



Friedensgutachten 2011

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

LIT

4.2. Das neue Strategische Konzept der NATO

Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger

Auf ihrem Gipfeltreffen in Lissabon verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs ein neues Strategisches Konzept der NATO – nach den strategischen Konzepten von Rom 1991 und Washington 1999 bereits der dritte Versuch einer Runderneuerung der Atlantischen Allianz seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Im Vorfeld war das Papier mit viel Aplomb angekündigt worden. Lorbeeren verdiente sich insbesondere der federführende Generalsekretär. Anders Fogh Rasmussen versprach nichts weniger als eine „roadmap for the next ten years“ und einen „Aktionsplan, der in aller Klarheit die konkreten Schritte der NATO vorzeichnen“ werde. Zwischen dem Fall der Berliner Mauer und heute habe die Version 2.0 der Allianz gegolten; jetzt sei die Zeit reif für die „Einführung der Version NATO 3.0.“¹

Verglichen mit den bombastischen Ankündigungen fiel das Ergebnis bescheiden aus. Das neue Strategische Konzept vermag nicht als Wegweiser zu fungieren. Statt eines konkreten Fahrplans zur Neuausrichtung der NATO enthält das Dokument ein wenig von allem: eine Rückbesinnung auf die Kernfunktion der Territorialverteidigung und eine Bestätigung der globalen Ausrichtung; ein Bekenntnis zur Kooperation mit Russland und Vorsorge gegen die Risiken, die gemeinhin Russland zugeschrieben werden; ein Bekenntnis zur atomwaffenfreien Welt und zur nuklearen Abschreckung; als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung die Ankündigung einer Rationalisierung und Konsolidierung der Kommandostruktur und zugleich die Beanspruchung neuer Aufgaben, von denen die Raketenabwehr nur die prominenteste, die Cyber- und Energiesicherheit weitere sind. All dies ist additiv, teils widersprüchlich und voraussichtlich nicht umsetzbar. Die Lebensdauer von NATO 3.0 dürfte daher kaum länger ausfallen als die der Produkte aus dem bekannten Softwarehaus, mit dem es im Ergebnis allein noch der monopolistische Anspruch verbindet.

Der Mangel an Orientierung ist zum einen den Schwierigkeiten der Konsensfindung geschuldet. Denn die Positionen der Mitgliedstaaten zu zentralen Fragen wie der Einschätzung Russlands, der Gewichtung zwischen territorialer Verteidigung und dem Engagement der Allianz *out-of-area* oder der Bedeutung nuklearer Abschreckung weichen weit voneinander ab. Zum anderen reflektiert das Strategische Konzept wie seine Vorgänger viel eher die gegen-

1 Anders Fogh Rasmussen: The New Strategic Concept: Active Engagement: Modern Defence, Speech at the German Marshall Fund of the US, 8. Oktober 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm.

wärtigen Problemlagen, als dass es den künftigen Weg markiert. Und diese Problemlagen sind vor allem durch den Einsatz in Afghanistan bestimmt. Des-
sen Ende ist jedoch absehbar und eine Neuauflage militärischen *peace- und
nation-buildings* höchst unwahrscheinlich. Daher gibt das neue Strategische
Konzept über weite Strecken Antworten auf die Fragen von gestern.

Grundsätzlich kommt den strategischen Konzepten der NATO eine dop-
pelte Funktion zu: Sie sollen zwischen der Notwendigkeit der Kompromiss-
findung und dem Anspruch auf Kohärenz den erreichbaren Konsens über Auf-
gaben und Ziele des Bündnisses ausloten und festhalten, und sie sollen diesen
gegenüber der Öffentlichkeit, den Partnerländern und anderen kommunizie-
ren. Als die Staats- und Regierungschefs 2009 auf dem Jubiläumsgipfel der
NATO in Kehl/Straßburg den Auftrag für ein neues strategisches Konzept er-
teilten, warnten bereits einige Stimmen, aufgrund der divergierenden Interes-
sen der Mitglieder werde ein solches Vorhaben eher die Uneinigkeit im Bünd-
nis dokumentieren, als die NATO zukunftsfähiger machen. Im Gegensatz zu
früher sollte die Entscheidungsfindung diesmal nicht auf den Kreis der NATO-
Botschafter und Minister beschränkt bleiben, sondern transparenter und unter
Einschluss der Öffentlichkeit stattfinden. In der ersten Stufe wurde daher ei-
ne Expertenkommission unter Leitung der früheren US-Außenministerin Ma-
delaine Albright beauftragt, gesellschaftliche Akteure und dritte Staaten zu
konsultieren und Leitgedanken für das neue Konzept zu verfassen. Auf dieser
Grundlage wurde dem Generalsekretär die Aufgabe zugewiesen, eine prägnante
und entscheidungsreife Vorlage zu erstellen. Im weiteren Verfahren zeigten
sich dann aber schnell die Grenzen der Transparenz und Dialogbereitschaft.
So hatte etwa der Deutsche Bundestag im Oktober 2010 eine Anhörung zum
neuen Strategischen Konzept angesetzt, musste sich bei der Beratung aber auf
Spekulationen beschränken, weil der Entwurf des Generalsekretärs zwar vor-
lag, aber als Geheimsache behandelt und den Parlamentariern nicht zur Kennt-
nisnahme freigegeben wurde.

Die Kernmission: kollektive Verteidigung

Das neue Strategische Konzept rückt neben den Aufgaben des Krisenmanage-
ments und der kooperativen Sicherheit die kollektive Verteidigung und damit
den Artikel 5 des Washingtoner Vertrages wieder ins Zentrum. Die „größte
Verantwortung“ der Allianz sei es, „unsere Bevölkerungen vor einem Angriff
zu schützen und zu verteidigen“.² Dieses Bekenntnis überrascht angesichts der

2 Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Securi-

Entwicklung der letzten Jahrzehnte, denn aufgrund fehlender militärischer Bedrohungen des Bündnisgebiets verkümmerte die kollektive Verteidigung immer mehr zu einer Restfunktion. Stattdessen machte die NATO unter der Drohung „out of area or out of business“ die Krisenintervention zu ihrer Sache – zunächst unter dem Vorzeichen des Menschenrechtsschutzes und nach 2001 auch der Terrorismusbekämpfung. Der Wandel von einem „statischen“ Bündnis zur Verteidigung europäischen Territoriums zu einem „Expeditionsbündnis“, das Streitkräfte global zur Verteidigung der Freiheit einsetze, so der frühere amerikanische Präsident Bush auf dem NATO-Gipfel in Riga 2006, hat sich seitdem noch einmal dramatisch beschleunigt.³ Waren zur Zeit des Riga-Gipfels ca. 50.000 NATO-Truppen jenseits des traditionellen Perimeters im Einsatz, stieg diese Zahl bis zum nächsten Gipfeltreffen in Bukarest 2008 auf 60.000 und erreichte 2010 143.000. Parallel zu diesem Aufwuchs erodierte freilich die öffentliche Zustimmung und politische Bereitschaft zum globalen Krisenmanagement.

Das starke Bekenntnis zurück zur territorialen Verteidigung ist allerdings in erster Linie nicht dieser Ernüchterung zu verdanken, sondern der Kritik einiger der neuen Mitglieder, die NATO schütze ihre Sicherheit nicht angemessen gegen die Bedrohung eines in ihren Augen seit 2008 deutlicher zu Tage getretenen russischen Revisionismus. Insbesondere sei es ein Fehler gewesen, „nicht mit der eigentlichen Verteidigungsplanung im Sinne des Artikels 5 zu beginnen, nachdem die NATO erweitert worden war“.⁴ Dagegen halten die USA und einige westeuropäische Mitglieder unbeirrt an der globalen Orientierung fest und wollen die Zusagen der NATO-Russland-Grundlagenakte von 1997 nicht in Frage stellen, also keine Nuklearwaffen und keine substanziellen Kampftruppen dauerhaft in den neuen Mitgliedstaaten stationieren. Obwohl die NATO bis heute die Bedeutung von „substanziell“ nicht spezifiziert und 2008 mit dem Bau von Einrichtungen zur Aufnahme von US-Truppen in Bulgarien und Rumänien begonnen hat, hält diese rote Linie bisher. Sie zu überschreiten, würde mit Sicherheit die fragile Kooperation mit Russland beschädigen.

Das Strategische Konzept versucht nunmehr einen Spagat, indem es einerseits die kollektive Verteidigung in den Mittelpunkt rückt und andererseits deren Bedeutung entgrenzt. War der Begriff der kollektiven Verteidigung tradi-

ty of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, S.4, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>, veröffentlicht am 20. November 2010 (im Folgenden zitiert als *Strategic Concept*).

3 Address by the President of the United States, George W. Bush, at the Riga Summit, www.rigasummit.lv/en/id/newsin/nid/258/.

4 Valdas Adamkus et al., An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe, Radio Free Europe, 16.7.2009.

tionell auf die territoriale Integrität und die Verteidigung der Bündnisgrenzen bezogen, kann nach Ansicht von Rasmussen Verteidigung nun vieles bedeuten und überall ihren Ausgang nehmen: „It can start in Kandahar. It can start in cyberspace. And NATO needs to be able to defend across the spectrum.“⁵ In diesem Sinne listet das Konzept acht Bedrohungen auf, angefangen von der Verbreitung von Raketen über Cyberangriffe bis zur Energiesicherheit. Diese Entgrenzung erlaubt es, die konkreten Kapazitäten und Maßnahmen ebenfalls in einer übergreifenden Weise festzulegen. So fordert das Strategische Konzept den weiteren Ausbau von mobilen und verlegbaren konventionellen Streitkräften, „to carry out both Article 5 responsibilities and the Alliance’s expeditionary operations“⁶. In der Substanz bleiben die Maßnahmen der NATO zur Rückversicherung ihrer neuen Mitglieder zwar unterhalb der erwähnten „roten Linie“, gehen aber weit über das Bisherige hinaus, etwa indem unter dem Codewort *Eagle Guardian* Anfang 2010 Notfallplanungen von Polen auf die baltischen Staaten ausgedehnt wurden oder die USA am 9. Dezember 2010 ankündigten, eine Einheit von Kampfflugzeugen in Polen zu stationieren. Angesichts der massiven militärischen Überlegenheit der NATO ist ein Widerspruch zwischen diesen Maßnahmen und der Versicherung des Generalsekretärs, das Bündnis betrachte Russland als Partner, kaum zu kaschieren.

Die wirkliche Mission: Krisenmanagement

Während zahlreiche Beobachter im Vorfeld des Gipfels von Lissabon erwarteten, dass sich die NATO im Zeichen der beständig anwachsenden militärischen Präsenz in Afghanistan und ihrer ebenso beständig abnehmenden Wirkung auf ihre Kernaufgaben besinnen werde, beschloss sie im Gegenteil, „ihre Rolle bei *counter-insurgency* Operationen und bei Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen zu erhöhen“, wie der Generalsekretär unterstrich. Im neuen Strategischen Konzept heißt es dazu, dass sich die NATO engagieren werde, „wo dies möglich und wenn dies erforderlich ist, um Krisen zu verhindern, post-Konflikt-Situationen zu stabilisieren und den Wiederaufbau zu unterstützen“.

Dass die NATO ihre globale Orientierung beibehalten hat, stützt sich im Wesentlichen auf zwei Begründungen. Zum einen sei die Sicherheit der NATO-Mitglieder nunmehr auch durch Ereignisse fern ihrer Grenzen bedroht. Zum anderen geschieht dies im Namen der internationalen Stabilität und Sicherheit. Mit dem so angestrebten „Krisenmanagement für das 21. Jahrhun-

5 Anders Fogh Rasmussen, *The New Strategic Concept* (a.a.O.), S. 2.

6 *Strategic Concept*, S. 5.

dert“ gehen zwei grundlegende Anforderungen einher. So bedarf es einer Anpassung der Streitkräftedispositive, da die NATO entlang des weit gefassten Einsatzspektrums robuste, mobile, schnell einsetzbare und durchhaltefähige konventionelle Verbände benötigt. In diesem Sinne formulierte die *Comprehensive Political Guidance* aus dem Jahre 2006 folgende Prioritäten, die auch im Strategischen Konzept ihren Niederschlag gefunden haben: „joint expeditionary forces and the capability to deploy and sustain them; high-readiness forces; the ability to deal with asymmetric threats; information superiority; and the ability to draw together the various instruments of the Alliance brought to bear in a crisis and its resolution to the best effect, as well as the ability to coordinate with other actors“.⁷

Die zweite Anforderung betrifft die Konzertierung militärischer und ziviler Maßnahmen, für die in Riga der Begriff *comprehensive approach*, in der deutschen Fachterminologie der Begriff „vernetzte Sicherheit“ eingeführt wurde. Sie verlangt im Idealfall von den militärischen und den zivilen Kräften – unter Einschluss von Nichtregierungsorganisationen –, dass sie ihre Einsätze gemeinsam planen, in komplementären Rollen ausführen und sich wechselseitig unterstützen, um so „die Kohärenz und Effektivität“ zu stärken. Und sie folgt der Erkenntnis, dass jegliche Intervention entlang des Konfliktzyklus (Prävention, Vermittlung, Stabilisierung, Wiederaufbau) keinerlei Erfolg verspricht, wenn sie allein auf militärischen Schultern ruht.

Für die NATO ist die zivil-militärische Kooperation kein neues Feld, wie die zahllosen CIMIC-Handbücher und Einsatzregeln dokumentieren. Allerdings sind die Erfahrungen im besten Fall gemischt. Dies hat zum einen bündnispezifische Gründe, da die NATO etwaigen Beschränkungen ihrer Handlungsfreiheit seit dem Bosnien-Einsatz mit äußerster Zurückhaltung begegnet (*NATO command or no command*). Zum anderen hat es sich in der Praxis als außerordentlich schwierig erwiesen, militärische und zivile Ansätze der Krisenbearbeitung und der Friedenskonsolidierung auf einen Nenner zu bringen. Ähnliches gilt für die Bemühungen, im Sinne der *Whole-of-Government*-Ansätze die beteiligten Ressorts aus ihrer partikular verengten Routine zu reißen. Die *Provincial Reconstruction Teams*, seit 2003 in Afghanistan lokal eingeführt, um die Streitkräfte, die Diplomatie und die Entwicklungshilfe unter einem Dach zu vereinen, stellen hier das Vorbild dar. Doch ist ihr Leistungsvermögen einigermaßen umstritten, angesichts unklarer Profile zwischen *peacekeeping* und *counterinsurgency*, zwischen langfristigen Transformationsaufgaben und kurzfristig sichtbaren *Quick-impact*-Projekten.

⁷ Comprehensive Political Guidance, Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006 in Riga, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm>.

Ohne sich mit den ambivalenten Erfahrungen in Afghanistan ungebührlich aufzuhalten, bekräftigte die NATO in Lissabon nunmehr ihren „unverzichtbaren Beitrag“ zum internationalen Krisenmanagement und beschloss, ihre Rolle dahingehend aufzuwerten, dass sie nun auch eine „angemessene, aber moderate Einheit zum zivilen Krisenmanagement“ einzurichten plant, „um effektiver die Verbindung mit den zivilen Partnern wahrnehmen zu können“. In Riga 2006 waren solche zivilen Fähigkeiten noch explizit ausgeschlossen worden.

Was genau die NATO damit bezweckt, verbleibt einstweilen im Dunkeln. Einerseits versichert sie, keine Ambitionen zu haben „die Führung beim zivilen Wiederaufbau und der Entwicklung zu übernehmen“. Andererseits beanspruchen das Strategische Konzept und die Lissaboner Gipfelerklärung sehr wohl, nicht allein die militärischen, sondern auch die zivilen Aktivitäten „zu planen, zum Einsatz zu bringen und zu koordinieren“ – zumindest so lange, bis die „Bedingungen“ erlauben, diese Aufgaben anderen Akteuren zu übertragen. Darüber hinaus will sich die NATO der Aufgabe annehmen, „zivile Spezialisten in den Mitgliedstaaten ausfindig zu machen und zu schulen“. In dieses ambitionierte Bild fügt sich, dass der Generalsekretär nicht müde wird, die NATO als *Dreh- und Angelpunkt* der globalen Krisenbewältigung zu vermarkten, bei der das „Netz der Sicherheitspartnerschaften“ zusammenläuft und die als „Zentrum der Konsultation über internationale Sicherheitsfragen“ fungiert, wie er 2010 auf der Münchener Sicherheitskonferenz ausführte.

Diese Entwicklung wäre in mehrfacher Hinsicht problematisch. Solange sich die NATO vorrangig als militärische Organisation versteht, liefe der *comprehensive approach* in der Praxis darauf hinaus, die zivilen Anstrengungen der militärischen Logik zu unterwerfen. Afghanistan ist nur der letzte Fall, der unterstreicht, dass dies wenig Erfolg verspricht, denn auch dort transformierten sich Stabilisierungskräfte allzu schnell in Besatzungskräfte, die jenen Widerstand erst mobilisierten, den sie eigentlich eindämmen sollten. Folglich erschiene die Europäische Union mit ihrem zivilen Selbstverständnis weit geeigneter, um die zivile und die militärische Krisenbewältigung zu integrieren. Darüber hinaus liest sich die hegemoniale Konnotation des *comprehensive approach* nicht als Einladung zur Kooperation. Kein Wunder also, dass die meisten zivilen Akteure, aber auch die UNO, vor einer so verstandenen Kooperation mit der NATO zurückschrecken.

Die verpasste Mission: europäische Sicherheitspartnerschaft

Während sich die NATO in der globalen Krisenbewältigung zu den neu usurpierten Rollen bekennt, verlegt sie sich in der europäischen Sicherheit auf allzu tradierte Muster. So beschränkt sie sich weiterhin auf den sehr begrenzten Rahmen einer „kooperativen Sicherheit“ mit jenen europäischen Staaten, die dem Bündnis (bislang) nicht angehören. Und sie lässt auch nicht erkennen, wie sie den Widerspruch zu lösen trachtet, „ungeteilte Sicherheit“ sowohl für „alle Staaten der Euro-Atlantischen Gemeinschaft“ als auch exklusiv für die „NATO-Mitglieder auf beiden Seiten des Atlantiks“ garantieren zu wollen. Beide Bekenntnisse stehen in den Lissaboner Verlautbarungen, doch nur eines funktioniert. Befürchtungen, dass sich hier ein Widerspruch auf tun könnte, finden sich im neuen Strategischen Konzept ebenso wenig wie Überlegungen dazu, die beiden konkurrierenden Prinzipien in Einklang zu bringen – die europäische Sicherheit mit oder gegen Russland aufzubauen. Allenfalls auf lange Sicht und letztlich „durch die Integration aller europäischen Staaten, die dies wünschen, in die euroatlantischen Strukturen“ – also in die NATO – solle ein „ungeteiltes und freies Europa“⁸ entstehen können. Das jedoch ist ein gradueller Prozess, und im unausgesprochenen Verständnis der Allianz stellt Russlands Aufnahme nicht den Beginn, sondern im günstigsten Fall den Endpunkt dieses Prozesses dar.

In der Zwischenzeit müssen sich beide Seiten mit dem Bekenntnis begnügen, dass ihre Sicherheit „verflochten“ sei. Dieser Hinweis soll noch einmal – bekräftigend – die wechselseitigen Versicherungen unterstreichen, dass sich die beiden Seiten nicht länger bedrohen: „Dies allein trennt die Vergangenheit und die Zukunft der NATO-Russland-Beziehungen“. Allerdings wurde diese Trennlinie nicht erst in Lissabon gezogen, sondern gehört seit zwei Jahrzehnten zum Standardrepertoire der Ost-West-Rhetorik. An den realen Widersprüchen und Spannungen hat dies gar nichts geändert, und es sollte mittlerweile auch der NATO geläufig sein, dass qualitativ neue Beziehungen mit Russland mehr verlangen. Doch solange die Kehrseite der „verflochtenen Sicherheit“ – das Sicherheitsdilemma – nicht einmal wahrgenommen, geschweige denn bearbeitet wird, ist jenseits atmosphärischer Aufheiterungen eine nachhaltige Änderung nicht zu erwarten. Wenn etwa die Erweiterung der Allianz – wie in Lissabon – als „substanzieller Beitrag für die Sicherheit der Alliierten“

8 Vgl. die Rede von US-Präsident George Bush sen. am 31. Mai 1989 in Mainz, <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6d-890531.htm>.

dargestellt wird, ist *per definitionem* die Wirkung für Russland genau umgekehrt.

Das klassische Sicherheitsdilemma kann jedoch nicht einfach wegdefiniert werden nach dem Muster, dass sich Russland keinen besseren Nachbarn wünschen könne als die NATO, was nur gemessen an Afghanistan eine gewisse Plausibilität hat. Vielmehr wird ein Fahrplan benötigt, der die kooperativen Bekundungen durch praktische Konzessionen unterlegt, die sukzessive eine höhere Bindungswirkung auch für die NATO entfalten. Das ist angesichts der bündnisinternen Differenzen schwierig, zumal diese unentwegt ambivalente Signale produzieren – so etwa bei der Notfallplanung für das Baltikum, wo der demonstrativ angebotene Schutz einiger Mitglieder vor Russland innerhalb der Allianz als Bedingung für die Annäherung aller an Russland galt.

Leider ist die NATO immer noch weit davon entfernt, substanzielle Vorschläge oder gar Konzessionen an Russland zu unterbreiten. Vielmehr begnügt sie sich mit atmosphärischen Overtüren, die den „neuen Start“ und die „grundlegend neue Phase in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland“ beschwören. Auch das ist ein vertrautes Muster, das schon bei den Kooperationsgipfeln 1997 und 2002 lediglich dazu taugte, vorübergehend das Klima – und die russische Seite – milde zu stimmen. Heute will die NATO darüber hinaus Russland für die „eigentlichen Bedrohungen“ gewinnen – den Terrorismus, die Proliferation, die Piraterie und „zuallererst“ Afghanistan. Dies folgt zwar der Logik des *tertium datur* – wenn du deine Differenzen nicht lösen kannst, verlege das Spielfeld –, hat aber immerhin den potenziellen Vorteil, in der Praxis so etwas wie eine Kooperationsroutine zu entwickeln.

Auf der Grundlage der gemeinsam seit 2009 erarbeiteten *Joint Review of 21st Century Common Security Challenges* sollen solche „praktischen Kooperationsprojekte“ vor allem auch dazu beitragen, die einzige relevante Kooperationsplattform – den NATO-Russland-Rat – mit jener Substanz auszustatten, die ihm bislang fehlte. Dass sich allerdings Russland damit zufrieden geben wird, allein die NATO-Agenda abzuarbeiten, steht kaum zu erwarten. Und die ziemlich umstandslose Zurückweisung des moderaten Vorschlags für einen Europäischen Sicherheitsvertrag lässt kaum erwarten, dass sich die NATO russischen Sicherheitsvorstellungen anzunähern geneigt ist. Gleiches gilt für die Gestalt des NATO-Russland-Rats als bloßes Konsultativorgan, das selbst bei gemeinsamen Aktionen weder bindende Beschlüsse fasst noch gar eine operative Bedeutung erlangen konnte.

Deklaratorisch ließ Lissabon kaum etwas zu wünschen übrig und erwies sich in der Tat als „wirklicher Wendepunkt“. Bei der notwendigen Vertrauensbildung ist der Weg aber erst begonnen worden. Sie jedoch ist entscheidend,

um den etablierten Teufelskreis aus hohen Erwartungen und den regelmäßig nachfolgenden tiefen Frustrationen zu durchbrechen.

Die neueste Mission: die Multilateralisierung der Raketenabwehr

Mit erstaunlich wenig Diskussionen einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine neue Dimension der gemeinsamen Verteidigung: die Abwehr ballistischer Raketen. Damit beansprucht die NATO eine aktive Rolle in einem umwälzenden Transformationsprozess, in dessen Zuge nicht nur die Kooperation mit Russland, sondern auch die nukleare Abschreckung mit ihrer seit 50 Jahren überragenden Bedeutung für die Sicherheitspolitik ins Abseits gestellt werden könnte.

In den USA ist die Raketenabwehr mittlerweile politisch nicht mehr umstritten; fraglich ist allenfalls noch die technologische Umsetzung. Die Entscheidung der Regierung Obama, die amerikanischen Raketenabwehrpläne in Europa neu auszurichten, stellt daher auch nur eine graduelle Kursänderung dar. Obama begründete die Abkehr von der einst unter Bush angestrebten dritten Stellung (*Third Site*) des nationalen Abwehrsystems (die beiden anderen befinden sich in Kalifornien und Alaska) – bestehend aus einer Radaranlage in Tschechien und zehn in Polen zu stationierenden Abwehrraketen – mit einer veränderten Bedrohungslage. Die in früheren Geheimdienstberichten bereits für 2015 erwartete Entwicklung von iranischen Langstreckenraketen, die auch die USA bedrohen könnten, wurde dahingehend modifiziert, dass sich Iran auf die Stationierung von Mittelstreckenraketen konzentrierte, die Europa bedrohten. Zu deren Abwehr sei ein dezentraler, in Phasen ausbaufähiger Ansatz (*phased adaptive approach*) besser geeignet (vgl. Beitrag 4.6.).

Dass Obamas Kurswechsel in Moskau dennoch auf verhaltenes Interesse und in vielen westeuropäischen Hauptstädten auf Zustimmung stieß, hängt mit der gleichzeitig verkündeten politischen Neuausrichtung zusammen. Der *phased adaptive approach* soll in Kooperation mit Russland und in multilateraler Zusammenarbeit innerhalb der NATO realisiert werden. Beide Angebote sind allerdings wesentlich nebulöser als die Planung der Abwehrarchitektur selbst. Wie Russland einbezogen werden könnte, ist vollkommen offen. Sicher ist einzig, dass die USA weder zum Technologietransfer bereit sind, noch zum Aufbau eines integrativen Abwehrschirms, zu dem Russland zentrale Elemente beitragen könnte. So heißt es etwa in einem Planungspapier des Pentagons: „For example, Russian radars could contribute useful and welcome

tracking data, although the functioning of the U.S. system will not be dependent on that data.“⁹ Eine Beteiligung an den Entscheidungsverfahren würde allein schon aufgrund der extrem zeitkritischen Abläufe scheitern. Darüber hinaus lehnt auch die Regierung Obama rüstungskontrollpolitische Beschränkungen der amerikanischen Handlungsfreiheit ab: „The Administration has repeatedly communicated to the Russian Government at the highest levels that the United States will not agree to any limitations or constraints on U.S. ballistic missile defenses (. . .).“¹⁰ Die Obama-Regierung hat zwar die von ihrer Vorgängerin 2004 begonnenen Gespräche über ein *Defense Technical Cooperation Agreement* (DCTA), die 2008 unterbrochen worden waren, wieder aufgenommen. Sie strebt aber lediglich ein Rahmenabkommen an, unter dem Aktivitäten mit begrenzter Reichweite wie vertrauensbildende Maßnahmen oder ein Datenaustausch möglich sein sollen. Eine derart eingeschränkte Kooperation gilt aus russischer Sicht als unzureichend, und Moskau besteht auf einer substanziellen Mitwirkung als Bedingung für eine Beteiligung an dem amerikanischen bzw. NATO-System. Umgekehrt lehnt die NATO den russischen Vorschlag ab, ein sich ergänzendes Abwehrsystem mit separater Verantwortung für einen östlichen und einen westlichen Sektor auf dem europäischen Kontinent zu errichten, weil so der Schutz von Teilen des NATO-Territoriums dem russischen Schirm anvertraut würde.

Es ist daher zu befürchten, dass die Raketenabwehr erneut zum Stolperstein der westlich-russischen Beziehungen wird. Zur Erinnerung: Auch die von Bush geplante Stationierung eines Radars und von zehn Abwehrraketen empfand Russland nicht per se als Bedrohung, sondern argwöhnte, dass dieses System schnell und unkontrollierbar aufwachsen könnte. Mit der gleichen Möglichkeit sieht sich Moskau in der vierten Ausbaustufe des *phased adaptive approach* konfrontiert, da sie ab 2018 erneut die Stationierung von Abfangraketen mit strategischen Fähigkeiten vorsieht.

Auch das Angebot der USA, den *phased adaptive approach* als „valuable national contribution to the NATO missile defence architecture“, so das Communiqué des Gipfels, innerhalb der Allianz aufzubauen, bleibt bezüglich seiner Reichweite – etwa mit Blick auf die gemeinsame Entscheidung über die kritischen dritten und vierten Ausbaustufen – höchst vage. Zum einen haben die USA durch bilaterale Verträge mit den Stationierungsländern sichergestellt, dass ihr Programm auch außerhalb der NATO realisiert werden kann. Zum

9 Department of Defense: Ballistic Missile Defense Review Report, Washington, February 2010, S. 34.

10 U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance: Missile Defense Cooperation with the Russian Federation: Fact Sheet, Washington, 1.12.2010. <http://www.state.gov/t/avc/rls/152164.htm>.

anderen fallen die Beiträge der europäischen Verbündeten zu dem nominell gemeinsamen System höchst bescheiden aus. Um einen Rahmen zu finden, unter dem der *phased adaptive approach* in die Allianz eingebettet werden kann, zauberte der Generalsekretär im Oktober 2010 überraschend den Vorschlag aus dem Hut, eine NATO-weite Struktur zu schaffen, in die nationale Raketenabwehrvorhaben integriert werden können. Deren Kosten bezifferte Rasmussen auf bescheidene 200 Millionen Euro – verteilt über zehn Jahre.¹¹ Darüber hinaus hat Europa wenig zu bieten. Die NATO diskutiert zwar seit Längerem unter dem Stichwort *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense* (ALTBMD) ein *Command and Control Interface* zur Integration nationaler Abwehrraketen. Bei diesen handelt es sich aber lediglich um wenige *Patriot*-Raketen und vergleichbare Systeme, die zudem nur den Schutz von Truppen gegen Angriffe mit Kurzstreckenraketen gewähren sollten. Die Entwicklung des deutsch-italienisch-amerikanischen *Medium Extended Air Defense Systems* (MEADS) ist im Februar 2011 abgebrochen worden. Zur Flächenverteidigung gegen Mittelstreckenraketen taugten diese ohnehin marginalen Fähigkeiten nicht.

Entgegen der Schönfärberei des Generalsekretärs gänzlich offen – auch dies illustriert eindrucksvoll das Scheitern von MEADS – ist die Finanzierung. Bushs Stationierungspläne in Europa sollten erklärtermaßen das amerikanische Territorium gegen iranische Interkontinentalraketen schützen. Obamas System dagegen dient zunächst ausschließlich dem Schutz der Europäer gegen die wahrscheinlichere Bedrohung durch iranische Mittelstreckenraketen. Dass der amerikanische Steuerzahler Bushs Pläne finanziert hätte, erscheint nachvollziehbar; dass der amerikanische Kongress seine Zustimmung zur Finanzierung eines Abwehrsystems gibt, das ausschließlich die Europäer schützt und zu dem die EU-Staaten lediglich symbolisch beitragen, ist kaum zu erwarten.

Sicherheit gemeinsam mit Russland organisieren

Ziel des neuen Strategischen Konzepts war, die NATO zukunfts- und friedens-tauglich zu machen. Das Ergebnis ist bescheiden und eine weitere verpasste Gelegenheit. Es verharrt in Vergangenheit und Gegenwart und ist mit seiner Unentschiedenheit zwischen einer sehr traditionell verstandenen kollektiven Verteidigung und einer unzureichend ausgestalteten internationalen Stabilisierungsrolle weit davon entfernt, die notwendige Orientierung zu bieten.

¹¹ Anders Fogh Rasmussen: „NATO needs a Missile Defense“, in: New York Times, 21.10.2010.

Das Bekenntnis zum internationalen Krisenmanagement reflektiert immerhin, dass europäische Sicherheit auch künftig vor allem von Kriegen und Bürgerkriegen, Staatsversagen und rechtsfreien Räumen außerhalb Europas betroffen sein wird. Zwar bekennt sich die NATO dazu, dass militärische Mittel in derartigen Szenarien nur eine begleitende, die zivile Krisenprävention und den Wiederaufbau unterstützende Rolle spielen können. Dies schlägt sich im Konzept der „vernetzten Sicherheit“ nieder. Solange sich aber die NATO in erster Linie als militärische Organisation versteht und zivile Instrumente als Appendix begreift, wird der *comprehensive approach* das inhärente Spannungsverhältnis zwischen der Logik ziviler und militärischer Friedenssicherungsmaßnahmen nicht auflösen können. Zudem hätte dieser Ansatz nur dann eine Chance, wenn die NATO ihn nicht länger in einer hegemonialen Variante präsentiert, bei der die Allianz im Zentrum steht und den zivilen Akteuren sowie der UNO einen Platz an ihrer Peripherie zuweist. Stattdessen sollte die NATO die Führung beim Krisenmanagement den Vereinten Nationen überlassen. Sie zu stärken und in die Lage zu versetzen, ihre Aufgabe der internationalen Friedenssicherung effektiv auszufüllen, ist die eigentliche Herausforderung.

Der Rückzug auf die frühere Kernaufgabe der territorialen Verteidigung ist dagegen angesichts der realen Bedrohungslage und der militärischen Kräfteverhältnisse ebenso überflüssig wie kontraproduktiv. Russland ist und bleibt zwar aus vielerlei Gründen ein schwieriger Partner, aber eben auch ein wichtiger; und das alte Versprechen „ein ungeteiltes freies Europa“ bleibt die genuine Gestaltungsaufgabe, der sich auch die NATO unterzuordnen hat. Daher gilt es trotz der ordnungspolitischen Differenzen mit Russland Sicherheit als gemeinsames Projekt zu organisieren sowie die Dynamik des Sicherheitsdilemmas ernst zu nehmen und konstruktiv zu bearbeiten.¹² Das ist im Übrigen der einzig erfolgversprechende Ansatz einer Einflussnahme auf die politische Entwicklung in Russland selbst. Ausgrenzung und Abgrenzung helfen hier nicht; die Einladung zur Mitwirkung ist wichtiger als die Risikovorsorge.

Bereits heute ist absehbar, dass die Raketenabwehr ein weiteres Mal zum Stolperstein der westlich-russischen Beziehungen werden wird. Entgegen den hochfliegenden und teilweise naiven Erwartungen, die Raketenabwehr ließe sich kooperativ organisieren und zum Kern der Zusammenarbeit mit Russland machen, beurteilen wir die Kooperationsmöglichkeiten aufgrund der technischen Merkmale der Raketenabwehr, aber auch der politischen Vorgaben aus Washington, skeptisch. Möglichkeiten einer substanziellen Einbindung Russ-

¹² Vgl. hierzu die konkreten Vorschläge für eine Vertiefung der Kooperation mit Russland: Matthias Dembinski/Barbara Schumacher/Hans-Joachim Spanger, *Reset Revisited – Zur Programmierung europäischer Sicherheit*, Frankfurt: HSFK-Report (2010): 6.

lands, die über Gespräche und einen Austausch von Informationen hinausgehen, sehen wir in zwei Bereichen. Erstens sollten die Gespräche im NATO-Russland-Rat über Stand und Gefahren der Proliferation nicht unverbindlich bleiben, sondern zu praktischen Ergebnissen führen. Konkret sollte die NATO zusagen, die Entscheidung über die dritte und vierte Ausbaustufe des *phased adaptive approach* von der gemeinsam festgestellten Bedrohungslage abhängig zu machen. Zweitens sollte Moskau an der Festlegung der Bedingungen, die zur Startfreigabe von Abwehrraketen vorliegen müssen (*pre-delegation*), beteiligt werden. Dennoch bleibt die Raketenabwehr ein Feld der Beziehungen, das auf Dauer mehr Vertrauen konsumieren als produzieren wird.