

Berliner Colloquium 2010

Berlin, 18.03.2010

Zur Lage der NATO – Afghanistan und die Folgen

Ulrich Brandenburg

Beim Auswärtigen Amt ist es üblich, seinem Nachfolger einen Erfahrungsbericht zu hinterlassen. Mir bleiben dazu noch zehn Tage. Wie es sich ergibt, ist es also keine Doppelarbeit, wenn ich Ihnen heute zur Lage der NATO vortrage. Und mit dem Thema Ihrer Konferenz – Massenvernichtungswaffen – haben Sie einen für die Lage und Aufgaben der NATO wieder besonders wichtigen Aspekt abgedeckt. Unser Umgang mit dem iranischen Nuklearprogramm ist zwar kein operatives NATO-Thema (verhandelt wird in Wien, im Sicherheitsrat und im E 3 + 3 – Format). Wohl aber ist der Schutz unserer Territorien und Bevölkerungen vor dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen Sache des Bündnisses – das zur eigenen Abschreckung ja selbst mit dieser Kategorie von Waffen droht.

Die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und die Zukunft der nuklearen Abschreckung gehören zu den Grundsatzfragen in der NATO, die sich nun – nach 11 Jahren, beim Gipfel in November – ein neues Strategisches Konzept geben wird. Daß wir jetzt soweit sind, ist ein gutes Zeichen. Viele finden das geltende Konzept von 1999 noch immer erstaunlich aktuell, und viele – auch ich – haben in den letzten Jahren davor gewarnt, sich leichtfertig auf eine solche Übung einzulassen. Die NATO hat in den Jahren 2002/2003 eine tiefe Spaltung wegen des Irak-Krieges erlebt. Wir waren wiederum gespalten in der Frage der NATO-Erweiterung um Georgien und die Ukraine – mit dem Ergebnis von Bukarest 2008, das Sie kennen. Und wir sind es noch immer – obwohl wir damit umzugehen gelernt haben – in unserem Verhältnis zu Russland. Denken Sie an das „no business as usual“ nach der Georgien-Krise von 2008 und an die von einigen in der NATO betriebene Aussetzung des NATO-Russland Rats. Hätten wir damals mit einem neuen Strategischen Konzept angefangen, so wären wir nicht weit gekommen. Heute (vor allem mit der neuen US-Administration) haben wir vielleicht wieder eine Chance, über die Arbeit am Grundsätzlichen den Konsens zu erweitern – wie es im übrigen 2003 mit der Europäischen Sicherheitsstrategie in der EU gelungen ist.

Der NATO-Generalsekretär hat hierfür beim letzten Gipfel in Straßburg ein sehr weitgehendes Mandat erhalten. Er läßt sich beraten von einer 12-köpfigen Expertengruppe unter Leitung von Madeleine Albright. Diese Gruppe wird nach umfangreichen Konsultationen Anfang Mai einen Bericht vorlegen; vielleicht wird man ja eines Tages vom Albright-Bericht sprechen (so wie vom Harmel-Bericht 1967). Wer sich für die Lage des Bündnisses interessiert, wird dort sehr viel mehr erfahren als in den paar Minuten, in denen ich zu Ihnen sprechen darf. Und danach liegt die Verantwortung für den Entwurf beim Generalsekretär, der meine Kollegen und Nachfolger im NATO-Rat nicht unterschätzen soll. Im Herbst – zwischen September und November – muß Wort für Wort Konsens erzielt werden. Das Strategische Konzept ist kein unverbindliches politisches Dokument. Jeder Verbündete muß sich damit identifizieren können und es nicht zuletzt für seine eigene Verteidigungsplanung umsetzen. Es bildet die Spitze einer Hierarchie von Dokumenten und Beschlüssen in der NATO, und ohne verbindliche Festlegungen auf Gipfelebene wird der Konsens in der Umsetzung schnell zum Stocken kommen.

Weil das so ist, kann man das Strategische Konzept so oder anders schreiben (die von 1991 und 1999 sind in der Anlage sehr ähnlich): das grundsätzliche Gleichgewicht von Erwartungen und Aufgaben wird sich nicht wesentlich verändern. Es geht um unsere Sicherheit, die aller Mitgliedstaaten. Dazu bedarf es eines verlässlichen Konsultationsrahmens, einer glaubhaften Unterfütterung der Artikel 5-Garantie, und dies schließt die Fähigkeit zur Abschreckung und zur Territorialverteidigung ebenso ein wie zum Schutz unserer Sicherheitsinteressen am Hindukusch. Vor 15 Jahren hieß es „out of area or out of business“. Heute ist ISAF die größte operative Herausforderung für das Bündnis. Wir nähern uns einer Truppenstärke von 120.000, finanziert nach dem Prinzip „costs lie where fall“ (allein unser Streitkräfteeinsatz in Afghanistan kostet uns dieses Jahr rund 800 Mio € an einsatzbedingten Zusatzkosten, von den zivilen Ausgaben nicht zu reden). Dazu kommen gemeinsam in der NATO finanziert ca. 400 M € an laufenden Kosten allein für „operations and missions“ mit dem Löwenanteil bei ISAF.

Und dennoch wird in der NATO heute offener und selbstbewußter als noch vor ein paar Jahren ausgesprochen, was eigentlich selbstverständlich ist: der Zusammenhalt des Bündnisses hängt entscheidend von seiner Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung hier in Europa ab. In der Praxis nur ein scheinbarer Widerspruch: Sie brauchen gut ausgebildete, schnell verlegbare und „interoperable“ Truppen für Einsätze „out of area“ ebenso wie zum

Krisenmanagement an der Außengrenze des Bündnisses, wenn es dazu kommen sollte. Beide Aufgaben sind daher auch bei der Konzeption der NATO Response Force zu Grunde gelegt.

[Anrede]

Wenn das grundsätzliche Gleichgewicht also erhalten bleibt, was wird es an neuer Substanz geben? Hier möchte ich bei der Afghanistan-Erfahrung anknüpfen. Unsere Streitkräfte befinden sich dort in einem komplexen Stabilisierungs- und Wiederaufbaueinsatz, der besondere Anforderungen an das Militär stellt. Die Dimension ist neu; diese Erfahrung hatten wir 1999 noch nicht. Das Militär selbst muß darauf vorbereitet und ausgerüstet sein – heute reden wir von „Partnering“ und Verlängerung der Standzeiten, um nur zwei Beispiele zu nennen. Und es muß im Verbund mit einer Vielzahl ziviler Akteure operieren können: seien es die örtlichen Regierungen, die Vereinten Nationen, die EU, Entwicklungshelfer und/oder Nichtregierungs-Organisationen – weil Stabilisierung und Wiederaufbau allein mit militärischen Mitteln nicht zu leisten sind. Neu also der „Comprehensive Approach“, wie man es bei der NATO nennt.

Muß die NATO als politisch-militärische Organisation sich deshalb zivile Fähigkeiten zulegen? In der EU sind wir stolz darauf, alles aus einem Guß anzubieten: von der Frühwarnung über das politische Krisenmanagement, den Einsatz entwicklungspolitischer, wirtschaftlicher oder militärischer Instrumente bis zur humanitären Hilfe und zum Wiederaufbau, wenn die Sache schief gegangen ist. Die Vorbereitung eines ESVP-Einsatzes beginnt immer mit einem „Crisis Management Concept“, das alle Aspekte berücksichtigen soll. Nun hat die EU bisher eher kleine und risikolose Operationen durchgeführt. Afghanistan ist eine andere Größenordnung, und dort stehen die NATO-Truppen in vielen Provinzen allein. Die afghanischen Sicherheitskräfte sind noch im Aufbau, die örtlichen Machthaber von zweifelhaftem Nutzen, und unsere zivilen Organisationen weitgehend abwesend – von der EU gar nicht zu reden. Andererseits haben die Amerikaner in enger zivil-militärischer Abstimmung alle Schleusen ziviler Unterstützung geöffnet und leisten einen gewaltigen Kraftakt, um auch diesen, genauso wichtigen Teil ihrer „counter-insurgency“-Strategie umzusetzen.

Deswegen haben wir jetzt in der NATO eine Diskussion über zivile Fähigkeiten, die viele in unseren Hauptstädten aufschreckt. Die NATO kann und will den Vereinten Nationen oder der Entwicklungshilfe keine Konkurrenz machen; sie will diese auch nicht militarisieren. Aber sie muß die notwendigen Schnittstellen schaffen: im eigenen Hauptquartier, in der Kommandostruktur, in der NATO-gemeinsamen und der nationalen Ausbildung. Dafür brauchen wir mehr politische, landeskundliche, EZ-Expertise. Und die NATO wird künftig in der Lage sein müssen, umfassend – „comprehensively“ – zu planen, ob uns das gefällt oder nicht: mit einer viel breiter angelegten Verteidigungsplanung, die die Mittel und Fähigkeiten ziviler Akteure einbezieht. Umso ärgerlicher (dies nur als Fußnote) ist die nach wie vor blockierte Zusammenarbeit mit der EU. Jeder weiß: wir haben nur einen „single set of forces“, militärisch wie zivil. Und dennoch müssen wir heute alle unsere Kraft darauf konzentrieren zu verhindern, daß beide Organisationen sich weiter auseinander entwickeln.

Was noch hinzukommen wird im Neuen Strategischen Konzept sind die „neuen Bedrohungen und Herausforderungen“. Administrativ ist Vorsorge getroffen: der Generalsekretär hat die Gründung einer neuen Abteilung mit dieser Bezeichnung angekündigt. Sicher wird es auch ein neues Committee hierfür geben. Gemeint sind je nach Sichtweise die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, auf jeden Fall aber der Schutz vor Cyber-Angriffen und nach Meinung vieler das Thema Energie-Sicherheit. Einige sehen auch den Klimawandel in diesem Kontext – obwohl ich mir nicht vorstellen kann, welchen nennenswerten Beitrag die NATO zu dessen Abwendung leisten kann. Hier wird es darauf ankommen, nicht jedem Trend hinterherzulaufen, sondern immer wieder nach dem NATO-spezifischen Mehrwert zu fragen.

Seit Anfang der 90er Jahre unverändert wichtig ist der Beitrag, den Integration und Kooperationsprogramme für Sicherheit und Stabilität in Europa leisten. Hier bleibt die NATO ein wichtiger Akteur. Die 1994 gegründete „Partnerschaft für den Frieden“ ist eine Erfolgsgeschichte, von der viel zu wenig gesprochen wird (vielleicht ist der neue Generalsekretär gerade dabei, diesen Beitrag wieder zu entdecken). Der Teilnehmerkreis umfaßt Staaten wie Schweden und Finnland bis hin nach Tadschikistan; rund 2500 Aktivitäten finden sich im Jahresprogramm. Andere Partnerschaften (Mittelmeer, Golfstaaten, Irak, Afghanistan, Pakistan) sind nachgefolgt. Die Partnerschaftsprogramme dienen der „Defence Transformation“ in den Zielstaaten ebenso wie deren Fähigkeit, mit

den NATO-Staaten und miteinander zu operieren. Sie dienen damit auch unserer eigenen Sicherheit.

Dieselbe Maxime – Stärkung unserer Sicherheit und der Gesamteuropas – lag von vornherein auch der NATO-Erweiterung zugrunde, nachzulesen in der Erweiterungsstudie von 1995. Davon sollten wir nicht abweichen: Stärkung der Sicherheit Gesamteuropas. Ich komme darauf, weil die russischen Vorschläge zur Europäischen Sicherheit zwar seltsam autistisch wirken, aber ein berechtigtes Anliegen reflektieren. Es geht um die Unteilbarkeit der Sicherheit in Europa. Es gibt diesen Begriff in der OSZE; auf der rhetorischen Ebene sind wir uns einig. Aber wie verträgt sich diese Unteilbarkeit mit der besonderen Unteilbarkeit, die ein System kollektiver Sicherheit wie die NATO bietet? Führt diese nicht im Außenverhältnis zur Teilbarkeit, zu Zonen unterschiedlicher Sicherheit? Frei von „political correctness“: wollen wir Sicherheit gegen Russland oder mit Russland als Partner? Dazu gibt es im Bündnis unterschiedliche Einstellungen, die mit der Geographie und mit historischen Erfahrungen zu tun haben. Wir können im Alltag damit umgehen, die NATO hat dafür ihren eigenen Diskurs entwickelt.

Am Ende werden wir (aber auch Russland, das das Feindbild NATO mit Hingabe pflegt!) diese schwierigen Fragen jedoch beantworten müssen. Raketenabwehr gemeinsam mit Russland bedeutet de facto, den Art. 5-Schutz entsprechend auszudehnen. Raketenabwehr ohne russische Beteiligung grenzt Russland aus und macht es – jedenfalls in der Moskauer Wahrnehmung – zum Gegner. Den kürzlichen Spiegel-Artikel von Rühle, Weisser, Naumann und Elbe sehe ich vor genau diesem Hintergrund. Er wird einigen meiner Freunde bei der NATO Zahnschmerzen verursacht haben. Und Botschafter Rogosin hat ihn ja auch schon zurückgewiesen. Aber die NATO hat durch die bisherige Erweiterung nicht an Kohärenz gewonnen, und die Debatte um Georgien und Ukraine hat endgültig die Frage der geographischen Finalität des Bündnisses aufgeworfen. Vorstellen kann ich mir die Mitgliedschaft dieser Staaten nur in einer völlig veränderten NATO, in der auch Russland seinen Platz hat.

[Anrede]

Vor knapp einem Jahr hat Präsident Obama in seiner Prager Rede an die Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung erinnert. Diese Verpflichtung haben die offiziell anerkannten

Nuklearstaaten 1968 beim Abschluß des Nichtverbreitungsvertrages auf sich genommen. Die Zahl der de-facto Nuklearstaaten hat seither jedoch zu- und die der Nuklearwaffen in der Verfügungsgewalt der Großmächte nicht wesentlich abgenommen. Zwischen beidem besteht ein Zusammenhang, den Sie hier in den letzten Tagen sicher diskutiert haben. Vertragliche Instrumente und Überwachungsmechanismen sind ein Weg, der nuklearen Proliferation entgegenzuwirken. Uns gehen aber die Argumente aus, wenn die anerkannten Nuklearmächte nicht ihrerseits bereit sind, ihre Abrüstungsverpflichtung aus dem NVV ernstzunehmen. Ich weiß, wir reden hier von sehr langen Zeiträumen. Aber es ist das Verdienst Obamas, „Global Zero“ wieder auf die Tagesordnung gesetzt zu haben. In Kürze werden die USA ihren „Nuclear Posture Review“ vorstellen. Hoffentlich wird es auch bald gelingen, die US-russischen Verhandlungen über ein START-Folgeabkommen zum Abschluß zu bringen. Beides wäre ein wichtiges Zeichen für die im Mai beginnende NVV-Überprüfungskonferenz. Es wäre ein verheerendes Signal, wenn diese erneut scheitert.

Die Diskussion zu diesen Themen gehört auch in die NATO, wenn wir die Organisation ernst nehmen wollen, und sie wird zum Beispiel Ende April bei den Außenministern geführt werden. Die vom „Nuclear Posture Review“ erwarteten erheblichen Reduzierungen werden sich auch auf das Dispositiv der NATO auswirken. Der Frage, wie wir mit den verbliebenen taktischen Nuklearwaffen umgehen sollen, können wir nicht ausweichen. Wir wissen, es gibt auf dem europäischen Kontinent ein enormes Ungleichgewicht: die Bestände im europäischen Teil Russlands sind – wie es heißt – mehr als zehnmal so hoch wie die amerikanischer Nuklearwaffen in Europa. Ein erfolgreicher START-Abschluß bietet die Chance, auch diese Waffenkategorie – zu der es bisher nur unilaterale Zusagen von Anfang der 90er Jahre gibt – anzugehen, verbunden mit dem festgefahrenen KSE-Prozeß – denn die Russen sehen sich heute durch eine konventionelle Übermacht der NATO bedroht.

Schritte zur nuklearen Abrüstung und politische Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Proliferation gehören zusammen. Sie allein werden am Ende nicht ausreichen. Denn das Risiko nicht auf herkömmliche Weise abschreckbarer Akteure – darüber kann man lange diskutieren – und die Erhaltung der eigenen politischen Handlungsfähigkeit zwingen dazu, sich auch auf andere Weise zu schützen, nämlich durch Raketenabwehr: Der neue „phased adaptive approach“ scheint mir ein realistischer und genügend flexibler Ansatz zu

sein. So wie wir uns seit Jahrzehnten auf die integrierte Luftverteidigung in der NATO abstützen, sollten wir in der Lage sein, auch für die Raketenabwehr ein gemeinsames Führungssystem in der NATO zu schaffen. Das in der Entwicklung befindliche ALTBMD-Programm sollte dafür die Grundlage bieten.

Kann die NATO das alles, und wer soll es bezahlen? Die Haushaltskrise der NATO wird inzwischen auch in unseren Medien diskutiert. Sie hängt zusammen mit der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise (die sich auf die Verteidigungshaushalte z.T. dramatisch auswirkt) und den ebenso dramatisch gestiegenen Anforderungen durch den Afghanistan-Einsatz. Hinzu kommt eine über Jahre gewachsene Praxis, die an „fire and forget“ erinnert und keine zeitnahe Kostenkontrolle erlaubt. Bis 2009 konnte man damit leben, jetzt nicht mehr. 2010 wird es einen erheblichen „Nachschlag“ für Investitionshaushalt und laufende Militärhaushalte geben müssen. Aber vergessen wir nicht: das „common funding“ für die NATO – so unersetzlich es ist auch für den Zusammenhalt der Allianz – macht insgesamt nur 0,3 bis 0,4 % unserer Verteidigungshaushalte aus. Das jetzt verhandelte Paket zielt auch auf einen Wechsel der Ausgabenkultur, bessere Kostenkontrolle und Verzicht auf vieles nicht unbedingt Notwendige. Weitreichende Einsparungen wird es am Ende auch bei der gemeinsamen Kommandostruktur geben, auch wenn die Implementierung des letzten „PE Review“ gerade erst begonnen hat und die NATO nach dem geltenden „Level of Ambition“ ja in der Lage sein muß, 2 große und 6 kleine Operationen simultan durchzuführen.

[Anrede]

Die Operation in Afghanistan hat entscheidende Bedeutung für unser Bündnis: der Titel, den Sie mir für den Vortrag gegeben haben, ist daher richtig formuliert. Politisch hängt von einem Erfolg der Operation für die NATO viel ab. Und wir sehen schon jetzt, welche Auswirkungen diese Erfahrung für die Transformation des Bündnisses hat. Hinzu kommen Sicherheitsherausforderungen wie Proliferation, Terrorismus, lokale Konflikte und die unterschwellige Spannung beim Thema europäische Sicherheit. In letzter Zeit wird in der NATO wieder viel von Artikel 4 – dem Konsultationsartikel des NATO-Vertrags – gesprochen. Die Rolle der USA im Bündnis ist durch die gewaltige Dimension des Militäreinsatzes in Afghanistan noch wichtiger geworden: daß wir entscheidende – nach meiner Einschätzung richtige – Weichenstellungen hierzu in der NATO de facto nur noch

nachvollziehen, ist eine Tatsache. Auch bei der nuklearen und konventionellen Abrüstung kommt es vor allem auf die USA (und ihre Verhandlungen mit Russland) an. Die US-Administration ist bereit, mit den Europäern zu konsultieren, und nutzt dafür die NATO. Ich hoffe und wünsche, daß diese Funktion des Bündnisses künftig auch von den Europäern wieder ernster genommen und besser genutzt wird. Keine anderen zwei Regionen sind durch Werte und Interessen so eng verbunden wie Europa und Nordamerika. Auch die Globalisierung hat die Notwendigkeit transatlantischer Abstimmung daher nicht geringer gemacht, sondern erhöht. Soweit meine Schlußfolgerungen und mein Erfahrungsbericht. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.