

Kaim, Markus

Research Report

Pragmatismus und "Grand Strategy": Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten

SWP-Studie, No. S 31/2006

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Kaim, Markus (2006) : Pragmatismus und "Grand Strategy": Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten, SWP-Studie, No. S 31/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252617>

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.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Markus Kaim

Pragmatismus und *Grand Strategy*

Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten

S 31
November 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

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 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Transformation der NATO als transatlantisches Sicherheitsforum
10	Das Aufgabenspektrum der NATO
10	Kollektive Verteidigung
10	Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen
12	Ausbildung und Ausrüstung
13	Energiesicherheit
14	Konfliktintervention in Afrika
14	Globalisierung der Allianz
16	Ressourcen der NATO
16	Finanzielle Beiträge der Mitglieder
17	NATO Response Force
17	Zivile Fähigkeiten
18	Entscheidungsmechanismen in der NATO
20	Die Erweiterung der NATO
24	Globale Partnerschaften
26	Die Beziehungen der NATO zur Europäischen Union und zu den Vereinten Nationen
26	Die Beziehungen der NATO zur EU
28	Die Beziehungen der NATO zu den VN
29	Perspektiven
30	Abkürzungen

**Pragmatismus und *Grand Strategy*.
Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten**

Seit Beginn der zweiten Amtsperiode von Präsident George W. Bush im Januar 2005 ist in den Vereinigten Staaten eine »Wiederentdeckung« der NATO festzustellen. Die Wiederannäherung an die transatlantische Allianz ist dabei insofern pragmatisch, als weite Teile der Vorbehalte, die in Washington seit dem Jahr 2001 gegenüber dem Bündnis laut wurden, nicht wirklich ausgeräumt worden sind. Vertreter der Regierung Bush und andere wichtige Stimmen in der außenpolitischen Debatte im Kongress bewerten den aus der Zusammenarbeit in bzw. mit der NATO erwachsenden Nutzen aber nunmehr höher als die daraus resultierenden Beschränkungen. Zugleich haben sie erkannt, dass die nordatlantische Allianz ein wirksames Instrument sein kann, mit dessen Hilfe sich auch Teile der weltpolitischen *Grand Strategy* der Vereinigten Staaten verwirklichen lassen, die nicht unmittelbar mit Fragen der euroatlantischen Sicherheit verknüpft sind.

Die vorliegende Studie wird die wichtigsten Positionen der derzeitigen NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten vorstellen und die Folgen einzelner Optionen für die deutsche Politik diskutieren. Das Augenmerk liegt dabei auf denjenigen Vorschlägen der Exekutive, des amerikanischen Kongresses und der außenpolitischen Forschungseinrichtungen, die auf die künftige Gestalt und die Funktionen der NATO zielen. Nicht alle skizzierten Anregungen können als Manifestationen der offiziellen NATO-Politik der USA gelten. Es lassen sich aber Entwicklungslinien der Debatte herausarbeiten, die diejenigen amerikanischen Verhandlungspositionen beeinflussen werden, auf die die Bundesregierung innerhalb der NATO treffen wird.

Die deutsche Außenpolitik und die amerikanischen Ordnungsvorstellungen stimmen grundsätzlich darin überein, den laufenden Adaptions- bzw. Transformationsprozess der NATO in den kommenden Jahren fortzuführen. Dabei muss die Bundesregierung folgenden Aspekten Rechnung tragen:

- ▶ **Erweitertes Aufgabenspektrum:** Die derzeitige amerikanische Diskussion über eine Erweiterung des Aufgabenkatalogs der Allianz vollzieht in weiten Teilen programmatisch die Entwicklung der vergangenen Jahre nach, während der sich die Funktionen der NATO bereits gleichermaßen erweitert und ausdifferenziert haben. Die Bundes-

regierung hat diese Veränderung des Aufgabenspektrums mitgetragen. Im Mittelpunkt der deutschen Politik sollte es nunmehr stehen, diejenigen militärischen und zivilen Fähigkeiten zu erwerben bzw. auszubauen, die die Allianz für diese zusätzlichen Missionen benötigt.

- ▶ **Konfliktintervention:** Diese Notwendigkeit ergibt sich umso mehr, als die Zahl von friedensbewahrenden und -schaffenden Missionen der NATO in den nächsten Jahren weiter wachsen und es folglich unvermeidlich sein wird, umfangreichere und vor allem für diese Einsätze adäquate militärische Fähigkeiten anbieten zu können. Dies erfordert auf deutscher Seite eine kritische Durchsicht der projektierten Beschaffungsprogramme. Am Ende könnte gegebenenfalls auch eine Erhöhung des Verteidigungshaushalts unumgänglich werden. Vorrangig ist aber, dass die NATO-Partner auf der Basis der vorhandenen Finanzmittel ihre inner-europäische und auch transatlantische Kooperation bei der Rüstungsentwicklung und -beschaffung optimieren.
- ▶ **Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen:** Einen zweiten Schwerpunkt sollten die Verbündeten darauf legen, die für die Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen der NATO notwendigen zivilen Kapazitäten zu entwickeln. Hält man daran fest, dass sich die Allianz auch jener »hybriden« Missionen (zum Beispiel im Kosovo und in Afghanistan) annimmt, in denen militärische, polizeiliche und zivile Dimensionen eng miteinander verwoben sind, wird es notwendig sein, den amerikanischen Vorschlag weiter auszuloten, dass die EU ihre im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entwickelten Fähigkeiten dem Bündnis zur Verfügung stellt.
- ▶ **Abstimmungs- und Finanzierungsmechanismen:** Für die Effektivität der NATO wird es künftig entscheidend sein, dass sie auf Krisensituationen schnell und flexibel reagieren kann. Die internen Entscheidungsmechanismen und die Finanzierungsregeln für einzelne Einsätze müssen dieser Anforderung Rechnung tragen. Daher sollte die Bundesregierung amerikanische Bemühungen prinzipiell unterstützen, in der Allianz »schlanke« Entscheidungsmechanismen zu etablieren und den Finanzierungsschlüssel für spezifische Missionen, zum Beispiel im Rahmen der NRF, im Sinne einer Umlage auf alle NATO-Mitglieder zu verändern.
- ▶ **Erweiterung:** Die Aufnahme der Ukraine in die Allianz ist aufgrund der innenpolitischen Entwick-

lung in Kiew erst einmal vertagt worden. Die Annäherung Georgiens an die NATO wird jedoch in den kommenden Monaten wegen der amerikanischen Unterstützung auf der Agenda bleiben. Zwar wird das Bündnis bei seinen Planungen mögliche russische Einwände in Rechnung zu stellen haben; Gespräche mit Moskau können jedoch erst am Ende eines NATO-internen Abstimmungsprozesses stattfinden und dürfen nicht am Beginn desselben stehen. Fatal wäre es, in Vorwegnahme russischer Bedenken möglichen Erweiterungskandidaten eine Absage zu erteilen und Moskau ohne Not eine Veto-Position einzuräumen: Dies würde dem auch von der deutschen Politik immer wieder geäußerten Credo zuwiderlaufen, dass die Staaten des euro-atlantischen Raumes frei über ihre Bündnis-zugehörigkeit entscheiden können.

- ▶ **»Globalisierung« der Allianz:** Angesichts der Tatsache, dass sich die Quelle der sicherheitspolitischen Herausforderungen, vor denen die NATO steht, nicht mehr geografisch eingrenzen lässt, werden zukünftige Missionen immer größere Ressourcen erfordern, die gerade aber die europäischen Bündnispartner zunehmend weniger zur Verfügung stellen können. Die Bundesregierung sollte daher den amerikanischen Vorschlag eines »Security Provider Forum« aufgreifen, dem zufolge Staaten außerhalb des NATO-Gebiets, die sich an einzelnen Missionen militärisch beteiligen möchten und auch substantielle Beiträge dazu leisten können, institutionell an die Allianz angebunden werden sollen. Die Bundesrepublik sollte sich dabei aktiv für die Entwicklung eines Kriterienkatalogs einsetzen, der festlegt, welche politischen und militärischen Voraussetzungen mögliche Kooperationspartner erfüllen müssen.
- ▶ **Verhältnis NATO-ESVP:** Ziel deutscher Politik muss es sein, auch die französische Regierung zu einer Aufwertung der NATO zu bewegen oder dieser zumindest nicht im Wege zu stehen. Denn die ESVP wird in den nächsten Jahren aufgrund der ungewissen Zukunft des Verfassungsvertrags, ihrer nach wie vor begrenzten militärischen Ressourcen und dem gegenwärtig nicht erkennbaren politischen Willen, diese entscheidend zu verbessern bzw. aufzustocken, nur bedingt die Fähigkeit zu einer quantitativ relevanten Krisenintervention entwickeln können. Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit wird sich daher für die europäischen Staaten nicht im Gegensatz zur NATO, sondern nur im Rahmen dieser gewinnen und erhalten lassen.

Die Transformation der NATO als transatlantisches Sicherheitsforum

Zunächst stellt sich die Frage nach der prinzipiellen Bedeutung der NATO in den Planungen bzw. politischen Debatten der Vereinigten Staaten. Das Bild, das sich aus den entsprechenden Äußerungen und Dokumenten ergibt, ist ambivalent und oszilliert zwischen der Wertschätzung der NATO und dem gleichzeitig erkennbaren Wunsch nach ihrer weiteren Transformation:

Was die politische Kooperation in der Allianz betrifft, betonen amerikanische Regierungsvertreter und auch manche Kongressabgeordnete seit dem Jahresbeginn 2005 ihr Interesse an einer NATO, die in einer Weise reformiert werden müsse, dass sie wieder als Forum zur Herstellung eines strategischen Konsenses zwischen den USA und Europa bereits in der Frühphase einer sicherheitspolitischen Debatte dienen kann. Ebenso wie die Europäer hätten die Vereinigten Staaten im Anschluss an die Auseinandersetzungen um den Irak-Krieg die Notwendigkeit erkannt, miteinander zu kooperieren und die NATO zum zentralen transatlantischen Konsultationsforum ohne thematische Begrenzungen zu entwickeln.¹ Diese veränderte Einstellung geht einerseits also auf die Erfahrung des transatlantischen Zerwürfnisses während des Irak-Krieges zurück, reflektiert aber andererseits auch das in Europa mehrfach festgestellte Manko, dass die NATO nicht länger der zentrale Ort des transatlantischen strategischen Dialogs sei.² Anstatt jedoch deutschen und französischen Vorschlägen zu folgen, die zur Behebung dieses Defizits die sicherheitspolitische Kommunikation zwischen den Vereinigten Staaten

und der Europäischen Union intensivieren und formalisieren möchten, zielen die amerikanischen Debattenbeiträge in eine andere Richtung, nämlich auf eine Aufwertung der NATO.³

Mit dieser Politik können sich die außenpolitischen Eliten der weitgehenden Unterstützung durch die öffentliche Meinung in den Vereinigten Staaten sicher sein, denn die Allianz genießt in den USA nach wie vor hohe Wertschätzung, und diese ist in den vergangenen Jahren nur marginal zurückgegangen: So gaben im Jahr 2006 61 Prozent der befragten Amerikaner an, dass die NATO weiterhin wesentlich für die Vereinigten Staaten sei (2002: 56%).⁴ Und trotz der gewachsenen Relevanz Asiens für die amerikanische Politik sowie der europäisch-amerikanischen Spannungen der vergangenen Jahre halten sowohl die außenpolitischen Eliten in den USA als auch die Bevölkerung daran fest, dass Europa und die Vereinigten Staaten eine enge Beziehung pflegen sollten: 84 Prozent der Öffentlichkeit sowie 78 Prozent der Eliten geben an, dass es für die USA wichtig sei, die amerikanisch-europäische Partnerschaft weiterhin so eng zu gestalten, wie sie es seit dem Zweiten Weltkrieg gewesen ist. Dies schließt sogar die Einsicht ein, dass eine starke Europäische Union von Vorteil für die amerikanische Politik sei.⁵

Die Renaissance der NATO innerhalb der Regierung ist vor allem dem gestiegenen Einfluss des amerikanischen Außenministeriums seit dem Januar 2005 zuzuschreiben. Doch mittlerweile teilt auch das Verteidigungsministerium die positive Einschätzung der Allianz. So betont der im Februar 2006 vom Pentagon vorgelegte *Quadrennial Defense Review Report* (QDR) die zukünftige Bedeutung des Bündnisses als Eckpfeiler

1 So zum Beispiel Victoria Nuland, seit Juli 2005 NATO-Botschafterin der Vereinigten Staaten in einem Zeitungsgespräch: Daniel Dombey, »Washington Chooses an Awkward Time to Seek Transformation of NATO«, in: *Financial Times*, 24.1.2006, oder Kurt Volker, Principal Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, am 28.3.2006 vor der Naval Postgraduate School, Monterey, <www.state.gov/p/eur/rls/rm/63860.htm>, sowie am 23.2.2006 an der Howard University in Washington, D.C., <www.state.gov/p/eur/rls/rm/2006/62073.htm>.

2 Vgl. dazu beispielhaft die Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik 2005, am 12.2.2005, <www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2005=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=143&>.

3 Vgl. dazu auch Michael Rühle, »Für eine neue ›Streitkultur‹. Die NATO als Forum für den transatlantischen Dialog«, in: *Internationale Politik*, 61 (2006) 1, S. 98–100.

4 Vgl. German Marshall Fund of the United States u.a., *Transatlantic Trends 2006*, Washington 2006, S. 7, <www.transatlantictrends.org/doc/2006_TT_Key%20Findings%20GERMAN.pdf>.

5 Vgl. Pew Research Center for the People and the Press, *America's Place in the World 2005: An Investigation of the Attitudes of American Opinion Leaders and the American Public about International Affairs*, Washington 2005, S. 26f, <<http://people-press.org/reports/pdf/263.pdf>>.

der transatlantischen Beziehungen und bekräftigt die Unterstützung der Vereinigten Staaten für den laufenden Transformationsprozess der NATO. Dennoch schimmert in diesem Dokument durch, dass gerade die politischen Eliten um den ehemaligen Verteidigungsminister Rumsfeld noch am stärksten der NATO-kritischen Position der Jahre 2002 bis 2004 verhaftet sind. Denn einerseits betont die QDR zwar die Relevanz der NATO, verknüpft dies aber mit der Kritik, dass die europäischen Partner die für zukünftige Einsätze notwendigen Ressourcen nicht zur Verfügung stellen würden, das heißt, dass sie zu einem gemeinsamen Einsatz mit den amerikanischen Streitkräften nicht in der Lage seien.⁶ Bestenfalls könnten einzelne NATO-Partner militärische Nischenfähigkeiten anbieten. Die Unfähigkeit der Europäer, zusammen mit den USA größere militärische Operationen durchzuführen, könne mittelfristig aber zu einer impliziten Arbeitsteilung in der NATO führen bzw. diese perpetuieren: Während die USA auch weiterhin mit einer Koalition derjenigen Staaten, die die militärischen Fähigkeiten sowie den politischen Willen besitzen, spezifische Kampfeinsätze durchführten, käme den meisten europäischen NATO-Mitgliedern fortan die Aufgabe zu, langfristige Stabilisierungs- und Wiederaufbaueinsätze wie in Afghanistan, Bosnien oder dem Kosovo zu bestreiten. Vor dem Hintergrund dieser Sorge ist die im Sommer 2006 vollzogene Ausweitung des ISAF-Einsatzes in den Süden und Osten Afghanistans in den Augen amerikanischer Regierungsvertreter, vor allem des Pentagon, nicht zuletzt auch ein Lackmустest dafür, ob die europäischen Mitgliedsstaaten innerhalb der NATO gewillt und in der Lage sind, »robuste« Missionen durchzuführen.⁷

Die amerikanischen Befürworter einer Ausdifferenzierung der Aufgaben innerhalb der Allianz argumentieren insbesondere mit den begrenzten militärischen Fähigkeiten der europäischen Mitglieder. Sie führen darüber hinaus aber auch die Notwendigkeit eines schnellen und effektiven Handelns der Allianz in Krisensituationen ins Feld. So wird in der jüngsten Natio-

6 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington 2006, <www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>. Siehe auch Benjamin Schreer, *Weltweiter Einsatz gegen Terrorismus. Der »Quadrennial Defense Review Report« des US-Verteidigungsministeriums*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2006 (SWP-Aktuell 10/06), S. 3f., <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1596>

7 Diese Position teilen auch viele Wissenschaftler in den USA, vgl. beispielhaft Max Boot, »NATO's Afghanistan Challenge«, in: *Los Angeles Times*, 21.6.2006.

nen Sicherheitsstrategie vom März 2006 zwar eingeräumt, dass internationale Institutionen wie die NATO für die Vereinigten Staaten eine große Rolle in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik spielten, es heißt dort aber auch, dass in vielen Fällen der kurzfristige Rückgriff auf eine »Koalition der Willigen« innerhalb wie außerhalb des formalisierten Kooperationsrahmens unumgänglich sein könne. Auch in diesem Dokument des Präsidenten kommt also die Relativierung der Funktionen der NATO zum Ausdruck, genauso wie in dem bekannten Rumsfeldschen Diktum, dass die Mission die Koalition bestimme und nicht umgekehrt.⁸ Mit ihrer Sorge, die Entscheidungsprozesse in der NATO könnten zu unflexibel und die Ressourcen der europäischen Allianzmitglieder nicht hinreichend sein, steht die Exekutive im Übrigen nicht allein: Zahlreiche, prinzipiell multilateral orientierte Senatoren beider Parteien und selbst liberale Beobachter und Wissenschaftler (Brookings Institution, Carnegie Endowment) verweisen auf diese strukturellen Probleme des Bündnisses.

Es wäre also zu einfach, von einer simplen »Rückkehr« der USA in die NATO zu sprechen: Denn trotz der erkennbaren politischen Aufwertung des Bündnisses zielen die meisten Meinungsäußerungen amerikanischer Politiker auf eine Veränderung der Allianz, nämlich hin zu einer je nach Mission ausdifferenzierten und Partner innerhalb wie außerhalb der NATO einbindenden Plattform für sicherheitspolitisches Handeln. Dieser transformatorische Impetus wird noch deutlicher, wenn man sich die amerikanische Debatte um die Veränderung des Aufgabenkatalogs der Allianz anschaut: Die NATO müsse, so die nahezu einhellige Position der außenpolitischen Elite, heute vor allem in der Lage sein, Sicherheit außerhalb des Bündnisgebietes sowohl für ihre Mitglieder als auch für andere Akteure zu gewährleisten, und dabei das gesamte denkbare Aufgabenspektrum von der Katastrophenhilfe über friedenserhaltende Missionen bis hin zu robusten Kampfeinsätzen sowie Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen in unterschiedlichen regionalen Kontexten abdecken.

Die amerikanischen Debattenbeiträge spiegeln den schon angesprochenen Pragmatismus wider, vor allem die Überlegungen der Regierung Bush betten die Allianz aber auch zugleich in die »Grand Strategy« der amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

8 Vgl. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington 2006, S. 48, <www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

ein und sind darauf gerichtet, die NATO für diese nutzbar zu machen. Einige der Positionen, die im Folgenden dargelegt werden, fügen sich nahtlos in übergreifende weltpolitische Ordnungsvorstellungen der Vereinigten Staaten ein. So lässt sich beispielsweise der Wunsch, die NATO solle in Zukunft auch Energiesicherheit in ihren Aufgabenkatalog aufnehmen, mit den gegenwärtig großen Sorgen in den USA erklären, von einer Verknappung der globalen Energieressourcen in besonders starkem Maße betroffen zu sein. Und auch die amerikanischen Pläne, die Ukraine und Georgien in die NATO aufzunehmen, scheinen eher von dem Interesse Washingtons geleitet, den russischen Einfluss im Kaukasus einzuhegen, den eigenen dort entsprechend zu stärken und postsowjetische Staaten aus der russischen Einflussphäre herauszulösen als von dem Bestreben, die transatlantische Allianz zu stärken.

Die beiden Hauptstränge der NATO-Debatte in den USA können also wie folgt charakterisiert werden: Einerseits lässt sich eine pragmatische Wiederentdeckung der Allianz und damit des sicherheitspolitischen Multilateralismus beobachten, die auf das Interesse zurückzuführen sind, weltpolitische Ordnungsaufgaben wahrzunehmen und unterschiedlichste Kategorien von Sicherheit global organisieren zu können. Andererseits plädieren manche Stimmen in der amerikanischen Debatte aber auch deshalb wieder für eine vertiefte Kooperation mit und in der NATO, um amerikanische Interessen leichter durchsetzen zu können, die abgekoppelt von der Agenda der Allianz einen Bestandteil der außen- und sicherheitspolitischen Großstrategie der Vereinigten Staaten bilden. Beide Argumentationsstränge sind dabei auf komplexe Weise miteinander verwoben und mitunter in der politischen Wirklichkeit nicht immer strikt voneinander zu trennen. Diese gemischte Motivlage erklärt auch weitgehend, warum der Grad der gesellschaftlichen Partizipation an der amerikanischen NATO-Kontroverse sehr unterschiedlich ist: Während sich der Kongress in den Jahren 2005 und 2006 erstaunlich wenig mit eigenen Initiativen und Positionen zu Wort gemeldet hat – die beiden zuständigen Ausschüsse haben in diesem Zeitraum gerade einmal vier Hearings zur NATO und den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen durchgeführt –, ist es einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gelungen, die Agenda der amerikanischen NATO-Debatte in Detailfragen zu bestimmen, so zum Beispiel bei den Themen Darfureinsatz und mögliche Erweiterungsrounden.

Das Aufgabenspektrum der NATO

Kollektive Verteidigung

Zwar wird in den entsprechenden Entwürfen amerikanischer Regierungsvertreter auch weiterhin an der kollektiven Verteidigungsverpflichtung als Kern des Bündnisses festgehalten, zugleich sieht aber niemand in Washington eine sicherheitspolitische Bedrohung, die die Ausrufung des Bündnisfalls in dem Sinne nahe legen könnte, dass aus ihr konkrete verteidigungspolitische Handlungsvorgaben erwachsen. Zum einen ist kein staatlicher Akteur erkennbar, der den politischen Willen für einen Angriff auf das NATO-Gebiet besäße, zum anderen ist die Allianz in den Augen der meisten amerikanischen Beobachter in ihrer gegenwärtigen Form kein effektiver Partner bei der Bekämpfung der beiden wichtigsten Bedrohungen, die die Ausrufung des Bündnisfalls gegebenenfalls auslösen würden, nämlich der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und des transnationalen Terrorismus. Die Marginalisierung der NATO im Anschluss an die Anschläge vom 11. September 2001 unterstreicht diese amerikanische Perspektive.⁹

Die NATO müsse stattdessen vor allem in der Lage sein, Sicherheit zu externalisieren, das heißt außerhalb des Bündnisgebiets zu offerieren, und dabei das gesamte denkbare Aufgabenspektrum von der Katastrophenhilfe (wie im Jahr 2005 nach dem Erdbeben in Pakistan) über friedenserhaltende Missionen (wie z.B. im Kosovo) bis hin zu robusten Kampfeinsätzen (z.B. als Intervention in einen gewaltsamen Konflikt) in unterschiedlichen regionalen Kontexten abzudecken. Gerade dem letzten Punkt wird eine hohe Priorität in dem Sinne eingeräumt, dass sich die

Allianz darauf einstellen müsse, derartige Missionen in Zukunft häufiger durchzuführen.¹⁰

Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen

Angesichts der Tatsache, dass Kampfeinsätze heute nicht mehr isoliert stattfinden, sondern eingebunden sind in bereits bestehende Aufgaben des Wiederaufbaus der staatlichen Infrastruktur, der Unterstützung bei der Entwicklung legitimer politischer Institutionen und der Gewährleistung allgemeiner Sicherheit, plädiert vor allem das amerikanische Außenministerium dafür, dass die NATO diese Stabilisierungsmissionen in ihren offiziellen Aufgabenkatalog aufnimmt. Den Erfahrungshintergrund bilden aus der Sicht des State Departments die Einsätze in Afghanistan und im Irak, aber auch vergleichbare Missionen unter Führung der Vereinten Nationen. Das Pentagon teilt diese Ansicht, hat allerdings in Anbetracht der dafür eigentlich notwendigen, der NATO jedoch fehlenden Instrumente Zweifel, ob diese »hybriden« Missionen formell zu einem Schwerpunkt der NATO gemacht werden sollten.¹¹

Mit der Fokussierung auf diese Einsätze hat die Regierung Bush einen durchgreifenden Politikwechsel vollzogen, denn weder in ihrer außenpolitischen Programmatik während des Wahlkampfs im Jahr 2000 noch bei ihren operativen Planungen für die Intervention im Irak hatten die Mitarbeiter Bushs der sicherheitspolitischen Stabilisierung, dem zivilen Wiederaufbau und der Wiederherstellung staatlicher Institutionen nach dem Ende der Kampfhandlungen große Aufmerksamkeit gewidmet. Die Schaffung des *Office of*

⁹ So wird auch in der *National Strategy for Combating Terrorism* vom Februar 2003, die die NATO nur an untergeordneter Stelle erwähnt, darauf hingewiesen, dass sich das globale Allianzsystem, das die USA nach dem Zweiten Weltkrieg errichtet haben, angesichts der neuartigen Bedrohungen weiterentwickeln müsse und ein Verharren auf dem Erreichten kontraproduktiv sei, ebd., S. 20, <www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf>.

¹⁰ Es ist sicherlich kein Zufall, dass an einer der ganz wenigen Stellen der im März 2006 vorgelegten Nationalen Sicherheitsstrategie der USA, die sich mit der Rolle der NATO beschäftigen, deren Potential zur bewaffneten Konfliktintervention betont wird, das es auszuweiten und zu verbessern gelte, vgl. *The National Security Strategy of the United States of America* [wie Fn. 8].

¹¹ Vgl. die Ausführungen von Daniel P. Fata, Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Policy, am 3.5.2006 vor dem International Relations Committee des Repräsentantenhauses, <www.internationalrelations.house.gov/archives/109/fat050306.pdf>.

the Coordinator for Reconstruction and Stabilization innerhalb des US-Außenministeriums im Sommer 2004 und dessen Ausstattung mit 100 Millionen US-Dollar im Haushaltsjahr 2006 sind genauso Indizien für diese Verschiebung der Akzente wie auch jene militärischen Direktiven aus dem Jahr 2005, mit denen Stabilitäts- und Wiederaufbaueinsätzen unter Einschluss militärischer und ziviler Mittel eine zentrale Stellung in den Planungen des Pentagons eingeräumt wird.¹²

Die korrespondierende Facette des amerikanischen Bemühens, die NATO stärker in derartige Missionen allgemein, konkret aber in Afghanistan einzubinden, ist die Forderung nach dem Aufbau ziviler Kapazitäten: Ausgehend von der Einsicht, dass der mittelfristige Erfolg oder Misserfolg des Nation-building bei dieser Mission, aber auch bei vergleichbaren zukünftigen Einsätzen, ganz wesentlich von der Fähigkeit abhängt, das Land nach dem Ende der militärischen Auseinandersetzung zügig zu stabilisieren und den Wiederaufbau zu sichern – vom Aufbau der Polizei über die Wählerregistrierung bis hin zur regionalen Wirtschaftsentwicklung –, betrachten eine Reihe von amerikanischen Beobachtern die Erweiterung dieser Fähigkeiten als Schlüssel für die Effektivität und damit Glaubwürdigkeit der Allianz. In diesem Sinne sei der ISAF-Einsatz in Afghanistan auch eine Nagelprobe: Scheiterte das Bündnis an dieser Aufgabe, weil ihm die entsprechenden Ressourcen fehlen, so sei dies ein schwerer Schlag nicht nur für die NATO selbst, sondern prinzipiell für das Konzept der multinationalen Friedenssicherung.¹³ Ohne derartige Instrumente

blieben alle Bemühungen im Bereich des staatlichen Wiederaufbaus fragil, wodurch die militärischen Erfolge konterkariert würden. Die von der NATO im Rahmen ihrer Mission in Afghanistan geschaffenen *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) seien zwar ein erster richtiger Schritt in diese Richtung, die Maßnahmen müssten aber weiter ausgebaut werden.¹⁴

Vor diesem Hintergrund wird auch nachvollziehbar, warum die Vereinigten Staaten starken politischen Druck auf die niederländische Regierung ausübten, als diese im Februar 2006 ihre Entscheidung, 1100 Soldaten im Rahmen der angestrebten Ausweitung des ISAF-Einsatzgebiets nach Südafghanistan zu verlegen, einem Votum des Parlaments mit ungewissem Ausgang unterwarf.¹⁵ Der Verzicht auf diese Ausweitung hätte, so das Argument der Regierung Bush, nicht nur negative Folgen für die Stabilisierung und den Wiederaufbau Afghanistans, sondern eben auch für die Effektivität und damit Glaubwürdigkeit der NATO gehabt.¹⁶ In dieser Frage kann Washington auf die Unterstützung von NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer bauen, der in diesem Kontext ebenfalls auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten verwiesen hat, die in der Allianz eingegangenen politischen Verpflichtungen militärisch zu unterfüttern.¹⁷

Ein Bestandteil derartiger Missionen ist die Aufstandsbekämpfung, das heißt das militärische Vorgehen gegen Gruppen von nichtstaatlichen Gewaltakteuren, nachdem die Kampfhandlungen prinzipiell eingestellt sind. Zumindest ein Teil der amerikanischen Sprecher in der Debatte möchte auch diese

¹² Vgl. U.S. Department of Defense, *Directive Nr. 3000.5: »Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations«*, 28.11.2005, <www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/d300005_112805/d300005p.pdf>. Für eine Untersuchung des angesprochenen Positionswechsels vgl. Tobias von Gienanth, *Die Kehrtwende der Bush-Administration zum »Nationbuilding«*, *Kontroverse Diskussionen in angelsächsischen Fachzeitschriften*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), 2006 (Aus Fachzeitschriften 01/06), <www.zif-berlin.org/Downloads/Bush-Administration_und_Nationbuilding.pdf>.

¹³ Vgl. zu dieser Argumentation »Ausweitung der Afghanistan-Operation – Prüfstein für die NATO«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 8.3.2006; Molly Moore, »Dutch Debate on Afghan Force Is Test for NATO«, in: *Washington Post*, 2.2.2006, sowie Philip H. Gordon, »Back up NATO's Afghanistan Force«, in: *International Herald Tribune*, 8.1.2006. Gordon war zu Zeiten der Regierung Clinton Director for European Affairs im National Security Council. Siehe ausführlicher auch David T. Armitage, jr./Anne M. Moisan, *Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension*, Washington: National Defense University, Institute for National Strategic Studies, 2005

(Strategic Forum Nr. 218), <www.ndu.edu/inss/strforum/SF218/SF218.pdf>.

¹⁴ Zum Bedeutungsgewinn von Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen in den strategischen Planungen der Vereinigten Staaten sowie zu der Bedeutung von PRT für derartige Missionen vgl. Michael J. McTierney, »Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?«, in: *Parameters*, 35 (2005) 4, S. 32–46, <<http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/05winter/mcnerney.pdf>>, sowie Julia Hett, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Berlin: ZIF, April 2005 (Analyse 04/05), <www.zif-berlin.org/Downloads/Julia_PRTs_20.04.05.pdf>.

¹⁵ So warnte L. Paul Bremer, der ehemalige US-Botschafter in den Niederlanden, davor, dass ein ablehnendes Votum den niederländischen Interessen in den USA schaden werde, vgl. William Pfaff, »NATO's Future on the Line«, in: *International Herald Tribune*, 12.1.2006.

¹⁶ Vgl. Mark Joyce, »NATO's Future Credibility Is Now in Dutch Hands«, in: *Financial Times*, 19.1.2006.

¹⁷ Vgl. Jaap de Hoop Scheffer, »NATO's Forces Will Live Up to Its Afghan Pledges«, in: *Financial Times*, 23.1.2006.

Aufgabe der NATO zuweisen: So hat zum Beispiel der damalige Verteidigungsminister Rumsfeld beim Treffen mit seinen NATO-Amtskollegen im September 2005 nicht nur den mittlerweile beschlossenen Einsatz gegen die Taliban in Ostafghanistan gefordert, sondern auch, dass die ISAF-Mission dafür auf das gesamte Territorium Afghanistans ausgeweitet werden müsse.¹⁸

Konkret schlug Rumsfeld eine gemeinsame Kommandostruktur der NATO vor, in der einerseits jene Staaten, die sich mit ihren Truppen an der Aufstandsbekämpfung (*Operation Enduring Freedom*) beteiligen wollen, diese einem gemeinsamen Kommando unterstellen, während das Kommando über diejenigen Truppenteile, die sich weiterhin ausschließlich auf den sicherheitsunterstützenden Teil der Afghanistan-Mission (ISAF) beschränken möchten, bei einem anderen Verantwortlichen läge. Beide Befehlsstränge unterstünden aber einem NATO-Befehlshaber für Afghanistan.

Mit Blick auf die multinationale Kooperation hat der ehemalige Verteidigungsminister Rumsfeld bei dieser Gelegenheit ebenfalls gefordert, dass die europäischen NATO-Staaten ihre jeweiligen Einsatzregeln flexibler ausgestalten müssten. Angesichts der schwierigen Sicherheitslage, in der die multinationalen Verbände der Allianz operierten, sei es notwendig, den jeweiligen Befehlshabern größere Handlungsspielräume zuzugestehen, und kontraproduktiv, diese durch nationale Vorbehalte einzuschränken.¹⁹ Da die NATO eine Institution mit dem Ziel sei, gemeinsames militärisches Handeln zu gewährleisten, sei es inakzeptabel, dass einzelne europäische Bündnispartner ihre Teilnahme an spezifischen Missionen von innenpolitischen Bedingungsfaktoren abhängig machten, nachdem der NATO-Rat einem Einsatz bereits zugestimmt habe.

Der zumeist unausgesprochene Subtext der amerikanischen Position ließe sich dabei wie folgt zusammenfassen: Wenn sich die Allianz in ihrer Gesamtheit

¹⁸ Vgl. Michael R. Gordon, »NATO Moves to Tighten Grip in Afghanistan«, in: *New York Times*, 9.6.2006.

¹⁹ Vgl. Demetri Sevastopulo/Peter Spiegel, »Rumsfeld Urges Broader Scope for NATO Troops«, in: *Financial Times*, 14.9.2005. So kündigten die Vereinigten Staaten unmittelbar nach dem Beschluss der NATO im Dezember 2005, die ISAF-Mission nach Südafghanistan auszuweiten, eine Reduzierung ihrer dortigen Truppen um 3000 Mann an, vgl. Eric Schmitt, »U.S. to Cut Force in Afghanistan«, in: *New York Times*, 20.12.2005. Angesichts der erodierenden Sicherheitssituation im Land hat die Regierung Bush von diesen Planungen wieder Abstand genommen.

als unfähig erweist, den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen entgegenzutreten und die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen, bleibt den Vereinigten Staaten nur eine Option, nämlich für spezifische Missionen Koalitionen mit kooperationswilligen und auch –fähigen Partnern innerhalb, aber auch außerhalb der NATO zusammenzustellen. Eine flexibilisierte bzw. differenzierte Kooperation innerhalb der Allianz wäre die Folge. Als Motiv für diese amerikanischen Forderungen ist daneben aber ebenso das Anliegen zu vermuten, die eigene Truppenpräsenz angesichts der zahlreichen parallelen Einsätze in denjenigen Konflikten zu reduzieren, in denen nach Ansicht der Regierung Bush die europäischen NATO-Partner eine größere Rolle spielen könnten und müssten.²⁰

Ausbildung und Ausrüstung

Ein weiteres Aufgabenfeld, das manche Politiker und Fachleute in den USA der NATO zuweisen und weiter ausbauen wollen, ist die Ausbildung und Ausrüstung der Sicherheitskräfte von Nicht-Mitgliedstaaten. Diese Forderung zielt gegenwärtig vor allem auf den Irak: Seit dem September 2005 beteiligen sich alle 26 NATO-Mitglieder an einer entsprechenden Mission, entweder im Irak selbst oder auf externem Terrain. Diese Aktivitäten sollen ausgedehnt werden.²¹ Darüber hinausgehende amerikanische Überlegungen zielen auf eine Intensivierung der Ausbildungsmissionen der Allianz auch in anderen Regionen. Dabei soll die NATO im Rahmen eines regionalen bzw. globalen Transformations- und Demokratisierungsprozesses Ausbildungsakademien zum Beispiel im Nahen Osten und in Afrika aufbauen und, eingebettet in entsprechende politisch-diplomatische Initiativen und nach dem Vorbild des *Partnership for Peace*-Programms, einen Beitrag zur Verteidigungsreform, zur Entwicklung von innerer Führung und zur regionalen Konfliktprävention leisten. Entsprechende Konzeptionen für eine Militärakademie in Jordanien, die den Mitgliedern des Mittelmeerdialogs und der *Istanbul Cooperation Initiative* offen stehen soll, haben die NATO-Verteidigungsminister im Juni 2006 auf amerikanische und britische Initiative hin diskutiert.

²⁰ Vgl. Demetri Sevastopulo, »Rumsfeld Signals Wish to See Allies Take Reins in Kosovo«, in: *Financial Times*, 3.2.2006.

²¹ Vgl. Warren Hoge, »NATO Members Help U.S. in Its Iraq Effort«, in: *International Herald Tribune*, 22.9.2005.

Über ihre traditionelle Kernaufgabe der kollektiven Verteidigung hinaus hat die NATO im Verlauf ihres Transformationsprozesses bereits eine Reihe neuer Missionen übernommen, die ganz den letztgenannten Aufgaben (Stabilisierung und Wiederaufbau, Aufstandsbekämpfung, Ausbildung) dienen und deren Anteil an den Aktivitäten der Allianz stetig gewachsen ist und noch weiter wachsen wird. In der amerikanischen Debatte ist aber schon von weiteren Funktionen die Rede, die die NATO nach der Vorstellung der US-Regierung in den kommenden Jahren erfüllen könnte bzw. die von Washington bereits auf die Agenda der Allianz gesetzt wurden: das Eintreten für Energiesicherheit und vermehrte Konfliktinterventionen in Afrika. Als Fernziel schließlich haben die USA die auch programmatisch fundierte Transformation der NATO zu einem global agierenden, multidimensionalen Anbieter von staatlicher und zunehmend auch individueller menschlicher Sicherheit im Visier.

Energiesicherheit

In den Vereinigten Staaten melden sich in letzter Zeit mehr und mehr Stimmen zu Wort, denen zufolge die NATO auch Verantwortung für die Gewährleistung der globalen Energiesicherheit übernehmen sollte. So hat sich James Jones, der Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), auf einer Konferenz im Herbst 2005 bereits für eine verstärkte Zusammenarbeit der Allianz mit der Ölindustrie ausgesprochen. Als Beispiel dafür, welche Aufgabe man dem Bündnis in diesem Zusammenhang fortan übertragen könnte, nannte er den gemeinsamen Schutz von Pipelines, die Öl und Erdgas nach Europa transportieren. Auch Häfen und Transportschiffe müssten in Zukunft mit Hilfe der NATO vor terroristischen Angriffen geschützt werden. Diese Überlegungen betreffen zum einen die Versorgungsrouten dieser Energieträger aus dem gesamten postsowjetischen Raum sowie aus dem Nahen und Mittleren Osten, zum anderen aber auch die Energielieferungen aus Westafrika. Der US-Kongress unterstützt dieses Ansinnen: Der Senat hat im Juni 2006 einer Resolution zugestimmt, die der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, der Demokrat Richard Lugar, eingebracht hatte: Die Senatoren verpflichten darin den Präsidenten, im Nordatlantikrat eine Debatte über eine Strategie der NATO zur

Energiesicherheit der Bündnispartner anzustoßen.²² Aus dem Bereich der Lobby-Gruppen tritt vor allem das *Institute for the Analysis of Global Security* nachdrücklich dafür ein, dass die amerikanische Politik die Frage der globalen Energieversorgung aus einer sicherheitspolitischen Perspektive betrachtet und ihren Einfluss geltend macht, damit dieser Komplex in den Aufgabenkatalog der NATO aufgenommen wird.²³

Diese Vorschläge greifen Überlegungen auf, die seit dem Jahr 2003 in den Vereinigten Staaten immer wieder geäußert wurden und darauf hinauslaufen, die drei Herausforderungen Terrorismusbekämpfung, Energiesicherheit und gescheiterte Staaten zumindest im Hinblick auf Westafrika zusammenführen. So hat Gordon R. England, U.S. Secretary of the Navy, im Mai 2004 angekündigt, dass die amerikanische Marine ihre Präsenz in den Küstengewässern vor denjenigen Regionen Afrikas verstärken werde, die als »unregiert« gälten. Die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität sei dort eine wichtige Aufgabe, die die USA zusammen mit ihren Verbündeten in der NATO übernehmen sollten, da die permanente regionale Unsicherheit auch den stabilen Energiefluss aus dieser Region in Frage stelle.²⁴ Ohne die konkreten operativen Vorstellungen zu teilen, hat auch der NATO-Generalsekretär in den vergangenen Monaten verstärkt das Thema Energiesicherheit als Handlungsfeld der NATO erörtert. In seiner Rede auf der Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 2006 wies de Hoop Scheffer zum Beispiel auf die Notwendigkeit des militärischen Schutzes vitaler Energieversorgungsleitungen durch die NATO hin und bezeichnete die Debatte dieser Frage als ein Beispiel für die Unabdingbarkeit eines strukturierten, permanenten politischen Dialogs innerhalb der NATO.²⁵ Zuletzt hat sich im

²² U.S. Senate, *Resolution 456*, 8.6.2006, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:sr456ats.txt.pdf>.

²³ Siehe die Website des IAGS, <www.iags.org/index.html>.

²⁴ Siehe seine Rede am 26.5.2004 vor dem National Press Club in Washington, <www.navy.mil/navydata/people/secnav/england/speeches/england040526.txt>.

²⁵ Siehe seine Rede am 4.2.2006 auf der 42. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, <www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=169&>. Vgl. dazu ausführlicher Paul Gallis, *NATO and Energy Security*, Washington 2006 (CRS Report for Congress, RS22409), <www.usembassy.it/pdf/other/RS22409.pdf>, und Jeanne Rubner, »NATO soll Ölplattformen und Pipelines schützen. Konflikte im Nahen und Mittleren Osten lenken das Augenmerk stärker auf die Sicherheit in der Energieversorgung«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 6.2.2006.

Rahmen des Wissenschaftsprogramms der NATO im Februar 2006 in Prag das *NATO Forum on Energy Security Technology* mit den technischen Fragen der globalen Energiesicherheit beschäftigt.²⁶

Konfliktintervention in Afrika

Afrika spielt auch noch unter anderen Vorzeichen eine Rolle für die amerikanischen NATO-Planungen. Vertreter der Regierung Bush fordern ein stärkeres Eingreifen der Allianz in der sudanesischen Provinz Darfur, um den Bürgerkrieg, die Hungersnot und die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen dort einzudämmen.²⁷ Ohne dass bislang eine formelle Anfrage an die NATO herangetragen wurde, hat Washington wiederholt darauf gedrängt, die existierende Mission der Allianz, die mit dem Lufttransport von 7000 Soldaten der Afrikanischen Union beauftragt ist, auszuweiten. Zudem könne die Allianz die gesamte Planung und Organisation der Mission übernehmen. Allerdings hat sich Washington selbst zurückhaltend geäußert, was die Entsendung eigener Truppen zur Friedenssicherung nach Darfur angeht.²⁸

Mit ihrem Drängen auf eine entschiedeneren Intervention im Sudan reagiert die Bush-Regierung vor allem auf den politischen Druck einflussreicher Gruppen evangelikaler Christen in den USA, die die Ereignisse in Darfur als Genozid einordnen. Diese Kräfte haben sich ursprünglich für die Sicherheit der christlichen Minderheit im Südsudan engagiert, sich seit dem Sommer 2004 aber mehr und mehr auch dem Schutz der muslimischen Bevölkerung in Darfur verschrieben.²⁹ Die Evangelikalen genießen dabei die Unter-

stützung prominenter Senatoren beider Parteien wie zum Beispiel des Demokraten Joseph Biden und des Republikaners Sam Brownback. Zusammen mit einer Reihe weiterer, auch demokratischer Unterzeichner brachten Biden und Brownback im Februar 2006 eine Resolution in den amerikanischen Kongress ein, die die Regierung Bush auffordert, sich für die Entsendung von NATO-Truppen nach Darfur einzusetzen, um die Afrikanische Union zu unterstützen. Notfalls müssten auch amerikanische Soldaten abgeordnet werden.³⁰ Zudem solle die NATO in dem Gebiet eine Flugverbotszone durchsetzen.³¹ Es handelt sich hierbei also nicht um eine ausschließlich republikanische Agenda: Auch Mitglieder der Regierung Clinton haben sich für ein stärkeres Engagement der NATO in Darfur ausgesprochen, so zum Beispiel Susan E. Rice, zwischen 1997 und 2001 Staatssekretärin für Afrika im Außenministerium,³² Wesley Clark, der demokratische Präsidentschaftsbewerber 2004 und schließlich die ehemalige Außenministerin Madeleine Albright.³³ Die einzigen ablehnenden, politisch aber marginalisierten Stimmen kommen aus dem liberalen Lager: So hat zum Beispiel Christopher Preble vom *Cato Institute* unter Verweis auf die ohnehin große Zahl der Verpflichtungen des amerikanischen Militärs vor einer Überdehnung gewarnt. Preble sieht stattdessen die Afrikanische Union in der Pflicht, in Darfur zu intervenieren.³⁴

Globalisierung der Allianz

Neben diesen Forderungen nach einer funktionalen Neuorientierung der NATO tritt die Regierung Bush (mit großer Unterstützung auch der demokratischen außenpolitischen Eliten sowie akademischer Beobachter) auch für eine geografische Anpassung der Allianz an die veränderten sicherheitspolitischen Rahmen-

²⁶ Siehe <www.energy-security.org/index.php>.

²⁷ Vgl. dazu die Ausführungen von Präsident Bush bei der Gelegenheit der Besuche des NATO-Generalsekretärs in Washington im Juni 2005 und im März 2006, <www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050601-1.html>, sowie <www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060320-1.html>.

²⁸ Zu den Überlegungen bezüglich einer möglichen (beschränkten) Rolle der Allianz in Darfur siehe David C. Gompert, »For a Capability to Protect: Mass Killing, the African Union and NATO«, in: *Survival*, 48 (2006) 1, S. 7–18.

²⁹ Im April 2006 hat sich Präsident Bush mit Vertretern dieser Lobby getroffen, vgl. dazu das anschließende Statement des Präsidenten, <www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060428-5.html>. Siehe dazu auch Asteris Huliaras, »Evangelists, Oil Companies, and Terrorists: The Bush Administration's Policy towards Sudan«, in: *Orbis*, 50 (2006) 4, S. 709–724.

³⁰ U.S. Senate, 109th Congress, 2d Session, *Resolution 383*, 2.3.2006, <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:2:./temp/~c109gsScWN::>>.

³¹ Vgl. Graham Bradley/Lynch Colum, »NATO Role in Darfur on Table«, in: *Washington Post*, 10.4.2006, und Judy Dempsey, »Pressure Rises over NATO's Darfur Role«, in: *International Herald Tribune*, 19.2.2006.

³² Vgl. Susan Rice, »Why Darfur Can't Be Left to Africa«, in: *Washington Post*, 7.8.2005.

³³ Vgl. Madeleine Albright et al., »NATO to Darfur«, in: *International Herald Tribune*, 26.5.2005.

³⁴ Vgl. Christopher Preble, *Let the African Union Intervene in Darfur*, Washington, 15.4.2006, <www.cato.org/pub_display.php?pub_id=6353&print=Y>.

bedingungen ein. So soll der bereits begonnene Prozess der geografischen Entgrenzung bzw. der »Globalisierung« der NATO, dessen erste Ergebnisse sich an den abgeschlossenen oder noch laufenden Missionen in Afghanistan, Pakistan und Darfur ablesen lassen, beschleunigt und formalisiert werden. Angesichts der Tatsache, dass die heutigen Bedrohungen für die Sicherheit der NATO-Mitglieder ihren Ursprung in Räumen hätten, die tausende Kilometer vom Bündnisgebiet entfernt sind, ergebe sich für die Allianz die Notwendigkeit, global zu agieren. Vor allem in denjenigen Missionen jenseits der Bündnisgrenzen, die das Ziel verfolgen, im globalen Maßstab Frieden und Stabilität zu gewährleisten, liegt nach amerikanischer Auffassung der aktuelle Wert der Allianz.³⁵

Dies bedeute nicht, dass sich das transatlantische Bündnis zu einer Art Weltpolizist entwickeln müsse oder jede sicherheitspolitische Krise auf der Welt die Frage des Handlungsbedarfs für die NATO aufwerfe. Nach amerikanischen Vorstellungen soll sich die Allianz aber all jenen Problemen stellen, die für die Mitglieder von elementarer Bedeutung sind und bislang außerhalb des geografischen Handlungsradius gelegen haben, sofern der NATO die dafür notwendigen Instrumente zur Verfügung stehen. In der Vergangenheit habe jeder Einsatz der NATO außerhalb des Vertragsgebiets eine prinzipielle Debatte im Bündnis ausgelöst. Nunmehr sei es an der Zeit, die globale Rolle der NATO auch formal – entweder in der *Comprehensive Political Guidance* oder durch einen entsprechenden Beschluss des NATO-Gipfeltreffens – festzuschreiben und die militärischen Planungen an dieser veränderten politischen Vorgabe auszurichten.³⁶

³⁵ Vgl. *The National Security Strategy of the United States of America* [wie Fn. 8], S. 38.

³⁶ Vgl. für diese Argumentation beispielhaft Richard Holbrooke/Ronald D. Asmus, »Next Step for NATO«, in: *Washington Post*, 14.3.2006, sowie Melanie Kirkpatrick, »NATO Goes Global«, in: *Wall Street Journal*, 13.6.2006.

Ressourcen der NATO

Finanzielle Beiträge der Mitglieder

Zu der Frage der militärischen Fähigkeiten bzw. der dafür notwendigen finanziellen Aufwendungen sind in den Vereinigten Staaten seit dem Jahresbeginn 2005 nahezu zwangsläufig keine neuen Debattenbeiträge geliefert worden, da das wichtigste Argument in diesem Zusammenhang in den vergangenen Jahren weitgehend unverändert geblieben ist: Die beschränkten militärischen Fähigkeiten der europäischen Bündnispartner und die damit einhergehenden niedrigen Verteidigungsausgaben stehen auch weiterhin im Mittelpunkt amerikanischer Kritik. So hat zum Beispiel Joseph W. Ralston, der ehemalige Oberbefehlshaber des U.S. European Command, im Oktober 2005 für das *Center for Strategic and International Studies* einen Bericht vorgelegt, der die Defizite der Europäer im Bereich der militärischen Fähigkeiten deutlich anspricht. Solange die europäischen NATO-Staaten ihre Ressourcen im Bereich der Verteidigung nicht zusammenlegten, seien sie nicht in der Lage, den existierenden sicherheitspolitischen Bedrohungen qualifiziert entgegenzutreten. Angesichts stagnierender oder sogar sinkender Verteidigungsausgaben (Ausnahmen sind hier vor allem Frankreich und Großbritannien) seien die europäischen NATO-Partner ohne eine solche Koordinierung nicht imstande, die von ihnen in der Allianz mitbeschlossenen Strategien, zum Beispiel zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus oder der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, umzusetzen. Dadurch leisteten sie einem Ungleichgewicht innerhalb des Bündnisses Vorschub, das auf lange Sicht zu dessen Erosion führen werde.³⁷ Folgerichtig empfiehlt Ralston nachdrücklich eine stärkere Lenkungsfunktion der jüngst gegründeten Europäischen Rüstungsagentur, die die jeweiligen Prioritäten in den nationalen Verteidigungshaushalten der EU-Mitglieder koordinieren soll.

Einzelne Stimmen der Exekutive machen deutlich, was die Regierung Bush von den europäischen Verbündeten erwartet. Diese sollen ihre Verteidigungsausgaben auf mindestens 2 Prozent des nationalen Bruttosozialprodukts erhöhen und innerhalb des Verteidigungshaushalts die Einhaltung von zwei Rahmenvorgaben gewährleisten: Mindestens 25 Prozent sollten für Forschung und Investitionen reserviert werden, wohingegen höchstens 40 Prozent für Personalausgaben ausgegeben werden dürften. Kleineren NATO-Partnern wird geraten, sich in Anbetracht ihrer begrenzten Ressourcen auf die Schaffung hoch spezialisierter Fähigkeiten zu konzentrieren.

Nach Ansicht der USA muss es das Ziel sein, dass die Mitgliedstaaten der NATO die für den globalen Einsatz erforderlichen militärischen Fähigkeiten erwerben und dem Bündnis zur Verfügung stellen. Um diesen Prozess zu beschleunigen, fordern Vertreter der Regierung Bush die Ausweitung gemeinsamer militärischer Kapazitäten (*common assets*) innerhalb der NATO. Voraussetzung dafür sei jedoch eine Überarbeitung der Finanzierungsregelungen unter den Mitgliedern. Nicht zuletzt müsse der Bereich der gemeinsamen Finanzierung (*common funding*) innerhalb des Bündnisses ausgeweitet oder zumindest ein Verfahren entwickelt werden, das die Lasten gleichmäßig unter den Allianzpartnern verteilt (*burden sharing*), anstatt sich weiterhin darauf zu verlassen, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die sich an einzelnen Missionen beteiligen, die Kosten dafür tragen. Denn dies führe dazu, dass die Verbündeten im Zweifel zögerten, an einer überraschenden Mission teilzunehmen, wenn diese in ihren Etats nicht vorgesehen sei.³⁸ Auf dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister im Februar 2006 in Taormina hatte die Diskussion über das *common funding* auf amerikanisches Drängen hin einen zentralen Platz auf der Agenda eingenommen, ohne dass Konturen einer Regelung erkennbar geworden

³⁷ Vgl. den Report *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Washington, D.C., Oktober 2005, der unter der Leitung von Ralston sowie von General Klaus Naumann entstanden ist, <www.csis.org/media/isis/pubs/0510_eurodefensereport.pdf>, sowie Peter Spiegel, »Europe's Defences Criticised«, in: *Financial Times*, 12.10.2005.

³⁸ Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen von General James L. Jones am 7.2.2006 vor dem außenpolitischen Ausschuss des Senats, <<http://foreign.senate.gov/testimony/2006/JonesTestimony060207.pdf>>, und »Die freien Völker sind gewarnt« – Interview mit Donald Rumsfeld«, in: *Handelsblatt*, 6.2.2006.

wären.³⁹ Vertreter der Regierung Bush werden aber sicherlich weiterhin auf eine solche drängen, da nach ihrer Überzeugung die Frage der internen Lastenverteilung letztlich über die Handlungsfähigkeit der Allianz entscheidet.

NATO Response Force

Daneben hat für das Pentagon die Ausweitung der strategischen Luftverlegefähigkeiten der NATO höchste Priorität, vor allem für die im Jahr 2002 beschlossene *NATO Response Force* (NRF). In den Augen der amerikanischen Verteidigungsexperten ist die NRF ein Gradmesser für die Bereitschaft der europäischen NATO-Partner, neue, andere Verpflichtungen zu übernehmen, und damit für die Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit der Allianz im Allgemeinen. Ausdruck dieser Politik ist die wiederholt vorgetragene Position des Pentagons, dass die Vereinigten Staaten zwar bereit sind, der NRF Truppen zur Verfügung zu stellen, allerdings erst dann, wenn diese kraft der europäischen Beiträge ihre Einsatzfähigkeit bereits erreicht habe, und nicht, um diese erst herzustellen. Im Anschluss an das erste Manöver der NRF auf den Kapverdischen Inseln im Juni 2006 sind die Vereinigten Staaten von diesem Standpunkt jedoch abgerückt: Angesichts des immer noch eklatanten Fehlbetrags bei der angepeilten Sollstärke von 25 000 Mann und der deutlichen Defizite bei der Ausrüstung haben sich die USA bereit erklärt, diese Lücken vorübergehend zu füllen, um die Verkündung der Einsatzbereitschaft dieser Einheit nicht zu gefährden.

Zivile Fähigkeiten

Angesichts der für den Irak und Afghanistan festgestellten Notwendigkeit, den Wiederaufbau der zivilen Infrastruktur und der staatlichen Institutionen bereits gleichzeitig zu noch andauernden Kampfhandlungen einzuleiten, und in der Erwartung, dass die Zahl solcher »hybrider« Missionen in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird, wird in den USA die Forderung immer lauter, dass die Allianz die für solche Stabilisierungsmissionen notwendigen zivilen

³⁹ Vgl. Eric Bonse/Silke Kersting, »NATO streitet über Kosten der Einsätze«, in: *Handelsblatt*, 9.2.2006, sowie das Interview mit dem britischen Verteidigungsminister John Reid, »NATO-Länder nicht dreifach belasten«, ebd.

Kapazitäten erwerben müsse. Die Befürworter dieses Programms räumen jedoch ein, dass die NATO als Militärbündnis diese Fähigkeiten nicht selbst entwickeln oder besitzen muss. Dafür kämen nach ihrer Meinung Nichtregierungsorganisationen, mehr noch aber die Europäische Union mit der zivilen Dimension ihrer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Frage. Die amerikanischen Experten haben dabei vor allem das sogenannte *Civilian Headline Goal* im Auge, das der Europäische Rat im Jahr 2004 wegen der immer stärkere Verknüpfung von militärischen und zivilen Herausforderungen bei denjenigen Missionen, für die die EU ihre *Battle Groups* vorbereitet, beschlossen hat. Dieses Maßnahmenpaket soll die Entwicklung ziviler Kriseninterventions- bzw. Stabilisierungsfähigkeiten der EU bis zum Jahr 2008 beschleunigen und legt bezüglich des Personals und der Ausrüstung Anforderungen fest, an denen die EU-Mitglieder sich bei ihren Planungen orientieren sollen.

Vertreter von außenpolitischen Forschungseinrichtungen in den USA verlangen daher von der Europäischen Union, diese zivilen Kapazitäten auch der NATO zur Verfügung zu stellen. Vor dem Hintergrund der seit Jahren diskutierten und erst im Jahr 2003 mit der Berlin-Plus-Vereinbarung geregelten Frage, was die Allianz zum Aufbau eigenständiger militärischer Kapazitäten der Europäischen Union beitragen könne, sei es nunmehr geboten, die Perspektive umzudrehen und nach dem möglichen Beitrag der Union für die Missionen der NATO zu fragen. Diese amerikanischen Sicherheitspolitiker stellen dabei in Rechnung, dass von den meisten europäischen Regierungen kein finanzielles Engagement zur Schaffung ziviler Instrumente im Rahmen der NATO erwartet werden könne, nachdem sie diese bereits in der Europäischen Union finanziert haben.⁴⁰ Sie schlagen daher einen trilateralen Dialog zwischen der NATO, der EU und den USA vor, um die Bereitstellung ziviler Kapazitäten von Seiten Europas und der Vereinigten Staaten so zu koordinieren, dass sie sich in Stabilisierungsmissionen wie ISAF sinnvoll einfügen.

⁴⁰ Vgl. stellvertretend für diese Position James Dobbins, »NATO Peacekeepers Need a Partner«, in: *International Herald Tribune*, 1.10.2005. Dobbins hat eine Vielzahl außenpolitischer bzw. diplomatischer Posten sowohl in demokratischen als auch republikanischen Regierungen innegehabt und war der erste Sondergesandte der Regierung Bush für Afghanistan.

Entscheidungsmechanismen in der NATO

Deutlich wird aus den Beiträgen zu der amerikanischen NATO-Debatte die Haltung, dass sich der Wert einer internationalen Verteidigungsallianz bzw. der in ihr stattfindenden Kooperation nicht am Umfang oder der Reichweite ihrer politischen Deklarationen messen lässt, sondern nur an ihrem Vermögen, mit wechselnden sicherheitspolitischen Herausforderungen fertig zu werden. Diese Leistungsfähigkeit muss sich einerseits in der Bereitstellung der erforderlichen militärischen Mittel erweisen, andererseits aber auch in der Funktionalität der internen Konsultations- und Entscheidungsmechanismen. Diese müssen ein zügiges, kohärentes und wirksames Handeln ermöglichen. Ausgehend von der These, dass die NATO in diesem zweiten Bereich erkennbare Defizite hat, fordern zahlreiche Wortführer in den USA eine Beschleunigung der bereits angelaufenen bündnisinternen Reformprozesse mit dem Ziel, die Effizienz der transatlantischen Allianz zu steigern.⁴¹

Der jüngste Anlass für diese amerikanischen Vorstöße zur institutionellen Weiterentwicklung der NATO bzw. ihrer Entscheidungsstrukturen ist der Konflikt, der im Februar 2003 zwischen den USA einerseits sowie Frankreich, Belgien und Deutschland andererseits über die Bereitstellung von Verteidigungssystemen in der Türkei aufkam. Durch diese Auseinandersetzung hat sich in den Vereinigten Staaten die Ansicht verfestigt, dass die in der NATO geltende Konsensregel die Allianz letztlich lähme und die Abstimmungsregelungen innerhalb des Bündnisses in einer Weise modifiziert werden müssten, die einerseits die Gleichberechtigung aller Bündnispartner widerspiegelt, andererseits aber zugleich dem erhöhten Handlungsdruck angesichts veränderter sicherheitspolitischer Herausforderungen Rechnung trägt. Denn in Anbetracht der wachsenden Zahl von Einsätzen außerhalb des Bündnisgebiets, den damit entstehenden Kosten und der gewachsenen Zahl der NATO-Mitglieder sei ein Konsens mittlerweile nur sehr schwierig oder gar nicht zu erreichen.

Die Konsensregel in der NATO ist dabei nicht mit dem Prinzip der Einstimmigkeit zu verwechseln, denn die Allianz vermeidet formelle Abstimmungen über

einzelne Maßnahmen. Was sich hinter dem Begriff »Konsensregel« verbirgt, ist die langwierige, sich häufig über Wochen und Monate erstreckende Prozedur, während der die Mitgliedstaaten die Gelegenheit haben, ihre Position in die Abstimmungsprozesse des Militärausschusses als höchstem militärischem Gremium und/oder des Nordatlantikrats so einzubringen und miteinander auszuhandeln, bis schließlich alle Partner zustimmen können.⁴² Die sogenannte »silent procedure« ist darüber hinaus ein Bestandteil der Konsensfindung innerhalb des NATO-Rates. Nicht die Zustimmung eines Mitglieds wird mit Hilfe einer Abstimmung abgefragt, sondern die Mitglieder müssen ihre Einwände aktiv dem Generalsekretär gegenüber erklären. Ein bloßes Schweigen würde hingegen als Zustimmung gedeutet.

Dieses Verfahren erlaubt Regierungen, die eine spezifische Maßnahme ablehnen, einer offenen Konfrontation im Nordatlantikrat auszuweichen und daneben auch die negative Wirkung zu vermeiden, die von einer Berichterstattung über einen Dissens ausginge. Es entfaltet vor allem dann seine Nachteile, wenn lediglich ein Staat eine Maßnahme ablehnt, da dieser befürchten muss, innerhalb der NATO isoliert zu werden. Kleinere Staaten, die von der Kooperation in der Allianz aufgrund ihrer beschränkten Machtressourcen stärker profitieren als die größeren Mitglieder, unterliegen diesem Effekt in höherem Maße; die größere NATO-Partner, deren Zustimmung aufgrund ihrer Bedeutung für die Implementierung einer Entscheidung oft unerlässlich ist, besitzen auch trotz dieses Verfahrens gegebenenfalls die Fähigkeit und die Bereitschaft, sich einer Mehrheit zu widersetzen.

Die skizzierte Prozedur findet sowohl im Nordatlantikrat als auch im Verteidigungsplanungsausschuss Anwendung. In der Vergangenheit sind dabei auch Entscheidungen in flexibler Weise vom einen in das andere Gremium verlegt worden, zum einen, um die Beteiligung Frankreichs an einer Entscheidung und

⁴¹ Vgl. *The National Security Strategy* [wie Fn. 8], S. 38.

⁴² Vgl. dazu das Interview mit dem Vorsitzenden des NATO-Militärausschusses Ray Henault, in: *RUSI Defence Systems*, 8 (2005/06) 3, S. 6–9.

ihrer Umsetzung zu gewährleisten, zum anderen, um einen Konsens in der NATO (wieder-)herzustellen.⁴³

Trotz der in den Vereinigten Staaten unisono vorgetragenen Kritik an den Entscheidungsmechanismen der Allianz sind die beiden Hauptvorschläge zur Behebung des Defizits bislang noch zu wenig ausgearbeitet: Einige amerikanische Experten fordern, in der NATO das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsabstimmung einzuführen, bei dem sich die Stimmengewichte aus der Bevölkerungsgröße ableiteten. Dies würde jedoch nicht zwangsläufig die Entscheidungsfindung beschleunigen, denn die Folge wäre vermutlich ein ausgiebiger Verhandlungsprozess zwischen den Mitgliedern zur Herstellung einer Mehrheit. Da dieses Verfahren die großen NATO-Mitglieder begünstigt, bestünde zudem die Gefahr, dass dadurch die kleineren Mitglieder mittelfristig das Interesse an der Allianz verlören und damit die innere Kohäsion des Bündnisses erodierte. Und schließlich muss darauf hingewiesen werden, dass bei diesem System die europäischen NATO-Mitglieder gegebenenfalls auch die amerikanische Position überstimmen könnten. Dies erscheint jedoch mit Blick auf die militärische Handlungsfähigkeit der Allianz politisch wenig opportun. Deshalb könnte die Einführung dieses Verfahrens mit einer modifizierten Konsensregel verbunden sein, die die Zustimmung der großen und militärisch leistungsfähigen Mitglieder obligatorisch vorsähe.

Andere wissenschaftliche Beobachter denken über einen Mechanismus nach, der der »differenzierten Integration« der EU nachempfunden ist. So könnten sich für spezifische Missionen »Komitees der beitragenden Staaten« herausbilden, die ihren Auftrag bzw. die politische Legitimation vom NATO-Rat erhielten und diesen auch unterrichteten. Das höchste NATO-Gremium stellte dann (weiterhin) im Konsens die entsprechenden militärischen Kapazitäten der Allianz zur Verfügung. Auf der operativen Ebene hingegen würden nur die Staaten an Entscheidungen partizipieren, die an dieser Mission beteiligt sind. Dieses Verfahren ginge auf Kosten derjenigen Bündnispartner, die nur geringe militärische Beiträge leisten können oder wollen. Daher ist fraglich, ob diese einer Nutzung der Kapazitäten der NATO durch eine kleinere Gruppe

von Mitgliedern zustimmen würden. Die Folge könnte sein, dass zwar die Möglichkeit zu einer differenzierten Kooperation in der NATO bestünde, diese aber faktisch blockiert und kaum genutzt würde.⁴⁴

⁴³ Für weitere interne Reformüberlegungen, die an dieser Stelle auf Grund des mangelnden Bezuges zu einer amerikanischen Position vernachlässigt werden können, vgl. Karl-Heinz Kamp, *NATO-Gipfel 2006. Das Bündnis auf Themensuche*, St. Augustin/Berlin, Februar 2006 (KAS-Arbeitspapiere Nr. 156/2006), S. 6f. <www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_7987_1.pdf>.

⁴⁴ Vgl. zu den amerikanischen Vorschlägen für institutionelle Reformen der NATO ausführlicher Paul Gallis, *NATO's Decision-Making Procedure*, Washington 2004 (CRS Report for Congress, RS 21510), <www.usembassy.it/pdf/other/RS21510.pdf>, sowie Leo G. Michel, *NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?*, Washington: Institute for International Strategic Studies, National Defense University, August 2003 (Strategic Forum Nr. 202), <www.ndu.edu/inss/Strforum/SF202/SF202.pdf>.

Die Erweiterung der NATO

In den vergangenen Monaten haben die Vereinigten Staaten neben anderen NATO-Mitgliedern, vor allem Polen, die Ambitionen der **Ukraine** auf einen Beitritt zur nordatlantischen Allianz unterstützt.⁴⁵ So hat Außenministerin Rice Kiew im vergangenen Jahr als »strategischen Partner« bezeichnet, und Präsident Bush bekundete mehrfach seinen Rückhalt für die ukrainischen Bestrebungen.⁴⁶ Das Schlüsselargument für die USA ist dabei vor allem die strategische Bedeutung des Landes, die auf seiner Größe und seiner Nähe zu Russland beruht. Verstärkt wird das amerikanische Engagement zugunsten Kiews zudem durch die beispielhafte Stellung Kiews in der globalen Demokratieförderungsstrategie der Regierung Bush: Die sogenannte orangene Revolution in der Ukraine im Dezember 2004 und der Amtsantritt von Präsident Juschtschenko fügen sich paradigmatisch in die globale Transformationsstrategie Washingtons ein, der zufolge die Ausbreitung der Demokratie eine unerlässliche Voraussetzung für internationalen Frieden und Sicherheit ist. Dass Kiew seit dem Ende der 1990er Jahre in der Außenpolitik einen pro-amerikanischen Kurs eingeschlagen hat, der in besonders auffälliger Weise in der im Dezember 2005 beendeten Entscheidung eines ukrainischen Kontingents in den Irak zum Ausdruck gekommen ist, hat der ohnehin erkennbaren Unterstützung Washingtons für einen ukrainischen NATO-Beitritt nur noch weiteren Auftrieb gegeben. Vor allem die skeptische Einschätzung der jüngeren Entwicklungen der russischen Außenpolitik haben der Regierung Bush in diesem Punkt die nahezu einhellige Solidarität des Kongresses und damit fast unbegrenzte Handlungsspielräume in dieser Frage eingebracht.⁴⁷

⁴⁵ Diese Frage hat auch eine wichtige Rolle beim ersten Besuch des polnischen Präsidenten Kaczynski in Washington im Februar 2006 gespielt, siehe »NATO Tops Agenda for Poland–U.S. Summit«, in: *International Herald Tribune*, 9.2.2006.

⁴⁶ Siehe beispielhaft die Pressekonferenz des Präsidenten am 22.2.2005 bei der NATO, <www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050222-3.html> und die entsprechenden Äußerungen von Victoria Nuland, seit Juli 2005 NATO-Botschafterin der Vereinigten Staaten, in einem Zeitungsgespräch, Dombey, »Washington Chooses an Awkward Time« [wie Fn. 1].

⁴⁷ Vgl. dazu beispielhaft das Hearing des Auswärtigen Ausschusses des Senats am 29.6.2006, in dem die angesprochene

Mit ihrem Drängen auf eine Aufnahme der Ukraine in die NATO sind die Vereinigten Staaten bislang jedoch innerhalb der Allianz auf Widerstand gestoßen. Vor allem Frankreich, Großbritannien, Deutschland und die Türkei fürchten um ihr gutes Verhältnis zu Moskau und haben die amerikanischen Hoffnungen auf eine zügige Erweiterung daher erst einmal gedämpft.⁴⁸ Und in der Tat wird ein möglicher ukrainischer NATO-Beitritt in den politischen Eliten und der öffentlichen Meinung Russlands als Sargnagel für den russischen Großmachtstatus und weiterer Baustein bei der »Einkreisung« des Landes durch den Westen wahrgenommen.⁴⁹ Kritiker verweisen auch auf die Bescheidenheit der militärischen Fähigkeiten, die die Ukraine in multinationale Operationen der Allianz einbringen könnte, und darauf, dass ein gewisser Standard dieser Fähigkeiten bislang immer als entscheidendes Beitrittskriterium gegolten hat. Und schließlich betrachtet eine Reihe von NATO-Mitgliedern den West-Kurs Kiews angesichts der politischen Spaltung des Landes, des fragilen Transformationsprozesses sowie der Schwankungen der öffentlichen Meinung in der Ukraine noch lange nicht für irreversibel.

Jene Stimmen, die einen ukrainischen NATO-Beitritt prinzipiell skeptisch beurteilen, sind in den USA in der Minderheit. Nur ganz wenige Beobachter haben

Skepsis gegenüber der Außenpolitik bzw. der innenpolitischen Entwicklung Russlands schon im Titel »Russia: Back to the Future?« deutlich zum Ausdruck kommt,

<<http://foreign.senate.gov/hearings/2006/hr060629a.html>>.

⁴⁸ Vgl. Jennifer D. P. Moroney/Stacy Closson, »NATO's Strategic Engagement with Ukraine in Europe's Security Buffer Zone«, in: Charles Krupnick (Hg.), *Almost NATO. Partners and Players in Central and Eastern European Security*, Lanham/Md. u.a., 2003, S. 199–230, sowie James Sherr, »The Dual Enlargements and Ukraine«, in: Anatol Lieven u.a. (Hg.), *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO, and the Price of Membership*, Washington 2003, S. 108–144.

⁴⁹ Vgl. die Aussagen des russischen Generalstabschefs, in: »Moscow Eschews Nuclear Parity with the West«, in: *Wall Street Journal*, 4.4.2006, und des russischen Außenministers, zitiert in: »Russia Calls NATO Plans »Colossal Shift««, in: *International Herald Tribune*, 8.6.2006. Siehe beispielhaft für den unterschwellig drohenden russischen Ton in der Frage des ukrainischen NATO-Beitritts Sergei Karaganov, »A Russian View: Ukraine Should Not Join NATO«, in: *International Herald Tribune*, 20.7.2006.

bisher auf die mangelnde demokratische Verfasstheit des politischen Systems der Ukraine, auf die außenpolitische Orientierung weiter Teile der politischen Eliten an Russland und auf die mangelnde Unterstützung von gerade einmal etwa 20 Prozent der ukrainischen Bevölkerung für eine NATO-Mitgliedschaft verwiesen.⁵⁰ Einige amerikanische Wissenschaftler schlagen aber einen Mittelweg vor, der sich auch bei anderen Erweiterungsrounden bewährt habe: Russland dürfe kein Vetorecht eingeräumt werden und ein Versuch Moskaus, entsprechend Druck auszuüben, müsse als eine Belastung der amerikanisch-russischen Beziehungen gewertet werden. Russland müsse aber über die konkreten Planungen und Konsequenzen frühzeitig und umfassend informiert werden.⁵¹

In jüngster Zeit ist aber angesichts der ungewissen politischen Entwicklung der Ukraine nach den dortigen Parlamentswahlen im März 2006 auch in den USA der Elan deutlich gebremst. Entsprechenden Verlautbarungen der Bush-Regierung ist zwar weiterhin zu entnehmen, dass der Ukraine die Tür zur NATO prinzipiell offen stehe, ihr Beitritt aber von ihren Bemühungen und Leistungen abhängen. Zurzeit dominiert in Washington eine abwartend-reaktive Haltung, die mit der dilatorischen Politik der Regierung Janukowitsch korrespondiert. Diese hat das ukrainische Beitrittsgesuch im September 2006 zwar nicht formell zurückgezogen, jedoch aufgeschoben und einen möglichen Eintritt in die NATO einem frühestens im Jahr 2008 anzusetzenden Referendum unterworfen.⁵²

Unter leicht veränderten Vorzeichen gelten die hier vorgestellten Argumente der Befürworter und der Gegner einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine auch für **Georgien**, dessen Aufnahme die Regierung Bush

ebenfalls unterstützt.⁵³ Zuletzt hat der Präsident anlässlich des Besuches seines georgischen Amtskollegen Saakaschwili im Juli 2006 den Rückhalt der USA für einen Beitritt des Landes in die NATO bekundet und auch zugesichert, die amerikanische Regierung werde mit den anderen Mitgliedern der Allianz zusammenarbeiten, um Georgien den Weg zur Aufnahme in das Bündnis zu erleichtern.⁵⁴ Diese Avancen stoßen jedoch innerhalb der NATO auf Widerstand. So haben neben Kanada auch zahlreiche europäische Mitglieder der Allianz darauf hingewiesen, dass die Aufnahmefähigkeit des Bündnisses begrenzt ist und sie statt der Benennung neuer Kandidaten erst einmal diejenigen drei Staaten des westlichen Balkans näher an die Allianz heranführen möchten, die bereits auf der Grundlage eines individuellen *Membership Action Plan* ihren NATO-Beitritt vorbereiten, nämlich Albanien, Kroatien und Mazedonien.⁵⁵ Zudem kollidierte ein georgischer Beitritt, den in diesem Fall immerhin rund 80 Prozent der Bevölkerung favorisieren, mit den geografischen Vorgaben in Artikel 10 des NATO-Vertrags, dem zufolge »Parteien [...] durch einstimmigen Beschluss jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen, zum Beitritt einladen« können. Und schließlich würde die Erweiterung der NATO aus dem euro-

⁵³ Vgl. dazu Duncan Hiscock, »Azerbaijan and Georgia. Perspectives for NATO Membership«, in: Jean Dufourcq u.a. (Hg.), *The South Caucasus. Promoting Values through Cooperation*, Rom 2004 (Seminar Report Series, NATO Defense College, Nr. 20), S. 99–108, sowie Sebastian Mayer, »Tbilisi, Washington und die NATO. Perspektiven der georgischen Außen- und Sicherheitspolitik«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 48 (2003) 6, S. 706–713.

⁵⁴ Vgl. die entsprechende Pressemitteilung des Weißen Hauses, <www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060705-4.html>, sowie Peter Baker, »President of Georgia Gets Warm Embrace«, in: *Washington Post*, 6.7.2006.

⁵⁵ Vgl. zu deren Bemühungen zuletzt Nicholas Wood, »NATO Hopefuls Meet to Speed Process of Joining Alliance«, in: *International Herald Tribune*, 12.7.2006; Klaus-Peter Schwarz, »Balkan dringt auf NATO-Beitritt«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.7.2006, und aus wissenschaftlicher Perspektive die entsprechenden drei Beiträge in: David Greenwood (Hg.), *The Western Balkan Candidates for NATO Membership and Partnership*, Groningen 2005, S. 31–75. Es ist dabei darauf hinzuweisen, dass auch diese drei Akteure für ihre Bemühungen amerikanische Unterstützung erfahren, siehe zum Beispiel die Rede von Vizepräsident Cheney am 7.5.2006 in Dubrovnik, <www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060507.html>. Im Oktober 2006 hat sich Präsident Bush erstmals explizit dafür ausgesprochen, dass Kroatien im Jahr 2008 in die NATO aufgenommen wird.

⁵⁰ Siehe beispielhaft Anatol Lieven, »The West's Ukraine Illusion«, in: *International Herald Tribune*, 5.1.2006. Vgl. für eine vergleichbare Position aus der deutschen Debatte: Karl-Heinz Kamp, »Ukraine: Not Ready for Membership«, in: *International Herald Tribune*, 10.7.2006.

⁵¹ Vgl. für diese Position Stephen Sestanovich, »The Clubs that Matter«, in: *Washington Post*, 13.7.2006.

⁵² Siehe dazu beispielhaft die Ausführungen von Nicholas Burns anlässlich eines Pressegesprächs in Brüssel am 30.6.2006, <www.state.gov/p/us/rm/2006/68548.htm>, sowie von David Kramer, Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, am 22.6.2006, <www.state.gov/p/eur/rls/rm/68408.htm>. Vgl. für eine umfassende Analyse der Argumente für und gegen einen ukrainischen Beitritt F. Stephen Larrabee, »Ukraine and the West«, in: *Survival*, 48 (2006) 1, S. 93–110 (99ff).

atlantischen Raum heraus wahrscheinlich die Debatte um die Grenzen weiterer Erweiterungsschritte beenden, denn nach diesem Schritt würde es der Allianz sehr schwer fallen, weiteren Staaten, die in der Peripherie des heutigen Bündnisgebiets, aber eben auch außerhalb des euro-atlantischen Raumes liegen, die Aufnahme dauerhaft zu verweigern.

Hintergrund der amerikanischen Unterstützung für Georgien (wie auch für die Ukraine) ist vor allem die im amerikanischen Kongress artikulierte Sorge über die Entwicklung der russischen Innen- und Außenpolitik, eine Sorge, die sich insbesondere auf die Restauration der Macht des Kreml gründet, auf die Entföderalisierung der Machtstrukturen, die Marginalisierung gesellschaftlicher Akteure und schließlich auf die zunehmende Instrumentalisierung von russischen Energiekonzernen für die Bemühungen, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion wieder dem stärkeren Einfluss Moskaus zu unterwerfen. Für die Legislative hat vor allem der republikanische Senator John McCain auf die wachsende Kluft zwischen Russland und dem Westen hingewiesen und eine stärkere Konditionalisierung der Beziehungen gefordert. Russland sei auf Grund der Tatsache, dass es die Werte des Westens offensichtlich nicht teile, letztlich kein verlässlicher strategischer Partner. Innenpolitisch drohe eine Entwicklung zu einer »gelenkten Demokratie« und außenpolitisch sei nicht auszuschließen, dass Moskau seinen regionalen und globalen Führungsanspruch künftig immer aggressiver geltend mache. Staaten, die unter russischen Druck gerieten, sollten daher die Hilfe der Europäischen Union sowie der USA erhalten und an die EU bzw. die NATO angebunden werden.⁵⁶

Einen NATO-Beitritt **Russlands**, wie andernorts gelegentlich postuliert wird, erwartet bzw. fordert in den Vereinigten Staaten für die nächsten Jahre niemand. Priorität genießt stattdessen der weitere Ausbau der strategischen Partnerschaft zwischen der NATO und Moskau unterhalb der Beitrittsschwelle. Die Regierung Bush unterstützt daher auch jede Annäherung auf der operativen Ebene, so zum Beispiel den im Februar 2006 zum ersten Mal vorgenommenen

Austausch von klassifizierten Informationen im Rahmen gemeinsamer Marinepatrouillen im Mittelmeer oder den angestrebten Austausch von Informationen über verdächtige Flugbewegungen an der Grenze zwischen Russland und den Mitgliedstaaten der Allianz.⁵⁷ Dabei unterliegt die Kooperation der NATO mit Moskau in besonderem Maße der Entwicklung des amerikanisch-russischen Verhältnisses. Dieses hat sich im Jahr 2006 erkennbar abgekühlt. Die Gründe hierfür sind unter anderem die Instrumentalisierung russischer Energielieferungen zur Ausübung politischen Drucks auf Staaten des postsowjetischen Raums, die Rivalität der beiden Mächte in Zentralasien und die zentralistische und autoritäre Entwicklung des politischen System Russlands. Vor diesem Hintergrund sind einer Vertiefung der Beziehungen zwischen Russland und der Allianz gegenwärtig enge Grenzen gesetzt.

Entsprechend sind auch die amerikanischen Hoffnungen der vergangenen Jahre, wonach eine enge Kooperation der Allianz mit Russland der NATO einen Hebel bieten könnte, um auf die russische Politik Einfluss zu nehmen, ernüchtert und haben einer minimalistischen Perspektive Platz gemacht: Unter den außenpolitischen Eliten der USA dominiert inzwischen die Auffassung, der NATO-Russland-Rat müsse nur sicherstellen, dass Moskau nicht in Opposition zu wichtigen Entscheidungen der Allianz stehe, und die Möglichkeit bieten, über einen strategischen Dialog zu gemeinsamen Einschätzungen sicherheitspolitischer Probleme zu kommen. Der NATO-Russland-Rat ist in den Augen Washingtons (aber auch anderer Mitglieder) nicht zuletzt auch deshalb zurückhaltender zu nutzen, weil die Aufwertung Russlands durch die NATO ein Grund neben anderen dafür ist, dass Moskau die OSZE als nicht mehr den eigenen Interessen dienlich betrachtet. Zudem hat die russische Führung damit begonnen, mit der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) sowie der Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) alternative sicherheitspolitische Handlungsforen zu entwickeln bzw. aufzuwerten. Um Einflussphären abzugrenzen, bemüht sich Moskau seit dem Sommer 2004, die NATO zum Aufbau institutioneller Beziehungen zur OVKS zu bewegen, weil damit Russlands Hege- monialrolle im postsowjetischen Raum implizit anerkannt würde.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. dazu McCains Rede »NATO's Future Role in International Peace Keeping« bei der Münchener Sicherheitskonferenz am 4.2.2006, <www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=160&>. Für die Regierung hat Vizepräsident Cheney mit seiner Rede am 4. Mai 2006 in Vilnius dieselbe Sorge über die Entwicklung Russlands artikuliert, <www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060504-1.html>.

⁵⁷ Vgl. Judy Dempsey, »NATO and Russia to Trade Intelligence«, in: *International Herald Tribune*, 7.2.2006.

⁵⁸ Vgl. Markus Kaim, *Begrenzte Handlungsspielräume. Belgien übernimmt den OSZE-Vorsitz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2006 (SWP-Aktuell 1/06), S. 3f.

Eine bislang kleine Minderheit in den USA, die sich aber immer stärker Gehör verschafft, plädiert für eine engere Anbindung **Israels** an die NATO bis hin zu einer vollen Mitgliedschaft. Auftrieb hat diese Position durch den ungewissen Charakter der iranischen Nuklearaktivitäten und die offenen Drohungen des iranischen Präsidenten gegen Israel erhalten. Seitdem fordern in den Vereinigten Staaten zunehmend Protagonisten, die durchaus zum politischen Mainstream zu zählen sind, den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Israel.⁵⁹ Eine Aufnahme Jerusalems in die Allianz – so das Argument – werde die ohnehin existierenden amerikanischen und europäischen Verpflichtungen zum Schutz der Souveränität und territorialen Integrität Israels bekräftigen und formalisieren. Angesichts des ohnehin eingeleiteten Prozesses der »Globalisierung« der NATO sei das Argument, dass die kollektive Verteidigungsverpflichtung auf Europa zu begrenzen sei, nicht länger überzeugend. Denn gerade in Anbetracht der Notwendigkeit, sich neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen, sei die Aufnahme neuer Mitglieder zu deren Schutz und zum Nutzen der Allianz ein sinnvolles Instrument. Eingedenk der möglichen Implikationen eines (nuklearen) israelisch-iranischen Konflikts könne die Einbeziehung Israels in die NATO darüber hinaus ein wirksames Mittel zur Stabilisierung der gesamten Region des Nahen und Mittleren Ostens sein. Zudem spreche auch die gemeinsame Wertebasis für eine engere Kooperation. Schließlich handele es sich bei Israel um einen demokratischen Verfassungsstaat westlicher Prägung.⁶⁰ Mittlerweile hat diese Debatte bereits den Kongress erreicht: So hat das Komitee für Internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses im Juni 2006 beschlossen, dem Plenum eine

von Abgeordneten beider Parteien getragene Resolution vorzulegen, in der gefordert wird, die Beziehungen zwischen der NATO und Israel zu vertiefen. Dies sei ein erster Schritt auf dem Weg zu einer israelischen Vollmitgliedschaft.⁶¹

⁵⁹ Siehe Ronald D. Asmus, »Contain Iran: Admit Israel to NATO«, in: *Washington Post*, 21.2.2006; »NATO for Israel«, in: *Wall Street Journal*, 7.2.2006, und Ronald D. Asmus/Bruce P. Jackson, »Does Israel Belong in the EU and the NATO?«, in: *Policy Review*, (Februar–März 2005) 129, <www.policyreview.org/feb05/asmus.html>.

⁶⁰ Vgl. zur Frage des israelischen NATO-Beitritts als deutsche Beiträge Thomas Papenroth, *Israel und die NATO. Welchen Kurs nimmt die Beziehung?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (SWP-Aktuell 39/05), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1385>, sowie zuletzt Ralf Fücks, »Israel in die NATO! Die Allianz muss Treuhänder für einen Nahost-Frieden werden«, in: *Internationale Politik*, 61 (2006) 6, S. 34–36, und die Replik von Helga Haftendorn, »Israel in die NATO? Was dagegen spricht«, in: *Internationale Politik*, 61 (2006) 7, S. 82–83, sowie Michael Rutz, »Israel in die NATO«, in: *Rheinischer Merkur*, (20.7.2006) 29.

⁶¹ U.S. House of Representatives, *Resolution H. Res. 700*, 28.2.2006, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:hr700ih.txt.pdf>.

Globale Partnerschaften

Ausgehend von den veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen und der Notwendigkeit, diesen zu begegnen, artikulieren viele amerikanische Debattenteilnehmer ein großes Interesse, die NATO weiter zu »globalisieren«. Nachdem das gesamte internationale System zu einem potentiellen Einsatzgebiet der NATO geworden sei, solle die Allianz diesem funktionalen Anpassungsprozess auch institutionell Rechnung tragen. Sie empfehlen daher der NATO, spezifischen Schlüsselpartnern in einer noch zu definierenden Form eine institutionelle Anbindung unterhalb der vollen Mitgliedschaft anzubieten. Damit könne die Allianz diese Akteure für ihre Aufgaben nutzbar machen bzw. umgekehrt diesen ermöglichen, sich je nach Interesse und Fähigkeiten an spezifischen NATO-Missionen zu beteiligen. Auf diese Weise lasse sich ein globales Netzwerk zur Unterstützung von Einsätzen der Allianz schaffen. Dieses Anliegen hat bereits die Tagesordnung des Treffens der NATO-Verteidigungsminister im April 2006 in Sofia bestimmt.⁶²

Gestützt wird dieser amerikanische Vorschlag erstens mit dem Argument, die Staaten der NATO und die ins Auge gefassten »strategischen Partner« teilten eine gemeinsame Wertebasis. Hier klingt das unter der Regierung Clinton häufig thematisierte Konzept einer *Alliance of Democracies* an. Ironischerweise ist die »Globalisierung« der Allianz unter diesem Aspekt also für Vertreter zweier ansonsten weitgehend antagonistischer politischer Lager attraktiv und somit in den USA leicht mehrheitsfähig, nämlich sowohl für Parteigänger neokonservativer Provenienz als auch für Liberale.

Das zweite Argument, das die Befürworter einer »Globalisierung« der NATO ins Feld führen, richtet sich auf die militärischen Kapazitäten der angestrebten Kooperationspartner und deren Bereitschaft, diese

innerhalb von NATO-Missionen einzusetzen.⁶³ Der Grundgedanke ist eine Allianz, die ein Netz von flexiblen Partnerschaften ohne einen festgelegten regionalen Bezug knüpft. Die NATO müsse als eine Plattform für Staaten ausgebaut werden, die zum einen kooperationswillig und –fähig sind und denen zum anderen ein alternatives Forum für das sicherheitspolitische Handeln fehlt. So bietet die Anwesenheit der NATO in Afghanistan zum Beispiel den Streitkräften Neuseelands die Möglichkeit zur militärischen Partizipation, ohne die Wellington wahrscheinlich keinen Beitrag zur Stabilisierung des Landes geleistet hätte. Zudem gelte es, die Regionalexpertise einzelner Staaten für NATO-Missionen nutzbar zu machen und darüber hinaus die Legitimität einzelner Missionen der Allianz durch eine breite internationale Beteiligung zu stärken.

In der Regel nennen amerikanische Experten eine klar umrissene Gruppe von möglichen Partnern: Australien, Neuseeland, Japan, Südkorea und Indien. Diese haben sich zum Teil bereits als Partner der Vereinigten Staaten bei der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 hervorgetan. So hat Australien auf Grund des ANZUS-Vertrags nach den Anschlägen in Washington und New York den kollektiven Verteidigungsfall ausgerufen und Truppen für die *Operation Enduring Freedom* entsandt; Japan und Südkorea haben den amerikanischen Militäreinsatz in Afghanistan logistisch unterstützt. Seit 2001 existiert zudem eine enge geheimdienstliche Kooperation mit Neuseeland. Und schließlich haben auch Staaten, die gegenwärtig (noch) nicht als NATO-Partner diskutiert werden, nämlich Thailand und die Philippinen, ihre Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung intensiviert. Diese bereits existierenden bilateralen Kooperationsformen,

⁶² Vgl. dazu die Pressekonferenz von Victoria Nuland, der amerikanischen NATO-Botschafterin, am 15.6.2006, <www.state.gov/p/eur/rls/rm/68254.htm>, und die Ausführungen von Kurt Volker, Principal Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, am 3.5.2006 vor dem International Relations Committee des Repräsentantenhauses, <www.state.gov/p/eur/rls/rm/65874.htm>.

⁶³ Als einer der Ersten hat der ehemalige spanische Ministerpräsident Aznar die Forderung nach Ausbildung strategischer Partnerschaften durch die NATO gefordert. Seine Forderungen (NATO-Vollmitgliedschaft für Japan, Australien und Israel, strategische Anbindung Kolumbiens und Indiens) finden jedoch in ihrer geografischen und institutionellen Reichweite in den USA nur wenige Unterstützer, vgl. José Maria Aznar, »NATO vs. Islamist Terror«, in: *Wall Street Journal*, 28.11.2005.

die sich vorwiegend im pazifischen Raum entwickelt haben, sollen nach amerikanischen Vorstellungen nunmehr mit der transatlantischen Allianz verzahnt werden.

Einige amerikanische Regierungsmitglieder nennen auch Singapur und Pakistan als mögliche Partner der NATO. Allerdings stellt sich in diesen Fällen die Frage, ob hier eine gemeinsame Wertebasis als Voraussetzung für die Zusammenarbeit überhaupt gegeben ist bzw. welche Kooperationskriterien prinzipiell gelten sollen: So dürfte es vielen Bündnismitgliedern unter Verweis auf die Präambel des NATO-Vertrags als problematisch erscheinen, mit Staaten sicherheitspolitisch in formalisierter Form zusammenzuarbeiten, in denen, wie in Singapur, das Parlament nur begrenzte Kontrollfunktionen besitzt und die Chancen der Opposition im Vorfeld der letzten Wahlen beeinträchtigt worden sind oder in denen, wie in Pakistan, ein vom Militär dominiertes Regime die Macht hat und die Kandidatenlisten im Vorfeld der Wahlen 2002 zur Nationalversammlung massiv zugunsten von Parteien manipuliert worden sind, die der Regierung nahe stehen.⁶⁴

Zu einigen der genannten Staaten unterhält die NATO bereits heute institutionalisierte Beziehungen unterschiedlicher Intensität. So hat Generalsekretär de Hoop Scheffer während seines Australienbesuchs im April 2005 ein bilaterales Abkommen unterzeichnet, das den Austausch klassifizierter Informationen zwischen Australien und der NATO ermöglichen und damit die Kooperation erleichtern soll. Im Februar 2006 hat die Allianz eine ähnliche Vereinbarung mit Neuseeland getroffen. Beide Staaten haben zudem an den NATO-Missionen in Afghanistan bzw. in Bosnien teilgenommen. Mit Japan pflegt die NATO seit 1991 einen »strategischen Dialog«, in dessen Rahmen alle zwei Jahre Vertreter beider Seiten sicherheitspolitische Themen debattieren. Seit Januar 2005 existiert ein vergleichbares Format auch zwischen Indien und der NATO.⁶⁵

Unklar ist in den amerikanischen Vorschlägen bislang geblieben, welche konkrete institutionelle Form

dieses *Security Provider Forum* haben soll. Da die NATO von den Partnerstaaten militärische Beiträge zu ihren Missionen erwartet, werden diese eine dauerhafte Form der Mitentscheidung über derartige Einsätze und die dafür notwendigen Planungen wünschen. Ein immer wieder neu zu gründendes Ad-hoc-Gremium kommt daher nicht in Frage.⁶⁶ Angesichts ihrer demokratischen Verfasstheit und der in ihren Fällen nicht notwendigen Reform des Verteidigungssektors passt der Großteil dieser Staaten aber auch nicht in das Pfp-Programm der NATO. Auch der NATO-Russland-Rat bzw. der NATO-Ukraine-Rat sind hier keine möglichen institutionellen Vorbilder, da in deren Mittelpunkt nicht das gemeinsame militärische Handeln bzw. die dafür notwendige Planung steht. Zur Anbindung der Schlüsselpartner müsste also eine neuartige institutionelle Lösung gefunden werden. Unklar ist weiterhin auch, in welchem Verhältnis die angestrebten Kooperationsbeziehungen zu den bislang existierenden Strukturen der NATO stehen könnten bzw. ob diese miteinander in Konflikt geraten würden. So ist es durchaus wahrscheinlich, dass die Entwicklung engerer Verbindungen der NATO mit Israel auf Kosten des *Mediterranean Dialogue*⁶⁷ und der *Istanbul Cooperation Initiative* gehen könnte, das heißt jener beiden Einrichtungen, mit deren Hilfe die Allianz intensivere Beziehungen zu den Staaten Nordafrikas und des Nahen bzw. Mittleren Ostens aufbauen will.⁶⁸

⁶⁴ Vgl. zu dieser Frage auch Karl-Heinz Kamp, »Global Partnership: Ein neuer Streitpunkt in der NATO?, Berlin 2006 (Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 29/2006), S. 4f, <www.kas.de/db_files/dokumente/analysen_und_argumente/7_dokument_dok_pdf_8471_1.pdf>.

⁶⁵ Siehe dazu die Dokumentation der Beiträge des ersten Treffens in: Dipankar Banerjee/Aisha Saltanat (Hg.), *NATO and European Dialogues with India*, New Delhi 2005 (Konrad Adenauer Foundation Publication Series Nr. 4).

⁶⁶ So auch ein hoher Vertreter der NATO im März 2006, zitiert in: Daniel Dombey, »NATO Plans Stronger Military Ties Worldwide«, in: *Financial Times*, 2.4.2006.

⁶⁷ Vgl. dazu Ben Erik Bakken, *NATO's Mediterranean Dialogue. Learning from Others*, Rom 2003 (NATO Defense College, Monograph Series, Nr. 17), sowie Jean Dufourcq (Hg.), *The Mediterranean and the Middle East*, Rom 2004 (NATO Defense College, Occasional Paper, Nr. 4).

⁶⁸ Vgl. zur Frage der Koordination innerhalb des Partnerschaftskonzepts der Allianz Karl-Heinz Kamp, »Wer darf aufs NATO-Familienfoto? Die globalen Interessen der USA an Erweiterung und Partnerschaften bergen die Gefahr einer Überdehnung in sich«, in: *Frankfurter Rundschau*, 21.3.2006.

Die Beziehungen der NATO zur Europäischen Union und zu den Vereinten Nationen

Die Regierung Bush hat, wie bereits angesprochen, inzwischen erkannt, dass sie zur Bewältigung einer Reihe von sicherheitspolitischen Aufgaben im internationalen System Partner benötigt. Diese lassen sich zum einen unter politisch kooperationswilligen und militärisch handlungsfähigen Staaten außerhalb des NATO-Gebiets finden, zum anderen aber auch dadurch, dass man die Beziehungen zwischen der Allianz und anderen internationalen Organisationen, die mit sicherheitspolitischen Fragen befasst sind, zum Beispiel der Europäischen Union und den Vereinten Nationen, intensiviert.⁶⁹ Nach den Vorstellungen amerikanischer Politiker und Experten soll die Ausgestaltung dieser Beziehungen dabei die jeweiligen Fähigkeiten der einzelnen Organisationen besonders zur Geltung bringen.

Die Beziehungen der NATO zur EU

Ein wichtiger Katalysator für die Wiederannäherung der USA an die NATO ist nicht zuletzt die Krise des europäischen Integrationsprozesses, die sich in der Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden und einer erkennbaren Vertiefungs- und auch Erweiterungsmüdigkeit in den Mitgliedstaaten manifestiert hat. So stellte im August 2005 die *Commission on Review of Overseas Military Structure of the United States*, ein im Jahr 2003 vom US-Kongress eingesetztes Gremium in Reaktion auf die beiden Referenden fest, dass die Abstimmungsergebnisse ein Zeichen für die anhaltende politische Schwäche der Europäischen Union seien, dass eine wachsende weltpolitische Rolle der EU nicht zu erwarten und im Gegenzug daher die Bedeutung der NATO für die Beziehung der USA zu den Staaten Europas wieder gewachsen sei.⁷⁰ Angesichts dieser Krise des Integrationsprozesses seien auch keine substantiellen Fortschritte im Bereich der ESVP zu erwarten.

⁶⁹ Vgl. *The National Security Strategy* [wie Fn. 8], S. 38.

⁷⁰ Siehe den Abschlussbericht der Kommission vom 15.8.2005, S. ii: <<http://obc.gov/documents/OBC%20Final%20Report%20August%2015%202005.pdf>>, sowie Judy Dempsey, »Questioning EU's Will, U.S. Panel Backs NATO«, in: *International Herald Tribune*, 13.9.2005.

Dabei haben amerikanische Regierungen seit den 1990er Jahren im Einklang mit dem Kongress die Entstehung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchaus als eine Möglichkeit begrüßt, die militärischen Kapazitäten der europäischen Staaten zu verbessern. Dies werde, so die Hoffnung, die multinationale Kooperation und die Lastenteilung innerhalb des Bündnisses im Sinne Washingtons erleichtern. Die Befürworter der ESVP in den USA verweisen auch heute noch auf die zügigen Fortschritte in diesem Politikfeld und auf die EU-Missionen in Bosnien und im Kongo, die unter Beweis gestellt hätten, dass die EU durchaus Beiträge zum internationalen Krisenmanagement leisten könne.

Die amerikanische Zustimmung zur ESVP war jedoch immer an die Vorgabe gekoppelt, dass diese in enger Abstimmung mit der NATO formuliert und implementiert würde.⁷¹ Daher hat auch die Regierung Bush vom Beginn ihrer Amtszeit an keinen Hehl aus ihrer Besorgnis gemacht, die ESVP könne zu einer institutionellen Rivalität zwischen EU und NATO führen, und alle Bemühungen um eine größere Autonomie der ESVP zu bremsen gesucht. Diese Position wurde zum Beispiel im Jahr 2003 deutlich, als die Europäische Union über ein eigenständiges militärisches Hauptquartier diskutierte, und manifestiert sich heute in dem Vorwurf, dass die Planungszelle der EU sich sukzessive zu einer eigenen Planungseinheit entwickeln werde. Hinzu tritt die Kritik, dass gewisse Bestimmungen des EU-Verfassungsvertrags im Falle seiner Ratifikation zu einer ausdifferenzierten Sicherheitsstruktur des euro-atlantischen Raumes führen würden, die unterschiedliche Grade von Sicherheit im Bündnis zur Folge haben werde. Als jüngsten Beleg für diese Entwicklung verweisen die amerikanischen Kriti-

⁷¹ Zur amerikanischen Politik gegenüber der ESVP vgl. Karen Donfried, »European Security and Defense Policy: The View from the United States«, in: Werner Hoyer/Gerd F. Kaldrack (Hg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?*, Baden-Baden 2002 (Forum Innere Führung, Bd. 16), S. 190–202, und Daniel S. Hamilton, »American Views of European Security and Defense Policy«, in: Esther Brimmer (Hg.), *The EU's Search for a Strategic Role. ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations*, Washington 2002, S. 147–157.

ker auf die mangelnde Koordination der EU und der NATO bei ihren jeweiligen Sudan-Missionen. Dadurch hätten sich die Einsätze letztlich verzögert. Das Nebeneinander der beiden Missionen zeige, wie berechtigt die Sorge sei, dass eine eigenständige ESVP eine Duplizierung von Strukturen und Ressourcen und funktionale Ineffizienz nach sich ziehen werde.

Alles in allem überwiegt bei den Entscheidungsträgern in Washington nach wie vor die Ansicht, dass sich die militärische Dimension der ESVP nicht komplementär zur NATO entwickle, sondern es einige Akteure innerhalb der EU gebe, die diese nach wie vor als alternatives Projekt zur Allianz begriffen und dementsprechend favorisierten. Und selbst wenn das Argument der institutionellen Ergänzung von europäischer Seite ernst gemeint sei, so seien auf der operativen Ebene doch Zweifel an der Glaubwürdigkeit der europäischen Akteure angebracht, da diese die dafür notwendigen militärischen Ressourcen häufig nicht bereitstellten. Hinter dieser Kritik steht nicht zuletzt die Sorge, dass die USA in Europa an Einfluss verlieren könnten. Ein europäischer Sicherheitspfeiler, der bereits intern koordinierte oder sogar ausgehandelte EU-Positionen in die NATO einbrächte, könnte die Entscheidungsfindung in der Allianz aus amerikanischer Sicht komplizieren und die Hegemonialstellung der Vereinigten Staaten innerhalb des Bündnisses in Frage stellen.

Manchen europäischen Forderungen zum Trotz ist eine weitere Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der EU und den USA somit für Washington unter militärischen Aspekten nicht attraktiv und daher auch nicht zu erwarten, zumal die ab dem Januar 2007 zur Verfügung stehenden zwei EU-Battle-Groups lediglich 4000 Soldaten umfassen werden – eine Größe, die die Europäische Union nicht zu umfangreichen Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen befähigen und damit in den Augen der Vereinigten Staaten als sicherheitspolitischen Akteur weiter marginalisieren wird.

Zwar bemerken die politischen Eliten in den USA durchaus eine gewachsene außenpolitische Bedeutung der EU, es gibt unter ihnen jedoch den Konsens, dass die NATO angesichts der amerikanischen Vollmitgliedschaft in dieser Organisation das bevorzugte Gremium für die transatlantische Sicherheitskooperation sein müsse. Sicherheitspolitische Gespräche zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union betrachten relevante Stimmen in Washington zwar als eine wachsende Notwendigkeit, allerdings nicht vor dem Hintergrund einer gleich-

berechtigten Partnerschaft. Daher lehnt die Regierung Bush auch den Vorschlag einer formalisierten EU-Säule innerhalb der NATO ab. Schließlich handele es sich um eine Verteidigungsallianz von Staaten, nicht von internationalen Organisationen. Das Bündnis basiere auf dem Konsensprinzip, das wiederum Ausdruck der Gleichberechtigung seiner Mitglieder sei; ein formalisierter Verband von Staaten innerhalb der Allianz drohe diese Gleichberechtigung und Solidarität unter den Mitgliedern zu unterminieren.⁷²

Dennoch ist in amerikanischen Augen die Wiederbelebung der Beziehungen zwischen der EU und der NATO, die nicht nur in den USA als defizitär betrachtet werden,⁷³ ein wichtiges Desiderat. Zahlreiche Beobachter sehen diese Beziehungen auf einem Tiefstand angelangt und insinuieren, dass die häufig proklamierte Partnerschaft zwischen den beiden Organisationen schlicht deshalb nicht existiere, weil der entsprechende politische Wille dazu fehle. Das Ergebnis sei eine Rivalität, die die sicherheitspolitische Effektivität beider Institutionen schwäche.⁷⁴

Prinzipiell wird das ordnungstiftende Wirken der zahlreichen ESVP-Missionen von vielen amerikanischen Fachleuten begrüßt, sie verweisen jedoch immer wieder auf die begrenzte militärische Leistungsfähigkeit der EU. Der eigentliche sicherheitspolitische Mehrwert, den die EU aus amerikanischer Sicht zukünftig erbringen kann, besteht im Ausbau und in der Weiterentwicklung der zivilen Dimension der ESVP, wie sie im *Civilian Headline Goal 2008* beschrieben ist. Wie schon erwähnt, gibt es in den USA Stimmen, die von der EU fordern, diese Fähigkeiten der NATO für Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen wie in Afghanistan zur Verfügung zu stellen. Unter funktio-

⁷² Vgl. zu einem solchen Vorschlag zuletzt Guillaume Parmentier, »Europe Must Play Bigger Part in NATO«, in: *Financial Times*, 17.3.2006, sowie Frances Burwell u.a., *Transatlantic Transformation: Building a NATO-EU Security Architecture*, Washington 2006 (The Atlantic Council of the United States, Policy Paper), S. 31f, <www.acus.org/docs/0603-Transatlantic_Transformation.pdf>. Für einen Überblick siehe Kristin Archick/Paul Gallis, *NATO and the European Union*, Washington 2006 (CRS Report for Congress, RL 32342).

⁷³ Vgl. Michael Rühle, »Transatlantische Sicherheit zwischen NATO und EU. Die Allianz als politisches Forum für den strategischen Dialog«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.10.2005. Dieses inter-institutionelle Defizit wird immer wieder auch vom NATO-Generalsekretär selbst beklagt, vgl. beispielhaft die Rede Jaap de Hoop Scheffers vor dem NATO Defense College in Rom am 21.2.2006: <www.nato.int/docu/speech/2006/s060221a.htm>.

⁷⁴ Hintergrundgespräch mit einem hohen Vertreter der NATO im März 2006.

nenalen Aspekten liefe dies auf eine Arbeitsteilung hinaus, die zugleich durch eine Verschränkung spezifischer Kompetenzen in einer Mission überwölbt würde.

Die Beziehungen der NATO zu den VN

Die Vereinten Nationen spielen bei allen NATO-Planungen insofern immer eine besondere Rolle, weil das Bündnis sein kollektives Selbstverteidigungsrecht aus der VN-Charta ableitet und sich bei seinen zahlreichen Stabilisierungsmissionen der vergangenen Jahre jeweils auf eine Mandatierung des Sicherheitsrats gestützt hat. Vereinzelt Stimmen in den Vereinigten Staaten plädieren nunmehr dafür, die militärischen Kapazitäten der Allianz noch stärker als bisher den Vereinten Nationen für spezifische Missionen zur Verfügung zu stellen. Wenn die VN, wie angestrebt, bei der Stabilisierung und dem Wiederaufbau des Irak künftig größere Verantwortung übernehme, sei es unerlässlich, dass dafür eine umfangreiche Sicherheitstruppe bereitgestellt werde, die Anschläge wie den auf das VN-Hauptquartier in Bagdad im Jahr 2003 verhindert und für die Aktivitäten der Vereinten Nationen ein sicheres Umfeld schafft. Die nordatlantische Allianz sei hierfür ein geeigneter Kandidat.⁷⁵

Dies deckt sich mit der Politik der USA, die die institutionellen Beziehungen der NATO zu den Vereinten Nationen, das heißt vor allem zu deren Untergliederungen, verbessern wollen. Zu diesem Zweck hat im Jahr 2004 bereits eine Reihe von hochrangigen Treffen stattgefunden. Bislang ist die NATO in New York lediglich mit einem Verbindungsoffizier permanent präsent. Angestrebt ist nun vor allem eine verbesserte Verbindung zu zwei Abteilungen bzw. Kommissionen, die aufgrund ihres Tätigkeitsfelds eine funktionale Nähe zur NATO aufweisen, nämlich zum *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) und zu der im Dezember 2005 gegründeten *Peacebuilding Commission* der Vereinten Nationen. Auch hier ist, wie in einem anderen Kontext bereits angesprochen, zwar gemeinsames Handeln das Ziel, im Vorfeld sollen mögliche Missionen im Bereich der Stabilisierung und des Wiederaufbaus nach Konflikten aber auch schon gemeinsam geplant werden. Eine entsprechende Vereinbarung zwischen den beiden Organisationen soll noch im

November 2006 formalisiert werden.⁷⁶ Dabei darf die amerikanische Politik, auf eine höhere Kooperationsbereitschaft von NATO und VN zu drängen, nicht dahingehend missverstanden werden, dass die nordatlantische Allianz den Vereinten Nationen nunmehr automatisch Truppen für Einsätze zur Verfügung stellen solle. Dass dies nicht gemeint ist, zeigt zum Beispiel die fehlende Beteiligung der NATO an der nach dem israelisch-libanesischen Krieg im Sommer 2006 verstärkten UNIFIL-Truppe. Ziel der USA ist es vielmehr, die Effektivität der für VN-Missionen bereitgestellten Truppen der Allianz durch eine verbesserte Koordination zu steigern.

⁷⁵ Vgl. beispielhaft die Ausführungen von Brent Scowcroft, des Nationalen Sicherheitsberaters der US-Präsidenten Gerald Ford und George H. W. Bush: »Focusing on ‚Success‘ in Iraq«, in: *Washington Post*, 16.1.2006.

⁷⁶ Vgl. dazu ausführlicher Dick A. Leurdijk, *UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link*, Den Haag 2005, <www.clingendael.nl/publications/2005/20051001_cdsp_paper_diplomacy_4_leurdijk.pdf>, und ders., »NATO and the UN: The Dynamics of an Evolving Relationship«, in: *The RUSI Journal*, 149 (Juni 2004) 3, S. 24–28.

Perspektiven

Ausgangspunkt dieser Studie war die Beobachtung, dass Politiker und Wissenschaftler in den USA seit dem Jahr 2005 die NATO als transatlantisches Kooperationsforum wiederentdeckt haben. Dabei belegt die Untersuchung einzelner Politikfelder eine Entwicklung, die seit Jahren anhält, aber nunmehr an Geschwindigkeit gewonnen hat: Vertreter der Regierung, des Kongresses und außenpolitischer Forschungseinrichtungen fordern und forcieren in relativ großem Einvernehmen einen Transformationsprozess, der die »alte« NATO in ihrem Kern verändern, nämlich von einer regional orientierten, kollektiven Verteidigungsorganisation zu einem global operierenden, multifunktionalen Sicherheitsanbieter machen wird. Prinzipiell ist die Neubewertung der NATO nur deshalb innenpolitisch weitgehend konsensfähig und für amerikanische Verhältnisse so verhältnismäßig unumstritten, weil die einzelnen Bestandteile dieser veränderten Politik auf die jeweilige Zustimmung einzelner Institutionen bzw. Akteure innerhalb der Exekutive sowie gesellschaftlicher Gruppen treffen und mit deren Ordnungsvorstellungen in Einklang zu bringen sind.

In Kurzform stellen sich die Eckpunkte der amerikanischen NATO-Debatte folgendermaßen dar: Die Allianz soll ohne geografische Begrenzung und mit globalen Partnern agieren können; je nach angestrebter Mission müsse sie in der Lage sein, die notwendigen Kapazitäten flexibel aus dem Kreis der Mitglieder, aber auch der institutionalisierten Partner außerhalb des Bündnisses zu generieren. Ihre innere Struktur müsse durch schnelle und effektive Entscheidungsprozesse und eine angemessene Verteilung der anfallenden Belastungen gekennzeichnet sein. Die NATO erhalte zusätzliche Aufgabengebiete, die neue militärische und zivile Kapazitäten erforderlich machten. Um ihren Verpflichtungen in dieser gewandelten NATO nachzukommen, müssten nahezu alle europäischen NATO-Mitglieder erheblich mehr Ressourcen aufbringen.

Für den Fall, dass die Bundesregierung die amerikanischen Ordnungsvorstellungen bezüglich der NATO-Entwicklung nicht teilen sollte, stellt sich die Frage, wie eine plausible Reaktion darauf aussehen könnte. Einerseits bietet sich die Möglichkeit, im

politischen System der Vereinigten Staaten, das für Einwirkungen auswärtiger Akteure prinzipiell offen ist, entsprechenden Rückhalt zu suchen und Einfluss geltend zu machen, um die Vereinigten Staaten von ihrem Kurs abzubringen. Dies ist zwar ein enormer Kraftakt, es lassen sich aber Fälle in der Vergangenheit nachweisen, in denen europäische NATO-Mitglieder die amerikanische Debatte beeinflussen konnten. Dazu wäre allerdings die Kooperation mit anderen europäischen Staaten unumgänglich. Hier böte sich eine enge deutsch-französische Abstimmung an, denn die französische Regierung hat in jüngster Zeit mehrfach unterstrichen, dass sie die hier skizzierten amerikanischen Ordnungsvorstellungen weitgehend nicht teilt und weder eine funktionale noch geografische Ausweitung der NATO wünscht.⁷⁷

Eine Folge dieser Politik wäre aber sicherlich, dass das neu erwachte amerikanische Interesse an der NATO zügig wieder erlöschen würde und die Stimmen in Washington Auftrieb erhielten, die die Allianz bereits seit Jahren als Mühlstein am Hals der Vereinigten Staaten bezeichnen. Diesen Kräften zufolge hindern einige der europäischen Verbündeten die USA an einem wirksamen sicherheitspolitischen Handeln und sind nicht bereit, ihren Anteil an den Verteidigungskosten der NATO zu tragen. In der Konsequenz verlor die außenpolitischen Eliten in Washington vermutlich ihren Elan und nähmen auch ihre Führungsrolle im Bündnis wahrscheinlich immer weniger wahr. Die Folge wären eine funktional ausgehöhlt NATO und eine wachsende Zahl von »Koalitionen der Willigen«, ein gerade von der Bundesregierung in den vergangenen Jahren häufig beklagtes Phänomen. Mittelfristig würde die NATO sehr wahrscheinlich erodieren, besonders dann, wenn auch andere Mitglieder, die vor allem an den amerikanischen Sicherheitsgarantien interessiert sind, das Interesse am Bündnis verlor und stattdessen alternative Kooperationsforen mit den Vereinigten Staaten suchten.

⁷⁷ Vgl. beispielhaft die Rede von Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2006, am 4.2.2006, <www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=167>.

Sofern die Bundesregierung aber an dem Konzept festhalten will, die Vereinigten Staaten dauerhaft an die NATO zu binden und dies mit einem strategischen transatlantischen Dialog sicherzustellen, führt kein Weg daran vorbei, die amerikanischen Ordnungsvorstellungen zur Transformation der Allianz im Sinne einer weiteren Flexibilisierung und Globalisierung der NATO prinzipiell zu akzeptieren und mitzugestalten. Das gerade verabschiedete *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr* belegt, dass es in zahlreichen Einzelfragen Übereinstimmung zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik gibt. Wenn zum Beispiel das Weißbuch darauf verweist, dass die EU im Vergleich zur NATO über ein breiteres Spektrum an jenen Fähigkeiten verfüge, die in besonderer Weise für Operationen und Missionen geeignet sind, die den gemeinsamen Einsatz ziviler und militärischer Mittel erfordern, und dass es darauf ankomme, die unterschiedlichen Stärken von EU und NATO mit dem Ziel der Komplementarität nutzbar zu machen, so deckt sich dies ganz weitgehend mit denjenigen Ordnungsvorstellungen in den USA, die die Möglichkeit einer Nutzung der zivilen ESVP-Kapazitäten durch die NATO fordern.

Die in dem Weißbuch artikulierten sicherheitspolitischen Konzepte setzen mittelfristig aber auch voraus, dass die dafür notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Dies betrifft zum einen den Verteidigungshaushalt, zum anderen aber auch personelle und technologische Weichenstellungen. Und nicht zuletzt müsste die Bundesregierung die innen- und außenpolitischen Kosten zu akzeptieren bereit sein, die zum Beispiel mit einer Beteiligung der Bundeswehr an einem NATO-Einsatz zur Bewachung einer Ölpipeline in Westafrika verbunden wären.

Schließlich würde eine solche deutsche NATO-Politik unter veränderten Vorzeichen erneut die alte Frage nach dem Verhältnis von atlantischer und europäischer Orientierung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesrepublik auf. Denn angesichts des stockenden europäischen Integrationsprozesses und den damit gegenwärtig begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten der ESVP ist fraglich, wie weit die Option autonomer militärischer Kriseninterventionskräfte der EU noch sinnvoll verfolgt werden kann bzw. soll oder ob die Bundesregierung nicht auf eine stärkere Einbindung der militärischen Fähigkeiten der europäischen NATO-Mitglieder in die der transatlantischen Allianz dringen sollte.

Zwar sind durchaus rechtliche und institutionelle Mechanismen vorstellbar, mit deren Hilfe diejenigen Blockaden zumindest aufgeweicht werden könnten, die die weitere Vertiefung der sicherheitspolitischen Kooperation in der EU behindern. Entscheidend ist aber der gegenwärtig schwache politische Wille der Mitgliedstaaten, ihre Zusammenarbeit im Bereich der ESVP weiter zu verdichten und zu institutionalisieren. Dies ist zum einen das Ergebnis der sehr unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen der Mitglieder in diesem Bereich; zum anderen ist das Stocken des Verfassungsprozesses und die damit verbundenen begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten der ESVP aber Ausdruck einer tiefer sitzenden Integrationsmüdigkeit, die sich in einem zunehmenden Intergouvernementalismus artikuliert, der wiederum den europäischen Pfeiler der deutschen Sicherheitspolitik auf nicht absehbare Zeit schwächen wird. Eine Stärkung der NATO als zweiter traditioneller Pfeiler sollte daher im Interesse der deutschen Politik liegen.

Abkürzungen

ANZUS	Australia, New Zealand, United States (Treaty)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (VN)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
NRF	NATO Response Force
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
PfP	Partnership for Peace (NATO)
PRT	Provincial Reconstruction Teams
QDR	Quadrennial Defense Review Report
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SOZ	Schanghai-Organisation für Zusammenarbeit
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon