

# NATO-GIPFEL: ZUKUNFTSGERICHTETE BESCHLÜSSE, FRAGLICHE UMSETZUNG

In Lissabon verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten nicht nur ein neues Strategisches Konzept, sondern trafen darüber hinaus wegweisende Entscheidungen in Bezug auf eine allianzweite Verteidigungsfähigkeit gegen Raketen, die Partnerschaft mit Russland und das künftige Engagement in Afghanistan. Seit dem Ende des Kalten Krieges und der damit einhergehenden Transformation des internationalen Systems hat kein NATO-Gipfel eine vergleichbare Einigkeit nach innen und Entschlossenheit nach aussen demonstriert. Das Programm ist ausserordentlich ambitioniert. Und gerade deshalb läuft es Gefahr, mittel- bis langfristig zu scheitern.



NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen präsentiert das neue Strategische Konzept. Lissabon, 19. November 2010. Bild: NATO

Die Stimmen derer, die den Daseinszweck der Atlantischen Allianz seit der Zeitenwende 1989/91 in unregelmässigen Abständen in Frage gestellt haben, sind mittlerweile weitgehend verstummt. Denn wie kaum eine andere Organisation hat das Nordatlantische Bündnis in den zurückliegenden Jahrzehnten einen fundamentalen Anpassungsprozess vollzogen. Dafür verantwortlich waren zum einen die inhaltliche und geographische Ausweitung des Risikospektrums, zum anderen die Sorge der Bündnispartner vor dem eigenen Scheitern.

Auf den ersten Blick hat das NATO-Gipfeltreffen von Lissabon dem in den zurück-

liegenden Jahren erkennbaren Auseinanderdriften der Allianz Einhalt geboten. 20 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges verabschiedeten die 28 Staats- und Regierungschefs ein neues Strategisches Konzept, das Leitlinien für das Bündnis in den kommenden Jahren setzt. Während der strategische Entwurf ebenso prägnant wie zukunftsgerichtet formuliert ist und mit der erforderlichen Einigkeit nach innen und Entschlossenheit nach aussen verabschiedet wurde, ist es den Bündnispartnern darüber hinaus gelungen, einige der in den letzten Jahren besonders umstrittenen allianzinternen Fragen einer zumindest deklaratorischen Lösung zuzuführen. Das gilt für den innovativen

Aufbau eines Verbundsystems zur Abwehr ballistischer Raketen (vgl. CSS Analyse Nr. 86) ebenso wie für den dies- wie jenseits des Atlantiks in erster Linie innenpolitisch motivierten Abzugsplan für Afghanistan und die Absicht, der Partnerschaft mit Russland nach mehrfach gescheiterten Anläufen einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Die grösste Herausforderung liegt somit weniger in der grundsätzlichen Vereinbarkeit scheinbar divergierender allianzpolitischer Vorstellungen als vielmehr am Willen, die selbst gesteckten ambitionierten Vorgaben in den kommenden Jahren umzusetzen.

## Schwierige Rahmenbedingungen

Das verabschiedete Dokument ist das dritte Strategische Konzept der Allianz seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Das erste wurde 1991 in einer von Unsicherheit geprägten Übergangsphase verabschiedet, als sich das Bündnis zwischen Kaltem Krieg und «unipolarem Moment» noch vorsichtig tastend in die Zukunft bewegte. Inmitten des Kosovokrieges einigte sich der Jubiläumsgipfel in Washington 1999 auf ein weitreichendes und doch im Kern eurozentrisches Konzept: Einerseits rückten die Lehren der Balkankriege und damit die Herausforderungen an das euro-atlantische Krisenmanagement in den Mittelpunkt. Andererseits drängte die Clinton-Administration die europäischen Verbündeten, der NATO eine globale Ordnungsfunktion einzuräumen – basierend auf dem systematischen Auf- und Ausbau

militärischer Kapazitäten und einer seit Jahrzehnten geforderten transatlantischen Lastenteilung. Insofern konkurrierte auch die erste, 1999 durchgeführte Osterweiterung des Bündnisses, die für die alten Mitglieder die Funktion eines sicherheitspolitischen Stabilitätstransfers im euro-atlantischen Raum hatte und für die beitretenden Staaten in erster Linie eine Sicherheitsgarantie gegenüber Russland erfüllen sollte, in mancher Hinsicht mit den weiter ausgreifenden US-amerikanischen Plänen. Fast zeitgleich fasste die Europäische Union den Aufbau einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Auge, die primär auf dem eigenen Kontinent Sicherheit und Stabilität gewährleisten sollte. Wenn auch alles andere als explizit, konnte diese in ihrer langfristigen Konsequenz zugleich als Plädoyer für eine die euro-atlantischen Sicherheitsinteressen bewahrende, globale Ordnungsfunktion des Bündnisses verstanden werden.

**«Rasmussen ist es gelungen, ein in sich kohärentes Konzept zu präsentieren.»**

Die Rahmenbedingungen für die Erarbeitung eines neuen Strategischen Konzepts veränderten sich in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts grundlegend. Erstens zogen die Terroranschläge des 11. September 2001 ein über die Jahre qualitativ und quantitativ konstant wachsendes Engagement der Allianz in Afghanistan nach sich und damit die stillschweigende Umsetzung US-amerikanischer Bündnisvorstellungen, ohne dass die Mehrzahl der europäischen Partner auf die asymmetrische Natur des Konflikts vorbereitet gewesen wäre. Ihr ursprüngliches Engagement entsprang sowohl bündnispolitischer Solidarität als auch der Überzeugung, sich auf eine im Kern den Balkanmissionen vergleichbare Stabilisierungsaufgabe einzulassen.

Zweitens führte die von den USA angeführte Irak-Intervention im März 2003 zu einem tiefgreifenden Zerwürfnis der transatlantischen Beziehungen, das ungeachtet des Wechsels im Weissen Haus langfristige Veränderungen in den europäisch-amerikanischen Beziehungen nach sich zieht. Drittens traten strategische Differenzen deutlich zutage, die mit dem Begriff der bündnisinternen Mehrklassengesellschaft zwischen osteuropäisch präferierter kollektiver Verteidigung, deutsch-französischer Befürwortung einer kollektiven (regionalen) Sicherheit und an-

gelsächsisch betriebener Globalisierung der NATO am prägnantesten umschrieben werden konnte. Und viertens haben zahlreiche europäische Bündnispartner ihre Verteidigungsbudgets angesichts der gravierenden Wirtschafts- und Finanzkrise, die zugleich die Machtverschiebung von West nach Ost besonders deutlich zutage treten lässt, einem mehr oder weniger rigorosen Sparkurs unterworfen.

**Aktives Engagement und moderne Verteidigung**

Vor diesem Hintergrund wurde der neue NATO-Generalsekretär und ehemalige dänische Premierminister, Anders Fogh Rasmussen, 2009 auf dem Jubiläumsgipfel von Strassburg und Kehl mit der Ausarbeitung des neuen Strategischen Konzepts beauftragt. Nie zuvor in der Geschichte des Bündnisses gab es einen vergleichbar offenen und öffentlichen

Konsultationsprozess, der den unterschiedlichen Ansätzen der Partner Rechnung trug. Dennoch ist es Rasmussen gelungen, ein in sich kohärentes Konzept zu präsentieren, das sowohl die seitenlangen Blaupausen des 1999er Dokuments sowie des Berichts der von der ehemaligen US-Aussenministerin Madeleine Albright geleiteten Expertengruppe «NATO 2020» vermeidet, als auch die widerstrebenden Interessen in einem kurzen Dokument zusammenfasst. Die Allianz bleibt drei Kernaufgaben verpflichtet: der kollektiven Verteidigung, dem umfassenden Krisenmanagement und der kooperativen Sicherheit.

Während das Strategische Konzept, wie von den Osteuropäern gewünscht, die kollektive Verteidigung als Kernbestand des Bündnisses betont, ohne dabei den Begriff der Verteidigung auf die klassische Landesverteidigung zu begrenzen, spiegelt der gleichzeitige Ruf nach einer strategischen Partnerschaft mit Russland westeuropäische Präferenzen wider. Gerade vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, dass die Erweiterungsfrage nicht weiter thematisiert wurde, auch wenn das Bündnis grundsätzlich an seiner Politik der offenen Tür festhält.

Mit dem Bekenntnis zur nuklearen Abrüstung, für das sich vor allem Deutschland stark gemacht hatte, geht die Beibehaltung der nuklearen Abschreckung einher, die Frankreich im Vorfeld des Gipfels als unverzichtbar bezeichnet hatte. Neben

die prinzipiell weltweite Projektion militärischer Macht zur Bewältigung von Krisen und Konflikten, für die die USA seit Jahren plädiert hatten, tritt das Selbstverständnis, Teil – also weder Weltpolitist noch *primus inter pares* – eines globalen Sicherheitsnetzes ziviler und militärischer Partner zu sein, wie es zahlreiche europäische Staaten verlangt hatten. Und während der Aufbau eines gemeinsamen Systems zum Schutz des Bündnisgebiets vor ballistischen Raketen von den USA über einen längeren Zeitraum angeregt worden war, wurde der Fokus auf neue Bedrohungen, die sich seit einiger Zeit in nationalen sicherheitspolitischen Strategiedokumenten finden (nukleare Proliferation, Terrorismus, regionale Konflikte, Cyberattacken, Gefährdung internationaler Transport- und Transitrouten etc.), von allen Partnern begrüsst.

Bei einigen der identifizierten neuen Bedrohungen und deren Abwehr bewegt sich das Bündnis auf unsicherem Boden. In besonderer Weise gilt das für das Thema der Militarisierung des Cyberspace. Dass gerade kleinere Mitgliedstaaten wie das 2007 durch eine Serie von Cyberattacken betroffene Estland wegen begrenzter eigener Ressourcen auf die internationale Zusammenarbeit zum Schutz der zivilen und militärischen Cybersicherheit angewiesen sind, ist unbestritten. Doch die Tendenz zu deren Überzeichnung gerade im militärischen Bereich hat in den letzten Jahren zugenommen. Dabei wird verdrängt, dass Cyberattacken stets in unmittelbarer Verbindung zu anderen Konflikten stehen, dass die Quelle des Angriffs nur selten klar identifiziert werden kann und dass gerade deshalb der Hinweis einiger Mitgliedstaaten berechtigt erscheint, die Abwehr von Cybergefahren nicht unter den Bündnisfall des Artikels 5 zu subsumieren.

**Offene Baustellen**

Drei weitere Grundsatzentscheide des Gipfeltreffens erfordern in den kommenden Monaten eine deutliche Präzisierung. Erstens bleibt die konkrete Ausgestaltung des gemeinsamen Systems zum Schutz des Bündnisgebietes vor ballistischen Raketen, das für sich genommen Ausdruck eines mangelnden Vertrauens in die Macht der nuklearen Abschreckung ist, ebenso offen wie die Problematik der Kommando- und Entscheidungsgewalt über das System (vgl. CSS Analyse Nr. 86).

Zweitens und unmittelbar damit verbunden ist die Frage, wie das Verhältnis zu

Russland auf eine langfristig tragfähige Grundlage gestellt und damit das beiderseits zumindest partiell wahrgenommene Sicherheitsdilemma überwunden werden kann. Der Ruf nach einer strategischen Partnerschaft zwischen der Atlantischen Allianz und Russland ist so alt wie das dem Ende des Ost-West-Konflikts folgende Zeitalter. Doch die bitteren Auseinandersetzungen über die NATO-Osterweiterung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, über den Kosovokrieg 1999 und den Georgienkrieg 2008 liessen sämtliche Bemühungen um eine Verbesserung der Beziehungen scheitern. Der vierte Anlauf, der auf der gegenseitigen Erkenntnis beruht, dass beide Seiten aufeinander angewiesen sind – sei es im breiteren Kontext der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur, sei es im konkreten Fall des Afghanistaneinsatzes –, dürfte schon bald einem doppelten Test unterworfen werden. Gelingt es Präsident Obama nicht, den neuen START-Vertrag in den kommenden Wochen durch den US-Kongress zu bringen, dann leidet nicht nur der Ruf der Vereinigten Staaten als seriöser Verhandlungspartner; auch die Bemühungen des Bündnisses, Russland in die allianzweite Raketenabwehrarchitektur einzubinden, dürften dann vorzeitig gescheitert sein. Aber selbst wenn der neue START-Vertrag ratifiziert wird, ist bislang nicht absehbar, wie Russland als Partner mit gleichberechtigter Entscheidungsbezugnis in das Bündnisprojekt einbezogen werden kann. Schliesslich bleibt unklar, welche Konsequenzen eine strategische Partnerschaft zwischen der NATO und Russland zum einen auf die Struktur des Bündnisses, zum anderen auf externe, aufstrebende Mächte haben würde.

Drittens wird der in erster Linie innenpolitisch motivierte Plan zum Abzug aus Afghanistan, der zugleich den lokalen Entscheidungsträgern ihre eigene Verantwortung in Erinnerung rufen soll, zu bündnisinternen Kontroversen führen. Der ISAF-Einsatz, ursprünglich als reine Stabilisierungsmission geplant, ist mittlerweile zum längsten Kampfeinsatz des Bündnisses mit schmerzhaften Verlusten geworden. Ungeachtet der Tatsache, dass eine *Exit Strategy* in allen Hauptstädten mit grosser Erleichterung aufgenommen wird, ist fraglich, ob der für Ende 2014 ins Auge gefasste Rückzug der Kampftruppen realistisch ist. Gerade deshalb wird sich spätestens in drei Jahren die Frage stellen, welche Mitgliedstaaten bereit sind, über 2014 hinaus die unzureichend ausgebildeten afghanischen Streitkräfte in ihrem

**Schlüsseldokumente zum NATO-Gipfel von Lissabon**

- ▮ Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence ☞
- ▮ NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement ☞
- ▮ Lisbon Summit Declaration ☞
- ▮ NATO-Russia Council Joint Statement ☞
- ▮ Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan ☞

Bemühen um Sicherheit und Stabilität zu unterstützen.

**Transatlantische Herausforderungen**

Der NATO-Einsatz in Afghanistan wird gewiss nicht zum Scheitern, geschweige denn zum Zerfall des Bündnisses führen. Wie keine andere Mission der zurückliegenden Jahre hat er aber den Widerspruch zwischen politischen Absichten auf der einen und praktischer Umsetzung auf der anderen Seite schonungslos aufgezeigt. Insofern mag man das neue Strategische Konzept der NATO auch als erneuten Anlauf verstehen, Ziele und Mittel zur Deckung zu bringen. Der Versuch ist konzeptionell gelungen, seine praktische Implementierung hängt aber mehr denn je vom Willen und von den Möglichkeiten der europäischen Mitgliedstaaten ab.

Es würde kaum überraschen, wenn die andere, weithin ausgeblendete Seite des Treffens der Staats- und Regierungschefs mittel- bis langfristig die Oberhand gewinnen würde: Von den Eckpunkten des Strategischen Konzepts bis zur Raketenabwehr haben die Vereinigten Staaten eindrucksvoll ihren Führungsanspruch untermauert. Dieser wird von den osteuropäischen und von den kleineren Mitgliedstaaten erwartet und von den grösseren Mitgliedstaaten keineswegs nur toleriert, auch wenn der äussere Anschein bisweilen durchaus bewusst den gegenteiligen Eindruck vermitteln mag. Schliesslich ermöglicht die US-Führungsrolle den Europäern, externe Sicherheitsgarantien zu einem relativ günstigen Preis zu erwerben.

Eine Perpetuierung der ungleichen Lastenverteilung sieht das verabschiedete Strategische Konzept aber gerade nicht vor. Und dennoch spricht kaum etwas dafür, dass

die Mehrheit der europäischen Mitgliedstaaten bereit sein wird, die in den letzten zehn Jahren noch einmal deutlich gewachsene transatlantische militärische Fähigkeitslücke zu schliessen. Dabei geht es gar nicht einmal in erster Linie um die absoluten Zahlen der Verteidigungshaushalte, die in der Summe immer noch über denen Chinas und Russlands liegen, als vielmehr um die Art und Weise, wie die begrenzten Mittel ausgegeben werden. Auch mehr als zehn Jahre nach der Etablierung einer eigenständigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzt die Europäische Union ungeachtet erster Fortschritte mit insgesamt 21 Schiffswerften, 89 Waffen- und 11 Panzerprogrammen immer noch auf eine unnötige Multiplizierung, während Rollenspezialisierung vielfach ein Fremdwort bleibt. Ob die bevorstehenden bzw. bereits angekündigten Kürzungen europäischer Verteidigungsetats zum Katalysator einer grundlegenden Modernisierung der europäischen Rüstungsindustrie werden, ist zweifelhaft.

**Ausblick**

Für das Atlantische Bündnis ergeben sich vier zentrale Schlussfolgerungen: Erstens wird die NATO ihr Ambitionsniveau kaum halten können. Der Kernbestand der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft wird jedoch intakt bleiben. Zweitens: Während die USA die Allianz als Instrument der Einflussnahme nutzen können und damit das Entstehen eines eigenständigen, potenziell gegen sie gerichteten Machtpols verhindern können, dient das Bündnis den Europäern als transatlantische Rückversicherung gegenüber externen Gefahren und die USA als ausgleichende Kraft im Rahmen europäischer Streitigkeiten. Drittens ergibt sich daraus geradezu zwangsläufig, dass die EU als eigenständiger sicherheitspolitischer Akteur im Zweifel auch in Europa der NATO den Vortritt lassen muss. Viertens schliesslich werden die USA, die sich zunehmend als pazifische Macht verstehen, als sicherheitspolitische Führungsnation ihre eigenen Interessen vermehrt auch mit anderen Staaten, Staatengruppen und Koalitionen der Willigen weltweit vertreten.

**«Die NATO wird ihr Ambitionsniveau kaum halten können.»**

▮ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
 ▮ Bezug und Mailingliste: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)