

Einwürfe zu „NATO 3.0“

Um die Evolution sicherheitspolitischer Akteure zu beziffern, wird immer häufiger auf das in der Softwareentwicklung gebräuchliche Konzept der Versionsnummer zurückgegriffen. Diesem Trend folgt auch NATO-Generalsekretär Rasmussen, der das im November 2010 auf dem Gipfel in Lissabon verabschiedete neue Strategische Konzept der Nordatlantischen Allianz als „NATO 3.0“ bezeichnete. Den suggerierten Quantensprung in der Entwicklung des transatlantischen Bündnisses lässt das Grundlagendokument allerdings vermissen. Zwar ist zwischen den Mitgliedstaaten ein formaler Konsens in Bezug auf Interessen, Aufgaben und strategische Ziele hergestellt worden. Auch auf das veränderte Bedrohungsumfeld hat sich die Allianz zumindest in der Analyse eingestellt. Dennoch bleibt abzuwarten, ob die ausgehandelten Formelkompromisse Bestand haben werden. Strategisches Agieren bedeutet immer auch, Wahlentscheidungen zu treffen, Prioritäten zu setzen und neben den eigenen Interessen und Zielen auch die Handlungsalternativen Dritter in Rechnung zu stellen. In diesen Punkten weist das neue Strategische Konzept gewichtige Defizite auf, wie die folgenden Ausführungen schlaglichtartig zeigen.

Selbstverständnis und Aufgaben: NATO „all inclusive“

Ziele und daraus abgeleitete Aufgaben, die Akteure zu erfüllen suchen, sind die

eigentliche *Raison d'être* von Strategien. Nur wer sagen kann, was er erreichen will, kann darangehen zu planen, wie er dies bewerkstelligen will. In der Frage des „Was“ finden sich im neuen Strategischen Konzept eindeutige Worte: Fundamentaler und andauernder Zweck des Bündnisses sei der Schutz der Freiheit und Sicherheit der Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerungen. Die NATO versteht sich selbst als einzigartige Wertegemeinschaft, die den Zielen der Vereinten Nationen und des Washingtoner Vertrags verpflichtet ist. Die Sicherheit der Mitglieder sei unteilbar, und sie werde auch in Zukunft entlang der Grundsätze Solidarität, gemeinsame Zielsetzungen und einer gerechten Lastenteilung verteidigt. Der Erfolg dieser Bemühungen hänge davon ab, dass drei zentrale Aufgaben erfolgreich bewältigt würden: kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und schließlich die Herstellung kooperativer Sicherheit.

Die Frage nach dem „Wie“ wird durch Maßnahmenkataloge zu den drei vorgeannten Aufgaben beantwortet: Gegenseitiger Beistand gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrags und Abschreckung bilden auch weiterhin den Kern der kollektiven Verteidigung. Es wird explizit festgehalten, dass die NATO so lange nuklear bewaffnet bleibt, wie derartige Waffensysteme existieren. Diese Abschreckungskomponente ergänzen und nicht etwa ersetzen soll die geplante gemeinsame Raketenabwehr des Bündnisses. Effektives Krisenmanagement soll

durch den sogenannten *comprehensive approach* erreicht werden, der militärische und zivile Instrumente beinhaltet. Schließlich will die Allianz durch Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen einen Beitrag zur internationalen Sicherheit leisten. Dazu gehören auch der Ausbau partnerschaftlicher Beziehungen zu Akteuren im internationalen System und die „Politik der offenen Tür“ gegenüber weiteren Beitritten europäischer Staaten.

Papier zur Legitimierung der eigenen Existenz?

Kritik ist sowohl gegenüber Interessen und Aufgabenbeschreibung als auch den avisierten strategischen Zielen angebracht. Insgesamt vermittelt das Dokument den Eindruck, in erster Linie die Existenz der NATO legitimieren zu wollen, statt seine Funktion als richtungweisendes Grundlagendokument des Bündnisses zu erfüllen. Um sich der Zustimmung der Mitgliedstaaten zu versichern, mussten deren divergierende Interessen integriert werden. Legitimität gegenüber der internationalen Umwelt sollte vor allem dadurch generiert werden, dass die NATO Bereiche als Tätigkeitsfelder der Allianz definiert, die allgemein als Problemfelder der Weltpolitik eingestuft werden.

Wenngleich man argumentieren kann, dass es bereits ein achtbares Ergebnis ist, die 28 Mitgliedstaaten in Bezug auf die Kernaufgabe der Allianz zu einem Formelkompromiss bewegt zu haben, besteht doch genau hier ein zentrales Problem: Der grundlegende Konflikt um die Ausrichtung des Bündnisses – Verteidigungsbündnis oder globaler Krisenmanager – ist damit nicht aus der Welt geschafft. Die Auseinandersetzung wurde nur vertagt und droht bei der nächsten Richtungsentscheidung neu aufzubre-

chen und damit das Strategische Konzept Makulatur werden zu lassen. Zudem dürften Finanzkrise und demografischer Wandel ihr Übriges tun und es der NATO zukünftig in wachsendem Maße erschweren, die Rolle eines „multiplen Sicherheitsanbieters“ (Johannes Varwick) zu erfüllen. Bezeichnenderweise sind diese Entwicklungen ebenso wenig im Strategischen Konzept erwähnt wie der sich abzeichnende „Aufstieg der anderen“ (Fareed Zakaria) in Gestalt Chinas, Indiens oder Brasiliens, welche ebenfalls relevant für die Frage nach Bedeutung und Aufgabenprofil der NATO im einundzwanzigsten Jahrhundert sind.

Die Frage nach der Effektivität von Abschreckung

Mit Blick auf die strategischen Ziele ist kritisch anzumerken, dass weder die Zielsetzungen an sich noch die nachgeordneten Maßnahmenkataloge überzeugen. Beispielsweise Abschreckung durch einen „geeigneten Mix aus konventionellen und nuklearen Fähigkeiten“ erreichen zu wollen wirft nicht nur die Frage danach auf, wie diese Mischung konkret aussehen soll. Bedeutsamer ist die Beobachtung, dass es umstritten ist, ob Abschreckung überhaupt geeignet ist, potenzielle Sicherheitsbedrohungen abzuwehren. Natürlich ist der entsprechende Passus des neuen Strategischen Konzepts auf „klassische“ militärische Bedrohungen durch Staaten gemünzt. Aber genau darin besteht das Problem: Wenn Terroristen wie an 9/11 nur eingeschränkt oder gar nicht durch das Waffenarsenal der NATO abzuschrecken sind, ist dann das Ziel der Abschreckung falsch gewählt und nicht erreichbar, oder darf ein terroristischer Angriff nicht als Bündnisfall eingestuft werden?

Es sei hier nur am Rande erwähnt, dass sich eine ähnliche Problematik gegenwärtig mit Blick auf mögliche *Cyber*-Angriffe

stellt. Der Kern des Problems besteht damit nicht in der Festlegung des strategischen Ziels an sich, sondern in der mangelnden Trennschärfe und Eindeutigkeit der politischen Beurteilung denkbarer Eventualfälle.

Fallstricke des erweiterten Sicherheitsverständnisses

Die Bedrohungsanalyse stellt neben Interessen und Zielen des handelnden Akteurs eine der zentralen Determinanten für die Entwicklung Strategischer Konzepte dar. Grundsätzlich besteht zwischen der Analyse des Sicherheitsumfeldes auf der einen und Interessen sowie Zielen auf der anderen Seite ein konstitutiver und wechselseitiger Zusammenhang: Die Interessendefinition entscheidet mit darüber, welche Gefährdungen als strategisch relevant eingestuft werden; gleichzeitig kann eine veränderte oder neuartige Bedrohung zu einer Revision außen- und sicherheitspolitischer Prioritäten samt den daraus abgeleiteten Zielen führen.

In puncto Bedrohungsanalyse weist das neue Strategische Konzept der NATO deutliche Parallelen zu den entsprechenden Ausführungen der ebenfalls 2010 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategien (NSS) der USA und Großbritanniens auf. Die Grundlage bildet auch im Fall der NATO ein „erweitertes Sicherheitsverständnis“, das ein breites Spektrum militärischer und nicht militärischer Entwicklungen und Trends als sicherheitsrelevant einstuft. „Klassische“ Bedrohungen in Form eines konventionellen Angriffs auf Mitgliedstaaten des Bündnisses werden zwar als unwahrscheinlich erachtet, können jedoch nicht ausgeschlossen werden. Analog zur ersten NSS der Obama-Administration von 2010 wird die Proliferation nuklearer und anderer Massenvernichtungswaffen vor der Bedrohung durch terroristische Akteure genannt, einschließlich des Besitzes

von Massenvernichtungswaffen (*weapons of mass destruction* – WMDs) durch Terroristen. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass instabile Verhältnisse und Konflikte jenseits des Bündnisgebietes der NATO eine direkte Gefahr für diese darstellen können, indem sie Extremismus, Terrorismus und die organisierte Kriminalität fördern. Bereits an diesem Passus ist ersichtlich, dass die NATO auch vor dem Hintergrund des drohenden Scheiterns in Afghanistan grundsätzlich am Prinzip der „Out-of-area-Einsätze“ jenseits des unmittelbaren Bündnisgebiets festhält.

Mit der expliziten Einstufung von Angriffen aus dem Cyberspace als Sicherheitsbedrohung folgt das Strategische Konzept ebenfalls dem Trend der amerikanischen und britischen NSS. Angesichts der Abhängigkeit industrialisierter Gemeinwesen von einer funktionierenden Kommunikations-, Transport- und Verkehrsinfrastruktur und deren relativ hoher Verwundbarkeit kann es kaum überraschen, dass die Abwehr entsprechender Bedrohungen zunehmend in den Fokus rückt. Wachsende Bedeutung als potenziell gewichtige Einflussgrößen von Planung und Operationsführung wird schließlich den aus technologischen Entwicklungen erwachsenden Handlungsoptionen Dritter sowie den Folgen abnehmender endlicher Ressourcen und den Begleiterscheinungen veränderter Lebensumstände attestiert. Im Unterschied zu Forderungen von verschiedenen Seiten im Vorfeld des Lissabon-Gipfels wird der Klimawandel samt den aus ihm erwachsenden Folgewirkungen lediglich in diesem Zusammenhang als sicherheitspolitisch relevante Entwicklung erwähnt.

In der Analyse des Sicherheitsumfeldes wird nicht systematisch zwischen verschiedenen Gefährdungskategorien unterschieden. Während Terrorismus explizit als „unmittelbare Bedrohung“ ein-

gestuft wird und auch davon gesprochen wird, dass „konventionelle Bedrohungen nicht ignoriert“ werden dürfen, sucht man solch eindeutige Wertungen mit Blick auf die weiteren Gefährdungen vergebens. Cyber-Angriffe, Instabilität in entfernten Regionen und die Folgewirkungen des Klimawandels „können“ Bedrohungen bedeuten; unklar bleibt jedoch, ab wann diese bestehen und worin konkret sie zu sehen sind. Die NATO findet damit ebenfalls keinen Ausweg aus dem Dilemma, der Erweiterung des Bedrohungsspektrums Rechnung zu tragen, ohne Zuflucht bei Allgemeinplätzen zu suchen. Damit besteht nicht nur die Gefahr einer weiter fortschreitenden „Versicherheitlichung“, sondern es stellt sich die Frage nach Effizienz und Effektivität. Auch der angestrebte Aufbau einer „geeigneten, aber bescheidenen zivilen Krisenbewältigungsfähigkeit“ wird die bestehenden Zweifel nicht ausräumen können, ob die NATO der geeignete Akteur zur Abwehr dieser primär nicht militärischen Gefährdungen ist.

Durch die wenig spezifische Analyse des Sicherheitsumfelds wurde eine wichtige Gelegenheit verpasst, den Blick für die Kernaufgaben der Allianz zu stärken: Wenn jedwede Entwicklung potenziell sicherheitsrelevant ist, dann macht es natürlich vordergründig auch Sinn, das Aufgabenprofil der NATO denkbar weit zu fassen. Statt Korrektiv zu sein, wird die Umweltanalyse zum Komplizen der Aufgabenbeschreibung.

Russland als strategischer Partner?

Strategisches Handeln ist immer interaktiv. Im internationalen System treffen die potenziell konfligierenden Interessen unterschiedlicher Akteure aufeinander. Um der sich daraus ergebenden Dynamik Rechnung zu tragen, sollten die erkennbaren oder vermuteten Absichten anderer Akteure zwingend Eingang in die eigene strategische Planung finden. Das

neue NATO-Konzept vernachlässigt diesen Grundsatz auf sträfliche Art und Weise. Politische Rücksichtnahme, etwa auf die Interessen der Türkei, die den Iran explizit nicht erwähnt wissen wollte, und nicht strategisches Denken sind Trumpf.

Besonders eklatant fällt dieses Defizit mit Blick auf die angestrebte „echte strategische Partnerschaft“ mit Russland ins Auge, zu deren hauptsächlichen Befürwortern Deutschland zählt. Es geht an dieser Stelle nicht darum zu bestreiten, dass die NATO Russlands Unterstützung in wichtigen Fragen wie den Transitgenehmigungen für Nachschublieferungen nach Afghanistan oder der Iranfrage benötigt und dass fallweise Interessenskohärenzen bestehen. Auch soll nicht einer neuerlich antagonistischen Politik der Allianz gegenüber einem zumindest temporär wieder erstarkten Russland das Wort geredet werden.

Allerdings ist es hochgradig fragwürdig, Russland eine intensiviertere Zusammenarbeit ohne Vorbedingungen anzutragen und lediglich darauf hinzuweisen, dass man „Gegenseitigkeit erwarte“. Zumal gerade mit Blick auf die Frage einer russischen Beteiligung an der gemeinsamen Raketenabwehr ein weiterer Konflikt vorprogrammiert zu sein scheint: Volle Gleichberechtigung ist laut Präsident Medwedew die *Conditio sine qua non* für Moskau in dieser Frage; in allen anderen Fällen sei auch eine neuerliche russische Aufrüstung nicht auszuschließen.

Da momentan nichts auf eine derart ausgeprägte Bereitschaft zur Beteiligung Russlands durch die NATO hindeutet, ist zu fragen, warum man keine ausgewogene Position eingenommen hat, die Anreize setzt, gleichzeitig aber eindeutige Ansprüche geltend macht. So hätte man beispielsweise stärker als geschehen die russische Weigerung, im Bereich taktischer Atomwaffen abzurüsten, als Hindernis für weitere Zugeständnisse he-

rausstellen können. Vor dem Hintergrund der russischen Außenpolitik der vergangenen Jahre erscheint die „strategische Partnerschaft“ jedenfalls als eine allzu einseitig positive Sicht auf die zukünftige Qualität der NATO-Russland-Beziehungen.

NATO 1.1. statt 3.0

Angesichts der skizzierten Defizite sollte nicht von einer „NATO 3.0“, sondern bestenfalls von einer „NATO 1.1“ gesprochen werden. Schwer wiegen nicht nur die konzeptionellen Defizite, sondern vor allem der Umstand, dass die zwischen

den Mitgliedstaaten bestehenden unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich Aufgabe und Funktion der NATO fortbestehen. Es ist damit unwahrscheinlich, dass das Strategische Konzept dazu beitragen wird, die Allianz zukünftig „effektiver, effizienter und engagierter“ zu machen, wie Generalsekretär Rasmussen hofft. Eher ist davon auszugehen, dass in künftigen Entscheidungssituationen nicht die Ausführungen des Strategischen Konzepts, sondern die jeweiligen Interessen der Mitgliedstaaten darüber entscheiden, ob das Bündnis handlungsfähig ist oder nicht.

Lebendiges Bündnis

„Das neue Strategische Konzept der NATO festigt den Konsens im Bündnis und gibt die Richtung für die kommenden Jahre vor. Es macht deutlich, dass die NATO mehr ist als ‚nur‘ der Einsatz in Afghanistan, und wird der Vielfalt der Bedrohungen für die Sicherheit, den Wohlstand und den Lebensstil des Westens gerecht. Dabei tritt die NATO weniger kraftstrotzend und mit gedämpfter Rhetorik auf. Nicht nur wird die Erweiterung des Bündnisses hintangestellt, sondern auch die Idee einer weltweit agierenden NATO als Allianz der Demokratien zum Schutz der liberalisierenden und wachstumsfördernden Globalisierung wird nicht offensiv vertreten. Insgesamt ist das Papier kaum ideologisch; demokratische Partner außerhalb des atlantischen Raumes wie Australien, Japan und Südkorea werden ebenso wenig namentlich genannt wie die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus.“

In der Substanz bleibt der Grundkonsens allerdings deutlich erkennbar – die NATO hat sich ihrer selbst mit diesem Strategischen Konzept und der ihm vorausgehenden Debatte vergewissert. Die Allianz wird als politisches, militärisches und wertegebundenes Bündnis definiert. Die Aufgabenvielfalt der NATO wird nicht geschmälert, die militärische Planung vor allem auf Einsatz- und Verlegefähigkeit fokussiert. Neue Herausforderungen wie Cyberangriffe und Energiesicherheit werden angegangen, aber nicht zur neuen Raison d'être stilisiert.

Im Einzelnen ist das Konzept oft skizzenhaft und unspezifisch, aber das liegt in der Natur eines solchen Grundsatzdokumentes und der Schwierigkeit, 28 Staaten auf eine Formulierung zu vereinen. Niemand konnte ernsthaft von einem solchen Papier erwarten, dass es alle strategischen Fragen und politischen Konflikte innerhalb der NATO im Handstreich und umfassend löst. Aber es gibt die Richtung vor, in der nun innerhalb der Mitgliedstaaten und innerhalb des gesamten Bündnisses weitergearbeitet werden muss. Die Fragen stehen deutlicher vor Augen denn je: Wie soll das Verhältnis zu Russland konkret ausgestaltet werden? Wie genau kann das neue Raketenabwehrsystem möglichst effizient und kostengünstig geschaffen werden? Wie kann bündnisweite Cybersicherheit bewerkstelligt werden? Welche Krisen und Entwicklungen außerhalb des Bündnisgebietes bedrohen die Sicherheit des Westens, und wie soll ihnen begegnet werden?

Das sind die unmittelbaren Zukunftsfragen des 21. Jahrhunderts. Mit dem neuen Strategischen Konzept erweist sich die NATO als lebendiges Bündnis auf der Höhe der Zeit und zeigt einmal mehr, dass sie für die Sicherheit Europas unverzichtbar bleibt.“

Patrick Keller in: *Analysen und Argumente*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Ausgabe Nr. 86, November 2010.