

## VERHALTENE FEIERLAUNE

// 70 Jahre nach ihrer Gründung ringt die NATO um ihre Zukunft

**Die NATO bemüht sich zum Abschluss des Jubiläumstreffens Anfang Dezember um ein versöhnliches Bild: Der Konflikt mit der Türkei ist abgewendet, die Kritik Macrons eingedämmt und selbst Trump verteidigt das Bündnis. Das Spotlight diskutiert, was sich hinter dieser Darstellung verbirgt: Nämlich ein Bündnis, dem es angesichts gegenwärtiger strategischer Herausforderungen und geopolitischer Konfliktlagen an einer klaren politischen Ausrichtung fehlt.**



*Sieht so Geschlossenheit aus? Beim NATO-Gipfel Anfang Dezember in London feierten Staats- und Regierungschefs 70 Jahre NATO (Foto: NATO).*

### von Matthias Dembinski und Stefan Kroll

Eine Bilanz des Gipfels zum 70 jährigen Bestehen der NATO ließe sich mit Berthold Brecht treffend ziehen: „Wir stehen selbst enttäuscht und sehn betroffen - Den Vorhang zu und alle Fragen offen.“ Das der eigenen Einschätzung nach erfolgreichste Bündnis aller Zeiten stand vor dem Gipfel vor einer Reihe von Herausforderungen. Die Abschlusserklärung gibt darauf entweder gar keine, lediglich aufschiebende oder Antworten, die in die falsche Richtung zeigen.

### Die Herausforderungen

Die Herausforderungen und Streitpunkte, mit denen die NATO gegenwärtig konfrontiert ist, ließen sich in Nord-syrien nur wenige Wochen vor dem Gipfel wie in einem Brennglas in Augenschein nehmen. Das NATO-Mitglied Türkei marschierte ohne vorher angegriffen worden zu sein in die von Kurden selbstverwaltete Provinz ein und zog die letzte friedliche Region in den Strudel des Krieges. Der Einmarsch war möglich geworden, weil der US-Präsident Donald Trump dem in einem Telefongespräch mit Erdogan zugestimmt hatte - offenbar spontan und ohne Absprache mit seinen militärischen Beratern. Um die USA aus „tribalistischen Kriegen“ zurückzuziehen, ließ Trump den bis dahin treuesten und effektivsten Verbündeten im Kampf gegen den Islamischen Staat fallen. Nach der heftigen Kritik auch aus seiner eigenen Partei vollzog er zwar wenige Tage später eine halbe Kehrtwende. Die Glaubwürdigkeit amerikanischer Beistandsversprechen war da aber schon beschädigt. Und dieser Rückzug ist keine Ausnahme, wie die Verhandlungen mit den Taliban ebenso zeigen wie die Entscheidung gegen eine militärische Reaktion auf die Angriffe gegen saudische Erdölanlagen. In die mit dem Rückzug entstandene Lücke stieß öffentlichkeitswirksam die selbsterklärte Weltmacht Russland, die zwar auf der Basis schmaler ökonomischer und begrenzter militärischer Ressourcen operiert, diese Defizite aber durch geschicktes, entschlossenes und von humanitären völkerrechtlichen Skrupeln befreites Vorgehen ausgleicht. Dabei ist Syrien nur ein Schauplatz der Rückkehr Russlands auf die weltpolitische Bühne. Weitergehende Ambitionen deutet Russland mit Putins Besuch der Golf-Staaten, dem Afrika-Gipfel in Sochi, dem verdeckten militärischen Engagement in Libyen und der



*Helfer suchen Überlebende nach einem russischen Luftangriff am 12. November in der syrischen Provinz Idlib (Foto: picture alliance/AA).*

Zentralafrikanischen Republik, sowie den schnell wachsenden Rüstungsexporten an. Die Dilemmata europäischer und deutscher Sicherheitspolitik wurden in Nord-syrien ebenfalls deutlich. Der Vorschlag der Verteidigungsministerin für Schutzzonen kam zu spät und war schlecht konsultiert. Strukturell problematisch war er aus einem anderen Grund: Ihr Vorschlag setzte erklärtermaßen die Zustimmung Russlands und der Türkei voraus. Die ethische Fundierung, die eine demokratische Öffentlichkeit von deutscher und europäischer Sicherheitspolitik verlangt, wäre also unweigerlich in Konflikt geraten mit den machtpolitischen Interessen und zynischen Kalkülen dieser Partner. Kurzum stellten sich vor dem Gipfel drängende Problemlagen: Wie die Erosion der amerikanischen Führungsrolle in der NATO kompensieren? Wie der fehlenden politischen Abstimmung, der wachsenden Heterogenität und der nationalen Sonderwege Herr werden? Wie mit Russland umgehen? Und wie darauf reagieren, dass bei vielen von Instabilität und von politischer Gewalt geprägten Konfliktlagen in europäischer Nachbarschaft künftig auch Russland und perspektivisch China mit interessanten Angeboten der autoritären Herrschaftsstabilisierung auftreten könnten? Welche Antworten dazu sich in der Abschlusserklärung des NATO-Gipfels finden, wird im Folgenden thematisiert.

#### **Wie die amerikanische Führungsschwäche ausgleichen?**

Zur künftigen Rolle der USA sowie eines stärkeren europäischen Pfeilers innerhalb der NATO findet sich in der Abschlusserklärung kaum etwas. Die Mitgliedstaaten waren offenbar schon beruhigt darüber, dass Trump

die NATO nicht wie beim letzten Gipfel in Frage stellte, sondern das Bündnis angesichts von Macrons Kritik sogar verteidigte. So bleibt unklar, wie sich die Notwendigkeit größerer europäischer Eigenverantwortung zu den transatlantischen Bindungen verhält. Aktuell umstritten ist, wie weit der europäische Anspruch, die eigene rüstungsindustrielle Basis durch verstärkte Kooperation abzusichern, gegen die Exportinteressen der amerikanischen Rüstungsindustrie durchgesetzt werden sollte. Perspektivisch rücken politische Fragen auf die Tagesordnung. Um nur die heikelste zu nennen: Bedeutet die allfällige Forderung nach strategischer Handlungsfähigkeit der EU, dass die europäischen Staaten innerhalb der NATO mit einer Stimme sprechen und in Zweifelsfällen europäische Souveränität auch gegenüber den USA durchsetzen? Und sind umgekehrt die amerikanischen Führungsreflexe trotz sinkendem Führungswillen so ausgeprägt, dass mehr europäische Eigenverantwortung unweigerlich mehr transatlantische Verwerfungen bedeutet? Auf diese Fragen nach der künftigen Binnenstruktur der NATO gab der Gipfel keine Antwort. Sie werden in anderen Gremien entschieden werden müssen.

#### **Wie die politische Abstimmung stärken und nationale Sonderwege eindämmen?**

Macrons Diagnose, die NATO sei hirntot, bezog sich zuerst auf die unzureichende politische Abstimmung. Angesichts der mangelnden Konsultation über das iranische Nuklearprogramm oder der verspäteten europäischen Einbettung des North-Stream II-Projekts wird seine Kritik weithin geteilt. Außenminister Heiko Maas gab ihr im Vorfeld des Gipfels mit dem Vorschlag einen

konstruktiven Dreh, ein Expertengremium solle Ideen für bessere Konsultationsmechanismen entwickeln. Vorbild hierfür war offenbar der Expertenbericht der „Drei Weisen“, der Mitte der 1950er Jahre eine politische Reform der NATO angestoßen hatte. Im Abschlussdokument findet sich dieser Vorschlag wieder, allerdings in verwässerter Form. Dort heißt es, der Generalsekretär möge unter seiner Aufsicht einen von den Staaten im Konsens zugestimmten Reflexionsprozess einleiten. Kritischem Denken sind damit enge Grenzen gesetzt, das Potenzial für politisch innovative Ideen dürfte überschaubar bleiben. Vor allem aber beantwortet dieser auf die Zukunft gerichtete Vorschlag nicht, wie die NATO heute mit dem türkischen Sonderweg umgehen sollte.

Das Verhältnis zwischen der Türkei und den übrigen NATO-Staaten ist aus verschiedenen Gründen angespannt: Der Menschenrechtslage, der gegenseitigen Unterstellungen im Zusammenhang mit dem Putsch, der türkischen Beschaffung russischer Waffen und der Konflikte um Gasexplorationen vor Zypern. Besonders umstritten im unmittelbaren Vorfeld des Gipfels war der türkische Einmarsch in Nordsyrien. Wie zu erwarten findet sich hierzu in der Deklaration kein expliziter Bezug. Die Garantien zur regelbasierten Ordnung zu Beginn sollten aber in diesem Zusammenhang gelesen werden. Zumal diese auch in einem engen Bezug zum NATO-Vertrag selbst stehen. In Artikel 1 verpflichten sich die Mitgliedstaaten „gemäß den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sein mögen, durch friedliche Mittel (...) zu regeln (...) und sich in ihren internationalen Beziehungen jeglicher Drohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die in irgendeiner Weise mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist.“

Die Türkei beruft sich vor diesem Hintergrund in diesem Einsatz auf das Recht zur Selbstverteidigung als Ausnahme zum Gewaltverbot aus der UN-Charta. Diese Begründung ist nicht haltbar, da weder ein bewaffneter Angriff im Sinne des Völkerrechts noch die Verhältnismäßigkeit der Einrichtung einer „Sicherheitszone“ bislang nachgewiesen wurden. Trotz dieses eindeutigen Befundes wird der Einmarsch international zwar überwiegend scharf kritisiert, aber nicht unmissverständlich als Völkerrechtsbruch markiert. Da allen NATO-Mitgliedern die türkische Rechtsposition bekannt ist, handelt es sich hier um ein Schweigen, das im Völkerrecht als „qualifiziertes“ Schweigen gewertet werden könnte, das rechtliche Implikationen hat. Nämlich in dem Sinne, dass der fehlende Widerspruch zu dieser Staatenpraxis auch als Zustimmung (miss)verstanden werden könnte. Vor dem Hintergrund, dass das Gewaltverbot ohnehin in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten durch weite Interpretationen der Selbstverteidigung immer



Das 70. Jubiläum der NATO wird mit einer feierlichen Zeremonie begangen (Foto: NATO).

weiter ausgehöhlt wurde, handelt es sich hier um eine im höchsten Maße problematische Entwicklung. Das Völkerrecht verliert zunehmend jegliche Steuerungswirkung für den Erhalt von Frieden und Sicherheit, wenn solchen offensichtlich missbräuchlichen Interpretationen der Selbstverteidigung nicht entgegengetreten wird.

#### Wie das Verhältnis zu Russland organisieren?

Im Verhältnis zu Russland kam der Gipfel über bekannte und nicht mehr zielführende Formeln nicht hinaus. Ein Kernsatz lautet: „We are committed to NATO’s Open Door policy...“. Die Aufnahme weiterer südosteuropäischer Staaten wäre vergleichsweise unproblematisch. Sie würde zwar die NATO insgesamt kaum sicherheitspolitisch stärken, könnte aber einen Beitrag zur Stabilisierung der Region leisten. Ganz anders liegen die Dinge mit Blick auf die ehemaligen Sowjetrepubliken. Hier kommen immer mehr Beobachter zum Ergebnis, ein Offenhalten der Beitrittsperspektive leiste eben keinen Beitrag zur Stabilität, sondern halte de facto die laufenden Konflikte zwischen Russland auf der einen und der Ukraine, Georgien sowie der NATO auf der anderen Seite am Köcheln. Unter realpolitischen Prämissen ist die Politik der offenen Tür schlicht aus der Zeit gefallen. Denn die Bereitschaft, diese Länder gegen den russischen Widerstand aufzunehmen, ist im Westen ohnehin begrenzt. Aber auch unter normativen Prämissen ist sie verfehlt. Denn die Rhetorik der offenen Tür erschwert eine Lösung der militarisierten Konflikte, trägt so zu einer Fehlallokation von Ressourcen bei, trübt die Aussichten auf wirtschaftlichen Aufschwung und verringert selbst die Chance auf Demokratisie-

### Zu den Autoren

Matthias Dembinski und Stefan Kroll sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Programmbereich Internationale Institutionen. Dembinski forscht u.a. zu Fragen von Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen und regionalen Sicherheitsorganisationen.

Stefan Krolls Forschungsschwerpunkte sind die Normenforschung in den Internationalen Beziehungen, informelle Mechanismen im Recht und in der internationalen Politik sowie die Politik des Völkerrechts.

**Kontakt:** dembinski@hsfk.de, kroll@hsfk.de

Statt an gescheiterten Erweiterungsstrategien festzuhalten wäre es dringend Zeit für innovatives Nachdenken darüber, wie sich die Ziele der Stärkung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der wirtschaftlichen Dynamik in den osteuropäischen Partnerländern mit dem der territorialen Sicherheit vereinbaren lassen.

### Wie Stabilität in den Nachbarregionen befördern?

Neben der kollektiven Verteidigung und der Rückversicherung der osteuropäischen Mitgliedstaaten fand die NATO in den 1990er Jahren mit Stabilisierungsmissionen „out-of-area“ ein neues Betätigungsfeld. Nach dem faktischen Scheitern der längsten, teuersten und verlustreichsten dieser Operationen in Afghanistan und vor dem Hintergrund der oben angesprochenen machtpolitischen Verschiebungen wäre eine Positionierung der NATO auf diesem Feld überfällig. Im Abschlussdokument findet sich hierzu jedoch wenig. Umso auffälliger erscheint dagegen die Wiederholung einer Kampfansage:

„We stand firm in our commitment to fight against terrorism and are taking stronger action to defeat it“.

Verfehlt ist diese Formel allein schon, weil sie aufgrund ihres unspezifischen Charakters als Legitimationsfolie für vielerlei Einsätze taugt. Beispielsweise legitimiert die Türkei ihr aggressives Vorgehen gegen die syrisch-kurdische YPG mit dieser Formel. Weit darüber hinaus wäre die NATO mit ihrem „360 degree approach to security“ so zur niemals endenden Kriegführung verdammt. Diese Begriffskonstruktion könnte die NATO auch deshalb schnell auf Abwege führen, weil sie den Eindruck

verstärkt, dass viele Konfliktlagen, an denen nichtstaatliche Gewaltakteure beteiligt sind, nur militärisch zu entscheiden seien. Sie verführt dazu, organisierte Gewaltakteure zu delegitimieren, die politischen und sozialen Ursachen ihres Widerstandes zu übersehen und ihren Durchhaltewillen zu unterschätzen. Eigentlich hat die Führungsmacht des Bündnisses diese Lehre in Afghanistan bereits gelernt. Obwohl die Taliban eine selten repressive Gewaltherrschaft ausübten und künftig wieder ausüben könnten, akzeptieren die USA sie mittlerweile als politische Bewegung, mit denen ein gesichtswahrendes Rückzugsabkommen möglich ist.

### Eine Zukunft für die NATO?

70 Jahre nach seiner Gründung treibt das Bündnis ohne klaren Kurs weiter hinein ins gefährliche Fahrwasser. Dabei ist nicht alles schlecht. Als „alliance in being“, als Bündnis, das einfach nur zur Rückversicherung seiner Mitglieder da ist und den Informationsfluss und den Austausch zwischen ihnen organisiert, erwirbt sich die NATO Meriten. Um wirklich eine Zukunft zu haben, muss sie sich auf diese Kernaufgabe konzentrieren und ihre Konsultationsmechanismen ausbauen.



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

### PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Eva Neukirchner, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler