

Richter, Wolfgang; Tettweiler, Falk

Research Report

Verteidigung - Krisenmanagement - Kooperation: Zum neuen strategischen Konzept der Nato

SWP-Aktuell, No. 87/2010

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Wolfgang; Tettweiler, Falk (2010) : Verteidigung - Krisenmanagement - Kooperation: Zum neuen strategischen Konzept der Nato, SWP-Aktuell, No. 87/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254962>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation

Zum neuen strategischen Konzept der Nato

Wolfgang Richter / Falk Tettweiler

Auf dem Gipfeltreffen in Lissabon am 19. November 2010 hat die Allianz ein neues strategisches Konzept unter dem Leitmotiv »Active Engagement, Modern Defence« verabschiedet. Nach kontroverser Diskussion über Fragen wie die künftige Rolle von Nuklearwaffen und die Beziehungen zu Russland hat sie einen konzeptionellen Rahmen für die Kontinuität gemeinsamen Handelns vereinbart. Er ist gekennzeichnet von einer Aufwertung der Kernverpflichtung zu kollektiver Verteidigung nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags, der Fortsetzung aktiven Engagements, aber auch der globalen Kooperation im internationalen Krisenmanagement und der Entscheidung, eine bündnisgemeinsame Raketenabwehr in Europa aufzubauen. Erst die Umsetzung der ambitionierten Strategie wird erweisen, wie weit die deklaratorische Handlungseinheit in der Praxis trägt. Sie erfordert koordinierte politische, konzeptionelle, strukturelle und finanzielle Folgeentscheidungen der Bündnispartner. Hohe Erwartungen an angemessene deutsche Bündnisbeiträge werden auch die Berliner Politik herausfordern.

Das neue strategische Konzept entwickelt das von 1999 fort und bezieht dabei Einsatzerfahrungen und die Bewertung neuer Sicherheitsrisiken ein. Es bestätigt die Allianz als transatlantische Werte-, Interessen- und Solidargemeinschaft, bekräftigt drei Kernfunktionen – kollektive Verteidigung, Beiträge zur Wahrung der internationalen Sicherheit, Kooperation mit Partnern – und definiert die erforderlichen militärischen Fähigkeiten. Mit dem Anspruch, gemeinsam politischem und militärischem Handeln eine verbindliche Ausrichtung zu geben, dient es zugleich als kon-

zeptionelle Richtschnur für die mittelfristige Planung ihrer Mitgliedstaaten.

Das Konzept richtet sich auch an Partner weltweit, auf deren Zusammenarbeit die Allianz im internationalen Krisenmanagement angewiesen ist. Die Aufwertung der Kooperation zur dritten Kernaufgabe, die ausdrückliche Bindung an das Völkerrecht und die Bestätigung der vorrangigen Verantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Wahrung der internationalen Sicherheit sollen die globale Akzeptanz der Allianz fördern und internationale Partner zur Kooperation ermutigen.

Sicherheitsrisiken

Die Allianz bezeichnet sich nicht als Gegner irgendeines Staates, sondern sieht sich als Stabilitätsanker in einer unberechenbaren Welt, in der Risiken zu konkreten Bedrohungen werden können.

Laut neuem strategischen Konzept gilt dies neben dem Terrorismus insbesondere für die Proliferation von ballistischen Raketen, Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaffen vor allem in den politisch instabilsten Regionen. Die Allianz leitet daraus die Notwendigkeit einer bündnisgemeinsamen Raketenverteidigung ab. Implizit definiert sie damit den Nahen und Mittleren Osten als Regionen von höchstem strategischem Interesse.

Gefahr drohe auch durch ein Übergreifen von Instabilität und Konflikten jenseits der Bündnisgrenzen. Ihr müsse durch effektives Krisenmanagement mit internationalen Partnern begegnet werden.

Die Bedrohung durch eine direkte konventionelle Aggression gegen Bündnispartner hält die Allianz zwar für gering, aber nicht für irrelevant. Sie begründe die Notwendigkeit *sichtbarer* militärischer Rückversicherungen für *alle* Verbündeten.

Angriffe gegen die Sicherheit elektronischer Informationen (*cyber attacks*) und lebenswichtige Versorgungswege sowie Gefährdungen der Energiesicherheit könnten ebenfalls gemeinsames Handeln erfordern. Das Bündnis erkennt jedoch die Komplexität der Ursachen dieser Gefahren an, implizit auch, dass zu ihrer Bekämpfung nichtmilitärische Maßnahmen und andere Organisationen im Regelfall besser geeignet sind. Somit bleibt es eher unwahrscheinlich, dass diese Risiken Reaktionen nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags hervorrufen werden. Allerdings bleiben militärische Maßnahmen wie der Kampf gegen die Piraterie weiterhin möglich.

Verteidigung

Die Allianz bekennt sich zur kollektiven Verteidigung als ihrer identitätsstiftenden Hauptfunktion. Sichtbarer Ausdruck

dessen sind das Festhalten an einem Mix aus nuklearen und konventionellen Fähigkeiten als Kernelement gemeinsamer Strategie, das Vorhalten konkreter militärischer Rückversicherungen und der Aufbau einer gemeinsamen Raketenverteidigung in und für Europa.

Konventionelle »Rückversicherung«.

Vor allem ostmitteleuropäische Verbündete haben auf konkrete Verteidigungsoptionen gedrängt. Die Umsetzung dieser geographisch und politisch auf Russland zielenden Forderung ist im Bündnis umstritten, steht sie doch tendenziell im Widerspruch zum Ziel einer strategischen Partnerschaft.

Letztlich hat sich die Allianz auf »angemessene, sichtbare Rückversicherungen und Verstärkungen« für alle Verbündeten ohne geographischen Fokus geeinigt. Ihre Verteidigung soll gewährleistet werden durch die Entwicklung und Präsenz robuster, durchhaltefähiger, mobiler und über strategische Entfernungen verlegbarer konventioneller Streitkräfte sowie durch Ausbildung, Übungen und Planungen für ein umfassendes Spektrum konventioneller und künftig entstehender Sicherheitsherausforderungen. Da das gleiche Kräfteprofil auch für den Einsatz im Krisenmanagement vorgehalten werden soll, wird seine Signatur nicht allein auf die Verteidigung des Bündnisgebiets beschränkt.

Die Diskussion darüber, welche Verteidigungsvorkehrungen mit dem Ziel der Nato-Russland-Kooperation kompatibel sind, ist damit keineswegs beendet. Auch erscheint nicht gesichert, dass die auf das Krisenmanagement zugeschnittenen Streitkräftereformen die für eine konventionelle Abwehr benötigten Fähigkeiten generieren.

Raketenabwehr. Der Entscheidung zum Aufbau einer bündnisgemeinsamen Raketenabwehr ging eine Dekade konzeptioneller und technischer Grundlagenarbeit voraus. Anders als das unter Präsident Bush bilateral vereinbarte und auf den Schutz der USA optimierte strategische Abwehr-

system zielt es auf die »volle« Abdeckung des europäischen Territoriums zum Schutz von Bevölkerung und Streitkräften der Verbündeten. Gleichwohl konzentriert es seine Wirksamkeit auf jene Gefährdungsräume, die in der Reichweite ballistischer Kurz- und Mittelstreckenraketen (bis zu 3000 km) aus Abschusszonen an der südöstlichen Peripherie des Bündnisgebiets liegen.

Die Allianz sucht dabei die Kooperation mit Russland, wie dies schon in der Nato-Russland-Gründungsakte (1997) beabsichtigt war. Ihr geht es um Vertrauensbildung durch gemeinsame Bedrohungs- und technische Konzeptanalysen, Informationsaustausch, Transparenz sowie den Verbund koordinierter nationaler Abwehrsysteme. So will sie Befürchtungen Russlands zerstreuen, die Raketenabwehr könnte die nukleare Zweitschlagfähigkeit gefährden.

Aus der Grundsatzentscheidung ergibt sich eine Vielzahl politischer, operativer, technischer und budgetärer Folgeüberlegungen: Sie betreffen die nationalen Systembeiträge, die Verteilung der finanziellen Lasten, die Ausgestaltung der Kommandostruktur und die politische und technische Abstimmung mit Russland.

Auch konzeptionelle Fragen bedürfen vertiefter Analyse: So bleibt der Zusammenhang zwischen der Schutzfunktion der Raketenabwehr und der Höhe der Nuklearschwelle oder der Komposition des nuklearen Streitkräftedispositivs unklar. Ob das Verwehren des Angriffserfolgs allein schon abschreckend wirkt, ist fraglich, zumal die Raketenabwehr technisch und operativ auf absehbare Zeit lückenhaft sein wird. Unklar bleibt auch, welches Kalkül einen potentiellen Aggressor veranlassen sollte, das mächtigste Bündnis der Welt anzugreifen und die eigene politische und physische Existenz zu riskieren. Das plausibelste Szenario wäre, dass er selbst einen Angriff abschrecken oder auf ihn reagieren will. Die Raketenabwehr diene dann dem Schutz vor einem Gegenschlag im Falle einer Intervention.

Künftige Rolle von Nuklearwaffen. Als besonders schwierig erwies sich vor dem

Lissabonner Gipfel die Bündnisdiskussion über die künftige Rolle von Nuklearwaffen, insbesondere die nukleare Teilhabe und die Friedensstationierung amerikanischer substrategischer Nuklearwaffen (SSNW) auf dem Territorium Deutschlands, Belgiens, der Niederlande, Italiens und der Türkei. Die Trennlinien verliefen nicht zwischen den USA und Europa, sondern innerhalb Europas: Während Deutschland und seine Benelux-Nachbarn ein Signal zur Reform des Nuklearwaffendispositivs der Nato geben wollten, auch um Präsident Obamas Vision einer nuklearwaffenfreien Welt zu unterstützen und die globale Nichtverbreitung zu stärken, beharrten Frankreich und einige mittelosteuropäische Verbündete auf umfassender erweiterter Abschreckung.

Im Ergebnis überrascht die Eindeutigkeit, mit der die Allianz an den traditionellen Nuklearkonzepten festhält: (1) Sie betont die Sicherheitsgarantie durch die nationalen Nuklearstreitkräfte der USA, Frankreichs und Großbritanniens. (2) Sie unterstreicht die Abschreckungsfunktion einer Mischung aus konventionellen und nuklearen Fähigkeiten als »Kernelement« gemeinsamer Strategie. (3) Sie bekennt sich zu einer »möglichst breiten« Beteiligung der Bündnispartner an der nuklearen Verteidigungsplanung, an der Friedensstationierung von Nuklearwaffen und an zugeordneten Konsultationsmechanismen.

Drängende konzeptionelle, politische und strukturelle Fragen bleiben vorläufig unbeantwortet:

(1) Die konzeptionelle Begründung für die nukleare Teilhabe und die Dislozierung von SSNW in Europa ist nach dem Ende des Kalten Krieges entfallen. Eine Glaubwürdigkeitslücke für eine nukleare Eskalationsstrategie zur Abschreckung eines groß angelegten Angriffs durch einen konventionell überlegenen Warschauer Pakt in einem gespaltenen Deutschland existiert nicht mehr. Folgerichtig wurden 90 Prozent der SSNW bereits Anfang der 1990er Jahre einseitig aus Europa abgezogen. In der neuen Sicherheitslage ist auch für den verbliebe-

nen Rest eine plausible militärische Begründung nicht erkennbar.

(2) Dass eine konzeptionell kaum begründbare Kategorie von Waffen die politische Bindung der USA an Europa garantieren soll, erscheint ebenso wenig plausibel: Im Selbstverständnis der Allianz beruht die transatlantische Bündniskohäsion auf der Gemeinschaft von Werten und Interessen sowie der Teilung von Risiken und Lasten. Das Beispiel der pazifischen Verbündeten der USA zeigt, dass verlässliche Sicherheitsgarantien auch auf seegestützten Nuklearwaffen fußen können.

(3) Spätestens mit dem Ende der technischen Lebensdauer der nuklearfähigen Kampfflugzeuge der Teilhabestaaten wird sich die Frage nach der Zukunft der nuklearen Teilhabe und der Stationierung von SSNW neu stellen.

Rüstungskontrolle, Abrüstung, Nichtverbreitung. Trotz des formelhaften Bekenntnisses zur Befristung des nuklearen Streitkräftedispositivs, die mit dem Übertritt in eine nuklearwaffenfreie Welt endet, und trotz der Hinweise auf die »sehr hohe« Schwelle für etwaige Nukleareinsätze dürfte die »neue« (alte) Nato-Strategie eher schwache Signale zur Realisierung dieser Vision aussenden. Sichtbare Beiträge dazu leistet sie nicht.

So lässt sie die Frage künftiger Reduzierungen der *in Europa stationierten Nuklearwaffen* offen; »für den Fall«, dass sie stattfinden, soll die Allianz Russland bewegen, die Transparenz seiner Nuklearwaffen zu erhöhen und die in territorialer Nähe von Nato-Staaten stationierten Nuklearwaffen wegzuverlegen. Ferner sollen die im Verhältnis zur Nato größeren russischen Bestände an taktischen Nuklearwaffen (TNW) mitbedacht und nationale Alleingänge ausgeschlossen werden. Da die definitorische Abgrenzung zu strategischen Waffen schwierig ist, wäre denkbar, sie in den START-Nachfolgeprozess einzubeziehen, in dem die USA beabsichtigen, über strategische und nichtoperative Nuklearwaffen zu verhandeln. Dies wäre aber mit hohen poli-

tischen Risiken verbunden, etwa dem Scheitern der Ratifizierung. Für einen reziproken und transparenten geographischen Rückzug von TNW und SSNW reichte dagegen eine bilaterale politische Vereinbarung aus.

Die Definition von Nuklearwaffen als »Kernelement« gemeinsamer Sicherheit und die nukleare Teilhabe von »Nicht-Nuklearwaffenstaaten« werden langfristig nicht dazu angetan sein, die Mehrheit der Partner des Vertrags über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (NVV) davon zu überzeugen, dass deren konzeptionelle Bedeutung für die Sicherheit der Staaten schwindet. Sollten diese Staaten, die auf Nuklearwaffen verzichtet haben und sich weder auf positive noch negative nukleare Sicherheitsgarantien verlassen können, zum gegenteiligen Schluss kommen, könnte die Nichtverbreitung über die aktuellen Verdachtsfälle nuklearer Proliferation hinaus weiteren Schaden nehmen.

Auch die enge konzeptionelle Verknüpfung der nuklearen Abrüstung mit der Raketenabwehr und der konventionellen Rüstungskontrolle wäre zu bedenken: In der russischen Militärdoktrin stellen TNW vor allem eine Rückversicherung dar, die konventionelle Unterlegenheit ausgleichen und gegebenenfalls die nukleare Zweitschlagfähigkeit gegen deren befürchtete Unterminierung durch eine strategische Raketenabwehr absichern soll. Folglich sind neben der kooperativen Ausgestaltung der Raketenverteidigung der Allianz auch konventionelle Begrenzungen nötig, um die Zustimmung Russlands zu Transparenz und Reduzierung von TNW zu gewinnen.

Zwar bekennt sich die Allianz im strategischen Konzept auch zur Stärkung der *konventionellen* Rüstungskontrolle in Europa, ein überzeugendes Signal, geschweige denn ein Konzept zur Wiederbelebung des KSE-Vertrags enthält es jedoch nicht. Vielmehr verbergen sich hinter der selektiven Hervorhebung der Prinzipien Reziprozität, Transparenz und Zustimmung des Gaststaates (zur Stationierung fremder Truppen) die an Russland gerichteten Forderungen, Stationierungstruppen aus den Konfliktgebieten

zurückzuziehen und die Suspendierung des KSE-Vertrags von 1990/92 aufzugeben. Andererseits hat die Allianz das Istanbul-Anpassungsabkommen von 1999 unter Verweis auf die russischen Stationierungstruppen nicht ratifiziert; es sollte das nach der Nato-Erweiterung obsoletere bipolare Gleichgewichtskonzept ablösen. Das strategische Konzept errichtet somit hohe Hürden für die Wiederaufnahme des KSE-Prozesses und kalkuliert durch das Junktim mit Statusfragen in ungelösten Territorialkonflikten sein Scheitern ein.

Umfassendes Krisenmanagement

Mit der Ankündigung, ihre weltweit einzigartigen militärischen Beiträge zum Krisenmanagement in ein umfassendes zivil-militärisches Stabilisierungs- und Wiederaufbaukonzept einbetten und dazu mit anderen internationalen Akteuren zusammenarbeiten zu wollen, setzt die Allianz die Lehren aus den laufenden Einsätzen um. Sie bestätigt den in jüngster Zeit erzielten Grundkonsens, dass der »militärische Erfolg« sich nur im Zusammenhang mit dem Erfolg einer politischen Stabilisierung definieren lässt. Sie will daher neben der Verbesserung der Konzepte und Fähigkeiten zu militärischen Stabilisierungsoperationen und zur Aufstandsbekämpfung die zivil-militärische Zusammenarbeit stärken, eine »bescheidene« *bündnisgemeinsame zivile* Krisenmanagementkomponente schaffen sowie zivile Experten ausbilden und einsatzbereit halten. Auch der Fähigkeit zur *Ausbildung einheimischer Sicherheitskräfte* soll künftig mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Zudem will die Allianz den an gemeinsamen Operationen beteiligten Partnern mehr Mitspracherechte einräumen und dazu die Konsultationsprozesse in *allen* Phasen des Krisenmanagements ausweiten.

Obwohl die politische Botschaft klar formuliert ist und der konzeptionelle Ansatz folgerichtig erscheint, dürfte sich die praktische Umsetzung als schwierig erweisen. Die bisherige Einsatzerfahrung zeigt, dass mehrere Faktoren lähmend wirken können:

divergierende Einzelinteressen, Führungskulturen und Realisierungskonzepte maßgeblicher Akteure sowie die latente Spannung zwischen den Erfordernissen einer kohärenten, hierarchischen »Führung aus einer Hand« und der Partikularstruktur der multinationalen, multiorganisatorischen und multiethnischen lokalen Koordination. In der Umsetzung des ambitionierten Ansatzes dürfte die Kompromissfähigkeit der Allianz und vor allem ihre Führungsmacht an Grenzen stoßen.

Globale und regionale Kooperation

Unter den internationalen Kooperationspartnern hebt die Allianz die Vereinten Nationen und besonders die Europäische Union hervor, misst aber auch der regionalen Kooperation in Gebieten von strategischem Interesse große Bedeutung bei.

Kooperation mit den Vereinten Nationen. Mit der Betonung der Rolle der Vereinten Nationen sendet die Allianz das politische Signal, dass sie nicht die Rolle einer »Weltpolizei« beansprucht, sondern völkerrechtliche Legitimität, internationale Akzeptanz und effektive internationale Beteiligung am Krisenmanagement sucht.

Dass die erweckten hohen Erwartungen eingelöst werden können, erscheint angesichts konkurrierender Führungsansprüche und der Schwierigkeiten in der praktischen Zusammenarbeit zweifelhaft. Zudem könnte die Frage der Mandatierung durch den Sicherheitsrat zum Lackmustertest der Glaubwürdigkeit des kooperativen Krisenmanagementkonzepts werden. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn der Sicherheitsrat die Begründung für eine *humanitäre Intervention* wie beim Kosovokrieg oder den Anspruch auf *kollektive Verteidigung* des Bündnisses *jenseits* seiner Grenzen als Handlungsgrundlage ablehnt. Da die Nato zudem von blockfreien Staaten überwiegend als Instrument globaler Machtausübung der USA wahrgenommen wird, sind die internationale Legitimität und Akzeptanz der Nato weniger von den Absichten ihres strate-

gischen Konzepts als vom Verhalten seiner Führungsmacht abhängig. Die EU dürfte als bevorzugter Partner der VN über größere politische Handlungsfähigkeit verfügen.

Partnerschaft mit der Europäischen Union. Der Europäischen Union erkennt die Allianz die Bedeutung eines wesentlichen und einzigartigen strategischen Partners zu, zumal beide Organisationen die gleichen Werte teilen und ihre Mitgliedschaft überwiegend deckungsgleich ist. Das Misstrauen, das die Diskussion zwischen den USA und den Europäern über die Rolle der EU im strategischen Konzept 1999 geprägt hatte, gehört der Vergangenheit an. Dazu haben positive Erfahrungen in arbeitsteiligen Operationen auf dem Balkan ebenso beigetragen wie die Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration (2009) und die Erkenntnis, dass die EU sich zum komplementären Partner und nicht zur konkurrierenden Alternative entwickelt. Ob die neue Offenheit auch die Differenzen zwischen der Türkei und der EU überbrücken kann, bleibt indes zweifelhaft. Trotz einer versöhnlichen, kompromissorientierten Sprache erscheint es unwahrscheinlich, dass sich in der Praxis die aus der Zypernfrage resultierenden Kooperationsblockaden in absehbarer Zeit überwinden lassen.

Im strategischen Konzept hält die Allianz an dem Ziel fest, die Entwicklung von Fähigkeiten besser mit der EU abzustimmen, um unnötige Duplizierungen zu vermeiden und eine höhere Kosteneffektivität zu erzielen. Trotz wachsender Sparzwänge sind schon innerhalb der EU die Teilung von Rollen und Aufgaben oder die Bündelung nationaler Fähigkeiten schwierige Unterfangen. Dass es gelingt, die Vielfalt nationaler Rüstungsprojekte zu straffen, ist angesichts industriepolitischer und strategischer Eigeninteressen der Partner keineswegs gesichert. Inwieweit der geplante Aufbau einer – wenn auch begrenzten – zivilen Krisenmanagementkomponente der Nato zivile Fähigkeiten der EU unnötig dupliziert oder nur neuen, von Einsatzerfahrun-

gen geprägten Realismus spiegelt, wird erst die praktische Ausgestaltung zeigen.

Nato-Erweiterung und OSZE. Die Allianz sieht in der Nato-Erweiterung das wesentliche Instrument zur Wahrung der Stabilität in Europa. Die Beschränkung auf »europäische Demokratien« verdeutlicht zugleich, dass die unter Präsident Bush angestrebte globale Erweiterung dem Konzept der globalen Kooperation gewichen ist.

Das ambitionierte Ziel, ein geeintes und freies Europas als Wertegemeinschaft vorzugsweise durch die Integration aller europäischen Staaten in Euro-Atlantische Strukturen zu realisieren, lässt die Rolle der EU und der OSZE als konstitutive Elemente europäischer Sicherheit im Unklaren. Die OSZE findet nicht einmal als Kooperationspartner Erwähnung, obwohl sich die Bündnispartner 1999 in Istanbul und 2010 in Astana dem OSZE-Ziel verpflichtet haben, einen paneuropäischen Sicherheitsraum ohne Ansehen der Bündniszugehörigkeit zu schaffen. Die Aussicht, dass dieser Raum von der Nato absorbiert werden soll, wird das Misstrauen jener OSZE-Staaten nähren, die auf absehbare Zeit nicht Bündnispartner werden können oder wollen. Sie wären von der Gestaltung und Teilhabe an der europäischen Sicherheit ausgeschlossen.

Andererseits spiegelt die knappe Erklärung zur Fortsetzung der »Politik der offenen Tür« den deutlich nachlassenden Enthusiasmus der Allianz, die Erweiterung kurz- und mittelfristig voranzutreiben. Erkenntnisse (Tagliavini-Report) über die Mitschuld Georgiens am Ausbruch des Augustkrieges 2008, der die Gefahr einer Konfrontation des Westens mit Russland barg, und die veränderte politische Lage in der Ukraine unter Präsident Janukowitsch dürften zur Ernüchterung beigetragen haben. Bei künftigen Erweiterungen dürfen die festgelegten Bewertungskriterien – demokratische und rechtsstaatliche Strukturen sowie Beiträge zur Sicherheit der Allianz und zur Wahrung der europäischen Stabilität – nicht kurzfristigen geostrategischen Zielen geopfert werden.

Kooperation mit Russland. Das Angebot zur strategischen Partnerschaft könnte einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen der Allianz und Russland markieren. Sie hatten sich seit dem Istanbul OSZE-Gipfel 1999 stetig verschlechtert: Die Verpflichtungen aus der gemeinsamen OSZE-Sicherheitsstrategie, zur Anpassung des KSE-Vertrags und zur Umsetzung der schon in der Nato-Russland-Gründungsakte 1997 vereinbarten privilegierten Partnerschaft wurden trotz der formellen Einrichtung des Nato-Russland-Rats nicht eingelöst. Stattdessen bildete sich eine kritische Masse an Konfliktpotential: Territoriale Statuskonflikte um Kosovo, Georgien und Moldau; Beschädigung des KSE-Vertrags; Nato-Beitritt der baltischen Staaten ohne rüstungskontrollpolitische Regelung; Vereinbarungen zur Stationierung strategischer Raketenabwehrstellungen in Ostmitteleuropa; Menschenrechtslage und Demokratieentwicklung in Russland; potentieller Nato-Beitritt Georgiens und der Ukraine. Die Moskauer Führung meinte, eine geostrategisch motivierte, gegen Russland gerichtete Politik der USA zu erkennen, während Verbündete einen russischen Neo-Imperialismus aufdämmern sahen. Auf dem Tiefpunkt der Krise im Georgienkrieg vom August 2008 und danach erwies sich der Nato-Russland-Rat als irrelevant.

Mit dem Angebot zur Erneuerung der strategischen Partnerschaft und zur Wiederherstellung von Transparenz, Vertrauen und Berechenbarkeit ist das Ziel verbunden, den Nato-Russland-Rat zu revitalisieren, die politischen Konsultationen zu stärken und die internationale Sicherheit durch Dialog und gemeinsame Aktion zu fördern. Damit knüpft die Allianz an die Vereinbarungen der 1990er Jahre an und setzt die jüngsten Initiativen der Obama-Administration in bündnisgemeinsames Handeln um. Im Zentrum stehen die Beteiligung Russlands an der Raketenabwehr in Europa und der Kampf gegen Terror, illegalen Drogenhandel und Piraterie.

Die Konfliktfelder sind damit aber nicht bereinigt. Die Allianz räumt ein, dass in

»Einzelfällen« Interessen- und Wertedifferenzen mit Moskau bestehen bleiben. Dies gilt insbesondere für Prinzipienfragen wie die Respektierung der territorialen Integrität Georgiens und die Demokratieentwicklung. Somit verbleibt trotz ambitionierter Zielsetzung viel Konfliktstoff: Territorialkonflikte und russische Stationierungstruppen in Georgien, die Anerkennung des Kosovo, die Bedingungen für die Fortsetzung des KSE-Prozesses. Auch die Realisierung der geplanten Kooperation bei der Raketenabwehr könnte angesichts divergierender Bedrohungswahrnehmungen und operationeller Zielvorstellungen noch scheitern. Dies gilt insbesondere, wenn der US-Kongress die Ratifizierung des New START-Vertrags verweigert. Ferner wird zu bedenken sein, inwieweit »sichtbare militärische Rückversicherungen« auf dem Gebiet osteuropäischer Verbündeter geeignet sein könnten, neues Misstrauen zu säen.

Klärungsbedarf und Folgeentscheidungen

Mit dem strategischen Konsens über ihre konzeptionelle Grundausrichtung hat die Allianz teils divergierende nationale Positionen zu einem gemeinsamen Handlungsrahmen für die kommende Dekade verschmolzen. Naturgemäß lässt der erzielte Kompromiss Interpretationsspielraum für die anstehenden Folgeentscheidungen. Klärungs- und Entscheidungsbedarf besteht vor allem in folgenden Handlungsfeldern:

Raketenverteidigung: Bisher sind außer den USA nur wenige Staaten in der Lage, nationale Fähigkeiten einzubringen. Deutschland wird entscheiden müssen, was es zur Raketenabwehr beisteuern will. Bei der Diskussion über die Verteilung der finanziellen Lasten sollte nicht nur der Nato-gemeinsame Anteil für die Zielerfassung, Kommunikation und Führung bedacht werden; er dürfte im Vergleich zu den national zu betreibenden Systemen eher gering ausfallen. Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Führungsstruktur: Da im Falle eines Raketenangriffs

weniger als zehn Minuten Reaktionszeit bleiben, muss eine Nato-gemeinsame Kommandogewalt festgelegt und zum Abschuss nach politisch verbindlich abgestimmten Einsatzregeln autorisiert werden. Zu prüfen ist auch, welche weiteren Schritte nach der gemeinsamen Bedrohungs- und Fähigkeitsanalyse möglich sind, um Russland in das System einzubinden. Während die Nato Kompatibilität und Koordinierung bei Wahrung autonomer Entscheidungsmechanismen vorsieht, scheint Russland eine integrierte Lösung anzustreben, also gemeinsame Führung und Kontrolle.

Erweiterte Abschreckung, nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung: Der politische und konzeptionelle Zusammenhang zwischen nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung bedarf weiterer Thematisierung. Die Allianz muss die Frage beantworten, welchen konkreten Beitrag sie leisten will, um das prioritäre Ziel der Nichtverbreitung durch einen sichtbaren und die NVV-Partner überzeugenden Eigenbeitrag zu stärken. Die Sicherheitslage in Europa lässt die Ablösung der an Land stationierten substrategischen Nuklearwaffen durch seegestützte Systeme zu. Die USA sollten ermutigt werden, Verhandlungen mit Russland aufzunehmen, um eine transparente geographische Rückverlegung von SSNW und TNW zu vereinbaren. Spätestens das absehbare Ende der technischen Lebenslaufzeit nuklearfähiger Kampfflugzeuge wird die Teilhabestaaten einschließlich Deutschlands zu neuen Entscheidungen zwingen. Dass sie gleichzeitig Mittel für die Raketenabwehr und für Ersatzbeschaffungen oder Laufzeitverlängerungen aufbringen werden, ist schwer vorstellbar.

Konventionelle Rüstungskontrolle: Die Bewahrung der konventionellen Rüstungskontrolle ist aus mehreren Gründen geboten: der innereuropäischen Stabilität, der globalen Vorbildwirkung, des Nato-Russland-Verhältnisses und wegen des konzeptionellen Zusammenhangs mit der nuklearen Abrüstung. Es wird darauf ankommen, gesichtswahrende Kompromisse auszuhandeln, die eine Wiederaufnahme des KSE-

Prozesses ermöglichen. Ein Junktim zur Erzwingung von Statuslösungen für unregelmäßige Territorialkonflikte (Georgien) würde zum Scheitern der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa und damit zum Verlust eines »Eckpfeilers« der europäischen Stabilität führen.

»Sichtbare militärische Rückversicherungen«: Eine Stationierung »substanzreicher Kampftruppen« auf dem Gebiet osteuropäischer Beitrittsstaaten würde die verabredete gegenseitige Zurückhaltungsverpflichtung verletzen und das Nato-Russland-Verhältnis nachhaltig beschädigen. Der Sicherheit der Verbündeten wäre keineswegs gedient, da Russland im Gegenzug seine militärische Zurückhaltung im polnisch-baltischen Grenzgebiet aufgeben könnte. Zu bedenken wäre auch, dass regelmäßige Manöver oder der massive Ausbau militärischer Infrastruktur in der Region eine ähnliche Wirkung hätten und neue Trennlinien in Europa errichten würden. Angesichts sinkender Verteidigungsbudgets wird ferner zu überlegen sein, inwieweit die auf das Krisenmanagement optimierten Streitkräftereformen mit den Erfordernissen konventioneller Bündnisverteidigung in Einklang zu bringen sind.

Krisenmanagement: Künftige Stabilisierungsoperationen der Allianz werden den vereinbarten umfassenden zivil-militärischen Ansatz konsequent umsetzen müssen. Er zielt auf dauerhafte Stabilität durch politischen, sozialen und gegebenenfalls ethnischen Ausgleich, rechtsstaatliche, legitime und partizipatorische Regierungsgewalt und wirtschaftlichen Aufbau. Der Ansatz läuft Gefahr zu scheitern, wenn er die regionale politische Kultur und traditionelle Mechanismen der Konsensbildung nicht angemessen berücksichtigt und nicht auf ausreichende lokale Unterstützung bauen kann. Ziel kann daher nicht die Kopie westlicher Staatsmodelle sein. Vielmehr kommt es auf die Wahrung der internationalen Sicherheit durch Rückgewinnung der regionalen Stabilität an.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364