

Die NATO vor dem Gipfel

Zum Treffen der Staats- und Regierungschefs in Riga

Frank Kupferschmidt / Markus Kaim

Der Gipfel, zu dem die höchsten Repräsentanten der NATO-Staaten am 28. und 29. November 2006 in Riga zusammenkommen werden, bildet den Auftakt einer Serie von drei Treffen: Dem Gipfel in der lettischen Hauptstadt, der unter dem Stichwort »Transformation« steht, sollen weitere im Frühjahr 2008 und 2009 mit den Schwerpunkten »Erweiterung« und »60 Jahre Bündnis« folgen. Die Wahl des diesjährigen Konferenzortes ist von großer Symbolik, denn die Staats- und Regierungschefs tagen erstmals auf dem Territorium eines Staates, der vor 15 Jahren noch Teil der Sowjetunion war, des ehemaligen Hauptgegners der NATO. In Riga stehen drei Fragen im Mittelpunkt: Wie stellt das Bündnis sicher, dass es künftig die erforderlichen Fähigkeiten und Ressourcen erhält, wie geht es weiter mit dem Einsatz in Afghanistan und wie passt sich die Allianz institutionell an die globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen an?

Im Zentrum des Treffens steht die Befassung mit der *Comprehensive Political Guidance*, die den permanenten Transformationsprozess des Bündnisses zielgerichtet steuern soll. Dieses Grundsatzdokument soll für die kommenden 10 bis 15 Jahre als Orientierungsrahmen dienen und sicherstellen, dass der NATO die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten zur Verfügung gestellt werden. Mit Hilfe der Richtlinie soll neben der Streitkräfte-, Finanz- und operativen Planung auch die Aufklärung besser als zuvor aufeinander abgestimmt werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sie ihren Zweck tatsächlich erfüllen kann: einen umfassenden und kohärenten politischen Rahmen für alle Akti-

vitäten der NATO in den kommenden Jahren festzulegen, der die Politik der Allianzmitglieder leitet.

NRF bleibt hinter Erwartung zurück

Ein zentrales Projekt des Transformationsprozesses der Allianz, die *NATO Response Force (NRF)*, deren Aufstellung der Prager Gipfel 2002 beschlossen hat, ist hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Diesem Großverband zur Krisenreaktion dürften in Riga zwar Fortschritte attestiert werden, wohl aber nicht die volle Einsatzfähigkeit. Hauptproblem ist die unzureichende langfristige Bereitstellung von Kräften durch die Bündnismitglieder. Die Bereitstellungs-

verfahren sind zu kompliziert und die Zusagen nicht immer verlässlich. Denn die Regierungen möchten sich vorbehalten, erst im unmittelbaren Vorfeld eines konkreten Einsatzes über die Teilnahme ihrer nationalen Kontingente zu entscheiden, und sie wollen sich nicht zu weit in die Zukunft hinein binden. Am einfachsten wäre es, wenn die Mitgliedstaaten in einer festzulegenden Abfolge bestimmte Fähigkeiten für sechs Monate zur Verfügung stellen würden. Aber dies scheint unter anderem deshalb nicht konsensfähig zu sein, weil NATO-Mitglieder befürchten, dann ihre nationalen Interessen im Einzelfall nicht ausreichend durchsetzen zu können.

Eine Möglichkeit, die Streitkräftestellung zu erleichtern, wäre, die nationalen Verlegungskosten aus dem Gemeinschaftshaushalt zu finanzieren. Bisher müssen die Truppensteller nach dem Grundsatz *costs lie where they fall* selbst für diese Kosten aufkommen. Eine Erosion der Bündnissolidarität und eine Schwächung der Effizienz der NATO sind die Folge. Der Gipfel wird voraussichtlich beschließen, dass während einer zweijährigen Testphase bei kurzfristigen strategischen Verlegungen das Bündnis die Finanzierung übernimmt.

Internationale Einsätze

Neben der Transformation des Bündnisses wird sich der Gipfel den laufenden internationalen Einsätzen als zweitem großem Thema widmen.

Afghanistan (ISAF): In den letzten Monaten haben sich angesichts der Ausweitung des ISAF-Einsatzgebietes und der kritischen Lage im Süden Afghanistans Fragen der Bündnissolidarität und Risikoteilung in den Vordergrund geschoben. Vertreter jener vier Staaten, die im Süden die Hauptlast der ISAF-Mission tragen (Großbritannien, Kanada, Niederlande, USA), drängen ebenso wie der NATO-Generalsekretär immer stärker auf eine Beteiligung anderer NATO-Partner an den dortigen Aufgaben. Dabei verweisen sie kritisch auf den verhältnismäßig ruhigen Norden des Landes,

in dem auch das Bundeswehrrkontingent stationiert ist. Was den NATO-Befehlshabern in Afghanistan insbesondere Probleme bereitet, sind die nationalen Einsatzbeschränkungen, die sogenannten *Caveats*. Da sie auf nationalen Gesetzen oder Mandaten beruhen, sind sie nicht ohne weiteres veränderbar, auch wenn der NATO-Oberbefehlshaber Europa immer wieder mahnt, sie zu reduzieren und für größere operative Flexibilität zu sorgen.

Nicht nur für die innere Kohäsion der Allianz, sondern auch für ihre äußere Effizienz und Handlungsfähigkeit ist die ISAF-Mission ein Lackmustest. Denn sie verkörpert in besonderer Weise den Anspruch der NATO, als globaler Anbieter von Sicherheit aufzutreten. Scheitert ISAF, darf bezweifelt werden, dass sich die Allianz in Zukunft zu vergleichbaren Einsätzen bereithalten wird.

Vertreter der NATO haben im Vorfeld des Gipfels vorsorglich darauf hingewiesen, dass die Probleme in Afghanistan nicht allein militärisch gelöst werden können. Das Bündnis könne mit seinem Einsatz lediglich Sicherheit und Stabilität schaffen, Voraussetzungen für den Wiederaufbau durch die übrigen Akteure der internationalen Gemeinschaft. Zudem mehren sich die Stimmen in der NATO, die eine Schwerpunktverlagerung innerhalb der ISAF-Mission und eine stärkere Betonung der Entwicklungsdimension fordern: Gelänge es der internationalen Gemeinschaft nicht, die große Mehrheit der Afghanen von den längerfristigen Vorteilen der begonnenen Reformen zu überzeugen, werde es dauerhaft an der notwendigen Unterstützung der afghanischen Regierung durch die Bevölkerung fehlen.

Ohne Zweifel ließen sich durch eine bessere Abstimmung der Einsatzplanung und -durchführung zwischen NATO, Europäischer Union und anderen Akteuren größere Wirkung und Synergieeffekte erzielen. Doch das in der NATO mit dem Begriff *Coordinated Planning and Action* bezeichnete Vorhaben findet trotz intensiver Bemühungen um eine Vermittlung zwischen Befür-

wortern und Gegnern nicht den erforderlichen Konsens.

Denn es dominiert die Befürchtung, dass ein solches Verfahren die Handlungsfähigkeit der EU einschränken werde und das Bündnis über die Koordinierungsfunktion in zivile Aufgabenbereiche vordringen könnte, die mit kollektiver Verteidigung nichts zu tun haben. Hier bremst vor allem die französische Regierung und verhindert eine Regelung dadurch, dass sie eine strikte Arbeitsteilung zwischen EU und NATO postuliert – eine Trennung, die bei einer Vielzahl von Stabilisierungs- und Wiederaufbaueinsätzen schon heute nicht mehr durchzuhalten ist. Frankreich will sich durch Vereinbarungen beider Institutionen nicht vorab binden lassen, sondern je nach Bedarf entscheiden, ob es mit der NATO, den Vereinten Nationen oder anderen zusammenarbeitet.

Kosovo (KFOR): Die zweite Mission der NATO, über die in Riga diskutiert wird, ist der KFOR-Einsatz im Kosovo. Politisch hat sich ein Konsens in der Allianz herausgeschält, dass der Status quo in der Region unhaltbar geworden ist, da die unklare politische Zukunft der (formal) serbischen Provinz die kosovarischen Institutionen geschwächt und die Stabilität der Region dauerhaft unterminiert hat. Einzelne Gewaltausbrüche in den vergangenen Jahren haben immer wieder deutlich gemacht, wie fragil der Waffenstillstand in diesem Sezessionskonflikt ist. Das Primat des politischen Handelns liegt allerdings nicht bei der NATO. Vor allem der Fortgang der laufenden Wiener Verhandlungen über den Status des Kosovo unter Leitung des VN-Beauftragten Martti Ahtisaari wird darüber entscheiden, welche Aufgabe die NATO mit welchen Kapazitäten zukünftig im Kosovo wahrnehmen wird. Angesichts dieser offenen Situation könnte die NATO in Riga jedoch ein bedeutsames Zeichen setzen und ihre prinzipielle Bereitschaft erklären, die KFOR-Mission fortzuführen, um Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten. Darüber hinaus sollte der Gipfel Vorkehrungen für den Fall treffen, dass nach einer möglichen

Unabhängigkeit des Kosovo erneut gewaltsame Auseinandersetzungen ausbrechen.

»Globalisierung« des Bündnisses?

Zu der wichtigsten Frage, vor der die Allianz gegenwärtig steht, nämlich wie sie sich in den kommenden Jahren funktional weiterentwickeln soll, wird es in Riga keine Antwort geben, weil der fundamentale Disconsens zwischen den USA und den Europäern nicht überbrückt werden kann: Angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen ist es aus Sicht der Bush-Administration notwendig, die NATO weiter auf weltweite Einsätze vorzubereiten. Nachdem das gesamte internationale System zu einem potentiellen Einsatzgebiet der NATO geworden ist, sollte die Allianz diesem Wandel auch institutionell Rechnung tragen. Nach Auffassung der amerikanischen Regierung soll die NATO zunächst ausgewählten Staaten, die schon jetzt einen Beitrag zu NATO-geführten internationalen Einsätzen leisten, aber keiner der bisherigen Partnerschaften angehören (Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea), eine institutionelle Anbindung unterhalb der vollen Mitgliedschaft anbieten. Die NATO könne diese Akteure dann für ihre Aufgaben einspannen und ihnen die Möglichkeit bieten, sich je nach Interesse und Fähigkeiten an spezifischen NATO-Missionen zu beteiligen.

Dagegen wollen die meisten europäischen Mitglieder am alten Zuschnitt des Bündnisses festhalten und es auf die kollektive Verteidigung fokussieren. Das gilt auch für die meisten eher den USA zugeneigten neuen NATO-Mitglieder Mitteleuropas. Sie fürchten ebenso wie Frankreich, dass das Primat der kollektiven Verteidigung durch eine Ausweitung der NATO-Partnerschaften verwässert werden könnte.

Bei der Frage zusätzlicher Mitglieder mussten die USA von ihren ursprünglichen Vorstellungen abrücken. So wird es beim Treffen in Riga keine Vorentscheidungen für mögliche Einladungen 2008 geben. Bei-

getragen haben dazu die politischen Entwicklungen in der Ukraine und Georgien. Unter den Mitgliedern der Allianz herrscht die Einschätzung vor, dass beide Länder zwar erhebliche Fortschritte gemacht haben, aber noch Zeit brauchen, um mit Unterstützung des Bündnisses den Anforderungen einer Mitgliedschaft ausreichend Rechnung zu tragen. Priorität genießen erst einmal jene drei Staaten des westlichen Balkans, die bereits auf der Grundlage eines individuellen *Membership Action Plan* ihren NATO-Beitritt vorbereiten: Albanien, Kroatien und Mazedonien.

Fazit

Riga wird voraussichtlich kein wegweisender Gipfel werden, sondern eher der Konsolidierung der Allianz dienen und eine Etappe im Prozess der Umsetzung bereits eingeleiteter Entwicklungen sein. Einige grundsätzliche Fragen dürften nicht eingehend diskutiert, sondern mit Formelkompromissen abgetan werden.

Dies sollte jedoch nicht dazu verleiten, (erneut) einer Krise der nordatlantischen Allianz das Wort zu reden. Denn das Treffen hat weitgehend den Charakter eines Zwischengipfels und wird eine erste Zäsur für die verschiedenen Entwicklungsprozesse in der NATO darstellen.

Ein Gipfelthema ist für Deutschland von besonderer Bedeutung: die Zukunft der ISAF-Mission. Für die Bundeskanzlerin wird es in Riga schwer werden, sich den alliierten Forderungen nach einer Ausweitung des deutschen Bundeswehreinsetzes in den Süden Afghanistans mit guten Argumenten zu widersetzen. Zusätzliche Soldaten wird sie nicht anbieten können. Denn dafür wäre ein neues Mandat des Bundestages erforderlich, das selbst in der großen Koalition in Form und Umfang gegenwärtig umstritten sein dürfte. Andererseits ist der von ISAF angestrebte Ausbau der afghanischen Staatlichkeit ohne zusätzliche Sicherheitskräfte kaum zu bewerkstelligen. Es darf daher bezweifelt werden, dass ein schlichter Verweis auf die deutschen Leistungen

im Norden Afghanistans den politischen Druck auf die Bundesregierung in Riga mindern wird. Statt dessen sollte die Bundesregierung offensiv ein zusätzliches bzw. erweitertes deutsches Engagement im Bereich des zivilen Krisenmanagements ankündigen, zum Beispiel beim ohnehin von Deutschland geleiteten Aufbau des Polizeiwesens oder bei der Entwicklung funktionierender Justiz- und Steuerbehörden.

In diesem Kontext liegt es im deutschen Interesse, einer Verbesserung der Zusammenarbeit von NATO und EU in Afghanistan größere Aufmerksamkeit zu schenken: Denn es zeichnet sich bereits ab, dass die Union ihre zivilen Aktivitäten im kommenden Jahr am Hindukusch deutlich ausweiten wird. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft könnte dies bereits in Riga zu einem exponierten Schwerpunkt ihrer Präsidentschaft erklären. Gerade denjenigen Staaten, die neben der NATO auch der EU angehören, würde sie damit ein Angebot machen, das den Ruf nach Verlegung deutscher ISAF-Kontingente in den Süden Afghanistans abschwächen würde. Es erscheint gegenwärtig jedoch zweifelhaft, ob dies auf Dauer ausreichen wird. Sollte sich, wie zu erwarten ist, die Diskussion über Risikoteilung fortsetzen und sollte der politische Druck in der Allianz weiter wachsen, wird die Bundesregierung auch mit Blick auf künftige NATO-Missionen kaum umhinkommen, ein deutlicheres Zeichen zu setzen: Sie müsste auf eine Veränderung des Bundeswehrmandates hinwirken und zu einer Verlagerung deutscher ISAF-Truppen in den Süden bereit sein. Dafür müsste der Boden in Parlament und Öffentlichkeit rechtzeitig bereitet werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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