

Die NATO nach Chicago: Aufbruch zu alten Ufern?

Arnold H. Kammel

Als sich am 20. und 21. Mai die Mitglieder der Nordatlantischen Allianz und ihrer Verbündeten zum ersten Mal seit zwölf Jahren zu einem Gipfel auf amerikanischem Boden in Chicago trafen, stand wieder einmal die Frage nach der (Neu-)Ausrichtung der Allianz auf der Agenda. Während beim Gipfel von Lissabon im Dezember 2010 mit der Verabschiedung des neuen Strategischen Konzepts der Begriff der kooperativen Sicherheit über Europa hinaus, unter Einschluss der Länder des Fernen Westens, wie Neuseeland oder Japan geprägt wurde und damit der Fokus des Bündnisses, insbesondere auf amerikanischen Wunsch, nicht mehr allein auf den traditionellen transatlantischen Beziehungen lag, begannen sich im Vorfeld des Chicagoer Gipfels einige Mitglieder für eine Rückbesinnung der Allianz auf ihre ursprüngliche Aufgabe einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik einzusetzen. Neben den 28 NATO-Staaten wurden auch 22 weitere Staaten eingeladen, so beispielsweise Österreich, Finnland, Schweden, Pakistan und Afghanistan. Bereits vor Beginn dem Treffen in Chicago war klar, dass im Unterschied zum Gipfel von Lissabon keine großen wegweisenden Entscheidungen zu erwarten waren, sondern dieser Gipfel vielmehr als Umsetzungsgipfel eine Übersicht über den Stand der eingeschlagenen Projekte geben sollte. Daher wurden auch im Vorfeld keine allzu großen Erwartungen geäußert.

Die drei zentralen Themen dieses NATO-Gipfels waren (1) die Verpflichtungen des Bündnisses gegenüber Afghanistan bei der Übergabe der Sicherheitsverantwortung und für die Zeit danach, (2) Maßnahmen zur Sicherstellung, dass das Bündnis über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt, um seine Bevölkerung und sein Gebiet zu

verteidigen und den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen, und (3) die Stärkung des Netzwerks der NATO mit Partnern im globalen Kontext.

Afghanistan

Die Grundzüge der Afghanistan-Politik der NATO waren bereits vor dem Chicagoer Gipfel klar, zumal auch sie vom Wahlkalkül des amerikanischen Präsidenten als auch des neuen französischen Präsidenten geprägt waren. Bis Ende 2014 wird die NATO ihren Kampfeinsatz ISAF beenden. Frankreichs neuer Präsident Hollande erklärte, die französischen Truppen bereits mit Ende 2012 aus Afghanistan abzuziehen, um eines seiner zentralen Wahlversprechen zu erfüllen. Dennoch verpflichtete sich der Westen über das Jahr 2014 hinaus, die afghanische Regierung bei der Stabilisierung des Landes zu unterstützen – zumindest zur Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte werden noch NATO-Soldaten vor Ort bleiben.

Dies wird auch in der Gipfelerklärung zu Afghanistan deutlich zum Ausdruck gebracht, in der zum einen die afghanische Regierung aufgefordert wird, eine demokratische Gesellschaft basierend auf den Prinzipien Rechtsstaatlichkeit, *good governance* und Menschenrechten aufzubauen, zum anderen werden die ISAF-Truppensteller aufgefordert, diesen Prozess auch nach Beendigung von ISAF 2014 weiterhin zu unterstützen. In diesem Zusammenhang wurde festgehalten, dass sich die Transition der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Behörden im Zeitplan befinde. Bereits am 13. Mai 2012 wurde vom afghanischen Präsidenten Karzai die dritte Phase der Transition eingeleitet, womit sich künftig rund drei

Viertel der afghanischen Bevölkerung unter afghanischer Sicherheitsverwaltung befinden. Die zentrale Rolle Afghanistans für die Stabilität der gesamten Region wurde beim Gipfel von Chicago thematisiert und hierbei war deutlich geworden, dass gerade eine Stabilisierung innerhalb Afghanistans nur auf Versöhnung und Integration basieren kann.

In diesem Zusammenhang wurde von einer Vielzahl der teilnehmenden Staaten auch Finanzierungszusagen zur Unterstützung des Aufbaus und von Trainingsmaßnahmen der afghanischen Behörden gegeben, unter Verweis auf die bei der Afghanistan-Konferenz in Bonn im Dezember 2011 getroffenen Entscheidungen. Geplant ist der Aufbau der Afghan National Security Forces (ANSF) mit einer Truppenstärke von rund 228.500 Mann und einem jährlichen Budget von USD 4,1 Milliarden. Dieses Budget wird zu Beginn größten Teils von der internationalen Gemeinschaft getragen. Für Afghanistan ist ein Eigenanteil von USD 500 Millionen vorgesehen, der mit wachsender afghanischer Wirtschaftskraft stetig ansteigen soll. Vorgesehen ist, dass die ANSF ab dem Jahr 2024 eigenständig von Afghanistan finanziert werden. Im Bereich des Trainings der ANSF hat ISAF, so die Gipfelerklärung zu Afghanistan, eine wichtige Rolle gespielt. Darin wird allerdings auch zum Ausdruck gebracht, dass die NATO ihre Mission damit noch nicht erfüllt hat: „*Our task is not yet complete. But in the light of our substantial achievements, and building on our firm and shared commitment, we are confident that our strong partnership will lead Afghanistan towards a better future.*“ In naher Zukunft soll zum einen bei der Ministerkonferenz zum Istanbul Prozess in Kabul der Start für regionale vertrauens-

bildende Maßnahmen gesetzt werden und zum anderen sollen bei der bevorstehenden Afghanistankonferenz in Tokio zwischen der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung Fragen der Entwicklungshilfe debattiert werden. Diese beiden Konferenzen werden als Schlüssel zur Sicherstellung der weiteren Unterstützung für den Transitionsprozess in Afghanistan angesehen.

Für die NATO bedeutet das nunmehr bevorstehende Einsatzende in Afghanistan gleichsam auch einen Paradigmenwechsel. ISAF und Afghanistan waren die dominierenden Begriffe für das Bündnis in der vergangenen Dekade. Eine Lösung der drei Grundprobleme Afghanistans ist allerdings nicht zu erwarten. Die Versöhnung der Bürgerkriegsparteien ist fraglich, die Übergabe der Verantwortung an die Regierung von Präsidenten Karzai mit Risiken behaftet und die ökonomische Entwicklung des Landes steht noch am Anfang.

Smart Defense

Bereits vor dem Chicagoer Gipfel wurde im September 2011 von NATO-Generalsekretär Rasmussen das Konzept ausgegeben, dass sich die NATO auf die grundlegenden militärischen Strukturen konzentrieren und diese gemeinsam finanzieren sollte: *„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.“* Beim Gipfel wurde das Konzept der *smart defense* (Intelligente Verteidigung) in den Kern der künftigen NATO-Streitkräfte 2020 gesetzt: moderne Streitkräfte im engen Verbund, die so ausgerüstet, ausgebildet, trainiert und befehligt werden, dass sie zusammen und mit Partnern in jedem Szenario operieren können.

In der Gipfelerklärung wurde die Notwendigkeit einer stärkeren und leistungsfähigeren europäischen Verteidigung

unterstrichen und die Anstrengungen der Europäischen Union begrüßt, ihre Fähigkeiten zur Begegnung gemeinsamer sicherheitspolitischer Herausforderungen zu stärken. Dabei wurde unterstrichen, dass die Stärke der NATO in den Streitkräften der Bündnispartner (ihrer Ausbildung, Ausrüstung, Interoperabilität und Erfahrungen), die von der integrierten Kommandostruktur der NATO zusammengeführt und geleitet werden, lag und liegt.

Im Bereich der Verteidigungskapazitäten wurden folgende konkrete Entwicklungen in der Gipfelerklärung festgelegt:

- Die Anfangsbefähigung der Abwehr ballistischer Raketen stellt einen ersten Schritt beim Aufbau des Raketenabwehrsystems der NATO dar, indem das Gebiet, die Bevölkerung und die Streitkräfte aller europäischer NATO-Staaten gegen die zunehmende Bedrohung durch die Verbreitung ballistischer Raketen geschützt würden. Basis hierfür bilden die Grundsätze der Unteilbarkeit der Sicherheit des Bündnisses und der Solidarität der NATO sowie der ausgewogenen Teilung der Risiken und Lasten, wobei das Ausmaß der Bedrohung, die Finanzierbarkeit und die technische Machbarkeit berücksichtigt werden. Das Raketenabwehrsystem sei nicht gegen Russland gerichtet und auch nicht in der Lage, die strategische Abschreckung Russlands zu untergraben. Das Bündnis wird im Geiste der Gegenseitigkeit, eines Höchstmaßes an Transparenz und des gegenseitigen Vertrauens aktiv die Zusammenarbeit mit Russland bei der Raketenabwehr suchen und wird, im Einklang mit der NATO-Politik des Dialogs mit Drittstaaten über die Abwehr ballistischer Raketen, andere relevante Staaten einbeziehen, worüber im Einzelfall entschieden wird.

- Durch die Installierung eines hochentwickelten Bodenüberwachungssystem des Bündnisses sollen NATO-Streitkräfte die von der NATO geführten Missionen besser und sicherer durchführen können. In diesem Sinne steht die Initiative einiger Bündnispartner, den Verbund von Nachrichtenwesen, Überwachung und Aufklärung zu verbessern.

- Die Entwicklung von Bündnissolidarität spiegelt sich in der Verlängerung der Luftraumüberwachungsmission in den baltischen Staaten und anderen Vereinbarungen des Bündnisses zur Luftraumüberwachung in Europa wider, bei denen die Bündnispartner zum Zwecke der Sicherheit und Rückversicherung zusammenarbeiten.

- Die Kommandostruktur soll neu, schlanker und effektiver ausgerichtet sein. In diesem Zusammenhang ist auch die Übersiedlung in das neue NATO-Hauptquartier in Brüssel im Jahr 2016 zu nennen, die diese Prinzipien unterstreichen soll.

- Fortschritte bei der Fähigkeitsentwicklung im Lichte der beim Gipfel von Lissabon getroffenen Entscheidungen umfassen die Verbesserung der NATO-Abwehr von Cyber-Angriffen, die Ausweitung des NATO-Führungssystems der Luftstreitkräfte und den Ausbau der Fähigkeiten in Afghanistan zum Austausch von nachrichtendienstlichen Überwachungs- und Aufklärungsdaten sowie zum Kampf gegen behelfsmäßige Sprengvorrichtungen.

Im Sinne des Konzepts von *smart defense* wird unterstrichen, dass die Entwicklung und der Einsatz von Verteidigungsfähigkeiten in erster Linie eine nationale Verantwortung bleibt. Aufgrund von teurer werdender Technologie und schrumpfender Verteidigungshaushalte sind Schlüsselfähigkeiten notwendig, die viele Bündnispartner nur erlangen können, wenn sie gemeinsam an deren Entwicklung und Beschaffung arbeiten. Der Beschluss, multinationale Projekte voranzutreiben, wurde ausdrücklich begrüßt. Nach Ansicht der Gipfelteilnehmer werden diese Projekte eine höhere Einsatzwirksamkeit, Kosteneinsparungen und engere Bindungen zwischen den NATO-Streitkräften zum Ergebnis haben und darüber hinaus können auch Erfahrungen für künftige Zusammenarbeitsprojekte gesammelt werden. Mit *smart defense* wird nach Ansicht der NATO auch ein Perspektivenwechsel und eine neue Chance auf Kooperationskultur begründet, wonach der multinationalen Zusammenarbeit ein neuer Stellenwert als effektive und effiziente Mög-

lichkeit zur Entwicklung kritischer Fähigkeiten eingeräumt wird.

Bei der Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs wurde auf die Beibehaltung der geeigneten Mischung aus nuklearen, konventionellen und Raketenabwehrfähigkeiten verwiesen: „Die Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs der NATO hat bestätigt, dass die NATO über das gesamte Spektrum der Fähigkeiten verfügen muss, die notwendig sind für die Abschreckung und Verteidigung gegen Bedrohungen der Sicherheit ihrer Bevölkerungen und der Sicherheit ihres Gebiets, was die Hauptverantwortung des Bündnisses ist.“ Die NATO wird daher ihre Strategie an das sich ständig ändernde sicherheitspolitische Umfeld anpassen und die Auswirkungen beobachten, die die Beschaffung moderner militärischer Fähigkeiten in den Regionen und Ländern außerhalb der Grenzen der NATO auf die internationale Stabilität und die euro-atlantische Sicherheit hat.

Mit Blick auf die von der EU gestartete Initiative zu *pooling and sharing* wird in der Erklärung festgestellt, dass NATO und EU eng zusammenarbeiten werden, um sicherzustellen, dass sich beide Initiativen ergänzen und stärken. Ausdrücklich wurden die Anstrengungen der EU, insbesondere in den Bereichen Luftbetankung, medizinische Versorgung, maritime Überwachung und Ausbildung begrüßt. Vorrangiges NATO-Ziel bleibt es daher, „Streitkräfte im Verbund“ aufzubauen. So sollen die Bindungen zwischen der NATO-Kommandostruktur, der NATO-Streitkräftestruktur und den nationalen Hauptquartieren gestärkt, sowie die Zusammenarbeit zwischen den Spezialeinsatzkräften durch das NATO-Hauptquartier für Spezialeinsatzkräfte ausgebaut werden. Abschließend betont die Gipfelerklärung die Notwendigkeit der Einheit innerhalb der Allianz: „Die größte Stärke der NATO ist ihre Einheit. Angespornt von der Anforderung, die Ressourcen für die Verteidigung auf die effizienteste Weise zu nutzen, werden wir diese Einheit bis 2020 und darüber hinaus festigen, um die militärische Stärke der NATO zu wahren und zu erhöhen.“

Kooperative Sicherheit

Mit der Verabschiedung des neuen Strategischen Konzepts wurde die Rolle der NATO-Partnerschaften aufgewertet und diese werden als ein wichtiges Element kooperativer Sicherheit angesehen. Aufgrund der sich stetig ändernden sicherheitspolitischen Lage und neuer Bedrohungen soll über diese Partnerschaften ein Netzwerk mit Ländern und internationalen Organisationen aufgebaut werden, mit denen die NATO einen politischen Dialog führt, diesen verbreitert und die konkrete Zusammenarbeit mit den Partnern der Allianz vertieft.

Bereits vor dem Chicagoer Gipfel wurde, anlässlich des Treffens der NATO-Außenminister in Berlin am 15. April 2011, eine neue Partnerschaftspolitik für das Bündnis beschlossen, die die Kooperation mit anderen Staaten und Organisationen effizienter, pragmatischer und flexibler gestalten soll. Hierbei kommt insbesondere der Partnerschaft mit Russland eine bedeutende Rolle zu. Der Gipfelerklärung folgend sei diese Zusammenarbeit von strategischer Bedeutung, weil sie zur Schaffung eines gemeinsamen Raums von Frieden, Stabilität und Sicherheit beitrage.

Im weiteren Fokus stehen die Partnerschaft mit der Ukraine, mit Georgien sowie die Zusammenarbeit im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der Mittelmeerdialog. Im Sinne kooperativer Sicherheit wurde beim NATO-Gipfel in Chicago wiederholt, dass die Mitgliedschaft gemäß Art. 10 NATO-Vertrag für alle europäischen Staaten offen stehe, die die Werte der Allianz teilen. Diese *open door policy* habe bereits in der Vergangenheit für mehr Stabilität in Europa gesorgt. In diesem Kontext erneuerte die NATO in Chicago ihr Versprechen, dass Bosnien-Herzegowina, Georgien, die frühere jugoslawische Republik Mazedonien und Montenegro Mitglieder der Allianz werden sollten. Parallel zum Gipfel hatten Gespräche mit den Außenministern dieser vier Länder zum Stand und den individuellen Fortschritt mit Blick auf eine mögliche NATO-Mitgliedschaft stattgefunden. Die NATO sei dankbar, dass diese

Länder weiterhin Mitglieder der Allianz werden möchten und die Beitragsleistungen dieser vier Länder im Rahmen der von der NATO durchgeführten Operationen wurden gewürdigt.

Ähnlich wird in der Gipfelerklärung auch auf die Rolle jener dreizehn Staaten (Australien, Finnland, Georgien, Japan, Jordanien, Katar, Marokko, Neuseeland, Österreich, Schweden, Schweiz, Südkorea und die Vereinigten Arabischen Emirate) hingewiesen, die wesentliche politische, finanzielle und operationelle Beiträge zu NATO-Missionen geleistet haben. Diese Zusammenarbeit wurde als Beispiel verstärkter Flexibilität qualifiziert und der Gipfel von Chicago bot eine Plattform, gemeinsame Erfahrungen sowie die sicherheitspolitischen Herausforderungen, denen sich nicht nur die NATO, sondern auch ihre Partner zu stellen haben, auszutauschen. Ein solcher Meinungsaustausch soll auch nach dem Gipfel fortgesetzt werden, wobei ein Augenmerk auf gemeinsames Training und gemeinsame Übungen gelegt werden soll, um die Interoperabilität und die Vernetzung unter den einzelnen Staaten mit der NATO zu verbessern. Damit solle auch ein permanenter Diskurs zwischen der NATO und ihren Partnern geschaffen werden.

Nach Chicago: NATO quo vadis?

Der Gipfel von Chicago war, wie bereits eingangs erwähnt, ein Gipfel ohne große Überraschungen und Ereignisse. Vielmehr steht eine Bestandsaufnahme der seit dem Gipfel von Lissabon durchgeführten Neuausrichtung und Selbstfindung der Allianz auf der Habenseite nach dem Ende des Gipfels. Diese Bestandsaufnahme löst aber nicht das grundsätzliche Problem, in welche Richtung sich die NATO bei sinkenden nationalen Verteidigungsbudgets, scheinbar gelösten Sicherheitsaufgaben in Europa und neuen transnationalen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Akteuren entwickeln soll.

Einiges deutet derzeit darauf hin, als würde sich die NATO auf die neuen Bedrohungsszenarien, die sogenannten

emerging security challenges, konzentrieren. Dies steht im Einklang mit der amerikanischen Defense Strategic Guidance vom Januar 2012, in der Präsident Obama angekündigt hatte, mehr Budget für CyberSicherheit und ISR (intelligence, surveillance, reconnaissance) zur Verfügung zu stellen. Hier ist die NATO allerdings mit dem Problem konfrontiert, dass diese neuen Herausforderungen nicht mehr rein militärischer Natur sind, sondern ebenso eine zivile Komponente, die der NATO fehlt, beinhalten. Darüber hinaus sind Missionen zur Bekämpfung dieser neuen Herausforderungen auch nur schwer unter das traditionelle, das Bündnis prägende, Artikel 5-Szenario zu subsumieren.

Die NATO hat weiterhin mit einer diffusen und unsteten Bedrohungslage zu kämpfen, an die sie sich anpassen muss. Auch wenn es derzeit nicht vorhersehbar ist, ob, wann und wie der nächste substantielle Angriff auf die Sicherheit des Westens erfolgen wird, muss das Bündnis seine Flexibilität erhalten. Hoch gepriesene Konzepte wie *smart defense* (NATO) oder *pooling and sharing* (EU) werden allerdings nicht dazu führen, dass mit weniger Ressourcen mehr für die Allianz erreichbar sein wird. Vielmehr müssen sich sowohl die NATO, als auch ihre Mitgliedstaaten angesichts geringerer Mittel auf eingeschränkte Möglichkeiten und damit auch einen eingeschränkten Aktionsradius einstellen. Selbst wenn erste gemeinsame Projekte im Rahmen von intelligenter Verteidigung bereits auf dem Tisch liegen beziehungsweise in den Verteidigungsstäben der Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden, wird das zentrale Problem, mit dem sich nicht nur die NATO, sondern auch die EU konfrontiert sieht, nicht gelöst: Im Ernstfall muss sich die Allianz auf die Verfügbarkeit und Bereitstellung der Ressourcen verlassen können. Ob das damit in Verbindung stehende Vertrauen unter den NATO-Mitgliedern bereits erreicht wurde, bleibt höchst zweifelhaft.

Mit dem nunmehr absehbaren Ende des militärischen Engagements in Afghanistan ist trotz der Einsatzmüdigkeit zahlreicher NATO-Mitglieder die Phase der Opera-

tionen nicht zu Ende. Vielmehr gönnt sich die Allianz und ihren Mitgliedern eine Verschnaufpause. Trotz der (wohl nur überschaubaren) Erfolge der NATO ist die internationale Sicherheitslage seit 2001 insgesamt nicht wesentlich stabiler geworden. Die Lage im Maghreb nach dem arabischen Frühling sowie die Sezessionsbestrebungen in Teilen Afrikas, die Situation in Pakistan, das iranische Nuklearprogramm, der ungelöste Nahostkonflikt oder die Spannungen im pazifischen Raum bieten weiterhin Anlass zur sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit. Die Zukunft könnte daher mehr Ähnlichkeiten mit der Vergangenheit westlicher Stabilitätsprojektion aufweisen, als heute gemeinhin angenommen wird. Dabei kommt dem Konzept von kooperativer Sicherheit eine zentrale Rolle zu. Durch die geringeren Mittel wird sich auch die Risikoeinschätzung dergestalt verändern, dass sich künftige militärische Einsätze auch an der Kostenfrage entscheiden werden. Folglich wird gerade die Unterstützung von regionalen Partnern, die in ihrem Umfeld für Sicherheit und Stabilität sorgen können, an Bedeutung gewinnen.

Abschließend bleibt nach dem Gipfel von Chicago mit Blick auf die Zukunft der NATO festzustellen, dass diese weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von internationaler Stabilität und Sicherheit leisten wird. Gerade in Bezug auf das transatlantische Verhältnis wird sich allerdings zunehmend die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen den nordamerikanischen Partnern und Europa stellen. Eine entscheidende Rolle erlangt hierbei das System kooperativer Sicherheit unter Voraussetzung eines Grundmaßes an Interoperabilität. Die NATO wird somit insbesondere den Partnerschaften mit bereits bestehenden Verbündeten über die Partnerschaft für den Frieden, die strategischen Partnerschaften mit Russland und der Ukraine oder den Mittelmeerdialog aber auch darüber hinaus mit Partnern im pazifischen Raum eine immer wichtigere Rolle einräumen. Spätestens beim Gipfel von Chicago wurde erkannt, dass das Funktionieren der Allianz und die Schaffung von Stabilität und Sicherheit nur über

gemeinsames Handeln erreicht werden kann: innerhalb der Allianz und mit ihren Partnern im Rahmen der unterschiedlichen Modelle auch außerhalb.

Arnold H. Kammel ist Generalsekretär des AIES

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2012

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Layout: EGENCY Medienbüro Patrick Meyer