

## BAUSTELLE BÜNDNIS: DIE NATO NACH DEM GIPFEL VON RIGA

«Riga» wird als ein Gipfel in die Geschichte der Nato eingehen, der die mit den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen verbundenen Anpassungsprobleme in den Mittelpunkt rückte, ohne diese allerdings einer tragfähigen Lösung zuzuführen. Auf dem Weg zu den Gipfeltreffen der Jahre 2008 und 2009 werden die Fragen der Bündnissolidarität und einer Reform der Partnerschaftspolitik den zentralen Bezugsrahmen für die Nato bilden.



Die Staats- und Regierungschefs der Nato-Staaten am Gipfel von Riga

NATO photos

Traditionellerweise kommen die Staats- und Regierungschefs der Nato zu Gipfeltreffen zusammen, wenn es um wegweisende Entscheidungen oder um bedeutende Weiterentwicklungen der Allianz geht. So war es 1991 in Rom, als das Bündnis über die Konsequenzen der sich abzeichnenden Wiedervereinigung des europäischen Kontinents beriet; so war es 1999 beim Jubiläumsgipfel in Washington, als die 19 Staats- und Regierungschefs die Aufnahme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik feierten und ein neues Strategisches Konzept sowie einen ambitionierten militärischen Zielkatalog verabschiedeten, der sich an den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen orientierte; so war es 2002 in Prag, als die Allianz die militärische Transformation mit der *NATO Response Force* (NRF) auf eine neue Stufe hob und

den *Big Bang* der Erweiterung um weitere sieben Staaten als unmittelbare Antwort auf den 11. September 2001 beschloss; und so war es 2004 in Istanbul, als Amerika und Europa nach den Verwerfungen im Kontext der Irak-Krise ihre Partnerschaft im Bündnis der mittlerweile 26 Mitgliedstaaten von neuem begründeten und mit der Istanbul Initiative den Brückenschlag in den Nahen und Mittleren Osten wagten.

Der Nato-Gipfel in Riga vom 29. November 2006 hingegen, der im Schatten des Bemühens der verunsicherten US-Administration um Auswege aus dem Irak-Fiasco und der aufflammenden Kämpfe in Afghanistan stand, symbolisiert eher die grossen Anpassungsprobleme, denen sich das Bündnis heute ausgesetzt sieht. Den Wandel der Weltpolitik und den Wandel

Europas zu einem weitgehend freien, vereinten und befriedeten Kontinent markierte der Tagungsort, die lettische Hauptstadt Riga, die bis vor 15 Jahren noch im Machtbereich des einst grossen Gegenspielers des Bündnisses, der Sowjetunion, lag. Symbolisch für den Wandel der Allianz, die keinen einzigen Soldaten in einem Kampfeinsatz während des Kalten Krieges verloren hatte, stand das Gedenken an die seit den 1990er Jahren in Auslandseinsätzen getöteten Soldaten. Damit unmittelbar verbunden sind die Anpassungsprobleme, die mit den Stichworten «Internationale Einsätze und Bündnissolidarität», «Militärische Transformation» und «Partnerschaft und Erweiterung» umschrieben sind. Sie alleine hätten eine veritable Gipfelagenda vorgeben können. Doch es fehlte der strategische und konzeptionelle Rahmen, der politische Kontext, vor allem aber der politische Wille, das Treffen von Riga zu mehr als einem Zwischenstopp auf dem Weg zu den Nato-Gipfeln von 2008 und 2009 zu machen. Mit anderen Worten: In Riga liess sich die Baustelle Bündnis genauer betrachten. 2008 und 2009 müssen als Aufbruchsignal genutzt werden, um die Konturen und das Selbstverständnis der Allianz wieder stärker hervortreten zu lassen.

### Welche Strategie für die Streitkräfteplanung?

Als die Staats- und Regierungschefs der Nato im April 1999 zu ihrem Jubiläumsgipfel in Washington eintrafen, sollte noch einmal die grosse Debatte der 1990er Jahre auf der Tagesordnung stehen: die Frage nach militärischen Einsätzen ausserhalb des Bündnisgebietes (*out-of-area*). Unge-

achtet gelegentlich aufkommender Debatten, die mehr auf den Wunsch nach einer Balance innerhalb des Bündnisses als auf die Strittigkeit der Frage nach Auslandseinsätzen per se zurückzuführen sind, ist der bündnisinterne Konsens über den Wandel von einem geographischen zu einem funktionalen Sicherheitsansatz seit der Verabschiedung des Neuen Strategischen Konzeptes von Washington nicht mehr in Frage gestellt worden, ohne dabei jedoch die grundsätzliche Frage nach der politischen Zielsetzung beantwortet zu haben. Heute verantwortet die Nato Einsätze auf drei Kontinenten. Tausende von Kilometern vom Bündnisgebiet entfernt sind von Afghanistan und Pakistan über Darfur und das Mittelmeer bis auf den Balkan mehr als 50'000 Soldatinnen und Soldaten unter Nato-Kommando im Einsatz. Diese Einsätze bestätigen den Grundsatz, dass die neuen Bedrohungen vor Ort zu bekämpfen sind, bevor sie vor der europäischen und amerikanischen Haustüre landen. Die funktionale Weiterentwicklung wird stets dann in der Allianz umstritten sein, wenn grössere und kleinere europäische Mitgliedstaaten den Eindruck gewinnen, primär für die Ziele Washingtons eingespannt zu werden.

Darüber hinaus fehlt es angesichts des veralteten Strategischen Konzepts an politischen Weisungen für die Streitkräfteplanung und die Operationsführung. Das nun von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Dokument *Comprehensive Political Guidance*, das bereits im Dezember 2005 vom Nordatlantikrat beschlossen worden war, ist nicht dazu geeignet, den permanenten Transformationsprozess des Bündnisses in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren zielgerichtet zu steuern. Die Festlegung auf grenzüberschreitende, umfassende Missionen, die vom *Peacekeeping* bis zum *Warfighting* reichen, sowie das Erfordernis, mehrere Missionen gleichzeitig durchführen zu können, sind als politische Vorgaben für die Operationsplanung der Nato eher unzureichend. Von noch grösserer Bedeutung für die Allianz, und der Streitkräfteplanung in mancher Hinsicht vorgelagert, sind jedoch die mit internationalen Missionen unmittelbar zusammenhängenden Fragen nach der Bündnissolidarität und der Bereitschaft zur Risikoteilung, die in Riga im Mittelpunkt der Diskussionen standen.

**Afghanistan: Lackmustest für die Nato**

Mit der Ausweitung des Verantwortungsbereichs der internationalen Schutztrup-

pe ISAF auf den unruhigen und instabilen Süden und Osten Afghanistans im August bzw. September 2006 ist die Stabilisierungsmission am Hindukusch um eine Kampfmission erweitert worden. Vor allem im pastunischen Süden, in dem sich Taliban und al-Kaida neu gruppiert haben, hat sich die Lage bei gleichzeitigen Wiederaufbau-erfolgen im relativ ruhigen Norden und Westen des Landes deutlich verschlechtert. Insgesamt unterstehen bei Beteiligung aller 26 Mitgliedstaaten sowie von elf Partner-



staaten 32'000 Soldatinnen und Soldaten dem ISAF Kommando. Die USA, Grossbritannien und Deutschland stellen die mit Abstand grössten Truppenkontingente. Prozentual entspricht die relative Stärke der ISAF in einem Land mit rund 30 Millionen Einwohnern damit nur einem Bruchteil der unter Nato-Kommando stehenden KFOR, die in der serbischen Provinz Kosovo mit rund zwei Millionen Einwohnern ausschliesslich Stabilisierungsaufgaben wahrnimmt. Der britische kommandierende General Richards hat bereits im Oktober 2006 die an der Mission beteiligten Staaten dazu aufgerufen, alles daran zu setzen, die afghanische Bevölkerung diesen Winter für sich zu gewinnen, um ein Scheitern mit verheerenden langfristigen Konsequenzen für die Allianz zu verhindern.

Die Nato steht in Afghanistan vor drei zentralen Herausforderungen, die zugleich langfristig über die Handlungsfähigkeit und die Bedeutung des Bündnisses entscheiden werden. Erstens besteht durch die unterschiedliche Gefahrenlage im Norden und Westen bzw. im Süden und Osten des Landes eine unterschiedliche Bedrohungswahrnehmung unter den beteiligten Mitgliedstaaten. Zweitens orientiert

sich die jeweilige Risikobereitschaft an der perzipierten Gefahrenlage sowie an der innenpolitischen Konstellation. Und drittens richten sich die Kapazitäten an dem Charakter der Mission aus. In der Konsequenz ist das Mandat der einen auf Stabilisierungsbemühungen zugeschnitten und mit nationalen Einsatzvorbehalten versehen, während die anderen in Kampfmissionen nicht selten über ein Maximum an Flexibilität verfügen. Lediglich sechs der 26 Mitgliedstaaten haben ihren Streitkräften kei-

ne Einsatzvorbehalte auferlegt. Wenn sich Risikamentalität und Risikobereitschaft in einer gemeinsamen, lediglich in unterschiedlichen Sektoren aufgeteilten Mission fundamental unterscheiden, wobei die Verfügbarkeit über angemessene Kapazitäten garantiert ist, dann nimmt der Gedanke der Bündnissolidarität bei erhöhter Gefahrenlage für die gesamte Mission langfristig Schaden. Unter anderen Vorzeichen gilt die Pflicht zur Risikoteilung und Solidarität auch für die Nicht-Nato Staaten, die an der Mission beteiligt sind: Kann sich der Oberkommandierende im Notfall, den alleine er zu bestimmen hat, nicht auf die Solidarität der Partnerstaaten verlassen, ist der Nutzen des Beitrags insgesamt in Frage gestellt. Angesichts der zunehmend kritischen Lage in Afghanistan ist das Ergebnis des Gipfels von Riga, die Einsatzflexibilität der beteiligten Streitkräfte durch eine Verringerung der nationalen Einsatzvorbehalte zu erhöhen, von grosser Bedeutung.

**Stärkung der Kohärenz**

Zwei weitere Punkte, die in Riga nur am Rande Erwähnung fanden, werden in Zukunft eine grössere Bedeutung für den Zusammenhalt des Bündnisses gewinnen. Zum einen bleiben die Mitgliedstaaten

aufgefordert, nicht nur die von den militärischen Befehlshabern vor Ort geforderten Truppenkontingente, sondern auch die notwendigen militärischen Fähigkeiten bereitzustellen und den vor Jahren eingeleiteten Transformationsprozess zur Steigerung der Effizienz und Reaktionsfähigkeit energisch voranzutreiben. Die seit dem Washingtoner Gipfel 1999 von allen Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen, die militärischen Kapazitäten den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen, sind teilweise gar nicht und teilweise nur sehr zögerlich erfüllt worden. In Afghanistan herrscht nach wie vor ein Mangel an Aufklärungs- und Transportflugzeugen sowie an Hubschraubern, der den Erfolg der gesamten Mission in Frage stellt. Die Verteidigungsausgaben der meisten europäischen Mitgliedstaaten sind seit Jahren eingefroren. Angesichts hoher Personal- und niedriger Investitionskosten sowie der nach wie vor tendenziell statischen europäischen Streitkräftenstrukturen reduziert sich der Handlungsspielraum beträchtlich.

Zum anderen wird sich die Allianz der Frage einer fairen Kostenteilung nicht länger verschliessen können. Das Beispiel der NRF, die in Riga für voll einsatzfähig erklärt wurde, mag hier genügen: Mit der NRF verfügt das Bündnis über eine in kürzester Frist weltweit einsetzbare Interventionstruppe, die das gesamte Einsatzspektrum abdeckt. Auf rotierender Basis stellen vor allem die europäischen Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von jeweils sechs Monaten ihre Soldaten zur Verfügung. Kommt die NRF zum Einsatz, dann muss das Land, das seine Truppen zur Verfügung stellt, für die anfallenden Kosten aufkommen. Die spanische Regierung musste im Anschluss an den Einsatz der NRF im Rahmen der Erdbebenhilfe in Pakistan eine Rechnung von US\$ 25.4 Millionen begleichen. Unter den gegebenen Vorzeichen werden sich die beteiligten Länder überlegen, ob sie ihre Truppen für die gemeinsame Sache zur Verfügung stellen. Eine Neuregelung der Kostenteilung könnte auch auf die Partnerstaaten, die sich an Nato-Missionen beteiligen, ausgeweitet werden.

### Nato-Partnerschaftspolitik als Chance für die Schweiz

Erstmals wurden die Nato-Partnerstaaten nicht zu einem Gipfeltreffen der Allianz eingeladen. Dabei gehört die Partnerschaftspolitik der Nato zu den grössten Erfolgsgeschichten des Bündnisses seit dem Ende des Kalten Krieges. Sie symbolisiert

den Wandel der Allianz von einem reinen Verteidigungsbündnis zu einer flexiblen Sicherheitsorganisation, erwies sich gegenüber Russland und der Ukraine als Instrument vertrauensbildender Massnahmen, beschleunigte in Mittel-, Ost- und Südosteuropa dank der Mitgliedschaftsperspektive den politischen und militärischen Transformationsprozess und liess schliesslich das Bündnis militärische Unterstützung für seine immer zahlreicher werdenden Missionen gewinnen. So entstand auch die von Präsident Bush befürwortete, in Riga aber nicht weiter verfolgte Idee einer globalen Partnerschaft mit Staaten des pazifisch-asiatischen Raums, die sich zunehmend direkt oder indirekt an den Missionen der Nato beteiligen und eine institutionelle Anbindung ohne Mitgliedschaft suchen.

### Die Schweiz und die Partnerschaft für den Frieden\*

#### Angebote der Schweiz

- Insgesamt 19 Ausbildungskurse (2005)
- **Schwerpunkte**
  - Humanitäres Völkerrecht
  - Zivil-militärische Zusammenarbeit
  - Humanitäre Minenräumung
  - Gebirgsausbildung
  - Kommunikationstraining
  - Sicherheitspolitische Ausbildung
    - 3 Genfer Zentren: Sicherheitspolitik; Humanitäre Minenräumung; Demokratische Kontrolle der Streitkräfte
    - International Relations and Security Network des Center for Security Studies der ETH Zürich

#### Teilnahme der Schweiz

- Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
  - Treffen der Aussen- und Verteidigungsminister: Schweiz vertreten durch Staatssekretär / Botschafter
  - Treffen der Armeechefs
- Militärische Zusammenarbeit
  - NATO / Pfp-Übungsprogramm: 8 Übungen mit total 104 Schweizer Teilnehmenden (2005)
  - Planungs- und Überprüfungsprozess: 29 Ziele Schweiz-Nato
- Zivile Zusammenarbeit
  - Terrorismusbekämpfung
  - Sicherheitssektorreform
  - Kleinwaffen und Personenminen
  - Zivile Notfallplanung

\* Angaben gemäss Pfp-Jahresbericht 2005 des Bundesrates

Seit 1991 hat die Nato fünf unterschiedliche Partnerschaftskonzepte entwickelt, die zwar im Kern durch den Dreiklang aus «Kooperation, Reform und Ausbildung» verbunden sind, aber, gerade weil sie nicht aufeinander abgestimmt sind, nach einer grundlegenden Reform verlangen. Neben

die speziellen Gefässe des Nato-Russland Rates und des Nato-Ukraine Rates treten der so genannte Mittelmeer-Dialog und die Istanbuler Kooperationsinitiative als ein Beitrag zur Sicherheit und Stabilität des Nahen und Mittleren Ostens. Das bis heute bedeutendste und erfolgreichste Forum ist aber die 1994 gegründete «Partnerschaft für den Frieden» (Pfp), die gegenwärtig 20 Staaten zählt, zu denen als Ergebnis des Gipfels von Riga bald Montenegro, Bosnien-Herzegowina und das nach wie vor nicht voll mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal kooperierende Serbien stossen werden. Pfp bietet individuell ausgerichtete Partnerschaften an und beruht auf den Prinzipien *self-differentiation*, *joint ownership* und *mutual interest*. Mittlerweile sind zehn ehemalige Pfp-Staaten dem Bündnis beigetreten; Pfp hat dabei aber als Nato-weites Ausbildungsinstrument keineswegs an Bedeutung verloren. Gerade deshalb gibt es Überlegungen, die unterschiedlichen Partnerschaften unter einem Dach mit einem geographischen, funktionalen und organisatorischen Standbein zusammenzuführen.

Für die Schweiz, die der Pfp seit 1996 angehört und deren Ausbildungsangebote geschätzt werden, würden sich dadurch verbesserte sicherheitspolitische Dialogmöglichkeiten zu den Staaten des Mittelmeer- sowie des asiatischen und pazifischen Raumes ergeben. Letztlich aber bleibt das Verhältnis der Schweiz zur Nato durch eine merkwürdige Berührungsangst charakterisiert. Bis heute macht das Land nur unzureichend von dem ihm zur Verfügung stehenden umfassenden Ausbildungsangebot Gebrauch. Dies entspricht einem insgesamt beschränkten Engagement in internationalen Stabilisierungsmissionen, das wiederum unverzichtbar für den Erfahrungsrückfluss und Transformationsprozess der schweizerischen Streitkräfte ist. Andere allianzgebundene Staaten nutzen die Pfp-Plattform gezielt, um den sicherheitspolitischen Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden und den Schutz der eigenen Bürger zu gewährleisten. Nach dem Zwischenstopp in Riga wird die Partnerschaftsfrage in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen. Ein stärkeres Engagement der Schweiz würde nicht nur das Grundprinzip der Pfp stärken, sondern auch die Sicherheit der Schweiz.

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

■ Bezug und Mailingliste:  
www.ssn.ethz.ch