

## Auf der Suche nach Orientierung

Die neue Strategie der NATO zwischen fragwürdigen Konzepten und neuen (alten) Visionen

### EDITORIAL

Ist die Zeit der NATO vorbei? Auch der Geburtstagsgipfel im letzten Jahr konnte keine zukunftssträchtigen Impulse liefern. Weltpolizei oder Verteidigungsbündnis? Demokratie-Geburtshelferin oder Anti-Terror-Organisation? Bisher war der NATO mit ihren Einsätzen nach dem Verlust ihres Hauptfeinds aus den Zeiten des Kalten Krieges wenig Erfolg beschieden.

Im November steht in Lissabon ein neuer Gipfel bevor. Eine Expertengruppe unter Führung von Madeleine Albright entwickelte im Vorfeld Leitlinien für ein neues Strategisches Konzept: Ein eigener Raketenabwehrschirm, Ausweitung der Einsätze, Atomwaffen zur Abschreckung und eine stärkere Zusammenarbeit mit Russland – das sind im Wesentlichen die Punkte, mit denen das Abgleiten der NATO in die Bedeutungslosigkeit aufgehalten werden soll. Visionär ist das nicht und in mancher Hinsicht eher beunruhigend aus friedenswissenschaftlicher Perspektive, meint Matthias Dembinski.

Er würdigt in seinem Standpunkt die friedenspolitischen Funktionen der NATO, analysiert die Gründe, warum es ihr nach 1989 nicht gelang, zu einer neuen europäischen Friedensordnung beizutragen und sie sich stattdessen den VN entfremdete. Er fordert eine ehrliche Auseinandersetzung mit den Fehlern aus der Vergangenheit, um den Weg zu einem konstruktiven Dialog zu ebnen und setzt den Dauerkrisen und der Konzeptionslosigkeit zwei zukunftsfähige Strategien entgegen: Die klare Unterordnung unter die VN und eine enge Verbindung mit Russland, die – und das wäre dann wirklich eine Vision – langfristig zu einem Beitritt Russlands in die NATO führen könnte. *Karin Hammer*



*Außer Spesen nix gewesen? Die Teilnehmer des letzten NATO-Treffens 2009 in Kehl/Straßburg verlassen den Gipfel mit wenig konkreten Ergebnissen. Die Stimmung zum 60. Geburtstag der NATO war zwar nicht schlecht, aber alle wesentlichen Entscheidungen wurden vertagt. Grundsätzliche Diskussionen über neue Strategien und Konzepte wurden nicht angegangen. Das konnte auch der Hoffnungsträger Obama nicht ändern.* Foto: picture alliance

---

Matthias Dembinski

---

Ende November dieses Jahres werden die Staats- und Regierungschefs der NATO ein neues strategisches Konzept verordnen. Nach den Strategiekonzepten der Jahre 1991 und 1999 ist dies bereits der dritte Versuch, nach dem Ost-West-Konflikt die Aufgaben der NATO festzulegen und ihre Rolle und Identität zu bestimmen. Die schnelle Abfolge ist weniger Ausdruck von Innovationskraft als vielmehr ein Symptom von Orientierungslosigkeit. Gravierend ist, dass ein zukunftsfähiger Entwurf nicht in Sicht ist. Die laufenden Diskussionen und die Vorarbeit einer Expertengruppe unter der Leitung der früheren amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright lassen befürchten, dass auch dieser Versuch zu kurz greifen, womöglich die NATO so-

gar in die falsche Richtung steuern könnte. Vor diesem Hintergrund muss sich eine Bewertung des neuen strategischen Konzepts aus friedenswissenschaftlicher Perspektive auch fragen, ob die NATO überhaupt noch notwendig ist.

Nach der Zeitenwende der Jahre 1989/90 stand schon einmal die Frage im Raum, ob nach dem Zusammenbruch ihres Gegenübers nicht auch die NATO disponibel sei. Gegen ihre Auflösung optierten überraschend breite Mehrheiten in allen Mitgliedstaaten. Das entscheidende Argument: Sie erfülle über die Abschreckung der Sowjetunion hinaus weitere wichtige Funktionen. Sie stehe einer Re-Nationalisierung der Sicherheitspolitik entgegen, bilde eine transatlantische Klammer und stelle eine kostengünstige Versicherungspolice dar, ohne die ihre Mitglieder nervöser auf sicherheitspolitische Risikolagen

reagieren würden. Allerdings umschreiben diese Restfunktionen nur eine passive Agenda, und offenbar fürchtete die NATO, als bloße „alliance in being“ Legitimation zu verlieren. Um ihre Existenz über den Ost-West-Konflikt hinaus zu sichern, begaben sich die Mitgliedstaaten daher auf die andauernde Suche nach neuen Aufgaben und Begründungen.

Am Anfang dieses Selbstfindungsprozesses entwickelte die NATO zwei neue Aufgabenstellungen und Rollenzuschreibungen, die auch aus friedenspolitischer Perspektive vertretbar erschienen: zum einen die Prävention von Krisen und die Sicherung von Frieden im Auftrag der Vereinten Nationen in der euro-atlantischen Region; Zum anderen die Stabilisierung der ehemaligen Feindstaaten und die Unterstützung ihrer Demokratisierungsprozesse mit der Zielperspektive eines freien und geeinten Europas ohne trennende Gräben. Doch bei der Umsetzung dieser Aufgaben verwickelte sich die NATO nicht zuletzt aufgrund ihres Charakters als Verteidigungsorganisation und demokratische Wertegemeinschaft in Widersprüche. Danach wurden in immer schnellerer Abfolge neue und problematischere Aufgabenstellungen in die Diskussion geworfen, angefangen von der Nonproliferation, die nach Ansicht des damaligen US-Verteidigungsministers Les Aspin vorrangig als Counterproliferation auszulegen sei, über den Katastrophenschutz, die Bekämpfung des Terrorismus bis hin zum nation-building und Menschenrechtsschutz. Gleichzeitig dehnte die NATO ihren geographischen Zuständigkeitsbereich aus. Den Höhepunkt erreichte die Globalisierungsdynamik mit dem Gipfel in Riga (November 2006). Das dort verabschiedete *Comprehensive Political Guidance* verzichtete auf Hinweise zum Zuständigkeitsbereich der NATO und definierte stattdessen als Fähigkeitsziel „the agility and flexibility to respond to complex and unpredictable challenges, which may emanate far from member states' borders (...)“<sup>41</sup> Gleichzeitig näherte sich die von den USA initiierte Debatte über die Aufnahme oder enge Anbindung der ostasiatischen Demokratien an die NATO ihrem Zenit. Die Allianz schien auf dem Weg zur Weltorganisation mit umfassenden Zuständigkeiten. Sie habe sich, um eine Formel des damaligen amerikanischen Präsidenten Bush zu be-

*Die Parteien dieses Vertrags bekräftigen erneut ihren Glauben an die Ziele und Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen und ihren Wunsch, mit allen Völkern und Regierungen in Frieden zu leben. Sie sind entschlossen, die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten. Sie sind bestrebt, die innere Festigkeit und das Wohlergehen im nord-atlantischen Gebiet zu fördern. Sie sind entschlossen, ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit zu vereinigen.*

Nordatlantikvertrag, Washington DC, 4. April 1949

nutzen, von einem „statischen“ Verteidigungsbündnis zu einem „Expeditionsbündnis“ gewandelt, das bereit sei, Streitkräfte außerhalb Europas zur Verteidigung der Freiheit einzusetzen.

All diese Vorschläge für neue Aufgaben erwiesen sich entweder als nicht konsensfähig oder ihnen fehlte das Potenzial, handlungsleitend und identitätsstiftend zu wirken. Ähnlich verhält es sich mit den Vorschlägen, die gegenwärtig im Zusammenhang mit dem neuen Strategischen Konzept diskutiert werden. Einige sind offensichtlich unbrauchbar. Hierzu gehört die Vorstellung, die NATO solle künftig der Cyber- und Energiesicherheit einen prominenten Platz auf ihrer Agenda einräumen. Andere sind zwar potenziell zukunftsfähig, aber politisch umstritten. Zu nennen ist hier an erster Stelle die Idee, die NATO könne ihre Ausrichtung auf das Krisenmanagement jenseits ihrer eigenen Grenzen mit Hilfe eines „umfassenden Ansatzes“ (comprehensive approach) neu justieren. Dieser Idee entgegen steht die von der Irak- und Afghanistan-Erfahrung befeuerte Skepsis an der globalen Ausrichtung der NATO und der Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs über den engen Horizont nationaler Interessen hinaus.

Vor dem Hintergrund der mittlerweile tief sitzenden Zweifel an der *out of area*-Orientierung und der damit zusammen-

hängenden Tendenz, die NATO wieder auf das alte Geschäft der Bündnisverteidigung zurücknehmen zu wollen, könnte sich ein dritter Vorschlag als politisch relevant erweisen: Er lautet, die NATO solle den Artikel 5 der kollektiven Beistandspflicht wieder ins Zentrum ihrer Aufgaben und Identität rücken und die Fähigkeit zur territorialen Verteidigung ihrer neuen Mitglieder durch die Verlagerung ihrer militärischen Infrastruktur nach Osten und multilateraler Verbände unterstreichen. Diese Forderung wird nach dem Kaukasus-Krieg 2008 und vor dem Hintergrund des von US-Präsident Obama eingeleiteten Neustarts in den Beziehungen zu Russland insbesondere von den neuen Mitgliedstaaten erhoben. Sie birgt aber die Gefahr, die fragile Wiederannäherung Russlands und der NATO zu torpedieren und zusätzliche Instabilitäten in Europa zu schaffen. Kurzum es herrscht über die zukünftige Ausrichtung der Allianz mehr Konfusion als jemals zuvor.

Weil die NATO wichtige Restfunktionen erfüllt, wir also auf absehbare Zeit mit diesem Bündnis leben werden, stellt sich die Frage, wie sie mit dem neuen strategischen Konzept so aufgestellt werden kann, dass ihre Existenz aus friedenspolitischer Perspektive vertretbar bleibt. Sind positive Aufgabenstellungen und Visionen für die NATO vorstellbar, die politisch konsensfähig sind und keine stabilitätspolitisch abträglichen Konsequenzen hätten? Im Folgenden sollen zwei Aufgaben vorgeschlagen werden. Erstens sollte sie die Ernüchterung über ihr bisheriges *out of area*-Engagement als Chance begreifen und es neu formulieren mit der klaren Akzeptanz der Vereinten Nationen und der Prerogative des VN-Sicherheitsrats. Eine zweite Aufgabenstellung bestünde darin, anknüpfend an die Philosophie der ersten Erweiterung, das Ziel eines geeinten und freien Europas wieder in den Blick zu nehmen und die Aussöhnung mit Russland offensiv voranzutreiben. Diese Neuorientierung setzt allerdings eine Reflexion darüber voraus, was beim ersten Mal schiefgelaufen ist und wie sich die Fehler der Vergangenheit künftig vermeiden lassen.

Im Folgenden soll zunächst die These begründet werden, dass die NATO friedenspolitisch relevante Restfunktionen erfüllt, die von anderen Organisationen nicht ebenso erbracht werden könnten. Im zweiten Abschnitt gehe ich der Frage nach, warum

nach 1989 die Friedenssicherung im Rahmen der VN und die Schaffung einer europäischen Friedensordnung, scheiterten. Im dritten Teil stelle ich die Diskussionen um das neue Strategische Konzept vor und im vierten formuliere ich eine auch im friedenspolitischen Sinne positive Vision für die NATO.

## Die Restfunktionen

Einer Reihe von Beobachtungen und Analysen zufolge realisierte die NATO in vorbildlicher Weise, was andere Sicherheitsorganisationen nur versprechen: Frieden zwischen ihren Mitgliedern. Diese Leistung ging weit über das hinaus, was ihr erster Generalsekretär Lord Ismay mit der Formel, „to keep Russia out, America in and Germany down“ andeutete. Die NATO trug zwar zur Lösung der deutschen Frage bei, aber nicht,

indem sie Deutschland materiellen Kontrollen unterwarf, sondern indem sie nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft die neue Bundeswehr integrierte. Sie schaffte darüber hinaus wesentlich mehr, nämlich einen Rahmen für den wechselseitigen Austausch von Informationen und für Konsultationen. Dadurch verwandelte sie den transatlantischen Raum in eine Zone hoher Transparenz und Berechenbarkeit und verkoppelte die USA mit Westeuropa. Die sicherheitspolitische Präsenz der USA in Westeuropa und die hegemonale Figur der NATO galten wiederum als Garant für ihre Leistungsfähigkeit. Die Reduzierung von Unsicherheit und damit der Wurzel des Sicherheitsdilemmas war sicherlich nicht der NATO allein zu verdanken, sondern gelang in Kombination mit der gelungenen Demokratisierung der Staaten Westeuropas. Aber die NATO war und ist ein wichtiger Bestandteil die-

## Die Institutionen der NATO

Oberste Entscheidungsgremien der NATO sind der Nordatlantikrat, der Verteidigungsplanungsausschuss und die Nukleare Planungsgruppe:

- Der **Nordatlantikrat** trifft sich in der Regel einmal pro Woche auf Ebene der Ständigen Vertreter (für Deutschland: Botschafter Martin Erdmann), halbjährlich auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister und ca. alle drei Jahre auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Er ist für alle Bereiche der Bündnispolitik zuständig – mit Ausnahme der Verteidigungsplanung und der Nuklearpolitik. Er hat seinen Sitz im NATO-Hauptquartier in Brüssel. Vorsitzender ist der Generalsekretär, der alle vier Jahre von den Mitgliedsstaaten einstimmig berufen wird, mit der Option auf Verlängerung auf ein fünftes Jahr.
- Der **Verteidigungsplanungsausschuss** und die **Nukleare Planungsgruppe** treffen sich halbjährlich auf Ebene der Verteidigungsminister sowie – in Vorbereitung auf diese Sitzungen – auf Ebene der Ständigen Vertreter (Botschafter der Mitgliedsstaaten).
- Der **Militärausschuss** untersteht dem Nordatlantikrat, dem Verteidigungsplanungsausschuss sowie der Nuklearen Planungsgruppe und berät diese in Fragen der Militärpolitik und -strategie. Er ist das oberste militärische Gremium der NATO und trägt die Verantwortung für die Gesamtleitung der militärischen Aufgaben des Bündnisses. Er trifft sich einmal pro Woche auf Ebene der Nationalen Militärischen Vertretern und dreimal jährlich auf Ebene der Generalstabschefs.

Diese obersten Gremien werden von vielen nachgeordneten Gremien (Ausschüsse, Arbeitsgruppen usw.), dem Internationalen Stab und dem Internationalen Militärstab unterstützt.

## Artikel 1 und Artikel 5

In Art. 1 verpflichten sich die Vertragsparteien,

*in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen, jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, auf friedlichem Wege so zu regeln, dass der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden, und sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar sind.*

In Art. 5 vereinbaren die Vertragsparteien,

*dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten. (.....) Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat (Anmerkung: der Vereinten Nationen) diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.*

Nordatlantikvertrag, Washington DC, 4. April 1949



*Folgenreiche Entscheidung: Trotz des russischen Vetos im VN-Sicherheitsrat gibt NATO-Generalsekretär Javier Solana am 23.3.1999 im Nato-Hauptquartier in Brüssel auf einer Pressekonferenz bekannt, dass die NATO nach dem Scheitern weiterer diplomatischer Bemühungen Luftangriffe auf serbische Ziele angeordnet hat und damit zum ersten Mal einen souveränen Staat angreift. Nach dem Scheitern der jüngsten Holbrooke-Mission sagte Solana, es gebe keine andere Alternative mehr. Insgesamt sind 400 Kampffjets zum Einsatz bereit, darunter auch Tornado-Kampfflugzeuge der Bundeswehr. Deutschland, Großbritannien und die USA schlossen ihre Botschaften in Belgrad. War der Krieg ohne VN-Mandat eine Ausnahme oder ein Präzedenzfall?*

Fotos: picture alliance

ser Erfolgsformel, wie das Insistieren unserer Partner bei den Verhandlungen über den Zwei-plus-Vier Vertrag, das vereinigte Deutschland müsse Mitglied der NATO bleiben, eindrucklich unterstreicht.

Diese Souveränität eingrenzende und durch permanente Konsultationen die Interessen aller Partner systematisch berücksichtigende Art der Organisation von Sicherheit wurde zum Markenzeichen europäischer Sicherheitskultur. Aus diesem Grund bleibt die NATO attraktiv für ihre Mitglieder und die Staaten in ihrer Umgebung und deshalb gelang es ihr immer wieder, ihre linksorientierten und friedensbewegten Kritiker zu integrieren. Als prominentestes Beispiel hierfür steht Javier Solana, der zu Beginn seiner politischen Karriere als überzeugter NATO-Kritiker lossprang und als ihr Generalsekretär landete. Dies gilt auch für die Partei der Grünen. Sie wurde von ihrem Realo-Flügel in den späten 1980er Jahren mit dem Argument überzeugt, wenn die Alternative zur NATO die Renationalisierung der Sicherheitspolitik sei, dann sei die Forderung nach einem Austritt aus dem Bündnis nicht fortschrittlich, sondern reaktionär.<sup>2</sup>

Natürlich bleibt die NATO aus dieser Perspektive lediglich die Rolle als kleineres Übel und die Suche nach anderen institutionellen

Lösungen geboten. Der Ausbau der EU zu einer Organisation mit der Verantwortung für die kollektive Verteidigung zählt dabei zu den oft genannten Alternativen. Ob und unter welchen Bedingungen sie diesen Erwartungen gerecht werden könnte, ist allerdings höchst umstritten. Sicherlich könnte die EU in ihrer derzeitigen Gestalt ebenso zuverlässig Konsultationen organisieren und für Transparenz und Vertrauen zwischen ihren Mitgliedern sorgen. Ob sie aber im gleichen Maße auch handlungsfähig wäre, ist höchst umstritten. Vermutlich wäre hierzu ein Integrationssprung nötig, wie er in der deutschen Debatte mit der Forderung nach einer politischen Union und einer europäischen Armee angedacht wird. Nur steht Deutschland mit dieser Vision allein auf weiter Flur. Der Lissabon-Vertrag, die vermutlich letzte größere Vertragsrevision in absehbarer Zukunft, schreibt jedenfalls für die Außen- und Sicherheitspolitik die bestehende zwischenstaatliche Kooperationsform fort - und dies mit gutem Grund. Es erscheint nämlich höchst fraglich, ob die gegebenen sozio-politischen Grundlagen den Integrationssprung in eine politische Union schadlos zulassen würden.

Die politische Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Wenn die NATO von unseren Nachbarn auch als Mechanismus der Rück-

versicherung gegenüber Deutschland wahrgenommen wird und es fraglich ist, ob die EU sie in dieser Funktion verlässlich ersetzen kann, dann sollte über die Frage der deutschen NATO-Mitgliedschaft nicht unilateral in Berlin entschieden, sondern die Interessen und Auffassungen unserer Nachbarn berücksichtigt werden.

## Die NATO nach dem Ost-West-Konflikt: Auf der Suche nach neuen Aufgaben

Das neue strategische Konzept von Rom (1991) betonte zwar noch die passiven Funktionen der Rückversicherung und transatlantischen Verklammerung, die Ausarbeitung einer neuen, aktiveren Aufgabenstellung hatte zu diesem Zeitpunkt aber bereits konkrete Formen angenommen. 1992 erklärte der NATO-Rat die Bereitschaft, von Fall zu Fall friedenssichernde und -schaffende Aktivitäten unter der Ägide der OSZE oder der VN durchzuführen. Kurze Zeit später begannen die Debatten über die Frage, wie die NATO ihr Verhältnis zu den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes gestalten sollte. Nach kontroversen Diskussionen legten sich die Mitgliedstaaten auf das Konzept der konditionierten Öffnung des Bündnisses fest. Dabei ergänzten sie die Erweiterung um die osteuropäischen Staaten mit Kooperationsangeboten und Zusagen an Russland. Im Rahmen des NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC), 2002 zum NATO-Russland Rat aufgewertet, sollten Moskau privilegierte, seinem Status entsprechende Konsultationsmöglichkeiten eingeräumt werden. Zugleich sicherte die Allianz in der NATO-Russland-Grundlagenakte von 1997 zu, keine Nuklearwaffen und keine substanziellen Kampftruppen permanent in den neuen Mitgliedstaaten zu stationieren.

Bei der Umsetzung beider Aufgaben verwickelte sich die NATO in Widersprüche. Die Geschichte der Entfremdung zwischen der NATO und den Vereinten Nationen während der Versuche, die Zerfallskriege im ehemaligen Jugoslawien zu befrieden, kann hier nur in Stichworten rekapituliert werden. Beide ließen sich zunächst in dem Verständnis auf eine enge Zusammenarbeit ein, dass die VN die Kontrolle über die militärischen Operationen behält. Während des

Bosnien-Krieges zerstritten sich beide Organisationen über die Durchführung des Einsatzes und verdrängte die NATO schließlich das VN Peacekeeping Department aus der operativen Kontrolle. Im Kosovo-Krieg entzog sich die Allianz sogar der politischen Kontrolle des VN-Sicherheitsrats. Seitdem ist die Beziehung zwischen NATO und VN ungeklärt. Einerseits avancierte das Krisenmanagement jenseits der Bündnisgrenzen, das *nation-building* und die Demokratisierung, allesamt traditionelle Aufgaben der VN, zur identitätsstiftenden Agenda der NATO und arbeitete die Allianz dabei vor Ort im Kosovo oder in Afghanistan mit einem VN-Mandat und parallel zu Missionen der Weltorganisation. Andererseits ließ die NATO die Kernfrage offen, wer nach welchen Verfahren über die Legitimierung des Einsatzes militärischer Gewalt jenseits der Selbstverteidigung entscheidet. Der Ton der Debatte wurde dabei von denen bestimmt, die mit Verweis auf die Blockademöglichkeiten autoritärer Mitglieder des Sicherheitsrats und die selbstlegitimierende Kraft demokratischer Sicherheitsorganisationen eine Beschränkung der NATO durch den VN-Sicherheitsrat ablehnten. Und auch in Bezug auf operative Fragen beschränkten sich die Kontakte beider Organisationen auf ein Minimum. Selbst eine gemeinsame Erklärung der VN und NATO-Sekretariate aus dem Jahr 2008 enthielt auf einer knappen Seite lediglich recht allgemeine Absichtserklärungen.

Auch bei dem sicherlich schwierigen Spagat, einerseits mit der Osterweiterung Stabilität zu exportieren und die Demokratisierung in den neuen Mitgliedsländern abzusichern, andererseits mit Russland eine gesamteuropäische Friedensordnung bauen zu wollen, erwies sich die NATO als überfordert. Nach einer kurzen Phase der Annäherung zwischen NATO und Russland im Schatten der Terroranschläge des 11. September 2001 gerieten beide in eine konfrontative Abwärtsspirale, die ihren gefährlichen Tiefpunkt mit dem Kaukasus-Krieg 2008 erreichte.

Für dieses doppelte Scheitern lassen sich vielfältige Gründe nennen, darunter auch solche, die aus der NATO und ihrem Charakter als militärische Solidar- und Wertegemeinschaft resultieren. Das Verhältnis zur VN scheiterte zunächst aufgrund der unterschiedlichen Selbstverständnisse und

Organisationskulturen. Die VN verstanden ihre Rolle gemäß ihrer Tradition als neutral, vermittelnd, Kompromisse suchend und den Konflikt im früheren Jugoslawien im Kern als einen Bürgerkrieg. Die NATO als militärische Organisation sorgte sich eher um ihre eigene Glaubwürdigkeit, wenn die Konfliktparteien – die serbische zumal – Zusagen nicht honorierten und Ultimaten missachteten. Sie sah sich als Wertegemeinschaft unter dem Druck ihrer zunehmend moralisch urteilenden Öffentlichkeiten eher veranlasst, angesichts wahrgenommenen Unrechts Partei zu ergreifen, und am Ende berechtigt, das eigene Urteil, wer in diesem Konflikt der Schurke und wer der unschuldig Verfolgte ist, höher zu gewichten als die etablierten völkerrechtlichen Verfahren.

Das Verhältnis zu Russland scheiterte nicht zuletzt am damaligen amerikanischen Bewusstsein uneingeschränkter Macht. Es scheiterte aber ebenso an einer der NATO innewohnenden Inklusions-Exklusionsdynamik. Als Solidargemeinschaft gewährte die NATO ihren Mitgliedern mehr Einfluss als außenstehenden Partnern, selbst wenn deren Kooperation aufgrund ihres Gewichts unerlässlich erscheint. Als Wertegemeinschaft ermöglichte sie es interessierten Mitgliedern, die Abgrenzung zu normativ Anderen zu vertiefen und die Politik der Erweiterung, die sich in Einklang mit ihrem Wertekanon bringen ließ, auch dann noch fortzusetzen, als politische Klugheitserwägungen die Risiken dieses Kurs es längst hätte erkennen lassen müssen.

### Auf dem Weg zum neuen Strategischen Konzept

Eine der NATO wohlwollende Interpretation will es, dass die Staats- und Regierungschefs auf dem Jubiläumsgipfel in Kehl/Straßburg (2009) den Auftrag für ein neues strategisches Konzept erteilten, weil sich nach der Verabschiedung des vorangegangenen eine Reihe von Umbrüchen vollzogen haben, die eine Neujustierung der Allianz sinnvoll erscheinen ließ. Die Mehrzahl der Beobachter macht allerdings andauernde Krisenerscheinungen für den riskanten Versuch einer abermaligen Neudefinition verantwortlich. Die Verwerfungen während des Golf-Krieges 2003, der erbitterte Streit über die dritte Erweiterungsrunde und die

## Von der Euphorie nach dem Ende des Kalten Krieges...

*NATO is transforming from a static alliance focused on the defense of Europe into an expeditionary Alliance ready to deploy outside of Europe in the defense of freedom. (...) Our alliance has a responsibility to act. We must lift up and support the moderates and reformers who are working for change across the broader Middle East. We must bring hope to millions by strengthening young democracies from Kabul to Baghdad to Beirut. And we must advance freedom as the great alternative to tyranny and terror.*

Präsident George W. Bush vor Studenten der Lettischen Universität anlässlich des NATO-Gipfels in Riga am 28.11.2006

richtige Strategie gegenüber Russland, die Kontroversen um die Lastenteilung und den Charakter der NATO zwischen Solidargemeinschaft und Werkzeugkasten zur effizienten Bildung flexibler Koalitionen - all dies galt als Symptom für ein Auseinanderdriften der transatlantischen Partner. Gerhard Schröders Diagnose von 2005, die NATO sei „nicht mehr der prioritäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren“, wurde von vielen Beobachtern geteilt.

Im Gegensatz zu früheren Verfahren sollte die Entscheidungsfindung diesmal nicht auf den Zirkel der NATO-Staatschefs beschränkt werden. Sie behalten sich zwar das letzte Wort vor, beauftragten aber eine Expertenkommission unter Leitung der früheren US-Außenministerin Albright damit, gesellschaftliche Akteure und dritte Staaten zu konsultieren und einen Entwurf zu verfassen. Der am 17. Mai 2010 vorgelegte Bericht der Gruppe trägt über weite Strecken den Charakter eines Kompromisspapiers. Gerade deshalb ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich das strategische Konzept an diesem Bericht orientieren wird. Er greift die Debatte über neue Aufgaben wie Energiesicherheit, Cybersicherheit, Schutz vor Piraterie auf, ohne klare Empfehlungen zu entwickeln. Er schlägt einen Kompromiss zwischen der Forderung nach einer Re-Fokussierung der NATO auf die traditionelle Kernfunktion der territorialen Verteidigung und der globalisierten Aufgabenstellungen vor, belässt allerdings den Schwerpunkt auf den neuen Aufgaben. Hier entwickelt er den umfassenden Ansatz fort, ohne an dem zentralen Grundsatz der autonomen Handlungsfähigkeit der NATO zu rühren. In Bezug auf Russland schlägt der Entwurf eine Doppelstrategie vor, die militärische Vorsorge gegenüber Russland mit dem Angebot an Kooperation auf Feldern gemeinsamen Interesses kombiniert. An der Entscheidung für die Aufnahme weiterer Mitglieder hält das Konzept im Grundsatz fest, ohne dieser Frage Priorität einzuräumen. Der insgesamt konservative Ansatz kommt auch bei den Empfehlungen zur weiteren nuklearen Abrüstung zum Tragen. Solange Nuklearwaffen eine Rolle spielen, sollte auch die NATO an der atomaren Komponente ihrer Strategie einschließlich der prinzipiellen Möglichkeit des Ersteinsetzes festhalten.

### Energie- und Cybersicherheit als neue Aufgaben der NATO?

Die ständige Suche nach Legitimation verleitete die NATO dazu, sicherheitspolitische Problemlagen als militärische Herausforderungen zu präsentieren, die scheinbar neue Antworten verlangen, und zwar von der NATO. Diese Debatten verlaufen nach einem Muster. Zunächst werden neue Bedrohungen als neue Aufgaben der NATO mit markanten, aber letztlich nebulösen Begriffen identifiziert. In den folgenden Diskussionen wird die Rolle der NATO zwar relativiert. Dennoch erscheinen diese Themen weiterhin auf der Agenda und tragen zu einem inkohärenten Erscheinungsbild der Allianz bei. Um diesen Zyklus am Beispiel der Bedrohung durch die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu

illustrieren: Die 1994 von den USA lancierte Counterproliferation Initiative suggerierte eine neue Qualität der Bedrohung, schien ganz neue Antworten der Allianz zu verlangen und provozierte aufgeregte Erörterungen.<sup>4</sup> In deren Verlauf nahm die NATO den Zusatz „Counter“ schnell zugunsten der traditionellen „Non“proliferation zurück und konzentrierte sich ansonsten auf den Informationsaustausch, die Einrichtung einer Reihe von Arbeitsgruppen und im Jahr 2000 eines Weapons of Mass Destruction Centre. Insgesamt, so dessen stellvertretender Direktor, Roberto Zadra, blieb selbst der Beitrag der NATO zur Koordinierung der Nichtverbreitungspolitik ihrer Mitglieder bescheiden.<sup>5</sup>

In dieses Muster passen auch die Vorschläge, die Allianz solle der Energie- und Cybersicherheit stärkere Aufmerksamkeit widmen. Die mögliche Gefährdung der

### Momentane militärische Operationen der NATO

- ◆ **International Security Assistance Force (ISAF)** in Afghanistan seit August 2003 unter NATO-Führung. Dieser Einsatz ist vom UN-Sicherheitsrat autorisiert worden, allerdings als „friedens erzwingende“ Maßnahme, das heißt, die Mission steht unter der Verantwortung der beteiligten Staaten. Knapp 50 Nationen (nicht ausschließlich NATO-Mitglieder) mit insgesamt mehr als 120 000 Soldaten sind beteiligt. Deutschland ist mit bis zu 5 000 Soldaten drittgrößter Truppensteller und leitet das Regionalkommando für Nord-Afghanistan.
- ◆ Der Einsatz im Kosovo, **Kosovo Force (KFOR)**, begann 1999. Mittlerweile konnte die Präsenz aufgrund der Lage stabilisierung in den letzten Jahren von mehr als 50 000 Soldaten auf jetzt knapp 9 000 Soldaten aus 32 NATO-Mitgliedstaaten und Partnerländern reduziert werden. Deutschland ist mit ca. 1 300 Soldaten der größte Truppensteller und stellt mit Generalmajor Erhard Bühler den Leiter der Operation.
- ◆ **Operation Active Endeavour (OAE)** im Mittelmeer seit Oktober 2001. Bis zu 8 NATO-Nationen und Ukraine mit bis zu ca. 2 000 Soldaten sind beteiligt. Ziel ist die Entdeckung und Abschreckung terroristischer Aktivitäten im Mittelmeerraum.
- ◆ **NATO Training Mission Iraq (NTM-I)** seit August 2004. Deutschland wirkt in NATO-Stäben und -Einrichtungen außerhalb des Irak uneingeschränkt mit. Ca. 170 Soldaten aus 17 Nationen (16 NATO-Mitgliedstaaten und Ukraine) sind in Trainingszentrum Ar Rustamiyah bei Bagdad eingesetzt. Ziel ist die Ausbildung und Betreuung irakischer Sicherheitskräfte.
- ◆ **Operation Ocean Shield** kümmert sich in enger Zusammenarbeit mit der EU-Operation Atalanta um den Schutz der Handelsschifffahrt gegen Piratenangriffe vor der Küste Somalias.

Versorgung mit wichtigen Rohstoffen und namentlich mit Energie wurde bereits in den strategischen Konzepten von 1991 und 1999 erwähnt. Ab 2006 rückte das Thema in den Vordergrund. Warschau prägte das Schlagwort „Energie-NATO“ und reicherte es mit auf den ersten Blick weitreichenden Vorschlägen wie einem gegenseitigen Beistandspakt zur Sicherung der Energieversorgung an. In den USA forderte Senator Lugar, die NATO solle sich als Energiebündnis neu definieren, das jedem Versuch entgegen tritt, die Unterbrechung von Energielieferungen als Waffe gegen ein Mitgliedsland einzusetzen. Innerhalb der NATO bildeten sich in der folgenden Debatte zwei Positionen heraus. Einige Staaten wie Polen und die USA propagierten einen breiten Ansatz, der unter anderem militärische Eventualplanungen zur Sicherung kritischer Punkte der weltweiten Energieinfrastruktur einschloss. Andere bemühten sich, die überbordende Rhetorik zurückzunehmen und die Rolle der NATO auf Konsultationen und den Stabilitätstransfer im Rahmen der bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsprogramme zu beschränken. Auf den Gipfeln in Riga (2006) und Bukarest (2008) einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Kompromissformulierung, die neben dem Austausch von Informationen, der Unterstützung bei Lieferengpässen und ähnlichem wiederum die Sicherung sogenannter Choke Points der globalen Versorgungswege nennt.

Mittlerweile scheint dieses Thema das Ende des oben geschilderten Zyklus erreicht zu haben. In der Diskussion zum neuen Strategischen Konzept spielt es bestenfalls eine Nebenrolle.<sup>6</sup> Und auch der Expertenbericht widmet ihm lediglich einen beiläufigen Absatz (S. 46). Und dies aus gutem Grund. Sicherlich ist Energiesicherheit wichtig. Und ebenso unbestritten lässt sich Energiesicherheit in erster Linie durch Einsparungen, effiziente Techniken, Diversifizierung und die Erschließung alternativer Energiequellen, durch Bevorratung und die grenzüberschreitende Vernetzung der Vorratshaltung sowie durch politische Maßnahmen der Stabilisierung von Lieferbeziehungen und Lieferländern erreichen. Diese Aufgaben werden bereits von internationalen Organisationen wie der Internationalen Energieagentur und der EU wahrgenommen. Eine militärische Dimension und damit ein zusätzlicher Nutzen

der NATO sind jenseits des wenig spektakulären Informationsaustauschs über die politischen Risiken von Energieabhängigkeiten kaum zu erkennen. Und selbst das ebenso problematische wie hypothetische Szenario der Sicherung der freien Passage von Öltankern, ähnlich der amerikanischen Operation Earnest Will während des iranisch-irakischen Krieges, taugt kaum als identitätsstiftende Aufgabenstellung der Allianz.

Ähnlich verhält es sich mit der Cybersicherheit. Auch in diesem Fall schienen sich auf den ersten Blick eine ganz neue Dimension von Bedrohungen und ein neues, weitreichendes Betätigungsfeld zu eröffnen. So ausschlaggebend militärische Netze im Zeitalter des Network Centric Warfare für Sieg oder Niederlage seien, so anfällig seien sie aufgrund ihrer offenen Struktur für feindliche Manipulationen. „Bytes, not bullets, are the new ammo“ schlussfolgerte eine amerikanische Studie schon 1998.<sup>7</sup> Über den unmittelbaren militärischen Bereich hinaus wurde der Begriff Cybersicherheit auch auf die IT-Netze von Wirtschaftsbetrieben, Infrastruktureinrichtungen und Behörden erweitert. Als ersten Cyberkrieg interpretierte nicht nur die westliche Presse folglich den Hackerangriff auf estnische Websites im Mai 2007. Innerhalb der NATO führte die Debatte über Cybersicherheit bisher zu der Einrichtung eines kleinen Forschungszentrums (NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence) in Tallinn.<sup>8</sup> Und sie geht weiter. So raunt der Expertenbericht, die NATO müsse sich darüber Gedanken machen, unter welchen Umständen ein unkonventioneller Cyber-Angriff den kollektiven Verteidigungsmechanismus nach Artikel 5 auslösen könnte (Expertenbericht 2012: 20). Sobald es aber darum geht, mögliche Zuständigkeiten und praktische Schritte der NATO zu benennen, wird schnell deutlich, dass auch dieser Berg nur eine Maus gebären wird. Konkret empfiehlt der Bericht nämlich lediglich das Selbstverständliche: dass die NATO ihre militärischen Computernetze schützt, dass nationale Dienststellen Erfahrungen austauschen und dass Hilfestellungen für betroffene Mitglieder etwa durch die Entsendung von Expertenteams angeraten sein können (Expertenbericht S. 45)<sup>9</sup>. Diese Beschränkung ist richtig. Sicherlich könnten Cyberangriffe gewaltige Schäden anrichten. Angesichts der Anfälligkeit hochgradig vernetzter Strukturen und der

### ... ist nicht viel übrig geblieben

*The ill-fated Afghan adventure will have divisive long-term effects on alliance solidarity. (...) It won't really matter who is really responsible for the failure; the key point is that NATO is unlikely to take on another mission like this one anytime soon (if ever). And given that Europe itself is supposedly stable, reliably democratic, and further pacified by the EU, what other serious missions is NATO supposed to perform? (...) NATO is simply going to be increasingly irrelevant.*

Der amerikanische Politikwissenschaftler Steve Walt, in: Foreign Policy, 29.09. 2010

Gefährdungspotenziale grossindustrieller Einrichtungen würde die gezielte Störung von IT-Netzen und -Steuerungsanlagen moderne Gesellschaften erheblichen Belastungen aussetzen. Und ebenso sicher ließe sich wenig gewinnen, überließe man dieses Feld der NATO. Weder als militärisches Bündnis noch als Internationale Organisation verfügt sie über komparative Vorteile bei der Abwehr von oder Reaktion auf Cyberangriffe.

### Der *comprehensive approach*: ein neues Konzept auf brüchiger Grundlage

Wenn Energie- und Cybersicherheit die NATO auch künftig bestenfalls am Rande beschäftigen werden, wo liegen dann die Aufgaben des Bündnisses? Der Expertenbericht, ihr Generalsekretär und andere sehen die Kernaufgaben der NATO auch künftig *out of area* beim Krisenmanagement, der Friedenssicherung, der Absicherung des *nation-building* etc. Der *comprehensive approach* spitzt diese Orientierung sogar noch zu. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Kosovo und in Afghanistan, dass sich die Stabilisierung fragiler Staaten nicht mit militärischen Mitteln allein erreichen und der ökonomische, gesellschaftliche und politische Wiederaufbau wenn überhaupt, dann nur mit einem ganzen Satz ziviler Instrumente bewerkstelligen lässt, hob die NATO bereits in Riga den umfassenden Ansatz aus der Taufe. Er sieht vor, Sicherheit umfassend zu verstehen, die eigenen zivilen Fähigkeiten der NATO zu stärken und darüber hinaus mit Partnern wie der VN, anderen Regionalorganisationen und NGOs zusammenzuarbeiten, die über diese Fähigkeiten der Krisenbewältigung und Friedensschaffung verfügen und sie an der Seite der NATO einbringen können.<sup>10</sup>

In dem Maße, in dem es in Afghanistan bergab ging, ging es in den NATO-Diskussionen mit dem *Comprehensive Approach* bergauf. Auf dem Bukarest Gipfel (2008) war bereits vom „truly comprehensive approach“ die Rede. Und auch im Expertenbericht spielt dieser Begriff eine zentrale Rolle. Er schlägt eine Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der NATO und den VN vor, bezieht sich auf die VN-Konzepte der Menschlichen Sicherheit und der



*Auch die out of area-Missionen erwiesen sich nicht als identitätsstiftend. Im Gegenteil: Der Einsatz in Afghanistan war und ist bis heute umstritten und die Erfolge spärlich. Nicht nur die Öffentlichkeit in den USA zeigt einen starken Anstieg isolationistische Tendenzen. Das Foto zeigt die Ankunft des Militärausschusses der NATO in Kandahar, Afghanistan im Oktober 2009.*

Foto: © NATO/ Liepke Plancke, AVDD, RNLAF

Responsibility to Protect und sieht Potenzial für die Zusammenarbeit beider Organisationen insbesondere bei der Verhinderung von Genoziden, von massiven Menschenrechtsverletzungen und humanitärer Notlagen. „The Strategic Concept should make clear that NATO is willing to consider requests from the UN to take appropriate action in such circumstances (S. 25).

Dies knüpft zwar nur an die Ursprünge der Diskussion über die Ausrichtung der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts an, klingt aber angesichts der Diskussionen der letzten zehn Jahre geradezu revolutionär. Ein Problem hierbei: der umfassende Ansatz steht auf tönernen Füßen. Zum einen zeigen die möglichen Partner, angefangen von den NGOs bis hin zur Weltorganisation, Vorbehalte. Das ist angesichts der Erfahrungen im früheren Jugoslawien und der jahrelangen Selbstbeschreibung der NATO als militärischer Organisation mit autonomer Handlungsfähigkeit auch nicht verwunderlich. Zudem wird der umfassende Ansatz nicht selten frei von hegemonialen Konnotationen präsentiert. So sieht etwa Zbigniew Brzezinski die NATO „im Zentrum eines globalen Netzes verschiedener regionaler Sicherheitsarrangements mit der wachsenden Fähigkeit zum Handeln“.<sup>11</sup>

Zum anderen steht dieser Ansatz intern auf einer unsicheren Grundlage. Ein großer Teil der neuen und einige der alten Mitgliedstaaten sahen die globale Ausrichtung der NATO seit jeher kritisch und tragen sie jetzt nicht länger mit. Der Streit zwischen den Befürwortern einer global orientierten NATO und eines coming home der NATO ist offen ausgebrochen (siehe unten). Für diese Staatengruppe ist damit auch der umfassende Ansatz nachrangig. Darüber hinaus steht die informierte Öffentlichkeit selbst in den alten Mitgliedstaaten, deren Regierungen der *out of area*-Orientierung des Bündnisses verpflichtet bleiben, dem Grundgedanken des umfassenden Ansatzes aus dem gleichen Grunde kritisch gegenüber, aus dem die NATO ihn betont. Über die Ergebnisse des Engagements der NATO im Kosovo und in Afghanistan ist die Öffentlichkeit in den Mitgliedsländern in der Breite tief desillusioniert. Der Steuerungsoptimismus der letzten Dekade – die Vorstellung, komplexe soziale Prozesse wie Demokratisierung und Staatsbildung ließen sich in verklüfteten und recht unbekanntem gesellschaftlichen Formationen mit recht bescheidenen Mitteln lenken – macht auf breiter Front einem Steuerungspessimismus Platz. Zumindest scheint die Öffentlichkeit der NATO Länder aus den Debakeln im Irak- und in Afghanistan die



Lehre zu ziehen, dass sich die NATO nicht noch einmal auf derartige Unternehmungen einlassen sollte. Das gilt nicht zuletzt für die USA selbst. Aus Anlass des Abzuges der letzten amerikanischen Kampftruppen aus dem Irak schlussfolgerte der Kommentator des am amerikanischen Durchschnittsleser orientierten Time Magazine: „we should never go to war unless we have been attacked or are under direct, immediate threat of attack. Never. And never again.“<sup>12</sup> Das ist sicher eine einzelne Stimme, aber keine Einzelmeinung. Ein Pew Report vom Dezember 2009 stellt einen scharfen Anstieg isolationistischer Stimmungen fest. „For the first time in more than 40 years of polling, a plurality (49%) says that the United States should „mind its own business internationally“.<sup>13</sup> Damit kündigt sich zwar nicht schon ein Rückzug der USA aus der Weltpolitik an. Die USA bleiben ihrem humanitären Engagement verpflichtet. Und sie sind auch weiterhin zum Einsatz militärischer Gewalt bereit, wenn es um die Durchsetzung nationaler Interessen wie die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus geht. Nur setzen die USA dabei immer stärker auf den Einsatz von Spezialkräften, Geheimdiensten und Drohnen und immer weniger auf strukturbildende Maßnahmen der Entwicklung und Staatsbildung mit dem Ziel, die Wurzeln des Terrorismus auszutrocknen. Im Gegenteil sinkt gerade bei der politischen Elite der USA der Glaube an Konzepte wie Staatsbildung, Demokratieförderung oder Durchsetzung von Menschenrechten und damit der Stellenwert, den sie diesen Zielen einräumen.<sup>14</sup> Ein intimer Kenner der NATO fasst die Stimmung dahin gehend zusammen, dass angesichts der traumatischen Erfahrungen in Afghanistan „keines der NATO-Mitglieder künftig noch Illusionen über den Staatsaufbau in armen und instabilen Weltregionen haben wird (...).“<sup>15</sup>

### **Out of area oder coming home: Die territoriale Verteidigung als Kernaufgabe der NATO?**

Vor dem Hintergrund der umfassenden Erschütterung der bisherigen *raison d'être* der neuen NATO gewinnt die Rückbesinnung auf das alte Kerngeschäft der NATO als Bündnis zur Verteidigung der Bevölkerung, des Territoriums und der Interessen

der Mitglieder neues Gewicht. „Das gegenseitige Sicherheitsversprechen nach Artikel 5 (...) wird auch künftig die Quintessenz des Bündnisses bilden“, so der bereits zitierte NATO-Experte.

Die Forderung nach einer Rückbesinnung auf den Artikel 5 des NATO-Vertrages wird insbesondere von den neuen Mitgliedstaaten erhoben. Sie verstanden ihre Bereitschaft zum Engagement out of area schon immer als ein *quid pro quo*, um das Interesse der USA für die NATO und damit die amerikanische militärische Präsenz in Europa zu sichern. Nach dem Kaukasus-Krieg werden die sicherheitspolitischen Eliten Tschechiens, Polens und der baltischen Staaten von einer doppelten Sorge umgetrieben. 8/8/8, der Beginn des Kaukasus-Krieges, markiere den Übergang zu einem offenen, wenn auch regional begrenzten, russischen Revisionismus. Dessen Gefährlichkeit könnte die Regierung Obama in dem Bestreben übersehen, zusammen mit Russland globale Interessen wie die Non-Proliferation zu verfolgen. Das Bündnis, so osteuropäische Politiker und Intellektuelle am 16. Juli 2009 in einem offenen Brief an Obama, müsse die unmittelbare Bedrohung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit seiner Mitglieder ernst nehmen und die Territorialverteidigung der neuen Mitglieder zu ihrer Kernaufgabe machen: „It was a mistake not to commence with proper Article 5 defense planning for new members after NATO was enlarged.“ Die NATO dürfe Zonen ungleicher Sicherheit nicht zulassen und müsse die Sicherheitsgarantien auch für die neuen Mitglieder glaubwürdig ausgestalten. Konkret schlagen sie eine Reihe von Maßnahmen vor: „contingency planning, prepositioning of forces, equipment, and supplies for reinforcement in our region in case of crisis as originally envisioned in the NATO-Russia Founding Act“. Nur auf dieser Grundlage werde es weiterhin möglich sein, in ihren Ländern die politische Unterstützung für die weitergehenden Aufgaben der NATO *out of area* zu mobilisieren.<sup>16</sup>

Die Forderung nach einer Re-Territorialisierung der NATO stößt allerdings bei ihrer Führungsmacht auf ein gemischtes Echo. Dennoch akzeptieren auch die USA einen Zusammenhang zwischen regionaler Sicherheitsgewährung und globaler Sicherheitsprojektion. Der Report einer ameri-

## **Zum Weiterlesen**

*NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*, Brussels, 17 Mai 2010.

*Boleslaw Balcerowicz et.al.* 2010: *New Strategic Concept of the Atlantic Alliance 2010. A Proposal*, Institute of International Relations, University of Warsaw/Institute for Strategic Studies, Krakau.

*Matthias Dembinski/Barbara Schumacher/Hans-Joachim Spanger* 2010: *Reset Revisited - Zur Programmierung europäischer Sicherheit*, Frankfurt/M.

*Daniel Hamilton et.al.* 2009: *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century. The Washington NATO Project*, Washington DC.

*Jens Ringmose/Sten Rynning* 2009: *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, Report Nr. 4/2009.

*Klaus Wittmann* 2009: *Towards a new Strategic Concept for NATO*, Rom: NATO Defense College.

*Yost, David* 2010: *NATO's evolving purposes and the next Strategic Concept*, in: *International Affairs* 86:2 (2010), S. 489-522.

kanischen Studiengruppe brachte ihn auf die prägnante Formel: „If NATO cannot protect, it cannot project“<sup>17</sup>. Dem stimmt auch der Expertenbericht zu und schlägt als Kompromiss vor, einerseits den Artikel 5 deutlicher zu betonen, andererseits an der Annahme einer veränderten Bedrohung der territorialen Integrität festzuhalten. Darüber hinaus weist er auf die weite Überlappung der *out of area* und der im Sinne der Territorialverteidigung nutzbaren Fähigkeiten hin. Dies gelte namentlich für die NATO Response Force, die auch im Rahmen der Territorialverteidigung eingesetzt werden könne. (Expert Group 2010: 39f).

Wie der NATO allerdings der Spagat zwischen der Zusicherung ihres Generalsekretärs, das Bündnis begreife Russland nicht länger als Bedrohung, und der verstärkten Risikovorsorge gegen Russland gelingen soll, bleibt ihr Geheimnis. Eine Aufstockung der Risikovorsorge wäre angesichts der nach wie vor sehr entspannten Bedrohungslage nicht nur unnötig. Sie schüfe die sehr reale Gefahr, dass damit genau die Ergebnisse erzielt werden, die die NATO eigentlich vermeiden möchte.

„By continuing to treat Russia like a potential adversary, we may encourage it to become our enemy, the very thing we fear. The best way to find an enemy is to look for one, and I worry that that is what we are doing when we try to isolate Russia.“<sup>18</sup>

### Positive Visionen: Aufgaben der NATO 2010

Wenn die *out of area*-Orientierung zunehmend an Unterstützung verliert und die Rückbesinnung auf die alte Artikel 5 NATO das Risiko der unnötigen Entfremdung mit Russland birgt, welche Orientierung wäre dann aus friedenspolitischer Perspektive denkbar?

a) Comprehensive Security – aber mit Mandat der Vereinten Nationen

Der erste Vorschlag knüpft an den umfassenden Ansatz an. Denn auch wenn die politische Unterstützung gerade für die strukturbildenden und friedensschaffenden Aktivitäten *out of area* dramatisch sinkt, weist dieser Ansatz von der Sache her in die richtige Richtung. Die transatlantische Sicherheit wird auch künftig primär von den Rückwirkungen humanitärer Katastrophen,

von Bürgerkriegen und Kriegen, möglicherweise auch von asymmetrischen Gewaltformen bedroht sein. Entsprechend sollte sich die NATO auf diese Aufgaben einstellen, gegebenenfalls sogar selbst zivile Kapazitäten aufbauen. Eine Rückkehr traditioneller Bedrohungen ist in unserer Region dagegen trotz aller Unkenrufe nicht zu erkennen.

Solange die NATO den *comprehensive approach* aber mit hegemonialen Konnotationen versieht, auf ihrer autonomen Handlungsfähigkeit beharrt und damit Kontroll- und Mitsprachemöglichkeiten anderer minimiert, ist eine Kooperation für prospektive Partner kaum akzeptabel. Und so gewendet darf sich die NATO nicht wundern, wenn sie auch intern wenig Unterstützung für ihr Konzept findet. Wie erwähnt, ist die politische Stimmung in ihren Mitgliedsländern vom Wunsch nach Entlastung bei der Bewältigung globaler stabilitätspolitischer Herausforderungen geprägt. Wenn sich die NATO nun wiederum ins Zentrum stellt, müsste sie auch den größten Teil der Verantwortung tragen. Die Bundesregierung fasst ihre (weitergehenden) Vorstellungen unter das Stichwort „vernetztes Sicherheit“. Danach steht die NATO „nicht einfach über diesen Organisationen, sondern ist Teil einer vernetzten Sicherheit, zum Beispiel mit den Vereinten Nationen (...)“. Zudem bringt sie mit der Forderung, das strategische Konzept müsse „auch klar die Grenzen des Wirkungskreises der Allianz aufzeigen“, die nötige Bescheidenheit auf.<sup>19</sup> In der Kernfrage, wie sich die NATO zur VN verhält, lässt allerdings auch die Bundesregierung die notwendige Entschiedenheit vermissen. Um das in den Zerfallskriegen des früheren Jugoslawien verlorene Vertrauen zurückzugewinnen, sollte die NATO die Autorität des VN-Sicherheitsrats uneingeschränkt akzeptieren und erklären. Aus rechtsethischen und friedenspolitischen Perspektiven ist dieser Schritt ohnehin geboten. Aus dieser Sicht stellt die völkerrechtliche Legitimierung des Einsatzes militärischer Gewalt jenseits der Selbstverteidigung die entscheidende Differenz dar. Aber selbst aus einer utilitaristischen Perspektive erscheint er angezeigt. Nur wenn der wichtigste der prospektiven Partner – die Vereinten Nationen – Mitsprache und Kontrollmöglichkeiten über Aktivitäten der NATO erhält, werden sich die VN und damit weitere Partner wie

NGOs auf das Konzept der vernetzten Sicherheit einlassen. Die so dringend erhoffte Entlastung ist also nur um den Preis institutionalisierter Selbstbeschränkung zu haben. Zudem würde die NATO wenig aus der Hand geben. Das Argument, sie dürfe ihre Handlungsfähigkeit nicht von der Zustimmung autoritärer Vetomächte im Sicherheitsrat abhängig machen, übersieht, dass sich die politischen Konstellationen vollkommen gewandelt haben. Die Bereitschaft der NATO-Mitglieder zu friedenserschwingenden Interventionen wie im Kosovo schwindet ebenso dramatisch wie vermutlich nachhaltig. Dagegen könnten sich andere versucht sehen, die Verhältnisse in dritten Ländern militärisch nach ihren Vorstellungen zu gestalten. In dieser Situation erscheint eine Stärkung des Sicherheitsrates nicht als machtpolitischer Verlust, sondern als sicherheitspolitischer Gewinn.

Darüber hinaus sollte die NATO auf operativer Ebene die Kooperation mit der VN und anderen Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union suchen. Dies bedeutet nicht, dass die NATO, falls sie sich noch einmal zu einer Krisenoperation aufrafft, die operative Kontrolle den VN überlässt. Sie sollte aber zusammen mit den VN Möglichkeiten ausloten, wie sie die friedenssichernden Aktivitäten der VN unterstützen kann. Die zwischen der EU und der Weltorganisation seit geraumer Zeit diskutierte und in generischen Planungen konkretisierte Zusammenarbeit sieht unter anderem die Möglichkeit der schnellen Entsendung einer EU-Truppe in Vorbereitung einer VN-Mission vor (Brückenmodell). Über eine ähnliche Rolle könnte die NATO nachdenken. Denkbar wäre auch, dass sie die VN oder andere Regionalorganisationen auf kritischen Feldern wie der Aufklärung, der Logistik oder dem Transport unterstützt und so die Handlungsfähigkeit dieser Akteure beim Krisenmanagement erhöht. So gewendet verspräche die Kooperation mit den VN oder anderen Regionalorganisationen tatsächlich Entlastung. Die NATO wäre nicht mehr hauptverantwortlich, sondern beim Krisenmanagement nur noch punktuell beteiligt.

Für eine derartige Zusammenarbeit, die einerseits die NATO entlasten, andererseits die VN und ihr Krisenmanagement stärken würde, signalisieren Meinungsfragen selbst in den USA breite Unterstützung



Die deutsche Regierung wünscht sich die NATO als Teil einer „vernetzten Sicherheit“ zusammen mit beispielsweise den VN. Das könnte eine zukunftssträchtiger Plan werden. Dazu müsste die NATO sich allerdings entschieden den Entscheidungen der VN beugen. Auf dem Foto ist der neue Bundespräsident Wulff zu sehen bei seinem Antrittsbesuch bei NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen.

Foto: © NATO

(PEW 2009). Die Erfahrungen des Jugoslawienkrieges legen jedoch den Schluss nahe, dass diese Konstruktion nur dann funktioniert, wenn sich die NATO selbst ändert. Ihre Organisationskultur ist bereits einem Wandel unterworfen. Die Einsatzpraxis der Stabilisierung fragiler Gesellschaften und die Kooperation mit zivilen Organisationen sowohl in Spannungsregionen wie in Brüssel verändern die Anforderungen an das Militär und damit vermutlich auch das Selbstverständnis der NATO. Sie sollte darüber hinaus ihren Charakter als Wertegemeinschaft zwar nicht relativieren, aber ergänzen und in ihren Grundsatzdokumenten neben Demokratie und Menschenrechten auch den Wert völkerrechtlicher Normen betonen.

b) Vision gesamteuropäischer Sicherheit  
Selbst wenn sich die NATO auf diesen Vorschlag eines deutlich zurückgestuften Krisenmanagements einlassen sollte, würde sie doch in dem Maße, in dem ihre bis dato identitätsstiftende *out of area*-Rolle schrumpft, automatisch Gefahr laufen, sich wieder stärker als kollektives Verteidigungsbündnis zu definieren. Dies könnte, wie oben geschildert, abträgliche Rückwirkungen für das Verhältnis zu Russland haben. Daher bräuchte die NATO selbst als statische *alliance-in-being* eine Vision.

Statt Risikovorsorge gegen Russland zu betreiben, sollte die NATO offensiv auf Russland zugehen. Ein mutiger Neuanfang im Verhältnis zu Moskau erscheint auch geboten, weil in Russland die Diskussion über eine europäische Friedensordnung wieder aufgenommen worden ist und keineswegs nur im Sinne einer strategischen Nullsummenlogik geführt wird. Die NATO sollte das mit der Vorlage des Europäischen Sicherheitsvertrags unter-

breitete Gesprächsangebot des russischen Präsidenten aufgreifen und ihrerseits eine Vision gesamteuropäischer Sicherheit entwickeln. Eine Option könnte darin bestehen, als langfristiges Ziel an die frühere Perspektive einer Erweiterung um Russland wieder anzuknüpfen. Damit ließe sich die Inklusions-Exklusionsdynamik, die frühere Kooperationsversuche zerrieben hatte, verlässlich außer Kraft setzen. Natürlich existieren derzeit trotz der jüngeren Gedankenspiele Moskauer Institute weder in Russland noch im Westen noch zwischen beiden die Bedingungen, die es erlauben würden, eine Mitgliedschaft Russlands ins Auge zu fassen. Wichtiger als das Ziel sind folglich die Schritte dorthin. Zunächst geht es um die Herstellung von Erwartungsstabilität, d.h. die Gewissheit beider Seiten, dass vitale Sicherheitsinteressen beachtet und Konflikte nicht mit machtpolitischen Mitteln, zumal nicht mit militärischen, ausgetragen werden. Hier ist Empathie im Sinne der Fähigkeit, sicherheitspolitische Probleme auch mit den Augen der anderen Seite wahrzunehmen, ebenso gefragt wie Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle. Neben einem Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle stehen dabei der Abbau der taktischen Nuklearwaffen und – am wichtigsten wie auch am schwierigsten – russische Kontroll- und Teilnahmemöglichkeiten an westlichen Projekten der Raketenabwehr auf der Tagesordnung. Die weitere Einhegung der taktischen Nuklearwaffen etwa durch den umfassenden Verzicht in den NATO-Planungen auf einen nuklearen Ersteinsatz ist allein schon aus nonproliferationspolitischen Gründen seit Langem geboten. Klar ist aber auch, dass Erwartungsstabilität nicht einseitig herzu-

## Anmerkungen

- 1 Comprehensive Political Guidance, S. 2.
- 2 Vgl. Joska Fischers Rede in der Urania am 20. November 1987, abgedruckt in: Die Grünen im Bundestag: Die NATO Broschüre der Grünen, 1988, S. 94-99.
- 3 Vgl. Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation, 23. September 2008.
- 4 Vgl. Jeffrey A Larsen, NATO Counterproliferation Policy: A Case Study in Alliance Politics, Air Force Academy Occasional Paper 17, November 1997.
- 5 Roberto Zadra: Nuclear proliferation and NATO Policy and Posture. in: Joseph S. Pilat/David S. Yost (Hg.), NATO and the Future of the Non-Proliferation Treaty, Rome: NATO Defence College (Occasional Paper 21) 2007, S. 107.
- 6 Beispielsweise behandelt eine Studie von David Yost die Energiesicherheit nur noch en passant unter der summarischen Überschrift „Other issues“.
- 7 Frank Sauer: In Bytgewittern? Fragwürdige Konzepte von Krieg und Terror im Cyberspace, in: Jan Helmig/Niklas Schörning (Hg.), Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Frankfurt 2008, S. 103-124 (103).
- 8 Daneben richtete die NATO zwei weitere Institutionen ein, nämlich die NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC) und die 2008 gegründete NATO Cyber Defence Management Authority (NCDMA).
- 9 Daniel Hamilton et.al.: Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century. The Washington NATO Project, Washington 2009.)
- 10 Riga Summit Declaration, S. 3.
- 11 Zbigniew Brzezinski, An Agenda for NATO, Foreign Affairs, 88,5 2009, S. 1-20 (20).
- 12 Time Magazine, 16. August 2010, S.11.
- 13 Pew Research Center: America's Place in the World 2009, Dezember 2009, S. 1.
- 14 Ebenda, S. 4
- 15 Karl Heinz Kamp: Nach Afghanistan, FAZ, 20. Mai 2010, S. 7.
- 16 Vgl. An Open Letter To The Obama Administration From Central And Eastern Europe, Radio Free Europe, 16. Juli 2009.
- 17 Hamilton et.al. 2009: a.a.O. -22.
- 18 James Baker III Russia in NATO? in: The Washington Quarterly, Jg. 25, Nr. 1, 2002, S. 95-103, hier S. 100.
- 19 Grundprinzip der vernetzten Sicherheit muss Eingang in die strategische Ausrichtung der Allianz finden. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zum NATO Gipfel, 26.3.2009.

stellen ist. Ebenso wie die NATO ihre Zusage von 1997, mit der politischen Erweiterung nicht auch ihre militärische Struktur in Richtung Osten auszudehnen, durch vertragliche Festlegungen untermauern und die dritte Erweiterung zeitlich unbefristet aussetzen sollte, ist Moskau gefragt, die sicherheitspolitischen Bedenken der osteuropäischen Länder in Rechnung zu stellen. Insbesondere sollte Moskau die Praxis der wiederholten Verletzung des Luftraums der baltischen Staaten einstellen und Manöver, die von osteuropäischen Ländern als provokativ empfunden werden, unterlassen oder zumindest eine internationale Beobachtung zulassen. Ebenso ist klar, dass eine politische Instrumentierung energiepolitischer Abhängigkeiten den Prozess der Annäherung Russlands an den Westen beschädigen würde. Auch die OSZE kann und sollte weiterhin eine Rolle bei der Bearbeitung politischer Konflikte spielen. Wünschenswert wäre etwa ein Verhaltenskodex über die Rolle der Titularnationen bei Minderheitenkonflikten.

Neben der Erwartungsstabilität muss es um die immer engere Verknüpfung Russlands mit den beiden westlichen Sicherheitsorganisationen NATO und EU gehen. Im Zentrum steht dabei die Arbeit des NATO-Russland-Rates, der institutionell so umzubauen ist, dass Russland darin den seinem Gewicht entsprechenden Einfluss ausüben kann. Damit dies gelingen kann, ist wiederum der Charakter der NATO als Werte- und Solidargemeinschaft angesprochen. Als Wertegemeinschaft muss die NATO darauf achten, dass die Kooperation

mit politisch Anderen möglich bleibt und unterschiedliche Werte nicht den Blick auf gemeinsame Interessen verstellen. Als Solidargemeinschaft muss die NATO Sorge tragen, dass die Anliegen externer Partner berücksichtigt bleiben.

## Ausblick

Ob die NATO eine Zukunft hat, erscheint unsicherer denn je. Fest steht, dass weder das Vorwärts mit der hegemonialen Interpretation des *comprehensive approach* noch das Zurück zur Bündnisverteidigung Lösungen bieten. Ob die hier vorgeschlagenen Visionen konsensfähig sind, darf bezweifelt werden. Sie sind aber das Beste, was die NATO erwarten kann. Den Staats- und Regierungschefs wäre bei der Formulierung des strategischen Konzepts eine mutige Zuspitzung des Expertenberichts

anzuraten. Damit sich die NATO mit der Rolle einer untergeordneten Partnerin der Vereinten Nationen bescheiden und eine konstruktive Vision mit und für Russland entwickeln kann, müsste sie sich freilich auch selbst überprüfen und sicherstellen, dass ihre Identität als Werte- und Solidargemeinschaft pragmatischen Klugheitsabwägungen nicht den Weg verbaut.



*Dr. Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK. Einer seiner Arbeitsschwerpunkte ist die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU.*

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck  
ISSN 0945-9332