



Nach Afghanistan

Von Dr. Karl-Heinz Kamp

Ein neues Strategisches Konzept der Nato soll ihr Selbstverständnis und ihre Aufgaben im 21. Jahrhundert definieren. Schon jetzt ist abzusehen, dass sich die Allianz nach den traumatischen Einsatzerfahrungen am Hindukusch von einem globalen Akteur zu einem klassischen Verteidigungsbündnis zurückentwickeln wird.

Die Nato ist ein globaler Akteur geworden. Militärisch ist sie auf drei Kontinenten aktiv, in Europa, in Asien und in Afrika. In Afghanistan kämpft sie seit vielen Jahren, um in einer geschundenen Region Stabilität und den Aufbau staatlicher Strukturen zu ermöglichen. Auf dem Balkan ist die Atlantische Allianz seit fast eineinhalb Jahrzehnten präsent. Um Menschenrechtsverletzungen des serbischen Regimes im Kosovo zu beenden, führte sie 1999 sogar Krieg gegen den Diktator Slobodan Milošević. Flugzeuge der Nato bringen Hilfsgüter in afrikanische Krisengebiete, ihre Schiffe kreuzen vor der Küste Somalias, um der Überfälle von Piraten auf den internationalen Seeverkehr Herr zu werden. Sogar in Nordamerika sind vorübergehend Streitkräfte des Bündnisses zum Einsatz gekommen. Nach dem Hurrikan „Katrina“ leistete die Schnelle Eingreiftruppe (Nato Response Force) im Jahr 2005 Katastrophenhilfe.

Eine derartige Breite der Aufgaben war der Nato nicht in die Wiege gelegt. Bei der Unterzeichnung des Gründungsvertrages in Washington im Frühjahr 1949 schlossen sich zwölf Länder zu einem eher lockeren Verbund zusammen, dessen vorrangige Aufgabe es war, der Bedrohung durch die Sowjetunion entgegenzutreten. Auf dem Weg von einem losen Interessenbündnis zur weltweit erfolgreichsten Sicher-

heitsorganisation mit 28 Mitgliedern hat sich das Bündnis mehrfach gehäutet, sich auf neue Gegebenheiten eingestellt und sein Aufgabenspektrum entsprechend geändert.

Es waren stets weltpolitisch einschneidende Ereignisse, die in der Geschichte der Nato eine neue Ära einläuteten. Der Fall der Berliner Mauer vor zwei Jahrzehnten beendete die erste Phase, in der die Nato ein reines Verteidigungsbündnis war. In der zweiten Phase wurde die Atlantische Allianz ein Mittel zur politischen Gestaltung Europas; sie füllte nach 1989 das durch den Zerfall des Warschauer Paktes entstandene Machtvakuum und half bei der Stabilisierung und Demokratisierung Ost- und Südosteuropas.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 markieren den Beginn der dritten Phase, in der sich die Allianz noch heute befindet. Sie ist zu einem weltweiten Akteur geworden, und es gibt Bestrebungen, diese Rolle fortzuschreiben und sogar noch auszuweiten. Im Bündnis hat längst eine Debatte über ein neues Strategisches Konzept begonnen, das den Kurs für die kommenden Jahre bestimmen soll. Im Zuge dieser Debatte werden für die Nato immer neue Aufgaben definiert.

„Energiesicherheit“ ist eines der Schlagworte, die in die Diskussion geworfen werden, ohne dass hinreichend deutlich wird, was genau ein politisches und militärisches Bündnis zur Sicherung der Energieversorgung leisten soll. Andere meinen, die Nato sei aufgrund ihrer militärischen und organisatorischen Fähigkeiten besonders geeignet, als „Subunternehmer der Vereinten Nationen“ – und in ihrem Auftrag – humanitäre Aufgaben, etwa in Afrika, zu übernehmen.

Doch ungeachtet der Aktualität solcher Szenarien ist die Rolle eines weltweiten Garanten von Stabilität, der Demokratie und Recht zur Geltung verhilft, wohl kaum das künftige Geschäftsmodell der Nato. Viel wahrscheinlicher ist eine Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung – die Rückbesinnung auf das Kerngeschäft als Bündnis zur Verteidigung der Interessen seiner Mitglieder.

In der Tat steht die Nato höchstwahrscheinlich vor einem weiteren Umbruch. Und wieder ist es ein einschneidendes Ereignis, das den Übergang in die nächste Phase der Bündnisgeschichte einleitet – der in den kommenden Jahren bevorstehende Rückzug aus Afghanistan. Dieser derzeit heftig diskutierte Abzug vom Hindukusch, ob er nun in zwei, in vier oder in noch mehr Jahren stattfindet, wird aller Voraussicht nach die Rückentwicklung der Nato zu einem eher klassischen Sicherheitsbündnis einleiten. Auch diese Allianz wird geographisch über den eigenen Tellerrand hinausschauen müssen. Aber die

Nato nach Afghanistan dürfte dem Verteidigungsbündnis in Phase eins ähnlicher sein als dem globalen Akteur in der heutigen Phase drei.

Die Rückzugsdebatte stellt die Richtigkeit des Afghanistan-Einsatzes nicht in Frage. Nach dem Schock des 11. September 2001 war unumstritten, dass die Herrschaft der Taliban beendet werden müsse.

Auch in Deutschland gab es unter den demokratischen Parteien im Bundestag eine breite Übereinstimmung, dass das militärische Engagement der Nato in der Region den eigenen Sicherheitsinteressen diene. Heute ist man sich im Bündnis einig, erst dann aus Afghanistan abzuziehen, wenn das Land über ausreichende eigene Sicherheitskräfte verfügt. Dennoch wird der Einsatz am Hindukusch für alle Nato-Mitglieder auf lange Zeit ein Trauma bleiben, nicht nur wegen des Blutzolls, sondern auch wegen der eher ernüchternden Ergebnisse angesichts eines großen militärischen und zivilen Aufwands.

Selbst wenn es gelingen sollte, in der kommenden Dekade eine gewisse Stabilität und ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erreichen, wird Afghanistan langfristig kaum über die Wirtschaftskraft eines afrikanischen Staates wie etwa Tschads hinauskommen und weiter auf ausländische Hilfe angewiesen sein. Dieses bescheidene Resultat ist nicht die Folge falschen Handelns, sondern eher das Maximum dessen, was in einem derart unterentwickelten und jahrzehntelang von Krieg und Bürgerkrieg gepeinigten Land überhaupt erreicht werden kann.

Keines der Nato-Mitgliedsländer wird künftig noch Illusionen über den Staatsaufbau in armen und instabilen Weltregionen haben. Die Bereitschaft zum „nation building“ in Krisengebieten nimmt dramatisch ab, selbst Bilder von Greuelataten, etwa in Kongo oder im Sudan, dürften daran wenig ändern. Stattdessen wird die Einsicht der Bündnispartner den künftigen Kurs prägen, dass die eigenen Mittel und Möglichkeiten begrenzt sind.

Im Selbstverständnis der Nato dürfte das Pendel zurückschwingen von einem weltweiten Engagement für Frieden und Stabilität zur Sicherheitsvorsorge für die Mitgliedsländer in einem engeren Sinn. Zwar kann das unter den heutigen Bedingungen globaler Sicherheit auch gemeinsame Aktionen jenseits der Bündnisgrenzen erfordern. Aber die Vorstellung, die Nato würde als Auftragnehmer der Vereinten Nationen ihre militärischen Dienste für ein weltweites Krisenmanagement zur Verfügung stellen, ist passé. Die Energieversorgung, Klimafragen oder der Streit um natürliche Ressourcen wie Wasser werden allenfalls am Rande zu Bündnisaufgaben werden.

Das gegenseitige Sicherheitsversprechen nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages hingegen wird auch künftig die Quintessenz des Bündnisses bilden. Die



Verteidigung der Bevölkerung, des Territoriums und der Interessen der Mitglieder rückt wieder in den Mittelpunkt. Das Ende des Militäreinsatzes in Afghanistan ist vermutlich der Auslöser für diesen Kurswechsel. Aber es gibt eine Reihe anderer Faktoren, die eine Rückbesinnung auf die Wurzeln der Nato bewirken oder sogar beschleunigen werden.

Die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise werden die Etats der Bündnismitglieder auf Jahre hinaus belasten. Da es in parlamentarischen Demokratien aus innenpolitischen Gründen wesentlich leichter fällt, im Verteidigungshaushalt Ausgaben zu verringern anstatt auf dem Sozialsektor, werden die Verteidigungsetats künftig noch mehr als Steinbrüche zur Haushaltskonsolidierung erhalten müssen. Schon jetzt erfüllen nur fünf von 28 Nato-Mitgliedern die langjährige Übereinkunft, mindestens zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Sicherheit und Verteidigung bereitzustellen. Der Durchschnitt, der von den gewaltigen amerikanischen Rüstungsausgaben verzerrt wird, liegt derzeit bei 1,7 Prozent. Deutschland, eines der wirtschaftlich leistungsfähigsten Länder, gibt derzeit weniger als 1,4 Prozent seines Bruttoinlandsproduktes für die Verteidigung aus. Der Anteil der Sozialausgaben liegt dagegen bei knapp 30 Prozent.

Klar ist, dass die finanziellen Mittel, die dem Militär künftig zur Verfügung stehen, überall erheblich schrumpfen werden. Da einige Bündnispartner mehr als zwei Drittel ihres Verteidigungshaushalts für Personalausgaben verwenden, dürften Investitionen für neue sicherheitspolitische Aufgaben kaum noch möglich sein. Eine militärische Transformation hin zu „Expeditionsstreitkräften“, die rasch in ferne Regionen verlegt werden können, wird unter solchen Bedingungen unwahrscheinlich. Große Projekte wie der strategische Lufttransport und die Beschaffung moderner Kommunikationsmittel müssen wahrscheinlich in einer Weise gestreckt werden, dass das Ziel einer Machtprojektion über große Entfernungen so bald nicht zu erreichen ist.

Die Mehrheit der Nato-Staaten wird noch lange mit den Beständen wirtschaften müssen, die einst für die Landes- und Bündnisverteidigung beschafft wurden. Und viele werden sich aus rein finanziellen Gründen an kostspieligen militärischen Einsätzen weit jenseits ihrer Landesgrenzen nicht beteiligen. Schon jetzt reduzieren vor allem kleinere Mitglieder der Allianz ihre Kontingente in Afghanistan, weil sie die Kosten nicht mehr aufbringen können.

Die Unsicherheit über die Entwicklung in Russland ist ein weiterer Grund für ein

engeres Verständnis künftiger Bündnisaufgaben. Gerade die osteuropäischen Nato-Mitglieder sehen in Russland nach wie vor eine Bedrohung. Vor allem deswegen sind sie dem Bündnis beigetreten. Für sie bezieht sich der Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrages über das gegenseitige Solidaritätsversprechen im Falle eines Angriffs vor allem auf den Nachbarn im Osten. Die oft harsche Rhetorik in Moskau trägt wenig dazu bei, solche Befürchtungen zu dämpfen.

In den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten wird die Landes- und Bündnisverteidigung daher weiterhin als Kernaufgabe der Nato gesehen. Dabei reicht es diesen Ländern nicht, dass diese Aufgabe lediglich beschworen wird – sie hätten auch gern Belege für den Verteidigungswillen und die militärische Bereitschaft der Allianz. Gerade nach dem russisch-georgischen Konflikt im August 2008 wurde in Polen und in den baltischen Staaten die Frage laut, wie die Nato sich verteidigen könne, wenn das Gros der einsetzbaren Streitkräfte in Afghanistan oder auf anderen Krisenschauplätzen gebunden sei. Folgerichtig fordern diese Länder eine konkrete Verteidigungsplanung, Manöver zum Zeichen der Einsatzbereitschaft oder die Stationierung von Nato-Truppen auf dem eigenen Territorium als Symbole der Rückversicherung und der Solidarität.

Eine Rückkehr zu früherem Denken zeichnet sich auch bei der Aufnahme neuer Mitglieder ab. In drei Erweiterungsrounden seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist die Allianz von 16 auf 28 Mitglieder gewachsen. Damit wurde ein wesentlicher Beitrag zur politischen Transformation Osteuropas geleistet. Gleichzeitig forderte der Erweiterungsprozess auf Seiten der Nato eine gewaltige Integrationsleistung, zumal aus politischen Gründen über die mangelnde Beitrittsreife des einen oder anderen Bewerberstaates hinweggesehen wurde.

Dieser Integrationsprozess ist längst nicht abgeschlossen. Die Entscheidungsfindung im Bündnis muss gestrafft, die Verteilung von Funktionen und Positionen neu ausgehandelt werden. Auch zeigt sich Enttäuschung über die Leistung einiger neuer Mitglieder hinsichtlich ihrer finanziellen Beiträge, der Effizienz ihrer Streitkräfte oder ihrer Fähigkeit, die Korruption zu bekämpfen. All das dämpft die Bereitschaft, weitere Bewerber zur Mitgliedschaft einzuladen.

Die einst populäre Idee, die „Gesamtheit Europas in Freiheit“ durch eine zügige Erweiterung der Atlantischen Allianz schnell zu vollenden, weckt nur noch wenig Begeisterung. Die Ukraine und Georgien haben zwar Zusagen für eine Nato-Mitgliedschaft erhalten, allerdings ohne festen Zeitrahmen. Doch in beiden Ländern ist die Perspektive eines Beitritts durch Ereignisse in jüngster Zeit in weite

Ferne gerückt. Die Nato selbst wäre derzeit nicht in der Lage, die militärische Sicherheit eines Landes wie der Ukraine zu garantieren. Zwar wird die Tür für neue Mitglieder grundsätzlich offen bleiben, zumal die Aufnahme weiterer (europäischer) Länder im Washingtoner Vertrag festgeschrieben ist. Die Rolle des Bündnisses als Instrument zur Transformation Ost- und Südosteuropas tritt aber zurück gegenüber dem Verteidigungsaspekt.

Zu einer Rückbesinnung auf herkömmliche Denk- und Handlungsmuster wird es auch auf einem anderen Gebiet kommen: Die Idee einer Welt ohne Atomwaffen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Waffen auf absehbare Zeit ein Faktor in der internationalen Politik bleiben werden. Denn die Zahl der Atomwaffenstaaten dürfte eher zu- als abnehmen. Nordkorea hat seinen Status als Atommacht schon mit zwei Kernwaffentests untermauert. Iran kommt dem Ziel, eine Atomwaffe zu produzieren, trotz internationaler Drohungen und Sanktionen immer näher.

Würde Iran ein Atomwaffenstaat, dürften andere Länder in der Region folgen. Derzeit unterhalten zwölf Staaten im Nahen und Mittleren Osten ein Programm zur zivilen Nutzung der Atomenergie, das in ein militärisches Waffenprojekt umgewandelt werden könnte. Gleiches gilt für den asiatischen Raum. Länder wie Südkorea oder Japan sind schon heute sogenannte „virtuelle“ Nuklearmächte – also technisch in der Lage, Atomwaffen herzustellen. Sie könnten diese Option ernsthaft in Erwägung ziehen, je nachdem, wie sich die Lage in Nordkorea entwickelt.

Dieser Trend zu einer multiatomaren Welt hat Konsequenzen. Zum einen spricht vieles dafür, dass Konzepte der atomaren Abschreckung – nach dem Ende des Kalten Krieges vorschnell als antiquiert angesehen – eine Renaissance erleben werden. Die Erfahrungen der ersten Jahrzehnte der Bündnisgeschichte, in denen es gelang, trotz Systemgegensätzen den Einsatz von Atomwaffen zwischen Ost und West zu verhindern, müssen wieder hervorgeholt und an die veränderte Lage angepasst werden. Zum anderen wird die Idee nuklearer Sicherheitsversprechen, ebenfalls ein Merkmal jener ersten Phase, wieder an Bedeutung gewinnen.

Schon in der Vergangenheit hatten die Vereinigten Staaten ihren nuklearen Schutzschirm über die Nato-Verbündeten sowie über Japan und Südkorea ausgebreitet. Das nannte man „erweiterte Abschreckung“. Ein Angriff auf diese Länder wäre mit dem Risiko einer amerikanischen atomaren Vergeltung verbunden gewesen. Auf diese Weise wurden nicht nur die Verbündeten abgesichert; man verhinderte auch, dass diese Länder nach eigenen Atomwaffen strebten. Erweiterte Abschreckung war somit auch ein Mittel zur atoma-



ren Nichtverbreitung. Ein Atomwaffenstaat Iran würde zu Forderungen an die Vereinigten Staaten führen, ihren Nuklearschirm auszuweiten, um so die unkontrollierte Ausbreitung von Kernwaffen in der Region zu verhindern. So kommt die Nuklearstrategie wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik.

Auch die Wahrnehmung von Bedrohungen in den Mitgliedsstaaten dürfte sich ändern und einer Entwicklung der Nato zurück zu ihren Wurzeln Vorschub leisten. Derzeit konzentrieren sich Gefährdungsanalysen gemeinhin auf den internationalen Terrorismus, auf gescheiterte Staaten, auf regionale Instabilitäten und auf die mögliche Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Eine fundamentale Bedrohung wird dabei meistens ausgeblendet, nämlich die Gefahr großer zwischenstaatlicher Kriege. Nicht nur regionale Gruppierungen oder gescheiterte Regime könnten zu den Waffen greifen, sondern auch große, funktionierende Nationalstaaten außerhalb Europas. Das wäre nicht unbedingt eine direkte Bedrohung für die Nato, wohl aber eine indirekte Gefahr für die internationale Sicherheit.

Klimaforscher sagen voraus, dass steigende Meeresspiegel weite Küstengebiete bedrohen werden und bewohnbare Gebiete durch die Versteppung ganzer Regionen schrumpfen werden. Staaten könnten sich aus Überlebenswillen gegenüber ihren Nachbarn aggressiv gebärden oder um von eigenem Versagen abzulenken. Energiefachleute sagen angesichts knapper Ressourcen und steigender Wirtschaftsleistungen in Asien einen scharfen Konkurrenzkampf um Energie zu bezahlbaren Preisen voraus. Und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der entsprechenden Raketentechnologie wird immer mehr Staaten in die Lage versetzen, ihre zerstörerische Macht über weite Distanzen zu projizieren. Der Einsatz einer Atomwaffe, selbst weit jenseits des Nato-Territoriums, würde die internationale Sicherheitslage noch nachhaltiger verändern, als es der 11. September getan hat.

Kaum vorstellbar ist, dass sich die aus solchen Konflikten ergebenden zwischenstaatlichen Spannungen stets durch diplomatische Mittel werden lösen lassen. Wenn das Szenario eines Krieges zwischen großen Staaten aber wieder plausibel wird, dann gewinnt auch die Nato als Sicherheitsbündnis an Bedeutung. Wenn sie sich wieder stärker auf den Schutz der unmittelbaren Sicherheitsinteressen ihrer Mitglieder konzentriert, geht es vor allem um die Wahrung „westlicher“ Interessen.

Das Konzept des Westens nicht als geographischer, sondern als politischer Kategorie einer Gemeinschaft der demokratisch, pluralistisch und marktwirtschaftlich orientierten Staaten ist real und zukunftsfähig. Schon heute unterscheidet

die Nato in ihren Kontakten zu Partnern außerhalb des Bündnisses zwischen Ländern wie Usbekistan oder Armenien und Schweden oder Australien. Diese Partnerschaft zu Gleichgesinnten muss weiter ausgebaut werden. Nicht zuletzt deshalb sollte in der neuen Strategie, die das Bündnis gerade entwirft, auch die Idee einer (Re)Etablierung des Westens Eingang finden.



Der Verfasser ist Forschungsdirektor des Nato Defense College in Rom.