

## Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise

Haftendorn, Helga

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

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

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haftendorn, H. (2005). *Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise*. (SWP-Studie, 5/2005). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-243924>

### 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.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Helga Haftendorn*

# **Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise**

S 5  
Februar 2005  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2005

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Der Wandel des Atlantischen Bündnisses**
- 9 **Bekämpfung des Terrorismus und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen**
- 11 **Interner Dissens über Methoden und Mittel**
- 13 **Die NATO als »Peacekeeper«**
- 16 **Fähigkeitslücke und die Anstrengungen zu ihrer Schließung**
- 19 **NATO – ESVP: Partner oder Rivalen?**
- 23 **Beziehungen zu Partnern und Nachbarn**
- 26 **Anpassung von Organisation und Instrumentarium**
- 28 **Die Zukunft der Atlantischen Allianz**
- 31 **Anhang**
- 31 **Literaturverzeichnis**
- 31 **Abkürzungen**

*Prof. Dr. em. Helga Haftendorn, bis 2000 Leiterin der Arbeits-  
stelle Transatlantische Außenpolitik an der FU Berlin; 2004  
Gastwissenschaftlerin an der Stiftung Wissenschaft und Politik*

### **Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise**

Trotz unzureichender Mittel hat die NATO auf dem Balkan und in Afghanistan eine Reihe erfolgreicher Operationen durchgeführt. Gleichzeitig ist die Allianz aber operativ und konzeptionell tief zerstritten. Sie ist nicht in der Lage, das durch die Ereignisse überholte strategische Konzept von 1999 an die neuen Entwicklungen anzupassen. Hinzu kommen Konflikte, die durch das einseitige Vorgehen der USA nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 und nach dem nicht durch ein UN-Mandat legitimierten Eingreifen im Irak ausgelöst wurden. Es stellt sich daher die Frage, ob es in der NATO noch einen Grundkonsens über Ziele, Zwecke und Mittel gibt und wie weit dieser reicht. Die Studie kommt unter anderem zu folgenden Ergebnissen, Schlußfolgerungen und Empfehlungen:

**Dissens über Ziele und Zwecke der Allianz.** Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die NATO den Daseinszweck verloren, Verteidigung gegen eine akute militärische Bedrohung zu bieten; sie hat aber die dazu geschaffenen Institutionen und Instrumente weitgehend beibehalten. Die neuen weltpolitischen Risiken und die vielfältiger gewordenen Interessen ihrer Mitglieder erfordern jedoch flexiblere Strukturen. Diese müssen einerseits »Koalitionen der Willigen« ermöglichen, andererseits aber einen gemeinsamen Abstimmungsrahmen bieten. Um diesen Widerspruch aufzulösen, ist ein verstärktes Nachdenken über Sinn und Zweck der Allianz notwendig.

**Verbesserung von Streitkräfteplanung und -stellung.** Die Einsätze leiden darunter, daß die Truppenstellung für Nicht-Artikel-5-Operationen zu einem großen Problem geworden ist. Zum einen haben die Mitgliedstaaten nicht die notwendigen Ressourcen, zum anderen fehlt es ihnen an dem politischen Willen. Auf Initiative des Generalsekretärs soll diesem Notstand künftig durch langfristige Planungen für alle NATO-Operationen abgeholfen werden.

Das Bündnis wird den unterschiedlichen Interessen seiner Mitglieder und der Komplexität sicherheitspolitischer Anforderungen dann am besten Rechnung tragen können, wenn es differenzierte militärische Optionen entwickelt. Um die neuen internationalen Herausforderungen besser bewältigen zu können, müssen die Mitgliedstaaten die Entwicklung einsatz-

fähiger, interoperabler Streitkräfte beschleunigen. Dazu sind aber zusätzliche Finanzmittel erforderlich.

**Ergänzung der militärischen Instrumente durch politische Mittel.** Für die Bewältigung der neuen Risiken reichen die vorwiegend militärischen Mittel des Bündnisses nicht aus; sie müssen durch politische Instrumente und Verfahren ergänzt werden. Dazu bieten sich folgende Möglichkeiten an:

- ▶ Weiterentwicklung des Instrumentariums der NATO für zivile Aufgaben zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau, beispielsweise durch den Aufbau einer *Stabilization and Reconstruction Force* (NSRF);
- ▶ Aufwertung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) als Gremium der Konsultation und Abstimmung mit den Staaten der Partnerschaft für den Frieden (PFP) und den Dialogpartnern an der Peripherie des euro-atlantischen Raumes.
- ▶ Intensivierung der institutionellen Zusammenarbeit im Sinne von *interlocking institutions* mit anderen Sicherheitsorganisationen wie den Vereinten Nationen (UNO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europäischen Union (EU);
- ▶ Konstruktive Verschränkung von NATO und EU, wobei die NATO gemäß »Berlin-Plus« als Instrumentenkasten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und umgekehrt die ESVP als *tool box* der NATO dienen können.

**Nutzung und Einhegung der EU-Dynamik.** Wenn es der EU gelingt, glaubwürdige und rasch einsatzfähige Streitkräfte aufzubauen, könnte sie in Konkurrenz zur NATO treten. Dies sollte durch die Entwicklung einer konstruktiven Komplementarität im Sinne einer funktionalen Arbeitsteilung und gegenseitigen Unterstützung vermieden werden. Die NATO bliebe die führende Militärorganisation, die dann agiert, wenn entweder anspruchsvolle militärische Fähigkeiten oder die Projektion von überlegener Macht über den euro-atlantischen Raum hinaus gefragt sind. Ohne sich auf eine klar abgegrenzte Arbeitsteilung einzulassen, könnte sich die ESVP auf die Wahrnehmung von Stabilisierungs- und Rekonstruktionsaufgaben konzentrieren bzw. dann eingesetzt werden, wenn spezielle europäische Interessen tangiert sind.

**Die Zukunft des Bündnisses.** Langfristig könnte die Allianz zu einem transatlantischen *Clearing House* werden, da drei Entwicklungen unübersehbar sind. Zum einen wird die EU, wenn die gegenwärtige

Dynamik anhält, eines Tages zu einer glaubwürdigen Macht heranwachsen, die zu autonomem Handeln in der Lage ist. Zweitens verstärkt sich in der NATO der Trend zu Operationen, an denen sich unterschiedliche Gruppierungen von Mitgliedstaaten beteiligen und die verschiedenen Zwecken dienen. Schließlich wirken schon heute in großem Umfang Länder an NATO-Einsätzen mit, die nicht dem Bündnis angehören, ihm aber durch Partnerschaftsabkommen verbunden sind. In der Zukunft wird das Bündnis daher eine sehr viel lockerere und flexiblere Gestalt haben. Die Nichtbeteiligung eines Landes an einer Operation wäre nicht mehr ein kritikwürdiger Sonderfall, sondern Normalität; manche Aktivitäten würden dadurch erleichtert werden, andere aber erschwert.

## Der Wandel des Atlantischen Bündnisses

Die NATO befindet sich in einem Prozeß der Anpassung an eine veränderte Weltlage, ohne diesen bereits voll gemeistert zu haben. Der traditionelle Bündniszweck, die Verteidigung gegen einen äußeren Feind und dessen Abschreckung, hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts an Bedeutung verloren. Rußland ist zu einem geschätzten Kooperationspartner geworden. Lediglich in den baltischen Staaten, teilweise in Polen und in Südosteuropa, bestehen noch latente Ängste vor einem Wiederaufleben hegemonialer Tendenzen. Diese Länder fühlen sich daher unter dem Schuttschirm der NATO – und der USA! – sicherer als in der EU, wo sie Vorbehalte gegen den deutsch-französischen Führungsanspruch hegen.

Die neuen Risiken und Gefahren, vor allem der internationale Terrorismus, die Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (*Weapons of Mass Destruction*, WMD) und die Folgen ethnischer Konflikte, mit denen sich das Bündnis konfrontiert sieht, werden jedoch nicht von allen Mitgliedern mit gleicher Intensität wahrgenommen, vor allem erzeugen sie nicht das gleiche Gefühl von Bedrohung wie die sowjetische Herausforderung auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges. Sie sind daher kein wirksamer Kitt, der das Bündnis zusammenhält. Damit wird dieses lockerer und unverbindlicher.<sup>1</sup> Besonders die USA neigen dazu, »Koalitionen der Willigen« den Vorzug vor starren Bündnissen zu geben, um Rücksichtnahmen und Einschränkungen ihres nationalen Handlungsspielraums zu vermeiden.

Mit den Terrorangriffen am 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington wurde das Bündnis vor eine neue Situation gestellt. Obwohl die NATO umgehend Artikel 5 aktivierte, die Beistandsklausel des Vertrages von Washington,<sup>2</sup> waren die USA der Auffassung, daß

das Bündnis nicht über geeignete militärische Mittel verfügte, um die terroristische Herausforderung zu bewältigen. Außerdem würde es ihren Handlungsspielraum im »Krieg gegen den Terrorismus« zu stark einschränken. Für die militärischen Operationen in Afghanistan bildeten die USA deshalb eine »Koalition der Willigen« mit denjenigen Staaten, die entweder Spezialstreitkräfte besaßen oder sie durch die Zurverfügungstellung von Territorium oder Überflugrechten unterstützen konnten. Die NATO-Partner wurden nur zu Hilfsdiensten herangezogen. Ihr Beitrag zur *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan war erst willkommen, als die Taliban aus Kabul vertrieben waren. Im August 2003 übernahm die NATO dann die Gesamtverantwortung für die ISAF. Sie leistet bis heute einen signifikanten Beitrag zum politischen Wiederaufbau des Landes.

Auf dem Gipfel in Prag im November 2002 ergriffen die Staats- und Regierungschefs mehrere Maßnahmen zur Anpassung des Bündnisses an die veränderte internationale Lage. Auf amerikanisches Drängen und um das vielfach von Washington beschworene Abgleiten in die Irrelevanz zu verhindern, übernahmen die Mitgliedstaaten mit dem *Prague Capabilities Commitment* (PCC) die Verpflichtung, ihre Streitkräfte zu modernisieren und fehlende militärische Fähigkeiten zu erwerben. Die NATO beschloß außerdem, eine moderne schnelle Eingreiftruppe aufzustellen, die *NATO Response Force* (NRF). Diese soll das Bündnis in die Lage versetzen, überall dort Streitkräfte einsetzen oder dorthin verlegen zu können, wo sie nach der Entscheidung des Rates benötigt werden. Ebenfalls ergriff die NATO eine Reihe von Initiativen, um ihre Fähigkeiten zur Verteidigung gegen einen mit ABC-Waffen vorgetragenen Angriff zu verbessern. Schließlich wurde die Kommandostruktur neu geordnet.<sup>3</sup> Die Beschränkung auf die im Vertrag von Washington festgelegte

<sup>1</sup> Christopher Coker spricht von »floating coalitions« (vgl. NATO's Unbearable Lightness of Being, in: RUSI Journal, 149 [Juni 2004] 3, S. 18–23).

<sup>2</sup> Vgl. Statement to the Press by NATO Secretary General, Lord Robertson, on the North Atlantic Council Decision on Implementation of Art. 5 of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States, NATO Headquarter, Brüssel, 4.10.2001, <<http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm>>.

<sup>3</sup> Vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats am 21. November 2002 in Prag, in: Internationale Politik, 58 (2003) 3, S. 90–97.



geographische Begrenzung auf die *NATO Guideline Area*<sup>4</sup> entfiel, da es heute nicht mehr um territoriale Bedrohungen, sondern um die Risiken eines weltweit agierenden Terrorismus geht.

Mit den Beschlüssen von Prag schien die NATO einen großen Schritt auf dem Weg vorangekommen zu sein, nicht nur die terroristische Herausforderung besser als in der Vergangenheit bewältigen zu können, sondern auch den Konsens innerhalb des Bündnisses zu erhalten. Die Entscheidung der USA und Großbritanniens, im Irak militärisch zu intervenieren, um das Regime Saddam Husseins zu entwaffnen und zu beseitigen – und zwar ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrates –, führte aber zu einer tiefgreifenden Entzweiung zwischen den Bündnispartnern, insbesondere zwischen den angelsächsischen Mächten auf der einen und Deutschland und Frankreich auf der anderen Seite. Sehr bald zeigte sich, daß zwar Saddam Hussein innerhalb von sechs Wochen gestürzt, der Irak aber nicht in dreimal sechs Monaten befriedet werden konnte. Bisher wurden die durch den Irak-Konflikt verursachten Meinungsverschiedenheiten nicht vollständig überwunden. Sie stellen die Geschlossenheit und Glaubwürdigkeit der Allianz nachhaltig in Frage.

<sup>4</sup> Die *NATO Guideline Area* umfaßt nach dem Vertrag von Washington das Staatsgebiet der Mitgliedstaaten in Europa und Nordamerika einschließlich Algerien und die Türkei sowie die Inseln in der Ägäis nördlich des Wendekreises des Krebses.

## Bekämpfung des Terrorismus und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Seit dem 11. September 2001 sieht das Bündnis in dem durch die Terrororganisation al-Qaida verkörpert internationalen Terrorismus die Hauptgefahr.<sup>5</sup> Erst allmählich setzt sich unter den NATO-Mitgliedern die Auffassung durch, daß es sich dabei um eine Bedrohung handelt, die alle in gleicher Weise betrifft. Unterschiedliche Ansichten bestehen aber darüber, wie dieser asymmetrischen Bedrohung begegnet werden soll. Der internationale Terrorismus geht nicht von einer einzelnen isolierten Gruppe, sondern von einem weit verzweigten, diffusen Netzwerk weitgehend selbständig agierender Einheiten aus. Es ist wenig faßbar und kann nur unzulänglich mit militärischen Mitteln bekämpft werden. Da das Bündnis aber im wesentlichen auf solche beschränkt ist, bedarf es der engen Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie der UNO, der EU und der OSZE.

Für die USA ist militärische Macht bei der Bekämpfung des Terrorismus weiterhin das Mittel der Wahl – im Irak mit sehr unbefriedigenden Ergebnissen. Viele europäische Bündnispartner ziehen dagegen politische Instrumente vor. Vorrang hat für sie die Verhütung von Anschlägen; dazu werden vor allem Geheimdienstinformationen sowie polizeiliche und politische Mittel genutzt. Wenn diese versagen, muß aber auch aus ihrer Sicht militärische Macht eingesetzt werden. Die Europäer sind wesentlich weniger als die USA davon überzeugt, daß die Ursachen des Terrorismus bei einzelnen (islamistischen) Fanatikern liegen; vielmehr sehen sie diese in der spezifischen oder wahrgenommenen Unterprivilegierung signifikanter ethnischer oder religiöser Gruppen. Da der Terrorismus vor allem in durch Staatsversagen geprägten geographischen Räumen gedeiht, sollten aus europäischer Sicht im Vordergrund jeder Antiterrorstrategie Maßnahmen zur Stabilisierung von Staat und

Gesellschaft sowie zum wirtschaftlichen Wiederaufbau stehen bzw. müßten derartige Programme das militärische Vorgehen ergänzen.<sup>6</sup>

Nach den Terrorangriffen auf New York und Washington verabschiedete das Bündnis ein Programm zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus.<sup>7</sup> Da sich dieser geographisch nicht eingrenzen läßt, ist die enge Zusammenarbeit mit den NATO-Partnern und den internationalen Organisationen wichtig. Auf der Grundlage einer vom NATO-Ministerrat in Prag verabschiedeten Weisung (*Ministerial Guidance*) erarbeitete das Militärkomitee (MC) ein operatives Konzept zur Terrorismusbekämpfung. Im Vordergrund von MC 472 stehen nachrichtendienstliche Verfahren (*intelligence driven methods*) einschließlich der nichtmilitärischen Informationsgewinnung und Aufklärung. Weiter sind vorgesehen:

- ▶ defensive Maßnahmen der Terrorbekämpfung (*anti terrorism defensive measures*, AT),
- ▶ Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen eines terroristischen Angriffs (*consequence management and post attack recuperation*, CM),
- ▶ offensive Gegenmaßnahmen (*counter-terrorism offensive measures*, CT) sowie
- ▶ die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten,<sup>8</sup> mit anderen Nicht-NATO-Staaten

6 Vgl. Ulrich Schneckener (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 43/04), insbesondere die Empfehlungen des Herausgebers auf S. 188–194.

7 Dieses Konzept wurde in der Folge fortgeschrieben. In Istanbul wurde beschlossen, die Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung zu verbessern, den Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen sowie die Kooperation mit den NATO-Partnern und den internationalen Organisationen zu verstärken und die ISAF-Mission in Afghanistan auszuweiten; NATO Fact Sheet, 11 September – 3 Years On: NATO's Contribution to the Fight against Terrorism, Oktober 2004, <<http://www.nato.int/terrorism/factsheet.htm>>.

8 Vgl. Partnership Action Plan against Terrorism, Prag, 22.11.2002, <<http://www.nato.int/docu/basic/text/b021122e.htm>>, ferner Report on the Partnership Action Plan against Terrorism, Istanbul, 23.6.2004, <<http://www.nato.int/docu/basic/text/b040623be.htm>>.

5 Vgl. Der Kampf gegen den Terrorismus: Anpassung der Verteidigungsfähigkeiten des Bündnisses, Brüssel, 18.12.2001, <<http://www.nato.int/germany/docu/k011218d.html>>; ferner Statement on Combating Terrorism: Adapting the Alliance's Defense Capabilities, NATO Press Release, 18.12.2001, <<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-173e.htm>>, und NATO's Military Concept for Defence against Terrorism, NATO International Military Staff, Oktober 2003, <<http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>>.

sowie Regierungs- und Nichtregierungsinstitutionen (*military cooperation*).<sup>9</sup>

Tiefgreifendere Meinungsverschiedenheiten bestehen dagegen bei dem zweiten Bündnisziel, der Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (WMD). Sie betreffen nicht das Ziel, sondern die Methode, wie dieses erreicht werden soll. Während die Europäer diplomatischen Methoden den Vorrang einräumen, wollen die USA nicht auf die Androhung militärischer Maßnahmen verzichten. Die NATO verfügt bisher über keine eigene Anti-Proliferationsstrategie; sie beschränkt sich auf Konsultationen im Kreis der Mitglieder und mit den Partnerstaaten. Sie hat zu diesem Zweck eine hochrangige Verteidigungspolitische Gruppe für Proliferation (*Defense Group on Proliferation, DGP*) eingesetzt und unterstützt außerdem die von Washington initiierte *Proliferation Security Initiative (PSI)* sowie die dazu verabschiedeten »Interdiction Principles«. <sup>10</sup> Ziel ist die Verhinderung der Weitergabe von WMD an Risikostaaten und Terrorgruppen. Angesichts der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen nimmt die NATO als Organisation nicht an der PSI teil, hat aber in Istanbul die Aufgaben der *Operation Active Endeavour (OAE)* zur Überwachung der Seewege um die Unterbindung der Verschiffung von WMD erweitert.

Bei der Entwicklung einer wirksamen ABC-Abwehr hat das Bündnis Fortschritte gemacht.<sup>11</sup> Die NATO verfügt nunmehr über eine schnell verlegbare ABC-Abwehrtruppe, das *NATO Multinational Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Battalion (CBRN)*, über ein mobiles ABC-Labor und ein Team zur Versorgung von ABC-Opfern. Die CBRN-Einheit ist Teil der NRF und steht derzeit unter tschechischer Führung.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> NATO's Military Concept for Defence against Terrorism [wie Fn. 5].

<sup>10</sup> U.S. Department of State, The Proliferation Security Initiative, 28.7.2004, <<http://www.state.gov/t/np/rls/other/34726pf.htm>>. Die der PSI angehörenden 15 Staaten haben sich zu einem intensiven Austausch von Informationen verpflichtet und Maßnahmen zur Unterbindung des Transports und der Verschiffung von Massenvernichtungswaffen, ihrer Bestandteile und ihrer Trägersysteme vereinbart, wobei die Überwachung der Seewege im Vordergrund steht. Zu diesem Zweck werden regelmäßig Übungen durchgeführt.

<sup>11</sup> Vgl. Detlev Justen, Die Prager Initiativen zur ABC-Abwehr. Inhalt, Umsetzung und Schlußfolgerungen für NATO und Bundeswehr, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 48/04).

<sup>12</sup> Vgl. Multinational CBRN Defence Battalion – Progress Report, 1.12.2003, <<http://www.nato.int/docu/pr/2003/s031201c.htm>>.

Zur Entwicklung eines bodengestützten Luftverteidigungssystems für Europa, das in der Lage ist, taktische ballistische Raketen abzufangen (*Medium Extended Air-Defense System, MEADS*), hat der NATO-Rat eine Studie in Auftrag gegeben. Sie ergänzt Überlegungen, die in den Mitgliedstaaten angestellt werden.<sup>13</sup> Ein gemeinsames Raketenabwehrsystem stellt das Bündnis aber vor eine Reihe von Fragen:

- ▶ Soll die Abwehr passiv oder aktiv wirken, das heißt notfalls auch durch präemptive Gegenmaßnahmen?
- ▶ Sollen die NATO-Europäer ein oder mehrere eigene Systeme aufbauen, sich an dem amerikanischen System beteiligen, oder einen Vorschlag Moskaus aufgreifen, ein solches System zusammen mit Rußland zu errichten?
- ▶ In welchem Maße sind die USA bereit, ihren Verbündeten Zugang zu fortgeschrittenen Technologien zu geben, und wie lassen sich Aufträge einigermaßen gerecht zwischen der amerikanischen und der europäischen Rüstungsindustrie aufteilen?
- ▶ Und wie können die Kosten für ein wirksames System aufgebracht werden?

<sup>13</sup> Vgl. Sascha Lange, Teilfähigkeitsverlust durch MEADS. Entspricht das Abwehrsystem den Verteidigungspolitischen Richtlinien?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2005 (SWP-Aktuell 4/05); Bernd W. Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet. Eine Analyse der Dokumente von BMVg und Berichterstattergruppe, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Dezember 2004.

## Interner Dissens über Methoden und Mittel

Die weitgehende Übereinstimmung im Bündnis über seine Zwecke erstreckt sich jedoch nicht auf die Art und Weise, wie sie erreicht werden sollen. Symptomatisch dafür ist das Fehlen einer der gegenwärtigen Situation entsprechenden Militärstrategie. Obwohl die amerikanische und die Europäische Sicherheitsstrategie von ihrem Wortlaut her miteinander vereinbar erscheinen,<sup>14</sup> ist es bisher nicht gelungen, ein neues NATO-Konzept zu entwickeln bzw. das von 1999 an die gewandelte Lage anzupassen. Der Hauptdissens besteht darin, daß eine neue NATO-Strategie nach amerikanischen Vorstellungen wesentlich offensiver ausgerichtet werden und präemptive militärische Interventionen einschließen soll, während die Europäer den defensiven Charakter des Bündnisses bewahren wollen. Nicht ganz zu Unrecht lehnt der amerikanische NATO-Botschafter, Nicholas R. Burns, einen neuen Ansatz daher mit der Begründung ab, daß dadurch die Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Bündnisses in den Vordergrund gerückt würden.<sup>15</sup>

Um einen neuen Konsens über die künftigen Aufgaben des Bündnisses zu entwickeln, haben der deutsche Verteidigungsminister Peter Struck sowie eine Reihe anderer Persönlichkeiten die Abfassung eines neuen »Harmel-Berichts« vorgeschlagen.<sup>16</sup>

**14** The National Security Strategy of the United States of America, adopted by the Government of the USA on September 20, 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nss.pdf>>, und »A Secure Europe in a Better World« – a European Security Strategy, adopted by the European Council on December 12, 2003; Deutsch in: Internationale Politik, 59 (2004) 6, S. 126–131.

**15** So die Aussage von Botschafter Nicholas R. Burns auf einer Veranstaltung der Atlantik-Brücke am 9. Mai 2004 in Berlin, Aufzeichnung der Verfasserin.

**16** Vgl. Peter Struck, Die Zukunft der NATO. Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz, 7.2.2004, <[http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2)>; Friedbert Pflüger, Eiserne Faust und ausgestreckte Hand. Für einen Harmel-II-Bericht der NATO, in: Internationale Politik, 57 (Juli 2002) 7, S. 57–59; Hans-Dietrich Genscher, Die Rolle Europas in einer neuen Weltordnung. Vortrag auf dem 22. Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Mainz, 22.9.2003, <<http://www.dvpw.de/dummy/filead.htm>>; Hans Binnendijk/Richard L. Kugler, The Next Phase of Transformation: A New Dual-Track Strategy for NATO, in: Daniel S. Hamilton (Hg.), Equipping

Führt man sich aber die Entstehungsgeschichte des Berichts von 1967 vor Augen, muß man bezweifeln, ob gegenwärtig die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Neuauflage gegeben sind.<sup>17</sup> Die Gräben in den Kernfragen sind zu tief; vor allem fehlt aber heute ein *Facilitator*, der – wie 1967 Belgien und die Bundesrepublik Deutschland – die Kontrahenten wieder an einen Tisch bringen könnte. Beide Länder haben sich durch ihre eindeutige Parteinahme gegen die USA als Vermittler diskreditiert; die kleineren NATO-Staaten haben dagegen nicht das nötige Gewicht, und Großbritannien, das im Hinblick auf seine langfristige Interessenlage als neutraler Schiedsrichter geeignet wäre, hat seine Glaubwürdigkeit aufgrund der engen Allianz zwischen Blair und Bush im Irak-Krieg verspielt. Alternativ wird die Einsetzung einer unabhängigen ministeriellen Arbeitsgruppe unter Leitung des NATO-Generalsekretärs vorgeschlagen.<sup>18</sup> Könnte es einer solchen Gruppe aber gelingen, die im Bündnis bestehenden Meinungsverschiedenheiten zu überwinden, oder würde sie diese nicht vielmehr widerspiegeln müssen? Vielleicht böte die italienische Anregung eher Aussicht auf Erfolg: ein Gremium von »Drei Weisen«<sup>19</sup> einzuberufen und mit der Abfassung eines Berichts mit Vorschlägen zur Überwindung der Krise zu betrauen. Gerade die Unverbindlichkeit eines derartigen Berichts könnte eine Chance sein.

Der NATO-Gipfel im Juni 2004 in Istanbul hatte die Aufgabe, die Zerwürfnisse aufgrund der unterschiedlichen Positionen in der Irak-Frage zu überwinden und die Bündnispartner zu neuer Geschlossenheit zu

NATO for the 21st Century, Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2004, S. 37–73 (60–64).

**17** The Future of the Atlantic Alliance. The Harmel Report, 14.12.1967, in: NATO Handbook, 1999, Documentation, Brüssel: NATO Information Service, 1999, S. 194–197; ferner Helga Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden: Nomos, 1994 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 30/4), S. 287–344.

**18** Vgl. Christoph Bertram, Paper for Discussion, 17th Nato Review on the Future Tasks of the Atlantic Alliance, Berlin, 6.–7.10.2004, S. 5.

**19** Vgl. Bericht der Drei Weisen über nichtmilitärische Zusammenarbeit vom 13. Dezember 1956, in: NATO Handbook, Documentation [wie Fn. 17], S. 166–193.

bewegen. Dieses Ziel konnte nur teilweise erreicht werden. Die Ankündigung zusätzlicher Truppen für Afghanistan blieb weitgehend symbolisch. Im Hinblick auf den Irak nahmen die Staats- und Regierungschefs zwar zum ersten Mal offiziell Kenntnis von den Bemühungen zur politischen Stabilisierung des Landes und sagten ihre Unterstützung für die Umsetzung der UN-Resolution 1546 und die Demokratisierung des Irak zu;<sup>20</sup> im Vordergrund steht dabei die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte. Die Mitgliedstaaten verweigerten sich aber dem Wunsch der USA, NATO-Streitkräfte im Irak einzusetzen. Washington mußte auch große Abstriche an dem zuvor mit großer Fanfare propagierten Plan machen, mit einer *Greater Middle East Initiative*<sup>21</sup> die Demokratisierung und Stabilisierung des Nahen Ostens einzuleiten. Statt dessen wurde eine *Istanbul Cooperation Initiative (ICI)*<sup>22</sup> verabschiedet. In dieser werden die Staaten einer Region, die nun als *Broader Middle East* bezeichnet wird und die den Nahen Osten, den Kaukasus, Zentralasien und den Mittelmeerraum umfaßt, in sehr viel bescheidenerer Form zu einer engeren Zusammenarbeit mit dem Bündnis auf den Gebieten Sicherheit und Verteidigung eingeladen.

Seit die Phase der Erweiterung der NATO um die Staaten Mittelosteuropas abgeschlossen ist, stehen die Ziele Sicherheit und Stabilität der Peripherie im Vordergrund. Gerade nach den Erfahrungen im Irakkrieg stellt sich aber die Frage, wie weit die NATO als Militärbündnis dazu in der Lage ist, da die Instabilitäten im Umfeld der Allianz primär gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Ursachen haben. Bisher haben nur einige Golf-Staaten Interesse an der vom Bündnis angebotenen engeren Zusammenarbeit geäußert. In den moslemischen Ländern könnte die NATO als eine wesentlich von den USA geprägte Allianz eher Teil des Problems sein und antiameri-

kanische Tendenzen auf den Plan rufen als einen Beitrag zu einer konstruktiven Lösung zu leisten. Ehe es nicht zu einer Friedenslösung im Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern kommt, würde der von Washington erwogene Beitritt des jüdischen Staates zur Allianz diese in der arabischen Welt weiter diskreditieren.<sup>23</sup> Anstatt multilaterale Ordnungen zu propagieren, dürfte es im Nahen Osten – auch angesichts der internen Konflikte in der Region – erfolgversprechender sein, bilaterale Vereinbarungen mit denjenigen Staaten abzuschließen, die an einer engeren Zusammenarbeit mit der NATO interessiert sind.

20 Vgl. Irak-Erklärung, verabschiedet am 28.6.2004 auf dem Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Istanbul, NATO Press Release, 28.6.2004, updated 14.7.2004, <<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-098d.htm>>; ferner UN Security Council Resolution 1546 (2004) on the Situation between Iraq and Kuwait, adopted by the Security Council at its 4987th meeting, 8.6.2004, <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/16/PDF/N0438116.pdf?OpenElement>>.

21 Vgl. Jürgen Rogalski (Hg.), Die »Greater Middle East Initiative« (GMEI) der USA. Ausgewählte Materialien und Literaturhinweise, 2 Bde., SWP-Materialien, E # 67, Mai 2004.

22 Istanbul Cooperation Initiative, NATO Policy Document, 9.7.2004, <<http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm>>.

23 Vgl. Ronald D. Asmus/Bruce P. Jackson, Does Israel Belong in the EU and NATO?, in: Policy Review, Februar–März 2005, S. 47–56.

## Die NATO als »Peacekeeper«

Bei den NATO-Missionen auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak zeigt sich die Leistungsfähigkeit des im Ost-West-Konflikt aufgebauten militärischen Instrumentariums, vor allem seiner Befehls- und Kommandostrukturen. Ende November 2004 beendete die NATO ihre Mission in Bosnien; sie wird auf amerikanischen Wunsch mit einem kleinen Kontingent weiter in Sarajewo präsent sein. Wie die sich daraus ergebenden Abstimmungsprobleme gelöst werden sollen, ist noch ungeklärt. Washington begründet die Präsenz unter Verweis auf den Vertrag von Dayton<sup>24</sup> und die Notwendigkeit der Ergreifung der noch flüchtigen Kriegsverbrecher sowie mit der Heranführung Bosniens an die PfP.<sup>25</sup> Außerdem werden die USA weiterhin in Tuzla einen US-Militärstützpunkt unterhalten. Die Aufgabe der bisherigen *Stabilization Force* (SFOR) wurde am 2. Dezember 2004 von der EU übernommen.

Gegenwärtig führt die NATO vier Friedens- und Stabilisierungsoperationen durch. Auf dem **Balkan** ist sie mit der Kosovo-Schutztruppe (*Kosovo Force*, KFOR) präsent, deren Aufgaben im Rahmen eines robusten UN-Mandats die Sicherung des friedlichen Zusammenlebens von Albanern und Serben sowie die politische Stabilisierung des Kosovo sind. Ihr gehören ca. 17 500 Soldaten aus 36 Ländern an. Die Verwaltung der Provinz obliegt jedoch den Vereinten Nationen (UNMIK). Als im März 2004 albanische Freischärler Angehörige der serbischen Minderheit zu vertreiben suchten, waren UNMIK und KFOR auf den Ausbruch der Gewalt nicht vorbereitet und reagierten hilflos. Erst nach dem Eintreffen von Verstärkungen konnten sie die Unruhen eindämmen. Die Ereignisse zeigen auch die Grenzen des Stabilisierungskonzepts *Standards vor Status*. Danach soll erst dann eine Regelung der politischen Probleme versucht werden, wenn ein friedliches Zusammenleben verwirklicht ist und die Menschenrechte eingehalten werden. Die mehrjährige militärische Besetzung hat aber zur Frustration unter

der Bevölkerung geführt, der keine politische Perspektive geboten wird. Zur Vorbereitung einer politischen Lösung hat der norwegische NATO-Botschafter, Kai Eide, einen prozeduralen Vorschlag für den Kosovo für den UN-Generalsekretär ausgearbeitet.<sup>26</sup> Doch dieser kluge Plan geht den Vorsichtigen im Bündnis bereits zu weit und den Ungeduldigen im Kosovo nicht weit genug.

Die mit mehreren UN-Resolutionen mandatierte ISAF-Mission in **Afghanistan** ist die erste NATO-Operation außerhalb Europas; das Bündnis hat sie im August 2003 von einer Koalition von NATO-Staaten übernommen. Ihre Aufgabe ist die Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit, wobei sich das Operationsgebiet der ISAF im wesentlichen auf die Hauptstadt Kabul beschränkt. In Afghanistan muß die NATO aber nicht wie im Kosovo Besatzungsaufgaben wahrnehmen. Auf der Afghanistan-Konferenz im Herbst 2002 auf dem Petersberg bei Bonn, die noch vor Beendigung der Kampfhandlungen stattfand, konnte eine afghanische Führung identifiziert und ein Zeitplan für die Demokratisierung des Landes sowie die Wahl repräsentativer Institutionen aufgestellt werden. Unter dem Schutz der ISAF fanden im Herbst 2004 Präsidentschaftswahlen statt; für das Frühjahr 2005 sind Parlamentswahlen vorgesehen. Die Reichweite der Regierung von Präsident Karsai ist jedoch begrenzt. Bisher ist es nicht gelungen, die mächtigen Kriegsherren in den Provinzen zur Zusammenarbeit mit der Zentralregierung in Kabul zu veranlassen. Und der blühende Opiumhandel, an dem auch die *Warlords* verdienen, entzieht sich der Kontrolle. Durch die Einrichtung von *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) versucht die NATO, ihren militärischen Einfluß auf die nördlichen Provinzen des Landes auszudehnen. Die Hauptaufgabe der zahlenmäßig kleinen Teams ist aber die Unterstützung des zivilen Wiederaufbaus und der Schutz der dort tätigen Nichtregierungsorganisationen. Die gegenwärtig etwa 7000 Mann aus 37 Nationen reichen aber in keiner Weise aus, um eine flächendeckende Stabilisierung zu erreichen.

<sup>24</sup> Abkommen über die Verwirklichung der Föderation Bosnien-Herzegowina, unterzeichnet am 10. November 1995 in Dayton (Ohio), USA, in: Internationale Politik, 51 (Januar 1996) 1, S. 72–78.

<sup>25</sup> Vgl. Judy Demsey, For EU and NATO Snags over Intelligence, in: International Herald Tribune, 11.11.2004.

<sup>26</sup> Report to the Secretary-General of the UN on the Situation in Kosovo, Annex to DSG (2004) 0975, 11.8.2004.

Im November 2004 hat das Bündnis ein langfristiges Programm für die Rotation der Hauptquartiere verabschiedet. Damit ist aber noch nicht geklärt, welche Länder wirklich Kontingente stellen werden. Appelle des Generalsekretärs, zusätzliche Truppen nach Afghanistan zu entsenden, haben bisher nur geringe Wirkung gezeigt.<sup>27</sup> Für die meisten NATO-Staaten ist Afghanistan zu weit von ihren Kerninteressen entfernt. Frankreich, das nach Deutschland und Kanada der größte Truppensteller ist, hat daher vorgeschlagen, den Einsatz in Afghanistan ganz zu beenden, da er mit den vorhandenen Kräften nicht erfolgreich zu Ende gebracht werden könne. Dies wäre jedoch angesichts der vorsichtigen Stabilisierung, die sich in Afghanistan zeigt, eine vorschnelle Reaktion. Dennoch sollte sich die NATO diese Option vorbehalten. Wenn das Bündnis langfristig in Afghanistan Erfolg haben will, muß es auch das Drogenproblem entschlossener als bisher angehen. Dies erfordert aber weitere Truppen, eine verbesserte Ausrüstung und zusätzliche logistische Fähigkeiten.

Seit langem fordern die USA eine Zusammenlegung der ISAF mit dem amerikanischen Kommando über die *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan, in deren Rahmen Spezialkräfte zusammen mit afghanischen Söldnern die Reste der Taliban und al-Qaida in der Grenzregion zu Pakistan aufzuspüren suchen. In diesen Provinzen unterhalten die USA ebenfalls mehrere PRTs. Gegen eine Zusammenlegung beider Missionen regt sich jedoch Widerstand. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß der gute Ruf der ISAF beschädigt werden könnte, wenn die NATO mit dem Vorgehen der Spezialkräfte in Verbindung gebracht würde. Das von britischer Seite vorgeschlagene gemeinsame Dach für beide Operationen wird von Berlin weitgehend abgelehnt. Die Bundesregierung zieht aber in Erwägung, daß nach Beendigung der Spezialmissionen im afghanischen Grenzgebiet bei der im Herbst 2005 fälligen Überprüfung des UN-Mandats die Aufgaben von ISAF und PRTs neu defi-

<sup>27</sup> Es war beschämend, wie der NATO-Generalsekretär bei den Mitgliedstaaten um drei zusätzliche Hubschrauber für die ISAF in Kabul betteln mußte. Ursprünglich wollte Tschechien diese stellen, das sich finanziell dazu aber nicht in der Lage sah. Schließlich sagte die Türkei zu, die Hubschrauber zur Verfügung zu stellen, wollte aber die Kosten für den Transport nicht übernehmen. Nach weiterem Hin und Her erklärte sich schließlich Luxemburg dazu bereit – worauf der türkische Botschafter mit undurchdringlichem Pokerface gefordert haben soll, daß Luxemburg auch den Rücktransport bezahlen müsse. (Persönliche Information der Verfasserin.)

niert und beide Operationen zusammengeführt werden. Die vor allem von Frankreich gesehenen Gefahren einer Abkoppelung der USA und einer noch stärkeren Europäisierung der Afghanistan-Mission werden dadurch freilich nicht beseitigt.

Nach zähem Ringen hat das Bündnis in Istanbul beschlossen, sich mit einer relativ kleinen Ausbildungsmission im **Irak** zu engagieren. Mehrere Mitglieder – neben Deutschland auch Frankreich, Spanien und Belgien – lehnen einen derartigen Einsatz ab und haben erklärt, daß sie sich zwar an der Ausbildung irakischer Soldaten und Polizisten beteiligen wollten, dies aber nicht im Irak selbst tun werden.<sup>28</sup> Der NATO-Rat konnte daher erst im November 2004 einen Operationsplan für den Einsatz verabschieden. Die Gegner des Einsatzes im Irak fürchten vor allem, daß die begrenzte Ausbildungsaufgabe der Einstieg in ein größeres NATO-Engagement sein könnte. Ihr Verdacht wird durch die Tatsache genährt, daß die Mission dem operativen Kommando (*Allied Command Operations*, ACO) in Mons und nicht dem *Allied Command Transformation* (ACT) in Norfolk unterstellt wird, das für Ausbildung zuständig ist. Deshalb kann die Mission auch nicht auf die beiden NATO-Ausbildungszentren in Stavanger, Norwegen, und Bydgoszcz, Polen, zurückgreifen. Sie setzt sich vielmehr aus nationalen Kontingenten zusammen. Eine Ausweitung soll dadurch verhindert werden, daß sich ihre Aufgabe auf die Ausbildung von Truppenführern konzentriert, keine Kampfaufträge durchgeführt werden und die Mission mit ca. 150 Personen klein gehalten wird.

Die **Operation Active Endeavour** (OAE) ist die einzige NATO-Mission, die unter der Beistandsklausel des Artikels 5 operiert.<sup>29</sup> Ihre Aufgabe ist die Überwachung der Seewege im Golf, am Horn von Afrika und im Mittelmeer. An der Operation wirken verschiedene Mittelmeeranrainer und seit 2004 auch Rußland und die Ukraine mit. Auf dem Gipfel in Istanbul wurde der OAE die zusätzliche Aufgabe übertragen, eine mögliche Verbringung von WMD

<sup>28</sup> Diese Haltung wurde von SACEUR General Jones scharf kritisiert, der Engpässe bei der Verstärkung der Mission bzw. bei der Ablösung der ersten Kontingente befürchtet. Er kritisierte vor allem, daß einige Staaten ihre Offiziere aus den integrierten Stäben zurückziehen, die für den Einsatz im Irak vorgesehen sind. Vgl. NATO Missions 'Threatened by Refusal to Send Troops to Iraq'. FT Interview with General James Jones, in: Financial Times, 15.11.2004.

<sup>29</sup> Combating Terrorism at Sea. NATO Briefing, April 2004, <[http://www.nato.int/docu/briefing/terrorism\\_at\\_sea\\_e.pdf](http://www.nato.int/docu/briefing/terrorism_at_sea_e.pdf)>.

zu verhindern.<sup>30</sup> Die Frage ist aber, ob sie dies mit den vorhandenen Kräften leisten kann.

Überblickt man die bisherigen Erfahrungen mit dem Einsatz der NATO als *Peacekeeper*, so stehen »halbe Erfolge« einer Ausdehnung der bestehenden Operationen und der Übernahme neuer Verantwortlichkeiten gegenüber. Das Bündnis war dann erfolgreich, wenn es – wie in Mazedonien – vorbeugend oder bereits beim Ausbruch von Unruhen eingesetzt wurde und durch seine abschreckende militärische Präsenz einen Bürgerkrieg verhindern konnte. In Bosnien-Herzegowina hat die NATO Ende 2004 die Verantwortung zwar weitgehend an die EUFOR übertragen, ohne jedoch eine Befriedung des Landes erreicht zu haben. Es ist zu bezweifeln, ob die im Frieden von Dayton getroffenen Regelungen<sup>31</sup> dauerhaft sein werden. Eine Lösung für die ethnischen Konflikte bieten sie nicht. Im Kosovo ist die Situation noch schwieriger. Hier muß auf der politischen Ebene eine Regelung für die Statusfragen gefunden werden. Wie die Unruhen im März gezeigt haben, reicht eine militärische Präsenz nicht zur Befriedung der Region aus. Vielleicht könnte eine Lösung durch Einschaltung der Balkan-Kontaktgruppe erleichtert werden. Auch in Afghanistan erweist sich, daß politische und ökonomische Maßnahmen Hand in Hand mit militärischer Stabilisierung gehen müssen, wenn dem Einsatz der NATO langfristig Erfolg beschieden sein soll. Militärische Stabilisierung kann zwar die Voraussetzungen für politische Regelungen schaffen, diese aber nicht ersetzen. Die Wirksamkeit der NATO als *Peacekeeper* ist daher begrenzt und von den politischen Rahmenbedingungen abhängig.

**30** Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and of Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 28.6.2004, <<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>>.

**31** Abkommen über die Verwirklichung der Föderation Bosnien-Herzegowina, unterzeichnet in Dayton, Ohio, 10. November 1995, in: Internationale Politik, 53 (Januar 1996) 1, S. 72–78.



## Fähigkeitslücke und die Anstrengungen zu ihrer Schließung

Bei allen Einsätzen bereitet es der NATO große Probleme, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben jeweils benötigten militärischen Fähigkeiten zu erhalten. Dabei fehlt es weniger an Kräften und geeigneten Befehlsstrukturen als an dem politischen Willen der Regierungen. Die europäischen NATO-Partner haben mehr Soldaten unter Waffen als die USA (1,7 Mio. gegenüber 1,4 Mio. Mann). Mit Ausnahme der Streitkräfte Großbritanniens und Frankreichs spiegeln Dislozierung, Ausbildung und Bewaffnung noch weitgehend die Bedingungen des Ost-West-Konflikts wider. Für Auslandsmissionen können sie häufig weder rasch noch flexibel eingesetzt werden. Von den USA abgesehen, sind in fast allen Ländern die Haushalte so stark beschnitten worden, daß die Verteidigungsminister vor der Alternative stehen, die vorhandenen Mittel entweder für den Unterhalt und die Modernisierung der Streitkräfte oder für Auslandseinsätze auszugeben, da beides zusammen nicht angemessen finanziert werden kann. Zu Recht fordert NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer die Mitgliedstaaten ständig auf, geeignete und einsatzfähige militärische Fähigkeiten zu entwickeln. Vor allem müsse die Verlegbarkeit und die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte verbessert werden, um das Bündnis in die Lage zu versetzen, seine Aufgaben künftig angemessen erfüllen zu können. Dazu sollen mehr Haushaltsmittel bereitgestellt und die Transformation der Streitkräfte beschleunigt werden.<sup>32</sup>

Um die Glaubwürdigkeit der NATO zu stärken und ihr moderne, rasch verlegbare und über große Distanzen einsetzbare Streitkräfte zur Verfügung stellen zu können, haben sich die NATO-Mitglieder in Prag verpflichtet, über die Verbesserung von Schlüsselqualifikationen die Kampfkraft und Einsatzfähigkeit ihrer Streitkräfte (*combat effectiveness*) zu erhöhen. Fortschritte gab es bisher vor allem bei der Verbesserung des Luft- und Seetransports, der Luftbetankung und der ABC-Waffenabwehr; insgesamt bleibt aber der Auf-

wuchs der Fähigkeiten infolge der allgemeinen Mittelknappheit und der langen Entwicklungs- und Beschaffungszeiträume hinter den Planungen zurück.<sup>33</sup> Ein Problem ist in einigen Fällen auch, daß die USA ihren Partnern geeignete Technologien verweigern.

Die ebenfalls in Prag beschlossene *NATO Response Force* (NRF) soll nach Herstellung der vollen Einsatzfähigkeit im Oktober 2006 etwa 20 000 bis 24 000 Mann in Land-, See- und Luftkontingenten umfassen. Mit der NRF erhält das Bündnis zum einen eine rasch einsetzbare Krisenreaktionsstreitmacht, zum anderen geben Ausbildung und Vorbereitung auf anspruchsvolle Einsätze der Transformation der Bündnisstreitkräfte einen Schub und beschleunigen sie. Dazu trägt auch das Prinzip der Rotation bei. Das Führungspersonal der der NRF assignierten Hauptquartiere und Truppenteile durchläuft zunächst eine gemeinsame sechsmonatige Ausbildungsphase. Nach der Zertifizierung stehen sie dem Bündnis sechs Monate in Standby-Bereitschaft – das heißt innerhalb von fünf Tagen einsatzbereit – zur Krisenbewältigung zur Verfügung, wobei sie auf eine Durchhaltefähigkeit von 30 Tagen ausgelegt sind. Währenddessen werden die nächsten Einheiten ausgebildet, so daß sich im Laufe der Rotation immer mehr Einheiten auf einem hohen Ausbildungs- und Ausrüstungsstand befinden.

Die NRF konnte wie geplant am 15. Oktober 2004 SACEUR in ihrer ersten Einsatzstufe mit 17 500 Soldaten zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig haben sich die NATO-Staaten auf einen langfristigen Einsatzyklus bis 2009 geeinigt. Danach wechselt die Einsatzleitung im jährlichen Rhythmus zwischen den drei streitkräfte-übergreifenden Hauptquartieren (*Joint Forces Command*) Brunssum, Neapel und Lissabon, ihnen werden Land-, See- und Luftstreitkräfte unterschiedlicher Nationen zugeordnet. An der NRF wirkt auch Frankreich mit. Mehr als ein Schönheitsfehler ist aber, daß sich die USA bisher nur marginal an der Truppe beteiligen; die NRF ist damit im wesentlichen eine europäische Streitmacht.

<sup>32</sup> Das *ceterum censeo* des Generalsekretärs lautet daher »capability, deployability, usability«. Vgl. NATO's Istanbul Summit: New Missions, New Means. Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the Royal United Services Institute, London, 18.6.2004, <<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040618a.htm>>.

<sup>33</sup> Vgl. NATO: Allies in Action? Results Fall Far Short of Visions, Promises, in: Defense News, 19.7.2004; NATO Is Stretched to the Limit, in: The Wall Street Journal, 21.6.2004.

Bisher gibt es auch weder einen Konsens über die Einsatzoptionen noch ein operatives Konzept für die NRF. Lange war umstritten, ob die operative Planung im Rahmen des *Defense Planning Process* (DPP) des Internationalen Stabes der NATO oder durch SHAPE erfolgen sollte.<sup>34</sup> Das Ergebnis dieses politischen Tauziehens ist ein Kompromiß, der beide beteiligt. Grundsätzlich kann die NRF bei Notlagen nach Ausrufung des Bündnisfalles nach Artikel 5 oder bei nicht unter den Artikel 5 fallenden Operationen eingesetzt werden, sei es zur Bereinigung eines kleineren Konfliktes, in Form einer *initial entry force* bis zum Eintreffen weiterer Kontingente, oder auch dazu, die Entschlossenheit der Allianz zum Eingreifen zu demonstrieren. Von den USA wurde vorgeschlagen, die NRF zur Verstärkung der ISAF-Kräfte in Afghanistan zu nutzen.<sup>35</sup> Washington wollte damit die militärische Schwäche der ISAF ausgleichen und zugleich zeigen, daß die NRF einsatzbereit ist. Diesem Ansinnen widersprach aber Frankreich, das die NRF nicht als Gerät aus dem »Werkzeugkasten« der USA sieht. Paris möchte die NRF primär für solche Einsätze genutzt sehen, für die eine hochmobile, gut ausgebildete und wirksame Streitmacht wirklich gebraucht wird.<sup>36</sup>

Auch mit der Neuordnung der militärischen Kommandostrukturen soll die Effektivität des Bündnisses erhöht werden.<sup>37</sup> Zum einen wurde die operative Führungsebene durch die Einrichtung eines einzigen Streitkräftekommandos für alle NATO-Einsätze (*Allied Command Operations*, ACO) wesentlich gestrafft. Zum anderen wurde ein speziell mit der Weiterentwicklung der Streitkräfte beauftragtes Kommando (*Allied Command Transformation*, ACT) mit Sitz in Norfolk, USA, geschaffen, dem die Erarbeitung strategischer Konzepte, die Definition künftiger Fähigkeiten sowie die Streitkräfteplanung und Ausbildung übertragen wurden. Die Personalunion des Oberbefehlshabers ACT (SACT) der NATO mit dem Befehlshaber des Gemeinsamen Streitkräftekommandos der USA (*US Joint Forces Command*) sowie die Ansiedlung beider Komman-

dos am gleichen Ort gibt den USA ein hohes Maß an Einfluß auf den Transformationsprozeß der Allianz.

»Transformation« wird verstanden als ein dynamischer Prozeß, der nicht auf einen konkreten Endzustand gerichtet ist, mit dem und durch den die NATO-Streitkräfte in die Lage versetzt werden sollen, die Sicherheitsinteressen des Bündnisses besser als in der Vergangenheit umzusetzen. Der Entwurf geht auf amerikanische Überlegungen zurück,<sup>38</sup> wie die militärischen Fähigkeiten, Doktrinen und Strukturen der US-Streitkräfte an die militärtechnische Revolution (*Revolution in Military Affairs*, RMA) angepaßt werden können. Im Kern geht es um eine ergebnisorientierte Planung, bei der nicht Streitkräftestärken und -strukturen maßgeblich sind, sondern die verfügbaren Fähigkeiten und erzielten Wirkungen. Ziel ist die vernetzte, wirkungsbasierte Operationsführung (*Network Centric Warfare*, *Effects Based Operations*).

Das Bündnis verfolgt das ambitionöse Ziel, grundsätzlich gemeinsame (das heißt alle Teilstreitkräfte und mehrere Nationen umfassende) Streitkräfte aufzustellen, die mittels verbundener Aufklärungs-, Führungs- und Wirksysteme zur gemeinsamen Operationsführung (*network capable*) in der Lage sind. Vor allem müssen sie zur Zusammenarbeit mit anderen, insbesondere den US-Streitkräften fähig sein. Die NATO-Streitkräfte sollen rasch und flexibel auch über größere Distanzen eingesetzt werden können. Zeit und Geschwindigkeit sind dabei wichtiger als Gebiet und Raum.<sup>39</sup>

Dieses Programm ist militärisch sinnvoll, wirft aber zwei Schwierigkeiten auf. Zum einen fehlen die zusätzlichen Haushaltsmittel, welche die Reform »schmieren« und beschleunigen können, zumal die vorhandenen Streitkräfte gleichzeitig ihre laufenden Auslandseinsätze mit Truppen, Ausrüstung und Finanzmitteln bedienen müssen. So kneift es an allen Ecken und Enden. Das Ziel, Kostenreduzierungen zu erreichen, verstellt den europäischen Haushältern regelmäßig den Blick dafür, daß erfolgreiche Reformen eine Anschubfinanzierung benötigen, bevor sie später Einsparungen erbringen können.

<sup>34</sup> Die USA hofften, bei einer Zuständigkeit von SHAPE einen größeren Einfluß ausüben zu können.

<sup>35</sup> Da über diese Frage kein Konsens erzielt wurde, ordnete Italien statt dessen ein für die NRF vorgesehenes Bataillon zur ISAF ab.

<sup>36</sup> Damit will Frankreich auch vermeiden, daß die NRF zu einer Konkurrenz der *battle groups* der ESVP wird. Vgl. Jean-François Morel, *Les relations UE-Otan: une vision européenne*, in: *Revue de Defense Nationale*, 60 (Mai 2004) 5, S. 135–144.

<sup>37</sup> Nach Einschätzung von Militärs wird der Umbau aber durch die Absicht behindert, gleichzeitig ca. 30 Prozent des Personals einzusparen.

<sup>38</sup> Dieses Konzept wurde zum ersten Mal propagiert durch den republikanischen Präsidentschaftskandidaten George W. Bush in einer Rede am Military College The Citadel, South Carolina, am 23. September 1999, vgl. <[http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres\\_bush.html](http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html)>.

<sup>39</sup> Vgl. Edmund P. Giambastiani, *Das NATO Allied Command Transformation – Ein treibender Motor für Veränderung*, in: *Europäische Sicherheit*, 53 (September 2004) 9, S. 18–22.

Eine große Schwäche ist zum anderen, das sich das Konzept vorrangig auf militärische Kräfte und Wirkungen abstützt und politische Gesichtspunkte außer acht läßt. Die Konflikte der Gegenwart zeigen, daß moderne Streitkräfte zwar einem Gegner in kürzester Zeit eine vernichtende Niederlage zufügen, nicht aber eine politische Situation stabilisieren und ein Land befrieden können. Die vorwiegend militärischen Mittel des Bündnisses müssen daher durch politische Instrumente und Verfahren ergänzt werden. Wie die Praxis der Einsätze auf dem Balkan und in Afghanistan (vor allem bei den PRTs) zeigt, verfügt die NATO zwar über verschiedene Möglichkeiten zur zivil-militärischen Zusammenarbeit (*Civil-Military Cooperation*, CIMIC). Um sie aber frühzeitig auf die Notwendigkeit der Stabilisierung und des Wiederaufbaus von kriegszerstörten Gesellschaften vorzubereiten und entsprechend auszustatten, ist der Vorschlag gemacht worden, der NRF eine *NATO Stabilization and Reconstruction Force (NSRF)* an die Seite zu stellen.<sup>40</sup> Eine derartige Truppe sollte bereits auf dem Höhepunkt eines Konfliktes mit den Planungen beginnen und ihre Arbeit aufnehmen, ehe die Kampfhandlungen völlig beendet sind. Dann könnten vielleicht ein ähnliches Chaos, Plünderungen und willkürliche Zerstörungen vermieden werden, wie sie sich nach Beendigung der Kämpfe im Irak abgespielt haben. Eine solche Truppe wäre mit entsprechender Ausrüstung auch besser als Kampftruppen für Einsätze zur Katastrophenhilfe geeignet.

Ein Problem der Streitkräftestellung ist die »goldene Regel« der NATO, wonach jedes Mitglied die beim Einsatz seiner Streitkräfte anfallenden Kosten selbst trägt (*costs lie where they fall*). Dies gilt auch für die von mehreren Nationen benutzte Logistik im Einsatzgebiet, zum Beispiel den von der Bundeswehr instandgesetzten und lange Zeit betriebenen Flugplatz von Kabul. Der NATO-Investitionshaushalt in Höhe von 640 Mio. Euro (2003) ist bereits überdehnt und erlaubt keine Finanzierung weiterer Projekte. De Hoop Scheffer hat daher ein höheres Maß an Kostenteilung gefordert, zusätzlich zu der gemeinsamen Finanzierung der integrierten politischen und militärischen Strukturen, dem Bau und dem Unterhalt der Infrastruktur sowie dem Betrieb des AWACS. Dieser Vorschlag stößt jedoch bei zahlreichen Mitgliedern des Bündnisses auf Widerstand. Solange eine Neufestsetzung des Verteilerschlüssels gemäß dem Brutto-

<sup>40</sup> *Binnendijk/Kugler*, *The Next Phase of Transformation* [wie Fn. 16], S. 59.

inlandsprodukt nicht möglich ist, fürchtet Deutschland, das gegenwärtig bereits 17–21 Prozent der Aufwendungen des NATO-Haushalts trägt, noch höhere Belastungen.

Zugleich will der Generalsekretär den Prozeß der Truppenstellung (*force generation*) reformieren und wirksamer gestalten. Ende 2004 fand eine einsatzübergreifende NATO-Truppenstellerkonferenz (*global force generation conference*) statt, auf der erstmals über den langfristigen Bedarf aller derzeitigen Bündnisoperationen und deren Deckung beraten wurde. De Hoop Scheffer fordert außerdem, daß sich die Mitglieder in Zukunft darüber klarer sein müßten, welche Streitkräfte der NATO zur Verfügung stünden, ehe sie neue Verpflichtungen eingingen.<sup>41</sup> Die Diskrepanz zwischen Wollen und Vollbringen ist freilich nicht neu. In den letzten Jahren hat die NATO zahlreiche Einsätze begonnen – auf dem Balkan, in Afghanistan und nun auch im Irak –, von denen bisher nur die wenigsten abgeschlossen werden konnten. Die meisten fingen klein an und wuchsen sich zu umfangreichen militärischen Aktivitäten aus (*mission creep*). Bei der Zurückhaltung vieler Staaten, im Irak eine Ausbildungsmission durchzuführen, schwang auch die Sorge mit, daß sich diese ungeplant in Umfang und Zeit ausdehnen könnte.

<sup>41</sup> *NATO's Istanbul Summit: New Missions, New Means*. Speech by Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at RUSI [wie Fn. 32].

## NATO – ESVP: Partner oder Rivalen?

Für die Sicherheit Deutschlands sind NATO und EU in gleicher Weise essentiell. Berlin ist daher an der Komplementarität beider Institutionen interessiert. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wuchsen bei den europäischen Mitgliedern der Wunsch und das Bedürfnis, sich ein gemeinsames sicherheitspolitisches Instrumentarium zu schaffen, das auch unabhängig von den USA eingesetzt werden kann. Der konkrete Auslöser für den Aufbau einer europäischen Verteidigungskapazität war aber der Krieg auf dem Balkan, bei dem sich die Unzulänglichkeit der vorhandenen Streitkräfte zeigte. Die von den Europäern erhobene Forderung nach voller Mitsprache bei der operativen militärischen Planung der Einsätze im Kosovo führte zu nachhaltiger Verstimmung – auf beiden Seiten des Atlantiks. Auf dem Gipfel im Dezember 1999 in Helsinki verabschiedeten die EU-Staaten daraufhin die *European Headline Goals* (EHG) und beschlossen, bis 2003 eine einsatz- und durchhaltefähige europäische Reaktionsstreitmacht im Umfang von 60 000 Soldaten aufzustellen. Diese Entwicklung kann an dieser Stelle nicht nachgezeichnet werden,<sup>42</sup> festzuhalten ist jedoch, daß Paris – der Hauptbefürworter einer autonomen europäischen Handlungsmöglichkeit – die Komplementarität von NATO und EU heute nicht mehr in Frage stellt.<sup>43</sup>

Die Haltung der USA zur ESVP ist ambivalent. Einerseits fordert Washington seit langem die europäischen Verbündeten zu größeren militärischen Leistungen und einem höheren Maß an transatlantischer Lastenteilung auf; andererseits wacht es argwöhnisch darüber, daß die europäischen Ambitionen nicht die NATO schwächen und daß den USA mit der ESVP kein sicherheitspolitischer Gegenspieler entsteht.<sup>44</sup> Mit

scharfer Kritik reagierten die USA auf den sogenannten »Pralinengipfel«, ein Treffen Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs in Tervuren, und auf die Absicht dieser Staaten, ein europäisches militärisches Hauptquartier zu schaffen.

Der Irak-Krieg führte nicht nur zu Divergenzen mit den USA, sondern auch zu tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten unter den Europäern. Als Frankreich und Deutschland in Kooperation mit Rußland eine Gegenkoalition zu den beiden angelsächsischen Staaten zu bilden suchten, reagierten die EU-Partner mit Verärgerung und scharfer Kritik. Den Höhepunkt bildete die Auseinandersetzung über den »Brief der Acht«<sup>45</sup> (der von Washington inspiriert war) und die wütende Reaktion von Staatspräsident Chirac, der sich über die »Unartigkeit« der EU-Aspiranten beklagte und erklärte, diese hätten eine gute Gelegenheit verpaßt, den Mund zu halten.<sup>46</sup> Einige Beobachter meinten schon, daß damit das Ende der ESVP eingeläutet worden sei. Aus mehreren Gründen hatte der Irak-Krieg aber die umgekehrte Wirkung; er führte vielmehr zur Konsolidierung und Stärkung der europäischen Verteidigungspolitik. Zum einen unterstrich das einseitige Vorgehen der USA die Notwendigkeit eigener europäischer Handlungsmöglichkeiten, zum anderen suchte die Regierung Blair nach der heißen Phase des Konfliktes wieder die Nähe der Partner auf dem Kontinent.<sup>47</sup>

Die entscheidenden Institutionen der ESVP sind heute der Europäische Rat (ER) sowie das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), das ähnlich wie der NATO-Rat auf der Ebene von Botschaftern tagt. Die militärischen Gremien entsprechen denen der

pean Union, Washington, D.C.: CRS Report for Congress, 6.4.2004, S. 13.

<sup>45</sup> Unterzeichner waren Tony Blair (GB), Jose-Maria Aznar (ESP), Jose Manuel Durao Barroso (PORT), Silvio Berlusconi (IT), Vaclav Havel (CZ), Peter Medgyessy (UNG), Leszek Miller (PL) und Anders Fogh Rasmussen (DK). Vgl. *The Times*, 30.1.2003.

<sup>46</sup> Vgl. Anand Menon, *From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq*, in: *International Affairs* (London), 80 (2004) 4, S. 631–648 (639).

<sup>47</sup> Vgl. Charles Grant, *Europe Can Sell Its Defence Plans to Washington*, in: *Financial Times*, 2.12.2003, ferner *Archik/Gallis*, *NATO and the European Union* [wie Fn. 44], S. 16–18.

<sup>42</sup> Vgl. Nicole Gnesetto (Hg.), *EU Security and Defense Policy: The First Five Years (1999–2004)*, Paris: Institute for Security Studies, 2004.

<sup>43</sup> Vgl. Speech by Michèle Alliot-Marie, French Minister of Defense, on the 40. Munich Conference on Security Policy, 7.2.2004, <[http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2004=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=129&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2004=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=129&)>.

<sup>44</sup> Siehe die Mahnung der amerikanischen Außenministerin, Madeleine Albright: »Keine Abkoppelung, keine Duplizierung, keine Diskriminierung« (*no decoupling, no duplication, no discrimination*); vgl. Kristin Archik/Paul Gallis, *NATO and the Euro-*

NATO und sind eng mit diesen verzahnt. Unter Nutzung der Streitkräfte der Mitglieder, insbesondere der im Rahmen der *Headline Goals* assignierten Europäischen Reaktionsstreitmacht (*European Reaction Force*), kann die EU sowohl unabhängig vom Bündnis als auch in enger Abstimmung mit diesem operieren.<sup>48</sup>

Ein erster unabhängiger, nicht mit der NATO abgestimmter Einsatz war die Mission *Artemis* im Kongo, die Frankreich als Beweis für die unabhängige Handlungsmöglichkeit der ESDP diente. In der Mehrzahl der Fälle erfolgen EU-Missionen aber in Abstimmung mit der NATO und unter Rückgriff auf deren Ressourcen. Während in dem ersten Fall der Einsatz unter der Führung eines Mitgliedslandes (*Framework Nation Concept*) stattfindet, ist im zweiten, der unter Rückgriff auf NATO-Mittel erfolgt, die EU-Befehlsstruktur in die der NATO eingebettet. Als Europäischer NATO-Befehlshaber (*EU Operation Commander*) agiert der Stellvertretende NATO-Oberbefehlshaber Europa (DSACEUR). SHAPE dient als europäisches Hauptquartier (*EU Operation Headquarter*, OHQ), dem die EU-Stabsgruppe, ein militärisches Verbindungselement zur EU und ein *International Coordination Center* (ICC)<sup>49</sup> angegliedert sind. Die operative Führung erfolgt nach dem Modell der *Combined Joint Task Forces* (CJTF) durch das zuständige NATO-Regionalkommando, dem ein *EU Command Element* (ECE) angefügt wird. Für die Operationen auf dem Balkan ist das *Joint Forces Command Neapel* (JFC, früher AFSOUTH) verantwortlich.<sup>50</sup>

Bereits auf der Berliner Konferenz der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten 1996 wurde mit den CJTF die Möglichkeit geschaffen, daß eine Gruppe von Mitgliedstaaten gemeinsame militärische Aktionen durchführen kann, die nicht dem Oberbefehl von SACEUR unterstehen, aber auf NATO-Ressourcen zurückgreifen können.<sup>51</sup> Erst nach mehrjährigen Verhandlungen, die vor allem durch Meinungsverschiedenheiten zwischen Athen und Ankara belastet wurden, konnten im Dezember 2002 die Voraus-

setzungen geklärt werden, unter denen die Zusammenarbeit erfolgen soll.<sup>52</sup> Nachdem die EU das Zugeständnis gemacht hat, daß sie auch Nicht-EU-Mitglieder an den Operationen beteiligen wird – dies war eine amerikanische Bedingung –, und zwischen NATO und EU ein Sicherheits- und Geheimschutzabkommen abgeschlossen wurde,<sup>53</sup> konnte die Zusammenarbeit im März 2003 im Berlin-Plus-Abkommen konkretisiert werden. Dieses Rahmenabkommen enthält folgende Zusagen für EU-geführte Krisenmanagementeinsätze (*Crisis Management Operations*, CMO):

- ▶ Gesicherter Zugriff auf die Planungsfähigkeiten der NATO,
- ▶ Verfügbarkeit von NATO-Ressourcen und -Fähigkeiten,
- ▶ Verfahren für die Freigabe, Überwachung, Rückgabe und Rücknahme von NATO-Mitteln und -Fähigkeiten,
- ▶ Rückgriff auf NATO-Kommandostrukturen einschließlich der Funktion von DSACEUR als europäischer operativer Befehlshaber,
- ▶ Konsultationsmechanismen zwischen NATO und EU bei der Nutzung von NATO-Mitteln und -Fähigkeiten,
- ▶ Einbeziehung der für EU-Operationen benötigten Fähigkeiten und Mittel in das System der NATO-Streitkräfteplanung; ferner Einrichtung einer NATO-EU *Capability Group*.<sup>54</sup>

Unter Berlin-Plus dient also die NATO als »Werkzeugkasten« der EU. Für den Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten durch die ESVP gibt es aber keinen Automatismus; Voraussetzung ist jeweils die Zustimmung des Rates. Damit haben sich die USA – aber auch andere Mitglieder wie zum Beispiel die Türkei – ein Einspruchs- und damit Vetorecht gesichert. Im Zusammenwirken mit Großbritannien hat Washington der EU eine eigene operative Planungs- und Führungsfähigkeit verweigert; bei autonomen Aktionen muß sie auf die nationalen Mittel der Führungsnation zurückgreifen. Die ursprünglich erwogene und von den USA gewünschte Arbeitsteilung, wonach die

48 Vgl. dazu auch European Defense. A Proposal for a White Paper. Report of an Independent Task Force, Paris: European Union Institute for Security Studies, Mai 2004.

49 Das ICC übernimmt die Koordinierung mit denjenigen Staaten, die sich an der Mission beteiligen, aber nicht Mitglieder der NATO oder der EU sind.

50 Vgl. Rainer Feist, NATO – EU und »Berlin plus«, in: Sicherheit und Stabilität, 2 (2004) 1, S. 53–59.

51 Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council (Including the Berlin Decision on Building a European Security and Defence Identity within the Alliance), Brüssel, 3.6.1996, in: NATO Handbook, Documentation [wie Fn. 17], S. 370–385.

52 EU-NATO Declaration on ESDP, Press Release, 16.12.2002, NATO On-line library, <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>>.

53 Agreement between the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation on the Security of Information, Draft, Brüssel, 18.12.2002, DG E VIII 5652/03, Annex.

54 Berlin Plus Agreement, NATO-SHAPE, 17.3.2003; NATO-EU Cooperation Taken to a New Level, NATO Update, 17.3.2003, <[http://www.nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm)>.

NATO anspruchsvolle Kampfeinsätze durchführt, während die EU für Nicht-Artikel-5-Operationen auf dem Gebiet der Stabilisierung und des Wiederaufbaus zuständig ist, wurde durch die Entwicklung überholt. Sowohl im Kosovo als auch in Afghanistan erforderten die Kampfeinsätze nach ihrer Beendigung Maßnahmen zur Friedenssicherung und zur politischen Stabilisierung, bei denen sich die KFOR- und ISAF-Missionen der NATO bewährten.

Das Berlin-Plus-Abkommen hat sich bei den bisherigen EU-Missionen bewährt. Die Vereinbarung wurde abgeschlossen, unmittelbar bevor die EU am 31. März 2003 die NATO-Stabilisierungstruppen in Mazedonien mit der *Operation Concordia* ablöste. Der Abstimmung zwischen NATO und EU dienen gemeinsame Sitzungen von NAC und PSK sowie der beiden Militärausschüsse. Allerdings erweist sich dieser Abstimmungsprozeß oft als langwierig und zeitraubend; er wird gegenwärtig zusätzlich durch die türkische Weigerung belastet, sicherheitsrelevante Fragen in Anwesenheit von Vertretern Maltas und Zyperns zu erörtern. Die Türkei beruft sich darauf, daß beide Staaten nicht Vertragspartner des Sicherheitsabkommens zwischen NATO und EU seien.<sup>55</sup> Dieser Konflikt legt derzeit die gemeinsamen Gremien weitgehend lahm.

Ein weiterer wichtiger Schritt hin zur sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU war die Verabschiedung einer europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).<sup>56</sup> Schon der Titel »Ein sicheres Europa in einer besseren Welt« deutet die doppelte Zielrichtung an: den eigenen Kontinent sicherer zu machen und darüber hinaus zur internationalen Stabilisierung beizutragen. Ähnlich wie die NATO geht die EU von einem breiten Sicherheitsbegriff aus. Als Hauptgefahren werden die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der internationale Terrorismus genannt, daneben wird vor regionalen Instabilitäten und organisiertem Verbrechen gewarnt. In der ESS heißt es, es sei wichtig, rechtzeitig Vorsorge dagegen zu treffen, daß keine akuten Konflikte ausbrächen oder daß eine

neue Bedrohung entstehe. In diesem Zusammenhang wird ein »vorbeugendes Engagement« empfohlen (wobei in dem ursprünglichen Entwurf noch von »präemptiven Engagement« gesprochen wurde). Sollten die vorbeugenden Maßnahmen versagen, müsse die EU zum militärischen Eingreifen bereit sein und dafür entsprechende Fähigkeiten vorhalten. Trotz der unterschiedlichen Akzentuierung der Rolle militärischer Macht ist die europäische Sicherheitsstrategie sowohl mit dem strategischen Konzept der NATO von 1999 als auch mit der Nationalen Sicherheitsstrategie der Bush-Administration<sup>57</sup> nicht nur kompatibel, sondern sie sollte auch einen konstruktiven Dialog ermöglichen.

Ähnlich wie die NATO hat auch die ESDP mit dem Problem unzulänglicher militärischer Fähigkeiten zu kämpfen. Ihre Zielperspektive ist die Realisierung einer autonomen europäischen Handlungsfähigkeit. Während der Europäische Rat die Vorgaben macht, werden die einzelnen Beiträge auf Truppenstellerkonferenzen abgestimmt. Die *European Headline Goals* von 1999 wurden aber weder quantitativ noch qualitativ erreicht. Mängel bestehen vor allem in der Verlege- und Durchhaltefähigkeit, beim strategischen Transport, der strategischen Aufklärung und der Führungsfähigkeit.<sup>58</sup> Für das *Headline Goal 2010* sind diese Ziele im wesentlichen fortgeschrieben worden. Trotz der Aufstellung eines *European Capabilities Action Plan* (ECAP) ist zu fürchten, daß die Realität weiterhin hinter der Planung zurückbleibt.

Um der ESVP ein höheres Maß an militärischer Glaubwürdigkeit zu geben, beschlossen die EU-Verteidigungsminister im November 2004, eine Reihe von mobilen Kampfverbänden (*battle groups*, BG) aufzustellen, die vor allem für Einsätze im Auftrag der Vereinten Nationen bereitstehen sollen. Im einzelnen sind 13 rasch verlegbare Kampfgruppen geplant, die eine Stärke von jeweils 1500 Soldaten haben werden.

<sup>57</sup> The National Security Strategy of the United States of America, adopted by the Government of the USA on September 20, 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nss.pdf>>.

<sup>58</sup> Vgl. Herausforderungen und Perspektiven der europäischen Sicherheitspolitik. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, anlässlich des 15. Forum »Bundeswehr und Gesellschaft« der Welt am Sonntag am 9. November 2004 in Berlin, <[http://www.bmvg.de/archiv/reden/minister/041109\\_forum\\_welt\\_as.php](http://www.bmvg.de/archiv/reden/minister/041109_forum_welt_as.php)>; ferner Lothar Rühl, Lücke zwischen Mittel und Zweck, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.10.2004; ferner Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Friedbert Pflüger, Christian Schmidt (Fürth), Ulrich Adam, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3181, 25.5.2004, hier S. 27f.

<sup>55</sup> Das Abkommen beziehe sich explizit auf die damaligen Mitglieder der EU sowie auf die NATO-Mitglieder und -Partner; vgl. (Draft) Agreement between the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation on the Security of Information, Brüssel, 18.12.2002.

<sup>56</sup> »A Secure Europe in a Better World« – a European Security Strategy, adopted by the European Council on December 12, 2003; Deutsch in: Internationale Politik, 59 (2004) 6, S. 126–131; vgl. dazu Bertelsmann Foundation, A European Defense Strategy, Gütersloh: Bertelsmann Foundation, Mai 2004.

Sie sollen im Kern aus drei bis vier leichten Kampfkompanien bestehen und durch Führungs- und Unterstützungseinheiten verstärkt werden. Nach den Vorstellungen der Planer sollen sie innerhalb von fünf bis zehn Tagen nach einem höchstens fünftägigen Entscheidungsprozeß einsatzbereit sein, mindestens eine *battle group* ab 2005. Zu ihren Aufgaben im Rahmen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung soll das gesamte Spektrum der »Petersberg-Aufgaben«<sup>59</sup> gehören – von humanitären Rettungseinsätzen bis zu Stabilisierungsmissionen, die den Frieden bewahren oder ihn mit militärischen Mitteln herstellen. Die Frage ist aber, ob die EU die Kraft und die Mittel aufbringen wird, das beschlossene Konzept angesichts knapper Kassen auch umzusetzen. Da die Kampfgruppen der EU ebenso wie die NRF nur aus vorhandenen Streitkräften gebildet werden können (dem sogenannten »single set of forces«), bedarf es außerdem genauer Regelungen für die Zugriffsrechte beider Organisationen.<sup>60</sup>

Die Entwicklung zeigt, daß eine handlungsfähige ESDP nur mit Unterstützung Großbritanniens und Frankreichs möglich ist. Erst als sich die britische Regierung nach dem Irak-Krieg wieder den europäischen Belangen zuwandte, wurden Fortschritte beim Aufbau der für eine handlungsfähige ESVP erforderlichen Institutionen erzielt. Angesichts des Widerstandes gegen französisch-deutsche Alleingänge erkannte auch Frankreich, daß für die anderen EU-Mitglieder nur eine mit der NATO zu vereinbarende ESVP akzeptabel ist.<sup>61</sup>

Die latente Konkurrenz zwischen NATO und EU/ESVP ist aber nicht zu übersehen. Sie wurde auch im Europäischen Verfassungskonvent deutlich. Der Verfassungsentwurf enthält eine Beistandsklausel, in welcher sich die Mitglieder »alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung« im Falle eines

bewaffneten Angriffs zusagen.<sup>62</sup> Diese Aussage wurde im wesentlichen aus dem WEU-Vertrag übernommen, der seit seinen Ursprüngen im Brüsseler Vertrag von 1948 eine stärkere Beistandsverpflichtung als der NATO-Vertrag enthielt. Die neue Klausel geht aber über diesen hinaus, da sie sich explizit auch auf Terroranschläge und Naturkatastrophen bezieht. Trotz der im Verfassungsentwurf betonten Absicht einer engen Zusammenarbeit mit dem Atlantischen Bündnis sieht Washington in der Solidaritätsklausel eine Konkurrenz zu Artikel 5 des NATO-Vertrages und die Gefahr, daß die NATO und damit die USA quasi durch die Hintertür in einen Konflikt hineingezogen werden könnten, wenn ein EU-Mitglied angegriffen wird, das nicht Mitglied der NATO ist.

Eine weitere Aussage im Verfassungsentwurf stößt in Washington ebenfalls auf Bedenken. Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit hohen Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind, wollen im Rahmen der Union eine ständige strukturierte Zusammenarbeit begründen.<sup>63</sup> Die USA argumentieren, daß das Ergebnis ein »europäischer caucus« sei, der andere NATO-Mitglieder diskriminieren und den Zusammenhalt der Allianz schwächen würde. Wenn die EU-Staaten aber an ihrem langfristigen Ziel einer europäischen Verteidigungsunion festhalten wollen, dann können sie auf eine derartige strukturierte Zusammenarbeit nicht verzichten. Damit ergibt sich aber das Dilemma, daß eine stärkere Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit der europäischen Staaten zwar für den Erfolg des »Projektes Europa« erforderlich ist, aber die Gefahr birgt, die Kohäsion der NATO zu schwächen. Langfristig könnte dies zur Lockerung der Bündnisstrukturen und schließlich dazu führen, daß die NATO nur noch ein Dach abgibt für eine europäische und eine nordamerikanische Verteidigungsunion.

59 Vgl. Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union über seine Tagung in Bonn, 19.6.1992, in: Europa-Archiv, 47 (Juli 1992) 14, S. D479–485.

60 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Europäische »Battle Groups« – ein neuer Schub für die ESVP?, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, Dezember 2004 (Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 15), S. 4–5.

61 Vgl. Speech by Michèle Alliot-Marie, French Minister of Defense, on the 40. Munich Conference on Security Policy, 7.2.2004 [wie Fn. 43]; ferner Europäische Verteidigung auch im Interesse der NATO, Interview mit der französischen Verteidigungsministerin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.2.2004.

62 Vgl. Kapitel II Artikel I-41 Satz 7 und Artikel I-43 des EU-Verfassungsvertragsentwurfes von 2004; ferner F. Stephen Larrabee, ESDP und NATO: Assuring Complementarity, in: The International Spectator, 39 (2004) 1, S. 51–70; Rob de Wijk, The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation, ebd., S. 71–82.

63 Vgl. Artikel I-41 Satz 6 des EU-Verfassungsvertragsentwurfes.

## Beziehungen zu Partnern und Nachbarn

Das Bündnis besitzt weiterhin eine große Anziehungskraft in Europa bis hinein nach Zentralasien. Sie beruht hauptsächlich auf der Erwartung, daß die NATO ihren Mitgliedern Schutz und Beistand zuteil werden lassen und sie vor äußeren Bedrohungen schützen würde. Im Vordergrund steht dabei die enge Verbindung zu den USA, in denen vor allem die neu beigetretenen Mitglieder und die Beitrittsaspiranten den eigentlichen Garanten ihrer Sicherheit sehen.<sup>64</sup> Nachdem Polen, Ungarn und die Tschechische Republik bereits 1999 der NATO beigetreten sind, folgten 2004 Estland, Lettland, Litauen, die Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien. Bei ihrer Aufnahme erklärten die Staats- und Regierungschefs der NATO, daß die Tür für weitere Mitglieder offen bleibe; jedoch wird das Bündnis neue Erweiterungsrounden nicht forcieren. Die nächsten Kandidaten sind Albanien, Kroatien und Mazedonien, die bereits Vereinbarungen nach dem *Membership Action Plan* (MAP)<sup>65</sup> unterzeichnet haben.

Der wichtigste Beitrag der neuen Mitglieder ist die Zurverfügungstellung ihres Territoriums, ihres Luft- und hochwertiger Infrastruktur, während ihre militärische Leistungsfähigkeit zunächst gering ist.<sup>66</sup> Den Kriterien des MAP entsprechen am weitgehendsten Bulgarien, Rumänien und die Slowakei. Slowenien und die baltischen Staaten bleiben mit ihren Verteidigungshaushalten unter dem Richtwert von 2,0 Prozent am Bruttosozialprodukt. Nur die drei erstgenannten Staaten verfügen über substantielle Streitkräfte, die sich aber noch im Prozeß der Umstrukturierung befinden. Die anderen Beitrittsländer müssen dagegen ihre Armeen völlig neu aufbauen. Sie waren

zuvor Teil eines größeren Staatsverbandes und hatten keine eigenen Streitkräfte. Insbesondere die Anschaffung modernen Geräts belastet ihre knappen Ressourcen. Sie müssen aber nicht nur den Standard der »alten« Mitglieder erreichen, sondern zusätzlich auch den von der NATO 2002 in Prag eingeleiteten Transformationsprozeß bewältigen.

Um das Problem der Mittelknappheit zu entschärfen, konzentrieren sich einige der neuen Mitglieder auf Nischenfähigkeiten. Die tschechische Republik ist im Begriff, sich zur führenden Nation auf dem Gebiet der ABC-Waffenabwehr zu entwickeln, wobei Prag an Fähigkeiten anknüpfen kann, über die es bereits als Mitglied des Warschauer Paktes verfügt hat. Andere Staaten stellen vorrangig Gebirgsjäger oder Pioniere bereit. Das Binnenland Slowakei braucht wiederum keine Marine. Slowenien stellt ebenso wie die baltischen Staaten keine für Kampfeinsätze geeignete Luftwaffe auf. Die Überwachung des baltischen Luftraums hat daher die NATO übernommen, die diesen Einsatz im Rotationsverfahren vom litauischen Stützpunkt Zakniai aus durchführt. Fast alle der neuen Beitrittsstaaten beteiligen sich – zum Teil allerdings nur in geringem Umfang – an NATO-Einsätzen und/oder an den Operationen der Koalitionstruppen im Irak.

Weitere Staaten klopfen an die Tür des Bündnisses. So hat der georgische Präsident Saakaschwili erst kürzlich einen NATO-Beitritt als wichtigstes außenpolitisches Ziel seines Landes bezeichnet und mit dem Bündnis einen *Individual Partnership Action Plan* (IPAP) – in Analogie zu dem MAP – abgeschlossen.<sup>67</sup> Auch Aserbaidschan und Usbekistan haben Fühler nach Brüssel ausgestreckt. Die NATO bzw. einzelne NATO-Staaten unterhalten bereits heute Stützpunkte in Usbekistan, Kirgisien, Tadschikistan und Kasachstan. Die Zusammenarbeit mit diesen Staaten soll künftig intensiviert werden. Das Bündnis ermutigt sie auch zum Abschluß von Partnerschaftsabkommen, ohne ihnen aber eine Beitrittsperspektive zu eröffnen.

Eine Ausdehnung der NATO in den politisch labilen Raum des Kaukasus und nach Zentralasien würde un-

<sup>64</sup> Vgl. Kai-Olaf Lang, Trojanische Pferde der USA oder proeuropäische Atlantiker? Die neuen Mitglieder der EU und ihr Verhältnis zu Amerika, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2003 (S 46/03).

<sup>65</sup> Dieser Plan legt die Anforderungen an neue Mitglieder fest und enthält ein Programm, das sie auf die Mitgliedschaft vorbereitet; vgl. Membership Action Plan (MAP), 24.4.1999, <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>>.

<sup>66</sup> Vgl. dazu Helga Haftendorn/Benjamin Gaul, Eine neue NATO? Der Beitritt der sieben mitteleuropäischen Staaten zum Bündnis, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2004 (SWP-Aktuell 16/04), <[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=827](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=827)>.

<sup>67</sup> Vgl. NATO-Beitritt wichtigstes außenpolitisches Ziel Georgiens – Präsident Michail Saakaschwili kündigt Reformen in der Armee an, in: Osteuropa Monitor, 16.2.2004.



geahnte Probleme mit sich bringen. Dennoch wird eine solche oder zumindest eine engere Kooperation mit den Ländern der Region von der Administration in Washington nachdrücklich befürwortet. Damit sollen der Reformprozeß in den weitgehend autoritär und diktatorisch regierten früheren Sowjetrepubliken gestärkt sowie ihr Territorium und ihre Fähigkeiten für den Kampf gegen den Terrorismus genutzt werden. Diesem Ziel steht jedoch entgegen, daß durch einen derartigen Schritt nicht nur neue Konflikte in das Bündnis hineingeholt würden, da fast alle Länder mit separatistischen Strömungen konfrontiert sind, sondern daß bei einem Beitrittsgesuch auch sofort Rußland auf den Plan gerufen würde.

Nach dem Sieg der prowestlichen Kräfte in der Ukraine um den neuen Präsidenten Viktor Juschtschenko will Kiew die Beziehungen zum Bündnis intensivieren. Bereits heute beteiligt sich die Ukraine an zahlreichen NATO-Einsätzen. Sie ist ein geschätzter Partner, da sie als eines der wenigen europäischen Länder Langstreckenflugzeuge für den Transport von Truppen und Material zur Verfügung stellen kann. Um die Reformkräfte in diesem innerlich zerrissenen Land zu stärken, sollte mit der Ukraine – trotz des zu erwartenden russischen Widerstandes – eine besondere Partnerschaft vereinbart bzw. sollte ihr eine langfristige Beitrittsperspektive geboten werden. Als erster Schritt könnte ein MAP-Abkommen abgeschlossen werden. Dies entspricht auch polnischen Wünschen, da Warschau aus historischen und strategischen Gründen seit langem eine Annäherung der Ukraine an den Westen betreibt.

Mit der Aufnahme weiterer Mitglieder stellt sich aber die Frage, wie weit die Erweiterung der Allianz gehen kann, ohne daß diese den Charakter einer demokratischen Risikogemeinschaft verliert. Jeder neue Mitgliedstaat bringt neue Interessen und Probleme in das Bündnis ein und strapaziert damit den Prozeß der Konsensfindung. Wenn der Charakter der NATO als einer zum gemeinsamen Handeln befähigten Verteidigungsorganisation erhalten werden soll, muß anstelle weiterer Erweiterungsrunden die Pflege besonders intensiver Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn und den Staaten an der Peripherie des euro-atlantischen Raumes im Vordergrund stehen. Die Projektion von Stabilität ist wichtiger als die Ausdehnung der Bündnismitgliedschaft.

Anfang der neunziger Jahre war die Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PFP) – eine Alternative zur NATO-Mitgliedschaft – ein Wartesaal, in den mögliche Beitrittsaspiranten verwiesen wurden,

während ihre Gesuche geprüft wurden. Später betreten sie ihn in der sicheren Erwartung, daß sich die Tür zur Mitgliedschaft bald öffnen werde. Dies wird in Zukunft nicht mehr der Fall sein.<sup>68</sup> Heute gehört dem PFP eine sehr heterogene Gruppe von Ländern an: außer den neuen und alten NATO-Staaten die vier EU-Mitglieder Finnland, Irland, Österreich und Schweden sowie die neutrale Schweiz, die drei Beitrittsaspiranten Albanien, Kroatien und Mazedonien, ferner die vier osteuropäischen Länder Moldawien, Rußland, Ukraine und Weißrußland, die drei Kaukasusstaaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie schließlich die fünf zentralasiatischen Länder Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

Seit langem bemüht sich das Bündnis, die Zusammenarbeit mit solchen Staaten an der Peripherie des euro-atlantischen Raumes zu verstärken, die, wie die Länder des Mittelmeerraumes, dem PFP-Programm nicht beitreten können. In Istanbul beschloß die NATO, den zehn Jahre zuvor in Madrid eingeleiteten Dialog mit den Mittelmeeranrainern zu intensivieren und Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Mauretanien und Tunesien eine partnerschaftliche Zusammenarbeit anzubieten.<sup>69</sup> Eine erste Sitzung mit militärischen Vertretern dieser Länder fand im November 2004 in Brüssel statt.

Grundsätzlich steht das PFP-Programm allen Mitgliedern der OSZE zum Beitritt offen, die fähig und bereit sind, einen Beitrag zur Stärkung der Sicherheit des euro-atlantischen Raumes zu leisten. Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro haben Interesse an einem Beitritt geäußert, sind aber bisher wegen ihrer unzulänglichen Kooperation mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag nicht aufgenommen worden. Das PFP bietet den Partnern umfangreiche Programme an, die sie bei der Reform und der Ausbildung ihrer Streitkräfte unterstützen sollen. Diese Aufgabe hat auch der *Partnership Action Plan on Defence Institution Building*. Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) dient den NATO-Mitgliedern und den Partnern als Forum politischer Diskussion, Konsultation und Kooperation, dessen operatives Instrument das

<sup>68</sup> Vgl. Report on the Comprehensive Review of the Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace, NATO Basic Texts, 21.11.2002, updated 20.3.2003, <<http://www.nato.int/docu/basic/text/6021121a.htm>>.

<sup>69</sup> Vgl. Thomas Papenroth, Der NATO-Mittelmeerdialog: Istanbul und danach, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2004 (SWP-Aktuell 28/04), <[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=924](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=924)>.

PfP-Programm ist. Gerade bei der Bekämpfung des Terrorismus arbeiten NATO-, PfP-Staaten und Dialogpartner im Rahmen des Aktionsplans gegen den Terrorismus (*Partnership Action Plan against Terrorism*) eng zusammen.<sup>70</sup> Die Unterscheidung zwischen PfP-Partnern und Dialogstaaten ist jedoch künstlich und sollte langfristig aufgehoben werden. Dann könnte der EAPR zum gemeinsamen transatlantischen Konsultationsgremium werden. Um die dort getroffenen Vereinbarungen umsetzen zu können, müßte er aber auf ein Sekretariat und ein Minimum an organisatorischen Strukturen zurückgreifen können.

**70** In den letzten fünf Jahren haben die Partnerstaaten mehr als 15 Prozent der Streitkräfte bei den Einsätzen auf dem Balkan und in Afghanistan gestellt, wobei aber die Kosten ihres Beitrages im wesentlichen vom Bündnis getragen wurden; vgl. *Partnership Action Plan against Terrorism*, Prag, 22.11.2002, <<http://www.nato.int/docu/basic/txt/b021122e.htm>>.

## Anpassung von Organisation und Instrumentarium

Kann die Allianz ihre immer komplexer werdenden Aufgaben bewältigen und die notwendigen Entscheidungen rasch und einvernehmlich treffen? Die NATO ist weiterhin kein supranationales, sondern ein inter- oder transnationales Bündnis, das nur im Konsens handeln kann und in dem die Mitgliedstaaten auf die Wahrung ihrer Souveränität in Fragen von Sicherheit und Verteidigung bedacht sind. Ein Blick auf das Organigramm der NATO zeigt, das diese über eine Fülle von politischen, politisch-militärischen und militärischen Gremien und Institutionen verfügt. Mit der 2003 eingeleiteten organisatorischen Reform wird der Wildwuchs etwas zurückgeschnitten und es werden moderne Managementmethoden sowie ein output-orientiertes Budget eingeführt. Zugleich erhält der Generalsekretär größere Vollmachten in Organisations- und Haushaltsfragen, die Abteilungsstruktur wird neu geordnet und ein neues Karrieresystem für die Mitarbeiter des Internationalen Stabes (IS) eingeführt. Besonders bemerkenswert ist die Teilung der für *Defense Planning and Operations* zuständigen Abteilung des IS, der nun auch die Führung der Friedensmissionen und der ABC-Abwehr obliegt. Gleichzeitig wurde die Zahl der Ausschüsse und Arbeitsgruppen von über 500 auf etwa 360 reduziert.<sup>71</sup> Allerdings werden die verbleibenden Ausschüsse mit der Aufnahme neuer Mitglieder immer größer. Die interne Reform muß daher weitergeführt werden. Die Bündnisorganisation sollte »schlanker« werden, ihre Strukturen sollten stärker auf die konkret zu bewältigenden Aufgaben ausgerichtet und flexibler gestaltet werden.

Die bündnisinternen Entscheidungsprozesse konfrontieren die Mitglieder mit einem Dilemma. Einerseits ist der Instanzenweg beschwerlich, andererseits stellen aber die *Standard Operating Procedures* (SOP) sicher, daß alle nationalen Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Das zentrale politische Entscheidungsgremium ist der NATO-Rat (NAC), der wöchentlich auf Botschaferebene tagt und Beschlüsse konsensual faßt.<sup>72</sup> Um Entscheidungen im Rat oder im Militär-

ausschuß (MC) zu erleichtern, kann sich der Vorsitzende verschiedener Möglichkeiten bedienen. Dazu gehören vorherige informelle Sondierungen, die Terminierung der Beratungen und die Einschaltung von Ausschüssen (oder den Verzicht darauf, um zum Beispiel ein Höchstmaß an Vertraulichkeit zu gewährleisten). Der NAC kann auch die Durchführung einer Entscheidung an den Generalsekretär delegieren.<sup>73</sup> Besonders wirkungsvolle informelle Konsultationsgremien waren in der Vergangenheit die »Quad« – regelmäßige Treffen der Botschafter Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und der USA – sowie die Kontaktgruppe für den Balkan, in der außer den vier genannten Staaten noch Rußland und Italien mitwirkten. Seit den Auseinandersetzungen über den Irak weigert sich der amerikanische Vertreter aber, sich informell mit seinem deutschen und französischen Kollegen zusammenzusetzen.

Besondere Bedeutung haben die verhandlungstaktischen Instrumente der Zusammenfassung der Diskussion (*summary of discussion*) und das Schweigeverfahren (*silence procedure*). Unter diesen Regeln faßt der Generalsekretär bzw. der Vorsitzende des MC (bis Mitte 2005 der deutsche Viersternegeneral Harald Kujat) den Diskussionsstand zusammen und formuliert eine Position. Diese gilt als von allen Staaten akzeptiert, wenn keiner innerhalb einer festgelegten Frist schriftlich widerspricht und damit seinen Dissens öffentlich macht. Die Meinungsverschiedenheiten im Rat bleiben andernfalls vertraulich. Das Schweigeverfahren ermöglicht es einem Vertreter, der noch keine Weisung erhalten hat, einen Beschluß zunächst passieren zu lassen; es räumt ihm auch die Möglichkeit ein, einen Kommentar zur Auslegung der Entscheidung abzugeben, ohne daß er die Entscheidung selbst verhindern könnte. Von dieser Mög-

kanischen Kongreß die Forderung aufkommen, die US-Regierung solle sich dafür einsetzen, daß die »antiquierte« Konsensregel abgeschafft und die militärischen und politischen Entscheidungsstrukturen des Bündnisses gestrafft würden.

<sup>73</sup> 1999 übertrug der NATO-Rat Generalsekretär Solana die Implementierung und damit die Entscheidung über Auslösung, Durchführung oder Einstellung der ersten Phase der NATO-Luftoffensive »Limited Air Response« im Rahmen eines zuvor gebilligten Zielkataloges.

<sup>71</sup> Vgl. Nicholas Fiorenza, NATO Overhauls Bureaucracy, in: Defense News, 3.2.2003.

<sup>72</sup> Die Schwierigkeit, im Vorfeld des Irak-Krieges im NATO-Rat einen Beschluß über die Dislozierung von Defensivsystemen in der Türkei herbeizuführen, ließ im ameri-

lichkeit hat Berlin mehrfach Gebrauch gemacht, zum Beispiel bei dem Beschluß zur Einrichtung einer NATO-Ausbildungsmission im Irak.

Außerdem bietet die Parallelität von NAC und DPC ein Maß an Flexibilität, aber auch an Konkurrenz, das sich die Mitglieder zunutze machen. Das DPC wurde 1966, nach dem Austritt Frankreichs aus der integrierten Verteidigungsstruktur, zum Entscheidungsgremium für alle militärischen Fragen, vor allem für die Verabschiedung der jährlichen *Military Guidance* und für die Streitkräfteplanung. Es wurde damit zum *aliud* des NAC. Als die Allianz Anfang der neunziger Jahre über ein Waffenembargo gegen Jugoslawien beriet, wurde die Diskussion darüber – mit Zustimmung von Paris – aber in den NAC verlagert, um Frankreich eine Mitwirkung an diesen Maßnahmen zu erlauben. Auch die Entscheidungen über Friedensmissionen in Bosnien, Kosovo und Afghanistan wurden sämtlich im NATO-Rat getroffen. Auf diese Weise war Frankreich eine konstruktive Annäherung an das Bündnis möglich.<sup>74</sup> Dagegen wurde der Beschluß zur Dislozierung von Defensivsystemen in der Türkei wegen der französischen Vorbehalte im DPC gefaßt. Heute ist Frankreich nicht nur in den Stäben von ACO und ACT vertreten und kann damit einen direkten Einfluß im Bündnis ausüben, es ist auch der drittgrößte Truppensteller im Kosovo (KFOR) und in Afghanistan (ISAF) und befehligte im zweiten Halbjahr 2004 beide Missionen.

Auch bei dem rechtlich heiklen NATO-Einsatz *Allied Force* im Kosovo bewährte sich die Konsensregel. Ein positiver Beschluß wäre in diesem Fall vermutlich nicht zustande gekommen, wenn die Mitgliedstaaten dem militärischen Eingreifen der NATO explizit mit Handzeichen hätten zustimmen müssen. Griechenland, das den Einsatz ablehnte, entschied sich, nicht dem Schweigeverfahren zu widersprechen. Mit den praktizierten Maßnahmen können daher Konsensentscheidungen erleichtert und innenpolitische Pressionen abgeblockt werden.

In verschiedenen Reden hat Generalsekretär de Hoop Scheffer die Entwicklung einer »Streitkultur« im Bündnis angemahnt.<sup>75</sup> Er erklärte, nur eine Allianz, die kritischen Fragen nicht ausweiche und

auch den Streit nicht scheue, könne eine politische Rolle spielen. Aber ist der NATO-Rat der richtige Ort, um eine vertiefte inhaltliche Diskussion über Sinn und Zweck des Bündnisses zu führen? Im Rat kann nur zusammengetragen werden, was an anderer Stelle vorgedacht wurde. Weitergehende Überlegungen müssen an drei Orten angestellt werden. Zum einen müssen die NATO-Staaten sich selbst darüber klar werden, welche Interessen sie mit ihrer Mitgliedschaft verbinden und welche Kosten sie zu tragen bereit sind. Zum zweiten muß der informelle Dialog zwischen den Mitgliedern in und außerhalb des Bündnisses wiederbelebt werden. Drittens sollte der Generalsekretär sich des Rats unabhängiger Berater versichern, sei es eines Expertengremiums<sup>76</sup> oder von »Drei Weisen«, die eine neue Ortsbestimmung der Allianz liefern. Das Ergebnis sollten klare Aussagen zu den politischen Interessen der Allianz sein, welche ihre Mitglieder dann offensiv vertreten müßten. Dem Generalsekretär ist in der Auffassung zuzustimmen, daß, wenn dies nicht geschehe, »die Allianz am Ende zu einem bloßen militärischen Dienstleistungsunternehmen [verkomme]. Sie würde Exekutivorgan von Beschlüssen, die anderswo gefaßt werden. Und das kann nicht im Sinne einer umfassenden transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft sein. Deshalb müssen wir die Fähigkeit zur Debatte als Chance begreifen – als Chance für eine politischere NATO, und zugleich als Chance für einen neuen, aufgeklärten Atlantizismus.«<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Vgl. Michaela Wiegand, Rückkehr durch die Hintertür, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.7.2004.

<sup>75</sup> Vgl. Jaap de Hoop Scheffer, Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft. Rede des NATO-Generalsekretärs auf dem 15. Forum »Bundeswehr und Gesellschaft« der Welt am Sonntag am 8. November 2004 in Berlin, <<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041108a.htm>>.

<sup>76</sup> Im Unterschied zu dem Vorschlag von Christoph Bertram sollte es jedoch weder auf ministerieller Ebene tagen noch sollten ihre Mitglieder von den Regierungen entsandt werden; vgl. Bertram, Paper for Discussion [wie Fn. 18].

<sup>77</sup> De Hoop Scheffer, Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft [wie Fn. 75].

## Die Zukunft der Atlantischen Allianz

Während der Generalsekretär eine aktivere Rolle der NATO und die Übernahme neuer politischer Aufgaben fordert, herrscht im Bündnis alles andere als Aufbruchstimmung, vielmehr ein Gefühl der Malaise. Es stellt sich die Frage, ob es noch einen Bestand an gemeinsamen Interessen gibt, der Zusammenarbeit und Kompromißbereitschaft generiert und sinnvoll macht. Mit der von den Politikern häufig beschworenen Wertegemeinschaft ist es nicht weit her. Wenn es ihren Sicherheitsinteressen genützt hat, haben die Allianz und ihre Mitglieder auch mit autoritären Regimen oder solchen Regierungen zusammengearbeitet, welche die Menschenrechte mit Füßen treten.<sup>78</sup> Am verlässlichsten wird die NATO von ihren Mitgliedern als »Sicherheitscaucus«<sup>79</sup> verstanden, als ein transatlantisches Forum zur Koordinierung der Sicherheitspolitik und als Instrument der Risikokontrolle (im Sinne der Einhegung und Bewältigung gemeinsamer Risiken) sowie des Stabilitätstransfers in die Peripherie des euro-atlantischen Raumes. Ihr Zusammenhalt wird jedoch durch die Tatsache belastet, daß ihre Mitglieder diese Risiken sehr unterschiedlich wahrnehmen. Sie engagieren sich nur dann mit ganzer Kraft, wenn sie sich durch die perzipierten Gefahren selbst betroffen fühlen oder wenn übergeordnete Interessen eine Zusammenarbeit mit den Partnern nahelegen.

Das Fehlen einer offensichtlichen Bedrohung macht heute politische Eigenwege möglich, die unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts sehr gefährlich gewesen wären. Die NATO wird so zum Resonanzboden für eine Vielzahl von Konflikten unter ihren Mitgliedern. Am dauerhaftesten ist der Konflikt zwischen Washington und Paris, unter dem das Bündnis seit den Zeiten Kennedys und de Gaulles leidet.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Es sei daran erinnert, daß sowohl Portugal und Spanien in Zeiten der Diktatur NATO-Mitglieder wurden und die Allianz auch mit Militärregimen in den eigenen Reihen kooperiert hat. Die Zusammenarbeit mit Rußland erfolgt ebenfalls ohne Rücksicht auf die Situation in Tschetschenien.

<sup>79</sup> Vgl. *Council on Foreign Relations, Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force*, New York: Council on Foreign Relations, 2004.

<sup>80</sup> Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz [wie Fn. 17].

Bei ihm geht es im Kern um die Frage, welche Nation die Ziele und Zwecke des Bündnisses festlegt und inwieweit sie dabei die Interessen der anderen Mitglieder berücksichtigt. Hinzu kommen kleinere Konflikte, wie zum Beispiel der Dauerstreit zwischen Griechenland und der Türkei, der immer wieder von der Zypernfrage angefacht wird. Diese Konflikte schwelen seit langem unter der Oberfläche – manchmal brechen sie auch auf –, sie haben aber in der Vergangenheit gemeinsame Positionen der NATO in Grundsatzzfragen nicht verhindert.

Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen NATO und EU/ESVP ist nur dann möglich, wenn beide Seiten etwas anzubieten haben. Nur ein handlungsfähiges und zur Übernahme von Verantwortung bereites Europa wird einen signifikanten Einfluß auf die amerikanische Supermacht ausüben können. Die EU will sich mit der ESVP ein glaubwürdiges militärisches Instrument schaffen. Dabei geht es nicht darum, die amerikanischen militärischen Fähigkeiten 1 zu 1 widerzuspiegeln, sondern sie sinnvoll zu ergänzen. Ehe aber die ESVP voll einsatzfähig ist und die *Headline Goals 2010* erreicht, sind beträchtliche politische und finanzielle Investitionen erforderlich. Obwohl Washington bisher stets eine autonome europäische Verteidigungsfähigkeit abgelehnt hat, da es eine Beeinträchtigung seines Einflusses in Europa fürchtet, ist zu erwarten, daß die USA eine ernstzunehmende ESVP mit einsatzfähigen Streitkräften ebenso pragmatisch akzeptieren werden, wie sie es bei der EU als Wirtschaftsmacht getan haben. Dies wird ihnen um so leichter fallen, je weniger die ESVP als »Gegenmacht« angepriesen wird und je stärker sich die Verantwortlichen darum bemühen, Schwächungen der NATO und Diskriminierungen der Nicht-EU-Mitglieder zu vermeiden. Die EU wird aber nicht akzeptieren, daß ihr die USA oder die NATO vorschreiben, wie weit ihre Entwicklung gehen darf.

Langfristig bleibt entscheidend, welche Rolle die Allianz in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik spielen wird. Amerika kann seine Sicherheitsinteressen auch ohne NATO verwirklichen, aber eine NATO ohne Amerika hat keinen Bestand. Wird das Bündnis künftig noch stärker als seit dem 11. September 2001 nur eine von mehreren Möglichkeiten

amerikanischer Bündnispolitik sein und vorrangig als *tool box* entsprechend den eigenen nationalen Interessen genutzt werden, oder hat die NATO für die USA einen eigenen politischen und militärischen Wert, der Kompromisse und Einschränkungen des nationalen Handlungsspielraumes sinnvoll macht? Diese Frage läßt sich gegenwärtig nicht zuverlässig beantworten. Doch von der Lösung dieses Problems ist die Zukunft des Bündnisses abhängig.

Die Unsicherheiten über die künftige Bündnispolitik Washingtons ergeben sich weder aus der Persönlichkeit von George W. Bush noch aus dem konservativen Zuschnitt seiner Administration. Die Gründe liegen zum einen in der einzigartigen Stellung der USA nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion als dominante Macht in der Welt,<sup>81</sup> der durch keine Gegenmacht Grenzen aufgezeigt werden, zum anderen in der globalen Ausrichtung ihrer Politik, und schließlich in der politischen und militärischen Überlegenheit Amerikas im Bündnis, der die anderen Mitglieder bisher wenig Äquivalentes entgegenzusetzen haben. Während in Washington das Gefühl vorherrscht, daß der Handlungsspielraum der USA durch die Bündnisstrukturen (mit denen es einen »war by committee« führen müsse) und das Verlangen der Verbündeten nach gleichberechtigter Mitsprache unzumutbar eingeschränkt werde, beklagen sich die Partner über einen Mangel an Rücksichtnahme auf ihre Interessen. Sie kritisieren, daß Washington das Bündnis als Instrument seiner Europapolitik benutzt, aber nicht als gemeinsame Plattform kollektiver Sicherheitspolitik betrachtet. Solange beide Seiten keinen Modus vivendi für ihre Meinungsverschiedenheiten gefunden haben, lassen sich auch die anderen Probleme des Bündnisses nicht lösen.

Es liegt im deutschen Interesse, daß die NATO die führende Militärorganisation bleibt, die vor allem dann aktiv wird, wenn entweder anspruchsvolle militärische Fähigkeiten oder die Projektion von überlegener Macht über den euro-atlantischen Raum hinaus gefragt sind. Die ESVP wird sich dagegen auf die Wahrnehmung von Stabilisierungs- und Rekonstruktionsaufgaben konzentrieren bzw. dann zum Einsatz kommen, wenn besondere europäische Interessen tangiert werden. Die Institutionen des Atlantischen Bündnisses bieten den Vorzug, daß um den gemein-

samen Tisch europäische und nordamerikanische NATO-Mitglieder sitzen, die darüber hinaus auf die Unterstützung durch einen großen Kreis an Partnerstaaten bauen können.<sup>82</sup> Sowohl der NAC in enger Kooperation mit dem PSK als auch der EAPR müssen daher als gemeinsame Konsultationsgremien erhalten bleiben. Langfristig könnte dann ein neues transatlantisches Gleichgewichtssystem entstehen, das nicht durch Abgrenzung, sondern durch Komplementarität gekennzeichnet ist.

Die Lockerung der NATO-Strukturen und die Entwicklung der Allianz zu einem transatlantischen *Clearing House* sind nicht so unrealistisch, wie sie manchem NATO-Befürworter erscheinen mögen. Zwei Entwicklungen sind unübersehbar. Zum einen verstärkt sich der Trend zu Operationen, an denen sich unterschiedliche Gruppierungen von Mitgliedstaaten beteiligen und die verschiedenen Zwecken dienen. Zum anderen wirken an NATO-Operationen in großem Maß Staaten mit, die dem Bündnis nicht angehören und ihm nur durch Partnerschaftsabkommen verbunden sind. Afghanistan ist dafür ein Beispiel.<sup>83</sup> Bei solchen Operationen dienen NAC und MC als *Steering Committee*, die sich dabei auf den großen Apparat der NATO stützen können. Die erforderlichen militärischen Fähigkeiten werden aber nur dann zur Verfügung stehen, wenn die Operation entweder den konkreten Interessen mehrerer Mitgliedstaaten entspricht oder diese aus übergeordneten politischen Gründen die Glaubwürdigkeit des Bündnisses durch eine Truppenstellung stärken wollen.

Im Ergebnis würde das Bündnis eine sehr viel flexiblere Gestalt annehmen. Die Nichtbeteiligung eines Landes an einer Operation wäre nicht mehr kritikwürdiger Sonderfall, sondern Normalität; manche Aktivitäten würden dadurch erleichtert. Würde eine derartige Bündnisstruktur aber den Interessen der heutigen Mitglieder entsprechen und von einiger Dauer sein? Eine Voraussetzung für den Fortbestand einer in der Substanz veränderten NATO ist weiterhin ein Bestand an gemeinsamen sicherheitspolitischen Interessen und Risikoeinschätzungen, die – und das ist ganz wichtig! – auch von den USA geteilt werden. Die

<sup>82</sup> Zur Verzahnung von NATO und EU vgl. auch *Transatlantic Security: New Realities, Changing Institutions*. Report of the Warsaw Reflection Group, April 5–6, 2004, Warsaw: Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, 2004 (*Warsaw Papers and Reports*), S. 20.

<sup>83</sup> Vgl. NATO in Afghanistan. Factsheet, 2.9.2004, <<http://www.nato.int/issues/afghanistan/040628-factsheet.htm>>.

<sup>81</sup> Vgl. Samuel F. Huntington, *The Lonely Superpower*, in: *Foreign Affairs*, 78 (März/April 1999) 2, S. 35–49; ferner John Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, 81 (September/Okttober 2002) 5, S. 45–60.

Flexibilität der Strukturen erleichtert zwar die Anpassung an Veränderungen der internationalen Situation und der sicherheitspolitischen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten, hat aber zugleich auch den Nachteil, daß der Zwang zum Konsens entfällt und sich der Zusammenhalt ohne eine neue, von allen Mitgliedern ähnlich wahrgenommene äußere Bedrohung lockert.

Gegenwärtig gleicht die NATO einem Koloß auf tönernen Füßen. Sie hat ihren alten Daseinszweck, die Verteidigung gegen eine akute militärische Gefahr, verloren, aber die dazu geschaffenen militärischen Potentiale und politischen Institutionen beibehalten. Darunter leidet ihre Glaubwürdigkeit. Die neuen Risiken erfordern neue, sehr viel flexiblere Strukturen, die einerseits »Koalitionen der Willigen« möglich machen, andererseits aber einen gemeinsamen Abstimmungsrahmen bieten. Die Konturen dieser neuen NATO sind derzeit noch nicht im einzelnen zu erkennen.

Für die Bundesregierung ergeben sich daraus eine Reihe von Folgerungen:

- ▶ Zunächst muß Berlin seine eigenen Interessen an der NATO definieren und eine kohärente Bündnispolitik entwickeln, die zwar auf aktuelle Ereignisse reagiert, aber über den Tag hinaus Bestand hat.
- ▶ Die deutsche Bündnispolitik sollte von dem Ziel geleitet sein, die NATO als Risikogemeinschaft, als Sicherheitscaucus und als transatlantischen Transmissionsriemen zu erhalten.
- ▶ Diese Politik wird aber nur dann erfolgreich sein, wenn sich die Bundesregierung einerseits um einen Ausgleich der deutsch-amerikanischen Partikularkonflikte bemüht, andererseits aber Überheblichkeiten gegenüber ihren europäischen Partnern vermeidet.
- ▶ Angesichts seiner starken transatlantischen Dimension läßt sich das Atlantische Bündnis nicht von einer wie auch immer ausgestalteten ESVP ersetzen.
- ▶ Die Bundesregierung muß sich aber um ein konstruktives Verhältnis zwischen Atlantischer Allianz und Europäischer Union bemühen und Synergieeffekte zwischen beiden Organisationen anstreben. Dabei könnte ein *tool box*-Konzept hilfreich sein, das in beiden Richtungen wirkt.
- ▶ Im Bündnis selbst sollte die Bundesregierung für flexible Organisationsformen eintreten, sich aber gleichzeitig um den Erhalt eines Mindestbestands an gemeinsamen Interessen bemühen.
- ▶ Die Bundesregierung sollte sich bewußt sein, daß von Deutschland eine ihrer weltpolitischen Rolle entsprechende Verantwortungsbereitschaft und darauf gegründete Initiativen erwartet werden.

# Anhang

## Literaturverzeichnis

- Archik, Kristin/Gallis, Paul*, NATO and the European Union, Washington, D.C.: CRS Report for Congress, 6.4.2004
- Binnendijk, Hans/Kugler, Richard L.*, The Next Phase of Transformation: A New Dual-Track Strategy for NATO, in: Daniel S. Hamilton (Hg.), Equipping NATO for the 21st Century, Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2004, S. 37–73
- Council on Foreign Relations*, Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force, New York: Council on Foreign Relations, 2004
- Feist, Rainer*, NATO – EU und ›Berlin plus‹, in: Sicherheit und Stabilität, 2 (2004) 1, S. 53–59
- Giambastiani, Edmund P.*, Das NATO Allied Command Transformation – Ein treibender Motor für Veränderung, in: Europäische Sicherheit, 53 (September 2004) 9, S. 18–22
- Gnesetto, Nicole (Hg.)*, EU Security and Defense Policy: The First Five Years (1999–2004), Paris: Institute for Security Studies, 2004
- Haftendorn, Helga*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden: Nomos, 1994 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 30/4)
- Report of the Warsaw Reflection Group*, Transatlantic Security: New Realities, Changing Institutions, Warsaw: Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, 2004 (Warsaw Papers and Reports)

## Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch	DGP	Defense Group on Proliferation
ACO	Allied Command Operations	DPP	Defense Planning Process
ACT	Allied Command Transformation	DSACEUR	Deputy SACEUR
AFSOUTH	Allied Forces Southern Europe	EAPR	Europäisch-Atlantischer Partnerschaftsrat
AT	Anti Terrorism	ECAP	European Capabilities Action Plan
AWACS	Airborne Warning and Control System	ECE	EU Command Element
BG	Battle Group	EDA	European Defence Agency
CBRN	Chemical, Biological, Radiological, Nuclear	EHG	European Headline Goal
CIMIC	Civil-Military Cooperation	ER	Europäischer Rat
CJTF	Combined Joint Task Forces	ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
CM	Consequence Management	ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
CMO	Crisis Management Operation	EU	Europäische Union
CT	Counter-terrorism	EUMC	European Union Military Committee
		EUMS	European Union Military Staff
		EUSC	European Union Satellite Centre
		GMEI	Greater Middle East Initiative
		ICC	International Coordination Center
		ICI	Istanbul Cooperation Initiative
		IPAP	Individual Partnership Action Plan
		IS	International Staff
		ISAF	International Security Assistance Force
		JFC	Joint Forces Command
		KFOR	Kosovo Force
		MAP	Membership Action Plan
		MC	Military Committee
		MEADS	Medium Extended Air-Defense System
		NAC	North Atlantic Council
		NATO	North Atlantic Treaty Organization
		NRF	NATO Response Force
		NSRF	NATO Stabilization and Reconstruction Force
		OAE	Operation Active Endeavour
		OEF	Operation Enduring Freedom
		OHQ	Operation Headquarter
		OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
		PCC	Prague Capabilities Commitment
		PfP	Partnership for Peace
		PRT	Provincial Reconstruction Team
		PSI	Proliferation Security Initiative
		PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
		RMA	Revolution in Military Affairs
		RUSI	Royal United Services Institute for Defence Studies
		SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
		SACT	Supreme Allied Commander Transformation
		SFOR	Stabilization Force
		SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
		SOP	Standard Operating Procedure
		UN	United Nations
		UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
		UNO	United Nations Organization
		WEU	Westeuropäische Union
		WMD	Weapons of Mass Destruction