

Zur konzeptionellen
und realen Basis
eines Neubeginns

Die NATO auf dem Weg zu einer neuen Strategie

Karl-Heinz Kamp

Die Atlantische Allianz erarbeitet derzeit eine neue Bündnisstrategie. Bis zum Herbst dieses Jahres sollen die Beratungen darüber abgeschlossen sein, damit das sogenannte neue „Strategische Konzept“ auf dem NATO-Gipfeltreffen am 19. November 2010 in Lissabon offiziell aus der Taufe gehoben werden kann.

Höchste Zeit, so scheint es, stammt doch das derzeit gültige Strategiedokument noch aus dem Jahr 1999. Eine Firma, die nur einmal im Jahrzehnt überprüft, ob ihre Produkte noch dem Bedarf der Kunden entsprechen, wäre vermutlich längst nicht mehr im Geschäft. Die NATO ist aber keine Firma, sondern eine Institution, die auf Solidarität und Selbstverpflichtung beruht – und eine sehr erfolgreiche obendrein. Ungeachtet regelmäßiger Schwanengesänge von ihrem nahen Ableben, ist sie nach wie vor das erfolgreichste politisch-militärische Bündnis der Geschichte. Damit das so bleibt, braucht sie Klarheit im Kreis ihrer Mitglieder über ihre Aufgaben und Ziele im komplizierten Sicherheitsumfeld des einundzwanzigsten Jahrhunderts.

Dieses neue Sicherheitsumfeld ist nicht nur durch neue Bedrohungen und Risiken von außen gekennzeichnet. Auch nach innen, mit Blick auf die eigenen Öffentlichkeiten, steht die Sicherheitspolitik neuen Anforderungen gegenüber. Die NATO hat sich von der passiven Verteidigungsallianz des Kalten Krieges zu einem nahezu weltweit aktiven Bündnis gewandelt, das militärisch auf drei Kontinenten präsent ist. Gerade weil ein sol-

ches militärisches Engagement Opfer unter Soldaten und Zivilisten fordern kann, steht es heute unter einem weit stärkeren Begründungszwang. Auch müssen in Zeiten immer knapper werdender Haushaltsmittel die Ausgaben für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bevölkerung viel engagierter vermittelt werden, wenn man die in Demokratien unverzichtbare öffentliche Akzeptanz erhalten will. Da reicht es nicht, die sattem bekannten Schlagworte von der „vernetzten Sicherheit“ (oder, wie es auf Englisch heißt, dem „Comprehensive Approach“) und den „strategischen Partnerschaften“ mit allen und jedem zu wiederholen.

Offenheit und Transparenz

Diesen veränderten Realitäten wird die neue Strategie nicht nur inhaltlich Rechnung tragen, sondern auch hinsichtlich der Art und Weise, wie sie formuliert wird. Strategiedebatten sollen nicht mehr nur in den Korridoren der NATO-Zentrale in Brüssel oder den militärischen Kommandostellen geführt werden, sondern unter Einbeziehung der Öffentlichkeit, der zivilen Experten und der Medien. Den Anfang dieses neuen Ansatzes, der auf größtmögliche Transparenz und Offenheit zielt, machte die Entscheidung des NATO-Generalsekretärs Rasmussen, eine zwölköpfige Expertengruppe unter der Leitung der ehemaligen amerikanischen Außenministerin Albright zu benennen, die einen Bericht über die künftigen Aufgaben der NATO verfassen sollte. Diese sogenannte „Group of Experts“ hat

in einer Vielzahl von Seminaren und Konferenzen mit Experten aus NATO- und Nicht-NATO-Staaten debattiert. Sie bekam detaillierte Lageeinschätzungen von den Spitzenmilitärs der NATO und hat mit Vertretern der Europäischen Union beraten. Sie ist nach Moskau gereist und hat Regierungsvertreter aus allen NATO-Staaten konsultiert. Länder wie Japan, Australien und Israel sind ebenso gehört worden wie Ägypten oder Marokko.

Bedeutung der Partner

Der Albright-Bericht wurde am 17. Mai in Brüssel der NATO übergeben und stand am gleichen Tag der Öffentlichkeit zur Verfügung. Er legt das sicherheitspolitische Umfeld dar und definiert die Kernaufgaben der NATO. Er betont die Wichtigkeit von Partnerschaften und stellt heraus, dass die Partnerdemokratien weltweit (Australien, Neuseeland, Japan et cetera) in besonderer Weise in die Entscheidungsprozesse des Bündnisses einbezogen werden müssen. Er hebt die Bedeutung des Artikels fünf des Washingtoner Vertrages – die Bündnissolidarität – hervor, stellt aber auch gleichzeitig die Notwendigkeit von sicherheitspolitischen Konsultationen gemäß Artikel vier des NATO-Vertrages heraus. Er bekennt sich klar zur Zusammenarbeit mit Russland, macht aber ebenso deutlich, dass diese nicht zulasten der Sicherheitsbedürfnisse von NATO-Mitgliedern gehen darf. Und schließlich listet der Bericht eine Reihe von Vorschlägen auf, mit denen die militärische Handlungsfähigkeit der Allianz auch in Zukunft erhalten werden soll.

Basis für eine neue Strategie

Das Papier der Expertengruppe ersetzt weder die Diskussion unter den 28 Mitgliedstaaten, noch ist es eine Blaupause für das neue Strategiedokument. Es ist lediglich einer der Beiträge – wenn auch ein wichtiger –, auf deren Basis der

NATO-Generalsekretär einen ersten Entwurf der neuen Strategie erstellen wird. Auch das ist eine Neuerung, wurden doch in der Vergangenheit Strategien immer von Komitees aus Vertretern mehrerer NATO-Staaten formuliert. Das Ziel ist es, Aufgaben und Ziele des Bündnisses auf nur acht bis zehn Seiten knapp, präzise und vor allem verständlich zu formulieren. Sowohl dieses Ziel als auch der Zeitplan sind äußerst ambitioniert. Generalsekretär Rasmussen will seinen Entwurf nach dem Millenniumgipfel der Vereinten Nationen am 22. September 2010 vorlegen. Danach haben die NATO-Mitglieder knapp zwei Monate Zeit, ihre Vorstellungen einzubringen und sich auf einen gemeinsamen Wortlaut zu einigen. Gelingt das, so können die Staats- und Regierungschefs im November in Lissabon die neue Strategie formal beschließen.

Konzeptionelle Klarheit und Kompromissbereitschaft

Das wird alles andere als einfach werden, müssen doch mehrere Anforderungen unter einen Hut gebracht werden. Die Strategie muss die Aufgaben der NATO nicht nur definieren, sondern diese auch in eine Prioritätenliste bringen, weil das Bündnis angesichts überall sinkender Haushaltsmittel nicht mehr alle Erwartungen und Wünsche der achtundzwanzig Mitgliedstaaten erfüllen kann. Auch muss sie sowohl Richtlinien für militärische Planer aufzeigen als auch die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit transatlantischer Sicherheitsvorsorge überzeugen. Dieser Spagat wird konzeptionelle Klarheit und vor allem Kompromissbereitschaft auf allen Seiten erfordern. Gleichwohl werden die Allianzmitglieder auch heftig streiten, wenn es um die Einzelheiten des künftigen Kurses geht – was allerdings einer demokratischen Allianz aus freien Staaten durchaus angemessen ist.

In den Debatten der kommenden Monate wird es natürlich um die vermeintlich großen Fragen der Weltpolitik gehen. Wie kann der Handlungsrahmen der Atlantischen Allianz neu vermessen werden, damit sie weiterhin den Schutz des Territoriums, der Bevölkerung und der vitalen Interessen ihrer Mitgliedsländer gewährleisten kann? Wie soll das Verhältnis zu Russland gestaltet werden, und auf welche Felder soll sich die Zusammenarbeit mit Moskau konzentrieren? Ist die Mission in Afghanistan ein Modell für das künftige Handeln der NATO, oder ist sie ein historischer Ausnahmefall? Wie kann der „Transatlantic Bargain“, das heißt die wechselseitigen Verpflichtungen auf beiden Seiten des Atlantiks, neu ausgehandelt werden? Ist ein System zur Raketenabwehr ein probates Mittel gegen das iranische Nuklearprogramm, oder ist es eine Verschwendung knapper Mittel, die auch noch das Verhältnis zu Russland belastet? Welchen Stellenwert haben neue Sicherheitsrisiken wie Energieknappheit oder die Folgen des Klimawandels im Aufgabenspektrum der Allianz? Worin besteht die Rolle militärischer Macht in einer Zeit, in der ausbrechende Vulkane, zusammenbrechende Banken oder überschuldete EU-Länder den Bürger weit mehr betreffen als angreifende Heere? Zu all diesen Fragen gibt es unterschiedliche und zum Teil gegensätzliche Vorstellungen im Bündnis.

Worte und Taten klaffen auseinander

Allerdings – und das wird leicht vergessen – wird sich die NATO auch mit sich selbst beschäftigen müssen und vor allem mit dem, was die Mitglieder in das gemeinsame Projekt „Transatlantische Allianz“ einzubringen bereit sind. Da klaffen Worte und Taten seit Langem auseinander. Neue Aufgaben werden rasch definiert, die erforderlichen Mittel aber vorenthalten. Erst kürzlich verspra-

*NATO-Generalsekretär
Anders Fogh Rasmussen bei einer
Pressekonferenz anlässlich eines Treffens
der NATO-Verteidigungsminister
am 11. Juni 2010 in Brüssel.*

© picture-alliance/dpa, Foto: Olivier Hoslet



chen acht Allianzmitglieder in einem Brief an den NATO-Generalsekretär, ihre Ideen für die Zukunft der NATO auch finanziell zu unterfüttern. Der Schönheitsfehler: Sechs der Unterzeichner erfüllen seit Jahren nicht die Selbstverpflichtung der NATO-Staaten, mindestens zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigung bereitzustellen. Wenn dann auch noch – wie in einigen Mitgliedsländern üblich – bis zu siebzig Prozent der Militärhaushalte für Personalkosten verwendet werden, wird klar, warum es bei den militärischen Operationen der NATO an allen Ecken und Enden fehlt. Die Leidtragenden sind die Soldaten vor Ort, die ihr

Leben und ihre Gesundheit aufs Spiel setzen.

Zweifel an der sprichwörtlichen Bündnissolidarität zeigen sich auch an anderer Stelle. Wenn die baltischen Staaten sich allen Ernstes fragen, was denn geschehen wäre, wenn sich Russland im Sommer 2008 nicht zum militärischen Eingreifen in Georgien, sondern in Estland entschlossen hätte, sagt das etwas über die Glaubwürdigkeit der gegenseitigen Beistandsversprechen in der Allianz. Wenn Polen zusätzlich zu seiner NATO-Mitgliedschaft auf bilateralen Schutzzusagen der USA beharrt, so offenbart das die gleichen Zweifel an der Verlässlichkeit manch europäischer Bündnispartner.

Koordinationsprobleme zwischen NATO und EU

Mehr noch – der seit Jahren schwelende Streit zweier NATO-Mitglieder um Zypern blockiert eine wirkliche Zusammenarbeit zwischen der NATO und der EU. Was eher theoretisch klingt, hat in der Praxis geradezu dramatische Auswirkungen. Piraten, die von der NATO aufgegriffen wurden, können nicht der Gerichtsbarkeit in Kenia übergeben werden, da nur die EU ein entsprechendes Abkommen mit Kenia hat. Eine Vereinbarung zwischen NATO und EU, welche dieses regeln könnte, wird blockiert. In Afghanistan können beide Organisationen ihr Handeln nicht wirklich abstimmen. Dort geraten täglich Menschenleben in Gefahr, weil es aufgrund fehlender Abkommen nicht möglich ist, sicherheitsrelevante Informationen zwischen NATO und EU auszutauschen. Ungeachtet dringender Notwendigkeiten, werden nationale Egoismen über das unverzichtbare gemeinsame Handeln gestellt.

Ohnehin bleiben viele NATO-Mitglieder in ihrem Engagement für Afghanistan weit hinter ihren Möglichkeiten zurück, obgleich sich jeder beeilt, rhetorisch auf die Wichtigkeit dieser Mission hinzu-

weisen. Angesichts so vieler Worte ist nur schwer hinnehmbar, dass der größte Truppensteller für Afghanistan – gemessen an der Bevölkerungszahl – nicht aus dem Kreis der NATO-Länder kommt: Es ist Georgien.

Als wäre dies noch nicht genug, mangelt es auch an straffen Organisationsstrukturen im Bündnis, um rasch Entscheidungen treffen zu können. Viele Verfahren und Prozesse stammen noch aus der Zeit des Kalten Krieges und sind mit den heute achtundzwanzig Mitgliedern kaum noch beherrschbar. Kein NATO-Mitglied bestreitet ernsthaft die Notwendigkeit der Reform. Wenn es aber konkret darum geht, Komitees aufzulösen und Kommandoposten abzubauen, dann überwiegt der Wunsch nach eigenen Prestigepositionen und sichtbarer Länderpräsenz in den Organisationsplänen.

Bündniszusammenhalt und glaubwürdige Solidarität

All diese Schwierigkeiten können nicht allein mit einer neuen NATO-Strategie gelöst werden. Bündniszusammenhalt und glaubwürdige Solidarität lassen sich nicht auf einem Blatt Papier erzeugen. Gemeinsames Handeln entsteht nicht allein durch die Unterschrift der Staats- und Regierungschefs unter ein gemeinsames Dokument. Diese Kernelemente der NATO müssen gelebt und erfahren werden. Hierfür werden schwierige und unpopuläre Entscheidungen erforderlich sein, und es sind die Regierungen der Mitgliedsländer, welche diese treffen und ihren Wählern vermitteln müssen. Das neue Strategische Konzept ist wichtig, es kann aber nur der Kompass oder die Wegekarte für die Zukunft der NATO sein. Wird es als Ersatz für politische Führung verstanden, steuert die Allianz schwierigen Zeiten entgegen.

Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.