

## Unterwegs ins Ungewisse

Die Strategiedebatte der NATO nach dem Gipfel

Patrick Keller | **Das Geschacher um die Personalie Rasmussen hat beim Jubiläumstreffen der NATO alle strategischen Fragen überschattet. Darunter auch die nach dem Verhältnis zwischen Landesverteidigung und internationaler Stabilitätsprojektion. Die Antwort auf dieses Dilemma ist, siehe Afghanistan, leichter formuliert als umzusetzen: das eine tun, ohne das andere zu lassen.**

„If you don't know where you're going, you just might end up some place else“ – auch nach ihrem Geburtstagsgipfel in Straßburg, Baden-Baden und Kehl mag man Yogi Berras Weisheit der NATO ins Stammbuch schreiben. Denn neue Orientierung in Zeiten schwindenden Zusammenhalts hat dieses Gipfeltreffen der Allianz kaum gebracht. Dafür war es wohl auch zu kurz – nur knapp einen Tag hatten die Staats- und Regierungschefs Zeit zum Gespräch. Vor allem aber hat sich Lord Robertsons alte Mahnung bestätigt, dass man über den nächsten NATO-Generalsekretär niemals beim Gipfel selbst beraten sollte.

So hat das Geschacher um die Personalie Rasmussen alles andere überschattet. Frankreichs Rückkehr in die militärischen Strukturen der Allianz ist gerade noch zur Kenntnis genommen worden, aber schon die feierliche Neuaufnahme Kroatiens und Albanien blieb weitgehend unbemerkt. Und

die entscheidende Frage nach der politisch-strategischen Zukunft der NATO blieb nicht nur unbeantwortet, sondern auch ungestellt. Zwar einigte man sich darauf, bis zum nächsten Gipfel ein neues Strategisches Konzept zu erarbeiten, aber über dessen Grundzüge wurde noch keine Verständigung erzielt. Dabei hat die Allianz im Zuge des Gipfeltreffens neben der üblichen gemeinsamen Erklärung immerhin zwei weitere Dokumente veröffentlicht, die als Vorarbeiten für ein solches Konzept verstanden werden können: eine Erklärung zu Afghanistan und die Erklärung zur Sicherheit des Bündnisses (Declaration on Alliance Security/DAS).<sup>1</sup>

Gerade die in der Berichterstattung über den Gipfel fast völlig verschwiegene DAS bietet einige Hinweise, wie sich die Debatte über das neue Strategische Konzept entwickeln könnte. Ihren Ursprung nahm sie 2008 in Bukarest, wo die NATO mit

<sup>1</sup> Die Texte sind in der Dokumentation dieser Ausgabe enthalten, vgl. S. 109.

Blick auf den 60. Geburtstag im Folgejahr entschied, in einem kurzen Papier die politischen und ideellen Grundlagen der Allianz zu formulieren. Sehr bald setzte sich die Interpretation durch, diese „Declaration on Alliance Security“ sei nicht nur ein „Statement of Principles“, sondern der Nukleus des nächsten Strategischen Konzepts. Diese Aufwertung der DAS führte paradoxerweise zu ihrer Abwertung: Denn nun waren alle Mitgliedstaaten bestrebt, ihre Interessen durchzusetzen und somit ihre Sicht der NATO in dem Papier zum Ausdruck zu bringen. Der Boden, der in der Ausarbeitung der DAS verlorengehe, so die Befürchtung, könne in der Debatte um das eigentliche neue Strategische Konzept nicht zurückgewonnen werden.

### Aufmarsch der Steckenpferde

Im Ergebnis führte das zu einem Bauchladen-Papier, wie es für faule NATO-Kompromisse typisch ist: Die Bedeutung von Artikel V wird unterstrichen, die Erweiterungshistorie gelobt, die globale Bedrohungslage von Terrorismus über Cyber-Angriffe bis zum Klimawandel durchbuchstabiert, Abrüstung in Aussicht gestellt, der Kooperationswille mit UN, EU, OSZE und Afrikanischer Union bekräftigt und so weiter. Es ist erstaunlich, wie es den Verbündeten gelingt, auf nur anderthalb Seiten alle individuellen Steckenpferde auftragen zu lassen. Der ursprüngliche Sinn der Erklärung, ein klares Bekenntnis zu den Grundwerten der Allianz – insbesondere der Bündnissolidarität – abzulegen, ist allerdings unter die Hufe gekommen.

Es ist nicht zuletzt dieser Verwässerung der Erklärung zur Sicherheit

des Bündnisses geschuldet, dass für das nun zu entwickelnde Strategische Konzept ein anderer Prozess beschlossen wurde. Diesmal soll den direkten Verhandlungen der Mitgliedstaaten ein unabhängiges Expertengremium vorgeschaltet werden. Von diesem Rat der Weisen erwartet man ein stimmigeres und konzentrierteres Papier, als man es der NATO selbst zutraut. Allerdings haben die Mitgliedstaaten diese Expertengruppe bereits desavouiert, bevor der

Generalsekretär Bevor man Kissinger und Gelegenheit hatte, die üblichen Verdächtigen Henry Kissinger zusammentrommelte, war das und die übrigen Gremium schon desavouiert üblichen Verdächtigen zusammenzutrommeln.

Denn gerade die kleineren Länder fürchten, von den strategischen Vorstellungen der Großkopferten, die naturgemäß auch in scheinbar neutralen Expertengremien die Übermacht haben, überrumpelt zu werden. Deswegen folgt der Erwähnung der „breit angelegten Gruppe qualifizierter Experten“, wie es in der DAS heißt, sogleich die Einschränkung: „die in enger Abstimmung mit allen Bündnispartnern“ lediglich „die Grundlage“ für die Entwicklung des neuen Konzepts schaffen sollen. Es ist also anzunehmen, dass der Rat der Weisen entweder wenig autark arbeiten können oder seine Empfehlung nur geringes institutionelles Gewicht haben wird.

So oder so wird der Prozess der Konzeptentwicklung wenig Verbesserung gegenüber dem Prozess der DAS bringen – aber dafür sehr viel mehr Zeit rauben. Hinzu kommt noch, dass nicht geklärt ist, ob Jaap de Hoop Scheffer mit der Ernennung des Ex-

pertengremiums beginnen soll oder dieser Neuanfang nicht besser seinem Nachfolger überlassen bleibt – was allerdings weitere kostbare Monate vergehen lassen würde.

Angesichts des großen Abstimmungsbedarfs im Bündnis könnte sich solch eine Verzögerung noch als problematisch erweisen, denn das neue Strategische Konzept soll zum nächsten Gipfel in Portugal (voraussichtlich im Herbst 2010) beschlussreif sein. Bis dahin sind noch viele Richtungsentscheidungen zu treffen; vor allem in

Afghanistan ist ein Lackmustest für das gegenwärtige Selbstverständnis der NATO

zwei Fragen muss die Allianz in ihrer strategischen Planung Einigkeit erzielen: Sie muss den Zweck der NATO neu bestimmen sowie eine tragfähige Strategie für den Einsatz in Afghanistan beschließen und implementieren. Daneben gibt es eine Reihe weiterer Aufgaben, welche die NATO auf dem Weg zum Strategischen Konzept lösen muss. Zum Beispiel muss sie ihr Verhältnis gegenüber Russland definieren, eine schlüssige Erweiterungspolitik entwerfen und ihre Zusammenarbeit mit anderen internationalen Institutionen, vor allem der EU, verbessern. Aber der Frage nach ihrem Wesen, ihrer Aufgabenstellung, kommt grundlegende Bedeutung zu – vieles andere lässt sich aus der Antwort auf diese Frage ableiten. Und Afghanistan ist nicht nur die größte und komplizierteste Mission der Allianz, sondern auch ein Lackmustest für das gegenwärtige Selbstverständnis der NATO.

In der Theorie lässt sich die Frage nach der Raison d'être der NATO einfach beantworten: Die NATO hat die Aufgabe, die Sicherheit ihrer Mitglie-

der zu gewährleisten. Artikel V des Washingtoner Vertrags bleibt der Grundstein der Allianz. Inzwischen ist es auch zum Allgemeinplatz geworden, dass Sicherheit heute anders definiert werden muss als zur Zeit des Kalten Krieges, weil sich die Bedrohungslage gewandelt hat. Wer heute „Artikel V“ sagt, denkt eben nicht mehr in erster Linie an Panzer der Roten Armee im „Fulda Gap“, sondern an 9/11, internationalen Terrorismus und Afghanistan – und antizipiert womöglich neue Bedrohungen. Im Prinzip ist diese Sicht bereits heute Konsens in der NATO. Die Geister scheiden sich aber an der praktischen Umsetzung: Wie genau ist das Verhältnis zwischen klassischer Landesverteidigung und internationaler Stabilitätsprojektion auszutarieren? Lettland, Deutschland und die USA – um nur drei Mitglieder zu nennen – haben dazu sehr unterschiedliche Ansichten.

### Einer für alle, alle für einen

Die einzige strategisch angemessene und politisch überzeugende Antwort auf dieses Dilemma lautet: Die NATO muss beides gleichermaßen betreiben. Sie muss sowohl Gefahren für die Sicherheit der Allianz außerhalb des Bündnisgebiets bekämpfen als auch eine glaubwürdige Abschreckung in möglichen klassischen Territorialkonflikten gewährleisten. Einzelnen Mitgliedern werden jeweils unterschiedliche Aspekte dieser Allroundstrategie wichtig oder unbequem sein, zumal sie auch verstärkten Einsatz von finanziellen, militärischen und politischen Ressourcen erfordert. Das ist aber, gespiegelt in Artikel V, der eigentliche Geist der NATO: die Bündnissolidarität. Man kommt den Si-

cherheitsinteressen der anderen entgegen, um eigene Sicherheitsinteressen befriedigen zu können. Das setzt allerdings voraus, dass sich die Mitgliedstaaten über ihre eigenen Sicherheitsinteressen im Klaren sind – die Debatte über das Strategische Konzept der NATO ist daher zunächst eine Debatte, die in den jeweiligen Mitgliedstaaten geführt werden muss.

Der unterschwellige Streit um die richtige Afghanistan-Strategie macht das anschaulich. Die Verbündeten haben noch einmal bekräftigt, was sie schon in Bukarest festgelegt hatten: Afghanistan erfordert einen regionalen Ansatz vernetzter Sicherheit, in dem zivile und militärische Komponenten Hand in Hand gehen und beide verstärkt werden. Dementsprechend führt die neue Afghanistan-Strategie eine ganze Reihe von Maßnahmen auf, mit denen die NATO die afghanischen Armee- und Polizeikräfte ausbauen und verbessern will. Aber im Kern bleibt der Dissens auch unter Barack Obama der alte. Die USA erhöhen ihre Truppenstärke in Afghanistan massiv, während sie zugleich die diplomatische Offensive gegenüber Pakistan und kooperationswilligen Stammesführern suchen. Auf europäischer Seite, insbesondere in Deutschland und Frankreich, wartet man auf solche entschlossenen Initiativen jedoch vergeblich. Hier wird der Einsatz in Afghanistan nicht als maßgeblicher Beitrag zur Sicherheit des Bündnisses verstanden, sondern als lästige Unappetitlichkeit. Sollte sich dies nicht ändern, wird selbst die Regierung Obama die NATO langfristig zu einem bloßen Werkzeug, einer Fundgrube für Ad-hoc-Koalitionen degradieren müssen.

Trotz dieser recht düsteren Perspektive und trotz der Schwierigkeiten, die widerstreitenden nationalen Interessen und Blickwinkel innerhalb eines immer größeren Bündnisses auf einen Nenner zu bringen, ist die Rede von der Existenzkrise der NATO überzogen. Unter dem Zwang, auf eine sich stetig wandelnde Bedrohungslage zu reagieren, erweckt die permanente Transformation der NATO den Eindruck der Dauerkrise – dabei macht genau dies ihre Stärke und Überlebensfähigkeit aus. Die Geschichte der NATO ist eine Geschichte ihrer Krisen – von der Suez- über die Berlin-Krise bis zum Streit um den NATO-Doppelbeschluss. Zum 40. Geburtstag endete der Kalte Krieg und läutete zum Abschied auch der NATO das Totenglöckchen. Zum 50. Geburtstag schien die Entscheidung zum Kosovo-Krieg die Belastbarkeit des Bündnisses zu übersteigen. Und nun, nach dem 60., tief verstrickt in den afghanischen Friedhof der Imperien? Nun sollten wir uns, wie Henning Riecke einmal bemerkt hat, auf den 70. Geburtstag freuen, den eine erneut transformierte, revitalisierte und erweiterte NATO dann vielleicht mit einem Gipfel in Belgrad feiern wird.

Freuen wir uns auf den 70. Geburtstag, den die NATO dann vielleicht mit einem Gipfel in Belgrad feiern wird



Dr. PATRICK KELLER ist Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sein Buch „Neokonservatismus und amerikanische Außenpolitik“ ist 2008 erschienen.