Die NATO und Russland nach dem Gipfeltreffen von Lissabon

Neues Konzept – neue Partner?

Thomas Gutschker

Historisch, immer wieder historisch. Staatslenker, Regierungschefs und die meisten Berichterstatter schienen sich einig zu sein in ihrer Bewertung des NATO-Gipfeltreffens von Lissabon: In der portugiesischen Hauptstadt, wo vor zwei Jahren schon der EU-Reformvertrag unterzeichnet worden war, ist Mitte November wieder Geschichte geschrieben worden. Die Allianz gab sich ein neues strategisches Konzept; das letzte stammte von 1999. Sie beschloss außerdem den Aufbau einer strategischen Raketenabwehr und stellte den Rückzug ihrer Kampftruppen aus Afghanistan bis 2014 in Aussicht. Am meisten Aufmerksamkeit fand die gemeinsame Erklärung des NATO-Russland-Rats, die „eine neue Stufe der Zusammenarbeit zwecks einer wahren strategischen Partnerschaft" verkündet.

Fast bescheiden klang der amerikanische Präsident Barack Obama, als er von einem „Meilenstein-Gipfel" sprach. Bundeskanzlerin Angela Merkel äußerte, dass „die Fronten des Kalten Krieges nun endgültig verlassen werden". Das konnte NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen nur übertreffen, indem er in mystische Sphären emporstieg: „Heute tragen wir nicht nur dazu bei, die Geister der Vergangenheit zu begraben, die uns viel zu lang verfolgt haben. Wir treiben sie aus", sagte er in seiner Abschluss-Pressekonferenz. Der Däne genoss seinen Erfolg in vollen Zügen: Sowohl die erneuerte Partnerschaft mit Russland als auch die Vergemeinschaftung der Raketenabwehr gehen wesentlich auf die Initiative des Generalsekretärs zurück, der seit August 2009 im Amt ist.

Allerdings hält die enthusiastische Bewertung des Gipfeltreffens, die von etlichen Kommentatoren unkritisch übernommen worden ist, einer nüchternen Betrachtung nicht stand. Zwar haben die ausführlichen, in dieser Form präzedenzlosen Konsultationen der Allianz zum strategischen Konzept tatsächlich zu einem neuen Konsens geführt und zahlreiche Streitpunkte geklärt, welche die Mitgliedstaaten zuvor entzweiten. Dieser Konsens deckt auch das Projekt einer gemeinsamen Raketenabwehr. Er lässt jedoch offen, was die einzelnen Mitgliedstaaten dazu beitragen. Momentan ist kaum zu erkennen, wie die europäischen Mitglieder der Allianz – allen voran Deutschland – die Milliardenbeträge stemmen könnten, die sie investieren müssten, um das amerikanische System zu einem transatlantischen zu machen. Zudem bleibt umstritten, ob Raketenabwehr die nukleare Abschreckung nur ergänzt oder eines Tages ersetzen kann. In Bezug auf Russland ist der strategische Konsens ambivalent: Einerseits bietet die Allianz Moskau weitgehende Kooperation im beiderseitigen Interesse an. Andererseits bekräftigt sie mit Artikel 5 des Gründungsvertrags ihre Funktion als kollektive Verteidigungsgemeinschaft, die zuerst ihr Territorium und ihre Bevölkerung gegen Angriffe verteidigt. Vor allem die neuen Mitglieder des Bündnisses im Osten Europas betrachten das als Sicherheitsgarantie gegenüber möglichen Über-

griffen Russlands. Sie sind nicht so sicher, dass zwischen Russland und der NATO wirklich ein neues Kapitel aufgeschlagen wird und jegliches Zurückblättern im Buch der Geschichte ausgeschlossen ist.

Alte und neue Bedrohungen

Für das neue strategische Konzept ist Anders Fogh Rasmussen zu Recht gelobt worden. Der frühere dänische Regierungschef hat es vermocht, alle Verbündeten binnen eines Jahres in einen konzentrierten Diskussionsprozess einzubeziehen und diesen zu einem verbindlichen Ergebnis zu führen. Bevor die Beratungen begannen, hatten erfahrene Verteidigungspolitiker und Militärs geunkt, ein neues Konzept werde nur die altbekannten Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten widerspiegeln. Manche hielten es deshalb für besser, heiße Eisen gar nicht erst anzufassen, um offene Zerwürfnisse zu vermeiden. Doch das Gegenteil traf ein: Das Bündnis hat zum ersten Mal seit seiner Erweiterung von 16 (1998) auf 28 Mitglieder ernsthaft über seine Bedrohungen, seine Grundlagen und Ziele debattiert.

Diese Debatte wurde geführt in einem zweistufigen Prozess, woran Deutschland erheblichen Anteil hatte. Berlin setzte sich früh dafür ein, nach dem Vorbild des Harmel-Berichts eine Kommission unabhängiger und nicht weisungsgebundener Experten einzurichten, die alle strittigen Fragen erörtern konnten. 1967 hatte eine nach ihrem Urheber und Kopf, dem belgischen Außenminister Pierre Harmel, benannte Kommission einen Bericht vorgelegt, der die zuvor widerstrebenden Interessen der NATO-Partner in einer neuen Formel zusammenführte: dass militärische Abschreckung und Entspannung einander ergänzen. Aus der Strategie der massiven Vergeltung (*massive retaliation*) im Angriffsfall wurde so die Doktrin flexibler Erwiderung (*flexible response*).

Rasmussen berief eine übersichtliche Kommission von zwölf Personen und stellte sie unter den Vorsitz der durchsetzungsstarken, von alten wie neuen Mitgliedern gleichermaßen geschätzten früheren US-Außenministerin Madeleine Albright (sie wurde in Prag geboren). Die Auswahl bildete einerseits Größe und Gewicht der Mitgliedstaaten ab, andererseits die regionale Ausdehnung der Allianz. Osteuropa war mit einem Polen und Letten vertreten. Dass sechzehn Staaten keinen nationalen Repräsentanten hatten, sollte sich als Vorteil erweisen: Es verschaffte den Mitgliedern mehr Unabhängigkeit und zwang sie zugleich, über die Interessen ihres Herkunftslandes hinauszudenken. Der Expertenrat traf im September 2009 erstmals zusammen und hielt bis Februar 2010 vier öffentliche Seminare, er konsultierte NATO-Generäle ebenso wie Verteidigungsfachleute und Parlamentarier. Auch in Moskau fanden Gespräche statt. In der Schlussphase erörterten die zwölf Experten ihre Empfehlungen mit Regierungsvertretern aller NATO-Staaten. Dieses Verfahren führte im Mai 2010 zu ausgewogenen Empfehlungen, in denen sich die Regierungen wiederfanden. In der zweiten Phase konnte Rasmussen deshalb während des Sommers mit nur wenigen Beratern das neue strategische Konzept verfassen und in einem sehr kleinen Zeitfenster mit den Hauptstädten besprechen.

Die wichtigste Klärung des in Lissabon im Konsens beschlossenen Konzepts betrifft die Anwendung der Artikel 4 und 5 des Nordatlantikpakts von 1949. In den letzten Jahren hatten die neuen Mitglieder immer wieder darauf gepocht, dass sie der NATO nicht primär beigetreten seien, um in Afghanistan gegen Taliban zu kämpfen oder Piraten im Pazifik zu jagen, sondern um ihre territoriale Integrität zu sichern. Viele alte Mitglieder hielten das für historische Reflexe, die sie selbst längst überwunden hatten. Doch

wurden alle im August 2008 mit der russischen Invasion Georgiens und der Annexion Süd-Ossetiens und Abchasiens daran erinnert, dass der Schutz der eigenen Bevölkerung im Kern des Bündnisvertrags steht. In diesem Sinne erneuert das strategische Konzept die Selbstverpflichtung zur kollektiven Verteidigung gemäß Artikel 5, sollte einer oder mehrere Staaten angegriffen werden.

Allerdings stellt es keinen Blankoscheck für kollektive Verteidigung aus. Dem in Osteuropa vielfach geäußerten Wunsch, die NATO möge auch die Unterbrechung von Energielieferungen (Stichwort „Energie-NATO") und Angriffe auf Computernetze als Verteidigungsfall werten, wird nicht entsprochen. Das Konzept erkennt zwar die potenzielle Verletzbarkeit der Mitgliedstaaten an, schreibt für solche Fälle aber zunächst Beratungen unter Artikel 4 des Nordatlantikvertrags vor. Er sieht vor, dass die Vertragsparteien „einander konsultieren, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist". In der Praxis der vergangenen sechzig Jahre spielte dieser Artikel kaum eine Rolle. Wenn er nun aufgewertet wird, liegt das daran, dass sich alle Verbündeten darüber klar geworden sind, dass ihre potenzielle Verletzbarkeit zwar steigt, neue Bedrohungen aber auch neue Antworten erfordern.

Das gilt in besonderem Maße für Angriffe auf Computernetze, deren Urheber kaum zu ermitteln sind. So wurden die Rechner estnischer Banken und Ministerien im April 2007 gezielt mit Serviceanfragen überhäuft und in der Folge lahmgelegt („denial of"). Fachleute führten diese auf russische Rechner zurück, auch wenn unklar bleibt, ob sie vom Staat oder von Nationalisten gesteuert wurden, die sich für die Verlegung eines russischen Kriegerdenkmals in Riga rächen wollten.

Die NATO erkennt an, dass Cyberangriffe „eine Schwelle erreichen können, an der nationaler und euro-atlantischer Wohlstand, Sicherheit und Stabilität bedroht sind". Sie setzt angesichts dieser Gefahr aber vor allem auf Prävention: Sowohl ihre eigenen Einrichtungen als auch die der Mitgliedstaaten sollen in einer gemeinsamen Anstrengung besser geschützt werden.

Von der taktischen zur strategischen Raketenabwehr

Die zweite wichtige Festlegung des neuen strategischen Konzepts betrifft die Raketenabwehr. Die Bündnispartner verpflichten sich darauf, „die Fähigkeit zu entwickeln, unsere Bevölkerungen und Territorien gegen ballistische Raketen zu verteidigen". Sie definieren dies als „Kernbestandteil unserer kollektiven Verteidigung". Zwar verfügt die Allianz schon seit einigen Jahren über ein Programm zur taktischen (Gefechtsfeld-) Raketenabwehr – im Fachjargon *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense*. Doch wird dieses nun ausgeweitet auf die strategische Raketenabwehr und in den Mittelpunkt der gemeinsamen Anstrengungen gerückt. Erstmals in ihrer Geschichte erkennt die NATO damit an, dass die klassische (nukleare) Abschreckung nicht mehr ausreicht, um ihre Mitglieder zu schützen.

Auch diese Initiative geht zurück auf die Initiative Rasmussens. Sie wird möglich, weil US-Präsident Obama den Raketenabwehrplan seines Vorgängers George W. Bush im September 2009 aufgab, der bilaterale Stationierungsabkommen mit Polen und der Tschechischen Republik geschlossen hatte und auf die Abwehr von Interkontinentalraketen zielte. Nach Obamas Willen sollen die USA in vier Phasen bis 2020 land- und seegestützte Abfangsysteme für Mittelstreckenraketen sowie Radare in Süd- und Mitteleuropa stationieren. Dieses Vorge-

hen bietet den Alliierten Möglichkeiten zum „opt-in", also zur Integration eigener Fähigkeiten. Dazu müssen die bestehenden nationalen Systeme zusammengeschaltet werden. Rasmussen beziffert die Kosten dafür auf „weniger als 200 Millionen Euro", verteilt auf zehn Jahre.

Diese Summe ist verhältnismäßig gering, weil die NATO auf ihr bestehendes Programm zur Gefechtsfeldabwehr aufbauen kann, für das sie 800 Millionen Euro in vierzehn Jahren veranschlagt hat. Doch bildet der Betrag keineswegs die tatsächlichen Kosten für die Mitgliedstaaten ab. Sie müssen in vielen Fällen die Abwehrsysteme erst noch beschaffen – und dies aus ihrem eigenen Wehretat finanzieren. Als Musterbeispiel gilt das Flugabwehrsystem Meads, das die USA, Deutschland und Italien gemeinsam entwickeln. Der Bundestag hat dem Vorhaben 2005 zugestimmt und für die Entwicklungsphase 855 Millionen Euro freigegeben. Der deutsche Anteil an den Gesamtkosten wurde auf 3,84 Milliarden Euro geschätzt, doch gehen Fachleute davon aus, dass die tatsächlichen Kosten doppelt oder dreimal so hoch sein werden. Auch deshalb taucht das Projekt schon seit einiger Zeit auf Sparlisten auf, die im Verteidigungsministerium kursieren.

Die deutsche Position zur Raketenabwehr ist zwiespältig. Außenminister Guido Westerwelle (FDP) unterstützt ein integriertes NATO-System, während Fachpolitiker seiner Partei alles dafür tun, Meads im Haushaltsausschuss zu Fall zu bringen. Westerwelle sieht die gemeinsame Raketenabwehr als Chance, komplett aus der nuklearen Rüstung auszusteigen, mithin auch die zwanzig in Deutschland verbliebenen US-Atombomben loszuwerden. In dieser Frage gab es vor dem NATO-Gipfel erhebliche Konflikte zwischen Berlin und Paris. Staatspräsident Nicolas Sarkozy hält nämlich gar nichts von „global zero", dem (Fern-) Ziel einer atomwaffenfreien Welt. Frankreichs Status als Großmacht (mit einem dauerhaften Sitz im UN-Sicherheitsrat) hängt am Besitz einer „force de frappe".

Vor diesem Hintergrund sind die überaus vorsichtigen Aussagen des strategischen Konzepts zur nuklearen Abrüstung zu lesen. „Wir sind entschlossen, eine sicherere Welt für alle anzustreben und die Bedingungen für eine Welt ohne Nuklearwaffen zu schaffen", heißt es dort. Zugleich betont die Allianz, einen Satz von US-Außenministerin Clinton aufgreifend, dass „die NATO eine nukleare Allianz bleibt, solange es Atomwaffen in der Welt gibt". Das von Westerwelle verfolgte Ziel, die taktischen US-Atombomben aus Europa abzuziehen, wird in einen größeren Zusammenhang eingeordnet: Weitere Abrüstungsschritte der NATO „müssen das Ungleichgewicht aufgrund größerer russischer Bestände an nuklearen Kurzstreckenwaffen berücksichtigen". Das entspricht der amerikanischen Position. Speziell auf französische Bedenken richtet sich die Feststellung, dass die „unabhängigen" Nuklearstreitkräfte Frankreichs und Großbritanniens eine „abschreckende Rolle für sich haben".

Die NATO hat Russland in Lissabon angeboten, bei der Raketenabwehr zu kooperieren. Der russische Präsident Dimitri Medwedew ging darauf ein, ließ sich jedoch mehrere Hintertüren offen. Gemäß der gemeinsamen Erklärung des NATO-Russland-Rats stimmen beide Seiten zunächst nur darin überein, über eine Zusammenarbeit „zu diskutieren". Sie werden im ersten Schritt eine gemeinsame Bedrohungsanalyse erstellen. Im Bereich der taktischen Raketenabwehr wollen sie ihre 2008 suspendierte Zusammenarbeit wieder aufnehmen.

In der Verkürzung der Berichterstattung war oft davon die Rede, dass Russland und die NATO „ein gemeinsames Raketenabwehrsystem entwickeln wollen". Genau das ist aber nahezu ausge-

schlossen. Die USA lehnen eine integrierte Struktur kategorisch ab. Sie würde ihre technologische Vorherrschaft gefährden und wäre zudem im Ernstfall unpraktikabel. Es ist kaum vorstellbar, dass in den wenigen Minuten, die zwischen der Ortung einer feindlichen Rakete und dem Abschuss eines Abfangkörpers bleiben, auf zwei getrennten Befehlssträngen eine Abschussfreigabe eingeholt werden kann. Washington schwebt eine Kommandostruktur vor, wie sie in der NATO bei der nuklearen Teilhabe üblich ist: Den Einsatzbefehl gibt ein US-General nach Weisung des US-Präsidenten. Russland und die NATO werden daher getrennte Systeme entwickeln. Denkbar sind allein der Austausch von Informationen und Absprachen bei der Positionierung von Abfangkörpern.

Partnerschaft mit Rückversicherung

Man merkt gerade den Passagen zu Russland im strategischen Konzept an, dass sie aus Rasmussens Feder stammen. Der NATO-Generalsekretär, der die Beziehungen zu Moskau zu seiner zweitwichtigsten Aufgabe (nach der Bewältigung des Afghanistan-Einsatzes) gemacht hat, wählt positive, auf Partnerschaft zielende Formulierungen. „Die NATO stellt für Russland keine Bedrohung dar", schreibt er – eine Replik auf die neue russische Militärdoktrin von Februar 2010, welche die NATO-Erweiterung nach Osten zwar nicht als Gefahr, wohl aber als potenzielle Bedrohung einstuft. Im Konzept heißt es weiter: „Im Gegenteil: Wir wollen eine echte strategische Partnerschaft zwischen der NATO und Russland sehen, und wir werden uns entsprechend verhalten, in der Erwartung auf Erwiderung (Reziprozität) durch Russland." Nur diese letzte Bedingung lässt noch Vorbehalte erkennen.

Im Vergleich dazu ist die Sprache in den Empfehlungen der Albright-Gruppe nüchterner und zurückhaltender. Obwohl die NATO Russland weder als Bedrohung sehe noch eine solche für Russland darstelle, so die Experten, „bleiben Zweifel auf beiden Seiten über die Intentionen und Politiken des jeweils anderen". Sie empfehlen der Allianz zwar, eine „Politik des Engagements" gegenüber Moskau zu betreiben, zugleich ihre Mitglieder aber „rückzuversichern, dass ihre Sicherheit und Interessen verteidigt werden". Wenn das strategische Konzept andere Formulierungen wählt, heißt das freilich nicht, dass diese Rückversicherung darin keinen Platz mehr hat. Sie ist vielmehr implizit enthalten in der Bekräftigung der Territorialverteidigung gemäß Artikel 5, der Konsultation gemäß Artikel 4 des NATO-Vertrags und der Selbstverpflichtung, Partner besser gegen Angriffe von außen zu schützen. In diesem Zusammenhang hält das Konzept fest, dass die Allianz auch wieder Verteidigungspläne für mögliche Konfliktszenarien erstellt (*contingency planning*) und in Manövern übt – eine Forderung insbesondere der osteuropäischen Mitglieder.

Rasmussen hat das neue strategische Konzept als Leitfaden für die nächsten zehn Jahre der Allianz bezeichnet. „Historisch" muss man das nicht nennen. Ob es den Weg ebnet zu einer Partnerschaft mit Russland, die dieses Prädikat rechtfertigt, zu einem NATO-Beitritt Moskaus gar, wird sich zeigen müssen. Skepsis ist schon deshalb angebracht, weil vieles, was in Lissabon gesagt wurde, noch vom NATO-Gipfeltreffen 2002 in Rom in den Ohren klingt. Auch damals sollte mit der Gründung des NATO-Russland-Rats eine „neue Seite" in der Geschichte der Staaten aufgeschlagen werden, auf der „qualitativ neue Beziehungen" stand. Doch in der rauen Wirklichkeit kam alles anders: Der Georgien-Krieg im August 2008 brachte beide Seiten an den Rand eines Zerwürfnisses und einer militärischen Konfrontation, die an die dunkelsten Zeiten des Kalten Krieges erinnerte.