

Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen

AUGUST PRADETTO

Dass sich die westliche Allianz in einer Krise befindet, ist evident. Die nachfolgenden Ausführungen gehen drei Fragen nach: Die erste lautet, worauf die gegenwärtige Unsicherheit über die Fundamente des Bündnisses, über dessen Zielsetzungen und Aufgaben sowie über die Strategien und Instrumente beruht. Zweitens wird die Frage zu beantworten gesucht, wie die Positionierung der Allianz von unterschiedlichen politischen Kräften im Kontext anderer internationaler Organisationen gesehen wird. Und schließlich bedingt die Frage, welchen Platz die NATO in der internationalen Politik einnimmt, eine Bestimmung des Verhältnisses zwischen den Vereinigten Staaten und Europa in der und in Bezug auf die Organisation.

Prognosen, wohin die ›NATO des 21. Jahrhunderts‹ geht, verbieten sich: Wenn etwas in den letzten fünfzehn Jahren besonders signifikant war, dann war es die Unvorhersagbarkeit der Entwicklung der Allianz. An der Wende zu den 90er Jahren

hätte noch kaum jemand vermutet, dass der Kollaps von Warschauer Pakt und Sowjetunion die Organisation in derartige Identitätsprobleme bringen könnte, dass einige Politiker apodiktisch die Alternative »out of area or out of business« aufwerfen würden. Im Jahre 1990 bei den Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen über die Herstellung der deutschen Einheit, als es unter anderem um die Einbeziehung der früheren DDR in den NATO-Raum ging, hätte kein Experte ernsthaft an eine darüber hinausgehende Erweiterung des Bündnisses in Richtung Osten gedacht. Drei Jahre später wurde eben dies zu einem prioritären Punkt auf der Agenda der Organisation. Zu Beginn der 90er Jahre war es jenseits des Horizonts politischen Vorstellungsvermögens, die NATO könnte außerhalb des Bündnisgebietes und außerhalb ihres Verteidigungsauftrags unter der Führung oder im Mandat der Vereinten Nationen tätig werden. 1994/95 setzte die Organisation sowohl die Luftwaffe als auch Bodentruppen in Bosnien-Herzegowina ein. Ebenso undenkbar war bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre, dass das Verteidigungsbündnis ohne eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen militärisch die Souveränität eines anderen Staates verletzen würde, ohne selbst angegriffen zu werden. 1999 führte die NATO ihren ersten Krieg überhaupt in der Geschichte des Bündnisses – außerhalb des Bündnisgebietes, außerhalb der Vereinten Nationen und außerhalb des Rechts auf Selbstverteidigung.

Ebenso wenig vorstellbar war bis kurz vor dem Krieg gegen Jugoslawien, dass diese Entgrenzung der Aufgabenstellung des Bündnisses und seiner Einsatzmöglichkeiten als Doktrin festgeschrieben werden könnte, wie dies mit dem neuen strategischen Konzept auf dem Washingtoner Gipfel im April 1999 erfolgte. Noch Anfang des Jahres 2001 war es für die meisten NATO-Staaten und den Großteil der sicherheitspolitischen Experten höchst unwahrscheinlich, dass dem Wunsch der baltischen Staaten nach

Aufnahme in die Organisation in den folgenden Jahren entsprochen würde. Auf dem Prager Gipfel im November 2002 wurden nicht nur die drei baltischen Staaten, sondern auch Bulgarien, Rumänien, Slowenien und die Slowakei zu Beitrittsverhandlungen eingeladen. Und ebenso wenig denkbar war bis vor kurzem, dass die NATO in quasi *Peace keeping*-Einsätzen nach einem von den USA militärisch erzwungenen Regimewechsel in Afghanistan oder Irak tätig werden würde. Stattdessen wurde an der Wende zum neuen Jahrzehnt über eine mögliche Aufnahme neutraler Länder in die Organisation spekuliert. Davon war nach dem Irak-Krieg keine Rede mehr. Stattdessen wurden wieder verstärkt Überlegungen angestellt, Russland noch weiter in die NATO zu integrieren und eventuell sogar aufzunehmen. (Vgl. Gordon/Steinberg 2001; Gordon 2001)

All diese Wendungen und überraschenden Veränderungen seit Ende der 80er Jahre zeigen nicht nur, wie vorsichtig mit Vorhersagen über die künftige Entwicklung der Organisation umgegangen werden sollte. Sie zeigen auch keineswegs nur – worauf in der NATO immer wieder mit Stolz verwiesen wird – die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Allianz. Sie demonstrieren vielmehr auch den kontingenten Transformationsprozess, dem die NATO unterliegt und der von vielen zufälligen, schwer bestimmbar Variablen beeinflusst wird.

Oft wird angeführt, die NATO habe schon viele Kontroversen und Auseinandersetzungen in ihrer Geschichte überstanden. Auch Instrumentalisierungsversuche wie in der Irak-Frage seien keineswegs neu. Die USA beispielsweise bei ihrem Engagement in Vietnam und Frankreich beim Versuch, militärisch in ehemaligen Kolonien in Afrika zu intervenieren, hätten dies ebenfalls vergeblich probiert. Die Problematik geht jedoch seit dem Ende des Kalten Krieges tiefer. Bis zur Auflösung von Warschauer Pakt und Sowjetunion war die Identität der NATO konsensual. Die kollektive Verteidigung und das Bemühen um eine politische

Entspannung waren das von allen Mitgliedern geteilte Fundament der Organisation. Alle Kontroversen hatten mit unterschiedlichen Ansichten darüber zu tun, wie diese Aufgabe am besten zu lösen sei. Dieses Fundament ist mit dem Abhandkommen des ehemaligen Gegners zerbröckelt. Seitdem kreisen die Diskussionen und Kontroversen um die Frage der Identität der NATO selbst, und diese Debatte hat seit der Polarisierung in der Weltpolitik nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 auf New York und Washington ihren Höhepunkt erreicht. Der einstige gemeinsame Nenner kollektiver Verteidigung, der die Existenz der Organisation außer Frage gestellt hat, existiert nicht mehr. Er ist reduziert auf das Bewusstsein seiner Mitglieder, die Allianz werde aus Stabilitätsgründen weiterhin gebraucht. Wie dieses viel diffusere Ziel der ›Stabilität‹ zu erreichen sei – darüber gehen die Meinungen mehr denn je auseinander. Tatsächlich sind der NATO, als vorrangig militärischer Organisation, die dem klassischen Bemühen um Verteidigung der Souveränität ihrer Mitglieder entspricht, die so genannten neuen Bedrohungen fremd. Doch klassische Verteidigungspolitik und das Bemühen um Entspannung zwischen staatlichen Akteuren werden als nur mehr untergeordnete Aufgaben beim Versuch gewertet, neuen Herausforderungen für die Sicherheit von Staat und Gesellschaft zu begegnen.

Bekämpfung des internationalen Terrorismus als künftige Hauptaufgabe der NATO?

Die Londoner Erklärung der NATO im Juli 1990 kündigte eine fundamentale Änderung der Strategie der Allianz an, die den weltpolitischen Umbrüchen gerecht werden sollte. (Vgl. The London Declaration 1990) Seither wurden viele Strategiepapiere

geschrieben, Änderungen eingeleitet und Umwertungen vorgenommen. Seit 1990 befindet sich die NATO in einem permanenten Reformprozess. Eine konsistente Vorstellung über die Zukunft der Organisation ist bis heute nicht entwickelt worden. Das Engagement der NATO in den Balkankriegen und die Erklärung des Bündnisfalles nach den Terroranschlägen in den USA im September 2001 haben die Identitätskrise nur zeitweise überdeckt. Zwar sind neue Aufgabenstellungen in der Sicherheitsproduktion deutlich geworden. Doch gleichzeitig haben diese Aktivitäten die Debatte über die Grundlagen und die Zukunft der NATO weiter verschärft. Das neue strategische Konzept von 1999 (The Washington Declaration 1999) spiegelt sicher einerseits die Veränderung der NATO, die Erweiterung des Aufgabenspektrums, das neue Verständnis in der Organisation wider. Auf der anderen Seite ist dieses Dokument Ausdruck auch der Hilflosigkeit: ein Sammelsurium von Bedrohungsszenarien und Aufgabenstellungen, die vom ungebremsen demographischen Wachstum in Teilen der Dritten Welt über soziale Probleme, die durch die Globalisierung entstehen, bis zum internationalen Terrorismus reichen. Außer dem Plädoyer, man müsse sich hierauf einstellen, sind seither wenig konkrete Festlegungen getroffen worden.

Mitte der 90er Jahre wurde – vor allem nach dem Abschluss des Dayton-Vertrages über Bosnien-Herzegowina, der bald nach dem Eingreifen der NATO in der ehemaligen jugoslawischen Republik geschlossen worden war – von der NATO als »einzig wirksamer« Sicherheitsorganisation gesprochen. Andere Organisationen wie die Europäische Union, die Vereinten Nationen und die OSZE galten Vielen als Versager. (Vgl. Bernauer/Brem/Suter 1995; Calic 1997) Die Realität ist jedoch nicht nur, dass bis heute weder das Problem Bosnien-Herzegowina noch das Problem Kosovo militärisch und politisch gelöst ist, abgesehen davon, dass die Vertreibungen in Kosovo auch nach der NATO-Intervention

weitergingen – nun quasi unter ›Aufsicht‹ der NATO und unter ethnisch umgekehrten Vorzeichen. (Vgl. Mutz 2000) Sondern der Kosovo-Krieg war aus verschiedenen Gründen auch ein Katalysator für zentrifugale Tendenzen in der NATO und für die Auseinandersetzung über die Identität der Organisation. Auch für die Allianz stellte sich heraus, dass sie – genauso wenig wie die Europäische Union oder die OSZE – eine erfolgreiche Bürgerkriegsschlichtungs- oder Nation-building-Regulierungsinstanz darstellt. Tatsächlich haben internationale Organisationen – bei allen Fehlern, die gemacht worden sind – eine positive Rolle im Versuch gespielt, dämpfend auf die Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien einzuwirken. Als Fazit des postkommunistischen Nation-building lässt sich ziehen, dass die Wahl des »tschechoslowakischen Weges« – die friedliche Trennung von Volksgruppen – oder des »bosnischen Weges« – die versuchte Trennung mit Gewalt – weniger von externen Faktoren als von den Akteuren vor Ort abhängig ist.

Nach dem 11. September 2001 wurde partiell erwartet, partiell gehofft, dass die NATO nun ihre neue gemeinsame Aufgabenstellung im Kampf gegen den internationalen Terror finden würde. (Vgl. Kamp 2002) Die Organisation erklärte den Bündnisfall (vgl. Nato 2001), und es schien einen Augenblick, als rücke die Allianz ins Zentrum der sich formierenden internationalen Front gegen den Terrorismus. Bekanntlich war das Gegenteil der Fall. Vordergründig wurde die NATO durch die Politik der Administration in Washington marginalisiert. Diese zog unilaterale Entscheidungen und bilaterale Absprachen der Multilateralisierung des Kampfes gegen den Terror in internationalen Organisationen und auch in der NATO vor. Auch dies bewirkte, dass in der NATO von Anfang an divergierende Auffassungen über den Kampf gegen den Terrorismus herrschten. Die zuerst noch verhalten geführte Auseinandersetzung über die Sinnhaftigkeit eines Regimewechsels in Afghanistan oder aber eine Beschrän-

kung des Einsatzes militärischer Kräfte auf die Zerschlagung terroristischer Stützpunkte verschärfte sich ab Ende Januar 2002, als US-Präsident George W. Bush die Zerschlagung der »Achse des Bösen« ankündigte. (Vgl. Whitehouse 2002a) Die Proklamation des Krieges gegen Irak, die Fixierung einer Strategie »totaler« militärischer Überlegenheit und die Beanspruchung eines Präventivkriegsrechts in der neuen US-Sicherheitsdoktrin vom September 2002 (vgl. Whitehouse 2002b) sowie die Tatsache, dass sich einige europäische Politiker an die Seite der Administration in Washington stellten, während andere eine ablehnende Haltung einnahmen, vertieften die Spaltung in der NATO zusehends. Der Prager Gipfel im November 2002 war so sehr vom Zerwürfnis über die Irak-Frage geprägt, dass eine Debatte hierüber erst gar nicht geführt wurde. Der Streit über die Forderung Washingtons, die Allianz möge ihren Bündnisverpflichtungen gegenüber der Türkei im Falle eines Angriffs aus Irak in Folge der beabsichtigten Intervention der USA gerecht werden – was eine Pervertierung von Artikel 5 des NATO-Vertrags bedeutete – war ein Schlaglicht an der Oberfläche jener grundsätzlichen Auseinandersetzung darüber, was die NATO heute sein soll.

Diese Auseinandersetzung hängt mit teilweise konträren Antworten auf die Frage zusammen, was in der Zeit nach dem Kalten Krieg unter Verteidigung zu verstehen sei und wie Sicherheit hergestellt werden könne. Die Diskrepanzen in der Wahrnehmung der Bedrohung und in der Strategieentwicklung sind darauf zurückzuführen, dass die klassische Bedrohung nationaler Souveränität sich weitgehend aufgelöst hat und die so genannten neuen Bedrohungen mit den Mitteln und Instrumenten der NATO nur mehr unzureichend zu bewältigen sind. Die Krise, in der sich die NATO befindet, resultiert aber nicht nur aus den divergierenden Wahrnehmungen, sondern ist auch institutionell bedingt. Der Entscheidungsprozess in der NATO funktioniert im Prinzip nicht anders als im Sicherheitsrat der Verein-

ten Nationen. Sobald Differenzen auftreten, ist der Entscheidungsfindungsprozess genau so schwierig: Wenn eines der Mitglieder sein Veto einlegt, ist die Organisation »blockiert«. Beschlüsse über militärische Aktivitäten müssen die Zustimmung aller (oder wenigstens nicht die Ablehnung auch nur eines der) Mitglieder finden.

Hysterisierung der Internationalen Politik

Die Krise der NATO ist aber auch eine Krise der politischen Kultur im Bündnis. Die Zeiten der Transformation erzeugen eine Unsicherheit und eine Kontingenz, die vielfach eine verzerrte Wahrnehmung von Realität zur Folge hat. Objektiv gesehen ist unsere Sicherheit durch das Ende des Ost-West-Konflikts, der Bipolarität und der wechselseitigen Bedrohung mit ungeheuren Zerstörungspotenzialen noch nie so groß gewesen wie heute. Seit dem Ende der jugoslawischen Nachfolgekriege hat sich das Sicherheitsniveau in Europa noch erhöht. Die bislang erfolgreiche Kooperations- und Integrationsstrategie der Europäischen Union und der NATO gegenüber dem postkommunistischen Ostteil des Kontinents hat diesen Zustand noch weiter erheblich verbessert. Die militärische Überlegenheit der NATO-Staaten durch den Zusammenbruch des gesamten ›Ostblocks‹ ist in einer Weise gegeben, dass kein Staat und keine Staatenkoalition der Welt ernsthaft den Gedanken zu fassen wagt, ein NATO-Mitglied anzugreifen. Umso höher ist zu werten, dass die kollektive Sicherheitsfunktion der Allianz – in ihr kooperiert der größte Teil der ökonomisch und militärisch potentesten Staaten der Welt miteinander, anstatt, wie bis zum Zweiten Weltkrieg, die größte globale Bedrohung für den Weltfrieden darzustellen – dieser günstigen Lage ein stabiles institutionelles Fundament verleiht. Mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums

hat sich das marktwirtschaftliche System global durchgesetzt – mit seiner Infragestellung ist höchstens zu rechnen, wenn seine Protagonisten es selbst delegitimieren. Die Demokratie hat sich weltweit als überlegenes politisches System und als Priorität auf der internationalen politischen Werteskala durchgesetzt. Im Vergleich zur ideologischen, politischen, militärischen, institutionellen und völkerrechtlichen Situation über weite Strecken im 20. Jahrhundert und zu den gegeneinander in Stellung gebrachten und tatsächlich eingesetzten Zerstörungspotenzialen sind die Gefährdungen durch den internationalen Terrorismus und durch die mögliche Proliferation von Massenvernichtungswaffen heute realiter gering.

Diese Beschreibung steht im krassen Gegensatz zur Wahrnehmung von Gefährdungen durch terroristische Verbrecher und fanatisierte Radikale, die vor allem Israel und die USA treffen wollen. In einem Großteil der Medien und in der Deskription durch eine Reihe von Politikern erscheint dieser Sachverhalt wie umgekehrt: Nie sei die Gefährdung so groß gewesen, nie hätten wir in einer anarchistischeren und apokalyptischeren Welt gelebt als heute. Dass der Kampf gegen den Terrorismus und gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen intensiviert werden muss, steht außer Frage. Aber aufgrund des ungeheueren Abschreckungspotenzials, über das die USA, die NATO und Israel sowie eine große Zahl anderer anti-terroristischer Mächte wie Japan, Russland oder China verfügen, existiert real in sehr geringem Maße eine Gefährdung durch staatliche Akteure (»Schurkenstaaten«). Gleichzeitig wird die Gefahr der Proliferation durch derartige staatliche Akteure stark übertrieben. Diesbezüglich sind bislang sowohl in Bezug auf zeitweise von US-Führungen als »strategische Konkurrenten« gehandelte Akteure wie Russland oder China als auch auf »Schurkenstaaten« wie Irak, Nordkorea, Libyen und andere wenig stichhaltige Beweise erbracht worden. Der Umfang der Unterstützung für subversive

antiwestliche Aktivitäten war in der Zeit des Kalten Krieges von Seiten der Sowjetunion und Chinas wie einer Reihe anderer Staaten – u.a. der DDR – in unvergleichlich höherem Maße gegeben als dies heute mit Bezug auf »Schurkenstaaten« und terroristische Organisationen der Fall ist. Einige Regime, die versuchen, sich atomare Waffen oder andere Massenvernichtungsmittel zu beschaffen, können heute in noch viel effizienterer Weise abgeschreckt werden, als dies in Zeiten des Kalten Krieges gegenüber der Sowjetunion der Fall gewesen ist.

Nicht nur im Osten Europas sind mit dem Wegbrechen von alten Ordnungsprinzipien, von Sicherheiten und eingespielten mentalen Schemata auch paranoide Deutungsmuster und radikale Ideologien in den Vordergrund getreten. Der Wegfall bipolarer Strukturierungsfaktoren und die Verschärfung negativer Auswirkungen der Globalisierung auf einige Regionen der Welt sowie das verschärfte »zu Tage treten« negativer Konsequenzen von »bad governance« und unterbliebener Modernisierung haben in einem Staatengürtel, der von Peru und anderen Teilen Südamerikas über Afrika, den Nahen und Mittleren Osten bis nach Indonesien reicht, in einem gewissen Ausmaß eine Re-Ideologisierung und neue Gewaltpotenziale hervorgebracht, die sich allerdings vor allem endogen zerstörerisch auswirken. Aber auch »der Westen« befindet sich in einer Umbruchs- und Neuorientierungsphase. Auch hier wird partiell mit paranoiden Reaktionen und hysterischem Verhalten auf das Wegbrechen gewohnter Ordnungsmuster reagiert. Seit dem 11. September 2001 verbinden sich insbesondere bei den »Neokonservativen« in den USA Allmachtsphantasien und imperiale Ordnungsvorstellungen und -strategien mit solchen hysterischen Interpretationen und politischen Reaktionen. (Vgl. Pradetto 2003)

Besonders virulent wird diese Verbindung aufgrund personeller, situativer und struktureller Faktoren: Mit George W. Bush ist Ende 2000 ein Präsident an die Spitze der Vereinigten Staa-

ten gewählt worden, dessen Persönlichkeit, mentale Befindlichkeit und Problemlösungskapazität mit dem diesbezüglichen Potenzial seiner neokonservativen Vordenker, Strategen und Politiker kongruiert. Mit dem terroristischen Verbrechen vom 11. September 2001 ist ein Ereignis eingetreten, das die Möglichkeiten zur Erzeugung von Phobien und zur Plausibilität neokonservativer Interpretationen und Strategien in einer Weise gesteigert hat, wie dies durch die zuvor verübten Terroranschläge nicht der Fall gewesen war. Schließlich verfügen die USA über ein militärisches Potenzial, das sie in die Lage versetzen, tatsächlich in globalem Maßstab Vergeltungs- und Neuordnungspläne mit militärischen Mitteln in Angriff zu nehmen.¹ Die Wahrnehmung dieses terroristischen Anschlages als globalen Krieg gegen die USA und die Schlussfolgerung einer Notwendigkeit globaler Kriegsführung gegen »das Böse« korrespondiert mit einem integralen Bestandteil der politischen und strategischen Kultur der Vereinigten Staaten, der als »hysterisches Syndrom« bezeichnet werden kann: Übersteigerte Ängste (»das Böse« will »Amerika« zerstören), übersteigerte Feindbilder (Osama bin Laden, Slobodan Milosevic, Saddam Hussein als die »Hitler des 21. Jahrhunderts«), apokalyptische Zustandsbeschreibungen.

Die vor allem von den »Neocons« vertretene Wahrnehmung, nach der der internationale Terrorismus als äußerer Feind die Hauptgefahr und eine existenzielle Bedrohung darstelle, differiert von der Gefahrenperzeption vieler europäischer Politiker. Zwar müsse der Terrorismus mit verbesserten Mitteln bekämpft und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen verhindert werden. Aber die größten Gefahren für Stabilität und Sicherheit in Europa gingen neben dem internationalen Terrorismus und Massenvernichtungswaffen von einer Reihe negativer Binnen- und Globalisierungsfaktoren aus, die zum größten Teil unterhalb der Schwelle von Gewalt, geschweige von Kriegen, angesiedelt sind: nämlich von sozialen Verwerfungen und ökonomischen

Diskrepanzen, von Arbeitslosigkeit, Migrationsbewegungen, organisierter Kriminalität, Nation-building, nicht funktionierenden Zivilgesellschaften usw. Das heißt: Die unterschiedliche Wahrnehmung von Sicherheitsproblemen bei den US-Neokonservativen und der Bush-Administration, die die Bedrohung von außen in den Vordergrund stellen, sowie einer Reihe vor allem westeuropäischer Politiker und von Führern in der »Dritten Welt«, deren Gefahrenwahrnehmung stärker binnenorientiert ist, erschwert eine Verständigung über gemeinsam wahrzunehmende internationale Sicherheitspolitik. Die in unterschiedlichen politischen Milieus angesiedelten divergenten politischen und strategischen Kulturen, die innerhalb der NATO polarisiert von der Bush-Administration auf der einen Seite repräsentiert werden, vom französischen »gaullistischen Konsens« und von der multilateral-legalistischen Einstellung der deutschen rot-grünen Regierung auf der anderen Seite, führen mit der andersartigen Bedrohungswahrnehmung auch zu unterschiedlichen Zielvorstellungen über die Rolle der NATO. Während die Bush-Administration auf eine Transformation der Allianz drängt, die unter Führung der USA beim globalen Krieg gegen »das Böse« helfen soll (vgl. U.S. Department of State 2003), wird die Funktion der NATO in gaullistischer und rot-grüner Sicht defensiver und politischer wahrgenommen. Abgesehen vom Abschreckungscharakter der NATO wird von Letzteren die sicherheitspolitische Kooperation und der institutionalistische Aspekt der Verbreiterung der Zone von Sicherheit und Frieden in Europa durch Integration osteuropäischer Staaten und Kooperation mit Nordafrika und Nahost betont – also der politische Stabilitätstransfer und die Stabilitätsprojektion weiter nach Osten und Süden. (Vgl. Aliot-Marie 2003; zur deutschen Position vgl. Kamp 2003)

NATO und Europäische Union als konkurrierende Sicherheitsproduzenten?

Dass Europa und die Europäische Union in Sicherheitsfragen von der NATO und den USA independenter werden, entspricht der neuen historischen Lage. Während des Kalten Krieges war der Westteil Europas von der Sicherheitsgarantie der USA abhängig. Dies ist nach der Auflösung von Sowjetunion und Warschauer Pakt bei weitem nicht mehr im gleichen Maße der Fall. Das Selbständigwerden Europas drückt sich nicht zuletzt in der Fähigkeit aus, für die eigene Sicherheit in ausreichendem Maße Sorge zu tragen. Dies beinhaltet den Aufbau entsprechender *capabilities* bis hin zur Fähigkeit, möglicherweise erforderliche Einsätze robuster Kräfte zur Rechtsdurchsetzung bereitstellen zu können. Realisierbar ist dies, wenn der entsprechende politische Wille vorhanden und die europäischen militärischen Kapazitäten für diese Aufgabe ausgerichtet und gebündelt werden; die Ressourcen sind im Prinzip vorhanden. Die politische Notwendigkeit hierfür ergibt sich daraus, dass es auf Dauer weder sinnvoll noch akzeptabel ist, dass die europäische Sicherheit von Entscheidungen im Weißen Haus oder im US-Kongress abhängig ist. Die Bemühungen, die Europäische Union mit den entsprechenden Fähigkeiten und Kompetenzen auszustatten, gehen indes nur langsam voran. Auch wenn längerfristig absehbar ist, dass die Europäische Union einen relevanten Teil der Aufgaben, die die NATO gegenwärtig für den Kontinent leistet, übernehmen wird, ist gleichzeitig deutlich, dass bis zu einer ausreichenden und befriedigenden Lösung die NATO und die USA als Sicherheitsproduzenten in Europa unabdingbar bleiben. Dies stellt schon insofern keine Einbahnstraße dar, als auch die USA ein vitales Interesse an einem stabilen Europa haben, wensschon (oder gerade weil) sich der Schwerpunkt der US-Sicherheitspolitik im internationalen Bereich in andere Räume verlagert. Global

betrachtet bleibt Europa ökonomisch, politisch und sicherheitspolitisch der wichtigste Partner der Vereinigten Staaten, genau wie dies umgekehrt für die Europäer mit Nordamerika der Fall ist.

Allerdings: Insofern die NATO in den Augen aller US-Administrationen – unabhängig von der politischen Färbung – gegenüber Europa eine dominante Stellung Washingtons in sicherheitspolitischen Fragen sicherstellen soll, steht die sicherheitspolitische Verselbständigung Europas durch einen entsprechenden Ausbau der Europäischen Union dazu in Konkurrenz. Die Aufnahme des Beistandsartikels in die Europäische Verfassung und die Bereitstellung entsprechender Kapazitäten, um diesem Anspruch gerecht zu werden, relativiert die Bedeutung der NATO in ihrer Abschreckungsfunktion für Europa weiter. Die Übernahme der Makedonien-Mission durch die Europäische Union von der NATO und Überlegungen zu einer analogen Vorgehensweise in Bosnien-Herzegowina und anderen Teilen des ehemaligen Jugoslawien sind Indizien für den oben genannten Trend der sicherheitspolitischen Selbstverantwortung.

In dieser Konkurrenz und in dem beschriebenen Tauziehen ist die NATO selbst Objekt spezifischer sicherheitspolitischer Begierden geworden. Die mit massiven militärischen Fähigkeiten, zahlreichen Ressourcen, hoher Autorität und damit auch erheblichem sozialen Kapital ausgestattete Institution weckt auf beiden Seiten des Atlantiks Begehrlichkeiten; die unterschiedlichen Wünsche wurden oben beschrieben. Die Akteure befinden sich darüber in einem intensiven *Bargaining*-Prozess, bei dem Kompromisse geschlossen werden, weil keiner den anderen verlieren möchte. Dabei liegt der Unterschied zwischen den USA und Europa nicht nur in unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen, sondern auch – Bestandteil der strategischen Kultur – in einem strukturell unterschiedlichen globalen *commitment*, nämlich dem weltweiten Stützpunktsystem und der globa-

len Rolle, die sich die außenpolitischen Eliten der USA zuschreiben. Dieses Stützpunktsystem ist nach dem Ende des Kalten Krieges nicht wesentlich reduziert worden, sondern soll im Gegenteil vor allem nach den Plänen der ›Neokonservativen‹ erheblich ausgebaut werden, während genau dies in zunehmend geringerem Maße in verschiedenen Teilen der Welt akzeptiert wird. Nicht zuletzt deshalb wächst die Terrorgefahr für US-Truppen, die im Ausland stationiert sind. Vor diesem Hintergrund ist das Anliegen der US-Führung zu sehen, die NATO auch als Instrument der Absicherung dieses globalen Systems zu nutzen, das in Washington als zugleich im Interesse der Europäer liegend erachtet wird.

Die Nato – irrelevant, marginalisiert, nützlich oder notwendig?

Die vorstehenden Ausführungen zeigen: Eine Bewertung der gegenwärtigen und künftigen Rolle der NATO hängt im Wesentlichen von den Erwartungen ab, die mit der Allianz und ihren Aktivitäten verbunden werden. Wegen des Interesses an einer wechselseitigen Bündnisverpflichtung – auch wenn diese nicht mehr die existenzielle Bedeutung wie zu Zeiten des Kalten Krieges hat –, an fortbestehender enger sicherheitspolitischer Kooperation und Konsultation sowie an einer integrierten Zone der Gemeinsamkeit in wirtschaftlichen, politischen und Verteidigungsfragen scheint eine wesentliche Grundlage für das Weiterbestehen der Allianz nach wie vor existent. Nach wie vor ist die Funktion der Abschreckung vor allem an der Peripherie des Bündnisses nicht obsolet. Die NATO vermag aufgrund ihrer Magnetwirkung die transatlantische Werte- und Sicherheitszone weiter auszudehnen. Sie befähigt zu einem produktiven sicherheitspolitischen Dialog nach außen, wie nicht nur das Beispiel

Russlands, sondern auch Chinas zeigt, dessen Führung sich um eine engere sicherheitspolitische Konsultation mit Brüssel bemüht. Sowohl die USA als auch die Europäer sind in ihrer großen Mehrzahl an einem Fortdauern der US-Präsenz in Europa – wenn auch mit abnehmender Tendenz – interessiert und erachten zumindest noch mittelfristig diese Präsenz als einen Sicherheitsfaktor, der reale und potenzielle binneneuropäische Rivalitäten und Befürchtungen austariert. Solcherart werden von einem Großteil der außenpolitischen Eliten in Europa wie in Nordamerika die NATO und die beschriebenen Funktionen der Organisation als wesentlicher Faktor von Stabilität und Sicherheit in der Welt erachtet.

Dieser Sachverhalt ist in der Auseinandersetzung über die Strategien des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001 und im Zuge des Zerwürfnisses über den völkerrechtlich illegalen und sicherheitspolitisch umstrittenen Krieg der USA gegen den Irak in den Hintergrund gedrängt worden. Wie sich 2002/2003 gezeigt hat, wird die geschilderte gemeinsame Interessenbasis für das Fortbestehen der Organisation durch eine Überbetonung partikularer Zielsetzungen und die Überforderung diverser Mitglieder beeinträchtigt. Das Interventionskonzept der zurzeit im Weißen Haus dominierenden neokonservativen Richtung sprengt den Konsens, der das politische Fundament der Organisation darstellt – würde mit aller Macht versucht werden, dieses Konzept für die NATO verbindlich zu machen. Der Versuch, die Allianz in eine US-geführte internationale Interventionsmacht zu transformieren, wäre gleichbedeutend mit dem Zerfall der Organisation.

Mit der divergenten Bedrohungsanalyse einher geht die Unterschiedlichkeit in den Strategien, die als Antwort auf die »neuen Bedrohungen« gegeben werden. Die gegenwärtige US-Administration zielt bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht zuletzt auf militärisch durchzusetzende Transfor-

mations- und regionale Neuordnungskonzepte, die von anderen NATO-Mitgliedern als gefährlich und teilweise kontraproduktiv eingeschätzt werden. Die Debatte geht darüber, wie der zunehmend asymmetrischen Kriegführung adäquat zu begegnen ist. Militärisch induzierten Neuordnungsplänen stehen stärker auf geheimdienstliche und polizeiliche sowie auf ein Spektrum politischer Maßnahmen zielende Strategien gegenüber, die dem asymmetrischen Charakter der Auseinandersetzung zwischen dem internationalen Terrorismus und westlichen Staaten nach Auffassung ihrer Protagonisten eher gerecht werden. Demgegenüber zielt das Konzept der Bush-Administration, die europäischen Streitkräfte durch entsprechende Auf- und Umrüstungsmaßnahmen mit den US-Streitkräften kompatibel und weltweit einsatzfähig zu machen sowie eine gemeinsame NATO-Interventionsmacht zu schaffen, eher auf ›klassische‹ Szenarien – nämlich eben auf Intervention sowie militärische Eroberung und Besetzung.

In den Augen derer, die diese Strategie für ein antiquiertes Konzept erachten, weil es der asymmetrischen Kriegführung nicht gerecht werde, zeigt sich die Kontraproduktivität schon jetzt in Afghanistan und Irak: In beiden Ländern herrschten nicht mehr, sondern weniger Stabilität und Sicherheit; die Rekrutierungsbasis für Terroristen habe sich durch die Besetzung der beiden Länder nicht verschmälert, sondern verbreitert; nach Umfragen halten immer mehr Menschen in dem Gürtel zwischen Marokko und Indonesien Osama bin Laden für einen Akteur in der internationalen Politik, der die richtigen Konzepte verfolge. (Vgl. Rüb 2003) Auch die Anschläge in verschiedenen Teilen der Welt nach dem Regimewechsel in Irak zeigten, dass die klassische Kriegführung ungeeignet sei, dem Problem des Terrorismus beizukommen. Tatsächlich besteht die Gefahr, dass der Einsatz überlegener militärischer Macht zu einer ›Palästinsierung‹ der asymmetrischen Kriegführung in Richtung Selbst-

mordattentate führt, die die gewaltsame Auseinandersetzung noch weniger kalkulier- und beherrschbar macht als bisher.

Eine Rolle in der Auseinandersetzung über adäquate Strategien und Instrumente spielen auch unterschiedliche Wahrnehmungen darüber, was machbar ist und was nicht. Der ›Optimismus‹ von Teilen der ›strategischen Eliten‹ in Washington beschränkt sich nicht auf die Überzeugung, dass den USA die führende Rolle in der Bekämpfung »des Bösen« in der Welt zu gefallen sei. Vielmehr sei man berufen, eine »gute Weltordnung« zu etablieren. Diese Prämisse steht hinter Vorstellungen, man müsse und könne den gesamten »Greater Middle East« von Nordwest-Afrika über Zentralasien bis nach Indonesien in Demokratien transformieren, und zwar unter anderem, indem die US-Truppenpräsenz in der Region massiv verstärkt wird, »Zentren des Bösen« wie Afghanistan, Irak, Iran und Nordkorea notfalls auch militärisch zur Transformation gezwungen und diese Länder zu »Musterstaaten der Demokratie« gemacht werden, in der Hoffnung, hiermit jeweils zugleich abschreckend und demokratisierend auf die Nachbarschaft einzuwirken. (Vgl. Asmus/Pollack 2002) Konsequenterweise drückt sich dieses Konzept in einer Militärreform aus, die vor allem auf den Ausbau von Interventionsstreitkräften sowie auf eine massive Erhöhung des Verteidigungsbudgets setzt – von etwa 280 Milliarden Dollar im Jahre 1999 auf geplante 450 Milliarden Dollar im Jahre 2007, was einer Steigerung von etwa 60 Prozent entspricht. Die Vorstellungen der Bush-Administration über die künftige Entwicklung der NATO ordnen sich logisch in dieses Konzept ein.

Selbstredend darf die gegenwärtige Dominanz dieser Politik nicht zur Annahme verleiten, diese sei ›US-Politik‹ an sich. Nicht nur befinden sich die schärfsten Kritiker dieser Politik nicht in Europa, sondern in den USA selbst. Sie werfen dem Weißen Haus nicht nur eine verfehlte Politik gegenüber den Verbündeten, sondern auch ein Versagen im Kampf gegen den internatio-

nalen Terrorismus vor. Schon die nächste Administration kann eine ganz andere Politikrichtung einschlagen. Und ebenso wenig ist aus, in Europa formulierten, Vorbehalten zu schließen, es gäbe eine ›europäische Position‹ in diesen Fragen. Die Spaltung existiert nicht nur auf staatlicher Ebene zwischen dem, was US-Verteidigungsminister Rumsfeld als »altes« und »neues« Europa wahrnimmt. Auch in denjenigen Ländern, in denen die Regierungen eine US-kritische Position eingenommen haben, gibt es – wie die Debatte in 2002/2003 gezeigt hat – eine Reihe von Politikern und Experten, die bereit sind, den Argumenten und Vorstellungen der ›Neocons‹ in den USA zu folgen. Der Typus des »crusader«² ist nicht nur in den Vereinigten Staaten von Amerika verbreitet, sondern auch in Europa existent. Das gleiche gilt für den Typ des vorwiegend an machtpolitischen Gegebenheiten orientierten Opportunisten. Viele hätten mit gleicher Inbrunst die Argumente der Bush-Administration vertreten, wenn diese sich nicht zum Krieg gegen Irak, sondern gegen Saudi-Arabien entschlossen hätte: wegen der dort herrschenden diktatorischen Zustände, des religiösen Fundamentalismus, der finanziellen Unterstützung terroristisch-extremistischer Organisationen und Religionsschulen, sowie wegen der Tatsache, dass 15 der 19 an dem Anschlag auf das World Trade Center und das Pentagon beteiligten Terroristen aus Saudi-Arabien stammten. »Crusaders« wie Tony Blair, »Machiavellisten« wie Silvio Berlusconi oder »Missionare« wie Václav Havel sind – aus unterschiedlichen Motiven – durchaus bereit, militärische Macht außerhalb völkerrechtlicher Restriktionen einzusetzen. Der Unterschied zwischen den USA und Europa besteht also keineswegs in einer prinzipiellen Divergenz politischer Überzeugungen, sondern in zwei strukturellen Unterschieden, die das Verhalten politischer Führungspersonlichkeiten und die Optionen, die ihnen zur Verfügung stehen, determinieren: Europäer verfügen nicht über das militärische Potenzial, das eine Erfolg versprechende Umset-

zung globaler Neuordnungspläne ermöglichen würde; und die europäischen Staaten und ihre politischen Führungen sind eingebunden in einen multilateralen, institutionalisierten Kontext, der eine solche Politik als ›Gemeinschaftspolitik‹ kaum zulässt. Tatsächlich sind die europäischen »crusaders«, Machtopportunisten und »Missionare« auf eine selektive Beteiligung an den US-geführten ›Allianzen à la carte‹ angewiesen, um ihre Vorstellungen wenigstens partiell machtpolitisch umzusetzen. Und folgerichtig sind vor allem sie es, die einen zunehmenden politischen und militärischen ›gap‹ zwischen ›Amerika‹ und ›Europa‹ beklagen und eine massive Aufrüstung und Vereinigung der europäischen Armeen fordern, weil sie sonst sich und ›Europa‹ marginalisiert sehen.

Während ihre, im Vergleich zu den USA, militärische Schwäche die Europäer im Allgemeinen zu einer militärisch eher zurückhaltenden Außen- und Sicherheitspolitik determiniert, ist in den USA ein eher gegenteiliger Effekt zu beobachten. Die Größe US-amerikanischer Militärmacht bedingt eine ›positivere‹ Disposition zum Gebrauch militärischer Gewalt. Dass die USA mehr Geld für militärische Angelegenheiten ausgeben als die nächsten fünfzehn größten Industrieländer der Welt zusammen, verlangt eine Legitimierung und den Nachweis der Wirksamkeit militärischer Macht. Der Einsatz militärischer Kräfte wird nicht nur deswegen politisch ›optionaler‹, weil diese Ressource in überreichem Maße vorhanden ist und weil keine Gefahr besteht, dass irgendein Akteur in der internationalen Politik dieser totalen militärischen Überlegenheit etwas entgegensetzen könnte, sodass die Gefahr eigener Verluste relativ gering ist. Vielmehr müssen sich die Aufwendungen von 340 Milliarden Dollar (2002) und die beabsichtigte weitere Steigerung des Verteidigungsbudgets rechtfertigen. Es liegt in dieser Logik, die den Protagonisten und Profiteuren militärischer Stärke erfolgreiche

Kriege wie gegen einen, zum ›Hitler unserer Zeit‹ stilisierten, Saddam Hussein attraktiv erscheinen lassen.

Welche Bedeutung simultan mit den strukturellen Rahmenbedingungen der ›Persönlichkeitsfaktor‹ aufweist, wurde gerade in der Irak-Problematik deutlich. Eine andere personelle Konstellation im Weißen Haus hätte sich sowohl in der Frage des Kampfes gegen den internationalen Terror als auch des Verhältnisses zu Europa und damit in Bezug auf die NATO niedergeschlagen. Umgekehrt hätte sich die ›europäische Politik‹ anders dargestellt, wenn in Großbritannien nicht Tony Blair, sondern der ehemalige Außenminister Robin Cook, der wegen der Irak-Politik von Premier Blair als Fraktionsvorsitzender der Labour-Party zurückgetreten ist, Regierungschef gewesen wäre. Das gleiche gilt für Spanien und Italien, wenn statt Aznar und Berlusconi Linksliberale die Regierung gestellt hätten. Unter diesen Voraussetzungen wäre es wohl auch nicht in gleichem Maße zu Unterstützungsaktionen osteuropäischer NATO- und EU-Beitrittskandidaten für die Politik von US-Präsident Bush gekommen.

Andererseits gilt ebenso, dass wenn in Deutschland nicht eine Regierung Schröder/Fischer, sondern Stoiber – hypothetisch – mit einem Außenminister Schäuble die Regierung gestellt hätte, die Position der USA im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei der im Oktober/November 2002 von den USA gewünschten Abstimmung über eine kriegslegitimierende Resolution anders verlaufen wäre und – was die Europäische Union und die NATO betrifft – Frankreich in die völlige Isolation oder zu einer anderen Position gedrängt worden wäre.³ Wie wahrscheinlich eine Pro-Bush-Positionierung der CDU in der Irak-Frage gewesen wäre, verdeutlichen auch die neuen außenpolitischen Leitlinien, die der Vorstand und das Präsidium der Partei am 28. April 2003 verabschiedeten (vgl. Beschluss des Bundesvorstands 2003). Sie beinhalten de facto eine Übernahme der

politischen Strategie der so genannten Bush-Doktrin, wie sie in der im September 2002 verabschiedeten National Security Strategy fixiert worden ist: Ein Ja zu Präventivkriegen und damit zur Aufhebung des Kerns geltenden Völkerrechts, nämlich des Aggressionsverbots⁴, und die Proklamation einer »engen Verbundenheit« mit den USA nicht nur als Werte- und Interessen-, sondern auch als »Schicksalsgemeinschaft«.

Geostrategisierung der NATO?

Im US-Verständnis stellt Washington in der NATO die eindeutige Führungsmacht dar und bestimmt den Kurs der Allianz. Schon unter Clinton wurde zunehmend die nach dem Ende des Kalten Krieges relativierte Verteidigungsfunktion mit der Forderung verknüpft, die NATO auf »neue Bedrohungen« auszurichten. Außerdem wurde ebenfalls bereits unter Clinton die Auffassung einer Bringschuld Europas deutlich: Nachdem während des Kalten Krieges die USA für die Sicherheit Europas gesorgt hätten, sei es nach dem Ende des Kalten Krieges an den Europäern, die USA in ihrer globalen Führungsrolle zu unterstützen. Diese Einstellung spielte bei der Enttäuschung der Bush-Administration über die Widersetzlichkeit europäischer Staaten gegen die Irak-Politik der USA eine verstärkende Rolle. Dies galt umso mehr gegenüber Deutschland, da es seine Einheit im Jahre 1990 nicht zuletzt dank amerikanischer Unterstützung wiedergewonnen habe. Schon unter Clinton wurden die traditionellen Fundamente der NATO – Verteidigung des NATO-Gebietes auf Grundlage von Artikel 51 der *Charta der Vereinten Nationen* (Recht auf Selbstverteidigung bei einem Angriff von außen) – als überholt erachtet. Die Neuausrichtung auf internationale Interventionen spiegelte sich im (erfolgreichen) Bemühen Washingtons wider, im neuen strategischen Konzept von 1999 – wie

bereits angesprochen –, diesbezügliche Beschränkungen aufzuheben. Unter George W. Bush, insbesondere nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001, wurde die von seinem Vorgänger noch relativ moderat und multilateralistisch geforderte Transformation erheblich forciert. Die Bush-Administration verband das Drängen auf Aufrüstung und Umbau der NATO zum Zwecke globaler Interventionsfähigkeit mit massiver politischer Druckausübung (Bush: »Wer nicht für uns ist, ist für die Terroristen«; Rumsfeld: »altes und neues Europa«, Darstellung Deutschlands und Frankreichs als ein »Problem«; Androhung der »Bestrafung« von Ländern, die die USA nicht unterstützen etc.). Ein Teil der Strategie bestand darin, Wünsche nach Unterstützung der USA an die NATO insgesamt heranzutragen und gleichzeitig mit Unilateralismus, »Allianzen à la carte« und der Marginalisierung des Bündnisses zu drohen.

In diesen Kontext gehört die Reorientierung US-amerikanischer Politik in der Osterweiterungs-Frage. Für die meisten Allianzmitglieder kam die Entscheidung der Bush-Administration im Frühsommer 2001, eine große Erweiterungsrunde zügig durchzusetzen (»vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer« [Bush 2001]), überraschend. Dies entsprach einer Verschiebung von eher institutionalistischen Motiven (Stand der Demokratisierung, Handlungsfähigkeit der Allianz) hin zu »realistischen« und strategischen Nützlichkeitsabwägungen. Mit der zu Recht angenommenen US-Affinität des größten Teils der politischen Eliten in den postkommunistischen Ländern westlich Russlands verband sich die Erwartung, sowohl innerhalb der Allianz als auch mit Blick auf die globale Rolle der USA das *power projection* zu verbessern. US-Parade-»Realist« Zbigniew Brzezinski sprach die diesbezüglich geltenden neuen Parameter am deutlichsten aus: Auch die Ukraine, Georgien und Aserbaidschan müssten in die NATO aufgenommen werden, weil dies unter geostrategischen und sicherheitspolitischen Aspekten vorteilhaft sei: Überflug-

rechte, Stationierung von US-Truppen in den entsprechenden Ländern, hierüber Sicherung bzw. bessere Einflussnahme auf die unter dem Aspekt der Ressourcenzufuhr, insbesondere von Öl, bedeutsamen Regionen Naher Osten, die Kaspische See und Zentralasien. Der 11. September 2001 erleichterte den Strategen in Washington auch in dieser Frage eine Neuausrichtung. Die Terroranschläge, der nachfolgende Krieg gegen Afghanistan und die Vorbereitung dazu gegen Irak ließen die Diskussion über Probleme und Modalitäten der NATO-Osterweiterung in den Hintergrund treten. Die Verabschiedung der Aufnahme sieben neuer Staaten aus Nordost-, Zentral- und Südosteuropa erfolgte praktisch ohne Diskussion auf dem Gipfel in Prag im November 2002. (Vgl. NATO 2002)

Zieht man diese Veränderungen in Betracht, gewinnt die NATO zeitgleich mit ihrer Marginalisierung als multilateraler politischer Mechanismus eine stärkere strategisch-militärische Dimension. Im Zuge der Militarisierung der US-Außenpolitik traten die logistische Stützpunktfunktion und die kontinentale Infrastruktur des NATO-Gebietes mit Blick auf seine militärische Nutzbarkeit für die Pläne Washingtons in Nahost und Zentralasien in den Vordergrund. Weniger bedeutsam wurden die Kriterien, die andere ventilierte Optionen einer neuen NATO-Ausdehnung hinsichtlich des gesellschaftspolitischen Transformationsprozesses durch die Benennung von Kriterien für die Demokratisierung, den ökonomischen und administrativen Umbau, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Zivilisierung der Kontrolle der Armee usw. sowie die Überprüfung dieses Prozesses im Zuge der Annäherung an die Allianz in den Vordergrund stellten. In gewisser Weise kann also von einer Revision der NATO-Politik der USA analog zu Zeiten des Kalten Krieges gesprochen werden: Auch die Aufnahme Griechenlands und der Türkei Anfang der 50er Jahre entsprach weniger den demokratischen Kriterien, die die ›Wertegemeinschaft‹ NATO für sich

beanspruchte, als ihrer strategisch-militärischen Bedeutung bei der Positionierung gegenüber der Sowjetunion.

Gerade für die nordost-, ost- und südosteuropäischen Länder wie auch für die postsowjetischen Staaten des Kaukasus und Zentralasiens ist von einer besonderen politischen Nähe zu den USA auszugehen, wenn diese Staaten im Zuge ihrer Annäherung oder Integration in die NATO sicherheitspolitisch und militärisch stärker von den Vereinigten Staaten abhängig sind. Dazu kommt die Bedeutung der USA in der Rüstungs- und Militärkooperation für diese Länder sowie die Rolle als Wirtschaftsfaktor, wenn US-Truppen in diesen Ländern stationiert sind. Die für die Bush-Administration positiven Implikationen dieser Politik zeigten sich in der Irak-Krise deutlich. Damit aber steigt nicht nur der Einfluss der USA innerhalb der NATO, sondern auch – weil diese Länder entweder neue oder prospektive Mitglieder sind – auf die Europäische Union.

Schlussbemerkung

Hinsichtlich der künftigen Rolle der NATO werden folgende Optionen genannt:⁵

1. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus wird eine zentrale Funktion der Allianz, wobei freilich die Frage offen bleibt, was dies bedeutet und ob die Herstellung eines Konsenses in dieser Frage möglich ist.
2. Als Abschreckungsinstrument und als Dialogpartner nimmt die NATO für die transatlantische Gemeinschaft und global eine stabilisierende Rolle in der internationalen Politik ein.
3. Die NATO wird zu einer multifunktionalen Organisation, die über die beiden vorgenannten Punkte hinausgehend eine sicherheitspolitisch integrierende und gesellschaftspolitisch

stabilisierende und demokratisierende Rolle im postkommunistischen Raum spielt.

4. Die NATO tritt in ihrer Bedeutung als politisches, sicherheitspolitisches und militärisches Instrument immer mehr in den Hintergrund und mutiert zu einem Auslaufmodell. Sie dergestalt verändernd, ist die NATO nicht mehr eine ›transatlantische Konsensmaschine‹, sondern wird zu einem ›Werkzeugkasten‹ für verschiedene Zwecke und Koalitionen.

Einigkeit herrscht darüber, dass die zukünftige Ausgestaltung der Allianz vorrangig von der Perzeption ihrer Bedeutung durch Washington und vom Engagement der USA abhängig ist. Unterstellt man ein gemeinsames Interesse, weiterhin eine minimale Abschreckungsfunktion und Bündnisverteidigung auf der Basis von Artikel 5 des NATO-Vertrags (Bündnisverpflichtung) und die Stabilisierung, Demokratisierung und sicherheitspolitische Anbindung Osteuropas weiter zu verfolgen sowie gegenüber Dritten in sicherheitspolitischen Fragen als Dialogpartner aufzutreten, dann ist vom weiteren Bestand des Bündnisses auszugehen. Streit wird sich, wie schon in der Vergangenheit, an Anforderungen entzünden, über die Verteidigungsfunktion der NATO hinausgehend international tätig zu werden bzw. ›Verteidigung‹ und ›Sicherheitsproduktion‹ neu im Sinne der National Security Strategy der USA vom September 2002 zu definieren. Unterstellt man weiter, dass versucht wird, in einem *Bargaining*-Prozess widerstrebende Interessen miteinander zu verbinden und über Zugeständnisse das Interesse aller Beteiligten an der Organisation zu erhalten, dann ist von einigen Kompromissen auszugehen, wie sie sich bereits auf dem Prager Gipfel im November 2002 sowie nach dem Irak-Krieg angedeutet haben: Die Einrichtung einer NATO-Response-Force (die indes unter der Kautel steht, dass alle Mitglieder einem Einsatz zustimmen müssen und die Möglichkeit einer Nutzung durch die Europäische Union

ermöglicht werden soll); die (beschränkte) Nutzung der NATO bei der Nachkriegsstabilisierung z.B. in Afghanistan und in Irak u.a. All diese Kompromisse sind aber in ihrer praktischen Umsetzung umstritten.

Längerfristig scheint eine Relativierung der NATO indes eher von europäischer als von US-amerikanischer Seite determiniert. Es handelt sich um den schon angesprochenen ›natürlichen‹ Prozess, dass Europa bzw. die Europäische Union sich sicherheitspolitisch und militärisch autonom organisieren. Eine auch nach dem Ende des Kalten Krieges fortdauernde massive Abhängigkeit der europäischen Sicherheit von den USA würde dem europäischen Emanzipationsprozess, der ein Prozess der Übernahme von Selbstverantwortung für den europäischen Kontinent ist, zuwiderlaufen. Wie erwähnt ist die Diskussion über die Aufnahme einer Beistandsverpflichtung in eine europäische Verfassung Ausdruck und Indiz für diese Entwicklung. Die hypothetisch nutzbaren militärischen Potenziale in Rechnung gestellt, ist die Möglichkeit einer eigenständigen Verteidigung des Kontinents im Sinne klassischer militärischer Abschreckungspolitik durchaus gegeben.

Dass diese Perspektive einen längerfristigen Übergangsprozess voraussetzt, scheint indes ebenfalls evident. Die politischen Kosten einer schnellen Auflösung der NATO werden von allen Beteiligten als wenig akzeptabel eingeschätzt. Dies ändert nichts an einer schrittweisen Verminderung der realen Bedeutung des Bündnisses. In einer solchen Entwicklung würde der NATO zunehmend die Rolle einer sicherheitspolitisch-militärisch determinierten OSZE zukommen: Kollektive Sicherheitsproduktion durch Kooperation und Konsultation im Inneren, Dialogpartner zwischen Europa, den USA, Kanada, Russland und China nach außen. Diese Entwicklung entspräche sowohl aus ›realistischer‹ als auch ›institutionalistischer‹ Sicht den veränderten Gegebenheiten und Entwicklungsbedingungen nach dem Ende des Kal-

ten Krieges. Die Allianz wurde im Jahre 1949 gegründet, um, wie es der erste Generalsekretär der NATO ausdrückte, »to keep Russia out, the U.S. in, and Germany down«. Die Aufgabe, das Potenzial Deutschlands einzubinden, ist sukzessive von der Europäischen Union übernommen worden und wird mit der sicherheitspolitisch-militärischen Integration Europas immer stärker wahrgenommen. Die beiden anderen Aufgaben charakterisierte eine Reziprozität, die mit dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Pakts im Prinzip weggefallen ist. Die sicherheitspolitische Aufgabe Europas besteht heute vielmehr darin, die Institutionen zu formen, die Europa sicherheitspolitisch selbstständig und selbstverantwortlich werden lassen, Russland nach Möglichkeit anzukoppeln und die Vereinigten Staaten als engen Partner mit Europa zu verkoppeln.

Es findet also nolens volens eine Transformation der NATO und des bestehenden Geflechts internationaler Organisationen sowie der Rolle der NATO in diesem Geflecht statt, wobei der Entwicklungsprozess selbst und seine konkrete Ausformung von einer ganzen Reihe von Umständen und Bedingungsfaktoren abhängig ist: Gravierende Ereignisse wie Naturkatastrophen oder die Terroranschläge vom 11. September 2001, darauf basierende Bedrohungsperzeptionen und Strategien, welche wiederum von politischen Konstellationen in den beteiligten Ländern determiniert sind. Somit gewinnt nicht nur in ökonomischer, sondern auch in sicherheitspolitischer Hinsicht die sog. Triade deutlicher an Konturen: Nordamerika, Europa inklusive Russland sowie Ost- und Südostasien. Die parallele Entwicklung von Globalisierung und Regionalisierung dürfte sich längerfristig in einer Verstärkung, nicht in einer Verminderung der Rolle der Vereinten Nationen ausdrücken: Sie sind die Institution jenes »globalen Dorfes«, in dem sich die vernetzten Probleme nur durch gemeinsame Anstrengungen und die Schaffung von Konsens auf der Grundlage eines als global legitim angesehenen Entschei-

dungsprozesses regulieren lassen. Die NATO dagegen transformiert in einem solchen Szenario von einem zentralen Instrument des militärisch-politischen Krisenmanagements des ›Westens‹ in einer bipolaren Welt zu einem US-europäischen Dialog- und Konsultationsforum unter Einbeziehung Russlands nach innen und nach außen, was einem weiteren Entwicklungstrend in den internationalen Beziehungen entspräche, nämlich dem »Interregionalismus« (Rolloff 2001) in seiner sicherheitspolitischen Dimension.

Diese Beschreibung genereller Entwicklungstrends bedeutet selbstredend nicht, wie bereits betont, dass unvorhersehbare Ereignisse (wie es die plötzliche Implosion des sowjetischen Imperiums und der Sowjetunion selbst an der Wende zu den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts gewesen war) Verwerfungen induzieren, die Faktoren ins Spiel bringen, die den genannten Trends zuwiderlaufen oder sie modifizieren. Politische Erdbeben in China, ein Krieg zwischen Pakistan und Indien, die Ausbreitung tödlicher Seuchen oder eine Weltwirtschaftskrise können den jetzt absehbaren oder angenommenen Verlauf der Entwicklung erheblich verändern.

Aber einige Grundlinien der internationalen Entwicklung sind doch vorgezeichnet. Dies betrifft nicht zuletzt die Multipolarisierung von Macht und von Potenzialen im internationalen System und damit die Relativierung der gegenwärtig als Hypermacht erscheinenden USA. Während in Europa – erzwungenermaßen durch den Zusammenbruch des riesigen kommunistischen Raumes im Osten des Kontinents – der Transformationsprozess mit Vehemenz eingesetzt hat, breitet sich dieser Prozess in Wellen auf andere Teile der Welt und auf das internationale Institutionengefüge aus.

Sollte sich indes unter fortgesetztem Druck aus Washington im Zusammenspiel mit politisch korrespondierenden Kräften in Westeuropa und unter den neuen Mitgliedern im Osten die

NATO zu einem ›Werkzeugkasten‹ entwickeln, aus dem sich diverse und wechselnde Koalitionen zu unterschiedlichen Zwecken zu bedienen suchen, könnte dies schneller zur Auflösung der Allianz führen als allen Akteuren lieb ist. Eine Überforderung der politischen und militärischen Kapazitäten der NATO für Partikularinteressen würde die Legitimität der Organisation vermutlich unter jenen Punkt sinken lassen, mit dem die Erwartung des Nutzens aus Zugehörigkeit und Beteiligung positiv stimuliert wird. Soll also die NATO in ihren zentralen, von einem Konsens getragenen Funktionen über einen zumindest mittelfristigen Zeitraum erhalten bleiben, dürfen an sie nicht unrealistische oder konsenssprengende Aufgaben und Anforderungen gestellt werden. Werden diese Spielregeln eingehalten, die die NATO 50 Jahre lang getragen haben, dann wird ihr für einen längeren Übergangszeitraum noch eine wichtige stabilisierende und integrierende Funktion und damit eine wichtige sicherheitspolitische Rolle im globalen Geschehen zukommen.

Anmerkungen

- 1 Zu den Kapazitäten der USA siehe SIPRI Yearbook (2002). Für eine negative Einschätzung des ›go-it-alone‹ siehe Kupchan (2002).
- 2 Stoessinger unterscheidet bei den Präsidenten und Außenministern der USA zwischen »crusaders« und »pragmatists«. (Vgl. Hermann 1986: 174)
- 3 Siehe das Interview mit Helmut Kohl in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.06.2003. Kohl betonte in dem Interview allerdings seine Überzeugung, dass auch Gerhard Schröder eine andere Haltung eingenommen hätte, wenn seine oppositionelle Haltung in der Irak-Frage nicht entscheidend gewesen wäre, um der rot-grünen Regierung bei den

- Bundestagswahlen im September 2002 das Überleben zu sichern. (Vgl. Kohl 2003)
- 4 Was in dem unter Federführung von Wolfgang Schäuble erarbeiteten Papier unter notwendiger »Weiterentwicklung« des Völkerrechts firmiert.
 - 5 Siehe NATO after Prague (2003); Struck (2003); Alliot-Marie (2003); Talbott (2002); Pradetto/Timmermann (2002); Beck (2003); Kamp (2003); Hodge (2002); Schmidt (2003); Bertram (2003).

Literatur

- Alliot-Marie, Michèle (2003): *Die zukünftige Rolle der NATO*, Rede der französischen Ministerin für Verteidigung auf der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 08.02.2003, online unter: <http://www.bundesregierung.de/Anlage469810/Sonderausgabe+2003.pdf>, besucht am 15.12.2003.
- Asmus, Ronald D./Pollack, Kenneth M. (2002): »Transformation des Mittleren Ostens. Das neue transatlantische Projekt«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/02, S. 1457-1466.
- Beck, Thomas (Hg.) (2003): *Sicherheitspolitik im Wandel: NATO und Bundeswehr vor neuen Herausforderungen: auf Spurensuche in Berlin und Brandenburg; ein Tagungsbericht*, Brühl/Rheinland.
- Bernauer, Thomas/Brem, Stefan/Suter, Roy (1995): »Traum und Wirklichkeit kollektiver Sicherheit: Uno und OSZE am Anfang eines Umdenkprozesses«, in: *Neue Züricher Zeitung* vom 13.12.1995.
- Bertram, Christoph (2003): *Was soll aus der Nato werden?*, online unter: http://www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/jour_nato_030319_Bertram.pdf, besucht am 15.12.2003.

- Beschluss des Bundesvorstandes (2003): *Die außenpolitischen Interessen Deutschlands: Stabilität durch Partnerschaft und Vertrauen*, online unter: <http://www.cdu.de/tagesthema/beschluss240403.pdf>, besucht am 15.12.2003.
- Bush, George (2001): *Transcript: President Bush speech in Warsaw vom 15.06.2001*, online unter: <http://www.cnn.com/2001/WORLD/europe/06/15/bush.warsaw.trans/>, besucht am 15.12.2003.
- Calic, Marie-Janine (1997): »Friedensstrategien in komplexen Konfliktfeldern: Lehren aus dem zerfallenen Jugoslawien«, in: Dieter Senghaas (Hg.): *Frieden machen*, Frankfurt a.M., S. 166-186.
- Gordon, Philip H. (2001): »NATO After 11 September«, in: *Survival*, vol. 43 (4), S. 89-106.
- Gordon, Philip H./Steinberg, James B. (2001): *NATO Enlargement: Moving Forward*, Policy Brief No. 90, Washington, online unter: <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb90.pdf>, besucht am 15.12.2003.
- Hermann, Margaret G. (1986): »Ingredients of Leadership«, in: *Political Psychology. Contemporary Problems and Issues*, San Francisco/London, S. 167-192.
- Hodge, Carl C. (Hg.) (2002): *NATO for a new century: Atlanticism and European security*, Westpoint, Conn. [u.a.].
- Kamp, Karl-Heinz (2002): »Die NATO nach dem Prager Gipfel. Eine globale und »präventive« Allianz?«, online unter: http://www.legamedia.net/legamall/2003/03-03/0303_kamp_karl-heinz_nato-allianz_01.php#, besucht am 15.12.2003.
- Kamp, Karl-Heinz (2003): *Die NATO nach dem Prager Gipfel: eine globale und »präventive« Allianz?*, Sankt Augustin.
- Kohl, Helmut (2003): »Wir sind Freunde, nicht Untergebene«, Fragen von Georg Paul Hefty, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14.06.2003.

- Kupchan, Charles (2002): *The End of the American Era. US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, New York.
- London Declaration On A Transformed North Atlantic Alliance. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, London 5-6 July 1990, online unter: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>, besucht am 15.12.2003.
- Mutz, Reinhard (2000): »Den Krieg gewonnen, den Frieden verfehlt – Das Debakel der Kosovo-Intervention«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 07.06.2000.
- NATO after Prague (2003): *New Members, New Capabilities, New Relations*. NATO Office of Information and Press. Brussels.
- Nato Press Release (2001): *Statement by the North Atlantic Council* vom 12.09.2001, online unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>, besucht am 15.12.2003.
- NATO Press Release (2002): *Prague Summit Declaration*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague vom 21.11.2002, online unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>, besucht am 15.12.2003.
- Pradetto, August (2003): »Instrumenteller Multilateralismus und servile Rezeption: der Irak, die USA und Europa«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2/03, S. 163-174.
- Pradetto, August/Timmermann, Heiner (Hg.) (2002): *Die NATO auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*, Münster/Hamburg/London.
- Roloff, Ralf (2001): *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung: das interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik*, Paderborn.
- Rüb, Matthias (2003): »Misstrauen gegen Amerika gewachsen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 06.06.2003.
- Schmidt, Peter (2003): »NATO-Politik: Das Bündnis im Wechselbad amerikanischer Politik« in: Peter Rudolf et al.: *Zwei*

Jahre Präsident Bush. Beiträge zum Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin am 13. Februar 2003, Berlin.

SIPRI Yearbook (2002): *armaments, disarmaments and international security*, Oxford.

Struck, Peter (2003): *Die zukünftige Rolle der NATO*, online unter: <http://www.bundesregierung.de/Anlage469810/Sonderausgabe+2003.pdf>, besucht am 15.12.2003.

Talbott, Strobe (2002): »From Prague to Baghdad: NATO at Risk«, in: *Foreign Affairs*, November/December 2002, S. 46-57.

The Washington Declaration Signed and issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, online unter: http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99_063e.htm, besucht am 15.12.2003.

U.S. Department of State, International Information Programs (2003): *Bush Urges NATO Nations to Unite in Fight Against Terrorism*, online unter: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/nato/03053103.htm>, besucht am 15.12.2003.

Whitehouse (2002a): *The President's State of the Union Address* vom 29. Januar 2002, online unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, besucht am 15.12.2003.

Whitehouse (2002b): *The National Security Strategy of the United States*, online unter: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, besucht am 15.12.2003.