

AUGUST 2012

***What future for NATO? –
Die Atlantische Allianz
im Lichte ihres Wandels
seit 1990, des strate-
gischen Konzepts von
2010 und des Gipfels
in Chicago 2012***

Köln, 18. Juni 2012

Moderation:

Sascha Arnautović

Drs. Siebo M. H. Janssen

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Godesberger Allee 149

53175 Bonn

Kölner Forum für

Internationale Beziehungen und

Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS)

Balthasar-Neumann-Platz 24G

50321 Brühl

Verantwortlich:

Sascha Arnautović, KFIBS

Martin Weinert, FES

Text: Lena Wörrlein



„Hat die NATO als klassisches Verteidigungsbündnis ihren Zenit erreicht? Welche Daseinsberechtigung hat die NATO noch? Und kann die beständige Anpassung des Bündnisses ein Garant für dessen zukünftige sicherheitspolitische Relevanz sein?“

Der Wandel der NATO seit 1990, die heutige Relevanz des Bündnisses und dessen Zukunft wurden am 18. Juni 2012 in einer Veranstaltung im Rahmen der Reihe „Köln-Bonner Gesprächskreis zur Außen- und Sicherheitspolitik“ des Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) diskutiert. Nach einer kurzen Einführung durch Martin Weinert (FES) und Sascha Arnautović (KFIBS) gingen die beiden Referenten, Dr. Bastian Giegerich und Prof. Dr. Stefan Fröhlich, in ihren Impulsvorträgen auf die Thematik der Gesprächskreisveranstaltung „*What future for NATO? – Die Atlantische Allianz im Lichte ihres Wandels seit 1990, des strategischen Konzepts von 2010 und des Gipfels in Chicago 2012*“ näher ein.

Dr. Bastian Giegerich begann seinen Kurzvortrag mit einer These, die den Wandel des Bündnisses seit 1990 verdeutlicht: „Die NATO war eine militärische Allianz mit politischer Funktion, jetzt ist sie ein politisches Bündnis mit militärischer Fähigkeit.“ Die militärischen Führungsstrukturen seien, bedingt durch den Wandel von einem geografisch geprägten Sicherheitsbegriff hin zu einem funktionalen Sicherheitsverständnis, umgebaut worden, so der Referent. Die NATO habe seit dem Jahr 1990 neue Mitglieder integriert, neue Aufgaben übernommen und ein Netz an Kooperationsmechanismen aufgebaut, welches die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern ermögliche. Diese Anpassung der NATO erfolgte aufgrund eines sich verändernden sicherheitspolitischen Umfeldes und war daher für das „Überleben“ des Bündnisses von außerordentlicher Bedeutung. Allerdings sieht Dr. Giegerich auch die Gefahr, dass diese Anpassung den Wesenskern der NATO infrage stellen könnte und dadurch eine funktionale „Überdehnung“ der NATO drohe. Dieser Balanceakt zwischen Anpassung und Überdehnung sei dauerhaft sehr schwierig und würde langfristig an seine Grenzen stoßen.

„Das strategische Konzept von 2010 ist nicht so relevant wie der Weg dorthin“, so Dr. Giegerich in seiner Bewertung. So hätten die zahlreichen Seminare und Online-Diskussionsforen im Vorfeld der Konzepterarbeitung zum ersten Mal die Prozesse und Gespräche transparent gemacht – und das neue Strategiekonzept habe u.a. als Kommunikationsmittel sowohl für die Bevölkerung in den NATO-

Staaten als auch für die Partner des Bündnisses gedient. Die Strategie sollte laut Dr. Giegerich im Wesentlichen *drei* Funktionen erfüllen:

- Ein Mittel der Konsensbildung sein, welches den Entwicklungsstand der Organisation kodifiziert.
- Die Bedrohungslage analysieren und davon abgeleitet die Ziele, Aufgaben und Mittel benennen sowie ins Verhältnis setzen.
- Ein Kommunikationsmittel sein und die Schaffung von Legitimation nach innen und außen gewährleisten.

Er sei allerdings skeptisch, so der Referent weiter, ob das dritte Ziel des strategischen Konzepts von 2010 tatsächlich erreicht wurde. Denn der Prozess war zwar insgesamt deutlich transparenter als noch zuvor, die eigentliche Ausarbeitung des Dokuments fand jedoch nach wie vor hinter „verschlossenen Türen“ statt und wurde zudem recht kurzfristig kommuniziert. Außerdem sei das NATO-Konzept anschließend in den Mitgliedsstaaten des Bündnisses nur sehr unzureichend diskutiert worden. Nichtsdestoweniger sei die Einigung auf ein neues strategisches Konzept der Allianz wichtig, da sich das sicherheitspolitische Umfeld in den Jahren zuvor nochmals deutlich geändert habe, die NATO neue Mitglieder aufnahm und die Erfahrungen des Afghanistan-Einsatzes eingearbeitet werden konnten. Militärische Einsätze, wie z.B. Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan, hätten immer wieder Fragen über die Grenzen des NATO-Engagements aufgeworfen und den Willen der Mitgliedsstaaten des Bündnisses auf die Probe gestellt, die gemeinsame Strategie auch de facto umzusetzen. Dr. Giegerich merkte kritisch an, dass seiner Meinung nach die Erfahrungen aus dem Einsatz in Afghanistan nicht ausreichend eingearbeitet worden seien. Aufgrund des bereits erwähnten Anpassungsdrucks würde sich das neuerliche Konzept des Bündnisses auch in Zukunft an der Realität messen lassen müssen und würde zu gegebener Zeit ohnehin wieder modifiziert werden.

Der NATO-Gipfel in Chicago 2012 sei durchaus als ein „Implementierungsgipfel“ aufzufassen, habe allerdings kaum etwas Neues vorzuweisen, so ein weiterer Standpunkt von Dr. Giegerich im Rahmen seines Impulsvortrages. Trotzdem seien Ergebnisse in den folgenden *vier* Themenbereichen erzielt worden: Afghanistan (fortlaufende Präsenz der NATO für den demokratischen Wiederaufbau des Landes nach einem vollständigen Abzug der ISAF-Truppen Ende 2014); die vorläufige Einsatzbereitschaft des Raketenabwehrschirms; die NATO-Reform (Verschlankung der Gremien, des internationalen Militärstabs und der Kommandostrukturen des Bündnisses); und zuletzt das Konzept *Smart Defence* (Bündelung der Kompetenzen und Aufgabenteilung aufgrund von steigendem Haushaltsdruck bei bestehend hohen Ansprüchen an die Streitkräfte und einem unwägbar sicherheitspolitischen Umfeld).

Abschließend skizzierte der Referent die wesentlichen Strukturprobleme der NATO: *Erstens* würde die divergierende Bedrohungswahrnehmung unter den

Mitgliedern immer deutlicher; daraus resultieren wiederum unterschiedliche Vorstellungen über etwaige angemessene Maßnahmen. *Zweitens* habe die Libyen-Krise 2011 das derzeitige Defizit der Europäer in der Gestaltung ihres „europäischen Pfeilers“ deutlich gemacht. Eine zunehmende „Europäisierung der NATO“ werde weiterhin von den USA eingefordert. Unter dem Begriff *Smart Defence* sei *drittens* der Versuch zusammengefasst, die NATO-Mitglieder zu mehr Kooperation im Verteidigungssektor zu bewegen und dadurch zu bewirken, dass die Europäer ihren vergleichsweise kleinen Verteidigungsetat zumindest effektiver ausgeben. Dr. Giegerich beendete seinen Impulsvortrag, indem er die Frage nach der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten aufwarf, ihre Souveränität im Sicherheitssektor zu teilen, um gemeinsam – bei effizienterem Ressourceneinsatz – Mittel für Militäreinsätze bereitzustellen. Aber könne sich der Deutsche Bundestag sein derzeitiges Mitspracherecht tatsächlich erhalten? Mit dieser provokativen Frage schloss Dr. Giegerich seine Ausführungen.

Professor Dr. Stefan Fröhlich ging im Anschluss spontan auf den Impulsvortrag von Dr. Giegerich ein und bezog Stellung zum Souveränitätsverzicht. Ohne den Parlamentsvorbehalt wäre zwar ein rascherer Einsatz der NATO in Krisengebiete denkbar, doch wären dadurch die Strukturprobleme des Bündnisses keineswegs gelöst. Er verdeutlichte daraufhin, dass Deutschland die Vereinbarung der NATO-Staaten, mindestens 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Rüstung und Verteidigung auszugeben, derzeit mit lediglich 1,2 Prozent klar unterschreite.

Darüber hinaus stimmte Prof. Fröhlich seinem Vorredner zu, dass die NATO heute ein politisches Bündnis mit militärischen Fähigkeiten sei, aber er betonte auch, dass dies schon seit den Gründungstagen das Selbstverständnis der NATO gewesen sei – neben dem Bekenntnis zu einem kollektiven Verteidigungsbündnis gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrages. „Neu“ sei hingegen aber die zusätzliche Funktion des Bündnisses als Krisenmanager und die Vielzahl an Bedrohungen und Herausforderungen, denen sich die NATO zu stellen habe, als da u. a. sind: Klimawandel, Ressourcenknappheit, internationaler Terrorismus und Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Eine Überdehnung des Bündnisses sei deshalb nicht gänzlich auszuschließen. Der Tenor des neuen strategischen Konzepts von 2010 sei jedoch gewesen, dass die Abwehr dieser Gefahren nicht eine Beistandsverpflichtung laut Artikel 5 nach sich ziehen würde und dass die NATO auch weiterhin eine Plattform zur Diskussion sicherheitspolitischer Fragen bleibe. Der Artikel 4, nach dem „out of area“ – sprich: außerhalb des Bündnisgebietes – interveniert werden könne, erhalte demnach nicht die gleiche Verbindlichkeit wie Artikel 5.

Das strategische Konzept der NATO von 2010 sei von einer Reihe von Ambivalenzen geprägt: *Erstens* vom Bestreben, dass Artikel 4 und Artikel 5 gleichrangig behandelt werden sollen, aber zugleich der Artikel 4 dem Artikel 5 in seiner Bedeutung nachgestellt wird. *Zweitens* wolle die NATO ihre Rolle als Weltpolizist ablegen und verstehe sich lediglich als ein regionales Sicherheitsbündnis. Trotzdem wird in dem Strategiedokument formuliert: „Missionen sollen in strategi-

scher Entfernung geführt werden können.“ Über „out of area“-Interventionen soll demnach selektiv nach den Kriterien Grad der Gefährdung, Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht (kein explizites VN-Mandat gefordert), Betonung der zivil-militärischen Fähigkeiten der NATO und der Möglichkeit zur Kooperation mit anderen Organisationen (z.B. VN und EU) im Sinne der sogenannten Berlin-Plus-Vereinbarung entschieden werden.

Prof. Fröhlich widersprach der Einschätzung seines Vorredners in der Frage, dass der NATO-Gipfel vom 20. und 21. Mai 2012 ein Implementierungsgipfel gewesen sei, da es verbindliche Vereinbarungen lediglich in puncto *Smart Defence* gegeben hätte.

Im Hinblick auf die „Überlebenschancen“ der NATO machte er abschließend darauf aufmerksam, dass die Drohung von Washington, das US-Engagement zu reduzieren, bereits seit dem Jahr 1990 im Raum stehe, aber die Diskussion heutzutage innerhalb des Bündnisses ernsthafter denn je geführt werde. Demnach stelle die „Lastenteilung“ (*burden-sharing*) eine große Herausforderung für die NATO dar. Überdies stimmte er Dr. Giegerich zu, indem er die geringe Bereitschaft der Europäer, aufgrund ihres Haushaltsdrucks ihre Militärausgaben zu erhöhen, als ein weiteres Problem definierte. Darüber hinaus sei die Uneinigkeit der Mitglieder bezüglich der geostrategischen Reichweite der NATO und hinsichtlich der Erweiterung des Bündnisses sowie der Gestaltung von „strategischen Partnerschaften“ problematisch. Zusammenfassend hielt Prof. Fröhlich als Quintessenz fest, dass im Hinblick auf diese genannten Diskrepanzen auch in Zukunft mit langen und intensiven Diskussionen zu rechnen sei.

Im Anschluss an die Impulsvorträge nutzte die Zuhörerschaft die Gelegenheit, Fragen zu stellen oder die Beiträge der beiden Referenten ergänzend zu kommentieren. Frau Ursula Mogg, ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete und früheres Mitglied im Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages, stimmte den Referenten im Hinblick auf die Notwendigkeit für die Europäer zu, einen „europäischen Pfeiler“ zu gestalten und betonte, dass sie überrascht sei, dass das strategische Konzept der NATO von 2010 noch nicht zu einem erhöhten Handlungsdruck in Deutschland geführt habe. Allerdings widersprach sie den Ausführungen der Referenten energisch, dass der Parlamentsvorbehalt die Effizienz der Entscheidungsfindung bremse. Die Entscheidung für oder gegen ein internationales militärisches Engagement der Bundesrepublik Deutschland scheitere nicht etwa an der „Trägheit des Parlaments“, sondern sei vielmehr dem Entscheidungsprozess auf den verschiedenen politischen Ebenen geschuldet. Dr. Giegerich entgegnete, dass weniger die Geschwindigkeit an sich problematisch sei, sondern vielmehr die Tatsache, dass sich Deutschland in dieser Frage in Abhängigkeit von anderen europäischen Staaten befinde. Deutschland würde daher auf internationalem Parkett an Zuverlässigkeit einbüßen, wenn Zusagen der Bundesregierung weiterhin vom Parlament bestätigt werden müssten, so der Referent. Prof. Fröhlich ergänzte noch, dass das Zusammenspiel von Legislative und Exekutive in Deutschland international für Verunsicherung Sorge. Ein Teilnehmer

gab allerdings in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Bundestagsmitglieder beispielsweise von Mitgliedern anderer Nationalparlamente gerade dafür beneidet werden würden, dass in Deutschland die Exekutive dem Parlament Rede und Antwort stehen müsse.

Ferner fragte ein Teilnehmer nach den Einschätzungen der beiden Referenten bezüglich eines möglichen NATO-Einsatzes in Syrien, einem der aktuellen Krisenherde im Nahen Osten. Die Referenten betonten, dass derzeit die Führungsfähigkeit der USA benötigt werden würde und ein Alleingang der EU nicht möglich sei. Zudem warnte Prof. Fröhlich abschließend davor, Syrien mit Libyen zu vergleichen. Eine Militärintervention in Syrien sei seiner Meinung nach derzeit nicht abzusehen. Vielmehr wäre es vorstellbar, dass die USA die syrischen Oppositionskräfte mit Waffen unterstützen könnten.

Eine Reihe weiterer Fragen konnten leider nicht mehr geklärt werden, da die vorgesehene Zeit der Gesprächskreisveranstaltung dafür nicht ausreichte. Bei einem Imbiss im Anschluss wurde aber zum Teil weiter lebhaft diskutiert.



Prof. Dr. Stefan Fröhlich,

Jahrgang 1958, ist Professor für Internationale Politik am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind der europäische Integrationsprozess, hier insbesondere die europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die transatlantischen Beziehungen sowie die Theorien der Internationalen Beziehungen. Aufseiten der Akteure liegt ein besonderes Augenmerk auf den Außenpolitiken der BRD, der USA, Frankreichs und Großbritanniens sowie auf internationalen Organisationen, insbesondere NATO, UN, WTO und IWF.



Dr. Bastian Giegerich,

Jahrgang 1976, ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr (SWInstBw) in Strausberg bei Berlin. Zudem ist er *Consulting Senior Fellow for European Security* des *International Institute for Strategic Studies* (IISS) in London, Großbritannien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen europäische Streitkräfteintegration, strategische Kultur, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU) sowie *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Zuletzt erschien von ihm bei Springer VS im Rahmen der Reihe „Elemente der Politik“ das Lehrbuch „Die NATO“ (Wiesbaden 2012).

