

Die Nato 50 Jahre nach ihrer Gründung – eine Allianz im Wandel

von *Martin Dahinden und Andreas Wenger*

Zu Beginn der neunziger Jahre wurde die Frage, ob die Nato ihre Nützlichkeit überlebt habe, kontrovers diskutiert. Sowohl politische als auch akademische Kommentatoren sagten ihr ein baldiges Ende voraus. Mit der Auflösung des Warschauer Paktes und der Überwindung der Teilung Europas, so wurde argumentiert, sei der Anlass weggefallen, der 1949 zur Gründung der Nato geführt habe. Mit dem Ende des Kalten Krieges habe die Nato, wie dies der Allianz bereits durch ihren ersten Generalsekretär, Lord Ismay, vorbestimmt worden war, „ihr vornehmstes Ziel“ erreicht, nämlich „sich selber überflüssig zu machen.“

In politischen Kreisen gingen solche Einschätzungen oft einher mit der Überbewertung der Entwicklungsperspektiven anderer Organisationen.¹ Die Fähigkeit der EU, rasch eine europäische Aussen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, wurde nach den Maastrichter Verträgen von 1991 überschätzt, ebenso wie die zukünftige Rolle der WEU nach den Petersberger Beschlüssen von 1992. Den Vereinten Nationen wurde in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine glänzende Zukunft bei internationalen Friedensmassnahmen zugemutet, weil mit dem Ende des Kalten Krieges auch ein Ende der Blockierung von Uno-Sicherheitsratsbeschlüssen erwartet wurde (entsprechende Vorstellungen hatten selbst im amerikanischen Denken bis Ende 1993 Gewicht). Gleichzeitig bestanden unrealistische Vorstellungen über den Wandel der KSZE zu einem System der kollektiven Sicherheit oder zumindest zu einer übergeordneten Sicherheitsorganisation für Europa.

Die auf Abschreckung beruhende Stabilität des Kalten Krieges hat die Nato vor allem als leistungsfähige militärische Struktur ins europäische Bewusstsein eingepägt. Vergessen ging dabei oft, dass die Nato keine militärische Struktur ist, sondern eine militärische Struktur hat. Die umfassenden politischen Funktionen – die sowohl für die Beziehungen zwischen den USA und den europäischen Verbündeten als auch für die Beziehungen zwischen den einzelnen europäischen Staaten wichtig sind – wurden nicht richtig oder überhaupt nicht erfasst. Diese einseitige

¹ Vgl. beispielsweise: Arnold, Hans. Irrtum Nato. In: Der Spiegel 38 (1993): S. 40-43; Clarke, Jonathan. Replacing Nato. In: Foreign Policy 93 (1993-94): S. 22-40.

Fixierung auf militärische Aspekte führte zu einem Ausblenden der politischen Funktionen des Bündnisses. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass mit dem Ende der militärischen Bedrohung auch das Ende der Nato insgesamt prophezeit wurde.

Solche politischen Fehlbeurteilungen wirken heute antiquiert, auch wenn sie im spezifischen Kontext der frühen neunziger Jahre über eine gewisse Plausibilität verfügten.² Namhafte Wissenschaftler wie John Mearsheimer, Stephen Walt und Kenneth Waltz erwarteten eine Schwächung der Nato, eine Renationalisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und somit eine Rückkehr zu einem System des Mächtegleichgewichts. Diese Vorhersagen basierten auf den theoretischen Grundannahmen des Realismus, wonach Staaten nur dann dauerhaft kooperieren, wenn sie sich zum einen einer militärischen Bedrohung gegenüber sehen und wenn zum anderen die Zusammenarbeit durch einen hegemonialen Staat gefördert wird. Weil der Warschauer Pakt und die Sowjetunion zerfallen seien, und weil sich die USA über kurz oder lang aus Europa zurückziehen würden, zog Kenneth Waltz 1993 den folgenden Schluss: „Nato’s days are not numbered, but its years are.“³

Kurz vor dem Übertritt ins 21. Jahrhundert wissen wir, dass „Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung“ möglich ist. Erste Antworten auf die Frage, wie die unerwartet hohe Wandlungsfähigkeit der Nato erklärt werden kann, liegen vor.⁴ Die Nato ist nicht zerfallen, das Sicherheitsdilemma zwischen den Staaten wird durch internationale Zusammenarbeit gemildert, und die Ausdehnung demokratischer Werte sowie die kooperativen Effekte internationaler Institutionen sind wichtige Elemente des gegenwärtigen Friedenssicherungssystems in Europa. Die Nato hat sich in den vergangenen acht Jahren erfolgreich den neuen Rahmenbedingungen europäischer Sicherheitspolitik angepasst. Der Wandel, den die Nato dabei

2 Siehe dazu Hinweise und Entgegnungen in: Papacosma, Victor S. and Marry Ann Heiss (Eds.). *Nato in the Post-Cold War Era: Does it Have a Future?* New York 1995.

3 Waltz, Kenneth N. *The Emerging Structure of International Politics*. In: *International Security* 18,2 (Autumn 1993): S. 44-79, 76; Vgl.: Mearsheimer, John J. *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*. In: *International Security* 15,1 (Summer 1990): S. 5-56; Walt, Stephen M. *Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?* In: *Journal of International Affairs* 43,1 (Summer/Autumn 1989): S. 1-17. In einem kürzlich erschienen Artikel hielt Stephen Walt, Bezug nehmend auf das Zitat von Kenneth Waltz, nun allerdings fest: „In short, if it is true that ‚NATO’s years are now numbered’ – and if the same point holds for alliances in Asia – it would still be prudent to keep that number rather large.“ Walt, Stephen M. *Why Alliances Endure or Collapse*. In: *Survival* 39,1 (Spring 1997): S. 156-73, 173.

4 Siehe dazu den ausgezeichneten Sammelband von Haftendorn und Keck, der den von Robert Keohane entwickelten Ansatz der neoliberalen Institutionentheorie mit Blick auf die Fortentwicklung der Theorie von Sicherheitsinstitutionen verfeinert: Haftendorn, Helga und Otto Keck (Hg.). *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden 1997.

vollzog, war keineswegs geradlinig. Er war die Folge pragmatischer und oft kontroverser Entscheidungen, deren Auswirkungen im einzelnen nicht von Anfang an klar waren.

Im folgenden geht es um die Frage, welche Eigenschaften die Nato aufweist, dass sie anlässlich des fünfzigsten Jahrestages ihrer Gründung in ihrer Bedeutung unbestritten ist und sich zum zentralen Pfeiler der europäischen Sicherheitsordnung entwickelt hat. Dabei soll in einem ersten Teil die historische Entwicklung der Strukturen und Funktionen der Allianz zur Darstellung gelangen. Dies macht deutlich, dass die Nato bereits zur Zeit des Kalten Krieges weit über die europäischen Bündnissysteme der Bismarckzeit hinausging, die aufgrund machtpolitischer Kalküle entstanden waren, und die sich auf die militärische Verteidigung konzentriert hatten. In einem zweiten Teil soll darauf aufbauend der Wandel der Nato in den neunziger Jahren zur Sprache kommen. Dabei zeigt sich, dass sowohl die inneren als auch die äusseren Strukturen der Nato umfassende Veränderungen erfahren haben. Die grosse institutionelle Flexibilität erlaubte der Nato eine rasche Anpassung ihrer militärischen und politischen Funktionen an die gewandelten Rahmenbedingungen der europäischen Friedenssicherung nach dem Ende des Kalten Krieges.

1. Die Nato im Kalten Krieg: Historische Voraussetzungen

Den Rahmen für die Gründung der Nato bildete der ausbrechende kalte Krieg. Im Frühjahr 1947 begann sich eine dauerhafte Wende zur Zweiteilung Europas und der Welt abzuzeichnen. Die ersten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg waren von einer zunehmenden Verhärtung der Beziehungen zwischen den zwei neuen Grossmächten, den USA im Westen und der Sowjetunion im Osten, gekennzeichnet gewesen. Differenzen kamen in der Frage der europäischen Nachkriegsordnung zu Tage, namentlich in der Polen- und der Deutschlandfrage. Zu weiteren Konflikten war es im Iran, in Griechenland und der Türkei gekommen. Vor dem Hintergrund der zwei letztgenannten Krisen kündigte der damalige amerikanische Präsident Harry S. Truman am 12. März 1947 an, dass die USA vom Kommunismus bedrohte Kräfte unterstützen würden. Die Rede war bewusst in der Form einer Prinzipienklärung gehalten. Entsprechend wurde sie als Absage an den Isolationismus und als Ankündigung einer globalen Führungsrolle interpretiert. Nur kurze Zeit später, am 5. Juni 1947, kündigte der amerikanische Aussenminister George W. Marshall ein umfassendes Hilfsprogramm zur wirtschaftlichen

und politischen Stabilisierung der von Krisen geschüttelten europäischen Volkswirtschaften an.⁵

Das amerikanische Hilfsprogramm beschleunigte den Prozess der deutschen Weststaatsgründung und führte zur raschen wirtschaftlichen Erholung Westeuropas in den fünfziger Jahren. Gleichzeitig löste die Dynamik des amerikanischen Kapitalismus in Moskau aber grosse Ängste aus, der Sowjetunion würde die Kontrolle über den osteuropäischen Sicherheitsraum entgleiten. Stalin reagierte mit der Abschottung Osteuropas, die im Umsturz in der Tschechoslowakei im Februar 1948 am deutlichsten zum Ausdruck kam. Die forcierte politische Gleichschaltung in Osteuropa wiederum wurde im Westen – insbesondere in den europäischen Hauptstädten – als Auftakt zu einer Phase der Expansion interpretiert, wobei die Sowjetunion auch nicht vor dem Einsatz militärischer Mittel zurückschrecken würde. Der Ausbruch einer eigentlichen Kriegshysterie beschleunigte den Aufbau eines ersten westlichen Verteidigungssystems: Im März 1948 unterzeichneten Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Grossbritannien den Brüsseler Vertrag, aus dem später die Westeuropäische Union (WEU) hervorging.

Die Berliner Blockade 1948/49 sollte sich dann als entscheidender psychologischer Baustein im Prozess erweisen, der zur Gründung der Nato führte. Als sowjetische Truppen den Zugang zu den westlichen Sektoren der Stadt abriegelten, begann sich die Truman Administration intensivere Gedanken darüber zu machen, wie dem europäischen Wunsch nach amerikanischen Sicherheitsgarantien am besten entsprochen werden könnte. Am 4. April 1949 war es dann schliesslich soweit: Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal und die USA unterzeichneten in Washington den Nordatlantikvertrag zur Gründung der Nato (North Atlantic Treaty Organization). Griechenland und die Türkei wurden 1952 zu Mitgliedstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland trat 1955 bei. Spanien wurde 1982 das 16. Mitglied der Nato.⁶

⁵ Allgemein zu den Anfängen des Kalten Krieges siehe: Paterson, Thomas G. and Robert McMahon (Eds.). *The Origins of the Cold War*. Lexington 1991; Loth, Wilfried. *Die Teilung der Welt: Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955*. München 1990; De Senarclens, Pierre. *From Yalta to the Iron Curtain: the Great Powers and the Origins of the Cold War*. Oxford 1995; Feis, Herbert. *From Trust to Terror: the Onset of the Cold War, 1945-1950*. New York 1970; Gaddis, John Lewis. *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York 1972.

⁶ Allgemein zu den Anfängen der Nato und ihrer Entwicklung im Kalten Krieg siehe: Heller, Francis H. and John R. Gillingham (Eds.). *Nato: the Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*. Houndmills 1992; Kaplan, Lawrence S. *Nato and the United States: the Enduring Alliance*. Boston 1988; Maier, Klaus A. und Norbert Wiggershaus (Hg.). *Das Nordatlantische Bündnis, 1949-1956*. München 1993.

1.1 Verteidigung von Werten und Interessen

Bei der Gründung der Nato ging es darum, den Aufbau eines wirtschaftlich gesunden und demokratischen (West)Europas zu ermöglichen und der drohenden Ausweitung des sowjetischen Einfluss- und Machtbereichs zu begegnen. Den Gründervätern des Bündnisses war aber im hohen Masse bewusst, dass es im Kern nicht um die Behauptung von Territorien ging, sondern um die Verteidigung von Grundwerten. Die Präambel des Nordatlantischen Vertrages lässt daran keinen Zweifel: „They (the Parties to this Treaty) are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilization of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law.“⁷ In diesen wenigen Worten drückt sich ein starkes Bekenntnis zur politisch-kulturellen Idee des Westens aus.

Die Idee von der Nato als umfassende Werte- und Interessengemeinschaft ist keine nachträgliche Interpretation, sondern entsprach der Sichtweise der Zeitgenossen. Von Dean Acheson, dem amerikanischen Aussenminister, der den Vertrag auf der amerikanischen Seite aushandelte, ist die Aussage bekannt: „(...) the North Atlantic Treaty is far more than a defensive arrangement. It is an affirmation of the moral and spiritual values which we hold in common.“⁸ Es ist nicht zufällig Acheson, der die politisch-psychologische Funktion der Nato betont. Weder hielt jedermann in Washington die Kriegshysterie in Europa für gerechtfertigt noch waren die USA zu diesem Zeitpunkt bereit, einer automatischen Beistandsverpflichtung – wie von den Europäern gewünscht – zuzustimmen. Im Vordergrund der amerikanischen Überlegungen stand nach wie vor die politische Absicherung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Europa.⁹

Im Artikel 5 des Nordatlantikvertrages, dem Kernstück des Vertragswerkes, verpflichten sich die Vertragsparteien, einen Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als Angriff gegen sie alle anzusehen und vom Recht der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung Gebrauch zu machen. Der Artikel lässt jedoch offen, in welcher Art und Weise die Mitgliedstaaten einander Beistand leisten wollen. Insbesondere bleibt die Entscheidung über den

⁷ The North Atlantic Treaty. Washington D.C., 4.4.49. In: Nato-Office of Information and Press (Ed.). Nato-Handbook: 50th Anniversary Edition. Brussels 1998: S. 395-99. Auf dem Internet unter: <http://www.nato.int/docu/handbook/1998/handbook.pdf>; vgl. auch: <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>.

⁸ Zitiert nach: Roth, William V., Jr., President North Atlantic Assembly. Nato in the 21st Century. Brussels 1998: S. 4.

⁹ Vgl. als bekanntestes Beispiel einer solchen Argumentationsweise die Erinnerungen des damaligen Leiters des Policy Planning Staff im Aussenministerium, George F. Kennan. Kennan, George F. Memoirs 1925-1950. New York 1967: S. 397-414.

Einsatz von Truppen eine nationale Entscheidung der verfassungsmässigen Organe jedes Mitgliedstaates.¹⁰ Die Tatsache, dass auch die Organisationsstruktur vertraglich weitgehend im Unklaren verblieb, ist ein Hinweis darauf, dass zum Zeitpunkt ihrer Gründung die politischen und wirtschaftlichen Wirkungen der Nato im Vordergrund standen.

Die Nato wurde als freiwilliger Zusammenschluss von Staaten gegründet, die über ähnliche Werte verfügen. Kritisch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass aufgrund der übersteigerten Bedrohungswahrnehmung des Kalten Krieges aus strategischen Gründen erhebliche Abstriche an diesen Prinzipien gemacht wurden. Portugal, Griechenland und die Türkei wurden Mitglieder des Bündnisses, obwohl diese Staaten keineswegs demokratische Normen erfüllten.

1.2 Flexible Strukturen – differenzierte Verfahrens- und Verhaltensregeln

Im Gegensatz zu den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen sind die Strukturen und die Verfahren der Nato vertraglich äusserst rudimentär. Der Nordatlantikvertrag schuf lediglich den Nordatlantikrat und sah die Möglichkeit von Unterausschüssen vor (namentlich im Bereich der Verteidigung).¹¹ Die integrierte Kommandostruktur und die gemeinsame Streitkräfteplanung – zwei zentrale strukturelle Elemente – waren bei der Unterzeichnung des Vertrages noch nicht absehbar. Von ihrer Gründung an verfügte die Allianz damit über eine hohe institutionelle Anpassungsfähigkeit. Darin spiegelte sich nicht nur der pragmatische angelsächsische Ansatz, sondern auch der Umstand, dass der Allianz eine Vision zu Grunde lag, die nicht in rechtlichen oder politischen Verpflichtungen und in Verfahrensregeln ausreichend erfasst werden konnte.

An der ersten Sitzung des Nordatlantikrates am 17. September 1949 wurde denn auch nur die Einrichtung von sehr losen organisatorischen Strukturen beschlossen. Dean Acheson, der zum Vorsitzenden des Treffens gewählt worden war, beschrieb in seinen Memoiren die damalige Nato mit den folgenden Worten: „It was a pre-integration organization, aimed to produce general plans for uncoordinated and separate action in the hope that in the event of trouble a plan and the forces to meet it would exist and would be adopted by a sort of spontaneous combustion.“¹² Dies sollte sich allerdings unter dem Eindruck einer erneuten Zuspitzung des Kalten Krieges in den Jahren 1949 und 1950 bald einmal ändern.

¹⁰ The North Atlantic Treaty. Washington D.C., 4.4.49. Article 5. In: Nato-Handbook: S. 395-99.

¹¹ The North Atlantic Treaty. Washington D.C., 4.4.49. Article 9. In: Nato-Handbook: S. 395-99.

¹² Acheson, Dean. Present at the Creation: My Years in the State Department. New York 1969: S. 329.

Es waren insbesondere zwei Ereignisse, welche die Herausbildung der integrierten militärischen Strukturen der Nato nach sich zogen: Im August 1949 zündete die Sowjetunion überraschend früh ihre erste Atombombe, und im Juni 1950 brach der Koreakrieg aus. Der nordkoreanische Einmarsch in den Süden des geteilten Landes signalisierte in den Augen von Präsident Truman, dass der Kommunismus vom Einsatz subversiver Mittel zur Unterwanderung unabhängiger Nationen zum Einsatz von Krieg und militärischen Mitteln übergegangen sei.¹³ In der Folge verschob sich der Schwerpunkt der westlichen Strategie von der wirtschaftlichen zur militärischen Eindämmung, denn was im geteilten Korea bereits eingetreten war, drohte sich im geteilten Deutschland und Europa zu wiederholen.

Nachdem der amerikanische Kongress der permanenten Stationierung von vier U.S. Divisionen in Europa zugestimmt hatte, schritt die militärische Organisation des Bündnisses rasch voran. Auf der militärischen Seite wurde der Posten des Supreme Allied Commander to Europe (SACEUR) geschaffen und mit General Dwight D. Eisenhower besetzt. Die Streitkräfte der Nato wurden in drei militärische Kommandos aufgeteilt, die dem ständigen Nato-Verteidigungsausschuss unterstellt wurden. Auf der politischen Seite wurde der Posten des Generalsekretärs mit einem eigenen internationalen Stab geschaffen. Im Februar 1952 trafen die Bündnispartner in Lissabon zusammen und formulierten gemeinsame Leitlinien für den künftigen Ausbau der Nato-Streitkräfte. Angestrebt wurde der Aufbau von Streitkräften, die im Jahre 1954 einen Umfang von 96 Divisionen erreichen sollten. Damit steckte sich die Nato die Ziele sehr hoch, denn noch im Jahre 1953 standen dem Oberkommandierenden nur gerade 18 kampfbereite Divisionen zur Verfügung.¹⁴

Mitte der fünfziger Jahre waren damit die integrierten militärischen Strukturen der Nato in den Grundzügen geschaffen. Sie sollten das Bild der Allianz in der Öffentlichkeit bis zum Ende des Kalten Krieges prägen. Über die Jahre hinweg entwickelte die Nato differenzierte Verfahrens- und Verhaltensregeln, nach denen Informationen verteilt und Entscheidungen getroffen wurden. Dieses normative Regelwerk (geschrieben und ungeschrieben) veränderte sich im Kern nur wenig, erlaubte aber rasche Anpassungen an das sich verändernde Aufgabenspektrum.

13 Truman, Harry S. *Memoirs: Years of Trial and Hope, 1946-52*. New York 1956; Leffler, Melvyn P. *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford 1992: S. 361-98.

14 LaFeber, Walter. *Nato and the Korean War: a Context*. In: *Diplomatic History* 13,4 (1989): S. 461-77.

1.3 Ein multifunktionales Gebilde

Bezüglich der Wandlungsfähigkeit der Nato ist die Feststellung von grosser Bedeutung, dass es sich seit den fünfziger Jahren um ein multifunktionales Gebilde handelte. Eine Organisation, die mehrere Aufgaben erfüllt, kann ihr Instrumentarium leichter als eine monofunktionale Institution an neue Bedingungen anpassen. Das Aufgabenspektrum der Allianz im Kalten Krieg umfasste dabei drei herausragende Elemente: die kollektive Verteidigung des Bündnisgebietes, die transatlantische Kooperation und die interne Friedenssicherung. Bereits Lord Ismay, dem ersten Nato-Generalsekretär, wird in diesem Zusammenhang die kernige Aussage zugeschrieben, dass die Nato die Aufgabe habe „to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down.“¹⁵

Transatlantische Kooperation

Die transatlantische Kooperation zwischen den USA und Westeuropa bildete den politischen Ausgangspunkt der Nordatlantischen Allianz. Bereits vor dem Hintergrund der Berlinblockade 1948/49 wurde die Nato als Klammer gedacht, welche die Sicherheit der USA mit der Sicherheit Europas verband. Das amerikanische Engagement für Europa im Rahmen der Nato war Ende der vierziger Jahre ein historischer Bruch mit der traditionellen Zurückhaltung der USA, sich auf längerfristige Bündnisse einzulassen.¹⁶ Die Mitgliedschaft der USA als führende westliche Macht gab der Allianz ihr politisches Gewicht im Kalten Krieg. Die Nato wirkte als politisches Konsultationsforum weit über den sicherheitspolitischen Bereich hinaus. Die enge Bindung zwischen Europa und Nordamerika zeigte ihre positiven Wirkungen auch in den Bereichen der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit.

Abschreckung und Verteidigung

Die militärische Hauptaufgabe der Nato war die Abschreckung und notfalls die Abwehr einer sowjetischen Bedrohung. Anfang der fünfziger Jahre begegnete das Bündnis der Bedrohung durch die numerisch klar überlegenen Streitkräfte der Sowjetunion mit der Beschleunigung der westdeutschen Wiederbewaffnung einerseits und der Abstützung auf die Abschreckungswirkung eines massiven nuklearen amerikanischen Vergeltungsschlages andererseits. Als sich in den sechziger Jahren

¹⁵ Zitiert nach: Haftendorn, Helga. *European Security Cooperation and the Atlantic Alliance*. San Domenico 1991: S. 7.

¹⁶ Vgl. Spillmann, Kurt R. *Aggressive USA? Amerikanische Sicherheitspolitik, 1945-1985*. Stuttgart 1985: S. 11-54.

schrittweise ein nukleares Patt zwischen den Blöcken herauszubilden begann, hielt das Bündnis den Wechsel zu einer Strategie der flexiblen Erwidmung (Flexible Response) für angezeigt. Besonders wichtig wurde die Anwesenheit amerikanischer Streitkräfte auf dem europäischen Kontinent, um die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nukleargarantie für Europa aufrecht zu erhalten und um Abkopplungsängsten vorzubeugen.¹⁷

Internes Friedenssystem

Daneben diente die Nato auch als internes Friedenssystem, dies zunächst in Bezug auf die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in eine institutionelle Struktur, mit der das Aufbrechen erneuter Spannungen zwischen den europäischen Grossmächten verhindert werden sollte. Aktuell wurde diese Problematik anfangs der fünfziger Jahre im Zusammenhang mit der Frage der westdeutschen Wiederbewaffnung. Das auslösende Moment in dieser Frage war wiederum der Koreakrieg. Vor Ausbruch des Krieges in Korea hatten in Washington und Europa diejenigen Stimmen überwogen, die in der Remilitarisierung eine erhebliche Gefahr für die noch nicht gefestigte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und damit letztlich auch für die europäische Sicherheit sahen. Je stärker sich die USA in Asien militärisch engagierten, desto deutlicher kristallisierte sich die Wiederbewaffnung der BRD als einzig gangbarer Weg heraus, um den 1952 in Lissabon formulierten Rüstungszielen wenigstens einen kleinen Schritt näher zu kommen.

Der Versuch, die Frage der westdeutschen Wiederbewaffnung im Rahmen einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu lösen, scheiterte an der Furcht Frankreichs, die BRD könnte sich aufgrund ihres Machtpotentials bald einmal zu einem übermächtigen Partner entwickeln. Der europäische Rahmen erwies sich als zu schwach, um eine prosperierende BRD auf die Dauer einzubinden und gleichzeitig als zu leicht, um ein wirksames Gegengewicht zur Sowjetunion zu bilden. Für diese doppelte Aufgabe – die Eindämmung des Sowjetkommunismus und die Einbindung Deutschlands – bedurfte es eines permanenten atlantischen Rahmens. Denn nur in einem solchen Rahmen wurde das deutsche Potential von den USA aufgewogen und damit den historischen Feindseligkeiten zwischen den europäischen Mächten die Basis genommen.¹⁸

¹⁷ Stromseth, Jane E. *The Origins of Flexible Response: Nato's Debate over Strategy in the 1960s*. New York 1988; Wenger, Andreas. *Living with Peril: Eisenhower, Kennedy, and Nuclear Weapons*. Lanham 1997: S. 236-73.

¹⁸ Zur EVG siehe Schöttli, Thomas. *USA und EVG: Truman, Eisenhower und die Europa-Armee*. Bern 1994. Die Funktion des „double-containment“ betonen: Hanrieder, Wolfram F. *The FRG and Nato: Between Security Dependence and Security Partnership*. In: Kirchner, Emil J. and James Sperling (Eds.). *The Federal Republic of Germany and Nato, 40 Years After*. London 1992: S. 194-220; Haftendorn, Helga. *Sicherheit und Entspannung: Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1982*. Baden-Baden 1983: S. 34-36.

Nachdem sich eine Europaarmee als politisch undurchführbar erwiesen hatte, wurde die Nato-Lösung rasch verwirklicht. In den Pariser Verträgen vom Oktober 1954 wurde der beinahe schon in Vergessenheit geratene Brüsseler Vertrag von 1948 reaktiviert und um die Bundesrepublik und Italien erweitert. Als Westeuropäische Union (WEU) sollte er nun Garantien gegen ein Wiederaufleben des deutschen Militarismus bieten. Dieser Mechanismus hatte zum Zweck, den Aufbau der deutschen Flotte und Flugwaffe zu kontrollieren und eine deutsche Herstellung von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen zu verhindern. Im Gegenzug wurde die Bundesrepublik als gleichberechtigtes Mitglied in die Nato aufgenommen.

Ein anderes Beispiel für die internen Funktionen der Nato sind die Beziehungen zwischen Griechenland und der Türkei. Der Konflikt zwischen den beiden Staaten wurde durch die Tatsache gedämpft, dass sie im Rahmen der Allianz kooperativ aneinander gebunden waren. Die USA und die Nato als Organisation bemühten sich nicht zuletzt aufgrund allianzpolitischer Stabilitätsinteressen um eine Schlichtung des Konfliktes.¹⁹

1.4 Wachsende Bedeutung als politisches Konsultationsforum

Bereits während des Kalten Krieges sind verschiedene Anstrengungen festzustellen, der politischen Dimension der Nato grösseres Gewicht zu geben. Je stärker sich Mitte der fünfziger Jahre ein nukleares Gleichgewicht des Schreckens am Horizont der Zukunft abzuzeichnen begann, desto mehr schien sich die Bedrohung durch die Sowjetunion wieder aus dem militärischen in den politischen Bereich zu verschieben. Zum selben Zeitpunkt, als die Suezkrise (1956) den internen Zusammenhalt der Nato auf eine harte Probe stellte, arbeitete das Komitee der „Three Wise Men“ Vorschläge aus, wie die Einheit der Nato durch eine Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen verbessert werden könnte.

Nachdem die Sowjetunion 1957 mit dem erfolgreichen Start des Satelliten „Sputnik“ den Übertritt vom Bomber- ins Raketenzeitalter eingeläutet hatte, entwickelte sich die Frage der nuklearen Verteidigung Westeuropas zum Dauerthema in der Allianz. Frankreich unter Charles de Gaulle zweifelte zunehmend daran, dass ein amerikanischer Präsident das Nuklearwaffenpotential der USA für die Verteidigung Westeuropas einsetzen würde, wenn seinem eigenen Land die Zerstörung durch nukleare Langstreckenwaffen der Sowjetunion drohte. In der Folge

¹⁹ Vgl. dazu: Kirsch-Leighton, Marion. *Greco-Turkish Friction: Changing Balances in the Eastern Mediterranean*. London 1979.

konzentrierte sich Frankreich auf den Aufbau nationaler Nuklearstreitkräfte und zog sich 1966 aus den militärischen Strukturen des Bündnisses zurück.

Die kritische Frage, die es vor dem Hintergrund der Berlinkrise der Jahre 1958-1962 und der Kubakrise vom Oktober 1962 zu bewältigen galt, war die Frage der Weiterverbreitung der Nuklearwaffen über den Kreis der Nuklearstaaten USA, Sowjetunion, Grossbritannien und Frankreich hinaus. Die Kernfrage war dabei, wie die BRD für die Aufrechterhaltung des Verzichts auf Entwicklung eines unabhängigen Nuklearpotentials motiviert werden konnte. Der Schlüssel zur Lösung des Problems bildete die Nato: Während einerseits die nukleare Mitsprache der BRD über die Schaffung neuer konsultativer Mechanismen (Nukleare Planungsgruppe) verbessert wurde, verpflichteten sich andererseits die USA, ihre Truppen langfristig in der BRD zu stationieren.²⁰

Das neue Gleichgewicht zwischen militärischen und politischen Aufgaben im Nuklearzeitalter wurde im „Harmel-Bericht“ der Nato von 1967 festgeschrieben. Der Bericht sah neben der Beibehaltung ausreichender militärischer Fähigkeiten zur Abschreckung und Verteidigung die Stärkung der politischen Dimension vor. In Zukunft sollten Spannungen zwischen Ost und West vermehrt durch Verständigung beseitigt werden.

2. Auf dem Weg zur neuen Nato der neunziger Jahre

Die strategische Wende, die durch den Fall der Berliner Mauer im Jahre 1989 eingeleitet wurde, veränderte die sicherheitspolitischen Bedingungen in Europa grundlegend. Die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, der Zerfall des Warschauer Paktes und der Sowjetunion sowie die deutsche Wiedervereinigung blieben nicht ohne umfassende Rückwirkungen auf die Nato und ihre Rolle im Rahmen der europäischen Friedenssicherung. In einem ersten Schritt kündigten die Staats- und Regierungschefs auf dem Londoner Gipfeltreffen Mitte 1990 in ihrer weitreichendsten Erklärung seit der Gründung der Nato umfassende Reformmassnahmen an, die dem neuen Sicherheitsumfeld in Europa Rechnung tragen sollten. Dabei besann sich die Allianz ihrer politischen Wurzeln und lud die mittel- und osteuropäischen Staaten ein, ständige diplomatische Verbindungen mit der Nato aufzunehmen.²¹

²⁰ Vgl. dazu: Wenger, Andreas. Der lange Weg zur Stabilität: Kennedy, Chruschtschow und das gemeinsame Interesse der Supermächte am Status quo in Europa. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 46,1 (1998): S. 69-99.

²¹ London Declaration On A Transformed North Atlantic Alliance. London, July 5./6. 1990. <http://www.nato.int/docu/comm/c900706a.htm>.

Das grosse Echo, das die Erklärung in den Staaten Mittel- und Osteuropas auslöste, war Hinweis auf die Sicherheitsbedürfnisse der jungen demokratischen Staaten, die sich aus den Umwälzungen der Jahre 1989/91 ergaben. Die Nato war aber für diese Länder mehr als nur ein Garant der territorialen Integrität. Sie war ein Rahmen zur politisch-kulturellen Zugehörigkeit zum Westen. Gerade dieses Anliegen kann weder mit Sicherheitsgarantien von Drittstaaten noch mit dem Hinweis auf das Fehlen einer konkreten militärischen Bedrohung erfüllt werden.²²

Der Anpassungsprozess der Nato an die veränderten Rahmenbedingungen europäischer Politik wurde erleichtert durch die Tatsache, dass die Allianz seit ihrer Gründung den Charakter einer Wertegemeinschaft mit flexiblen Strukturen aufwies, die ihren Mitgliedern als multifunktionales Gebilde zur Bewältigung verschiedener Aufgaben diene. Der Wandel, den die Nato im Verlauf der vergangenen acht Jahre durchlief, stärkte ihre politische Rolle in einer Art und Weise, die dem Bündnis am Übertritt ins 21. Jahrhundert den Charakter einer Institution des umfassenden Sicherheitsmanagements verleiht. Gleichzeitig veränderte die Nato ihre militärische Struktur fundamental.²³

2.1 Stärkung der politischen Funktionen

Als Reaktion auf das Ende des Kalten Krieges und den Wegfall einer unmittelbaren militärischen Bedrohung stieg in den neunziger Jahren die Bedeutung der politischen Funktionen der Nato weiter an. Einerseits veränderte sich der Charakter und der Stellenwert der traditionellen politischen Funktionen zusehends. Andererseits nahmen neue politische Aufgaben, insbesondere der Dialog mit Russland und den mittel- und osteuropäischen Staaten, an Wichtigkeit zu.²⁴

²² Vgl. dazu Kurth, James. Nato Expansion and the Idea of the West. In: *Orbis* 41,4 (Fall 1997): S. 555-67.

²³ Vgl. zur allgemeinen Entwicklung der Nato seit 1989/91: Goldstein, Walter (Ed.). *Security in Europe: the Role of Nato After the Cold War*. London 1994; Carpenter, Ted Galen (Ed.). *The Future of Nato*. Special Issue of the *Journal of Strategic Studies* 17,4 (December 1994). Carr, Fergus and Kostas Ifantis. *Nato in the New European Order*. Houndmills 1996; Clay, Clemens (Ed.). *Nato and the Quest for Post-Cold War Security*. London 1997; Wijk de, Rob. *Nato on the Brink of the New Millennium: the Battle for Consensus*. London-Washington 1997; Cornish, Paul. *Partnership in Crisis: the US, Europe and the Fall and Rise of Nato*. London 1997; Brenner, Michael (Ed.). *Nato and Collective Security*. Houndmills 1998; Yost, David S. *Nato Transformed: the Alliance's New Roles in International Security*. Washington 1998.

²⁴ Zur Anpassung, Erweiterung und Stärkung der politischen Funktionen siehe: Theiler, Olaf. *Der Wandel der Nato nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes*. In: Haftendorn, Helga und Otto Keck (Hg.). *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden 1997: 101-36; Kaiser, Karl. *Reforming Nato*. In: *Foreign Policy* 103 (Summer 1996): S. 128-43; Duffield, John S. *Nato's Functions after the Cold War*. In: *Political Science Quarterly* 109,5 (1994-95): S. 763-85.

Internes Friedenssystem

Die Beendigung des früheren strategischen Gleichgewichts, die Auflösung von zwischenstaatlichen Strukturen und die umfangreichen territorialen Änderungen in Europa veranlassten die europäischen Staaten während der neunziger Jahre, ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitiken grundlegend anzupassen. Dieser Vorgang beinhaltete ein erhebliches Risiko der Renationalisierung der Sicherheitspolitiken. Verstärkt wurde dieses Risiko zusätzlich, weil es der Europäischen Union auch nach den Maastrichter Verträgen nicht gelungen war, eine handlungsleitende Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln. In diesem Kontext stellte die Nato einen Rahmen zur Verfügung, in dem sich die wichtigsten westeuropäischen Staaten und die USA auf eine gemeinsame Definition der Probleme und auf gemeinsame Lösungen einigen konnten. Damit wurde vermieden, dass miteinander konkurrierende nationale Politiken entstanden, was für die Stabilität auf dem Kontinent negative Folgen gehabt hätte.²⁵

Dieses Argument ist besonders in Bezug auf Deutschland geltend gemacht worden. Deutschland ist nicht zuletzt aufgrund der positiven Erfahrungen seiner Mitgliedschaft in der Nato nicht auf eine Aussenpolitik eingeschwenkt, die sich stärker an nationalen Zielsetzungen orientiert. Insbesondere strebt es weiterhin nicht nach nationaler Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen, wie dies Anfang des Jahrzehnts nicht nur Mearsheimer für wahrscheinlich hielt.²⁶ Die deutsche Wiedervereinigung weckte nicht nur in Moskau die Angst vor einem neuen deutschen Unilateralismus. Dem Argument der kontinuierlichen Einbindung Deutschlands in die Nato-Strukturen soll denn auch bereits in den Gesprächen zwischen dem amerikanischen Aussenminister Baker und Staats- und Parteichef Gorbatschow zur Frage der Integration Gesamtdeutschlands in die Nato im September 1990 eine entscheidende Rolle gespielt haben.²⁷

Auch mit Blick auf die Beziehungen zwischen Griechenland und der Türkei, die sich in den letzten Jahren etwas verschlechtert haben, ist die stabilisierende Funktion der Nato gegen innen eher noch wichtiger geworden. In Zukunft wird zudem ein zunehmendes Mass an internen Konsultationen Voraussetzung dazu

25 Simonin, Pierre-Yves. L'évolution de l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe. Bruxelles 1998.
<http://www.nato.int/pfp/ch/d980900e.htm>

26 Mearsheimer, John J. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. In: International Security 15,1 (Summer 1990): S. 5-56, 38.

27 Oberdorfer, Don. The Turn: From the Cold War to a New Era. New York 1991: S. 395.

sein, dass die Beziehungen zwischen den USA und ihren europäischen Partnern auch unter der Bedingung auseinanderlaufender Interessenlagen kooperativ gestaltet werden können.

Für die innere Kohäsion des Bündnisses ist die Streitkräfteplanung der Nato besonders wichtig. Sie ist nicht allein ein Mittel zur effizienteren, d.h. arbeitsteiligen Bewältigung militärischer Herausforderungen auf der Basis interoperabler Streitkräfte. Sie hat auch einen umfassenderen politischen Nutzen, dessen man sich zuwenig bewusst ist: Die Streitkräfteplanung veranlasst die Nato-Mitgliedstaaten, in einem Planungsprozess zukünftige Herausforderungen zu identifizieren und entsprechende Anpassungen beim militärischen Beitrag vorzunehmen, den jedes einzelne Land zur gemeinsamen Aufgabe leistet. Die gemeinsame Bewältigung von Sicherheitsherausforderungen wird damit institutionalisiert, es entstehen Transparenz und Vertrauen. Eine ähnliche Wirkung erzielt die Einführung des Planungs- und Überprüfungsverfahrens im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP Planning and Review Process, PARP). Der PARP erhöht die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und Transparenz zwischen den Nato-Mitgliedern und den Partnerstaaten, was zu einer reibungsloseren Zusammenarbeit in Bereichen führt, die der Teilnahme von Partnerstaaten offen stehen (friedensstützende Massnahmen, Rettungswesen, Katastrophenhilfe).

Transatlantische Dimension

Für die Stabilität in Europa ist das Engagement der USA auch heute noch ein entscheidender Faktor. Als zu Beginn der neunziger Jahre Unsicherheit über die zukünftige Rolle der USA in Europa bestand, reagierten viele (besonders kleinere) europäische Staaten besorgt. Weder das Krisenmanagement im Balkan noch die Zusammenarbeit mit Russland in der heutigen Form wären ohne amerikanische Führungsrolle vorstellbar. Das amerikanische Engagement für Europa entspringt allerdings nicht fürsorglichen Gefühlen für die Europäer mit ihrer tragischen Geschichte. Es entspringt der Überzeugung, dass im Falle eines Rückzugs der USA die Gefahr negativer Entwicklungen gross wäre, die letztlich die USA zu einem späteren, ungünstigeren Zeitpunkt erneut als Akteur ins Spiel bringen würde.

Für die USA ist die Nato auch ein Instrument, um ihre Führungsrolle unter den westlichen Staaten zu erhalten. Eine solche Option besteht nur in Europa. Nur im Rahmen der Nato nimmt die USA die Position des *primus inter pares* ein und kann so ihren Einfluss geltend machen. Zudem ist die Infrastruktur, die im Rahmen der Nato besteht, für die USA auch Grundlage für Out-of-area-Einsätze, die nicht von

der Nato selber geführt werden, beispielsweise für die Ad-hoc-Koalition während des Golfkrieges.

Längerfristig wird die transatlantische Partnerschaft davon abhängen, ob weiterhin gleichgerichtete Interessen zwischen den USA und den europäischen Verbündeten bestehen. Wieweit dies in Zukunft zutrifft, ist schwer vorhersehbar. Bereits heute ist sichtbar, dass die USA in vielen Bereichen andere Schwerpunkte setzen als die europäischen Verbündeten (Nahostpolitik, Mittelmeerkooperation, Massnahmen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen usw.). Gerade diese potentiellen Divergenzen geben der Nato als politisches Konsultationsforum eine besondere Rolle.

Stabilitätstransfer

Der vorsichtige Erweiterungsprozess der Nato hat zu einer ähnlichen Stabilitätsprojektion geführt wie der Erweiterungsprozess der Europäischen Union im wirtschaftlichen Bereich. Die Beitrittskandidaten sind sich bewusst, dass sie nur dann eine Chance auf Aufnahme ins Bündnis haben, wenn sie Streitigkeiten mit Nachbarstaaten beigelegt haben. Dies hat im Verlaufe der neunziger Jahre dazu geführt, dass mittelosteuropäische Staaten teilweise alte Streitigkeiten mit Nachbarländern gelöst haben. Eine grössere Zahl von bilateralen Abkommen und Zusammenarbeitsformen sind aus diesen Anstrengungen hervorgegangen. Gleichzeitig unternehmen die mittelosteuropäischen Staaten erhebliche Anstrengungen, um im Innern Stabilität zu erreichen, unter anderem durch die Stärkung des Rechtsstaates, der Demokratie und durch bessere Respektierung der Rechte von Angehörigen von Minderheiten.

Auch die Partnerschaft für den Frieden (PfP) von 1994 ist ein Beitrag zur Stabilitätsbildung. Mit der Unterzeichnung des Rahmendokuments bekennt sich jeder Partnerstaat zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Marktwirtschaft. Von den positiven Auswirkungen profitieren sämtliche europäische Staaten – auch Nichtmitglieder.

Russland

Das heutige Russland ist nicht mehr vergleichbar mit der Sowjetunion. Doch die Zukunft Russlands ist ungewiss. Dieses eurasische Land verfügt noch nicht über politische Strukturen, die Stabilität auf Dauer garantieren.²⁸ Die wirtschaftliche

²⁸ Vgl. dazu: Wenger, Andreas und Jeronim Perovic. *Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 47. Zürich 1998.

Lage ist prekär. Nach wie vor verfügt Russland über ein gewaltiges Kernwaffenpotential, das mit den militärischen Mitteln der anderen europäischen Staaten nicht vergleichbar ist.

In dieser Hinsicht wären die europäischen Staaten ohne USA kein angemessener sicherheitspolitischer Partner für Russland. Die Kooperation zwischen der Nato und Russland – so bescheiden die praktischen Ergebnisse bisher sein mögen – gibt einen geeigneten Rahmen für den Sicherheitsdialog.

2.2 Wahrung der militärischen Leistungsfähigkeit

Als Reaktion auf das neue strategische Umfeld hat sich die Streitkräftestruktur der Nato seit anfangs der neunziger Jahre grundlegend gewandelt. Truppenstärken und Waffensysteme wurden stark verringert, ebenso die Bereitschaftsgrade. Gleichzeitig wurde die Flexibilität, Mobilität und Multinationalität der Streitkräfte erhöht. Im vergangenen Jahrzehnt wurden die Bodestreitkräfte, welche die Mitgliedstaaten der Nato-Streitkräfteplanung unterziehen, um rund 35 Prozent reduziert. Um 30 Prozent ist der Bestand an Kriegsschiffen zurückgegangen, noch stärker derjenige der Luftstreitkräfte (40 Prozent).²⁹

Die kollektive Verteidigung des Territoriums der Allianz ist nach wie vor das Kernstück des Bündnisses. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit einer Gewaltanwendung gegen die territoriale Integrität des Bündnisgebiets von aussen – wie in Artikel 5 des Nordatlantikvertrages angesprochen – heute von geringer realer Bedeutung. Verteidigung kann heute nicht mehr ausschliesslich als Territorialverteidigung verstanden werden. Die neuen Risiken richten sich oftmals nicht in erster Linie gegen das Territorium der Staaten, sondern viel eher gegen die Infrastruktur oder die gesellschaftliche Kohäsion. Friedenserhaltende Einsätze, Missionen zur Konfliktverhütung und Krisenmanagement sind gegenwärtig der sicherheitspolitische Ernstfall.

Kernfunktion der kollektiven Verteidigung

Mehr Sicherheit ist die Hauptmotivation jeder Nato-Mitgliedschaft. Die gegenseitige Verpflichtung der Verbündeten, einen Angriff gegen ein Mitglied als Angriff gegen alle zu betrachten und gemeinsam darauf zu reagieren, bildet auch heute den Kern der Allianz.³⁰ Vielleicht mit der Ausnahme der USA ist für kein

²⁹ Vgl. dazu: The Role of Allied Military Force and the Transformation of the Alliance's Defence Posture. In: Nato-Handbook: S. 69-75.

³⁰ The North Atlantic Treaty. Washington D.C., 4.4.49. Article 5. In: Nato-Handbook: S. 395-99.

Nato-Mitglied ausserhalb der Allianz mehr Sicherheit mit einer vergleichbar geringen Aufwendung erreichbar. Die Glaubwürdigkeit der Sicherheitsgarantien bestimmt die Attraktivität der Nato und ihre Anziehungskraft auf Beitrittskandidaten.

Aufgrund des Wegfalls der Bedrohung durch einen massiven militärischen Angriff an allen europäischen Fronten weist die Aufgabe der kollektiven Verteidigung heute in erster Linie den Charakter einer Rückversicherung gegen eventuelle Bedrohungen auf, die von der europäischen Peripherie ausgehen. Zu den Risiken gehört ein allseits unerwünschter Rückfall in alte Machtgegensätze ebenso wie regionale militärische Bedrohungen aus den politisch instabilen Zonen des Mittelmeerraumes sowie des Nahen, Mittleren und Fernen Ostens.

Während des Kalten Krieges spielten Nuklearwaffen eine zentrale Rolle in der Strategie der Flexible Response. Sie waren in die Streitkräftestruktur integriert und gaben der Nato eine breite Palette von politischen und militärischen Optionen zur Verhinderung eines grösseren Krieges in Europa. Im neuen Sicherheitsumfeld wurde die Abstützung auf Nuklearwaffen dramatisch reduziert. Die Nuklearwaffen haben ihre Rolle der Kriegsverhinderung behalten, eine nukleare Eskalation ist aber nicht mehr realistisch. Die Nuklearwaffen sind dementsprechend nicht mehr gegen spezifische Ziele und Staaten programmiert. Am deutlichsten kommt diese Veränderung in der Reduktion der Zahl stationierter Kernwaffen zum Ausdruck. Neben der Reduktion der strategischen Nuklearwaffen wurden zwischen September 1991 und Juli 1992 mehr als 80 % der substrategischen Kernwaffen aus Europa abgezogen. Die einzigen landgestützten Kernwaffen in Europa sind Gefechtsköpfe, die in einer verkleinerten Zahl von Stützpunkten unter hoher Sicherheit gelagert sind.³¹

Kernwaffen haben im neuen Sicherheitsumfeld einen noch stärkeren politischen Charakter erhalten. Die Nato hat sich in ihrer Doktrin weder auf einen Ersteinsatz noch auf den Verzicht auf einen Ersteinsatz von Kernwaffen festgelegt. Damit soll ein möglichst grosses Mass an abschreckender Wirkung (vor allem auch beim Kampf gegen die unkalkulierbaren Risiken der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) entstehen. Als der neue deutsche Aussenminister Fischer eine Diskussion über die Nukleardoktrin der Nato initiierte, indem er den Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz forderte, zeigten schon die ersten Reaktionen, dass der Versuch, die Nuklearstrategie zu ändern, hoffnungslos ist.³²

³¹ Vgl. dazu: NATO's Nuclear Forces in the New Security Environment. In: Nato-Handbook: S. 72 -75.

³² Rühle, Hans. Bonns Sicherheitspolitik zwischen Kontinuität und Konfusion: Kritische Fragen zu den Konzepten der rot-grünen Koalition. In: Neue Zürcher Zeitung, 5. Januar 1999: S. 7.

Neue Rolle im Krisenmanagement

Seit der IFOR/SFOR-Operation ist die Bedeutung der Nato als Instrument des Krisenmanagements besonders hervorgehoben worden.³³ Die Funktion der Nato im Krisenmanagement war von Anfang an im Nordatlantikvertrag angelegt. Es hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass keine andere Organisation zur militärischen Stabilisierung in Bosnien in der Lage gewesen ist. Ebenso ist richtig, dass negativere Entwicklungen im Kosovo wohl nur durch den militärischen Druck der Nato abgewendet werden können. Solche Operationen werden im Rahmen des neuen strategischen Konzepts denn auch an Bedeutung gewinnen.

Möglicherweise weitreichend – und zur Zeit keinesfalls klar – ist die Frage, wieweit sich die Nato zu einem ausgreifenden Instrument der Verteidigung der Interessen der Verbündeten entwickeln soll. Diese Frage stellt sich besonders im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (nukleare, biologische und chemische Waffen). Damit wird die Frage nach der geographischen Reichweite der zukünftigen Allianz gestellt. Obwohl sich niemand die Nato als Weltpolizist vorstellen kann, ist offensichtlich, dass die USA ein globaleres Verständnis der Rolle der Nato haben. Die amerikanische Aussenministerin Madeleine Albright sprach in diesem Zusammenhang von „broader defense of our common interests.“³⁴ Drei Strategieexperten der RAND Corporation brachten einen ähnlichen Gedanken bereits in einem 1993 in der Zeitschrift *Foreign Affairs* erschienenen Artikel wie folgt auf den Punkt: „Nato must go out of area or it will go out of business.“³⁵ Ebenso klar ist allerdings, dass die europäischen Staaten solchen ausgreifenden Konzepten gegenüber skeptisch oder ablehnend bleiben.³⁶

Ein heikles Thema ist in diesem Zusammenhang die Frage der Mandatierung von Nato-Operationen durch den Uno-Sicherheitsrat. Die Beschlüsse der Nato im Zusammenhang mit der Kosovo-Krise haben deutlich gemacht, dass die europäischen Staaten ein viel grösseres Gewicht auf eine klare Rechtsgrundlage legen als die USA. Vieles deutet darauf hin, dass diese Frage pragmatisch beantwortet wird, d.h. dass die Nato in Zukunft weiterhin Sicherheitsratsbeschlüsse anstreben wird.

³³ Vgl. zum Ifor/Sfor-Einsatz: Simon, Jeffrey. *The Ifor/Sfor Experience: Lessons Learned by PfP Partners*. Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies (INSS) Nr. 120. Washington 1997; Talas, Peter and Sebestyén Gorka. *Lessons Learned from the Ifor/Sfor Experience*. Institute for Strategic and Defence Studies, Defence Studies (Special Edition). Budapest 1997.

³⁴ Albright, Madeleine. *Statement by Secretary of State Madeleine K. Albright to the North Atlantic Council Brussels, Belgium, December 8, 1998*. <http://usa.grmbl.com/s19981208e.html>

³⁵ Asmus, Ronald D., Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee. *Building a New Nato*. In: *Foreign Affairs* 72,4 (September/October 1993): S. 28-40.

³⁶ Kamp, Karl-Heinz. *Eine ‚globale‘ Rolle für die Nato? Was von amerikanischen Vorstellungen nach neuen Aufgaben für die Allianz zu halten ist*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. April 1998: S. 8.

Wo dies nicht erreichbar ist, soll Handeln trotzdem möglich bleiben. Solche Fälle im voraus zu spezifizieren, würde der angelsächsischen Pragmatik widersprechen.³⁷

2.3 Anpassung der inneren Strukturen

Das normative Regelwerk der Nato, welches im Laufe des Kalten Krieges immer dichter wurde, hat sich trotz des umfassenden Wandels des internationalen Umfeldes seit den Jahren des Umbruchs kaum verändert. Die Mechanismen, mit denen Informationen verteilt und Entscheidungen getroffen werden, sind im wesentlichen dieselben geblieben.³⁸

Umfassende Anpassungen der militärischen Strukturen

Während im Bereich der Verfahrens- und Verhaltensregeln vieles beim Alten verblieb, sind im Bereich der militärischen Strukturen umfassende Veränderungen festzustellen. Die massive Reduktion der Streitkräfte, die erhöhte Flexibilität und Mobilität sowie die vermehrte Multinationalität, besonders aber die neuen Aufgaben beim Krisenmanagement machten eine neue, schlankere Streitkräftestruktur notwendig. Die früher 65 Hauptquartiere sind auf 20 reduziert worden. Die neue Nato wird über zwei strategische Kommandos – eines für Europa, das andere für den Atlantik – verfügen.³⁹ Mit dem Konzept der *Combined Joint Task Forces* (CJTF) werden zusätzliche Führungsstrukturen geschaffen, welche auf die neuen Missionen der Nato zugeschnitten sind und nötigenfalls auch den Einbezug von Nichtmitgliedstaaten in Nato-Operationen ermöglichen.⁴⁰

Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität

Der europäische Integrationsprozess und das Nordatlantische Bündnis sind komplementär. Die Nato hat in den zurückliegenden Jahrzehnten die politische und militärische Stabilität geschaffen, die Voraussetzung war für das Gelingen des

37 Stürmer, Michael. Die Nato und ihre strategische Orientierung: Vorbereitungen zu einem neuen Konzept. In: Neue Zürcher Zeitung, 30. März 1998: S. 7.

38 Zur Entwicklung des normativen Regelwerkes und der militärischen Strukturen der Nato siehe: Theiler, Olaf. Der Wandel der Nato nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes. In: Helga Haftendorn und Otto Keck (Hg.). Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden 1997: S. 101-36.

39 Naumann, Klaus. Nato's new Military Command Structure. In: Nato Review 46,1 (Spring 1998): S. 10-14; Office of the Clerk of the Assembly of WEU. The European Security and Defence Identity – Colloquy, Madrid 4-6 Mai 1998. Brussels 1998.

40 Da Silva, Mario, Lt. General. Implementing the Combined Joint Task Force Concept. In: Nato Review 46,4 (Winter 1998): S. 16-19.

wirtschaftlichen und zunehmend auch politischen Integrationsprozesses im Rahmen der Europäischen Union. Das nur sehr langsame Heranwachsen einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist nicht unbedingt eine Schwäche des europäischen Integrationsprozesses. Es gibt den europäischen Staaten, auf der Grundlage einer schwierigen Geschichte, Zeit, in die neue Verantwortung hineinzuwachsen.

Der Beschluss der Nato-Aussen- und Verteidigungsminister vom Juni 1995, eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (European Security and Defense Identity, ESDI)⁴¹ innerhalb der Nato zu bilden und damit den europäischen Staaten die Möglichkeiten zu geben, mit Nato-Infrastruktur Missionen gegebenenfalls auch ohne Teilnahme der USA durchzuführen, ist eine wichtige Entwicklung.⁴² Sie unterstreicht die Bedeutung der Nato im Rahmen der sich gegenseitig stärkenden Institutionen. Die ESDI innerhalb der Nato verbindet die Sicherheit der europäischen Staaten mit den Interessen von Nicht-EU-Mitgliedern, vorab der USA und der Türkei. Doppelspurigkeiten werden verhindert. Gleichzeitig dürfte diese Entwicklung dazu führen, dass die europäischen Staaten ein grösseres Mass an Eigenverantwortung im Sicherheitsbereich übernehmen, ein Anliegen, das von den USA unterstützt wird, solange diese Anstrengungen im umfassenderen Rahmen des Bündnisses erfolgen. „European efforts to do more for Europe’s own defence make it easier, not harder, for us to remain engaged,“ erklärte kürzlich die amerikanische Aussenministerin Albright.⁴³

2.4 Äussere Anpassungen

Die Nato hat auf die Veränderungen in ihrem Umfeld und ihrem Aufgabenspektrum nicht nur mit einer Anpassung der inneren Strukturen reagiert. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hat die Allianz gleichzeitig tiefgreifende äussere Anpassungen vorgenommen, die zusammenfassend auch als Öffnung der Allianz bezeichnet werden. Insgesamt kann im Bereich der inneren und äusseren Strukturen von einer Anpassung an das gewandelte Aufgabenspektrum im Sinne der Regel *form follows function* gesprochen werden.⁴⁴

41 Solana, Javier. NATO and WEU: Turning Vision into Reality. *Nato Review* 46,2 (Summer 1998): S. 3.

42 NATO Basic Fact Sheet Nr. 3. The European Security and Defense Identity. <http://www.nato.int/docu/facts/esdi.htm>; Vgl. Final Communiqué of the Defence Planning Committee and Nuclear Planning Group in Ministerial session in Brussels on 8th June. <http://www.nato.int/docu/comm/c950608a.htm>.

43 Albright, Madeleine K. The Right Balance Will Secure Nato’s Future. In: *Financial Times*, 7. Dezember 1998.

44 Zu den äusseren Anpassungen vgl. Höfler, Günter. Nato neu – eine Allianz im Wandel. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* XXXVI, 3(1998): S. 247-61.

Aufnahme neuer Mitglieder

In Bezug auf die Aufnahme neuer Mitglieder hat sich die Nato zur Politik der offenen Tür bekannt, wie sie bereits im Nordatlantikvertrag vorgesehen ist (Artikel 10).⁴⁵ Mit drei Staaten ist die Nato am Gipfel von Madrid 1997 in eine Phase der aktiven Erweiterung getreten. Polen, die Tschechische Republik und Ungarn werden noch vor dem Washingtoner Gipfeltreffen vom April 1999 Nato-Mitgliedstaaten. Die Politik der offenen Tür führt (wie die EU-Erweiterung) zu einer Stabilitätsprojektion in Mittel- und Osteuropa.

Sonderbeziehungen zu Russland und zur Ukraine

Ebenfalls zur Öffnung der Nato gehören die institutionalisierten Sonderbeziehungen zu Russland und der Ukraine.⁴⁶ Damit werden diese beiden für die Sicherheit Europas besonders wichtigen Staaten enger in die euro-atlantische Entwicklung einbezogen. Die regelmässigen politischen und militärischen Konsultationen sind wichtige vertrauensbildende Massnahmen; die praktischen Kooperationsprojekte erleichtern eine Zusammenarbeit zwischen der Nato und diesen beiden Staaten bei konkreten Operationen, z.B. der SFOR in Bosnien oder im Rahmen des Krisenmanagements für den Kosovo.⁴⁷

Der EAPC und die PfP

Als erster institutioneller Rahmen für politische Konsultationen mit den Staaten des ehemaligen Warschauerpaktes wurde bereits 1991 der Nordatlantische Kooperationsrat (NACC) geschaffen.⁴⁸ Er ermöglichte es diesen Staaten, mit der

⁴⁵ The North Atlantic Treaty. Washington D.C., 4.4.49. Article 10. In: Nato-Handbook: S. 395-99. Zur Debatte um die Nato-Osterweiterung vgl.: Röhle, Michael. Die Nato vor der Osterweiterung. In: Kurt R. Spillmann (Hg.). *Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, Nr. 44. Zürich 1997: S. 188-201; Solomon, Gerald B. The Nato Enlargement Debate, 1990-1997: Blessings of Liberty. Westport-London 1998; Asmus, Ronald D., Richard L. Kugler, and F. Stephen Larrabee. Building a New Nato. In: *Foreign Affairs* 72,4 (September/October 1993): S. 28-40; Goldgeier, James M. Nato Expansion: The Anatomy of a Decision. In: *The Washington Quarterly* 21,1 (Winter 1998): S. 85-102; Broer, Michael. Die Entwicklung der Politik der Nato zur Osterweiterung. In: August Pradetto (Hg.). *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der Nato: Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit*. Opladen 1997: S. 289-329; Magenheimer, Heinz. *Politik, Strategie und die Osterweiterung der Nato*. Wien 1997.

⁴⁶ Brandenburg, Ulrich. NATO and Russia: a Natural Partnership. In: *Nato Review* 45,4 (Juli/August 1998): S. 17-21; McConnel, Donald. Charter with NATO Will Help Ukraine Regain Its Rightful Place in Europe. In: *Nato Review* 45,4 (Juli/August 1997): S. 22-25.

⁴⁷ Vgl. dazu: Barrett, John. Regional Peacekeeping Arrangements and Nato. In: Ernest Gilman and Detlef E. Herold (Hg.). *Peacekeeping Challenges to Euro-Atlantic Security*. Rom 1994: S. 41-55.

⁴⁸ North Atlantic Cooperation Council Statement On Dialogue, Partnership, and Cooperation. Brüssel, December 20, 1991. <http://www.nato.int/docu/comm/c911220a.htm>. Vgl. zur Entwicklung und Funktion des NACC: Barrett, John and Hans Jochen Peters. NACC and the OSCE: A Contribution in the Context of the Concept of 'Interlocking Institutions'. In: Bernard von Plate (Hg.). *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas*. Baden-Baden 1994: S. 249-64.

Nato politische Beziehungen aufzunehmen, zugleich gab er ihnen wichtige Impulse zur Formulierung einer eigenständigen Sicherheitspolitik. Der NACC wurde 1997 aufgelöst. Seine Rolle hat inzwischen der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat übernommen, dem auch Staaten angehören, die nicht Mitglieder der beiden Blöcke waren.

Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC) als politisches Konsultationsforum und die Partnerschaft für den Frieden (PfP) als Gefäss der praktischen Zusammenarbeit sind heute Teil des umfassenden Angebots der Allianz zur Kooperation mit Nichtmitgliedern. Das Prinzip, dass die Partnerstaaten nach eigenen Interessen und Fähigkeiten im Rahmen des Angebots der Nato mitwirken können, hat zu einem Geflecht unterschiedlich intensiver Beziehungen zwischen der Nato und den Partnern geführt, die einen wichtigen Beitrag zur Stabilität in Europa leisten. Obwohl einzelne Staaten durch Mitwirkung in der Partnerschaft ihre Fähigkeiten für einen späteren Nato-Beitritt erhöhen wollen, hat die Partnerschaft eine eigenständige Bedeutung erlangt. Vor allem die Perspektive, dass die Partnerstaaten in Zukunft bei Nato-geführten friedensstützenden Operationen enger einbezogen werden und deshalb planmässig ihre Fähigkeiten verbessern können sowie dass sie mit den Streitkräften der Nato und anderer Partnerstaaten zusammenarbeiten können, ist von zukunftsweisender sicherheitspolitischer Bedeutung.⁴⁹

Schlusswort

Anlässlich des Washingtoner Gipfeltreffens zum 50jährigen Bestehen der Allianz im April 1999 wird der Weltöffentlichkeit die Nato für das 21. Jahrhundert präsentiert werden. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert bildet die Nato den Kern der sicherheitspolitischen Neuordnung des euro-atlantischen Raumes. Damit haben sich die Prophezeiungen jener politischen und akademischen Kommentatoren als falsch erwiesen, die dem Bündnis Anfang der neunziger Jahre ein baldiges Ende vorhersagten. Es wäre zweifellos interessant, in einer kontrafaktischen Geschichtsschreibung die Entwicklung Europas nach dem Ende des Kalten Krieges zu schreiben, unter der Prämisse, dass sich die Nato zu Beginn des Jahrzehnts aufgelöst hätte. Dieses Europa ist schwer vorstellbar, aber es wäre ein anderes, weniger sicheres Europa.

⁴⁹ Zu EAPC und der erweiterten PfP siehe: Wenger, Andreas; Breitenmoser, Christoph und Patrick Lehmann. Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel – Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 48. Zürich 1998.

Wie kann diese unerwartet hohe Wandlungsfähigkeit der Nordatlantischen Allianz erklärt werden? Sie lässt sich in wenigen Aussagen zusammenfassen:

- die Nato war von ihrer Gründung an eine Wertegemeinschaft, die sich nicht auf die Absichtserklärung zur kollektiven Verteidigung reduzieren lässt;
- sie erfüllte die wichtige politische Funktion eines Bindegliedes zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten;
- sie stellte den Mitgliedern eine Struktur zur Verfügung, um latente Spannungen und Misstrauen abzubauen;
- sie verfügte (trotz vertraglicher Grundlage) über eine grosse institutionelle Anpassungsfähigkeit, welche die Ausrichtung auf die neuen Risiken erleichterte. Diese Anpassung wurde sowohl im innern wie nach aussen vollzogen und ermöglichte die Entwicklung der Nato zu einer Organisation des umfassenden Sicherheitsmanagements.

Seit den Jahren der Wende haben die politischen Funktionen der Nato eine Stärkung erfahren. Neben die traditionellen politischen Funktionen als transatlantisches Konsultationsforum und internes Friedenssystem, die seit den Jahren des Umbruchs an Bedeutung gewonnen haben, sind der Stabilitätstransfer nach Mittel- und Osteuropa und der Dialog mit Russland getreten. Aber nur wenn die Nato ihre militärische Leistungsfähigkeit erhält, wird sie langfristig politisch effektiv bleiben. Kern der neuen Nato wird daher Artikel 5 und die gegenseitige Verpflichtung zur kollektiven Verteidigung bleiben müssen. Weil Verteidigung aber immer weniger nur territorial gedacht werden kann, diskutiert das Bündnis gleichzeitig, wie es umfassender die Interessen seiner Mitglieder schützen kann.

Das Neue Strategische Konzept der Nato, das auf dem Washingtoner Gipfel vom April 1999 vorbereitet wird, bietet eine Möglichkeit, Visionen für das kommende Jahrhundert zu entwickeln. In der Überarbeitung des Strategischen Konzepts von 1991 sind Anpassungen bei der Beurteilung der Risiken notwendig. Ebenso sind seither wichtige strategische Veränderungen eingetreten und neue Formen der Sicherheitszusammenarbeit entstanden. Diese werden ihren Niederschlag im Neuen Strategischen Konzept finden. Zu einem grundlegenden Richtungswechsel über die beschriebenen Anpassungen hinaus besteht allerdings weder Aussicht noch Anlass.

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1999.

Bulletin 1999
zur schweizerischen Sicherheitspolitik

edited by
Kurt R. Spillmann and Andreas Wenger

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

