

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 130/2004

Karl-Heinz Kamp

Eine uneinige Allianz

Die Nato vor dem Gipfel in Istanbul

Sankt Augustin, Mai 2004

Ansprechpartner: Dr. Karl-Heinz Kamp
Koordinator Sicherheitspolitik
Telefon: 0 30/2 69 96-510
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Wichmannstraße 7, 10907 Berlin

Nur wenige Wochen vor dem mit Spannung erwarteten NATO-Gipfeltreffen am 28. Juni 2004 in Istanbul sieht sich die Atlantische Allianz einer Vielzahl offener Fragen gegenüber. Dabei handelt es sich bei den strittigen Problemen nicht, wie in der Vergangenheit, um Einzelaspekte von im Grundsatz akzeptierten Entscheidungen (wie etwa die Frage des Madrider Gipfels von 1997, ob drei oder fünf Neumitglieder der NATO beitreten sollen). Statt dessen sind es Kernfragen zur Zukunft des Bündnisses, über die es noch kein Einvernehmen gibt. In kaum einer Vorphase eines NATO-Gipfels der letzten zwanzig Jahre bestand so kurz vor dem Konferenztermin noch so viel Klärungsbedarf.

Die Ursachen hierfür liegen zum geringeren Teil im prozeduralen Bereich. Die jüngst erfolgte NATO-Erweiterung um sieben Staaten auf nun 26 Mitglieder bringt bedeutend größere Abstimmungserfordernisse mit sich. Auch gibt sich der neue NATO-Generalsekretär, Jaap de Hoop Scheffer, bislang weniger entscheidungsfreudig, als sein Vorgänger, Lord Robertson. Entscheidend ist aber, dass die transatlantischen und die allianzinternen Gräben tiefer sind, als die öffentlichen Äußerungen von NATO-Vertretern vermuten lassen. Deutliche Differenzen herrschen nicht nur in der Irak-Frage, sondern auch hinsichtlich der künftigen Rolle von internationalen Organisationen, des Wertes von Konsultationen oder der generellen Bedeutung der Atlantischen Allianz. Diese Unstimmigkeiten zeigen sich in einer ganzen Reihe von Punkten der Gipfelagenda:

Balkan

Schien die NATO mit ihrem militärischen Eingreifen und ihrer dauerhaften Präsenz die Lage auf dem Balkan nachhaltig stabilisiert zu haben, so machten die jüngsten Gewaltausbrüche im Kosovo solch optimistische Einschätzungen zunichte. Dort konnten am 18. und 19. März 2004 Kosovo-Albaner im Rahmen einer offenbar längerfristig geplanten und koordinierten Aktion etwa 50 000 gewaltbereite Demonstranten für Übergriffe auf die serbische Bevölkerung mobilisieren. Die NATO reagierte zwar innerhalb weniger Stunden auf die Ausschreitungen, konnte die Zerstörungen aber nur eingrenzen. Das Resultat waren 19 Tote, 4360 Verwundete, 30 zerstörte Kirchen und Klöster und 300 zerstörte Wohnhäuser.

Diese plötzliche Eruption des Hasses ließ die Probleme der NATO in der Region offensichtlich werden:

- Nach wie vor fehlt es an einer allseits akzeptierten politischen Perspektive für den Balkan und insbesondere für das Kosovo. Während die Kosovo-Albaner für die Unabhängigkeit der Region plädieren, lehnt Belgrad eine Trennung vehement ab. Die NATO und die EU versuchen, das Problem zu vertagen, indem sie unter der Maxime "Standards vor Status" für die Einigung von Demokratiestandards eintreten, auf deren Basis dann später über den Status des Kosovo entschieden werden soll.
- Das Einschreiten der NATO (KFOR) und der UN (UNMIK) während der Unruhen haben zu einer Entfremdung gegenüber den Kosovo-Albanern geführt, für deren Sicherheit man bislang eintrat. Statt dessen wird man nun von den Serben als Schutzmacht zumindest teilweise akzeptiert. Angesichts anstehender brisanter Termine (Präsidentenwahlen in Serbien im Juni und Parlamentswahlen im Kosovo im Oktober 2004) bleibt die Lage weiterhin gespannt. Neue Gewaltaktionen sind jederzeit möglich.
- Die NATO wird auch künftig plötzliche Gewaltausbrüche – selbst wenn sie von langer Hand geplant sind – kaum verhindern können, weil es den NATO-Kräften vor Ort an Fähigkeiten zur Aufklärung- und Früherkennung fehlt. Das Bündnis verfügt nicht über eine eigene "Intelligence" und es gibt nur wenige Allianzpartner, die der Gemeinschaft ihre nachrichtendienstlichen Erkenntnisse über Entwicklungen in der Region zur Verfügung stellen.
- Die USA unterlaufen derzeit die Bemühungen der NATO, sich auf eine gemeinsame Haltung zu den Perspektiven einer NATO-Mitgliedschaft einzelner Balkanstaaten zu einigen. Die Bush-Administration hatte zu den Feierlichkeiten in Washington anlässlich der Aufnahme von sieben Neumitgliedern demonstrativ drei weitere Beitrittsaspiranten eingeladen (Albanien, Kroatien und Mazedonien). Damit sollten offenbar die eigenen Vorstellungen hinsichtlich künftiger NATO-Mitgliedsstaaten dokumentiert werden, ohne dass dies mit den Partnern abgesprochen wurde.

Afghanistan

In Afghanistan stellen sich die Erfolge eines erfolgreichen "Nation Building" nur sehr langsam ein. Während Kabul unter dem Schutz der NATO geführten Streitmacht ISAF als relativ sicher und wirtschaftlich begrenzt prosperierend gilt, ist die Situation außerhalb der Hauptstadt nach wie vor labil. Ziel des internationalen Engagements ist es, die Position der Zentralregierung und des Präsidenten Hamid Karsai zu stärken und schrittweise mit Hilfe von Provincial Reconstruction Teams (PRT) Stabilität in die Region zu exportieren (Deutschland plant ein zweites PRT in der Nähe der chinesischen Grenze). Mit Hilfe kleiner Gruppen von bis zu 30 Personen soll von dem jeweiligen Stationierungsort des PRT aus in die Umgebung gewirkt werden. Allerdings steht das Bündnis in seinen Stabilisierungsbemühungen einer Vielzahl von Schwierigkeiten gegenüber:

- Zwar haben die NATO-Partner einer stetigen Ausweitung der Aufgaben der Allianz in Afghanistan zugestimmt, die dafür notwendigen Streitkräfte werden aber nur sehr zögerlich bereit gestellt. Häufig mangelt es bereits an der grundlegenden Ausrüstung, um einen geplanten Auftrag erfüllen zu können.
- Ein entscheidendes Datum werden die Präsidentschaftswahlen sein, die vom geplanten Termin im Juni auf den Frühherbst 2004 verschoben wurden. Die Wählerregistrierung hat bereits am 1. Mai 2004 begonnen. Offen ist aber, ob und wie die NATO den sich daran anschließenden politischen Prozess der Parteienbildung und der Parlamentswahlen sichern und unterstützen kann.
- Als überaus kompliziert stellt sich die weitgehende Entwaffnung des Landes dar. Unter der Führung Japans konnten bereits Erfolge im Einsammeln von Waffen (gegen geringe Mengen an Bargeld) erzielt werden. Auch haben sich einige „Warlords“ wie Dostum oder Atta bereit erklärt, einen Teil ihrer schweren Waffen unter internationale Aufsicht zu stellen. Allerdings muss diese teilweise Entwaffnung der „Warlords“ unbedingt synchron erfolgen, damit keiner dieser regionalen Machthaber befürchten muss, sein Nachbar und Konkurrent könne einen größeren Bestand an Waffen behalten und damit die Machtverhältnisse ändern.
- Geradezu eine Schicksalsfrage sowohl für Afghanistan als auch für die NATO ist das Drogenproblem. Zwar hat Großbritannien die Führung in dem "Anti Narcotics

Program" übernommen, allerdings steht man mit sehr begrenzten Mitteln einer kaum lösbaren Aufgabe gegenüber. Das großflächige Verbrennen der Mohnernte hat lediglich dazu beigetragen, die Überproduktion von Rauschgift zu beseitigen und den Preisverfall für Heroin auf dem europäischen und amerikanischen Markt zu bremsen. Das Angebot alternativer Anbaumöglichkeiten bietet wenig Aussicht auf Erfolg, da der Ertrag des Mohnanbaus für den afghanischen Bauern rund vierzehn mal größer ist, als der Gewinn aus dem Weizenanbau auf der gleichen Bodenfläche. Auch profitieren sowohl die „Warlords“, wie auch afghanische Regierungskreise vom Drogenhandel, was eine wirksame Bekämpfung weiter erschwert. Derzeit wird versucht, die Grenzsicherung zu verstärken, um den Drogenexport aus dem Land zu erschweren. Die NATO leistet Unterstützung und Know-how für eine effektive Grenzüberwachung.

Irak

Hatten sich die NATO-Partner in den vergangenen Monaten gegenüber einem Engagement der NATO im Irak zwar nicht enthusiastisch aber doch grundsätzlich aufgeschlossen gezeigt, so hat der Folterskandal die Lage grundlegend verändert. Die Zahl der Mitglieder, die für eine NATO-Rolle im Irak plädieren, ist erheblich gesunken und es ist völlig offen, ob das Bündnis in Istanbul einen entsprechenden Entschluss fassen wird.

Die Konsequenzen, die sich aus den Bildern gefolterter Iraker innerhalb und außerhalb der NATO ergeben, sind kaum zu überschätzen. Das gilt umso mehr, als die ganze Tragweite des Skandals offenbar noch nicht öffentlich bekannt ist. In der arabischen Welt dürften die USA die Chance einer Führungsrolle auf Jahre verspielt haben. Aber auch innerhalb der NATO hat die moralische und politische Autorität der USA dramatisch gelitten. Das hat Konsequenzen bis in die NATO-Debatte über künftige Streitkräftestrukturen hinein. Wenn es sich bewahrheitet, dass die Folteraktionen nicht die Taten einzelner fehlgeleiteter Soldaten waren, sondern von den oberen Rängen gebilligt oder gar angeordnet wurden, so steht die Effizienz und das Selbstverständnis des amerikanischen Militärs insgesamt in Frage. Dies ist besonders brisant, weil die USA innerhalb der NATO seit Jahren auf einer Transformation der Armeen der Bündnispartner nach dem Vorbild der amerikanischen Streitkräfte drängen. Diese Modellfunktion gerät erheblich ins Wanken. Selbst die Diskussion um

die Wehrform kann in einzelnen NATO-Ländern hiervon berührt werden, hört man doch schon das Argument, dass in Wehrpflichtarmeen derartige Vorfälle undenkbar wären. Allerdings wird dabei unterschlagen, dass es sich bei den Tätern in den irakischen Gefängnissen fast ausschließlich um Reservisten und nicht um amerikanische Berufssoldaten handelte.

Derzeit stehen sich in der Frage eines möglichen Engagements der NATO im Irak zwei Positionen gegenüber. Gegner einer Entsendung von NATO-Streitkräften weisen darauf hin, dass die Allianz zwangsläufig in den Strudel des Amerika-Hasses in der Region gezogen würde, da militante Iraker kaum einen Unterschied zwischen (guten) NATO-Truppen und (schlechten) amerikanischen Soldaten machen würden. Ein Mandat der Vereinten Nationen oder das Vorhandensein einer irakischen Übergangsregierung würde daran kaum etwas ändern. Auch könne die NATO militärisch nur wenig erreichen, da eine NATO-Verantwortlichkeit nicht zu einer Entsendung von deutlich mehr Allianzstreitkräften führen würde. Bereits jetzt sind 16 von 26 NATO-Mitgliedern im Irak präsent – die verbleibenden zehn zeigen nur wenig Bereitschaft für die Bereitstellung von Soldaten. Darüber hinaus stelle sich die Frage, welche Beiträge denn die NATO für die Verbesserung der Lage im Land konkret leisten könnte.

Befürworter betonen demgegenüber die gewaltige politische Signalwirkung eines NATO-Einsatzes und die damit verbundenen positiven Folgeeffekte. So hätten bereits Länder wie Marokko, Jordanien und Ägypten (die sich keinesfalls einem amerikanischen Kommando unterstellen würden) angekündigt, sich an einer NATO-Mission zu beteiligen. Die Türkei wäre ebenfalls bereit, sich militärisch im Rahmen der NATO zu engagieren. Der Symbolcharakter islamischer Streitkräfte im Rahmen der Stabilisierung des Irak wäre überaus bedeutsam. Auch würden die südamerikanischen Länder, die bereits im Irak vertreten sind, ihre Streitkräfte der NATO unterstellen.

Insbesondere die USA drängen auf eine NATO-Rolle, selbst wenn sie nicht mit einer großen militärischen Verstärkung einher geht. Offensichtlich erkennt Washington immer deutlicher, wie diskreditiert die eigenen Streitkräfte in der Region sind. Offen ist allerdings, ob die USA bereit sind, der NATO die Gesamtverantwortung im Irak zu übertragen. Die andere Alternative einer regional begrenzten NATO-Rolle (indem die NATO das Kommando im polnischen Sektor im Irak oder in einem verschmolzenen

polnischen und britischen Sektor übernimmt) ist für viele europäische Bündnispartner nicht akzeptabel.

Partnership for Peace

Eine der klassischen Aufgaben der NATO ist die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen zu den Ländern die nicht oder noch nicht dem Bündnis angehören. Der Gipfel von Istanbul findet zehn Jahre nach der Einführung des Programms „Partnership for Peace“ (PfP) statt. 1994 war diese Initiative entwickelt worden, um die in die NATO drängenden Länder Osteuropas auf die Mitgliedschaft vorzubereiten und der NATO eine zeitliche Atempause in der Debatte um die NATO-Erweiterung zu verschaffen. Mittlerweile sind 10 der einstmaligen 24 PfP Staaten bereits in die NATO aufgenommen worden, drei weitere (Albanien, Kroatien und Mazedonien) sind offizielle Erweiterungskandidaten. Heute gibt es Partnerschaftsabkommen mit rund 20 Staaten, die mehrheitlich entweder kein Beitrittsinteresse zeigen oder auf absehbare Zeit für eine Mitgliedschaft nicht in Frage kommen. Für die sicherheitspolitische und militärische Fortentwicklung dieser Länder in Osteuropa, in der Schwarzmeerregion und in Zentralasien leistet PfP wichtige Beiträge und kann darüber hinaus zum Abbau von Spannungen untereinander beitragen. Das Partnerschaftskonzept der NATO muss also immer stärker von einem Erweiterungsinstrument zu einem Stabilisierungs- und Disziplinierungsinstrument umgestaltet werden.

Allerdings sind Partnerschaftsbeziehungen zu NATO, die von den Adressaten auch als nützlich und bewahrenswert (im Sinne der Disziplinierungsfunktion) angesehen werden, mit erheblichen Kosten verbunden. Bereits 1994 hatte die amerikanische Regierung das von ihr lancierte PfP-Programm mit 100 Millionen Dollar unterstützt (Präsident Clinton hatte dies im Rahmen der sogenannten „Warschauer Initiative“ angekündigt). Andere NATO-Partner beteiligten sich in den Folgejahren an diesem Vorstoß. Gemessen an den künftigen Aufgaben von PfP und der Anzahl der Partnerländer wäre ein ähnlicher Finanzrahmen erforderlich.

Schließlich muss überlegt werden, welche Erfahrungen aus PfP für die Bemühungen um eine Stabilisierung des Mittelmeerraumes umgesetzt werden können, um das langjährige NATO-Programm des „Mediterranean Dialogue“ wirksamer zu gestalten.

Militärische Fähigkeiten

Bei dem Dauerthema der NATO, der Verbesserung der militärischen Leistungsfähigkeit der europäischen Bündnispartner, ist das Bild eher gemischt. Der auf dem letzten Gipfeltreffen in Prag verabschiedete Beschluss zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten (das „Prague Capabilities Commitment“ – PCI) ist nicht umgesetzt worden. Hauptgrund ist, dass die Mehrheit der NATO-Mitglieder – mit wenigen Ausnahmen wie Frankreich oder Großbritannien – nach wie vor nicht die erforderlichen Mittel bereitstellt, um die eingegangenen Verpflichtungen auch umzusetzen (gerade Deutschland gehört zu diesen Ländern). Allerdings trifft auch die USA eine Mitschuld an der Misere. Obwohl Amerika am stärksten auf den europäischen Streitkräfteaufbau drängt, versagt sich Washington häufig bereits beschlossenen Kooperationsprojekten. So haben die USA in dem gemeinsamen Vorhaben eines „Alliance Ground Surveillance System“ nach zweijährigen Verhandlungen immer noch nicht dem erforderlichen Technologietransfer zugestimmt. Aufgrund dieser ernüchternden Erfahrungen ist für Istanbul keine weitere NATO-Initiative zu militärischen Verstärkungsmaßnahmen geplant – allerdings wird es eine Bestandsaufnahme geben.

Bei der ebenfalls in Prag beschlossenen schnellen Eingreiftruppe, der „NATO Response Force“ (NRF) wurden hingegen gute Fortschritte erzielt. Gerade der sonst häufig schwierige Bündnispartner Frankreich zeigt bei der NRF sehr großes Engagement. Problematisch ist in diesem Projekt allerdings, dass sich die USA nicht mit Streitkräften an der Response Force beteiligen. Statt dessen bedient sich Washington immer häufiger aus der „Tool Box“ NATO, indem bilaterale Abkommen mit NATO-Mitgliedern geschlossen werden.

Fazit

Die kommenden Wochen sind für das Atlantische Bündnis von entscheidender Bedeutung. Auf amerikanischer Seite schwingt das Pendel in Richtung Multilateralismus und Einbeziehung von Verbündeten zurück. Das geradezu verzweifelte Werben Washingtons um Unterstützung in der NATO und in der UN ist unverkennbar. Allerdings wird dieser Schwenk noch nicht in der gesamten Administration vollzogen. Im Pentagon überwiegt nach wie vor die Vorstellung, die USA sollten gegenüber Part-

nern die Strategie des „choose and pick“ beibehalten und je nach anstehender Aufgabe entscheiden, ob und welche Verbündeten hinzugezogen werden sollen. Manche NATO-Vertreter sprechen von einem „Kulturkampf“, der derzeit in Washington stattfindet.

Die europäischen NATO-Partner sollten sich jeglicher Genugtuung oder gar Schadenfreude gegenüber den amerikanischen Problemen im Nahen und Mittleren Osten enthalten. Statt dessen bietet die derzeitige relative Schwäche der USA im Bündnis-kontext die Chance, die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen wieder auf eine stabilere Grundlage zu stellen.