

Institution im Wandel

Thesen zur NATO

Ernst Krabatsch und Gerry Woop

NATO, Sicherheitspolitik, deutsche Außenpolitik

Internationale Institutionen haben Stabilität und Beharrungsvermögen. Sie erfüllen Funktionen und suchen aus ihrer Eigendynamik, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Das gilt auch für die NATO nach dem Ende der bipolaren Blockkonfrontation. Sie erfüllt noch Funktionen im Interesse ihrer Mitglieder und wird trotz Sinnkrise sowie Defiziten in ihrer Problemlösungsfähigkeit noch lange als sicherheitspolitischer Akteur die internationalen Beziehungen prägen. Entscheidend ist der Platz, den sie einnehmen will.

Obwohl die NATO ein zentraler sicherheitspolitischer Akteur auf der internationalen Bühne ist und auch für Deutschland grundsätzliche Bedeutung hat, bleibt der außenpolitische Diskurs zu ihrem Zustand und ihren Perspektiven inhaltlich und im Umfang beschränkt. Er erreicht nicht den angemessenen öffentlichen Raum. Dem muss gegengesteuert werden, weil nicht nur unsere Sicherheit, sondern auch beträchtliche Ressourcenentscheidungen damit im Zusammenhang stehen.

Die NATO ist 60 Jahre alt. Je nach politischem Standpunkt wurde dieses Faktum gefeiert, zum Nachdenken oder zum Protest genutzt. Hat die NATO Geschichte gemacht? Was kann diese internationale Organisation mit immerhin knapp 30 Mitgliedstaaten – zuletzt stieß Albanien hinzu – leisten, und vor allem: Was soll sie leisten? Mit diesen Fragen ist der Ausgangspunkt der Untersuchung festgelegt. Es soll eine Institution beleuchtet werden, die international ist und von den Interessen ihrer Mitglieder geprägt wird. Welche Funktion füllt die NATO in ihrem Kern aus und welche Funktionsbeschreibung kann ihr heute und in der Perspektive zugeordnet werden, wenn man diese Interessen zugrunde legt? Dieser Frage soll nach einer Skizze zum Betrachtungsort und einem kurzen historischen Überblick nachgegangen werden. Dazu werden die aktuellen Funktionen, die formalen wie faktischen Zuschreibungen, die Eigendynamiken, Entwicklungsprobleme sowie Perspektivoptionen dargestellt und zu einem Fazit zusammengeführt.



Ernst Krabatsch,
geb. 1940,
Botschafter a. D.
ernst@krabatsch.de

Es ist naturgemäß unmöglich, objektiv über die NATO zu schreiben. Je nach Sicherheitsverständnis, nach normativer oder deskriptiver Methodik und je nach Maßstab zur Leistungsmessung dürften Untersuchung und Ergebnis unterschiedlich ausfallen. Diesem Beitrag ist ein Grundverständnis der NATO als internationaler Organisation zugrunde gelegt. Zudem wird ihre militärische Spezifik als Institution berücksichtigt und damit innerinstitutionelle Dynamik vorausgesetzt. Unter Sicherheit verstehen wir die nachhaltige Abwesenheit von militärischer Gewaltanwendung und Rahmenbedingungen, die den Menschen in den Mitgliedstaaten ohne militärisch indizierten Druck auf ihre gesellschaftlichen Handlungsspielräume sichere Lebensgrundlagen geben.

1. Die Gründung der NATO folgte ganz offenkundig dem Sicherheitsinteresse der Gründungsstaaten unter den Bedingungen des beginnenden Kalten Krieges in einer bipolaren Welt. Der Westen unter der Führungs- und Atommacht USA schuf sich seine Militärorganisation, um im Falle einer Auseinandersetzung mit der Sowjetunion, später dem Warschauer Vertrag, sein Territorium zu schützen. Auch die unterordnende Integration Deutschlands war ein wesentlicher sicherheitspolitischer Aspekt. Zugleich – und das war das Prinzip der Abschreckung – konnte politischer Druck auf die Sowjetunion ausgeübt und mit der insbesondere atomwaffenbasierten Militärmacht auch durch Gewaltandrohung oder Drohung mit einem massiven Gegenschlag Sicherheit gewährleistet werden. So fragil und hochgefährlich diese auf gegenseitiger Abschreckung und sogar Vernichtung beruhende Sicherheit auch gewesen sein mag, im Ergebnis hat sie mehrere Jahrzehnte so funktioniert. Insofern nehmen beide Seiten nicht ohne Berechtigung für sich in Anspruch, die friedliche Koexistenz zweier Gesellschaftssysteme und ihrer Militärorganisationen gesichert zu haben. Die bipolare Welt und der dabei dominierende Blickwinkel relativierten gleichwohl die Existenz anderer Krisen, Gewaltkonflikte, auch sogenannter Ersatzkriege. Im Sinne eines nachhaltigen und erweiterten Sicherheitsbegriffes kann also nicht von umfassend erreichtem Frieden für diese Periode gesprochen werden.

Gleichwohl hat die NATO für die Mitgliedstaaten die entscheidende Funktion als Garant für Sicherheit im engeren Sinne erfüllt. Die Funktionszuschreibung durch die



Gerry Woop M.P.S.,
geb. 1968, Politik-
wissenschaftler und
WeltTrends-Redakteur.
gerry.woop@t-online.de

Gründungsmitglieder lässt sich am NATO-Vertrag und insbesondere dem Artikel 5 als Kern erkennen. Dabei ist interessant, dass trotz geringerer Bindungswirkung der gegenseitigen Verteidigungsunterstützung im Falle eines Angriffs auf ein Mitglied z. B. im Vergleich zur WEU die NATO-Regelung weitaus effektiver umgesetzt, verstanden und gelebt wurde. Das gegenseitige Versprechen, das den NATO-Staaten aber – zumindest laut Vertrag – ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit über ihr Vorgehen lässt, war zuverlässig und wurde durch den Aufbau der Institution, die gemeinsamen Planungen und Stäbe verwirklicht. Im Unterschied dazu ist die WEU über ihren Konzeptionsstatus und rein politische Funktionen nie hinausgegangen. Die Perception der bipolaren Sicherheitsituation und die reale wie auch freiwillig akzeptierte Vormachtstellung des Hegemons USA im Bündnis müssen als *wesentliche Merkmale der entwickelten Institution* gesehen werden. Sicherheit für die Mitgliedstaaten war ganz zentral mit der militärischen Fähigkeit und der Stellung der USA verbunden. Zugleich ist mit der engen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit eine Kooperationsebene des Westens entstanden, die auch andere Felder der politischen und wirtschaftlichen Verflechtung beeinflusste. Der Hegemon hatte also eine umfassende Interessenlage verwirklicht. Seine militärische Präsenz in Westeuropa unterstrich diese Interessen. Dennoch zahlte sich für die anderen Mitglieder die Einbindung und auch die Unterordnung insofern aus, als sie keine realistische Alternative für ihre militärische Territorialverteidigung in der bipolaren Sicherheitsituation sahen.

2. Mit dem Ende des Kalten Krieges, dem Zerfall der Sowjetunion und des Warschauer Vertrages stellte sich zwingend die Frage nach der abschließend erfüllten Funktion der NATO sowie der erwarteten Friedensdividende. Die NATO hätte folglich aufgelöst oder in ein gleichberechtigtes weltweites oder gesamteuropäisches Sicherheitssystem überführt werden können – *normativ friedenspolitisch* betrachtet auch müssen. Beides ist nicht geschehen – entgegen dem eigenen Auftrag wurde eine Out-of-area-Ausrichtung und die Umorientierung auf Offensivaufgaben begonnen.

Es wirkten vor allem zwei Faktoren: Zunächst die Eigen- dynamik von Organisationen, auch internationalen, mit einem institutionalisierten Rahmen und Regelwerk. Sie

verhinderte zunächst zwar nicht eine Sinnkrise, gab aber den Raum und die Ressourcen für die Suche neuer Betätigungsfelder nach dem Ende des Kalten Krieges. Natürlich war auch die geschaffene Vertrauensbasis aus jahrelanger Kooperation ein beharrendes Moment, das alternativen Abrüstungsvorstellungen entgegenstand. Gleichwohl wurde Anfang der 1990er Jahre massiv abgerüstet und der KSE-Prozess an die neue sicherheitspolitische Lage angepasst. Der zweite grundlegende Faktor bestand wohl in dem weiter existierenden Sicherheitsbedürfnis in Verbindung mit der klassischen Vorstellung, dies am effektivsten militärisch und mit einem militärisch potenten Bündnis zu realisieren. Auch hier dürfte die Vertrauensbasis aus der jahrelangen institutionellen Kooperation eine Rolle gespielt haben. Der OSZE wurde wegen ihrer Größe, Zusammensetzung und dem Regelwerk nicht die Effektivität bei Entscheidungen und Ressourceneinsatz zur klassischen Verteidigung zugetraut. Mit Blick auf die neuen Aufgaben, die sich die NATO suchte, war sie außerdem von vielen Interessengegensätzen vor allem zwischen dem Westen und Russland geprägt. Dabei soll nicht übersehen werden, dass die westlichen Staaten die OSZE auch als Sicherheitsorganisation zur Konfliktprävention wie auch -nachsorge im postsowjetischen Raum nutzen – in der Regel mit dem Ziel des Transfers eigener gesellschaftlicher Vorstellungen.

Die Idee, dass das Sicherheitsbedürfnis als Souveränitätskern des Staates nur durch Kooperation und Prävention dauerhaft zu befriedigen ist, hat sich nicht bei den Regierungen, aber auch nicht bei den Bevölkerungsmehrheiten durchgesetzt. Mindestens als letzte Versicherung wird militärisches Potenzial und damit die NATO als hilfreiche Organisation befürwortet. Inzwischen hat über den Kern der alten Territorialverteidigung als zugeschriebener und faktischer Funktion hinaus eine Sicherheitsperzeption Raum gegriffen, die über den eigentlich auf nachhaltige Friedenslösungen orientierten erweiterten Sicherheitsbegriff vor allem territorial und funktional weiter reichende – kaum definitorisch klar begrenzbar – militärische Aufgaben bestimmt. Die Sicherung von Interessen im euroatlantischen Raum ist die weitreichendste Ausdehnung des Aufgabenspektrums der NATO seit ihrer Gründung.

3. Mit den 1991 und 1999 geänderten strategischen Konzepten hat die NATO versucht, als Militärorganisation auf die veränderte Weltlage zu reagieren und sich an die verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Von Transformation als permanentem Prozess war die Rede. Aber im Kern blieb die NATO, was sie immer war – ein Bündnis der wirtschaftlich starken Staaten des Westens und des reicheren Nordens. Sie hat sich auch durch die Osterweiterung in ihrer westlichen Grundhaltung weder *grundsätzlich noch nachhaltig* verändert. Die ost- und mitteleuropäischen Staaten traten ja ausdrücklich bei, um diesem westeuropäisch-nordamerikanischen Bündnis unter Vorherrschaft der USA anzugehören und sich von Russland abzugrenzen.

Spätestens mit dem Einschreiten gegen Jugoslawien hat die NATO den Weg des Verteidigungsbündnisses verlassen und den Weg der eigenen Interessendurchsetzung mit Interventionsanspruch beschritten. In diesem Sinne werden die militärischen Fähigkeiten angepasst in Richtung modernerer, präziserer und adäquater Waffensysteme, moderner Kommunikation und Aufklärung, Aufbau umfangreicher Transportkapazitäten und schneller Verlegefähigkeit von Truppen und Waffen – alles im Rahmen umfangreicher Auf- und Umrüstungsprogramme. „Nicht-Artikel-5-Einsätze“ wurde zum Schlüsselwort aller Strategiepapiere seit Anfang der 1990er Jahre. Dabei ist seit der Selbstmandatierung im Kosovokrieg die Bindung an einen Beschluss des UN-Sicherheitsrates für die NATO zwar weiterhin wünschenswert, aber keine unabdingbare Voraussetzung mehr für einen Militäreinsatz. Mit diesem potenziell intendierten Unterlaufen des Völkerrechts wird die Verrechtlichung internationaler Beziehungen torpediert und letztlich ein „Recht des Stärkeren“ begründet.

Zugleich zeigt sich ein Problemlösungsdefizit. Von den zentralen Konflikten der heutigen Welt blieb die NATO überfordert und wird es mit der bisherigen strategischen Ausrichtung auch in Zukunft bleiben. Globaler Armut, Ressourcenknappheit, sicherheitsrelevanten Klimafolgen oder der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen kann nachhaltig nicht militärisch begegnet werden. Die NATO braucht dringend ein einleuchtendes strategisches und politisches Konzept, das wirklich den zunehmend nicht militärischen Herausforderungen gerecht wird und einen möglichen Platz der NATO bei Problemlösungen angemessen

beschreibt. Ihre Zukunftschancen werden schwinden, wenn sie diese Aufgabe nicht bewältigt und weiter mit dem bisherigen militärisch dominierenden Muster reagiert. Solange die Sicherheitsperzeption von engen Interessenlagen und nicht von Dialog und Ausgleich geprägt wird, lässt sich keine Glaubwürdigkeit herstellen. Und solange mit der Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik eine Fehlallokation von Ressourcen erfolgt, bleiben zahlreiche politische Ansprüche und Bekundungen uneingelöst.

4. Ein „Dauerbrenner“ bei NATO-Treffen ist die Erweiterung. Es lag im Interesse vor allem der USA, durch Neuaufnahmen eine sicherheitspolitische und damit auch rüstungs- und allgemein gesellschaftspolitische Einordnung in die dominierte Organisation zu erreichen. Inzwischen sorgt die antirussische Konfrontationspolitik mittel- und osteuropäischer Staaten für zusätzliche Differenzen. Die Frage, wo die neue NATO enden soll, ist keineswegs geklärt. Es bleibt ein Dilemma, dass mit Erweiterungen die Effektivität, Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit der NATO als Militärorganisation nachlassen. Zugleich sehen die Neumitglieder ihre Sicherheitsinteressen als verwirklicht an. Die Einordnung bringt mindestens den USA politischen wie wirtschaftlichen Gewinn und passt auch in deren Vorstellung von einem sicherheitspolitischen Rahmen oder flexiblen Werkzeugkasten für verschiedene Missionen. Letzteres nagt allerdings stark an der Identität der Organisation und wird im Vergleich zu sicherheitspolitischen Entwicklungen der EU langfristig als Nachteil wirken.

Im Zusammenhang mit den Erweiterungsrunden stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis zu Russland. Die Versprechen, die NATO nach der deutschen Einheit nicht in Richtung russischer Grenzen auszudehnen, wurden gebrochen. Russische Einwände gegen Erweiterungsschritte oder das Raketenabwehrsystem blieben unbeachtet. Auf diese Weise kann Russland nicht das Gefühl der Bedrohung oder Einkreisung genommen werden. Europas Sicherheit wird es aber nur mit und nicht gegen Russland geben. Entspannungssignale Präsident Obamas auf dem letzten NATO-Gipfel oder jüngst in Moskau lassen hoffen, dass die NATO künftig ihren Autismus in dieser Frage aufgibt. Eine Chance zur Vertrauensbildung könnte der Vorschlag des russischen Präsidenten vom Juni 2008 sein, eine neue Sicherheitsarchitektur für Europa zu entwerfen und diese in einem völkerrechtlich verbindlichen europäischen Sicherheitsvertrag zu fixieren.

5. Es entbehrt nicht einer gewissen Logik und Konsequenz, wenn die radikalsten Ablehner militärischer Gewalt die Auflösung der NATO fordern. Ein bestimmter Teil der Öffentlichkeit ließe sich dafür wohl auch leichter als für eine Transformation zu einem zeitgemäßen Sicherheitssystem mobilisieren. Der Widerstand der Regierungen und des politischen Mainstreams dürfte dagegen weit größer sein. Denn die NATO erfüllt in den Augen der Mitgliedsstaaten die ihr zugewiesenen Funktionen: Territorialverteidigung, kollektive Verteidigung, Rahmen für sicherheitspolitische Diskussion, Darstellen militärischer Glaubwürdigkeit, als sicherheitsrelevant angesehene Out-of-area-Missionen. Zudem erscheint eine Renationalisierung von Sicherheitspolitik nicht als wünschenswerte Alternative. Das betrifft sehr gravierend auch Deutschlands Einbindung. Inwieweit die genannten Funktionen in den kommenden Jahren mit weiteren Erweiterungen und vor dem Hintergrund jeweils sehr komplexer sicherheitspolitischer Herausforderungen so erfolgreich erfüllt werden, bleibt abzuwarten. Eine realistische Analyse sollte jedoch davon ausgehen, dass diese Militärorganisation noch eine längere Perspektive hat.

6. Dennoch sind Alternativen immer möglich, zuallererst denkbar. Wir sehen vor dem skizzierten Hintergrund vor allem zwei Zukunftsoptionen. Die erste ist, die Politik in Richtung einer globalen Interventionsmacht fortzusetzen und dabei weiter die eigenen Vertragsgrundlagen auszuhöhlen. Das ist jenes Konzept, dessen Durchsetzung sich im Auftrag des Gipfels von Straßburg und Kehl zur Erarbeitung einer neuen NATO-Strategie abzeichnet. Es wäre ein Weg nach alten Denkmustern, geprägt von Abgrenzung und mangelnder Vertrauensbildung.

Die andere Option wäre eine Transformation der NATO zu einem gesamt-europäischen, richtiger: transatlantischen bzw. transeuroasiatischen kooperativen Sicherheitssystem, die mit der Entwicklung alternativer Sicherheit im UN-Rahmen einhergehen müsste. Die während der Entspannungspolitik vereinbarten völkerrechtlichen Grundsätze müssten stabilisierende Eckpunkte des neuen Sicherheitssystems sein. Es geht aber nicht nur um eine enge partnerschaftliche Zusammenarbeit dieser Staaten, sondern auch der bestehenden sicherheitsrelevanten Institutionen (NATO, UNO, OSZE, EU, Europarat) und zivilgesellschaftlicher Organisationen. So gesehen könnte

die Forderung von Bundeskanzlerin Merkel nach verstärkter Zusammenarbeit der NATO mit Akteuren wie UNO, OSZE oder NGO, um „möglichst viel Prävention zu erreichen, damit es nicht zu dem Punkt kommt, wo nur noch militärische Mittel helfen“, ein Schritt in die richtige Richtung sein. Die Grundidee ist nicht neu. Sie stammt aus der Charta von Paris aus dem Jahre 1990. Es geht um einen Rahmen für das Erörtern und Bewältigen von Fragen regionaler Konflikte, der Prävention und Abrüstung, aber auch wichtiger Sicherheitsprobleme der europäischen Peripherie oder der Raketenabwehr in globaler Dimension. Entscheidend wäre dabei natürlich, dass durch die Diskussionen ein gemeinsames Handeln der verschiedenen Institutionen entstünde. Wenn die NATO sich in eine solche konzeptionelle Richtung entwickeln würde, bestünde vielleicht die Chance, das Defizit politischer Problemlösungen als entscheidenden Konstruktionsfehler eines militärischen Bündnisses zu überwinden und den Weg der gemeinsamen Sicherheit zu beschreiten.

Gewiss ist das angesichts gegenwärtiger Kräfteverhältnisse, der Positionen der Regierungen, darunter praktisch auch der russischen, und angesichts der Schwäche politischer Massenbewegungen nur sehr schwer durchsetzbar. Gleichwohl könnte der viel Fantasie und politischen Willen erfordernde schwierige Pfad einen Ausweg aus der bisherigen sicherheits- und friedenspolitischen Sackgasse bedeuten.

Also bleiben die entsprechenden politischen Diskurse über die Ressourcen der NATO, ihre Problemlösungskapazitäten und konkreten Einsätze weiter aktuell. Zumal in Deutschland auch 20 Jahre nach Beendigung des Kalten Krieges und dem Untergang des Warschauer Vertrages immer noch eine breite gesellschaftliche und parlamentarische Debatte zur NATO und ihrem strategischen Konzept aussteht.



Weiterlesen:
Transatlantische
Perspektiven
WeltTrends 40 + 41

Literaturverzeichnis

- Brill, Heinz (2008): Geopolitik und deutsche Ostpolitik, *WeltTrends* 63, Universitätsverlag Potsdam, S. 33-46
- Cremer, Uli (2009): Neue NATO: die ersten Kriege. Vom Militär- zum Kriegspakt, Hamburg, VSA: Verlag.
- Deiseroth, Dieter (2009): Fundamentale Differenz. Ist die NATO ein Verteidigungsbündnis oder ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit?, in: *Wissenschaft & Frieden*, 1/2009, S. 12 –16.
- Griep, Ekkehard (2008): Tendenz: steigend. Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen und Regionalorganisationen in der Friedenssicherung, in: *Vereinte Nationen* 4, S.147 –152.

Hippler, Jochen (2009): Counterinsurgency – Neue Einsatzformen für die NATO?, in: Sicherheit und Frieden, 27. Jg., 1/2009, S. 18 – 23.

Merkel, Angela (2009): Regierungserklärung der Bundeskanzlerin Angela Merkel zum NATO-Gipfel, in: Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 214. Sitzung vom 26. März 2009.

Nordatlantikvertrag (Washingtoner Vertrag) vom 4. April 1949, in: A. Randelzhofer (Hrsg.) (2007); Völkerrechtliche Verträge, Berlin, dtv.

Oertel, Janka / Varwick, Johannes (2008): NATO und Vereinte Nationen. Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotential, in: Vereinte Nationen 4, S. 160 – 166.

Reiter, Heiko (2007): Die neue Sicherheitsarchitektur der NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Interessengemeinschaft, in: Kritische Justiz, 2/ 2007, S. 124 – 143.

Schmalfeld, Horst (2004): Die neue NATO: Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Varwick, Johannes (2008): Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München, C. H. Beck.

„Erklärung zur Sicherheit des Bündnisses“ (2009): Herausgegeben von den Staats- und Regierungschefs, die am Treffen des Nordatlantikrats am 4. April 2009 in Straßburg/ Kehl teilgenommen haben, <http://www.nato.diplo.de> (15. April 2009).



Soldiers' Throne, 1898: Während des Spanisch-Amerikanischen Krieges 1898 starben die meisten US-amerikanischen Soldaten an Malaria, Typhus und Diarrhö. Zur Bekämpfung des Durchfalls wurde der „Soldatenthron“ erfunden – eine Kombination aus Toilette und Brennofen.

Courtesy Burns Archive