



Nr. xx/2006
Mai 2006

„Global Partnership“: Ein neuer Streitpunkt in der NATO?

von Karl-Heinz Kamp

Seit einigen Monaten sorgt der Begriff der „Global Partnership“ für Aufregung im Bündnis. Die USA streben die Schaffung eines institutionellen Rahmen innerhalb der NATO an, um mit westlich orientierten Ländern – den sogenannten „likeminded states“ – weltweit enger zusammenarbeiten zu können. Dies soll eines der wesentlichen Ergebnisse des NATO-Gipfels in Riga im November 2006 werden. Während Washington in einem solchen „Global Partnership Forum“ einen wichtigen Schritt zur Anpassung der Allianz an die Realitäten nach dem 11. September sieht, steht die Mehrzahl der europäischen Mitgliedsländer der Idee eines neuen Gremiums mit weltweiter Mitgliedschaft kritisch gegenüber. Die Sorgen der Europäer resultieren zum einen aus einem mangelhaften Verständnis der Partnerschaftsidee, für das allerdings vor allem die ungenügende Kommunikation dieses Gedankens von amerikanischer Seite verantwortlich ist. Zum anderen ist das Konzept der „Global Partnership“ noch unzureichend durchdacht und wirft berechtigte Fragen auf. Was verbirgt sich hinter dem Konzept der globalen Partnerschaft, welche Vorteile ergeben sich daraus und welche Vorbehalte sind von Seiten der Kritiker berechtigt?

Inhalt

1. Partnerschaft in der Krise	Seite 2
2. Ursache des Streits	Seite 2
3. Die Logik der „Global Partnership“	Seite 3
4. Offene Fragen	Seite 4
5. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 5

1. Partnerschaft in der Krise

War das Konzept der engen Partnerschaften mit den Ländern des ehemals sowjetischen Einflussbereichs ein wesentlicher Grund für die herausragende politische Rolle der NATO in den 90er Jahren, so geriet dieses Modell mit den politischen Veränderungen der vergangenen Jahre zunehmend unter Reformzwang. Ein Beispiel hierfür ist der Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC). Er existiert seit 1997 als das Forum, in dem die heute 26 NATO Mitgliedsländer mit 20 Partnerländern¹ Erfahrungen austauschen und gemeinsame Aktivitäten ausarbeiten. Ursprünglich als zentrale Institution des Dialoges mit den „Gegnern von Einst“ gedacht, hatte sich die Rolle des EAPC stetig verändert. Immer mehr EAPC-Staaten wurden NATO-Mitglieder, während viele der verbleibenden Partnerländer entweder kein Interesse am NATO-Beitritt hatten oder für die Mitgliedschaft auf absehbare Zeit nicht in Frage kamen. Damit schwand ein Anreiz, mit dem die NATO bei einzelnen Partnern auf deren Anpassung an politische und militärische Bündnisstandards drängen konnte. Auch wurde es aufgrund der sehr unterschiedlichen Zusammensetzung des EAPC für die NATO zunehmend schwieriger, Felder gemeinsamen Interesses mit allen Partnern zu definieren. Einige Mitglieder des EAPC, wie etwa Belarus oder Usbekistan hatten sich durch offene Menschenrechtsverletzungen weitgehend diskreditiert. Darüber hinaus wurde die Rolle des EAPC durch den Umstand geschwächt, dass die wichtigen NATO-Missionen in Afghanistan, auf dem Balkan oder im Mittelmeerraum gesondert mit den Ländern besprochen werden, die Truppen zur Verfügung stellen.

Folglich erstarnten die monatlichen Sitzungen des EAPC im Kreis der 46 Botschafter zum Ritual. NATO-Mitglieder klagten über Partnerländer, deren Aktivitäten sich auf das Verlesen vorgefertigter Erklärungen von geringem Aussagewert beschränkten. Umgekehrt beschwerten sich Partner über mangelnde Informationen zu NATO-relevanten Entwicklungen, über die sie nach eigenem Bekunden nur aus der Presse erfahren. Was einst als wesentliches Instrument für die politische und militärische Transformation in Osteuropa gedacht war, hatte sich nach Ansicht von vornehmlich amerikanischen Kritikern zu einem sich selbst genügenden „Debattierclub“ von begrenzter Relevanz entwickelt.

2. Ursache des Streits

Parallel zu der Kritik an den vorhandenen Partnerschaftsstrukturen wuchs in Washington der Wunsch, enger mit westlich orientierten Ländern außerhalb der NATO und jenseits der Grenzen Europas zusammenzuarbeiten. Zwar unterhält die NATO seit längerem Kontakte zu Ländern wie Australien, Neuseeland oder Japan, allerdings sind die Beziehungen zu diesen so genannten „Contact Countries“ eher unverbindlicher Natur.

¹ Es handelt sich um Albanien, Armenien, Österreich, Aserbeidschan, Belarus, Kroatien, Finnland, Georgien, Irland, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Russland, Schweden, Schweiz, FYROM, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan

Im Frühjahr 2004 begann der damalige NATO-Botschafter Nicholas Burns, für eine „Ausweitung der Allianz der Demokratien“ zu werben. In der Folgezeit verdichteten sich die Hinweise, dass die USA für die NATO ein noch nicht näher umrissenes neues Gremium vorsahen, das auch jene westlich orientierten Länder außerhalb Europas einbeziehen sollte, die militärische Einsätze der NATO weltweit unterstützen können. Allerdings wurden die Weiterungen dieser noch vage formulierten Ideen nicht von allen NATO-Partnern sogleich erkannt.

Zum Ausbruch des Streits führte erst eine Rede, welche die neue amerikanische NATO-Botschafterin, Victoria Nuland, Mitte Januar 2006 auf einer NATO-internen Konferenz mit Vertretern der EAPC-Partnerländer in der NATO-Schule in Oberammergau hielt. Darin verknüpfte die Botschafterin den Wunsch nach einem neuen, weltweiten Partnerschaftsforum mit der Notwendigkeit der Reform der bestehenden Partnerschaftsforen und plädierte offen für eine Auflösung des EAPC.

Die Ankündigung der Botschafterin wurde sowohl von Vertretern der Partnerländer, als auch von einigen NATO-Mitgliedern als überzogen und inhaltlich fragwürdig empfunden. Washington schien allein über das Schicksal einer bewährten Institution wie den EAPC bestimmen zu wollen. Auch wurde in den Folgewochen mit Sorge zur Kenntnis genommen, dass Teile der Bush-Administration Länder wie Pakistan als mögliche Partner der NATO sahen. Damit schien sich der Verdacht zu bestätigen, dass es den USA vor allem darum gehe, die NATO als Instrument der amerikanischen Globalstrategie zu verstehen und als Werkzeug im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus fortzuentwickeln.

3. Die Logik der „Global Partnership“

So berechtigt kritische Anmerkungen zu den amerikanischen Reformideen sein mögen, so gibt es dennoch eine schlüssige Begründung für die Ausweitung des Partnerschaftsgedankens auf die globale Ebene. Diese ist bislang von amerikanischer Seite aber nur unzureichend vertreten worden.

Partnerschaft hatte für die die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges eine primär *ordnungspolitische* Funktion. Sie war das zentrale Instrument für die politische und militärische Transformation Osteuropas und damit für die Stabilisierung der Region östlich der Grenzen der Atlantischen Allianz. Mit dem Beitritt von mittlerweile 10 osteuropäischen Ländern und einer klaren Beitrittsperspektive für eine Reihe weiterer Bewerberstaaten ist diese ordnungspolitische Aufgabe zumindest zu einem großen Teil erfüllt.

Heute liegen die drängenden Herausforderungen der NATO vor allem in weltweiten militärischen Stabilisierungseinsätzen. Mit ihren Militäraktionen in Afghanistan, im Kosovo, im Mittelmeerraum oder in Afrika hat die Allianz die einstige Selbstbeschränkung ihres militärischen Handelns auf das Bündnisgebiet längst hinter sich gelassen. Damit liegt der Schlüssel zum Relevanz der NATO nicht mehr im Demokratieexport nach Osteuropa, sondern im erfolgreichen Abschluss der militärischen Operationen weit jenseits der Grenzen Europas.

Aus diesem Blickwinkel ist schlüssig, solche Partner zu gewinnen, welche die grundsätzlichen Ziele der NATO teilen und darüber hinaus in den jeweiligen Einsatzregionen signifikante militärische Unterstützung leisten können. Damit fällt Ländern wie Neuseeland, das im Rahmen der NATO-Operation in Afghanistan bereits eines der regionalen Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Team – PRT) führt, eine ebenso offensichtliche Partnerschaftsrolle zu wie etwa Australien, das gerade militärische Transportflugzeuge vom Typ C-17-Globemaster beschafft. Weitere militärisch relevante Partner sind Japan, Südkorea oder auch Singapur. Wenn diese Länder aber die NATO-Missionen unterstützen, dafür erhebliche Mittel aufbringen und nicht zuletzt das Leben ihrer Soldaten riskieren, so ist es geradezu zwingend, sie über die reine Operationsplanung hinaus stärker in die Konsultationen und Verfahren der NATO einzubeziehen. Zu diesem Zweck soll ein neues, permanentes Forum geschaffen werden.

Dieser neue Ansatz unterscheidet sich in zweierlei Hinsicht von dem bisherigen Partnerschaftskonzept. Zum einen ist er nicht ordnungspolitisch, sondern vor allem sicherheitspolitisch ausgerichtet. Zum anderen basiert er auf dem Prinzip der militärischen Leistungsfähigkeit. Während viele der bisherigen Partner auch ungeachtet ihrer verschwindend geringen militärischen Fähigkeiten akzeptiert wurden, zielt die „Global Partnership“ darauf, militärisch potente Staaten an die NATO zu binden. Das Ziel ist – plakativ formuliert - nicht der Export von Demokratie in die Partnerschaftsregionen, sondern der Import von Unterstützung in die NATO. Damit symbolisiert dieses Konzept auch den Wandel der NATO von einem eurozentrierten Verteidigungsbündnis hin zu einer weltweit operierenden und militärisch effizienten Sicherheitsinstitution.

Es ist auch kein Zufall, dass dieses Konzept von den USA vorgebracht wurde und in Großbritannien seinen engagiertesten Befürworter in Europa findet. Der Anfang Februar 2006 veröffentlichte „Quadrennial Defense Review“ (QDR), der vom amerikanischen Verteidigungsministerium alle vier Jahre dem Kongress vorgelegt werden muss, erlaubt entsprechende Rückschlüsse. Zum einen zeigt er die Verschiebung der amerikanischen strategischen Perspektiven hin zum asiatisch-pazifischen Raum. Dort wird China (das im vorangegangen QDR nicht einmal erwähnt wurde) als potentiell größter Herausforderer der USA in der Region charakterisiert. Zum anderen wird von den Autoren des QDR das Ziel festgeschrieben, „statische Bündnisse“ in „strategische Partnerschaften“ umzuwandeln, bei denen die Partner an ihren militärischen Beiträgen gemessen werden sollen. Parallel dazu wird festgestellt, dass immer weniger europäische NATO-Mitglieder über die militärischen Fähigkeiten verfügen, mit den USA Seite an Seite zu operieren. Ausgenommen wird von dieser Kritik ausdrücklich Großbritannien, das, zusammen mit Australien, erstmals (und als einzige Länder) direkt in die Formulierung des Reports eingebunden war.

4. Offene Fragen

Die Kritik der Europäer an der „Global Partnership“ basiert nicht nur auf der Tatsache, dass die Begründung für die Initiative von den USA bislang nur unzureichend kommuniziert wurde. Auch ist das Konzept noch nicht völlig schlüssig und wirft gerade mit Blick auf die Auswahl künftiger Partner Fragen auf. So wird der amerikanische Vorschlag, Pakistan als Partnerstaat zu betrachten, zwar mit der großen Bedeutung begründet, die das Land im Hinblick auf die Situation in Afghanistan habe. Unklar bleibt dann aber, was denn das wesentliche Kriterium für die Aufnahme in die „Global Partnership“ sein soll. Ist es die politische Nähe des Kandidaten zur „westlichen“ hstitution NATO, ist es die Höhe seines militärischen Beitrages oder ist es seine strategische Relevanz - und die strategische Relevanz für wen? Was ist, wenn die politische oder strategische Bedeutung eines Kandidaten seiner „Bündnisverträglichkeit“ offensichtlich widerspricht? Wer entscheidet, wie der zu bildende „Global Partnership Council“ zusammengesetzt ist? Wie werden die so genannten „postneutralen“ Länder (Schweden, Finnland, Österreich, Schweiz) eingebunden, die sich an NATO-Operationen beteiligen, geografisch aber in Europa liegen? Welche Rolle soll Russland als besonderer Partner der NATO im Rahmen eines globalen Forums zukommen?

Mittlerweile hat Washington dahingehend eingelenkt, dass die Vorschläge der NATO-Botschafterin zur Abschaffung des EAPC als deren persönliche Meinung deklariert und nicht mehr weiterverfolgt wurden. Stattdessen wird überlegt, wie man den unübersehbaren Schwächen des EAPC – wie etwa die Ritualisierung der Treffen – entgegenwirken kann. So wird daran gedacht, den Rat gelegentlich nur in der Zusammensetzung zusammenentreten zu lassen, die einem vorher ausgewählten Diskussionsthema entspricht. Unter der Formel „26+N“ könnten beispielsweise die NATO-Mitglieder nur mit den Partnern konferieren, die einen besondern Beitrag zur Terrorismusbekämpfung leisten. Bei anderen Sitzungsthemen, wie etwa Sicherheitsfragen auf dem Balkan oder Stabilität in der Kaukasusregion würde das „N“ eine andere Zahl von Partnerstaaten beinhalten. Auch könnte „26+N“ Mitglieder anderer NATO-Partnerschaftsforen einbeziehen – wie etwa Länder, die im „Mediterranean Dialogue“ (MD) oder in der „Istanbul Cooperation Initiative“ (ICI) zusammengefasst sind. Eine solche Alternative zur Auflösung des EAPC trifft auf breite Zustimmung

Diese Reformvorschläge für den EAPC beantworten aber nicht die offenen Fragen zur „Global Partnership“. Hier ist es an Washington, die entsprechenden Antworten bis zum NA TO-Gipfeltreffen im November in Riga zu geben.

**Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung
Hauptabteilung Politik und Beratung:**

Dr. Karl-Heinz Kamp
Leiter Arbeitsgruppe Europa und Außenpolitik
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10907 Berlin

E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de
Telefon: +49 30 26996-3510