

Atlantische Beiträge

Meinungen, Positionen, Diskussionspapiere



MÄRZ 2009

Benjamin Schreer / Johannes Varwick

Prüfsteine für ein neues strategisches Konzept der NATO

Beim historischen NATO-Gipfel im April wird die Allianz die Erarbeitung eines neuen strategischen Konzepts in Auftrag geben. Dieses Grundlagendokument soll zur künftigen Strategiefähigkeit des Bündnisses wesentlich beitragen. Welche Kernfragen sind dabei zu lösen? Wie sollte die deutsche Position aussehen?

Das strategische Konzept beschreibt die Ziele, Aufgaben und Instrumente der Allianz. Es bildet die Basis für die Entwicklung der Verteidigungspolitik, des operativen Konzepts sowie der Streitkräftestruktur- und -planung. Aus dem strategischen Konzept ist folglich die politische und militärische Grundrichtung der NATO abzulesen. Dabei bedarf die Bündniskonzeption 60 Jahre nach Gründung der Allianz einer dringenden Überarbeitung. Das aktuelle Strategiedokument stammt aus dem Jahr 1999 und obwohl seine Grundannahmen in Teilen weiterhin gültig sind, haben sich die strategischen Rahmenbedingungen für die NATO gleichzeitig erheblich verändert. Die Bedrohung durch internationalen Terrorismus und fragile Staatlichkeit, weltweite Einsätze wie in Afghanistan und am Horn von Afrika, die Verschiebung von Mächtegleichgewichten, Energiesicherheit und das Risiko von Cyberangriffen stellen die Allianz vor die Notwendigkeit der Strategieveränderung. Zumal sich in jüngster Vergangenheit die Schwierigkeiten der NATO offenbart haben, einen Konsens über die wichtigsten strategischen Kernfragen herzustellen.¹

Insgesamt befindet sich die Allianz heute in einer Art Zwitterstellung. Sie ist noch immer Verteidigungsbündnis, ist aber zugleich zunehmend zum Instrument internationaler Krisenbeherrschung geworden. Bereits im November 2006 hatte die NATO auf ihrem Gipfelreffen in Riga ein Schlüsseldokument beschlossen, das als politische Richtungsvorgabe für die Transformation der NATO in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren konzipiert wurde. Die so genannte ‚umfassende politische Leitlinie‘ (Comprehensive Political Guidance; CPG) gibt insbesondere die Prioritäten für alle fähigkeitsbezogenen Fragen, Planungsdisziplinen und das

¹ Vgl. Timo Noetzel/ Benjamin Schreer: Alliance Divided, World Today, Oktober 2008, S. 17–19.

Nachrichtenwesen des Bündnisses vor.² Mit diesem Papier sind wichtige Leitplanken für die Transformation der NATO vorgeben. Diese beziehen sich aber – was bei einem Militärbündnis auch nicht überraschen sollte – vorwiegend auf die Frage der militärischen Fähigkeiten. Ein strategisches Konzept muss jedoch mehr leisten. Folglich hat der amtierende Generalsekretär der NATO, Jaap de Hoop Scheffer, seit längerem die Entwicklung eines neuen strategischen Konzepts gefordert.³ Er hat dabei auch die Unterstützung der deutschen Bundesregierung. So sprachen sich auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009 Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Frank-Walter Steinmeier für einen solchen Schritt aus.⁴ Sollte die Allianz wie erwartet ein neues Konzept in Auftrag geben, wird eine längere Phase der Diskussion und Abstimmung folgen, um das neue Dokument auf dem nächsten Gipfel im Jahr 2010 verabschieden zu können. Damit sich die Mitgliedstaaten tatsächlich auf eine neue Vision für die Allianz verständigen können, müssen eine Reihe von Kernfragen angegangen werden.

Schlüsselfragen

Die Kardinalfrage in der Debatte um ein neues strategisches Konzept betrifft das künftige strategische Rational der Allianz. Ist die NATO ein global agierender Sicherheitsakteur zur Wahrung und Durchsetzung westlicher, liberaler Ordnungsvorstellungen? Oder ist der Aktionsradius der Allianz trotz des Engagements in Afghanistan oder in Afrika weiterhin auf den Euro-Atlantischen Raum fokussiert, mit der kollektiven Verteidigung als Hauptaufgabe? Inwieweit die unterschiedlichen Ansichten über die Reichweite und die Aufgaben der NATO in einen neuen Konsens überführt werden können, hängt maßgeblich davon ab, ob sich die Mitglieder in ihrer Bedrohungswahrnehmung und der Einschätzung sicherheitspolitischer Probleme einander annähern. Welche Rolle spielt die Allianz im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, soll sie stärker mit Fragen von Energiesicherheit befasst sein? Welche Auswirkungen haben sich verschiebende regionale Machtverhältnisse im Mittleren und Nahen Osten, in Zentral- und Ostasien für die transatlantische Sicherheit? Ist das iranische Atomprogramm ein Thema für die NATO? Und welche Lehren zieht das Bündnis aus dem Afghanistaneinsatz für den künftigen Aktionsradius? Die Debatte um das strategische Konzept wird sich folglich in einem Spannungsverhältnis unterschiedlicher Wahrnehmungen zwischen der

² Comprehensive Political Guidance, Endorsed by NATO Heads of State and Governments, 29.11.2006, in: www.nato.int/docu/basic/b061129e.htm.

³ Vgl. NATO chief calls for new 'strategic concept', International Herald Tribune, 11 Februar 2007.

⁴ Vgl. die Reden der Bundeskanzlerin Angela Merkel und des Außenministers Frank-Walter Steinmeier auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009, <http://www.securityconference.de>.

NATO als globalem Sicherheitsdienstleister und Garant kollektiver Verteidigungsfähigkeit bewegen.

Neben der Grundsatzfrage nach der Rolle des Bündnisses in einer sich verändernden sicherheitspolitischen Ordnung hat gerade der laufende Afghanistaneinsatz eine ganze Reihe weiterer Kernfragen für das neue strategische Konzept aufgeworfen. Zerfasert die Allianz angesichts ihres ersten längerfristigen Kampfeinsatzes, in dem sich einzelne Verbündete ausschließlich auf zivil-militärische Stabilisierungsoperationen konzentrieren wollen? Oder ist eine Arbeitsteilung denkbar, in der einige Verbündete für Kampfoperationen gegen Aufständische, andere für den zivilen Wiederaufbau zuständig sind? In diesem Zusammenhang wird auch das Konzept der ‚Vernetzten Sicherheit‘ zu diskutieren sein, das eine stärkere Verzahnung von militärischen und zivilen Mitteln vorsieht. Gerade die Bundesregierung hebt den Ansatz des ‚comprehensive approach‘ (CA) als essentiellen Bestandteil des neuen strategischen Konzepts der NATO hervor.⁵ Doch auf die konkrete Ausgestaltung gilt es Antworten zu finden. Muss die Allianz dazu neue Strukturen im Bereich ‚Stability and Reconstruction‘ (S&R) entwickeln, um fehlende Fähigkeiten im zivil-militärischen Bereich auszugleichen? Oder genügt eine stärkere Kooperation mit anderen Organisationen, die aber gerade in Afghanistan bisher weit unter ihren Möglichkeiten geblieben sind? Insbesondere die Beziehungen zu den Vereinten Nationen (VN) und die Form der Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AOU) oder dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) bedürfen der Klärung und der operativen Unterfütterung.⁶

Eine weiterer ungelöster Themenkomplex, den das neue strategische Konzept angehen muss, ist der Bereich der Erweiterung und die Beziehungen zu alten und neuen Partnern. Wie weit reicht der Mitgliedschaftsradius der Allianz und wann ist die inneratlantische Kohäsions- und die russische Toleranzgrenze erreicht? Wie kann Russland in eine neue internationale Sicherheitsarchitektur eingebunden werden und welche Rolle sollte das Bündnis dabei spielen? Zudem ist offensichtlich, dass sich die unterschiedlichen Partnerschaftsformate der NATO wie der Euroatlantische Partnerschaftsrat (EAPC), der Mittelmeerdialog, die Istanbuler Kooperationsinitiative (ICI) oder der Golf-Kooperationsrat (GCC) in einer Krise befinden.⁷

⁵ Vgl. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009, <http://www.securityconference.de>.

⁶ Siehe dazu Michael F. Harsch/Johannes Varwick: NATO and the UN, Survival, April 2009.

⁷ Vgl. Ron Asmus: Rethinking NATO Partnerships for the 21st Century, NATO Review, März 2008.

Darüber hinaus stellt sich die Herausforderung, verstärkt einen Dialog mit aufstrebenden Regionalmächten wie China, Indien oder Indonesien zu suchen, und Beziehungen mit so genannten ‚partners across the globe‘ wie Australien, Japan oder Südkorea auf eine eindeutigere konzeptionelle Grundlage zu stellen. Kurz: Welche Bedeutung haben Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen wie den VN und EU sowie weiteren strategischen Schlüsselakteuren?

Darüber hinaus muss die Rolle der europäischen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union in der Allianz diskutiert werden. Dies schon deshalb da die USA durch vielfältiges militärisches Engagement und das Aufkommen neuer regionaler Mächte voraussichtlich einen relativen Einflussverlust hinnehmen müssen – und folglich von den Europäern einen größeren militärpolitischen Eigenbeitrag fordern werden. Sind die Europäer dazu bereit und in der Lage und wie kann dies gegebenenfalls in einem neuen strategischen Konzept zur Geltung kommen? Und wie können die militärischen Beiträge der europäischen NATO-Staaten mit den parallelen Entwicklungen im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gekoppelt werden? Wenn beispielsweise im Rahmen der ESVP ein eigenes militärisches Hauptquartier nach Vorbild der NATO aufgebaut würde, wie könnte dieses mit den Strukturen der Allianz verbunden werden? In jedem Fall muss das neue strategische Konzept die EU als sicherheitspolitischer Akteur stärker als bisher in die Überlegungen mit einbeziehen und dabei auch die Konsequenzen der Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration der Allianz ausbuchstabieren.

Auch die Wechselbeziehungen von nuklearer Abrüstung, Abschreckung und defensiven Verteidigungssystemen wird in den Diskussionen um das neue Strategiedokument für Zündstoff sorgen. Die jüngst wiederbelebte Debatte um vollständige nukleare Abrüstung („Global Zero“) wird nicht nur Auswirkungen auf die strategischen Arsenale der USA und Russlands haben, sondern auch die Frage nach der Zukunft der nuklearen Abschreckung als Bestandteil der NATO-Strategie aufwerfen. Sind Kernwaffen gerade als Mittel der US-amerikanischen erweiterten Abschreckung eines Angriffs auf Europa noch sinnvoll? Was ist von der nuklearen Teilhabe europäischer Staaten, darunter auch Deutschlands, zu halten? Wie soll die NATO auf das Aufkommen neuer Nuklearmächte reagieren?⁸ Nukleare Abrüstung und Abschreckung sind dabei

⁸ Siehe dazu auch Michael Rühle: NATO and Extended Deterrence in a Multinuclear World, Comparative Strategy, vol. 28, 2009, S. 10–16.

unmittelbar mit strategischer Raketenabwehr verknüpft. Denn sollte die Bedeutung nuklearer Abschreckung in der NATO-Strategie abnehmen, gewinnt Raketenabwehr als Komponente einer neuen Abschreckungstriade aus Kernwaffen, konventionellen Offensivwaffen und defensiven Verteidigungssystemen an Relevanz. Doch teilen die Mitglieder diese strategische Betrachtungsweise der nuklearen Dimension der NATO-Strategie? Zudem sind neue Ansätze der NATO im Bereich konventioneller Rüstungskontrolle gefordert, die wiederum entscheidend von der Ausgestaltung der Beziehungen zu Russland abhängen.

Schließlich muss sich das neue strategische Konzept mit dem künftigen Entscheidungsfindungsprozess sowie der Finanzierung von Einsätzen befassen. In einer Allianz von ab April 28 Mitgliedern, die sich durch eine Vielfalt teils divergierender Interessen auszeichnet, ist ein auf dem Konsensprinzip beruhender Entscheidungsmechanismus gerade bei einsatzspezifischen Fragen zunehmend problematisch. Nachgedacht wurde daher in der Vergangenheit über die Einführung eines ‚opting out‘, die es einzelnen Mitgliedsstaaten erlaubt, an bestimmten Einsätzen nicht teilzunehmen. Doch für welche Entscheidungsarten soll diese Option gelten? Leistet dies nicht der Aufsplitterung der Allianz in unterschiedliche Koalitionen der Willigen Vorschub? Oder ist es gerade ein Instrument, um dieser Tendenz entgegen zu wirken? Damit verbunden ist zudem die Finanzierung der Einsätze. Der bisherige Mechanismus, nach der die truppenstellenden Nationen auch die Kosten zu tragen haben (‘cost lie where they fall’) ist gerade angesichts der Erfahrungen in Afghanistan und der schnellen Krisenreaktionskräfte (NATO Response Force; NRF) nicht mehr zeitgemäß. Eine ‚Finanzierungslotterie‘ ist kontraproduktiv für die Handlungsfähigkeit des Bündnisses. Welche neuen Finanzierungsmethoden können im neuen strategischen Konzept verankert werden?

Neufang oder vorsichtige Anpassung?

Das neue strategische Konzept steht folglich vor einer Herkulesaufgabe. Es muss eine ganze Reihe von Schlüsselfragen neu beantworten, die an den Kern der Allianz rühren. Dabei sind diese Fragen beileibe nicht neu. Vielmehr haben sie die Debatte um die NATO schon seit geraumer Zeit bestimmt. Die Weisung, ein neues strategisches Konzept zu erarbeiten, böte nun die Möglichkeit, diese strukturiert anzugehen und institutionelle Lösungsansätze zu entwickeln. Damit entsteht jedoch auch ein hoher Erwartungsdruck an das Dokument. Dies beginnt schon beim ‚level of ambition‘. Bei einflussreichen US-Strategen herrscht die Vorstellung, das neue strategische Konzept sei nur ein Baustein eines neuen ‚Atlantic Compact‘, der die NATO wiederbeleben

müsse.⁹ Dagegen haben die Bundeskanzlerin Merkel und ihr französischer Amtskollege Sarkozy ihr Interesse an einer eher vorsichtigen Anpassung des Konzepts bekundet.¹⁰

Dies gibt einen Vorgeschmack auf die bevorstehende Notwendigkeit des Papiers, Kompromisse zwischen unterschiedlichen Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten zu finden. Es ist dabei eine offene Frage, ob sich die Allianz eher dazu entschließt, Konflikte durch unverbindliche und blumige Kompromissformeln zu überdecken, oder aber in der Sache entscheidet. Auch diese Wahl zwischen „Überdecken“ und Entscheidung ist nicht neu. Denn traditionell finden sich in allen NATO-Strategiedokumenten Kompromissformulierungen, die Raum für Interpretationen bieten. Die inhaltliche Füllung dieser Kompromissformeln wird im Einzelfall immer wieder zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten führen. Allerdings zeichnet sich in der Allianz gegenwärtig ein Prozess ab, der die Suche nach Kompromissen im neuen strategischen Konzept noch verkomplizieren dürfte. Das Bündnis zerfasert zusehends in Fraktionen mit teils sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle und Aufgaben der Organisation. Identifiziert werden kann dabei ein Pfeiler, der die NATO grundlegend in Richtung eines global agierenden Ordnungsfaktors reformieren will. Diese ‚Reformer‘ werden von den USA angeführt. Dagegen steht eine Gruppe von Staaten, die ‚status quo‘ orientiert sind und die große Veränderungen ablehnt. Dazu können Deutschland und Frankreich gezählt werden. Die osteuropäischen Staaten schließlich wünschen sich gerade nach dem russisch-georgischen Konflikt im Spätsommer 2008 eine Rückbesinnung der Allianz auf die klassische Territorialverteidigung nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags.¹¹ Das neue strategische Konzept wird die Entwicklung multipler Interessenspfiler in der NATO reflektieren und Instrumente zum Management dieses Prozesses entwickeln müssen. Damit sind einer radikalen Neufassung des Papiers vermutlich enge Grenzen gesetzt. Gefunden werden muss dennoch ein neuer strategischer Konsens, der als Richtschnur für die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen dienen kann.

⁹ Vgl. Daniel Hamilton u.a.: Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century, The Washington NATO Project, Washington, DC, Januar 2009.

¹⁰ Angela Merkel/ Nicholas Sarkozy: Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen, Süddeutsche Zeitung, 3.2.2009.

¹¹ Timo Noetzel/ Benjamin Schreer: Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change, International Affairs, März 2009.

Eine aktive deutsche Rolle

Damit ist auch nach der deutschen Rolle in diesem Prozess zu fragen. Anders als in der Vergangenheit, als die USA schon aufgrund ihrer Schutzmachtfunktion für Europa die Grundlinien der strategischen Konzepte weitgehend vorgaben, kommt den europäischen Staaten diesmal eine größere Verantwortung bei der Mitgestaltung des strategischen Konzepts zu. Als einer der größeren europäischen Mächte hat Deutschland dabei ein besonderes Interesse und Gewicht. Zumal Berlin in jüngster Zeit in der Allianz dem Vorwurf ausgesetzt war, weniger durch konstruktive Initiativen als durch Obstruktion oder Passivität aufzufallen. Dem deutschen Insistieren auf dem ‚comprehensive approach‘ als Markenzeichen deutscher NATO-Politik fehlte aufgrund mangelnder Bereitschaft, in schwierigen Einsätzen auch am harten Ende der Risikokala Verantwortung zu übernehmen oftmals die Glaubwürdigkeit bei den Verbündeten.

Gleichwohl könnte ein mit Leben gefülltes Konzept der vernetzten Sicherheit ein wichtiger deutscher Beitrag zur Debatte werden. Darüber hinaus sollte jedoch auch eine proaktive deutsche Auseinandersetzung mit den oben ausgeführten Kernfragen des neuen strategischen Konzepts erfolgen. Die Strategiefähigkeit der Allianz hängt in erster Linie davon ab, inwieweit es gelingt, einen Konsens über die künftige Rolle der NATO in einer sich wandelnden internationalen Sicherheitsarchitektur herzustellen. Um diesen Prozess der deutschen Positionsbestimmung voranzubringen, könnte der Vorschlag der Bundesregierung, externe Expertise in den NATO Diskussionsprozess einzubringen, aufgegriffen und auf die nationale Ebene übertragen werden. Denn auch in Deutschland ist eine breitere öffentliche Debatte über die Zukunft des Bündnisses dringend erforderlich. Sie würde dazu beitragen, die erstaunliche Anpassungsfähigkeit der NATO¹² auch künftig zu sichern.

Dr. Benjamin Schreer ist Deputy Director des Aspen Instituts in Berlin.

Prof. Dr. Johannes Varwick lehrt Politikwissenschaft an der Universität Kiel. Jüngste Veröffentlichung: Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei, München 2008.

¹² Ausführlich Johannes Varwick: Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei? München 2008.