

Die Nordatlantische Allianz vor ihrem 7. Jahrzehnt

Bündnis mit Zukunft: Solidarisch – Kooperativ – Entschlossen

Klaus Olshausen

Grundlagen der Allianz

In den Monaten und Wochen vor dem 60. Geburtstag der Nordatlantischen Allianz mit all den aktuellen Krisenthemen und Entscheidungssituationen gibt es sehr unterschiedliche Aussagen über ihren Zustand und ihre Perspektiven für das siebte Jahrzehnt. Die einen sehen ihr »Dahinschwinden« oder zumindest eine drastische Reduzierung in ihrer Aufgabe der euro-atlantischen Zusammenarbeit und der Verantwortung für Sicherheit in der globalisierten Welt.

Andere argumentieren, dass das sicherheitspolitische Zusammenwirken von Nordamerika und Europa die Allianz als das Forum der politischen Konsultation und als Organisation mit erheblichen militärischen Mitteln seiner Mitglieder künftig weiterhin nützlich, ja notwendig macht, gleichermaßen für das Vertrauen in die gemeinsame Gewährleistung der unteilbaren Sicherheit aller Mitglieder wie für Handeln in der Krisenvorbeugung sowie – wenn vitale oder wichtige Interessen der Mitglieder betroffen oder gar bedroht sind – ein Eingreifen bei der Krisenbewältigung und der -nach-sorge.

Mit Blick auf diese Debatte und die Perspektiven für die kommende Dekade der Nordatlantischen Allianz ist es ratsam, einen Blick in ihr Gründungsdokument zu werfen. Das macht dreierlei deutlich:

- Die Nordatlantische Allianz ist ein politisches Bündnis,
- geschlossen zum Schutz der Freiheit, des Erbes und der Zivilisation und
- um die innere Stabilität und das Wohlergehen ihrer Völker zu festigen.

Zu diesem Zweck verpflichteten sich die Gründungsmitglieder, ihre Anstrengungen zur Bewahrung von Frieden und Sicherheit und zur kollektiven Verteidigung zu bündeln.

Die Ausschaltung von Konflikten in ihren internationalen Wirtschaftsbeziehungen war ebenso ein Ziel, wie die Ermutigung zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen ihnen. Das bedeutet, dass die heutige Finanz- und Wirtschaftskrise auch von der Allianz aufmerksam zu begleiten ist, auch weil dadurch konkrete sicherheitspolitische Folgen und Risiken entstehen können.



Das NATO-Hauptquartier in Brüssel.

Foto: NATO

In einer Zeit, in der die Allianz häufig als (rein) militärisches Bündnis bezeichnet wird, und zugleich das erweiterte Feld der Sicherheit in aller Munde ist, ist es jedenfalls erhellend, dass die Gründerväter die Breite der Aufgabe im und für ein kriegsgeschütteltes Europa, das Wiederaufbau von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft anpacken musste, erkannt und sich zu gemeinsamen Anstrengungen verpflichtet hatten.

Zur geschichtlichen Entwicklung

Die Nordatlantische Allianz ist mit ihrer 60-jährigen Geschichte und vor allem mit ihrem einzigartigen Erfolg in der Ost-West-Auseinandersetzung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein geschichtliches Unikat unter den vielfältigen Formen, Inhalten, Zwecken und der Vitalität früherer Bündnisse, Koalitionen und Allianzen. Den-



Erste Sitzung des Nordatlantikrats in Brüssel am 4. April 1949.

Foto: NATO

noch verstellen die heutigen, manchmal hitzigen, manchmal pessimistischen Debatten und die existierenden Kontroversen über das »richtige« Handeln der Allianz, z.B. in Afghanistan oder bei der Nutzung der »NATO Response Force« (NRF), den Blick, dass in der Allianz in den langen Jahren ihrer Existenz die Mitglieder immer wieder streitbar über politische Zwecke und Ziele, aber auch praktische Lösungen debattiert haben. So war es von 1949 bis 1967, von 1967 bis 1989, von 1989 bis 1999 und so ist es seither.

1949 bis 1967 – Von »Stolperdraht« und Massiver Vergeltung zu gegenseitiger gesicherter Zerstörungsfähigkeit



Bundeskanzler Konrad Adenauer unterzeichnet die Beitrittsurkunde in Brüssel am 6. Mai 1955. Foto: NATO

In Deutschland wird oft vergessen, dass schon in den frühen 50er Jahren darüber debattiert worden ist, welche und wie viele Streitkräfte gebraucht werden und wie viele sich die Staaten leisten können, ohne die notwendige wirtschaftliche Entwicklung und die soziale Stabilität zu gefährden, die man doch gerade mittels der Verteidigungsvorsorge bewahren wollte.

Mit dem Koreakrieg und der damit verbundenen erneuten Mobilisierung starker amerikanischer Streitkräfte für diesen brutalen und langen Pazifikkrieg war schnell klar, dass das »Konzept der Massiven Vergeltung« in Verbindung mit der »Stolperdraht«-Rolle amerikanischer Streitkräfte das einzig verfügbare blieb, da die europäischen Mitgliedstaaten in diesen Jahren zu einem drastischen Aufbau konventioneller Streitkräfte nicht in der Lage waren.

Mit der sowjetischen Verfügbarkeit über Nuklearwaffen und dem ersten Sputnik im Weltall änderten sich die Bedingungen im gespaltenen Europa erneut drastisch. Es begann eine lang andauernde Debatte, begleitet von der Aufnahme Griechenlands und der Türkei und später der Bundesrepublik als neue Mitglieder. Dabei ging es um die militärstrategischen Fragen einer glaubwürdigen Abschreckung und ggf. Verteidigung gegen eine ideologisch, politisch und praktisch offensive Sowjetunion und später den ganzen Warschauer Pakt (WP); es ging aber auch um das politische Konzept, den politischen Zweck der Allianz und das Ziel, wie man die Spaltung Europas abmildern und langfristig überwinden konnte – was sich ja dann nach 1989 erfüllt hat. Eindämmung und »roll back«, Dialog und Zusammenarbeit, gegenseitige gesicherte Zerstörungsfähigkeit sowie die Rolle nuklearer Waffen in einem konventionellen Krieg der Vorverteidigung waren nur einige der Themen, um die sich heftige und teilweise krisenschaffende Debatten drehten.

1967 bis 1989 – Harmel Bericht: Verteidigung und Entspannung = Sicherheit

Mit dem Harmel-Bericht, benannt nach dem damaligen belgischen Außenminister, fand die Allianz einen Konsens. Pierre Harmel legte dem ersten Ministerrat im neuen Brüsseler Hauptquartier im Dezember 1967 den Bericht über die zukünftigen Aufgaben der Allianz vor, der von den Ministern gebilligt wurde. Er verband das Ziel der stabilen inneren Entwicklung im Allianzgebiet und der Gewährleistung seiner Sicherheit durch glaubwürdige Abschreckung und flexibel geplante Verteidigung mit dem politischen Konzept des Dialogs und der Entspannung mit der Sowjetunion und den Staaten des WP. Dieser politischen Strategie entsprach das militärstrategische »Konzept der flexiblen Antwort«, mit der die Sicherheit



Während der Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl zur Nachrüstungsdebatte im Deutschen Bundestag in Bonn am 21.11.1983 halten Abgeordnete der Grünen Großfotos aus Kriegs- und Krisenzeiten hoch. Der Bundestagspräsident ließ die Fotos durch Saaldienere entfernen. Die Debatte zur NATO-Nachrüstung wurde von Demonstrationen und Protesten im gesamten Bundesgebiet begleitet. Foto: Egon Steiner/dpa

Nordamerikas und Europas so verknüpft wurde, dass eine Abkopplung Amerikas von Europa ebenso vermieden wurde wie das Auskämpfen eines Krieges in Europa mit nuklearen Gefechtsfeldwaffen.

Hinweise auf Auseinandersetzungen um die deutsche Ostpolitik, die Debatten über die Lastenteilung der konventionellen Verteidigung im Bündnis, die Anti-Atomkriegsbewegung und die Debatten über die so genannte Nachrüstung und den Doppelbeschluss der späten 70er und frühen 80er Jahre mit den größten Demonstrationen in der Bundesrepublik, 1981 im Bonner Hofgarten und 1982 während des Bonner NATO-Gipfels in Bonn-Beuel, mögen genügen, um zu zeigen, dass auch damals Krisen in der Allianz durchaus ein Thema waren. Der letztliche Erfolg des Konzepts der späten 60er Jahre mit der »Wende« von 1989 ließ aber viele heftige Diskussionen rasch verblassen.

1989 bis 1999 – Freiheit in Europa, Stabilität, Reform, Offenheit, friedensunterstützende Einsätze

Der entscheidende politische Wurf nach den Veränderungen in Polen, Ungarn, der DDR und Rumänien, aber auch Bulgarien war die Herstellung der deutschen Einheit auf der Grundlage der 10 Punkte von Bundeskanzler Kohl und dem erfolgreichen Abschluss der 2+4-Verhandlungen. Dazu trug bei, dass die USA alle Vorbehalte in der Allianz gegen die deutsche Einheit einhegten bzw. entkräfteten, dass die Bundesrepublik eine vertiefte Integration in der EU unterstützte und dass mit der Charta von Paris der KSZE die Vision von einem euro-atlantisch-asiatischen Friedensraum von Vancouver bis Wladiwostok skizziert worden war.



Luftaufnahmen von Raketenstellungen auf Kuba am 17. Oktober 1962. Foto: NATO



Bundeskanzler Helmut Kohl (re.) beim NATO-Generalsekretär Manfred Wörner.

Foto: NATO

Aber der Ausbruch des »ewigen Friedens« wurde schon im August 1990 mit dem Krieg des Irak gegen Kuwait und dem damit erforderlichen ersten Golfkrieg und dann mit dem gewaltsamen Zerfall Jugoslawiens als unrealistisch erkennbar. Das hinderte aber viele Staaten nicht, die allseits eingeforderte so genannte »Friedensdividende« durch Verringerung ihrer Streitkräfte und Aufgabe vieler Maßnahmen für eine vorgesehene Gesamtverteidigung einzulösen, nachdem der Warschauer Pakt sich selbst aufgelöst hatte und die Sowjetunion Ende 1991 in eine Vielzahl unabhängiger Staaten implodiert war.

Die Allianz setzte relativ schnell ihre allgemeinen Verteidigungspläne, d.h. die Operationspläne für die Verteidigung gegen die Sowjetunion und den WP, außer

Kraft. Auch die Schaffung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NACC) unter schrittweiser Beteiligung aller Staaten des früheren WP und der Sowjetunion konnte Generalsekretär Dr. Wörner rasch zum Konsens führen. Aber die Frage eines Eingreifens der Allianz zur Bewältigung der Kriege auf dem Balkan und der Möglichkeit einer Öffnung der Allianz für neue Staaten in Mittel-Osteuropa führte zu jahrelangen Diskussionen, zumal die US-Regierung den Balkan zunächst als eine europäische Aufgabe sah, nachdem man gerade die Hauptlast im ersten Golfkrieg getragen hatte. Auch über die Frage, wie eine Öffnung der Allianz ohne eine neue Feindseligkeit Russlands erreicht werden konnte, gab es erregte Debatten, die schließlich 1997 zur NATO-Russland-Grundakte und beim Gip-

fel in Madrid zur Einladung Polens, Tschechiens und Ungarns führten. Der erste offensive Kriegseinsatz der Allianz gegen Jugoslawien – wegen des russischen Vetos ohne UN-Sicherheitsratsresolution – war in Vorbereitung und Durchführung mit teilweise harschen Debatten verknüpft und die Kohäsion und Solidarität im Handeln der Allianz war nicht ohne Schwierigkeiten zu gewährleisten. Der Luftkrieg gegen das Jugoslawien von Milosevic war der bisher einschneidendste Beschluss der Allianz. Die Mitgliedstaaten standen vor einer Zerreißprobe und haben sie durchgestanden, weil die massive Unterdrückung und Verfolgung, die Milosevic brutal durchführte, ihnen – fünf Jahre nach dem versäumten Eingreifen der Welt in Ruanda – ermöglichte, die humanitäre Intervention zum Schutz der Kosovo-Albaner den eigenen Parlamenten, der Bevölkerung und der weiteren Weltöffentlichkeit als unausweichlich vor Augen zu führen und dann zu handeln.

1999 bis heute – Verteidigung und Krisenreaktion für Sicherheit, Kooperation und Dialog

Die drei neuen Mitglieder, die am 12. März 1999 offiziell aufgenommen wurden und die ihre Mitgliedschaft angestrebt hatten, um vor Krieg und Gewalt sicher zu sein, mussten, wie Ungarn, ihren Luftraum schon in den ersten Tagen für einen Krieg der Allianz zur Verfügung stellen. Neben der Gründung und dem Aufbau der »Partnerschaft für den Frieden« (PfP) und dem politischen Konsultationsgremium des »Euroatlantischen Partnerschaftsrates« (EAPC), den die Allianz mit zuletzt 27 Staaten ins Leben gerufen hatte, waren der Einsatz in Bosnien-Herzegowina und der Krieg und der folgende KFOR-Einsatz im Kosovo die beherrschenden Aufgabengebiete der 90er Jahre. Der Luftkrieg gegen Jugoslawien veranlasste Russland den »NATO-plus-Russland-Rat« zu verlassen. Andererseits hatte Russland der Resolution des Sicherheitsrats (UNSCR 1244) mit der Einrichtung von KFOR zugestimmt und in einem Überraschungscoup mit russischen Einheiten aus Bosnien-Herzegowina noch vor dem Einrücken der KFOR-Truppen den Flughafen in Pristina besetzt.

Während der Luftkrieg noch in vollem Gange war, verabschiedete die Allianz beim Gipfel in Washington Ende April 1999 ihr neues strategisches Konzept. Dies hatte zwar schon in einem Absatz mögliche Gefahren des Terrorismus aufgenommen, war aber noch unentschieden hinsichtlich Kriseneinsätzen, die über die Balkanregion hinausreichten.

Es waren die Ereignisse des 11. September 2001 mit den Anschlägen auf das World Trade Center in New York, auf das Pentagon in Washington und dem vorzeitig zum Absturz gebrachten Flugzeug in



Die Berliner Mauer fällt am 9. November 1989.

Foto: ES-Archiv



Ausstellungseröffnung zu 10 Jahre EAPC durch NATO-Generalsekretär Lord Robertson.

Foto: NATO

Pennsylvania, die eine völlig neue Dimension des Handelns in Bewegung setzte, insbesondere in den USA. Nicht nur führten die Angriffe zu einer Entscheidung der Allianz, den Artikel 5 des NATO-Vertrags anzuwenden, sondern die unentschiedene Frage des »out of area« wurde mit »wenn immer und wo immer erforderlich« (as and where required) beantwortet. Die Frage präemptiven Handelns sollte der Formel folgen, dass es besser ist, terroristische Angriffe abzuschrecken oder zu verhindern als mit den Folgen umzugehen. Eine allgemein anwendbare Konkretisierung beider Formeln ist aber (noch) nicht gelungen. Vielmehr wurde dies durch das Zerwürfnis über den Krieg gegen Saddam Hussein zumindest erschwert und aufgeschoben. Die Entscheidung der Allianz im

Frühjahr 2003 zur Übernahme des ursprünglichen ISAF-Einsatzes in Afghanistan in und um Kabul war eher Folge der Tatsache, dass keine Nation bereit war, die Führungsaufgabe für diesen Einsatz von Deutschland und den Niederlanden zu übernehmen. Ein klarer politischer Zweck und strategisches Ziel mit leistbaren und angemessenen militärischen und anderen Mitteln spielte kaum eine Rolle. Und die Ausdehnung des NATO-Einsatzes auf ganz Afghanistan, zu der man sich Ende 2003 international gedrängt fühlte, konn-

te dann erst fast drei Jahre später abgeschlossen werden, weil die Nationen sehr zögerlich bereit waren, die erforderlichen Kräfte bereitzustellen. Diese Gegebenheiten erklären den fortgesetzten Diskurs über eine »neue Strategie« mit unterschiedlichen Akzenten der Mitgliedstaaten. Dabei wird immer klarer, dass andere Akteure als die Allianz selbst den nicht-militärischen Anteil verantworten und führen müssen. Denn die Mitgliedstaaten sind offensichtlich nicht bereit, die Allianz dazu in die Lage zu versetzen.

Bilanz zum 60. Jahrestag

Blickt man in diesen Wochen auf die Allianz und ihre Mitglieder sowie Beiträge und Kommentare in der interessierten Öffentlichkeit, kann man eine Reihe sehr unterschiedlicher Beobachtungen machen und Feststellungen treffen. Die Allianz, ist zu hören, biete eigentlich ein ganz vernünftiges



Deutsche Soldaten der KFOR-Truppe beim Einsatz im Kosovo.

Foto: BMVg



Die NATO feiert ihr 50-jähriges Bestehen 1999 in Washington.

Foto: NATO

iges Bild in dieser unruhigen Zeit. Sie sei der einzige verfügbare Handlungsrahmen für robuste Anforderungen in der Krisenreaktion, für die Führung multinationaler Streitkräfte und sie binde dazu die USA ein. Eine solche Institution könne absehbar schlechterdings nicht überflüssig werden. Darüber hinaus sei sie die einzige Gruppierung, die die USA zu einer europäischen Macht mache, und sie sei für den Zusammenhalt über den Atlantik hinweg politisch unverzichtbar. Allerdings sei ihre »Strahlkraft« funktional und geopolitisch begrenzt. In keinem Fall dürfe die Allianz sich über Afghanistan »definieren«. Das entgegen gesetzte Spektrum sieht, ja erwartet oder verlangt gar, das »Dahinschwinden« der Allianz. Sie habe nach 1990/91 ihre »raison d'être« verloren, und alle Versuche, sich neu zu bestimmen, seien nicht erfolgreich gewesen. Sie könne in einer Epoche, die ein vielseitigeres Instrumentarium erfordere, langfristig bestenfalls noch als »Rückversicherer« für kollektive Verteidigung eine eher unscheinbare Exis-



Generalleutnant Götz Gliemeroth (re.) begrüßt den stellvertretenden NATO-Generalsekretär, Botschafter Mito Rizzo (li.), in Kabul in Afghanistan im Rahmen der ISAF-Mission. Foto: NATO

tenz führen; dies auch deshalb, weil für robustes militärisches Handeln in Krisenlagen ein Konsens der Mitgliedstaaten immer schwieriger werde. Diejenigen, die der Allianz, insbesondere wegen des Einsatzes in Afghanistan kriminelles Handeln vorwerfen oder sie gar als »kriminelle Organisation« bezeichnen, seien hier als realpolitisch nicht ernst zu nehmende Randgruppe eingeordnet.

In der Vorbereitungsphase des Gipfels in Straßburg/Kehl/Baden-Baden und der »Declaration of Alliance Security« (DAS) lassen sich allerdings auch unter den Mitgliedern wenigstens drei Gruppierungen unterscheiden. In einer finden sich diejenigen, die die Allianz – wie die EU – als »global player« sehen. Das bedeutet den Willen, die Bereitschaft und die Fähigkeit, transnationalen Gefahren, krisenhaften und konflikträchtigen Entwicklungen vorbeugend und frühzeitig entgegen zu treten, wenn wichtige Interessen der Verbündeten betroffen sind.

In einer anderen finden sich Verbündete, die – nicht zuletzt verstärkt durch den russischen Krieg gegen Georgien im August 2008 – eine Bedrohung ihrer Sicherheit erkennen. Sie erwarten, dass Einschüchterung und massive Beeinflussung durch Russland – deutlich vor jedem gewaltsamen Einsatz seiner Streitkräfte – zunehmen wird. Sie erkennen in einer sichtbaren Stärkung der Verteidigungsfähigkeit und -bereitschaft im Geist der unteilbaren Sicherheit eine Stärkung des Bündnisses. Verteidigungsfähigkeit und -bereitschaft sind für sie eine unverzichtbare Voraussetzung, um an einer kooperativen Option mit Russland zu arbeiten – selbstbewusst und nicht in Sorge um die Solidarität aller Verbündeten.

In einer dritten Gruppierung sind Verbündete, die die Verpflichtung zur kollektiven Verteidigung zwar weiter für einen Eckstein des Bündnisses halten, aber kein dringliches Erfordernis sehen, zusätzliche Planungen und Maßnahmen für die Verteidigung der Verbündeten in Mittel-Osteuropa über die integrierte Luftverteidigung hinaus auf den Weg zu bringen; zum einen wegen des Mangels an Ressourcen in den meisten Mitgliedstaaten und zum anderen, weil sie die Absichten und Fähigkeiten Russlands nicht in gleicher Weise kritisch einschätzen. Darüber hinaus sind sie äußerst zurückhaltend bei der Einschätzung, ob, wann und wo die Allianz bei krisenhaften Entwicklungen aufgerufen ist, vorbeu-

gend, zur Konfliktbewältigung oder zur Konfliktnachsorge durch Stabilisierung einzugreifen.

Wenn diese Einschätzung der augenblicklichen Lage zutrifft, dann ergeben sich dringende Aufgaben, die vor, beim und nach dem Gipfel Anfang April anzupacken sind.

Handeln im 7. Jahrzehnt

Die Allianz wird künftig in komplexen dynamischen Situationen handeln müssen. Dabei ist die Vielfältigkeit unter den Verbündeten und Partnern ebenso bedeutsam, wie die Verschiedenartigkeit der Gegner, seien es Staaten oder nicht-staatliche Akteure oder zumeist eine Mischung aus beiden. Für diese kontinuierliche komplexe und komplizierte Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung bietet Carl v. Clausewitz in seinem Werk »Vom Kriege« hilfreiche Einsichten. Der politische Zweck, Ziele für unterschiedliche Mittel und die verfügbaren Mittel selbst sind festzulegen bzw. zu bewerten und bereitzustellen.

Auch Kriege, Konflikte und Krisenlagen des 21. Jahrhunderts werden geprägt durch das Element von Gewalttätigkeit, Hass und Feindschaft, das Spiel von Wahrscheinlichkeiten und Zufall und ihre untergeordnete Natur als politisches Werkzeug. Dazu treten die Persönlichkeitsmerkmale und Anforderungen an das »(kriegerische) Genie« für dynamische, komplexe Probleme sowie einige grundsätzliche Anforderungen an Streitkräfte, die Clausewitz in seinem Werk »Vom Kriege« untersucht hat.

Als wesentlicher politischer Zweck der Allianz kann absehbar gelten, ein freies, geeintes Europa in Frieden zu schaffen, auszubauen und zu erhalten. Nach Buch-



NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer (li.) im Gespräch mit Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier. Foto: NATO

staben und Geist des Washingtoner Vertrags werden deshalb die Stabilität, das Wohlergehen, die Sicherheit und der Schutz aller Verbündeten der übergreifende Zweck bleiben. Bei den absehbaren Entwicklungen der kommenden Jahre, der Einschätzung von Chancen, Risiken, Gefahren und Bedrohungen wird die Allianz – wie die EU mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) Ende 2003 – ihren Beitrag zu einem freien, geeinten Europa in Frieden formulieren. Dafür bleibt der Sicherheits- und Stabilitätstransfer ein bedeutendes Ziel, das mit verschiedenen Mitteln verfolgt wird. Darin enthalten, aber geopolitisch auch darüber hinausreichend, wird die Allianz feststellen, welche Mitverantwortung und Mitwirkung sie für Krisenvorbeugung, -bewältigung und -nachsorge übernehmen will – in bereits vorhandenen Konflikten sowie in potenziellen Krisenregionen. Dabei werden die vitalen Interessen der Leitstrahl sein müssen, wann Handeln – im Sinne des Entstehens für unsere Grundwerte des Zusammenlebens – erforderlich oder gar geboten sein kann.

Um den politischen Zweck in die Tat umzusetzen, gilt es also zunächst zu identifizieren und zu vereinbaren, welche gemeinsamen Interessen der 26, dann 28 Mitgliedstaaten vorliegen. Die (vor)schnelle Konzentration auf die unterschiedlichen, abweichenden, ja strittigen Punkte schmälert die Chancen für kohärentes pro-aktives Handeln. In der Situation nach dem 11. September 2001 bestand eine große Solidarität mit den angegriffenen Vereinigten Staaten. War der Terrorismus im Konzept von 1999 noch als eine mögliche Gefahr bezeichnet worden, war, ist und bleibt transnationaler Terrorismus eine »klare und gegenwärtige Bedrohung«. Diese Gefahr entstand außerhalb des eigenen Territoriums und weit über dessen Periphe-



US-Soldaten der »Operation Enduring Freedom« (OEF).

Foto: Pentagon

rie hinaus. Die Anwendung des Artikels 5 und die Beteiligung fast aller Verbündeten an der Operation »Enduring Freedom« (OEF) war Beleg, dass man die »out-of-area« Hemmschwelle hinter sich gelassen hatte.

Bei den konzeptionellen Arbeiten im Bündnis nach den Terrorangriffen in New York und Washington fallen zwei damalige politische Orientierungen ins Auge:

Die Allianz überwand die Diskussion, ob und wie weit sie zu »out-of-area« bereit sein sollte mit der Formel: »wenn und wo immer erforderlich«. Dabei bezog sich das ‚wenn‘ auf den Sachverhalt, weniger auf den Zeitpunkt.

Bei der Erarbeitung des Konzepts zur Verteidigung gegen den transnationalen Terrorismus lautete eine wesentliche Richtschnur: Es ist vorzuziehen terroristische Angriffe abzuschrecken oder ihr Eintreten

zu verhindern bzw. ihnen zuvorzukommen als deren Folgen zu beherrschen.

Die oben genannten drei Gruppierungen verdeutlichen, dass beide Grundsätze von den Verbündeten nicht zu einem operationalisierten, handhabbaren internen Konsens für konkrete Situationen weitergeführt worden sind. Will die Allianz immer schwieriger werdende ad hoc Diskussionen im je konkreten Fall eingrenzen, wird sie mit der »Erklärung zur atlantischen Sicherheit« beim Gipfel in Straßburg/Kehl/Baden-Baden den Weg für einen Konsens weisen müssen. Eine erweiterte Bestimmung künftiger Abschreckung und dazu erforderliche Schritte werden erforderlich, vor allem aber wird die Konzeption für Aufklärung und Nachrichtendienste, für polizeiliches und militärisches Handeln vor Aktionen, Attentaten oder Angriffen vorangebracht werden müssen.

Flottenverband im Rahmen der »Operation Enduring Freedom« (OEF).
Foto: Pentagon



Zusammenarbeit mit anderen

Der letzte Hinweis deutet an, dass jedes neue strategische Konzept zum Erreichen und Erhalten des politischen Zwecks eine Vielzahl sowohl nicht-militärischer wie militärischer Mittel und Maßnahmen erfordern wird. Diese werden weitgehend von Staaten und internationalen Organisationen geleistet, aber auch von Nichtregierungsorganisationen in deren Auftrag oder eigenständig. Lange und kontroverse Diskussionen in der Allianz über ihre Rolle bei der Stabilisierung und beim Wiederaufbau in Konfliktregionen und Krisengebieten haben bisher kein tragfähiges Ergebnis erzielt. Während einige Nationen bereit sind, ihre nicht-militärischen Mittel im Rahmen von Krisenreaktionseinsätzen über die NATO-Strukturen zur Wirkung zu bringen, lehnen andere das ab. Diese sehen dafür keine Notwendigkeit und verweisen zu meist auf die EU, die für diese Fälle »besser aufgestellt« sei. Hier aber liegt die Krux!

NATO und EU

Die Allianz und die EU – und hier sind vor allem die 21 Doppelmitglieder in der Pflicht – müssen ihre viel beschworene »Komplementarität« endlich durch enge Konsultation, Koordination und Kooperation zur Wirkung bringen, sonst bleibt die »vernetzte Sicherheit«, die schon im nationalen Bereich eher holpert, im Ansatz stecken und wird den Anforderungen dieses Jahrhunderts nicht gerecht werden. Während die Stäbe der EU und der NATO in Brüssel sich inzwischen enger und detaillierter austauschen zu Einsatzüberlegungen, Führungsfragen und Fähigkeitsentwicklung, findet schon ein Gespräch zwischen den politischen und militärischen

Gremien überhaupt nicht oder nur informell statt. Ein strategisches Konzept der Allianz ohne einen praktischen Durchbruch an dieser Front kann der Wirklichkeit der kommenden Jahre nicht gerecht werden.

Deshalb müssen alle Mitglieder von Allianz und EU aktiv an einer Lösung des Zypernproblems arbeiten, das sowohl für die Türkei in der NATO als auch für Zypern und Griechenland in der EU Hintergrund ihrer Ablehnung jeder engeren Zusammenarbeit bleibt.

Eine strategische Kooperation beginnt mit der Konsultation über politische Zwecke, Zielsetzungen und Handlungsansätze in allen Sicherheitsfragen. Strategische Zielsetzungen für das kommende Jahrzehnt, eine »Longterm Vision« für die sicherheitspolitische Gemeinschaft des Westens bleiben das Ziel, das bei der Erarbeitung des strategischen Konzepts der Allianz und der Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie zu beachten ist. Die Zusammenarbeit bei der Lagefeststellung beginnt mit der Abstimmung in der »Krisen-Frühwarnung«. Beide Organisationen verfügen über Strukturen, um periodisch gemeinsame Analysen zu bestehenden, aber vor allem zu potenziellen Krisenregionen oder Gefahrenpotenzialen zu erarbeiten.

Aber die Zusammenarbeit muss nicht auf die umfassenderen Ansätze warten. Bei der Fähigkeitsentwicklung für die Streitkräfte und die zivilen Mittel steckt viel Potenzial für gemeinsame Arbeit, gerade auch im Sinn der vernetzten Sicherheit und der vernetzten Operationsführung. Aber auch in funktionalen Bereichen, wie Kampf gegen den Terrorismus, Internetsicherheit sowie bei den laufenden Einsätzen auf dem Balkan und in Afghanistan kann die

Wirksamkeit durch abgestimmtes Handeln schon heute verbessert werden.

VN, OSZE, AU

Natürlich sind auch Konsultation und Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (VN) generell sowie der OSZE und anderen regionalen Organisationen, wie der Afrikanischen Union (AU), in konkreten Situationen oder funktionalen Aufgaben weiter voranzutreiben. Die Erklärung zur Zusammenarbeit zwischen VN und der Allianz, die bei den VN über zwei Jahre »geprüft« wurde, kann nur ein Anfang sein. Die bisher sehr begrenzte Unterstützung der Afrikanischen Union bei Einsätzen und bei der Ausbildung für Friedenseinsätze zeigt die Zurückhaltung, die offensichtlich auf beiden Seiten (noch) besteht. Auch für diesen Bereich ließe sich gewiss aus einer systematischen Zusammenarbeit zwischen EU und Allianz zusätzlicher Nutzen für alle ziehen.

Großmächte wie Russland, Japan, China, Indien

Die Nordatlantische Allianz kann auf der Grundlage eines internen strategischen Konsenses auch selbstbewusst ein vernünftiges Verhältnis mit Russland gestalten, bei dem russische Interessen berücksichtigt bleiben, aber wegen eigener Uneinigkeit nicht dominieren. Ein Krieg einer Großmacht in Europa zur Durchsetzung eigener Interessen schien bis vergangenen August keine Option mehr. Deren Rückkehr durch Russlands Eingreifen und die direkten Folgen im Südkaukasus werden nicht ohne Auswirkungen auf die künftigen Beziehungen bleiben können. Die Entscheidung der Außenminister der Allianz Anfang März, die ausgesetzten Treffen des NATO-Russland-Rats wieder aufzunehmen, kann nicht dazu führen, das gegen die Sicherheit in Europa gerichtete Verhalten Russlands im Südkaukasus als »fait accompli« hinzunehmen und im Übrigen so zu tun, als sei nichts geschehen. Russland – als strategischer Partner – kann und darf nicht so verstanden werden, dass es die Grundsätze und wichtige Interessen des Westens durch »divide et impera« schrittweise zurückdrängt und so das Fundament der Sicherheit für ganz Europa gefährdet. Leitstrahl kann nicht sein, was vor allem Russland nutzt, sondern was die Unabhängigkeit und freie Entwicklung der seit 1991 unabhängigen Staaten ermöglicht, die keine Gefahr oder gar Bedrohung Russlands darstellen – so wenig wie die Nordatlantische Allianz.

In einer Welt, in der auch die Sicherheitsthemen zunehmend globalisiert sein werden, ist die Allianz richtig beraten, mit Japan als Bündnispartner der eigenen Führungsmacht ebenso auf funktionale und regionale Zusammenarbeit zu setzen wie mit China als ausgreifender Großmacht



NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer (li.) und der EU-Beauftragte Javier Solana bei einer gemeinsamen Pressekonferenz. Foto: NATO



Sitzung des NATO-Russland-Rats im Jahre 2002.

Foto: NATO

den Kontakt aufzunehmen und zu halten. Letzteres kann auch mit Indien weiter ausgebaut werden.

Partner im Euro-atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC), Mittelmeerdialog (MD) und Istanbul Kooperationsinitiative (ICI)

Schon seit 1990 hat die Allianz erkannt und systematisch daran gearbeitet, mit den Staaten Europas und dann auch den zentralasiatischen Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten eine sicherheitspolitische Kooperation zu beginnen und kontinuierlich auszubauen. Es war auch ein Ergebnis dieser über 10-jährigen Kooperation, erst im NACC, dann mit PfP und EAPC, dass bei dem Einsatz gegen Afghanistan mit der Operation »Enduring Freedom« (OEF) und der ersten VN ISAF-Mission rasch Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten im Norden getroffen werden konnten. Wenn der interne Konsens über die strategische Ausrichtung der Allianz gefestigt ist, wird es auch einfacher, sachdienliche, differenzierte Zusammenarbeit mit den sehr unterschiedlichen PfP- und EAPC-Staaten zu gestalten.

Der **Mittelmeerdialog** hat in den vergangenen Jahren eine schrittweise Verdichtung erfahren. Aber die sehr unterschiedlichen Interessen der Partner werden eine enge gemeinsame Arbeit auch künftig begrenzen. Auch hier kann und soll die Allianz individuelle Programme ermöglichen, wenn sie gewünscht werden, aber alle Ansätze sollten grundsätzlich immer die Offenheit für alle behalten, die die vereinbarten Voraussetzungen erfüllen. Kooperation bei der Ausbildung der Streitkräf-

te zur Erhöhung der konzeptionellen, nicht nur taktischen Interoperabilität sowie bei der Reform der Sicherheitsstrukturen und -kräfte sind nur zwei wichtige Bereiche, die intensiver ausgebaut werden können. Dies sind zugleich wichtige Beiträge zur Krisenprävention.

Die **Istanbul Kooperationsinitiative**, benannt nach dem Gipfel 2004, bei dem sie gestartet wurde, richtet sich aus offenkundigen Gründen an die Staaten des Weiteren Mittleren Ostens. Die ersten Jahre haben vor allem Kontakte mit den Staaten des Golf-Kooperationsrats intensiviert, gemeinsam und individuell nach dem Grundsatz »26 +1«. Schwerpunkte sind Fragen der Sicherheitsstrukturen, der Interoperabilität der Streitkräfte mittels militärischer Zusammenarbeit bei Ausbildung und ausgewählten Übungen, aber auch der Kampf gegen den Terrorismus, gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie Maßnahmen zum Katastrophen- und Zivilschutz. Auch wenn hier keine plakativen Ergebnisse vorliegen oder zu erwarten sind, passt sich diese Ausdehnung der Zusammenarbeit gut ein in das grundsätzliche Ziel von Sicherheits- und Stabilitätstransfer durch Kooperation und Dialog.

Partner im globalen Rahmen

Nachdem oben schon Japan und China und Indien angesprochen worden sind, gibt es eine Reihe von Staaten in Lateinamerika, Asien und Australien, die den Kontakt mit der Allianz suchen, ja an ihren Krisenreaktionseinsätzen im Balkan und in Afghanistan in unterschiedlichem Maß bereits mitwirken. Dies zeigt die Anziehungskraft einer politischen Allianz, die eine

Struktur besitzt, um in unterschiedlichen Kriseneinsätzen – bis hin zum hoch intensiven Konflikt – die Streitkräfte vieler Nationen in einer gemeinsamen Anstrengung zu führen, um ein gestecktes Ziel zu erreichen und so zum mandatierten politischen Zweck beizutragen. Eine durch internen Konsens über ihre »raison d'être« gestärkte Allianz wird gut daran tun, die Mitwirkung dieser Partner nicht nur nicht abzuweisen, sondern in angemessener Form zu stärken. Denn die Kräfte dieser Staaten können auch die Last eines Einsatzes auf mehr Schultern verteilen – ein nicht gering zu schätzender Effekt bei überall begrenzten Ressourcen.

Alle regionalen und globalen Felder der Kooperation und des Dialogs unterstreichen noch einmal, wie dringlich Abstimmung und konzertiertes Zusammenwirken der Allianz mit der EU und der EU mit Nordamerika vorangebracht werden müssen. Denn die vernetzte Sicherheit beginnt nicht erst, wenn eine Resolution des VN-Sicherheitsrats oder eine gemeinsame politische Entscheidung der Allianz eine Mission mandatiert.

Anspruchsrahmen für bündnisgemeinsames Handeln

Die Erörterung dieser Zusammenarbeit mit der EU und anderen Institutionen, Organisationen und Staaten ist ein wesentliches Element, um einen realistischen eigenen Anspruchsrahmen für das Bündnis abzustecken, mit dem der oben genannte politische Zweck erreicht und gesichert werden soll. Natürlich ist eine gründliche Analyse der Risiken, Gefahren und Bedro-



Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Berlin.

Foto: NATO

hungen eine weitere unverzichtbare Voraussetzung dafür. Neben dem Einsatz in Afghanistan – auch der OEF-Koalition, dem schwierigen Verhältnis zu Russland, der Entwicklung in Südosteuropa, aber auch im krisengeschüttelten Mittleren Osten und in Afrika werden mögliche weitere Kernwaffenstaaten und die Gefahr der Proliferation von nuklearem, biologischem

auch dann wenn die Bereitstellung dieser Fähigkeiten und ihr Einsatz in Krisenregionen wegen des fehlenden Konsens' – nicht über die NATO erfolgen soll. Daraus folgt, dass der »comprehensive approach« weitergedacht und konkretisiert werden und zur Weiterentwicklung der »Umfassenden Politischen Weisung« und der »Ministerial Guidance 2006« führen muss.



Treffen von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer (re.) mit dem damaligen russischen Präsidenten Putin in Moskau. Foto: NATO

und chemischem Waffenmaterial in die Hände von Terroristen oder anderer nichtstaatlicher Akteure hohe potenzielle Risiken bleiben. Aus den alarmierenden Analysen vieler Klimaforscher werden schon jetzt mögliche Folgen für die Sicherheit der Staaten, auch des euroatlantischen Raums, erkennbar. Und auch der bereits begonnene Konkurrenzkampf um die verfügbare Energie wird gegebenenfalls nicht nur mit ökonomischen Mitteln verfolgt werden. All dies macht deutlich, dass die Reduzierung der eigenen Vorsorge auf die »asymmetrischen Bedrohungen und Einsatzarten« keine tragfähige Vorsorge für die »möglichen Zukünfte« sein kann.

In dieser komplexen Lage werden die Festlegungen der Verteidigungsminister vom Juni 2006 zum Anspruchsrahmen (»level of ambition«) für die militärischen Fähigkeiten neu betrachtet werden müssen. Genauso wichtig ist aber auch die Identifizierung der nicht-militärischen Anforderungen im laufenden Planungsprozess –

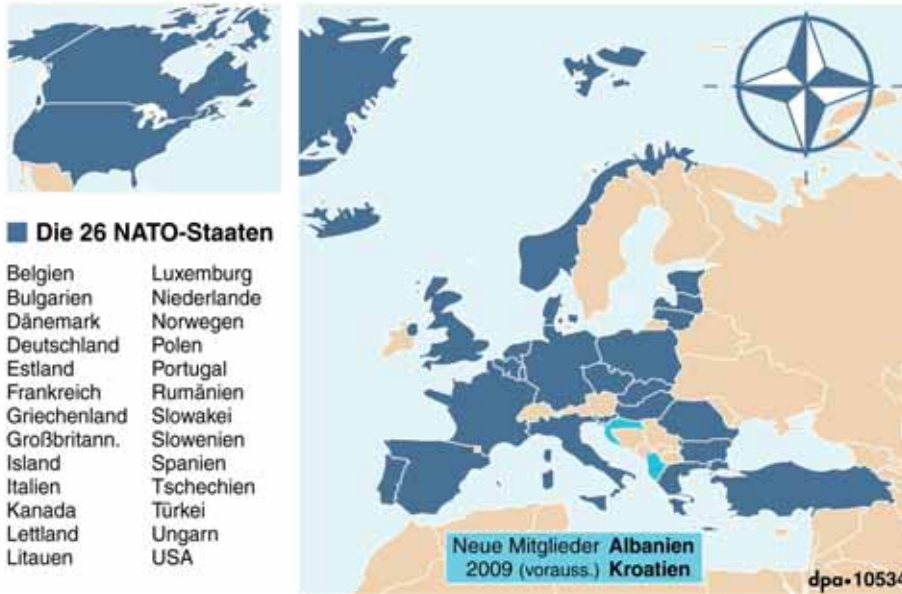
Strukturen, Verfahren, Fähigkeiten

Eine wirkmächtige Allianz braucht neben dem Konsens über den politischen Zweck im allgemeinen und die jeweils zu verfolgenden Ziele im Besonderen zum einen den Willen, Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, und zum anderen die erforderlichen Fähigkeiten, effektive und effiziente multinationale Strukturen und dafür flexible, eingeübte Verfahren von der strategischen bis zur taktischen Führungsebene.

Seit den 90er Jahren hat die Allianz eine Reihe von Fähigkeitslücken identifiziert. Alle Initiativen vor 1999, dann die »Defence Capability Initiative« und das »Prague Capability Commitment« von 2002 haben aber nicht entscheidend zur Schließung der Lücken bei den europäischen Bündnispartnern beigetragen. Das liegt sowohl an den reduzierten Haushaltsmitteln, aber auch an der ungenügenden Kooperation der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Strategischer Lufttransport, kompatible, interoperable Führungs- und Aufklärungsmittel, Verbesserung der taktisch-operativen Raketenabwehr sind nur einige Felder, in denen bei NATO und EU die Lücken fortbestehen.

Nicht viel besser sieht das Bild bei der NATO-Kommandostruktur (NKS) aus. Seit den 90er Jahren wurde jede Reform der NKS noch vor ihrer Umsetzung durch die nächste überholt. Dabei hatte man den Eindruck, dass die Mitgliedstaaten nach Reform riefen, weil sie weder das Personal in die gerade verabschiedete Struktur entsenden noch die verfügbaren Finanzmittel für ihre effiziente Ausstattung bereitstellen konnten oder wollten. Diese dadurch getriebenen Strukturentscheidungen entfernten sich noch weiter von Effektivität und Effizienz, weil alle Staaten von den verbleibenden Hauptquartieren ein Element auf ihrem Territorium haben und die »besitzenden« Staaten keine aufgeben wollten. Eine Rückkehr Frankreichs in die Kommandostruktur wird an diesen grundsätzlichen Schwierigkeiten nichts Entscheidendes ändern – trotz der ca. 400 bis 500 zusätzlichen Soldaten, die es einbringen wird. Mit der Ministerweisung vom Juni 2006 wurden für 5 bis 6 kleinere Einsätze konzeptionell und strukturell erhebliche multinationale Hauptquartiere auf der Divisions- und Brigadeebene in die Streitkräftestrukturen der Nationen verlagert. Da das Personal für multinationale Stäbe aber insgesamt begrenzt ist, wird dies erneut Rückwirkungen auf die NKS haben. Den gordischen Knoten dieser sich gegenseitig ausschließenden und die Effizienz reduzierenden Ansprüche werden die Nationen überwinden müssen, wenn sie nicht ständig den Mangel verwalten und mit suboptimalen Führungsstäben sogar Gefah-

Die NATO heute



ren für ihre eingesetzten Soldaten in Kauf nehmen wollen.

Eine Allianz mit 28 Nationen bedeutet eine große Vielfalt, auch in den »militärischen Kulturen«. Das wirkt sich bis in die Planungs- und Einsatzverfahren aus. Trotz aller über die Jahrzehnte durchgeführten Standardisierungen und der Abstimmung von Doktrinen und Verfahren bleibt es eine dauernde Herausforderung in den heutigen komplexen Einsätzen ein quasi integriertes Führen und Handeln der nationalen Teilstreitkräfte und der notwendigen, ja unverzichtbaren Multinationalität bestmöglich sicherzustellen.



Demonstrationen von Georgiern am NATO-Hauptquartier gegen den Einmarsch von russischen Truppen in ihr Land. Foto: dpa

»Globaler Mitspieler« bleiben

In diesem Jahrhundert der dritten, weitreichendsten Globalisierung mit vielen Chancen, aber auch neuen, komplexen Risiken und Gefahren kann die Nordatlantische Allianz sich mit Blick auf ihren politischen Zweck nicht auf das Territorium ihrer Mitgliedstaaten im herkömmlichen Sinn beschränken. Vielmehr wird sie ihren politischen Zweck nur erreichen und erhalten können, wenn sie – wie die Europäische Union – ein »globaler Mitspieler« bleibt, ohne überall mitzuspielen. Ihrem politischen Zweck wird sie am besten gerecht, wenn sie einerseits Kooperation und Dialog wirkungsvoll einsetzt und andererseits geeignete militärische und – im Verbund – nicht-militärische Fähigkeiten für die Krisenbewältigung wie die kollektive Verteidigung bereithält – vorausgesetzt der interne Konsens verbürgt auch Entschlossenheit und Standfestigkeit in kritischer Lage.

Wenn man die heutigen und absehbaren Krisen und gewaltsamen Konflikte betrachtet, wird rasch klar, dass herkömmliche bilaterale Konfigurationen der »Leidenschaften« zweier Völker sich in multiple verwandelt haben und die Zahl entscheidender Akteure in Form von Regierungen wie nichtstaatlichen Gruppen ebenso exponentiell gestiegen ist wie die handelnden Persönlichkeiten vor Ort im Einsatzgebiet sowie auf der strategischen Ebene der Staaten und internationalen Organisationen. Das zeigt, dass die Allianz genauer erfassen und bestimmen muss, was ihr Beitrag zum Erfolg einer Krisenbewältigung sein kann, zu der sie sich im Konsens entschlossen hat. Dies ist erforderlich, um den eigenen Kräfteansatz zu fokussieren und durchzuhalten, aber auch um von vorneherein nicht zum Sündenbock für das Scheitern eines Einsatzes erklärt zu werden, für den andere Akteure – auch Mitgliedstaaten – ihren Beitrag nicht geleistet oder die Verhältnisse im Einsatz-

gebiet eine Neuorientierung erfordert oder erzwungen haben.

Es ist kaum zu bestreiten, dass die Krisenvorbeugung, -bewältigung und -nach-sorge aus der Interessenlage des Westens am ehesten erfolgreich angepackt werden kann, wenn die Nordatlantische Allianz und die EU sowie die EU und die USA sich zu konzertiertem Vorgehen entschließen können. Allerdings besteht sowohl innerhalb der Allianz als auch innerhalb der EU zu den meisten sicherheitspolitischen Herausforderungen (noch) keine strategische Einigkeit, die sich in praktikables Handeln umsetzen lässt. Dies gilt u.a. für das Verhältnis zu Russland, für die Öffnung von NATO und EU, für die strategische Raketenabwehr, für das regionale und spezifische Konzept in Afghanistan und manches andere offenkundige Thema im weiteren Mittleren Osten oder in Afrika.

Diese skeptische Einschätzung verlangt, dass die Mitglieder der Allianz und der EU pragmatisch die Themen identifizieren, in denen gemeinsame Interessen zu gemeinsamem Handeln verdichtet werden können. Denn bloße deklaratorische Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners oder Verzicht auf pro-aktives Handeln sind den vorhandenen Chancen nicht angemessen und hinsichtlich der Risiken und absehbaren Gefahren unzureichend.

Die EU hat sich mit ihrer Sicherheitsstrategie aufgegeben, in diesem breiten Aufgabenbereich »fähiger«, »kohärenter« und »aktiver« zu werden. Dies kann auch für die Allianz ein nützlicher Ansporn sein. Zusätzlich sollte sie ihre sicherheitspolitischen Herausforderungen solidarisch, kooperativ und entschlossen bewältigen.

Wiederholt und nicht erst mit dem Krieg im letzten August und den folgenden Ereignissen im Kaukasus wurde nachdrücklich vor Augen geführt, dass ein Erfolg des Westens bei den vorhandenen Chancen, aber auch mit Blick auf bestehende Risiken und absehbare Gefahren wesentlich davon abhängen wird, die kleinen und großen Zwistigkeiten zwischen beiden Organisationen zu überwinden. Nur wenn und soweit dies gelingt und zugleich eine kompatible Zusammenarbeit zwischen Nordamerika und der EU auch für sicherheitsrelevante Themen verstärkt wird, kann der »Westen« in der Weltordnungspolitik eine geostrategisch und geopolitisch entscheidende Rolle erreichen, behalten und möglichst verstärken. ■

Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen ist Präsident der Clausewitz-Gesellschaft.