

Kupferschmidt, Frank; Rothehüser, Patrick

Research Report

Über ein neues strategisches Konzept zur Einigkeit finden: Die NATO vor dem Jubiläumsgipfel in Straßburg und Kehl/ Baden-Baden

SWP-Aktuell, No. 15/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Kupferschmidt, Frank; Rothehüser, Patrick (2009) : Über ein neues strategisches Konzept zur Einigkeit finden: Die NATO vor dem Jubiläumsgipfel in Straßburg und Kehl/Baden-Baden, SWP-Aktuell, No. 15/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254819>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Über ein neues strategisches Konzept zur Einigkeit finden

Die NATO vor dem Jubiläumsgipfel in Straßburg und Kehl/Baden-Baden

Frank Kupferschmidt / Patrick Rothehüser

Das Treffen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten am 3./4. April 2009 auf deutsch-französischem Boden ist als Familienfeier angelegt, man bleibt unter sich. Der Jubiläumsgipfel zum 60-jährigen Bestehen des Bündnisses hat historische Bedeutung: Frankreich kehrt in die integrierten Kommandostrukturen der Allianz zurück. Mit Albanien und Kroatien sollen neue Mitglieder formell aufgenommen werden. US-Präsident Obama wird erstmals an einem NATO-Gipfel teilnehmen und seine neue Strategie für Afghanistan erläutern. Möglichst schon bei diesem Treffen soll der neue NATO-Generalsekretär benannt werden. Außerdem wollen die Staats- und Regierungschefs eine »Erklärung zu transatlantischer Sicherheit« verabschieden und mit dem Auftrag für ein neues strategisches Konzept die Weichen für die Zukunft der Allianz stellen. Bei den auf etwa zwei Jahre angelegten Arbeiten geht es darum, einen neuen Konsens über die Kernfunktion und die Aufgaben der NATO zu erzielen. Welche Themen werden dabei im Vordergrund stehen? Wo werden sich die größten Probleme auftun?

Seit den Auseinandersetzungen über den Irakkrieg vermittelte die NATO ein Bild der Zerrissenheit. Interessenidentität der Bündnispartner schien eine Sache von gestern zu sein. Der Krieg im Kaukasus ließ die Bruchlinien in der Allianz einmal mehr hervortreten. Durch den Präsidentenwechsel in den USA bietet sich jetzt aber ein außerordentlich günstiger Zeitpunkt, um einvernehmliche Antworten auf Schlüsselfragen des transatlantischen Verhältnisses zu finden: Dass sein erster Besuch in Europa dem Bündnis gilt, unterstreicht die veränderte Schwerpunktsetzung in Washington. Der neue amerikanische Präsident

setzt auf intensive Konsultation und multilaterale Zusammenarbeit. Das Interesse der Vereinigten Staaten an der NATO wird auf Dauer aber stark davon abhängen, welche Beiträge die übrigen Mitgliedstaaten zu leisten bereit sind.

Die Regierung in Paris wird in der Allianz aller Voraussicht nach in Zukunft eine aktivere und kooperativere Rolle als bisher spielen, um den latenten Vorwurf zu widerlegen, zu häufig der Bremser zu sein. Frankreich will seinen Handlungsspielraum vergrößern und den eigenen Einfluss in der NATO und der EU gleichermaßen erweitern. Deutschland wird daran arbeiten müssen,

in dem wiederbelebten Quartett, zu dem noch Großbritannien zu zählen ist, seine Position zu behaupten. Dazu gehört, die transatlantische Kooperation engagiert zu fördern, ohne die wichtigen Beziehungen zu Russland zu vernachlässigen.

Welches sind also die Schlüsselthemen, für die in dem neuen strategischen Konzept eine einvernehmliche Richtungsentscheidung getroffen werden muss? Die folgenden fünf gehören sicherlich dazu: die Stellung der NATO innerhalb der europäischen und globalen Sicherheitsarchitektur, die Aufgaben und Reichweite der Allianz, die Zusammenarbeit des Bündnisses mit der EU, seine Beziehungen zu Russland sowie Abrüstung und Rüstungskontrolle.

Im Folgenden wird erörtert, zu welchen Lösungen sich die NATO-Partner in den genannten Punkten entschließen könnten.

Sicherheitsarchitektur

Schon im Mai 2008, also bereits vor dem georgisch-russischen Konflikt um Südossetien, schlug Präsident Medwedew den Aufbau einer neuen transatlantischen Sicherheitsarchitektur vor, die auf den drei Säulen USA, EU und Russland ruhen solle. Nach den Ereignissen im Südkaukasus ist die Frage noch dringlicher geworden, ob die bestehenden Sicherheitsstrukturen ihre Aufgabe noch erfüllen können. Von der NATO als einer zentralen integrativen Institution des euroatlantischen Raums wird erwartet, dass sie in ihrem strategischen Konzept Stellung zu dieser Frage bezieht. Es steht zu erwarten, dass die NATO das Prinzip kooperativer Sicherheit bekräftigen und die eigene Rolle als wesentliches Element der europäischen Stabilität und Sicherheit betonen wird. Statt in Europa eine neue Sicherheitsarchitektur zu schaffen, scheint es in der Tat sinnvoller, auf der bestehenden aufzubauen: Anstelle einer OSZE-Nachfolgerin, wie von Russland erwogen, ist eher eine OSZE-Plus anzustreben. Vorrangig bedarf es der Entwicklung effektiver Konfliktvermeidungsmechanismen, um kriegerische Auseinandersetzungen im OSZE-Raum

von vornherein unmöglich zu machen. Dazu gehört auch, die konventionelle Rüstung noch stärker zu kontrollieren. Dies ist gerade in einem Gebiet wie dem Kaukasus unerlässlich, das in den letzten Jahren eine Phase massiver Aufrüstung erlebt hat. Ein vielversprechender Ansatz wäre es, wenn die einzelnen Organisationen des euroatlantischen Raumes, also die OSZE, die NATO und die EU, noch intensiver kooperieren würden. Darin sollte auch die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVKS) einbezogen werden, die als von Russland dominiert gilt. Die Zusammenarbeit mit ihr könnte sich zunächst auf Felder gemeinsamen Interesses konzentrieren, wie zum Beispiel die Stabilisierung Afghanistans. Außerdem wäre es sinnvoll, wenn die NATO-Mitglieder in der OSZE dafür einträten, vorausschauend stärkere Verbindungen zur OSZE-Peripherie aufzubauen, um, falls erforderlich, auf funktionierende Kooperationsstrukturen zurückgreifen zu können.

Aufgaben und Reichweite der NATO

Die Kernaufgaben des Bündnisses werden wohl auch nach den Vorgaben des neuen Konzepts weitgehend unverändert bleiben: Es sind dies Abschreckung, kollektive Verteidigung und Krisenmanagement auf der einen Seite sowie Dialog und Kooperation auf der anderen. Die NATO muss schließlich auch in Zukunft darauf vorbereitet sein, ohne geographische Begrenzung Bedrohungen für die Mitgliedstaaten dort entgegenzutreten zu können, wo sie ihren Ursprung haben. Der Artikel V wird weiterhin die Grundlage der Atlantischen Allianz bilden, er ist deren sprichwörtlicher Kitt und die primäre Motivation außerhalb stehender Staaten, ihr beizutreten.

Derzeit geht die größte Bedrohung für das Bündnis von der Proliferation von Massenvernichtungswaffen aus, die ungelösten regionalen Konflikten eine zusätzliche Dynamik verleihen können. An nächster Stelle stehen die Gefahren des internationalen Terrorismus. In beiden Fällen können militärische Maßnahmen nur ein Teil der

Lösung sein und müssen durch solche aus anderen Politikfeldern ergänzt werden.

Zusätzliche Risiken für die globale Sicherheit könnten sich aus destabilisierenden Wirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ergeben. Über lange Zeit ungelöste regionale Konflikte haben das Potential, sich bedrohlich zu entwickeln und einen Nährboden für Terrorismus zu bilden. Außerdem ist es denkbar, dass als Folge von Staatsversagen und -zerfall, Überbevölkerung und Migration neue regionale Konflikte entstehen, aber auch solche um Ressourcen wie Wasser und Energie oder um strategische Rohstoffe. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung gewinnen solche Entwicklungen schnell internationale Bedeutung, und ihre Auswirkungen können auch das transatlantische Bündnis berühren. Daneben bestimmen Fragen der Energiesicherheit und Internetsicherheit und der Folgen klimatischer Veränderungen die sicherheitspolitische Diskussion. Es ist nicht auszuschließen, dass der NATO hier zusätzliche Aufgaben zuwachsen. Aber nicht alle neuen Risiken, die sich aus den komplexen internationalen Beziehungen der globalisierten Welt ergeben, sind für eine Bearbeitung durch das Bündnis geeignet. Primäre Verantwortlichkeiten sollten nicht verwischt werden. Deshalb muss die Allianz entscheiden, ob sie ihren Aufgabenkatalog nicht eher beschränken soll, statt ihn auszuweiten. Im Gegensatz zu einem weltumspannenden Sicherheitssystem sollte sie sich nicht automatisch für jeden Krisenherd zuständig fühlen. Vielmehr wäre in jedem Einzelfall zu prüfen, ob nicht regionale Lösungen oder alternative Institutionen besser geeignet sind.

Je nach eigener geographischer Lage werden die Bündnispartner Bedrohungen und Risiken unterschiedlich bewerten. Sie betrachten verständlicherweise Entwicklungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft besonders sorgfältig. So sind zum Beispiel die mittelosteuropäischen Länder stärker auf Russlands Verhalten fixiert. Das Bündnis muss diese individuellen Perzeptionen ernst nehmen und sich um Ant-

worten darauf bemühen, die mit seiner sicherheitspolitischen Linie insgesamt vereinbar sind.

Die NATO wird auch darauf achten müssen, sich nicht zu sehr auf asymmetrische Bedrohungen auszurichten, denn klassische Auseinandersetzungen um Macht, Einfluss und Ressourcen wird es vermutlich weiterhin geben. Es gilt deshalb, in Strukturen, Ausrüstung und Ausbildung die richtige Balance zwischen der Vorbereitung auf Artikel V bzw. klassische Konflikte und auf neue Herausforderungen wie Aufstandsbekämpfung zu finden. Diese Aufgabe dürfte in naher Zukunft durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und möglicherweise reduzierte Verteidigungsetats zusätzlich erschwert werden.

Immer wieder, in der Regel im Auftrag der VN, sind die Fähigkeiten der NATO gefragt, um im Krisenmanagement und in der Konfliktnachsorge einen Beitrag zur globalen Sicherheit zu leisten. Dazu sollte das Bündnis auch bereit sein, wenn eine hinreichende Aussicht auf Erfolg besteht und ausreichende Mittel verfügbar sind. Eine Voraussetzung für den Erfolg ist, dass das Konzept vernetzter Sicherheit konsequent in die Praxis umgesetzt, die Ausbildung von eigenem Personal und Kooperationspartnern ausgeweitet und die Erfahrungen aus Afghanistan aufgearbeitet werden.

Das neue strategische Konzept wird auch Position zur Politik der NATO-Erweiterung beziehen müssen. Man wird voraussichtlich erklären, dass die Tür der Allianz weiter offen bleibt. Doch die Partner müssen sich der Frage stellen, ob die Einladung an neue Mitglieder tatsächlich noch immer einen Sicherheitsgewinn für das Bündnis darstellt und zur Stabilität ganz Europas beiträgt. Bei wachsender Mitgliederzahl nämlich nimmt die Kohäsion innerhalb der Allianz ab, wird der gemeinsame Nenner vermutlich kleiner. Es böte sich an zu prüfen, wo nach Artikel X des Washingtoner Vertrags sinnvollerweise Grenzen zu ziehen sind und welche Möglichkeiten die NATO noch hat, den Raum jenseits dieser Grenzen zu stabilisieren, ohne sich erweitern zu müssen.

Verhältnis zwischen NATO und EU

Die NATO und die EU sind auf dem Papier bereits durch eine strategische Partnerschaft verbunden. In der Praxis jedoch lässt die Zusammenarbeit die hohen Erwartungen immer noch unerfüllt. In der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 werden die transatlantischen Beziehungen als »unersetzlich« bezeichnet und wird betont, die EU und die USA könnten, wenn sie gemeinsam handeln, »eine mächtige Kraft zum Wohle der Welt sein«. Das sollte eigentlich als Begründung für eine breite und substantielle Zusammenarbeit zwischen der NATO und der EU ausreichen. Die Realität ist eine andere: Die EU selbst hat im Bericht über die Umsetzung ihrer Sicherheitsstrategie im Dezember 2008 festgestellt, dass es trotz der Erfolge in der praktischen Kooperation in den Einsatzgebieten keine Fortschritte in den formellen Beziehungen der beiden Organisationen gegeben habe. Das ist umso weniger zu verstehen, als 21 Staaten sowohl der NATO als auch der EU angehören.

Überall ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit umfassender und effizienter Koordination in Stabilisierungsoperationen gewachsen. Die NATO hat versucht, dieses Erkenntnis mit ihrem Ansatz vernetzter Sicherheit Rechnung zu tragen. Die EU ist darin einbezogen. Um das gemeinsame Potential bestmöglich zu nutzen, muss die Kooperation von der Planung bis zum Einsatz beider Organisationen im selben Operationsgebiet reichen.

Zivile Fähigkeiten

Je mehr sich die internationale Gemeinschaft in Stabilisierungsoperationen und Staatsaufbaumaßnahmen engagieren muss, desto mehr erweist sich das Fehlen einer eigenen zivilen Komponente für die NATO als Defizit. Die EU hat den Vorteil, zuvor gemeldete zivile Kapazitäten bei ihren Mitgliedstaaten abrufen zu können. Der Atlantischen Allianz bleibt deren Nutzung versagt, während die EU umgekehrt, wie in den Berlin-Plus-Vereinbarungen von 2003

geregelt, auf militärische Unterstützung durch das Bündnis rechnen darf.

Wegen dieser für die NATO unbefriedigenden Regelung gibt es immer wieder Vorschläge, dem Bündnis den Zugang zu zivilen Fähigkeiten der EU zu ermöglichen. Gemeinhin wird dies als Umkehrung von Berlin-Plus bezeichnet. Doch diese Lösung ist so einfach nicht praktikabel, denn die EU besitzt keine eigenen zivilen Fähigkeiten. Diese bleiben in nationaler Kompetenz, und somit müsste die Allianz für deren Nutzung Verträge mit den entsprechenden Staaten schließen. Die EU könnte gegebenenfalls einen Rahmen dafür schaffen. Andererseits werden sich die EU-Staaten die Frage stellen, warum sie gerade diejenigen ihrer Fähigkeiten, die den immer wieder betonten komparativen Vorteil darstellen, der NATO überlassen sollten.

Wenn das Bündnis einen vertraglich geregelten Zugriff auf zivile Ressourcen der EU, also die »Soft Assets«, erhalten soll, dann geht es nicht um eine bloße Umkehrung der Berlin-Plus-Vereinbarung, sondern um die Schaffung einer völlig neuen Grundlage gegenseitiger Unterstützung, zum Beispiel in Form eines Pools von Fähigkeiten. Der Internationale Militärstab der NATO und der EU-Militärstab könnten von den politischen Gremien beauftragt werden, Lösungen zu erarbeiten, die in konkreten Situationen ohne Reibungsverlust das Ankoppeln bestimmter ziviler Fähigkeiten unter einem EU-Stellvertreter an die jeweiligen Hauptquartiere der NATO-Kommandeure im Einsatzgebiet ermöglichen. Das strategische Konzept könnte diese Lösung als mittelfristiges Ziel der Bündnispartner formulieren, quasi als Folgeschritt der mit dem Strategischen Konzept 1999 begonnenen Politik. Ein Problem bleibt jedoch die Entscheidungsautonomie beider Organisationen.

Aufgabenteilung

Sollte dies nicht gelingen, wird vermutlich mit größerem Nachdruck wieder der Vorschlag aufgebracht werden, die Arbeit zwischen NATO und EU zu teilen, um Ressour-

cen zu schonen und spezifische Fähigkeiten besser zum Tragen zu bringen. Doch keine der denkbaren Alternativen einer Teilung nach regionalen, zeitlichen oder funktionalen Kriterien ist überzeugend.

Die zeitliche Aufteilung könnte bedeuten, dass die NATO in einer Krise den ersten Einsatz übernimmt und dann der EU das Feld für den Aufbau bzw. das Nationbuilding überlässt. Allerdings ist diese Aufbauphase häufig sehr viel langwieriger und kostspieliger, weshalb die EU kein Interesse daran hat, auf diese Rolle festgelegt zu werden.

Die Arbeitsteilung nach Regionen überzeugt ebenfalls nicht: Beide, NATO und EU, sind Organisationen mit globalen Interessen. Zwar betrachtet die EU Afrika als besondere Aufgabe in Zusammenarbeit mit den VN, doch haben die USA gerade mit der Einrichtung ihres Afrika-Kommandos ein deutliches Zeichen gesetzt, dass sie nicht bereit sind, die Verantwortung in Afrika der EU zu überlassen.

Die funktionale Aufteilung – jeder macht das, was er am besten kann – würde automatisch dazu führen, dass die NATO bei gefährlicheren Einsätzen am oberen Ende des Krisenspektrums den ersten Zugriff hat, während die EU militärisch weniger anspruchsvolle Aufgaben übernehmen und damit einen Teil ihres Einflusses auf politische Entwicklungen verlieren würde.

Voraussetzung für eine vertiefte und erfolgreiche NATO-EU-Zusammenarbeit ist deren nachhaltige Unterstützung durch die Mitgliedstaaten beider Organisationen, die aber bisher nicht immer eindeutig war. Dabei gibt es zu einer wirksamen und ausgewogenen Kooperation keine sinnvolle Alternative. Die Vereinbarungen über eine engere Zusammenarbeit, die die VN mit der EU und der NATO geschlossen haben, sind Belege dafür.

Die Rückkehr Frankreichs in die volle militärische Integration der NATO stärkt die Rolle der Europäer und erhöht die Chancen dafür, dass die transatlantische Kooperation enger wird. Denn am 11. März hat Präsident Sarkozy explizit erklärt, sein Land wolle die Zusammenarbeit von NATO

und EU intensivieren. Wie das aussehen soll, ist bisher nicht bekannt. Es ist zu hoffen, dass die Türkei diesen Weg ebenfalls unterstützen und nicht wie bisher blockieren wird. Europa muss die Entwicklung der NATO-EU-Beziehungen zu seinem eigenen Anliegen, zu einem Schwerpunkt machen. Zur Verwirklichung dieses Vorhabens wäre es konsequent, die EU-USA-Zusammenarbeit bewusst auf die Sicherheitspolitik auszuweiten, um damit die Funktionsfähigkeit der NATO-EU-Kooperation wie die der NATO selbst zu unterfüttern. Diese Sichtweise scheint auch in den USA immer mehr Anhänger zu gewinnen.

Verhältnis der NATO zu Russland

Das Verhältnis zwischen der NATO und Russland hat sich trotz der Schaffung des NATO-Russland-Rates (NRR) 2002 nicht im gewünschten Maße partnerschaftlich entwickelt. Es leidet unter divergierenden Wertvorstellungen und unvereinbaren Interessen. Im postsowjetischen Raum beansprucht die Russische Föderation eine Sonderstellung, was unter anderem bedeutet, dass sie Einwirkungsmöglichkeiten der USA und NATO dort zu beschränken sucht.

Nach dem Georgien-Konflikt und der russischen Anerkennung der von Tiflis abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien ist das NATO-Russland-Verhältnis von der angestrebten strategischen Partnerschaft noch weiter entfernt als zuvor. Von einer echten Kooperation kann zurzeit keine Rede sein, und eine Wiederannäherung wird nur schrittweise erfolgen. Zuvor muss erst wieder Vertrauen aufgebaut werden.

Trotz des herben Rückschlags ist eine formalisierte Anbindung der Russischen Föderation an die NATO für beide Akteure weiterhin die einzig sinnvolle Lösung. Denn Russland und die NATO-Mitglieder brauchen sich gegenseitig, um drängende internationale Probleme zu lösen. Diese reichen von der Verhinderung einer Nuklearbewaffnung des Iran bis zu neuen Rüstungskontrollinitiativen. Europa ist zusätzlich auf russische Energieträger und Russland auf die

Deviseneinnahmen aus deren Export sowie auf europäische Hilfe und Know-how angewiesen, um die Modernisierung seiner Wirtschaft voranzutreiben.

Russland selbst ist unverändert an einer Kooperation mit der Allianz interessiert. Seine langgehegte Hoffnung, über den NRR Einfluss auf Bündnisentscheidungen zu gewinnen, hat sich jedoch nicht erfüllt. Um solche Fehleinschätzungen auszuschließen und eine einvernehmliche weiterreichende Grundlage für die Partnerschaft zu schaffen, sollte versucht werden, eine gemeinsame Vision zu erarbeiten, wie zum Nutzen beider die Beziehungen in 10 bis 15 Jahren aussehen sollen. Vom Ende her blieben dann die Zwischenschritte dorthin zu definieren.

Es wäre eine wichtige Aufgabe, den NATO-Russland-Rat mit mehr Substanz auszustatten. Vor allem sollte auch in Krisenzeiten an diesem Konsultationsforum festgehalten werden, damit der Gesprächsfaden intakt bleibt und Entwicklungen besser zu kontrollieren sind. Es ist eine politische, keine strukturelle oder institutionelle Frage, wie dem NRR mehr Gewicht verliehen werden könnte, und hier mangelt es dem Bündnis offenbar an Mut.

Themen für eine engere Kooperation gibt es genug: Von der Terrorismusbekämpfung, der Zusammenarbeit in Sachen Afghanistan über die europäischen Sicherheitsstrukturen, das Problem der Proliferation und der Rüstungskontrolle bis hin zur Piraterie. Das russische Interesse, den im konventionellen Bereich militärischer Kapazitäten Stärkeren zu binden, könnte für ein Entgegenkommen auf anderen Feldern genutzt werden. So könnten Projekte angestoßen werden, die Russland den praktischen Wert der Zusammenarbeit demonstrieren, weil sie auch russischen Interessen dienen. Insgesamt ist auf beiden Seiten mehr Offenheit notwendig, um Fortschritte beim Ausbau der Zusammenarbeit zu erzielen.

Abrüstung aller Nuklearwaffen

Die Vision einer globalen nuklearen Nulllösung war aus sicherheitspolitischer Sicht

ein besonders augenfälliges Element des Präsidentschaftswahlkampfes 2008 in den USA. Im Westen scheint die Einsicht an Boden zu gewinnen, dass die Nichtverbreitung von atomaren Waffen oder Material nur durchzusetzen ist, wenn die Nuklearmächte die im NVV eingegangene Abrüstungsverpflichtung noch ernster nehmen und über die seit 1990 vorgenommene Reduzierung um 85 Prozent hinaus konsequent weiter abrüsten. Den Staaten der Welt muss ein deutliches politisches Signal gegeben werden, dass Finanzmittel für die Entwicklung und den Erwerb von Nuklearwaffen eine Fehlinvestition sind.

Das sollte jetzt auch deshalb leichter möglich sein, weil nach Ansicht amerikanischer Wissenschaftler Nuklearwaffen für militärische Überlegungen erheblich an Bedeutung verloren haben. Analysen bescheinigen den USA eine derartige konventionelle Überlegenheit, dass das Kalkül, konventionelle Schwächen über ein Nuklearpotential auszugleichen, hinfällig ist. Kernwaffen können diesen Untersuchungen zufolge nur noch zur Abschreckung gegenüber anderen Kernwaffenstaaten dienen. Im neuen strategischen Konzept sollte diese Erkenntnis aufgenommen und betont werden, dass diese Waffen rein politische sind und nicht für militärische Zwecke oder Konzepte zur Verfügung stehen. Bevor allerdings die globale Nulllösung als langfristiges Ziel in ein neues strategisches Konzept der NATO einfließt, sind die möglichen Konsequenzen abzuwägen. Denn das Bündnis würde damit langfristig bewusst auf die nukleare Abschreckung verzichten, die bis heute ein Eckpfeiler seiner Strategie ist.

Das Schlagwort von der nuklearen »Global Zero« basiert auf der Idee, dass die Vereinigten Staaten mit der vollständigen Beseitigung ihrer Atomwaffen anfangen und alle weiteren Nuklearmächte in diesen Abrüstungsprozess einsteigen. Ob Letzteres tatsächlich erwartet werden kann, ist sehr umstritten. Es ist bei diesem Vorhaben noch nicht einmal die Gefolgschaft aller Verbündeten, insbesondere Frankreichs, gesichert.

Kritiker des »Global Zero«-Ansatzes weisen überdies darauf, dass trotz sehr umfassender Reduzierungen russischer und amerikanischer Nuklearsprengköpfe seit den 1990er Jahren weder ein Nachahmungseffekt in anderen Staaten ausgelöst wurde, noch sich die Begehrlichkeiten nach Kernwaffen in Ländern wie beispielsweise Nordkorea oder Iran reduziert hätten.

Neben den Atommächten selbst sind auch alle anderen Staaten zumindest mittelbar betroffen und in die Koordinierung eines Kontrollregimes und etwaiger Sanktionsmaßnahmen einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für diejenigen europäischen NATO-Mitglieder, die, wie zum Beispiel Deutschland, über eine nukleare Teilhabe verfügen.

Die »Global Zero«-Idee könnte als langfristiges Ziel den Weg in das NSK finden, sollte jedoch wegen der unklaren Erfolgsaussichten nicht die anstehende Diskussion über die Bündniskonzeption bestimmen und damit möglicherweise belasten. Zunächst geht es darum, Verhandlungen zwischen Russland und den USA über ein Nachfolgeabkommen zum START-1-Vertrag in Gang zu bringen.

Ein strittiges Thema im Bündnis ist die Raketenabwehr. Als Instrument zur Schadensbegrenzung bei Angriffen mit ballistischen Raketen auf das NATO-Territorium macht sie jedoch Sinn. Sie sollte folglich fester Bestandteil der NATO-Politik werden. Russland ist an einem solchen Schutz gegen Angriffe aus dem Süden ebenfalls interessiert und technologisch führend auf diesem Gebiet. Deshalb sollte das Projekt in Kooperation mit den Russen fortgeführt werden, wie das bei der taktischen Raketenabwehr für im Ausland eingesetzte Soldaten bereits der Fall ist.

Konventionelle Rüstungskontrolle

Das mangelnde gegenseitige Vertrauen zwischen NATO-Europa und Russland, das durch die Erosion sicherheitspolitischer Institutionen und Regime wie des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa

(KSE) weiter abnimmt, ist eines der drängenden Sicherheitsprobleme des Kontinents. Rüstungskontrolle und Abrüstung sollten deshalb verstärkt in den Fokus eines wiederbelebten Dialogs über gemeinsame Sicherheit rücken. Als Beitrag zu regionaler und globaler sicherheitspolitischer Stabilität sollte sich die NATO in Zukunft noch intensiver für Rüstungsreduzierung einsetzen.

Der Georgien-Krieg hat die begrenzten Möglichkeiten des KSE-Vertrags offenbart. Er muss um neue Elemente erweitert werden, die größere Sicherheit bieten. Um darüber verhandeln zu können, müsste indes zunächst der Bestand gesichert, das heißt erst der Angepasste Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa von den NATO-Mitgliedern ratifiziert und auf die bisher nicht erfassten neuen Bündnispartner ausgedehnt werden. Die von Russland auf der OSZE-Konferenz in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen sind nicht vollständig erfüllt worden, aber nach dem georgisch-russischen Krieg kaum mehr durchzusetzen. Deshalb muss jetzt ein Weg gefunden werden, um ohne Punktgewinn für Moskau und Gesichtsverlust für das Bündnis und ohne zugleich die Eigenstaatlichkeit Abchasiens und Südossetiens anzuerkennen eine Ratifizierung des Vertrags zu ermöglichen. Das wird eine schwierige Operation im Bündnis. Aber sie ist Voraussetzung für Anschlussverhandlungen über KSE III.

Mögliche transatlantische Belastungen

Auch wenn derzeit niemand an das Ende des amerikanisch-europäischen Honeymoon denken mag – Belastungen des transatlantischen Verhältnisses sind auch künftig nicht auszuschließen. Durch ihre traditionell überproportionalen Beiträge sind die USA von zentraler Bedeutung für das Bündnis. Sie leiten daraus die Forderung nach mehr Engagement der übrigen Mitglieder ab. Diese Tatsache wird auch die Verhandlungen über das neue Konzept beeinflussen.

Das Missverhältnis des Engagements zwischen den USA und den europäischen Partnern der Allianz spiegelt sich besonders in den ungleichen Anstrengungen der Mitgliedstaaten wider, die gemeinsam vereinbarten Rüstungsziele zu erreichen und die transatlantische Fähigkeitslücke zu reduzieren. Darüber hinaus ist innerhalb der NATO eine Diskrepanz zwischen erklärtem politischem Willen und dessen Umsetzung zu erkennen. Die laufende Operation in Afghanistan verdeutlicht, wie unterschiedlich ausgeprägt die Bereitschaft zur Anwendung militärischer Gewalt unter den Mitgliedern ist. Die Arbeit an dem neuen strategischen Konzept eröffnet die Möglichkeit, sich die vorhandenen Differenzen nochmals zu vergegenwärtigen und zu überwinden.

Das klare Bekenntnis Barack Obamas zum transatlantischen Bündnis und das gleichzeitige Unterstreichen eines amerikanischen Führungsanspruchs innerhalb der Allianz markieren die Richtung, in die sich die multilateral ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik der USA mittelfristig bewegen wird. Der Grad des Interesses der Vereinigten Staaten am transatlantischen Bündnis wird dabei auch davon abhängen, ob die Anstrengungen zukünftig gleichmäßiger verteilt werden (»Burden Sharing«). Der vieldiskutierte Ansatz vernetzter Sicherheit (»Comprehensive Approach«) käme in diesem Zusammenhang denjenigen Mitgliedstaaten entgegen, die der Anwendung militärischer Gewalt kritischer gegenüberstehen als andere. Diese könnten ihren Bündnisbeitrag fortan schwerpunktmäßig auch in nicht-militärischer Weise leisten. Der »Comprehensive Approach« bietet somit nicht nur einen plausiblen Ansatz zur Konfliktnachsorge, sondern gleichzeitig die Möglichkeit, unterschiedliche politische Einstellungen der Mitgliedstaaten nutzbringend zu vereinen. Er sollte dementsprechend im strategischen Konzept berücksichtigt werden.

Ausblick

Als Mitgastgeber des NATO-Gipfels wird die deutsche Regierung sich dafür einsetzen müssen, dass durch einen harmonischen und erfolgreichen Verlauf ein positives Zeichen für die kommenden Arbeiten gesetzt wird.

Mit dem Mandat für die Erarbeitung eines neuen strategischen Konzepts wird der Gipfel wichtige Weichen für die Zukunft stellen. Nach der umfangreichen Erweiterung der Atlantischen Allianz ist jetzt eine Phase der Konsolidierung erforderlich. Die amerikanische Zusage, man wolle umfänglich beraten und, wenn immer möglich, multilateral agieren, sollte durch die übrigen NATO-Mitglieder aufgegriffen und positiv beantwortet werden. Die Reintegration Frankreichs in die militärischen Strukturen wird das Bündnis und dessen europäischen Pfeiler stärken. Das sind gute Voraussetzungen, um das wesentliche Ziel zu erreichen, über den Diskussionsprozess über ein neues strategisches Konzept zu neuer Einigkeit zu finden. Weitere wichtige Beschlüsse wie der über eine Strukturreform des NATO-Hauptquartiers, über die Entscheidungsverfahren und die Einsatzfinanzierung, werden möglicherweise erst auf der Grundlage des neuen Strategiedokuments gefasst.

Deutschland kommt bei der Erarbeitung des neuen Konzepts eine wichtige Rolle zu, unter anderem auch die, innereuropäische Differenzen überbrücken zu helfen. Dabei dürften die deutschen Interessen besonders bei der Fortentwicklung des NATO-EU-Verhältnisses, der Beziehung zu Russland und der Rüstungskontrolle liegen. Auf diesen Themenfeldern hat sich das bündnisinterne Konfliktpotential durch die neue US-Administration merklich verringert.

Über all dem schwebt als permanente Mahnung die unsichere Entwicklung der Lage in Afghanistan. Diese Ungewissheit sollte als zusätzlicher Ansporn wirken, in Fragen der Bündnissolidarität, der Lastenteilung und der Kooperation im Sinne der vernetzten Sicherheit zu eindeutigen Aussagen zu kommen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364