

Ziele und Wege
einer gemeinsamen
Sicherheitsallianz

Die NATO nach dem Jubiläumsgipfel

Karl-Heinz Kamp

Zu den Ritualen politischer Spitzentreffen gehört es, die Lage im Vorfeld der Zusammenkunft als außerordentlich schwierig darzustellen, um im Nachgang den Erfolg umso strahlender feiern zu können. Nicht selten rechtfertigen weder der Beweggrund noch das Ergebnis den Aufwand, der mit einer Konferenz von Staats- und Regierungschefs verbunden ist.

Beim NATO-Gipfel in Kehl und Straßburg im April 2009 war dies anders. Würdige Anlässe gab es genug, die eine Tagung auf höchster politischer Ebene erforderlich machten. Die Nordatlantische Allianz feierte ihren sechzigsten Geburtstag. Frankreich entschloss sich, nach vier Jahrzehnten der Teilabstinz wieder in allen wesentlichen Gremien der NATO mitzuarbeiten. Eine neue NATO-Strategie sollte in Auftrag gegeben werden, um den neuen sicherheitspolitischen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Schließlich traten Albanien und Kroatien der NATO bei und erhöhten die Zahl der ost- und südosteuropäischen Mitgliedsländer auf zwölf. Auch die Resultate konnten sich sehen lassen. Das Engagement der NATO in Afghanistan wurde insgesamt erhöht, und die neue Strategie soll bis zum Folgejahr fertig sein. Selbst auf einen neuen NATO-Generalsekretär konnte man sich einigen, obgleich die Vorstellungen über die optimale Besetzung dieses Postens – wie kaum anders zu erwarten – zunächst auseinandergingen.

Wichtiger als die in der Abschlusserklärung festgehaltenen Gipfelergebnisse sind allerdings die langfristigen

Konsequenzen, die sich für die Fortentwicklung der Nordatlantischen Allianz ergeben, gerade mit Blick auf die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, das Engagement im Hindukusch und die strategische Ausrichtung der NATO.

Mit dem Beginn dieses Jahrzehnts und im Gefolge des 11. September hatten sich Europa und die USA deutlich voneinander entfernt und sowohl heftige transatlantische als auch innereuropäische Gefechte ausgefochten. Schon seit einiger Zeit standen die Zeichen aber wieder auf Annäherung. Amerika und Europa hatten erkannt, dass sie aufeinander angewiesen waren und dass sicherheitspolitische Konkurrenz ihre Positionen insgesamt schwächt. Zwei Ereignisse im Vorfeld des NATO-Jubiläums symbolisierten diese transatlantische Aussöhnung: der amerikanische Regierungswechsel und die Wiederannäherung Frankreichs an die NATO.

Mit Präsident Barack Obama wählte das amerikanische Volk einen Präsidenten, der wie kaum einer seiner Vorgänger den grundlegenden politischen Wandel verkörpert. Der erste schwarze Präsident in der amerikanischen Geschichte hatte den „Change“ auf allen Politikfeldern versprochen und betonte die Bereitschaft der USA zur Zusammenarbeit ebenso wie die Wichtigkeit internationaler Organisationen und Bündnisse. Auch wenn er manch bekannte amerikanische Position als neuartig präsentierte, so verfehlte der geänderte Politikstil seine Wirkung nicht. Der neue Präsident konnte verlorenes

Vertrauen europäischer Entscheidungsträger zumindest vorläufig wiedergewinnen und fand insbesondere in den Öffentlichkeiten der NATO-Staaten begeisterte Zustimmung. Letzteres ist besonders bedeutsam, ist es doch ein Hinweis, dass der regelmäßig beklagte europäische Anti-Amerikanismus in weiten Teilen ein „Anti-Bushismus“ gewesen ist.

Nahezu parallel zum politischen Wandel in den USA kündigte Frankreichs Präsident Sarkozy eine grundlegende außenpolitische Neuorientierung seines Landes an. Ausgehend von der Erkenntnis, dass den französischen Sicherheitsinteressen mit der vollständigen Integration in die NATO eher gedient ist als mit dem bündnispolitischen Schwebezustand der Vergangenheit, stellte Paris die Rückkehr in alle Bündnisgremien (vorläufig mit Ausnahme der Nuklearen Planungsgruppe) in Aussicht. Anfangs noch als taktisches Manöver verdächtigt, erwies sich dieser Schritt doch bald als Bruch mit den gaullistischen, antiatlantischen Dogmen französischer Außen- und Sicherheitspolitik. Wie auch in der amerikanischen Politik war der faktische Politikwechsel weniger dramatisch, als es schien. Nach dem Paukenschlag des französischen Austritts aus der militärischen Integration der NATO im Jahr 1967 hatte Paris seine Streitkräfte in den vergangenen Jahren wieder schrittweise eingegliedert und unterstützte die Allianz militärisch weit engagierter als manche der Vollmitglieder. Dennoch war der letzte Schritt zurück in die NATO mehr als nur politische Symbolik, er verdeutlichte die Abkehr von zwanghaften Positionen der Vergangenheit, in denen französischer „Grandeur“ nicht selten Vorrang vor der Vernunft eingeräumt worden war.

Der Atlantik wird schmaler

Die Auswirkungen dieses transatlantischen Doppelschlages dürften weit über die NATO hinausgehen und sich positiv

auf die Zusammenarbeit von NATO und EU beziehungsweise ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) insgesamt auswirken. Obgleich dringend erforderlich, wurde die Abstimmung transatlantischer und europäischer Sicherheitspolitik in der Vergangenheit immer wieder von ideologischen Streitigkeiten blockiert. Die USA witterten hinter allen Bestrebungen der EU zum Aufbau eigener militärischer Kapazitäten geradezu reflexhaft den Versuch, die NATO zu schwächen. Umgekehrt befürchtete vor allem Frankreich, dass eine zu starke Annäherung der NATO an die EU Washington in die Lage versetzen würde, Europa „vom Rücksitz aus“ zu steuern – wie es ein französischer NATO-Vertreter einmal formulierte. Während die Türkei die NATO-EU-Kooperation häufig direkt und allseits sichtbar blockierte (weil man sich im langjährigen Streit mit Griechenland um Zypern befindet), war der amerikanisch-französische Gegensatz häufig der tiefer liegende Grund für die mangelnde Kooperation zwischen beiden Organisationen, obgleich sie beide in Brüssel nur wenige Kilometer voneinander entfernt residieren. Allerdings wird sich trotz der verbesserten politischen Großwetterlage das Verhältnis von NATO und EU nur verbessern können, wenn eine Lösung für das Türkei-Griechenland-Zypern-Problem gefunden wird.

Die transatlantische Annäherung sollte auch nicht mit dauerhafter Harmonie gleichgesetzt werden. Europa wird nicht bedingungslos amerikanischen Positionen folgen, nur weil ein neuer Stil Einzug ins Weiße Haus gefunden hat. Im Gegenzug bedeutet amerikanische Kompromissbereitschaft nicht, dass Washington darauf verzichtet, eigene Interessen kraftvoll durchzusetzen. Präsident Obama ist in erster Linie dem amerikanischen Volk verpflichtet – Bündnispolitik, selbst im bevorzugten NATO-Rahmen, ist nur ein Mittel und nicht Selbstzweck. Allerdings

ist die Basis der transatlantischen Gemeinsamkeiten breiter und die Gefahr selbsterstörerischer Konflikte deutlich kleiner geworden. Auch wenn mancher Beobachter immer noch den Mythos von dem letztlich unabwendbaren transatlantischen Bruch pflegt, so sind die Kontinente zumindest politisch spürbar zusammengerückt.

Einig in Afghanistan

Das Engagement der NATO zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau Afghanistans weist merkwürdige Gegensätze auf. So gibt es kaum einen Bereich, in dem das Scheitern der Bemühungen und der Bruch des Bündnikonsenses so häufig vorhergesagt wurden wie bei der NATO-geführten ISAF-Mission (International Security Assistance Force) am Hindu-kusch. Es scheint, als würden manche Kommentatoren das Scheitern der NATO geradezu herbeischreiben wollen. Gleichzeitig kämpfen NATO-Mitglieder seit mittlerweile acht Jahren Seite an Seite mit Nicht-NATO-Staaten in der Region, ohne ernsthaft an Rückzug zu denken. Derzeit tragen 42 Staaten zur ISAF bei.

Eine zweite Merkwürdigkeit wiederholt sich bei jedem NATO-Spitzentreffen. *Vor* der Zusammenkunft fordern vor allem die USA ein stärkeres militärisches Engagement europäischer Bündnispartner in Afghanistan, um so die für den zivilen Wiederaufbau nötige militärische Sicherheit zu gewährleisten. Diese weisen die Forderung ebenso regelmäßig mit dem Hinweis ab, sie seien bereits bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit in Afghanistan gebunden und könnten keinen einzigen weiteren Soldaten an den Hindu-kusch entsenden. *Nach* jedem NATO-Gipfel der Vergangenheit zeigte sich dann, dass die militärische Präsenz in Afghanistan teilweise erheblich erhöht wurde (wenn auch mit sehr unterschiedlichen Anteilen der NATO-Mitglieder). Es gibt also offenbar immer noch Handlungsspielraum.

Drittens schließlich weicht die Lagebeurteilung in Afghanistan je nach Standpunkt des Beobachters erheblich ab. Während die USA häufig die sich verschlechternde Sicherheitslage und die zunehmenden Angriffe der wieder erstarkten Taliban hervorheben, betonen europäische Vertreter meist die Fortschritte, die beim Wiederaufbau des Landes bereits erreicht wurden. Dieses Phänomen hat Journalisten zu dem bissigen Kommentar veranlasst, dass es offenbar zwei Afghanistans geben müsse, ein europäisches und ein amerikanisches.

Im Ansatz waren diese Widersprüche auch in Straßburg/Kehl wieder zu spüren, allerdings waren beide Seiten um eine Überbrückung der Gegensätze bemüht. Das Obama-Team verzichtete angesichts der innenpolitischen Lage und der nahenden Wahlen in NATO-Schlüsselstaaten auf allzu deutliche Forderungen nach mehr militärischer Präsenz Europas in Afghanistan. Das amerikanische Engagement wurde hingegen mit der angekündigten Entsendung von 17 000 Kampftruppen und 4000 Militärausbildern kräftig aufgestockt. Andere Länder (auch Deutschland) werden weitere Sicherheitskräfte, vor allem für die Phase der Wahlen in Afghanistan, entsenden. Auch das zivile Engagement nimmt zu. Die Größe der amerikanischen Botschaft in Afghanistan wird verdreifacht. Londons Botschaft in Kabul ist mittlerweile die weltweit zweitgrößte diplomatische Vertretung Großbritanniens. Dadurch soll vor allem der Wiederaufbau des Landes koordiniert werden.

Das ist keinesfalls Anlass für Euphorie. Die Lage in Afghanistan bleibt schwierig, und der Ausgang der NATO-Mission ist nach wie vor ungewiss. Das nach der deutlichen amerikanischen Truppenaufstockung noch verschärfte Ungleichgewicht zwischen europäischem und amerikanischem militärischem Engagement dürfte dazu führen, dass die militärischen Ope-

rationen in der Region weiter amerikaniert werden. Der europäische Einfluss auf die Einsatzführung wird deutlich sinken. Angesichts dessen verwundern europäische Versicherungen, die USA seien „voll auf die europäische Linie“ des *Comprehensive Approach*, also der Kombination militärischer und ziviler Maßnahmen, eingeschwenkt. Natürlich erkennen auch die USA an, dass die Situation in Afghanistan nicht allein mit militärischen Maßnahmen verbessert werden kann, sondern die Verzahnung mit zivilem Wiederaufbau erfordert: Amerika hat deutlich mehr Mittel für den zivilen Aufbau bereitgestellt als die ständig das nicht militärische Engagement betonenden Europäer. Folglich vermutet Washington, dass mancher, der in Europa den *Comprehensive Approach* (zu Deutsch: „vernetzte Sicherheit“) über die Maßen predigt, vor allem das mangelnde eigene militärische Engagement kaschieren möchte.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten am Hindukusch, geben aber zumindest zwei Punkte Anlass für vorsichtigen Optimismus. Zum einen ist der Konsens aller NATO-Regierungen für ein langfristiges Engagement in Afghanistan nach wie vor ungebrochen. Dies ist nach acht Jahren teilweise verlustreicher Kämpfe, nur langsamer Fortschritte im Land und wachsender innenpolitischer Kritik in den NATO-Öffentlichkeiten keinesfalls selbstverständlich. Auch nach dem Jubiläumsgipfel war das politische Signal deutlich – die NATO wird so lange in Afghanistan bleiben, bis ein selbsttragendes Maß an Sicherheit, politischer Stabilität und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erreicht ist. Ein solcher Schulterchluss ist nicht wenig für ein Bündnis demokratischer Staaten, die sich mit unpopulären Entscheidungen eher schwertun.

Zweitens gewinnen die wesentlichen Akteure im Nation Building am Hindukusch zunehmend Klarheit darüber, was in Afghanistan realistischerweise erreicht

werden kann. Während der Anfang 2006 von der internationalen Gemeinschaft beschlossene „Afghanistan Compact“ noch von ambitionierten bis unrealistischen Zielen zur Demokratisierung des Landes ausging, weist die neue Afghanistan-Strategie der USA den Weg auf das konkret Machbare. Ein hinlängliches und selbsttragendes Maß an Stabilität soll erreicht werden, um so die Aufgaben der ausländischen Sicherheitskräfte schrittweise an afghanische Soldaten und Polizisten übertragen zu können.

Eine strategische Neuorientierung

In Straßburg und Kehl legten die Staats- und Regierungschefs den Grundstein für eine neue NATO-Strategie, die 2010 auf einem weiteren NATO-Gipfeltreffen in Lissabon präsentiert werden soll. Diese Entscheidung war lange überfällig, stammt doch das geltende strategische Konzept aus dem Jahr 1999 und trägt keiner der fundamentalen sicherheitspolitischen Veränderungen des vergangenen Jahrzehnts Rechnung. Gleichzeitig besteht breiter Konsens, dass das 1999er-Konzept viele richtige strategische Positionen enthält. Es bedarf also keines grundlegend neuen Dokuments, sondern einer Überarbeitung des vorhandenen Textes. Jedoch dürfte selbst dieser bescheidene Anspruch dem Bündnis erhebliche Probleme bereiten, liegen doch die Vorstellungen über die künftige Rolle der Allianz und ihrer Aufgaben weit auseinander. Während angesichts harscher Töne aus Moskau gerade die osteuropäischen Mitglieder die Schutzfunktion der NATO und damit die Aufgabe der territorialen Verteidigung in den Mittelpunkt stellen, sehen andere die Zukunft der NATO eher in der Rolle des globalen Stabilitätsexporteurs, der sich sicherheitspolitischen Gefahren auch weit jenseits der Bündnisgrenzen widmet. Wieder andere verweisen auf das breite Spektrum neuer Gefährdungen – von Energiesicherheit

bis zu den Konsequenzen des Klimawandels in den arktischen Regionen –, das es zu bekämpfen gelte. Allerdings ist nicht immer klar, welche konkrete Funktion die NATO gegenüber diesen Problemen haben soll.

Die jüngsten Erfahrungen mit strategischen Bündnisdokumenten sind nicht immer ermutigend. Auf dem letzten Gipfeltreffen in Bukarest hatten die NATO-Staats- und -Regierungschefs eine „Erklärung zur transatlantischen Sicherheit“ in Auftrag gegeben, die als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer neuen Strategie eine vorläufige politische und militärische Orientierung geben sollte. Zwar wurde das Dokument in Straßburg/Kehl als (wie bei solchen Gelegenheiten üblich) „wegweisend“ präsentiert, allerdings erfüllten weder die Erarbeitung des Papiers noch das Ergebnis die allgemeinen Erwartungen. Obgleich weniger als zwei Seiten lang, wurde auch über eher harmlose Formulierungen bis zum Gipfeltermin selbst gestritten. Herausgekommen ist ein kleinster gemeinsamer Nenner, der Selbstverständliches festschreibt und damit kaum als strategischer Wegweiser dienen kann.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten, ist die Entwicklung einer neuen NATO-Strategie alternativlos. Dabei liegt der Wert weniger in dem Dokument selbst, das als Konsensprodukt – wie fast alle NATO-Papiere – immer Abstriche hinsichtlich ambitionierter Aussagen oder klarer Positionen wird machen müssen. Weit wichtiger ist die Strategiediskussion, die mit der Formulierung des Textes einhergeht. Selbst wenn es nicht gelingt, alle Gegensätze zufriedenstellend aufzulösen, so zwingt eine solche Debatte doch jedes der 28 Mitglieder, Klarheit über die eigenen Vorstellungen zu gewinnen und diese im NATO-Rahmen publik zu machen – allein das wäre ein Fortschritt auf dem Weg zu einem breiten Konsens über die künftige Rolle und die Aufgaben der NATO.

Ohnehin wird sich die Allianz angesichts der heutigen vielschichtigen Bedrohungssituation von der Vorstellung lösen müssen, strategische Positionen dauerhaft und in Stein gemeißelt formulieren zu können. Stattdessen sollte die Strategieentwicklung eher als ein kontinuierlicher Prozess verstanden werden, der regelmäßige Überarbeitungen der entsprechenden Dokumente erforderlich macht. Damit würde die NATO wieder stärker ihrem eigenen Anspruch gerecht, das „essenzielle transatlantische Forum für sicherheitspolitische Konsultationen“ zu sein.

Eine erfolgreiche Allianz

Die Herausforderungen für effiziente Sicherheitsvorsorge und Interessenwahrung im einundzwanzigsten Jahrhundert sind gewaltig. Sie lassen sich nicht in einem einzigen politischen Akt lösen – auch nicht mit einem NATO-Treffen auf höchster politischer Ebene. Ohnehin kann es in einem Bündnis von nun 28 demokratischen Staaten mit ungleichen geografischen Orientierungen und unterschiedlichen historischen Erfahrungen keine automatische Einigkeit über Ziele und Wege einer gemeinsamen Sicherheitsallianz geben.

Es wird weitere Debatten auf allen Ebenen des Bündnisses erfordern, um die NATO an kommende Aufgaben anzupassen. Der Gipfel in Straßburg und Kehl war nur ein Zwischenschritt – aber ein sehr wichtiger. Eine Allianz, der bei ihrer Gründung 1949 kaum ein langes Leben beschieden schien, ist nach nun sechzig Jahren das erfolgreichste politisch-militärische Bündnis der Geschichte. Die Gründe für den Erfolg sind eher banal – weil die Nordatlantische Allianz ebenso unabdingbar wie anpassungsfähig ist. Wenn diese simple Botschaft auch von denen gehört wird, die im Jahresrhythmus das Ende der NATO prognostizieren, so ist mit dem Gipfel eine Menge erreicht worden.