

Die neue NATO-Strategie: Perspektiven militärischer Sicherheitspolitik in Europa

Borinski, Philipp

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Borinski, P. (1993). *Die neue NATO-Strategie: Perspektiven militärischer Sicherheitspolitik in Europa*. (HSFK-Report, 1/1993). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-83385-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

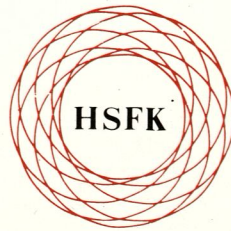
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report 1/1993



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

**BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG**

Philipp Borinski

Die neue NATO-Strategie

Perspektiven militärischer
Sicherheitspolitik in Europa

HSFK-Report 1/1993

Frankfurt am Main

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Philipp Borinski

Die neue NATO-Strategie

Perspektiven militärischer
Sicherheitspolitik in Europa

HSFK-Report 1/1993

Februar 1993

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

c/o Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Leimenrode 29

D-6000 Frankfurt/Main 1

Tel. 069 / 9200540

Fax. 069 / 558481

ISBN 3-928965-22-0

DM 12,00

Zusammenfassung

Nach fast anderthalbjähriger Vorbereitungszeit legte sich die NATO im November 1991 auf ihrem Gipfeltreffen in Rom sowohl eine neue sicherheitspolitische Orientierung als auch eine neue Militärstrategie zu. Erstere ist mäßig innovativ, aber noch ziemlich vage gehalten und ohnehin - wie die gesamte "neue europäische Sicherheitsarchitektur" - in der Schwebe; letztere bleibt in ihrem Kern den Konzepten und Strukturen der Vergangenheit verhaftet, ist aber ausformuliert. Die NATO hält das gesamte strategische Reformwerk offen für weitere Anpassungen an den fortschreitenden Wandel des sicherheitspolitischen Umfelds.

1. Mit ihrer neuen sicherheitspolitischen Strategie der "Friedenssicherung" räumt die NATO nun den Mitteln der Politik Vorrang vor dem militärischen Instrument ein. "Dialog" und "Kooperation" mit den ehemaligen Gegnern reduzieren die bisher vorherrschende Rolle der kollektiven Selbstverteidigung auf zwei grundsätzliche Funktionen: (1) Rückversicherung gegen das Wiederaufleben einer ernsthaften Bedrohung, grundsätzlich aus jeder Richtung, aber vor allem seitens der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, und (2) Krisenbewältigung.

2. Was die erste Funktion betrifft, so hält die neue Militärstrategie an der Logik der "Angemessenen Abschreckung" (Flexible Response) fest, einschließlich der Stationierung eines Restes amerikanischer Nuklearwaffen (einige hundert Freifallbomben) in Europa und der Möglichkeit des nuklearen Ersteinsatzes. Allerdings kann die Nuklearschwelle weit nach oben versetzt werden, nicht zuletzt wegen stark verbesserter konventioneller Reaktionsmöglichkeiten. Sie finden ihren Ausdruck vor allem in einem bis zu 250.000 Mann starken, multinationalen "Schnellen Eingreifkorps", das eine neue Betonung strategischer "Flexibilität und Mobilität" verkörpert, und in einer auf bewegliche Operationsführung und westliche technologische Überlegenheit bauenden operativen Methode der "Gegenkonzentration".

3. Diese konventionellen Reaktionsmöglichkeiten sollen hauptsächlich der Krisenbewältigungsfunktion dienen, die grundsätzlich an den Selbstverteidigungsauftrag gekoppelt ist, d. h. einer Ausweitung von out-of-area Krisen/Konflikten an der östlichen und südlichen NATO-Peripherie auf das Bündnisgebiet begegnen bzw. vorbeugen soll. "Friedenserszwingendes" militärisches Eingreifen out-of-area bleibt der NATO selbst verwehrt, nicht aber ad-hoc Koalitionen ihrer Mitglieder. Im ausdrücklichen Auftrag der UN könnte die NATO allerdings sogar friedenserszwingend tätig werden, jedoch sieht ihre jetzige Beschlußlage erst "friedenserhaltende" Blauhelm-Missionen für KSZE und UN vor. Einige der Maßnahmen und Optionen, die die NATO im Zusammenhang mit ihrer neuen Krisenbewältigungsfunktion plant, lassen sich als *gezielte* Verbesserung der (infra)strukturellen Voraussetzungen für ad-hoc Koalitionseinsätze vor allem an der südlichen Peripherie deuten, so daß hier eine Grauzone entsteht.

4. Die neue NATO-Militärstrategie erfüllt nach wie vor die Funktion der Rückversicherung vor allem gegenüber dem als politisch schwer berechenbar geltenden russischen Sicherheitspartner. Das weite geographische Auseinanderrücken des nach KSE-Abrüstung verbleibenden alliierten und russischen Militärpotentials wird zu militärstrategischer Stabili-

tät in Europa beitragen. Im Interesse weiterer Vertrauensbildung und angesichts russischer Ungewißheiten sowie des von der GUS ausgehenden nuklearen Proliferationsrisikos wäre es aber politisch wünschenswert, daß sowohl die NATO als auch Rußland sich in Richtung strukturelle Nichtangriffsfähigkeit und Denuklearisierung reorientieren. Die dafür erforderlichen Rüstungskontrollverhandlungen und Implementierungsmaßnahmen würden allerdings komplex und langwierig ausfallen.

5. Der Krisenbewältigungsteil der neuen Strategie ist funktionslos da weitgehend irrelevant angesichts seines einzig aktuellen Bezugspunkts, der neuen irregulären Ost-Ost-Konflikte (Jugoslawien, Moldawien, Kaukasus etc.). Eine alternative strategische Analyse ergibt, daß im Gegensatz zur Meinung der NATO diesen Konflikten schon auf regionaler Ebene das horizontale Eskalationspotential weitgehend abgeht, so daß kaum eine Bedrohung des Bündnisgebiets von ihnen ausgehen kann. Militärisch finden diese Konflikte in einer Art strategischer "Quarantäne" statt, und de facto haben die NATO sowie alle anderen überregionalen Akteure sich damit zufriedengegeben, sie in diesem Zustand zu belassen. Solch "passive Eindämmung" erfordert aber keine massive neue Krisenbewältigungskapazität, sondern allenfalls die Beibehaltung bisheriger Defensivfähigkeit. Diese tatsächliche Strategie der NATO trägt zudem dazu bei, Europa in Zonen unterschiedlicher Sicherheit aufzuteilen, und wird so dem *politischen* Ziel eines in eine verlässlich befriedete "pluralistische Sicherheitsgemeinschaft" (Karl Deutsch) verwandelten Europas nicht gerecht.

6. Auch aus sicherheitspolitischer Perspektive betrachtet erweist sich die NATO, und mit ihr die gesamte "neue europäische Sicherheitsarchitektur", als wenig handlungsfähig angesichts jener aktuellen europäischen Sicherheitsprobleme. Die Architektur "ineinandergreifender Institutionen" hält wegen mangelnder institutioneller Komplementarität ihre Bauteile - NATO, EG/WEU und KSZE - dazu an, sich die Verantwortung für das Ost-Ost-Krisenmanagement gegenseitig zuzuschieben oder sich, wenn überhaupt, aus Rivalitätsdenken heraus zu engagieren. Letztlich erweist sich das System als unvollkommen, weil es sich noch primär auf zwei interessenorientierte und geographisch exklusive Allianzen abstützt, die sich bezüglich der neuen Ost-Ost-Konflikte militärisch zu wenig in die Pflicht genommen oder in ihrem Eigeninteresse berührt fühlen, so daß die Akteure sich schwertun, mehr als symbolische Maßnahmen zur "Friedensschaffung" zu ergreifen.

7. Die schwachen Ansätze zu einer Lösung der Ost-Ost-Konfliktproblematik tendieren in die Richtung gesamteuropäischer kollektiver Sicherheit: ein beginnendes kollektives Sicherheitsbewußtsein der überregionalen Akteure, ohne das im Jugoslawienkonflikt vielleicht überhaupt kein Eingreifen von außen stattgefunden hätte; der NATO-Kooperationsrat; und vor allem die kürzlich beschlossene Möglichkeit einer Symbiose von KSZE und NATO. Elemente kollektiver Sicherheit in der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur sollten deshalb kontinuierlich ausgebaut werden, ausgerichtet auf die Endperspektive eines atlantisch-eurasischen kollektiven Sicherheits- und Verteidigungssystems "von Vancouver bis Wladiwostok". Ein solcher Weg ist gangbar und erfolgversprechend, und er ist notwendig, wenn Europa sich zu einer pluralistische Sicherheitsgemeinschaft fortentwickeln soll.

8. Im Interesse der europäischen Stabilität sollte dabei der NATO die zentrale Rolle zukommen. Zuallererst müßte sie ihre funktionale Symbiose mit der KSZE zum Zwecke eines effektiveren Ost-Ost-Krisenmanagements vorantreiben. Das Ziel muß sein, den

Prinzipien der KSZE bezüglich Menschenrechten, Minderheitenrechten und Unverletzbarkeit von Grenzen notfalls auch mit militärischen Zwangsmaßnahmen Achtung verschaffen zu können. Die KSZE müßte bei gravierenden Verletzungen dieser Prinzipien eine Schwelle definieren, nach deren Überschreiten sie einen Militär-Einsatz vorzugsweise von der NATO anfordern könnte (von der WEU, ad-hoc Koalitionen oder GUS/Rußland dann, wenn die NATO-Option politisch inopportun wäre, wie bei US-Abstinz oder GUS-internen Konflikten): nämlich nach offener zwischenstaatlicher Aggression, gewaltsamen Grenzveränderungen, versuchtem Völkermord und vielleicht auch bei Massenvertreibungen. Ein solcher Einsatz militärischer Mittel wäre die ultima ratio, er müßte aber, unterhalb der Nuklearschwelle jedenfalls, einen hohen Grad von Wahrscheinlichkeit für sich haben. Deshalb kommen zur institutionellen Legitimation derartiger Einsätze nur (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen in Frage, die zunächst, nach entsprechender Strukturreform, von der KSZE zu fällen wären, dann aber so bald wie möglich von einem neu zu schaffenden KSZE-Sicherheitsrat. Die NATO müßte allerdings dem Einsatz ihrer Mittel weiterhin einstimmig zustimmen, was auf ein vertretbares Veto-Recht im KSZE-Sicherheitsrat hinausliefe. Rußland müßte ein Veto-Recht beim Einsatz von externen Organisationen in GUS-internen Konflikten eingeräumt werden. Die Festlegung von Interventionsgründen und die durch Mehrheitsentscheidung gegebene Realisierungsmöglichkeit von Interventionen hätten auch abschreckende und damit kriegsverhütende Funktion.

9. Gleichzeitig sollte die NATO ihre Erweiterung und Umfunktionierung in Angriff nehmen und sich dabei schrittweise mit der reformierten KSZE zu einer neuen und umbenannten Organisation verschmelzen. Die geographische Ausdehnung der NATO müßte auf der Grundlage strenger Aufnahmekriterien mit solchen schon heute qualifizierten Staaten wie Polen und Ungarn ihren Anfang nehmen, aber in der Endperspektive auch Rußland und andere GUS-Republiken umfassen. Der militärische Selbstverteidigungsauftrag müßte schrittweise auf eine gesamteuropäische, nach heutigem Muster integrierte Minimalverteidigung nach außen und eine multinationale Eingriffsfähigkeit im Sinne kollektiver Sicherheitsvorsorge nach innen umgestellt werden. Für den Einsatz letzterer müßte während der Übergangsperiode, also solange die NATO noch nicht vollständig erweitert und mit der KSZE verschmolzen ist, *innerhalb* des NATO-Bereichs - wo Konflikte dank strikter Aufnahmekriterien ja unwahrscheinlich sind - ein Konsens-minus-eins Beschluß der Mitglieder vorliegen. Für Einsätze im immer kleiner werdenden Bereich außerhalb der NATO-Kompetenz wäre weiter der KSZE-Sicherheitsrat mit den oben beschriebenen Optionen und Modalitäten zuständig, inklusive des besonderen Veto-Rechts Rußlands. Um Rußland, das sicherlich eines der zuletzt einzulassenden Neumitglieder sein wird, nicht zu singularisieren, sollte den anderen westlichen GUS-Republiken nur zusammen mit ihm der Eintritt in die NATO gewährt werden. Der im Zuge der Umstellung der NATO zu erfolgende Abbau der aus konfrontativen Tagen übriggebliebenen militärischen Fähigkeiten würde proportional zur ihrer gleichzeitigen Erweiterung vonstatten gehen, wodurch letzterer die Spitze genommen würde vis-à-vis noch nicht aufgenommenen Staaten wie vor allem Rußland.

Inhalt

	Seite
1. Einleitung	1
2. Grundlinien der Vorgeschichte, 1949-91	3
3. Die neue NATO-Militärstrategie: Zusammenfassung und Interpretation	7
3.1 Lagebeurteilung, "Grand Strategy" und grundsätzlicher militärischer Auftrag	7
3.2 "Theatre Strategy" und Kommando-/Streitkräftestruktur, operative Ebene	12
3.3 Exkurs zur out-of-area Problematik	22
4. Die neue NATO-Militärstrategie: Kritik	25
5. Die NATO in der "Neuen Europäischen Sicherheitsarchitektur"	35
6. Schluß: Die Nato auf dem Weg zur "kollektiven Sicherheit"?	44

1. Einleitung

Traditionell stärker als andere europäische Sicherheitsorganisationen auf die kommunistische Gegenseite fixiert,¹ ist die North Atlantic Treaty Organisation (NATO) durch deren Verschwinden in die schwerste Legitimationskrise ihrer Geschichte geraten. Gleichzeitig stellt sie die einzige funktionierende Sicherheitsorganisation des Kontinents dar, und bisher deutet wenig darauf hin, daß sich das bald ändern könnte. In dieser ambivalenten Übergangssituation konnte man auf die neue NATO-Strategie gespannt sein, die die Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Bündnisses nach einem fast anderthalbjährigen, mehrfach verlängerten "strategy review" auf ihrem Gipfel in Rom am 8. November 1991 verabschiedet haben, deren Details jedoch wegen des fluiden sicherheitspolitischen Umfelds seitdem weiter bearbeitet werden.²

Die folgende Zusammenfassung, Interpretation und Kritik dieser neuen Strategie widmet sich hauptsächlich ihrem militärischen Teil, gegliedert nach den von den NATO-Planern selbst herangezogenen Analyseebenen: Von der "Grand Strategy", der sicherheitspolitischen Grundlegung, bis zur operativen Ebene. Diese neue Militärstrategie orientiert sich weitgehend an Mustern aus der Vergangenheit und an einer Fortschreibung bewährter militärstrategischer Positionen und Strukturen. Die sicherheitspolitische Reorientierung der NATO - aufgrund der äußeren Bedingungen zwangsläufig in der Schwebe - ist bisher zu unverbindlich vage definiert worden, als daß sie den Schwerpunkt der Diskussion bilden könnte. Das letzte Kapitel geht jedoch auf diese Dimension ein und erörtert den Platz der NATO in der "neuen europäischen Sicherheitsarchitektur": Wo steht das Bündnis im (Spannungs)verhältnis zum ex-Warschauer Pakt (Stichwort NATO-Kooperationsrat), zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), und zur Europäischen Gemeinschaft/Westeuropäischen Union (EG/WEU)?

In den Schlußfolgerungen finden sich auch die Umriss einer wünschenswerten zukünftigen NATO-Strategie. Maßstab sowohl für diese normative Komponente als auch für die in den vorherigen Kapiteln geübte Kritik ist, auf militärstrategischer Ebene, das Ziel strategischer Stabilität innerhalb Europas (wie es unten definiert werden wird), und auf sicherheitspolitischer Ebene die Vereinbarkeit der Strategie mit einer Entwicklung hin zu einer atlantisch-eurasischen "pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft",³ Nordamerika, Europa und teilnahmebereite asiatische GUS-Republiken umfassend, die sicherheitspolitisch ihren Aus-

1 "The Alliance continues to bring together its members in the common cause of collective defense and provides the forces to deter Soviet aggression". (Caspar W. Weinberger, Secretary of Defense, Annual Report to the Congress/Fiscal Year 1983, S. I-32.)

2 Wie auch damals schon vorgesehen: "Die Umsetzung des Strategischen Konzepts wird . . . im Lichte des sich entwickelnden sicherheitspolitischen Umfelds . . . laufend überprüft werden. Weitere Anpassungen werden, soweit notwendig, vorgenommen werden". (NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, Brüssel, November 1991, S. 4/ Paragraph 7; Übersetzung, wie auch bei allen weiteren Zitaten aus diesem Dokument, nach Europa-Archiv, 2/1992, S. D 52-D 64.)

3 Siehe Karl Deutsch, The Analysis of International Relations (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968).

druck in einem System kollektiver Sicherheit nach innen und gesicherter Verteidigungsfähigkeit nach außen, also einem kollektiven Sicherheits- *und* Verteidigungssystem finden müßte. Schließlich sei darauf hingewiesen, daß der militärstrategische Teil folgende Rahmenbedingungen der Zeit nach 1994/95 als gegeben voraussetzt: die Reduzierung der Bundeswehr auf 370.000 Mann, den Rückzug der noch in Deutschland und Polen stationierten GUS-Truppen, die Halbierung der alliierten Streitkräfte auf deutschem Boden und die Umsetzung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE).⁴

4. Wie es die NATO selbst in ihrer neuen Strategie tut: "Das neue Strategische Konzept ist auf ein sicherheitspolitisches Umfeld gerichtet, in dem die beschriebenen positiven Veränderungen Früchte getragen haben werden. Es setzt insbesondere den Abschluß des geplanten Abzugs der sowjetischen Streitkräfte aus Mittel- und Osteuropa sowie die vollständige Durchführung des KSE-Vertrags von 1990 durch alle Parteien voraus". (NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 4/Paragraph 7.)

2. Grundlinien der Vorgeschichte, 1949-91

Die NATO besteht seit dem 4. April 1949 vorwiegend als Militärbündnis zur kollektiven Selbstverteidigung ihrer zunächst 12, heute 16 Mitgliedstaaten innerhalb der nach Süden durch den Wendekreis des Krebses und ansonsten durch die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten abgegrenzten, nordatlantischen Region.⁵ Obwohl der Washingtoner Gründungsvertrag einen Wechsel der *raison d'être* oder gar die Selbstaflösung der NATO nicht ausdrücklich vorsieht, kann man Artikel 12 dahingehend interpretieren, daß es den Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit offensteht, im Zuge einer grundsätzlichen Vertragsrevision auch diese letzte Konsequenz zu ziehen. Die NATO könnte es sich also durchaus vorstellen, sich entweder in ein kollektives Sicherheits- und Verteidigungssystem umzuwandeln oder in einem solchen aufzugehen oder, wie es jetzt zwischen NATO und KSZE aktuell zu werden scheint, über ihren Verteidigungsauftrag hinaus sich den kollektiven Sicherheitsbemühungen einer anderen Organisation zur Verfügung zu stellen.

Bis 1991 konnte davon noch keine Rede sein. Aufgabe der NATO und integraler Bestandteil der seit 1947 gültigen westlichen Politik der globalen "Eindämmung" (Containment) des Sowjetkommunismus waren die Abschreckung eines sowjetischen Angriffes auf ihr Vertragsgebiet sowie, für den Fall des Scheiterns der Abschreckung, die "Vorneverteidigung"⁶ des vom Angriff betroffenen Gebietes. Diese Strategie sollte primär der Kriegsverhütung dienen; besonders seit der Kuba-Krise von 1962 wurde sie ergänzt durch Maßnahmen des Ost-West-Krisenmanagement unterhalb der (sehr hoch liegenden) Kriegsschwelle. Kooperative Anstrengungen, zum Beispiel Rüstungskontrolle in Gestalt der MBFR-Verhandlungen von 1973-1989 und KSZE-Engagement seit 1975, kamen hinzu, wie es der "Harmel-Report" von 1967, der die Allianz zu einer politischen Doppelstrategie von Abschreckung *und* Entspannung verpflichtete, ja auch ausdrücklich vorsah. Aber sie blieben selbst während der Entspannungsphase der siebziger Jahre schwach, nicht zuletzt wegen sowjetischer Obstruktions- und Expansionspolitik, bis Michail Gorbatschows "neues Denken" die konfrontative Routine von Jahrzehnten ablöste und erstmals echte Entspannung, Abrüstung und Rüstungskontrolle ermöglichte. Dies resultierte, unter entscheidender Mitwirkung der NATO, in den "Intermediate-range Nuclear Forces" (INF)- und KSE-Verträgen von 1987 bzw. 1990, die als notwendiger Teil der politischen Umwälzungen der letzten Jahre anzusehen sind.

Die grundsätzliche Wahl einer nuklearen Abschreckungsstrategie wurde erleichtert durch die anfängliche nukleare Überlegenheit der USA, die eine Form der "Abschreckung durch Bestrafung" (deterrence by punishment) möglich und somit die risikoärmere, aber weitaus aufwendigere Alternative einer konventionellen "Abschreckung durch Abhaltung" (deterrence by denial), die wegen Ressourcenmangels ohnehin undurchführbar war, scheinbar gegenstandslos machte. Die Folge für Westeuropa waren Strategien - "Massive

5 Die NATO hat sich immer auch als "Wertegemeinschaft" sowie eines der wichtigsten allgemein politischen Konsultationsforen der ihr angehörenden westlichen Demokratien begriffen. Auch hat sie später ihre Aktivitäten auf einige zivile Bereiche ausgedehnt, z. B. auf wissenschaftliche Forschung und, seit 1969, den Umweltschutz.

6 Anfänglich "Vorwärtsverteidigung", im Englischen immer Forward Defence.

Vergeltung" (Massive Retaliation), seit 1967 "Angemessene Abschreckung" (Flexible Response) - die, auch nachdem die Sowjets nuklear mit dem Westen gleichgezogen hatten, mehr oder weniger von der Androhung des Ersteinsatzes von Nuklearwaffen abhängig blieben und so zu dem bekannten Dilemma der "Selbstabschreckung oder Selbstvernichtung" führen konnten. Mit der Stationierung sowohl von "Theatre Nuclear Weapons" (TNW) als auch von stärkeren konventionellen Kräften in Europa und dem damit einhergehenden Übergang zur Angemessenen Abschreckung wälzten die USA dieses Dilemma zu einem Teil auf Westeuropa ab und verwässerten zugleich ihre nukleare Garantie, wodurch bis in die jüngste Vergangenheit für regelmäßig wiederkehrende transatlantische Irritationen und Verdächtigungen gesorgt war, die durch politisch motivierte Auseinandersetzungen über "Lastenteilung" (burden sharing) zusätzlich angeheizt wurden. Beispiele in den achtziger Jahren lieferten die teilweise erbitterten Debatten über die INF-Stationierung, über alternative (nichtnukleare) Verteidigungskonzepte, über die "Strategic Defense Initiative" (SDI) und - nicht einmal drei Jahre ist es her - über die Modernisierung von "Short-range Nuclear Forces" (SNF).

Schon die Debatten der achtziger Jahre, geschweige denn die außergewöhnlichen intellektuellen Energien, die in über 40 Jahre NATO-Strategieentwicklung geflossen sind, erscheinen aus heutiger Perspektive gar nicht mehr wahr, so wenig haben sie mit der aktuellen Realität zu tun. Es gibt jedoch ein Stück Kontinuität aus den zurückliegenden 15 bis 20 Jahren militärstrategischer Evolution, das entscheidend in die Zeit nach der Ost-West Konfrontation hineinwirkt. Die Rede ist von den intensivierten Bemühungen der NATO seit etwa Mitte der siebziger Jahre, die Abschreckung stärker im konventionellen Bereich zu verankern, um das nukleare Dilemma abzumildern. Dabei kamen der NATO rüstungstechnologische Anstrengungen der USA vor allem im mikroelektronischen Sektor zugute, die inzwischen, wie im zweiten Golfkrieg demonstriert, durch sehr leistungsfähige Führungs-, Aufklärungs- und Störmittel sowie weitreichende und zielgenaue, "intelligente" Feuerkraft eine (erst an ihrem Anfang stehende) Revolutionierung der Land- und Luftkriegsführung bewirkt haben. Dies hat eine Zurückstufung der substrategischen nuklearen Abschreckungskomponente zugunsten konventioneller Substitute ermöglicht, die in ihrer Wirkung als "Kräftemultiplikatoren" anscheinend Nuklearwaffen nur wenig nachstehen und zudem in dieser Qualität nur im westlichen Arsenal zu finden sind. "Konventionelle Abschreckung" wurde so zum ersten Mal zu einer halbwegs realistischen Alternative.⁷ "AirLand Battle", "Deep Strike" und "Follow-on Forces Attack" (FOFA) waren die konzeptionellen Konsequenzen für die USA bzw. die NATO. Die neue NATO-Strategie, die in einem diffusen Bedrohungsumfeld mit einem Minimum an Nuklearabschreckung und nochmals halbiertes Präsenz konventioneller Kräfte auskommen muß, macht sich derartige operative Konzepte noch mehr zu Nutzen als die alte.

Die erste offizielle Reaktion auf die die Nachkriegsordnung sprengenden demokratischen Revolutionen des Herbstes 1989 war eine vage und etwas ratlose Rhetorik seitens der höchsten politischen Repräsentanten des Bündnisses, speziell der um dessen Erhalt besorg-

7 Bezüglich grundsätzlicher Probleme mit diesem Konzept, s. Philipp Borinski, "Mitigating West Germany's Strategic Dilemmas", Armed Forces And Society, Vol. 15, No. 4 (Summer 1989), S. 532-538.

Seiten zufriedenstellende Formelkompromisse gefunden, die die rechtzeitige Fertigstellung der Dokumente zum NATO-Gipfel in Rom garantierten. Dieser sollte so einen Neuaufbruch nach über 40 Jahren Strategieentwicklung im Zeichen der Ost-West-Konfrontation markieren, einen ersten Versuch, die NATO auf die noch schemenhafte neue Ära einzustellen.

3. Die neue NATO-Militärstrategie: Zusammenfassung und Interpretation

Dieses Kapitel geht nach "militärischem" Schema vor, indem es zunächst die aktuelle verteidigungspolitische Lagebeurteilung der NATO aufzeigt und sodann die daraus gezogenen Konsequenzen für die "Grand Strategy" und den grundsätzlichen militärischen Auftrag diskutiert. Daran schließt sich eine Erörterung der neuen "Theatre Strategy" an einschließlich der künftigen Kommando- und Streitkräftestruktur und der operativen Methode für Zentraleuropa. Die zuletzt genannten Elemente stellen die neue NATO-Militärstrategie im engeren Sinne dar und sind als solche hauptsächlich in der unteren der drei erwähnten Arbeitsgruppen behandelt und von den Verteidigungsministern des Bündnisses erst gut einen Monat nach den römischen Dokumenten, beim Spitzentreffen des Verteidigungs-Planungsausschusses am 12./13. Dezember 1991 in Brüssel, (teilweise) verabschiedet worden.⁹ Das Resultat sind die Dokumente "MC 400" bzw. "MC 317", die die seit 25 Jahren gültigen MC 14/3 und MC 48/3 ablösen.¹⁰ Gegen deutsche Einwände nur ansatzweise publik gemacht,¹¹ sind MC 400/317 dennoch für eine Analyse ausreichend bekannt.

3.1 Lagebeurteilung, "Grand Strategy" und grundsätzlicher militärischer Auftrag

Die NATO beurteilt die neue Sicherheitslage als ambivalent. Einerseits erkennt sie eine enorme Verbesserung der Sicherheit ihrer Mitglieder durch die totale Verschiebung aller sicherheitspolitischen Koordinaten in Europa zu Gunsten des Westens seit Ende der achtziger Jahre, insbesondere durch die revolutionären Veränderungen in Mitteleuropa und das in der Rüstungskontrolle Erreichte.

"Die politische Teilung Europas, Ursache der militärischen Konfrontation während des Kalten Krieges, ist somit überwunden. ... Die historischen Veränderungen, die in Europa eingetreten sind und die eine Reihe der im Harmel-Bericht enthaltenen Zielvorgaben erfüllen, haben die Sicherheit der Bündnispartner insgesamt bedeutend verbessert. Die monolithische, massive und potentiell unmittelbare Bedrohung, die die Hauptsorge des Bündnisses in den ersten vierzig Jahren seines Bestehens war, ist verschwunden".¹²

9 Die neue Kommandostruktur wurde erst knapp ein halbes Jahr später besiegelt; s. unten.

10 MC 400 ist betitelt "Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept", MC 317, "NATO Force Structure for the Mid-1990s and Beyond" (MC = Military Committee = NATO-Militärausschuß). Beide Dokumente sind als "Vertraulich" eingestuft (die niedrigste Geheimhaltungsstufe).

11 Siehe "Kommunique der Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses der NATO am 12. und 13. Dezember 1991 in Brüssel, mit Erklärung über die Durchführung des Strategischen Konzeptes", Europa-Archiv, 2/1992, S. D 77-D 82 (im folgenden "Kommunique Verteidigungs-Planungsausschuß").

12 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 3-4/Paragraph 2, 6.

Im gleichen Atemzug wird andererseits konstatiert: "Dennoch bleiben ein großes Maß an Unsicherheit in Hinblick auf die Zukunft wie auch Risiken für die Sicherheit des Bündnisses bestehen".¹³

Was es der NATO also doch noch ermöglicht, eine verteidigungspolitisch sinnvolle Lagebeurteilung abzugeben, sind, wenn auch keine massive Bedrohungen mehr, so doch "Unsicherheiten" und "Risiken". Diese seien "ihrer Natur nach vielgestaltig und kommen aus vielen Richtungen" ("multi-faceted and multi-directional") und deshalb "schwer vorherzusehen und einzuschätzen"; sie könnten "auf ganz unterschiedliche Weise Gestalt annehmen".¹⁴ Dieses in einer professionellen strategischen Studie einigermaßen überraschende Bild betonter Desorientierung wird aber gleich wieder abgeschwächt durch konkrete, das Hauptrisiko identifizierende Hinweise auf Instabilität in Mitteleuropa und der (ehemaligen) Sowjetunion¹⁵ und auf deren immer noch erhebliches Waffenarsenal:

Risiken für die Sicherheit der Allianz ergeben sich weniger aus der Wahrscheinlichkeit des kalkulierten Angriffs auf das Hoheitsgebiet der Bündnispartner. Sie sind eher Konsequenz der Instabilitäten, die aus den ernstesten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten, einschließlich ethnischer Rivalitäten und Gebietsstreitigkeiten entstehen können, denen sich viele mittel- und osteuropäische Staaten gegenübersehen. Solange die daraus womöglich erwachsenden Spannungen begrenzt bleiben, sollten sie die Sicherheit und territoriale Unversehrtheit von Bündnisstaaten nicht bedrohen. Sie könnten jedoch zu Krisen, die die Stabilität in Europa beeinträchtigen, und sogar zu bewaffneten Auseinandersetzungen führen, die außenstehende Mächte einbeziehen oder auf NATO-Staaten übergreifen und damit die Sicherheit des Bündnisses unmittelbar berühren könnten.

Im besonderen Falle der Sowjetunion können die Risiken und Unsicherheiten, die den Prozeß der Veränderungen begleiten, nicht losgelöst von der Tatsache gesehen werden, daß ihre konventionellen Streitkräfte erheblich umfangreicher als die irgendeines anderen europäischen Staates sind und daß ihr großes Nuklearwaffenarsenal sich nur mit dem der Vereinigten Staaten vergleichen läßt. Diese Potentiale müssen in Rechnung gestellt werden, wenn Stabilität und Sicherheit in Europa gewahrt werden sollen.¹⁶

Daß das sowjetische (Rest)risiko noch immer den ersten Rang in den alliierten Überlegungen einnimmt, wird zum Schluß durch eine nochmalige Heraushebung vor andersartigen Risiken unterstrichen:

Aus Sicht der Bündnisstrategie ist eine differenzierte Betrachtung dieser unterschiedlichen Risiken geboten. Wenn auch die Beziehungen zur Sowjetunion von Gegnerschaft frei und kooperativ sind, stellen das sowjetische Militärpotential und seine Aufwuchsfähigkeit, zusammen mit seiner nuklearen Dimension, immer noch den bedeutendsten

13 Ebenda, S. 4/Paragraph 6.

14 Ebenda, S. 4/Paragraph 9.

15 Zum Zeitpunkt des Gipfels von Rom bestand die Sowjetunion auf dem Papier noch.

16 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 4/Paragraph 10-11.

Faktor dar, den das Bündnis bei der Wahrung des strategischen Gleichgewichts in Europa in Rechnung zu stellen hat. Das Ende der Ost-West-Konfrontation hat indessen das Risiko eines großen Konflikts in Europa erheblich verringert. Andererseits ist das Risiko gewachsen, daß ganz anders geartete Krisen entstehen, die rasch eskalieren könnten und eine schnelle Reaktion erforderten, auch wenn sie von eher geringerem Ausmaß wären.¹⁷

Zu diesen anderen beachtenswerten Krisenherden gehören nicht nur die erwähnten mittelosteuropäischen, sondern auch solche an der "südlichen Peripherie Europas" angesichts "der militärischen Aufrüstung und der Verbreitung von Waffentechnologien in der Region einschließlich Massenvernichtungswaffen und ballistischer Flugkörper, die das Hoheitsgebiet einiger Bündnisstaaten erreichen können".¹⁸ Wegen der geographischen Konzentration wahrscheinlicher Krisenherde im südlichen Osteuropa, in Nordafrika und in Westasien verlagert sich der Brennpunkt strategischen Interesses zur Südflanke des Bündnisses, weg von der Zentralregion, die ja am meisten vom Verschwinden der Ost-West-Konfrontation profitiert. Alles in allem jedoch, wie ex-Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg auf der oben erwähnten Tagung seiner NATO-Kollegen am 12. Dezember 1991 warnte, sei eben "Krieg in Europa wieder möglich".¹⁹ Risiken im "globalen Kontext" schließlich - womit die heikle out-of-area Problematik angeschnitten wird - seien die "Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, ... Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen sowie ... Terror- und Sabotageakte".²⁰

Wie angesichts dieser ambivalenten, trotz aller eingestandenen Verbesserungen risikospickten Lagebeurteilung nicht anders zu erwarten, sieht die NATO weiterhin ihre Grundbestimmung darin, *auch* militärisch sowohl "die Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitglieder ... zu gewährleisten" als auch auf die "Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa" hinzuwirken.²¹ Allerdings tritt im Rahmen eines neuen "breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatzes", der stärker als je zuvor auf die Mittel des "Dialogs" und der "Kooperation" zurückgreift, erstmals in der Strategiegeschichte des Bündnisses das militärische hinter das kooperativ-politische Element ins zweite Glied zurück. Die NATO nennt diese "Grand Strategy" mit umgekehrten Prioritäten, in der die Politik den aktiven Part und das Militär mehr und mehr eine Art Rückversicherungsfunktion übernimmt, "Schutz des Friedens" oder "Friedenssicherung" (Protecting the Peace).²² (Auf den politischen Teil dieser "Grand Strategy" gehe ich im fünften Kapitel näher ein.)

Der grundsätzliche militärische Auftrag im Rahmen der übergeordneten "Friedenssicherungsstrategie" des Bündnisses bleibt die kollektive Selbstverteidigung durch eine Strategie

17 Ebenda, S. 5/Paragraph 14.

18 Ebenda, S. 5/Paragraph 12.

19 Siehe Herbert Kremp, "Stoltenberg: Krieg in Europa wieder möglich", Die Welt, 13. Dezember 1991.

20 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 5/Paragraph 13.

21 Ebenda, S. 5/Paragraph 16.

22 Siehe ebenda, S. 7-8/Paragraph 24-34, bes. 26, auch S. 10/ Paragraph 44.

zur Kriegsverhütung, die sich wie bisher auf Abschreckung, grenznahe Verteidigung sowie schnellstmögliche Kriegsbeendigung bei Wiederherstellung territorialer Unversehrtheit im Falle des Scheiterns von Abschreckung und Krisenmanagement²³ stützt. Durch die Aufrechterhaltung der für diesen Auftrag erforderlichen integrierten militärischen Fähigkeiten und politischen Konsultations- und Koordinationsmechanismen soll das strategische Gleichgewicht in Europa bewahrt werden als "eines der unverzichtbaren Fundamente für ein stabiles sicherheitspolitisches Umfeld in Europa . . . ein Europa, in dem kein Staat in der Lage ist, eine europäische Nation einzuschüchtern oder einem Zwang auszusetzen oder sich durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt die Vorherrschaft zu sichern".²⁴ Letzteres signalisiert einen Anspruch der NATO, durch ihr bloßes Gewicht auch zur Sicherheit all derjenigen (mittelost)europäischen Staaten beizutragen, die, obwohl schutzbedürftig, nicht unter ihren direkten Schutzschirm fallen, möglicherweise in dem Sinne wie die NATO zu Zeiten des Kalten Krieges allein qua strategisches Gegengewicht zum Osten die Neutralität oder Blockfreiheit solcher Staaten wie Schweden, Finnland und Jugoslawien indirekt beschützte.²⁵

Die NATO vertraut also auch weiterhin auf die Prinzipien des Gleichgewichts, der kollektiven Verteidigung und der Abschreckung, in denen viele heute nurmehr Relikte einer vergangenen Epoche sehen. Gibt es somit nichts Neues, was den grundsätzlichen militärischen Auftrag der Allianz angeht? Dies ist nicht ganz so, da doch eine deutliche Akzentverschiebung stattgefunden hat, nämlich von der klassischen Abschreckung und Verteidigung hin zum *Krisenmanagement*, das der vom Bündnis perzipierten neuen sicherheitspolitischen Lage angemessener erscheint:

Im neuen politischen und strategischen Umfeld in Europa hängt der Erfolg der Bündnispolitik zur Wahrung des Friedens und zur Kriegsverhinderung mehr denn je von einer wirksamen vorbeugenden Diplomatie und der erfolgreichen Bewältigung von Krisen ab, die die Sicherheit der Bündnispartner berühren. Eine größere Aggression in Europa ist sehr viel unwahrscheinlicher geworden; auch ginge ihr eine beträchtliche Warnzeit voraus. Andere potentielle Risiken, denen sich das Bündnis gegenüber sieht, sind geringeren Ausmaßes, aber nach Tragweite und Vielfalt weniger vorhersehbar als früher. Unter diesen Umständen gibt es mehr Möglichkeiten, Krisen in einem frühen Stadium erfolgreich beizulegen.²⁶

Nun ist das Konzept des "Krisenmanagement" sehr weit gespannt. Zunächst ist seine Reichweite, wie das Zitat selbst zum Ausdruck bringt, vor allem diplomatisch-politischer, also nichtmilitärischer Natur.²⁷ Auch muß im gegenwärtigen Zusammenhang unterschieden

23 Crisis Management oder Management of Crisis; ist im folgenden oft auch als "Krisenbewältigung" übersetzt.

24 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 6/Paragraph 21; s. auch ebenda, S. 6-10/Paragraph 20, 31, 36, 41-45.

25 Für die intelligenteste Darlegung dieser Theorie s. die Diskussion des "nordischen Gleichgewichts" bei Edward Luttwak, "The Operational Level of War", International Security, Vol. 5, No. 3 (Winter 1980/81), S. 74-75.

26 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 8/Paragraph 32-33.

werden zwischen *multilateralem* Krisenmanagement in übergreifenden Institutionen wie KSZE oder UNO unter *Beteiligung* der NATO und Krisenmanagement alleine durch die NATO oder unter ihrer Führung, der Einfachheit halber hier als unilaterales Krisenmanagement bezeichnet. Für ein Krisenmanagement, das die NATO mit einbezieht, ergeben sich demnach vier mögliche Kombinationen: multilateral/nicht-militärisch, multilateral/auch militärisch, unilateral/nicht-militärisch und unilateral/auch militärisch. Nur die vierte Kombination - und die zweite insoweit die NATO sich militärisch beteiligt - sind im militärstrategischen Zusammenhang von Interesse. Die neue NATO-Strategie sieht explizit nur die unilaterale Variante vor:

Für einen Erfolg der Bündnispolitik ist ein ... kohärenter Ansatz erforderlich, wobei sie nach Bedarf die geeigneten Krisenbewältigungsmaßnahmen aus einer Palette politischer und sonstiger Optionen, *darunter auch aus dem militärischen Bereich*, auswählt und koordiniert. ...

Die Möglichkeiten des Dialogs und der Kooperation in ganz Europa müssen voll ausgeschöpft werden, um zur Entschärfung von Krisen und zur Verhinderung von Konflikten beitragen zu können, da die Sicherheit der Verbündeten untrennbar mit der aller Staaten in Europa verbunden ist. Zu diesem Zweck werden die Bündnispartner die Rolle des KSZE-Prozesses und seiner Institutionen unterstützen. Andere Institutionen, darunter die Europäische Gemeinschaft, die Westeuropäische Union und die Vereinten Nationen, können hierbei ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.²⁸

Diese Bereitschaft, die KSZE und andere Institutionen beim Krisenmanagement zu "unterstützen" - die multilaterale Variante - bezieht sich danach offensichtlich nur auf die "Möglichkeiten des Dialogs und der Kooperation", also auf die nicht-militärischen Elemente der alliierten Friedenssicherungsstrategie. Beteiligung an multilateralem militärischen Krisenmanagement waren Ende 1991 enge Grenzen gesetzt durch die damals noch unbedingte Selbstbeschränkung der Allianz auf kollektive Selbstverteidigung, also durch das out-of-area Tabu. An anderer Stelle heißt es dann:

Im Falle von Krisen, *die möglicherweise zu einer militärischen Bedrohung der Sicherheit von Bündnismitgliedern führen, können* die Streitkräfte des Bündnisses innerhalb eines breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatzes politische Maßnahmen ergänzen und ihnen Nachdruck verleihen und damit zur Bewältigung derartiger Krisen und ihrer friedlichen Lösung beitragen. Dies setzt voraus, daß diese Streitkräfte in der Lage sind, ... *von militärischem Vorgehen gegen einen Verbündeten abzuschrecken*. Für den Fall eines Angriffs müssen sie befähigt sein, diesem entgegenzutreten und ihn abzuweisen sowie die *territoriale Unversehrtheit von Mitgliedstaaten wiederherzustellen*.²⁹

-
- 27 Eine immer noch hilfreiche Definition von Krisenmanagement ist "der Inbegriff aller Maßnahmen, die in einer Krisenlage darauf abzielen, die Eskalation zum Krieg ohne Verzicht auf wesentliche nationale Interessen zu verhindern und den Konflikt einer friedlichen Lösung zuzuführen". (Friedrich Wiener, Hrsg., Die Armeen der NATO-Staaten/4. Auflage, München: J. F. Lehmanns Verlag, 1974, S. 252.)
- 28 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 8/Paragraph 33-34; Emphasen durch den Autor.
- 29 Ebenda, S. 10/Paragraph 43; Emphasen durch den Autor.

Diese Worte machen deutlich, daß die NATO *grundsätzlich* zögern würde, in jeder beliebigen europäischen Krise militärisch einzugreifen, selbst wenn UNO und KSZE es rechtlich und politisch legitimierten. Auch ihr jüngster, ziemlich unverbindlicher Beschluß von Juni 1992, der KSZE eventuell für *friedenserhaltende* "Blauhelm"-Einsätze zur Verfügung zu stehen, ändert somit wenig daran, daß echtes, d. h. *friedenserzwingendes* (oder "friedensschaffendes") militärisches Krisenmanagement, im Sinne der oben zitierten Stelle an den Selbstverteidigungsauftrag gekoppelt ist. Als solches hat es jedoch gegenüber früher erheblich an Stellenwert gewonnen.

Die Aufgabe dieser Beschränkung wird allerdings seit dem Herbst 1992 im Zusammenhang mit dem Jugoslawienkonflikt verstärkt diskutiert. Planung und Durchführung einer westlichen Intervention könnten oder müßten sogar auf die integrierten Strukturen der NATO zurückgreifen. Die Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien zum Beispiel, bei weitem die wahrscheinlichste Interventionsvariante, wäre ohne die bereits im Frieden integrierte AWACS-Kapazität der NATO sehr kompliziert. Rechtlich bestünde dabei kein Problem, da ein Einsatz nur auf ausdrückliches Ersuchen der UNO hin in Frage käme und in diesem Fall übergeordnetes internationales Recht sowie (interpretationsabhängig) Artikel 12 des NATO-Vertrages das out-of-area Tabu brechen würden. Daß die NATO-Beschlußlage bisher im Großen und Ganzen dennoch auf dem Stand von Ende 1991 bzw. Juni 1992 verharrt, ist einerseits auf mangelnden Interventionswillen im besonderen Fall des Jugoslawienkonflikts zurückzuführen, andererseits auf den unveränderten Widerstand Frankreichs, der schon den zurückhaltenden Ton des Dokumentes von Rom entscheidend mitprägte, gegen jegliche Kompetenzerweiterung für die Militärorganisation des Bündnisses.³⁰

Als Zwischenresümee kann festgehalten werden, daß die NATO aus einer vergleichsweise pessimistischen Einschätzung der europäischen Sicherheitslage nach der Ost-West-Konfrontation die primäre Konsequenz gezogen hat, ihren militärischen Verteidigungsauftrag im Rahmen einer nun vorwiegend politisch geprägten "Grand Strategy" zwar bedeutungsmäßig herabzustufen, inhaltliche Anpassungen aber darauf zu beschränken, dem Krisenmanagement eine prominente und so bisher nicht vorgesehene Rolle einzuräumen.

3.2 "Theatre Strategy" und Kommando-/Streitkräftestruktur, operative Ebene

Auf der Ebene der "Theatre Strategy" nehmen sich die Veränderungen noch geringer aus. Zu der mäßig ausgeprägten konzeptionellen Neuerungsbereitschaft stoßen hier noch Sachzwänge, die von den vorgegebenen materiellen Strukturen und nur unvollkommen harmonisierten nationalen Verteidigungsplanungen herrühren und konzeptionelle Sprünge, wie sie dem raschen politischen Umbruch in Europa angemessen wären, praktisch ausschließen (was wiederum wandlungshemmend auf die höchsten Ebenen zurückwirkt). Wie es gewöhnlich früher schon der Fall war, läuft damit auch die jüngste Strategiereform der NATO in

30 Siehe "NATO uneinig über Eingreifen in Bosnien", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Dezember 1992 u. Winfried Münster, "Frankreich sieht sich im Abseits", Süddeutsche Zeitung, 19. Dezember 1992; mehr zu der innereuropäischen out-of-area Problematik in der Diskussion zum Verhältnis NATO-KSZE in Kapitel 5.

ihrer Substanz auf nicht viel mehr hinaus als eine ex post facto Rationalisierung der Summe unilateraler Änderungsmaßnahmen seitens der wichtigeren Bündnismitglieder, d. h. heutzutage, der Einschnitte in ihre Rüstung, Streitkräfte und militärischen Fähigkeiten.³¹ Entsprechend dem Ausmaß dieser Einschnitte sind dabei zwar so viele Säulen der Angemessenen Abschreckung zum Einsturz gebracht worden, daß diese Strategie nicht mehr trägt; ihre Funktionstüchtigkeit ist nun auch überflüssig angesichts des Wegfalls der ihr zugeordneten Bedrohung. Jedoch dominiert noch immer ihre grundsätzliche Logik, es ist kein neuer Grundgedanke erkennbar, der als Fundament für einen strategischen Neuaufbau auf den Ruinen der Angemessenen Abschreckung erhalten könnte. Das Ergebnis ist eine Strategie, deren provisorischer Name zwar "Risikovorsorge" (Risk Providence) ist,³² die aber besser den alten Namen - modifiziert zu "Flexible Response Minus" - behalten hätte.

Zur Erinnerung: Der Kerngedanke der Angemessenen Abschreckung bestand darin, den potentiellen Angreifer davon zu überzeugen, daß, wie intensiv auch immer er seinen Angriff vorträgt oder eskaliert, er mit derjenigen Intensität der Abwehrreaktion rechnen muß, die gerade ausreicht, den Angriff zurückzuschlagen. Sollte die konventionelle "Direktverteidigung" dazu nicht (mehr) ausreichen, würde die NATO mit TNW "vorbedacht" und als erste nuklear eskalieren; sollte auch dies nicht ausreichen, käme die "allgemeine nukleare Reaktion" durch die nuklearstrategischen Mittel der USA. Diese apokalyptische Strafandrohung würde doch den potentiellen Angreifer a priori von der Sinnlosigkeit einer jeglichen Aggression überzeugen, da selbst der größte Anfangserfolg das Risiko der letztendlichen nuklearen Vernichtung, und sei es noch so klein, nicht kompensieren könnte. Trotz des möglichen Selbstabschreckungsdilemmas war so die Angemessene Abschreckung eine Defensivstrategie, die selbst die ihr innewohnenden Unwägbarkeiten noch zu ihrem Vorteil zu nutzen verstand. Andererseits war sie im Kern eine Strategie der Nuklearabschreckung, wenn auch nicht so unmittelbar wie die Massive Vergeltung, und als solche nur sinnvoll, solange eine Dimension der Bedrohung existierte, die das Überschreiten der Nuklearschwelle zumindest theoretisch rechtfertigen würde.

Nach dem INF-Vertrag, dem Verzicht auf die SNF-Modernisierung, der Entscheidung von ex-Präsident Bush, darüberhinaus bis auf einige hundert nukleare Freifallbomben alle landgestützten TNW aus Europa abzuziehen, dem wahrscheinlichen Ende des "Tactical Air-to-Surface Missile" (TASM)-Projekts und der Zurücknahme der linearen Vorneverteidigung in Zentraleuropa ist eine Angemessene Abschreckung im früheren Sinne eines nahezu lückenlosen Eskalationskontinuums nicht mehr gegeben. Dafür sah die NATO seit ihrer Londoner Erklärung von 1990 ja auch keine Notwendigkeit mehr, was sie nun bestätigt³³ und

31 Diesen Punkt verdankt der Autor einem hohen NATO-Beamten "off the record". Offiziell vertritt das Bündnis naturgemäß eine andere Auffassung: "Im Rahmen unserer jährlichen Überprüfung haben wir die Verteidigungspläne der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 1992 bis 1996 und darüber hinaus untersucht, und wir sind zu dem Schluß gekommen, daß die derzeit vorgesehene Gesamtplanung den künftigen Bündnisanforderungen *generell* entspricht." ("Kommunique Verteidigungs-Planungsausschuß", a. a. O., S. D 78/Paragraph 7; Emphase durch den Autor.)

32 Siehe Herbert Kremp, "'Risiko-Vorsorge' als mögliches Schlagwort", Die Welt, 14. Dezember 1991.

33 Siehe NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 10/Paragraph 40. u. S. 13-14/Paragraph 57.

erkennbar auch als hinreichende Qualifizierung ihres strategischen Erneuerungsanspruchs ansieht.³⁴ Dies jedoch stellt sich beim näheren Hinsehen genau als der erwähnte Weg heraus, politisch unausweichliche Rüstungsreduzierungen der Mitglieder, die an den Grundfesten der bisherigen Strategie rütteln, im Nachhinein bloß in ein strategisch rationales Licht zu rücken, vor einem konzeptionellen Neuanfang aber zurückzuschrecken. Denn was sich allein geändert hat in der "neuen" Strategie, sind die zur strategischen *Disposition* stehenden Kräftenmengen und Optionen, *nicht* aber die grundsätzliche strategische *Logik*:

Die Bündnispartner werden ein Militärpotential unterhalten, das ausreicht, jeden potentiellen Angreifer davon zu überzeugen, daß die Anwendung von Gewalt ... auf eine gemeinsame wirkungsvolle Reaktion aller Bündnispartner stoßen würde und daß die mit der Auslösung eines Konflikts verbundenen *Risiken größer wären als jeder zu erwartende Gewinn*. ...

Um den Frieden zu wahren und einen Krieg und auch jegliche Form von Pressure zu verhindern, wird das Bündnis für die vorhersehbare Zukunft eine *geeignete Zusammensetzung nuklearer und konventioneller Streitkräfte* beibehalten, die in Europa stationiert sind ..., allerdings zahlenmäßig auf einem beträchtlich niedrigeren Niveau. Beide Elemente sind von entscheidender Bedeutung für die Sicherheit des Bündnisses und können sich gegenseitig nicht ersetzen. ... Angesichts der Vielfalt der Risiken, denen das Bündnis gegenüberstehen könnte, muß es die erforderlichen Streitkräfte unterhalten, die ein breites Spektrum konventioneller Reaktionsmöglichkeiten bieten. Aber die konventionellen Streitkräfte ... allein können die Kriegsverhinderung nicht gewährleisten. Einzig Nuklearwaffen machen die Risiken jeglicher Aggression unkalkulierbar und unannehmbar. Sie sind daher nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Wahrung des Friedens. ...

Die strategischen Nuklearstreitkräfte des Bündnisses, vor allem diejenigen der Vereinigten Staaten, bieten die oberste Garantie für die Sicherheit der Verbündeten; ...

In Europa stationierte und der NATO unterstellte Nuklearstreitkräfte stellen ein wesentliches politisches und militärisches Bindeglied zwischen den europäischen und den nordamerikanischen Mitgliedstaaten des Bündnisses dar.³⁵

Was in diesen Sätzen herüberkommt, ist eine "entschärfte" und weiter flexibilisierte Variante der Angemessenen Abschreckung, keinesfalls aber etwas prinzipiell Neues. Zwar konnte kraft politischen Zufalls - und, was die NATO zu erwähnen versäumt, technologisch potenziertes konventioneller Kampfkraft - die Nuklearschwelle weit nach oben versetzt werden:

Die betroffenen Bündnispartner sind der Auffassung, daß sich angesichts der radikal veränderten Sicherheitslage, wozu auch ein relatives Gleichgewicht konventioneller Streitkräftestärken in Europa und eine Verlängerung der Reaktionszeiten gehört, die Fähigkeit der NATO wesentlich verbessern wird, eine Krise mit diplomatischen und

34 Siehe ebenda; dies ist ein Grundtenor des Dokuments.

35 Ebenda, S. 9-10/Paragraph 36, 39 u. S. 13/Paragraph 55-56; Emphasen durch den Autor. Siehe auch "Kommunique der Ministertagung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO am 17. und 18. Oktober 1991 in Taormina", Europa-Archiv, 2/1992, S. D 46-D 47.

anderen Mitteln zu entschärfen oder, sollte dies notwendig werden, sich auf erfolgreiche konventionelle Verteidigung einzurichten. Umstände, unter denen ein Einsatz von Nuklearwaffen von ihnen in Betracht zu ziehen wäre, rücken daher in noch weitere Ferne. Sie können daher ihre substrategischen Nuklearstreitkräfte deutlich verringern <nämlich auf die oben erwähnten übrigbleibenden Freifallbomben>. ³⁶

Aber dieses Ergebnis entspricht durchaus der Logik der bisherigen Strategie, wie es ja auch die jahrzehntealten Versuche der NATO, die Nuklearschwelle auf diesem oder jenem Weg anzuheben, dokumentieren. Die zwingende Schlußfolgerung lautet, daß es verfehlt wäre, von einer "neuen Theatre Strategy" der NATO zu sprechen - sogar der Wechsel von der Massiven Vergeltung zur Angemessenen Abschreckung war tiefgreifender als der jetzt erfolgte. Hypothetische Beispiele für wirkliche konzeptionelle Alternativen wären eine rein konventionelle Abschreckungsstrategie, eine defensiv-konventionelle Abhaltestrategie oder eine (rechtlich wie politisch natürlich ausgeschlossene) konventionelle Präventiv- und/oder Interventionsstrategie, alle nur noch mit nuklearstrategischer Rückversicherung; oder auch nur der Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz.

Diese Analyse mag überraschend klingen, wenn man sich die Selbstrepräsentationen der neuen Strategie seitens der Allianz ins Gedächtnis zurückruft, die durch die ständige Wiederholung "frischer" Begriffe den Eindruck von etwas ganz Neuem erwecken. "Fähigkeit zur Gegenkonzentration, Flexibilität und Mobilität" sind die wichtigsten dieser neuen Schlagworte, sie werden als die "grundlegenden Merkmale" der künftigen Militärstrategie charakterisiert. ³⁷ In den Worten des Gipfels von Rom:

Die Aufrechterhaltung einer umfassenden präsenten und linearen Verteidigungsstruktur in der Zentralregion wird nicht mehr erforderlich sein. ... Regionalen Gesichtspunkten und insbesondere geostrategischen Unterschieden innerhalb des Bündnisses wird Rechnung zu tragen sein, einschließlich der kürzeren Warnzeiten, die für die nördlichen und südlichen Regionen im Vergleich zur Zentralregion gelten; in der südlichen Region werden die mögliche Instabilität und die militärischen Fähigkeiten in den angrenzenden Gebieten Berücksichtigung finden müssen.

Um zu gewährleisten, daß die Streitkräfte der Verbündeten ... eine wirksame Rolle bei der Bewältigung von Krisen und der Abwehr von Angriffen gegen jeden Verbündeten spielen können, müssen sie *flexibler und mobiler* sein und im Bedarfsfall die gesicherte Fähigkeit zum Aufwuchs besitzen. ...

Dies schließt die Fähigkeit ein, in jeder gefährdeten Region innerhalb des Hoheitsgebiets der Verbündeten für Verstärkung zu sorgen. ... Elemente aller drei Streitkräfte-kategorien werden im Rahmen sowohl der *innereuropäischen* als auch der transatlantischen Verstärkung flexibel verlegt werden können. ³⁸

36 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 13-14/Paragraph 57; s. auch "Kommunique der Ministertagung der Nuklearen Planungsgruppe", a. a. O..

37 Siehe "Kommunique Verteidigungs-Planungsausschuß", a. a. O., S. D 80/Paragraph 3 a.

38 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 11/Paragraph 46-47 u. S. 13/Paragraph 53; Emphasen durch den Autor.

Die Elemente der strategischen Mobilität und Flexibilität waren schon aus der bisherigen strategischen Konzeption nicht wegzudenken - erinnert sei nur an das amerikanische "Reinforcement of Forces in Germany" (REFORGER) und die multinationale, für die Verstärkung der strategischen Flanken bestimmte "Allied Mobile Force Europe" (AMF). Im Einklang mit der perzipierten neuen Gefahrenkonstellation der "vielgestaltigen Risiken aus vielen Richtungen" und der damit verbundenen Schwerpunktverlagerung zum allfälligen, nicht vorausplanbaren Krisenmanagement besonders an der europäischen Süd-Südostflanke, müssen aus Sicht der NATO diese Elemente verstärkt werden. Das ist trotz allgemeiner Kräfte-reduktionen möglich, weil die strategisch mobilsten und flexibelsten Großverbände der Allianz, nämlich einige der in Zentraleuropa und Großbritannien stationierten, nun nicht mehr in hochpräziser Vorverteidigung dort gebunden sind, sondern plötzlich "zur allgemeinen Verfügung" stehen. Hier sahen sich die NATO-Strategen ausnahmsweise einmal keinem Sachzwang, sondern einer Chance gegenüber. Eine *massive* Kräfteverschiebung *innerhalb* Europas, wie sie die alte Strategie weder ins Auge fassen konnte noch brauchte, wird erstmals machbar. Dies erweitert den geostrategischen Wirkungsbereich und eröffnet zusätzliche Verteidigungsoptionen. Obwohl zweifellos eine signifikante Ergänzung alliierter Verteidigungsstrategie, wird deren grundsätzliche Logik, die ja in Süditalien ebenso anwendbar ist wie in Norddeutschland oder Nordnorwegen, dadurch nicht beeinträchtigt.

Auch ist es in der strategischen Praxis mit der neuen "Mobilität und Flexibilität" nicht sehr weit her. Denn ohne besondere Rücksichtnahme auf die Präferenzen ihrer NATO-Kollegen haben die nationalen Verteidigungsplaner auf den Zusammenbruch der Bedrohung in Zentraleuropa hauptsächlich dadurch reagiert, daß sie den unvermeidlichen Reduktionen noch eine drastische Senkung der Präsenzgrade der verbliebenen Streitkräfte folgen ließen. So werden zum Beispiel nach 1995 nur sechs der übriggebliebenen 26 Kampftruppenbrigaden der Bundeswehr als präsen-te Kräfte für den Einsatz ohne Mobilmachung bereitstehen.³⁹ Die anderen Brigaden würden erst nach Wochen oder gar Monaten "mobil und flexibel" sein. Ähnliches gilt, abgesehen von den zwei in Deutschland verbleibenden amerikanischen Kampfdivisionen, auch für die sonstigen nationalen Kontingente.

Die NATO hat die Ausnahmen von dieser Regel als sogenannte "Soforteingreifverbände" (Immediate Reaction Forces - IRF) und "Schnelleingreifverbände" (Rapid Reaction Forces - RRF) klassifiziert. Die Soforteingreifverbände sind die Teile der RRF mit maximalem Präsenzgrad. Sie nehmen sich die bisherige AMF - die bestehen bleibt - zum Vorbild und setzen sich aus zwei multinationalen Divisionen zusammen: eine "Division South" mit italienischen, griechischen und türkischen und eine "Airmobile Division Central" mit britischen, deutschen, niederländischen und belgischen Verbänden. Beide Divisionen stehen schon im Frieden unter ständigem NATO-Oberbefehl, und sie könnten innerhalb weniger Tage zum Einsatz kommen. Die anderen, "schnellen" Eingreifkräfte - innerhalb höchstens 14 Tagen ins Einsatzgebiet verlegbar - umfassen zum Beispiel die präsenten deutschen Brigaden und amerikanischen Divisionen, aber vor allem ein sogenanntes "Schnelles Eingreifkorps" (Allied Command Europe Rapid Reaction Corps - ARRC), das Prunk- und eigentliche Herzstück der neuen NATO-Strategie, denn es allein untermauert ihre Ambitio-

39 Sieben, wenn man die ebenfalls präsen-te deutsch-französische Brigade mitzählt.

nen auf eine kampfstarke, strategisch mobile und bereits im Frieden voll integrierte Krisenbewältigungskapazität.

Das unter britischem Oberbefehl stehende Korps, am 2. Oktober 1992 offiziell aufgestellt aber voll einsatzbereit erst ab 1995, inklusive seines Stabes multinational integriert, besteht aus folgenden Verbänden, die im Frieden räumlich weit getrennt voneinander disloziert sind: zwei britische Kampfdivisionen, je eine im Mutterland und in Deutschland, die beiden einzigen der Royal Army verbleibenden aktiven Divisionen; dazu - je nach Lage und Auftrag unterstellbar - die oben erwähnte Airmobile Division Central; zwei deutsche Brigaden unter einem deutschen Divisionsstab "zur besonderen Verfügung" (zbV), sowie wahrscheinlich auch die erwähnte multinationale Division South. Alles in allem 70.000 bis 100.000 Mann, plus von Fall zu Fall assoziierte Luft- und Seestreitkräfte, die im Gegensatz zu den Bodentruppen auch amerikanische Komponenten umfassen können. Nach neuesten Planungen soll dieses Korps bis auf 250.000 Mann verstärkt werden können, mit bis zu 10 Divisionen aus maximal 12 Mitgliedsstaaten, wobei jetzt schon sicher scheint, daß Italien (mit portugiesischer Beteiligung), Griechenland, die Türkei und Spanien zusätzliche Divisionen stellen würden. Allerdings sollen nie mehr als 60.000 bis 90.000 Mann auf einmal zum Einsatz kommen. Analog zur multinationalen "Ständigen Einsatzflotte Atlantik" (Standing Naval Force Atlantic - STANAVFORLANT), die bisher neben der AMF die einzige integrierte Eingreifstreitmacht der Allianz war, wird nun auch eine "Ständige Einsatzflotte Mittelmeer" (Standing Naval Force Mediterranean - STANAVFORMED) aufgestellt, an der sich Deutschland beteiligt.⁴⁰

Neben den Eingreiftruppen, die die neuen Schwerpunktoptionen im Rahmen der Militärstrategie des Bündnisses, aber mit einem Anteil von 10 bis 25 Prozent nur den kleineren Teil seiner Streitkräfte verkörpern, wird sich die Masse der konventionellen NATO-Truppen aus sogenannten "Hauptverteidigungskräften" (Main Defence Forces) und "Verstärkungskräften" (Augmentation Forces) zusammensetzen. Unter den Verstärkungskräften sind die traditionellen "Reinforcement Forces" aus den USA zu verstehen, für die nun, der Fixierung auf Zentraleuropa entledigt, jede europäische Region potentiell von gleichem Gewicht ist.⁴¹ Die Hauptverteidigungskräfte kommen weitgehend aus jenen Verbänden, die bis vor kurzem noch die Vorneverteidigung entlang der innerdeutschen Grenze bestritten und nun, über ganz Deutschland und BENELUX zerstreut und einer klaren strategischen Zielrichtung beraubt, "zur Gewährleistung der territorialen Unversehrtheit des Bündnisses und der ungehinderten Nutzung ihrer Verbindungslinien"⁴² weiterbestehen. Auf 16 Divisionsäquivalente gegenüber früher fast halbiert und in ihrer großen Mehrheit von Mobilmachung ("Reconstitution") abhängig, werden ab 1994/95 die Hauptverteidigungskräfte in ihrem mittelwesteuropäischen Stationierungsraum wahrscheinlich wie folgt auf sieben Korps ver-

40 Siehe "Bundesmarine stärkt die NATO im Mittelmeer", Die Welt, 11. April 1992.

41 Siehe NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 12/Paragraph 48.

42 Ebenda.

teilt sein (einige Großverbände sind doppelunterstellt, sie gehören zum Schnellen Eingreifkorps):⁴³

- II. (GE) Korps
2 deutsche Divisionen
1 US Division
- I. (GE) Korps (wird eventuell zugunsten des deutsch-französischen "Eurokorps" aufgelöst):
1 deutsche Division
1 niederländische Division
1 britische Division
- I. (NL) Korps:
1 niederländische Division
1 deutsche Division
- Ein (US) Korps:
1 deutsche Division
1 US Division
- Ein (BE) Korps:
2 belgische Brigaden
1 deutsche Brigade
1 US Brigade
- NATO-Kommando LANDJUT (Landforces Jutland: Korpsäquivalent)
1 deutsche Division
1 dänische Division
- III. (GE) Korps (früheres Territorialkommando OST)
2 deutsche Divisionen.

Wie die Schnellen Eingreiftruppen sollen sich in Zukunft auch diese Hauptverteidigungskräfte durch vertiefte "Multinationalität" auszeichnen, ein weiteres vielstrapaziertes Schlagwort der neuen NATO-Strategie. Weniger militärische als vielmehr (interne) politische Gründe sind dafür ausschlaggebend:

Für die ... Bündnispartner werden die Vorkehrungen zur kollektiven Verteidigung zunehmend auf multinationale Kräfte ... abgestützt. Multinationale Kräfte stellen die Entschlossenheit des Bündnisses unter Beweis, eine glaubwürdige kollektive Verteidigung aufrechtzuerhalten, stärken den Zusammenhalt des Bündnisses, festigen die transatlanti-

43 Siehe Brigadegeneral Winfried Vogel, "Umriss der Deutschen Landesverteidigung 1995", Truppendienst, 2/1992, S. 145.

sche Partnerschaft und verstärken den europäischen Pfeiler. Multinationale Streitkräfte, insbesondere Eingreifverbände, stärken die Solidarität⁴⁴

In der Praxis jedoch, von den Eingreiftruppen abgesehen, wird es mit der Multinationalität nicht weit her sein. Zwar beginnt die multinationale Integration nun schon generell bei der Korpsebene, also eine Ebene tiefer als bisher üblich.⁴⁵ Aber außer beim Eingreifkorps werden die *Korpsstäbe* höchstwahrscheinlich national homogen und mit den zugeteilten Verbänden anderer Nationen nur über kleine Verbindungsstäbe integriert sein, so daß strenggenommen nur von nationalen Korps mit angegliederten Fremdverbänden die Rede sein kann, wie schon seit langem beim VII. (US) Korps mit angegliederter 12. deutscher Panzerdivision praktiziert. (Deshalb enthält die oben aufgeführte Liste der NATO-Korps in Zentraleuropa weiterhin die Nationalitätenkennzeichen.) Speziell die Vereinigten Staaten können keinen rechten Geschmack an der Idee integrierter Korpsstäbe finden, da sie die volle Operationsfreiheit ihrer NATO-Großverbände für Aufträge unter nationaler Regie - wie zuletzt im zweiten Golfkrieg - erhalten wollen.⁴⁶ Die Einführung der Integration auf Korpsebene war auch dringend notwendig, um die Multinationalität im operativen Bereich überhaupt am Leben zu erhalten, da die nächsthöhere Ebene der Armeegruppe im Zuge der aktuellen Strategiereform aufgelöst wird und dann nur noch die höchsten alliierten Kommandobehörden multinational geblieben wären. Somit fällt die Halbherzigkeit der groß angekündigten "Multinationalisierung" des Bündnisses ins Auge.

Entschlossener hat die NATO die Straffung ihrer Kommandostruktur in Europa angepackt, die nach den tiefen Reduzierungen und partieller strategischer Umorientierung notwendig wurde. Allerdings dauerte die Reform hier am längsten, da bei der Neuverteilung der um nicht weniger als 25 Prozent gekappten Spitzenführungspositionen die politischen Sensibilitäten der Mitgliedstaaten am stärksten hervorbrachen und zu rivalisierenden Ansprüchen führten, die nur schwer unter einen Hut zu bringen waren. Gewöhnlich kollidierte ein ungebrochener anglo-amerikanischer Führungsanspruch mit Forderungen der Deutschen und der sich mit ihnen solidarischierenden Belgier, Niederländer, Griechen, Italiener und Portugiesen, in der neuen Kommandostruktur fairer als bisher repräsentiert zu sein.⁴⁷ Zu ihrer Frühjahrstagung am 27./28. Mai 1992 in Brüssel einigten sich die Verteidigungsminister schließlich auf folgendes Arrangement.

Auf der höchsten alliierten Kommandoebene bleiben erhalten: "Supreme Allied Commander Europe" (SACEUR) und "Supreme Allied Commander Atlantic" (SACLANT). Gestrichen wird der "Commander in Chief Channel and Southern North Sea" (CINCHAN). SACEUR hat nun einen Deutschen auf dem wichtigen Stabschefposten, so daß die Position des zweiten Stellvertreters, bisher ausschließlich zum Zwecke der formalen Gleichbehandlung Deutschlands unterhalten, gestrichen werden kann.

44 NATO Office of Information and Press, *The Alliance's Strategic Concept*, S. 13/Paragraph 54.

45 Siehe "Kommunique Verteidigungs-Planungsausschuß", a. a. O., S. D 81/Paragraph 3 b.

46 Wie der Autor im Laufe des Jahres 1991 mehreren Gesprächen und Konferenzen mit hohen US-Offizieren "off the record" entnehmen konnte.

47 Siehe Rüdiger Moniac, "Ringeln um Spitzenposten bei der 'neuen' Nato", *Die Welt*, 9. Mai 1992.

Auf der nächsten Kommandoebene bleiben erhalten: "Allied Forces Central Europe" (AFCENT) und "Allied Forces Southern Europe" (AFSOUTH). Auf deutschen Wunsch wird AFCENT nach Norden auf das Territorium Schleswig-Holsteins und auch Dänemarks ausgedehnt (ausgenommen die Ostseezugänge - BALTAP). Beide gehörten bislang zum Kommandobereich "Allied Forces Northern Europe" (AFNORTH), der, in "Allied Forces Northwestern Europe" (AFNORTHWEST) umbenannt, für den erlittenen Verlust mit ganz Großbritannien und dem ehemaligen CINCHAN-Bereich kompensiert wird.

Die tiefgreifendsten Änderungen wird es auf der dritten und bisher niedrigsten integrierten Kommandoebene geben, allerdings nur bei AFCENT. Diese Ebene wird hier de facto aufgelöst. Die bisherigen "Northern Army Group" (NORTHAG) und "Central Army Group" (CENTAG) sowie die dazugehörenden 2. und 4. "Allied Tactical Air Force" (ATAF) fallen weg. An ihre Stelle treten zwar zwei einheitliche Kommandos - "Land Forces Central Europe" (LANDCENT) unter rotierendem deutsch-niederländischen und "Air Forces Central Europe" (AIRCENT) unter amerikanischem Oberbefehl mit deutschem Stabschef - aber diese sind faktisch auf der Ebene von AFCENT angesiedelt und in ihrer separaten Existenz eigentlich überflüssig.⁴⁸

Übrigens scheint sich im gesamten integrierten Kommandobereich nach gerade beschlossener Straffung schon wieder eine Vermehrung von Dienststellen anzubahnen, vor allem bei den sogenannten nachgeordneten Kommandobehörden, was nicht nur die Gültigkeit des Parkinsonschen Gesetzes erneut bestätigt, sondern auch Verteidigungsminister Volker Rühle zu einem eindringlichen Sparappell an das Bündnis veranlaßt hat. Bei diesem Appell spielte allerdings auch eine Rolle, daß die im Zuge der Straffung erreichte Vergrößerung des deutschen Personalanteils in den integrierten Strukturen, allein beim Führungspersonal von 27 Prozent auf fast ein Drittel,⁴⁹ durch eine erneute personelle Aufblähung, an der Deutschland sich weder beteiligen kann noch will, wieder zunichte gemacht zu werden droht.⁵⁰

Schließlich zeichnet sich die neue NATO-Militärstrategie durch eine neue *operative Methode* aus. In der Zentralregion war auf operativer Ebene bislang die lineare Vorverteidigung Trumpf, mit nur schwachen Kampfeserven in der Rückhand. Das Prinzip grenznaher Verteidigung des Bündnisterritoriums wird beibehalten, jedoch wird es in Zukunft operativ andersartig verwirklicht werden. Anstatt wie bisher einen gedachten Angreifer mit einem lückenlosen, aber auch unzureichend tiefen Verteidigungswall an der gesamten Front zu konfrontieren, sollen nun mit von hinten herangeführten hochmobilen Großverbänden den Angriffsschwerpunkten angepaßte Verteidigungsschwerpunkte gebildet werden, in denen nicht mehr linear verteidigt wird, sondern vielmehr - etwa im Sinne der im letzten

48 Diese Kommandos bestanden schon einmal, bis sie Anfang der siebziger Jahre mit AFCENT verschmolzen wurden; seitdem ist in der NATO immer wieder die Amalgamierung der beiden ATAF erwogen worden; s. Wiener, Die Armeen der NATO-Staaten, a. a. O., S. 21.

49 Siehe Herbert Kremp, "Es fallen Sterne: Die Nato erhält eine neue und schlankere Kommandostruktur", Die Welt, 23. Mai 1992.

50 Siehe "Verteidigungsminister Rühle: 'Auch die NATO soll sparen'", Süddeutsche Zeitung, 20. Mai 1992.

Golfkrieg erprobten AirLand Battle-Doktrin - großräumig der Gegenangriff und die Entscheidungsschlacht gesucht werden. Die NATO beschreibt diese operative Methode mit dem oben zitierten Schlagwort der "Gegenkonzentration", im Sinne der neuen Mobilität und Flexibilität eine Art Gegenstück auf operativer Ebene zur Option der überregionalen Kräfteverschiebung auf strategischer Ebene. Die Methode stützt sich ab auf massives, operativ bis strategisch wirksames Präzisionsfeuer in die Tiefe des gegnerischen Raumes (deep strike, FOFA), was, ebenfalls analog zur Praxis des zweiten Golfkriegs, als ihr eigentlich entscheidendes Charakteristikum angesehen werden sollte.⁵¹

"Gegenkonzentration" darf freilich nicht mit einer mobilen Verteidigung in der Tiefe (elastic defence in depth) verwechselt werden. Zwar folgt die NATO jetzt auch den Grundsätzen der beweglichen Operationsführung (manoeuvre warfare), aber ohne dabei strategischen Raum aufzugeben, denn die Gegenkonzentration soll schon vor Beginn der Kampfhandlungen abgeschlossen sein, so daß die Entscheidungsschlacht grenznah erfolgen und das Bündnisterritorium verteidigt *und* geschützt werden kann.⁵² Natürlich wirft dieses Szenario für die deutsche Seite die unangenehme Frage auf, ob zum Beispiel zwischen der neuen Hauptstadt Berlin und der deutschen bzw. NATO-Ostgrenze überhaupt genügend Raum für derartige Entscheidungsschlachten zur Verfügung stünde.⁵³ Auch ist angesichts des Wegfalls jeglicher direkter Bedrohung die Relevanz des Szenarios fragwürdig. Trotz ihrer *operativ* teilweise offensiven Ausrichtung verletzt die neue Methode jedenfalls nicht das von der Allianz in ihrer neuen Strategie wiederholte Defensivprinzip.⁵⁴ Auf strategischer Ebene behält es Gültigkeit, was Erst- oder Präventivschläge weiterhin ausschließt.

Die jetzige operative Methode der NATO in Zentraleuropa, *konzeptionell* im Grunde das einzig wirklich Neue am gesamten militärstrategischen Reformwerk,⁵⁵ ist das Produkt von Sachzwängen und Erfahrungen. Die plötzliche und unerwartete Verschiebung der Ostgrenze des Bündnisses zur Oder-Neiße-Linie erzwang die Aufgabe der präsenten linearen Vorverteidigung, da deren rechtzeitige Aktivierung mit den nun hunderte von Kilometern rückwärtig stationierten Kräften unmöglich und eine großangelegte Umstationierung nach Osten, um diesem Zustand abzuhelpfen, aus politischen, rechtlichen und finanziellen Gründen völlig ausgeschlossen sein würde. Die Chance für die neue Methode ergab sich aus dem bis 1995

-
- 51 Siehe John G. Roos, "NATO Shifts Toward Crisis Management; Europeans Consider Regional Alliance", Armed Forces JOURNAL International, April 1991, S. 34 u. Oberst i. G. Axel Bürgener, "Strategie im Wandel; Operative Herausforderungen in einer Zeit des Umbruchs für die Streitkräfte", Soldat und Technik, 1/1991, bes. S. 12.
- 52 Wodurch übrigens das älteste Dilemma der NATO-Strategie zum ersten Male wirklich gelöst wird; s. Borinski, "Mitigating West Germany's Strategic Dilemmas", a. a. O., S. 531-538.
- 53 Siehe General a. D. Hans Poeppel, "Die Sowjetunion konserviert ihr hegemoniales Bedrohungspotential", Europäische Sicherheit/ EWK/WWR, 2/1991, S. 65-66.
- 54 Siehe NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 9/Paragraph 36.
- 55 Die AirLand Battle-Doktrin galt bisher nur für die US-Streitkräfte, nicht aber für die Operationsführung der NATO in Zentraleuropa, die nur durch FOFA an dieser operativen Revolution teilgenommen und ansonsten an der mit letzterer teilweise unvereinbaren Forward Defence festgehalten hatte. Die Frage, an welche Doktrin bzw. Methode die US-Streitkräfte in Europa sich im NATO-Fall gehalten hätten, wurde aber nie eindeutig beantwortet.

zu vollziehenden Rückzug der Sowjetstreitkräfte aus Zentral- und Osteuropa und ihrer gleichzeitigen drastischen Verringerung im Zuge der Umsetzung des KSE-Vertrages. Beides zusammen würde im Konfliktfall Vorwarnzeiten so verlängern und sowohl strategische als auch operative Stoßrichtungen des Angreifers zahlenmäßig so beschränken bzw. ortsmäßig so offenkundig werden lassen, daß nicht nur auf die lückenlose Vorverteidigung verzichtet sondern auch die Methode der grenznahen Gegenkonzentration ohne nennenswertes Risiko angewandt werden könnte, sogar mit mobilisierungsabhängigen Kräften. Die Erfahrungen mit Verlauf und Ergebnis der Koalitionskriegsführung im zweiten Golfkrieg bestärkten dann die alliierten Planer ganz entscheidend in ihrer operativen Reorientierung, wie ihnen schon die reibungslose und erdteilüberschreitende logistische Vorbereitung dieses Krieges als Demonstration sowohl der Möglichkeit als auch der Unverzichtbarkeit von strategischer Mobilität und Flexibilität erschienen war.⁵⁶

3.3 Exkurs zur out-of-area Problematik

Der Beistandsmechanismus der NATO tritt nur in Kraft bei einer direkten Aggression gegen das vom Gründungsvertrag klar definierte Bündnisgebiet. Sicherheitsinteressen eines Bündnismitglieds können auch außerhalb dieses Gebiets betroffen sein, dann jedoch ist die NATO nicht mehr für ihre Verteidigung zuständig: Sie liegen "out of area". Angesichts der gegenwärtigen Diskussion ist es vielleicht interessant, daran zu erinnern, daß diese Selbstbeschränkung ursprünglich auch der Überlegung entsprang, einer Verwicklung des Bündnisses in mögliche Kolonialkriege einiger seiner wichtigsten Mitglieder vorzubeugen - in weiser Voraussicht, wie sich von Dien Bien Phu 1954 über Suez 1956 bis Port Stanley 1982 wiederholt bestätigt hat. Diejenigen, die in der NATO heutzutage den neokolonialen Zuchtmeister der Dritten Welt zu erkennen glauben, werden die geschichtliche Ironie zu würdigen wissen.

Die neue Strategie ändert nichts an der geographischen Selbstbeschränkung des Bündnisses:

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet der Bündnispartner, aus welcher Richtung auch immer, finden Artikel 5 und 6 des Vertrags von Washington Anwendung. Die Sicherheit des Bündnisses muß jedoch auch den globalen Kontext berücksichtigen. Sicherheitsinteressen des Bündnisses können von anderen Risiken berührt werden, Im Bündnis gibt es Mechanismen für Konsultationen nach Artikel 4 des Vertrags von Washington sowie gegebenenfalls zur Koordinierung der Maßnahmen der Bündnispartner einschließlich ihrer Reaktionen auf derartige Risiken.⁵⁷

Demnach wird es das Bündnis im out-of-area Fall auch weiterhin bei "Konsultationen" und "Koordinierung", also bei politisch-diplomatischen Reaktionen belassen, wie in der

56 Siehe "NATO: Learning Lessons from the Gulf" (Interview mit General Galvin), International Herald Tribune, 25 February 1991 u. Joseph Fitchett, "Gulf War Lessons: The New Mobility", International Herald Tribune, 30 May 1991; s. auch Roos, a. a. O..

57 NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 5/Paragraph 13.

Golfkrise von 1990/91 exemplarisch vorexerziert.⁵⁸ Ein unilaterales militärisches Eingreifen der NATO als solcher bleibt ausgeschlossen. Allerdings kann niemand den Mitgliedstaaten verwehren, sich zu ad-hoc Koalitionen zusammenzuschließen, um ihre überseeischen Sicherheitsbelange gemeinsam wahrzunehmen. Ebenso wenig können die an solchen Koalitionen beteiligten Mitgliedstaaten an der Benutzung logistischer Infrastruktur "der NATO" gehindert werden. Diese gehört nicht etwa der NATO, die als rein zwischenstaatliche Organisation keinerlei selbständige Verfügungsgewalt über irgendetwas besitzt, sondern eben den souveränen Mitgliedstaaten, die somit auch jedem anderen Bündnispartner die Nutzung der unter ihrer Hoheit stehenden NATO-Infrastruktur verweigern können. Schließlich kann niemand den Koalitionsstreitkräften verübeln, wenn sie sich der im Bündnisrahmen angewandten und eingeübten Verfahren bedienen. All dies kann de facto auf eine geographische Ausweitung der militärischen Rolle des Bündnisses hinauslaufen - militärische Hilfe bleibt militärische Hilfe -, de jure tut es das nicht. Der *offizielle* NATO-Rahmen kann auch weiterhin höchstens zur politischen Vorbereitung von out-of-area Aktionen genutzt werden, eben durch Konsultation und Koordination zwischen den einzelnen Regierungen in den *politischen* Bündnisorganen.

Nun verfolgt die NATO jedoch gegenwärtig Optionen und Maßnahmen, die ohne weiteres als *gezielte* Verbesserung der (infra)strukturellen Voraussetzungen für ad-hoc Koalitionseinsätze ihrer Mitglieder vor allem im südlichen out-of-area Bereich interpretiert werden können. So ermöglichen die KSE- und KSE Ia-Verträge der NATO die Bildung eines neuen militärischen Schwerpunkts an der Südflanke. Zum einen haben diese Verträge die Personalobergrenzen für Spanien und Portugal sehr hoch angesetzt; zum anderen eröffnen sie der NATO die Möglichkeit, die türkischen und griechischen Streitkräfte mit vertraglich erfaßtem Gerät aus der Zentralregion zu modernisieren - eine Option, die gegenwärtig mit hohem Tempo in die Tat umgesetzt wird. Auch die Zusammensetzung der schnellen Eingreiftruppen in ihrer Maximalversion von 250.000 Mann, in der dann die südlichen Mitglieder insgesamt das zahlenmäßig stärkste Kontingent stellen würden, deutet in diese Richtung. Die flexible und *sehr* multinationale Gliederung dieser Maximalversion garantiert, daß fast jede denkbare ad-hoc Koalition, auch wenn wichtige NATO-Mitglieder wie Deutschland ihr fernbleiben, im out-of-area Fall auf erkleckliche Mengen von schnell verfügbaren Eingreiftruppen zurückgreifen könnte. Schließlich hält die NATO unbeirrt an der (vor einigen Jahren von Spanien erzwungenen) teuren Maßnahme fest, das gesamte 401. Taktische Luftkampfgeschwader der US-Luftwaffe aus Spanien nach Crotona in Süditalien zu verlegen, wo extra ein neuer Fliegerhorst gebaut werden muß. Dies stellt eine der ganz wenigen Aufrüstungsmaßnahmen größeren Stils in einer auf viele Jahre von Ab- oder höchstens Umrüstung geprägten Allianz dar.

Zudem hat es bei der Vorbereitung der neuen Strategie Bestrebungen gegeben, das out-of-area Tabu auch de jure zu brechen oder mindestens zu verwässern. Sie gingen von den am stärksten um eine Relegitimierung der NATO bemühten USA und Großbritannien aus,

58 Siehe auch Manfred Wörner, "Die Atlantische Allianz und die europäische Sicherheit", Europa-Archiv, 1/1992, bes. S. 3-4.

stießen aber auf den Widerstand Frankreichs und Deutschlands.⁵⁹ Frankreich ist traditionell ein Gegner jeglicher Erweiterung der militärischen oder politischen Rolle der Allianz und möchte out-of-area Fälle entweder von ad-hoc Koalitionen oder durch die zukünftige "europäische Verteidigungsidentität" wahrgenommen wissen. Die deutsche Motivlage ist differenzierter und hat sich inzwischen auch gewandelt. Waren 1991, als die Sowjetunion noch bestand, die alten Ängste vor "horizontaler Eskalation" und einer militärischen Schwächung der Zentralregion noch immer bestimmend, sind inzwischen als Gründe für die deutsche Skepsis gegenüber out-of-area Bestrebungen der NATO die französischen bzw. EG-europäischen Motive in den Vordergrund gerückt (von der seit jeher bestehenden deutschen Verfassungsproblematik einmal abgesehen). Wegen der deutsch-französischen Opposition konnten sich die anglo-amerikanischen Bemühungen nur in deutlicheren Hinweisen auf "globale Sicherheitsinteressen und Risiken" in der neuen NATO-Strategie niederschlagen. Fazit zur out-of-area Problematik, unilaterale und besonders überseeische Missionen der NATO betreffend: De jure unverändert, de facto eine Tendenz zur Grauzone.

Anderer Natur sind die schon angesprochenen Tendenzen, der NATO im UNO- bzw. KSZE-Auftrag eine innereuropäische out-of-area Rolle zuzubilligen. Wie schon erwähnt, sind solche Tendenzen rechtlich ziemlich unproblematisch. Es wird im fünften Kapitel noch klarer werden, daß diese multilateral abgefederte und bisher rein friedenserhaltende Rolle kaum als Präzedenzfall für überseeischen Interventionismus der NATO erhalten könnte, um den es bei der out-of-area Diskussion ja hauptsächlich geht.

59 Siehe "Nato's new structure", Financial Times, 30. Mai 1991 u. "Too rapid a reaction", Guardian, 30. Mai 1991.

4. Die neue NATO-Militärstrategie: Kritik

Es wäre unfair, die neue NATO-Militärstrategie wegen Dominanz "alten Denkens" in Bausch und Bogen zu verdammen, obwohl es zweifellos wahr ist, daß die Denkmuster der Vergangenheit auf allen Ebenen überwiegen. Auf die wichtige Rolle materieller Sachzwänge zur Erklärung dieses Umstands ist schon hingewiesen worden; hinzu treten noch die allen Großorganisationen innewohnende bürokratische Trägheit und Partikularinteressenverteidigung, die ein Festhalten am status quo fördern. Wenn diese Faktoren zur Erklärung nicht ausreichen, wie vor allem auf der höheren Ebene des grundsätzlichen strategischen Konzepts, ist der "worst case"-Ansatz militärstrategischen Denkens in Betracht zu ziehen, der zu übertriebener Vorsicht neigt. Dieser Denkansatz forderte zur Zeit der endgültigen Formulierung der neuen Strategie im Herbst 1991 um so mehr sein Recht ein, als damals der unkontrollierte Zerfall der Sowjetunion die vorherrschende Ungewißheit über die zukünftige politische Ordnung Europas im allgemeinen und über das Schicksal der (ehemaligen) sowjetischen Militärmacht im besonderen vervielfachte. Noch heute sind diesbezügliche Vorhersagen, die mehr als ein halbes Jahr in die Zukunft schauen, zumindest gewagt; jedoch ist nun, da das ganze Ausmaß des sowjetischen Zusammenbruchs sich offenbart hat und deshalb fortdauernde Kooperationsbereitschaft als die einzig rationale Option für Rußland erscheint, die Situation in Bezug auf das einzige ernsthafte strategische Risiko etwas kalkulierbarer. Ende 1991 aber wäre ein strategischer Reformansatz, der ganz auf die Fortdauer der politischen Schönwetterperiode gesetzt hätte oder gar auf einen paradigmatischen Wandel der internationalen Beziehungen hin zum "ewigen (zwischenstaatlichen) Frieden", wie ihn noch vor kurzem eine Reihe von Sozialwissenschaftlern zu erkennen meinte,⁶⁰ wenig glaubhaft gewesen.

All diese den Konservativismus der alliierten Planer erklärenden oder rechtfertigenden Faktoren müssen bei der Beurteilung der neuen NATO-Militärstrategie in Rechnung gestellt werden. Im übrigen ist die Strategie durchaus nicht völlig im "worst case" Denken verfangen, sie setzt sogar die rechtzeitige Realisierung aller Abrüstungs- und Rückzugsverpflichtungen der (ehemaligen) Sowjetunion voraus, die noch heute, wenn auch aus weniger ominösen Gründen als 1990/91, als das sowjetische Militär unter anderem durch großangelegte Waffenverschiebungen über den Ural den KSE-Vertrag unterlaufen zu wollen schien, alles andere als selbstverständlich ist. Auch muß nochmals auf die ausdrückliche Bereitschaft des Bündnisses hingewiesen werden, die Strategie kontinuierlich den politischen Veränderungen anzupassen. Wenn dies in Bezug auf den sowjetischen Kollaps bisher nicht geschehen ist, so läßt sich das durch Zeitmangel erklären. Man braucht nur auf den "Strategic Arms Reduction Talks" (START) II-Vertrag zu verweisen, der die Dimension seines vor kaum anderthalb Jahren als historisch gefeierten Vorläufers um das zwei- bis

60 Siehe z. B. John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York: Basic Books, 1989); Muellers interessantes zentrales Argument ist, daß das Konzept des zwischenstaatlichen Krieges drauf und dran sei, wie früher das Duell oder die Sklaverei der allgemeinen sozialen Ächtung anheimzufallen und auszusterben. Für eine gute Zusammenfassung der wichtigsten Argumente der These eines paradigmatischen Wandels der internationalen Beziehungen, s. Robert Jervis, "The Future of World Politics; Will It Resemble the Past?", *International Security*, Vol. 16, No. 3 (Winter 1991/92), bes. S. 46-55.

dreifache übertrumpft, um zu veranschaulichen, wie sehr die Strategieentwicklung dazu verurteilt bleibt, dem rapiden politischen Wandel hinterherzuhinken. Schließlich spielt im Rahmen der neuen kooperativen Sicherheitspolitik der Allianz das militärstrategische Element als ganzes nun die zweite Geige, was auch die Frage nach seiner inneren Beschaffenheit weniger drängend erscheinen läßt. Angesichts der bloßen Rückversicherungsfunktion, die es jedenfalls im Ost-West-Kontext offiziell noch erfüllt, sollte das dem Bündnis verbliebene Overkill-Potential keinem seiner europäischen Sicherheitspartner den Schlaf rauben, auch dem russischen nicht.⁶¹ Eher mag es alle irgendwie beruhigen, als eines der wenigen Überbleibsel stabiler Macht in einem nach politischer Ordnung und Orientierung rufenden Europa.

Letztere Überlegung liefert aber auch den Ansatzpunkt für die Kritik: Ist die Militärstrategie der NATO denn, abgesehen von ihren unvermeid- oder entschuldbaren Anachronismen, eine Orientierungshilfe für die Zukunft? Oder konkreter im Sinne der in der Einleitung genannten Kriterien der Kritik: Inwieweit trägt sie im neuen Europa bei zu strategischer Stabilität als der militärischen Minimalvoraussetzung für eine politische Entwicklung hin zur atlantisch-eurasischen Sicherheitsgemeinschaft?

Es gilt dabei folgende zweigeteilte Definition von strategischer Stabilität in Europa:

- (a) Die Dominanz auf den noch vorstellbaren *zwischenstaatlichen* Konfliktachsen (der NATO-russischen und möglichen neuen Ost-Ost- und Nord-Süd-Achsen) von denjenigen militärisch-strukturellen Faktoren, die Präventivangriffe oder -schläge als nicht machbar und/oder nicht notwendig erscheinen lassen und vorsätzliche Aggression jedenfalls erschweren, als da sind: (1) hinlängliche Defensivfähigkeit der möglichen Konfliktparteien im Verhältnis zueinander, (2) Unmöglichkeit des Überraschungsangriffs, (3) Krisenstabilität (die Anreize, in der Krise abzuwarten, sind bedeutend größer als die Anreize zur Präemption) und (4) Rüstungswettlaufstabilität.
- (b) Das Ausbleiben von sowohl horizontaler als auch vertikaler Eskalation der neuen irregulären, bürgerkriegsähnlichen Ost-Ost-Konflikte (derzeit Jugoslawien, Kaukasus, Tadschikistan), die in einer Grauzone zwischen zwischenstaatlichem Konflikt und innerer Gewalt angesiedelt sind und für die jene traditionellen Kriterien strategischer Stabilität nur wenig Aussagekraft besitzen. Mit anderen Worten, strategische Stabilität in Europa wie definiert unter (a) bleibt erhalten, solange diese neuen Konflikte weder zu klassischer zwischenstaatlicher Kriegsführung noch zum Einsatz oder zur Androhung von ABC-Waffen eskalieren.

Mit der Ergänzung durch (b) umfaßt diese Definition auch die *innereuropäischen strategischen* Risiken von außer zentraler Kontrolle geratenen Großmachtmilitärpotentialen wie

61 Die tiefverwurzelte russische Skepsis der NATO gegenüber ist aber noch nicht vollständig ausgeräumt, selbst nicht in der engsten Umgebung von Jelzin, der ja Ende 1991 laut über eine NATO-Mitgliedschaft seines Landes nachdachte. So meinte kürzlich einer seiner Vertrauten, der ehemalige stellvertretende Regierungschef Gennadi Burbulis, "Rußland erwäge auch weiterhin den Beitritt zur NATO. Allerdings müsse sich dazu die westliche Allianz sehr viel stärker verändern als Rußland . . ."; s. "NATO unterstützt Rußland bei Truppenabzug", Süddeutsche Zeitung, 9. Mai 1992.

(teilweise) des sowjetischen. Letzteres Phänomen zieht auch *außereuropäische* strategische und *nichtstrategische* Risiken nach sich: Nuklear- und Rüstungsproliferation, zum Beispiel durch Export von Menschen und Material aus dem ehemals sowjetischen nuklear-industriellen Komplex in die sogenannte Dritte Welt; Nuklearterrorismus; und ökologische Lasten oder Katastrophen. Diese Risiken erfaßt die Definition nicht, da sie entweder die europäische Sicherheit nur sehr indirekt oder langfristig betreffen oder einen um nichtstrategische Elemente erweiterten Sicherheitsbegriff voraussetzen, der weder der gegenwärtigen Diskussion noch der neuen NATO-Strategie selbst zugrunde liegt (obwohl letztere "Terror- und Sabotageakte" erwähnt; siehe oben).⁶²

Nach der hier gewählten Definition sollte offensichtlich sein, daß ab 1995 (dem Abschluß des russischen Truppenabzugs aus Mittelosteuropa) die residuelle Ost-West-Konfliktachse zwischen der NATO einerseits und Rußland als einziger potentieller Nachfolgegroßmacht der Sowjetunion andererseits strategisch einigermaßen stabil sein wird. Die nach vertraglicher und einseitiger Abrüstung übrig bleibenden konventionellen und substrategisch nuklearen Potentiale beider Seiten werden durch eine beruhigend breite Pufferzone, bestehend aus westorientierten oder latent antirussischen Staaten wie Polen, Ungarn und der Ukraine, voneinander getrennt und schon allein deswegen weitestgehend der Fähigkeit beraubt sein, präventiv gegeneinander vorzugehen, wie hochmobil und strukturell angriffsfähig sie auch sein mögen. Bis in dieser Situation eine massive vorsätzliche Aggression in Gang gekommen wäre, die Pufferzone durchstoßen und die Grenzen des Verteidigers erreicht hätte, würden Monate wenn nicht Jahre an Vorwarnzeit verstreichen.⁶³ Alle vier Voraussetzungen militärstrategischer Stabilität gemäß oben genannter Definition-(a) sind damit gegeben, auch die letzte, da durch die Erfüllung der ersten drei die klassischen militärischen Anreize für Rüstungswettläufe verschwunden sind.

Wirtschaftliche Schwäche und politisch-sozialer Zerfall Rußlands, die sein Militär nicht nur in Form drastischer Rüstungsbeschränkungen in Mitleidenschaft ziehen,⁶⁴ lassen auch bei gegenteiligem Willen den Aufbau eines neuen konventionellen Drohpotentials als kaum durchführbar erscheinen und untermauern damit auf unabsehbare Zeit die strategische Stabilität in Europa auf politischer Ebene. (Was nicht heißen soll, daß es nun westlicherseits gilt, diesen Schwächezustand zu konservieren - längerfristig hätte auch dies seine offensichtlichen strategischen Tücken, erwähnt seien nur die Gefahren einer Restauration, eines

62 Von einem radikal erweiterten Sicherheitsbegriff aus kann natürlich die gesamte neue NATO-Strategie grundsätzlich in Frage gestellt werden, aber dieser Weg wird hier nicht beschritten.

63 Diese auf Anhieb einsichtige Einschätzung auch detailliert zu belegen, würde den Rahmen dieses Reports sprengen. Der Autor hat sie aber andernorts ausführlich entwickelt; siehe Philipp Borinski, *The Future of Conventional Arms Control in Europe: the Case for a Parsimonious Strategic Approach* (Manuskript/International Institute for Strategic Studies, London, November 1991).

64 Vgl. z. B. den Zustand der in letzter Zeit in die Schlagzeilen geratenen 14. russischen Armee in Moldawien, die, schon bevor sie offensichtlich in Kämpfe verwickelt wurde, nur noch über ca. 8000 Mann und 80 Kampfpanzer verfügte (s. Boris Kalnoky, "Moskau rügt Bukarest wegen Waffenlieferung", *Die Welt*, 1. Juni 1992). Der typische Sollstand einer aktiven Armee der ehemaligen sowjetischen Streitkräfte liegt bei 30.000 bis 40.000 Mann und 500 bis 600 Kampfpanzern. Wo die fehlende Differenz an Personal und Waffen geblieben ist, weiß offenbar keiner. Trotz ihrer besonderen Umstände hat die 14. Armee sicherlich Pendanten auch außerhalb der Krisengebiete der GUS.

slawophilen Fundamentalismus oder einer anti-westlichen Reaktion in Form eines Zusammengehens mit China; gerade deshalb sollte westliche Hilfe für Rußland an weitere Demilitarisierung und Demokratisierung geknüpft sein.)

Verständlicherweise schreckte die NATO Ende 1991 noch vor einer solch optimistischen Einschätzung zurück, aber tendenziell beurteilt sie in ihrer neuen Strategie die residuelle Ost-West-Konfliktsituation richtig und zieht mit einer bloßen militärischen Rückversicherungsstrategie auch die richtige Konsequenz. Die weitere Entschärfung dieser wie auch der russischen Militärstrategie bleibt ein europäisches Sicherheitsinteresse. Stichworte sind beiderseitige strukturelle Nichtangriffsfähigkeit und die rigorose Minimierung oder gar Abschaffung der Nuklearabschreckung in Europa. Obwohl nicht mehr sehr aktuell vom traditionellen Gesichtspunkt der militärstrategischen Stabilität, bleiben diese Ziele doch politisch wünschenswert zum Zwecke weiterer Vertrauensbildung, der Minderung der strategischen Konsequenzen einer nicht auszuschließenden reaktionären Wende in Moskau und der Reduzierung des Proliferationsrisikos. Auch könnten die Verwundbarkeit und subjektive Bedrohungswahrnehmung von Rußlands mittelosteuropäischen Nachbarn so reduziert werden. Allerdings läßt sich Rußland seinen Nachbarn gegenüber allein schon wegen seiner Größe nur schwer strukturell angriffsunfähig machen.

Hinzu kommen praktische Schwierigkeiten. Beiderseitige strukturelle Nichtangriffsfähigkeit und Denuklearisierung zielen auf ein hinlängliches, nichtbedrohliches Defensivequilibrium ab, das zunächst definiert und auf welches hin die beiderseitigen Umstrukturierungs- und Abrüstungsschritte dann abgestimmt werden müßten. Ein solcher Prozeß setzt ein Einvernehmen und eine Koordination voraus, die entsprechend komplexe Rüstungskontrollverhandlungen anstelle der heutigen Praxis schneller wechselseitiger Abrüstung erfordern; letztere könnte kontraproduktiv sein.⁶⁵ Solche Verhandlungen dauern aber, und der Zeitbedarf der darauffolgenden Umstrukturierung auf strikte Defensive würde allein schon wegen der langen Abschreibungsfristen der existierenden Waffenarsenale und der Entwicklungs- und Produktionsfristen ihrer defensiven Nachfolger viele Jahre betragen; nur einige wenige simple Zwischenschritte, wie zum Beispiel der Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz, machen da eine Ausnahme. Trotz allem: Im militärstrategischen Ost-West-Kontext besteht weiter ein gewisser, wenn auch nicht sehr dringlicher, Handlungsbedarf in der hier skizzierten Richtung, dem die NATO sich in ihrer zukünftigen Strategieentwicklung und Rüstungskontrollpolitik nicht verschließen sollte.

Da West-West-Konflikte extrem unwahrscheinlich sind,⁶⁶ bleiben ansonsten nur noch die nach dem Kalten Krieg wieder hervorgebrochenen Ost-Ost- und mögliche Nord-Süd-Konfliktachsen als Herausforderung für die NATO-Militärstrategie. Gerade in diesem aktuellsten Zusammenhang leistet sich die NATO aber in ihrer Lagebeurteilung eine grundlegende Fehleinschätzung, die sie dann auf allen weiteren Ebenen am eigentlichen Kern

65 Für ein hypothetisches Beispiel eines solchen Definitions- und Umstrukturierungsprozesses, das dessen Komplexität ansatzweise verdeutlicht, s. Borinski, "Mitigating West Germany's Strategic Dilemmas", a. a. O., S. 542-545.

66 In dieser Beziehung mag die These von der Antiquiertheit des zwischenstaatlichen Krieges zutreffen; s. Jervis, a. a. O..

jener neuen Herausforderung vorbei argumentieren läßt. Die Fehleinschätzung liegt darin, daß die NATO die neuen Krisenherde in Mittelost- und Südosteuropa und der Peripherie der GUS als potentielle Bedrohung klassischer Art analysiert, gegen die es sich zu wappnen gilt, und Krisenherden in Nordafrika und Westasien implizit eine ähnliche Bedrohungsqualität zumißt. So kann angesichts der Vielzahl von Risiken und Ungewißheiten, von denen die NATO sich umzingelt sieht, der Eindruck aufkommen, daß es jetzt, nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation, überhaupt erst "richtig losgeht". Dieser Eindruck wird verstärkt durch eine anhaltende politische und publizistische Kampagne nicht nur von konservativer Seite, die jene Lageeinschätzung der NATO lautstark mit dem offensichtlichen Ziel unterstützt, zur Relegitimierung des Bündnisses aber vor allem auch der Bundeswehr selbst beizutragen.⁶⁷

Das Ziel ist legitim, wird aber mit dieser Kampagne auf kontraproduktive Weise verfolgt. Viele haben wahrscheinlich inzwischen den Erkenntnisprozeß jenes Autors des Wall Street Journal nachvollzogen, dem nach hartem Nachdenken über die vielbeschworenen neuen Risiken für den Westen als einzige Möglichkeit eine albanische Invasion Südtaliens einfiel - und zwar vor der Ablösung des kommunistischen Regimes in Tirana.⁶⁸ Dieses "threat assessment" kommt der Wahrheit in der Tat ziemlich nahe. Was nun berechtigt die Kritik zu diesem Urteil?

Bezüglich der neuen Ost-Ost-Konflikte beruht die pessimistische Lageeinschätzung der NATO auf der Annahme, daß diesen Konflikten ein Eskalationspotential zu eigen sei, das irgendwie auch eine direkte Bedrohung der Sicherheit von Bündnismitgliedern beinhalten könnte. Diese Annahme ist sehr zweifelhaft. Erstens ist sie empirisch bisher widerlegt: Seit anderthalb Jahren herrscht offener Krieg in Jugoslawien, nicht viel weniger lang in mehreren Randgebieten der GUS, und von Eskalation wie die NATO sie befürchtet, nämlich einer Ausweitung des Konflikts durch aktive Parteinahme oder passive Einbeziehung von Nachbarstaaten, interessierten Regionalmächten, schließlich von NATO-Mitgliedern und der NATO selbst, gab es bisher kaum *reale* Anzeichen (obwohl sie immer wieder von einigen Politikern und Journalisten an die Wand gemalt wurde). Ganz im Gegenteil, den dritten Parteien inklusive allen europäischen Großmächten und Sicherheitsorganisationen, lag offensichtlich nichts ferner, als sich (mehr als symbolisch) in die Konflikte militärisch hineinziehen zu lassen, obwohl es an rhetorischen Drohungen und Planungen nicht fehlte. Diese Konstellation galt gerade im Fall des der NATO nächsten Konflikts, des jugoslawischen, und sie war schon zum Zeitpunkt des Gipfels von Rom unübersehbar.

67 Als Musterbeispiele für diese Kampagne seien genannt: Herbert Kremp, "Wie wird die NATO mit den marodierenden Krisen fertig?", Die Welt, 11. Februar 1992; Herbert Kremp, "Der Jäger 90 hat seine Gründe - man muß sie nur nennen", Die Welt, 25. Mai 1992; Lothar Rühl, "Armee ohne Feindbild", Die Welt, 25. Februar 1992; s. auch Rüdiger Moniac, "Sorge in der Union um die künftige Sicherheitspolitik", Die Welt, 26. Mai 1992 u. Christoph Bertram (Interviewer), "'Ich suche mir keine Feindbilder'; Klaus Naumann, der Generalinspekteur der Bundeswehr, spricht über die Aufgaben deutscher Streitkräfte nach dem Ende des Kalten Krieges", Die Zeit, Nr. 14, 27. März 1992. Daß auch weniger konservative Publizisten für diese Sichtweise anfällig sind, beweist der Artikel von General a. D. Gerd Schmückle, "Bundeswehr im Umbruch erfordert starke politische Führung", Die Welt, 2. Juni 1992.

68 Siehe "Too rapid a reaction", Guardian, 30. Mai 1991.

Zweitens aber hätte es gar keiner Empirie bedurft, um sich dieses Ausgangs der Ereignisse zu vergewissern, denn er war von vornherein wahrscheinlich. Zunächst und vor allem hätten die neuen Ost-Ost-Konflikte nicht mechanistisch als mögliche neue Bedrohung begriffen werden dürfen, sondern vielmehr als *extremster Ausdruck und zugleich verstärkendes Moment des implosiven Zusammenbruchs der alten Bedrohung*, deren Wirkung somit nicht *expansiv nach außen* sondern *destruktiv nach innen* tendieren würde. Nicht umsonst besitzen die neuen Ost-Ost-Konflikte durchweg bürgerkriegsähnlichen und/oder interethnischen Charakter. Sieht man sie in diesem neuen Licht, kommt man an der allerdings paradoxen Schlußfolgerung nicht vorbei, daß sie die strategische Sicherheit des Westens auch verbessern statt schwächen können.

Nun ist richtig, daß solche Konflikte im Gefolge früherer innerer Zusammenbrüche horizontal zu eskalieren pflegten, vor allem dank eines Phänomens, das man etwas salopp als "Aasgeier-Effekt" bezeichnen kann. Erinnerung sei hier nur an den polnischen Angriff auf das vom Bürgerkrieg geschwächte Rußland im April 1920 oder an Saddam Husseins Aggression gegen den durch Revolutionswirren anscheinend gelähmten Iran im September 1980. Analog dazu wäre heute an einen ungarischen Versuch zu denken, unter Ausnutzung des jugoslawischen Bürgerkrieges der eigenen Minderheit in der serbischen Woiwodina "Bruderhilfe zu leisten", an die Verwirklichung ähnlicher bulgarischer Absichten in Mazedonien oder rumänischer Pläne bezüglich Moldawien. Diese Analogie vergißt aber, daß der Aggressor, der die Schwäche eines von innerem Zusammenbruch heimgesuchten Staatswesens für Gebietseroberungen ausnutzt, so handelt wegen des Machtdifferentials, das sich plötzlich zwischen ihm und seinem Opfer aufgetan hat und ihn sich stark genug fühlen läßt, seine Begierde ohne viel Risiko zu befriedigen. Mit anderen Worten, er selbst darf nicht auch von jenem inneren Zusammenbruch betroffen sein, sondern muß sich zumindest seiner herkömmlichen inneren Stärke und äußeren Macht erfreuen, wie zum Beispiel 1980 der Irak vis-à-vis Iran. Eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende, Bedingung für aggressive Kriegsführung ist nun einmal eine Siegeserwartung des Aggressors aufgrund eines perzipierten Machtvorteils.⁶⁹ Der große innere Zusammenbruch des realen Sozialismus aber hat alle gleichermaßen heimgesucht, potentielle Aggressoren wie deren potentielle Opfer, und konnte damit bei ersteren das für klassische zwischenstaatliche Aggression nötige Selbst- und Überlegenheitsgefühl nicht aufkommen lassen. Selbst im Falle Rußlands, das wegen seines inhärenten Machtvorteils eine Ausnahme darstellt, trägt der innere Verfall zweifellos zur Erklärung machtpolitischer Zurückhaltung an seiner Peripherie bei - ein weiteres Afghanistan jedenfalls würde seine gegenwärtigen moralischen und materiellen Kräfte übersteigen.

Bulgarien, Ungarn oder Albanien, deren mehr oder weniger desolate sozioökonomische Situation sich gerade auch in ihren Armeen widerspiegelt, könnten es sich wohl kaum zutrauen, im Jugoslawienkonflikt mit Aussicht auf Erfolg zu intervenieren, selbst wenn sie es mit bloß defensiver Absicht vorhätten, wie zum Beispiel Albanien zum Schutz seiner Landsleute im Kosovo. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang höchstens eine Eskalation unterhalb der zwischenstaatlichen Ebene, zum Beispiel durch Infiltration von albanischen

69 Diese Erkenntnis ist auch empirisch belegt; s. Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (New York: The Free Press, 1973).

oder mazedonisch-bulgarischen Guerillakämpfern, oder von islamischen Freiwilligen, in die jugoslawischen Kriegsgebiete. (Diese Art von Eskalation ist im übrigen charakteristisch für Bürgerkriege, erinnert sei an die republikanische Freiwilligenbrigade im spanischen Bürgerkrieg.) Serbien selbst, bzw. die "jugoslawische Volksarmee", scheut im Jugoslawienkonflikt, seitdem dieser zwischenstaatliche Züge angenommen hat, vor offener Aggression zurück und bedient sich stattdessen irregulärer Stellvertreter. Wie auch deren erratische und terroristische Kriegsführung zeigt, ist der Konflikt weiterhin mindestens ebenso sehr ein bürgerkriegsartiger Ausdruck des staatlichen Zusammenbruchs wie zielgerichteter serbischer Expansionspolitik.

Der große Systemzusammenbruch im Osten, der sich einerseits in einer Reihe von irregulären ethnischen Konflikten entlädt, erschwert also andererseits durch die mit ihm einhergehende Entmutigung *staatlicher* Aggressionsbereitschaft die horizontale Eskalation jener Konflikte zu klassischer zwischenstaatlicher Kriegsführung. Weitere erschwerende Faktoren sind: Die Unselbständigkeit der ex-Warschauer Pakt-Armeen nach jahrzehntelanger Abhängigkeit von militärischen Führungs- und Dienstleistungen (Luftabwehr!) der Sowjetunion; residuelle Pakt-Disziplin und -Bande; der nukleare Schatten der GUS bzw. Rußlands; und die vorherrschende introspektive Selbstfixierung der post-sozialistischen Staaten, ihr offensichtliches Desinteresse an äußerer Machtentfaltung (im Gegensatz zu nationaler Selbstbehauptung). All dies führt dazu, daß Sicherheitsdilemmata die Spitze genommen werden und Allianzbildungen kaum notwendig erscheinen, so daß auch die klassischen strategischen Eskalationsmechanismen stumpf werden. Darüberhinaus wächst heutzutage - besonders seit dem zweiten Golfkrieg - offensichtlich ein allgemeines Tabu gegen offene zwischenstaatliche Aggression heran, dem sich auch die ehemals sozialistischen Staaten nicht mehr entziehen können.⁷⁰ Bleiben westliche oder (ehemalige) neutrale Staaten als mögliche Aggressoren, was von vorneherein wenig plausibel erscheint (mit der möglichen Ausnahme Griechenlands und der Türkei, auf die unten noch einzugehen ist).

Sicherlich kann zwischenstaatliche Eskalation im regionalen Ost-Ost-Kontext nicht völlig ausgeschlossen werden. Es ist vorstellbar, daß einzelne Staatsführungen krass irrational handeln oder sich gezwungen sehen, irrationalen Massenstimmungen nachzugeben; oder daß sie auf Grund der innenpolitischen Schwierigkeiten nach außen aggressiv werden, wenn es um ihr politisches Überleben geht (der Kompensationseffekt). Jedoch fallen die hier angeführten objektiv-rationalen Hemmnisse als Erklärung des bisherigen Ausbleibens horizontaler Eskalation ins Gewicht, und sie sollten bei einer realistischen Beurteilung des Ost-Ost-Konfliktpotentials in Betracht gezogen werden. Dies zu tun, hat die NATO versäumt, weswegen sie das Eskalationspotential der gegenwärtigen Konflikte zu hoch ansetzt - und von dieser Eskalationsannahme geht ihre neue Krisenbewältigungsstrategie aus.

70 Nach einer kürzlich veröffentlichten Studie der Arbeitsgruppe Kriegsursachenforschung im Institut für Politische Wissenschaften der Universität Hamburg ist zwar die Zahl der Kriege weltweit von durchschnittlich 12 pro Jahr in den 50er Jahren auf mittlerweile (1992) 52 angestiegen, aber "zwischenstaatliche Kriege ... gehen immer weiter zurück. Rund 80 Prozent der Auseinandersetzungen sind Bürgerkriege" im Jahre 1992. ("1992 - das Jahr der 52 Kriege weltweit", Die Welt, 23. Dezember 1992.)

Wenn horizontale Eskalation unwahrscheinlich ist, können die Konfliktparteien ihre Energien um so unbesorgter und intensiver nach innen, gegeneinander, lenken (obwohl die unterliegende Seite natürlich versuchen wird, den Konflikt zu ihrem Vorteil zu eskalieren - so bisher Bosnien und Armenien, beide vergeblich). Das Endresultat kann man "Quarantäne-Effekt" taufen: Äußeres militärisches Desinteresse geht einher mit gegenseitiger Inanspruchnahme der Konfliktparteien, um - frei nach Woodrow Wilson - eine bestimmte Region "safe for (civil) war" zu machen. Die Krisenregionen der angebrochenen Epoche, vom Balkan über den Dnjestr zum Kaukasus, sind zumindest tendenziell dieser neuen strategischen Logik unterworfen.

Dasselbe gilt dann im überregionalen Kontext für die gesamte Region von Mittelost- und Südosteuropa einschließlich GUS-Peripherie. Sie kann von den überregionalen Mächten und Sicherheitsorganisationen als ganze in Quarantäne gehalten, d. h. mit ihren Konflikten sich selbst überlassen werden, da letzteren eben schon auf regionaler Ebene das *zwischenstaatliche* Eskalationspotential weitgehend abgeht. Andere Gründe für überregionales strategisches Interesse an jener Region als eben gefährlicher Konflikteskalation zu begegnen oder vorzubeugen, sind aber auch der NATO nicht eingefallen: Ost-West-Rivalitäten über ehemals blockfreie Zonen wie Jugoslawien existieren nicht mehr; militärstrategisch ist das gesamte Gebiet zwischen der NATO und Rußland nur noch als Pufferzone interessant, aber für keine Seite mehr als potentieller Gewinn, da der zwischen diesen beiden verbliebenen europäischen Militärmächten herrschende, und auch erwünschte, Zustand weitestgehender strategischer Stabilität ja gerade von ihrem weiträumigen geographischen Auseinanderücken abhängt (siehe oben); und brennendes ökonomisches Interesse à la Kuwait vermag die Region auch nicht zu entfachen. Sollten die neuen Ost-Ost-Konflikte wider Erwarten doch horizontal eskalieren, wäre damit trotzdem spätestens an den NATO- bzw. EG/WEU-Grenzen Schluß. Wer würde es wagen, diese Organisationen herauszufordern? Ganz im Gegenteil, fast alle Staaten der Quarantäneregion würden ihnen lieber heute als morgen beitreten. Andererseits würde allein ihre kollektive Sicherheitsvorsorge ausreichen, einzelnen Mitgliedern das Interesse an eskalationsträchtigen Alleingängen zu nehmen, die sie sonst aus nationalen Sicherheitserwägungen in Betracht ziehen könnten. Dies gilt bisher auch für die NATO-Mitglieder Griechenland und Türkei, deren unmittelbare Nachbarschaft zu den Konflikten im Balkan und Kaukasus noch am ehesten Bedrohungsvorstellungen und/oder Eingreifen rechtfertigen könnte. (Die NATO kann jedenfalls auf eine erfolgreiche Geschichte der Disziplinierung dieser beiden Mitglieder untereinander zurückblicken.) Somit bliebe vom westlichen Standpunkt der Quarantäne-Effekt sogar im unwahrscheinlichen Falle regionaler Konflikteskalation erhalten.

Die strategische Quarantäne der gegenwärtigen, irregulären Ost-Ost-Konflikte stellt auf den ersten Blick eine rationale und effiziente, wiewohl moralisch unbefriedigende Lösung dieses europäischen Sicherheitsproblems dar, und sie wurde, wenn nicht bewußt so doch instinktiv von den überregionalen Mächten und Organisationen aller gegenteiliger Rhetorik zum Trotz bis jetzt auch immer gewählt. Warum "sterben für Sarajevo"? Raffen sich die überregionalen Akteure doch einmal zu militärischem Handeln auf, so tun sie es regelmäßig mit minimalem Einsatz und aus Motiven, die jedenfalls nicht *strategischem* Interesse entspringen - letztlich deswegen, weil die Akteure deutlich genug spüren, daß eine potentielle strategische Bedrohung von diesen Konflikten kaum ausgehen kann.

Die NATO jedoch legt sich eine Krisenbewältigungsstrategie zurecht, die im Hinblick auf die neuen Ost-Ost-Konflikte nur dann einen Sinn ergeben würde, wenn diese tatsächlich bis auf das Bündnisgebiet eskalieren könnten, die aber so, wie die Sache wirklich steht, an diesen Konflikten vorbeigeht. Wozu die neue Kernoption des (unilateralen) militärischen Krisenmanagement, das Insistieren auf strategischer Mobilität und Flexibilität, die Aufstellung einer furchteinflößenden Eingreiftruppe⁷¹ und in der Hinterhand gar noch begrenzte nukleare Optionen, wenn die NATO sich im Krisenfall dazu verurteilt, von weitem zuzuschauen - oder sich höchstens in "Blauhelm-Manier" engagiert - und dies dank des Quarantäne-Effekts sogar die *strategisch* zweckmäßigste Option ist? Für eine solche "passive Eindämmungsstrategie" würde die Beibehaltung bisheriger Defensivfähigkeit genügen. So kann die NATO, obwohl das inzwischen ihr Anspruch ist, auf militärstrategischer Ebene weder direkt noch indirekt Sicherheit und Stabilität nach Osten ausstrahlen, außer in dem traditionellen Sinn eines indirekten Schutzes neutraler und blockfreier Staaten (heute inklusive der mittelosteuropäischen Staaten) vor der Sowjetunion (heute vor Rußland). Auch diese Funktion hat aber inzwischen viel von ihrer früheren Bedeutung eingebüßt, obwohl größere Konflikte zwischen Rußland und seinen Nachbarn - zum Beispiel der Ukraine - denkbar sind. *Dieser* Kategorie von Ost-Ost-Konflikten, die das strategische Gleichgewicht zwischen der NATO und Rußland verschieben oder destabilisieren könnten, wird die neue Militärstrategie dank ihrer Rückversicherungskomponente weiterhin gerecht.

Bleiben die neuen "Bedrohungen" aus dem Süden, auf die die NATO in ihrer Lagebeurteilung allerdings nur recht flüchtig eingeht. Tatsächlich sind sie auf der Landkarte schwer auszumachen - Libyen, Algerien, Syrien, ein zukünftiges fundamentalistisch-islamisches Großreich? Die militärischen Fähigkeiten der in Frage kommenden Staaten sind entweder zu vernachlässigen oder, wie im Falle Syriens, durch Israel neutralisiert. Im schlimmsten Fall müßten die 6. US-Flotte und eine adäquat gerüstete Türkei als Sperrriegel gegen Invasionen von Süden eigentlich ausreichen, ganz zu schweigen von den präsenten spanischen, französischen, italienischen und griechischen Kräften. Jedoch ist schon die Idee solcher Invasionen oder auch nur Inkursionen einfach zu wenig plausibel. Die im out-of-area Exkurs angesprochenen Maßnahmen zur strukturellen Verstärkung der Südflanke können jedoch auch im defensiven Sinne als Option für den Fall einer größeren Bedrohung aus dieser Richtung verstanden werden, was darauf hindeuten würde, daß die NATO eine solche längerfristig nicht ausschließt. Auf absehbare Zukunft aber kann auch die Nord-Süd-Konfliktachse die NATO-Krisenbewältigungsstrategie kaum rechtfertigen.

Die neue NATO-Militärstrategie kann konzeptionell aufgeteilt werden in einen Rückversicherungs- und einen Krisenbewältigungsteil. Der erste erfüllt trotz kontinuierlich schwindender Bedeutung weiterhin seine Funktion. Der zweite ist funktionslos da irrelevant angesichts seines einzig aktuellen Bezugspunkts, der neuen irregulären Ost-Ost-Konflikte, und das nicht nur, aber auch auf Grund einer Fehleinschätzung des grundsätzlichen Charakters dieser Konflikte. Die Frage stellt sich natürlich, ob von außen militärstrategisch überhaupt

71 Das Schnelle Eingreifkorps wurde gerade in Deutschland sehr kritisiert als "viel zu bombastisch", den möglichen Konfliktherden wenig angemessen, wobei allerdings auch eine gewisse Verärgerung deutscher Militärs über die britische Dominanz im Korps durchschien; s. Rüdiger Moniac, "Hammer oder Pinzette", Die Welt, 28. Mai 1991 u. auch "Bekanntnis zu neuer Rolle der Bundeswehr; milde Kritik Stoltenbergs an Washington und London", Die Welt, 17. Juni 1991.

irgendwie auf die neuen Ost-Ost-Konfliktachsen eingewirkt, ob "die Quarantäne gebrochen" werden kann, oder ob diese Aufgabe entweder ganz der Sicherheitspolitik überlassen bleiben soll oder gar als sicherheitspolitisch nebensächlich vernachlässigt werden kann. Bevor eine Antwort auf diese Frage versucht wird, soll die zuletzt angesprochene Analyseebene kurz diskutiert werden.

5. Die NATO in der "Neuen Europäischen Sicherheitsarchitektur"

Die gesamteuropäische "Sicherheitsarchitektur" hat in den letzten drei Jahren eine Revolution durchlaufen, im Zuge derer sie von einer bipolar-konfrontativen auf eine multilaterale und zumindest prinzipiell kooperative Struktur umgestellt worden ist, die grundsätzlich institutionell abgestützt bleibt. Allerdings bedient sich diese neue Struktur noch nicht einer einzigen, übergreifenden und kollektiven Sicherheitsorganisation, sondern noch immer der alten Struktur entstammenden Institutionen, von denen die NATO eine ist. Dies ist charakteristisch für eine historische Übergangsperiode wie die gegenwärtige, kann aber keine befriedigende Dauerlösung sein. Europa wird wohl noch einige Jahre mit dem jetzigen Zustand leben müssen, der offensichtlich die Gefahr eines Institutionen- und Kompetenzwirrwarrs in sich birgt. Bei dem Versuch, eine unter anderem dieser Gefahr vorbeugende Interimslösung zu finden, ist inzwischen eine Art Minimalkonsens erzielt worden, demzufolge die Sicherheit Europas für die absehbare Zukunft von einem System "ineinandergreifender Institutionen" mit komplementären Aufgabenbereichen garantiert werden soll. In dieses System nun will die NATO sich mit jener auf die Füße gestellten Strategie der Friedenssicherung, bestehend aus Dialog, Kooperation und erst zuletzt militärischer Vorsorge, einordnen:

Die Herausforderungen, die sich uns in diesem neuen Europa stellen werden, können nicht von einer Institution allein, sondern nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen, das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet, umfassend aufgegriffen werden. Deshalb arbeiten wir auf eine neue Sicherheitsarchitektur hin, in der die NATO, die KSZE, die Europäische Gemeinschaft, die WEU und der Europarat einander ergänzen. ... Dieses Zusammenwirken ist von größter Bedeutung, wenn es darum geht, Instabilität und Spaltungen zu verhindern, die aus verschiedenen Ursachen wie zum Beispiel wirtschaftlichen Ungleichgewichten oder gewalttätigem Nationalismus entstehen könnten.⁷²

Sowohl konzeptionell wie praktisch geht dieses Zusammenwirken jedoch nicht so reibungslos und komplementär vonstatten, wie die NATO es sich vorstellt. Unbeabsichtigt ist der NATO im neuen Europa auf institutioneller Ebene eine Art Gewaltmonopol zugefallen, während "Dialog" und "Kooperation" genau so gut oder besser von den anderen Institutionen wahrgenommen werden können. Dieser Zustand läuft einerseits auf eine privilegierte Stellung der NATO hinaus und ist als solcher zweifellos der Grund für ihren Anspruch, "der Stabilitätsanker für das ganze Europa" zu sein, wie Generalsekretär Manfred Wörner es kürzlich ausdrückte.⁷³ Für die eigenen Mitglieder geht sie einen Schritt weiter und beansprucht offiziell, "das entscheidende Forum und die wichtigste Organisation zur Gewähr-

72 NATO Office of Information and Press, Rome Declaration on Peace and Cooperation, Brüssel, November 1991, S. 2/Paragraph 3; Übersetzung, wie auch bei allen weiteren Zitaten aus diesem Dokument, nach Europa-Archiv, 2/1992, S. D 64-D 70.

73 Siehe "Interview mit Generalsekretär Manfred Wörner: Das Bündnis muß Stabilitätsanker für das ganze Europa sein", Die Welt, 25. Mai 1992.

leistung < ihrer > Sicherheit" zu bleiben, was vor allem auf die EG/WEU abzielt.⁷⁴ Für die NATO gibt es also auch eine Rangordnung der europäischen Sicherheitsorganisationen, in der sie, jedenfalls was ihre eigenen Mitglieder (außer vielleicht Frankreich) anbelangt, vor der KSZE und EG/WEU den ersten Platz einnimmt. Diese Rangordnung entspricht zweifellos der realen Machtverteilung.

Andererseits, der komplementären Logik der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur folgend, müßte damit die NATO sich vor allem auf dem Gebiet der *militärischen* Friedenssicherung in die Pflicht genommen fühlen, da eben hier ihr komparativer Vorteil, ja Monopol gegenüber den anderen Institutionen liegt. Ihre privilegierte Position zieht die Hauptverantwortung auf demjenigen Gebiet nach sich, dem sie diese Position verdankt. Wie gesehen, kann die NATO mit ihrer neuen Militärstrategie dieser Verantwortung zwar immer noch teilweise, *nicht* aber in Bezug auf das einzig aktuelle europäische Sicherheitsproblem gerecht werden, und in ihrer "Grand Strategy" spielt sie ihren komparativen Vorteil sogar herunter, was politisch verständlich aber gemäß der komplementären sicherheitspolitischen Logik nicht nachvollziehbar ist. Somit ist der Platz der NATO in der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur widersprüchlich: einerseits machtvoll und privilegiert, andererseits wirkungsschwach oder funktional dupliziert. An der Wurzel dieses Widerspruchs liegt jenes "Gewaltmonopol", das in der neuen europäischen Wirklichkeit seinen Ort (noch) nicht gefunden hat. Es mit zu beanspruchen und auszugestalten ist, bei aller beschworenen Komplementarität, Ambition sowohl der EG/WEU als auch der KSZE. Die Folge in der sicherheitspolitischen Praxis sind unterschwellige Rivalitäten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen diesen drei Institutionen. Den Auftakt der folgenden Diskussion bildet jedoch ein harmonischerer Aspekt.

Es ist dies der NATO-Kooperationsrat (offiziell "Nordatlantischer Kooperationsrat" - North Atlantic Cooperation Council), den die NATO in der genannten Institutionenliste nicht anführt, da er zur Zeit des Gipfels von Rom noch gar nicht bestand und zudem ein integraler Bestandteil ihrer selbst ist.⁷⁵ Hauptsächlich durch ihn möchte die NATO ihrem Anspruch gerecht werden, Sicherheit nach Osten auszustrahlen. Dieses Konsultationsgremium wurde am 20. Dezember 1991 aus der Taufe gehoben und agiert auf der Ebene der Außen- bzw. Verteidigungsministerien. Es führt die NATO mit den ehemaligen Warschauer Pakt-Mitgliedern, allen GUS-Republiken sowie (seit Juni 1992) Albanien zusammen zum Zwecke der Vertiefung von "Dialog, Partnerschaft und Kooperation", vor allem hinsichtlich militär- und (ab)rüstungspolitischer Fragen wie Verteidigungsplanung, Rüstungskontrollkonzepte, zivil-militärische Beziehungen und Rüstungskonversion.⁷⁶ So soll Vertrauen und Verständnis zwischen den ehemaligen Gegnern gestärkt und ein Beitrag

74 Ebenda; s. auch NATO Office of Information and Press, Rome Declaration on Peace and Cooperation, S. 3/Paragraph 6.

75 Er bestand allerdings schon als Planungsvorhaben und wird als solches in der Römer Erklärung auch verkündet; s. ebenda, S. 5/ Paragraph 11.

76 Siehe "Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation; issued at the meeting of the North Atlantic Cooperation Council held at NATO Headquarters, Brussels on 10th March, 1992" (NATO Press Service, 10. März 1992); s. auch "Statement Issued at the Meeting of Defence Ministers at NATO Headquarters, Brussels on 1st April, 1992" mit Annex (NATO Press Service, 1. April 1992).

zur Stabilisierung des auseinandergefallenen Ostblocks geleistet werden. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf praktischer Hilfe seitens der NATO, auch vor Ort, bei der Umgestaltung der ehemaligen Ostblockarmeen nach westlich-demokratischem Muster, so dieser Beistand erwünscht ist.⁷⁷ In dieser Hinsicht besitzt die NATO zweifellos einen Vorteil vor anderen Institutionen, wenn auch die Agenda des Kooperationsrats im ganzen gesehen von der KSZE und speziell deren Rüstungskontrollprozeß dupliziert wird (in den Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen - VVSBM, ab September 1992 im vergleichbaren "Sicherheitsforum"). Die NATO würde ihren Kooperationsrat in Zukunft wohl am besten nutzen, indem sie auf strategische Stabilität fördernde Rüstungskontrolle zwischen möglichen Konfliktstaaten (wie Ungarn und Rumänien) drängt, um so das ohnehin geringe regionale Eskalationspotential der bestehenden Ost-Ost-Konflikte weiter zu minimieren.

Der unmittelbare Anlaß für die zügige Etablierung des NATO-Kooperationsrats - der auf eine Idee von ex-Außenminister Hans-Dietrich Genscher zurückgehen soll - war jedoch der besorgniserregende innere Auflösungsprozeß der Sowjetunion mit seinen nuklearen und auch konventionellen Proliferationsrisiken, über die der Westen so schnell wie möglich ein Mindestmaß an Kontrolle gewinnen wollte. Dementsprechend hat sich der Kooperationsrat inzwischen vor allem bei der Lösung der durch den Zerfall der Sowjetunion aufgeworfenen Rüstungskontrollprobleme hervorgetan. So konnte in ihm, dank Vermittlung und auch sanften Drucks der NATO, die das Inkrafttreten des KSE-Vertrags blockierende Frage der Aufteilung der sowjetischen Gerätequote auf die vertraglich erfaßten GUS-Republiken endgültig geregelt werden.⁷⁸ Auch die Tatsache, daß die sowjetische nukleare Erblast bisher einigermaßen befriedigend gehandhabt worden ist, ist sicherlich zu einem nicht geringen Teil dem Krisenmanagement im Rahmen des NATO-Kooperationsrats zu verdanken.

Auch kam der NATO der Kooperationsrat gerade recht als ein Instrument, mit dem sie den seit 1991 massiv vorgebrachten Beitrittswünschen einiger mittelosteuropäischer Staaten, vor allem Polens, entgegenkommen konnte, ohne sie als Vollmitglieder aufnehmen zu müssen. Das lehnt die NATO weiterhin strikt ab.⁷⁹ Sie scheut selbst eine moderate Ausdehnung nach Osten ähnlich stark wie Teile der EG, was zwar offiziell mit der Absicht erklärt wird, die GUS bzw. Rußland nicht provozieren oder isolieren zu wollen, aber wohl auch mit instinktivem "Quarantänedenken" zu tun hat.⁸⁰

77 Polen z. B. wünscht ihn und hat sogar vor, seine Streitkräftestruktur weitgehend der NATO anzupassen, höchstwahrscheinlich mit Blick auf eine in Zukunft vielleicht einmal relevant werdende Kompatibilität; s. "Polen: Anpassung der Streitkräfte an NATO-Struktur", Truppendienst, 3/1992, S. 232 und "Polen sucht Rat bei der NATO", Süddeutsche Zeitung, 7. Februar 1992.

78 Siehe "Ost und West machen Ernst mit der Abrüstung", Süddeutsche Zeitung, 6. Juni 1992 u. Lothar Rühl, "KSE: Länder der GUS treten bei", Die Welt, 5. Juni 1992; der zweite Artikel nennt auch die genauen Republikquoten in jeder Gerätekategorie.

79 Siehe z. B. Thomas Urban, "Wörner gibt Polen einen Korb", Süddeutsche Zeitung, 13. März 1992.

80 Zu Beginn des Moskauer August-Putsches von 1991, als die strategische Situation *auch für den Westen* brenzlich zu werden drohte, war man offenbar vorübergehend durchaus bereit, über eine Aufnahme Polens mit sich reden zu lassen; s. Janusz Tycner, "Brüske Abweisung; die NATO hält Osteuropa auf Distanz", Die Zeit, Nr. 8, 14. Februar 1992; s. auch Rüdiger Moniac, "Polen sucht Schutz vor Unruhe

Der KSZE bringt die NATO seit der Zeitenwende von 1989 sehr viel mehr Wohlwollen entgegen als es traditionell der Fall war, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß diese Organisation eine weitere Legitimationsgrundlage für ein europäisches Engagement der USA darstellt und dadurch indirekt der NATO selbst Rückendeckung gibt. Im Kommuniqué des Gipfels von Rom heißt es dazu: "Die KSZE bietet den herausragenden Vorteil, das einzige Forum zu sein, das alle Staaten Europas sowie Kanada und die Vereinigten Staaten ... vereint".⁸¹ Die NATO unterstützt die offiziell angestrebten Kompetenzerweiterungen für die KSZE, vom exklusiven Rüstungskontrollverhandlungsmandat über den Ausbau der Krisenbewältigungs- und Konfliktverhütungsmechanismen zur rudimentären Institutionalisierung.⁸² Jedoch macht sie keine weitergehenden Vorschläge, was darauf hindeutet, daß sie die KSZE auf solche rein sicherheitspolitischen Funktionen beschränkt sehen möchte.

Anders gesagt: Die NATO stemmt sich auch weiterhin gegen eine eigenständige militärische Rolle der KSZE. Sollte diese Einrichtung wirklich Respekt einflößende Sanktionsinstrumente für den Krisenfall bekommen, also einen Sicherheitsrat, eine KSZE-Streitmacht für friedenssichernde Missionen sowie den Ersatz des Konsensprinzips zugunsten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen,⁸³ würde der NATO eine Konkurrenz erwachsen, die nicht nur ihr gegenwärtiges "Gewaltmonopol" bräche, sondern auch angesichts jener vertrackten Ost-Ost-Konflikte handlungsfähig wäre. Andererseits ist eine solche Rolle der KSZE auch ohne Widerstand der NATO noch reine Utopie. Um die KSZE ist es seit ihrem Scheitern im jugoslawischen Bürgerkrieg und bei den GUS-internen Konflikten sehr still geworden. Also weiterhin eine KSZE ohne Zähne, und eine NATO mit scharfen Zähnen aber ohne Biß?

Als Ausweg böte sich eine Symbiose dieser beiden Organisationen dergestalt an, daß die KSZE bei Bedarf auf die militärischen Ressourcen der NATO zurückgreifen könnte. Ungefähr seit Jahresbeginn 1992 wurde diese Variante vor allem in Deutschland in die Debatte geworfen,⁸⁴ von Genscher und anderen aufgegriffen und in den "ineinandergreifenden Institutionen" propagiert,⁸⁵ wo sie auf genügend Anklang auch bei den nach jeder plausiblen neuen Bündnisrolle haschenden Vereinigten Staaten stieß. Dabei stellen sich einige wichtige Fragen: Welche der beiden Organisationen stellt Bedarf fest? Welche soll über den Militäreinsatz entscheiden und nach welcher internen Prozedur? Soll der Einsatz nur "friedenserhaltend" (peace-keeping) oder auch "friedensschaffend" bzw. "friedens erzwingend" (peace-enforcing) sein dürfen?

im Osten", Die Welt, 25. März 1992. Frankreich übrigens wehrte sich gegen den Kooperationsrat, als einer prinzipiell unerwünschten Ausweitung der Kompetenzen der NATO.

81 NATO Office of Information and Press, Rome Declaration on Peace and Cooperation, S. 5/Paragraph 13; Emphase durch den Autor.

82 Ebenda, S. 6/Paragraph 14.

83 Siehe Michael Staack, "Unter dem Dach der Zusammenarbeit; die KSZE hat auch im neuen Europa wichtige Aufgaben", Die Zeit, Nr. 14, 27. März 1992.

84 Siehe z. B. "SPD für Erneuerung der NATO", Süddeutsche Zeitung, 26. Februar 1992.

85 Siehe Bernt Conrad, "Deutsche an Mission in Berg-Karabach beteiligt", Die Welt, 25. März 1992.

Auf der Außenministertagung der Allianz am 4. Juni 1992 in Oslo kam folgender Beschluß zustande, der dann vom KSZE-Gipfel in Helsinki am 10. Juli 1992 abgesegnet wurde: Die KSZE müßte einstimmig den Bedarf für einen friedenserhaltenden Militäreinsatz feststellen und sich mit einer diesbezüglichen Bitte an die NATO wenden. Diese entschiede dann völlig unabhängig und ebenfalls nur einstimmig, ob und wie sie dieser Bitte entspricht. Noch unklar ist, ob die Bitte der KSZE an die NATO qua Organisation oder an die Hauptstädte der Mitgliedstaaten, wie es das wieder um die Minimierung der NATO-Rolle bemühte Frankreich befürwortet, gerichtet werden soll. Wird der Bitte stattgegeben, übernimmt die KSZE die "politische Verantwortung" für den Militäreinsatz. Die operative Gesamtleitung liegt beim Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter (AHB), unterstützt vom Konsultationsausschuß und der ad-hoc Gruppe. Der Clou aber ist, daß der Beschluß - hier entgegen der weitergehenden amerikanischen Präferenz - nur friedenserhaltende Einsätze vorsieht, Blauhelm-Missionen also, wie es rätselhafterweise selbst die ursprünglichen Advokaten der KSZE-NATO-Symbiose, durch die Bank KSZE-Anhänger, nie anders wollten (vielleicht aus Sorge um das out-of-area Tabu).⁸⁶ Um in der beschriebenen Weise tätig werden zu können, muß die KSZE als regionale Unterorganisation der UNO anerkannt sein, was auf allgemeine Zustimmung trifft und nicht mehr lange auf sich warten lassen dürfte.

Die beschlossene Hilfsrolle der NATO im KSZE-Rahmen weist zwar in eine vielversprechende Richtung, was die Lösung des neuen Ost-Ost-Sicherheitsproblems anbelangt, kann aber angesichts jener Kette von einschränkenden Voraussetzungen und Unklarheiten nur der allererste Schritt auf dem Weg dahin sein. Friedenserhaltende und multilateral abgefederte KSZE-Missionen taugen kaum als Präzedenzfall für überseeische Kampfeinsätze der NATO, so daß das out-of-area-Tabu entgegen manchen Befürchtungen nicht wesentlich berührt wäre. Blauhelm-Missionen unter UNO-Ägide sah übrigens schon der Gipfel von Rom vor, wenn nicht für die NATO per se so doch ausdrücklich für "die Alliierten", also auf nationaler Basis.⁸⁷ Dies läuft praktisch schon auf die von Frankreich befürwortete abgeschwächte Variante der nun beschlossenen KSZE-Unterstützungsrolle hinaus.

Das wechselseitige Verhältnis zwischen der NATO und der EG bzw. WEU in der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Übergangsepoche stellt das vielleicht obskurste Thema der internationalen Beziehungen seit der schleswig-holsteinischen Frage des vorigen Jahrhunderts dar ("up ewig ungedeelt"), von der der zeitgenössische britische Außenminister Lord Palmerston einmal behauptete, es gäbe auf der Welt nur zwei Leute, die sie wirklich verstünden, und er sei einer der beiden.⁸⁸ Offiziell besteht keinerlei Problem. Sowohl die NATO als auch die EG/WEU bestehen vehement darauf, daß eine Verbesserung der Rolle dieser oder jener Seite keineswegs zu Lasten der jeweils anderen Seite gehen müsse, son-

86 Siehe "SPD: Abrüstung fortsetzen. Mehr Einfluß für KSZE/Beschränkung auf Friedenssicherung", Süddeutsche Zeitung, 11. Juli 1992 u. Fußnote 84.

87 "Allies could, further, be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions". (NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 10/Paragraph 42.)

88 Mit dem anderen soll er einen ihm bekannten deutschen Geheimrat gemeint haben.

dem ganz im Gegenteil zur einer Stärkung beider Seiten führen würde - kein Nullsummenspiel sondern ein Positivsummenspiel also. In den Worten des Gipfels von Rom:

Die Entwicklung einer europäischen Sicherheitsidentität und Rolle in der Verteidigung, reflektiert in der weiteren Stärkung des europäischen Pfeilers im Bündnis, wird die Integrität und Wirksamkeit des Atlantischen Bündnisses verstärken. Die Ausweitung der Rolle und Verantwortung der europäischen Bündnismitglieder ist eine wichtige Grundlage für die Umgestaltung der Allianz. Diese beiden positiven Prozesse stärken sich gegenseitig. Wir sind entschlossen, parallel zur Herausbildung und Entwicklung einer europäischen Sicherheitsidentität und Rolle in der Verteidigung die wesentliche transatlantische Bindung zu stärken, die das Bündnis gewährleistet, und in vollem Umfang die strategische Einheit und die Unteilbarkeit der Sicherheit aller unserer Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten....

Wir begrüßen die Perspektive einer Verstärkung der Rolle der WEU sowohl als Verteidigungskomponente im Prozeß der europäischen Einigung wie auch als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers im Bündnis,

Wir stellen die schrittweise Konvergenz der Ansichten in den Erörterungen über die sich entwickelnde europäische Sicherheitsidentität und Rolle in der Verteidigung fest, die mit der bereits in unserem Bündnis vorhandenen gemeinsamen Verteidigungspolitik vereinbar ist.⁸⁹

Die Realität jedoch ist komplizierter, und sie läßt sich kurz wie folgt zusammenfassen.

Seit 1984, und verstärkt seit 1989/90, versucht die EG im Zusammenhang mit dem intensivierte europäischen Einigungsprozeß, der vorerst in den Maastrichter Verträgen über die Europäische Politische Union (EPU) und Währungsunion von Dezember 1991 gipfelte, ihre Integrationsbemühungen auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik auszudehnen. Der EPU-Vertrag hat eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik beschlossen, die längerfristig eine gemeinsame Verteidigungspolitik nach sich ziehen soll, welche wiederum "zu gegebener Zeit" in einer gemeinsamen Verteidigung resultieren "könnte". Solange die EG aber noch keine Kompetenzen in der Verteidigung besitzt, was mindestens bis 1996, wahrscheinlich aber länger der Fall sein wird, soll die WEU die Lücke füllen. Soweit der Minimalkonsens in der EG, dem sich dank seines vagen Charakters auch die NATO anschließen kann.

Im sich weitgehend überlappenden Mitgliederkreis der EG, WEU und NATO existieren nun oberhalb dieses Minimalkonsenses drei unterschiedliche Positionen zur zukünftigen Entwicklung dessen, was allgemein die "europäische Verteidigungsidentität" genannt wird;

89 NATO Office of Information and Press, Rome Declaration on Peace and Cooperation, S. 3-4/Paragraph 6-8. Dieser Grundtenor wiederholt sich unter Gebrauch immer derselben Formeln in allen relevanten Dokumenten der Allianz; s. NATO Office of Information and Press, The Alliance's Strategic Concept, S. 3/ Paragraph 3; "Kommunique Verteidigungs-Planungsausschuß", a. a. O., S. D 77-78/Paragraph 5-6; "Final Communique Issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session 19th December 1991" (NATO Press Service, 19. Dezember 1991); "Erklärung der Verteidigungsminister der Euro-Gruppe in der NATO über ihre Tagung am 11. Dezember 1991 in Brüssel", Europa-Archiv, 2/1992, S. D 76/Paragraph 5.

diese Positionen zu einem Positivsummenspiel zusammenzubringen, käme jedoch der Entwirrung des gordischen Knotens gleich.

Da ist zunächst eine atlantische Position, der vor allem die USA, Großbritannien und die Niederlande zuneigen, die als "Europäischer Pfeiler minus" bezeichnet werden könnte und weitgehend deckungsgleich mit der offiziellen NATO-Auffassung ist. Diese Position übergeht die Maastrichter Langfristperspektive einer europäischen Verteidigung mit Schweigen und behält der NATO auf unabsehbare Zeit die exklusive Verantwortung für die Verteidigung ihrer Mitglieder vor wie auch die Rolle als "das wesentliche Forum für Konsultationen unter den Verbündeten und für die Vereinbarung von politischen Maßnahmen, die sich auf die Sicherheits- und Verteidigungsverpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten ... auswirken."⁹⁰ Die WEU soll, in den Worten des britischen Verteidigungsministers Malcolm Rifkind, das "Vehikel für die Entwicklung der europäischen Verteidigung"⁹¹ werden, aber auch ihre traditionelle Verbindung zur NATO aufrechterhalten, inklusive voller gegenseitiger Transparenz der institutionellen Entscheidungsfindung, und ausschließlich komplementär zur Allianz wirken. Sie soll gleichzeitig den europäischen Pfeiler der Allianz und eine verlässliche "Brücke" zwischen NATO und EG bilden, weshalb sie auch nach Brüssel umziehen sollte (wie inzwischen offiziell beschlossen). Abgelehnt werden eine irgendwie geartete Integration der WEU in die EPU, jegliche Duplizierung von NATO-Strukturen und -Missionen und die Schaffung oder Bereitstellung von Streitkräften exklusiv für die WEU. Mit anderen Worten, die WEU darf nur dann aktiv werden, wenn die NATO es nicht will oder nicht zuständig ist, wie zum Beispiel in out-of-area Fällen, und nur mit "geliehenen" Kommandostrukturen und Streitkräften, die somit "double/triple-hatted" wären, d. h. wechselweise unter NATO- bzw. nationalem oder eben WEU-Kommando stünden. Unter diesen Einschränkungen könne die WEU durchaus, im Einklang mit ihrer jüngsten "Petersberg-Erklärung", sogar friedens erzwingende Kampfeinsätze out-of-area durchführen, vorausgesetzt natürlich die nationalen Regierungen machen mit und die Legitimation durch die UNO liegt vor.⁹²

Daneben gibt es die rein "europäische" Position, vertreten von Frankreich, Spanien, auch Belgien und Luxemburg sowie vom Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors. Sie nimmt in allen Kernpunkten entgegengesetzte Standpunkte zur eben beschriebenen ein und ist tatsächlich unvereinbar mit ihr. Sie setzt langfristig ganz auf eine autonome europäische Verteidigung unter einer souveränen EPU und betrachtet unausgesprochen sowohl die NATO als auch die amerikanische Präsenz in Europa als Auslaufmodell, um so mehr als nach dem sowjetischen Zusammenbruch keine wirkliche Notwendigkeit für sie mehr bestehe. Die WEU mag angehen als militärisches Organ der EPU, das langfristig mit letzterer zu verschmelzen ist, eine NATO-bezogene Rolle als Pfeiler oder Brücke aber komme auf Dauer nicht in Frage, da dies auf eine Absorption Europas in die NATO hinauslaufe.

90 NATO Office of Information and Press, Rome Declaration on Peace and Cooperation, S. 3/Paragraph 6.

91 Malcolm Rifkind, "Der WEU jetzt eine echte militärische Kapazität geben", Die Welt, 18. Juni 1992.

92 Siehe "Deutschland und seine acht Partner in der WEU zu Kampfaufträgen ihrer Truppen bereit", Süddeutsche Zeitung, 20. Juni 1992; für die atlantische Position als ganze vgl. auch die relevanten Passagen in den Dokumenten unter Fußnote 89.

Selbstverständlich müßten rein europäische Streitkräfte und Kommandostrukturen auf- oder jedenfalls bereitgestellt werden, deren Einsatz nicht notwendigerweise eine Abstimmung mit der NATO voraussetzen würde. Nur in einem Punkt besteht volle Übereinstimmung mit der atlantischen Position: Daß die WEU nach Brüssel umziehen soll - zur EG nämlich.⁹³

Schließlich gibt es eine dritte Position, die man wahlweise als "Europäischer Pfeiler plus" oder "Europa minus" charakterisieren könnte, die im Grunde aber nur aus einem ständigen Hin- und Herbewegen zwischen der atlantischen und europäischen Position besteht; vor allem Deutschland, aber auch Italien können ihr zugerechnet werden. Sie versucht, auch zum Zwecke der Vermittlung zwischen den ersten beiden Positionen, das Unvereinbare zu vereinbaren und sich damit die harte Wahl für die eine oder andere Seite, so diese denn unausweichlich sein sollte, möglichst lange zu ersparen. Dadurch trägt sie entgegen ihrer Absicht dazu bei, daß der Zustand der ungeklärten Kompetenzverteilung zwischen der NATO und der EG/WEU erhalten bleibt, der wiederum ganz im Sinne der NATO zur Konservierung des Status quo führt. Die gegenwärtige Debatte läßt sich mit Beispielen skizzieren. So legte Bundeskanzler Helmut Kohl in der Vorphase des WEU-Gipfels vom Oktober 1991 gemeinsam mit Präsident Francois Mitterrand einen Entwurf für ein Abschlußkommuniqué vor, der weitgehend der französischen Position entsprach, zeigte sich aber am Ende des Treffens kaum darüber enttäuscht, daß sich in den zentralen Punkten erwartungsgemäß die britische Position durchgesetzt hatte (die Italien zur Abwechslung einmal mittrug). Das deutsch-französische "Euro-Korps", das Paris als Kern einer zukünftigen europäischen Verteidigungstruppe betrachtet und das nach der von Deutschland mitgetragenen Erklärung von La Rochelle den Hauptzweck hat, die EPU in Zukunft "mit Möglichkeiten des eigenen militärischen Handelns auszustatten",⁹⁴ interpretiert Bonn offiziell als Ergänzung oder gar Verstärkung der NATO, ja sogar als Mechanismus zur Wiedernäherung Frankreichs an das Bündnis, was in französischen Augen nicht der Kern der Sache sein kann (obwohl Frankreich seit neuestem nicht mehr ausschließt, im "Ernstfall" einer Unterstellung des Korps unter NATO-Kommando zuzustimmen⁹⁵). Dieses Lavieren läßt sich auf diplomatisch-rhetorischer Ebene aufrechterhalten, es scheitert aber, wenn praktische Maßnahmen zur Entscheidung anstehen. So mußte Bonn sich 1991 nolens volens der NATO-Version des Schnellen Eingreifkorps fügen, obwohl es am liebsten die französische Version einer unabhängigen, der WEU unterstellten europäischen Eingreiftruppe mit eingebracht hätte, was sich als nicht durchführbar erwies. Das Euro-Korps als Neuauflage dieses Versuchs läuft wie gesehen Gefahr, trotz seiner NATO-fernen Initiierung in ähnliche Widersprüche verwickelt zu werden.

Eine europäische Verteidigungsidentität in Form einer mit der NATO komplementär und transparent verbundenen WEU ("Europäischer Pfeiler minus") könnte, als eine Art Hilfstuppe des Bündnisses für out-of-area Einsätze unter dem Dach der KSZE/UNO, eine Alter-

93 Diese Passage basiert u. a. auf einem vertraulichen Memorandum von April 1991 über Gespräche mit hohen französischen Regierungsbeamten.

94 Siehe Rudolph Chimelli, "Eurokorps steht allen Staaten der EG offen", Süddeutsche Zeitung, 23. Mai 1992.

95 Siehe Alan Riding, "Paris Moves to End Isolation In NATO", International Herald Tribune, 30. September 1992.

native zur KSZE-NATO-Symbiose darstellen. Jedoch bleibt Frankreich, das eine solche NATO-komplementäre Rolle für die WEU strikt ablehnt, die große Unbekannte in dieser Rechnung, ganz abgesehen von den vielen anderen grundsätzlichen und praktischen Schwierigkeiten mit dieser Lösung. Es seien hier nur drei genannt: die im engen WEU-Kreis besonders irritierende deutsche Verfassungsproblematik, das trotz KSZE/UNO-Mandat offensichtliche Legitimitätsdefizit eines rein westeuropäischen Interventionismus und der Mangel der WEU an operativer Routine und an unverzichtbaren militärischen Mitteln, wie strategischen Aufklärungs- und Lufttransportkapazitäten. (Aus denselben Gründen wäre eine die NATO vollständig ignorierende KSZE-WEU-Verbindung unrealistisch, obwohl die KSZE seit dem Helsinki-Gipfel auch diese Möglichkeit ins Auge faßt.)

Vor allem aber ist die NATO-WEU-Kombination insofern nicht sehr günstig, als keine der beiden Organisationen gesamteuropäisch orientiert und/oder dem Prinzip kollektiver Sicherheit verpflichtet ist, so daß ihr Interventionswille lokalisiert und interessenabhängig bleiben dürfte. Sie würde also jenen "Quarantäne-Effekt" zementieren, der es erlaubt, daß die neuen Ost-Ost-Konflikte weiterschwelen. Vom Standpunkt strategischer Rationalität ist dieser Kurs, wie erwähnt, ziemlich unproblematisch. Er trägt jedoch dazu bei, Europa in Zonen unterschiedlicher Sicherheit aufzuteilen und kann daher nicht die letzte Antwort einer übergeordneten Sicherheitspolitik sein, die es sich zum Ziel setzt, das Projekt der verlässlich befriedeten atlantisch-eurasischen Sicherheitsgemeinschaft zu vollenden.

6. **Schluß: Die NATO auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?**

Die hauptsächliche Rechtfertigung für die NATO, so wie sie sich mit ihrer neuen Strategie präsentiert, liegt sowohl auf militärstrategischer als auch auf sicherheitspolitischer Ebene in der Rückversicherungsfunktion für ihre Mitglieder im Europa der Übergangsperiode. Trotz schwindender aktueller Relevanz behält diese Funktion ihre Bedeutung auf der allerhöchsten Ebene des europäischen *Staatensystems*, das ja erst dabei ist, seine partiell immer noch anarchische Struktur zu überwinden. Dadurch, daß die NATO alle westeuropäischen Staaten ihrer nationalen Sicherheitsorgen entledigt und so die Hauptursache jener zwischenstaatlichen Sicherheitsdilemmata und (wechselnden) Allianzen entfernt, die seit der Entstehung des modernen Staatensystems Europa immer wieder in große Kriege gestürzt hatten, leistet sie allein durch ihre Existenz einen wichtigen Beitrag zur europäischen Stabilität. (In diesem Zusammenhang spielt auch die verlässlich vollzogene Einbindung Deutschlands weiterhin eine Rolle.) Wie es die NATO selbst in ihrer neuen Strategie treffend formuliert:

Solidarität im Bündnis ... bietet die Gewähr, daß kein einziger Verbündeter darauf angewiesen ist, sich bei der Bewältigung elementarer sicherheitspolitischer Herausforderungen allein auf seine eigenen nationalen Anstrengungen zu verlassen....

Daraus erwächst, ungeachtet jeweils unterschiedlicher Gegebenheiten und nationaler militärischer Fähigkeiten, ein Gefühl gleicher Sicherheit der Bündnismitglieder. Dieses Gefühl trägt zur Gesamtstabilität in Europa und somit zur Schaffung von Bedingungen bei, die eine verstärkte Zusammenarbeit sowohl unter den Bündnismitgliedern als auch mit anderen Staaten fördern. Auf dieser Grundlage können die Bündnismitglieder, gemeinsam mit anderen Staaten, die Entwicklung kooperativer Sicherheitsstrukturen für das eine und freie Europa vorantreiben.⁹⁶

Letzteres jedoch ist genau die entscheidende Frage: ist das Streben nach einer wirksamen kooperativen, in der Endperspektive kollektiven Sicherheitsstruktur für ganz Europa tatsächlich kompatibel mit der Weiterexistenz eines Bündnisses, das ja nur dank seiner geographisch exklusiven Selbstverteidigungsmission seinen Mitgliedern die Rückversicherung bieten kann, die so wichtig für die europäische Stabilität ist? Mit anderen Worten, läßt sich die NATO in ihrer bisherigen Form mit einer Entwicklung hin zu einem kollektiven Sicherheits- und Verteidigungssystem für ganz Europa vereinbaren?

Dies ist zunächst deswegen schwer vorstellbar, weil die NATO in einem solchen System, das ja gleiche Rechte und Pflichten für alle seine Mitglieder voraussetzt, aufgehen müßte und sie dazu, so das System eines Tages einmal steht, in ihrer jetzigen Verfassung wohl kaum bereit wäre. Sie müßte sich also graduell auf ein solches System zubewegen. Dies wiederum würde die Verwässerung ihres geographisch wie funktional exklusiven Selbstverteidigungscharakters bedeuten, was der europäischen Stabilität abträglich sein könnte. Ein unauflösbarer Widerspruch?

96 NATO Office of Information and Press, *The Alliance's Strategic Concept*, S. 5/Paragraph 18-19.

Nicht, wenn dieser Anpassungsprozeß allmählich und kontrolliert abläuft. Dies ist möglich, wenn die NATO *selbst* es sich zum Ziel setzt, eine gesamteuropäisch-kollektive Sicherheits- und Verteidigungsorganisation zu werden, denn dann bliebe der notwendige Umwandlungsprozeß - die geographische Erweiterung und funktionale Veränderung - ihrem letzten Willen unterworfen, und der "Stabilitätsanker" Europas grundsätzlich erhalten.

Aber wäre kollektive Sicherheit überhaupt eine vernünftige Option für Europa? In der gegenwärtigen Diskussion über diese Variante überwiegen die skeptischen Stimmen, die diese Option der Gewährleistung von Sicherheit prinzipiell in Frage stellen, wie z. B. Josef Joffe kürzlich in einem vielbeachteten Artikel.⁹⁷ Sechs Gründe, warum kollektive Sicherheit, das "alle gegen einen (den Aggressor)" nicht funktionieren könne, lassen sich aus seiner Argumentation herauskristallisieren:

(1) Probleme mit der Definition von Aggression und/oder des Aggressors sind unausweichlich. (2) Es gibt nationale Interessen, die im Falle einer Aggression anderen Werten als deren Abwehr Priorität einräumen können. (3) Die "Logik kollektiven Handelns"⁹⁸ hält die Mitglieder des kollektiven Sicherheitssystems zum Trittbrettfahren an, zum Abladen der Verantwortung für die Aggressionsabwehr untereinander, so daß letztlich niemand handelt. (4) Sollte Aggressionsabwehr jedoch im *Interesse* einer größeren Gruppe von Mitgliedern sein, würden diese dazu tendieren, unbeachtet der Interessen der anderen Mitglieder als Allianz zu handeln (unter energischer Führung einer Großmacht), anstatt einen mühseligen systemweiten Konsens abzuwarten; dadurch nähme das System wieder die Züge eines (bipolaren) Mächtegleichgewichtssystems an. (5) Zumindest einem potentiellen Aggressor steht die Möglichkeit offen, jede außer einer existentiell notwendigen Kollektivreaktion durch nukleare Abschreckung zu verhindern. (6) Historisch ist kollektive Sicherheit gescheitert (aus all jenen Gründen). Diese Argumente sind unwiderlegbar, aber - außer dem ersten - nur im Rahmen eines (neo)realistischen Konzepts des gegenwärtigen europäischen Staatensystems als unausweichlich anarchisch, beherrscht von nationalem Interessenskalkül, in letzter Instanz von nationaler Selbsthilfe, und *nicht* von einer kollektiven Verpflichtung zum Frieden. Angesichts gewachsener Verflechtungen wäre ein kollektives Sicherheitssystem oder wenigstens eine Vorstufe davon nicht aussichtslos. Die Skeptiker begegnen dieser Option mit ihrem Lieblingsargument: Wenn jeder den Frieden wolle, sei kollektive Sicherheit überflüssig - sie funktioniere nur, wenn sie nicht mehr notwendig sei, und sie scheitere, wenn man sie tatsächlich brauche! Kollektive Sicherheit *sei selbst* der Zustand des Friedens, nicht die Methode, um ihn zu erreichen.

Mit diesem letzten Argument jedoch verwickeln sich die Skeptiker in einen Widerspruch: Dadurch, daß sie implizit die Möglichkeit einer *Situation* kollektiver Friedensverpflichtung zugestehen, unterminieren sie unbewußt ihre gesamte realistische Logik, nach der schließlich der Einsatz kollektiver Sicherheit genau deswegen jedesmal scheitern müsse, weil eine kollektive Friedensverpflichtung wegen der Vorherrschaft anderer Werte *prinzipiell* uner-

97 Josef Joffe, "Collective security and the future of Europe: failed dreams and dead ends", *Survival*, Vol. 34, No. 1, Spring 1992, S. 36-50.

98 Siehe Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

reichbar sei. Kollektive Sicherheit mag nur funktionieren, wenn sie nicht gebraucht wird, aber wie kann eine solche Situation überhaupt zustandekommen unter jenen realistischen Bedingungen, die kollektive Sicherheit selbst ausschließen? Wenn es stimmt, daß das nicht geht und daß jene Bedingungen kontinuierlich abgeschwächt werden müßten, um eine solche Situation des stabilen Friedens zu erlangen, dann steigert sich die Machbarkeit der *Methode* kollektiver Sicherheit in dem Maße, wie das Staatensystem voranschreitet von seiner anarchischen Selbsthilfe-Struktur zu dem Endstadium, da kollektive Sicherheit unnötig wird.

Und dieses Stadium ist nicht nur eine hypothetische Konstruktion. NATO und die EG/WEU stellen heute schon eine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft dar, innerhalb derer gewaltsame zwischenstaatliche Konflikte fast undenkbar geworden sind (von Griechenland-Türkei einmal abgesehen), nicht zuletzt, weil ihre Mitglieder untereinander fast ganz jene unilateralistischen Orientierungen abgeworfen haben, die als Evidenz gegen kollektive Sicherheit ins Feld geführt werden. Darüberhinaus ist die NATO angesichts ihrer "Tradition interner Konfliktresolution" (Joffe, S. 46) *auch* ein funktionierendes kollektives Sicherheitssystem, de facto wenn auch nicht de jure, und sie demonstriert damit, daß Elemente kollektiver Sicherheit im Prozeß des Aufbaus einer Sicherheitsgemeinschaft eine aktive Rolle spielen können. Kollektive Sicherheit ist im Gegensatz zur Meinung der Skeptiker eben kein "alles oder nichts" Konzept, sie muß sowohl institutionell als auch psychologisch *prozeßartig* angelegt werden. Ohne ein beginnendes kollektives Sicherheitsbewußtsein seitens der wichtigen europäischen Mächte und Sicherheitsorganisationen hätte der Jugoslawienkonflikt vielleicht keinerlei Intervention von außen erfahren.

Als Zielvorstellung wird hier formuliert, daß sich die gesamte Zone "von Vancouver bis Wladiwostok" zu einer verläßlich befriedeten Sicherheitsgemeinschaft entwickelt. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation und dem Vorhandensein einer partiellen Sicherheitsgemeinschaft, die alle Groß- und Mittelmächte außer Rußland in sich vereinigt, besteht eine einmalige Chance für den Aufbau einer solchen Zone. Aber ist eine stetig wachsende Komponente kollektiver Sicherheit überhaupt notwendig für dieses Projekt? Genügt nicht für den Entwicklungsprozeß ein kooperatives System "ineinandergreifender Institutionen"?

Es spricht einiges dagegen. Zunächst erscheint fraglich, ob die unbefristete Beibehaltung geographisch exklusiver Selbstverteidigungsbündnisse wie NATO und WEU sich mit der vollen Evolution einer atlantisch-eurasischen Sicherheitsgemeinschaft verträgt. Außerdem kann das existierende System - da es keine volle institutionelle Komplementarität garantiert, im Gegenteil bisher eher von institutioneller Rivalität geprägt ist - auch mit der "Logik kollektiven Handelns" kollidieren. Im Jugoslawienkonflikt tendierten NATO, EG/WEU und KSZE dazu, sich entweder die Verantwortung für das Krisenmanagement gegenseitig zuzuschieben und letztendlich auf die (ohnehin schon überlastete) UNO abzuladen, oder aus Rivalitätsdenken heraus ihr geringes Engagement zu duplizieren, wie im Fall der sowohl unter NATO- als auch unter WEU-Flagge agierenden Flottenpräsenz zur Sanktionsüberwachung in der Adria.

Drittens aber ist die jetzige Sicherheitsstruktur mit der Aufgabe, die neuen irregulären Ost-Ost-Konflikte in den Griff zu bekommen, *per se* überfordert, und zwar gerade deswegen, weil sie sich weitgehend noch auf zwei interessenorientierte Allianzen (NATO und WEU)

abstützt, deren *raison d'être* es zunächst einmal ist, diese Konflikte in einer Art Quarantäne sich selbst zu überlassen. Solange diese Konflikte weiterschwelen, bleibt aber die pluralistische Sicherheitsgemeinschaft, sollten auch alle ihre anderen Voraussetzungen erfüllt sein, unvollendet. Schlimmer noch, so wird die existierende Sicherheitsarchitektur permanent diskreditiert, speziell ihre kollektiven Elemente, was zu sicherheitspolitischer Regression führen kann.

Also geht kein Weg an einem graduellen Ausbau der Elemente kollektiver Sicherheit vorbei, wobei im Interesse sowohl der europäischen Stabilität als auch der militärischen Effektivität der NATO die zentrale Rolle zukommen sollte. Zuerst müßte sie ihre funktionale Symbiose mit der KSZE zum Zwecke eines effektiveren Ost-Ost-Krisenmanagements vorantreiben. Das Ziel muß sein, den Prinzipien der KSZE bezüglich Menschenrechten, Minderheitenrechten und Unverletzbarkeit von Grenzen notfalls auch mit militärischen Zwangsmaßnahmen Achtung verschaffen zu können. Die KSZE müßte bei gravierenden Verletzungen dieser Prinzipien eine Schwelle definieren, nach deren Überschreiten sie einen Militär-Einsatz vorzugsweise von der NATO anfordern könnte (von der WEU, ad-hoc Koalitionen oder GUS/Rußland dann, wenn die NATO-Option politisch inopportun wäre, wie zum Beispiel bei US-Abstinenz oder GUS-internen Konflikten): nämlich nach offener zwischenstaatlicher Aggression, gewaltsamen Grenzveränderungen, versuchtem Völkermord und vielleicht auch bei Massenvertreibungen. Ein solcher Einsatz militärischer Mittel wäre die *ultima ratio* für den Fall, daß politisch-diplomatisches Krisenmanagement und Blauhelm-Missionen wirkungslos oder -schwach geblieben wären, er müßte aber, unterhalb der Nuklearschwelle jedenfalls, einen hohen Grad von Wahrscheinlichkeit für sich haben. Deshalb kommen zur institutionellen Legitimation derartiger Einsätze nur (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen in Frage, die zunächst, nach entsprechender Strukturreform, von der KSZE zu fällen wären, dann aber so bald wie möglich von einem neu zu schaffenden KSZE-Sicherheitsrat mit ständigen und rotierenden Mitgliedern. Die NATO müßte allerdings dem Einsatz ihrer Mittel weiterhin einstimmig zustimmen, was auf ein vertretbares Veto-Recht im KSZE-Sicherheitsrat hinausliefe; denn sollte eine Mehrheit ihrer im KSZE-Sicherheitsrat präsenten Mitglieder grundsätzlich dem Militäreinsatz zugestimmt haben, würde es dem Rest wohl schwerfallen, einen Boykott desselben in den NATO-Gremien zu rechtfertigen. Dasselbe gälte *mutatis mutandis* für die WEU. Rußland müßte ein Veto-Recht beim Einsatz von externen Organisationen in GUS-internen Konflikten eingeräumt werden.⁹⁹ Die Festlegung von Interventionsgründen und die durch Mehrheitsentscheidung gegebene Realisierungsmöglichkeit von Interventionen hätten auch abschreckende und damit kriegsverhütende Funktion.

Gleichzeitig sollte die NATO ihre Erweiterung und Umfunktionierung in Angriff nehmen und sich dabei schrittweise mit der reformierten KSZE verschmelzen. Der Name der kollektiven Sicherheits- und Verteidigungsorganisation, die dabei am Ende herauskäme, sollte Anklänge an beide Primärorganisationen enthalten. Die geographische Ausdehnung

99 Ein kollektives Sicherheitssystem für die GUS ist als Interimslösung vorstellbar und für sechs GUS-Mitglieder (ohne Ukraine) ja auch schon vertraglich vereinbart, aber der Ratifizierungsprozeß scheint zu stocken, und auch sonst sind die bisherigen Erfahrungen mit ihm nicht sehr ermutigend; s. "An START-II-Vertrag nicht beteiligt", Süddeutsche Zeitung, 11. Januar 1993.

der NATO müßte auf der Grundlage strenger Aufnahmekriterien mit solchen schon heute qualifizierten Staaten wie Polen und Ungarn ihren Anfang nehmen, aber in der Endperspektive auch Rußland und andere GUS-Republiken umfassen. Der militärische Selbstverteidigungsauftrag müßte schrittweise auf eine gesamteuropäische, nach heutigem Muster integrierte Minimalverteidigung nach außen und eine multinationale Eingriffsfähigkeit im Sinne kollektiver Sicherheitsvorsorge nach innen umgestellt werden. Für den Einsatz letzterer müßte während der Übergangsperiode, also solange die NATO noch nicht vollständig erweitert und mit der KSZE verschmolzen ist, *innerhalb* des NATO-Bereichs - wo Konflikte dank strikter Aufnahmekriterien ja unwahrscheinlich sind - ein Konsens-minus-eins Beschluß der Mitglieder vorliegen. Für Einsätze im immer kleiner werdenden Bereich außerhalb der NATO-Kompetenz wäre weiter der KSZE-Sicherheitsrat mit den oben beschriebenen Optionen und Modalitäten zuständig, inklusive des besonderen Veto-Rechts Rußlands. Um Rußland, das sicherlich eines der zuletzt einzulassenden Neumitglieder sein wird, nicht zu singularisieren, sollte den anderen westlichen GUS-Republiken nur zusammen mit ihm der Eintritt in die NATO gewährt werden. Der im Zuge der Umstellung der NATO zu erfolgende Abbau der aus konfrontativen Tagen übriggebliebenen militärischen Fähigkeiten würde proportional zur ihrer gleichzeitigen Erweiterung vorstatten gehen, wodurch letzterer die Spitze genommen würde vis-à-vis noch nicht aufgenommenen Staaten wie vor allem Rußland. Gewiß wirft dieser Vorschlag mehr Fragen auf, als er schon Antworten gibt, aber an der Richtung, in die er weist, dürfte längerfristig kein Weg vorbeiführen.

