

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 156/2006

Karl-Heinz Kamp

NATO-GIPFEL 2006

Das Bündnis auf der Themensuche

Sankt Augustin/Berlin, Februar 2006

Ansprechpartner:

Dr. Karl-Heinz Kamp
Koordinator Sicherheitspolitik
Telefon: 0 30/2 69 96 35 10
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift:

Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin

Inhalt

Die NATO vor dem Gipfel	3
Reform der internen Strukturen der NATO	5
Die „Comprehensive Political Guidance“	7
Globale Partnerschaft	9
NATO-Erweiterung	12
Fazit	14

Der Autor

Dr. Karl-Heinz Kamp ist Koordinator für Sicherheitspolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Die NATO vor dem Gipfel

Ende November 2006 wird ein NATO-Gipfeltreffen in Riga, Lettland stattfinden. Ein weiterer Gipfel ist für das Jahr 2008 geplant. Solche Treffen der Staats- und Regierungschefs dienen in der Regel dazu, NATO-Entscheidungen von großer politischer Tragweite auf höchster Ebene zu bekräftigen oder besondere Anlässe entsprechend zu würdigen. Sie finden deshalb deutlich seltener statt als etwa die Gipfeltreffen der Europäischen Union. Der NATO-Gipfel von Rom im Jahr 1991, bei dem das Bündnis das Ende des Kalten Krieges feierte und ein neues Strategisches Konzept verabschiedete oder der Gipfel zum 50-jährigen Bestehen der Allianz 1999 in Washington sind herausgehobene Beispiele. Daneben bedeuten anstehende Gipfel auch stets eine Fristsetzung für Entscheidungsprozesse im Bündnis und beschleunigen eine Einigung auch in kontroversen Fragen, je näher der Termin rückt. Damit symbolisieren NATO-Gipfel auch immer Veränderungen und Weiterentwicklungen in der Allianz. Es verwundert deshalb nicht, dass seit dem Fall der Berliner Mauer mehr Gipfeltreffen abgehalten wurden, als in der gesamten vierzigjährigen Bündnisgeschichte zuvor.

Allerdings gibt es auch Gipfeltreffen, bei deren Terminierung weder ein besonderer Anlass zu erkennen ist, noch Entscheidungen besonderer Relevanz getroffen werden müssen. Sie werden mit großem medialen Aufwand inszeniert, ohne dass die vereinbarten Beschlüsse in einem entsprechenden Verhältnis dazu stehen. So hätte es etwa für die auf dem NATO-Gipfel von Istanbul im Jahr 2004 beschlossenen Maßnahmen kaum einer Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs bedurft.

Dem Riga-Gipfel droht ein ähnliches Schicksal. Während das für 2008 vorgesehene Treffen der NATO-Staats- und Regierungschefs noch als eine Art „Abschiedsveranstaltung“ für den in dem Jahr aus dem Amt scheidenden Präsidenten George W. Bush verstanden werden kann, gibt es derzeit noch keinen wirklich zwingenden Anlass für eine Gipfelkonferenz im Herbst 2006. Folglich wird im Umfeld des NATO-Generalsekretärs geradezu fieberhaft überlegt, welche Themen und Beschlüsse den Gipfel inhaltlich bestimmen sollen. Anfängliche Sprachregelungen, den Gipfel als „Transformation Summit“ zu deklarieren, bei dem die Umwandlung des Bündnisses in eine weltweit operierende und militärisch effiziente Organisation hervorgehoben werden sollte, sind mittlerweile sehr umstritten. Zum einen ist das Wort von der „Transformation“ für viele auch innerhalb der NATO zum Allerweltsbegriff degeneriert, der inflationär gebraucht wird, aber nur begrenzt aussagekräftig ist. Er bezeichnet spezielle konzeptionelle Veränderungen im Bereich der Streitkräfte (die vom „Allied Command Transformation“ in Norfolk/Virginia vorangetrieben werden) ebenso

wie die generelle politische Anpassung der NATO an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Krieges und nach der Katastrophe des 11. September. Darüber hinaus bezeichnet „Transformation“ auch die Entwicklung osteuropäischer Staaten hin zu stabilen Demokratien – ein Prozess, der von der NATO ganz wesentlich gefördert wurde. „Transformation“ zum Kern des Treffens in Riga zu machen, hieße, das Bündnis insgesamt zum Gipfelthema zu erklären.

Zum anderen trägt der Transformationsbegriff gerade außerhalb der NATO einen negativen Beiklang, wird doch eine weltweit einsetzbare NATO häufig als potentiell aggressiv empfunden.

Angesichts des offensichtlichen Problems eines „Termins auf der Suche nach einem Anlass“ besteht eine zweifache Gefahr. Zum einen können erneut die Beschlüsse von Riga hinter den Erwartungen an ein Treffen der Staats- und Regierungschefs zurückbleiben. Die Folge wäre ein weiteres mediales Großereignis, das aber der Fortentwicklung des Bündnisses wenig dient und die Bedeutung von Gipfeltreffen weiter verwässert. Zum anderen können Themen, nur weil sie auf die Gipfelagenda gesetzt und bis zum November vorangetrieben werden, eine übergroße Dynamik erhalten und sich dadurch kontraproduktiv entwickeln.

Der NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer hat auf der Sicherheitskonferenz Anfang Februar 2006 in München einige Themen vage umrissen, die den Gipfel bestimmen könnten. Der politische Dialog in der NATO wurde ebenso erwähnt wie die „NATO Response Force“ (NRF). Klärungsbedarf gibt es auch bei der Frage nach einem neuen Finanzierungssystem für gemeinsame Einsätze (Common Funding). Hier spricht sich beispielsweise Deutschland gegen den Wunsch des Generalsekretärs aus, die Kosten für Militäroperationen auf alle Mitglieder zu verteilen (statt sie nur von den beteiligten Staaten tragen zu lassen).

Daneben gibt es aber einige interne Entwicklungen, die anfangs ebenfalls als potentielle Gipfelthemen erwogen worden waren und teilweise noch werden: Die Reform der internen Strukturen der NATO, die „Comprehensive Political Guidance“, das Konzept der „Global Partnership“ und der Fortgang der NATO-Erweiterung. Welche Relevanz haben diese Fragen und wie werden sie in den Monaten bis zum Gipfeltermin weiterentwickelt werden?

Reform der internen Strukturen der NATO

Eine grundlegende Reform der politischen und militärischen Strukturen der Allianz ist seit langem überfällig. Einst für 12 Mitgliedsländer entwickelt, ist die Organisation des Bündnisses in den vergangenen Jahren nicht an die Anforderungen wachsender Mitgliederzahlen und grundlegend gewandelter sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen angepasst worden. Stattdessen sind die NATO-Führungsstrukturen von organisatorischem Wildwuchs, ineffizienten Entscheidungsprozessen und einer ausufernden Anzahl von Ausschüsse (Committees) gekennzeichnet. Gerade die Zahl der "Committees" war in der Vergangenheit auf über 460 angewachsen - darunter Exoten wie das "Committee on the Challenges of Modern Society" oder das "Shallow Water Committee". Sie hatten häufig allein den Zweck, Partikularinteressen einzelner Mitglieder zu befriedigen oder Positionen für vermeintliche Führungsaufgaben zu schaffen. Bereits unter NATO-Generalsekretär Robertson war es gelungen, die Zahl der Komitees um etwa 30 Prozent zu reduzieren. Grundlegende organisatorische Unzulänglichkeiten blieben aber bestehen. Sie gingen über reine organisatorische Fragen hinaus und erstreckten sich auf mehrere Problemfelder: die politische Konsensfindung, die Einbeziehung einer stetig wachsenden Mitgliederzahl in Entscheidungsprozesse und die politische Koordination immer komplexer werdender Vorgänge.

Schon länger geht es bei der politischen Konsensfindung um die Kernfrage, ob die NATO ihre Entscheidungen weiterhin nur einstimmig treffen soll (Consensus Rule) oder ob Mehrheitsentscheidungen denkbar sind. Hatte es schon im Kosovo-Krieg Kritik an den langwierigen Abstimmungsprozessen im NATO-Rat gegeben (Skeptiker sprachen vom „War by Committee“), so verlieh der transatlantische Streit um den Irak-Krieg dem Problem eine neue Dynamik. Enttäuscht von der ablehnenden Haltung einiger Europäer forderten einflussreiche amerikanische Senatoren das Ende der „Consensus Rule“. Länder, die sich vermeintlich notwendigen Entscheidungen verweigern, sollten überstimmt werden können. In einem „Amendment“ des Senats wurde der US-Präsident im Mai 2003 aufgefordert, die Konsensregel bis Ende 2004 auf die Agenda des NATO-Rats zu setzen. Es gelang der Administration in Washington allerdings, diese Diskussion nicht weiter eskalieren zu lassen. Offenbar setzte sich die Einsicht durch, dass bei Mehrheitsentscheidungen auch die Situation eintreten könnte, in denen sich die USA den übrigen NATO-Partnern beugen müssten. Auch wurde offensichtlich, dass fehlender Konsens ein Ausdruck politischer Differenzen ist, die nicht mit einer Änderung von Entscheidungsverfahren ausgeräumt werden können.

Die derzeit anstehende Reform der Arbeitsweise im Bündnis ist weit weniger grundsätzlicher Natur. Zwar geht es ebenfalls um Konsensfindung und Handlungsfähigkeit, allerdings auf operativer, NATO-interner Ebene. Im April 2005 beauftragte NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer den dänischen Diplomaten Jesper Vahr, mit einer Arbeitsgruppe eine grundlegende interne Reform der Allianz vorzubereiten. Sie sollte sich auf drei wesentliche Themenfelder erstrecken:

- generell die Arbeitsabläufe im Bündnis zu vereinfachen,
- jederzeit die Kontrolle der politischen Führung der Allianz über alle wichtigen Vorgänge zu sichern,
- und die Strukturen im NATO-Hauptquartier zu reformieren.

Im Herbst 2005 legte Botschafter Vahr einen ersten Reformentwurf vor und löste damit eine heftige interne Debatte aus. Kernproblem war, dass die NATO-Mitgliedsländer zum Teil völlig gegensätzliche Positionen vertraten. Unter der Vielzahl kritisierten Punkte traf vor allem der Vorschlag auf Widerstand, die politischen und militärischen Stäbe der NATO – den International Staff (IS) und den International Military Staff (IMS) - zusammenzulegen. Während dieser Vorschlag von der Mehrheit der NATO-Botschafter als ein Schritt zum Abbau von Doppelstrukturen begrüßt wurde, lehnte die militärische Führung der NATO dies vehement ab. Ein Internationaler Militärstab sei erforderlich, so ihr Argument, um der politischen Ebene unabhängige und objektive militärische Ratschläge geben zu können. Befürworter der Zusammenlegung entgegneten, dass es einen „unabhängigen“ militärischen Ratschlag ohnehin nicht gebe – auch die Position der Militärs sei stets von den politischen Positionen ihrer eigenen Nationen bestimmt. Hinter dem sehr heftigen Streit steht nicht zuletzt die Konkurrenz um Einfluss im Bündnis und die Frage, wie groß die Bereitschaft zum Abbau von Positionen im Einzelfall wirklich ist.

Im Dezember formulierten die Generalstabschefs der NATO ihre Ablehnung in einem gemeinsamen Brief an den NATO-Generalsekretär und stellten damit den „Vahr-Report“ insgesamt in Frage. Diese unerwartet heftige Kritik brachte, obgleich sie nicht in die Öffentlichkeit drang, Generalsekretär de Hoop Scheffer in eine schwierige Lage. Zum einen war das Reformvorhaben in der vorliegenden Form im Bündnis nicht konsensfähig. Andererseits wollte de Hoop Scheffer das Konzept nicht allzu sehr verwässern, nur um es gegen alle Bedenken abzusichern und akzeptabel zu machen. Schließlich geriet auch der Zeitplan dieses internen, aber dennoch sehr ambitionierten Projektes völlig aus den Fugen. Ursprünglich sollte ein Abschlussbericht bereits zur Herbsttagung der NATO-Außenminister im Dezember 2005 vorge-

legt werden. Danach wurde auf eine Einigung auf ein Papier bis zum Frühjahr 2005 gehofft.

Mittlerweile wird es vermutlich überhaupt keinen umfassenden Reformbericht geben. Stattdessen kapriziert sich die Reformgruppe unter Botschafter Vahr auf einzelne Reformprojekte, in denen Konsens möglich ist. Damit dürfte nicht nur die große interne NATO Reform ad acta gelegt worden sein. Auch könnten Übereinkünfte in Teilbereichen (wie etwa hinsichtlich des Streits um die Zusammenlegung von IS und IMS, wo an zivil-militärische „integrierte Projektteams“ gedacht wird) die Verfahren eher verkomplizieren, als vereinfachen.

Die „Comprehensive Political Guidance“

Seit längerem wird auf politischer Ebene beklagt, dass die NATO ihre Kernfunktion als Organ für die politische Konsensfindung in wichtigen Sicherheitsfragen weitgehend verloren habe. Es zeigt sich – so lautet die Kritik - ein merkwürdiger Gegensatz. Einerseits bemüht sich die NATO insgesamt um eine Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten und entwickelt langsam aber stetig flexible und einsetzbare Streitkräfte. Andererseits herrscht immer weniger Übereinstimmung im Bündnis, *wofür* oder *wogegen* diese Streitkräfte eingesetzt werden sollen. Die Gründe für diese Misere sind vielfältig. Länder wie Frankreich blockieren regelmäßig Debatten über politische Grundsatzfragen (wie derzeit etwa das drängende Problem der Energiesicherheit), weil sie eine politische Rolle der NATO und damit ein größeres Gewicht der Allianz im euro-atlantischen Beziehungsgeflecht letztlich verhindern wollen. Andere befürchten, dass ausführliche Strategiediskussionen die Meinungsverschiedenheiten im Bündnis sichtbar machen und dem Bild einer innerlich zerrissenen NATO Vorschub leisten könnten.

An Ideen zur Überwindung des Problems hat es bislang nicht gefehlt. Die Bildung einer Gruppe externer Experten (einer "Wise Men Group"), die Lösungsansätze entwickeln soll, wurde ebenso vorgeschlagen, wie die Schaffung eines Gremiums innerhalb der NATO – ähnlich der Harmel-Gruppe in den 60er Jahren. Andere sehen in der Überarbeitung des Strategischen Konzepts der NATO aus dem Jahr 1999 einen Weg der "Repolitisierung" des Bündnisses. Dieses strategische Grundlagentext ist veraltet und bedarf dringend der Überprüfung. Würde diese in Angriff genommen, so wären politische Debatten die logische Folge und die Bündnispartner wären gezwungen, sich mit den Fragen nach der politischen Zielsetzung der NATO zu befassen. Dem wird entgegengehalten, dass dies eine sehr brisante Debatte nach

sich zöge, bei der die grundlegenden Unterschiede und Widersprüche im Bündnis offen zu Tage treten würden.

Obgleich diese Diskussion erst mit der Rede von Bundeskanzler Schröder auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2005 an die breite Öffentlichkeit gelangte, wurden die Probleme unklarer politischer Vorgaben innerhalb der NATO schon lange beklagt. Gerade die militärische Führung der Allianz hatte bemängelt, dass es an verbindlichen politischen Weisungen für die Streitkräfteplanung oder die Operationsführung fehle. Aus diesem Grund wurde auf dem NATO-Gipfeltreffen in Istanbul im Juni 2004 eine "Comprehensive Political Guidance" (CPG) in Auftrag gegeben. Der NATO-Rat sollte ein politisches Dokument erarbeiten, das vom Rang her unterhalb des Strategischen Konzeptes angesiedelt wäre und von den Außenministern beschlossen werden sollte. Gedacht war an ein kurzes Papier mit prägnanten politischen Formulierungen. Damit sollten die Weichen für die künftige Streitkräfteplanung und -entwicklung ebenso gestellt werden, wie für die Durchführung militärischer Operationen. Auch ging es darum, die Vielzahl der NATO-Militäreinsätze in ein kohärentes politisches Rational einzuordnen. Das Dokument sollte Ende 2005 vorgelegt und beschlossen werden.

Von dieser ursprünglichen Planung ist nicht mehr viel übrig geblieben. Zum einen war absehbar, dass es sich bei dem Bereich der Streitkräfteplanung um eine sehr vielschichtige Materie handelt, die Ausrüstungsfragen, Finanzplanung, Logistik, C3 (Command, Control, Communication), Standardisierung etc. beinhaltet und kaum mit einer knappen politischen Weisung abgehandelt werden kann. Gleiches gilt für das breite Feld der Einsatzplanung. Zum anderen hat das Dokument während seiner Entstehung einen unverhältnismäßig hohen politischen Stellenwert bekommen – nicht zuletzt durch die öffentliche Diskussion um die politische Rolle der NATO als zentrales Forum für den transatlantischen Sicherheitsdialog. Die Folge (die eigentlich durch den vermeintlich niedrigen Status des Dokumentes verhindert werden sollte) war, dass um jede Formulierung heftig gerungen und häufig nur ein Formelkompromiss gefunden wurde. Dadurch hat sich die Fertigstellung deutlich verzögert – die ursprünglich anvisierte Frist von Ende 2005 konnte nicht eingehalten werden. Vor allem ist die Aussagekraft des politischen Weisungsdokuments der Konsensfindung im Bündnis zum Opfer gefallen.

Die nun vorliegende „Guidance“ ist im Dezember 2005 von den NATO-Botschaftern beschlossen worden und wird im Juni 2006 von den Verteidigungsministern gebilligt werden. Im November sollen dann die Staats- und Regierungschefs in Riga zustimmen. Das Papier wird innerhalb der NATO als "Motherhood and Applepie" charakter-

risiert, das nur einen sehr begrenzten Nutzen bringt. Er ist mit fünf Seiten zwar betont kurz, ist aber über weite Strecken militärisch ausgerichtet und gibt nur wenige brauchbare politische Vorgaben für die Operationsplanung der NATO. Auch erteilt der Bericht der Notwendigkeit einer Neuformulierung des Strategischen Konzepts von 1999 eine Absage. Damit verschließen sich die CPG nicht nur einer politischen-strategischen Notwendigkeit, da die NATO kaum langfristig mit einer veralteten Strategie operieren kann. Auch fallen die Aussagen der CPG hinter den Diskussionsstand im Bündnis zurück. Mittlerweile wird nämlich von amerikanischer Seite Unterstützung für ein neues Strategisches Konzept geäußert. Die deutsche Bundeskanzlerin Merkel hat auf der Münchner Sicherheitskonferenz ein solches Konzept sogar explizit gefordert. Es sollte anlässlich des 60. Jahrestages der NATO-Gründung im Jahr 2009 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet werden. Wenn auch der offizielle Auftrag an den NATO-Rat, ein solches Konzept zu erarbeiten (das so genannte „Tasking“), erst 2008 erfolgen kann, so müssten die Vorüberlegungen in den Hauptstädten wesentlich früher beginnen.

Globale Partnerschaft

Die NATO reagierte auf das Ende des Kalten Krieges mit dem Angebot einer engen Partnerschaft mit den „Gegnern von Einst“. Ziel des Partnerschaftsgedankens war, die Region des ehemaligen Warschauer Paktes zu stabilisieren, in dem den einzelnen Ländern konkrete Hilfe auf dem Weg zur Demokratie gewährt wurde. Im Kern bestand der Partnerschaftsgedanke aus dem Mix von drei Elementen:

- *Kooperation* - vor allem der Partnerstaaten untereinander, um mögliche Konflikte bereits im Vorfeld abschwächen zu können;
- *Reform* – nicht allein der militärischen sondern auch der politischen Strukturen der Partnerländer;
- *„Education“* – im Sinne der nur schwer ins Deutsche zu übersetzenden Gesamtheit von konkreter Hilfe, Ausbildung und „Erziehung“ für die Partnerländer.

In der Perspektive kann zu diesem Dreiklang noch ein viertes Element hinzukommen, nämlich das der *Mitgliedschaft* – sofern der Beitritt des Bewerberstaates in der Allianz auf ungeteilte Zustimmung stößt und durch Kooperation, Reform und „Education“ die nötige Beitrittsreife erreicht wurde.

Allerdings hat sich der Charakter des ursprünglichen Partnerschaftsgedankens in zweifacher Hinsicht gewandelt. Zum einen ist eine große Anzahl ehemaliger Partnerländern mittlerweile zu NATO-Mitgliedern geworden. Die verbleibenden Partner sind – bis auf einige Ausnahmen – auf absehbare Zeit nicht für einen NATO-Beitritt geeignet oder haben kein Interesse an der Mitgliedschaft. Damit ist ein wesentliches Element der Partnerschaftsidee – nämlich die Vorbereitung auf den Beitritt – in den Hintergrund getreten. Gleichzeitig fehlt gegenüber den verbleibenden Partnern ein Anreiz (oder Druckmittel) zur Einführung demokratischer Strukturen – nämlich die Perspektive, in die NATO aufgenommen zu werden.

Zum anderen ist im Verlauf der Jahre durch die Ausweitung der NATO-Aktivitäten in den Mittelmeerraum, in den Nahen und Mittleren Osten oder nach Zentralasien eine ganze "Partnerschaftsindustrie" entstanden. Das führte zu einer schier unübersehbaren Zahl von Foren, Gruppen oder Räten, in denen die verschiedenen Partnerländer zusammengefasst sind (die Zahl der Akronyme der jeweiligen Gruppierungen spricht Bände: PfP, EAPC, PAP, IPP, PARP, PMF, OCC, IPAP, PAP-T, MD, ICI...).

Aus beiden Veränderungen ergibt sich ein erheblicher Reformbedarf des Partnerschaftskonzepts der NATO, der sich in einer Reihe offener Fragen ausdrückt:

- Ist eine so große Anzahl unterschiedlicher Gruppen von Partnerländern sinnvoll und vor allem politisch schlüssig zu koordinieren? Wie kann dieser Aufwand mit Bündnisstrukturen bewältigt werden, die immer noch in Teilen an einer deutlich kleineren Allianz in den festen Bahnen des Ost-West-Konfliktes orientiert sind?
- Wie können widersprüchliche Effekte gegenüber unterschiedlichen Partnergruppen verhindert werden? So ist etwa das feste Engagement der USA im Bündnis eine der Stärken der NATO gegenüber Osteuropa, während gerade dieser Faktor den Einfluss der NATO im Nahen- und Mittleren Osten eher schwächt. Auch korrumpieren die Aktivitäten der NATO im Irak das Bild des Bündnisses in anderen islamischen Partnerländern.
- Welche Handhabe hat die NATO gegenüber Staaten, die zum Kreis der Partner einer demokratischen Allianz gehören, sich aber durch grobe Menschenrechtsverletzungen politisch diskreditieren? Können etwa Staaten wie Usbekistan wieder aus dem Partnerprogramm ausgeschlossen werden?

Angesichts dieser Problemlage wäre es zwingend notwendig, die "Partnerschaftsindustrie" zu strukturieren und zu verschlanken. Nicht jedes Partnerschaftsforum ist erhaltenswert. Die als erforderlich gesehenen Partnerschaften müssten allerdings mit den ausreichenden Mitteln ausgestattet werden, um im angestrebten Sinn Früchte tragen zu können.

Die USA stimmen der Notwendigkeit einer Verschlinkung bestehender Gremien grundsätzlich zu, drängen aber gleichzeitig auf eine erhebliche geographische Ausweitung der Partnerschaften. Unter dem Schlagwort "Global Partnership" drängt Washington darauf, *weltweite* Partnerschaften aufzubauen. Zwar hat es immer schon lockere Kontakte der NATO zu Ländern weit jenseits der Peripherie Europas gegeben – Konsultationen wurden etwa mit Japan, Argentinien oder China geführt. Nach amerikanischen Vorstellungen sollen nun auch intensive Partnerschaften mit Ländern wie Neuseeland, Australien, Südkorea oder Singapur aufgebaut werden. Selbst Pakistan wird von amerikanischen Regierungsmitgliedern als möglicher enger Kooperationspartner der NATO genannt. Dahinter steht eine zweifache Absicht. Zum einen soll die NATO durch internationale Partnerschaften noch stärker als Element der amerikanischen Globalstrategie mit Blick auf den Kampf gegen den weltweiten Terrorismus genutzt werden. Zum anderen soll ein regionales und überregionales Netzwerk der Unterstützung für den NATO-Einsatz in Afghanistan geschaffen werden.

Beide Ziele sind aus amerikanischer Perspektive nachvollziehbar. Fraglich ist allerdings, ob ein Konsens im Bündnis für ein solch ambitioniertes Projekt gefunden werden kann und ob die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden. Zieht man die erforderlichen Ressourcen von den bestehenden Kooperationsprojekten ab, so gerät der NATO-Partnerschaftsgedanke insgesamt in eine Schieflage. Traditionelle Partner würden sich vernachlässigt fühlen und könnten ihre Mitarbeit an gemeinsamen Projekten reduzieren oder aufkündigen. Darüber hinaus würde eine NATO-Partnerschaft mit Pakistan den Prinzipien einer demokratischen Allianz erheblich widersprechen.

Schließlich würde eine „Global Partnership“ die politische Bedeutung der NATO als internationaler sicherheitspolitischer Akteur erhöhen – ein Punkt gegen den Frankreich bereits Bedenken angemeldet hat.

NATO-Erweiterung

Am 29. März 2004 traten sieben ost- und südosteuropäische Länder der NATO bei. Zusammen mit der Erweiterung um Polen, Tschechien und Ungarn im April 1999 entstammen nun zehn von 26 NATO-Mitgliedern dem ehemaligen Machtbereich der Sowjetunion.

In beiden Erweiterungsrounden hatte es heftige Debatten zwischen Befürwortern und Gegnern gegeben, in denen die USA beide Male eine Kehrtwendung in ihrer Position vollzogen. Bei der ersten Erweiterungsrounde nach dem Ende des Kalten Krieges hatte sich die Clinton-Administration anfangs gegen den Gedanken neuer NATO-Mitglieder gestäubt, um die Beziehungen zu Russland nicht zu gefährden. Im Herbst 1994 schwenkte die US-Regierung – ausgelöst durch die „Mid Term Elections“ im November – um und trieb die Erweiterung zusammen mit Deutschland am engagiertesten voran.

Bei der zweiten Erweiterungsrounde ging der Impuls für den amerikanischen Umschwung von einem externen Ereignis aus – der Katastrophe des 11. September. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich neun (später zehn) Staaten um die NATO-Mitgliedschaft beworben und hatten für die Option des „Big Bang“ (dem gleichzeitigen Beitritt aller oder fast aller Kandidaten) plädiert. Washington teilte allerdings die Befürchtung der Mehrheit der Bündnispartner, dass die Aufnahmefähigkeit der NATO überdehnt werden könnte, und plädierte deshalb für die Aufnahme nur weniger Kandidaten. Das galt umso mehr, als die Erweiterung von 1999 noch vollständig verarbeitet werden musste. Nach den Anschlägen in New York und Washington änderten sich die Prioritäten der Bush-Administration grundlegend. Neue NATO-Mitglieder versprachen nach amerikanischer Ansicht eine breitere internationale Unterstützung für den „Global War on Terrorism“ (G-WAT). Folglich drängte Washington auf eine möglichst große Zahl von Neumitgliedern und setzte schließlich durch, dass, abgesehen von Albanien, Kroatien und Mazedonien, die übrigen sieben Kandidaten den Mitgliedschaftsstatus verliehen bekamen. Entsprechend eindeutig fiel die Unterstützung dieser Länder für die USA im Krieg gegen den Irak aus.

Nach diesem bislang größten Erweiterungsschritt in der Geschichte des Bündnisses bestand in den europäischen NATO-Hauptstädten keine übermäßige Eile, eine weitere Aufnahmerunde einzuleiten. Obgleich Albanien, Kroatien und Mazedonien offizielle Beitrittskandidaten blieben, wurde der Zeitpunkt einer möglichen Aufnahme lange nicht thematisiert. Lediglich Kroatien hatte sich durch seine erheblichen Fortschritte und insbesondere durch die Herausgabe des als Kriegsverbrecher angeklag-

ten ehemaligen Generals Gotovina wieder als ernsthafter Beitrittskandidat ins Spiel gebracht

Auch hier ist es erneut die Regierung der USA, die der Erweiterungsdiskussion Auftrieb verleiht. Dabei geht es nicht um die drei verbleibenden Kandidaten der vergangenen Runde, sondern um die mögliche Mitgliedschaft Georgiens und insbesondere der Ukraine. Washington setzt sich seit einiger Zeit vehement für die Aufnahme beider Länder in die NATO ein und ruft damit erhebliche Skepsis im Bündnis hervor.

Aus amerikanischer Sicht ist die Unterstützung beider Länder nachvollziehbar und stützt sich sowohl auf harte geostrategische Überlegungen, als auch auf „weiche“ politische Faktoren. Beide Länder sind von besonderer strategischer Bedeutung – die Ukraine aufgrund ihrer Größe und Georgien aufgrund seiner geographischen Lage in der Kaukasusregion. Beide hatten eine Demokratisierungsbewegung – die "Rosenrevolution" in Tiflis und die "Orange Revolution" in Kiew – und spiegeln damit die Freiheitsrhetorik des amerikanischen Präsidenten wieder. Auch haben beide Länder nach dem jeweiligen Regierungswechsel eine pro-amerikanische Politik verfolgt (Georgien bereite Präsident Bush bei dessen Besuch im Mai 2005 einen triumphalen Empfang).

Die Mehrheit der übrigen Bündnispartner ist aber gerade gegenüber einer NATO-Erweiterung um die Ukraine skeptisch. Zunächst würde ein solcher Schritt erhebliche Proteste in Russland hervorrufen. Dem lässt sich zwar entgegenhalten, dass Moskau auch den NATO-Beitritt der Baltischen Staaten akzeptiert habe, allerdings kommt der Ukraine und ihrer Hauptstadt Kiew eine besondere Bedeutung im russischen Denken zu. Auch ist die Ukraine politisch ein geteiltes Land mit einem hohen russischen Bevölkerungsanteil, der der vermeintlichen Verwestlichung des Landes äußerst kritisch gegenübersteht. Letztlich ist in der Ukraine der Staatsapparat nach wie vor mit Vertretern der alten Nomenklatura durchsetzt, was sowohl Transformation hin zu demokratischen Strukturen erschwert, als auch im Falle einer NATO-Mitgliedschaft negative Auswirkungen auf die Mitarbeit im Bündnis hätte. Gibt dies bereits im Falle einiger der NATO-Neumitglieder Anlass zur Besorgnis, so würde sich das Problem bei einer Aufnahme der Ukraine dramatisch vergrößern. Gleichzeitig sind die militärischen und politischen Fähigkeiten, die Georgien oder die Ukraine in gemeinsame Operationen der NATO einbringen könnten, äußerst gering. Eine Allianz, die – neben anderen Problemen – die Aufnahme von sieben Ländern erst noch verkraften muss, würde durch einen weiteren großen Erweiterungsschritt (der vor allem den amerikanischen Präferenzen dient) überfordert.

Damit ist eine künftige Erweiterungsrunde keinesfalls ausgeschlossen, zumal die NATO selbst den für 2008 angesetzten Gipfel als möglichen „Erweiterungsgipfel“ charakterisiert hatte. Es werden derzeit Befürchtungen im Bündnis laut, dass das amerikanische Drängen in der Erweiterungsfrage eine Dynamik auslösen könnte, welche die NATO zu Entscheidungen trägt, die eigentlich von der Mehrheit der Mitglieder abgelehnt werden. So könnte eine Erweiterung im Gipfelüberschwang bereits 2006 beschlossen werden, ohne dass die politischen und militärischen Voraussetzungen dafür gegeben sind.

Fazit

Die NATO hat ein Gipfeltreffen terminiert, ohne vorher Konsens über den Anlass und den Inhalt gefunden zu haben. Daraus ergibt sich ohne Zweifel die Chance, aktuelle Fragen zur Zukunft des Bündnisses auf die Agenda zu setzen. Dies wäre umso wichtiger, als der vorangegangene Gipfel von Istanbul zu sehr unter dem Eindruck der Irak-Krise stand, um richtungsweisende Beschlüsse zur Weiterentwicklung der Allianz treffen zu können.

Gleichzeitig besteht die große Gefahr, dass – bewusst oder durch die Gipfeldynamik getrieben – die falschen Prioritäten gesetzt werden. Nachrangige Fragen, wie der weitgehend gescheiterte „Vahr-Prozess“ oder die hinter den Erwartungen zurückgebliebenen politischen Richtlinien, könnten auf die Gipfelagenda gesetzt werden und das Ereignis insgesamt entwerten. Für die Zukunft der NATO entscheidende Entwicklungen, wie die Partnerschaftsidee oder die Erweiterungsfrage könnten Schaden nehmen, wenn sie zum Gegenstand des Gipfels gemacht würden. Die Folgen einer überhasteten Erweiterung oder der unbedachten „Globalisierung“ der Partnerschaftsidee sind unabsehbar.

Die NATO ist noch weit davon entfernt, eine überzeugende Gipfelagenda vorweisen zu können. Der bisherige Diskussionsprozess stimmt nicht allzu optimistisch. Zwar wird auch der Gipfel von Riga zu einem überwältigen Erfolg erklärt werden, schon allein der medialen Inszenierung wegen. Ob er aber langfristig brauchbare Resultate für die Weiterentwicklung der NATO bringt, muss sich erst noch erweisen.