



JOURNALISTISCHER KOMMENTAR

Die NATO am Tag eins nach Bukarest – Ernüchterung statt Neubeginn¹

Von Stefan Bölingen
stefan.boelingen@kfibs.org

Ausgabe
1/08

Kontakt **KFIBS e. V.**: Balthasar-Neumann-Platz 24G, D-50321 Brühl (Rheinland),
E-Mail: info@kfibs.org, URL: www.kfibs.org

¹ **Hinweis:** Dieser Kommentar von Stefan Bölingen berücksichtigt die Entwicklung der NATO bis zum 15. April 2008.

* * *

Es sollte ein Abschied der Superlative werden, passend zum bisher größten NATO-Gipfel in der Geschichte des Bündnisses, den sich US-Präsident George W. Bush in Bukarest selbst zu bereiten gedachte. Die Aufnahme der ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten Ukraine und Georgien in den *Membership Action Plan* (MAP), der *de facto* eine Vorstufe zur Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis darstellt, hätte den beschlossenen Beitritt Kroatiens und Albanien noch abgerundet. Doch auch wenn nicht nur von den Vereinigten Staaten und den osteuropäischen NATO-Staaten immer wieder gefordert wird, dass ein Demokratieexport durch die Erweiterung um neue Mitglieder – vor allem um junge Demokratien, die ihrer sowjetischen Vergangenheit und dem russischen Einfluss mit einem Beitritt ins westliche Bündnis zu entfliehen versuchen – eine der neuen Kernfunktionen der NATO sein sollte, tut man sich im westlichen Europa mit diesem Gedanken zunehmend schwerer. Einig war man sich jedoch grundsätzlich darin, dass die beiden Beitrittsaspiranten Albanien und Kroatien bereits in dieser Erweiterungsrunde in das Atlantische Bündnis eingegliedert werden sollten. Die Streitigkeiten um den Beitritt Mazedoniens müssen hier als Sonderfall gelten, da die griechischen Forderungen nach einer Namensänderung Mazedoniens nicht als grundsätzliche Einwände gegen die Aufnahme des ehemaligen Ostblockstaates zu betrachten sind. Vielmehr fürchtet Griechenland mögliche Abspaltungstendenzen in der eigenen gleichnamigen Provinz.

Eine Einigung wurde auch beim seit Jahren in der Allianz kontrovers diskutierten und von Moskau scharf kritisierten Thema „Raketenabwehrsystem“ (*Ballistic Missile Defense* [BMD]) erzielt. Die NATO stellt sich nunmehr geschlossen hinter die von der Bush-Administration initiierte Installation von Abwehrraketen in Polen und Tschechien. Diese Pläne hatten Russland dazu bewogen, im Dezember 2007 den KSE-Vertrag, den unbestreitbar wichtigsten Abrüstungsvertrag der vergangenen zwanzig Jahre, auszusetzen. Für Aufsehen sorgte im Vorfeld des Gipfels auch die Ankündigung Frankreichs, wieder eine Vollmitgliedschaft in der NATO anzustreben. Seitdem Staatspräsident Charles de Gaulle 1966 das französische Militär aus den Bündnisstrukturen abzog, hatte Frankreich ein ambivalentes Verhältnis zur Atlantischen Allianz gehabt. So verfolgte die „Grande Nation“ in den vergangenen Jahren primär das Ziel, die Europäische Sicherheits- und

Verteidigungsunion (ESVU) zulasten der NATO zu stärken – und somit ein europäisches Gegengewicht zum Bündnis zu schaffen. Paris ließ nun versöhnlichere Töne vernehmen: Die Wiedereingliederung Frankreichs in die NATO soll diese stärken und gleichzeitig mit diesem Schritt die ESVU besonders bei den bislang skeptischen Briten beliebter machen. Durch den Fokus auf die Erweiterungsdiskussion und die Tatsache, dass Frankreich sich bereit erklärte, 1.000 zusätzliche Soldaten nach Afghanistan zu entsenden, verlor schlussendlich der erwartete Streit über die militärische Lastenverteilung bei Auslandseinsätzen an Schärfe. Dazu beigetragen hatten auch die Beschwichtigungen Bushs gegenüber Deutschland. Der US-Präsident war wenige Tage vor dem Bukarest-Gipfel von seiner ursprünglichen Forderung abgerückt, Deutschland möge Soldaten in den Süden Afghanistans entsenden und hatte das Engagement der Deutschen im Norden ausdrücklich begrüßt – noch auf dem Gipfel von Riga (2006) hatte dieses heikle Thema die Debatte beherrscht.

Afghanistan spielte jedoch aus einem anderen Grund wieder eine tragende Rolle: So sorgte der geheime zehnteilige Anhang zur Afghanistan-Strategie „Comprehensive Strategic Political-Military Plan to Guide Nato’s Engagement in Afghanistan – Internal Planning Document PO (2008) 0059“ für einigen Wirbel in den Hauptstädten der NATO-Mitgliedsstaaten. Speziell in Deutschland waren es die Obleute des Verteidigungsausschusses des Bundestages, die fraktionsübergreifend Einsicht in das brisante Dokument verlangten. Medienberichten zufolge (vgl. dazu SPIEGEL ONLINE v. 11.04.2008) sickerten jedoch bereits einige Details der Strategie durch. So handele es sich um eine Art „Exit-Strategie“, die einen möglichen Zeitrahmen für den Rückzug der NATO-Truppen vom Hindukusch umreißt: Bis 2011 sollen demnach die afghanischen Sicherheitskräfte möglichst vollständig die Kontrolle über die Gebiete im umkämpften Süden Afghanistans übernehmen. Diesbezüglich herrschte scheinbar – bei allen Streitigkeiten – ungewöhnliche Einigkeit unter den Mitgliedern.

Dennoch überwiegt nach dem Ende des diesjährigen NATO-Gipfels der Eindruck, dass der Disput über die Erweiterung des Atlantischen Bündnisses und die seit Jahren – bei aller Zurückhaltung in Bukarest – schwelende Auseinandersetzung über die gerechte Verteilung der Arbeit und der Kosten in Afghanistan nur Symptome für einen tiefer liegenden Konflikt innerhalb der Allianz sind.

Akute konfliktäre Symptome

Dieser NATO-Gipfel förderte wenig grundlegend Neues zu Tage: So werden zwar sämtliche wichtigen das Bündnis betreffenden Fragen – von der Eindämmung von Massenvernichtungswaffen über den Kampf gegen den Terrorismus und globale Krisenreaktionseinsätze – im Kommuniqué mehr oder weniger eingehend behandelt, neue und richtungweisende strategische Grundsatzentscheidungen blieben jedoch aus. Vielmehr soll auf dem Jubiläumsgipfel 2009 in Straßburg und Kehl eine weitere „adaptation“ und „further direction for the modernisation of our Alliance to meet the security challenges of the 21st century“ (Art. 50 der *Bucharest Summit Declaration*) entwickelt werden.

Trotzdem ließen sich in Bukarest einige interessante Beobachtungen machen: Die Vehemenz, mit der sich vor allem Deutschland und Frankreich der neuerlichen Erweiterungsrunde widersetzen (und somit den US-amerikanischen Präsidenten Bush in Bedrängnis brachten), war durchaus bemerkenswert. Kaum war die Nachricht von der „Niederlage“ der USA in diesem Punkt von den Agenturen verbreitet worden, erhoben sich schon die ersten Stimmen, welche, angefeuert von den französischen Wiedereingliederungsplänen, von einer neuen Machtverteilung innerhalb des Bündnisses zu Gunsten der europäischen Partner schwärmten. Hieraus jedoch den Schluss zu ziehen, dass die USA nun dauerhaft geschwächt aus diesen Verhandlungen hervorgehen würden und dass das Zeitalter der europäischen Führungsrolle angebrochen sei, erscheint auch nach diesem NATO-Gipfel wenig realistisch. In Anbetracht der militärischen Kräfteverhältnisse im Bündnis ist zudem – trotz des vielfach diskutierten und offensichtlichen „overstretch“ der amerikanischen Streifkräfte und allen berechtigten Zweifeln am Zustand des US-Militärs – ein etwaiges Ende der US-amerikanischen Führungsrolle noch sehr weit entfernt. Gleichzeitig muss sich Europa ernsthaft fragen, ob eine solche Übernahme der Führungsrolle momentan überhaupt schon in seinem Interesse läge. Es erfordert schließlich einen gewaltigen Aufwand an Ressourcen und politischem Willen, sich der Machtposition der USA anzunähern.

Zu gespalten scheinen derzeit die europäischen Partner zu sein – ein Faktum, das sich nicht zuletzt aus den unterschiedlichen Strategien gegenüber Russland und in Bezug auf die Erweiterungsstrategie des Bündnisses für die Zukunft ablesen lässt. Hier braucht

es vor allem einfach etwas mehr Zeit, um konträre Positionen anzunähern und notwendige Kompromisse zu schließen.

Beide Standpunkte, die der Befürworter und die der Gegner eines Beitritts Georgiens und der Ukraine, haben jedoch ihre Berechtigung: Die Angst vor einer „Überdehnung“ der Atlantischen Allianz, die schon in der gegenwärtigen Konstellation nicht selten Schwierigkeiten hat, sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise zu einigen, scheint durchaus berechtigt zu sein. Georgien mit seinen inneren Konflikten in Abchasien und Südossetien sowie die alles andere als geeint hinter einem Beitritt stehende Ukraine wären in dieser Situation momentan nur eine weitere große Belastung. Andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, dass sowohl die Erweiterungsrounden der EU als auch der NATO stabilisierend auf die neuen Mitglieder und somit auch auf die jeweilige Region gewirkt haben. Zudem bleibt zu hoffen, dass die osteuropäischen Partner, die sich nach wie vor massiv Russlands Einfluss ausgesetzt sehen, mit zunehmender Integration in die westlichen Strukturen ihre Berührungängste mit dem riesigen Nachbarn im Osten ein wenig abbauen, mehr Selbstbewusstsein aufbauen können und eine pragmatische, weniger emotionale Politik gegenüber Russland endlich möglich wird. Trotzdem sollte man der Versuchung widerstehen, die Diskussion somit als „normalen, oder gar gesunden Diskurs unter Partnern“ abzutun.

Die in ungewöhnlich scharfer Form öffentlich zur Schau getragene Debatte zwischen den USA und den osteuropäischen Mitgliedsstaaten auf der einen und den westeuropäischen NATO-Partnern auf der anderen Seite offenbarte vor allem die Notwendigkeit der Beilegung eines Streites, der seit Langem im Bündnis schwelt: Die Frage nach der zukünftigen strategischen Ausrichtung der Atlantischen Allianz und das grundlegende Problem, dass man sich mit politischen Grundsatzfragen im immer größer werdenden Kreis der NATO-Mitgliedsstaaten zunehmend schwer tut. Die Notwendigkeit der Ablösung des alten Strategischen Konzeptes, das immerhin zwei Jahre vor dem 11. September 2001 verabschiedet wurde, scheint nach wie vor von größter Wichtigkeit zu sein. Hieran änderten auch die Bemühungen der Mitgliedsstaaten – trotz allem größtmögliche Geschlossenheit zu demonstrieren – nur wenig.

Strategische Richtungsentscheidungen

Doch wie steht es nun um die strategische Ausrichtung der Atlantischen Allianz? Inwieweit ist der am 24. August 1949 in Kraft getretene Nordatlantikvertrag auf dieses neue Bündnis überhaupt noch anwendbar? Sind die Strategischen Konzepte von 1991 und 1999, sofern man sie denn als vollwertige Rechtsgrundlage des Bündnishandelns anerkennt, noch ausreichend? Welche Änderungen ergeben sich durch den NATO-Gipfel von Bukarest, bzw. inwieweit wurden hier bereits die Weichen gestellt für die Verabschiedung einer neuen Strategie des Bündnisses auf dem Jubiläumsgipfel in Straßburg und Kehl?

Während sich die Kommentatoren internationaler Medien fragen, was die neueste Erweiterungsrunde der NATO zu bedeuten hat und welche Konsequenzen die vorübergehende Absage an Georgien und die Ukraine haben könnte, ging die seit Jahren offene Frage nach der vertraglichen Untermauerung der inzwischen als selbstverständlich betrachteten internationalen Kriseneinsätze der NATO auch im Umfeld dieses Gipfels völlig unter. Diese sind zwar im (neuen) Strategischen Konzept von 1999 ausdrücklich erwähnt und in Form der so genannten Nicht-Artikel-5-Aufgaben in diversen Punkten des Konzeptes verankert; jedoch spiegeln diese zudem oft sehr allgemein gehaltenen Punkte den Stand von 1999 wider. Die gravierenden Veränderungen, denen sich die Atlantische Allianz seit 2001 gegenüber sieht, sind hierbei nicht ausreichend berücksichtigt.

Gleichzeitig wird mit der Forderung nach einem neuen – dritten – Strategischen Konzept auch die Frage nach der Völkerrechtskonformität der bestehenden Konzepte und somit des legalen Unterbaus sämtlicher zurzeit laufender NATO-Operationen wieder an Aktualität gewinnen. Dies liegt jedoch momentan eher nicht im Interesse der Partnerstaaten. Zu lebendig ist, z. B. in der Bundesrepublik Deutschland, die Erinnerung an die beiden Verfassungsklagen diverser Abgeordneter, welche die – aus ihrer Sicht – fehlende Rechtsgrundlage der Transformation der NATO und deren Abschied von der ursprünglichen Rolle als reines Verteidigungsbündnis bemängelten. Streitpunkt war und ist hier die Frage, inwieweit „Out-of-area“-Einsätze und Kriseneinsätze bereits im NATO-Vertrag von 1949 festgeschrieben waren. Beide Strategischen Konzepte, und vor allem jenes aus dem Jahr 1999, in dem die Krisenreaktionseinsätze erstmals zu den zentralen Aufgaben der Allianz gezählt wurden, bauen darauf auf, dass dies im Sinne einer

– zum Teil abstrakten – Gefahrenabwehr der Fall ist. Die griffige Formel des damaligen deutschen Verteidigungsministers Peter Struck zum Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan umschreibt diesen Gedanken sehr anschaulich: Die Bekämpfung möglicher Bedrohungen für Frieden und Stabilität außerhalb des Bündnisgebietes ist schlussendlich eine Art Verteidigung der Sicherheitsinteressen der NATO-Staaten, da sich auch entfernte Konflikte auf die Sicherheit bzw. die Stabilität im euroatlantischen Raum der Partner auswirken könnten. – Oder eben: „Deutschland wird am Hindukusch verteidigt.“

Da sich diese Art der Verteidigung – trotz aller verzweifelten Versuche – beim besten Willen nicht unter den stark territorial geprägten Artikel 5 des Washingtoner Vertrages von 1949 subsumieren ließ, ersann man, in Anbetracht der neuen Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Krieges, die erstmals spürbar in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien kulminierten, die beiden (neuen) Strategischen Konzepte von 1991 und 1999. Die Frage, warum der NATO nicht einfach ein neuer Vertrag gegeben wird, der eindeutig und detailliert die neuen Aufgaben des Bündnisses regelt, drängt sich dem Betrachter spätestens seit der Verabschiedung des zweiten Strategischen Konzeptes von 1999 auf.

Die Argumentation der Bündnispartner ist letztlich recht simpel: Ein neuer Vertrag sei schlichtweg nicht notwendig, da der alte Vertrag weit genug gefasst sei, um auch die neuen Aufgaben abzudecken. Festzuhalten ist in diesem Kontext, dass sich aus dem NATO-Vertrag zwar keine explizite Ermächtigung für über Verteidigung hinausgehende Operationen herleiten lässt, diese aber andererseits auch nicht explizit ausgeschlossen werden. Insofern brauche es nur eine Vertragsauslegung – in Form der Strategischen Konzepte. Diese Ansicht vertrat auch das Bundesverfassungsgericht und wies die Klagen diverser Parlamentarier zurück; zuletzt im April 2007 bei einer Klage der PDS-Fraktion im Deutschen Bundestag, die argumentierte, der Tornado-Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan sei nicht mehr durch den NATO-Vertrag und somit auch nicht mehr durch das Zustimmungsgesetz des Bundestages aus dem Jahre 1955 gedeckt. Das Bundesverfassungsgericht ist hier, wie bereits 1999 bei einer ähnlichen Klage, der Argumentation nicht gefolgt und sieht einen Verstoß nur dann als gegeben an, wenn „die konsensuale Fortentwicklung des NATO-Vertrags gegen wesentliche Struktur-entscheidungen des Vertragswerkes verstößt“. Und dies sei angeblich nicht der Fall, was in der Fachliteratur allerdings durchaus umstritten ist: Es wird hier zu Recht diskutiert, ob

es sich bei den beiden Strategischen Konzepten der 1990er-Jahre nicht doch in Teilen um eine Vertragsänderung und nicht bloß um eine Vertragsauslegung handele.

Nichts Anderes als seine beiden Vorläufer wäre demnach auch ein mögliches neues Strategisches Konzept, das auf dem Jubiläumsgipfel 2009 in Straßburg und Kehl beschlossen werden könnte. Der unschätzbare Vorteil dieser Methode gegenüber einem neuen Vertrag liegt auf der Hand: Eine Vertragsänderung würde sich verfahrenstechnisch ungleich komplizierter gestalten und zöge eine Reihe von Problemen nach sich. Nicht nur, dass man sich auf ein neues Vertragswerk einigen müsste; dieses bedürfte zudem (auch im Falle Deutschlands) einer Legitimation durch die Legislative. Trotz richtungweisender Änderungen in der Natur des Vertrages erfolgte die letzte parlamentarische Bewilligung der NATO-Grundsätze in Deutschland im Mai 1955 in Form des Zustimmungsgesetzes des Bundestages zum NATO-Gründungsvertrag.

Tatsächlich sind die Bedenken der NATO-Staaten, auch in Anbetracht der Streitigkeiten in Bukarest, durchaus nachvollziehbar. Zu viele Streitpunkte zeigten sich bereits im Kleinen, ohne dass die Grundsatzfragen überhaupt angesprochen worden wären. Die Befürchtung, dass die NATO in einer solchen Grundsatzdebatte durch jahrelange Auseinandersetzungen und einen Richtungsstreit gespalten werden könnte, ist jedoch reichlich übertrieben. Realistischer erscheint es indes, dass dem Atlantischen Bündnis auch künftig äußerst zähe Verhandlungen bevorstehen und zudem weiterhin die Gefahr Bestand hat, dass nationale Ratifizierungsverfahren dem Erreichten einer finalen Lösung immer und immer wieder ein jähes Ende bereiten könnten. Andererseits wäre ein neuer den tatsächlichen Aufgaben des Bündnisses gerecht werdender Vertrag zugleich eine Chance, für klare Verhältnisse zu sorgen. Zuständigkeiten, völkerrechtliche Bedenken, das Verhältnis zu den Vereinten Nationen und viele andere drängende Fragen könnten im Zuge dessen eindeutig beantwortet werden.

Die Scheu des Bündnisses vor allzu verbindlichen strategischen Aussagen äußerte sich auf dem Gipfel von Bukarest, wenngleich im kleineren Maßstab als bei der übergeordneten generellen Bündnisstrategiedebatte, besonders bei der beschlossenen Afghanistan-Strategie. Die Geheimhaltung des „Comprehensive Strategic Political-Military Plan to Guide Nato’s Engagement in Afghanistan“, der wichtige Eckpunkte der viel diskutierten „Exit-Strategie“ für den NATO-Einsatz in Afghanistan enthalten soll,

zeigt einmal mehr, dass sich die Bündnispartner möglichst viele Optionen offen halten möchten.

Wie so häufig bei wichtigen und richtungweisenden Entscheidungen und Strategien des Atlantischen Bündnisses handelt es sich auch in diesem Fall um ein „living document“. Diese Art von Dokument hat den unschätzbaren Vorteil, dass es – anders als ein starrer kommunistischer Fünfjahresplan – jeweils den Umständen entsprechend verändert und angepasst werden kann. Dies bedeutet zum einen, dass man nun nicht gezwungen wäre, Verpflichtungen einzugehen, die man hinterher – aufgrund der Sicherheitslage in Afghanistan – nicht mehr einhalten könnte, und zum anderen jedoch auch, dass ein solches Dokument weit weniger Bindungskraft entfalten würde, als eine klare, beschlossene und vor allem veröffentlichte Strategie, auf die man später festgelegt werden könnte. Scheinbar ist es genau dasjenige, was Militärstrategen und Politiker gleichermaßen zu verhindern trachteten. Das Beispiel Irak hat schmerzhaft verdeutlicht, wie schnell man seine Glaubwürdigkeit mit falschen oder utopischen Versprechungen verspielen kann. Und selbst heute noch realistisch anmutende Pläne können sehr schnell durch die Umstände vor Ort oder neue politische Mehrheiten in den Bündnisstaaten und der daraus potenziell resultierenden geringeren Bereitschaft zu einem Engagement „out-of-area“ in einem Jahr nicht mehr durchführbar sein. Angesichts dieser Risiken gibt es zur Geheimhaltung des Afghanistan-Planes – von militärischen und sicherheitsrelevanten Aspekten für die Streitkräfte vor Ort, die sich von selbst verstehen, einmal ganz abgesehen – momentan keine echte Alternative.

Die NATO nach Bukarest – Perspektiven

Die im Vorfeld des Gipfels von den Medien prognostizierten „harten politischen Debatten“, bei denen es um nichts Geringeres gehe, als um die „Neudefinition der NATO“ (s. SPIEGEL ONLINE v. 30.03.2008), sind in Bukarest erwartungsgemäß ausgeblieben. *De facto* hat sich das westliche Bündnis schon längst vom Wegfall seiner ursprünglichen Daseinsberechtigung (sprich: die NATO als Gegengewicht zum Warschauer Pakt) erholt und definiert sich seit 1991 permanent neu. Veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen ließen die Atlantische Allianz zu einem weltweit operierenden Sicherheitsdienstleister avancieren, dessen eigentliche Verteidigungsaufgabe nur noch am Rande fortbesteht.

Die NATO ist momentan so sehr mit ihren Einsätzen beschäftigt sowie mit ihren Ressourcen derart gebunden, dass in den Augen der nationalen Regierungen eine tief greifende strategische Debatte nur noch eine zusätzliche Belastung der ohnehin schon oft an der Heimatfront in Bedrängnis geratenen Mitglieder darstellen würde. Es sind also vor allem politische Gründe und Sachzwänge, die eine grundlegende vertragliche Neuausrichtung der Allianz als äußerst unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Der Gipfel von Bukarest 2008 hat diesen Eindruck noch bestärkt. Es ist momentan sogar mehr als fraglich, ob auf dem Jubiläumsgipfel in Straßburg und Kehl im Jahr 2009 zumindest ein neues Strategisches Konzept verabschiedet werden kann. Viel zu sehr scheint das Bündnis mit den äußeren Schwierigkeiten – wie Afghanistan – zu kämpfen, um sich intensiv seiner selbst widmen zu können. Tatsächlich sollte sich die Allianz momentan darauf konzentrieren, Afghanistan zu einer Erfolgsstory zu machen. Dies ist nicht nur in Anbetracht der Alternativlosigkeit zu einer dauerhaften Stabilisierung des Landes, sondern auch im Hinblick auf die potenziell einende Wirkung eines solchen Erfolges von größter Wichtigkeit. Eine derart gestärkte NATO könnte zudem mit einem größeren Maß an Gelassenheit und einem weitaus stärkeren Selbstbewusstsein gegenüber Russland an die aktuelle Erweiterungsdebatte herangehen – und vielleicht sogar die längst überfällige Ausarbeitung einer neuen Bündnisstrategie wagen. Bis dahin ist es allerdings noch ein langer und beschwerlicher Weg.