



AUSGABE 100
Februar 2012

ANALYSEN & ARGUMENTE

Nach den Operationen: Ausblick auf den NATO-Gipfel in Chicago

Patrick Keller

Am 20. und 21. Mai 2012 werden sich die Staats- und Regierungschefs der 28 Mitglieder der NATO in Chicago treffen. Es ist der erste Gipfel der NATO seit November 2010 in Lissabon und der erste auf amerikanischem Boden seit 1999 in Washington. Im Gegensatz zu diesen Konferenzen wird diesmal kein neues strategisches Konzept oder eine ähnlich wegweisende Entscheidung erwartet. Stattdessen sollen auf diesem *implementation summit* die Zwischenstände des eingeschlagenen Weges überprüft und verkündet werden – zum Beispiel mit Blick auf den Abzug aus Afghanistan oder die Errichtung eines Raketenabwehrschirmes. Überschattet werden solche Einzelfragen von dem Problem, wie die NATO in Zeiten knapper Kassen und schwindender Interventionsbereitschaft die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten in Zukunft garantieren kann. Dieses Papier gibt einen Überblick der in Chicago zu behandelnden Themen und skizziert den Stand der strategischen Debatte.

Ansprechpartner

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-942775-74-8



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | I. SMART DEFENSE

4 | II. AFGHANISTAN

5 | III. RAKETENABWEHR

5 | IV. NUKLEARE ABSCHRECKUNG

6 | V. PARTNERSCHAFTEN

7 | VI. PHASE VIER



*I'm coming home
Via Chicago
Searching for a home
Via Chicago
– Wilco*

I. SMART DEFENSE

Das Leitthema des Gipfels wird „Smart Defense“ lauten. Das ist der Begriff, mit dem NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen auf die schwierige Haushaltslage in nahezu allen Mitgliedstaaten des Bündnisses reagiert. Er versucht damit, in Zeiten knapper Kassen die militärische Leistungsfähigkeit der NATO zu konsolidieren: „I know that in an age of austerity, we cannot spend more. But neither should we spend less. So the answer is to spend better. And to get better value for money. To help nations to preserve capabilities and to deliver new ones. This means we must prioritize, we must specialize, and we must seek multinational solutions. Taken together, this is what I call Smart Defense.“ (30. September 2011) Diese Definition zeigt bereits, in welchen Schwierigkeiten sich die NATO befindet – und dass „Smart Defense“ als konzeptionelle Lösung und damit als zentrales Gipfelthema nicht weit trägt. An sechs Aspekten lässt sich dieses Urteil festmachen.

Erstens ist „Smart Defense“ offensichtlich die Reaktion der NATO auf die erheblichen Kürzungen der Verteidigungshaushalte, die in fast allen Mitgliedstaaten im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise vorgenommen wurden und noch zu erwarten sind. Die Einsparungen sind fundamentaler Natur und werden die westliche Verteidigungsfähigkeit nachhaltig verändern. So plant Deutschland, in den kommenden drei Jahren rund ein Drittel des jährlichen Verteidigungshaushaltes einzusparen; den USA stehen innerhalb des nächsten Jahrzehnts Einsparungen in Höhe von einer Billion Dollar (14% weniger als bislang geplant) bevor; und Großbritannien verabschiedet sich mit Kürzungen in Höhe von fast acht Milliarden Dollar bis 2014 (Einschnitt von 8%) endgültig von seiner Rolle als militärischer Weltmacht. Von der ohnehin nie umfassend umgesetzten Vereinbarung der NATO-Partner, jährlich zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben, ist bei den allermeisten Mitgliedern längst keine Rede mehr.

Es ist die Aufgabe des NATO-Generalsekretärs, sich gegen diesen Trend zu stemmen und dessen gefährliche Folgen deutlich zu machen. Sein Beharren auf Ausgaben-Stagnation („neither should we spend less“) erscheint aber weltfremd und bei weitem nicht so plastisch wie sein vormaliger Hinweis zu den Einschnitten in die Verteidigungshaushalte:

„There's a point where you no longer cut fat; you're cutting into muscle, and then into bone.“ (8. Oktober 2010) Bislang ist es ihm und den führenden Verteidigungspolitikern der Allianz noch nicht gelungen, die Dramatik der Lage so überzeugend zu vermitteln, dass die Tendenz zur schleichenden Entwaffnung an Druck verloren hätte.

Dazu passt, *zweitens*, der Wechsel der NATO-Sprachregelung. Aus „we need to do more with less“ ist „better with less“ geworden. Es lässt sich argumentieren, dass gerade in der Sicherheitspolitik „mehr“ Ressourcen eine Voraussetzung für „bessere“ Handlungsfähigkeit sind. Aber auch wer „besser mit weniger“ für möglich und sinnvoll erachtet, muss diese Formel angesichts der Wucht der Kürzungen illusorisch finden. „Smart Defense“ trägt daher den Kern des Scheiterns – oder zumindest der fragwürdigen Selbstbeschränkung – bereits in sich.

Drittens zieht „Smart Defense“, akzeptiert man die Unabwendbarkeit drastischer Einsparungen, durchaus die richtigen Schlüsse: Die Verteidigungs- und insbesondere die Rüstungsplanung im Bündnis muss den Geboten der Spezialisierung und Multinationalisierung folgen, um Effektivität zu wahren. Insofern ist „Smart Defense“ für die NATO, was „Pooling & Sharing“ für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union ist. Beide Schlagworte stehen allerdings auf einem konzeptionell schwachen Fundament. Denn die schwierige Aufgabe der Harmonisierung bündnisweiter Strukturen der Planung, Beschaffung und Bereitstellung ist mit der Idee, Fähigkeiten zusammenzulegen und gemeinsam zu nutzen, keineswegs gelöst. „Smart Defense“ und „Pooling & Sharing“ sind als Handlungsempfehlungen ähnlich unterkomplex wie Obelix' Plan für einen Banküberfall: „Wir gehen rein, holen das Geld und gehen wieder raus.“

Es liegt, *viertens*, an der von Rasmussen geforderten „Priorisierung“, dass diese Strategie nicht ohne weiteres aufgehen kann. Denn die als notwendig erkannte Harmonisierung der bündnisweiten Verteidigung erfordert eine Harmonisierung der bündnisweiten Politik. Von einer wirklich gemeinsamen, priorisierten Bedrohungsanalyse sind die NATO-Mitgliedstaaten aber ebenso weit entfernt wie von einer ge-



meinsamen Einstellung gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel. So hegen spätestens seit der deutschen Haltung zur Libyen-Mission der NATO viele Bündnispartner Zweifel an der verlässlichen Einsetzbarkeit potenzieller gemeinsamer Fähigkeiten. Daher ist auch die gewünschte Abstimmung der Fähigkeitsprofile außer Reichweite – von nationalen Vorbehalten (industrie-)politischer Natur ganz zu schweigen.

Fünftens rückt der Begriff „Smart Defense“ einen altbekannten transatlantischen Graben ins Zentrum der Debatte: den Streit um die Lastenteilung. Denn wenn der Generalsekretär die kluge Allokation von Ressourcen zum Hauptthema des Gipfels macht, ist allseitige Frustration vorprogrammiert. Die USA erwarten in Zukunft von den Europäern, größere finanzielle und militärische Verantwortung für die Sicherheit ihres Kontinents zu übernehmen. Der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates hat dies mit den schwindenden Ressourcen des Pentagon begründet, Präsident Barack Obama mit einer strategischen Schwerpunktverlagerung auf den Pazifik. Aus Sicht der europäischen Spitzenpolitiker, die Chicago vermutlich vor allem als Ablenkung von den üblichen EU-Krisengipfeln empfinden werden, könnte der Zeitpunkt für eine belehrende Debatte über ihre Verteidigungsbudgets jedoch kaum ungünstiger sein. In jedem Fall sind in diesem Streit vorerst keine konstruktiven Ergebnisse zu erwarten.

Sechstens und schließlich ist „Smart Defense“ als Etikett für den NATO-Gipfel ungeeignet, weil es ohne medialen oder politischen Reiz ist. Durch den Fokus auf die schwindenden Ressourcen verstärkt es den Chorgesang vom vermeintlichen Niedergang des Westens und der USA. Ein Effekt, den sich insbesondere der wahlkämpfende Gastgeber nicht wünschen kann. Selbst wenn es gelänge, den Begriff konzeptionell fruchtbar zu machen, wäre das für die politische Kommunikation der NATO immer noch unattraktiv. Denn konzeptionelle Unterfütterung heißt in diesem Fall, konkrete und sehr technische Vereinbarungen darüber zu erzielen, welcher Staat welche militärischen Mittel zu welcher Verwendung innerhalb des Bündnisses vorhalten wird – und welche Partner dadurch wie entlastet werden sollen. Es wäre schon eine Sensation, wenn sich die NATO-Staaten bis zum Gipfel auch nur auf einen Mechanismus einigen könnten, wie eine solche Vereinbarung erarbeitet werden sollte. Und selbst diese Sensation, so dringend sie auch gebraucht wird, würde jenseits sicherheitspolitischer Fachzirkel nicht einmal ein Schulterzucken bewirken.

„Smart Defense“ ist ein wichtiges Projekt, um in Zeiten schwindender Ressourcen die Handlungsfähigkeit der NATO aufrechtzuerhalten. Es bedarf jedoch der Ausgestaltung

durch einen komplizierten politischen und bürokratischen Prozess, der die Lebenslügen der Allianz – zum Beispiel den Glauben, man könne bei sinkenden Ausgaben ein gleiches Maß an Sicherheit erhalten – empfindlich berühren wird. „Smart Defense“ taugt daher nicht als Leitgedanke des Gipfels von Chicago, wo dieser Prozess allenfalls angestoßen werden kann. Ziel muss es sein, das Ausmaß der Einsparungen mindestens einzudämmen und zugleich ein tragfähiges Konzept für größere militärische Synergie im Bündnis zu erarbeiten.

II. AFGHANISTAN

Die Grundzüge der Afghanistan-Politik der NATO sind klar, zumal auch sie vom Wahlkalkül des amerikanischen Präsidenten geprägt sind. Bis Ende 2014 will die NATO ihren Kampfeinsatz beenden. Zugleich verpflichtet sich der Westen über dieses Jahr hinaus, die afghanische Regierung bei der Stabilisierung des Landes zu unterstützen – zumindest zur Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte werden noch NATO-Soldaten vor Ort bleiben. Ziel des Gipfels wird es also sein, einerseits Fortschritte bei der Übergabe afghanischer Gebiete in afghanische Eigenverantwortung zu verkünden, andererseits aber den Eindruck zu vermeiden, die NATO ziehe sich übereilt – oder gar geschlagen – zurück.

Um diesen Balanceakt als kluge und erfolgreiche Strategie darzustellen, gab es in den vergangenen Wochen eine Serie von internationalen Afghanistan-Konferenzen, die kaum konkrete Ergebnisse produziert, aber dafür umso mehr den Charakter von Abschiedsfeierlichkeiten angenommen haben. Der Einsatz in Afghanistan hat die Allianz in der vergangenen Dekade geprägt; dass er jetzt zu Ende geht, soll in Chicago mit entschlossener Erleichterung vermittelt werden. Eine Lösung der drei Grundprobleme der Situation in Afghanistan steht allerdings nicht zu erwarten. Die *Ver-söhnung* der Bürgerkriegsparteien ist ungewiss; die *Über-gabe* der Verantwortung an die schwache und fragwürdige Regierung Karzai riskant; und die ökonomische *Entwicklung* des Landes steht noch am Anfang.

Für eine ehrliche Auswertung des (Miss-)Erfolgs des NATO-Einsatzes ist der Gipfel vielleicht ohnehin der falsche Ort – zur falschen Zeit kommt er bestimmt. Die Bewertung dieses Einsatzes beeinflusst von der Politik gegenüber Pakistan bis zur grundsätzlichen Bereitschaft zum *nation-building* zu viele der Zukunftsfragen, die innerhalb des Bündnisses noch strittig sind, als dass sie im Mai auf die hohe Bühne der Gipfeldiplomatie gehoben werden könnte.



III. RAKETENABWEHR

Neben dem Abzug aus Afghanistan ist die Errichtung einer Raketenabwehr in Europa der zweite wichtige Beschluss des NATO-Gipfels von Lissabon, über dessen Umsetzung in Chicago ein Zwischenbericht erwartet wird. Ziel des Generalsekretärs Rasmussen ist es, auf dem Gipfel die *Interim Operational Capability*, die vorläufige Funktionstüchtigkeit des Abwehrschildes zu verkünden. Das wird aufgrund des Einsatzes der Regierung Obama für die Raketenabwehr vermutlich gelingen.

Der sogenannte *Phased Adaptive Approach* Obamas soll die zwei wesentlichen politischen Probleme der Raketenabwehr umschiffen. Dieser Ansatz richtet sich zunächst nur gegen die Bedrohung der europäischen NATO-Staaten durch Mittelstreckenraketen aus Nahost (Stichwort: Iran), nicht gegen Interkontinentalraketen, welche die USA treffen könnten. Daher müssen die Abfangeinrichtungen nicht, wie nach den alten Plänen der Regierung Bush, in Polen oder der Tschechischen Republik stationiert werden, sondern können sich auf Aegis Zerstörer im Mittelmeer beschränken. Zum einen sollen so die Einwände Russlands entkräftet werden, das sich durch die Raketenabwehr in seiner eigenen Abschreckungsmacht beeinträchtigt sieht. Zum anderen scheitert das Projekt so nicht vorzeitig an der mangelnden finanziellen Unterstützung durch die europäischen NATO-Verbündeten – ihnen wird die Raketenabwehr von den USA praktisch geschenkt.

Beides funktioniert gut genug, um das Minimalziel der *Interim Operational Capability* zu erreichen; aber nicht so gut, dass die strukturellen Probleme der Raketenabwehr überwunden wären. So fordert Russland nach wie vor schriftliche Garantien, dass dieses System russisches Offensivpotential nicht mindert – aus Sicht der NATO eine technische und politische Unmöglichkeit. Schwerer wiegt noch, dass die europäischen Verbündeten sich nur auf eher symbolische und kostenneutrale Beiträge zum Raketenschild verpflichten. Beispielsweise hat Spanien zugestimmt, vier der Aegis-Zerstörer in der Marinebasis Rota zu stationieren, während die Türkei die Einrichtung eines US-Radarsystems genehmigt hat. Ungeachtet ihrer geringen Unterstützung fordern die europäischen NATO-Verbündeten jedoch die gleichberechtigte Einbindung in die Kommandostrukturen der Raketenabwehr. Daraus werden sich mittelfristig neue, typische Streitigkeiten im Bündnis ergeben. Das gilt insbesondere dann, wenn das System ausgebaut werden soll, um auch amerikanisches Territorium zu schützen, oder die Amerikaner auf den Gedanken verfallen, ihr mobiles System an einen anderen Ort, zum Beispiel in den Pazifik, zu verlagern. Ohne einen erheblichen Wandel der europäischen Position

– hin zu aufrichtiger, tat- und finanzkräftiger Unterstützung dieses Systems – wird es daher auf absehbare Zeit auch für Europa keinen verlässlichen Schutz vor feindlichen Raketen geben.

Dieses Fazit ist ernüchternd; schließlich hat die NATO schon seit den frühen 1990er Jahren die grundsätzliche Notwendigkeit einer Raketenabwehr erkannt. Es ist kein Ruhmesblatt für die Allianz, dass jeglicher Fortschritt in diese Richtung bislang Stückwerk bleibt. In Chicago wird deutlich werden, dass dies allein der Uneinigkeit innerhalb des Bündnisses geschuldet ist – und nicht etwa, wie oft behauptet, russischem Widerstand. Denn dass zumindest die *Interim Operational Capability* auch ohne Russlands Zustimmung erfolgen wird, gilt als unstrittig. Zu durchsichtig war die russische Argumentation auf die grundsätzliche Verhinderung westlicher Fähigkeiten angelegt, nicht auf konstruktive Zusammenarbeit. Es war daher von Beginn an falsch, ausgerechnet die Raketenabwehr zum Testfall verbesserter NATO-Russland-Beziehungen zu machen. Angesichts der jüngsten innenpolitischen Entwicklungen in Russland wird es in Illinois auch nicht zu einem Schmusegipfel mit dem russischen Präsidenten à la Lissabon kommen. Ein Grund mehr, beim Gipfel in Sachen Raketenabwehr innerhalb der NATO das offene Wort zu führen und endlich die notwendigen politischen und finanziellen Zusagen festzuschreiben – oder die Verantwortung für einen unzureichenden Schutzschild zu übernehmen.

IV. NUKLEARE ABSCHRECKUNG

Der dritte Beschluss von Lissabon, der in Chicago nachgehalten werden wird, ist die Erarbeitung einer *Deterrence and Defense Posture Review*. Dabei geht es um die angemessene militärische Aufstellung des Bündnisses, also auch mit Blick auf konventionelle Fähigkeiten und Entwicklungen im Cyberspace. Im Kern geht es jedoch um die Rolle der Nuklearwaffen, die nicht nur für die Verteidigungsdoktrin, sondern auch für die Identität des Bündnisses von besonderer Bedeutung sind. Schließlich nennt sich die NATO im Strategischen Konzept von 2010 eine „nukleare Allianz“.

Nach monatelangen Beratungen herrscht unter Spezialisten und Politikern noch immer Uneinigkeit, wie genau diese nukleare Allianz ausgestaltet werden soll. Wie viele Nuklearwaffen braucht die NATO? Wo und wie sollen sie stationiert werden? Welchem Zweck dienen sie, und unter welchen Bedingungen sollen sie eingesetzt werden? Und schließlich: Verringert der geplante Raketenschirm (*deterrence by denial*) nicht die Notwendigkeit nuklearer Abschreckung (*deterrence by punishment*)?



Es ist begrüßenswert, dass dieses außerordentlich komplizierte und vielschichtige Thema überhaupt in der NATO erörtert wird – das erste Mal seit Ende des Kalten Krieges. Allerdings ist bis Chicago nicht mit konkreten Ergebnissen zu rechnen, weil die Positionen festgefahren sind: Während die Nuklearstaaten und die meisten Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa an der grundsätzlichen Relevanz der Nuklearwaffen festhalten, bemühen sich Staaten wie Deutschland, Belgien, Niederlande und Norwegen um (auch ideelle) Abrüstung. Hinzu kommt das entschiedene Beharren Frankreichs auf einer autonomen Abschreckungsfähigkeit, die gegebenenfalls auch den Einsatz von Nuklearwaffen gegen nicht-nukleare Aggressoren einschließt. Auch ist bemerkenswert, wie wenig von Obamas *Global Zero*-Initiative von 2009 selbst auf amerikanischer Seite in der NATO-Debatte noch zu spüren ist; die Rolle der USA als nuklearer Sicherheitsgarant für die Bündnispartner steht eindeutig im Vordergrund.

Daher ist nicht davon auszugehen, dass sich der Status quo – auch mit Blick auf scheinbar *low-hanging fruit* wie die Aufgabe der nuklearen Teilhabe – mit Chicago ändern wird. Stattdessen wird es wahrscheinlich einen Zwischenbericht geben, der Meinungsverschiedenheiten überdeckt. Die grundlegende Frage, wie Abschreckung im 21. Jahrhundert organisiert sein soll, wird das Bündnis aber weiter beschäftigen.

V. PARTNERSCHAFTEN

In seiner „Smart Defense“-Rede erklärte Generalsekretär Rasmussen, er wünsche sich „an Alliance that is committed – capable – and connected“. Die ersten beiden Adjektive beschreiben die typischen Debattenkreise innerhalb der NATO: Zusammenhalt und Entschlusskraft, militärische und politische Handlungsfähigkeit. An Prominenz gewonnen hat die Konnektivität der NATO: ihre Fähigkeit, mit anderen zusammenzuarbeiten.

Die gestiegene Bedeutung der Partnerschaften ist eine direkte Folge der schrumpfenden eigenen Ressourcen und der praktischen Einsatzerfahrung der letzten Jahre, insbesondere in Afghanistan. Wer selbst weniger leisten kann und will, sich aber zugleich Aufgaben formidablen Ausmaßes vornimmt, ist auf die Unterstützung anderer angewiesen. So stützte sich die ISAF-Mission ganz erheblich auf den militärischen und finanziellen Beitrag von Partnern wie Australien, Südkorea und Japan. Im Idealfall gewinnen beide Seiten durch das Arrangement – die NATO an Legitimität und Effektivität, die Partner an regionaler Stabilität, politischen Vergünstigungen und engerer Anbindung an die Entscheidungsprozesse des Bündnisses (ohne die Verpflichtung der Mitgliedschaft

eingehen zu müssen). Die Dynamik zur stärkeren Nutzung und Institutionalisierung von Partnerschaften kommt daher aus verschiedenen Richtungen; dies wird eines der sicherheitspolitischen Schlüsselthemen der kommenden Monate und Jahre sein.

Innerhalb der NATO kursieren immer wieder Vorstellungen von der Allianz als *hub*, als Drehkreuz der internationalen Sicherheitspolitik. Immerhin verfügt die NATO bereits über institutionalisierte Partnerschaftsprogramme wie die *Partnership for Peace*, den *Mediterranean Dialogue* und die *Istanbul Cooperation Initiative*. Diese Initiativen haben aus unterschiedlichen Gründen unterschiedlichen Erfolg gezeitigt; eine umfassende Evaluation steht aber noch aus. Offensichtlich gebieten die Entwicklungen in Nordafrika und Nahost jedoch eine dringende Anpassung und Intensivierung der regionalen Partnerschaft. Hinzu kommt, dass die NATO nicht nur Partnerschaften mit einzelnen Staaten, sondern auch mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen wie den UN, der AU und der EU intensivieren muss. Das ist im Tagesgeschäft oft leidig, wie das zänkische Sperrfeuer in den NATO-EU-Beziehungen illustriert. Aber es ist im Sinne einer größeren Effizienz und wirklich „smarter“ Sicherheitspolitik ein unverzichtbares Unterfangen.

Vor diesem Hintergrund hat die NATO im April 2011 das „Berliner Paket“ verabschiedet, das die Grundzüge einer Reform ihrer Partnerschaftspolitik umreißt. Dabei geht es vor allem um die Effizienzsteigerung der Partnerschaften durch eine Vereinheitlichung der genutzten Instrumente und eine Spezifizierung der militärischen Beiträge der Partner zu NATO-Missionen. Diese Rahmensetzung ist inzwischen mit einigen Inhalten gefüllt worden – zum Beispiel werden alle Partnerschaften in Zukunft über ein standardisiertes Verfahren (*Individual Partnership and Cooperation Program*) geschlossen und seitens der NATO durch ein zentrales *Political and Partnerships Committee* betreut.

Manche sehen damit den Bedarf an Reformen gestillt. Allerdings sind aus Chicago weitere Impulse auf dem eingeschlagenen Weg zu erhoffen, denn die konkrete Ausgestaltung der bestehenden und zukünftigen Partnerschaften ist noch unklar. So wäre beispielsweise zu überlegen, wie Partnerstaaten in die „Smart Defense“-Bestrebungen zu effizienterer Verteidigungsplanung einbezogen werden können. Daran anschließen könnten sich Überlegungen, ob solche Partner, die den NATO-Staaten nicht nur geographisch, sondern auch mit Blick auf ihre politische Kultur und Wertmaßstäbe besonders nahe sind – zu denken wäre etwa an Schweden – in Szenarien gemeinsamer Verteidigung nach Artikel V zukünftig nicht eine größere und aktivere



Rolle spielen sollten. So ließe sich eine wirklich neue Qualität an Partnerschaft zum Vorteil aller Beteiligten schaffen. Diese Beispiele zeigen: Mehr als andere Debattenkreise der NATO bietet dieser Raum für frische Ideen.

VI. PHASE VIER

Die Gipfel-Agenda wird vom Tagesgeschäft bestimmt, aber Zusammentreffen wie das in Chicago bieten auch immer Gelegenheit, in die Zukunft zu schauen. Es ist davon auszugehen, dass das nächste Jahrzehnt der NATO sich deutlich von dem vergangenen unterscheiden wird, welches oft als „dritte Phase“ der NATO beschrieben wurde. Die erste Phase war demnach der Kalte Krieg, als die NATO sich vor allem gegen den Sowjetkommunismus wappnete. Die zweite Phase waren die 1990er Jahre, als die NATO nicht zuletzt durch ihre Erweiterungspolitik die neuen liberalen Demokratien in Europa zu stabilisieren und den Kontinent zu einigen half. Die dritte Phase begann mit dem Kosovo-Krieg oder spätestens dem 11. September 2001 und definierte sich vor allem durch die Missionen der NATO: militärische Operationen außerhalb des Bündnisgebietes zur Gewährleistung der Sicherheit der Mitgliedstaaten.

Diese Phase geht nun zu Ende, am sichtbarsten durch den bevorstehenden Abzug aus Afghanistan und den erfolgten Rückzug aus dem Irak (der inzwischen auch das Ende der dortigen NATO-geführten Ausbildungsmission gebracht hat). Die Stabilisierungsmission auf dem Balkan ist nur noch klein; in Libyen hat die NATO von Beginn an auf *boots on the ground* verzichtet. Dies ist die Folge politischer und finanzieller Zwänge, einer Kriegsmüdigkeit, die in allen Bündnisstaaten mit Händen zu greifen ist. Zudem verfestigt sich der Trend, dass zwischenstaatliche Kriege seltener werden.

Vor diesem Hintergrund ist es bedenkenswert, dass sich die NATO in den vergangenen Jahren so stark auf ihre Einsätze ausgerichtet hat. Zentrale Innovationen und Themen der NATO wie zum Beispiel der *comprehensive approach* („Vernetzte Sicherheit“) oder die Partnerschaftsprogramme wurden auf die Einsätze zugeschnitten oder zumindest unter diesem Blickwinkel verstanden. Mit den Operationen läuft dieses Modell der NATO aus. Dann stellt sich die strategische Grundfrage neu, in welcher Weise die NATO die Sicherheit ihrer Mitglieder gewährleisten soll und kann. Oder pointierter: Ist die NATO dann eine Lösung auf der Suche nach einem Problem? Wie wird Phase Vier aussehen?

Eine häufige Antwort lautet, dass die NATO sich in Zukunft auf die sogenannten neuen Bedrohungen fokussieren wird. Gemeint sind die *Emerging Security Challenges*, wie sie seit

2010 in einer neuen Abteilung der NATO bearbeitet werden – Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Energie- und Cybersicherheit. Dazu passt, dass Obama in seiner *Defense Strategic Guidance* vom Januar 2012 angekündigt hat, entgegen dem Trend mehr Geld für Cybersicherheit und ISR (*intelligence, surveillance, reconnaissance*) zur Verfügung zu stellen.

Aus Sicht der NATO ist problematisch, dass diese neuen Aufgaben, zum Beispiel Cybersicherheit, die Zusammenarbeit mit verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren erfordern – eine Rolle, die der NATO nicht liegt. Bislang war sie stets in alleinverantwortlicher oder wenigstens führend-koordinierender Funktion. Hinzu kommt, dass diese neuen Aufgaben nicht rein militärischer Natur sind, sondern vor allem zivile Mittel verlangen. Die Kernfähigkeiten des Bündnisses kommen erst zur Wirkung, wenn aus den neuen Herausforderungen schon ziemlich klassische geworden sind. Vorerst passen die *Emerging Security Challenges* aber nicht auf das traditionelle Artikel V-Szenario – weswegen sie ja überhaupt erst in dieser neuen Abteilung zusammengefasst wurden. Das bedeutet, dass der NATO ein Glaubwürdigkeitsproblem erwächst, wenn sie nun diese Themen zu ihrem neuen Kerngeschäft, zur Phase Vier erklärt.

Die NATO hat weiterhin mit einer diffusen und unstillen Bedrohungslage zu kämpfen, an die sie sich anpassen muss. Da niemand vorhersagen kann, wie der nächste substantielle Angriff auf die Sicherheit des Westens erfolgen wird, muss das Bündnis flexibel bleiben. So ist es wahrscheinlich, dass die Phase der Operationen gar nicht zu Ende ist, sondern nur für ein Luftholen ausgesetzt. Denn trotz der Erfolge der NATO ist die globale Sicherheitslage seit 2001 insgesamt nicht stabiler geworden. Die Lage in Pakistan, das iranische Nuklearprogramm oder die Spannungen im pazifischen Raum sind Anlass zur Sorge. Auch sind die großen Operationen der Vergangenheit – Kosovo, Afghanistan, Libyen – eher über die NATO hereingebrochen, als dass sie vorhergesehen und geplant worden wären. Die Zukunft könnte daher mehr Ähnlichkeiten mit der Vergangenheit westlicher Stabilitätsprojektion aufweisen, als heute gemeinhin angenommen wird. Deswegen ist es die vorrangige Aufgabe verantwortlicher Sicherheitspolitik, die gebotene Flexibilität gegenüber Haushältern, Schönrednern und Lobbyisten zu verteidigen. Das erfordert nicht zuletzt eine Strategie, wie die Allianz so lange politisch, militärisch und finanziell überwintern kann, bis die nächste Katastrophe alles das erfordert, was die NATO schon immer konnte.