

4. Ausblick

Die jüngsten Entwicklungen lehren: Weder Fraktionsbildung im Innern noch Abschottungs- oder Gegenmachtsmodelle nach außen sind einer größeren Einflussnahme der EU auf globale Geschehnisse dienlich. Wird diese Erkenntnis durch die »alten« und die »neuen« Mitglieder der EU als handlungsleitendes Axiom konsequent beherzigt, wird die erweiterte EU den in sie gesetzten Erwartungen gerecht werden können. Alle Mitglieder täten gut daran, dies in der alltäglichen Politik zu berücksichtigen. Die Einigung über eine gemeinsame europäische Verfassung wäre der wichtigste Schritt in diese Richtung, das Festhalten an einer rechtskonformen Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie ein weiterer. Die europäischen Staaten sehen sich vor die Frage gestellt, wie sie in den kommenden Jahren die Außenwirkung der Gemeinschaft verstärken wollen. Besitzstandverteidigung nationaler Interessen untereinander ist dabei die schlechteste

aller Alternativen. Die Vertiefung der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, wie sie vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen diskutiert und partiell umgesetzt worden ist, wird sich für die Gemeinschaft nur dann positiv auswirken können, wenn die Protagonisten engeren Zusammenschlusses nicht in die Richtung einer »Mehrklassenunion« marschieren, sondern die Vorteile der Integration im Interesse der Stärkung der EU und der euroatlantischen Partnerschaft als Ganze einsetzen. Dies setzt allerdings voraus, dass jene Staaten, die eine engere sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit zunächst noch ablehnen, ihr »Opting out« nicht als Instrument zur Schwächung der Gestaltungsfähigkeit der EU erachten.

Die Zwillingerweiterung von EU und NATO ist eine einzigartige Chance für Europa. Mit ihr verantwortungsvoll umzugehen, ist eine Herausforderung nicht nur für die beiden Organisationen sondern für jeden einzelnen ihrer Mitgliedstaaten.

Nach der Erweiterung: Sicherheitspolitische Herausforderungen für die NATO

Knut Kirste*

Abstract: The article addresses major challenges for NATO's transformation after the recent enlargement of the organization, particularly the Alliance's more active contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and beyond, the improvement of its instruments and capabilities (i.a. concerning the fight against terrorism and the NATO Response Force), and the state of its partnerships, including to Russia and the Ukraine. Finally the author analyses the future of the Alliance and its role in the context of an international security system. An important condition for the success of NATO's political strategy is its ability to cope effectively with the new security challenges of the future.

Keywords: NATO, NATO-enlargement, Euroatlantic relations, international security

Mit der Hinterlegung ihrer Beitrittsurkunden durch die Regierungschefs von Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien in Washington Ende März 2004 hat die Allianz ihre bislang größte Erweiterungsrunde vollzogen. Seither gehören mehr als 45 Millionen zusätzliche Bürger dem euroatlantischen Bündnis an. Heute sind bereits 40 Prozent der NATO-Mitgliedsländer ehemals sozialistische oder kommunistische Staaten. Diese Tatsache ist historisch bedeutsam, weil man durch die zweite NATO-Erweiterung seit dem Ende des Kalten Krieges der Vision eines sicherheitspolitisch geeinten Europas deutlich näher gekommen ist. Gleichzeitig wirkt die jüngste Erweiterungsrunde relativ undramatisch: Erstens bleibt es erklärte Politik des Bündnisses, weiterhin grundsätzlich für neue Mitglieder offen zu sein. Die Teilnahme der Regierungschefs Albanien, Kroatiens und der e-

hemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien an der Zeremonie in Washington auf Einladung der NATO dokumentierte diese Bereitschaft. Zweitens wird die Allianz sich und ihren neuen Mitgliedern nur wenig Zeit zum Feiern einräumen und sehr schnell zu den gewaltigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zurückkehren, die vor dem erweiterten Bündnis liegen.

1. Beitrag zu Sicherheit und Stabilität des Euro-Atlantischen Raumes und darüber hinaus

Auch weiterhin gehört es zu den Hauptaufgaben der Allianz, die kollektive Verteidigung der NATO-Staaten zu gewährleisten und gemeinsame sicherheitspolitische Interessen ihrer Mitglieder zu schützen. Mit der Erweiterung sind hier neue Aufgaben hinzugekommen, insbesondere was die Luftverteidigung der baltischen Staaten und Sloweniens anbelangt.

* Dr. Knut Kirste, Public Diplomacy Division, NATO, Brüssel. Dieser Artikel gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

In dieser Frage wurde noch vor dem eigentlichen Beitritt der neuen Mitglieder eine Übergangslösung gefunden, um den betroffenen Ländern, die nicht in der Lage sind, ihren eigenen Luftraum zu schützen, kollektiv beizustehen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten werden diese neuen Staaten allerdings auch zu Produzenten von Sicherheit, wenn auch zunächst nur in einzelnen Nischenbereichen. Das neue sicherheitspolitische Selbstverständnis der Allianz hat der amerikanische NATO-Botschafter Nicholas Burns in einer Senatsanhörung treffend formuliert: Es gehe heute nicht mehr so sehr darum, wie viele Staaten die NATO zu verteidigen habe, sondern wie viele Staaten als potentielle Verbündete auftreten, wenn es hart auf hart komme.¹

1.1 Afghanistan

Immer deutlicher kristallisiert sich als künftige Hauptaufgabe und eigentlicher Test für die neue NATO heraus, einen effektiven militärischen Beitrag zur Sicherheit und Stabilität über den Euro-Atlantischen Raum hinaus zu leisten. Hier hat die Allianz mit der Übernahme der ISAF-Mission in Afghanistan im August 2003 ein deutliches Zeichen gesetzt und ist gleichzeitig eine gewaltige und langfristige Verpflichtung eingegangen. Dabei birgt die Mission in Afghanistan sowohl eine große Chance als auch eine ernst zu nehmende Herausforderung für das Bündnis: Die zukünftige Glaubwürdigkeit der NATO als globale Sicherheitsorganisation hängt ganz wesentlich davon ab, wie gut es den 26 Staaten und ihren Partnern gelingen wird, die notwendigen militärischen Mittel und Fähigkeiten zu mobilisieren, um die bislang geographisch noch auf Kabul und Kunduz begrenzte Friedensmission auf weitere Landesteile auszudehnen, ein sicheres Umfeld für die im September anstehenden Wahlen zu schaffen und ganz allgemein die Zentralgewalt der Karzai-Regierung gegen Warlords und Störversuche zu stärken. Dabei haben die bisher etwa 6.500 NATO Soldaten aus 34 Entsendungen laut Mandat eher eine Sicherheit unterstützende, aber keine friedenssichernde Aufgabe, wie beispielsweise im Kosovo. Als mittelfristiges Ziel bis zum NATO-Gipfel im Juni 2004 sollen fünf weitere regionale Wiederaufbauteams (PRTs) im Norden und Westen des Landes installiert werden. Das Bündnis hat bewusst eine vorsichtige, bedachte und Ressourcen sparende Strategie gewählt, um die Operation langfristig auf ganz Afghanistan auszuweiten – und wird dafür oft kritisiert. Letztlich kann die Allianz als intergouvernementale Organisation allerdings nur dem Tempo folgen, das die Mitgliedstaaten vorgeben. Hier spielen die neuen Mitglieder übrigens bereits heute eine überaus positive Rolle und alle leisten im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen militärischen Beitrag zu den Operationen der Allianz, inklusive den NATO-Missionen in Bosnien, Kosovo und Afghanistan.²

1 Vgl. Botschafter Nicholas Burns, so zitiert in: Bundesgenossen kann es nicht genug geben, Süddeutsche Zeitung, 29. März 2004. Ähnlich auch Nicholas Burns, Expanding the Alliance of Democracies, The Wall Street Journal, 29. März 2004.

2 Vgl. NATO vollzieht Erweiterung, FAZ, 29. März 2004. Im April hatten auch sechs der sieben neuen NATO-Mitglieder eigene Truppen im Rahmen der von Polen geführten multinationalen Brigade im Irak.

1.2 Balkan

In Afghanistan wird sich erneut zeigen, was auf dem Balkan bereits als bewiesen gilt: Die heute anstehenden Friedensmissionen erfordern ein langfristiges politisches und militärisches Engagement der Staatengemeinschaft und jede Hoffnung auf schnelle Erfolge wird sich in Kabul, ähnlich wie in Pristina oder Sarajevo, als Trugschluss erweisen. Gerade die im März wieder aufgeflamten ethnischen Konflikte im Kosovo machen deutlich, wie sehr das Zusammenspiel politischer, wirtschaftlicher und militärischer Instrumente letztlich für den Erfolg nahezu aller heute denkbaren friedenssichernden Operationen ausschlaggebend ist. Die NATO hat schnell – innerhalb von Stunden – und sehr bestimmt auf den jüngsten Ausbruch von Gewalt im Kosovo mit der Entsendung zusätzlicher Truppenkontingente reagiert und den erhofften Abzug militärischer Kräfte aus der Provinz aufgeschoben. Der NATO-Rat hat auch über mögliche Anpassungen innerhalb der KFOR beraten, beispielsweise um mit gewaltbereiten Demonstranten künftig besser umgehen zu können. Nun müssen auch andere Organisationen, insbesondere UN, EU und die Kontaktgruppe, ihre spezifischen Instrumente verstärkt zum Einsatz bringen. Die internationale Gemeinschaft sollte an ihrer Politik ‚Standards vor Status‘ festhalten, gleichzeitig aber die Ursachen für die Frustration der Menschen im Kosovo angehen. Insbesondere gilt es für die Provinz eine wirtschaftliche Perspektive zu schaffen, die Statusfrage nicht länger als nötig aufzuschieben,³ den Dialog Belgrad-Pristina wiederzubeleben und den neuen Institutionen wirkliche Verantwortung zu übertragen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die geplante Übergabe der gegenwärtigen NATO-Mission in Bosnien an die EU in der zweiten Jahreshälfte als vielversprechende Chance, eine militärisch erfolgreiche Mission aus Sicht der NATO zu beenden. Wichtig ist, dass diese Übergabe auf der Grundlage des im März 2003 vereinbarten Berlin-Plus-Abkommens⁴ erfolgt. NATO und EU müssen auch auf operativer Ebene demonstrieren, dass sie zu einer echten strategischen Partnerschaft willens und fähig sind. Dazu gehört u.a., dass man die Verantwortungsbereiche beider Organisationen und die verbleibenden Aufgaben der NATO in Bosnien im Sinne einer vernünftigen Arbeitsteilung definiert. Hier müssen Pragmatismus und Vertrauen, nicht Rivalität und Misstrauen das Handeln auf beiden Seiten des Atlantiks bestimmen. Letztlich hat die Verhinderung eines offenen Konfliktes in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Sommer 2001 bewiesen, wie erfolgreich beide Organisationen im engen Zusammenspiel sein können. Über den Balkan hinaus wäre es dringlich, diese strategische Partnerschaft auf weitere Bereiche internationaler Sicherheit – beispielsweise Terror-

3 Vgl. James Dobbins, Kosovo: Delaying is the least-best option, IHT, 2. April 2004, für eine der zahlreichen Stimmen, die nach der jüngsten Gewaltwelle eine pragmatischere Sicht auf die Statusfrage, möglicher Teilungspläne fordern.

4 Das am 17. März 2003 verabschiedete Berlin-Plus-Paket regelt in einer Reihe von Einzelabkommen die Kooperation zwischen NATO und EU im Kontext internationalen Krisenmanagements. Insbesondere werden Mechanismen für den Rückgriff durch die EU auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten, einschließlich PlanungsKapazitäten und Kommandooperationen, etabliert.

rismusbekämpfung, Schutz vor Massenvernichtungswaffen und Zivilschutz – auszudehnen. Hier können die neuen Mitglieder einen durchaus positiven Impuls und Anstoß geben, weil sie dem NATO-EU-Verhältnis eher pragmatisch als ideologisch gegenüber stehen und eine völlige Abkoppelung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom transatlantischen Bündnis mehrheitlich ablehnen.

1.3 Neue Operationen?

Mitte des Jahres wird sich das Bündnis auch mit der Frage einer erweiterten Rolle der NATO im Irak auseinandersetzen müssen.⁵ Auch hier wird die Diskussion trotz aller politischen Belastung der Thematik letztlich pragmatisch geführt werden: Was kann das Bündnis, bei Vorliegen der mehrfach genannten legitimatorischen Voraussetzungen durch UN und eine demokratisch legitimierte Übergangsregierung in sinnvoller Weise beitragen, um die Stabilität im Irak zu verbessern? Hier sind neben politisch motivierten auch militärische Grenzen für eine wirklich bedeutende Rolle des Bündnisses in naher Zukunft eher wahrscheinlich: Der erweiterte Einsatz in Afghanistan, die fortlaufenden Operationen auf dem Balkan und zahlreiche andere Friedensmissionen einzelner Alliierten begrenzen die Bereitschaft der Nationen, umfangreiche zusätzliche Truppen für eine weitere große NATO-Operation zur Verfügung zu stellen. Allerdings sollte die symbolische und legitimatorische Wirkung eines koordinierenden Einsatzes der NATO im Irak, beispielsweise durch die Übernahme der Kommandofunktion, bei gleichzeitigem Verbleib der Koalitionstruppen nicht unterschätzt werden. Auch hier gilt: Militärische Optionen müssen an glaubwürdige politische Lösungsstrategien für das Land gekoppelt sein.

Langfristig scheint sich also ein Muster des Zusammenspiels zwischen UN und NATO für viele denkbare Szenarien herauszukristallisieren: Während die UN politische Legitimation beisteuern und den Wiederaufbau koordinieren, übernimmt die NATO als multinationale Allianz die militärischen und sicherheitsrelevanten Aspekte des Krisenmanagements. Sie kann hier besonders erfolgreich multilaterales Handeln und militärische Effektivität miteinander verbinden: Zum einen umfaßt der NATO-Verbund heute nicht nur die 26 Mitgliedstaaten. Die Allianz ist auch zu einem recht flexiblen Organisationsrahmen geworden, in den sich insgesamt über 50 NATO- und Partnerstaaten sicherheitspolitisch und militärisch einbinden lassen. Diese Partnerstaaten, von denen einige bereits an gemeinsamen militärischen Operationen im NATO-Rahmen teilnehmen, repräsentieren heute übrigens deutlich mehr als nur die USA und den ‚Westen‘. Diese Tatsache hat auch positive Auswirkungen auf die Legitimität und Akzeptanzfähigkeit von NATO-Operationen in der Zukunft. Außerdem gelingt es der NATO nach wie vor, die Vereinigten Staaten in multilaterales sicherheitspolitisches Handeln einzubinden. Zum anderen kann die Allianz, wenn der politische Wille der Mitgliedstaaten vorhan-

den ist und die militärische Modernisierung des Bündnisses konsequent weiter verfolgt wird, militärisch sehr effektiv handeln. Diese beiden Vorteile, Multilateralismus und Effektivität können in Zukunft entscheidende Vorteile der Organisation sein.⁶

2. Förderung und Ausbau der militärischen Mittel und Fähigkeiten der NATO

Militärische Effektivität und Leistungsfähigkeit sind also wichtige Voraussetzungen für den Erfolg einer erweiterten Allianz. Die zweite große Herausforderung der NATO besteht daher in einer weiteren Modernisierung der NATO-Mittel und Fähigkeiten als Anpassung auf neue Bedrohungen wie Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und zerfallende Staaten und die politisch-militärische Neuausrichtung auf eine globale Sicherheitsorganisation.⁷

2.1 Militärische Mittel und Fähigkeiten

Dabei wurden seit der ersten, in Washington 1999 gestarteten Initiative (DCI), über die Präzisierung und Verschlan-
kung des Anforderungskataloges auf dem Prager Gipfel 2002 (PCC) bis heute echte Fortschritte bei der Modernisierung erreicht. Natürlich können Militärplaner nie ganz mit den Anstrengungen der Staaten zufrieden sein. Wichtige Fortschritte wurden dennoch erzielt, weil man sowohl in zentralen Bereichen wie dem strategischem Luft- und Seetransport, Luftbetankung und Präzisionsmunition gegenwärtig über multinationale Arbeitsgruppen gemeinsame Lösungen umsetzt. Insbesondere ist die NATO heute aber auch realistischer in ihren Erwartungen geworden und alle Mitglieder anerkennen uneingeschränkt die Notwendigkeit einer nachhaltigen Modernisierung und Umgestaltung ihrer Streitkräfte.

2.2 Einsatz- und Verwendungsfähigkeit

Die wesentliche Herausforderung für die erweiterte Allianz liegt in den nächsten Jahren dabei vielleicht weniger im technologischen Bereich der Modernisierung, sondern darin, die Einsatz- und Verwendungsfähigkeit sowie die Verlegefähigkeit der etwa 1,4 Millionen nicht-amerikanischen NATO-Truppen angesichts wachsender Verpflichtungen im Bereich der personalaufwendigen Friedensmissionen zu steigern. Der Istanbul NATO-Gipfel im Juni 2004 könnte dazu auch quantitative Zielgrößen vorgeben. Weiterhin gilt es vor dem Hintergrund der gesteigerten operativen Rolle der NATO das Zusammenspiel von Streitkräfteplanung und dem oft langwierigen Prozess zur Generierung von Streitkräften für konkrete Operationen zu optimieren. Hierbei haben die Erfah-

5 Lothar Rühl, Die Nato vor der mittelöstlichen Doppelfalle, NZZ, 14. April 2004, hat die damit verbundenen Implikationen für die Allianz herausgearbeitet.

6 In den Worten Botschafter Burns hat die NATO die Chance: »to answer President Bush's call for effective multilateralisms«, in: Expanding the Alliance of Democracies, The Wall Street Journal, 29. März 2004.

7 Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf militärische Mittel und Fähigkeiten. Zu fragen wäre aber auch, inwieweit die NATO über diese klassischen Instrumente der Sicherheitspolitik hinaus moderne und ‚unkonventionelle‘ Instrumente brauchen wird, um eine wirklich umfassende Sicherheitsorganisation des 21. Jahrhunderts werden zu können.

rungen der Afghanistan Mission bereits zu ersten Anpassungen im traditionellen Zusammenspiel zwischen militärischer Einsatzplanung und Streitkräftegenerierung geführt. Mit Hilfe des neuen Strategischen Kommandos Transformation (ACT) in Norfolk, Virginia, an dem sich auch Frankreich beteiligt, soll die weitere Modernisierung der militärischen Mittel und Fähigkeiten der Allianz, durch Forschung und Entwicklung, auch im Bereich der Militärdoktrin, vorangetrieben werden.

2.3 NRF

Die NATO Response Force (NRF) ist natürlich ein wichtiger und sicherlich der prominenteste Teil dieser umfassenden Modernisierung der militärischen Mittel und Fähigkeiten des Bündnisses. Auch hier wurden beachtliche Fortschritte in der operativen Umsetzung erzielt und die neue Truppe hat im Oktober 2003, deutlich eher als geplant, ihre erste Stufe der Einsatzbereitschaft erreicht. Bis Oktober 2006 wird das Konzept wohl in voller Truppenstärke implementiert sein. Langfristig muss daran gedacht werden, inwieweit Partnernationen sinnvoll in das Konzept eingebunden werden können. Auch wäre denkbar, Mechanismen zu finden, wie die NRF den EU-Staaten, die nicht Mitglied der NATO sind, zugänglich gemacht werden kann. Als Vision könnten einst die NRF und die von der EU geplante Europäische Schnelle Eingreiftruppe, die ja andere Aufgaben und Fähigkeiten besitzt, der jeweils federführenden Organisation für unterschiedliche Szenarien zur Verfügung gestellt werden. Innerhalb der NATO wird es wichtig sein, das langfristige Interesse und Engagement der Nationen über viele Rotationszyklen hinweg sicherzustellen und eine angemessene Verbindlichkeit zu etablieren, nachdem nationale Truppenkontingente einem Einsatzzyklus zugesprochen worden sind. Die neuen Länder wirken dabei eher unproblematisch im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Angesichts der kurzen Entscheidungszeiten über den Einsatz der NRF könnten die Parlamentsvorbehalte in einigen der traditionellen NATO-Länder schon eher zum Problem werden.⁸ Letztlich kann ein Instrument wie die NRF aber nur erfolgreich sein, wenn sich die Staaten politisch einig sind über die Einsatzszenarien für die Truppe. Natürlich gibt es hier noch unterschiedliche Positionen. Die vielbeschworene Uneinigkeit im Bündnis über die ‚großen Fragen‘ wie Terrorismusbekämpfung, Prävention und Präemption wirken auf der Arbeitsebene aber viel undramatischer und beide Seiten des Atlantiks bewegen sich in diesen Fragen heute mehr und mehr aufeinander zu.

2.4 Schutz gegen den Terrorismus

Der Stärkung der Fähigkeiten der NATO im Kampf gegen den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen kommt ein besonderer Stellenwert im Modernisierungskonzept der Allianz zu. Wichtig ist hierbei, die Ge-

⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang die SWP-Studie von Norbert Eitelhuber: Implikationen der NATO Response Force für die Parlamentsbeteiligung, Berlin, April 2004.

samtheit der Mittel und Fähigkeiten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Auge zu behalten und sich auf die Nischenfunktion der NATO zu konzentrieren. Neben Abwehrmaßnahmen, die eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Aufklärung notwendig machen; offensiven Strategien, die eine Zerschlagung terroristischer Ausbildungslager beinhalten könnten; der Verbesserung nationaler Zivilschutzmaßnahmen als Antwort auf verheerende Konsequenzen eines terroristischen Angriffs, gilt es insbesondere auch, die bereits begonnene Zusammenarbeit mit anderen Internationalen Organisationen, wie der UN, der OSZE, der EU oder anderen spezialisierten Institutionen, weiter operativ zu verstärken. Wie erfolgreich die NATO als aktiver ‚Terroristenjäger‘ sein kann, bleibt abzuwarten. Ihre verstärkten Anstrengungen, ein halbwegs sicheres Umfeld in zentralen Krisenregionen der Welt zu fördern, tragen in jedem Falle aktiv zur Eindämmung des Nährbodens für Terrorismus bei. Auf ihrem informellen Arbeitstreffen in Brüssel im April 2004, haben die NATO-Außenminister zusätzlich einen verstärkten Maßnahmenkatalog zur Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus zur Verabschiedung auf dem Istanbul Gipfel im Juni 2004 in Auftrag gegeben.⁹

3. Kooperative Partnerschaftsbeziehungen

Die Aufnahme sieben weiterer Staaten aus Ost-Mitteleuropa im März 2004 hat eindrucksvoll den Prozess der Transformation der Allianz von einem selbstbezogenen Verteidigungsbündnis des Kalten Krieges in eine grundsätzlich offene, partnerschaftlich und auf Kooperation ausgerichtete Sicherheitsorganisation vervollständigt. Der Ausbau ihrer vielfältigen Partnerschaftsbeziehungen sowohl zu individuellen Staaten als auch zu wichtigen internationalen Organisationen wie UN, EU und OSZE, wird auch weiterhin eine der Prioritäten der Agenda der NATO bleiben.

3.1 Individuelle Partnerschaften

Interessanterweise wird die Aufnahme von sieben Partnerländern als Vollmitglieder diesen Prozess noch beschleunigen. Zum einen wird die Gruppe der verbleibenden Partner heterogener und verlangt nach einer stärkeren Differenzierung und Individualisierung des Partnerschaftsprogramms: Staaten, die so unterschiedlich sind wie Schweden oder Kasachstan, erwarten zu Recht ein Kooperationsangebot, das auf ihre jeweils unterschiedlichen Sicherheitsinteressen ausgerichtet ist. Georgien hat als erstes Partnerland Anfang April 2004 einen ‚Individual Partnership Action Plan‘ (IPAP) eingereicht, der Beginn eines wirklich maßgeschneiderten Partnerschafts-Konzeptes. Auch wird es darum gehen, das

⁹ Vgl. Declaration on Terrorism, NATO Press Release PR/CP(2004)0057, issued at the meeting of the North Atlantic Council in Foreign Ministers Session held in Brussels on 2 April 2004. Die darin enthaltenen zehn konkreten Elemente sehen u.a. ein Terrorist Threat Intelligence Unit im NATO Hauptquartier in Brüssel, verstärkte Zivilschutzmaßnahmen, NATO Sicherheitsunterstützung für einzelne Großveranstaltungen wie die Olympischen Spiele und verstärkte Anstrengungen im Zusammenhang mit einem Luftsicherheitskonzept für zivile Luftfahrt vor.

Programm der »Partnerschaft für den Frieden« (PfP)¹⁰ auf operativer Ebene noch stärker mit Leben zu füllen, beispielsweise durch eine verstärkte Einbeziehung der Partner, insbesondere aus dem Kaukasus und Zentralasien, in die Anstrengungen der NATO im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. In diesem Zusammenhang dürfte auch eine Intensivierung des von der NATO seit 1994 durchgeführten Mittelmeerdialogs mit sieben Staaten des nordafrikanischen Raumes und des Nahen Ostens zu erwarten sein. Auch hier gilt es, über den Dialog hinaus, zunächst konkretere sicherheitspolitische Zusammenarbeit zu realisieren, beispielsweise Ausbildung, Training und die Reform des Sicherheitssektors. Aber es gibt keinen Grund, warum man im Rahmen eines erweiterten NATO-Mittelmeerdialoges langfristig nicht viel ambitionierter denken sollte. Schließlich sind Staaten wie Jordanien und die Vereinigten Arabischen Emirate bereits in die Friedensmission im Kosovo integriert worden.

3.2 The Greater Middle East?

Angesichts der im Frühjahr 2004 zunächst von den Vereinigten Staaten angeregten, später aber auch von zahlreichen europäischen Staaten aufgegriffenen Initiative zum Dialog mit dem Nahen und Mittleren Osten,¹¹ überlegt auch die NATO, welchen Beitrag sie zu einer solchen umfassenden Initiative zu leisten vermag. Sicherlich geht es bei einer möglichen – bislang ja durchaus kontrovers diskutierten – Kooperationsinitiative insbesondere um Aktivitäten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung wie sie am ehesten im Rahmen der G-8, der Weltbank oder der EU initiiert sind. Die NATO kann jedoch eine wichtige Unterstützungsfunktion im sicherheitspolitischen Bereich spielen. Was die institutionellen Arrangements einer solchen Initiative anbelangt, ist Sensibilität und größtmögliche Flexibilität angezeigt, um die Akzeptanz durch die Staaten der Region sicherzustellen.

3.3 Russland und die Ukraine

Diese neuen Initiativen bedeuten natürlich nicht, dass den bestehenden Partnerbeziehungen, insbesondere zu Russland, weniger Aufmerksamkeit geschenkt werden darf. Im Gegenteil, die Beziehungen im Rahmen des bislang erfolgreichen NATO-Russland-Rates werden durch die Erweiterung natürlich auf eine harte Probe gestellt und bedürfen in nächster Zeit besonderer Aufmerksamkeit und Fingerspitzengefühl. Die Tatsache, dass die NATO im Rahmen ihrer kollektiven Verpflichtungen zum Schutz des baltischen Luftraumes vier belgische Abfangjäger in Litauen stationiert hat, trifft in Moskau auf heftige Kritik.¹² Ebenso bestehen weiterhin Dif-

ferenzen, was die Umsetzung der von Russland auf dem Istanbul OSZE-Gipfel 1999 eingegangenen Vereinbarungen zum Abzug russischer Streitkräfte aus Georgien und Moldawien anbelangt. Die russische Seite drängt zusätzlich auf einen raschen Beitritt der baltischen Staaten und Sloweniens zum adaptierten KSE-Vertrag, der Obergrenzen für konventionelle Streitkräfte in Europa festgesetzt hat. Die betroffenen NATO-Beitrittsländer argumentieren, dass sie dem Vertrag erst beitreten können, wenn er in Kraft getreten ist. Dazu müsste er allerdings zunächst einmal von russischer Seite ratifiziert werden.

Die NATO-Ukraine Beziehungen haben mit dem auf dem Prager Gipfel 2002 erreichten ambitionierten Partnerschaftsplan einen wichtigen Impuls bekommen. Hier geht es vor allem um eine Reform des Verteidigungs- und Sicherheitssektors bei gleichzeitiger Förderung der demokratischen Kultur in der Ukraine.

Schließlich gilt es, den Weg der Öffnung für ‚exotische‘ Partner weiter fortzusetzen. Mit zahlreichen Staaten (Australien, Neuseeland, Japan und jüngst auch China) bestehen Sicherheitsdialoge unterschiedlicher Intensität. Hier geht es natürlich nicht um eine eventuelle Mitgliedschaft, sondern um pragmatische Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und die Chance auf Einbindung der genannten Staaten in künftige NATO-Operationen.

3.4 Ein Netz von Institutionen

Angesichts der komplexen Zusammenhänge, die moderne Sicherheitsbedrohungen umgeben, wird die enge Kooperation mit anderen spezialisierten Organisationen und Institutionen immer bedeutender. Heute gibt es weder für die UN noch für EU, OSZE oder NATO ein Recht auf Vorrang und die meisten Staaten sehen die operativen Rollen einzelner Organisationen zunehmend pragmatisch. Welche Organisation zum Zuge kommen wird, hängt von ihrer Problemlösungskapazität, also Effizienz im Einzelfall ab und im weiteren von ihrer Fähigkeit, in einem sinnvollen Zusammenspiel mit anderen Organisationen (übrigens mehr und mehr auch mit NGOs!) zu kooperieren. In einer solchen Welt ist für institutionelle Rivalitäten oder Dogmatismus kein Platz mehr. Mit der EU besteht durch die Berlin-Plus-Vereinbarungen seit März 2003 eine geregelte Zusammenarbeit. Die NATO hat im Frühjahr eine interne Überprüfung ihrer Beziehungen auch zu anderen Organisationen, insbesondere OSZE und UN unternommen und Arbeitspapiere verabschiedet, die darauf abzielen, effektive Strukturen und Mechanismen zu etablieren, um die anstehenden Herausforderungen internationaler Sicherheit gemeinsam und in enger Kooperation angehen zu können. Dazu gehört im Übrigen auch die konsequente Fortführung der bereits begonnenen internen Reform der Allianz, die Verschlankung der Entscheidungsprozesse und die Revitalisierung der NATO als zentralen Konsultationsmechanismus für alle – durchaus auch kontroverse – sicherheitspolitische Themen, die für die transatlantischen Beziehungen Relevanz besitzen. Auch Berührungspunkte zwischen der NATO und zivilen NGOs müssen auf beiden Seiten stärker abgebaut werden. Das Konzept der Re-

10 Partnerschaft für den Frieden (PfP) wurde 1994 auf dem Brüsseler NATO Gipfel ins Leben gerufen und beinhaltet eine Fülle von praktischen militärischen und sicherheitspolitischen Kooperationsprogrammen für die NATO Partner, bis hin zur Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Friedensmissionen, wie dies bereits auf dem Balkan und in Afghanistan im Rahmen der dortigen NATO-Operationen geschieht.

11 Greater Middle East (GME) wurde ein regelrechtes Schlagwort seither. Vgl. für einen deutschen Beitrag die Rede des Bundesaußenminister Fischer auf der Münchner Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2004.

12 Vgl. NATO's Lithuania landing revives Russian fears, The Times, 13. April 2004.

gionalen Wiederaufbauteams in Afghanistan (PRTs) könnte dies beschleunigen.

4. Die erweiterte Allianz der Zukunft

Die NATO hat seit 1990 und verstärkt seit dem Prager Gipfel von 2002 einen gewaltigen Transformationsprozess unternommen, der die Allianz nachhaltig verändert hat. Natürlich haben zu diesem veränderten Erscheinungsbild auch die zehn neuen Staaten beigetragen, die seit dem Ende des Kalten Krieges neue Mitglieder des transatlantischen Bündnisses geworden sind. Aber es sind doch eher die veränderten internationalen Rahmenbedingungen und die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die der NATO ein neues Gesicht gegeben haben. Diese Transformation ist dabei noch nicht abgeschlossen. Wo wird sie enden? Vieles spricht dafür, dass es heute für Organisationen, die effektive Instrumente in den Händen ihrer Mitglieder bleiben wollen, kein Ankommen, kein Endstadium gibt, auf das man hinarbeiten kann. Vielmehr wird die Transformation ein kontinuierlicher Prozess der Anpassung an immer neue Rahmenbedingungen sein.

Die traditionelle Allianz im Sinne ihres Gründungsverständnisses als territorial beschränkter Militärpakt mit der Hauptaufgabe kollektiver Verteidigung gemäß Art. 5 Washingtoner Vertrag und dem Ziel, den Kalten Krieg zu beenden und Europa durch Partnerschaft und Erweiterung zu konsolidieren, ist tot, überholt von den Entwicklungen der letzten Jahre. Eine solche Allianz wäre auch nicht mehr überlebensfähig, unrealistisch angesichts der gewaltigen Herausforderungen und zu unattraktiv für ihre Mitglieder.

Die NATO als reine ‚Toolbox‘, als Werkzeugkasten für wechselnde Koalitionen der Willigen (und Fähigen), die sich lediglich einzelner NATO-Strukturen, wie Streitkräfte- und Operationsplanung bedienen wollten, um militärisch zu stabilisieren, nachdem andere Staaten (Koalitionen) bereits interveniert hätten, wäre ebenso problematisch. Sollte der Toolbox-Ansatz gewählt werden, um dauerhaft eine schwierige Konsensbildung durch opting-out zu umgehen,¹³ würde die Glaubwürdigkeit der Allianz nachhaltig leiden und Bündnissolidarität wäre langfristig nicht mehr sicherzustellen. Aber der Toolbox-Ansatz muss differenzierter gesehen werden, denn strenggenommen sind die militärische Einbeziehung unterschiedlicher Partner in verschiedene NATO-Operationen, die selektive militärische Zusammenarbeit mit Russland oder die ISAF-Mission Beispiele für durchaus wünschenswerte und erfolgversprechende Koalitionen der Willigen.¹⁴ Flexibilität im Rahmen der um die Partner erweiterten NATO-Staatengruppe ist also nicht generell negativ zu sehen.

Eine hoffnungsvollere und angesichts der jüngsten transatlantischen Annäherung wahrscheinlicher gewordene Vari-

ante ist eine NATO, die zur treibenden Kraft eines internationalen Sicherheitssystem geworden ist. Diese Allianz wird das zentrale aber flexible sicherheitspolitische Bindeglied zwischen den USA, Europa, Russland und den Partnern sein, die gemeinsam – je nach Mission allerdings nicht immer alle zusammen – an den großen sicherheitspolitischen Herausforderungen (internationaler Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, zerfallende Staaten) arbeiten. Einer solchen NATO gelingt es auch, die Peripherien dieses Raumes mit einzubeziehen, beispielsweise durch einen erweiterten Mittelmeerdialog oder eine Kooperationsinitiative mit dem Nahen und Mittleren Osten. Im Zusammenspiel mit anderen Organisationen und Institutionen, insbesondere der EU und der UN, unterstützt dieses Bündnis die Staatengemeinschaft aktiv bei der militärischen Stabilisierung von Krisenzonen und hilft den Vereinten Nationen bei der Durchsetzung halbwegs akzeptabler Regeln staatlichen Verhaltens.¹⁵

Vieles davon ist bereits heute Realität und kann vollends verwirklicht werden, wenn es der NATO und ihren Mitgliedstaaten gelingt, die oben aufgezeigten Herausforderungen erfolgreich zu meistern.

13 Die Bundesregierung hat mehrfach deutlich gemacht, dass sie einen NATO-Beschluss zum Irak nicht blockieren will, aber an einer möglichen militärischen Rolle der Allianz im Irak nicht teilnehmen wird.

14 Auch Art. 5 des Washingtoner Vertrages hat den Staaten immer offen gelassen, welchen individuellen Beitrag sie im Bündnisfall leisten wollen.

15 Natürlich ist diese Rolle der NATO nicht unumstritten: Vgl. zur Unterstützung dieser Argumentation Friederike Bauer, Die NATO als Vortrupp in Afrika? Gedankenspiele Kofi Annans über die Arbeitsteilung mit den Vereinten Nationen, in FAZ, 2. April 2004. Dagegen sprechen sich James Goodby und Kenneth Weisbrode aus: NATO Can't Be Globocop, in The Wall Street Journal, 1. April 2004.