO dem Dilemma, dass die Strategiedebatte gerade deswegen gegenwärtig so unliebsam ist,

weil sie so nötig ist. Weil so viel Uneinigkeit über Daseinszweck und Ausrichtung der NATO besteht, ist die Auseinandersetzung über strategische Fragen geboten. Gleichzeitig jedoch befürchten viele Beobachter, dass diese Auseinandersetzung gerade wegen dieser Uneinigkeit kein gutes Ergebnis zeitigen kann – sondern vielmehr die NATO nach innen und außen schwächen wird. Die Sorge wäre unbegründet, wenn die NATO-Staaten nicht tatsächlich weiter auseinandergedriftet wären als gemeinhin üblich. Das liegt einerseits an der gewachsenen Zahl und zunehmenden Unterschiedlichkeit der Mitglieder, andererseits aber an fundamental divergierenden strategischen Interessen. Fragt man zum Beispiel die Vertreter der Baltischen Republiken nach ihrem strategischen Interesse innerhalb der NATO, so lautet die Antwort: Schutz vor russischem Revisionismus. Die Mittelmeeranrainer hingegen sehen die NATO eher als einen regionalen Akteur im mediterranen Raum, während Briten und Amerikaner den Hauptzweck der NATO im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sehen. Frankreich wiederum betrachtet seine auf dem Gipfel erfolgende Rückkehr in die militärische Struktur der NATO wohl vornehmlich als ein Mittel zur Durchsetzung seines Führungsanspruchs in Europa. Diese Darstellung divergierender Interessen ist natürlich holzschnittartig und grob verkürzt, aber sie illustriert den zentralen Punkt der NATO-Strategiedebatten: Es gibt keinen Konsens mehr über einen *common purpose*.

In dieser Aufzählung wurde Deutschland bewusst ausgespart. Denn in der Tat entstand in den letzten Jahren immer wieder der Eindruck, Deutschland sei der einzige Staat, der überhaupt nicht weiß, warum er in der NATO ist und wofür er das Bündnis braucht. Im Ergebnis führte dieser Mangel an Zielorientierung vor allem zu einer Blockadepolitik. Deutschland ist, wie es ein NATO-Offizieller ausdrückt, in die Rolle des „Underperformers der Saison“ geraten. Sei es in der Erweiterungspolitik oder in der Ausweitung des militärischen Engagements in Afghanistan – oftmals ist es nicht mehr das französische *Non*, sondern das deutsche Nein, das insbesondere dem angelsächsischen Initiativenreichtum entgegensteht. So gut begründet die deutsche Haltung im Einzelfall sein mag, ist der Gesamteindruck problematisch. Das würde sich insbesondere beim kreativen Ideenwettbewerb um ein neues Strategisches Konzept zeigen: Solch eine Debatte droht für Deutschland zu einem einzigen Rückzugsgefecht zu werden. Denn immer nur das (im Kern richtige) Konzept der Vernetzten Sicherheit zu beschwören genügt nicht – man muss es auch mit Leben füllen.

Trotz dieser Einwände wird die Unterhaltung über eine neue konzeptionelle Grundlage der NATO-Strategie geführt werden müssen, denn der Mangel an strategischer Einigkeit lässt sich auch nicht dadurch beheben, dass Differenzen



verschwiegen werden. Darüber hinaus hat sich aus den zahlreichen halböffentlichen Vorüberlegungen – und der für den Gipfel erwarteten *Declaration on Alliance Security* – eine gewisse Eigendynamik entwickelt. Die praxisnahe Frage lautet daher nicht, ob es ein neues Konzept geben soll, sondern wie es zu gestalten ist. Vier Herausforderungen werden in diesen Überlegungen besondere Aufmerksamkeit verlangen: Die Definition der Rolle der NATO in der internationalen Politik, die Afghanistan-Strategie der NATO, die Russland-Politik der NATO und die Ausgestaltung des Erweiterungsprozesses.

2. DIE NATO IN IHRER „DRITTEN PHASE“ STÄRKEN

Folgt man einem anschaulichen Entwicklungsmodell der NATO, befindet sich die Allianz derzeit in ihrer dritten Phase. Die erste Phase währte von ihrer Gründung 1949 bis zum Fall der Berliner Mauer und dem nachfolgenden Zusammenbruch der Sowjetunion. In dieser Phase bestand die zentrale Aufgabe der NATO in der Abschreckung sowjetkommunistischer Expansionsstrebens in Europa. In der zweiten Phase, den 1990er Jahren, ergab sich eine neue Kernaufgabe für die NATO, nämlich die Stabilisierung der entstehenden marktwirtschaftlichen Demokratien in Mittel- und Osteuropa durch die Erweiterung der Bündnisse und der damit einhergehenden Sicherheitsgarantie. Mit dem Kosovo-Krieg und spätestens der Reaktion auf die Terrorangriffe vom 11. September 2001 begann die dritte Phase in der Geschichte des Bündnisses: Die Kernaufgabe bestand nun darin, durch Missionen auch (weit) außerhalb des Bündnisgebietes Stabilität in kritische Regionen zu projizieren und dadurch die Sicherheitsinteressen der NATO-Staaten zu schützen.

Diese Rolle als *global security provider* ist der einzig zukunftsweisende Weg für die NATO unter den Bedingungen der voranschreitenden Globalisierung. So birgt die zunehmende Vernetzung von Volkswirtschaften und Zivilgesellschaften einerseits enorme Chancen auf wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Liberalisierung. Andererseits entstehen durch die steigende Interdependenz und die zunehmende Durchlässigkeit territorialer Grenzen neue Risiken. Terrorismus, Staatszerfall, Migration, Ressourcenknappheit u.Ä. erhalten deswegen ein neues, transnationales Bedrohungspotential. Ein strategischer Rückzug in die „Festung Europa“ ist unter solchen Umständen zwar noch theoretisch möglich, aber praktisch untauglich. Der Westen muss die Bedrohungen dort bekämpfen, wo sie entstehen – passives Abwarten, bis sie das Bündnisgebiet erreichen, wird den Schutz erschweren und die Ursachen nicht beseitigen. Daher wäre eine NATO, die sich auf die Verteidigung des Bündnisgebietes gegen konventionelle kriegerische Angriffe beschränkte, im 21. Jahrhundert als sicherheitspolitischer

Akteur marginalisiert. Es gilt vielmehr, den Westen vor den Schattenseiten der Globalisierung zu schützen. Zugleich jedoch muss die NATO auch den Prozess der Globalisierung selbst schützen, indem sie den unvermeidlichen *backlash* (wie den internationalen Terrorismus) bekämpft. Denn letztlich wird die Globalisierung (bzw. Modernisierung) von westlichen Ideen getrieben und dient westlichen Interessen. In einem doppelten Sinne liegt die Zukunft der NATO also in der Rolle eines Beschützers der Globalisierung.

De facto ist ein solches Verständnis der NATO schon lange politisch wirksam, wie die Hilfeleistung nach dem Tsunami in Südostasien, die Unterstützung der Afrikanischen Union in Darfur und der Afghanistan-Einsatz illustrieren. Auch die zahlreichen *global partnerships* mit marktwirtschaftlichen Demokratien außerhalb des Bündnisgebietes – die insbesondere in Afghanistan unverzichtbare Unterstützung leisten – gehen auf dieses Rollenverständnis zurück. Trotzdem fehlt es innerhalb der Allianz noch an politischer Unterstützung für eine solche „NATO der dritten Phase“. Die vielfache Zurückhaltung hat zwei eng mit einander verflochtene Ursachen.

Die wichtigste Ursache liegt in den enormen Kosten, die eine NATO als *global security provider* erzeugt. Wie das Beispiel Afghanistan zeigt, sind diese Kosten finanzieller, politischer und nicht zuletzt auch menschlicher Natur – der französische Präsident Nicolas Sarkozy spricht zu Recht vom „Blutzoll“, der mit einem internationalen Gestaltungsanspruch einhergeht. In Verbindung mit den finanziellen Belastungen – eine global agierende NATO wird sich nicht auf Dauer etablieren lassen, wenn der Großteil der Mitgliedstaaten nicht einmal die vereinbarte Summe von zwei Prozent des Bruttonettoprodukts für Verteidigung ausgibt – entsteht ein enormer politischer Druck, die globalen Stabilitätsmissionen der NATO zu rechtfertigen und zu erklären. Dies fällt insbesondere in Europa vielen schwer, weil der Zusammenhang zwischen globalisierten Bedrohungen und der eigenen Sicherheit oft nicht unmittelbar einsichtig ist. Darüber hinaus mangelt es in vielen europäischen Hauptstädten an globaler Perspektive; das strategische Denken ist – oftmals aus nachvollziehbaren, historischen Gründen – eurozentrisch bzw. national ausgerichtet.

Aus diesem eurozentrischen Hintergrund speist sich die zweite Ursache für die Skepsis gegenüber einer „NATO der dritten Phase“: Die europäischen Mitgliedstaaten haben ein besonderes Interesse daran, dass die NATO ihre erste und zweite Phase nicht zu den Akten legt. Für sie haben die Verteidigung Europas gegen konventionelle, geradezu klassische Bedrohungen und die (sicherheits-)politische Stabilisierung insbesondere Mittel- und Osteuropas Vorrang vor globalen



Missionen zur Eindämmung relativ abstrakter Bedrohungen. Der russisch-georgische Krieg im August 2008 hat diesen Impuls noch verstärkt.

Mit Blick auf ein neues Strategisches Konzept muss es daher Ziel der NATO sein, alle drei Phasen in ihre gegenwärtige Aufgabenstellung einzubeziehen. Eine neue Phase hat nie die Auflösung der vorhergehenden bedeutet; das Phasenmodell ist komplementär – und die NATO daher komplexer denn je. Heute muss die NATO die klassische Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten garantieren *und* politische Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa anregen und absichern *und* im globalen Maßstab atlantische Sicherheitsinteressen schützen. Der in der strategischen Debatte oft konstruierte Gegensatz zwischen einer klassischen, streng auf das Bündnisgebiet bezogenen Verteidigungshaltung und einer ausgreifenden Politik der globalen Missionen ist falsch. Unter den Bedingungen der Globalisierung dienen die Missionen außerhalb des Bündnisgebietes der Verteidigung; dies ist die zeitgemäße Interpretation des Artikel V des NATO-Vertrages.

Das bedeutet jedoch auch, dass die Missionen nach strengen Kriterien ausgewählt und beschlossen werden müssen. Die „NATO der dritten Phase“ kann nur funktionieren, wenn sie als Instrument zur Durchsetzung westlicher (Sicherheits-)Interessen verstanden wird. Sobald die Missionen nicht mehr im Einklang mit unmittelbaren Interessen der deutlichen Mehrheit der Mitgliedstaaten stehen, wird ihnen – und somit langfristig der NATO als *global security provider* – die Legitimation und Durchsetzungskraft entzogen. Die Zukunft der NATO liegt also im Mittelweg zwischen den Optionen „Festung Europa“ und „globale Feuerwehr“. Dazu braucht es jedoch eine dauerhafte, offene und sorgfältige Debatte innerhalb des Bündnisses über die jeweiligen nationalen Interessen und die grundlegende Bedrohungsanalyse. Es ist wünschenswert, dass das neue Strategische Konzept für diese Debatte in Vorleistung geht, indem es der „NATO der dritten Phase“ die Rolle als Beschützer der Globalisierung zuschreibt.

3. EINE STRATEGIE FÜR AFGHANISTAN

Der NATO-Einsatz in Afghanistan ist zu einem Testfall für die „NATO der dritten Phase“ geworden. Sollte diese bislang umfänglichste Mission globaler Stabilitätsprojektion scheitern, wäre dies zwar nicht das Ende der NATO als solcher, aber doch ein wohl irreparabler Glaubwürdigkeitsverlust für die Rolle der Allianz als *global security provider*. Daher sollten die Planungen für das weitere Vorgehen in Afghanistan innerhalb der NATO höchste Priorität haben – mit Blick auf diesen Einsatz benötigt das Bündnis daher weniger eine *exit strategy*, als vielmehr eine *success strategy*.

Erfolg in Afghanistan ist jedoch auch mehr als sieben Jahre nach dem Sturz des Taliban-Regimes nicht in Sicht, wie das Wiedererstarken der Aufständischen und die damit einhergehenden steigenden Opferzahlen unter der afghanischen Zivilbevölkerung sowie einheimischen und fremden Sicherheitskräften täglich belegen. In diesem Zusammenhang ist die Uneinigkeit innerhalb der NATO besonders problematisch: Weder über die Situationsanalyse noch über die Zielorientierung besteht innerhalb der Allianz ein verlässlicher Konsens. So heben die einen die Erfolge im Wiederaufbau von Infrastruktur und Zivilgesellschaft (Stichwort: Mädchenschulen) hervor, während die anderen vor der zunehmenden Stärke der Widerstandsbewegung warnen, die alle bisher erreichten Fortschritte zu konterkarieren drohe. Auch ist nicht immer eindeutig, was für ein Afghanistan am Ende der NATO-Mission stehen soll: Den einen genügt ein Staat, der dem internationalen Terrorismus keinen Rückzugsraum mehr bietet, während die anderen darüber hinaus keinesfalls hinter die erreichten Erfolge in der Demokratisierung und Liberalisierung des Landes zurückfallen wollen.

Die NATO bedarf jedoch einer klaren Zielformulierung, um eine politisch tragfähige Strategie entwickeln und durchhalten zu können. Es ist daher sinnvoll, sich zunächst auf ein Minimalziel zu beschränken: Afghanistan muss in die Lage versetzt werden, selbständig für seine Sicherheit sorgen zu können und dadurch sicherzustellen, dass afghanisches Territorium nicht wieder zum Ausgangspunkt des internationalen Terrorismus wird. Es ist denkbar, dass ein autokratisches, streng islamisches Regime dies leisten kann. Langfristig wird diese Stabilisierung jedoch nicht ohne demokratische Reformen und gesellschaftliche Liberalisierung bestehen können. Während also die Stabilisierung des Landes höchste Priorität für die NATO-Staaten haben muss, darf die Demokratisierung kein *afterthought* bleiben – Stabilisierung und Demokratisierung sind nicht auf einander folgende Schritte, sondern müssen gleichzeitig implementiert werden. Entscheidend ist dabei aber nicht die nuancierte Umsetzung demokratischer Standards, sondern der Beitrag, den die demokratischen Elemente zur Stabilisierung des Staates leisten können.

Bereits auf dem Gipfel in Bukarest hat die NATO diesen Zusammenhang gewürdigt und in vier Forderungen übersetzt. Erstens wurden die Mitgliedstaaten angehalten, mehr Truppen zur Stabilisierung Afghanistans zur Verfügung zu stellen. Zweitens wurde eine Verbesserung der zivil-militärischen Zusammenarbeit (auch unter Einschluss der NGOs) zum Wiederaufbau des Landes angemahnt. Drittens wurde die Regierung Karzai aufgerufen, durch größere Transparenz und stärkere Einbindung politischer Gegner die Stabilisierungsbemühungen zu stützen. Viertens wurde darauf ver-



wiesen, dass Pakistan stärker in die strategischen Überlegungen der NATO einbezogen werden müsse, um den Taliban und al-Qaida ihren Rückzugsraum jenseits der afghanischen Grenze zu nehmen.

Diese vier Überlegungen bleiben weiterhin gültig, gerade weil ihre Bilanz bislang nur mäßig zufriedenstellend ausfällt. Erstens ist eine entscheidende Erhöhung der Truppenstärke bislang nicht erfolgt, und zweitens ist auch eine signifikante Verbesserung der Kooperation ziviler und militärischer Stabilisierungsbemühungen im Rahmen des *Comprehensive Approach* bislang ausgeblieben. Dies liegt vor allem daran, dass der Ansatz der Vernetzten Sicherheit zwar große Koordinations- und Gestaltungskraft verspricht, in der Praxis vor Ort aber keineswegs Einigkeit darüber besteht, wer wen zu welchem Zweck koordiniert. Drittens erweist sich die Regierung Karzai nach wie vor bis ins engste Umfeld des Präsidenten hinein als in Teilen korrupt und inkompetent. Viertens besteht auch die Pakistan-Strategie der NATO bislang mehr aus rhetorischen Einsichten und Absichtserklärungen als aus handfesten politischen Ideen oder gar tatkräftigem Handeln. Hinzu kommt noch, dass die NATO in Afghanistan von den übrigen internationalen Organisationen weitgehend alleingelassen wird. Das Engagement der EU – etwa im Rahmen der Polizeiausbildung oder der Finanzierung des Wiederaufbaus – könnte deutlich ausgeweitet werden, und auch die UN müsste sich dieser Aufgabe viel stärker annehmen. Es ist ein hoffnungsvolles Zeichen, dass UN-Generalsekretär Ban Ki Moon Afghanistan inzwischen zu einer Priorität erklärt und auch Kabul bereits besucht hat – nachdem er in seinem ersten Gespräch mit NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer dieses Thema nicht einmal auf seinem Sprechzettel vermerkt hatte.

Diese Schwierigkeiten bei der Umsetzung der als richtig erkannten Vorgehensweise in Afghanistan liegen weniger bei der NATO selbst als vielmehr bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Ähnlich wie bei der Debatte um die Notwendigkeit eines neuen Strategischen Konzepts für die NATO insgesamt, bedarf es auch im Falle der Afghanistan-Strategie nicht unbedingt neuer Verlautbarungen des Bündnisses, sondern entschlosseneren Handelns seitens der Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund der bisherigen Analyse ergeben sich daher sieben Handlungsempfehlungen.

1. Alle Mitgliedstaaten müssen dem Einsatz in Afghanistan mehr Bedeutung beimessen als bislang. Dazu gehört auch, dass mehr Truppen zur Verfügung gestellt werden, wie Präsident Obama es für die USA bereits angekündigt hat. Dies bedeutet ferner, dass das Konzept der Vernetzten Sicherheit nicht auf eine einseitige Stärkung des zivilen Engagements hinauslaufen darf – ohne eine robuste militärische Absicherung kann die Stabilisierungspolitik keinen Erfolg haben.

2. Zur Umsetzung einer Strategie der Vernetzten Sicherheit genügt es nicht, mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Auch die Strukturen der zivil-militärischen Kooperation müssen überarbeitet werden. Dies ist angesichts der zahlreichen vor Ort tätigen NGOs eine heikle Aufgabe, die zumindest die Einrichtung einer zentralen, mit der notwendigen Autorität ausgestatteten Stelle erfordert – idealerweise innerhalb der NATO-Strukturen in Afghanistan. Diese Stelle könnte in Anlehnung an den „Hohen Repräsentanten“ auf dem Balkan geschaffen werden, wenn auch ohne dessen Macht über die örtliche Regierung. Auch die Abstimmung zwischen den *Provincial Reconstruction Teams* der NATO muss dringend verbessert werden.

3. Die Mitgliedstaaten sollten in ihrer Einsatzplanung möglichst weitgehend auf nationale Vorbehalte (*caveats*) verzichten. Diese erschweren die einheitliche Planung der Mission auf NATO-Ebene, unterminieren das Solidaritätsgefühl innerhalb der Allianz und führen letztlich zu einem gesteigerten Bedarf an Soldaten vor Ort.

4. Die Regierungen der Mitgliedstaaten müssen gegenüber ihren Bürgern noch stärker um Unterstützung für den Afghanistan-Einsatz werben. Die strategische Plausibilität der Mission und die Notwendigkeit des Erfolgs müssen deutlicher kommuniziert werden – und zwar nicht seitens der NATO-Offiziellen, sondern seitens der politischen Führung der einzelnen Staaten. Dazu gehört auch, eine transparente und der Situation angemessene Sprache zu pflegen, die z.B. klar benennt, dass die gesamte NATO unter Einschluss zahlreicher Partnerstaaten in Afghanistan Krieg führt.

5. Auf die Regierung Karzai muss größerer Druck als bislang ausgeübt werden, die Stabilisierung des Landes im Einklang mit der NATO voranzutreiben. Korruption und politische Vorteilsnahme müssen massiv eingedämmt werden, um die erzielten Stabilisierungserfolge und die Legitimität der demokratischen Regierung nicht zu untergraben. Das bedeutet auch, dass Hamid Karzai als Regierungschef nicht alternativlos ist. Der frühere afghanische Finanzminister Ashraf Ghani oder der gegenwärtige Innenminister Mohammad Hanif Atmar böten sich als kompetente und zuverlässige Partner des Westens an.

6. Die Rekrutierung und Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte in Polizei und Armee geht noch nicht schnell und wirkungsvoll genug vonstatten. Hier liegen noch erhebliche Potentiale für stärkeres Engagement seitens der Mitgliedstaaten, zumal in keiner anderen Frage die Kluft zwischen Absichtserklärungen und tatsächlicher Leistung so breit ist. Dies ist besonders beklagenswert, da die selbständige Verteidigungsfähigkeit Afghanistans zentrale Voraussetzung für einen Erfolg der NATO-Mission ist.



7. Die Stabilisierung Afghanistans kann nur in einem regionalen Kontext gelingen. Insbesondere die Einbeziehung Pakistans ist unerlässlich. Daher ist es ein positives Zeichen, dass die Regierung Obama mit Richard Holbrooke ein diplomatisches Schwergewicht zum Sondergesandten für Afghanistan *und* Pakistan bestellt hat. Entscheidend wird sein, die schwankende Regierung in Islamabad dazu zu bringen, entweder selbst entschlossener gegen die Aufständischen vorzugehen, die sich ins Grenzgebiet zu Afghanistan zurückziehen, oder ein entsprechendes Vorgehen der NATO auf diesem Teil des pakistanischen Territoriums zu tolerieren.

4. EINE STRATEGIE GEGENÜBER RUSSLAND

Russland ist weder ein Gegner der NATO, noch ihr strategischer Partner. Stattdessen sollte die NATO in Russland eine autokratisch geführte, klar definierte Interessen verfolgende Großmacht sehen, mit der ein pragmatischer Umgang geboten ist. Dies wird dadurch verkompliziert, dass Russlands Macht auf tönernen Füßen steht. Mangelnde Investitionen in den Energiesektor, eine dramatisch schrumpfende Bevölkerung und der stetige Verfall der Streitkräfte sind die deutlichsten Indikatoren für die Zerbrechlichkeit russischen Machtanspruchs – eine Verwundbarkeit, die in trotzig-stolze Härte im internationalen Auftreten umschlägt. Die NATO sollte sich davon nicht beeindruckt lassen, sondern auf Basis gemeinsamer Interessen Möglichkeiten konstruktiver Kooperation ausloten.

So hat auch Russland ein Interesse an intensiverer Zusammenarbeit auf den Feldern der Energiesicherheit (wegen der russischen Abhängigkeit vom europäischen Abnehmermarkt), der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus, der Stabilisierung Afghanistans, der Verhinderung nuklearer Proliferation und der Abrüstung der konventionellen Streitkräfte in Europa. Auf die bestehenden Ansätze der Zusammenarbeit, etwa im NATO-Russland-Rat oder bei der Durchführung gemeinsamer Übungen, ließe sich gut aufbauen. Dabei darf die NATO jedoch nicht in gesteigerten Optimismus verfallen: In der Vergangenheit hat sich die russische Führung oft erratisch und wenig kooperativ verhalten, selbst wenn dies einer objektiven Abwägung ihrer eigenen Interessen zuwiderlief. Ein Beispiel hierfür ist die wenig konstruktive Rolle, die Russland in der Verhinderung der Nuklearisierung Irans gespielt hat und immer noch spielt. Die Ursache für diese erratische Politik liegt im fortdauernden imperialen Phantomschmerz Russlands und dem Gefühl der Kränkung der russischen Eliten durch einen vermeintlich triumphalistischen Westen, womit aus russischer Sicht vor allem die USA gemeint sind. Das Bedürfnis, „es den Amerikanern einmal zu zeigen“ überwiegt daher gelegentlich die pragmatische Interessenkalkulation.

Für die NATO folgt daraus zweierlei. Zum einen sollte der Westen genau darauf achten, Russland mit dem Respekt zu behandeln, der einer Großmacht in der internationalen Politik zukommt. Dies ist ohnehin ein Gebot politischer Klugheit, im Falle Russlands aber besonders notwendig, um die Moskauer Empfindlichkeiten nicht zur Obstruktionspolitik eskalieren zu lassen. Zum anderen muss die NATO gegenüber Russland aber auch deutlich machen, dass die Qualität des Verhältnisses letztlich ganz von der Zuverlässigkeit und der Ernsthaftigkeit der russischen Bemühungen abhängt. Eine ausgestreckte Hand muss auch ergriffen werden – Einschüchterungsversuche gegenüber den Nachbarstaaten, das Abstecken von Einflussphären gegen den Willen der betroffenen Staaten und der Anspruch auf ein russisches Veto bei Entscheidungen der NATO sind daher nicht akzeptabel. Russland muss klar werden, dass der Weg nach Westen seine einzige strategische Option ist. Die Blütenträume der Shanghai-Kooperation oder der autokratischen Stabilisierung bieten keine prosperierende und friedvolle Zukunft.

Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, Handlungsempfehlungen für die NATO zu formulieren, weil es derzeit in erster Linie an Russland ist, Entgegenkommen und aufrichtiges Interesse an der Zusammenarbeit zu demonstrieren. Allerdings sollte die NATO in ihrer Russland-Strategie drei grundlegende Elemente beherzigen.

1. Auf russischen Theaterdonner sollte das Bündnis gelassen reagieren. Schon mittelfristig wird Russland eher schwächer als stärker werden. Dies ist jedoch kein Anlass zur Häme, sondern zu einem umso ernsthafteren Angebot zur Kooperation. „Wandel durch Verflechtung“ muss der grundlegende Ansatz in der Russland-Strategie der westlichen Staaten wie der NATO insgesamt bleiben. Russland ist im Westen willkommen, wenn es sich an die gängigen Spielregeln – insbesondere die friedliche Lösung von Konflikten mit Nachbarstaaten – hält.
2. Die Russland-Politik der NATO krankt daran, dass sie zu oft durch die Russland-Politik einzelner Mitgliedstaaten ersetzt oder gar unterlaufen wird. Die Kakophonie der Russland-Politiken Deutschlands, Polens, Frankreichs und anderer NATO-Staaten läuft auf eine Spaltung des Westens hinaus, die es Russland zu einfach macht, einem ernsthaften, pragmatischen Dialog auszuweichen. Eine größere Einheitlichkeit der NATO in der Russland-Politik ist daher notwendig, idealerweise auch in einer engeren Abstimmung mit der ähnlich vielstimmigen Russland-Politik der EU. Durch die zu erwartende Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO ergeben sich auch in diesem Zusammenhang neue Möglichkeiten zur Abstimmung zwischen EU und NATO, die unbedingt genutzt werden sollten.



3. Es ist von elementarer Bedeutung für das Bündnis, dass die Sorgen der „neuen“ Mitglieder in Mittel- und Osteuropa ernst genommen werden. Es gibt keine Mitgliedschaft zweiter Klasse. Trotzdem werden im Westen Europas die in der Folge des Georgien-Krieges aufgeflamten Befürchtungen beispielsweise der Balten oftmals belächelt oder, schlimmer noch, als Behinderung der Kooperation mit Russland wahrgenommen. Es sollte selbstverständlich sein, dass die erste Solidarität den eigenen Bündnispartnern zu gelten hat, nicht Russland. Dem muss die NATO auch in ihrer praktischen Verteidigungsplanung Rechnung tragen, zum Beispiel durch ausgearbeitete Konzepte zur Verteidigung des Baltikums vor einer konventionellen Invasion. Es ist unverständlich, dass der SACEUR, General John Craddock, daran aus politischen Gründen gehindert worden ist.

5. EINE STRATEGIE DER ERWEITERUNG

In der fortlaufenden Debatte über die Osterweiterung der NATO hat der Krieg zwischen Russland und Georgien die Fronten verhärtet, weil sich sowohl die Befürworter als auch die Gegner einer raschen Aufnahme Georgiens (und der Ukraine) in ihrer Haltung bestätigt sehen. Die einen argumentieren, dass eine rechtzeitige Aufnahme Georgiens von der Eskalation abgeschreckt hätte, während die anderen den Krieg als Beleg dafür nehmen, dass eine Aufnahme Georgiens die Allianz unnötigerweise in jederzeit eskalationsgefährdete Konflikte hineinzöge. De facto ist durch die russische Intervention selbst die georgische Aufnahme in den *Membership Action Plan* (MAP) in weite Ferne gerückt. Hinzu kommt, dass die neue amerikanische Regierung sich zwar auch für die Osterweiterung der NATO ausgesprochen hat, diese aber wohl nicht mehr mit solch rücksichtsloser Entschlossenheit vorantreiben wird wie die Regierung Bush. Zugleich jedoch kann die NATO nicht mehr hinter die ungewöhnlich eindeutige Formulierung aus Bukarest zurück, wonach sowohl Georgien als auch die Ukraine Mitglieder der NATO werden sollen.

Mit Blick auf die unverändert gültige Aufgabe der NATO, zur politischen Stabilisierung eines einigen und freien europäischen Kontinents beizutragen, bleibt die Erweiterung ein wichtiges Instrument. Darüber darf allerdings nicht vergessen werden, dass die NATO keine Organisation der Entwicklungshilfe ist, sondern ein Verteidigungsbündnis. Daher ist ihr autonomes sicherheitspolitisch-strategisches Kalkül in der Frage der Erweiterung nicht nur zulässig, sondern notwendig. Im Zuge der Beratungen über ein neues Strategisches Konzept sollte dieses Kalkül von sechs Überlegungen geleitet werden.

1. Artikel 10 des NATO-Vertrages bleibt gültig: Die Mitgliedschaft in der NATO steht allen europäischen Staaten offen. Da sich die NATO auch als politisches und wertebezogenes Bündnis versteht, ist im 21. Jahrhundert eine stabile demokratische und marktwirtschaftliche Staatsordnung die Grundvoraussetzung für eine Bewerbung um Mitgliedschaft. Es obliegt allein den Mitgliedern, über die Eignung eines Bewerbers zu entscheiden.

2. Das bedeutet, dass die Frage der Erweiterung von der Frage der Russland-Politik klar geschieden werden muss. Zwar werden etwaige russische Reaktionen auf einzelne Erweiterungsschritte zwangsläufig ins strategische Kalkül der NATO einfließen. Daraus darf sich aber kein (direktes oder indirektes) russisches Veto-Recht bezüglich der Entscheidungen der Allianz ableiten.

3. Daher ist das entscheidende Aufnahme-Kriterium, welchen Mehrwert neue Mitglieder in die Allianz einbringen. Es gilt Jaap de Hoop Scheffers Losung, wonach neue Mitglieder *added value, not added problems* liefern müssen. Hinsichtlich einer „NATO der dritten Phase“ bedeutet dies, dass Neumitglieder vor allem fähig sein müssen, einen signifikanten Beitrag zu den Missionen der NATO zu leisten. Gleichzeitig muss die NATO auch in der Lage sein, ihre Verteidigungsgarantie gegenüber der immer größeren Zahl von Mitgliedern glaubhaft zu machen und praktisch umsetzen zu können. Deswegen heißt „not added problems“ auch, dass Staaten, die ungelöste Konflikte bergen oder keine verlässliche Orientierung nach Westen garantieren können, derzeit nicht aufgenommen werden sollten. Dies schließt allerdings die Aufnahme in den MAP, mit dem Ziel, Fortschritte in diesen Fragen anzuregen und messen zu können, keineswegs aus – im Gegenteil.

4. Es ist beklagenswert, dass einzelne Staaten, sobald die Mitgliedschaft in die NATO erreicht ist, wieder hinter die Aufnahmekriterien zurückfallen. Gerade mit Blick auf die Höhe der Verteidigungsausgaben ist dies ein Vorwurf, der auch langjährige Mitglieder der Allianz trifft. Daher ist es ratsam, über die neuen Erweiterungsinitiativen die Konsolidierung des Bündnisses nicht zu vernachlässigen und gegebenenfalls stärkeren politischen Druck auf säumige oder unzulängliche Mitgliedstaaten auszuüben. Für die Aufnahme neuer Mitglieder bedeutet dies, dass über Mechanismen nachgedacht werden muss, wie eine langfristige und nachhaltige Erfüllung der NATO-Kriterien gewährleistet werden kann. Denkbar wäre zum Beispiel eine zunächst zeitlich begrenzte Mitgliedschaft auf Probe, an deren Ende ein neuerlicher Review-Prozess über die endgültige Befähigung zur Mitgliedschaft entscheiden würde.



5. Es ist ein Fehler der gegenwärtigen Erweiterungsdebatte, die Ukraine und Georgien stets in einem Atemzug zu nennen. Die Bewerbungen beider Länder um eine NATO-Mitgliedschaft haben ganz unterschiedliche Stärken und Schwächen. Es wäre daher sinnvoll, beide Fälle getrennt zu bewerten. Dies ist nicht zuletzt im Interesse der Ukraine, die derzeit deutliche bessere Aussichten auf MAP und Mitgliedschaft hat als Georgien.

6. Ein weiterer Fehler der Erweiterungsdebatte ist die Fokussierung auf die Ukraine und Georgien. Beide Bewerbungen sind inzwischen hoch politisiert und symbolisch aufgeladen, was die Konsensbildung gerade in einer Phase erschwert, in der die NATO in besonderem Maße darauf angewiesen ist, Einigkeit zu demonstrieren. Daher täte der Erweiterungsdebatte ein größeres Maß an Kreativität gut. Vorstellbar wäre zum Beispiel eine Initiative zur Erweiterung nach Norden statt nach Osten: Seit dem Russland-Georgien-Krieg haben Finnland und Schweden Signale verstärkten Interesses an einer NATO-Mitgliedschaft gesendet. Im Zuge der wachsenden strategischen Bedeutung des „High North“ wäre solch eine Entwicklung begrüßenswert, auch weil sie die nordöstliche Flanke der NATO stärken und so das Isolationsgefühl der baltischen Republiken mildern würde.