

RISSE IM FUNDAMENT: DIE NATO NACH DEM GIPFEL VON BUKAREST

Wie kein anderer NATO-Gipfel hat das Treffen von Bukarest die doppelte Herausforderung, mit der sich das Bündnis seit den tektonischen Verschiebungen der Staatenwelt in den Jahren 1989/91 konfrontiert sieht, zum Ausdruck gebracht: Während das strategische Selbstverständnis angesichts divergierender Interessen und externer Einflüsse an Kontur verliert, gefährden unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen und strategische Kulturen einzelner Mitgliedstaaten den Erfolg militärischer Operationen des gesamten Bündnisses.



NATO-Gipfel in Bukarest, 3. April 2008

Reuters/Kevin Lamarque

Mit dem Zerfall der bipolaren Ordnung war auch die Zeit der Kassandra gekommen, die der Nordatlantischen Allianz aufgrund der tiefgreifenden strukturellen Veränderungen des internationalen Systems ihr Ende prognostizierten. In den vergangenen 18 Jahren stellte sich die Frage nach dem Daseinszweck der NATO zweimal: zu Beginn der 1990er Jahre, als die einzig verbliebene Supermacht kurzzeitig zwischen einer Politik des fortwährenden Engagements und des Rückzugs in die Isolation schwankte; und im Nachgang zu den Anschlägen vom 11. September 2001, als sich eine zwischen Angriffslust und Existenzangst pendelnde Administration in Washington der Mühen des Multilateralismus überdrüssig zeigte und nicht mehr bereit schien, der eigenen Macht strategische Mässigung aufzuerlegen.

Insgesamt aber hat das Bündnis in den zurückliegenden Jahren in einem zunehmend asymmetrischen Konfliktumfeld einen be-

merkenswerten Anpassungsprozess vollzogen. Treibend im Angesicht der inhaltlichen und geographischen Ausweitung des Risikospektrums und getrieben von der Sorge vor dem eigenen Scheitern, vermochte es seine fortwirkende Relevanz als ordnungspolitische Kraft unter Beweis zu stellen.

Ausweitung der Sicherheitsvorsorge

Seit den 1990er Jahren steht dabei neben den internen Reformprozessen die Ausweitung der geographischen und funktionalen Sicherheitsvorsorge im Mittelpunkt. Die kollektive Verteidigung als Kernbestand des Bündnisses, die gerade auf die Staaten Osteuropas eine unverändert grosse Sogwirkung ausübt, ist dabei nicht in Frage gestellt worden.

Die Partnerschaftspolitik in ihren diversen, meist individuell ausgerichteten Erscheinungsformen, die bei mittlerweile zehn Staaten zur Vollmitgliedschaft geführt

hat, bildet einen zentralen Pfeiler der Bündnispolitik. Sie ermöglicht der NATO, die traditionellen Bündnisfunktionen der transatlantischen Konsultationen und des Friedenssicherungssystems gegen innen in einem grösseren geographischen Kontext fortzuschreiben. Den zweiten Pfeiler stellen die militärischen Operationen zur Friedenssicherung dar. Wie kein anderes Feld reflektieren sie in ihrer Tiefe und Breite die Ausweitung des Aufgabenspektrums von der klassischen Territorialverteidigung zum internationalen Krisenmanagement, von der Ausbildungsarmee zur Armee im Einsatz. Zur Ausweitung des Aufgabenspektrums gehört dabei auch, dass sich die Missionen nicht mehr wie noch in den 1990er Jahren auf die europäische Peripherie beschränken. Vielmehr haben sie als unmittelbare Konsequenz der Erweiterung des Verteidigungsbegriffs sowie der politisch-strategischen Schwerpunktverlagerung auf die primären sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts eine globale Dimension angenommen. Zudem geht es nicht mehr ausschliesslich um das Trennen von erschöpften Kriegsparteien. Stattdessen wird die Allianz selbst Kriegspartei gegen den Widerstand einzelner Konfliktparteien.

Der Wegfall der sowjetischen Bedrohung als konstituierende Klammer des Bündnisses und die damit einhergehende Erweiterung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten hat auch das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeiten eingeläutet. Das Ringen zwischen amerikanischer Hegemonie und westeuropäischer Selbstbehauptung hat zu einer Verschiebung des Gravitationszentrums innerhalb des Bündnisses geführt. Eine

Politik des Gleichgewichts der Mächte und der nationalen Interessen hat in das Innere der NATO Einzug gehalten. Der Gipfel von Bukarest hat die Risse im Fundament des Bündnisses offen gelegt – und zwar sowohl im Kontext der Erweiterungsdebatte als auch auf der operativen Ebene.

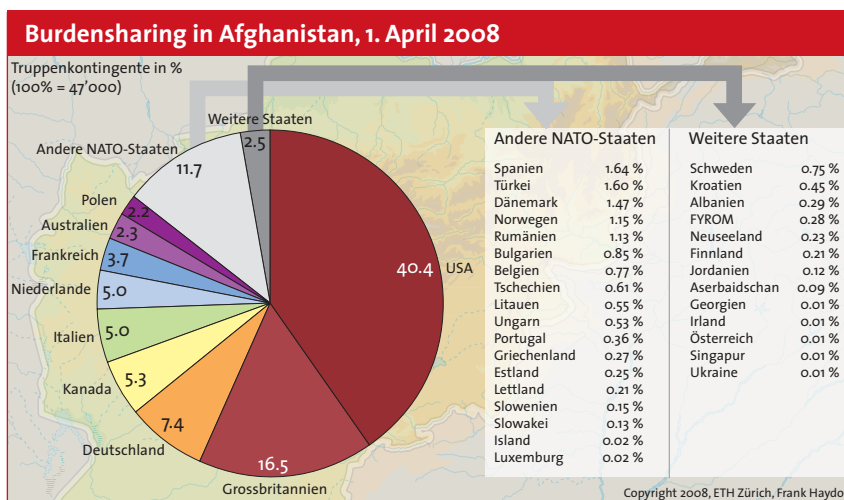
Erweiterung – warum und wie weit?

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Erweiterungspolitik der NATO entscheidend zur Stabilisierung Europas beigetragen und damit der Losung nach einem ungeteilten und freien Kontinent praktische Bedeutung verliehen. Neben dem Sicherheitsgewinn für den erweiterten euro-atlantischen Raum stand dabei stets auch der Gedanke im Vordergrund, den Kandidatenländern, die allesamt keine militärischen Schwergewichte repräsentierten, weitgreifende politische und militärische Reformen abzufordern und sie zugleich langfristig an den Westen zu binden.

Gerade vor dem Hintergrund der blutigen jugoslawischen Zerfallskriege war die graduelle Heranführung der Länder des westlichen Balkans seit Jahren unumstritten. Die in Bukarest beschlossene Aufnahme Kroatiens und Albanien ist ein wichtiger Schritt zur vollen Integration der Region in die euro-atlantischen Strukturen, dem nach Beilegung des Namensstreits in absehbarer Zeit auch Mazedonien folgen sollte. Darüber hinaus verfolgt das Bündnis eine Politik der Einbindung gegenüber Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien.

Dass das Gipfeltreffen in der rumänischen Hauptstadt gleichwohl eine veritable Auseinandersetzung über die Erweiterungsstrategie erlebte, lag teilweise an der mit einer Mischung aus Rücksichtslosigkeit und Mangel an diplomatischem Geschick verfolgten Strategie des US-Präsidenten, sein transatlantisches Vermächtnis zu retten. Bedeutsamer jedoch war die Tatsache, dass sich die NATO drei zentralen Fragen noch nicht gestellt hat: Welche Mitglieder verträgt das Bündnis? Welche Mitgliedschaft liegt im Interesse der europäischen Sicherheit? Wo liegen die Grenzen der Allianz? Abhängig von Geographie und Geschichte, Bedrohungswahrnehmung und Bündnisverständnis werden diese Fragen in Washington und Warschau, in Berlin und Bukarest, in Paris und Prag unterschiedlich beantwortet.

Um das Ansehen der USA nicht zu beschädigen und dem antirussischen Sicherheitsreflex der Staaten Osteuropas entgegenzukommen, haben auch die west-



europäischen Gipfelteilnehmer der NATO-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine zugestimmt – wenn auch ohne klaren Zeitrahmen, also ohne die Aufnahme in den Aktionsplan für die Vorbereitung auf eine Mitgliedschaft (MAP). Und dennoch stellt sich die Frage, welches Signal das Bündnis an Bewerberstaaten aussendet, die ihre territorialen Konflikte nicht gelöst haben, sondern erwarten, dass das Bündnis diese für sie löst; deren demokratische Entwicklung den Grundprinzipien des Washingtoner Vertrages nicht entspricht; oder deren Bevölkerung gerade einmal zu dreissig Prozent eine Mitgliedschaft befürwortet. Die NATO-Erweiterungsstudie aus dem Jahr 1995 hat, so unbestimmt die Aufnahmekriterien auch definiert sein mögen, Grenzen definiert, die in Bukarest von einem Teil der Mitglieder ignoriert wurden und gerade deshalb den anderen Teil irritieren.

Wenn das strategische Selbstverständnis angesichts divergierender bündnisinterner Interessen in der Erweiterungsdebatte an Kontur verliert, dann gilt das in besonderem Masse für den Umgang mit Moskau. Ungeachtet der vorhandenen Kooperationsstrukturen sind die Beziehungen der NATO zu Russland im Bereich des Symbolischen verhaftet geblieben. Nicht selten wird dabei verkannt, dass das russische Säbelrasseln mehr der innenpolitischen Situation und der imperialen Nostalgie geschuldet ist als einer durch die NATO-Erweiterung hervorgerufenen genuinen Bedrohungswahrnehmung. Moskau weiss, dass die NATO Stabilität an seiner Westflanke garantiert und das bündnispolitische Engagement in Afghanistan der schwachen Südflanke dienlich ist. Gerade deshalb setzten sich die westeuropäischen Staaten für einen Balanceakt ein, der nach dem Konflikt um die Souveränität des Kosovo eine Verhärtung der Fronten vermeiden wollte, ohne

den Eindruck zu vermitteln, Moskau könne die NATO-Agenda von aussen diktieren. Und gerade deshalb konnte in Bukarest ein Transitabkommen abgeschlossen werden, das den Transport nichtmilitärischer Güter für den ISAF-Einsatz auf dem russischen Landweg regelt. Wie stark die NATO in Afghanistan auf andere Akteure angewiesen ist und dass der Zusammenhalt des Bündnisses vom Handlungswillen seiner Mitglieder abhängt, machte der zweite Schwerpunkt des Gipfels, die ISAF-Mission und die zunehmende militärisch-operative Beanspruchung der NATO, deutlich.

Burdensharing

Wie bereits das Zusammentreffen in Riga im November 2006 war auch Bukarest ein Afghanistan-Gipfel. Die verabschiedete «Strategische Vision», die von einem NATO-internen Zusatzdokument begleitet wird, ist eine unmittelbare Reaktion auf die verschlechterte Sicherheitslage. Im Mittelpunkt stehen dabei drei Aspekte: ein umfassender Sicherheitsansatz; die langfristige Verpflichtung zur Unterstützung Afghanistans, die mit einem Appell an die Bündnissolidarität verbunden wird; und die Definition von «Benchmarks» als Voraussetzung für einen Truppenabzug.

Weil die NATO erkannt hat, dass sie mit ihren militärischen Fähigkeiten nicht allein den Schlüssel zu einer nachhaltigen Stabilisierung hat, richtet die Abschlusserklärung ihr besonderes Augenmerk auf einen ganzheitlichen Sicherheitsansatz. Dabei geht es zum einen um die Vernetzung zivilmilitärischer Mittel, zum anderen um die strukturierte Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Partnerstaaten und NGOs. Der Stellenwert der NATO im Rahmen einer solchen Kooperation ist jedoch bereits innerhalb des Bündnisses umstritten. Darüber hinaus gibt es auch unter-

schiedliche Auffassungen über die Priorität, die den zivilen bzw. militärischen Mitteln einzuräumen ist – was nicht zuletzt auf das markante Missverhältnis zwischen den Kosten für den zivilen Wiederaufbau und jenen für den Krieg zurückzuführen ist.

Das Grundproblem – unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen auf der Basis unterschiedlicher Lagebeurteilungen und unterschiedliche strategische Kulturen – bleibt dabei ungelöst. Umso erstaunlicher ist nicht nur die langfristige militärische Verpflichtung, sondern vor allem das Bekenntnis zur Lastenteilung, zum Schliessen der Lücken bei Truppen und Fähigkeiten sowie zu einer maximalen Flexibilität beim militärischen Einsatz. Gerade die nationalen Einsatzvorbehalte, die partiell ausgebliebene Anpassung an die Einsatzdoktrin, die heterogene Lastenverteilung und die im Vergleich zu anderen Stabilisierungsmissionen geringe, wenn auch in den letzten 18 Monaten deutlich angestiegene Truppenpräsenz (heute rund 47'000) haben die Bündnissolidarität in den letzten Jahren auf die Probe gestellt. Aussagen über ein Zwei-Klassen-Bündnis mit Mitgliedern, die kämpfen, und solchen, die nicht kämpfen, werden deshalb so schnell nicht wieder verstummen. Daran wird auch die – an die erwartete Rückkehr in die integrierte Militärstruktur gekoppelte – Entsendung eines zusätzlichen französischen Bataillons in den Osten Afghanistans, das es den USA ermöglicht, die kanadischen Truppen im Süden zu entlasten, nichts Grundsätzliches ändern.

Zu einer Neujustierung der Afghanistanmission gehört allerdings auch der Stufenplan zu einem Abzug in unbestimmter Zukunft. Als Konsequenz eines forcierten Ausbildungsprozesses steht die schrittweise Übernahme der Verantwortung durch afghanische Sicherheitskräfte im Mittelpunkt der militärischen und zivilen Zielmarken. Bereits im August 2008 sollen afghanische Truppen die Verantwortung für Kabul und Umgebung übernehmen; bis 2010 soll das Land über 80'000 ausgebildete Soldaten und 82'000 Polizisten verfügen; und 2011 soll die afghanische Armee den Süden des Landes selbständig kontrollieren.

Der Wechselwirkung zwischen regionaler Instabilität, innenpolitischen Fehlentwicklungen, die sich in der ausbleibenden Bekämpfung des Opiumanbaus manifestieren, und weltweit agierendem Terrorismus schenken aber weder die strategische Vision noch der Stufenplan hinreichend Beachtung. Die afghanische Erfahrung wird dazu

führen, dass die NATO Auslandseinsätze in einem hoch komplexen Konfliktumfeld künftig sorgfältiger abwägen wird – gewiss um den Preis eines Bedeutungsverlusts, aber eben auch um den Preis ihres Überlebens.

Mehr Fragen als Antworten

Der Jubiläumsgipfel 2009 zum 60. Jahrestag der Allianz in der deutsch-französischen Grenzregion von Kehl und Strassburg kann mit dem Schwerpunkt «NATO-EU» die Bedeutung des Bündnisses für die europäische Sicherheit unterstreichen. Darüber hinaus eröffnet er den Mitgliedstaaten aber auch die Chance, zumindest einige der vielen offenen Fragen auf die Agenda zu setzen.

Die NATO braucht ein neues Strategisches Konzept, das das alte vom April 1999 ablöst und den grundlegenden sicherheitspolitischen Veränderungen Rechnung trägt. Der Auftrag für ein solches Konzept würde nicht nur die neue US-Administration von Beginn an einbinden, sondern alle Mitgliedstaaten zwingen, die Formelkompromisse der zurückliegenden Jahre durch klare Aussagen zu Selbstverständnis, Strategie und operativer Implementierung, einschliesslich der Frage einer fairen Kostenteilung, zu ersetzen. Dabei ist der Gefahr zu widerstehen, dass die NATO ungeachtet der erkennbaren Grenzen der Leistungsfähigkeit Abladeplatz für nahezu alle sicherheitspolitischen Herausforderungen wird.

Darüber hinaus verlangen die diversen Partnerschaftskonzepte nach einer grundlegenden Neudefinition. Das betrifft sowohl den unter wachsenden Spannungen leidenden NATO-Russland-Rat als auch die aufgrund ihrer Mitgliedschaft ausserordentlich heterogen zusammengesetzte Partnerschaft für den Frieden (PfP) und nicht zuletzt den stockenden Mittelmeer-Dialog und die bislang weitgehend fehlgeschlagene Istanbul Kooperationsinitiative. Überlegungen, die unterschiedlichen Partnerschaften unter einem Dach mit einem geographischen, funktionalen und organisatorischen Standbein zusammenzuführen, sind über ein rudimentäres Stadium hinaus nicht weiter verfolgt worden. Von grosser Bedeutung ist schliesslich die Frage, welche Angebote die NATO den Staaten machen will, die sich wie Australien, Neuseeland, Südkorea und Japan zunehmend direkt oder indirekt an den Missionen des Bündnisses beteiligen und eine institutionelle Anbindung ohne Mitgliedschaft suchen. Langfristig ist es kaum vorstellbar, Angebote dieser Staaten anzunehmen, ohne sie stärker in einen strukturierten Prozess einzubinden.

Die Schweiz und die NATO

Die Entwicklungen innerhalb des Bündnisses sind auch für die Schweiz von grosser Bedeutung. Ein Gelingen der Afghanistan-Mission liegt im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Zudem wird eine Neustrukturierung der NATO-Partnerschaftskonzepte Rückwirkungen auf die Kooperationsmöglichkeiten der Schweizer Armee haben. Zwar hat der PfP-Rahmen nach der Osterweiterung aus Sicht der NATO an Bedeutung verloren. Für die Transformation und Zusammenarbeitsfähigkeit der Schweizer Streitkräfte ist er aber immer noch zentral.

Allerdings hat die Schweiz das PfP-Angebot in den letzten Jahren nur begrenzt genutzt. Diese Zurückhaltung lässt sich teilweise auf die innenpolitische Skepsis gegenüber der NATO zurückführen. So waren es auch Motionen aus rechtskonservativen und grünen Kreisen, die das VBS zu einem Rückzug aus der ISAF-Operation in Afghanistan per Februar 2008 veranlassten. Dabei wurden in den politischen Debatten zwar vorwiegend Bedenken wegen der verschlechterten Sicherheitslage geltend gemacht, doch dürfte auch das weit verbreitete Bedürfnis nach Distanznahme vom Kampf der USA und des Westens gegen den Terror eine wichtige Rolle gespielt haben. Ob ein neutrales Abseitsstehen die Schweiz besser vor der Terrorgefahr zu schützen vermag, ist jedoch fraglich.

Der Entschluss zum Abzug aus Afghanistan war angesichts des innenpolitischen Drucks nachvollziehbar, zumal einige Parlamentarier ihre weitere Unterstützung der SWISSCOY-Mission im Kosovo davon abhängig machten. Auch wenn dieser Schritt aussenpolitisch ein falsches Zeichen setzte, blieb der Schaden insgesamt begrenzt. Fragen stellen sich jedoch hinsichtlich der Zukunft der militärischen Friedensförderung in der Schweiz. Die geringe innenpolitische Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den europäischen Sicherheitsinstitutionen sowie der mangelnde Konsens bezüglich der sicherheitspolitischen Interessenräume der Schweiz lassen vermuten, dass sich der Bundesrat mit der Umsetzung der internationalen Komponente seiner Strategie «Sicherheit durch Kooperation» auch weiterhin schwer tun wird.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch