

Die Zukunft der NATO: Probleme und Perspektiven des transatlantischen Bündnisses nach seinem 50. Geburtstag

Varwick, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Varwick, J. (1999). *Die Zukunft der NATO: Probleme und Perspektiven des transatlantischen Bündnisses nach seinem 50. Geburtstag*. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217354>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Zukunft der NATO

Probleme und Perspektiven des transatlantischen Bündnisses nach seinem 50. Geburtstag

*Johannes Varwick**

1. *Einleitung*
2. *Struktur und Funktionsweise der NATO*
3. *Entwicklung und Problembereiche der Atlantischen Allianz*
 - 3.1 Die Wandlungsphase 1991-1999
 - 3.1.1 Die Osterweiterung der NATO
 - 3.1.2 Die „Europäisierung“ der NATO
 - 3.1.3 Die NATO als Mandatnehmer für Aufgaben internationaler Sicherheit
4. *NATO-Strategie im Wandel*
 - 4.1 Von der „massiven Vergeltung“ zur „flexiblen Reaktion“
 - 4.2 Das strategische Konzept von 1991
 - 4.3 Das neue strategische Konzept von 1999
5. *Die neuen Aufgaben der NATO: vom Verteidigungsbündnis zum Instrument kollektiver Sicherheit*
 - 5.1 Das Problem „out-of-area“
 - 5.2 Humanitäre Intervention als Aufgabe der NATO?
 - 5.3 Die NATO zwischen kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit
6. *Die Zukunft der NATO*

Literatur

1. Einleitung

Kenneth Waltz, amerikanischer Politikwissenschaftler und Nestor der neorealistischen Theorie der internationalen Politik, prognostizierte im Spätherbst 1990, daß die NATO ein „disappearing thing“ und es nur eine Frage der Zeit sei, wie lange sie noch als bedeutsame Institution erhalten bliebe. Diese Analyse, die Probleme und Perspektiven der transatlantischen Allianz nach dem Gipfeltreffen anlässlich des 50jährigen Bestehens im April 1999 und dem Ende des Kampfeinsatzes im Kosovo im Juni 1999 untersucht, beginnt demnach mit einer Überraschung: Ein Jahrzehnt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erfährt die Schlüsselorganisation transatlantischer Sicherheit wachsende Bedeutung, und dies, obwohl derartig dramatische Veränderungen internationaler Konstellationen wie der Strukturbruch Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre es hätten erwarten lassen, daß auch zentrale Institutionen der alten Konstellation die neue Lage nicht überstehen würden. Wenn wir hinzufügen, daß sie diese neue Lage nicht *unverändert* überstehen würden, dann wäre schon die Quintessenz dieser Analyse vorweggenommen: Die NATO ist tot, es lebe die NATO! Die neue NATO hat allerdings nicht mehr allzuviel mit der alten NATO gemein. 50 Jahre nach ihrer Gründung haben sich Konzeption und Aufgaben des wichtigsten Militärbündnisses grundlegend verändert, wie sich nicht nur an dem militärischen Engagement auf dem Balkan ablesen läßt.

Die NATO ist nach wie vor die für die transatlantische Sicherheit entscheidende internationale Organisation. Doch das Ende des Ost-West-Konflikts hat die Funktion der NATO grundlegend verändert. Sie dient den Mitgliedern nicht mehr nur als Verteidigungsbündnis, sondern versteht sich in zunehmendem Maße als militärisch-politische Organisation, die umfassende Sicherheit gewährleisten soll. Doch trotz der neuen Aufgaben befindet sich die NATO in einem Dilemma: Die neuen militärischen Aufgaben im Bereich der Friedenssicherung könnten schnell zu einer Überforderung führen, die neuen politischen Aufgaben werden die Kohärenz nicht in dem Maße gewährleisten, wie es die über vier Jahrzehnte perzipierte gemeinsame Bedrohung getan hat, die Erweiterung der NATO wird die innere Struktur verändern und den Entscheidungsprozeß erschweren. Auch die Ausbildung einer europäischen Verteidigungsidentität stellt die Frage nach Sinn und Zweck der NATO neu.

Ist das transatlantische Bündnis gewissermaßen doch zum Opfer seines eigenen Erfolgs geworden und damit die eingangs angekündigte Überraschung ein voreiliger Befund?

2. Struktur und Funktionsweise der NATO

Die NATO ist eine internationale Organisation, die auf dem Prinzip der multilateralen intergouvernementalen Zusammenarbeit beruht, d.h., daß die dem Bündnis angehörenden Staaten zwar eng zusammenarbeiten, aber keine direkten Souveränitätsrechte an das Bündnis abgegeben haben. Sie ist also keine supranationale Organisation – wie etwa in manchen Politikfeldern die

3 Johannes Varwick: Die Zukunft der NATO

Europäische Union –, sondern muß sich in allen Fragen um einvernehmliche Lösungen bemühen: Ihr Medium ist das der freiwilligen Kooperation zwischen souveränen Staaten. Das Prinzip des Multilateralismus bedeutet aber im Gegensatz zur rein bilateralen (zweiseitigen, zwischenstaatlichen) Form der Zusammenarbeit, daß mehrere Staaten mit- und untereinander zusammenarbeiten und diese Zusammenarbeit nach festgelegten Prinzipien erfolgt, die das Verhalten der beteiligten Staaten mitbestimmen. Im weiteren Sinne bedeutet die multilaterale Organisationsform auch, daß es gemeinsamer Organe bedarf, in denen der multilaterale Interessenausgleich stattfindet. Die NATO ist „der Zusammenschluß demokratisch-rechtsstaatlich organisierter Völker. Die Geschichte lehrt, daß Demokratien noch niemals gegeneinander Krieg geführt haben. Sie lehrt aber auch, daß diese bemerkenswerte Grundtatsache, die sich aus den innenpolitischen Mechanismen der Entscheidungsfindung und der Entscheidungskontrolle im Rechtsstaat ergibt, nicht naturwüchsig zustande kommt. Sie muß organisiert werden. Daher ist die NATO nicht nur ein defensives Bündnis zum Schutz nach außen gewesen. Sie war zugleich stets ein Bündnis zur Organisation eines demokratischen Interessenausgleichs zwischen ihren Mitgliedstaaten“ (Kühnhardt 1996: 18).

Übersicht 1: Mitgliedschaftsentwicklung der NATO

1949	1952	1955	1982	1999
Belgien	Griechenland	Deutschland	Spanien	Polen
Dänemark	Türkei			Tschechien
Frankreich				Ungarn
Großbritannien				
Island				
Italien				
Kanada				
Luxemburg				
Niederlande				
Norwegen				
Portugal				
USA				

Nachdem bereits die Benelux-Staaten, Frankreich und Großbritannien im März 1948 den Brüsseler Vertrag geschlossen hatten, unterzeichneten am 4. April 1949 in Washington folgende Staaten den NATO-Vertrag: Großbritannien, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Norwegen, Dänemark, Island, Portugal, Italien sowie USA und Kanada. 1952 traten Griechenland und die Türkei der NATO bei, im Mai 1955 wurde die Bundesrepublik Deutschland NATO-Mitglied. Spanien trat 1982 dem politischen Bündnis der NATO bei; Polen, Ungarn und Tschechien wurden nach Unterzeichnung der Beitrittsprotokolle im Dezember 1997 und nach Ratifizierung durch die Parlamente aller Mitgliedstaaten im März 1999 als Mitglieder aufgenommen. Über die nächste Beitrittsrunde soll nach Beschluß des Jubiläumsgipfels vom April 1999 spätestens 2002 entschieden werden

In der NATO sind 19 Mitgliedstaaten ganz unterschiedlicher geographischer Größe, Einwohnerzahl, politischem Status, politischem Selbstver-

ständnis und nicht zuletzt unterschiedlicher wirtschaftlicher und militärischer Leistungsfähigkeit vertreten.

Übersicht 2: Grunddaten der NATO-Mitglieder

	Fläche in qkm	Einwohner in Millionen	BIP in Milliarden \$	BIP pro Kopf in \$
Belgien	30 528	10,1	264,4	26 400
Dänemark	43 094	05,2	174,2	32 100
Deutschland	357 021	81,9	2353,2	28 870
Frankreich	543 965	58,3	1540,1	26 270
Griechenland	131 957	10,4	122,9	11 460
Großbritannien	244 100	58,7	1145,8	19 620
Island	102 819	00,2	007,1	26 580
Italien	301 278	57,3	1207,7	19 800
Kanada	9 970 610	29,9	579,3	19 020
Luxemburg	2 586	00,4	017,5	45 360
Niederlande	41 864	15,5	392,4	25 940
Norwegen	323 878	04,9	157,8	34 510
Polen	312 685	38,6	134,4	3 230
Portugal	92 389	10,6	100,9	10 160
Spanien	504 782	39,2	581,6	14 350
Tschechien	78 866	10,3	054,8	4 740
Türkei	779 452	62,6	181,4	2 830
Ungarn	93 030	10,1	044,8	4 340
USA	9 372 614	265,2	7341,9	28 020

Quelle: Varwick/Woyke 1999: 61

Die NATO gliedert sich in eine politische und eine militärische Organisation. Jeder Signatarstaat ist zwar Mitglied der politischen Organisation, muß jedoch nicht zwangsläufig der militärischen Organisation angehören. Mitglied der politischen Organisation der Atlantischen Allianz sind alle 19 Mitgliedstaaten, während Frankreich, Spanien und Island der militärischen Organisation nicht vollständig angeschlossen sind. Frankreich verließ 1966 unter de Gaulle die militärische Organisation des Bündnisses, da es seine Verteidigung seit dieser Zeit national ausrichtet, sich allerdings seit Mitte der 90er Jahre zunehmend der NATO annähert (Varwick 1997). Island verfügt über keine Streitkräfte, trägt aber durch die Bereitstellung des Stützpunktes Keflavik zur militärischen Infrastruktur des Bündnisses bei. Spanien gehört nach dem 1984 abgehaltenen Volksentscheid noch nicht vollständig der integrierten Militärstruktur an, wirkt aber an der kollektiven Verteidigungsplanung mit und ist sowohl in der Nuklearen Planungsgruppe wie auch im Militärausschuß vertreten. Zudem hat Spanien sich bereit erklärt, in Zukunft vollständig in die militärische Struktur der NATO zurückzukehren.

Wichtiges Grundprinzip der NATO ist das Primat der Politik: Die militärische Organisation untersteht also der politischen Führung. Sowohl für den politischen als auch für den militärischen Bereich ist die institutionelle Struktur durchgängig in drei Ebenen unterteilt.

- Als oberstes Leitungsgremium besteht ein Hauptorgan;
- diesem unterstehen jeweils Unterorgane, die die ständige Arbeit zwischen den Tagungen des Hauptorgans koordinieren;

5 Johannes Varwick: Die Zukunft der NATO

- darunter stehen diverse administrative Organe, die die politischen und militärischen Beschlüsse vorbereiten und ausführen.

Die obersten Organe mit Leitungskompetenz fällen ihre Entscheidungen durchgängig nach dem Konsensprinzip (wenngleich oftmals unter besonderem Einfluß der hinter den Kulissen dominierenden USA), und Änderungen einmal gefällter Beschlüsse sind wiederum nur einstimmig möglich. Die untergeordneten Organe sind an alle Entscheidungen gebunden. Auf der einen Seite soll kein Mitgliedstaat darauf angewiesen sein, sich bei sicherheitspolitischen Herausforderungen allein auf seine eigenen nationalen Anstrengungen zu verlassen, auf der anderen Seite trägt jedes Mitglied nach wie vor die souveräne Verantwortung für seine eigene Verteidigung. Alle Mitglieder nehmen in vollem Umfang an der politischen Komponente der Kooperation teil und bekennen sich insbesondere zu den Verpflichtungen aus Artikel 5 des NATO-Vertrags, in dem festgelegt ist, daß ein Angriff gegen einen Mitgliedstaat als ein Angriff gegen alle Mitglieder gewertet und Beistand zugesichert wird. Wenn zudem 19 Staaten in einem die nationale Souveränität derart unmittelbar berührenden Politikfeld wie der Sicherheitspolitik eine gemeinsame Politik formulieren und umsetzen wollen, setzt dies voraus, daß alle Mitgliedstaaten umfassend über Politik und Strategie ihrer Partner informiert sind und über diese beraten können. Es dürfte unmittelbar einsichtig sein, daß eine solche Zielsetzung regelmäßige, intensive politische Beratungen in allen Phasen der Entscheidungsfindung voraussetzt.

Die Arbeit der Organe wird durch die Mitgliedstaaten nach einem festgelegten Schlüssel finanziert, wobei der Rat (das oberste Entscheidungsgremium) die Verantwortung für den Haushalt trägt. Gemeinsam finanzierte Kosten der NATO werden grundsätzlich nur aus den NATO-Haushalten bestritten, da auch nur diese Haushalte von den NATO-Mitgliedern vorbereitet und im Konsens beschlossen werden. Die drei neuen NATO-Mitglieder haben sich verpflichtet, festgelegte Anteile zu allen drei Haushalten zu leisten, die eine mathematische Veränderung der Kostenteilungsschlüssel der alten NATO-Staaten bedingt. Allerdings ist nicht geplant, auf Kosten der Beitragsanteile neuer Mitglieder finanzielle Beitragsleistungen der bisherigen Mitglieder einzusparen.

Übersicht 3: Die Entwicklung des NATO-Haushalts in Mio. DM

	Zivilhaushalt	Militärhaushalt	Infrastruktur	gesamt
1989	203	884	3305	4392
1990	212	948	3350	4510
1991	223	946	2500	3669
1992	229	975	2453	3657
1993	238	894	1950	3082
1994	171	801	1322	2304
1995	324	755	1327	2407
1996	259	633	1040	1932
1997	273	844	1140	2257
1998	274	827	k.A.	k.A.

Quelle: Varwick/Woyke 1999: 65

Der gesamte Haushalt der NATO betrug 1997 nach Angaben der Bundesregierung etwa 2,25 Mrd. D-Mark (Zivilhaushalt: 273; Militärhaushalt: 844; Infrastruktur: 1140), was im Vergleich zu 1989 eine Reduzierung um etwa 50 Prozent bedeutet. Im Vergleich dazu betrug der Haushalt der WEU 1997 etwa 62,5 Mio. D-Mark, der der OSZE einschließlich der zahlreichen Missionen etwa 200 Mio. D-Mark.

Übersicht 4: Beitragsschlüssel (in %) der NATO-Mitglieder 1999

	Zivilhaushalt	Militärhaushalt	Infrastrukturprogr.
Belgien	2,76	3,31	4,71
Dänemark	1,59	1,96	3,76
Deutschland	15,54	18,07	25,48
Frankreich	16,50	5,97	4,51
Griechenland	0,38	0,44	1,05
Großbritannien	18,82	20,44	11,60
Island	0,05	0,06	0,00
Italien	5,75	6,86	8,93
Kanada	5,60	6,51	3,06
Luxemburg	0,08	0,10	0,22
Niederlande	2,75	3,30	5,22
Norwegen	1,11	1,35	3,22
Polen	2,48	2,48	2,48
Portugal	0,63	0,73	0,39
Spanien	3,50	1,02	0,21
Tschechien	0,90	0,90	0,90
Türkei	1,59	1,84	1,14
Ungarn	0,65	0,65	0,65
USA	23,35	28,04	26,50

Quelle: Varwick/Woyke 1999: 65

Zwar werden die gemeinsamen Infrastrukturprogramme nicht direkt aus dem NATO-Haushalt finanziert, die logistischen Einrichtungen, deren Aufwendungen unter den Mitgliedern verrechnet werden und insofern kollektiv finanziert werden, können jedoch im Rahmen des gemeinsamen Infrastrukturprogramms alle NATO-Staaten nutzen.

Übersicht 5: Verteidigungsbeiträge der NATO-Mitglieder

	in Prozent des BIP	Durchschnitt 1990-1994	pro Kopf in US \$	Wehrform	Soldaten in 1000
Belgien	1,6	2,0	340	B	043
Dänemark	1,7	2,0	482	W (4-12)	029
Deutschland	1,6	2,2	360	W (10)	335
Frankreich	3,0	3,5	663	B	475
Griechenland	4,6	4,5	418	W (18-21)	206
Großbritann.	2,8	3,8	491	B	218
Island	k.A.	k.A.	k.A.	--	000
Italien	1,9	2,1	383	W (12)	419
Kanada	1,3	1,9	274	B	066
Luxemburg	0,8	0,9	272	B	001
Niederlande	1,9	2,4	409	B	057
Norwegen	2,2	3,2	746	W (6-12)	036
Polen	2,8	k.A.	078	W (12)	234
Portugal	2,6	2,7	203	W (4-12)	072
Spanien	1,4	1,7	197	W (9)	196
Tschechien	2,4	k.A.	096	W (12)	064
Türkei	4,3	3,8	102	W (9-18)	820
Ungarn	1,7	k.A.	075	W (9)	043

7 Johannes Varwick: Die Zukunft der NATO

USA	3,6	4,9	838	B	1 553
NATO ges.	2,8	3,7	543	--	4 527

Quelle: Varwick/Woyke 1999: 66; W = Wehrpflicht; B = Berufsarmee

Über die Reform der politischen Struktur hinaus hat die NATO in den vergangenen Jahren eine radikale Reform ihrer militärischen Strukturen vorgenommen. Auf der Kommandoebene wurden zwei sog. *strategische Kommandos* geschaffen (Atlantik und Europa) und die Zahl der Hauptquartiere drastisch reduziert. Bei den NATO-Streitkräften bilden die sog. *Hauptverteidigungskräfte* zukünftig den Kern der neuen Streitkräftestruktur in Bezug auf die Bündnisverteidigung („Artikel 5-Aufgaben“). Sie bestehen aus aktiven und mobilmachungsfähigen Land-, Luft- und Seestreitkräften, die multinational oder national organisiert sind. Sie befinden sich in unterschiedlichen Bereitschaftsstufen, einige werden in hoher Bereitschaft gehalten und können zur Krisenbewältigung eingesetzt werden, andere dienen als Verstärkungskräfte für interregionale Großeinsätze. Die sog. *Ergänzungskräfte* bestehen aus Einheiten unterschiedlicher Einsatzbereitschaftsstufen und Verfügbarkeit, die im gesamten NATO-Gebiet zum Zwecke der Abschreckung, Krisenbeherrschung oder Verteidigung eingesetzt werden können. Bei den sog. *Krisenreaktionskräften* handelt es sich um ständig präsente multinationale Truppen, die sich aus allen drei Teilstreitkräften (Land, Luft, See) zusammensetzen. Diese Streitkräftekategorie bildet den Kern der neuen Streitkräftestruktur in Bezug auf die neuen Aufgaben des Bündnisses im Bereich der Krisenbeherrschung („nicht Artikel 5-Aufgaben“). Die einzelnen Komponenten werden aus den von den Nationen assignierten Einheiten ausgewählt und disloziert, die sich in einer hohen Einsatzbereitschaft befinden. Im Krisenfall können sie somit innerhalb weniger Tage in jede Region des Bündnisgebietes verlegt werden. Weitere wichtige Veränderung ist die zunehmende Multinationalität der Streitkräftestrukturen.

Die neue militärische Struktur der NATO bedeutet eine weitgehende Umgestaltung der integrierten Militärstruktur, durch die das Bündnis die Möglichkeit erhalten soll, das gesamte Spektrum seiner neuen und alten Aufgaben wahrzunehmen. Ob sie, wie der ehemalige Vorsitzende des Militärausschusses Naumann (1998: 14) erklärt, „zweifellos aus politisch-militärischer Sicht operationell wirksam und langfristig funktionsfähig“ sein wird, bleibt abzuwarten.

Es war schon immer Kennzeichen der NATO, daß die Erfüllung einzelner Kriterien nicht zur Bedingung der Mitgliedschaft gemacht wurde (siehe etwa Frankreich und Spanien). Mit zunehmender Aufgabendiversifizierung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wächst aber die Gefahr, daß so etwas wie eine „NATO á la carte“ entsteht, bei der einzelne Mitglieder je nach nationaler Interessenlage an manchen Aufgaben mitwirken, an anderen jedoch nicht. Die Kohäsion des Bündnisses wird dieser Trend nicht stärken (s.u.). Fest steht, daß erhebliche Bemühungen unternommen wurden, die neuen Aufgaben der NATO in ihrer veränderten Struktur sichtbar werden zu lassen.

3 Entwicklung und Problembereiche der Atlantischen Allianz

Die bisherige Geschichte der NATO ist durch oftmalige Krisen gekennzeichnet, die das Bündnis in seinem Bestand mehrfach gefährdeten. Dennoch ist es der Allianz immer wieder gelungen, ihre *inneren* Krisen erfolgreich zu überwinden, nicht zuletzt dadurch, daß sie ihre Fähigkeit zur Anpassung an die veränderten Strukturen des internationalen Systems beibehielt. In *äußeren* Krisen mußte sie ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit mehr als vier Jahrzehnte nicht konkret unter Beweis stellen; ihr erster Einsatz erfolgte im August 1995 (als mit ca. 500 Einsätzen serbische Stellungen bombardiert wurden) „out-of-area“ in Bosnien-Herzegowina.

Neben der eigentlichen Gründungsphase kennzeichnen sechs Entwicklungsabschnitte die Geschichte der NATO, die sich zwar nicht exakt voneinander trennen lassen, gleichwohl im Längsschnittprofil Orientierung bieten können (Varwick/Woyke 1999: 47-58). Neben der Aufbau- und Ausbauphase 1949-1955, der Konsolidierungsphase 1956-1966, der Phase der Entspannungspolitik 1967-1973 und der Phase intra-atlantischer Konflikte 1973-1985 läßt sich die Zeit zwischen 1986 und 1991 als Übergangsphase bezeichnen. Die sechste Phase beginnt 1991 mit einem weiteren Umdenken der NATO in bezug auf die Gewährleistung von Sicherheit in Europa.

3.1 Die Wandlungsphase 1991-1999

Wichtigster Bezugspunkt in dieser Phase war das Gipfeltreffen in Rom vom November 1991, auf dem ein neues strategisches Konzept beschlossen wurde (siehe *Punkt 4*). Es stellt(e) sich nun die Frage nach der Funktion des Bündnisses in einem vollkommen veränderten internationalen System. Die Bündnispartner gerieten unter erheblichen Anpassungsdruck. Sie waren einmütig der Auffassung, daß eine direkte Bedrohung – wie sie vier Jahrzehnte perzipiert wurde – nun nicht mehr vorhanden, daß aber nach wie vor die Existenz der NATO notwendig sei. Die NATO hat in dieser Phase insbesondere in vier Bereichen neue Akzente gesetzt:

- der Ausweitung und Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa;
- der „Europäisierung“ der Atlantischen Allianz;
- der Bereitschaft, als Mandatnehmer der Vereinten Nationen bzw. der OSZE aufzutreten, und schließlich
- der Bereitschaft, notfalls auch ohne UN-Mandat zu intervenieren.

3.1.1 Die Osterweiterung der NATO

Mit dem Strukturbruch der internationalen Beziehungen wurde auch die NATO stark herausgefordert. Der potentielle Gegner war im Auflösungsprozeß begriffen und es mußten neuartige Kooperationsformen entwickelt werden, die dem Wunsch von zahlreichen mittel- und osteuropäischen Staaten

nach Mitgliedschaft in der NATO ebenso Rechnung tragen sollten, wie dem russischen Aufbegehren gegen eine Erweiterung des westlichen Einflußgebietes.

Die bedeutsamste Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Stabilität war zunächst die Schaffung des NATO-Kooperationsrates (NACC), der sich im Dezember 1991 konstituierte. Er wurde auf der NATO-Gipfelkonferenz im Juli 1997 in den Euro-Atlantischen Rat umgewandelt, dem inzwischen 44 Mitglieder angehören. Darin eingebunden ist die im Januar 1994 gestartete Initiative „Partnerschaft für den Frieden“. Auf der Madrider NATO-Gipfelkonferenz im Juli 1997 wurden Polen, Ungarn und die Tschechische Republik eingeladen, in Beitrittsgespräche mit der NATO einzutreten. Die Beitrittsprotokolle mit diesen drei Staaten wurden Ende 1997 unterzeichnet, der Beitritt wurde nach Ratifizierung der Beitrittsurkunden zum 12. März 1999 wirksam. Als Voraussetzung für die Erweiterung wurde im Mai 1997 die „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation“ geschlossen.

Mit der Aufnahme von zunächst drei Staaten hat das Bündnis zum vierten Mal nach 1952 (Türkei, Griechenland), 1955 (Deutschland) und 1982 (Spanien) eine Erweiterung vorgenommen. Sie unterschied sich aber von den früheren Erweiterungen dadurch, daß sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in vollkommen veränderten internationalen Rahmenbedingungen vorgenommen wurde und es sich bei den neuen Beitrittsstaaten um ehemals gegnerische Warschauer Pakt-Staaten handelte.

Nicht nur die neuen Beitrittsstaaten gewinnen dadurch mehr Sicherheit, sondern auch innerhalb der NATO profitieren besonders Deutschland und die USA von der Erweiterung. Die Bundesrepublik konnte durch diese historische Entscheidung ihr östliches Vorfeld stabilisieren, indem sie die Einbeziehung der östlichen Nachbarn in die europäischen Strukturen zu einer Gemeinschaftsaufgabe der NATO (wie auch der EU) machte. Die Öffnung der NATO trägt nach deutscher Auffassung zur Förderung und Unterstützung demokratischer Reformen, einschließlich der zivilen Kontrolle des Militärs bei, stärkt die nachbarschaftlichen Beziehungen und trägt zur Vergrößerung der Fähigkeit des Bündnisses bei, positiv an der europäischen und internationalen Sicherheit mitzuwirken. Für die USA bedeutet die Öffnung der NATO nach Osten die Ausweitung ihres Einflusses in Europa. Auch können die USA weiterhin eine nun erweiterte NATO als Instrument für die Wahrung und Durchsetzung ihrer Interessen nutzen. Gleichzeitig konnten sie die Kosten (es kursierten anfangs Schätzungen von bis zu 120 Mrd. US \$ in einem Zeitraum von 15 Jahren) auf ein sehr niedriges Maß begrenzen, woraus ersichtlich wurde, daß die Mitgliedschaft dieser Staaten primär unter politischen und nicht so sehr unter sicherheitspolitischen Aspekten gesehen wird. Inzwischen rechnet die NATO mit zusätzlichen Kosten von rd. zwei Mrd. US \$ in den kommenden 10 Jahren.

Die Erweiterung um die drei Staaten bedeutet aber auch die Verstärkung unterschiedlicher Zonen von Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Zunächst sind die drei mitteleuropäischen Staaten durch den Artikel 5 des NATO-Vertrags in den unmittelbaren Schutz des Bündnisses gekommen; mit Ru-

mänien und Slowenien wurden im Madrider Kommuniqué zwei weitere Staaten benannt, die eventuell in Kürze auf eine Mitgliedschaft hoffen dürfen, während die übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten in einer sicherheitspolitischen Grauzone verbleiben. Die Nichtberücksichtigung gerade von Staaten wie Rumänien oder den baltischen Staaten könnte zu einer Intensivierung der Identitätskrise führen. Aus politischer Enttäuschung über die Zurückweisung könnten diese Staaten sich von Europa und damit vom Transformationsprozeß zur Demokratie abwenden sowie in nationalistisches Fahrwasser geraten. Ihre Zukunft könnte sich kontraproduktiv zu den gerade von den westlichen Staaten verfolgten Stabilisierungszielen entwickeln, so daß mit der Osterweiterung dann letztlich nicht mehr Sicherheit, sondern größere Unsicherheit in Europa erreicht würde. Auf dem Washingtoner Gipfel vom April 1999 wurde zwar zugesagt, daß die Tür für neue Mitglieder offen bleibe (und als aussichtsreiche Kandidaten erneut Slowenien und Rumänien genannt), ein verbindlicher Zeitplan zur Aufnahme neuer Mitglieder wurde jedoch nicht vorgelegt.

Es bleibt auch abzuwarten, welche politische Entwicklung Rußland einschlagen und wie sich das Verhältnis zu einer erweiterten NATO entwickeln wird. Die Differenzen mit Rußland im Zuge des Kosovo-Krieges zeigten einmal mehr, daß die Interessen der NATO und Rußland nicht immer übereinstimmen müssen. Rußland widersetzte sich vehement der NATO-Intervention in Jugoslawien und sah darin eine Chance, seine durch die Osterweiterung geschwächte Position aufzuwerten. Allerdings hatte es trotz verbaler Drohungen kein Interesse an einer direkten militärischen Einbeziehung in den Konflikt. Es wurde aber einmal mehr deutlich, daß *gegen* Rußland keine europäische Ordnung möglich ist. Nur wenn Rußland sich mittelfristig mit einer weiteren Öffnung der NATO nach Osten abfinden würde, könnte der weitere Öffnungsprozeß erfolgreich fortgesetzt werden.

Eine weitere offene Frage ist, wie sich die Erhöhung der Mitgliederzahl auf den Entscheidungsprozeß sowie die Kohäsion im Bündnis auswirken wird. So prognostizieren einige NATO-Kenner in diesem Bereich erhebliche Probleme. Nicht zuletzt ist zu fragen ob – und wenn ja mit welchen Folgen – das sog. „Entrapment-Risiko“ (das Risiko, in Konflikte hineingezogen zu werden, die die eigenen Interessen nicht unmittelbar berühren) steigt.

3.1.2 Die „Europäisierung“ der Atlantischen Allianz

Zweiter wichtiger Bereich der Neuerungen, die in diese Phase fallen, ist die Europäisierung der NATO, die sich in einer Aufwertung der Rolle der Westeuropäischen Union (WEU) und der Schaffung der sogenannten *Combined Joint Task Forces* (CJTF) sowie der damit verbundenen Annäherung Frankreichs an die NATO manifestiert (Varwick 1997).

Die NATO hat in den ersten vier Jahrzehnten ihres Bestehens weitgehend von der von den Europäern perzipierten Glaubwürdigkeit der US-Verteidigungsgarantie für Europa ihre Stärke erhalten. Die USA waren eindeutig die Führungsmacht; nur dank ihres starken militärischen Engagements in Europa konnte die NATO diese Position einnehmen. Mit dem Ende

11 Johannes Varwick: Die Zukunft der NATO

des Ost-West-Konflikts und der nicht mehr vorhandenen unmittelbaren Bedrohung im Osten hat aber auch die Bedeutung der amerikanischen Nukleargarantie für Europa spürbar abgenommen. Aufgrund dieser veränderten internationalen Rahmenbedingungen stellte sich die Frage, wie in der neuen NATO das Verhältnis zwischen den USA und den Europäern austariert werden sollte. Dies fiel zusammen mit einer Revitalisierung des europäischen Integrationsprozesses, die sich unter anderem darin zeigt, daß die Europäische Union seit Mitte der 80er Jahre versuchte, ihr außenpolitisches Profil zu schärfen und mit der WEU auch zunehmend sicherheits- und verteidigungspolitische Aspekte mit einbezog (Varwick 1998). Es ging also im wesentlichen darum, inwieweit EU und WEU Aufgaben, die bisher die NATO wahrgenommen hatte, übernehmen konnten und wollten.

Übersicht 6: Mitgliederstruktur der WEU 1999

10 Vollmitglieder		
Belgien	Deutschland	Frankreich
Großbritannien	Italien	Luxemburg
Niederlande	Portugal	Spanien
Griechenland		
6 Assoziierte Partner		
Island	Norwegen	Türkei
Tschechien	Polen	Ungarn
5 Beobachter		
Dänemark	Irland	Finnland
Österreich	Schweden	
7 Assoziierte Partner		
Bulgarien	Rumänien	Estland
Lettland	Litauen	Slovakei
Slowenien		

Nachdem bereits der Maastrichter Vertrag eine nicht NATO-konforme militärische Sicherheitspolitik der EU wie auch der WEU praktisch ausgeschlossen hatte, brachten die Bestimmungen im Amsterdamer EU-Vertrag auf der einen Seite die moderate Aufwertung der internationalen Rolle der EU und auf der anderen Seite eine präzisere Klärung des künftigen Verhältnisses von WEU und NATO. Im neuen Artikel 17 des Amsterdamer Vertrags heißt es dazu: „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Sinne des Unterabsatzes 2 gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. [...] Die Westeuropäische Union ist integraler Bestandteil der Entwicklung der Union; sie eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität [...]. Sie unterstützt die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemäß diesem Artikel. Die Union fördert daher enge institutionelle Beziehungen zur WEU in Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration in die Union, falls der Europäische Rat dies beschließt.“

Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird umfassen insbesondere die sogenannten „Petersberger Aufgaben“ wie humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie

Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

In der Erklärung zur Westeuropäischen Union, die Bestandteil des Amsterdamer Vertrags ist, wird Teil B den „Beziehungen zwischen der WEU und der NATO im Rahmen der Entwicklung einer EVSI innerhalb der Atlantischen Allianz“ gewidmet. Ziel der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses sei, die „transatlantische Partnerschaft zu stärken und zu erneuern, wozu auch die Entwicklung einer EVSI innerhalb der Allianz gehört“. Die Atlantische Allianz stellt „weiterhin die Grundlage für die kollektive Verteidigung im Rahmen des Nordatlantikvertrags dar“. Es ist davon auszugehen, daß dieser Formulierung erheblicher Streit zwischen Frankreich und dem auf die Dominanz der NATO bestehenden Großbritannien vorausgegangen ist. Weiter heißt es dann allerdings weniger mißverständlich, daß die WEU „ein entscheidendes Element der Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der Atlantischen Allianz“ darstellt und sich daher um eine „verstärkte institutionelle und praktische Zusammenarbeit mit der NATO“ bemüht, wozu konkrete Maßnahmen genannt werden. Festgehalten wird zudem, daß die WEU neben ihren angestammten Aufgaben aus Artikel V des modifizierten Brüsseler Vertrags zudem „eine aktive Rolle bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, wie es die Petersberger Erklärung vorsieht“, spielen und sich die „Zusammenarbeit auch unter Berücksichtigung der Anpassung der Allianz ständig weiterentwickeln“ wird. Zu diesem Zweck wird die WEU ihre Zusammenarbeit mit der NATO ausbauen, wozu insbesondere eine aktive Teilnahme am Verteidigungsplanungsprozeß der NATO und operative Verbindungen zwischen beiden Organisationen bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung von Operationen gehören.

Auch die britische Regierung, an deren Veto die fast mehrheitsfähige Integration der WEU in die EU auf der Amsterdamer Regierungskonferenz in erster Linie scheiterte, hat inzwischen eine beachtliche Modifikation ihrer Position vorgenommen. So wurde auf dem Kölner EU-Gipfel von der Eingliederungsoption des Amsterdamer Vertrags tatsächlich Gebrauch gemacht und die WEU bis Ende 2000 mit der EU verschmolzen sein. Es bleibt in der Praxis abzuwarten, wie sich diese Entwicklung auf das Verhältnis von WEU bzw. EU und NATO auswirken wird, ob sich komplementäre oder konkurrierende Beziehungen herausbilden werden. Besteht das Problem der WEU darin, wie Wilfried von Bredow (1995: 78) weitsichtig vermutet, „daß es die NATO bereits gibt, daß die NATO-Funktion der transatlantischen Verklammerung unverzichtbar ist und daß ein sehr großer Teil dessen, was auf eine ausgebaute WEU an sicherheitspolitischen Anforderungen zukäme, von der NATO rascher und besser geleistet“ werden könnte? Oder wird die „militarisierte“ WEU so etwas wie eine „Zweigstelle der NATO für besondere Aufgaben“? Die NATO wäre dann am Ende einer solchen Entwicklung ein vornehmlich politisches transatlantisches Bündnis, die EU/WEU nicht Konkurrent, sondern der europäische Pfeiler einer veränderten NATO. Die Berufung des langjährigen NATO-Generalsekretärs Javier Solana zum Beauftragten für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU deutet eher auf ein konstruktives Verhältnis zwischen NATO und EU/WEU hin.

Trotz aller innereuropäischer Anstrengungen sind die Europäer gleichwohl noch zu weit entfernt von einer tragfähigen gemeinsamen Politik. Eine ei-

genständiger Rolle erfordert neben dem politischen Willen dazu vor allem eins: Geld. Eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, wie es etwa die USA – nach Angaben ihres Verteidigungsministers Cohen (1999) in den kommenden sechs Jahren *zusätzlich* 112 Milliarden US-Dollar – im Januar 1999 angekündigt haben, dürfte allerdings in den EU/WEU-Staaten kaum durchsetzbar sein.

Mit der sich abzeichnenden Aufgabenteilung zwischen EU/WEU und NATO wird zudem die unmittelbare Verbindung zu der Krisenpolitik der Europäischen Union gewahrt, die sich auf absehbare Zeit nicht zu einer mit der NATO vergleichbaren schlagkräftigen Organisation im Bereich Sicherheit- und Verteidigung entwickeln wird. Als ein Beleg dafür mag gelten, daß die Europäer darauf drängten, daß die SFOR-Mission in Bosnien auch nach 1998 unter Beteiligung der USA fortgeführt wird und auch die sogenannte „Extraction Force“ zur möglichen Rettung von OSZE-Mitarbeitern aus dem Kosovo nicht etwa unter Führung der WEU, sondern unter Führung der NATO (wenngleich unter maßgeblicher Beteiligung der Europäer) konzipiert wurde. Auch bei der „Operation Allied Force“ im Frühjahr 1999 spielte die WEU keine Rolle. Vier Fünftel der eingesetzten Flugzeuge stammten aus den USA, ein Großteil der mehr als 35.000 Einsätze führten die Vereinigten Staaten aus, und auch bei den Aufklärungs- und Führungssystemen waren die Europäer auf amerikanische Unterstützung angewiesen. „Die Hartnäckigkeit, mit der die Vereinigten Staaten ihren Machterhalt betreiben, findet ihr Pendant in der Unfähigkeit der Westeuropäer, auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ihre Macht zu steigern“ (Czempiel 1999: 17). Die Abhängigkeit von den USA und die enge Anlehnung an die USA läßt eine selbstverantwortete und eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU/WEU demnach allenfalls in engen Grenzen zu. Solange aber der Westeuropäische Integrationsverbund die ganze Verantwortung nicht vollständig zu tragen hat, kann er es sich sehr wohl leisten, auf die militärische Dimension der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu verzichten, zumal eine echte gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik möglicherweise doch in gewissen Situationen in unerwünschte Konkurrenz zur NATO geraten könnte.

3.1.3 Die NATO als Mandatnehmer für Aufgaben internationaler Sicherheit

Zum dritten stellt, neben Osterweiterung und Europäisierung, die Bereitschaft der Allianz, den Vereinten Nationen bzw. der OSZE Einheiten für *peace-keeping*-Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, die drastischste Veränderung in ihrem Aufgabenfeld dar. 1992 erklärte der NATO-Rat seine Bereitschaft, Friedensoperationen im Rahmen der OSZE und den UN auch außerhalb des Bündnisgebietes zu unterstützen. Seit 1992 hat sich die NATO im Bosnien-Krieg engagiert, ab Februar 1994 beteiligte sich die Allianz mit Luftwaffenkampfeinsätzen zur Durchsetzung von UN-Sanktionen. Ende August 1995 bombardierten Kampfflugzeuge in der Operation „Deliberate Force“, die bis dahin größte NATO-Militäraktion, serbische Stellungen in Bosnien-Herzegowina. Im Dezember 1995 ermächtigte der UN-

Sicherheitsrat die NATO, mit einer Truppe das Abkommen von Dayton umzusetzen.

Schließlich engagierte sich die NATO viertens ab Oktober 1998 auch ohne UN-Mandat im Kosovo-Konflikt, zunächst mit der Bereitschaft, ein politisches Abkommen militärisch abzusichern und dann ab März 1999 in der „Operation Allied Force“ mit Luftangriffen auf jugoslawische Stellungen, Einheiten und Anlagen, um ein Einlenken Jugoslawiens zu erzwingen bzw. eine „humanitäre Katastrophe“ im Kosovo zu verhindern. Mit dieser „humanitären Intervention“ in Jugoslawien ist die NATO in eine neue Phase ihrer Entwicklung eingetreten, deren politische, militärische und gesellschaftlichen Auswirkungen sich heute kaum ermessen lassen. „Neue NATO – neue Kriege“, so der provozierende Titel eines vor einiger Zeit erschienenen Buches über die transatlantische Allianz. In dieser Sichtweise war der elfwöchige Kosovo-Einsatz der Präzedenzfall für die neue Rolle der neuen NATO als ein ohne völkerrechtliche Grundlage intervenierender Weltpolizist. Tatsächlich dürften die Erfahrungen der „Operation Allied Force“, die an jedem der 78 Kriegstage rd. 170 Mio. DM kostete, eher bremsend auf solche Ambitionen gewirkt haben (s.u.).

Bevor allerdings auf die neuen Aufgaben der NATO eingegangen werden soll, sollen im folgenden anhand der Strategieentwicklung der Atlantischen Allianz zentrale Problembereiche der NATO aufgezeigt werden.

4 NATO-Strategie im Wandel

Die Bewertung der jeweiligen NATO-Strategien ist ein schwieriges Unterfangen. Die erste in ihren Eckdaten öffentlich zugängliche Strategie war das strategische Konzept von 1991, allerdings ist auch hierbei nur die allgemeine Richtung öffentlich, die detaillierten militärischen Vorgaben unterliegen nach wie vor der Geheimhaltung.

Die jeweils gültige Strategie bildet die Basis für die Entwicklung der Verteidigungspolitik, des operationellen Konzepts, der Struktur der Streitkräfte und der kollektiven Verteidigungsplanung der Allianz. Desweiteren ist daraus die politische und militärpolitische Grundrichtung des Bündnisses abzulesen. Da jede Strategie einstimmig vom NATO-Rat beschlossen werden muß, haben auch kleinere Mitgliedstaaten formal erhebliches Mitspracherecht bei der Ausformulierung, wenngleich die mächtigen Staaten – und hier insbesondere die USA – sicherlich faktisch eine dominante Rolle haben. Dies zeigt sich unter anderem daran, daß sowohl die Strategie der „massiven Vergeltung“ als auch die der „flexiblen Reaktion“ US-Strategien waren, ehe sie zur NATO-Strategie wurden.

4.1 Von der „massiven Vergeltung“ zur „flexiblen Reaktion“

Seit 1957 praktizierte die Allianz die Strategie der „massiven Vergeltung“ (*massive retaliation*), die vom Vorhandensein eines strategisch unverwundbaren (amerikanischen) NATO-Nuklearpotentials ausging, das den potentiellen

Gegner, die UdSSR und ihre Verbündeten, abschrecken sollte. In den operativen Planungen der NATO wurde also von der Absicht des Einsatzes von Atomwaffen mit der Folge ausgegangen, daß die Schwelle vom konventionellen zum nuklearen Krieg frühzeitig überschritten werden konnte. Die konventionellen Streitkräfte hatten somit lediglich die Aufgabe, lokale Übergriffe abzuwehren und die zeitlich begrenzte Verzögerung größerer Angriffe zu gewährleisten. Sie sollten die „Schildfunktion“ der NATO wahrnehmen, während das (amerikanische) strategische Potential als „nukleares Schwert“ verwendet werden sollte. Neben der Fundamentalkritik von Atomwaffengegnern geriet die Strategie der massiven Vergeltung auch von verschiedenen anderen Seiten in die Kritik. Der Abschreckung liegt das Dilemma zugrunde, daß *ex ante* die Wirkung dann am größten ist, wenn dem Gegner auch im Falle eines begrenzten Angriffes glaubwürdig ein vernichtender Gegenschlag angedroht wird. *Ex post*, also im Falle eines tatsächlichen Angriffes, ist ein massiver Gegenschlag jedoch irrational, „da durch ihn kein rationales politisches Ziel mehr erreicht werden kann und ein weiterer Schlag gegen die eigene Bevölkerung provoziert würde. Der Versuch, Glaubwürdigkeit dadurch zu erhöhen, daß dem Gegner auf einen begrenzten Angriff hin lediglich mit begrenzten Mitteln geantwortet wird, vermindert andererseits die allgemeine Abschreckungswirkung“ (Kahl 1998: 265).

Angesichts des Verlustes des amerikanischen Kernwaffenmonopols waren nukleare Drohungen zur Abschreckung begrenzter Aggressionen damit unglaubwürdig, weil ein Einsatz eine nukleare Gegenreaktion auslösen würde. Nachdem die UdSSR in der strategischen Waffenentwicklung einen annähernden Gleichstand erreicht hatte, änderten die Amerikaner 1962 offiziell ihre Strategie in die Strategie der „flexiblen Reaktion“ (*flexible response*), die 1967 von der NATO übernommen wurde. Insbesondere die USA erwarteten hiervon größeren strategischen Handlungsspielraum, weil sie nicht mehr auf die strategisch eingeplante Option eines Atomkrieges festgelegt waren. Der Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration der NATO war eine weitere Voraussetzung für die Annahme der *flexible response*-Strategie, da es seinen Widerstand gegen die Ablösung der insbesondere von den Europäern so verstandenen „Kriegsvermeidungsdoktrin“ der massiven Vergeltung nicht mehr im NATO-Rahmen einbringen konnte. Die neue Strategie wurde durch die sogenannte Triade gekennzeichnet. Danach stützte sich die Verteidigung des Bündnisses auf die vorhandenen konventionellen, taktisch-nuklearen und strategisch-nuklearen Potentiale, die allein oder in unterschiedlicher Kombination (Eskalationsbereitschaft) angewandt werden konnten. Die Strategie der *flexible response* versuchte, nukleare Risiken zu verringern, ohne sie allerdings vollständig ausschließen zu können.

Die NATO-Strategie befand sich seit Beginn der 80er Jahre in einer zunehmenden Glaubwürdigkeitskrise, da es eine sinkende Akzeptanz der Nuklearwaffen in den Gesellschaften der westlichen Industriestaaten gab und die Konsensfähigkeit der NATO-Strategie in immer mehr Mitgliedsländern einem Erosionsprozeß unterlag. Die Abrüstungsvorschläge des KPdSU-Parteichefs Gorbatschows, die auf eine Abschaffung der Nuklearwaffen zielten, unterstützten diesen Erosionsprozeß in den westlichen Gesellschaften. Die Diskussion um Veränderungen innerhalb der NATO-Strategie – u.a. Rogers-Plan, Verzicht auf Ersteinsatz von Kernwaffen, fortschreitende Denuklearisierung usw. – zeigten, daß auch bei den politisch Verantwortlichen in der Atlanti-

schen Allianz ein Prozeß des Umdenkens in Bezug auf die Strategie der flexiblen Reaktion eingesetzt hatte.

4.2 *Das strategische Konzept von 1991*

Die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, der strategische Rückzug der Sowjetunion aus diesem Gebiet sowie ihre Auflösung im Dezember 1991, die Erfolge im Abrüstungsprozeß sowie der Beginn eines „neuen Zeitalters der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ in Europa haben die bis 1990 gültige Strategie der NATO obsolet werden lassen und zu einer drastischen Veränderung geführt. Auf dem Gipfel der 16 Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitglieder am 7./8. November 1991 in Rom wurde das „Strategische Konzept des Bündnisses“ verabschiedet, das im Gegensatz zur „flexiblen Reaktion“ auch von Frankreich mitgetragen wurde.

Die NATO geht in ihrem neuen strategischen Konzept nicht länger von einer allumfassenden Bedrohung aus. Es wird eine Abkehr vom bipolaren Bedrohungsdenken vorgenommen. Die Allianz sieht das Territorium von Bündnispartnern eher an der Peripherie gefährdet. Als grundlegende Prinzipien gelten eine rein defensive Ausrüstung sowie die Hinlänglichkeit des Militärpotentials, die strategische Einheit des Bündnisgebietes und die Solidarität der Bündnismitglieder, Kollektivität der Verteidigung und integrierte Militärstrukturen sowie das Zusammenwirken von nuklearen und konventionellen Streitkräften. Es erfolgte eine Abkehr von der umfassenden, präsenten und linearen Verteidigungsstruktur, insbesondere in Mitteleuropa. Die NATO begreift sich zunehmend als eher politisches Bündnis. Dialog und Kooperation mit den anderen Staaten Europas wie mit den Vereinten Nationen und der OSZE sollen zu einer neuen Sicherheitsarchitektur in Europa führen.

Die bereits seit dem Harmel-Bericht von 1967 bestehenden Prinzipien „kollektiver Verteidigung“ und „Dialog“ werden um das Prinzip der „Kooperation“ ergänzt. Gleichwohl wird in dem Dokument auch „das Spannungsverhältnis zwischen der deklarierten neuen Sicherheitspartnerschaft mit den Staaten Osteuropas und der GUS bei gleichzeitigen traditionellen Bedrohungsvorstellungen deutlich. Während einerseits die Überwindung der Teilung Europas deklariert wird, wird andererseits weiterhin in Kategorien des strategischen Gleichgewichts gedacht“ (Karádi 1994: 55).

Die NATO bietet den Vereinten Nationen wie auch der OSZE an, Friedensmissionen in ihrem Auftrag durchzuführen. Neben der Fähigkeit zur Bündnisverteidigung sollen die Streitkräfte auch die Fähigkeit zur Krisen- und Konfliktbewältigung besitzen. Dadurch werden zwei unterschiedliche Arten von Streitkräften geschaffen, nämlich die Hauptverteidigungskräfte, die in ihrer Einsatzbereitschaft herabgesetzt sind und erst nach einer längeren Vorbereitungszeit zur Bündnisverteidigung eingesetzt werden können. Daneben gibt es die zahlenmäßig kleineren Krisenreaktionskräfte, die aufgrund ihrer hohen Mobilität und Flexibilität sowie hohen Einsatzbereitschaft zur Krisen- und Konfliktbewältigung des Bündnisses bereitstehen. Aus diesen Kontingenten können für Friedensmissionen der UN und der OSZE Streitkräfte zur Verfügung gestellt werden. Auch bleibt die Präsenz nordamerikanischer konventioneller Streitkräfte und nuklearer Streitkräfte der Vereinigten Staaten in Europa

für die Sicherheit Europas lebenswichtig, da die Sicherheit Europas weiterhin untrennbar mit der Sicherheit Amerikas verbunden ist.

Einen zentralen Stellenwert wird den Schnell- und Soforteingreifkräften zugewiesen. Auch ist ein Teil der neuen Strategie die wachsende Bedeutung integrierter Militärstrukturen und multinationaler Verbände. Auf der Berliner NATO-Ratstagung wurde im Juni 1996 das CJTF-Konzept verabschiedet, das u.a. auch die europäische Verteidigungsidentität innerhalb der NATO zu erhöhen versuchte. Die Alliierten-Streitkräfte-Kommandos aus multinationalen (*combined*), je nach Aufgabe speziell zusammengesetzten Einheiten (*task forces*) verschiedener, für den gemeinsamen Einsatz koordinierter Waffengattungen (*joint*), sollen es den europäischen NATO-Staaten ermöglichen, Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Stabilität in Europa an der Peripherie der NATO auch ohne die USA, aber mit dem Material und der Logistik des Bündnisses zu nutzen. Mit dem CJTF-Konzept sollen militärische Operationen mit unterschiedlicher Beteiligung der NATO-Partner jenseits der Artikel 5-Verpflichtungen und außerhalb des NATO-Bündnisgebietes durchgeführt werden und Streitkräfte der Allianzpartner sowohl unter dem Kommando der NATO als auch der WEU eingesetzt werden können. Schließlich soll mit diesem Konzept Nicht-Mitgliedern der NATO, insbesondere im Rahmen von PfP ermöglicht werden, sich aktiv an militärischen Maßnahmen der NATO zum Krisenmanagement und zur Konfliktbewältigung zu beteiligen.

So hat die NATO ihre Streitkräfte um 300.000 Mann auf 1,05 Mio. Mann verringert, und anstatt der bisherigen acht Korps mit insgesamt 32 Divisionen gibt es noch sechs multinationale Korps mit 14 Divisionen. Die NATO behält sich allerdings – im Gegensatz zu den Ankündigungen des Londoner Gipfels von 1990 – den Ersteinsatz von Nuklearwaffen weiterhin vor, wenngleich die nuklearen Kurzstreckenwaffen ihre Funktion durch die neue strategische und politische Lage in Europa eingebüßt haben. Ein Angreifer soll bewußt darüber im Ungewissen gelassen werden, wie die Bündnispartner auf einem militärischen Angriff reagieren würden. Im Oktober 1991 beschloß die NPG die Vernichtung von etwa 80 Prozent ihres Atomwaffenpotentials. So haben die NATO-Verteidigungsminister in Gleneagles im Dezember 1992 die überholte Planung für den Einsatz von Atomwaffen außer Kraft gesetzt, was vor allem für Deutschland von außerordentlicher Bedeutung ist, da der größte Teil der Zielplanung auf deutsches Territorium ausgerichtet war. Nach dem Abbau von rund 80 Prozent ihrer atomaren Kurzstreckenwaffen behält die NATO in Europa noch etwa 700 luftgestützte Nuklearwaffen.

4.3 *Das neue strategische Konzept von 1999*

Angesichts der weitreichenden Veränderungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur wie auch in der NATO selbst wurde der Bedarf eines neuen – endgültig vom Ballast des Ost-West-Konflikts befreiten – strategischen Konzeptes offensichtlich. Im Sommer 1997 gaben die Staats- und Regierungschefs der damals 16 Mitgliedstaaten den Auftrag für die Überarbeitung des alten und die Formulierung eines neuen Konzeptes, das nach intensiven Auseinandersetzungen auf dem Gipfeltreffen aus Anlaß des 50jährigen Bestehens am 24./25. April 1999 in Washington beschlossen wurde. Bei den Diskussionen im Vorfeld des Gipfels kristallisierten sich drei zentrale Streitpunkte heraus.

Erstens herrschte Uneinigkeit über die Notwendigkeit eines Mandates der Vereinten Nationen für eventuelle Einsätze der NATO. Insbesondere der seit Herbst 1998 eskalierende Krieg im Kosovo verdeutlichte, daß es Situationen geben kann, in denen ein militärisches Eingreifen gerechtfertigt sein kann bzw. für erforderlich gehalten wird, ohne daß alle fünf – mit Vetomacht ausgestatteten – ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen einem solchen Einsatz zustimmen würden. Die NATO stand damit vor dem Dilemma, sich bei Festschreibung eines UN-Mandates als Handlungsvoraussetzung entweder selbst den Handlungsspielraum erheblich zu beschneiden, oder aber bei Verzicht auf eine solche Klausel dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, sich nicht an die Spielregeln des Völkerrechts zu halten. Zudem geriete die NATO bei der erstgenannten Option in die Lage, sich „faktisch zur Geisel des VN-Sicherheitsrates und damit der innenpolitischen Entwicklung Rußlands oder Chinas“ (Rühle 1994: 170) zu machen. Wird allerdings die (Selbst-)Bindung an ein UN-Mandat grundsätzlich aufgegeben, ist die NATO weder eine Organisation kollektiver Verteidigung im Sinne des Art. 51 der UN-Charta, noch eine regionale militärische Organisation mit Handlungsermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat. „Damit wären bisher gültige völkerrechtliche Bestimmungen sowie der NATO-Vertrag in seiner bisherigen Form und Interpretation nicht mehr Grundlage für die Tätigkeit des Bündnisses; vielmehr würde die NATO unter Zugrundelegung eigener, jeweils aktueller Interessendefinitionen bestimmen, ob, wann, wo und wie sie ihr militärisches Potential einsetzt“ (Pradetto 1999: 31).

Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß es im Kosovo-Krieg zwar kein klares Mandat des UN-Sicherheitsrates gegeben hat, die UN gleichwohl in mehreren Resolutionen die Gewalt im Kosovo verurteilt haben, u.a. wurden im Sicherheitsrat die Ergebnisse der Verhandlungen von Rambouillet begrüßt, die die Grundlage für den Einsatz der NATO bildeten. In einer von Rußland beantragten Sondersitzung des UN-Sicherheitsrates nach Beginn der NATO-Bombardements im März 1999 forderten lediglich die ständigen Mitglieder Rußland und China sowie das nicht-ständige Mitglied Namibia das Ende der Luftangriffe. So sprachen einige Völkerrechtler davon, es handele sich bei dem NATO-Angriff um eine „läßliche Sünde“. Wenn alle Verletzungen der Charta so entschuldbar wären, könnten die UN, so das Mitglied der Völkerrechtskommission der UN, Bruno Simma (1999), „damit leben“. Zudem ist selbstverständlich auch die Verfolgung, massenhafte Tötung und Vertreibung der Kosovo-Albaner durch Serbien eine massive Verletzung des Völkerrechts, auf das im Rahmen des vorstaatlichen und naturrechtlichen Notwehrrechts reagiert werden kann. Aus solchen Sonderfällen dürfe jedoch keinesfalls eine neue Regel abgeleitet werden.

Der zweite Streitpunkt betraf die Diskussionen über die zukünftigen Kernfunktionen der Allianz. Konsens bestand zunächst darüber, das die gegenseitige Beistandspflicht gemäß Artikel 5 wichtigste Aufgabe bleiben sollte. Was darüber hinaus zum Aufgabenkatalog der NATO zu zählen sei, wurde indes kontrovers diskutiert. Insbesondere die USA forderten mehr „Flexibilität“ hinsichtlich der zentralen Aufgaben (etwa Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Sicherung von Kommunikation und Warenverkehr) und regten an, den bisher auf das Territorium der NATO-Mitglieder ausgerichteten Aufgabenkatalog auf die Verteidigung gemeinsamer Interessen auszuweiten. Den meisten europäischen Partnern ging diese For-

mulierung zu weit, weil sie u.a. befürchteten, die NATO können damit zu stark zum Instrument amerikanischer Interessen in Richtung eines „Weltpolizisten“ werden.

Schließlich entstand im Vorfeld des Washingtoner Gipfels drittens ein Streit über die künftige Rolle der Atomwaffen, nachdem der deutsche Außenminister Fischer vorgeschlagen hatte, die Option eines nuklearen Ersteinsatzes zu überdenken. Die Sicherheitslage, so Fischer, rechtfertige diese Option nicht mehr. Insbesondere die drei Nuklearmächte der NATO verwiesen – unterstützt von der überwiegenden Mehrheit der Bündnispartner – darauf, daß Bedrohungen durch biologische, chemische oder auch atomare Waffen auch künftig nur durch nukleare Gegendrohungen beantwortet werden könnten.

Der Washingtoner Jubiläumsgipfel stand ganz im Zeichen des Kosovo-Krieges, aus der geplanten „Geburtstagsfeier“ wurde ein reiner Arbeitsgipfel. Die Staats- und Regierungschefs der 19 Mitgliedstaaten behielten sich aufgrund der Entwicklungen im Kosovo die Endredaktion des Textes vor, der nach monatelangen Vorbereitungen ursprünglich hätte lediglich formal beschlossen werden sollen. Das neue strategische Konzept vom April 1999 wurde schließlich ein Konsenspapier, in dem die neuen Aufgaben und Instrumente der NATO in allgemeiner Form beschrieben werden und damit durch ein hohes Maß an Flexibilität und Interpretierbarkeit gekennzeichnet sind. Die neue NATO soll nach dem neuen Konzept größer, schlagkräftiger und flexibler werden.

In dem umfangreichem Konzept heißt es unter anderem: „Der wesentliche und fortdauernde Zweck der NATO [...] besteht darin, die Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitglieder mit politischen und militärischen Mitteln zu erreichen. [...] Die Verwirklichung dieses Ziels kann durch Krisen und Konflikte, die die Sicherheit des euro-atlantischen Raums berühren, gefährdet werden. Um sein wesentliches Ziel zu erreichen, nimmt das Bündnis als eine Allianz von Völkern, die dem Washingtoner Vertrag und der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet ist, die folgenden grundlegenden Sicherheitsaufgaben wahr: *Sicherheit*: Es bietet eines der unverzichtbaren Fundamente für ein stabiles sicherheitspolitisches Umfeld im euro-atlantischen Raum [...] *Abschreckung und Verteidigung*: Es schreckt vor jeder Aggression ab und wehrt jeden Angriff gegen einen NATO-Mitgliedstaat ab [...] *Krisenbewältigung*: Es steht bereit, von Fall zu Fall [...] zu wirksamer Konfliktverhütung beizutragen und aktive Krisenbewältigung zu betreiben, auch durch Krisenreaktionseinsätze. *Partnerschaft*: Es fördert eine breit angelegte Partnerschaft, Zusammenarbeit und Dialogführung mit anderen Staaten im euro-atlantischen Raum [...]“.

Ungeachtet der von der NATO konstatierten positiven Gesamtentwicklung in ihrem strategischen Umfeld sowie der Unwahrscheinlichkeit eines Angriffs gegen das Bündnis bestünde jedoch auch weiterhin die Möglichkeit, daß sich „eine Bedrohung längerfristig entwickelt“. Die Sicherheit des Bündnisses bliebe „einem breiten Spektrum militärischer und nichtmilitärischer Risiken unterworfen, die aus vielen Richtungen kommen und oft schwer vorherzusagen sind. Zu diesen Risiken gehören Ungewißheit und Instabilität im und um den euro-atlantischen Raum sowie die mögliche Entstehung regionaler Krisen an der Peripherie des Bündnisses, die sich rasch entwickeln können“. In diesem Zusammenhang wird unter anderem die Prolife-

ration von Massenvernichtungswaffen erwähnt, auf Flüchtlingsströme infolge von bewaffneten Konflikten eingegangen, wie auch auf Risiken umfassender Natur wie etwa Terrorakte, Sabotage, organisiertes Verbrechen oder die Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen hingewiesen.

Zur klassischen Kernfunktion der Bündnisverteidigung kommt damit in Zukunft die „Krisenbewältigung im euro-atlantischen Raum“ hinzu. In Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen will die NATO zudem „Konflikte verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamer Bewältigung beitragen, darunter auch durch die Möglichkeit von nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen“. Wird mit dem neuen Konzept das Bedrohungsspektrum recht präzise ausgeweitet, so bleibt der Aktionsradius der NATO unpräzise. Erste Interpretationen aus den USA betonen, daß die NATO nun auf Bedrohungen in Europa und in Nicht-Mitgliedstaaten reagieren könne, die Europäer weisen hingegen darauf hin, daß die Erwähnung des „euro-atlantischen Raums“ für eine geographische Beschränkung spreche.

Hinsichtlich der Mandatierung der neuen Einsatzspektren wird mehrfach auf die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen für die Bewahrung von Frieden und Sicherheit hingewiesen. Für alle NATO-Einsätze wird „Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen angestrebt“, was natürlich auch heißt, daß es Fälle geben kann, in denen dies nicht möglich ist. Die NATO macht damit die Selbstmandatierung zwar nicht zur Regel, läßt sie aber in nicht näher definierten Ausnahmefällen zu.

Bezüglich des Streits über die Rolle der Atomwaffen heißt es in dem Konzept unmißverständlich, daß nukleare Streitkräfte auch weiterhin eine wesentliche Rolle spielen werden, indem sie dafür sorgen, daß „ein Angreifer im Ungewissen darüber bleibt, wie die Bündnispartner auf einen militärischen Angriff reagieren würden“. Zudem werde das Bündnis „angemessene nukleare Streitkräfte in Europa beibehalten“.

Weiteres wichtiges Element der neuen Strategie ist die Festschreibung der zunehmenden Bedeutung der Europäer im Bündnis. Wie bereits auf dem Madrider Gipfel im Sommer 1997 beschlossen, soll es den Europäern unter Führung der EU bzw. der WEU möglich gemacht werden, mit Mitteln der NATO ihre eigenen Operationen durchzuführen. Nach überraschenden Problemen mit der Türkei, die sich mit diesem Konzept benachteiligt fühlte, weil sie der EU nicht angehört, konnte diese Absicht schließlich in dem Konzept verankert werden.

Alles in allem finden sich in dem Dokument viele Kompromißformulierungen, die Raum für Interpretationen bieten. Die inhaltliche Füllung dieser Kompromißformeln wird dementsprechend im Einzelfall immer wieder zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten führen. Der politische Wille der beteiligten Nationen bleibt genauso wichtig wie strategische Entwürfe, die Geschäftsgrundlage für ein gemeinsames Handeln muß jedes Mal neu gefunden werden.

5. *Die neuen Aufgaben der NATO: vom Verteidigungs-*

bündnis zum Instrument kollektiver Sicherheit

Die NATO ist nach wie vor die für die Sicherheit in Europa entscheidende internationale Organisation. Doch mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts und dem Fortfall seiner Disziplinierungsfunktion sind Kriege auch in Europa wieder „führbar“ geworden und stellen die für Sicherheit zuständigen Organisationen vor neue Aufgaben. US-Senator Lugar machte dies Anfang der 90er Jahre mit dem bekannten Ausspruch „NATO must go out of area or it will be out of business“ überaus deutlich.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die NATO eine stärkere Verlagerung ihrer Funktionen in den politischen Bereich vorgenommen. Neben der Osterweiterung – die vor allem eine politische Funktion hat – stellt die Bereitschaft der NATO, den Vereinten Nationen bzw. der OSZE Einheiten für *peace-keeping*-Missionen zur Verfügung zu stellen, die drastischste Veränderung im Aufgabenfeld des Atlantischen Bündnisses dar (s.o.). 1992 erklärte der NATO-Rat seine Bereitschaft, Friedensoperationen im Rahmen der OSZE und der Vereinten Nationen auch außerhalb des Bündnisgebietes zu unterstützen. Seit 1992 hat sich die NATO im Bosnien-Krieg engagiert, u.a. um das UN-Embargo mit Seestreitkräften in der Adria zusammen mit Einheiten der WEU zu überwachen. Auch bot die NATO an, der UN-Schutztruppe UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina Luftunterstützung zu gewähren. Einen entscheidenden Meilenstein bildet das NATO-Gipfeltreffen von Brüssel im Januar 1994, als die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten, wie bereits die Verteidigungsminister der NATO auf ihrer Tagung in Oslo im Juni 1992, bekräftigten, friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen bzw. der KSZE/OSZE zu unterstützen. So heißt es im Brüsseler Kommuniqué: „[...] Wir bekräftigen unser Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der KSZE zu unterstützen, unter anderem auch dadurch, daß wir Ressourcen und Fachwissen der Allianz zur Verfügung stellen. Eine Teilnahme an solchen Operationen oder Aufträgen bleibt den Entscheidungen der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit ihrer jeweiligen nationalen Verfassung vorbehalten [...]“.

Auf der Berliner Ratstagung im Juni 1996 wurde ein seit 1994 diskutiertes Konzept angenommen, das die Grundlagen für Friedenseinsätze der NATO regelt. Dort werden Prinzipien formuliert, die die NATO bei Friedensunterstützungs-Operationen zugrunde legt. Es wird u.a. verlangt, daß ein einheitliches Kommando für alle Bereiche der Mission sichergestellt und die Truppe in der Lage sein muß, falls notwendig, von der Friedenserhaltung (*Peace-keeping*) zur Friedenserzwingung (*Peace-enforcement*) übergehen zu können. Diese Fähigkeit soll sich insbesondere in Konzeption und Bewaffnung der Truppen niederschlagen. Damit unterscheidet sich eine eventuelle NATO-Mission von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen nach Kapitel VI der UN-Charta (sog. „Blauhelmissionen“), die eher leicht bewaffnete Einheiten umfassen und eine Zustimmung aller Konfliktparteien vorausset-

zen (Varwick 1996: 562-567). Insofern hat die NATO konzeptionelle Folgerungen aus den Schwächen bisheriger UN-Missionen gezogen.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen beteiligte sich die NATO seit Februar 1994 mit Luftwaffenkampfeinsätzen zur Durchsetzung von UN-Sanktionen im Bosnien-Krieg. Im Dezember 1995 ermächtigte der UN-Sicherheitsrat die NATO, mit einer etwa 60.000 Mann starken Truppe das Friedensabkommen von Dayton umzusetzen. Die *Implementation Force* (IFOR) genannte Einheit sollte die Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstands und der Truppenentflechtung, notfalls auch unter Einsatz militärischer Gewalt, übernehmen. Die IFOR, gebildet von Soldaten aus 27 Staaten, stand unter NATO-Kommando. Besonders bemerkenswert an der IFOR war die Beteiligung sowohl französischer als auch russischer Soldaten. Erstmals kehrten damit französische Einheiten unter den NATO-Einsatzbefehl zurück. Im Dezember 1996 wurde die IFOR abgelöst, die die SFOR (*stabilisation force*) abgelöst hat und aus 30.000 Soldaten bestehend ein sicheres Umfeld für die Friedenserhaltung in Bosnien-Herzegowina schaffen soll. Schließlich entschied die NATO im November 1998, sich mit einer Truppe an der Mission zur Überwachung der Kosovo-Resolution zu beteiligen. Außerdem wurde der NATO-Generalsekretär ermächtigt, im Falle eines Abkommens zwischen Serben und Kosovo-Albanern im Zuge der Verhandlungen von Rambouillet vom Februar/März 1999 ein mögliches Abkommen mit Hilfe der NATO militärisch durchzusetzen oder auch ein Abkommen militärisch zu erzwingen.

Nach dem Scheitern der mehrmals verlängerten Verhandlungen von Rambouillet (die serbische Delegation weigerte sich trotz intensiven internationalen Drucks den bereits von den Kosovo-Albanern unterzeichneten Friedensvertrag zu akzeptieren), flog die NATO, beginnend mit dem 24. März 1999, 78 Tage massive Angriffe gegen Stellungen in Jugoslawien. Rund 1.000 Kampfflugzeuge aus 13 NATO-Staaten waren an den Einsätzen beteiligt, die sowohl Ziele im Kosovo wie auch in der gesamten Bundesrepublik Jugoslawien angriffen. Die ursprüngliche Begründung für die Luftschläge, die Erzwingung der Unterschrift unter den Vertrag von Rambouillet, weitete sich im Laufe des Einsatzes zu dem Argument aus, man wolle im Kosovo eine „humanitäre Katastrophe“ verhindern und den jugoslawischen Präsidenten Milosevic vor weiteren Angriffen im Kosovo abschrecken sowie das jugoslawische Militärpotential nachhaltig beschädigen. In der Geschichte der NATO war dies der erste militärische Einsatz gegen einen souveränen Staat ohne klare völkerrechtliche Grundlage. Dies ist tatsächlich eine neue NATO, die im 50. Jahr ihres Bestehens die Aufgaben des Bündnisses grundlegend neu definiert.

Innerhalb der NATO ist auch aufgrund der Entwicklungen auf dem Balkan eine intensive Diskussion darüber entstanden, ob die NATO für friedensschaffende oder friedenserhaltende Operationen zwingend einen Beschluß der Vereinten Nationen oder der OSZE benötige. Während Frankreich die Auffassung vertritt, daß ein solcher Beschluß vorhanden sein muß, sehen die USA – und sie werden darin von der überwiegenden Mehrheit der übrigen NATO-Staaten unterstützt – darin eine Einschränkung der Hand-

lungsfähigkeit der NATO. Es sei nicht akzeptabel, daß während einer Krise, die möglicherweise vitale Interessen des Bündnisses berühre, die NATO zu militärischer Untätigkeit verpflichtet wäre, „nur“ weil UN oder OSZE zu keinem gemeinsamen Beschluß über ein Mandat in der Lage seien.

5.1 Das Problem „out-of-area“

Hatte der Ost-West-Konflikt verhindert, daß für die NATO in den vier Jahrzehnten ihres Bestehens seit 1949 das Thema eines „out-of-area“-Einsatzes je relevant war und die NATO sich selbst als ein passives, auf die Wahrung des politisch-militärischen Status quo ausgerichteten Militärbündnisses verstand, so kann seit 1990 eine verstärkte Forderung nach „out-of-area-Einsätzen“ festgestellt werden.

Der zentrale Einwand gegen mögliche „out-of-area“-Einsätze zu Zeiten des Ost-West-Konflikts bestand darin, daß jede solche Aktion fast zwangsläufig eine unkalkulierbare Eskalation des Ost-West-Konflikts hätte bedeuten müssen. So wurde in der Öffentlichkeit wie auch in Expertenkreisen jahrzehntelang davon ausgegangen, daß die Aufgaben der Allianz auf die Verteidigung des im NATO-Vertrag definierten Bündnisgebietes „nahezu verfassungsrechtlich verbindlich“ geworden seien (Law/Rühle 1992: 439). Die Kriege am Golf 1991, auf dem Balkan seit 1991 sowie die Auflösung des ehemaligen kommunistischen Imperiums in Osteuropa und Asien führten aber dazu, daß die Problematik des „out-of-area“-Einsatzes in den Gesellschaften der NATO-Staaten virulent wurde. Wenn auch die NATO gemäß ihres fünf Jahrzehnte lang praktizierten Selbstverständnisses keine von ihr initiierte Intervention außerhalb ihres Bündnisgebiets vornehmen wird (insofern dürfte der Einsatz im Kosovo im Frühjahr 1999 die Ausnahme darstellen), so wird das Problem von „out-of-area“ an mehreren Beispielen hinreichend deutlich. Wenngleich etwa die Balkan- oder die GUS-Staaten außerhalb des NATO-Gebiets liegen, so ist doch ihre politisch-militärische Entwicklung eine Angelegenheit von höchster Bedeutung für die NATO. Die lange Zeit umstrittene Frage nach der Zulässigkeit von „out-of-area“-Aktionen stellt sich also praktisch kaum noch, bzw. wird inzwischen neu beantwortet.

Durch politische, aber auch militärtechnische Entwicklungen ist die Grenze zwischen „out-of-area“ und „area“ zunehmend aufgeweicht worden. So können die NATO-AWACS-Flugzeuge ein Operationsgebiet von gut 400 km überwachen. Ihr Einsatz in der Türkei, einem NATO-Staat, während des Golfkriegs 1991 kann sowohl als eine NATO-Übungsmaßnahme verstanden werden als auch als eine Beteiligung am Golfkrieg. Die Entwicklung etwa auf dem Balkan ist zudem eine die NATO unmittelbar berührende Angelegenheit, könnte doch durch eine Ausweitung auf NATO-Mitgliedsländer wie Griechenland, Ungarn oder die Türkei der Beistandsartikel gemäß Artikel 5 des Vertrags eingefordert werden. Auch die Gebiete an der südlichen Peripherie der NATO, also der Nahe Osten oder der Kaukasus mit seinem Konfliktpotential, haben eine hohe Bedeutung für die Atlantische Allianz.

Die politische Führung der Bündnisstaaten ist sich darin einig, daß die starren Grenzen, wie sie durch den Ost-West-Konflikt vier Jahrzehnte gezogen wurden, heute nicht mehr vorhanden sind. Somit sind die Übergänge von „out-of-area“ zu „area“ faktisch fließend geworden, gleichwohl sind diese Übergänge nicht klar bestimmbar. Der NATO-Vertrag liefert für einen Einsatz außerhalb des territorial festgelegten Einsatzgebiets formal kaum eine hinreichende Grundlage. Eine formalrechtliche Klärung, d.h. eine formelle Ausdehnung des Bündnisgebiets und damit eine Änderung des NATO-Vertrags dürfte gleichwohl am Widerstand der Mehrheit der Bündnisstaaten scheitern. Sie ist auch deshalb kaum durchsetzbar, da jede Veränderung der Einstimmigkeit bedarf und darüber hinaus von den Parlamenten aller Mitgliedstaaten ratifiziert werden muß. Es ist daher eher von einer Dehnung bzw. rechtlichen Neudefinition des Washingtoner Vertrags auszugehen („informeller Vertragswandel“), indem unter Bezugnahme auf Artikel 4 des Vertrags die Rolle als Konsultativorgan stärker betont wird.

5.2 „Humanitäre Intervention“ als Aufgabe der NATO?

Zu der „out-of-area“-Problematik gesellt sich ein weiteres Problem: Nicht erst das Eingreifen der NATO im Kosovo 1999, sondern bereits zahlreiche Kriege zuvor (Kambodscha 1991, Nordirak ab 1991, Somalia 1992, Ruanda 1993, Haiti 1994, Bosnien ab 1995) haben einem schillernden Begriff an die Spitze der internationalen sicherheitspolitischen Agenda verholfen: humanitäre Intervention.

Unter einer humanitären Intervention ist die Anwendung von Waffengewalt zum Schutze der Bevölkerung eines Staates vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu verstehen. In seiner derzeitigen Struktur läßt das Völkerrecht solche Interventionen formal nicht zu. Die UN-Charta enthält ein generelles Gewaltverbot, von dem es nur zwei Ausnahmen gibt: zum einen die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff und zum anderen eine vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Gewaltanwendung, ursprünglich unter Verantwortung des Sicherheitsrates konzipiert, faktisch jedoch als Ermächtigung an einzelne Staaten, Organisationen oder Koalitionen. Das Völkerrecht untersagt insbesondere die sogenannte Einmischung in innere Angelegenheiten eines souveränen Staates. Wenn auch die bisherige Bilanz der humanitären militärischen Interventionen hinsichtlich der erreichten Ziele eher bescheiden ausfällt, stellt sich in Zukunft die Frage, ob es außer den Menschenrechten auch andere *kollektive Weltgüter* (Varwick 1996: 579ff) geben könnte, die der Souveränität eines Landes nicht nur entzogen werden können, sondern müssen. Es könnte sich in solchen Fällen etwa um den normenverletzenden Aufbau von Nuklearanlagen oder biologische- und chemische Waffenfabriken handeln wie auch die systematische und großräumige Zerstörung von natürlichen Ressourcen, die nicht nur den Verursacherstaat, sondern aufgrund der Sensibilität des Ökosystems die ganze Menschheit betreffen können.

Aufgrund der Übermacht der Industrienationen in den Vereinten Nationen bzw. im dominierenden Sicherheitsrat und der Dominanz westlicher Institutionen in der Weltpolitik löst eine solche Thematisierung von *kollektiven Weltgütern* bei vielen Staaten des Südens jedoch sofort verständliche Sorgen aus. Sollen Interventionen für solche Zwecke erlaubt werden? „Wem humanitäre Solidarität und eine grenzenlose Hilfsbereitschaft nicht schwer fallen, wird diese Frage uneingeschränkt bejahen. Wer sich in der politischen Geschichte ein wenig umgesehen hat, wird diesen Impetus nicht schmälern, aber doch zu großer Vorsicht raten wollen. Denn es gibt keine Methode, machtpolitische und humanitäre Motive bei dem Akteur oder den Akteuren, die zur Intervention bereit sind, eindeutig zu trennen“ (von Bredow 1994: 142).

Zudem stellt sich die Frage, wo und nach welchen Kriterien dann überall zu intervenieren wäre. Die neuen Sicherheitsprobleme sind derart vielschichtig, daß eine automatische Reaktion der NATO nicht wie im Falle einer Verletzung der territorialen Integrität des Bündnisgebietes denkbar wäre. „Das Ergebnis wäre eine Diskussion über Inhalt und Angemessenheit des jeweiligen Schrittes, die den Entscheidungsprozeß lähmen würde (Rühle 1994: 156). Wenn es eine Art Verpflichtung zur Intervention geben würde, wäre die NATO (und auch die Vereinten Nationen) also nicht nur rein materiell völlig überfordert. Auch politisch ergäbe dies einen enormen Sprengsatz. Je schwächer ein Land ist, desto mehr wird ihm tendenziell an der Fixierung des Nichteinmischungsgebotes liegen. Insbesondere die Länder des Südens, die sich als potentielle Objekte solcher Aktionen ansehen, wehren sich gegen derartige aus ihrer Sicht neokolonialistische Absichten des Nordens. Eine weitere unerwünschte Konsequenz könnte sein, daß sich schwächere Staaten dadurch schützen könnten, daß sie den Besitz von Massenvernichtungswaffen anstreben und dadurch vor Interventionen abschrecken.

5.3 *Die NATO zwischen kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit*

Die NATO befindet sich demnach in einer Art Zwitterstellung. Sie ist noch immer Verteidigungsbündnis (also System *kollektiver Verteidigung*), sie ist aber zunehmend auch zum Instrument internationaler Krisenbeherrschung geworden (also System *kollektiver Sicherheit*). Gleichwohl ist in der Wissenschaft wie in der praktischen Politik eine große Unsicherheit darüber festzustellen, was die „neue NATO“ denn in erster Linie ausmacht.

Hartgesottene Realisten lehnen die Ausweitung auf Funktionen kollektiver Sicherheit mit dem Argument ab, die NATO werde damit zu einem unverbindlichen „Debattierclub“, einer „Kommuniqué-Maschine“, die – wie in dieser Perzeption die OSZE – dann nicht mehr zu geschlossenem und glaubwürdigem Handeln fähig sei. Henry Kissingers Einwand, „wo jeder mit jedem verbündet ist, ist keiner mit keinem verbündet“, bringt das Problem auf eine griffige Formel. Bereits die erste Stufe der Osterweiterung trägt in

dieser Sichtweise zur schleichenden Erosion des Bündnisses bei; „Abenteurer“ wie Bosnien oder Kosovo sollten zudem nicht das Geschäft der NATO sein, vielmehr müsse sie sich auf ihre Kernaufgaben der kollektiven Verteidigung konzentrieren.

Liberalen Theoretikern argumentieren hingegen diametral entgegengesetzt. Nur ein gründlicher Funktionswandel könne die Legitimität und die Daseinsberechtigung der NATO erhalten. Dabei wurde in der praktischen Politik in den 90er Jahren die Tendenz stärker, „den Aspekt kollektiver Sicherheit auszubauen, den die NATO neben ihrer hauptsächlichlichen Identität als kollektive Verteidigungsorganisation seit ihrer Gründung aufwies; der gemeinsamen Verteidigungspolitik unter den Bedingungen des Kalten Krieges und der Bipolarität war quasi automatisch eine sicherheitspolitisch-integrative Funktion unter den Mitgliedern inhärent, mit diversen Auswirkungen auf weitere Bereiche zwischenstaatlicher Politik“ (Pradetto 1998: 48).

Als Grund für diese Tendenz ist zunächst die veränderte sicherheitspolitische Lage zu nennen. Die Gefahr eines Konflikts, der Artikel 5 zur Anwendung kommen ließe, ist verschwindend gering geworden (der ehemalige deutsche Verteidigungsminister Rühe erklärte etwa bei diversen Gelegenheiten, die Bundesrepublik Deutschland sei nur noch „von Freunden umzingelt“). Den politischen Strukturveränderungen wurde mit der Schaffung neuer Mechanismen begegnet, wie etwa dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat oder auch der Europäisierung.

Der Fortbestand als bedeutsame internationale Organisation im gewandelten internationalen Umfeld wurde durch eine geradezu als radikal zu bezeichnende innere Reform gelegt, bei der der Funktionswandel vom Verteidigungsbündnis zum System kollektiver Sicherheit im Vordergrund stand. Die NATO erfüllt an der Jahrtausendwende die Funktionen einer *Generalverteidigungsallianz* (Varwick/Woyke 1999), deren Kriterien im Gegensatz zur *Selbstverteidigungsallianz* darin bestehen, daß sie einen Auftrag hat, der zugleich politischer und militärischer Natur ist, nicht nur Verteidigungs-, sondern auch Krisenmanagementaufgaben übernimmt sowie die Charta der Vereinten Nationen im Grundsatz als handlungsleitend anerkennt.

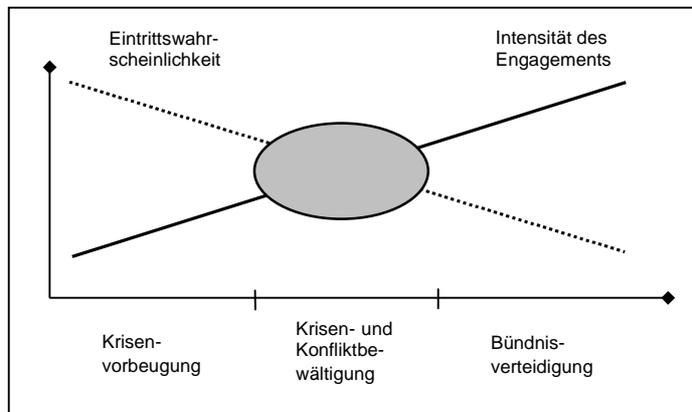
6. Die Zukunft der NATO

In den 90er Jahren hat die NATO – wie dargestellt – einen massiven Veränderungsprozeß hinsichtlich ihrer Aufgaben und Strukturen durchlaufen. Von einem im Ost-West-Konflikt auf den potentiellen Gegner im Osten fixierten, primär militärischen Bündnis hat sich die NATO sukzessive zu einer politisch-militärischen Allianz entwickelt, die den internationalen Herausforderungen in wachsendem Maße politisch zu begegnen versucht, im Einzelfall aber auch zu militärischem Eingreifen entschlossen ist. Zwar ist die gegenseitige Verteidigung bei einem Angriff auf einen NATO-Partner gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrags nach wie vor die Kernfunktion des Bündnisses, doch sieht sich die NATO gemäß ihres strategischen Konzepts vom April 1999 zusätzlich mit neuen militärischen Risiken konfrontiert:

- möglichen, wenngleich unwahrscheinlichen Sicherheitsbedrohungen für Europa, die sich etwa aus nicht auszuschließenden Rückwärtsentwicklungen in Rußland ergeben könnten;
- Krisen und Kriegen bzw. Bürgerkriegen an der Peripherie des Bündnisses (etwa Balkan, Kaukasus, Nordafrika, Nahost);
- neuen Bedrohungen außerhalb Europas (Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Auseinandersetzungen um Ressourcen, organisierter Terrorismus), die allesamt hohes Eskalationspotential haben.

Die denkbaren militärischen Einsatzszenarien der Atlantischen Allianz haben sich damit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zweifellos ausgeweitet. Die Bedrohungen sind globaler, vielfältiger und diffuser geworden. Die Eintrittswahrscheinlichkeit der sogenannten „Artikel-5-Aufgaben“ (Bündnisverteidigung) ist eher gering, würde allerdings im Falle des Falles hohes militärisches Engagement mit sich bringen. Die Eintrittswahrscheinlichkeit im Bereich der Krisen- und Konfliktbewältigung ist hingegen – bei mittlerer Intensität des militärischen Engagements – vergleichsweise hoch, wird jedoch hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit der Krisenvorbeugung und der Abschreckung gegen Proliferation von Massenvernichtungswaffen übertroffen, die vergleichsweise geringeres militärisches Engagement erfordern. Mit *Übersicht 7* werden die militärischen, mit *Übersicht 8* die politischen Aufgaben der NATO dargestellt.

Übersicht 7: Militärische Einsatzszenarien der NATO 2000

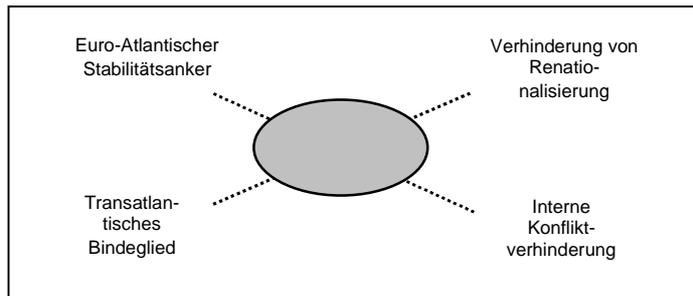


Diesen Herausforderungen kann alleine kein Staat mehr erfolgreich begegnen, so daß die Kooperation im Bündnis weiterhin dringend erforderlich ist. Der Krieg im Kosovo hat allerdings gezeigt, daß die Atlantische Allianz im Bereich der Krisen- und Konfliktbewältigung trotz ihres gewaltigen Militärpotentials Schwierigkeiten hatte, ihre Drohungen glaubhaft umzusetzen und ihre politischen Ziele militärisch zu erreichen, was daran liegt, daß diese neuen Aufgaben die Allianzmitglieder nicht unmittelbar in ihrer Sicherheit berühren. Wer aber Drohungen ausspricht, braucht einen langen Atem und

Durchhaltewillen und stellt bei Nichteinhaltung seine Glaubwürdigkeit aufs Spiel.

Zu den militärischen Aufgaben kommen jedoch zunehmend politische Aufgaben hinzu. Politische Stabilisierung ihres Bündnisgebietes sowie ihres Sicherheitsumfeldes ist die zentrale Aufgabe der NATO.

Übersicht 8: Politische Aufgaben der neuen NATO



An der Jahrtausendwende ergeben sich damit für die Nordatlantische Allianz mehrere militärische und politische Funktionen, die zum Teil weit über das hinausgehen, was die NATO in der Zeit des Ost-West-Konflikts an Aufgaben zu erfüllen hatte. Der NATO können zusammenfassend sieben Hauptfunktionen zugeschrieben werden:

- *erstens* hat sie gemäß Artikel 5 die Aufgabe, militärische Aggressionen gegen das Bündnisgebiet kollektiv abzuschrecken und im Falle eines Angriffs auf einen oder mehrere Bündnispartner die Verpflichtung zu gegenseitigen Beistand;
- *zweitens* trägt die NATO weiterhin als Stabilitätsanker einer euroatlantischen Sicherheitsordnung Verantwortung;
- *drittens* ist die NATO eng damit zusammenhängend das wichtigste institutionalisierte transatlantische Bindeglied;
- *viertens* nimmt die NATO als Verifikations- und Durchsetzungsinstrument der Rüstungskontrolle und Abrüstung bzw. als Instrument zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen eine immer wichtigere Rolle ein;
- *fünftens* ist die NATO in zunehmendem Maße Instrument kollektiver Sicherheit, das für *peace-keeping*-Aktionen im Auftrag der Vereinten Nationen und der OSZE – im Einzelfall auch ohne eindeutiges Mandat der Vereinten Nationen – *Know-how*, Waffen, Gerät und notfalls auch Soldaten zur Verfügung stellt;
- *sechstens* erfüllt die NATO weiterhin die Funktion, Konfliktverhütung und Krisenmanagement innerhalb des Bündnisses gemäß Artikel 4 des NATO-Vertrags zu betreiben, wobei in diesem Zusammenhang auch an die Funktion der NATO als *balancer* in Europa erinnert werden muß, und schließlich kann die NATO
- *siebtens* einen Rückfall in eine Renationalisierung der Sicherheitspolitik verhindern helfen. „Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sind gewis-

se Renationalisierungstendenzen innerhalb des atlantischen Bündnisses unübersehbar. Trotzdem lohnt es, an ihm festzuhalten. Stellen wir uns einen Moment lang vor, es gäbe die NATO nicht mehr [...]. Dann würden alle Staaten ohne internationale Abstimmung im Bündnis ihre jeweils nationalen Politiken verfolgen, was mit Sicherheit einem Rückschritt gleichkäme“ (Thränert 1994: 3).

Trotz der wichtigen klassischen und den nicht weniger wichtigen neuen Aufgaben befindet sich die NATO in einem mehrfachen Dilemma. Der Außendruck, der vier Jahrzehnte wichtiges Bindeglied zwischen den Mitgliedstaaten war, ist entfallen. Diese Entwicklung könnte zu Konsequenzen seitens der Mitgliedstaaten führen, denn bei wachsender unmittelbarer Gefahrenabschwächung könnte die Nutzung der Allianz als wichtigstem sicherheitspolitischem Bezugspunkt oder gar die Mitgliedschaft in der NATO nicht länger als sinnvoll bzw. erforderlich angesehen werden.

Die Kosten des Bündnisses könnten höher als der Nutzen eingeschätzt werden und *Ad-hoc*-Koalitionen an Attraktivität gewinnen. So wird vielfach die Forderung erhoben, daß allen Mitgliedern verstärkt die Möglichkeit einer flexiblen Teilnahme an NATO-Missionen eingeräumt werden sollte. „Eine solche Vereinbarung würde eine drastische Änderung des Bündnisvertrags weg vom traditionellen Konsensprinzip und dem Ausschluß von Nichtmitgliedern am Entscheidungsprozeß der Allianz bedeuten, letztlich aber der einzige Weg, dem Bündnis die Flexibilität einzuräumen, die es für die wahrscheinlichen künftigen Konfliktszenarien benötigt“ (Fröhlich 1998: 32f). Aus solchen *Ad-hoc*-Koalitionen, die NATO-Ressourcen nutzen, können aber – so notwendig sie im Einzelfall sein mögen – gleichwohl unerwünschte Konsequenzen für die internationale Politik entstehen. Zum einen sind solche *coalitions of the willing* kaum mit den Erfordernissen einer „friedlichen Militärordnung“ (Varwick/Woyke 1999: 13-46) vereinbar. Wie dort theoretisch begründet, sichert die Art der Entscheidungsfindung in der NATO ein hohes Maß an kollektiver Rationalität und eine geringe Wahrscheinlichkeit an hegemonialem Mißbrauch. Wenn aber unilaterales Handeln nicht nur im Einzelfall denkbar, sondern bereits konzeptionell eingeplant ist, resultiert daraus bei anderen Akteuren außerhalb des Bündnisses Mißtrauen und Abgrenzung und dies fördert möglicherweise neue Konfliktformationen. Zum anderen könnte mit *Ad-hoc*-Koalitionen zusätzlich der innere Zusammenhalt der Allianz untergraben werden.

Das zweite Dilemma der NATO besteht darin, – und dies läßt sich unter anderem am Kosovo-Konflikt beobachten – daß die NATO als einzige funktionsfähige Militärorganisation zu einem Zeitpunkt zum Eingreifen in Konflikte gezwungen wird, zu dem die Konflikte bereits eine Eigendynamik entwickelt haben, die sich extern entweder gar nicht oder aber nur durch den Einsatz massiver militärischer Mittel positiv beeinflussen läßt. Die Nebenwirkungen eines solchen verspäteten Einsatzes können dann unter Umständen derart drastisch sein, daß sie den Rückhalt in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten untergraben. Anders gewendet: wenn die NATO für die Versäumnisse der internationalen Politik auf anderen Ebenen mißbraucht und dann zeitgleich für die unzureichenden Ergebnisse verantwortlich ge-

macht wird, verwundert es nicht, daß die Glaubwürdigkeit Schaden nimmt. Aus diesem Dilemma gibt es nur zwei denkbare Auswege. Entweder es würde zu einem frühen Zeitpunkt in Krisen und Konflikte eingegriffen, was jedoch aufgrund der öffentlichen Einschätzung von Krisen schwer möglich ist. Denn die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit wie auch der politischen Führung richtet sich meistens erst dann auf einen Krisenherd, wenn der Konflikt bereits eskaliert ist. In einem solchen Stadium ist ein Eingreifen mit höheren Kosten und geringeren Steuerungsmöglichkeiten verbunden. Anders gewendet: Wird militärische Gewaltanwendung prinzipiell als *ultima ratio* begriffen, kann der günstigste Augenblick verpaßt werden, in dem mit geringem Mittelaufwand – und möglicherweise schon mit einer glaubwürdigen Drohung – ein maximaler politischer Effekt erzielt werden kann. Der zweite Ausweg ist ein verspätetes, halbherziges Eingreifen à la Kosovo mit unsicheren Erfolgsaussichten. „Die Kosovo-Krise zeigt, daß die Verfügbarkeit des militärischen Instrumentariums zwar wichtig ist, aber eine weitsichtige und konsistente Politik mit klaren Zielen nicht ersetzen kann. Im Gegenteil: die NATO darf das Kriegsgeschehen keinesfalls so steuern, daß am Ende nur noch der Zwang zum Handeln bleibt und die Initiative verloren geht. Der Einsatz militärischer Mittel verlangt, die Chancen und Risiken bis zum Ende durchzudenken und selbst Herr jeder Eskalation zu bleiben. Der Schlüssel zum Erfolg und damit zu Frieden und Stabilität liegt im zeitgerechten entscheidenden Handeln“ (Rühe 1999).

Das dritte Dilemma ergibt sich aus der Ausbildung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität, die langfristig zu einer stärkeren Europäisierung der NATO und zu einer abnehmenden Bedeutung der USA in der Allianz führen könnte.

Viertens schließlich wird die Erweiterung der NATO die innere Struktur verändern und den Entscheidungsprozeß erschweren. Auch die der NATO neu bzw. verstärkt zugewiesenen politischen Aufgaben werden fünftens die Kohärenz nicht in dem Maße gewährleisten, wie es die über vier Jahrzehnte perzipierte Bedrohung getan hat.

Die NATO ist dennoch zunächst gestärkt aus dem Ende des Ost-West-Konflikts hervorgegangen. „Der Versuch, die NATO von einem militärischen Bündnis in ein politisches Instrument umzufunktionieren, dessen erweiterter Auftrag ein breites Band von Sicherheitsfragen umfaßt, kann als vorläufig gelungen bezeichnet werden“ (Karádi 1994: 137). Sie ist in der Öffentlichkeit wie bei den politischen Eliten in allen Mitgliedstaaten und darüber hinaus unumstritten wie selten in ihrer 50jährigen Geschichte. Lediglich einzelne Kritiker sehen das Bündnis auf dem Weg zu einer Organisation, die die ökonomisch-politische Vorherrschaft der westlichen Industrieländer in der Welt notfalls auch mit militärischen Mitteln verteidigen wolle. Für die neuen globalen Aufgaben habe sich die NATO nach dieser Sichtweise eine globale Interventionsfähigkeit verschafft. Von dieser, nach eigenem Verständnis „modernen pazifistischen“ Seite, wird zudem an der Legende gestrickt, die NATO hätte „unter Führung der USA die eher zivil ausgerichteten internationalen Organisationen UNO und OSZE im Bereich der Friedenssicherung immer mehr entmachtet“ (Cremer 1998: 13). Von Entmach-

tung kann jedoch nicht die Rede sein. Aufgrund ihrer Funktionsfähigkeit, ihrer Wandlungsbereitschaft, den Interessen ihrer Mitglieder und der Attraktivität für neue Mitglieder konnte sich die NATO als wichtigste Sicherheitsinstitution durchsetzen. Sie hat UNO und OSZE nicht an die Wand gedrückt, sondern komparative Vorteile in einem spezifischen Bereich der Sicherheitspolitik, der militärischen Krisenbeherrschung. Allerdings wird das Bündnis in dem Maße, „wie es zum Kristallisationspunkt der europäischen Sicherheit avanciert, nicht nur zum sicherheitspolitischen Magneten [...] sondern auch verstärkt für die Lösung der europäischen Sicherheitsprobleme – die in eher endogenen bzw. ‚zivil‘ bedingten Krisen liegen und mehr kollektive Sicherheits- als Verteidigungsstrukturen erheischen – verantwortlich gemacht“ (Pradetto 1998: 54). Ob die NATO für alle Problemlagen eines erweiterten Sicherheitsbegriffes die geeignete Institution ist, muß gleichwohl bezweifelt werden. Eine überzogene Ausweitung der Aufgaben würde zwangsläufig zu einer Schwächung des Bündnisses führen. Die Kohäsion der NATO im Inneren und ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit beruhen insbesondere darauf, daß sie sich auf Aufgaben konzentriert, für die sie besonders geeignet ist und für die es auf der Grundlage gemeinsamer Interessen der europäischen und nordamerikanischen Bündnispartner einen tragfähigen Konsens gibt.

Die neue NATO ist also nur ein Baustein in einer tragfähigen transatlantischen Sicherheitsordnung, der durch weitere Elemente ergänzt werden muß. Der transatlantische Dialog bedarf auch jenseits der NATO weiterer, vertiefter Institutionalisierung. Die im Dezember 1995 verabschiedete „Transatlantische Agenda“ weist hier zwar in die richtige Richtung, ist jedoch noch zu schwach ausgestattet, um das Band gemeinsamer Interessen zwischen Nordamerika und Europa institutionell abzusichern und eventuell aufkommende Konflikte – nicht zuletzt in Folge der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung – bearbeiten zu können.

Die transatlantische Allianz sollte sich nicht in die Versuchung begeben, politische Defizite mit rein militärischen Mitteln auszugleichen. Ein solcher Versuch mag im Einzelfall unumgänglich erscheinen, wäre jedoch auf lange Sicht zum Scheitern verurteilt. Allerdings lehrt die NATO „Operation Allied Force“ und die Arbeit der KFOR im Kosovo auch, daß militärische Gewalt durchaus zu politischen Lösungen führen kann. Für eine fundierte Bilanz des Krieges ist es noch zu früh, es deutet jedoch einiges darauf hin, daß der Luftkrieg der NATO, die hinter den Kulissen signalisierte Entschlossenheit zum Einsatz von Bodentruppen in Kombination mit der diplomatischen Isolierung Serbiens maßgeblich zum Einlenken der serbischen Führung beigetragen hat. Es stimmt, Krieg ist immer eine Niederlage für all jene, die Gewalt ablehnen, in manchen Konfliktformationen kann es jedoch auch heißen: „Give war a chance“ (so der Titel eines Aufsatzes in der einflußreichen Zeitschrift *Foreign Affairs*). Gernot Erler hingegen hat den Krieg der NATO „einen Sieg, der kein Modell sein kann“ genannt. Denn die Konfliktprävention, für die die NATO mit Ausnahme ihrer nach wie vor wichtigen Abschreckungsfunktion kein geeignetes Instrument ist, verlangt eine Stärkung von dafür geeigneten Institutionen und eine grundlegend andere Politik. Dies

betrifft zuerst die rechtzeitige Entschärfung von Krisen durch systematische Früherkennung. Darin enthalten sein müßte die Fähigkeit zu kollektiver Verteidigung wie auch die Absicherung der militärischen Aspekte kollektiver Sicherheit im Rahmen eines aktiven und multidimensionalen Krisenmanagements.

Es gehört zu den Lehren aus den jüngsten Krisen und Kriegen, daß die Allianz auch dafür auf längere Sicht unentbehrlich ist.

* Dr. Johannes Varwick ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und vertritt seine persönliche Auffassung.

Literatur

- Bredow, Wilfried von 1994: *Turbulente Welt-Ordnung. Internationale Politik am Ende des Ost-West-Konflikts*, Stuttgart/Berlin/Köln.
- Bredow, Wilfried von 1995: *Die Zukunft der Bundeswehr. Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel*, Opladen.
- Cohen, William S. 1999: Das neue strategische Verteidigungskonzept, in: *Stichworte zur Sicherheitspolitik* (2) 1999, S. 37-40.
- Cremer, Uli 1998: *Neue NATO – neue Kriege? Zivile Alternativen zur Bundeswehr*, Hamburg.
- Czempiel, Ernst-Otto 1999: Europa und die Atlantische Gemeinschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1-2) 1999, S. 12-21.
- Erler, Gernot 1999: Vom Sieg, der kein Modell sein kann, in: *Frankfurter Rundschau* vom 9. September 1999, S. 11.
- Fröhlich, Stefan 1998: *Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO*, Bonn.
- Kahl, Martin 1998: Militärstrategie, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, 7. Auflage, Opladen, S. 263-270.
- Karádi, Matthias 1994: *Die Reform der Atlantischen Allianz. Bündnispolitik als Beitrag zur kooperativen Sicherheit in Europa?* Münster.
- Kühnhardt, Ludger 1996: Die NATO im Prozeß der inneren und äußeren Veränderung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (5) 1996, S. 12-20.
- Law, David/Rühle, Michael 1992: Die NATO und das „Out-of-area“-Problem, in: *Europa Archiv* (15/16) 1992, S. 439-444.
- Luttwak, Edward N. 1999: Give war a chance, in: *Foreign Affairs* (7) 1999, S. 45-51.
- Naumann, Klaus 1998: Die neue militärische Kommandostruktur der NATO, in: *NATO-Brief* (1) 1998, S. 10-14.
- Pradetto, August 1999: Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (11) 1999, S. 26-38.
- Pradetto, August/Fouzieh, Melanie (Hrsg.) 1998: *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung*, Baden-Baden.
- Rühe, Volker 1999: Was die Kosovo-Krise lehrt, in: *Frankfurter Rundschau* vom 9. April 1999, S. 6.

33 Johannes Varwick: *Die Zukunft der NATO*

- Rühle, Michael 1994: Krisenmanagement in der NATO, in: Farwick, Dieter (Hrsg.): *Krisen. Die große Herausforderung unserer Zeit*, Frankfurt/Bonn, S. 145-188.
- Simma, Bruno 1999: Die NATO-Bomben sind eine läßliche Sünde, Interview mit der *Süddeutschen Zeitung* vom 25. März 1999, S. 5.
- Spillmann, Markus 1999: Der Westen und Kosovo, in: *Internationale Politik* (8) 1999, S. 41-48.
- Thränert, Oliver 1994: NATO und europäische Sicherheit, Vortrag vor dem Ost-West-Forum in Münster am 21. September 1994, unveröffentlichtes Manuskript.
- Varwick, Johannes 1996: Weltorganisation zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zu den Reformperspektiven der Vereinten Nationen nach ihrem fünfzigsten Geburtstag, in: *Gegenwartskunde* (4) 1996, S. 555-589.
- Varwick, Johannes 1997: Gemeinsam für Europa? Zur Rolle des deutsch-französischen Tandems in der westeuropäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: *Gegenwartskunde* (3) 1997, S. 283-296.
- Varwick, Johannes 1998: Sicherheit und Integration in Europa. Zur Renaissance der Westeuropäischen Union, Opladen.
- Varwick, Johannes 1999: Die Vereinten Nationen am Ausgang des Jahrhunderts. Zur Reformdebatte der Weltorganisation, in: *Politische Bildung* (1) 1999, S. 29-43.
- Varwick, Johannes/Woyke, Wichard 1999: *NATO 2000. Transatlantische Sicherheit im Wandel*, Opladen.