

BÜRGER & STAAT



Die NATO

Sicherheitsbündnis und Wertegemeinschaft

Inhaltsverzeichnis

Martin Deuerlein	
Zwischen Kaltem Krieg und Globalisierung: Die NATO von 1949 bis 1991	2
Markus Pilster und Ulrich Pilster	
Die NATO: 75 Jahre eines politisch-militärischen Bündnisses	12
Sven Bernhard Gareis	
Von Verteidigung zu Sicherheit: Wandel von Strategie und Selbstverständnis der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges	21
Tim Geiger	
Die NATO und Russland: Von der Annäherung zurück zur Gegnerschaft	29
Daniel Göler	
Die EU und die NATO: Die Bedeutung des Bündnisses für eine europäische Sicherheitsordnung	40
Aylin Matlé	
Die Bedeutung des NATO-Bündnisses für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik	47
Gerlinde Groitl	
Zwischen Schulterchluss und Abschreckung: Das Verhältnis der NATO zu externen Akteuren	54
Simon Koschut	
Wertegemeinschaft NATO: Kritik und Zuspruch an militärischen Interventionen des Sicherheitsbündnisses	62
Die NATO in Europa: Porträts zu einzelnen (Nicht-)Mitgliedstaaten	
Yaşar Aydın	
Die Türkei in der NATO: Ein Eckpfeiler westlicher Sicherheit	70
Kai-Olaf Lang	
Regionale Führungsmacht an der NATO-Ostflanke: Polen und die Nordatlantische Allianz	72
Emma Thorwart	
Finnlandisierung der NATO oder NATOisierung Finnlands?	74
Dieter Reinisch	
Wahlkampfthema Neutralität: Irlands Stellung zur NATO	76
Matthias Hitzler	
Alpiner Sicherheitsopportunismus: Österreich und die NATO	78



Das komplette Heft finden Sie zum Downloaden als PDF-Datei unter www.buergerundstaat.de

Die NATO

Sicherheitsbündnis und Wertegemeinschaft

Noch 2019, zum 70. Jubiläum der NATO, warf der französische Präsident Emmanuel Macron dem Bündnis vor, „hirntot“ zu sein. Fünf Jahre später hat sich das Bild komplett gewandelt: Das Sicherheitsbündnis gilt durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine als revitalisiert. Die Mitgliedstaaten scheinen – auch nach einer Phase der US-amerikanischen Entfremdung unter Donald Trump – geeinter als jemals zuvor, der Wunsch nach Aufnahme von neuen Mitgliedern stärker denn je, die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitsstrategie so aktuell wie seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr. Das Verteidigungsbündnis, das nach der Auflösung der Sowjetunion beinahe wie ein Anachronismus wirkte und in verteidigungspolitischen Diskussionen oft ein Schattendasein fristete, hat wieder militärische und politische Bedeutung – in Deutschland, in Europa und in der Welt.

Aktuell scheint das Bündnis wieder auf seinen ursprünglichen Gründungszweck zurückzukommen: Hatten in den vergangenen Jahrzehnten vor allem *Out-of-Area*-Einsätze eine Rolle gespielt, so rückt nun verstärkt die NATO-Außengrenze zu Russland, Belarus und der Ukraine in den Blick. Dabei werden auch das Selbstverständnis und das Ziel des Bündnisses kontrovers diskutiert: Spiegelte sich in den Gründungsdokumenten von 1949 der Wunsch nach *Verteidigung*, so dominiert in jüngeren Strategiepapieren der Begriff *Sicherheit*. Die Annahme, konventionelle Kriege seien angesichts von Nuklearabschreckung und Stellvertreterkonflikten unvorstellbar, hat sich mit dem russischen Angriffskrieg nicht bewahrheitet. Gleichzeitig muss über andere Schauplätze der Verteidigung, etwa im digitalen Raum oder in demokratischen Einrichtungen, aber auch über alternative Sicherheitskonzepte jenseits klassischer Bündnisse nachgedacht werden.

Zum 75. Jubiläum der NATO präsentiert diese Ausgabe die historische Entwicklung sowie gegenwärtige Bestandsaufnahmen und Herausforderungen des Bündnisses. Die NATO generierte zunehmend einen Rahmen der wertebasierten Zusammenarbeit, der sowohl im internationalen als auch im europäischen Kontext nicht nur die militärische, sondern auch die politische und wirtschaftliche Kooperation bestimmt und beeinflusst. Wie hat sich diese Zusammenarbeit, auch unter dem Eindruck des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, verändert? Welche Rolle spielt die NATO heute für und in ihren Mitgliedstaaten? Zudem lohnt auch ein Blick von außen: Gerade die Debatte um die NATO-Osterweiterung zeigt, welche Erwartungen an die NATO gerichtet wurden, nicht nur von potenziellen Mitgliedern, sondern auch von Ländern, die nach 1989/90 partnerschaftliche Beziehungen mit dem Bündnis eingingen (wie es zwischenzeitlich auch Russland getan hat). Die Vielfalt dieser Beziehungslandschaft innerhalb und außerhalb des Bündnisses wird mit fünf Länderporträts beleuchtet, die auf unterschiedlichste Art in oder mit der NATO zusammenarbeiten.

Maike Hausen

Zwischen Kaltem Krieg und Globalisierung

Die NATO von 1949 bis 1991

Martin Deuerlein

Die frühe Geschichte der NATO ist vor allem eine der Konsolidierung der westlichen Gemeinschaft. Die Allianz diente sowohl der Abschreckung gegen den Ostblock als auch dazu, die Vereinigten Staaten in Europa präsent zu halten, der innenpolitischen Bedrohung durch den Kommunismus entgegenzuwirken und ein wiedererstarkendes Deutschland eng in ein westliches Bündnis einzubinden. In seinem Beitrag verdeutlicht Martin Deuerlein, dass die NATO von Beginn an nicht nur der Abschreckung und Verteidigung, sondern auch der politischen Integration ihrer Mitgliedstaaten diente. Dabei war das Bündnis im Verlauf seiner Geschichte zunehmend mit globalen Verflechtungen und Herausforderungen wie der Dekolonisation konfrontiert, die auch innerhalb des Bündnisses zu Spannungen und Zielkonflikten führten. Bereits vor Ende des Kalten Krieges zeigt sich so eine vielschichtige, über den reinen Systemgegensatz von Ost und West hinausgehende Geschichte der NATO, die sich neuen Herausforderungen immer wieder erfolgreich anpassen konnte.

Bei ihrer Gründung im April 1949 war die *North Atlantic Treaty Organization*, kurz NATO, ein Novum in der internationalen Politik. Zwar hatte es in der Geschichte immer wieder Nichtangriffspakte, Verteidigungsbündnisse, Ad-hoc-Koalitionen und Beistandsverträge zwischen Herrschern und Staaten gegeben. Sie wurden jedoch meist zwischen einer kleinen Anzahl von Beteiligten geschlossen, waren auf spezifische Machtkonstellationen zugeschnitten und daher selten von langer Dauer.

Doch noch nie waren solche Bündnisse oder Vereinbarungen von einer vergleichbaren Organisation flankiert worden, die die Zusammenarbeit koordiniert und verstetigt hätte. Auch wenn die Mitgliedstaaten ihre volle Souveränität und Unabhängigkeit behielten und sich nur „nach eigenem Ermessen“ zu militärischem Beistand verpflichtet hatten, waren sie mit dem Nordatlantikvertrag doch auch ein politisches Bündnis eingegangen, dessen Institutionalisierungsgrad und Aufgabenbereiche bald über den engeren militärischen Bereich hinausreichten. Mit der NATO war ein System der kollektiven Sicherheit entstanden, das nicht nur die Verteidigung nach außen organisierte, sondern auch nach innen Vertrauen erzeugte und die friedliche Austragung von Konflikten förderte.

Die NATO von 1949 bis 1956

Als sich der Zweite Weltkrieg in Europa und im Pazifik 1945 seinem Ende näherte, reichten die Erwartungen jedoch weit über ein Bündnis zur kollektiven Verteidigung hinaus; eine grundlegend „neue Weltordnung“ schien in greifbare Nähe gerückt. Schon im August 1941 hatten Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill in der Atlantik-Charta zentrale Prinzipien einer solchen Nachkriegsordnung festgelegt. Sie sollte auf nationaler Selbstbestimmung, Freihandel, ökonomischer Kooperation und der Schaffung eines „umfassenden und dauerhaften Systems allgemeiner Sicherheit“ beruhen. Anfang 1942 schlossen sich in der „Deklaration der Vereinten Nationen“ 24 wei-

tere Staaten, darunter auch die Sowjetunion, diesen Prinzipien an.

Noch vor der Kapitulation Japans wurde am 26. Juni 1945 in San Francisco die Charta der Vereinten Nationen unterzeichnet. Während diese neue Organisation auf politischem Gebiet Sicherheit und Stabilität garantieren sollte, kam diese Aufgabe im Bereich der internationalen Finanz- und Handelsordnung dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zu. Die amerikanischen Planer hatten dabei auch im wirtschaftlichen Bereich zunächst noch mit einer Teilnahme der Sowjetunion gerechnet. Ende 1945 ließ das Land die Ratifikationsfrist für die Institutionen des sogenannten Systems von Bretton Woods jedoch ohne Antwort verstreichen.

Schon gegen Ende des Zweiten Weltkrieges war immer offensichtlicher geworden, dass die Konflikte innerhalb der Anti-Hitler-Koalition deutlich zugenommen hatten. Nicht nur die Ausgestaltung einer „neuen Weltordnung“, sondern auch der Wiederaufbau Europas und vor allem die Frage nach dem Umgang mit dem besetzten Deutschland spalteten die ehemaligen Verbündeten und ließen die ideologische Konfrontation zwischen Kommunismus und Kapitalismus wieder stärker hervortreten. Auf die Frage der US-Regierung, weshalb sich die Sowjetunion einer weiteren Zusammenarbeit verweigere, antwortete George F. Kennan, Diplomat an der amerikanischen Botschaft in Moskau, im Februar 1946 in seinem berühmten *Long Telegram*, die sowjetische Führung fühle sich inzwischen durch Großbritannien und die USA bedroht und rechne mit einem Konflikt um die Vormachtstellung in Europa und die Kontrolle der Weltwirtschaft.¹

Obwohl die stetige Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen Ende der 1940er Jahre ein wichtiges Motiv zur Gründung der NATO darstellen sollte, war sie von Beginn an doch mehr als ein reines, gegen die Sowjetunion gerichtetes Verteidigungsbündnis. Die verschiedenen, miteinander verwobenen Motive zu ihrer Gründung hat ihr späterer Generalse-

kretär (1952–1957) Lord Hastings Lionel Ismay noch vor seinem Amtsantritt in dem berühmten Zitat zusammengefasst, es müsse aus Sicht der Westeuropäer darum gehen „to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down“.²

Denn besonders aus französischer Sicht spielte die Angst vor einem Wiedererstarken Deutschlands weiterhin eine wichtige Rolle in den Überlegungen zu einer neuen europäischen Sicherheitsordnung. Im März 1947 schloss das Land mit Großbritannien im Dunkirkener Vertrag einen Beistandspakt gegen eine erneute deutsche Aggression. Ein Jahr später traten im Brüsseler Pakt die Beneluxstaaten diesem nun Westunion genannten Bündnis bei und verpflichteten sich damit nicht nur zur ökonomischen Zusammenarbeit und friedlichen Konfliktbeilegung, sondern auch zur kollektiven Selbstverteidigung gegen *jeden* potenziellen Angriff auf eines ihrer Mitglieder. Auch wenn die Gefahr einer „neuen deutschen Aggressionspolitik“ noch explizit erwähnt wurde, hatte sich die Stoßrichtung damit bereits in Richtung einer neuen militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion verschoben.

Gleichzeitig waren mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs diejenigen Stimmen in den Vereinigten Staaten wieder lauter geworden, die eine Rückkehr des Landes zur traditionellen Politik des Isolationismus forderten. In westeuropäischen Ländern löste diese Entwicklung große Besorgnis aus, da vor allem Großbritannien und Frankreich inzwischen erkennen mussten, dass ihre weltpolitische Bedeutung stark abgenommen hatte und die Sicherheit Europas nur noch mit Unterstützung der USA gewährleistet werden konnte. Ein gemeinsames Verteidigungsbündnis sollte deshalb auch dazu dienen, die Vereinigten Staaten in Europa präsent zu halten und so die dortigen Demokratien nicht nur nach außen, sondern auch nach innen gegen die Bedrohung durch den Kommunismus zu verteidigen.

Allerdings setzten sich in den USA bald jene Stimmen durch, die sich gegen Isolationismus und für eine neue weltpolitische Rolle des Landes aussprachen. Im März 1947 verkündete US-Präsident Harry Truman angesichts des Bürgerkrieges in Griechenland die nach ihm benannte Doktrin: Jede Nation müsse in Zukunft zwischen Demokratie und Kommunismus wählen; die USA böten allen „freien Völkern“ ihre Unterstützung an. Denn in Washington ging man inzwischen davon aus, dass eine weitere Kooperation mit der Sowjetunion unmöglich war, ein direkter Konflikt aber vermieden werden sollte. Die ideologische, politische wie militärische Expansion des Kommunismus sollte deshalb eingedämmt werden (Strategie des *Containment*), indem nicht nur die militärische Verteidigungsfähigkeit, sondern auch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Widerstandskraft demokratischer Staaten gestärkt werden sollte.

Zur US-Strategie der Eindämmung gehörte ein weltweites Netz von regionalen Militärbündnissen, von denen jedoch nur die NATO dauerhaft Bestand haben sollte.³ Zur Strategie der Eindämmung gehörte aber auch der im Juni 1947 aufgelegte Marshallplan, mit dem der Wiederaufbau Europas unterstützt werden sollte, um die dortigen Demokratien zu stabilisieren und sie weniger anfällig gegen den Kommunismus zu machen – die Sowjetunion hatte Staaten in ihrem Einflussbereich die Teilnahme an diesem Programm untersagt. Im September 1947 antwortete KPdSU-Parteisekretar Andrej Ždanov mit der These, die Welt sei jetzt in „zwei Lager“ geteilt: ein imperialistisches, antidemokratisches und kapitalistisches Lager und ein antiimperialistisches, demokratisches und sozialistisches Lager. Damit waren nicht nur die Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion, sondern auch der Wiederaufbau Europas in den Sog jener ideologischen und weltpolitischen Konfrontation geraten, die bald als „Kalter Krieg“ bezeichnet wurde.



Im September 1949 tagten die Außenminister im Nordatlantikrat erstmals. Da zu dieser Zeit noch kein Hauptquartier der NATO bestand, fand diese Sitzung in Washington, D.C. (USA) statt. © NATO

1948 rückte mit dem kommunistischen Umsturz in der Tschechoslowakei im Februar und der Berlin-Blockade im Juni neben der innenpolitischen auch die direkte militärische Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten immer stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Im März 1948 begannen zwischen dem Vereinigten Königreich, Kanada und dem US-Außenministerium Beratungen über einen wechselseitigen Beistandspakt. Im Juni gab der US-Senat mit der „Vandenberg-Resolution“ seinen traditionellen Widerstand dagegen auf, dass sich die USA in Friedenszeiten an regionalen Verteidigungsbündnissen beteiligen durften.

Am 4. April 1949 konnte schließlich in Washington, D.C. der Nordatlantikpakt unterzeichnet werden. In diesem auch als „Washingtoner Vertrag“ bekannten Gründungsdokument der NATO verpflichteten sich Belgien, Dänemark, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal sowie Kanada und die Vereinigten Staaten, Konflikte mit friedlichen Mitteln beizulegen und durch die Förderung freier Institutionen und wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Entwicklung freundschaftlicher internationaler Beziehungen beizutragen. Die NATO sollte damit ausdrücklich auf die Grundsätze der Vereinten Nationen aufbauen, deren Charta in Artikel 51 jedem Mitgliedsstaat das Recht auf „individuelle und kollektive Selbstverteidigung“ garantierte.

Dieses Recht wollten die unterzeichnenden Staaten nun im Rahmen der NATO gemeinsam wahrnehmen und verpflichteten sich in Artikel 4 des Nordatlantikvertrags, einander im Falle einer Bedrohung ihrer Sicherheit, ihres Territoriums oder ihrer politischen Unabhängigkeit zu konsultieren. Der zentrale Artikel 5 sah schließlich vor, dass die Parteien einen bewaffneten „Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als Angriff gegen sie alle“ ansehen würden. Sie gelobten, sich bei der Ausübung ihres Rechts auf Selbstverteidigung Beistand zu leisten – der US-Kongress hatte allerdings auf seinem Recht bestanden, Kriege zu erklären und deshalb durchgesetzt, dass es keine automatische Beistandsverpflichtung gab, sondern jeder Staat diejenigen Maßnahmen ergreifen sollte, die er in einem solchen Fall „für erforderlich“ erachtete.⁴

Trotz der bereits bestehenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis war die weitere Entwicklung des Bündnisses zum Zeitpunkt seiner Gründung noch nicht eindeutig vorgezeichnet. Die Zündung der ersten sowjetischen Atombombe im August 1949 sowie der Ausbruch des Koreakrieges im Juni 1950 trieben die militärische und politische Integration der NATO jedoch bald voran, die anfangs eher einen losen Staatenbund als eine handlungsfähige Organisation dargestellt hatte: 1951 wurde eine integrierte Kommandostruktur eingerichtet, erster Oberbefehlshaber (SACEUR) wurde US-General Dwight D. Eisenhower. Ab 1952 verfügte die NATO über ein dauerhaftes militärisches Hauptquartier (*Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe*, SHAPE) in Paris, wo nun auch das Generalsekretariat und der Nordatlantikrat als politisches Leitungsgremium angesiedelt waren. Noch im selben Jahr wurden mit Griechenland und der Türkei zwei Mitgliedstaaten von der „Südflanke“ des Bündnisses in die NATO aufgenommen.

Die Entwicklungen von 1949/50 hatten zudem deutlich werden lassen, was die US-Regierung aus militärischen wie finanziellen Gründen schon länger gefordert hatte: Die Verteidigung Westeuropas machte nicht nur eine weitere Integration der NATO, sondern auch einen militärischen Beitrag Westdeutschlands notwendig. Besonders in Frankreich gab

es jedoch noch starke Vorbehalte gegen eine Wiederbewaffnung der im Mai 1949 gegründeten Bundesrepublik. Der französische Ministerpräsident René Pleven schlug deshalb im Oktober 1950 vor, die Errichtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den Prozess der politischen Integration Europas einzubinden und westdeutsche Streitkräfte damit in einer gemeinsamen westeuropäischen Armee unter das Oberkommando der NATO zu stellen. Im August 1954 scheiterte der EVG-Vertrag jedoch in der französischen Nationalversammlung und damit auch alle Bemühungen um eine eigenständige europäische Integration im Bereich der Verteidigung. Die NATO erschien jetzt nicht nur als die einzige Organisation, die eine kollektive Verteidigung Westeuropas organisieren konnte, sondern auch als der beste Weg zur militärischen Integration der Bundesrepublik in das westliche Bündnis. Das war auch der Ansatz der Bundesregierung unter Konrad Adenauer, der durch die politische, militärische und wirtschaftliche Westbindung Demokratisierung und den Wiederaufbau vorantreiben und die Bundesrepublik gleichzeitig als souveränes Mitglied in die internationale Staatengemeinschaft zurückführen wollte.

Nach dem Scheitern der EVG wurden Anfang Oktober 1954 auf der Londoner Neunmächtekonferenz Alternativen verhandelt und die Pariser Verträge vorbereitet, die neben der Beendigung des Besatzungsstatuts auch einen Beitritt der Bundesrepublik zur NATO und zum Brüsseler Pakt vorsahen, der nun unter Einschluss Italiens zur Westeuropäischen Union erweitert wurde.⁵ Nachdem die Pariser Verträge am 5. Mai 1955 in Kraft getreten waren, unterzeichnete Adenauer am 9. Mai – einem symbolischen Datum zehn Jahre nach der deutschen Kapitulation – in Paris die Beitrittsurkunde der Bundesrepublik zum Nordatlantikpakt.⁶ Fünf Tage später riefen die Sowjetunion und ihre Verbündeten den Warschauer Pakt ins Leben, dem auch die DDR beitrug. Im November 1955 wurde die Bundeswehr, im Januar 1956 die Nationale Volksarmee aufgestellt – die militärische Konfrontation der beiden Blöcke auf deutschem Boden hatte einen neuen Höhepunkt erreicht.

Die Integration des westlichen Bündnisses

Neben ihrer Abschreckungs- und Verteidigungsfunktion sollten beide Bündnisse jedoch auch der politischen Integration ihres jeweiligen politischen Lagers dienen, was der NATO letztlich deutlich erfolgreicher gelang als dem Warschauer Pakt. Schon seit ihrer Gründung hatten Politikerinnen und Politiker aus den Mitgliedstaaten immer wieder betont, sie seien für ihre Sicherheit und Verteidigung wechselseitig aufeinander angewiesen. Als mit der Intensivierung des Kalten Krieges in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre über eine stärkere politisch-militärische Integration des Bündnisses und eine Ausweitung seiner Aufgaben nachgedacht wurde, gewann diese Rhetorik noch an Bedeutung. Nach einem Treffen in Washington erklärten US-Präsident Eisenhower und der britische Premier Harold Macmillan im Oktober 1957, Vereinbarungen zur kollektiven Verteidigung basierten auf der Anerkennung der Tatsache, dass das Konzept der „nationalen Autarkie“ mittlerweile überholt sei. Die „Nationen der freien Welt“ könnten nur durch die Zusammenlegung ihrer Ressourcen Fortschritt und Sicherheit gewährleisten.⁷ Diese wechselseitige Abhängigkeit ging aus Sicht von Zeitgenossen jedoch weit über den Bereich der engeren Sicherheitspolitik hinaus. Im Kontrast zu v. a. in Frankreich verbreiteten Ideen, Europa könne sich alleine verteidigen, betonte besonders US-Außenminister John Foster Dulles immer wieder, angesichts der „mono-



Am 23. Oktober 1954 unterzeichneten (v.l.n.r.) Konrad Adenauer (Bundesrepublik Deutschland), John Foster Dulles (USA), Pierre Mendes-France (Frankreich) und Anthony Eden (Großbritannien) die Pariser Verträge. Mit diesen wurde die Souveränität Westdeutschlands festgehalten sowie der westdeutsche Beitritt zur NATO vorbereitet.

© picture-alliance | UPI

lithischen, aggressiven Kraft“ des „internationalen Kommunismus“ könnten die „freien Nationen“ die „Vorzüge ihrer Unabhängigkeit“ nur durch ihre militärische, ökonomische und politische Zusammenarbeit, kurz durch das Einüben einer „Praxis der Interdependenz“ erhalten.⁸ Immer wieder wurde die NATO in solchen Reden als die militärisch-politische Organisation der „westlichen Zivilisation“ beschworen. Und in der Tat beruhte der Zusammenhalt der NATO nicht nur auf einem gemeinsamen Gegner; im Laufe der Jahre bildete sich durch verstetigte Kooperation auch zunehmend jene „Wertegemeinschaft“ heraus, als die die NATO heute verstanden wird und die entscheidend zur Entstehung „des Westens“ als einem kulturellen und sozialen Raum beitrug.⁹

Demokratie und Dekolonisation – Neue Perspektiven auf die frühe NATO

Allerdings war diese „Wertegemeinschaft“ anders als manchmal dargestellt eher Ergebnis als Ausgangspunkt der Zusammenarbeit im Rahmen der NATO. Denn obwohl die Präambel des Nordatlantikpakts alle Mitglieder auf die Wahrung von „demokratischen Grundsätzen, [...] individuellen Freiheiten und der Herrschaft des Rechts“ verpflichtet hatte, war die NATO kein reines Bündnis demokratischer Staaten. Mit Portugal war wegen seiner strategisch bedeutenden Militärbasen auf den Azoren schon bei der Gründung ein bis 1974 diktatorisch regiertes Land beteiligt. In der 1952 aufgenommenen Türkei kam es immer wieder zu Militärputschen. Griechenland wurde von 1967 bis 1974 von einer Militärdiktatur regiert, ohne dass die NATO-Mitgliedschaft dieser Länder je ernsthaft in Frage gestanden hätte. Denn im Zweifel wurden strategische meist vor politisch-moralische Überlegungen gestellt.¹⁰

Das galt streckenweise auch für eine zweite Gründungshypothek der NATO, die bis heute oft übersehen wird: 1949 waren nicht nur Portugal, sondern auch Dänemark, Belgien und besonders Frankreich und Großbritannien Kolonialmächte, die zum Teil noch über ausgedehnte Gebiete vor allem in Af-

rika verfügten, die sie ebenfalls in die NATO eingliedern wollten. Denn der britische Außenminister Ernest Bevin ging davon aus, nur durch die Mobilisierung ihrer kolonialen Ressourcen könnten die Westeuropäer bei Bevölkerungsstärke und Produktionskapazitäten der Sowjetunion Paroli bieten.¹¹ Umgekehrt hofften vor allem Frankreich und Belgien, die NATO-Verbündeten würden ihnen bei der Verteidigung ihrer kolonialen Besitzungen gegen kommunistisch unterstützte Unabhängigkeitsbewegungen beistehen. Die Aufnahme der europäischen Kolonien in das NATO-Bündnisgebiet wurde deshalb im Vorfeld des Washingtoner Vertrages kontrovers diskutiert.

Doch die Weltlage hatte sich inzwischen grundlegend verändert: Die zwischenzeitliche japanische Eroberung von europäischen Kolonien in Asien hatte die Behauptung europäischer Überlegenheit untergraben, der Kampf gegen den Nationalsozialismus die Widersprüche entlarvt, die zwischen antirassistischer Propaganda und der Realität in Kolonialreichen oder der US-Gesellschaft bestanden. Vor allem die Vereinigten Staaten wollten die europäischen Kolonialmächte keinesfalls bei dem Versuch unterstützen, ihre überseeischen Besitzungen gegen den Trend der Dekolonisierung zu halten. Denn dies hätte nicht nur einen Nachteil im globalen Wettbewerb um die „Köpfe und Herzen“ der Menschen in diesen Regionen bedeutet,¹² sondern lenkte aus Sicht der USA die Europäer auch von ihrer zentralen Aufgabe ab: dem Kampf gegen den Kommunismus in Europa selbst.

Ergebnis war zunächst ein Kompromiss: Der Washingtoner Vertrag beschränkte das Bündnisgebiet auf die Hoheits- und Besatzungsgebiete der Vertragsparteien in Europa und Nordamerika sowie auf Inseln im nördlichen Atlantik, schloss in Artikel 6 aber explizit „die algerischen Departments Frankreichs“ mit ein.¹³ Auch NATO-Pläne zur Verteidigung Europas betrachteten während der 1950er Jahre Nordafrika ganz selbstverständlich als strategisches Hinterland. Schon aus diesen Gründen wird die Allianz bis heute gelegentlich als Bündnis zwischen den europäischen

Kolonialmächten und den USA kritisiert, das die globale Überlegenheit der Weißen aufrechterhalten sollte.¹⁴

Allerdings war die Haltung der NATO und besonders der USA zur Dekolonisation im Laufe der 1950er Jahre nicht eindeutig, sondern richtete sich danach, welche Strategie der Eindämmung des Kommunismus jeweils besser zu dienen schien. Ab 1950 unterstützten die Vereinigten Staaten Frankreich bei dem Versuch, seine Kolonie in Indochina zu halten. Die NATO erklärte 1952 auch deshalb ihre moralische Unterstützung, weil so der französische Beitrag zur Verteidigung Europas sichergestellt werden sollte.

Ende der 1950er Jahre wurden angesichts der Auflösung der europäischen Kolonialreiche und der ideologischen und ökonomischen Offensive der Sowjetunion in der „Dritten Welt“ Forderungen laut, die Mitglieder des nordatlantischen Bündnisses müssten die Allianz zu einer global agierenden Gemeinschaft ausbauen. So unterschiedliche Akteure wie der britische Feldmarschall Bernard Montgomery oder der französische Präsident Charles de Gaulle argumentierten 1958, der Kommunismus stelle eine weltweite Bedrohung dar, auf die die NATO-Mitglieder mit einer globalen Antwort reagieren müssten.¹⁵ Dafür wollten manche die Allianz zu einer zentralen Koordinationsinstanz etwa im Bereich der Entwicklungspolitik ausbauen; Staaten mit Kolonien wie Belgien forderten eine stärker politische, logistische und finanzielle Unterstützung der NATO bei Militäreinsätzen auch außerhalb des Bündnisgebiets (*out of area*). Unter anderem die britische Regierung war dagegen der Meinung, eine stärkere Rolle der NATO würde ihre Politik vor allem in Afrika eher behindern, da das Bündnis dort als imperialistische Or-

ganisation gesehen werde. 1959 wurden Diskussionen um einen Einsatz der NATO in Afrika in ein Expertenkomitee verlagert, das strategisch und politisch folgenlos blieb.¹⁶

Forderungen nach einer räumlichen Ausweitung der NATO-Aufgaben waren auch eine direkte Antwort auf eine der ersten schweren Krisen des westlichen Bündnisses. Im Oktober 1956 hatten Großbritannien und Frankreich zusammen mit Israel militärisch interveniert, nachdem der ägyptische Präsident Gamal Abdel Nasser zuvor den Sues-Kanal verstaatlicht hatte. Die Regierung in Washington war im Vorfeld nicht über diesen Schritt unterrichtet worden und stellte jetzt die Sorge vor einer Eskalation des Konflikts und seinen Auswirkungen auf das Ansehen des Westens vor die britisch-französischen Interessen. Sie nutzte daher diplomatischen und ökonomischen Druck, um gemeinsam mit der Sowjetunion einen Abzug der Interventionstruppen zu erzwingen. Die britisch-französische Offensive verlor so den Rückhalt ihres wichtigsten Partners und damit auch jegliche Legitimation vor der Weltöffentlichkeit.

Die NATO in den Krisen und Konflikten des Kalten Krieges, 1956–1969

Die Sues-Krise war jedoch nur einer von zahlreichen Konflikten, die sich im Laufe der Geschichte der NATO mehrfach auch intern krisenhaft zuspitzten, letztlich jedoch immer wieder erfolgreich überwunden werden konnten. Noch Anfang der 1960er Jahre konnte sich das Bündnis in einigen der schwersten Krisen des Kalten Krieges erfolgreich bewähren: Sowohl beim Bau der Berliner Mauer am 13. Au-



Postkoloniales Erbe in kolonialen Zeiten: 1963 wurden erstmals Gurkha-Einheiten als Teil der britischen Streitkräfte in Westdeutschland (hier in Düsseldorf) stationiert. Seit dem frühen 19. Jahrhundert rekrutierte Großbritannien über seine kolonialen Verbindungen nach Süd-asien diese nepalesischen Soldaten; auch nach dem Ende der britischen Kolonialherrschaft auf dem Subkontinent 1947 bestanden Gurkha-Regimente in der britischen Armee fort.

© picture-alliance | Heinz Ducklau

gust 1961 als auch während der Kuba-Krise im Oktober 1962 hatten die NATO-Partner ihre Standfestigkeit unter Beweis gestellt.

Im Laufe der 1960er Jahre nahmen die inneren Spannungen im Bündnis jedoch zu. Während Großbritannien aus der Sues-Krise den Schluss gezogen hatte, seine Außenpolitik von nun an eng mit den USA abzustimmen, war das Verhältnis Frankreichs zu den Vereinigten Staaten und zur NATO schwer belastet. Präsident Charles de Gaulle versuchte ab 1959, den französischen Einfluss im Bündnis zu erhöhen und trieb gleichzeitig die Entwicklung eigener Atomwaffen voran. Nachdem de Gaulle Ende 1965 als Präsident wiedergewählt worden war, setzte er eine grundlegende Umstellung der französischen Verteidigungspolitik in Gang. Nachdem die USA und Kanada es abgelehnt hatten, ihre in Frankreich stationierten Einheiten unter französisches Kommando zu stellen, forderte de Gaulle am 10. Februar 1966 unter Berufung auf die „volle französische Souveränität“ den Abzug der alliierten Truppen und des militärischen NATO-Hauptquartiers aus Frankreich. Gleichzeitig erklärte er den Rückzug aus der militärischen Integration des Bündnisses, versicherte jedoch, Frankreich werde seine Beistandsverpflichtungen weiter erfüllen. Die Militärführung der NATO wurde daraufhin in das belgische Mons verlegt, auf Druck der USA zogen 1967 auch ihre politische Strukturen nach Brüssel um. Gleichzeitig konnte nach dem Ausscheiden Frankreichs die Integration der NATO-Streitkräfte weiter vorangetrieben werden; die Stabschefs aller Mitgliedstaaten kommen seit 1966 in einem gemeinsamen Militärausschuss zusammen.

Neben wiederholten Debatten um die Finanzierung der NATO-Aufgaben stellte auch die Frage nach der angemessenen Militärstrategie der NATO, besonders im Bereich der nuklearen Abschreckung, ein beständiges Konfliktthema im hier betrachteten Zeitraum dar. Das erste militärische Konzept der NATO von 1950 folgte der „Vorwärtsstrategie“, die einem sowjetischen Angriff auf das Bündnisgebiet so weit östlich wie möglich mit konventionellen Streitkräften begegnen sollte.¹⁷ Im Mai 1957 übernahm die Allianz die zuvor in den USA eingeführte Strategie der „Massiven Vergeltung“, die einen sowjetischen Angriff auf Westeuropa durch die Androhung eines umfangreichen nuklearen Vergeltungsschlags abschrecken sollte.¹⁸

Anfang der 1960er Jahre hatte sich die Situation jedoch grundlegend geändert. Die Sowjetunion verfügte inzwischen über nukleare Interkontinentalraketen, die auch US-Gebiet erreichen konnten. Ein „Gleichgewicht des Schreckens“ begann sich zu etablieren und die „Strategie der Massiven Vergeltung“ damit ihre Abschreckungswirkung einzubüßen. Die Kubakrise hatte zudem die Gefahren einer ungewollten nuklearen Eskalation nur allzu deutlich werden lassen. Die Vereinigten Staaten führten deshalb schon 1962 die Strategie der *Flexible Response* ein, die fünf Jahre später auch von der NATO übernommen wurde. Diese sah vor, je nach Art eines Angriffs mit einer Reihe von Optionen zu reagieren, zu der auch konventionelle Streitkräfte gehörten, und im Laufe eines Konflikts bei Bedarf weiter zu eskalieren.¹⁹

Nun fürchteten die europäischen Verbündeten jedoch, die USA könnten im Falle eines konventionellen Angriffs auf Westeuropa nicht mehr bereit sein, ihr eigenes Territorium durch einen nuklearen Gegenschlag in Gefahr zu bringen. Dies betraf besonders die Bundesrepublik, die auch in der *Standing Group* – dem damals wichtigsten militärischen Planungsgremium der NATO – nicht vertreten war. Vor allem Verteidigungsminister Franz Josef Strauß stellte Anfang der 1960er Jahre öffentlich Überlegungen an, ob die

Bundesrepublik nicht eigene Nuklearwaffen beschaffen müsse, was alte Ängste vor einer nuklearen Aufrüstung Deutschlands neu entfachte. Um dieses Dilemma aufzulösen, schlug die Kennedy-Regierung 1963 vor, eine *Multilateral Force* aus mit einer internationalen NATO-Mannschaft besetzten U-Booten aufzustellen, die der nuklearen Abschreckung dienen sollten. Nachdem diese Pläne gescheitert waren, wurde Ende 1966 die Nukleare Planungsgruppe eingerichtet, in der nun auch die Bundesrepublik ein Mitspracherecht bei der Formulierung der NATO-Nuklearstrategie hatte.

Wie auch dieses Beispiel zeigt, konnten solche internen Krisen jedes Mal erfolgreich überwunden werden. Dazu trug vor allem die Flexibilität der organisatorischen Struktur der NATO bei, die sich immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen anpassen konnten. 1969 wurde trotz aller Schwierigkeiten der zunächst auf zwanzig Jahre angelegte Nordatlantikpakt auf unbestimmte Zeit verlängert.

Die NATO und die neuen Herausforderungen der 1970er Jahre

Von der Forschung ist die NATO während der Zeit des Kalten Krieges lange als ein „klassisches, eindimensionales Verteidigungsbündnis“ mit engem Sicherheitsbegriff dargestellt worden, das den politischen *Status quo* in Europa sichern sollte.²⁰ Erst nach 1989/90 habe die veränderte weltpolitische Situation dazu geführt, dass die NATO nicht nur neue Mitglieder aufgenommen, sondern sich auch neuer Themen wie Energie-, Umwelt- oder wirtschaftlicher Sicherheit und neuer Bedrohungslagen, etwa durch Terrorismus, nukleare Proliferation oder Cyberattacken angenommen habe. Eine genauere Betrachtung der Geschichte der NATO zwischen 1949 und 1991 zeigt jedoch, dass es bereits während der ersten vier Jahrzehnte ihrer Existenz zumindest ansatzweise Versuche gab, die NATO zu einem über die reine Verteidigung hinausgehenden Bündnis zu machen, das sich bald auch mit grenzüberschreitenden Problemen wie Umweltverschmutzung befassen sollte.

Zentrale Voraussetzung für diese Veränderungen war eine Phase der Entspannung zwischen den beiden Blöcken des Kalten Krieges. Schon nach dem Tod Stalins hatte dessen Nachfolger Nikita Chruschtschow im Februar 1956 die Doktrin der „friedlichen Koexistenz“ ausgerufen, nach der die beiden Systeme auf friedliche Weise konkurrieren sollten, indem sie die Vorzüge ihrer jeweiligen Gesellschaftsordnung unter Beweis stellten. Doch erst nachdem die Kubakrise die Welt an den nuklearen Abgrund geführt hatte, begannen die beiden Supermächte, gemeinsame Initiativen wie ein partielles Verbot von Nuklearwaffenversuchen (1963) und einen Atomwaffensperrvertrag (1968) zu verfolgen.

Auch die NATO musste auf diese Veränderungen reagieren. Ein vom belgischen Außenminister Pierre Harmel angestellter „Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz“ stellte 1967 fest, die NATO habe zwei Hauptfunktionen: Erstens Abschreckung und Verteidigung des Bündnisgebiets und zweitens die Förderung von Beziehungen, mit denen grundlegende politische Fragen gelöst werden konnten. Militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung stellten in dieser Perspektive keine Widersprüche dar, sondern ergänzten sich gegenseitig. Denn nur durch kollektive Verteidigung könnten Europa und die Welt so stabilisiert werden, dass eine wirkliche Politik der Entspannung möglich sei. Sicherheit war in dieser Formel Verteidigung plus Entspannung.²¹

Auch wegen der Stabilisierung der Lage in Europa hatte sich die Konfrontation zwischen den beiden Blöcken inzwischen jedoch in die „Dritte Welt“ verlagert, wo die Auflösung der europäischen Kolonialreiche Ende der 1960er Jahre nahezu abgeschlossen war. Damit kamen nun erneut Forderungen nach einer „globalen NATO“ auf; auch der Harmel-Bericht hielt fest, das Gebiet des Nordatlantikvertrags könne „nicht getrennt von der übrigen Welt behandelt werden“. Nun waren es jedoch die Vereinigten Staaten, die wegen des Krieges in Vietnam ein stärkeres militärisches Engagement ihrer europäischen Verbündeten außerhalb des Bündnisgebiets forderten. Die europäischen Mitgliedstaaten, die inzwischen kaum noch über Kolonialbesitz verfügten und deren Sicherheitsinteressen damit inzwischen selbst im britischen Fall weit weniger global waren, befürchteten jedoch eine unkontrollierbare Eskalation des Ost-West-Konflikts und fordern umgekehrt mehr Mitsprache und Beteiligung im Bündnis. Auch Portugal, die letzte verbliebene europäische Kolonialmacht in Afrika, wurde Anfang der 1970er Jahre nicht in dem gewünschten Ausmaß bei dem Versuch unterstützt, Unabhängigkeitsbewegungen niederzuschlagen.²²

Erfolgreicher waren dagegen Bemühungen, die NATO von einer rein militärischen zu einer politischen Institution zu transformieren, die sich auch neuer Problemlagen annehmen sollte, mit deren Lösung einzelne Mitgliedstaaten überfordert waren. Besonders die 1970er Jahre werden heute als Zeit vielfältiger Umbruchsprozesse betrachtet, zu denen die rasante Zunahme globaler Verflechtungen in einem „Zeitalter der Interdependenz“ gehörte.²³ Nach den Protestbewegungen der 1960er Jahre nahmen nun vor allem die Friedens- und Umweltbewegung an Fahrt auf, womit sich nicht nur eine gesteigerte Aufmerksamkeit für „neue Probleme“ wie Umweltverschmutzung, sondern auch wachsende zivilgesellschaftliche Kritik an der NATO selbst verband.

Gleichzeitig war auch das transatlantische Verhältnis zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten Anfang der 1970er Jahre nicht das Beste; generell zeigte die Al-

lianzen immer dann Tendenz zur internen Fragmentierung, wenn Spannungen im Ost-West-Verhältnis abnahmen. Denn die Europäer befürchteten nun, die USA könnten etwa im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle Abkommen mit der Sowjetunion schließen, die ihre eigenen Interessen übergangen, während die US-Regierung europäische Initiativen wie die „neue Ostpolitik“ Willy Brandts zunächst mit Argwohn beäugte und davor warnte, die Westeuropäer könnten sich durch ihren neuen Enthusiasmus für wirtschaftliche Kooperation mit dem Ostblock politisch erpressbar machen.

Auch die NATO konnte solche Entwicklungen nicht ignorieren, war eine breite Unterstützung in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten doch auch wichtig für eine glaubwürdige Abschreckung. Im April 1969 schlug US-Präsident Richard Nixon auf der Zwanzigjahrfeier des Bündnisses die Errichtung eines zivilen Standbeins vor, das die Ressourcen der Mitgliedstaaten bündeln sollte, um Wege zu finden, wie die Lebensqualität ihrer Bürgerinnen und Bürger erhöht werden könne.²⁴

Ziel der Nixon-Administration war es, die friedlichen Absichten der NATO unter Beweis zu stellen, ihre Strukturen zur Bewältigung neuer Herausforderungen zu nutzen, dabei Zusammenarbeit zwischen den transatlantischen Verbündeten, aber auch mit anderen Staaten zu fördern und vor allem, die Unterstützung für die Allianz auch in der US-Bevölkerung zu erhöhen. Das Bündnis hatte sich für diese Initiative angeboten, weil es nicht nur eine der wenigen Institutionen des gesamten „Westens“ war, sondern auch, weil es bereits seit der Gründung eines eigenen Wissenschaftskomitees 1958 neben der militärischen und politischen über eine „dritten Dimension“ der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit verfügte und sich u. a. bereits mit ozeanographischen und meteorologischen Fragen auseinandergesetzt hatte.

Viele europäische Verbündete, insbesondere Großbritannien, waren zwar skeptisch, fürchteten sie doch eine Verschwendung von Ressourcen durch die Duplizierung von



Zum 20. Jubiläum der NATO 1969 begrüßte US-Präsident Richard Nixon die NATO-Mitglieder in Washington, D.C. (USA). In seiner Eröffnungsrede forderte er unter anderem, die Zusammenarbeit des Bündnisses mit anderen Partnern zu stärken.

© picture alliance/Glasshouse Images | Circa Images

bereits im Rahmen der UNO oder OECD stattfindenden Bemühungen. Schon wegen des amerikanischen Drucks stimmten schließlich aber doch alle der Einrichtung des *Committee on the Challenges of Modern Society* zu, das Ende 1969 seine Arbeit aufnahm. Die Bundesrepublik engagierte sich nach anfänglicher Zurückhaltung unter Leitung von Ralf Dahrendorf stark in dessen Projekten, die sich mit Themen wie Luft- und Wasserverschmutzung, Katastrophenhilfe, aber auch Verkehrssicherheit befassten. Dabei wurden durchaus neue Themen auf die Tagesordnung gesetzt und ein engerer Austausch von Expertinnen und Experten erreicht, auch wenn die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet waren, entsprechende Empfehlungen umzusetzen.²⁵

Von der Krise der Entspannung zum Ende des Kalten Krieges, 1979–1991

Solche Versuche, die NATO in Richtung neuer Themen und Probleme auszurichten, traten allerdings wieder in den Hintergrund, als Ende der 1970er Jahre die Entspannung zwischen Ost und West in eine Krise geriet. Dabei hatten neben wachsenden Konflikten in der „Dritten Welt“ mehrere Faktoren zu einer Negativspirale wechselseitig eskalierender Bedrohungswahrnehmungen beigetragen. Im Oktober 1977 hatte Bundeskanzler Helmut Schmidt darauf aufmerksam gemacht, dass die Sowjetunion nukleare Mittelstreckenraketen (SS-20) in Osteuropa aufgestellt hatte, was erneut Sorge vor einer nuklearen „Abkoppelung“ der Europäer vom amerikanischen Abschreckungsschirm auslöste. Ein Vorschlag der Regierung Carter, Pershing-Raketen in Westeuropa zu stationieren, führte in Europa jedoch zu heftigen gesellschaftlichen Protesten gegen diese „Nachrüstung“. Der im Dezember 1979 vom NATO-Rat verabschiedete „Doppelbeschluss“ sah schließlich vor, der Sowjetunion ein Verhandlungsangebot zu machen, jedoch selbst entsprechend aufzurüsten, wenn es bis 1983 nicht zu einer Lösung kommen sollte.

Nachdem die Sowjetunion in diesem angespannten Klima Ende 1979 in Afghanistan einmarschiert war, deuteten besonders die USA diese eigentlich defensiv motivierte Aktion als Beginn eines neuen sowjetischen Expansionismus.²⁶ Die Wahl Ronald Reagans zum US-Präsidenten im November 1980 und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 führten zu einer stetigen Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen, sodass Zeitgenossen bald von einem „Zweiten Kalten Krieg“ sprachen.

Erst als der im März 1985 zum Generalsekretär der KPdSU gewählte Michail Gorbachev ab 1986 eine gesellschaftliche Öffnung und Reformen einleitete (*Glasnost* und *Perestroika*), zu denen auch ein Wandel der sowjetischen Außenpolitik gehörte, kam es zu einer Wiederannäherung zwischen Ost und West. Ende 1987 konnte etwa im INF-Vertrag der Konflikt um nukleare Mittelstreckenraketen in Europa beigelegt werden.

Die NATO-Partner waren zunächst jedoch uneins, wie sie auf die neue Situation reagieren sollten. Noch im Mai 1989 zogen sie eine weitere Modernisierung ihrer nuklearen Kurzstreckenraketen in Betracht, falls die neue Annäherung zwischen Ost und West keinen Bestand haben sollte. Doch wurden solche Überlegungen bald von den Ereignissen überholt: Nach dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 bekundete die NATO in ihrer Londoner Erklärung vom 6. Juni 1990, dass sie die Staaten des Warschauer Paktes nicht länger als Gegner betrachtete und schlug einen ge-

genseitigen Gewaltverzicht vor. Im November 1990 erklärte die KSZE-Charta von Paris das „Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas“ für beendet. Im November 1991 verabschiedete die NATO ein neues strategisches Konzept, das die Sicherheit Europas vor allem durch Partnerschaft und Kooperation mit ehemaligen Gegnern sicherstellen wollte (vgl. hierzu auch den Beitrag von Sven Bernhard Gareis in dieser Ausgabe).

Fazit und Ausblick

Das Ende des Kalten Krieges stürzte die NATO in eine Sinn- und Legitimitätskrise. Mit der Auflösung des Warschauer Pakts im Juli und dem Ende der Sowjetunion im Dezember 1991 schien der Existenzzweck des Bündnisses weggefallen zu sein. Anfang der 1990er Jahre wurde der NATO damit ihr baldiges Ende prophezeit, worauf sie mit der Ankündigung reagierte, sich selbst reformieren und ihre politische Komponente stärken zu wollen.

Allerdings sollte sich bald herausstellen, dass das Ende des Kalten Krieges nur das Ende der „ersten NATO“ bedeutete, der bis heute mindestens drei weitere Phasen gefolgt sind.²⁷ Denn erstens stellte sich bald heraus, dass die Welt nach dem Ende des Kalten Krieges nicht so friedlich war wie zunächst erhofft. Im Gegenteil, besonders die Kriege auf dem Balkan machten ab 1991 das Gewaltpotenzial ethnischer Spannungen auch innerhalb Europas deutlich und führten zu einer neuen Rolle der Allianz bei friedenssichernden und friedenserzwingenden Maßnahmen. Besonders die USA trieben eine Reform der NATO voran, die in solchen Konflikten und Krisenfällen nun erstmals auch *out of area* militärisch eingriff – mit (Bosnien 1995) oder ohne (Kosovo 1999) Mandat der UNO (vgl. hierzu auch den Beitrag von Simon Koschut in dieser Ausgabe).

Zweitens hatte ihr damaliger Generalsekretär Manfred Wörner die NATO schon 1989 als „Hebamme des Wandels“ beschrieben, die sich schnell bemühte, partnerschaftliche Beziehungen zu ihren ehemaligen Gegnern in Mittel- und Osteuropa aufzubauen.²⁸ Indem sie die neuen Demokratien und Mittel- und Osteuropa ab 1999 in die transatlantische Sicherheitsarchitektur integrierte, trug die NATO dazu bei, eine neue gesamteuropäische Sicherheitsordnung zu etablieren und die politische Transformation ehemals sozialistischer Staaten zu unterstützen.

Drittens wurde nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 erstmals der Bündnisfall nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrages ausgerufen, die NATO übernahm eine wichtige Rolle bei der internationalen Intervention in Afghanistan. Damit wurde die Transformation der NATO von einem regionalen Verteidigungsbündnis zu einer Interventionsallianz mit globaler Reichweite vorangetrieben, was jedoch nicht ohne interne Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten vonstattenging (Irak 2003) und heftige Kritik nach sich zog, die NATO sei auf dem Weg zu einer „Weltpolizei“ unter Führung der USA.²⁹

Nachdem ihm Anfang der 1990er Jahre noch sein baldiges Ende vorausgesagt wurde, hatte sich das Bündnis damit überraschend schnell an die veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen einer neuen Ära angepasst. Darin liegt auch die Antwort auf einer der zentralen Fragen zu seiner Geschichte: Wie konnte das Bündnis trotz ständiger Probleme und Konflikten zwischen seinen Mitgliedern so lange Bestand haben?

Eine häufig angeführte Erklärung sind das gemeinsame kulturelle Erbe, die geteilten Werte und die demokratischen Institutionen der NATO-Mitgliedstaaten. Wie dieser Überblick über die Geschichte des Bündnisses gezeigt hat, traf diese Feststellung jedoch nicht immer und auf alle Staaten zu und war in manchen Fällen eher Ergebnis denn Voraussetzung ihrer Mitgliedschaft. Die Erklärung liegt damit nicht in der Harmonie, sondern im Gegenteil eher in den ständigen internen Konflikten, von denen die Geschichte der NATO geprägt war. Das Bündnis ist zurecht als „organized controversy“³⁰ beschrieben worden. Gerade weil es durch sein langwieriges Konsensverfahren dem Ab- und Ausgleich unterschiedlicher Interessen seiner Mitglieder diene, die ihre Mitgliedschaft vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Bedrohungslage nie grundlegend in Frage stellten, förderte die NATO die weitere Integration des westlichen Bündnisses.

Gleichzeitig stellte die NATO nicht nur einen stabilen institutionellen Rahmen bereit, um unterschiedliche Interessen auszuhandeln, sondern bewies als Organisation stets ihre hohe Anpassungsfähigkeit an sich verändernde strategische Herausforderungen und politische Rahmenbedingungen. Diese Beobachtung gilt nicht erst für die Phase nach 1989/90. Auch die „erste NATO“ musste sich immer wieder an neue Bedrohungslagen anpassen. Ein Blick auf ihre Geschichte hat gezeigt, dass eine globale Rolle der NATO und die Option von *Out-of-Area*-Einsätzen schon seit den 1950er Jahren immer wieder angedacht und diskutiert worden waren. Eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs lässt

sich bereits seit den 1970er Jahren beobachten, als etwa globale Erwärmung und ein Anstieg des Meeresspiegels erstmals als Bedrohungen benannt wurden.

Wenn sich die NATO angesichts der Bedrohung der europäischen Sicherheit durch Russland aktuell wieder stärker auf ihre Rolle als Verteidigungsbündnis konzentriert, lohnt ebenfalls ein Blick in die Vergangenheit: Denn viele Zeitgenossinnen und Zeitgenossen während und nach Ende des Kalten Krieges waren der Meinung, die zentrale Errungenschaft der NATO sei es nicht gewesen, eine militärische Invasion Europas abgeschreckt, sondern dessen politische Desintegration durch sowjetische Subversion und politische Erpressung verhindert zu haben.³¹

KURZVITA

Dr. Martin Deuerlein

ist Akademischer Rat a. Z. am Seminar für Zeitgeschichte der Universität Tübingen. Er hat zu den Wechselwirkungen zwischen globalem Denken und internationaler Politik in den langen 1970er Jahren veröffentlicht (*Das Zeitalter der Interdependenz*, Göttingen 2020) und arbeitet aktuell an einem Habilitationsprojekt zu „Strategien der Indigenität“ im 19. und 20. Jahrhundert.

Anmerkungen

- 1 The Chargé in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State, Moscow, February 22, 1946. In: The Department of State (Hrsg.): *Foreign Relations of the United States, 1946, Eastern Europe, The Soviet Union*, Volume VI, Washington D.C. 1969, S. 698–709.
- 2 Das Zitat wird heute in zahlreichen Publikationen wiedergegeben, lässt sich aber nur bis Peter Hennessy: *Whitehall*, London 1989, S. 412 zurückverfolgen, der sich auf eine „Legende des Verteidigungsministeriums“ beruft.
- 3 ANZUS bzw. Pazifikpakt, 1951–1986; Southeast Asia Treaty Organization, 1954–1977; Central Treaty Organization bzw. Bagdadpakt, 1955–1979 (ohne direkte Beteiligung der USA).
- 4 Der Atlantikpakt (Washington, 4. April 1949), URL: www.cvce.eu/de/obj/der_atlantikpakt_washington_4_april_1949-de-b9081831-6c1f-44fa-993a-50db7376dela.htm [05.04.2024]. Eine ausführliche Analyse des Washingtoner Vertrages bei Johannes Varwick: *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, München 2008, S. 23–30.
- 5 Hanns Jürgen Küsters: *Die Pariser Verträge*, 23. Oktober 1954, in: 100(0) Schlüsseldokumente zur deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert. URL: www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0018_par&l=de [05.04.2024].
- 6 Offiziell erfolgte der Beitritt schon am 6. Mai 1955, nachdem die letzte Ratifizierungsurkunde der NATO-Mitgliedstaaten in Washington hinterlegt worden war.
- 7 Dwight D. Eisenhower: *Declaration of Common Purpose by the President and the Prime Minister of the United Kingdom*, 25. Okt. 1957, URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/233884> [05.04.2024].
- 8 John F. Dulles: *NATO: Interdependence in Action*, Boston, Sept. 27, 1958. In: *Department of State Bulletin*, Vol. 39, No. 1007, 13. Oktober 1958, S. 571–574, hier: 571.
- 9 Siehe etwa <https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigung/multinationale-zusammenarbeit/nato> [05.04.2024]. Dazu Bradley S. Klein: *How the West was One. Representational Politics of NATO*. In: *International Studies Quarterly* 34, Heft 3/1990, S. 311–325.
- 10 Spanien wurde allerdings trotz mehrfacher Bemühungen erst 1982, nach dem Ende der Franko-Diktatur, aufgenommen.
- 11 No. 11 Extract from Conclusions of a Meeting of the Cabinet, held at 10 Downing St on Thursday, 8 January 1948 at 10 a.m., in: Tony Insall/Patrick Salmon (Hrsg.): *Documents on British Foreign Policy Overseas, Series I (1945–1950)*, Vol. X: *The Brussels and North Atlantic Treaties, 1948–49*, Abingdon 2015, S. 25–27.
- 12 So brachte US-Präsident Lyndon B. Johnson am 4. Mai 1965 die nicht-militärischen Aspekte des Ost-West-Wettbewerbs auf den Punkt. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-dinner-meeting-the-texas-electric-cooperatives-inc> [05.04.2024].

- 13 Nach der Unabhängigkeit Algeriens erklärte der Nordatlantikrat im Januar 1963, der Washingtoner Vertrag habe dort keine Gültigkeit mehr.
- 14 Diese These bei Cary Fraser: *Decolonization and the Cold War*. In: Richard H. Immerman/Petra Goedde (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Cold War*, Oxford 2013, S. 469–485, hier S. 470. Für weitere Kritik siehe u. a. Djibo Sobukwe: *NATO and Africa: A Relationship of Colonial Violence and Structural White Supremacy*, URL: <https://mronline.org/2022/03/01/nato-and-africa/> [05.04.2024].
- 15 Lecture to the Royal United Service Institution by Viscount Montgomery of Alamein, Okt. 1958, zit. nach Alastair Buchan: *NATO in the 1960s. The Implications of Interdependence*, London 1960, S. 102; Doc. 45: Letter From President de Gaulle to President Eisenhower, Paris, 17. September 1958. In: The Department of State (Hrsg.): *Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Western Europe, Volume VII, Part 2*, Washington D.C. 1993, S. 81–83.
- 16 Vgl. Moritz Pöllath: *Eine Rolle für die NATO out-of-area? Das Bündnis in der Phase der Dekolonisierung 1949–1961*, Frankfurt a. M. 2017; Timothy A. Sayle: „A Great List of Potential Mistakes“. *NATO, Africa, and British Efforts to Limit the Global Cold War*. In: *Cold War History* 16, Heft 1/2015, S. 19–36.
- 17 The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (DC 6/1), 6. Januar 1950 und Strategic Guidance for North Atlantic Regional Planning (MC 14), 28. März 1950; modifiziert im Dezember 1952 (MC 14/1).
- 18 Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area (MC 14/2), 23. Mai 1957.
- 19 Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area (MC 14/3), 12. Dez. 1967.
- 20 U. a. von Johannes Varwick: *Auf dem Weg zum Weltpolizisten?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15–16/2009, S. 3–9, hier 3.
- 21 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm [05.04.2024].
- 22 Vgl. Frode Liland: *Explaining NATO's Non-Policy on Out-Of-Area Issues During the Cold War*. In: Schmidt, Gustav (Hrsg.): *A History of NATO – the First Fifty Years*, Vol. 1, Basingstoke 2001, S. 173–191.
- 23 Vgl. Martin Deuerlein: *Das Zeitalter der Interdependenz. Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren*, Göttingen 2020.
- 24 Doc. 18: Address by President Nixon to the North Atlantic Council, Washington, 10. April 1969. In: The Department of State (Hrsg.): *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume I, Foundations of Foreign Policy, 1969–1972*, Washington, D.C. 2003, S. 69–75.
- 25 Vgl. Thorsten Schulz-Walden: *Anfänge globaler Umweltpolitik. Umweltsicherheit in der internationalen Politik (1969–1975)*, München 2013, S. 79–152; Linda Rizzo: *NATO and the Environment. The Committee on the Challenges of Modern Society*. In: *Contemporary European History* 25, Heft 3/2016, S. 505–535.

- 26 Zu den Deutungen der sowjetischen Invasion Martin Deuerlein: Die Sowjetunion in Afghanistan: Deutungen und Debatten 1978–2016. In: Tanja Penter/Esther Meier (Hrsg.): *Sovietnam. Die UdSSR in Afghanistan 1979–1989*, Paderborn 2017, S. 289–317.
- 27 Nach Michael Rühle: Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 56, Heft 43/2006, S. 3–10, erstreckte sich die erste Phase von 1949 bis 1989, die zweite von 1990 bis 1999, an die ab dem Kosovo-Krieg eine dritte Phase anschloss. Karl-Heinz Kamp: NATO: Rückblick auf ein Dreivierteljahrhundert, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 73, Heft 47–48/2023, S. 4–9 macht eine vierte Phase aus, die 2014/2022 mit Russlands Invasionen der Krim bzw. der Ukraine einsetzte.
- 28 <https://archives.nato.int/worner-nato-is-midwife-of-change> [05.04.2024].
- 29 Zu dieser Transformation die Beiträge in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15–16 (2009).
- 30 So Harlan Cleveland: Doc. 4, Telegram From the Mission to the North Atlantic Treaty Organization to the Department of State, Brussels, 23 Januar 1969, 2225Z. In: *The Department of State (Hrsg.): Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XLI, Western Europe, NATO, 1969–1972*, Washington, D.C. 2012, S. 19–21.
- 31 Dieses Argument macht besonders Timothy A. Sayle: *Enduring Alliance. A History of NATO and the Postwar Global Order*, Ithaca, London 2019, S. 2 f.

LITERATUR

- Ostermann, Falk: *Die NATO: Institution, Politiken und Probleme kollektiver Verteidigung und Sicherheit von 1949 bis heute*, München 2020.
- Sayle, Timothy A.: *Enduring Alliance. A History of NATO and the Postwar Global Order*, Ithaca, London 2019.
- Schmidt, Gustav (Hrsg.): *A History of NATO – the First Fifty Years*, 3 Bde., Basingstoke 2001.
- *The Organisation of Post-War Defence in Europe (1948–1954)*, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. URL: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e> [24.05.2024].
- Wenger, Andreas/Nünlist, Christian/Locher, Anna (Hrsg.): *Transforming NATO in the Cold War. Challenges Beyond Deterrence in the 1960s*, New York 2007.

Impressum

Die Zeitschrift »Bürger & Staat« wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.
 Direktorin der Landeszentrale: Sibylle Thelen
 Redaktion: Dr. Maike Hausen, Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart, maike.hausen@lpb.bwl.de
 Druckvorbereitung: Neue Süddeutsche Verlagsdruckerei GmbH, Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm,
 Tel.: 07 31/94 57-0, Fax: 07 31/94 57-2, www.suedvg.de
 Druck: GO Druck Media GmbH & Co. KG,
 Einsteinstraße 12-14, 73230 Kirchheim unter Teck, Telefon: 07021/8000-0, Fax: 07021/8000-77, www.go-kirchheim.de.
 Versand: Braun Direktwerbung GmbH, Postweg 7, 89155 Erbach, Tel.: 0 73 05/9 66-130, Fax: 0 73 05/9 66-136
 »Bürger & Staat« erhalten Sie über den Online-Shop der LpB: www.lpb-bw.de/shop
 Schulen und andere Bildungseinrichtungen können auf Anfrage in den kostenfreien Erstverteiler der Zeitschrift aufgenommen werden.
 Anfragen dazu bitte an: christopher.scruton@lpb.bwl.de
 Für die inhaltlichen Aussagen der Beiträge tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Die NATO: 75 Jahre eines politisch-militärischen Bündnisses

Markus Pilster und Ulrich Pilster

Die NATO basiert auf einer politisch-militärischen Struktur. Während die politische Ebene für die Strategie und politische Ausrichtung des Bündnisses maßgeblich ist, finden sich auf der militärischen Ebene die Kommando- und Streitkräftestrukturen, die Einsätze und Missionen koordinieren und umsetzen. In ihrem Beitrag zeigen Markus Pilster und Ulrich Pilster auf, wie die Strukturen der NATO über den Zeitraum ihrer Geschichte gewachsen sind und sich mit wachsender Mitgliederzahl, aber auch angesichts veränderter strategischer Überlegungen ausdifferenzierten. Dabei führten Zäsuren wie das Ende des Kalten Krieges oder die neue Phase des internationalen Terrorismus zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu Umstrukturierungen und Veränderungen im Bündnis, die sich auf die verschiedenen Organisationsbereiche niederschlugen.

Wenn die Staats- und Regierungschefs der NATO vom 9. bis 11. Juli 2024 in Washington den 75. Geburtstag des Bündnisses feiern werden, wird sich im Vergleich zu den Anfangsjahren der NATO vieles verändert haben. Vor allem die geographische Reichweite des Bündnisses hat sich drastisch vergrößert. Die NATO zählt 32 Mitgliedstaaten. Sie unterhält Partnerschaften mit Ländern, die so weit voneinander und von Europa entfernt sind wie Kolumbien und Japan. Die militärischen Befehlshaber der NATO sind für Operationen und Aktivitäten von Finnland und den baltischen Staaten im Nordosten bis hin zu Irak im Süden verantwortlich. Und der blutigste Krieg, den die NATO je geführt hat, fand nicht in den Wäldern an der innerdeutschen Grenze statt, sondern in den Ausläufern des afghanischen Hindukusch-Gebirges.

Diplomaten und Offiziere, die in den 1950er Jahren in der NATO dienten, würden jedoch auch viele der Institutionen der NATO wiedererkennen: den Nordatlantikrat und das ihm untergeordnete Ausschusssystem, den Generalsekretär und den Internationalen Stab, die auf Konsens beruhende Be-

schlussfassung oder das integrierte militärische Kommando der NATO mit dem *Supreme Allied Commander Europe* an der Spitze. In diesem Artikel soll die Geschichte des „Maschinenraums“ der NATO erzählt werden, wobei zunächst dargelegt wird, wie die politisch-militärische Struktur heute funktioniert, bevor auf seine historische Entwicklung und die zugrundeliegenden geopolitischen Faktoren eingegangen wird.

Die politisch-militärische Struktur und die Prozesse der NATO: Eine kurze Einführung¹

Politische Struktur

Der *Nordatlantikrat* (auch kurz „Rat“ genannt) ist das „Herz“ der NATO und das wichtigste Entscheidungsgremium des Bündnisses. Er geht auf Artikel 9 des Nordatlantikvertrags zurück und kann auf verschiedenen Ebenen zusammentreten: von den Ständigen Vertreterinnen und Vertretern – Botschafterinnen und Botschafter in der NATO-Zentrale – über die Verteidigungs- und Außenministerinnen und -minis-



Treffen des Nordatlantikrates während des NATO-Gipfels 2012 in Chicago (USA).

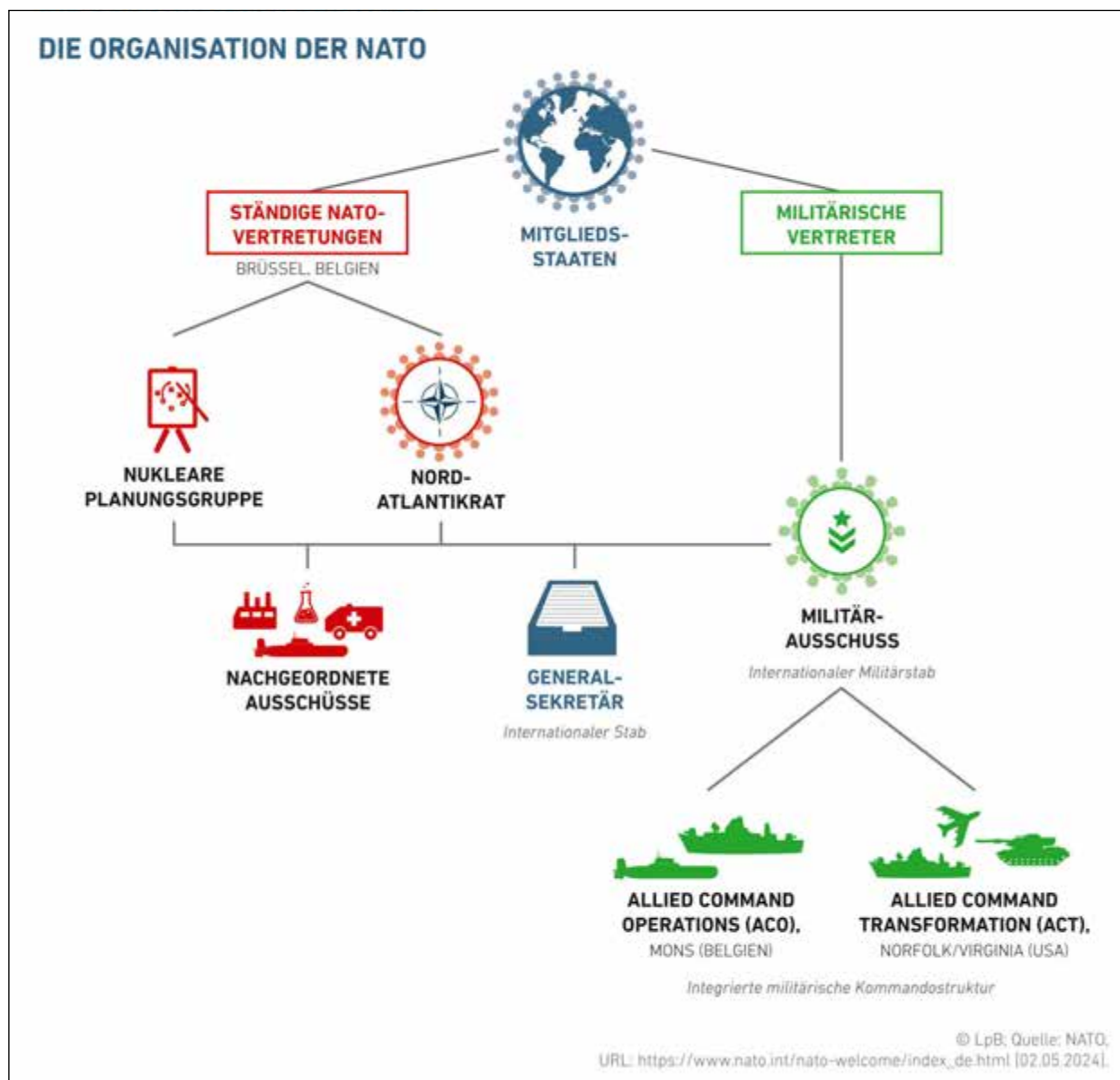
© picture alliance/dpa | Michael Gottschalk / Pool

ter bis hin zu den Staats- und Regierungschefs. Gegenwärtig treffen sich die NATO-Verteidigungsministerinnen und -minister formell dreimal pro Jahr, im Februar, Juni und Oktober, während die Außenministerinnen und -minister zweimal, im April und Dezember, zusammenkommen. Ein informelles Außenministertreffen findet im Mai oder Juni statt, und Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs sind zu regelmäßigen jährlichen Ereignissen im Sommer geworden. Die Verteidigungsministerinnen und -minister der NATO, mit Ausnahme Frankreichs, treffen sich auch regelmäßig in der *Nuklearen Planungsgruppe* (*Nuclear Planning Group*), dem ranghöchsten Gremium für Nuklearfragen, das dem Rat gleichgestellt ist.

Artikel 9 bildet auch die Grundlage des Netzwerks von einigen hundert Bündnisausschüssen, die dem Rat unterstehen. In diesen Gremien geht das Kerngeschäft der NATO vonstatten: Die Bündnispartner kommen zusammen, um Informationen auszutauschen, zu konsultieren und Entscheidungen im Konsens zu treffen. Ein *Primus inter Pares* des Ausschussnetzes ist der *Ausschuss der Stellvertretenden Ständigen Vertreter* (*Deputy Permanent Representatives Committee*). Die verbleibenden Bündnisausschüsse sind

thematisch gegliedert, und die wichtigsten von ihnen sind direkt dem Rat unterstellt. Zu diesen federführenden Ausschüssen gehören der *Ausschuss für Verteidigungspolitik und -planung* (*Defence Policy and Planning Committee*) als ranghöchstes Beratungsgremium in Verteidigungsfragen, der *Ausschuss für Operationspolitik* (*Operations Policy Committee*), der für die Entwicklung und Umsetzung der Politik im Zusammenhang mit Operationen zuständig ist, oder der *Ausschuss für Partnerschaften und kooperative Sicherheit* (*Partnerships and Cooperative Security Committee*), der für die Beziehungen der NATO zu Nichtmitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen verantwortlich ist.

Die Arbeit des Rates und seiner Ausschüsse wird durch den *Generalsekretär* ermöglicht, der drei Hauptaufgaben erfüllt: Erstens führt er den Vorsitz im Nordatlantikrat und in den wichtigsten Ausschüssen. Dieser Vorsitz umfasst die Vorbereitung und Leitung der Diskussionen, die Erleichterung der Entscheidungsfindung und die Sicherstellung der Umsetzung. Zweitens ist er der Sprecher, der das Bündnis in der Öffentlichkeit im Namen der Bündnispartner vertritt. Und schließlich leitet er das zivile Sekretariat der NATO, den *Internationalen Stab*. Der Internationale Stab wiederum ar-



beitet eng mit den nationalen Delegationen in der NATO-Zentrale zusammen, um die konsensorientierte Entscheidungsfindung der Bündnisausschüsse zu unterstützen. Seit 1. Oktober 2014 hat dieses Amt Jens Stoltenberg, zuvor Ministerpräsident von Norwegen, inne.

Militärische Struktur

An der Spitze der militärischen Hierarchie der NATO steht der *Militärausschuss*, der vom Nordatlantikrat auf seiner allerersten Tagung im Oktober 1949 in Washington eingesetzt wurde. Entsprechend dem Charakter der NATO als politisch-militärisches Bündnis gibt der Rat dem Militärausschuss politische Leitlinien. Der Militärausschuss wiederum ist dem Rat gegenüber für die Führung der militärischen Angelegenheiten verantwortlich, gibt militärischen Ratschlag und ist weisungsbefugt für ihm untergeordnete militärischen Einrichtungen. Wie der Rat tritt auch der Militärausschuss in verschiedenen Formaten zusammen, zum Beispiel drei Mal pro Jahr in Sitzungen der Generalstabschefs, in der „ständigen“ Sitzung der ständigen militärischen Vertreter in der NATO-Zentrale oder in verschiedenen Arbeitsgruppen. An der Spitze sitzt der Vorsitzende des Militärausschusses (*Chair of the Military Committee*, CMC), dessen Aufgabe darin besteht, die Sitzungen des Militärausschusses einzuberufen und vorzubereiten und als Sprecher zu fungieren.

Der *Internationale Militärstab* (IMS) unterstützt den Militärausschuss, indem er militärische Entscheidungsvorlagen erarbeitet und die Umsetzung von Maßnahmen und Beschlüssen sicherstellt. Der IMS wird von einem Drei-Sterne-General geleitet, dem Generaldirektor des Internationalen Militärstabs.

Die NATO hat zwei militärstrategische Befehlshaber: den *Obersten Alliierten Befehlshaber Europa* (*Supreme Allied Command Europe*, SACEUR) und den *Obersten Alliierten Befehlshaber Transformation* (*Supreme Allied Command Transformation*, SACT). Sie sind gegenüber dem Militärausschuss für die Gesamtleitung und Durchführung aller militärischen Angelegenheiten in ihren Kommandobereichen verantwortlich. SACT – eine Position, die seit 2009 von französischen Vier-Sterne-Generälen bekleidet wird – ist für die Transformation der Streitkräfte und Fähigkeiten des Bündnisses zuständig. SACEUR – seit Beginn ein amerikanischer Vier-Sterne-Posten – befiehlt die militärischen Operationen der Allianz, einschließlich der ihnen zugewiesenen Truppen. Im Kriegsfall gibt der Militärausschuss dem SACEUR auf der Grundlage politischer Vorgaben strategische Leitlinien für die Kriegsführung vor, während der SACEUR die Verantwortung für die Durchführung der Operationen trägt.

Das *Alliierte Kommando Operationen* des SACEUR umfasst derzeit ein strategisches militärisches Hauptquartier, das *Oberste Hauptquartier der Alliierten Mächte Europa* (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, SHAPE), drei operative *Joint Force Commands* in Brunsum, Neapel und Norfolk, die jeweils spezifische regionale Zuständigkeiten haben, sowie untergeordnete Luft-, Land- und Seekommandos und Kommandos zur Unterstützung und Befähigung. Außerhalb der NATO-Kommandostruktur, aber durchaus in ihrem Zuständigkeitsbereich, befindet sich die NATO-Streitkräftestruktur: verbündete nationale und multinationale Streitkräfte und Hauptquartiere (wie zum Beispiel das Hauptquartier des Deutsch-Niederländischen Korps in Münster), die dem Bündnis unter bestimmten Bereitschaftskriterien zur Verfügung stehen.

Entscheidungsfindung²

Die Beschlüsse der NATO werden im Konsens gefasst. Sie manifestieren sich in erster Linie in Dokumenten, über die sich die Vertreter der Alliierten zunächst in den nachgeordneten Ausschüssen einigen und deren Empfehlungen dann dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Den Vorsitz in den Sitzungen führt in der Regel der Internationale Stab (bis zur Ebene des Generalsekretärs). NATO-Dokumente werden von den Bündnispartnern normalerweise im Rahmen eines „Verschweigens“ angenommen: Ein Dokument gilt als angenommen, wenn kein Alliiertes das Schweigen bricht.

In der Praxis erstellen die politischen und militärischen Gremien der NATO tagtäglich eine Vielzahl unterschiedlicher Dokumente. Üblicherweise unterbreiten eines oder beide militärstrategischen Kommandos einen Vorschlag, auf dessen Grundlage sich die Bündnispartner im Militärausschuss auf einen militärischen Ratschlag und in einem der zivilen Ausschüsse auf einen anschließenden politisch-militärischen Ratschlag einigen. Der konsolidierte politisch-militärische Ratschlag wird dann dem Nordatlantikrat zur (zumindest in Teilen) Genehmigung vorgelegt. Für komplexere Entscheidungen haben die NATO-Staaten spezielle Verfahren eingerichtet und vereinbart, wie z. B. das NATO-Krisenreaktionssystem (das einen Prozess zur Planung militärischer Operationen umfasst) oder den NATO-Verteidigungsplanungsprozess (bei dem es um die Ermittlung, Entwicklung und Beschaffung der erforderlichen Fähigkeiten geht).³

Übergeordnete NATO-Dokumente, insbesondere strategische Konzepte und Gipfelerklärungen, bringen die strategische Ausrichtung des Bündnisses zum Ausdruck. Die strategischen Konzepte des Bündnisses sitzen gleich unterhalb der Ebene des Washingtoner Vertrags, und die NATO hat im Laufe ihrer Geschichte insgesamt acht solcher Konzepte erstellt: 1949, 1952, 1957, 1968, 1991, 1999, 2010 und 2022. Strategische Konzepte dienen dazu, die zentralen Werte und Ziele des Bündnisses zu bekräftigen, eine kollektive Bewertung des Sicherheitsumfelds vorzunehmen und die politisch-militärische Entwicklung der NATO zu steuern (vgl. dazu auch den Beitrag von Sven Bernhard Gareis in dieser Ausgabe). Darüber hinaus hat die Zahl der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO erheblich zugenommen, wobei die begleitende Gipfelerklärung sowohl das allgemeine Sicherheitsumfeld als auch verschiedene Aspekte der Aktivitäten des Bündnisses behandelt.

Die historische Entwicklung der politischen und militärischen Strukturen der NATO

Die Anfänge: Vom Nordatlantikvertrag zur Organisation

Der im April 1949 unterzeichnete Nordatlantikvertrag ist ein kurzes Dokument, aber er legt die Themen fest, auf denen das Bündnis seither beruht.⁴ Im Mittelpunkt steht Artikel 5, in dem die Bündnisparteien vereinbaren, „dass ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen [...] der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.“⁵ Aber das ist noch nicht alles: In der Präambel werden die Werte

Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit bekräftigt; Artikel 2 schafft die Grundlage für die nichtmilitärische Zusammenarbeit zwischen den Bündnispartnern; Artikel 3 regelt die Verteidigungsplanung; Artikel 4 die Konsultationen im Krisenfall; Artikel 9 sieht einen Rat vor und Artikel 10 die „Politik der offenen Tür“ der NATO gegenüber neuen Mitgliedern.

Der Nordatlantikvertrag bildete somit einen Rahmen für die transatlantische Sicherheitszusammenarbeit, doch die NATO als Organisation musste noch aufgebaut werden. Die Arbeit begann, als die Außenminister am 17. September 1949 in Washington zum ersten Mal als Nordatlantikrat zusammenkamen. Sie schufen einen Verteidigungsausschuss, der sich aus den Verteidigungsministern der NATO-Staaten zusammensetzte; einen Militärausschuss, der sich aus den Generalstabschefs oder ihren Vertretern bildete und eine ständige militärische Gruppe aus Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, die die Arbeit des Militärausschusses erleichtern sollte.⁶ Was die militärische Seite betrifft, so billigte der Verteidigungsausschuss im Dezember 1949 das erste Strategische Konzept der NATO. Darin deuten sich auch die beiden Ideen an, auf denen die Abschreckung der NATO beruht (bzw. zwischen denen sie hin und her schwankt): Abschreckung durch die Androhung von Bestrafung (*punishment*) durch Vergeltungsschläge, insbesondere durch Atomwaffen; sowie Abschreckung durch die Verweh rung militärischer Erfolge im Konfliktfall in Form einer Verlegung und Verstärkung von Streitkräften, um jegliche feindliche Aggression durch eine vorwärtsgerichtete Verteidigung zu stoppen (*denial*).⁷

Der Koreakrieg war ein maßgeblicher Anstoß für die weitere Entwicklung des Bündnisses. Als die nordkoreanischen

Streitkräfte mit Unterstützung der Sowjetunion im Juni 1950 den 38. Breitengrad überquerten, waren sie ein weiterer Katalysator für die Institutionalisierung der NATO.⁸ Zwar betraf der Angriff nicht direkt den Bündnisfall der NATO, aber er verdeutlichte das Ausmaß der sowjetischen Bedrohung auch in Europa. Der Nordatlantikrat beschloss daher Ende 1950, ein einheitliches militärisches Kommando mit integrierten Streitkräften zu schaffen. General Dwight D. Eisenhower wurde gebeten, den Posten des SACEUR zu übernehmen. Sein Hauptquartier, SHAPE, wurde im April 1951 aktiviert und hatte seinen Sitz zunächst in Paris. Unterhalb von SHAPE gab es eine Reihe von regional organisierten Hauptquartieren für Nordeuropa, Mitteleuropa, Südeuropa und Mittelmeer. Darüber hinaus wurde 1952 in den Vereinigten Staaten (in Norfolk, Virginia) ein zweites strategisches Kommando eingerichtet, das von einem *Obersten Alliierten Befehlshaber Atlantik* (*Supreme Allied Commander Atlantic*, SACLANT) geleitet wurde. SACLANT wurde mit der Aufgabe betraut, im Kriegsfall den Nachschub über den Atlantik zu sichern. Ein drittes großes NATO-Kommando, das *Alliierte Kommando Channel* (*Allied Command Channel*, ACCCHAN), wurde mit der Aufgabe gegründet, den Ärmelkanal zu verteidigen. Es hatte seinen Sitz in Northwood, London, und wurde von einem britischen Admiral geleitet.⁹

Auch die zivilen Strukturen der NATO verfestigten sich in diesen Jahren. Die 9. Tagung des Nordatlantikrats in Lissabon im Februar 1952 prägte die zivile institutionelle Struktur der NATO in ihrer heutigen Form. In Lissabon beschlossen die Minister u. a., dass der Rat nun ständig (d. h. in der Regel zweimal wöchentlich) zusammentreten sollte. Die Bündnispartner werden durch Ständige Vertreterinnen und Vertreter im Rang von Botschafterinnen und Botschaftern vertreten. Um den Rat bei seinen wachsenden Aufgaben zu



Der NATO-Generalsekretär Lord Hastings Lionel Ismay im Oktober 1953 bei der Vorstellung des neuen NATO-Emblems, dem heute weithin bekannten vierzackigen Stern.

© picture-alliance/dpa | UPI

unterstützen, setzten die Alliierten auch einen Generalsekretär ein, der den Vorsitz bei den Ratssitzungen übernehmen und ein ständiges internationales Sekretariat mit Sitz in Paris leiten sollte. Im März 1952 wurde der vormalige Stabschef von Winston Churchill, Lord Hastings Lionel Ismay, zum ersten NATO-Generalsekretär und stellvertretenden Vorsitzenden des Nordatlantikrats ernannt.¹⁰

Nachdem Lord Ismay im Februar 1952 Zeuge der Verhandlungen der Alliierten in Lissabon geworden war, hatte er noch gewitzelt: „Dies ist das erste Mal, dass ich die NATO sehe, und Gott sei Dank auch das letzte Mal.“¹¹ Lord Ismay prägte dann aber, vielleicht auch aus der anfänglichen Erfahrung mit dem Bündnis, die Rolle des Generalsekretärs, unparteiisch auf Konsens bedacht und den internationalen Stab als Quelle unabhängigen Fachwissens nutzend.¹² Der Ruf als ehrlicher Makler, den er sich und damit auch der Internationale Stab erwarben, sollte sich 1956, kurz nach der Suezkrise, auszahlen, als die drei alliierten Außenminister Lester B. Pearson (Kanada), Gaetano Martino (Italien) und Halvard Lange (Norwegen) – sie wurden als die „drei Weisen“ bekannt – Vorschläge zur Verbesserung der politischen Konsultation und der Einheit der NATO vorlegten. Der Generalsekretär führt seitdem den alleinigen Vorsitz bei den Sitzungen des Nordatlantikrats, was auch das Recht einschließt, die Tagesordnung festzulegen.¹³

Von Massiver Vergeltung zu flexibler Reaktion

Die Rolle der Kernwaffen stand im Mittelpunkt der Suche der NATO nach einer strategischen Orientierung in den 1950er und 1960er Jahren. Der Schwerpunkt der Abschreckungsstrategie der NATO verlagerte sich erstmals 1952. Da eine konventionelle Parität mit der Sowjetunion sich schwierig und kostspielig darstellte, verlagerten die Vereinigten Staaten unter Präsident Dwight D. Eisenhower ihre Abschreckungsstrategie auf Nuklearwaffen. Das Konzept der „Massiven Vergeltung“ war geboren. Im neuen Strategischen Konzept der NATO von 1957 (MC 14/2) wurde diese Realität anerkannt: „Da die NATO nicht in der Lage wäre, eine rasche Überrumpelung Europas zu verhindern, wenn sie nicht sofort Atomwaffen sowohl strategisch als auch taktisch einsetzte, müssen wir bereit sein, die Initiative für deren Einsatz zu ergreifen.“¹⁴

Doch kaum war das neue Strategische Konzept der NATO von 1957, das auf massiver Vergeltung beruhte, geschaffen, gerieten seine Grundsätze ins Wanken. Im selben Monat testete die Sowjetunion ihre allererste ballistische Interkontinentalrakete, und weniger als ein halbes Jahr später folgte der Start des Sputnik-Satelliten. Eine neue strategische Realität war geboren: das sogenannte „Gleichgewicht des Schreckens“. Dies stellte die Glaubwürdigkeit des nuklearen Schutzschirms der Vereinigten Staaten über Westeuropa in Frage: Wie viel Risiko war Washington bereit einzugehen, da sowjetische Atomwaffen nun auch die Vereinigten Staaten erreichen konnten? Nachdem die Krisen um Berlin und Kuba die Welt an den Rand des nuklearen Abgrunds gebracht hatten, wurden die Entscheidungsträger noch misstrauischer gegenüber einer Doktrin der „Massiven Vergeltung“ und suchten stattdessen nach neuen Wegen der Entspannung.¹⁵

Die NATO brauchte den größten Teil der 1960er Jahre, um sich mit dieser neuen Realität zu arrangieren, was nachhaltige Auswirkungen auf das Bündnis und seine Institutionen hatte. Vorschläge, die Nuklearstreitkräfte der NATO unter das Kommando des SACEUR zu stellen, scheiterten am Widerstand in London und Paris.¹⁶ Stattdessen setzte sich allmählich die Idee durch, die Ausschussstruktur der NATO zu

nutzen, um die Koordinierung des Bündnisses zu verbessern. Auf ihrer Tagung im Dezember 1966 beschlossen die Verteidigungsminister der NATO, neue Gremien für die nukleare Planung einzurichten, nämlich den Ausschuss für nukleare Verteidigungsangelegenheiten und die ihm untergeordnete Nukleare Planungsgruppe.¹⁷

Unterdessen hatte sich Frankreich unter der Führung von General Charles de Gaulle seit den späten 1950er Jahren immer weiter von der NATO entfernt. Da der französische Präsident die Hegemonie der USA ablehnte, aber auch Zweifel an deren Sicherheitsverpflichtungen hegte, beschloss Frankreich 1966, sich aus deren integrierten Kommandostruktur der NATO zurückzuziehen.¹⁸ Die NATO passte sich einmal mehr an. Sowohl das NATO-Hauptquartier als auch SHAPE verlegten ihre Sitze nach Belgien, das erste nach Brüssel und das zweite nach Mons. Der Militärausschuss zog seinerseits von Washington nach Brüssel um. Die *Ständige Gruppe*, die den Militärausschuss unterstützt hatte und aus Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten bestand, wurde aufgelöst. Stattdessen richtete die NATO ein für alle Alliierten offenes Sekretariat für den Militärausschuss ein, den *Internationalen Militärstab*. Auf politischer Ebene schließlich mussten sich die Bündnispartner auf die Tatsache einstellen, dass Frankreich nur aus den militärischen Strukturen der NATO, nicht aber aus dem Bündnis als solchem ausgetreten war. Die Lösung lag im *Verteidigungsplanungsausschuss*, der ohne Frankreich tagte, auf die Ebene des Nordatlantikrats gehoben wurde und sich mit allen Fragen im Zusammenhang mit der integrierten Kommandostruktur der NATO befasste. Frankreich war damit zwar nicht mehr an der militärischen Entscheidungsfindung der Allianz beteiligt, behielt aber seinen Sitz im Rat und blieb ein „politisches“ Mitglied der NATO, welches weiterhin durch Artikel 5 abgedeckt wurde.¹⁹

Der Austritt Frankreichs aus dem militärischen Entscheidungsprozess der NATO bildete auch die Grundlage für eine neue Strategie der flexiblen Reaktion. Das Strategische Konzept vom Januar 1968 rückte von massiver Vergeltung ab und betonte die „Flexibilität, die den potenziellen Aggressor daran hindert, die spezifische Antwort der NATO auf eine Aggression mit Sicherheit vorherzusehen“. Das Konzept unterschied zwischen drei Arten der militärischen Reaktion, die der NATO zur Verfügung standen: „direkte Verteidigung“ auf der Ebene der gegnerischen Aggression, „gezielte Eskalation“ also „Erhöhung, aber, wo möglich, Kontrolle [...] des Umfangs und der Intensität der Kampfhandlungen“ – und „allgemeine nukleare Reaktion“.²⁰ Auf der politischen Seite legte der Bericht des Rates über die künftigen Aufgaben des Bündnisses (auch bekannt als Harmel-Bericht, benannt nach dem belgischen Außenminister Pierre Harmel, der die Bemühungen initiiert hatte) zwei Hauptaufgaben für das Bündnis fest: Abschreckung und Verteidigung durch militärische Stärke und politische Solidarität, aber auch Entspannung mit dem Ostblock durch den Aufbau stabiler Beziehungen.²¹

Die institutionelle Struktur der NATO aus den späten 1960er Jahren sollte bis zum Ende des Kalten Krieges weitgehend unverändert bleiben. Es bedurfte des Zusammenbruchs der Sowjetunion, um die nächste Anpassungsrunde der NATO einzuleiten.

1990er Jahre: Das Ende des Kalten Krieges und die Balkankonflikte

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion schwand die Bedeutung der klassischen Landesverteidigung in der NATO. Sein neues Aufgabenfeld fand das Bündnis in der Folge im



Die NATO und ihre Nachbarstaaten. Derzeit (Stand: März 2024) umfasst das Bündnis 32 Mitgliedstaaten. © LpB BW | Erstellt mit Datawrapper

Krisenmanagement in zerfallenden Staaten²²: Nach dem Zusammenbruch Jugoslawiens wurde die NATO ab 1992 zunächst im Rahmen der Operationen *Maritime Monitor* und *Maritime Guard* tätig, um das Waffenembargo der Vereinten Nationen (VN) gegen Serbien in der Adria durchzusetzen. 1993 folgte die Operation *Deny Flight* zur Durchsetzung einer Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina, ehe das Bündnis nach den Ereignissen von Srebrenica 1995 im Rahmen der Operationen *Deadeye* und *Deliberate Force* Luftschläge gegen Serbien unternahm. Nach dem Abkommen von Dayton stationierte die NATO im Auftrag der VN eine *Implementation Force* von 60 000 Soldaten sowie darauf folgend eine *Stabilization Force* von 32 000 Soldaten in Bosnien. 1999 erfolgte schließlich im Rahmen des Kosovo-Konflikts die Operation *Allied Force* gegen Serbien – diesmal allerdings ohne VN-Mandat –, gefolgt von der friedenssichernden *Kosovo Force* (KFOR) mit anfangs 50 000 Soldaten (vgl. dazu auch den Beitrag von Simon Koschut in dieser Ausgabe).

Parallel zu diesen Ereignissen entstand 1991 ein neues Strategisches Konzept des Bündnisses: Die Allianz ließ das Konzept der vorwärtsgerichteten Verteidigung in den Hintergrund rücken. Ein kalkulierter Angriff auf das Bündnis wurde nun nicht mehr als Hauptbedrohung gesehen, sondern instabile Verhältnisse in Ost- und Mitteleuropa, die auf wirtschaftliche, soziale und politische Probleme zurückzuführen waren. Fünf Aufgaben wurden als Teil eines breiten Sicherheitsansatzes beschrieben: der Schutz des Friedens in Europa; Dialog; Kooperation; kollektive Verteidigung; und Krisenmanagement und Konfliktverhinderung.²³

Die militärische Struktur der NATO wurde ebenfalls reorganisiert: Bereits 1991 wurde das *Allied Command Europe* (ACE) stark reduziert und 1994 wurde das *Alliierte Kommando Channel* (ACC) aufgelöst.²⁴ Vor dem Hintergrund des Jugoslawienkonflikts wurde 1994 auf dem Gipfel in Brüssel eine Langzeitstudie zur Reorganisation der Kommandostruktur in Auftrag gegeben. Lag der Fokus des Bündnisses im Kalten Krieg noch auf den osteuropäischen Gebieten nördlich der Alpen, wollte man nun dem Süden dieselbe Auf-

merksamkeit zukommen lassen.²⁵ Somit wurde ACE in den Jahren 1999/2000 nochmals umstrukturiert: Die bisher drei existierenden Kommandos wurden ersetzt durch zwei, das *Regional Headquarters Allied Forces North Europe* mit Sitz in Brunssum in den Niederlanden sowie das *Regional Headquarters Allied Forces Southern Europe* in Neapel in Italien. Unterstanden den Kommandos bisher Luft-, See- und Bodestreitkräfte getrennt voneinander, wurde nun dem gewachsenen Fokus auf verbundenen Operationen Rechnung getragen. *Combined Joint Task Forces* (CJTF) sollten flexibel multinationale, teilstreitkraftübergreifende Operationen auch abseits der Verteidigung des NATO-Bündnisgebietes durchführen können.²⁶

Im Jahr 1999 wurde das zweite Strategische Konzept der NATO seit Ende des Kalten Krieges veröffentlicht. Neben der kollektiven Verteidigung sah das Konzept vor, dass NATO-Einsätze vermehrt auch jenseits der unmittelbaren Grenzen des Bündnisses erfolgen sollten, falls durch dort herrschende ethnische Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und fragile wirtschaftliche oder politische Verhältnisse die Stabilität und Sicherheit der NATO gefährdet würden. Ähnlich wie im Konzept von 1991 stand nun also vermehrt Krisenmanagement im Fokus. Darüber hinaus betonte das neue Konzept, dass die NATO offen stand für weitere neue Mitglieder²⁷, nachdem Anfang 1999 Polen, Tschechien und Ungarn beigetreten waren. Dies ebnete den Weg für die Beitritte Bulgariens, Estlands, Lettlands, Litauens, Rumäniens, der Slowakei und Sloweniens 2004 sowie schließlich auch Albaniens und Kroatiens 2009.

2000er Jahre: Der Krieg gegen den Terrorismus

Die Angriffe von al-Qaida auf die USA vom 11. September 2001 veränderten die Struktur der NATO grundlegend. Ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch des Ostblocks sah sich das Bündnis einer neuen Bedrohung gegenüber. Als Reaktion riefen die NATO-Alliierten zum ersten Mal in der Geschichte der Allianz den Bündnisfall nach Artikel 5 aus. Nach dem Sturz der Talibanführung in Afghanistan übernahm die NATO 2003 die Führung der *International Security Assistance Force* (ISAF) zum Zweck der Landessiche-

rung und des Wiederaufbaus im Land. Wenige Jahre später würde die Dimension der ISAF alle anderen bisherigen NATO-Operationen übersteigen: mehr als 130 000 Soldatinnen und Soldaten aus 51 NATO- und Partnerländern, die sich einer breiten Palette militärischer und nichtmilitärischer Herausforderungen stellten.

Der veränderten Bedrohungslage trug der NATO-Gipfel im November 2002 in Prag Rechnung. Die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten verkündeten eine „Umgestaltung und Anpassung der NATO [...] als Zeichen unserer Entschlossenheit, unsere Bevölkerung, unser Territorium und unsere Streitkräfte vor jedem bewaffneten Angriff zu schützen, [...] auch vor Terroranschlägen“²⁸. Zusätzlich zu einer Verschärfung der politischen Struktur der NATO – die Anzahl der Ausschüsse im NATO-Hauptquartier wurde deutlich reduziert – sollte die militärische Struktur der NATO in die Lage versetzt werden, schnell Streitkräfte dorthin zu verlegen, wo sie benötigt werden. Dies beinhaltete neue NATO-Reaktionskräfte, die *NATO Response Force*.²⁹ Der Gipfel in Prag veranlasste die Schaffung zweier strategischer Kommandos der NATO: zum einen das *Allied Command Transformation* (ACT) mit Hauptsitz in den USA, zum anderen *Allied Command Operations* (ACO) mit Hauptsitz in Belgien. Dem Verantwortungsbereich des ACT oblag von nun an die „Umgestaltung der militärischen Fähigkeiten und die Förderung der Interoperabilität der NATO-Streitkräfte“³⁰. Das ACO wiederum war von nun an zuständig für alle weltweiten Operationen der NATO, welche von SHAPE aus unter dem SACEUR geleitet werden sollten.

Auf operativer Ebene bedeutete diese Umstrukturierung, dass zwei *Joint Force Commands* (JFC) geschaffen wurden: Aus dem *Regional Command Allied Forces North Europe* (RC AFNORTH) wurde das JFC Brunssum in den Niederlanden; aus dem *Allied Forces Southern Europe* (AF South) wurde das JFC Naples in Italien. Durch diese Maßnahmen waren

die Kommandostrukturen der NATO nun nicht mehr regional gebunden, was die Flexibilität für Operationen außerhalb des Bündnisgebiets erhöhen sollte.

Das neue Strategische Konzept von 2010 berücksichtigte diese weltweite Ausrichtung, trug aber auch einer seit 2008 verstärkt aggressiven russischen Außenpolitik Rechnung. Um den Sicherheitsinteressen der neuen Mitglieder aus Osteuropa Rechnung zu tragen, wurde die Aufgabe der Kollektivverteidigung wieder stärker betont. Gleichzeitig verankerte das Konzept auch Krisenmanagement und kooperative Sicherheit als die beiden anderen Kernaufgaben der NATO. Ebenso wurde ein Ausbau der politischen Konsultationen sowie der praktischen Kooperation mit Russland forciert. Der ambivalente Charakter des Konzepts zeigt sich auch in der Selbstdefinition der NATO: Sie sah sich nun als ein euroatlantisches Bündnis, für das die globale Sicherheitslage von Bedeutung ist, sowie als eine Sicherheitsorganisation sowohl politischen als auch militärischen Charakters.³¹

Statt einer Schlussfolgerung: Anpassung an neue alte Bedrohungen nach 2014

Während der 1990er und der 2000er Jahre wurde der „klassische“ Konflikt zwischen einzelnen Staaten oder Blöcken in den Hintergrund gedrängt. Das Ende des groß angelegten Engagements der NATO in Afghanistan, vor allem aber das Vorgehen Russlands in der Ukraine brachten Abschreckung und Verteidigung wieder auf die Tagesordnung der NATO.

Auf dem Gipfeltreffen in Wales 2014 bestand die erste Reaktion der NATO-Bündnispartner auf das veränderte Sicherheitsumfeld in einem *Readiness Action Plan*. Im Hinblick auf ihre Reaktionsfähigkeit bei einer plötzlichen Krise an der Ostflanke bemühten sich die Bündnispartner um eine An-



Sitzung des NATO-Ukraine-Rats im April 2024. Das Gremium wurde im Juli 2023 zum vertieften Dialog und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und der Ukraine eingerichtet.

© NATO

passung der militärischen Strukturen der NATO. Der Umfang der NATO-Reaktionskräfte wurde verdreifacht und durch eine *Very High-Readiness Joint Task Force* ergänzt – eine neue militärische „Speerspitze“ mit sehr hoher Einsatzbereitschaft, die innerhalb weniger Tage verlegt werden kann.³² Zwei Jahre später, auf dem NATO-Gipfel in Warschau im Jahr 2016, beschlossen die Staats- und Regierungschefs dann, eine *enhanced Forward Presence* in Estland, Lettland, Litauen und Polen einzurichten, d. h. eine ständige Präsenz von Bataillonen, die durch ein tragfähiges Verstärkungskonzept gestützt wird. Deutschland hat seit 2017 die Führung als Rahmennation für die verstärkte Vorwärtspräsenz in Litauen übernommen.³³ Auf ihrer Tagung im Februar 2018 haben die Verteidigungsminister der NATO-Staaten dann entschieden, zwei zusätzliche Kommandos einzurichten, um die Ostflanke der NATO im Konfliktfall schnell verstärken zu können: das *Joint Force Command Norfolk* in den Vereinigten Staaten und das *Joint Support and Enabling Command* in Ulm, Deutschland. Ersteres hat die Aufgabe, die existentielle Verbindung der NATO über den Atlantik zu sichern; letzteres würde den rückwärtigen Bereich der NATO und die Bewegung der NATO-Truppen in Europa abdecken.³⁴ Auch die beiden anderen Joint Force Commands in Brunssum und Neapel erhielten wieder eine stärker regionale Ausrichtung.

Der vollständige Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 hat die militärische Anpassung der NATO weiter forciert. Auf dem Gipfeltreffen in Madrid im Juni 2022 haben die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten eine neue „Baseline“ für die Abschreckungs- und Verteidigungsbereitschaft des Bündnisses gebilligt. Unter anderem wurde die Zahl der entlang der Ostflanke der NATO stationierten Gefechtsverbände von vier auf acht erhöht, wobei zusätzliche Gefechtsverbände in der Slowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien aufgestellt wurden. Alle Gefechtsverbände lassen sich schnell auf Brigadeebene aufstocken, während Deutschland beschlossen hat, eine Brigade dauerhaft in Litauen zu stationieren.³⁵ Auf der Grundlage eines „Konzepts für die Abschreckung und Verteidigung des euro-atlantischen Raums“ haben die militärischen Behörden der NATO außerdem eine Reihe neuer Verteidigungspläne für den gesamten Zuständigkeitsbereich des Bündnisses entwickelt. Diese neuen Verteidigungspläne sind nicht nur die detailliertesten seit Ende des Kalten Krieges, sie sind auch eng mit den nationalen Verteidigungsplänen der Alliierten koordiniert und von einem entsprechend zugeordneten Streitkräftedispositiv unterlegt.³⁶

In Anbetracht der neuen Realität haben die Bündnispartner auf dem Madrider Gipfel auch ein neues Strategisches Konzept gebilligt, das achte Dokument der NATO dieser Art. Das Dokument spricht eine klare Sprache: Es stellt fest, dass „die Möglichkeit eines Angriffs auf die Souveränität und terri-

toriale Integrität der NATO-Staaten“ nicht ausgeschlossen werden kann. Während der Terrorismus als „unmittelbarste asymmetrische Bedrohung für die Sicherheit unserer Bürger und für Frieden und Wohlstand in der Welt“ eine wichtige Rolle spielt, sind die Worte über die Russische Föderation noch deutlicher: Russland wird als „die bedeutendste und unmittelbarste Bedrohung für die Sicherheit der Bündnispartner und für Frieden und Stabilität im euro-atlantischen Raum“ eingestuft. Ähnlich wie im Strategischen Konzept von 2010 werden der NATO drei Kernaufgaben zugeschrieben: Abschreckung und Verteidigung, Krisenprävention und -bewältigung sowie kooperative Sicherheit. Der Schwerpunkt des Dokuments liegt jedoch eindeutig auf Abschreckung und Verteidigung als „Rückgrat unserer Verpflichtung nach Artikel 5, uns gegenseitig zu verteidigen“. Zudem stellt das Konzept alle drei Kernaufgaben in den Dienst der kollektiven Verteidigung des Bündnisses³⁷ (vgl. dazu auch den Beitrag von Sven Bernhard Gareis in dieser Ausgabe).

Strategisch ist die NATO also in vielerlei Hinsicht wieder näher an der Ausrichtung, die sie 1949 hatte, als das noch 2010 der Fall war. Nachdem Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebietes die NATO von 1992 bis 2014 dominierte, steht Kollektivverteidigung wieder deutlich im Zentrum der Allianz. Institutionell kann sich die Allianz auf eine über 75 Jahre gewachsene zivile und militärische Strukturen verlassen.

KURZVITA

Markus Pilster

Nach der erfolgreichen Ablegung des 1. und 2. Staatsexamens unterrichtet StR Markus Pilster seit 2016 die Fächer Internationale Politik, Politik und Gesellschaft, Geschichte sowie Englisch an weiterführenden Schulen, seit 2018 an der Theresen-von-Bayern Fachoberschule/Berufshochschule in München.

Dr. Ulrich Pilster

arbeitet als Referent in der Operationsabteilung der NATO. Zuvor war er im strategischen Militärhauptquartier der NATO und im NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre tätig. Dr. Pilster war in Afghanistan im Büro des NATO Senior Civilian Representative sowie in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt. Er bleibt der University of Essex im Vereinigten Königreich verbunden, wo er seinen Dokortitel in internationalen Beziehungen erwarb.

Anmerkungen

Die von den Autoren geäußerten Ansichten sind ihre eigenen und stellen nicht die offizielle Position der NATO oder ihrer Mitgliedstaaten dar.

- 1 Diese kurze Beschreibung beruht auf den persönlichen Erfahrungen des Verfassers mit der NATO; die öffentlich zugängliche Website der NATO bietet eine Fülle zusätzlicher Informationen. URL: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm> [08.02.2024].
- 2 Da die Entscheidungsfindung in den militärischen Strukturen der NATO den politischen Strukturen sehr ähnlich ist, stehen hier letztere im Fokus.
- 3 Der Vorgänger des NATO-Verteidigungsplanungsprozesses geht auf das Jahr 1966 zurück. Ein NATO-Krisenreaktionssystem wurde dahingegen erstmals 2005 vom Nordatlantikrat vereinbart. Für weitere Details vgl. Christian Tuschoff: The Impact of NATO's Defence Planning and Force Generation on Member States. In: Sebastian Mayer (Hrsg.): NATO's Post-

Cold War Politics. The Changing Provision of Security. London 2014, S. 194–211; Nicholas Williams: NATO Operations. In: Sebastian Mayer (Hrsg.): Research Handbook on NATO. Cheltenham 2023, S. 237–251.

- 4 Für eine wichtige Analyse in diesem Sinne siehe Seth A. Johnston: Institutional Design. In: Mayer (Hrsg.), Research Handbook on NATO (wie Anm. 3), S. 114–130.
- 5 NATO: Nordatlantikvertrag, 4. April 1949. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de [08.02.2024].
- 6 Vgl. NATO: Final Communiqué of the first Session of the North Atlantic Council. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17117.htm [08.02.2024].
- 7 Vgl. Sean Monaghan: Das Schwert, der Schild und der Igel – Die Stärkung der Abschreckung im Rahmen des neuen Strategischen Konzepts der NATO. In: SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 6, Heft 4/2022, S. 423–431, hier S. 424.
- 8 Vgl. Graeme P. Herd/John Kriendler/Klaus Wittmann: NATO's Genesis and Adaptation. From Washington to Chicago. In: Graeme P. Herd/John

- Kriendler (Hrsg.): Understanding NATO in the 21st Century. Alliance Strategies, Security and Global Governance. New York 2013, S. 16–32, hier S. 18.
- 9 Einen ausgezeichneten Überblick über die Entstehung der militärischen Strukturen der NATO gibt Dieter Krüger: Institutionalizing NATO's Military Bureaucracy: The Making of an Integrated Chain of Command. In: Mayer (Hrsg.), NATO's Post-Cold War Politics (wie Anm. 3), S. 50–68.
 - 10 Vgl. Seth A. Johnston: How Nato Adapts. Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950. Baltimore 2017, S. 62–69. Auf der Konferenz von Lissabon beschlossen die Bündnispartner auch ehrgeizige Ziele für konventionelle Streitkräfte, was sich im zweiten Strategischen Konzept der NATO (MC 3/5) widerspiegelte, das im Dezember 1952 angenommen wurde.
 - 11 Zitiert nach Timothy Andrews Sayle: Enduring Alliance. A History of NATO and the Postwar Global Order. Ithaca, New York 2019, S. 22.
 - 12 Vgl. Johnston 2017 (wie Anm. 10), S. 73 f.; Sebastian Mayer: Political Decision-Making. In: Ders., Research Handbook on NATO (wie Anm. 3), S. 147–163, hier S. 152.
 - 13 Vgl. NATO: Report of the Committee of Three. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_65237.htm [08.02.2024].
 - 14 Vgl. Johnston 2017 (wie Anm. 10), S. 85–88; Sayle 2019 (wie Anm. 11), S. 23–25; Herd et al. (Wie Anm. 8), S. 19 f.
 - 15 Vgl. Johnston 2017 (wie Anm. 10), S. 83–85.
 - 16 Vgl. Sayle 2019 (wie Anm. 11), S. 100–115.
 - 17 Vgl. NATO: Final Communiqué 1966, URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26668.htm [08.02.2024].
 - 18 Vgl. Mira Rapp-Hopper: Shields of the Republic. The Triumph and Peril of America's Alliances. Cambridge, Massachusetts/London 2020, S. 93–96.
 - 19 Vgl. Johnston 2017 (wie Anm. 10), S. 100–104; Krüger 2014 (wie Anm. 8), S. 60–64. Frankreich kehrte 2009 in die NATO-Kommandostruktur zurück.
 - 20 Siehe Monaghan 2022 (wie Anm. 7).
 - 21 Vgl. NATO: Harmel-Report. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm [27.01.2024].
 - 22 Vgl. Falk Ostermann: Die NATO. Institution, Politiken und Probleme kollektiver Verteidigung und Sicherheit von 1949 bis heute. München 2020, S. 133.
 - 23 Vgl. NATO: The Alliance's New Strategic Concept (1991). URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm [27.01.2024].
 - 24 Vgl. Gregory W. Pedlow: The Evolution of NATO's Command Structure, 1951–2009. Brüssel, 2010. URL: <https://info.publicintelligence.net/NATO-CommandStructure.pdf> [12.02.2024].
 - 25 Vgl. ebd., S. 12.
 - 26 Vgl. NATO: Pressemitteilung The Combined Joint Task Forces Concept. URL: <https://www.nato.int/docu/comm/1999/9904-wsh/pres-eng/16cjtf.pdf> [12.02.2024].
 - 27 Vgl. Herd et al. (Wie Anm. 8), S. 24.
 - 28 NATO: Erklärung der Staats- und Regierungschefs des NATO-Gipfels in Prag vom 21./22. November 2002. <https://nato.diplo.de/blob/2203136/f4ca71a0b2d6f9052e6a444a7595fb43/erklarung-der-staats-und-regierungschefs-2002-prag-data.pdf> [12.02.2024].
 - 29 Vgl. Ebd., S. 1 f.
 - 30 Ebd., S. 2.
 - 31 Vgl. Herd et al. (Wie Anm. 8), S. 28 f.
 - 32 Vgl. NATO: Readiness Action Plan. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm [12.02.2024].
 - 33 Vgl. NATO: Warsaw Summit Communiqué. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm [12.02.2024].
 - 34 Vgl. NATO: Creating a Secure and functional Rear Area: NATO's New JSEC Headquarters. URL: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/01/13/creating-a-secure-and-functional-rear-area-natos-new-jsec-headquarters/index.html> [12.02.2024].
 - 35 Für einen Überblick über die neue Baseline vgl. NATO: The Secretary General's Annual Report 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/3/pdf/sgar22-en.pdf [12.02.2024], insbesondere S. 14 ff.
 - 36 O.A.: NATO is Drafting New Plans to Defend Europe. In: The Economist, 07.02.2023. URL: <https://www.economist.com/international/2023/07/02/nato-is-drafting-new-plans-to-defend-europe> [12.02.2024].
 - 37 Vgl. NATO: NATO 2022 Strategic Concept (2022). URL: <https://www.nato.int/strategic-concept> [12.02.2024].



Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Europawahl 2024

[Europawahl](#)
[Wahlsystem](#)
[Europäische Union](#)
[Parteien und Wahlprogramme](#)
[Baden-Württemberg](#)
[Rückblick](#)
[Angebote der lpb BW](#)



Europawahl 2024
Wie ist die Stimmung in Europa im Vorfeld der Wahlen? Welche Themen und Herausforderungen bewegen die Bürgerinnen und Bürger? Wie funktioniert das Wahlsystem der Europawahl? Das Europäische Parlament hat Mitgliedern der Bürgerinnen und Bürgerinnen auf dem Weg zur Wahl...

Wer wird gewählt?

Bei der Europawahl wählen wahlberechtigte EU-Bürgerinnen und Bürger die Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP). Informationen über das EP und seine Aufgaben sowie über die aktuelle Sitzverteilung.

© weiter

Das Wahlrecht zur Europawahl

Wie viele Stimmen haben

Das Wahlportal zur Europawahl 2024
der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg – aktuell und hintergründig.
Es liefert Informationen über:

- die Wahlprogramme und die Spitzenkandidaten,
- die Aufgaben und den Aufbau des EU-Parlaments,
- die Stellung der Parteien,
- das Wahlsystem,
- die Wahl in Baden-Württemberg,
- die vergangene Wahlen und vieles mehr...

www.europawahl-bw.de



Von Verteidigung zu Sicherheit

Wandel von Strategie und Selbstverständnis der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges

Sven Bernhard Gareis

Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation entfiel für die NATO und ihre Mitgliedstaaten die unmittelbare Bedrohung durch einen mächtigen Gegner. Allerdings brachen verdrängte Konflikte wieder auf und es entstanden neue Risiken für die europäische wie auch die globale Stabilität. Die NATO entschied sich in dieser Situation für eine strategische Neuausrichtung, durch die sie sich als europäischer Stabilitätsanker und globale Sicherheitsagentur etablieren wollte. Durch umfassende Programme wie die Partnerschaft für den Frieden lud die NATO viele Transformationsstaaten zur Arbeit an kooperativer Sicherheit ein – bislang 16 Partner erlangten zudem die Mitgliedschaft in der Allianz. Ferner engagierte sich das Bündnis auf dem Westbalkan im internationalen Krisenmanagement und nach dem 11. September 2001 auch in der weltweiten Terrorbekämpfung. Trotz Rückschlägen wie in Afghanistan erwarb die NATO so neue strategische Fähigkeiten, die auch nach der Rückbesinnung auf ihre Kernaufgaben in Abschreckung und kollektiver Verteidigung in Folge der russischen Aggressionen in der Ukraine bedeutsam sind.

Neben der Niederlage ist es oft der Erfolg, der eine Allianz vor existenzielle Herausforderungen stellt: Ist der Gegner überwunden oder besiegt, fällt rasch auch der äußere Druck weg, welcher die Verbündeten politisch eint sowie zu enger militärischer Zusammenarbeit und weiteren gemeinsamen Anstrengungen bewegt.

In dieser Perspektive waren es vor allem Vertreter der politikwissenschaftlichen Denkschule des Neorealismus, welche sich skeptisch über die Zukunft der NATO als Verteidigungsbündnis äußerten (Waltz 1993: 75; vgl. Meier-Walser 2005: 25 f. mit weiteren Belegen). Schließlich waren

dieser mit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 und dann des „Eisernen Vorhangs“ insgesamt, der im Frühjahr 1991 vollzogenen Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (Warschauer Pakt) und schließlich dem zum Ende desselben Jahres erfolgten Kollaps der UdSSR der Hauptgegner und mit ihm die wesentliche Legitimationsgrundlage ihrer Existenz abhandengekommen. Nach neo-realistischer Lesart hätten mit dem Wegfall der Bedrohung die Bedeutung einzelstaatlicher (Sicherheits-)Interessen zunehmen, Interessen- und Machtkonflikte wachsen, die Orientierung an gemeinsamen Zielen und die Kohäsion des Bündnisses dagegen schwächer werden müssen.



Am 14. Juli 1990 reiste NATO-Generalsekretär Manfred Wörner (l.) als erster Vertreter seines Amtes nach Moskau, um den sowjetischen Staatspräsidenten Michail Gorbatschow (r.) zu einem Gespräch zu treffen.

© picture-alliance/dpa | AFP

Dass die NATO-Mitglieder aber – trotz wiederkehrender Spannungen untereinander und mit der Führungsmacht USA – nicht den Weg in Richtung einer deutlichen Schwächung oder gar Selbstauflösung des Bündnisses gingen, ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass zwar die unmittelbare Bedrohung durch einen hochgerüsteten Gegner zumindest für den Moment entfallen war, zugleich aber auch neue Herausforderungen und Risiken entstanden. So war der Zerfall der UdSSR begleitet von Gewaltkonflikten etwa in Georgien, zwischen Armenien und Aserbaidschan, in Tadschikistan oder auch in der Russischen Föderation. Auch war keineswegs ausgemacht, dass sich die der sowjetischen Herrschaft entronnenen Staaten alle schnell und friedlich in freiheitliche Demokratien verwandeln würden. Die Gefahr der Destabilisierung von Ländern und Regionen mit direkten und indirekten Auswirkungen auch auf die Mitglieder der NATO war also gegeben – und wurde mit den ebenfalls 1991 einsetzenden Kriegen im zerfallenden Jugoslawien auch umgehend zur blutigen Realität in der unmittelbaren Nachbarschaft der Allianz.

In dieser unübersichtlichen Situation hatten die Allianzmitglieder also weiterhin ein erhebliches Maß an gemeinsamen Sicherheitsinteressen, zu deren Bewahrung es aus einer institutionalistischen Sichtweise geboten schien, eine bestehende Organisation mit bewährten Strukturen und Verfahren zu erhalten und sie an neue strategische Aufgaben in Bereichen wie kooperativer Sicherheit und internationalem Krisenmanagement anzupassen.

Nach der Verabschiedung ihres Neuen Strategischen Konzepts 1991 (New Strategic Concept; NATO 1991) entwickelte sich die NATO von einer Verteidigungsallianz zu einer multifunktionalen und auch weit außerhalb des Bündnisgebietes tätigen Sicherheitsagentur (vgl. Theiler 2003: 302). Dabei veränderten neue Aufgaben etwa in der Terrorbekämpfung nach dem 11. September 2001 den Charakter des Bündnisses – und zeigten ihm mit dem Scheitern der Einsätze in Afghanistan 2021 auch die Grenzen seiner Handlungsfähigkeit auf. Trotz Rückschlägen bleiben Krisenmanagement und kooperative Sicherheit weiterhin wichtige Aufgaben der NATO (siehe NATO 2010; 2022), als sich diese nach den russischen Kriegen in Georgien 2008 sowie in der Ukraine seit 2014 bzw. 2022 wieder auf ihren Kernauftrag „Abschreckung und Verteidigung“ besann. Die Neuausrichtung nach dem Kalten Krieg stellt damit eine prägende Phase für die NATO dar, deren Entwicklungen im Folgenden genauer betrachtet und diskutiert werden sollen.

Allianz ohne Gegner: Veränderte Sicherheitslage und strategische Neuausrichtung

Nach mehr als vier Jahrzehnten der waffenstarrten Blockkonfrontation markierte das Jahr 1989 den Beginn einer sicherheitspolitischen Epochenwende: Noch bevor am 9. November mit der Berliner Mauer das prominenteste Symbol der deutschen und europäischen Teilung fiel, hatte Ungarn am 10. September seine Grenze nach Österreich vollständig geöffnet und damit ein Loch in den „Eisernen Vorhang“ gerissen. In Polen beginnend schüttelten – mit Ausnahme der UdSSR – alle Mitglieder des Warschauer Paktes ihre sozialistischen Regime ab und machten den Weg zu neuen Staats- und Gesellschaftsformen frei. Kurz vor der Wiedervereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 trat die DDR aus dem Warschauer Pakt aus, welcher sich dann in der ersten Jahreshälfte 1991 auflöste. Der Zerfallsprozess der UdSSR hatte bereits 1990 mit den Unabhängigkeitserklärungen

der drei baltischen Sowjetrepubliken Estland, Lettland und Litauen sowie Armeniens begonnen und endete am 21. Dezember 1991 mit der Erklärung von Alma-Ata, in der das Ende der UdSSR bestätigt wurde und sich elf der fünfzehn früheren Sowjetrepubliken in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zusammenfanden.

Für die NATO und ihre Mitgliedstaaten war diese Entwicklung Chance und Herausforderung zugleich. Zum einen bot sich die Möglichkeit, nach dem Wegfall der unmittelbaren Bedrohung durch die UdSSR und ihre Verbündeten ihre eigene Friedfertigkeit unter Beweis zu stellen, die Hand nach Osten auszustrecken und die Zusammenarbeit bei der Schaffung einer neuen europäischen Friedensordnung anzubieten. Zum anderen jedoch wurden nicht nur in deutschen Diskursen Fragen hinsichtlich der Legitimation des Fortbestandes und vor allem einer möglichen Erweiterung der NATO aufgeworfen, die insbesondere russische Sicherheitsinteressen in den Blick nahmen und bis in die Gegenwart fortwirken (vgl. Winkler 2022).

Die NATO und ihre Mitgliedstaaten signalisierten rasch ihre Bereitschaft, mit den ehemaligen Gegnern partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. In einer ersten kurzen „Botschaft aus Turnberry“ betonten die NATO-Außenminister im Juni 1990, zur Vertrauensbildung und engeren Beziehungen zwischen allen europäischen Ländern beitragen zu wollen (NATO 1990a), bevor dann die Staats- und Regierungschefs der Allianz in ihrer Londoner Erklärung feststellten: „Wir wissen, daß in dem neuen Europa die Sicherheit eines jeden Staates untrennbar mit der Sicherheit seiner Nachbarn verbunden ist. Die NATO muß zu einem Forum werden, in dem Europäer, Kanadier und Amerikaner zusammenarbeiten, nicht nur zur gemeinsamen Verteidigung, sondern auch beim Aufbau einer neuen Partnerschaft mit allen Ländern Europas“ (NATO 1990b: Ziffer 4). Die Erklärung schloss mit dem optimistischen Ausblick, dass das Bündnis bereit und entschlossen sei, eine „umfassende Neugestaltung“ einzuleiten und „in Zusammenarbeit mit allen Staaten Europas dauerhaften Frieden auf diesem Kontinent zu schaffen“ (ibid.: Ziffer 23).

Schnell wurde aber auch klar, dass – anders als von Francis Fukuyama (1993) ausgerufen – die Geschichte eben nicht zu ihrem Ende gekommen war, sondern in Gestalt vieler Krisen, Konflikte und Kriege in Europa (Ex-Jugoslawien) und seiner Peripherie (post-sowjetischer Raum, Mittlerer Osten) sowie den damit verbundenen Stabilitätsrisiken zurückkehrte. In ihrem auf dem NATO-Gipfel in Rom im November 1991 verabschiedeten Neuen Strategischen Konzept (NATO 1991; zu den Strategischen Konzepten s. Schuchardt/Theiler 2021: 382 f.) trugen die Mitgliedstaaten der neuen Sicherheitslage Rechnung, indem sie die NATO als „eines der unverzichtbaren Fundamente für ein stabiles sicherheitspolitisches Umfeld in Europa, gegründet auf dem Wachsen demokratischer Einrichtungen und auf dem Bekenntnis zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten“ sowie als transatlantisches Konsultationsforum unter ihren Mitgliedern ausgestalten wollten (NATO 1991: Ziffer 4). Zugleich sollte an der Fähigkeit zu militärischer, auch nuklearer Abschreckung und Verteidigung festgehalten und das strategische Gleichgewicht in Europa gewahrt werden (ibid.). Bemerkenswert ist die Reihenfolge dieser hier genannten „grundlegenden Sicherheitsaufgaben“ der NATO, welche die Schritte hin zu einer kooperativen Sicherheitsordnung im euro-atlantischen Raum an die Spitze stellte.

In Teil III des Konzepts wurden denn auch sofort Wege zu deren Ausgestaltung durch Maßnahmen zur Friedenssiche-

rung in Europa gerade auch auf den Gebieten der Abrüstung und Rüstungskontrollpolitik, durch Dialog und Kooperation, durch kollektive Verteidigung wie auch durch Krisenbewältigung und Konfliktverhütung vorgestellt. Unterstrichen wurde dabei die Zusammenarbeit mit Institutionen wie der Europäischen Gemeinschaft (EG), den Vereinten Nationen (VN) oder der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, ab 1995 OSZE), dem größten und umfassendsten Konsultationsforum zwischen Vancouver und Wladiwostok. Im anschließenden Teil IV zu den Verteidigungsrichtlinien wurde einerseits an der Hauptaufgabe der Verteidigung festgehalten, andererseits aber der Weg zu deutlich kleineren, aber flexiblen und schnell reaktionsfähigen Streitkräften aufgezeigt. Auch auf der globalen Ebene sollten die Bündnispartner aktiv werden können, um „(...) einen Beitrag zu Stabilität und Frieden in der Welt zu leisten, indem sie Streitkräfte für Missionen der Vereinten Nationen zur Verfügung stellen“ (NATO 1991: Ziffer 42).

Insgesamt veränderte sich die einst exklusive Verteidigungsallianz als „Neue NATO“ (Rühe 1996) in Richtung einer inklusiven, neue Aufgaben und Ziele sowie weitere Akteure und Partner umgreifenden, multifunktionalen Sicherheitsagentur.

Diese neuen Aufgaben sollten der Allianz aber auch gleich mehrere Drahtseilakte abverlangen: Einerseits sollte eine umfassende europäische Sicherheitsordnung errichtet werden, andererseits erhofften sich viele ostmitteleuropäische Länder wie die baltischen Staaten, Polen, die Tschechoslowakei (ab 1992 Tschechien und Slowakei) oder Ungarn von der NATO Schutz vor der Sowjetunion bzw. ihrer Nachfolgerin Russland und begannen bald auf Aufnahme in die west-

lichen Strukturen zu drängen. Allerdings hätte in den frühen 1990er Jahren eine rasche Ausdehnung des NATO-Gebietes in die frühere Einflussosphäre der UdSSR russische Sicherheitsinteressen massiv beeinträchtigt. Hinzu kamen ethnische und territoriale Konflikte zwischen ostmitteleuropäischen Staaten (etwa Polen/Litauen, Ungarn/Rumänien, Lettland/Russland etc.), die keinesfalls in die NATO hineingetragen werden sollten.

Es mussten also Wege gefunden werden, in Europa Sicherheit vor und mit Russland zu schaffen. Gleichzeitig galt es, die Transformationsstaaten zunächst unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft an die westlichen Strukturen heranzuführen, sie zur Beilegung ihrer Streitigkeiten zu bewegen – und dabei glaubhaft eine Beitrittsperspektive aufrechtzuerhalten.

Die NATO als Stabilitätsanker in einer europäischen Sicherheitsordnung

Über die Frage, wie die NATO ihre neue Rolle als Ankerpunkt in der europäischen Stabilitäts- und Sicherheitsordnung einnehmen sollte, gingen die Meinungen zunächst stark auseinander. So war für das wiedervereinigte Deutschland, das seine prekäre Lage an der Nahtstelle der früheren Machtblöcke gegen eine von Verbündeten und neuen Partnern umgebene Mittellage in Europa eingetauscht hatte, die neue offene Grenze nach Osten zugleich auch eine Stabilitäts- und Wohlstandsgrenze. Über diese waren im Falle eines Scheiterns der Transformationsprozesse in den Nachbarländern zahlreiche Probleme von der unkontrollierten Migration bis hin zur Organisierten Kriminalität zu befürch-



Damit ihr Land die Voraussetzungen für einen NATO-Beitritt erfüllte, mussten tschechische Offiziere 1997 Englischunterricht nehmen.

© picture-alliance/dpa | CTK

ten. Für die Bundesregierung unter Helmut Kohl lag daher die weitere Stabilisierung Ostmitteleuropas durch wachsenden Wohlstand und Sicherheit sowie durch die Unumkehrbarkeit der Entwicklung zu Freiheit und Demokratie im besonderen Interesse Deutschlands. Seiner integrationsorientierten Tradition folgend, sah Deutschland diese Ziele am besten in der raschen Einbindung der Reformstaaten in die euro-atlantischen Strukturen verwirklicht. Dazu erschien die NATO als ein besonders geeignetes Forum: Ein Platz im Bündnis bedeutete für die potenziellen Beitrittskandidaten die sichere Zugehörigkeit zum westlichen Lager und zugleich eine Bestätigung für ihren Demokratisierungskurs sowie eine innenpolitische Stärkung der nach Westen strebenden Regierungen.

In Frankreich und Großbritannien, vor allem auch in den USA wurde jedoch eine von den Reformstaaten immer drängender gewünschte Erweiterung der NATO – mit Blick auf deren mögliche Überdehnung ebenso wie auf russische Interessen – zunächst eher skeptisch betrachtet. Sie bevorzugten die Schaffung neuer Dialog- und Kooperationsforen auf der Grundlage des sogenannten Liaison-Modells, das die Außenminister Deutschlands und der USA, Hans-Dietrich Genscher und James Baker, im Sommer 1991 vorstellten. Auf diesem Modell, das im Wesentlichen eine eher lose, konsultative Anbindung der ostmitteleuropäischen Staaten vorsah, baute der im Dezember 1991 geschaffene Nordatlantische Kooperationsrat (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC) auf. Diesem gehörten neben den damals sechzehn NATO-Staaten auch alle Mitglieder des kurz zuvor aufgelösten Warschauer Paktes sowie dann auch die Nachfolgestaaten der im gleichen Monat zusammengebrochenen Sowjetunion an.

Die Tatsache, dass die Mitgliedschaft im NACC ausdrücklich keine Sicherheitsgarantien beinhaltete und keine Beitrittsperspektive eröffnete, führte bei beitrittswilligen Ländern wie Polen, Tschechien und Ungarn, später auch bei den baltischen Staaten zu Enttäuschungen. Sie hätten sich gezieltere Entscheidungen auch als Anerkennung ihrer internen Transformationsprozesse gewünscht, zudem wurden die Rücksichtnahmen auf Russland in Polen und in den baltischen Staaten mit Sorge betrachtet.

Die Geduld der Beitrittssuchenden wurde knapp zwei Jahre später auf eine weitere Probe gestellt, als ihnen die Allianz auf ihrem Brüsseler Gipfel am 10. Januar 1994 statt eines konkretisierten Erweiterungsfahrplanes das – maßgeblich vom deutschen NATO-Generalsekretär Manfred Wörner geprägte – Kooperationsprogramm „Partnerschaft für den Frieden“ (*Partnership for Peace*, PfP) anbot (zum Programm s. ausführlich NATO 2005). Trotz wiederum fehlender Beitrittsperspektive erlaubte die PfP auf der Grundlage von individuellen Kooperationsprogrammen (*Individual Partnership Action Plan*, IPAP) zwischen NATO und Partnerstaat eine Differenzierung der beitrittswilligen Partner nach dem Grad ihres Kooperationswillens sowie ihrer Bereitschaft und Fähigkeit, sich den Strukturen und Verfahren des Bündnisses anzupassen, an gemeinsamen Übungen teilzunehmen, Personal zur Ausbildung in NATO-Länder zu entsenden und so ihre Integrationschancen zu erhöhen. Insgesamt erwies sich die PfP als großer Erfolg – ihr traten in der Spitze dreißig Teilnehmerstaaten der KSZE/OSZE Staaten bei, von denen bislang sechzehn dann schrittweise NATO-Mitglieder wurden. In Fortführung ihres Ansatzes der kooperativen Sicherheit lud die NATO 1994 dann auch die südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres zum Mittelmeerdiallog (*Mediterranean Dialogue*, MD) ein (vgl. hierzu auch den Beitrag von Gerlinde Groitl in dieser Ausgabe).

Verfolgte die NATO, vor allem die USA, mit dem PfP-Programm in erster Linie das Ziel, Zeit zu gewinnen und Entscheidungen zur NATO-Erweiterung weiter hinauszuzögern, nutzten insbesondere die in der sogenannten Visegrád-Gruppe organisierten Länder Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn das Momentum dieser Initiative zum verstärkten Engagement und setzten die zögerlichen Bündnispartner unter weiteren Zugzwang. Bald nach der Verabschiedung des PfP-Programmes ging es nicht mehr um das „Ob“ einer NATO-Erweiterung, sondern nur mehr noch um das „Wann“, das „Wie“ und das „Wer“. Mit der im September 1995 vorgelegten NATO-Erweiterungsstudie (*Study on NATO-Enlargement*) erhielten die Beitrittskandidaten dann erstmals – wenn auch inoffizielle – Kriterien, die sie für einen NATO-Beitritt zu erfüllen hatten (siehe NATO 1995). Im Juli 1997 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der NATO auf ihrem Gipfel in Madrid, den Ländern Polen, Tschechien und Ungarn Beitrittsgespräche anzubieten. Eine Einladung an die Slowakei wurde unter anderem wegen mangelnden Fortschritten bei den Rechten ethnischer Minderheiten verweigert.

Von Anfang an war den Mitgliedern der Allianz klar gewesen, dass eine Erweiterung des Bündnisgebietes auf das Territorium des ehemaligen Warschauer Paktes und der UdSSR in enger Abstimmung mit Russland verlaufen musste. Zusammen mit den USA gelang es, Russland ab 1995 zur Teilnahme an der PfP zu bewegen. Russland wurde zugesichert, dass auf dem Gebiet der neuen Partner weder Nuklearwaffen noch alliierte Truppenverbände dauerhaft stationiert würden. Noch im Vorfeld der Entscheidung zur NATO-Erweiterung wurde am 27. Mai 1997 mit der „Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation“ (NATO 1997) ein eigenes Dialog- und Konsultationsforum in Gestalt zunächst eines Ständigen Gemeinsamen Rates (*Permanent Joint Council*, PJC) ins Leben gerufen, welcher dann 2002 zum NATO-Russland-Rat (*NATO-Russia Council*, NRC) aufgewertet wurde (Schuchardt/Theiler 2021: 383 f.). Dieses Format sicherte Russland exklusive Konsultationen mit der NATO für alle wichtigen politischen Fragen zu, räumte ihm aber keine Rechte auf Mitentscheidung in der Politik des Bündnisses ein. In diesem Dokument wurde – wenn auch in umständlicher und interpretationsfähiger Sprache – festgehalten, dass die NATO nicht beabsichtige, auf dem Hoheitsgebiet neuer Mitglieder Nuklearwaffen oder Truppen dauerhaft zu stationieren (s. NATO 1997: Abschnitt IV). Insgesamt sah der damalige Präsident Russlands, Boris Jelzin, die Sicherheitsinteressen seines Landes hinreichend berücksichtigt, so dass der Erweiterungsprozess der NATO zunächst ohne russische Widerstände fortgesetzt werden konnte. Erst gut ein Jahrzehnt später sollte Jelzins Nachfolger Wladimir Putin dann in der NATO-Erweiterung wieder eine Bedrohung Russlands wahrnehmen (s. u.; vgl. dazu auch den Beitrag von Tim Geiger in dieser Ausgabe).

Wenige Tage nach Unterzeichnung der NATO-Russland-Grundakte wurden dann am 30. Mai 1997 auf dem Gipfeltreffen der Allianz im portugiesischen Sintra der NACC und die PfP im bis heute bestehenden Euroatlantischen Kooperationsrat (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC) verschmolzen. Mit der Heranführung unterschiedlichster Partnerländer an die Zusammenarbeit mit der NATO gelang es, vertrauensvolle Beziehungen auch mit jenen Staaten des postsowjetischen Raumes aufzubauen, die keine Beitrittsabsichten hegten. Für die Beitrittsaspiranten galt nach der Erweiterungsstudie die klare Aufforderung, Konfliktpotenziale mit Nachbarstaaten auf diplomatischem Wege beizu-



Mit der sogenannten Visegrád-Gruppe organisierten sich im Februar 1991 die Länder Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn in einer Art Interessengemeinschaft, die auch in der NATO Beachtung fand. Für die damalige Tschechoslowakei unterzeichnete Präsident Václav Havel (am Tisch 1. v. l.), für Ungarn Premierminister József Antall (Mitte) und für Polen Präsident Lech Wałęsa (2. v. r.).

© picture alliance/PAP | JAN MOREK

legen. Allein hierin zeigte sich bereits ein stabilisierender Effekt für eine sich grundlegend verändernde Region, der von einer attraktiven Beitrittsoption zur NATO ausging.

Die NATO im internationalen Krisenmanagement

Auf der Grundlage ihres Neuen Strategischen Konzepts bot die Allianz auf ihrem Verteidigungsministertreffen im Juni 1992 in Oslo den Vereinten Nationen wie auch der KSZE die Bereitstellung militärischer Kapazitäten zur Unterstützung von Friedensoperationen an. Dies bedeutete eine Ausweitung des Aufgabenspektrums der NATO, für die der Washingtoner Vertrag keine Regelungen vorsah.

Die als *Non Article Five*- oder *Out-of-Area-missions* bezeichneten Einsätze begannen rasch, das Tätigkeitsfeld der NATO zu dominieren. Ab dem Herbst 1992 überwachte die NATO zur Durchsetzung eines vom VN-Sicherheitsrat verhängten Handels- und Waffenembargos sowie eines Flugverbotes zunächst den Seeraum in der Adria vor dem ehemaligen Jugoslawien sowie den Luftraum über der Region (*Operation Sharp Guard*). Ab April 1993 verschärften die VN ihr Vorgehen gegen die serbischen Kräfte in Bosnien-Herzegowina und suchten bei der NATO um die bewaffnete Durchsetzung des Flugverbotes sowie um Luftunterstützung für die Friedenstruppe UNPROFOR und die von dieser eingerichteten Schutzzonen an. Nach dem dramatischen Scheitern der VN-Mission (s. hierzu Gareis/Varwick 2014: 136 f.) übernahm die NATO dann ab Dezember 1995 im Rahmen der Implementation Force (IFOR) die Absicherung des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina (Dayton-Abkommen). Zu dessen Abschluss hatte es nach dem serbischen Genozid an den Bosniern in Srebrenica im Juli 1995 massiver, zunächst militärischer und dann politischer Interventionen seitens der NATO und der USA bedurft.

Mit dieser Aufgabe, die von 1996 bis Ende 2004 als *Stabilization Force* (SFOR) weitergeführt wurde, trat die NATO erstmals als ein eigenständiger Mandatnehmer der VN auf, der nicht mehr nur punktuelle Unterstützung leistete, sondern ein komplexes Aufgabenfeld in toto und in weitgehend eigener Verantwortung mit einer nur mäßig ausgeprägten Berichtspflicht gegenüber den VN übernahm.

Wurde IFOR/SFOR schon hierdurch zu einem Meilenstein in der Entwicklung der NATO zu einer multifunktionalen Sicherheitsagentur, sollten weitere Charakteristika dieser Mission die künftigen Entwicklungen innerhalb der Allianz maßgeblich bestimmen. So wirkten an der zu Anfang aus rund 60 000 Soldatinnen und Soldaten bestehende Friedenstruppe über dreißig Nationen mit – neben den NATO-Staaten auch Russland sowie zahlreiche PfP-Partner, aber auch andere VN-Mitgliedstaaten wie Ägypten, Pakistan oder Malaysia. IFOR wirkte modellhaft für das im Juni 1996 dann in Berlin verabschiedete *Combined Joint Task Force* (CJTF)-Konzept der Allianz. Danach wurden militärische Einsatzverbände durch Kontingente aus verschiedenen Ländern gebildet und hinsichtlich ihrer Größe und Fähigkeiten auf die Erfordernisse einer bestimmten Lage zugeschnitten. Dieses flexible „Baukasten-System“ bedeutete einen fundamentalen Bruch mit den starren Verteidigungsdoktrinen aus der Epoche der Ost-West-Konfrontation. Es wurde zum Konstruktionsprinzip für die nachfolgenden Friedenseinsätze der NATO im Kosovo seit 1999 (KFOR) sowie die Unterstützungstruppen ISAF (*International Security Assistance Force*) bzw. *Resolute Support* (RS) in Afghanistan von 2001 bis 2021.

Die neuen und vielfältigen Aufgaben der NATO verlangten auch nach einer Neuauflage ihres Strategischen Konzepts, welches am 23./24. April 1999 auf dem Washingtoner Jubiläumsgipfel zum 50. Geburtstag der Allianz verabschiedet wurde. Darin erweiterte die Allianz das Spektrum der von ihr wahrgenommenen Sicherheitsrisiken deutlich, insbe-

sondere um die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und Terrorismus. Auf Drängen Deutschlands, aber auch anderer europäischer Staaten unterblieb es allerdings noch, für das Bündnis einen diesen Risiken entsprechenden weltweiten Handlungsrahmen zu schaffen, wie dies die USA angestrebt hatten (vgl. NATO 1999).

Beeinflusst durch die Erfahrung des 11. September 2001 und der damit verbundenen erstmaligen Ausrufung des Bündnisfalls nach Artikel 5 des NATO-Vertrages sowie auf Drängen der USA wurde das Prager Treffen der Staats- und Regierungschefs im Mai 2002 zu einer Art „Transformationsgipfel“ für die NATO. In der Ziffer 4 der Gipfelerklärung (s. NATO 2002) legten die Staats- und Regierungschefs den nunmehr weltweiten Aktionsradius der Allianz fest: „Um das volle Spektrum ihrer Aufgaben zu erfüllen, muss die NATO in der Lage sein, Streitkräfte einzusetzen, die schnell dort hin verlegt werden können, wo sie nach Entscheidung durch den Nordatlantikrat benötigt werden und die Fähigkeit besitzen, Operationen über Zeit und Raum zu führen (...)“.

Die sicherheitspolitischen Entwicklungen der 2000er Jahre stellten die NATO vor neue Herausforderungen, legten aber auch potenzielle Bruchlinien zwischen den Verbündeten offen: die Terroranschläge des 11. September 2001 und der von den USA daraufhin ausgerufene *war on terror* führten nicht nur zum ersten Bündnisfall, sondern auch zu einer Art Marginalisierung der NATO in ihrer Kernfunktion als Verteidigungsbündnis. Die USA lehnten einen Rückgriff auf das Bündnis und seine Strukturen ab und führten ihre Verteidigungsmaßnahmen selbst – unterstützt durch individuelle Leistungen von Alliierten und Partnerstaaten (s. Meier-Walser 2005: Abschnitt 3). In der Folge kam es auch zu einer

Reihe von Militäroperationen der NATO, unter denen sich die bereits erwähnte, vom VN-Sicherheitsrat 2001 mandatierte ISAF in Afghanistan mit zeitweise 130 000 Kräften zur größten je von der NATO geführten Operation entwickeln sollte. Allerdings zeigte das Beispiel Afghanistan auch, dass mit von außen eingebrachten militärischen Mitteln keine dauerhaften politisch-gesellschaftlichen Veränderungsprozesse bewirkt werden können. 2021 fiel das Land – nach einem überhasteten Abzug der auf die ISAF folgenden NATO-Mission Resolute Support – wieder unter die Herrschaft der 2001 scheinbar besiegten Taliban. (s. Gareis 2023)

Eine prägende Phase in der Entwicklung der NATO

Trotz einiger Rückschläge im internationalen Konfliktmanagement sowie wiederkehrenden Meinungsverschiedenheiten unter den Verbündeten über Art und Reichweite der neuen Rollen der Allianz können die Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges als eine prägende und in der Gesamtschau auch als eine recht erfolgreiche Phase in der Entwicklung der NATO betrachtet werden.

Insbesondere hat sie sich als ein Stabilitätsanker in einer kritischen Transformationsphase im ostmitteleuropäischen und post-sowjetischen Raum bewährt. Die Instrumente der kooperativen Sicherheit halfen, Vertrauen und Annäherung zu entwickeln – lange auch im Verhältnis zur Russischen Föderation. Die Zusammenarbeit mit dieser wurde trotz ihres Krieges gegen Georgien 2008 noch im Strategischen Konzept von 2010 als „strategic importance“ (NATO 2010: Ziffer 33) bezeichnet. Auch das Strategische Konzept von 2022



Finnlands Außenminister Pekka Haavisto (l.) und Schwedens Außenministerin Ann Linde (r.) gemeinsam mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg nach der offiziellen Unterzeichnung der NATO-Beitrittsgesuche beider Länder im Juli 2022.

© picture alliance / AA | Dursun Aydemir

hält am Dreiklang „Abschreckung und Verteidigung“, „Internationales Krisenprävention und -management“ und „Kooperative Sicherheit“ (s. NATO 2022: 6–11) fest – nach Russlands Aggressionen in der Ukraine seit 2014 und dann in umfassender Weise seit 2022 mit einem Schwerpunkt auf der ersten *Core Task*. In der Folge wurden die Kooperationsprogramme mit Georgien und der Ukraine verstärkt.

Nach der Jahrtausendwende kamen mit der *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) weitere Partner auf der arabischen Halbinsel hinzu, zudem wurden mit Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Pakistan, Kolumbien oder der Mongolei *Partners Across the Globe* gewonnen. Derzeit sind es rund vierzig Partner in vier Formaten, mit denen die Allianz in zahlreichen Programmen und Projekten zusammenarbeitet.

In Kosovo und Irak sind weiterhin zwei *Out-of-Area*-Missionen im Einsatz; die bewährten multinationalen Einsatzkonzepte spielen schon seit geraumer Zeit auch in der Landes- und Bündnisverteidigung von NATO-Mitgliedern eine wichtige Rolle. So unterstützen Alliierte die an der Ostflanke des Bündnisses gelegenen baltischen Staaten sowie Polen durch die 2016 eingeführte und seither weiter ausgebaut „Vornepräsenz“ (*enhanced Forward Presence*, eFP).

Vor allem aber hat die NATO in ihrem Markenkern als einer Verteidigungsallianz nicht nur überlebt, sondern ist immer ein attraktives und hinsichtlich seiner Sicherheitsgarantien glaubwürdiges Bündnis geblieben.

Die strategische Ausrichtung des Bündnisses hat sich als robust und flexibel zugleich herausgestellt: Es ist der NATO

gelingen, neuen Herausforderungen entgegenzutreten und dabei die Fähigkeit zu Abschreckung und Verteidigung grundsätzlich zu bewahren sowie an die veränderten Bedrohungen anzupassen. Ihre Mitgliedschaft hat sich dabei kontinuierlich vergrößert, und zwar nicht als Ausdruck einer expansiven Bündnispolitik, sondern als Folge der von Russland ausgehenden bzw. weiter ausgehenden Aggressionen und Bedrohungen gegenüber Staaten in seiner unmittelbaren bzw. näheren Nachbarschaft.

Der NATO-Beitritt Finnlands und Schwedens spricht eine eindeutige Sprache: Zwei traditionell neutrale Länder geben eine für ihre jeweilige strategische Kultur prägende Position auf und schließen sich aus Sorge vor möglichen russischen Angriffen dem Nordatlantischen Bündnis an. Den Unterschied zwischen Bündnismitgliedschaft und Partnerschaft muss die Ukraine seit einem Jahrzehnt in einer Folge katastrophaler Aggressionen erfahren und erleiden.

KURZVITA

**Prof. Dr.
Sven Bernhard Gareis**

lehrt seit 2007 Politikwissenschaft an der Universität Münster. Von Februar 2018 bis November 2023 war er im Internationalen Stab des NATO-Hauptquartiers in Brüssel als beratender Experte für Partnerschaftsprogramme in Eurasien und Ostasien tätig.

LITERATUR

- ❖ Fukuyama, Francis (1993): *The End of History and the Last Man*. New York.
- ❖ Gareis, Sven Bernhard (2023): Berücksichtigung der Risiken und Möglichkeiten des Scheiterns bei der Mandatierung militärischer Einsätze. In: Werkner, Ines-Jacqueline (Hrsg.): *Die politische Entscheidung zum militärischen Einsatz. Eine Neubewertung angesichts von Afghanistan und Mali*. Heidelberg, S. 76–86. URL: <https://heidelbergerforum-friedensethik.de/wp-content/uploads/2023/02/Heidelberger-Forum-zur-Friedensethik-1.pdf> [08.02.2024].
- ❖ Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (2014): *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*. 5. Aufl., Opladen/Toronto.
- ❖ Meier-Walser, Reinhard C. (2005): *Die Entwicklung der NATO 1990–2004*. In: Varwick, Johannes (Hrsg.): *Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?* Opladen, S. 25–44.
- ❖ NATO (1990a): *Message from Turnberry. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*. 7–8 June 1990. URL: <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900608b.htm> [08.02.2024].
- ❖ NATO (1990b): *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*. Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council ("The London Declaration"). 05. Jul. 1990–06. Jul. 1990. London. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm [08.02.2024]. Deutsche Fassung in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/1990, S. 1004. URL: <https://www.blaetter.de/ausgabe/1990/august/london-erklaerung-die-nordatlantische-allianz-im-wandel> [08.02.2024].

- ❖ NATO (1991): *The Alliance's New Strategic Concept*. Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council. 07 Nov. 1991–08 Nov. 1991. Rom. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm [08.02.2024]. Deutsche Fassung unter Bundesausschuss Friedensratschlag, URL: <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/NATO/1991-strategie.html> [08.02.2024].
- ❖ NATO (1995): *Study on NATO Enlargement*. Brüssel. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm [08.02.2024].
- ❖ NATO (1997): *Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de [08.02.2024].
- ❖ NATO (1999): *Das Strategische Konzept des Bündnisses*. Brüssel. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm?selectedLocale=de [08.02.2024].
- ❖ NATO (2002): *Prague Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic. Brüssel. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm?selectedLocale=en [08.02.2024].
- ❖ NATO (2005): *Sicherheit durch Partnerschaft*. Brüssel. URL: <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-ger.pdf> [08.02.2024].
- ❖ NATO (2010): *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 November 2010. Brüssel. URL: <https://www.nato.int/docu/active-engagement/active-engagement-ger.pdf> [08.02.2024].

nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf [08.02.2024].

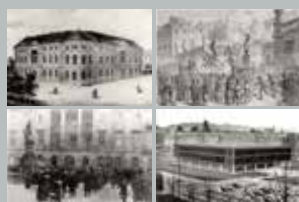
- NATO (2022): *Strategic Concept*. Brüssel. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [08.02.2024].
- NATO (2023): *NATO Topic: Mediterranean Dialogue*. Brüssel. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52927.htm [08.02.2024].
- Rühle, Volker (1996): *Die Neue NATO*. In: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin* (34), S. 340–343.

- Schuchardt, Dirk/Theiler, Olaf (2021): *Die NATO: Grundlagen und Deutschlands Rolle im Bündnis*. In: Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): *Deutsche Sicherheitspolitik*. 3. Aufl., München, S. 375–421.
- Theiler, Olaf (2003): *Die NATO im Umbruch. Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen*. Baden-Baden.
- Waltz, Kenneth (1993): *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security* 18, Heft 2/1993, S. 44–79.
- Winkler, Heinrich-August (2022): *Die Legende von der verpassten Chance*. In: *Internationale Politik* 77, Heft 4/2022, S. 106–113.

Demokratie erinnern

Historisch-politische Identitätsbildung
im deutschen Südwesten

Hrsg. von Bernd Braun, Frank Engehausen,
Sibylle Thelen und Reinhold Weber



lpb

Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Demokratie erinnern

Historisch-politische Identitätsbildung im
deutschen Südwesten

Hrsg.: Bernd Braun, Frank Engehausen, Sibylle Thelen, Reinhold Weber

Die Demokratie wurde den Deutschen nicht in die Wiege gelegt. Sie wurde in einem langwierigen Prozess erstritten und erkämpft. Erinnerung und Gedenken an diese Entwicklung, an die Demokratie und ihre Errungenschaften haben ihre eigene Geschichte.

Dieser Band zeichnet die demokratische Erinnerungskultur im deutschen Südwesten seit Beginn des 19. Jahrhunderts nach und würdigt zugleich die erfolgreiche, aber hart umkämpfte Etablierung einer demokratischen und freiheitlichen Verfassungsordnung.

9 Euro zzgl. Versand, Bestellung ausschließlich im Webshop
der Landeszentrale für politische Bildung: www.lpb-bw.de/shop
E-Book (kostenlos) unter www.lpb-bw.de/e-books.html

lpb
BW

Die NATO und Russland

Von der Annäherung zurück zur Gegnerschaft

Tim Geiger

Für einen kurzen Moment lösten sich zu Beginn der 1990er Jahre die Spannungen zwischen dem Westen und der Sowjetunion bzw. Russland auf. Doch das, was auf langen Verhandlungswegen erreicht wurde, war nur von kurzer Dauer. Der Freude über die Annäherung folgte bald erneut Misstrauen und Entfremdung, die spätestens seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 wieder in Gegnerschaft mündete. In seinem Beitrag beleuchtet Tim Geiger die verschiedenen Etappen der NATO-Osterweiterung und der damit verbundenen Haltung der NATO-Mitgliedstaaten und Russlands. Dabei verdeutlicht er, dass das Verhältnis zwischen dem Westen und Russland immer wieder zwischen Annäherung und Abgrenzung, zwischen Gesprächsbereitschaft und offener Ablehnung schwankte.

Die 34 Staats- und Regierungschefs aus Ost und West, die vom 19. bis 21. November 1990 in Paris zur Gipfelkonferenz der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) zusammenkamen, wollten eine neue Zusammenarbeit. In den zurückliegenden Monaten hatte sich ein Umbruch welthistorischen Ausmaßes vollzogen: Der Kalte Krieg zwischen den nuklear hochgerüsteten Supermächten USA und Sowjetunion mitsamt ihren Militärallianzen gehörte der Vergangenheit an. Die bisherigen Machthaber in den osteuropäischen Staaten wurden 1989/90 durch friedliche Revolutionen aus ihren Ämtern gefegt, ohne dass Moskau wie früher das sozialistische System mit Panzern erhielt. Seit dem 3. Oktober 1990 war Deutschland wiedervereinigt, die UdSSR hatte sogar einer NATO-Zugehörigkeit des geeinten Deutschlands zugestimmt. Mitemöglichst wurde diese Zeitenwende durch ein über Jahre hart erarbeitetes Vertrauensverhältnis zwischen führenden Politikern wie dem US-Präsidenten George H. W. Bush, dem sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow, Bundeskanzler Helmut Kohl und anderen.

Annäherung und Abrüstung: Die unmittelbare Zeit nach Ende des Kalten Krieges

In der „Charta von Paris für ein neues Europa“ wurde am 21. November 1990 feierlich „das Zeitalter der Konfrontation und Teilung Europas“ beendet und „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ verkündet. Fortan sollten Beziehungen „auf Achtung und Zusammenarbeit gründen“, indem sich alle Unterzeichnerstaaten zu pluralistischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten als gemeinsamen Normenrahmen bekannten (Charta 1990). Für eine umfassende Sicherheitskooperation wurden die Prinzipien bekräftigt, auf die sich schon 1975 in Helsinki, auf dem Höhepunkt der Entspannungspolitik, alle NATO-, Warschauer-Pakt- und die neutralen und nichtgebundenen Staaten in der KSZE-Schlussakte verpflichtet hatten: Achtung der Souveränität und Gleichheit aller Staaten sowie ihrer territorialen Integrität, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen und friedliche Konfliktregelung.

Ohne Vertrauen in die Ernsthaftigkeit dieser Veränderungsbereitschaft hätte Moskau nie einer NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands zugestimmt. Zunächst hatte die sowjetische Führung diese Option, die für die USA und die Bundesregierung Voraussetzung der deutschen Einheit war,

rundheraus abgelehnt. Ihr Wunsch nach einem neutralen Deutschland stieß jedoch selbst im Kreis der Verbündeten auf Vorbehalte. Ebenso erfolglos blieb Moskaus Vorschlag, Deutschland solle beiden Militärallianzen angehören.

Neben dringend benötigter Wirtschafts- und Finanzhilfe waren es am Ende sicherheitspolitische Zusagen des Westens, die Moskaus Zustimmung zur deutschen Einheit erwirkten. Insbesondere die Bundesrepublik ging dabei in Vorleistung. Im Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 12. September 1990 verpflichtete sich Bonn, die Streitkräfte des vereinten Deutschlands binnen vier Jahre auf 370 000 Mann zu reduzieren. Angesichts der bisherigen Stärke von Bundeswehr (ca. 450 000) und Nationaler Volksarmee der DDR (noch 100 000 Streitkräfte) bedeutete dies eine drastische Truppenreduzierung. Neben einer Erneuerung ihres Verzichts auf atomare, biologische oder chemische Waffen bestimmte der Vertrag, dass auf DDR-Gebiet selbst nach Abzug der sowjetischen Streitkräfte dauerhaft keine nichtdeutschen Streitkräfte oder Nuklearwaffen stationiert werden dürften. Dies machte Ostdeutschland zur einzigen, völkerrechtlich festgelegten atomwaffenfreien Zone in Europa.

Wichtig waren auch die Signale der NATO, angesichts der sich wandelnden Weltlage ihre bisherige Struktur und Strategie zu ändern. Im Mai 1990 gab US-Präsident Bush den Verzicht auf eine Modernisierung nuklearer Kurzstreckenraketen bekannt und die NATO-Verteidigungsminister setzten das 1977 eingeführte Drei-Prozent-Ziel für Verteidigungsausgaben in den Finanzhaushalten aus. Im Juni reichte der NATO-Ministerrat in Turnberry der Sowjetunion und allen Warschauer-Pakt-Staaten „die Hand zu Freundschaft und Zusammenarbeit“, eine Formel, die auf höchster Ebene vom NATO-Gipfel in London im Juli bekräftigt wurde. Die NATO versprach, ihre Streitkräfte zu reduzieren, und kündigte eine Änderung der *flexible response*-Strategie an, die im Osten wegen der Möglichkeit eines nuklearen Ersteinsatzes stets als besonders bedrohlich empfunden wurde. Sie gab ein Nichtangriffsversprechen und lud die Warschauer-Pakt-Staaten zu dauerhaften Kontakten mit der NATO ein.

Beim KSZE-Gipfel bekräftigten die 22 NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten das Ende ihrer Gegnerschaft. Die UdSSR hatte dies in einem Vertrag beider Allianzen fixieren wollen. Doch um den bereits in Auflösung befindlichen Warschauer Pakt nicht aufzuwerten, blieb es bei einer Er-



Mit dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Paktes brachen auch militärische Verbindungslinien innerhalb des Ostblocks – wie etwa die hier zu sehende Inspektion eines sowjetischen Ausbilders in einer Kaserne in Kiew im Oktober 1991 – zusammen.

© picture alliance | epa

klärung aller Mitgliedstaaten. Im November 1991 verabschiedete die NATO ein neues Strategiekonzept: Statt auf den Ost-West-Konflikt war es auf multidirektionale Risiken ausgerichtet, reduzierte die Bedeutung nuklearer Waffen und war getragen vom Dreiklang Verteidigungsfähigkeit, Dialog und Kooperation.

Fundamente der neuen Ost-West-Beziehungen wurden zwei Abkommen vom 19. November 1990: das „Wiener Dokument“ über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und der KSE-Vertrag. Ersteres schuf durch Information und Verifikation militärische Transparenz; bis 2011 wurde es mehrfach aktualisiert. Ergänzend ermöglichte ab 1992 der Open-Skies-Vertrag militärische Inspektionsflüge. Militärische Direktkontakte wurden gängige Praxis.

Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) verbesserte die Sicherheitslage entscheidend. Indem sich NATO und Warschauer Pakt zu konventioneller Parität auf niedrigerem Level verpflichteten, wurden Überraschungsangriffe unmöglich. Zwischen Atlantik und Ural durfte jede Blockseite nur noch ein deutlich verkleinertes Kontingent an Offensivwaffen besitzen; zusätzlich gab es regionale Obergrenzen. Bis 1996 wurden rund 60 000 schwere Waffensysteme verschrottet. Die Hauptlast des Abbaus trugen die UdSSR und ihre Nachfolgestaaten, voran Russland, sowie das vereinte Deutschland. 1992 führte ein ergänzendes Personalhöchststärkenübereinkommen zu Reduzierungen von 10 bis 20 Prozent. Damit revidierte der KSE-Vertrag eine militärische Grundkonstante des Kalten Krieges: das bedrohliche zahlenmäßige Übergewicht des Ostens. Damit endete das Zeitalter von Abschreckung und Landes- und Bündnisverteidigung.

Noch Anfang der 1980er Jahre hatten sich allein im geteilten Deutschland rund 1,5 Millionen Soldaten gegenübergestellt. Nun begann ein in der Geschichte einmaliger Truppenabbau. Sowjetsoldaten zogen aus Ungarn, der Tschechoslowakei, Polen, Deutschland und den baltischen Staaten ab. Bis 1994 kehrten über eine Million Sowjetbürgerinnen und -bürger in ihre Heimat zurück, Familienangehörige eingeschlossen. Das warf erhebliche Probleme auf, die nur ansatzweise durch die vertraglichen deutschen Wohnungsbauzahlungen und Umschulungen aufgefangen werden konnten. In Russland verstärkte dies den Geschmack einer Niederlage, zumal auf NATO-Seite zwar auch Frankreich, Kanada, Belgien und die Niederlande ihre Garnisonen in Westdeutschland auflösten, die USA und Großbritannien jedoch eine stark verkleinerte Präsenz beibehielten.

Das Zeitalter der Abschreckung war vorüber, auch weil weitreichende nukleare Abrüstungsverträge erzielt wurden. Der INF-Vertrag (*Intermediate-Range Nuclear Forces*) brachte 1987 mit dem Abbau landgestützter Mittelstreckenwaffen (500–5500 km Reichweite) erstmals das Verbot einer ganzen Atomwaffenkategorie. Ein minutiöses Verifikationssystem stellte sicher, dass bis 1991 rund 2700 Nuklearraketen samt Logistik in Europa abgebaut wurden. Obwohl der INF-Vertrag nur beide Supermächte band und lediglich drei Prozent des globalen Nukleararsenals umfasste, war der erste echte Abrüstungsvertrag ein Meilenstein.

Der 1991 nach neun Verhandlungsjahren unterzeichnete START-(I-)Vertrag (*Strategic Arms Reductions Talks*) reduzierte die Interkontinentalwaffen beider Supermächte um rund ein Drittel. Der Zerfall der UdSSR verzögerte jedoch das Inkrafttreten, denn nun verfügten im Osten vier neue Staa-

ten über diese Nuklearwaffen. Die Ukraine, Belarus und Kasachstan mussten erst dafür gewonnen werden, ihre Systeme Russland als Alleinerbe zu übertragen. Da Moskau und die NATO am gleichen Strang zogen, gelang dies 1992 (Lissabon-Protokoll). Angesichts der desaströsen Wirtschaftslage und bereits bestehender Konflikte mit Russland verzögerte die Ukraine, zwischenzeitlich drittgrößte Nuklearmacht der Welt, ihre Denuklearisierung, um mehr Finanzhilfe und Sicherheitsgarantien zu erhalten. Im Budapester Memorandum vom 5. Dezember 1994 bekräftigten die USA, Russland und Großbritannien gegenüber der Ukraine die KSZE-Verpflichtungen zur territorialen Integrität und zum Gewaltverzicht. Doch während Kiew bis 1996 die Nuklearwaffen abtrat, erwiesen sich die Garantien später bei Russlands Aggressionen als wertlos. 1993 trugen dagegen das amerikanisch-russische START-II-Abkommen und das Chemiewaffenübereinkommen weiter zum Abbau von Massenvernichtungswaffen und der Annäherung der vormaligen Feinde bei.

Fälle von Nuklearschmuggel schürten im Auflösungsprozess der Sowjetunion Ängste, dass deren riesige Nukleararsenale vor unbefugtem Zugriff nicht mehr sicher seien. Die Sorge vor „loose nukes“ bewirkte zuvor undenkbbare einseitige Abrüstung: Im September 1991 kündigte US-Präsident Bush den Abbau aller bodengestützten nuklearen Kurzstreckensysteme und Reduzierungen seegestützter taktischer Atomwaffen an. Gorbatschow antwortete mit vergleichbaren Abrüstungsschritten. Direkt nach Auflösung der UdSSR erweiterte Russlands Präsident Boris Jelzin im Januar 1992 diese Abrüstungszusage. Die *Presidential Nuclear Initiatives* (PNI) ließen die „arsenals of Armageddon“ weiter abschmelzen. Zusätzlich wurden, um arbeitslosen sowjetischen Nuklearexperten eine Berufsperspektive zu geben, mit westlicher Hilfe in Moskau und Kiew Wissenschaftszentren gegründet. Die wirtschaftliche Misere ermöglichten Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion kaum, all ihre Abrüstungszusagen fristgerecht und umweltverträglich zu erfüllen. Daher leisteten ihnen NATO-Staaten über zwei Jahrzehnte finanzielle und technologische Abrüstungshilfe. So wurden tausende Chemiewaffen, Nuklearträger und -silos unschädlich gemacht und Waffenplutonium wurde in Brennstoff für Atomkraftwerke umgewandelt, der teils im Westen verbraucht wurde. Angesichts des neuen Ost-West-Verhältnisses wurde die nukleare Zerstörungsgefahr kaum mehr als Bedrohung wahrgenommen, obwohl sie fortbestand.

Zerfall der Sowjetunion als Zäsur

1991 veränderte die Auflösung des Warschauer Pakts und vor allem das Auseinanderbrechen der UdSSR die internationale Ordnung fundamental. Seit Frühjahr 1990 war der Warschauer Pakt faktisch tot; in Mitteleuropa sinnierten erste bereits über einen NATO-Beitritt. In Moskau verharrte unterhalb der reformorientierten Führung der Großteil des Machtapparats in altem Nullsummendenden, wonach der Gewinn einer Seite stets zulasten der anderen gehe. So wuchsen Isolationsangst und Frust über die Undankbarkeit der einstigen Bruderländer. Der Putsch reaktionärer Kräfte gegen Gorbatschow im August 1991 beschleunigte den Zerfall der Sowjetunion. Für diesen waren in erster Linie innen- und systempolitische Ursachen verantwortlich: fehlende Demokratie, die ineffiziente Planwirtschaft, mangelnde Innovationskraft, Nationalitätenkonflikte und Unabhängigkeitsbestrebungen der Republiken. Diese Entwicklung wurde vom Westen weder initiiert noch gefördert, stattdessen setzte er aus Furcht vor einer unberechenbaren Um-

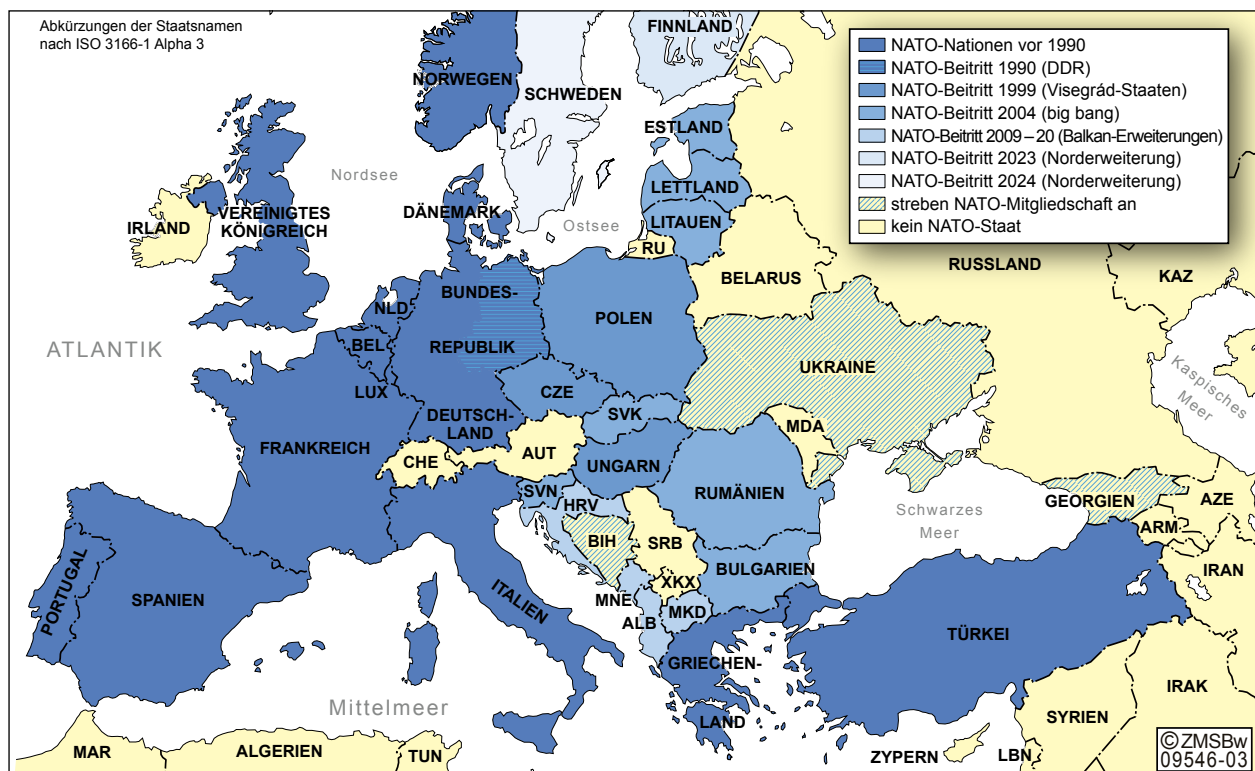
bruchsituation lange auf die Moskauer Zentralgewalt. Noch Anfang August 1991 warb Bush in Kiew für Gorbatschows Pläne eines neuen Unionsvertrags.

Das Auseinanderbrechen der UdSSR hatte weitreichende Folgen. Zerrissen wurden nicht nur zuvor eng verflochtene Wirtschaftsräume, sondern selbst Familien, die auf einmal unterschiedliche Staatsangehörigkeiten besaßen. Die „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS) blieb ein lockerer Staatenbund ohne integrierende Strukturen. Zuvor kaum wahrgenommene Verwaltungsgrenzen wurden über Nacht internationale Staatsgrenzen – mit entsprechenden Folgen: Russland stritt mit der Ukraine über die Krim und die dort stationierte Schwarzmeerflotte, Armenien und Aserbaidschan führten Krieg um Berg-Karabach, Tadschikistan und Georgien versanken im Bürgerkrieg. Separatistische Bewegungen bedrohten die neuen Staaten, so in Moldau (Transnistrien), Georgien (Südossetien, Abchasien) und in Russland (Tatarstan, Kaukasus). Ethnische Russen bildeten in den baltischen und den meisten GUS-Staaten die größte nationale Minderheit; für sie reklamierte Moskau eine besondere Schutzverantwortung. Auch die Formel vom „nahen Ausland“ schürte Zweifel, ob Russland die Eigenständigkeit der Nachbarn wirklich akzeptiere.

Im Westen werden die 1990er Jahre mit demokratischem Aufbruch, Globalisierung und Europas Zusammenwachsen (Maastricht, Schengen) assoziiert. Der postsowjetische Raum dagegen erlebte sie als Jahrzehnt von Niedergang, Gesetzlosigkeit und Demütigung. Staatliche Strukturen blieben dysfunktional oder kollabierten. Die chaotische Transformation von Plan- zur Marktwirtschaft verlief ohne soziale Abfederung und führte zu mafiösen Wirtschaftsstrukturen. Breite Bevölkerungsschichten verarmten, während wenige Oligarchen skandalösen Reichtum und Macht erwarben. Der Westen bemühte sich, Russlands Reformprozess durch Kredite, Schuldennachlässe, Beratung und humanitäre Hilfen zu unterstützen, doch das Land wirkte wie ein Fass ohne Boden. Letzten Endes blieben die Hilfen zu gering, um echte Wirkungen zu zeigen. Die Diskrepanz zwischen vollmundigen Ankündigungen und enttäuschenden Ergebnissen ernüchterte viele in Russland über Vorbildfunktion und Kooperationsbereitschaft des Westens. Unter diesen Bedingungen und ohne historische Vorerfahrungen blieb die Rechtsstaatlichkeit brüchig, die Demokratisierung unvollendet, ein Eliten austausch in Politik, Verwaltung und Militär fand kaum statt.

Die zentralasiatischen Staaten und Belarus glitten rasch in autoritäre Regime ab. In Russland eskalierte der Machtkampf zwischen Präsident und dem von alten Kräften beherrschten Parlament. Im Oktober 1993 ließ Jelzin die Duma mit Panzern beschießen. Eine neue Verfassung gab dem Präsidenten immense Macht und beschnitt die Parlamentsrechte – was später den Weg in den Autoritarismus erleichterte. Der Westen setzte weiter auf Jelzin. Insbesondere Kanzler Kohl, aber auch US-Präsident Bill Clinton waren bestrebt, Jelzin, mit dem sie persönliche Freundschaft verband, zu helfen. Zu einer echten Belastungsprobe wurde jedoch die Osterweiterung der NATO.

In Russland dominiert die Sichtweise, dass die NATO-Erweiterungen seit den 1990er Jahren einer systematischen Einkreisung bzw. einer neuerlichen Eindämmung (*neo-containment*) Russlands dienen würden. Bestand die Atlantische Allianz 1990 aus 16 Staaten, umfasst sie mittlerweile seit dem Beitritt Schwedens im März 2024 32 Staaten. Durch die Aufnahme aller nichtsowjetischen Warschauer-Pakt-Staaten und selbst der drei baltischen Republiken, die bis 1991



Die Erweiterungen der NATO ab 1990.

© Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr

Teil der UdSSR waren, rückte die NATO geographisch immer näher an Russland heran. Während andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion damit keine Probleme haben, empfindet Russland die NATO – allem Wandel und partnerschaftlichen Kooperation zum Trotz – im Kern weiterhin als anti-russisches Bündnis.

Tatsächlich blieb die Gründungslogik der NATO („to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down“) nach 1990 im Kern gültig: Für die USA blieb die NATO das Vehikel für fortdauernde Präsenz in Europa. So lautstark die USA in regelmäßiger Wiederkehr mehr Verantwortungs- und Kostenübernahme der Europäer fordern, so misstrauisch beäugten sie in den frühen 1990er Jahren Ansätze für eine eigenständigere „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ (ESVI). Bei der deutschen Einigung war deutlich geworden, dass nicht nur kleinere europäische Staaten die fortgesetzte US-Präsenz als Rückversicherung schätzten gegen eine befürchtete deutsche Dominanz. Noch weit mehr galt das hinsichtlich Russlands, wo der demokratische Reformprozess alles andere als gesichert wirkte.

Trotz wirtschaftlicher Schwäche und politischem Bedeutungsverlust beharrte Russland als Atommacht mit ständigem Sitz im UN-Sicherheitsrat auf dem Status einer Großmacht, der qua Geografie (elf Zeitzonen umfassendes größtes Land) und Geschichte eine „natürliche Einflussphäre“ zustehe. Völkerrechtliche Prinzipien von Nichteinmischung und souveräner Gleichheit aller Staaten hätten sich diesem Großmachtvorrecht unterzuordnen. Russland beanspruchte, weiterhin gleichrangig wie die USA behandelt zu werden. In der Praxis sah sich Moskau dagegen vielfach zu Nachrangigkeit deklassiert. Bei allem Bemühen um Partnerschaft agierten westliche Staaten durchaus mit robusten Eigeninteressen, sodass selbst manche Hilfe in Russland eher als übergriffige Einmischung wahrgenommen wurde. Formulierungen von den USA als „einzig verbliebenen Supermacht“ und „Sieger im Kalten Krieg“ streuten zusätzlich Salz

in die Wunden russischer Machteliten, die sich ob des Verlusts des äußeren und inneren Imperiums ohnehin gedemütigt fühlten.

Verständlich, dass die eben erst aus sowjetischer Bevormundung gelösten mittel- und osteuropäischen Staaten (im Folgenden: MOE-Staaten), die aus der Vergangenheit traumatische Erfahrungen mit Russland besaßen, langfristigen Schutz anstrebten – durch Mitgliedschaft in der NATO, die sie als „Stabilitätsanker“ für Europa empfanden. Dabei betonten die Beitrittsaspiranten insbesondere die gemeinsame Wertebasis. Eine Bündnisangehörigkeit bedeutete für sie die lang ersehnte ideelle Rückkehr zum Westen, dem sie sich historisch zugehörig fühlten. Der Wunsch, sich nicht nur der Europäischen Gemeinschaft (EG), die sich in dieser Zeit zur Europäischen Union (EU) weiterentwickelte, anzuschließen, sondern bewusst auch der NATO, war insofern naheliegend. Als Voraussetzung eines Beitritts verlangt Artikel 10 des NATO-Vertrags vom 4. April 1949 neben der Zustimmung der bisherigen Mitgliedstaaten lediglich, das europäische Land müsse in der Lage sein, „die Grundsätze dieses Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebietes beizutragen“ (Nordatlantikvertrag 1949).

Der Impuls zur NATO-Erweiterung ging eindeutig von den vormaligen Warschauer-Pakt-Staaten aus. Entsprechende Vorstöße der MOE-Staaten wurden auf NATO-Seite zunächst zurückhaltend aufgenommen. Es war absehbar, dass Moskau diesen Schritt fast zwangsweise als Misstrauensbekundung oder neue Bedrohung auffassen würde. Insbesondere die USA wollten den nur gemeinsam mit Russland zu praktizierenden Abbau von Massenvernichtungswaffen nicht gefährden. Großbritannien dachte ähnlich. Frankreich, 1966 aus der Militärintegration ausgeschieden, pflegte ohnehin kein besonderes NATO-Interesse. Und Deutschland, wo bis Mitte 1994 Sowjetsoldaten im Land standen, wollte auf keinen Fall die Reformkräfte in Moskau gefährden. Angesichts

wirtschaftlicher und sozialer Transformationsprobleme hielt Bonn den EU-Beitritt der MOE-Staaten für ungleich wichtiger. Für diese engagierte sich die Bundesregierung sehr, doch bisherige Profiteure der EU-Regionalförderungen zögerten. 1993 legte die EU in den „Kopenhagener Kriterien“ Voraussetzungen fest, die Beitrittskandidaten in Form politischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen erfüllen mussten. Diese Anpassungen dauerten Jahre; erst 2004 konnten acht MOE-Staaten der EU beitreten.

Um den NATO-Beitrittswunsch der Mittelosteuropäer umzulenken und das neue Partnerschaftsverhältnis zur Sowjetunion auszubauen, entstand 1991 auf deutsch-amerikanische Initiative der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR). Diesem Dialog- und Kooperationsforum gehörten neben den NATO-Mitgliedstaaten gleichberechtigt die einstigen Warschauer-Pakt-Staaten an. Beim Gründungstreffen am 20. Dezember 1991 gab jedoch der bisherige sowjetische Vertreter die Auflösung seines Landes bekannt und kündigte an, fortan allein Russland zu vertreten. Dessen Präsident Jelzin ließ noch in der Sitzung mitteilen, eine NATO-Mitgliedschaft sei für Russland langfristig eine Option. Alle Nachfolgestaaten der UdSSR traten 1992 dem NAKR bei. Er bot einen Rahmen für militärische Direktkontakte und half den östlichen Partnern bei einer demokratisch ausgerichteten, politisch kontrollierten Neustrukturierung ihrer Streitkräfte. Doch Moskau klagte früh, Russland werde über Entscheidungen der Allianz nur informiert statt auf Augenhöhe einbezogen. Die MOE-Staaten wiederum vermissten echte Sicherheitsgarantien und betrachteten den NAKR bestenfalls als Zwischenschritt zum Allianzbeitritt.

Bruch von Nicht-Erweiterungszusagen? Russlands Umgang mit NATO- Versicherungen

Aus den frühen 1990er Jahren gibt es etliche Äußerungen westlicher Politiker, dass eine NATO-Osterweiterung weder gewünscht noch beabsichtigt sei. Im März 1991 versicherte der britische Premierminister John Major in Moskau, „that nothing of the sort will happen“ (What Gorbachev Heard: Doc. 28). Selbst NATO-Generalsekretär Wörner versicherte im Juli 1991 sowjetischen Besuchern, er sei „against the expansion of NATO“ (What Yeltsin Heard: Doc. 1).

Solche Aussagen wirken zunächst wie Wasser auf den Mühlen des russischen Narrativs, dass der Westen Zusagen gebrochen habe, es werde keine NATO-Erweiterung geben. Regelmäßig erhebt der russische Präsident Wladimir Putin diesen Wortbruch-Vorwurf – nicht zuletzt, um damit seine Aggressionspolitik zu rechtfertigen (Putin 2014: 94; Putin 2022a: 94 f.; Putin 2022b: 143). Zentraler Bezugspunkt ist dabei das Jahr 1990 mit der amerikanischen „Zusage“, „dass das Bündnisgebiet und die militärische Präsenz der NATO nicht einen Zentimeter nach Osten ausgedehnt würden“ (Putin 2022a: 94 f.). Dies bezieht sich auf das Gespräch des amerikanischen Außenministers James A. Baker mit Gorbatschow am 9. Februar 1990 in Moskau, als das zu diesem Zeitpunkt noch gänzlich offene Ringen um die deutsche Einheit in eine formative Phase trat.

Wie dargestellt, lehnte die Sowjetunion zunächst eine NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands ab, auf der die USA bestanden. Baker fragte Gorbatschow daher, welches



Symbolische Abrüstung: Im Juni 1996 pflanzten (v. l. n. r.) der russische Verteidigungsminister Pawel Gratschow, der ukrainische Verteidigungsminister Walerij Schmarow und der US-amerikanische Verteidigungsminister William Perry an einem ehemaligen Raketenfeld bei Perwomajsk (Ukraine) Sonnenblumen.

© picture alliance / ASSOCIATED PRESS | Uncredited

Deutschland für die Sicherheit aller erstrebenswerter sei: ein ungebunden vagabundierendes Deutschland ohne kontrollierende US-Truppen oder ein in die NATO eingebundenes, „with assurances that NATO's jurisdiction would not shift one inch eastward from its present position?“ (Deutsche Einheit 1998: 794). Gorbatschow blieb eine Antwort schuldig. Er signalisierte aber am Folgetag gegenüber Bundeskanzler Kohl, dass sich die UdSSR der deutschen Einigung nicht widersetzen würde, wenn man sich über die internationalen Rahmenbedingungen einigte. Genscher erklärte unterdessen dem sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse, ein vereintes Deutschland solle fest in die europäischen Strukturen und die NATO verankert bleiben, deren Militärstruktur aber nicht nach Osten ausgedehnt werden solle: „Was im Übrigen die Nichtausdehnung der NATO anbetreffe, so gelte dies ganz generell.“ (Hilger 2011: 102) Diese Aussage überschritt Genschers Kompetenz, denn eine solche Festlegung war mit den von der Bundesregierung stets energisch verfochtenen KSZE-Prinzipien der Selbstbestimmung und freien Bündniswahl kaum in Einklang zu bringen.

Zentral bleibt jedoch der zeitliche Kontext all dieser Äußerungen: Sie waren Momentaufnahmen, die frühe, auslotende, bald schon veränderte Verhandlungspositionen widerspiegeln in einer bewegten Zeit, in der vieles noch im Fluss war. Der sowjetischen Seite entging keineswegs, dass beide westlichen Regierungschefs binnen weniger Wochen die Aussagen ihrer Außenminister revidierten: US-Präsident Bush verwarf Bakers Formel noch im Februar, Bundesverteidigungsminister Gerhard Stoltenberg insistierte öffentlich auf uneingeschränkter NATO-Vollmitgliedschaft, und Kohl stellte gegenüber Genscher klar, dessen Plädoyer für eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur, in der NATO und Warschauer Pakt perspektivisch aufgehen würden, entspreche nicht der Politik der Bundesregierung. Zudem gab es seit März 1990 Signale der sowjetischen Führung, dass diese am Ende für entsprechende Sicherheitsgarantien und Finanz- und Wirtschaftshilfen einer NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands zustimmen könne.

Der Prozess der deutschen Einigung ist inzwischen durch eine Vielzahl internationaler Aktenpublikationen bestens durchleuchtet. Deutlich wird in all diesen Quellen, dass damals bewusst nur die Frage einer NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands erörtert wurde. Das war kompliziert genug und der NATO-Beitritt der DDR eine Herkulesaufgabe, deren Gelingen zunächst alles andere als ausgemacht war. NATO-Beitritte anderer Länder wurden zu diesem Zeitpunkt nicht erörtert, auch wenn sich erste Anzeichen für diesen Fragenkomplex abzeichneten.

Dem Putin-Regime dient Geschichte in erster Linie als Argument zur Rechtfertigung seiner Politik. Dabei werden einzelne „passende“ Quellenfunde aus ihrem Kontext gerissen und isoliert zu einem quasi allgemeingültigen „Beweis“ für die eigene Deutung verabsolutiert. Veranschaulichen lässt sich diese Vorgehensweise, die jeder seriösen Quellenexegese Hohn spricht, an Putins bekannter Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007, wo er die NATO-Erweiterungen anprangerte als „provozierenden Faktor, der das Niveau des gegenseitigen Vertrauens“ gesenkt habe. Putin zufolge brach der Westen frühere Versprechen. Als Beleg zitierte er eine Rede des damaligen NATO-Generalsekretärs Manfred Wörner vom 17. Mai 1990, der zugesagt habe, „NATO-Streitkräfte nicht hinter den Grenzen der Bundesrepublik“ zu stationieren (Putin 2007). Wer indes die auf der Homepage der NATO verfügbare Rede nachliest, konstatiert schnell, dass Wörner dort – wie der wohlweislich nicht mit-

zitierte Folgesatz verdeutlicht – ausschließlich eine NATO-Erweiterung um DDR-Gebiet erörterte (für die es zum Sprechzeitpunkt noch Moskaus Zustimmung zu erreichen galt) – und eben keinesfalls jedwede künftige Bündniserweiterung (Wörner 1990).

Umgekehrt bieten Äußerungen westlicher Politiker aus den frühen 1990er Jahren durchaus Anhaltspunkte für den in Russland früh verbreiteten Eindruck, der Westen habe einseitig den Konsens über eine Nichterweiterung der NATO verlassen. erinnert wird dabei daran, dass in der Ära des Kalten Krieges Konflikte bisweilen durch nicht verschriftliche, rein mündliche Absprachen gelöst wurden wie etwa 1962 die Kuba-Krise (Shiffrinson 2006). Dieses Argument sollte jedoch nicht übergewichtet werden. Die sowjetische Diplomatie war hochprofessionell und wusste, dass im Völkerrecht am Ende nicht mündliche Aussagen einzelner Politiker zählen, sondern vertragliche Vereinbarungen. Faktum bleibt, dass es im gesamten Vertragswerk zur deutschen Einheit keinerlei schriftliche Festlegung für eine künftige Nichterweiterung der NATO gibt. Diese war von der sowjetischen Seite auch nicht eingefordert worden, anders als im Folgejahr bei freilich gescheiterten Versuchen, eine solche Klausel in bilaterale Verträge mit den einstigen Warschauer-Pakt-Staaten aufzunehmen. Als Jelzin im September 1993 in Schreiben an westliche Regierungschefs vor den Negativfolgen einer NATO-Aufnahme der MOE-Staaten warnte, rekurrierte er zwangsläufig nicht auf den Wortlaut, sondern lediglich den „Geist“ des Zwei-plus-Vier-Vertrags, der solch einem Schritt entgegenstehe (What Yeltsin Heard, Doc. 4).

Die Quadratur des Kreises: *Partnership for Peace*

Als Ausweg aus dem Dilemma zwischen dem Drängen der MOE-Staaten und russischen Vorbehalten entwickelte die Clinton-Administration die *Partnership for Peace* (PfP). Das im Januar 1994 beim NATO-Gipfel verabschiedete Programm stand allen NAKR- und KSZE-Staaten offen. Es sah individuelle Kooperationsabkommen vor, die in Intensität und Schwerpunkten auf die Partnerwünsche zugeschnitten waren. In der Schwebe blieb, ob das PfP-Programm Vorbereitung oder Ersatz für eine spätere NATO-Mitgliedschaft sein sollte. In den USA neigte das Pentagon und die Militärs der Ersatzvariante zu, während einflussreiche Kräfte im State Department und Sicherheitsrat eine zügige NATO-Erweiterung anstrebten. In Deutschland stand einem mit Rücksicht auf Russland zögerlichen Auswärtigen Amt mit Verteidigungsminister Volker Rühe ein engagierter Erweiterungsverfechter gegenüber, der als einer der ersten westlichen Amtsträger im März 1993 öffentlich den NATO-Beitritt der MOE-Staaten forderte. Für Rühe lag es im deutschen Interesse, nur noch von Verbündeten umgeben zu sein, statt künstlich überkommene Trennlinien des Kalten Krieges fortzuschreiben. Der Bundeskanzler lavierte zwischen Rücksichtnahme auf Jelzin und dem Bemühen, die Beziehungen zu den direkten östlichen Nachbarn zu verbessern. Letztlich folgte Westeuropa der amerikanischen Führungsmacht.

Nachdem Clinton verkündet hatte, eine NATO-Erweiterung sei nicht mehr eine Frage des „Ob“, sondern nur noch des „Wann“ und „Wie“ (Public Papers 1995: 40), obsiegte in Washington Ende 1994 das Lager der Erweiterungsbefürworter. Das hatte zum einen innenpolitische Gründe: Die oppositionellen Republikaner, die bei den *mid-term elections* im November erstmals seit 1954 beide Kammern des US-Kongresses gewannen, forderten eine rasche NATO-Osterweiterung.

Wählergruppen mit osteuropäischen Wurzeln in den *swing states* des Mittleren Westens sollten bis zur US-Präsidentenschaftswahl 1996 zurückgewonnen werden. Mit Abschluss der russischen Abzüge aus Deutschland und dem Baltikum und angesichts erreichter Abrüstungserfolge verlor der bisherige „Russia first“-Ansatz an Dringlichkeit. Zum anderen wuchsen mit zunehmender Involvement der NATO im seit 1991 tobenden Jugoslawienkonflikt die Differenzen mit Moskau. Der von Russland ohne Rücksicht auf Zivilisten geführte Krieg in Tschetschenien (1994–1996) und Jelzins fragiler Gesundheitszustand warfen Fragen nach dem künftigen Kurs des Landes auf. Hatte Jelzin die PfP-Idee 1993 noch als genial gelobt, verweigerte Außenminister Kosyrew am 1. Dezember 1994 in Brüssel demonstrativ die Unterschrift des vorbereiteten Individuellen Partnerschaftsabkommen, weil PfP zur Vorstufe der NATO-Erweiterung verkommen sei (ein halbes Jahr später zeichnete Moskau dann doch). Beim KSZE-Gipfel in Budapest wenige Tage später polterte Jelzin, eine NATO-Erweiterung schreibe Russlands Demokratie verfrüht ab, teile Europa erneut und stürze es in einen „Kalten Frieden“. Diese Eklats bewirkten lediglich die Übereinkunft, den Beginn der Erweiterungsgespräche hinter die Präsidentschaftswahlen 1996 in Russland und den USA zu verschieben.

Auch allianzintern blieb strittig, welche Erweiterung eigentlich erfolgen sollte: Während Großbritannien für eine einmalige, aber größtmögliche Erweiterungsaktion plädierte, wollten die USA die Tür für spätere Beitrittsaspiranten geöffnet lassen. Während Deutschland besonders für die Visegrad-Staaten warb, setzten sich die nordischen Länder für die Balten ein, Frankreich für Rumänien. Beim Madrider NATO-Gipfel im Juli 1997 wurden zunächst Ungarn, Polen

und Tschechien zu Beitrittsgesprächen eingeladen. Im April 1999 erfolgte ihr Beitritt beim NATO-Gipfel in Washington. Dort wurden für künftige Beitrittskandidaten das Programm *Membership Action Plan* (MAP) als praktisches Vorbereitungsprogramm initiiert. Vergebens hatte Jelzin gedrängt, wenigstens einen Beitritt ehemals zur Sowjetunion gehörender Staaten auszuschließen; dieses Ansinnen wies Clinton zurück, da das Recht jeden Staates auf freie Bündniswahl nicht von Dritten außer Kraft gesetzt werden könne.

Die Öffnung der NATO für Neumitglieder blieb auch im Westen kontrovers: George F. Kennan, der Vater der Containment-Politik, geißelte sie 1997 als „most fateful error of American policy in the entire post-cold war era“ (Sarotte 2023: 275). Eine Verhärtung in den Beziehungen zu Russland war seit der Erweiterungsentscheidung unübersehbar. Bezeichnend war 1996 die Ablösung des prowestlichen Außenministers Kosyrew durch den Hardliner Jewgeni Primakow, vormals KGB-Chef. Noch blieb Zusammenarbeit möglich, wie Russlands Beteiligung an der NATO-geführten Friedenstruppe IFOR (*Implementation Force*) zeigte, mit der der Krieg in Bosnien-Herzegowina beendet wurde. Als eine Art Kompensation wurde Russland 1996 in den Europarat aufgenommen, ohne hinreichend dafür qualifiziert zu sein. Auch die Aufnahme in den Kreis der führenden westlichen Industrienationen durch Erweiterung der G 7 zu G 8 diente diesem Zweck. Um das russische Gefühl des Ausgegrenztseins zu mindern, verpflichtete die NATO-Russland-Grundakte vom Mai 1997 beide Seiten zum Ausbau ihrer Sicherheitskooperation, zur Stärkung der OSZE und zur Anpassung des KSE-Vertrags an die veränderte sicherheitspolitische Lage. Die NATO sagte zu, im „gegenwärtigen und vorhersehbaren Si-



Der russische Präsident Boris Jelzin (2. v. l.) 1997 gemeinsam mit US-Präsident Bill Clinton (l.), Frankreichs Präsident Jacques Chirac (2.v.r.) und NATO-Generalsekretär Javier Solana (r.) am Ende des NATO-Russland-Gipfels in Paris im Mai 1997.

© picture alliance / ASSOCIATED PRESS | FRANCOIS MORI

cherheitsumfeld“ keine „substanzielle[n] Kampftruppen dauerhaft“ in den neuen Mitgliedsländern zu stationieren, ebenso wenig Nuklearwaffen oder deren Logistik (NATO-Russland-Grundakte 1997). Als Gremium der Information und Kooperation, der Russland eine Stimme, aber eben kein Veto gab, wurde ein „Ständiger Gemeinsamer Russland-Rat“ eingerichtet, der ab 2002 als NATO-Russland-Rat firmierte. Wenig später erhielt auch die Ukraine eine „Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft“.

Wende 1999/2000: Kosovo-Krieg und der Aufstieg Putins

Parallel zur ersten NATO-Osterweiterung verschlechterte der Kosovokrieg 1999 das Verhältnis von NATO und Russland. Bis heute bewerten beide Seiten diesen Konflikt konträr. Der Westen betrachtete die zunehmenden Massaker und ethnischen Vertreibungen der kosovarischen Bevölkerungsmehrheit durch die serbische Regierung vor dem Hintergrund der Jugoslawienkriege seit 1991, einschließlich des größten Massakers seit Ende des Zweiten Weltkrieges: Srebrenica. Nach dem Scheitern internationaler Vermittlungen glaubte die NATO, durch die Bombardierung Serbiens ab 24. März 1999 einen erneuten Völkermord zu verhindern. Russland, das sich traditionell als Schutzmacht der orthodoxen Glaubens- und slawischen Blutsbrüder verstand (unter Ausblendung des jahrzehntelangen jugoslawisch-sowjetischen Zerwürfnisses), agierte dagegen vor der Erfahrungsfolie Tschetschenien und nahm entsprechend einen mit terroristischen Mitteln nach Abspaltung strebenden gefährlichen Separatismus wahr. Die Militärintervention der NATO zugunsten einer Separatistenbewegung, deren Anführer später selbst wegen Kriegsverbrechen verurteilt wurde, war laut russischer Lesart schlicht völkerrechtswidrig, da sie ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrats erfolgte (den Russland per Veto blockierte). Dieses nonchalante Sich-über-Regeln-Hinwegsetzen der NATO entlarve alle Beteuerungen über einen partnerschaftlichen Einbezug Moskaus in eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur als Lügen. Großen heimischen Beifall fand, dass Außenminister Primakow wegen des NATO-Bombardements demonstrativ sein Flugzeug über dem Atlantik wenden und Gespräche in Washington platzen ließ. Kosovo wurde zum Topos, den der Kreml propagandistisch als Beleg für die Doppelmoral des Westens nutzt, da auch die umstrittene Anerkennung Kosovos als eigenständiger Staat 2008 dem OSZE-Prinzip widerspreche, wonach Grenzen nicht durch Gewaltanwendung verändert werden dürften. Auf den Präzedenzfall Kosovo rekurrierte Putin 2014, um damit westliche Kritik an der Krim-Annexion durch Russland nach einer inszenierten Volksbefragung abzuwehren.

2000 beerbte der einstige KGB-Agent Putin den todkranken Jelzin im russischen Präsidentenamt. Sein Ziel war es, im Inneren wieder staatliche Kontrolle und nach außen Moskaus einstigen Großmachtstatus wiederherzustellen. Alles andere als ein „lupenreiner Demokrat“ (Bundeskanzler Gerhard Schröder), betrieb Putin den autoritären Umbau Russlands in Abkehr vom westlich-liberalen Wertesystem. Sukzessive wurden alle Bereiche von Politik, Wirtschaft, Justiz und Zivilgesellschaft zentraler staatlicher Kontrolle unterworfen, immer offener Wahlen manipuliert und die Pressefreiheit eingeschränkt. Mit brutaler Rücksichtslosigkeit ging die Armee im zweiten Tschetschenienkrieg (1999–2009) gegen die eigene Bevölkerung vor. Die zuvor mächtigen Oligarchen wurden domestiziert. Kritiker und Regimegegner starben reihenweise eines unnatürlichen Todes.

Außenpolitisch schien Putin allerdings zunächst die Zusammenarbeit mit dem Westen fortzusetzen. Kurzzeitig brachte er sogar Russlands NATO-Beitritt ins Gespräch (Hoffmann 2000; Clinton Library 2000). Das dürfte reine Taktik gewesen sein: Beide Seiten prüften diesen Schritt nie ernsthaft, da offensichtlich war, dass Russland das Beitrittskriterium einer funktionierenden Demokratie nicht erfüllen und sich nicht ins bestehende Funktionsgefüge einordnen würde. Putin wirkte 2002 an der (Um-)Gründung des NATO-Russland-Rats mit und nahm 2004 die nächste NATO-Erweiterung um Bulgarien, Rumänien, Slowenien, Slowakei und die baltischen Staaten hin. Nach den islamistischen Terroranschlägen auf die USA 2001 unterstützte Russland solidarisch den Anti-Terror-Einsatz des Westens in Afghanistan, öffnete den Luftraum für Versorgungsflüge und ließ die Errichtung westlicher Militärbasen als Drehkreuze in den zentralasiatischen Nachbarstaaten zu. Das änderte sich, als sich die NATO-Präsenz am Hindukusch in Form der ISAF (*International Security Assistance Force*) verstetigte.

Der Anspruch der USA unter Präsident George W. Bush, eine „unipolare Weltordnung“ zu organisieren, empörte Russland. Der 2003 von der Bush-Administration mit Lügen im UN-Sicherheitsrat mutwillig herbeigeführte Krieg zum Sturz des irakischen Diktators Saddam Hussein stieß in Moskau ebenso wie in Berlin und Paris auf Ablehnung. Ungewöhnliche Koalitionen bildeten sich; die NATO war gespalten. US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld beschimpfte die verbündeten Kriegsgegner als „old Europe“ und setzte auf das „new Europe“ der osteuropäischen Neumitglieder, die mit in den Krieg zogen.

Russland suchte zunehmend den Schulterschluss mit anderen, die anstelle globaler US-Hegemonie eine multipolare Weltordnung einforderten. Diesem Ziel diene 2001 die Gründung der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit, der mit Russland, China, Indien, Pakistan und zentralasiatischen Staaten immerhin 40 Prozent der Weltbevölkerung angehören, die Revitalisierung des GUS-Militärbündnisses als „Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit“ (mit Belarus, Kasachstan, Armenien, Kirgisistan und Tadschikistan) 2002 sowie der BRICS-Zusammenschluss (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). All diese Allianzen sollten ein Gegengewicht zum Weltordnungsanspruch der USA bilden, als deren bloßes machtpolitisches Instrument Russland auch die NATO wieder wahrnahm.

Seit der Jahrtausendwende setzte zudem ein verhängnisvoller Erosionsprozess jener Abrüstungsverträge ein, auf denen die regelbasierte Post-Cold-War-Order beruhte. Gegen den KSE-Vertrag, einen Grundpfeiler der Abrüstungsarchitektur, hatte das Militär in Moskau von Anbeginn massive Vorbehalte. Mit Vertragsbruchdrohungen hatte Russland 1996 eine Neuregelung der Truppenstärken in der Flankenregion erpresst, um seinen Krieg im Kaukasus führen zu können. Drei Jahre später wurde beim OSZE-Gipfel in Istanbul ein generelles Anpassungsabkommen beschlossen, in dem das noch auf der Blockstruktur des Kalten Krieges beruhende Gruppenprinzip durch nationale und territoriale Obergrenzen ersetzt werden sollte. Diese Aktualisierung wurde 2004 zwar von Russland ratifiziert, nicht aber von den NATO-Staaten. Diese hatten 2000 beschlossen, das Abkommen erst zu ratifizieren, wenn Russland seine Abzugsverpflichtungen aus Georgien und Moldau erfüllt habe, wo wegen schwärender Regionalkonflikte russische Truppen stationiert waren. Diese Junktim-Politik verhinderte die Aktualisierung des KSE-Vertrags; 2007 setzte Russland ihn kurzerhand aus.

Damit reagierte Moskau auch auf amerikanische Pläne für ein Raketenabwehrprogramm. Angesichts der Nuklearambitionen Nordkoreas und Irans hielt Washington den Aufbau eines Schutzschildes gegen deren künftige Raketen für geboten. 2001 kündigten die USA den 1972 geschlossenen ABM-Vertrag zum Verbot von Anti-Ballistic Missiles, der ein Grundstein aller nuklearen Abrüstungsverträge gewesen war. Obwohl das geplante westliche Raketenabwehrsystem die noch immer riesige nukleare Zweitschlagskapazität Russlands nie in Frage stellte, argwöhnte Moskau, eigentlicher Adressat dieser US-Pläne zu sein. Vor allem missfiel Russland die Errichtung entsprechender Systembasen mit US-Truppen in Polen und Rumänien. Von dort könnten seegestützte Mittelstreckenwaffen durch Umrüstungen zu landgestützten transformiert werden, die durch den INF-Vertrag verboten seien. Umgekehrt beschuldigten die USA seit 2014 Russland, durch den INF-Vertrag verbotene Mittelstreckenraketen zu bauen. Der erste nukleare Abrüstungsvertrag kriselte also bereits, bevor ihn US-Präsident Donald Trump zum August 2019 kündigte. Seit 2013 verlegte Russland Kurzstreckenraketen nach Kalingrad, in deren Reichweite fortan auch Warschau, Berlin und Kopenhagen lagen.

Wie sehr sich die Fronten verhärtet hatten, veranschaulichte Putins bereits erwähnter Auftritt auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007. Dort warf er dem Westen vor, nach Belieben Völkerrecht, Abrüstung und frühere Zusagen handzuhaben. Um die Entfremdung Russlands nicht zu steigern, blockierten im April 2008 Deutschland und Frankreich beim NATO-Gipfel in Bukarest die von den USA forcierte Aufnahme der Ukraine und Georgiens in die NATO. Die Tagung endete mit einem für die spätere Entwicklung fatalen Kompromiss: Der Ukraine und Georgien wurden zwar eine spätere Mitgliedschaft zugesagt, aber jegliche Konkretisie-

rung, wie ein MAP, unterblieb. Für Russland war gleichwohl die rote Linie überschritten.

Russlands aggressiver Revisionismus und die Wiederauferstehung der NATO

Mit Argusaugen hatte der Kreml den Sturz prorussischer Machthaber 2003 in Georgien („Rosenrevolution“) und 2005 in der Ukraine („Orangene Revolution“) sowie Kirgisistan („Tulpenrevolution“) verfolgt. Hinter diesen „Farbrevolutionen“ machte der Kreml nur die Fortführung der amerikanischen Politik des *Regime Change* aus und hegte den Verdacht, nun werde in Russlands Interessenszone inszeniert, was 2001 in Afghanistan, 2003 im Irak und 2011 in Libyen praktiziert worden war. Gestärkt durch sprudelnde Erdöl- und Erdgaseinnahmen und getrieben von neoimperialem Sendungsbewusstsein, begann Russland, offen die auf westlichen Regeln basierende internationale Ordnung in Frage zu stellen.

Als Georgien im August 2008 gegen Separatisten in Südossetien vorging, wo wie in Abchasien seit 1994 russische Friedenstruppen standen, griff Russland militärisch ein. In fünf Tagen Krieg wurden die georgischen Streitkräfte aus beiden abtrünnigen Provinzen geworfen. Vergebens hoffte Georgien auf Unterstützung des Westens. Die NATO hielt sich zurück; die EU vermittelte einen Waffenstillstand. Der verhinderte nicht, dass Russland Abchasien und Südossetien fortan als eigenständige Staaten anerkannte.

Noch dramatischer verlief die Entwicklung in der Ukraine. Von Wirtschaftskrisen und Korruption erschüttert, verfolgte die Ukraine lange eine Balancepolitik zwischen dem Westen und dem mächtigen russischen Nachbarn, dessen not-



Als im August 2008 Georgien gegen Separatisten in Südossetien und Abchasien vorging, griff Russland militärisch in den seit langem schwelenden Konflikt ein. Vergebens forderten viele Georgier, wie hier in Tiflis, ein Eingreifen der NATO.

© picture-alliance/dpa | Zurab_Kurtsikidze

wendige Energielieferungen auch mit einer langfristigen Pacht für die Häfen der Schwarzmeerflotte erkaufte wurden, die größtenteils bei Russland verblieben war. Die Ukraine, mit der Russland historisch eng verbunden war, ist ein strategisches Schlüsselland: Zutreffend konstatierte der amerikanische Politikwissenschaftler und ehemalige Präsidentenberater Zbigniew Brzezinski schon 1993, ohne Beherrschung der Ukraine sei Russland kein Imperium, sondern nur noch ein gewöhnliches Land (Brzezinski 1993: 80). Mehrfach hatte Kiew Beitrittswünsche zur NATO geäußert, diese aber stets revidiert. Auf russischen Druck zog der ukrainische Präsident Wiktor Janukowitsch im November 2013 die Zustimmung zu einem fertigen Assoziierungsabkommen mit der EU zurück; der Kreml wollte das Land in seiner „Eurasischen Wirtschaftsunion“. Die darauf entbrannten „Euro-maidan“-Proteste trieben den Russland-orientierten Janukowitsch Ende Februar 2014 außer Landes. Diesen revolutionären Umsturz wertete Moskau als fremdgesteuerten Putsch russlandfeindlicher Kräfte und förderte – zuerst verdeckt, dann offen – separatistische Kräfte der „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk im Osten der Ukraine. Die mehrheitlich von ethnischen Russen bewohnte Halbinsel Krim besetzte Russland in einer getarnten Militäraktion („grüne Männchen“) und annektierte sie nach einer inszenierten Volksabstimmung im März 2014.

Der offene Bruch des Völkerrechts durch diese Aggression markierte einen Wendepunkt. Ost- und Nordeuropäer erkannten das klar, doch der Großteil des Westens verschloss davor die Augen: Die EU verhängte halbherzige Wirtschaftssanktionen. Unbekümmert trieb Deutschland das Pipelineprojekt Nord Stream 2 voran, das die Energieabhängigkeit von Moskau verstärkte. Die Administration von Barack Obama, 2009 mit dem Ziel verbesserter Russland-Beziehungen angetreten, blieb desinteressiert und überließ Bundeskanzlerin Angela Merkel und Frankreichs Präsident François Hollande das Krisenmanagement zur Einhegung des fortdauernden Krieges im Donbass. Nur langsam entdeckte die NATO die in den Jahrzehnten der Auslandseinsätze vernachlässigte Landes- und Bündnisverteidigung wieder. Der Gipfel in Wales bekräftigte im September 2014 das Zwei-Prozent-Ziel, wonach alle Mitgliedstaaten bis 2024 diesen Haushaltsanteil für Verteidigung erreichen sollten. Die Militärpräsenz an der Ostflanke wurde erhöht. Selbst jetzt noch versuchte die Allianz, russischen Befindlichkeiten Rechnung zu tragen, indem gemäß der NATO-Russland-Grundakte von 1997 keine substanziellen Kampftruppen dauerhaft in den Beitrittsländern stationiert wurden. Die 2016 beim NATO-Gipfel in Warschau beschlossene *Enhanced Forward Presence* blieb auf vier multilaterale Battlegroups in Estland, Lettland, Litauen und Polen mit unter 5000 Soldaten beschränkt, die halbjährlich rotierten. Dieses Signal für gleichermaßen Entschlossenheit wie fortgesetzte Dialogbereitschaft verfehlte im Kreml jede Wirkung.

Obamas abschätziges Urteil, Russland sei bestenfalls eine Regionalmacht, quittierte Moskau 2015 mit einem so skrupellosen wie entscheidenden militärischen Eingreifen im syrischen Bürgerkrieg. Dies demonstrierte machtvoll die Rückkehr des Landes auf die Weltbühne. In hybrider Kriegsführung lancierten russische Hacker und Internet-Trolle Cyberattacken in NATO-Staaten und versuchten, Wahlen zu beeinflussen. Eurokrise, Brexit und der Streit über Flucht

und Migration lähmten die EU. Transatlantische (Handels-) Konflikte nahmen zu. Präsident Trump sah die Hauptgegner seiner „America First“-Politik mehr in China und dem Wirtschaftskonkurrenten EU als in Russland. Neoisolationistisch betrieben die USA ohne Rücksicht auf Verbündete den Abbau globaler Verpflichtungen. Empört über unzureichende Verteidigungsbeiträge der Europäer erklärte der rein ökonomisch denkende Trump die NATO für obsolet. Zwischenzeitlich drohte die Führungsmacht des Bündnisses sogar mit dem Allianzaustritt. Insofern besaß die Diagnose des französischen Präsidenten Emmanuel Macron im November 2019, die NATO sei „hirntot“, durchaus Berechtigung.

Russlands vollumfänglicher Angriff auf die Ukraine seit Februar 2022 hat den Westen, voran die NATO, wieder zusammengeschweißt. Unter Führung von US-Präsident Joe Biden leistet der Westen militärische, finanzielle und humanitäre Hilfen, die für den Überlebenskampf der Ukraine essenziell bleiben. Die NATO demonstriert Entschlossenheit, ihre Kernaufgabe von Verteidigung und Abschreckung wieder vollumfänglich wahrzunehmen durch eine beträchtliche militärische Stärkung der Ostflanke. Dazu gehört die fortan dauerhafte Stationierung alliierter Truppen in den neuen NATO-Mitgliedstaaten. Wie immer der Krieg in der Ukraine enden wird, Putins Aggression hat dazu geführt, dass nun eine gestärkte NATO näher an Russlands Grenzen rückt. Selbst die traditionell neutralen Staaten Schweden und Finnland sind inzwischen der Allianz beigetreten, um deren kollektiven Schutz zu besitzen. Das bedeutet für die NATO einen Zugewinn an militärischer Schlagkraft und strategischer Tiefe im Ostseeraum, aber auch eine zusätzliche über 1300 km lange Grenze zu Russland. Die viel zitierte „Zeitenwende“ bedeutet, Konsequenzen daraus zu ziehen, dass es Sicherheit in Europa derzeit leider nicht mehr mit, sondern – wie in den Gründungsjahren der Allianz – vorerst nur gegen Russland geben kann. Schon angesichts der fortdauernden nuklearen Weltvernichtungsgefahr darf die gegenwärtige Konfliktlage jedoch kein Dauerzustand werden. Der letzte, ein neues nukleares Wettrüsten verhindernde Rüstungskontrollvertrag (*New START*) läuft 2026 aus. Das gegenwärtige Regime in Moskau hat jede Vertrauenswürdigkeit verspielt. Derzeit bestehen daher kaum Aussichten auf belastbare neue internationale Regelungen. Wie in Zeiten des Kalten Krieges gilt es daher für den Westen, einen langen Atem zu behalten. Ebenso gilt es, die seit dem Harmel-Bericht von 1967 bewährte Formel zu beherzigen, dass Frieden nur bei starker Verteidigungsbereitschaft und gleichzeitiger Dialogbereitschaft dauerhaft gesichert werden kann.

Dr. Tim Geiger

KURZVITA

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin in der Abteilung im Auswärtigen Amt (Edition „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“). Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der Internationalen Geschichte, insbesondere der Sicherheitspolitik.

LITERATUR

- Brzezinski, Zbigniew (1993): *The Premature Partnership*. In: *Foreign Affairs* 73, Heft 2/1994, S. 67–82.
- Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf> [25.02.2024].
- Clinton Library (2000): *Memorandum of Conversation with President Vladimir Putin of Russia, Moscow, 4.6.2000*; URL: <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/118918> [25.02.2024].
- Deutsche Einheit (1998): *Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann. München.
- Goldgeier, James/Siffrinson, Joshua R. Itzkowitz (Hrsg.) (2023): *Evaluating NATO Enlargement. From Cold War Victory to the Russia-Ukraine War*. London.
- Hilger, Andreas (Hrsg.) (2011): *Diplomatie für die deutsche Einheit. Dokumente des Auswärtigen Amtes zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/90*. Berlin.
- Hoffman, David (2005): *Putin Says 'Why Not?' to Russia Joining NATO*. In: *Washington Post* vom 05.03.2005. URL: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/03/06/putin-says-why-not-to-russia-joining-nato/c1973032-c10f-4bff-9174-8cae673790cd/> [20.03.2024].
- NATO-Russland-Grundakte 1997: *Grundakte vom 27. Mai 1997 über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de [26.03.2024].
- Nordatlantikvertrag vom 04.04.1949. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de [26.03.2024].
- *Public Papers of the Presidents of the United States (1995): Administration of William J. Clinton: Book >I January 1 to June 30, 1994*. Washington, D.C. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1994-book1/pdf/PPP-1994-book1.pdf> [26.03.2024].
- Putin, Wladimir (2007): *Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz am 9. Februar 2007*. Abgerufen auf der Seite AG Friedensforschung. URL: <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz/2007-putin-dt.html> [25.2.2024].
- Putin, Wladimir (2014): *Rede des russländischen Präsidenten Vladimir Putin am 18. März 2014 im Kreml*. In: *Osteuropa* 64, Heft 5–6/2014, S. 87–99.
- Putin, Wladimir (2022a): *Wir erkennen die Volksrepubliken an*. Rede vom 22.02.2022. In: *Osteuropa* 72, Heft 1–3/2022, S. 119–135.
- Putin, Wladimir (2022b): *„Unser Vorgehen dient der Selbstverteidigung“*. Rede vom 24.02.2022. In: *Osteuropa* 72, Heft 1–3/2022, S. 141–148.
- Sarotte, Mary E. (2021): *Not one Inch. America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*. New Haven/ London.
- Shiffrinson, Joshua R. Itzkowitz (2016): *Deal or no Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to limit NATO Expansion*. In: *International Security* 40, Heft 4/2016, S. 7–44.
- *What Gorbachev Heard. NATO Expansion. Briefing Book #621 des National Security Archive*. Washington 2017. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early> [25.02.2024].
- *What Yeltsin Heard. NATO Expansion. Briefing Book #621 des National Security Archive*. Washington, D.C. 2018. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard> [25.02.2024].
- Wörner, Manfred (1990): *Rede beim Bremer Tabak Kolleg „The Atlantic Alliance and European Security in the 1990s“*. URL: https://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a_e.htm [25.02.2024].









mach's klar! ist eine Publikation der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.

Die vierseitige Unterrichtshilfe erklärt politisches Basiswissen und bearbeitet aktuelle politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Themen. „mach's klar!“ erklärt Politik in einfacher Sprache, vereinfacht politische Themen und verdeutlicht sie mit vielen Bildern. Online gibt es zu den Heften Zusatzmaterialien, Links, Erklär-Filme und Lern-Apps.

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand)
 Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung:
www.lpb-bw.de/machs-klar.html



Die EU und die NATO

Die Bedeutung des Bündnisses für eine europäische Sicherheitsordnung

Daniel Göler

Die NATO und die Europäische Union können heute als die zentralen Organisationen für die europäische Sicherheitsordnung angesehen werden. Bis auf Russland, Belarus, die Schweiz und einige Kleinststaaten gehören alle europäischen Staaten einer der beiden Organisationen an oder haben eine Aufnahme in diese beantragt. Entsprechend spielt das Beziehungsgeflecht zwischen diesen eine zentrale Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der Beitrag von Daniel Göler das Wechselverhältnis zwischen der NATO und einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Komponente des Europäischen Integrationsprozesses. Hierbei werden die historischen Entwicklungslinien von den Anfängen des Integrationsprozesses bis heute nachgezeichnet, wobei auch gescheiterte Integrationsinitiativen auf europäischer Seite mit in den Blick genommen werden. Dabei werden sowohl die praktische Kooperation und Arbeitsteilung zwischen den beiden Organisationen betrachtet als auch die zwischen europäischer Eigenständigkeit und transatlantischer Ausrichtung schwankenden konzeptionellen Vorstellungen. Abschließend werden die künftigen Herausforderungen und das Verhältnis der Organisationen zueinander beleuchtet.

Auch wenn der Europäische Integrationsprozess rückblickend vielfach als wirtschaftspolitisches Integrationsprojekt gedeutet wird, stand an seinem Anfang die Frage, wie sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine stabile europäische Sicherheitsordnung unter Einschluss Deutschlands etablieren lassen könnte (Göler 2017: 735). So hatte Jean Monnet, einer der Gründerväter des Europäischen Integrationsprozesses, bereits 1943 in einem Memorandum für die französische Exilregierung erste Überlegungen zur Schaffung einer Föderation oder „europäischen Einheit“ („une Fédération ou une ‚entité européenne‘“, Monnet 1943: 279) unter Einbindung Deutschlands entwickelt, die eine dauerhafte Friedensordnung in Europa schaffen sollte („paix constructive et durable“, Monnet 1943: 274). Die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950, die auf Monnet zurückgeht und mit dem Vorschlag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als Geburtsstunde des Europäischen Integrationsprozesses gilt, bezeichnet den Beitrag eines organisierten Europas als „unerlässlich für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen“ (Schuman 1950). Dem Kontext der unmittelbaren Nachkriegszeit entsprechend wurde dabei die Hauptaufgabe einer künftigen europäischen Friedensordnung in der Einbindung Deutschlands gesehen. Die EGKS sollte daher dem Ziel dienen, dass „jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist“ und „den ersten Grundstein einer europäischen Föderation bilden, die zur Bewahrung des Friedens unerlässlich ist“ (Ebd.).

Da das europäische Integrationsprojekt von Anfang an eine sicherheitspolitische Dimension hatte und somit schon immer in einem Spannungsverhältnis zur 1949 gegründeten NATO stand, zeichnet der folgende Beitrag die Entwicklung der europäischen Sicherheitsordnung seit dem Zweiten Weltkrieg unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Europäischer Integration und NATO nach. In einem ersten Schritt wird die Gründungsphase der Europäischen Integration betrachtet, in der sich die für den Kalten Krieg prägende Arbeitsteilung zwischen den damaligen Eu-

ropäischen Gemeinschaften (als Vorläufer der heutigen EU) und der NATO etablierte. In einem zweiten Schritt werden anhand verschiedener gescheiterter Initiativen zur Etablierung einer sicherheitspolitischen Komponente der Europäischen Gemeinschaften die grundsätzlich divergierenden Vorstellungen über das Verhältnis von NATO und Europäischer Integration skizziert, bevor in einem dritten Teil auf die Neuordnung der Sicherheitsordnung in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges eingegangen wird. Abschließend beleuchtet der Beitrag aktuelle Entwicklungen des Verhältnisses zwischen NATO und EU und gibt einen Ausblick auf künftige Herausforderungen.

Die Entstehung der Europäischen Sicherheitsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg

Während die Schuman-Erklärung und die EGKS sicherheitspolitisch den Fokus auf die Einbindung (West-)Deutschlands legten, diente die NATO primär auch dem Ziel der Sicherung des freiheitlichen Teils des europäischen Kontinents vor einer potentiellen Bedrohung durch die Sowjetunion (vgl. dazu auch den Beitrag von Martin Deuerlein in dieser Ausgabe). Mit der dramatischen Verschärfung des Ost-West-Konflikts nach Beginn des Koreakrieges rückte dann aber auch die Verteidigung Westeuropas in den Fokus der Überlegungen zur Weiterentwicklung des Europäischen Integrationsprozesses. Im Zentrum stand dabei die Frage, wie man das Potenzial der Bundesrepublik für die Verteidigung Westeuropas nutzen, gleichzeitig aber auch den Bedenken der westlichen Partner vor einer Wiederbewaffnung (West-)Deutschlands Rechnung tragen könnte. Das Ergebnis war der am 24. Oktober 1950 vorgestellte Plevén-Plan (benannt nach dem französischen Ministerpräsidenten René Plevén) zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG-Vertrag 1950). Dieser sah die Schaffung einer integrierten europäischen Armee unter Einschluss bundesdeutscher Verbände vor (Seiller 2018: 36 ff.). Nationale Ar-



Während die westeuropäischen Staaten versuchten, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft zu gründen, attackierten die Ostblockländer – wie hier in Ostberlin am Alexanderplatz – die Pläne für eine solche Gemeinschaft offen.

© picture-alliance | dpa

meinen wären ausgeschlossen bzw. nur in klar definierten Ausnahmefällen möglich gewesen (Art. 9 und 10 EVG-Vertrag). Das EVG-Projekt wäre damit hinsichtlich der Integrationstiefe weit über alles hinausgegangen, was die EU heute im Bereich der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration erreicht hat. Zentral für die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur war, dass das EVG-Projekt nicht in Konkurrenz oder Abgrenzung, sondern in Ergänzung bzw. komplementär zur NATO konzipiert war. So beinhaltete der EVG-Vertrag Regeln für gemeinsame Sitzungen des künftigen EVG-Rates und des Nordatlantikrates der NATO (Art. 47 EVG-Vertrag) und umfasste ein eigenes Protokoll zu den EVG-NATO Beziehungen.

Der EVG-Vertrag wurde im Mai 1952 von allen damaligen EGKS-Staaten unterzeichnet, scheiterte allerdings 1954 im Ratifizierungsprozess in der französischen Nationalversammlung (Ruane 2000, Noack 1977). Da ein substanzieller Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik im Rahmen des Ost-West-Konflikts für unverzichtbar gehalten wurde, kam es als Ersatzlösung 1955 zum NATO-Beitritt der Bundesrepublik (Jansen 1992: 143 ff.). Zwar wurde parallel hierzu auch die Westeuropäische Union (WEU) ins Leben gerufen, welche den deutschen NATO-Beitritt in ein europäisches Integrationsformat einbinden sollte (Woyke 1995: 439). Allerdings stand die WEU einerseits klar außerhalb des EGKS-Projekts und der späteren Europäischen Gemeinschaften und war andererseits faktisch nur eine institutionelle Hülle, die sich nie zu einem wirklichen sicherheitspolitischen Akteur entwickeln konnte.

Da sich die EGKS-Staaten nach dem Scheitern des EVG-Projektes darauf konzentrierten, den Integrationsprozess zunächst im wirtschaftspolitischen Bereich fortzusetzen – was zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) führte –, kam es zu einer Entkopplung zwischen (wirtschaftspolitischer) Integration und sicherheitspolitischer Kooperation in Europa. Erstere vollzog sich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und Euratom), letztere ausschließlich im Rahmen der NATO. Die Vorstellung einer eigenständigen europäischen sicherheitspolitischen Integration in Ergänzung zur NATO hatte sich damit zunächst erübrigt.

NATO und Europäische Gemeinschaften zwischen Entkopplung und Konkurrenz

Während die zuvor beschriebene Arbeitsteilung die Sicherheitsordnung in Europa für die nächsten Jahrzehnte auf operativer Ebene bestimmte, gab es konzeptionell durchaus Initiativen zur Entwicklung einer eigenständigen sicherheitspolitischen Komponente der Europäischen Gemeinschaften. Im Unterschied zu den 1950er Jahren hatten diese aber eine andere Stoßrichtung: Es ging nicht mehr darum, (künftige) militärische Kapazitäten der Bundesrepublik in eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung zu integrieren – diese Frage hatte sich mit der Aufstellung der Bundeswehr und dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik zwischenzeitlich erübrigt –, sondern es ging um die sicherheitspolitische Rolle der Europäischen Gemeinschaften im Verhältnis zu den USA und der NATO. Der erste substanzielle Vorstoß hierzu kam von französischer Seite und war von der sicherheitspolitischen Konzeption des französischen Präsidenten Charles de Gaulle geprägt, die auf französische bzw. europäische Eigenständigkeit abzielte (Lefebvre 2021) und auf Distanz zu den USA und Großbritannien ging. Vor diesem Hintergrund entstand das Konzept der Fouchet-Pläne (benannt nach dem französischen Botschafter Christian Fouchet) vom November 1961 und Januar 1962 zur Errichtung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Soutou 1990). In den Europäischen Gemeinschaften stießen diese Vorschläge aus zwei Gründen auf Widerstand. Zum einen zielten die Pläne auf einen grundsätzlichen Umbau der Europäischen Gemeinschaften hin zu einer stärkeren intergouvernementalen Ausrichtung, zum anderen wurde der Entwurf als Versuch eines europäischen Konkurrenzmodells zur NATO wahrgenommen (Vanke 2001). Denn anders als der EVG-Vertrag sahen die Fouchet-Pläne keinerlei Koordinierung der geplanten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit der NATO vor.

Auch wenn die Fouchet-Pläne stark von persönlichen Vorstellungen de Gaulles geprägt waren, trafen sie in Europa doch auf eine veränderte Grundstimmung. Das Aufkommen strategischer Nuklearwaffen bzw. von Interkontinentalraketen machte die USA auch auf ihrem eigenen Territorium verwundbar. Damit stellte sich die Frage, ob die USA im Ernstfall wirklich bereit wären, Europa gegen einen sowjetischen Angriff zu verteidigen. Entsprechend fanden sich Überlegungen zu mehr europäischer Eigenständigkeit auch in anderen europäischen Ländern. Das Projekt einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration wurde daher in der Folgezeit in verschiedenen Initiativen zur Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften aufgegriffen. Hierzu zählen der Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Europäische Union aus dem Jahr 1975 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975), der im Auftrag der Staats- und Regierungs-

chefs ausgearbeitete und vom damaligen belgischen Premierminister Leo Tindemans vorgelegte Tindemans-Bericht mit Reformvorschlägen zur Überwindung der integrationspolitischen Krisen der 1970er Jahre (Tindemans 1975) sowie der sogenannte Spinelli-Entwurf aus dem Jahr 1984, ein vom Europäischen Parlament angenommener Vorschlag für einen Vertrag zur Gründung einer Europäischen Union, welche die bisherigen Europäischen Gemeinschaften ersetzen sollte (Europäisches Parlament 1984). Da diese Initiativen alle scheiterten, blieben die Europäischen Gemeinschaften zunächst aber ein wirtschaftliches Integrationsprojekt und die NATO weiterhin der zentrale Rahmen der westeuropäischen Sicherheitsordnung.

Die Etablierung der ESVP/GSVP

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts trat die Neuordnung der europäischen Sicherheitsordnung und damit auch einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Komponente der Europäischen Gemeinschaften und deren Verhältnis zur NATO wieder auf die Agenda. Die Gründe hierfür waren vielschichtig. Zum Ersten führten die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa nicht nur zum Ende der unmittelbaren Blockkonfrontation, sondern es gab auch die Erwartung, dass die demokratischen Transformationsprozesse letztlich zu einer gesamteuropäischen demokratischen Friedensordnung führen würden. Besonders deutlich zeigt sich dies in der Charta von Paris, die postuliert, dass das „Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas [...] zu Ende gegangen“ sei, und die das Ziel formuliert, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen“ (Charta für ein Neues Europa 1990). Aber auch Metaphern wie die des „gemeinsamen Hauses Europa“ (Bachem/Battke 1991), auf die nach Ende des Kalten Krieges verstärkt zurückgegriffen wurde, oder die des „Endes der Geschichte“ (Fukuyama 1989) unterstreichen die Erwartung einer an das Konzept der demokratischen Friedens (Hasenclever 2017: 79–88) angelehnten gesamteuropäischen integrativen Friedensordnung. Entsprechend relativierte sich die Bedeutung der NATO für die Gewährleistung der existenziellen Sicherheit der Staaten der Europäischen Gemeinschaften. Zum Zweiten eröffnete das Ende der Blockkonfrontation neue Spielräume zu eigenständigem sicherheitspolitischem Agieren der europäischen Staaten. Zum Dritten stellte sich die Frage, ob nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weiterhin von einer weitgehenden Interessenkongruenz zwischen den USA und (West-)Europa ausgegangen werden könne. Dies vergrößerte nochmals die Notwendigkeit eigener sicherheits- und verteidigungspolitischer Strukturen in den Europäischen Gemeinschaften. Und zum Vierten verdeutlichten die 1991 beginnenden Kriege im Zerfallsprozess des ehemaligen Jugoslawiens und die mangelnde Fähigkeit der europäischen Staaten, die Krise zu begrenzen, die Notwendigkeit einer eigenständigen sicherheitspolitischen Komponente des Europäischen Integrationsprozesses.

Vor diesem Hintergrund etablierte die EU mit dem Vertrag von Maastricht (1992) eine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik, wobei ihr Verhältnis zur NATO in den Beratungen einer der zentralen Konfliktpunkte war. Während die niederländische Ratspräsidentschaft im Juni 1991 eine stark integrierte Außen- und Sicherheitspolitik vorschlug (de Schoutheete 1997: 54–57), lehnten die britische und portugiesische Regierung diese ab, da sie hierin eine mögliche Unterminierung der Rolle der NATO sahen (Regelsberger 2004: 14). Daher wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weit weniger ambitioniert ausgestaltet und eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidi-

gungspolitik nur als langfristige Entwicklungsoption in den Vertrag von Maastricht aufgenommen (Art. J.4.1 Vertrag von Maastricht).

Bei der Konkretisierung dieser Entwicklungsoption spielte das Verhältnis zur NATO erneut die zentrale Rolle. Besonders deutlich zeigt sich dies an der Reaktion der damaligen US-Außenministerin Madeline Albright auf die britisch-französische Erklärung von Saint-Malo, die als Geburtsstunde der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) angesehen werden kann (Saint-Malo-Declaration 1998). In ihrem Statement forderte Albright: „Any initiative must avoid pre-empting Alliance decision-making by *de-linking* ESDI [European Security and Defence Identity] from NATO, avoid *duplicating* existing efforts, and avoid *discriminating* against non-EU members“ (Albright 1998, Hervorhebung durch den Verfasser). Diese drei „Ds“ wurden für die weitere Debatte bestimmend. Die auf den Gipfeln von Köln und Helsinki 1999 beschlossene Etablierung der ESVP folgte dementsprechend dem Konzept, dass die EU primär Fähigkeiten für Szenarien aufbauen sollte, in denen die NATO als Ganzes nicht handlungsfähig oder handlungswillig ist. Um eine Duplizierung von NATO-Strukturen zu vermeiden, wurde die ESVP institutionell sehr schwach ausgebaut. Das Aufgabenspektrum der ESVP wurde seit dem Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, durch die sogenannten Petersberg-Aufgaben definiert. Diese umfassten – abgesehen von der Landes- und Bündnisverteidigung – Missionen im gesamten sicherheitspolitischen Spektrum bis hin zu Kampfeinsätzen und friedensschaffenden Maßnahmen (Schmertzling 2011).

Auf Grundlage der Erfahrungen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren standen zunächst Szenarien im Vordergrund, die sich auf eine eigenständige – von den USA und der NATO unabhängige – regionale Konfliktlösung in Europa bezogen. Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 – und auch aufgrund des Ausbleibens weiterer Krisen ähnlich der Jugoslawienkriege – verlagerte sich der Schwerpunkt dann in Richtung der Bekämpfung sogenannter „neuer Bedrohungsszenarien“, die sowohl in der nationalen Sicherheitsstrategie der USA aus dem Jahr 2002 als auch in der ersten europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 im Zentrum standen. Diese neuen Bedrohungsszenarien umfassten den internationalen Terrorismus, regionale Konflikte, organisierte Kriminalität, Staatsversagen und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen (Berenskoetter 2005).

Grundproblem aller Überlegungen zum Aufbau von EU-Kapazitäten war von Anfang an, dass die übergroße Mehrheit der EU-Staaten auch NATO-Mitglieder waren und hier NATO und EU im Ernstfall auf dieselben nationalen Kapazitäten zurückgreifen müssten. Diese Konstellation wird auch mit dem Begriff des *single set of forces* (Gareis 2013: 129) bezeichnet. Zur Lösung der hieraus resultierenden Abstimmungsproblematik wurden unter anderem im Jahr 2003 die sogenannten Berlin-Plus-Vereinbarungen zwischen NATO und EU geschlossen, welche die Kooperation beider Organisationen regeln (Howorth 2009: 96–97). Darin wird insbesondere festgehalten, dass beide Organisationen eng kooperieren, sich gegenseitig konsultieren und sicherheitsrelevante Informationen austauschen; die EU nur dort handelt, wo die NATO als Ganzes nicht handeln möchte; und unter welchen Bedingungen die EU für militärische Missionen auf Planungs- und Kommando-Kapazitäten der NATO zugreifen kann. Auf operativer Ebene wurde das Problem des *single set of forces* insbesondere zur Jahrtausendwende im Kontext des sogenannten *Helsinki Headline Goals* intensiv dis-



Am 2. Dezember 2004 übernahm die EU-Friedenstruppe EUFOR ALTHEA in Sarajevo das Kommando von der NATO-geführten SFOR. Diese war seit 1995 in Bosnien stationiert.

© picture-alliance/dpa/dpaweb | epa Fehim Demir

kutiert. Dieses sah vor, eine *European Rapid Reaction Force* von ca. 60 000 Soldatinnen und Soldaten aufzustellen – ein Plan, der zumindest in Teilbereichen zu Konflikten mit den NATO-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten geführt hätte, insbesondere in Bezug auf die von Zielsetzung und Umfang ähnlich ausgerichtete *NATO Response Force*. Allerdings wurde dieses Headline Goal nie implementiert (Toje 2011: 49–50) und später durch das *Battle Group*-Konzept ersetzt. Dieses beschränkte sich darauf, dass die Mitgliedstaaten rotierend jeweils zwei Verbände im Umfang von nur 1500 bis 2500 Soldatinnen und Soldaten für kurzfristige Kriseninterventionsmissionen vorhalten sollten, was im Hinblick auf die NATO-Verpflichtungen als weniger problematisch eingestuft werden konnte (Biscop 2004: 524).

Die weitere Ausgestaltung der ESVP und deren Verhältnis zur NATO wurde dadurch erschwert, dass es innerhalb der EU nach wie vor einen Grundsatzkonflikt gab, der sich an den Positionen Frankreichs und Großbritanniens festmachen ließ. Während Frankreich in gaullistischer Tradition die EU als eigenständigen – und durchaus in Abgrenzung zu den USA zu sehenden – sicherheitspolitischen Akteur etablieren wollte, lehnte Großbritannien dies aufgrund seiner transatlantischen Ausrichtung strikt ab. Symbol dieses Konflikts waren die Debatten um ein europäisches Hauptquartier, dessen Einrichtung von Frankreich und auch Deutschland wiederholt gefordert, von Großbritannien aber blockiert wurde (Göler/Jopp 2011: 280).

Die Implikationen dieses Grundsatzkonflikts für die Europäische Sicherheitsordnung zeigten sich im ersten Jahrzehnt nach der Etablierung der GSVP primär auf konzeptueller Ebene. Denn die Verlagerung der sicherheitspoliti-

schen Schwerpunkte in der Post-9/11-Dekade auf globales Krisenmanagement und die Bekämpfung sogenannter neuer Bedrohungsszenarien ließ eine pragmatische Arbeitsteilung zwischen EU und NATO auf operativer Ebene zu. Diese ließ sich auf folgende Kurzformel bringen: Begrenztere Missionen im geographischen Umfeld der EU sowie ziviles Krisenmanagement waren Aufgaben der EU und umfassendere Operationen mit hoher militärischer Intensität solche der NATO. Zudem führten die begrenzten militärischen Kapazitäten auf EU-Seite dazu, dass es faktisch keine wirklichen Konkurrenzsituationen gab. Eher umgekehrt wurde es zum Problem, wenn sich in Krisensituationen weder NATO noch EU engagieren wollten, wobei die USA immer wieder eine stärkere Verantwortungsübernahme der EU anmahnten. Da die im Rahmen der Osterweiterung neu beigetretenen EU-Mitgliedstaaten bereits zuvor in die NATO aufgenommen wurden und Fragen der Landes- und Bündnisverteidigung in den 2000er Jahren in den akuten Bedrohungsszenarien kaum noch eine Rolle spielten, erübrigte sich zudem die Frage, inwiefern die ESVP einen Beitrag zur Verteidigung einer direkten Bedrohung einzelner EU-Staaten leisten sollte.

Entwicklungen seit dem Vertrag von Lissabon 2009

Mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde der Rahmen für die ESVP, die in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt wurde, weiterentwickelt. Vor allem wurde mit Art. 42.7 des EU-Vertrages eine militärische Beistandsklausel eingeführt, durch welche die EU zumindest *de jure* zu einem Akteur der kol-

lektiven Verteidigung wurde (Biscop 2016) und damit Kompetenzen im Kernbereich der Zuständigkeit der NATO erlangte. Die in den Folgejahren erfolgten Vertiefungsschritte, wie die Etablierung der sogenannten Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zur Entwicklung von sicherheitspolitischen Kapazitäten, die Einrichtung von – wenn auch begrenzten – Einsatzführungsstrukturen auf EU-Ebene („EU-Hauptquartier“), die Schaffung von neuen gemeinsamen Finanzierungsinstrumenten für Rüstungsprojekte, gemeinsame Missionen und die Unterstützung von Partnern in internationalen Konflikten (Europäischer Verteidigungsfonds und Europäische Friedensfazilität) sowie die zunehmende Rolle der EU-Kommission in sicherheitspolitischen Fragen erklären sich neben dem Vertrag von Lissabon aber auch aus einer Reihe weiterer Entwicklungen. Erstens kehrte Frankreich 2009 in die militärischen Strukturen der NATO zurück, womit der zentrale Befürworter einer eigenständigen europäischen Sicherheitspolitik wieder NATO-„Vollmitglied“ war (Pesme 2010). Zum Zweiten wurde im Jahr 2010 David Cameron britischer Premierminister und schlug einen EU-skeptischen Kurs ein, der 2016 im Brexit-Referendum mündete (Göler 2014: 336), durch welches der bedeutendste Kritiker einer eigenständigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Rolle der EU aus dieser ausschied. Und drittens propagierte 2010 die Obama-Regierung den *Pivot to Asia* (Shambaugh 2013), womit sich die Frage des künftigen Engagements der USA in Europa in einer neuen Weise stellte: Wurde das Verhältnis NATO-EU seit Albright's drei „Ds“ primär im Hinblick auf eine mögliche Unterminierung der transatlantischen Partnerschaft durch eine sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente der EU diskutiert, stand nun ein möglicher Rückzug der USA aus Europa im Raum. Die Wahl von Donald Trump im Jahr 2016 und die mehrfache Infragestellung der NATO während seiner Amtszeit haben dieses Szenario nochmals verstärkt. Hinzu kommt die militärische Aggression Russlands gegenüber der Ukraine, die seit 2014 die Gefahr klassischer Kriege und damit die Landes- und Bündnisverteidigung wieder ins Zentrum der Überlegungen zur europäischen Sicherheitsordnung rückte.

Für die europäische Sicherheitsordnung und das Verhältnis NATO-EU haben diese Entwicklungen vielfältige Implikationen. An erster Stelle wurde der jahrzehntealte Grundsatzkonflikt zwischen einer eigenständigen EU-Sicherheits-

Verteidigungspolitik und der NATO deutlich abgeschwächt. Denn zum einen erkennen auch die nach dem Brexit verbliebenen Befürworter einer transatlantisch ausgerichteten europäischen Sicherheitsordnung, dass die EU sich für den Fall einer Reduzierung des Engagements der USA vorbereiten muss. Zum anderen verdeutlicht die neue russische Bedrohung den Protagonisten einer eigenständigen EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dass die EU auf absehbare Zeit in vielen Bereichen existenziell auf das Bündnis mit den USA bzw. die NATO angewiesen sein wird. Dass durch die neue sicherheitspolitische Situation das Verhältnis NATO-GSVP immer stärker komplementär gesehen wird, zeigt sich auch daran, dass Dänemark als einziger EU-Staat, der nicht an der GSVP teilnahm, dieser nach dem russischen Überfall auf die Ukraine 2022 beigetreten ist und dass die aus militärischer Sicht stärksten EU-Staaten, die außerhalb der NATO standen, Schweden und Finnland, der NATO beigetreten sind.

Schlussbetrachtung und Ausblick

Seit ihrer Gründung war die NATO die maßgebliche Organisation für die Sicherheitsordnung in Westeuropa. Durch die verschiedenen Erweiterungen hat sie diese Funktion seit der Jahrtausendwende auch für Mittel-, Südost- und große Teile Osteuropas übernommen. Mit dem praktisch zeitgleich zur NATO-Gründung begonnenen Europäischen Integrationsprozess, welcher zur heutigen EU führte, stand von Anfang an aber auch die Frage im Raum, welche Rolle die Europäischen Gemeinschaften bzw. die EU in der europäischen Sicherheitsarchitektur spielen und wie sie sich zur NATO verhalten sollten. Über die Jahrzehnte bewegten sich die Vorstellungen hierbei im Spannungsfeld von Komplementarität, Kooperation und partieller Konkurrenz. Dass die Bruchlinien zwischen diesen unterschiedlichen Vorstellungen quer durch die Mitgliedstaaten der EU (bzw. der Europäischen Gemeinschaften) verliefen, kann hierbei als entscheidender Grund dafür gesehen werden, warum der Europäische Integrationsprozess im sicherheitspolitischen Bereich nur begrenzt blieb. Dennoch ist es der EU gelungen, seit der Jahrtausendwende eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu etablieren, die einen Beitrag zur europäischen Sicherheitsordnung leisten kann.



Die seit 2008 laufende EU-Mission „Operation Atalanta“ übernahm von der NATO die Aufgabe, an der Küste Somalias Schiffe vor Piraten zu schützen. So befreiten 2010 niederländische Soldaten das deutsche Containerschiff „MS Taipan“.

© picture alliance/dpa | Ministerie Van Defensie



Wie werden die US-Wahl, aber auch der russische Angriffskrieg auf die Ukraine die europäische Sicherheitsarchitektur in 2024 weiter prägen? Auf dem Vilnius-Gipfel der NATO im Juli 2023 tauschten sich Ländervertreter wie Rishi Sunak (UK), Joe Biden (USA), Giorgia Meloni (Italien) und Wolodymyr Selenskyj (Ukraine) aus.
© picture alliance/ASSOCIATED PRESS | Doug Mills

Obwohl seit Etablierung der GSVP (bzw. zuvor der ESVP) das Verhältnis dieser zur NATO intensiv diskutiert wurde, hat sich bis heute keine klare Arbeitsteilung zwischen beiden Organisationen herausgebildet. Dies liegt zum einen daran, dass die überwältigende Mehrheit der EU-Staaten auch der NATO angehören, sodass eine klare Trennung ein Stück weit artifiziell wäre. Zum anderen ist die EU in Bezug auf ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente immer noch in einer sehr dynamischen Entwicklung, deren Endzustand nicht wirklich absehbar ist. Die Diskussionen um die Bedeutung der im Vertrag von Lissabon eingeführten militärischen Beistandsklausel veranschaulichen dies ebenso wie die immer wieder geführten Debatten um die Einrichtung einer europäischen Armee. Nahezu alle sicherheitspolitisch relevanten Dokumente der EU sind zudem von einem Spannungsverhältnis zwischen – meist defizitär beschriebenen – Ist-Zustand und einem künftig angestrebten Soll-Zustand gekennzeichnet. Solange die sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente der EU zumindest teilweise noch als *in statu nascendi* angesehen werden kann, ist eine künftige Abgrenzung und Arbeitsteilung mit der NATO schwierig zu gestalten. Dies gilt umso mehr, als auch die künftige Entwicklung der NATO zu einem gewissen Grad offen ist. Denn die Verlagerung des weltpolitischen Zentrums in den pazifischen Raum und der mit Afghanistan gescheiterte Ansatz, die NATO für globale Interventions- und Stabilisierungsmissionen zu nutzen, lassen grundlegende Veränderungen erwarten. Die wichtigste Herausforderung für die Zukunft der NATO stellen die Entwicklungen in den USA dar. Denn die Erfahrungen der Trump-

Präsidentschaft haben gezeigt, dass es – unabhängig vom Ausgang der nächsten Wahlen – in den USA eine signifikante politische Strömung gibt, welche die NATO und die mit ihr verbundene Sicherheitsgarantie für Europa infrage stellt. Dies kann bei der Gestaltung der künftigen europäischen Sicherheitsordnung nicht unberücksichtigt bleiben. Sowohl die EU als auch die NATO müssen zunächst ein Stück weit einen inneren Klärungsprozess durchlaufen, um sich dann über ihre künftigen Beziehungen zu verständigen. Dass dies in einem sicherheitspolitischen Umfeld erfolgt, das eigentlich schnelle Antworten erwartet, macht diese Aufgabe nicht leichter.

Prof. Dr. Daniel Göler

KURZVITA

ist Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik an der Universität Passau. Zuvor war er Leiter des Forschungsbereichs Europäische Streitkräfteintegration am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik. Seine Forschungsschwerpunkte sind institutionelle Reformfragen der EU und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU.

LITERATUR

- Albright, Madeleine K. (1998): Statement to the North Atlantic Council. U.S. Department of State. Washington, URL: <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html> [08.02.2024].
- Bachem, Rolf/Battke, Kathleen (1991): Strukturen und Funktionen der Metapher „Unser Gemeinsames Haus Europa“ im aktuellen Politischen Diskurs. In: Liedtke, Frank/Wengeler, Martin/Böke, Karin (Hrsg.): *Begriffe besetzen. Strategien des Sprachgebrauchs in der Politik*. Opladen.
- Berenskoetter, Felix Sebastian (2005): Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies. In: *Security Dialogue* 36, Heft 1/2005, S. 71–92.
- Biscop, Sven (2004): Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action. In: *European Foreign Affairs Review* 9 Heft 4/2004, S. 509–527.
- Biscop, Sven (2016): The European Union and Mutual Assistance: More than Defence. In: *The International Spectator* 51, Heft 2/2016, S. 119–125.
- Charta für ein Neues Europa (1990). Paris. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/39518.pdf> [08.02.2024].
- Ruane, Kevin (2000): *The Rise and Fall of the European Defence Community*. Basingstoke.
- Europäisches Parlament: Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984. In: Loth, Wilfried (2002): *Entwürfe einer Europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz*. Bonn, S. 129–161.
- EVG-Vertrag/Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (1952). In: *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/9/2af9ea94-7798-4434-867a-36c4a256d0af/publishable_de.pdf [08.02.2024].
- Fukuyama, Francis (1989): The End of History? In: *The National Interest* 5, Heft 16/1989, S. 3–18.
- Gareis, Sven Bernhard (2013): The Relationship Between the EU and NATO: Complementary Cooperation or Institutional Rivalry? In: Gareis, Sven Bernhard/Hauser, Gunther/Kernic, Franz (Hrsg.): *The European Union – A Global Actor?* Berlin/Toronto, S. 126–137.
- Howorth, Jolyon (2009): NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Realities. In: *Politique Étrangère* 74, Heft 4/2009, S. 95–106.
- Göler, Daniel (2014): Zwischen security provider und security consultant. Veränderungen im Leitbild der strategischen Kultur der Europäischen Union. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 7, Heft 3/2014, S. 323–342.
- Göler, Daniel/Jopp, Mathias (2012): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2011. Baden-Baden, S. 271–280.
- Hasenclever, Andreas (2017): Liberalismus in den Internationalen Beziehungen. In: Sauer, Frank/Masala, Carlo (Hrsg.): *Handbuch Internationale Beziehungen*. Wiesbaden, S. 75–106.
- Jansen, Hans-Heinrich (1992): *Großbritannien, das Scheitern der EVG und der NATO-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland*. Bochum.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1975): Bericht über die Europäische Union vom 26. Juni 1975. In: Loth, Wilfried (2002): *Entwürfe einer Europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz*. Bonn, S. 113–127.
- Lefebvre, Maxim (2021): *Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique. Un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme* (Question d'Europe 582/2021). Paris.
- Monnet, Jean (1943): Note de réflexion, Alger, 5 août. In: Rieben, Henri (1987): *Des guerres européenne à l'Union de l'Europe*. Lausanne, S. 272–285.
- Noack, Paul (1977): *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954*. Düsseldorf.
- Pesme, Frédéric (2010): France's 'Return' to NATO. Implications for its Defence Policy. In: *European Security* 19, Heft 1/2010, S. 45–60.
- Regelsberger, Elfriede (2004): *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993–2003*. Baden-Baden.
- Ruane, Kevin (2000): *The Rise and Fall of the European Defence Community*. Basingstoke.
- Saint-Malo Declaration (1998) In: Rutten, Maartje (Hrsg.) (2001): *From St. Malo to Nice. European Defence: Core Documents* (Chaillot Papers 47). Paris.
- Schmertzling, Leopold (2011): *Die Aufgaben der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von Petersberg bis Lissabon. Ihre Entwicklung, Stellung und Auswirkungen*. In: Algieri, Franco/Kammel, Arnold H./Rehrl, Jochen (Hrsg.): *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*. Baden-Baden, S. 53–62.
- Schoutete, Philippe de (1997): *The Creation of the Common Foreign and Security Policy*. In: Regelsberger, Elfriede/de Schoutete, Philippe/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Foreign Policy of the European Union. From the EPC to CFSP and beyond*. London, S. 41–63.
- Schuman, Robert (1950): Erklärung vom 9. Mai 1950. In: *Commission Européenne: La Déclaration Schuman du 9 mai – 1950 Die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 – The Schuman Declaration of 9 May 1950*. Brüssel/Luxembourg 2015.
- Seiller, Florian (2018): Der historische Vergleich. Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) als Modell für multinationale Streitkräftestrukturen? In: Graf von Kielmansegg, Sebastian/Krieger, Heike/Sohm, Stefan (Hrsg.): *Multinationalität und Integration im militärischen Bereich. Eine rechtliche Perspektive*. Baden-Baden, S. 31–64.
- Shambaugh, David (2013): Assessing the US "Pivot" to Asia. In: *Strategic Studies Quarterly* 7, Heft 2/2013, S. 10–19.
- Soutou, Georges-Henri (1990): Général de Gaulle, le plan Fouchet et l'Europe, in: *Commentaire* 52, Heft 4/1990, S. 757–766.
- Tindemans, Leo (1975): Report on European Union from 29.12.1975. In: *Bulletin of the European Communities, Supplement* 1/76, S. 11–36.
- Toje, Asle (2011): The European Union as a Small Power. In: *Journal of Common Market Studies*, 49, Heft 1/2011, S. 43–60.
- Vanke, Jeffrey (2001): An Impossible Union: Dutch Objections to the Fouchet Plan, 1959–62. In: *Cold War History* 2, Heft 1/2001, S. 95–112.
- Woyke, Wichard (1995): *Westeuropäische Union (Western European Union/WEU)*. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Organisationen*. Wiesbaden, S. 439–443.

Die Bedeutung des NATO-Bündnisses für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Aylin Matlé

Die deutsche Mitgliedschaft im NATO-Bündnis ist eng mit der bundesdeutschen Entwicklung nach 1945 verbunden. Auch wenn Westdeutschland erst 1955 dem Bündnis beitrug, entwickelte sich die Allianz in der Folge zum wichtigsten Eckpfeiler des bundesdeutschen Sicherheits- und Verteidigungskonzepts. In den vergangenen Jahren hat die Bundesrepublik eine zunehmend wachsende Bedeutung für die politische und militärische Aufstellung des Bündnisses eingenommen. Aylin Matlé verdeutlicht in ihrem Beitrag, wie der russische Angriffskrieg auf die Ukraine die Wechselwirkungen zwischen den Strategieräumen NATO und Deutschland verstärkte und zu einem erhöhten deutschen Engagement innerhalb der Allianz führte. Dabei wurde von deutscher Seite in den letzten Jahren einerseits die Verteidigung in Europa in Abstimmung mit europäischen Partnern gestärkt, zum anderen wird der Indo-Pazifik als neuer Handlungsraum verstärkt ins Auge gefasst.

Historische Einführung der deutschen NATO-Mitgliedschaft

Seit Beitritt Westdeutschlands in die NATO 1955 ist die Allianz fester Bestandteil der deutschen (später auch der wiedervereinten) sicherheits- und verteidigungspolitischen DNA (Ischinger 2012: 45). Die Gründung der Bundeswehr im

selben Jahr war nur unter der Voraussetzung der vollständigen Integration in die Kommandostrukturen der Nordatlantischen Allianz möglich. Damals wie auch nach dem Ende des Kalten Krieges und der dadurch möglich gewordenen Wiedervereinigung Deutschlands war und ist die „Planung der Bundeswehr [...] fast ausschließlich auf die Ziele der NATO-Streitkräfte ausgerichtet“ (Besch 2022: 141).



Bundeskanzler Konrad Adenauer gemeinsam mit Bundesverteidigungsminister Franz Josef Strauß 1958 beim Besuch des NATO-Truppenübungsplatzes in Bergen-Hohne. Beide begutachteten ein Modell des HS-30-Panzers, der zuvor von der Bundesregierung für die Bundeswehr bestellt worden war.

© picture-alliance/dpa | UPI Rabanus

Kurzum: Die sicherheits- und verteidigungspolitische Geschichte der Bundesrepublik ist aufs engste mit jener der NATO verzahnt (Keller 2012).

Folglich lässt sich die Entwicklung der deutschen NATO-Mitgliedschaft entlang der historischen Phasen, die die Allianz selbst durchlaufen hat, festmachen – häufig wird in diesem Zusammenhang von einem Dreiphasenmodell gesprochen. Diese Entwicklungsabschnitte spiegeln wiederum die drei Hauptaufgaben des Bündnisses wider, die bis heute handlungsanleitend für die Alliierten sind: Abschreckung/kollektive Verteidigung, internationales Krisenmanagement und kooperative Sicherheit (NATO 2022b: 1). Die erste Phase der NATO fiel in die Zeit ihrer Gründung und der eng damit verbundenen Systemkonfrontation. In dieser Zeit bestand das Hauptanliegen der Alliierten in der (nuklearen) Abschreckung der Sowjetunion (UdSSR). Dieser Aufgabe waren alle anderen Belange untergeordnet, einschließlich der Streitigkeiten zwischen Bündnispartnern. Die gemeinsame Bedrohungsperson überstrahlte etwaige Meinungsverschiedenheiten: „Diese Zeit [während des Kalten Krieges] war aus allianzpolitischer Sicht vor allem von einer klaren Unterordnung nationaler Interessen unter die Gemeinschaftsinteressen der westlichen Staaten im Allgemeinen sowie der USA im Besonderen gekennzeichnet“ (Haftendorn 1986). Für Westdeutschland stand während dieser Jahre „der Wunsch nach Sicherheit und Gleichberechtigung im Bündnis“ (Theiler 2014: 349) im Vordergrund.

Auf den Zusammenbruch der UdSSR, deren Eindämmung der Gründungszweck der NATO gewesen war, folgte eine Reorientierung, weg von kollektiver Landes- und Bündnisverteidigung hin zu einer Phase der kooperativen Sicherheit. Folglich konzentrierte sich das nordatlantische Bündnis in den 1990er Jahren darauf, die Stabilisierung der Staaten in Mittel- und Osteuropa mit ihren marktwirtschaftlich-demokratischen Anfängen in den Vordergrund ihres Handelns zu rücken (Keller 2014). Ein wesentliches Instrument der damaligen Stabilisierung bestand in der Errichtung von Partnerschaftsprogrammen und dem Zuwachs an NATO-Mitgliedern um ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten, zunächst 1999 Polen, die Tschechische Republik und Ungarn (Varwick 2015). Deutschland war neben den USA maßgeblicher Treiber dieser Entwicklung (Theiler 2014: 354). Nicht zuletzt auf deutsche Initiative fiel in diese Phase auch eine „Politisierung“ des Bündnisses, die auch eine Kooperationsbereitschaft zunächst gegenüber der Sowjetunion, später gegenüber Russland beinhaltete (Ebd.). Außerdem gelang es dem wiedervereinten Deutschland in dieser Zeit, über die NATO seine volle Souveränität zu entfalten, ohne dass dies bei den europäischen Nachbarn Ängste vor einer Renationalisierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik weckte (Varwick 2015). Mit Beginn der Auslandseinsätze Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre trat die Allianz schließlich in eine dritte Phase ein: Die Sicherheit der Mitgliedstaaten wurde zuvorderst durch militärische Interventionen außerhalb des NATO-Territoriums (*Out-of-Area*) organisiert (Keller 2014). Deutschland schloss sich diesem neuen Allianzkurs an, der maßgeblich von den USA vorangetrieben wurde. Beginnend mit der völkerrechtswidrigen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim durch Russland im März 2014 besann sich die Nordatlantische Allianz wieder auf ihr Kerngeschäft, die (nukleare) Abschreckung, zurück – so auch Deutschland. Im Umkehrschluss bedeutete die Refokussierung auf klassische Artikel-5-Aufgaben jedoch nicht, dass andere, in den Jahren zuvor dazugewonnene Tätigkeitsgebiete vollkommen aus den Augen verloren wurden (Keller 2014).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nordatlantische Allianz eines der maßgeblichen Instrumente der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist: „Die NATO gilt aus deutscher Perspektive sowohl als zentrales Element der europäischen Friedensordnung als auch als Garant für die gemeinsame transatlantische Sicherheit“ (Theiler 2014: 348). Die weiterhin gültige Zentralität der NATO für Deutschland lässt sich auch daran ablesen, dass ein Großteil der nationalen Planungs- und Fähigkeitsziele mit jenen der Allianz übereinstimmt (Jones/Ellehuus 2021: 18).

Deutschlands Rolle in der Nordatlantischen Allianz

Die zentrale Rolle, die die Allianz in Deutschlands sicherheits- und verteidigungspolitischen Denken und Handeln einnimmt, lässt sich auch an Berlins Beiträgen zum Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv der NATO seit 2014 ablesen. Im Lichte der damals beginnenden Aggression Russlands gegen die Ukraine legten die Alliierten den *Readiness Action Plan* (RAP) vor, der konzeptionell und in seiner Umsetzung von Deutschland geformt und getragen wurde und wird (Matlé/Varwick 2015). Der RAP, der auf dem Allianz-Gipfel in Wales im September 2014 angenommen wurde, fokussierte zunächst vor allem auf die schrittweise militärische Verstärkung derjenigen Bündnispartner, die an der Grenze zu Russland liegen (Matlé 2023b). Zum erhöhten Schutz der Nordostflanke gehörten Maßnahmen wie die Zunahme des *NATO Air Policing* über den baltischen Mitgliedstaaten – ein Programm, das bereits 2004 mit dem Beitritt dieser Länder in die Allianz aufgesetzt wurde, da diese nicht über eigene Luftwaffen verfügen (NATO 2023a). Zusätzlich einigten sich die Alliierten im Rahmen des Gipfel-Treffens 2014 darauf, den Umfang der NATO-Reaktionskräfte (*NATO Response Force*, NRF) zu verdreifachen, auf etwa 40 000 Truppen. Ein 5.000 Soldaten und Soldatinnen umfassender Anteil der NRF – die sogenannte Speerspitze, oder: *Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF – sollte mit sehr wenig Vorlaufzeit mit ersten Elementen in ein Einsatzgebiet verlegbar sein (Matlé 2023b). Deutschland trug nicht nur zur Konzeption der in Wales beschlossenen Anpassungsmaßnahmen bei, sondern übernahm auch in deren Umsetzung Verantwortung. Beispielsweise hatte Berlin seit Instandsetzung der VJTF mehrfach deren Führung inne (NATO 2023b).

Deutschland schritt auch in anderer Hinsicht mit Blick auf die Verstärkung der alliierten Nordostflanke voran: Auf die Beschlüsse von Wales folgte zwei Jahre später in Warschau die Entscheidung der Bündnispartner, eine verstärkte militärische Präsenz in den drei baltischen Staaten und Polen zu installieren. Dieser Entscheidung folgend, wurden vier multinationale Gefechtsverbände – *Battlegroups* – im Rahmen der sogenannten *enhanced Forward Presence* (eFP) etabliert, um Russland davon abzuschrecken, in eines oder mehrere dieser Allianz-Mitglieder militärisch einzufallen. Sollte die Abschreckung versagen und Russland angreifen, ist es Aufgabe der eFP-Kräfte, das Verzögerungsgefecht aufzunehmen, das heißt eine Aggression zu verlangsamen, um Zeit für das Nachrücken weiterer NATO-Truppen zu gewinnen. Gemeinsam mit den baltischen nationalen Verteidigungskräften sollen sie eine oder mehrere der baltischen Republiken verteidigen oder im schlimmsten Fall zurückerobern.

Deutschland erklärte sich bereit, als Rahmennation im litauischen Rukla die Führung zu übernehmen.¹ Seither hat Berlin sein militärisches Engagement in und für Litauen weiter ausgebaut. Im Mittelpunkt dieser Anstrengungen steht die Zusage, eine vollausgestattete Kampfbrigade dau-



Im März 2023 besuchte Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius das deutschen Kontingent der *NATO Enhanced Forward Presence* in Rukla (Litauen).

© picture alliance/dpa | Kay Nietfeld

erhaft in das baltische Land zu verlegen. Nachdem Bundeskanzler Olaf Scholz im Sommer 2022 eine Brigade für Litauen angekündigt hatte, hielt die Bundesregierung zunächst daran fest, lediglich einen Kommandostab dauerhaft in Rukla zu stationieren (Matlé 2023b). Das Gros der Truppe sollte anfänglichen Plänen zufolge jedoch auf deutschem Boden verweilen und nur für Übungszwecke nach Litauen verlegt werden. Knapp ein Jahr nach der ursprünglichen Ankündigung der Brigade für Litauen revidierte Deutschland allerdings seinen Kurs, als Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius im Juni 2023 versprach, den gesamten Verband, samt Material und gegebenenfalls der Angehörigen der Truppe, dauerhaft auf dem Boden des baltischen Partners zu stationieren. Zwar wird es voraussichtlich bis 2027 dauern, bis die Brigade vollumfänglich einsatzbereit ist – das schmälert jedoch nicht den deutschen Einsatz für den Schutz Litauens. Bislang haben die anderen beiden Rahmennationen im Baltikum, Großbritannien in Estland und Kanada in Lettland, keine vergleichbaren Zusagen gemacht (BMVg 2023a). Deutschlands Ankündigung, eine Brigade für die Verteidigung Litauens bereitstellen zu wollen, fiel im NATO-Rahmen auf fruchtbaren Boden. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass Berlins Handeln (man könnte auch sagen, Voranschreiten) Ausdruck findet in strategischen Überlegungen der Allianz. Dem Communiqué des NATO-Gipfels in Madrid, der wenige Wochen nach dem deutschen Vorstoß stattfand, lässt sich entnehmen: „Die Verbündeten haben sich verpflichtet, zusätzliche robuste, kampfbereite Streitkräfte vor Ort an unserer Ostflanke einzusetzen, die von den bestehenden Kampfgruppen auf Brigadegröße aufgestockt werden sollen, wo und wann immer es erforderlich ist“ (NATO 2022a: Para 9).

Der Hintergrund des deutschen Vorangehens und der allianzweiten Entsprechung findet sich in dem Umstand, dass die Maßnahmen, die bis dahin seit 2014 eingeleitet und umgesetzt wurden, hauptsächlich der Rückversicherung der

Mitgliedstaaten entlang der Ostflanke dienten, weniger hingegen der Verteidigung des NATO-Territoriums. Im Lichte des erneuten und verstärkten russischen Angriffs auf die Ukraine haben sich die Alliierten dazu entschlossen, ihr Verteidigungsdispositiv zu verstärken, sollte es zu einem militärischen Übergriff Russlands auf Allianzboden kommen. So wie der deutsche Beschluss, in Reaktion auf die Ereignisse seit dem 24. Februar 2022 eine Brigade zum Schutz Litauens bereitzustellen, alliierte Überlegungen beeinflusst hat, so finden auch NATO-Entscheidungen Eingang in Deutschlands strategische Ausrichtung. An vorderster Stelle lässt sich diese Wechselwirkung in der im Juni 2023 verabschiedeten deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) ablesen – der ersten ihrer Art. In dem Dokument heißt es: „[d]as heutige Russland ist auf absehbare Zeit die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit im euroatlantischen Raum“ (Bundesministerium der Verteidigung 2023b: 22). Eine fast wortgleiche Formulierung findet sich im neuen Strategischen Konzept der NATO (SK), das etwa ein Jahr vor der NSS auf dem Madrider Gipfel der Allianz veröffentlicht wurde. Ähnliche Übereinstimmungen finden sich mit Blick auf den nuklearen Charakter der NATO sowohl im SK der Allianz als auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands. In letzterer heißt es bezeichnenderweise: „Solange es Nuklearwaffen gibt, ist der Erhalt einer glaubwürdigen nuklearen Abschreckung für die NATO und für die Sicherheit Europas unerlässlich. Deutschland wird hierzu im Rahmen der nuklearen Teilhabe auch weiterhin seinen Beitrag leisten [...]“ (ebd.: 31). Etwas allgemeiner formuliert, mitnichten jedoch weniger relevant: Die endgültige Refokussierung der Allianz auf den Gründungsauftrag der (nuklearen) Abschreckung zur Bündnisverteidigung findet ihre Entsprechung im deutschen Strategiedokument: „Landes- und Bündnisverteidigung ist Kernauftrag der Bundeswehr; dieser umfasst auch unseren Beitrag zur Abschreckungsfähigkeit der Allianz“ (ebd.: 13).



Am 14. Juni 2023 stellen die beteiligten Ministerinnen und Minister die Nationale Sicherheitsstrategie „Integrierte Sicherheit für Deutschland. Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig.“ der Presse vor.

© picture alliance/dpa | Kay Nietfeld

Zur Umstellung der deutschen Streitkräfte auf die Landes- und Bündnisverteidigung und damit zumindest in der Tendenz weg vom internationalen Krisenmanagement passt auch, dass Berlin der NATO gegenüber 30 000 Truppen und 85 Schiffe bzw. Flugzeuge ab 2025 zugesagt hat. Diese Kräfte sollen im Rahmen des neuen Streitkräftemodells der Allianz, *NATO Force Model*, zum Teil in bis zu 30 Tagen an ihrem Einsatzort sein (BMVg 2022). Wie es um die Umsetzung dieser Zusage, ebenso wie die Stationierung einer Kampfbrigade in Litauen bestellt ist, steht allerdings auf einem anderen Blatt – bislang konnten Zweifel an der (fristgerechten) Bereitstellung nicht aus dem Weg geräumt werden (Dienstbier 2022).

Unabhängig davon, inwiefern und wann Deutschlands Beiträge zum verstärkten Schutz der Nordostflanke der NATO fruchten werden – Berlins Bedeutung innerhalb der Allianz ist nicht von der Hand zu weisen. Ein engagiertes Handeln im NATO-Rahmen hat allerdings nicht erst im Jahr 2014 und der damit verbundenen, allmählichen Rückbesinnung auf ihren ursprünglichen *raison d'être* begonnen. Vor dem Hintergrund sinkender Verteidigungsbudgets, insbesondere jene von europäischen Alliierten im Zuge der Finanzkrise 2007/08, und der angekündigten US-amerikanischen Hinwendung zum asiatisch-pazifischen Raum², entwickelte die damalige deutsche Regierung 2013 das „Rahmennationenkonzept“ (oder: *Framework Nation Concept*, FNC), welches ein Jahr darauf von allen NATO-Mitgliedstaaten adaptiert wurde. Das Konzept hinter dem FNC sah vor, dass sich kleinere Staaten um eine größere, europäische Nation sammeln, um gemeinsam komplementäre Fähigkeiten zu entwickeln (Major/Mölling 2014). Nachdem Deutschland das Konzept entwickelt und in den NATO-Rahmen eingebracht hatte, war es nur konsequent, dass Berlin sich als erste Rahmennation zur Verfügung stellte. Zwei Ziele verbindet Deutschland mit seinem Vorstoß: Zum einen europäische Gruppierungen zu schaffen, um spezifische Fähigkeiten bereitzustellen (zum Beispiel Logistik, Nachrichtenwesen und Aufklärung, aber auch der Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Substanzen). Zum anderen, um Führungsstrukturen für umfangreichere Truppeneinheiten (Bri-

gadestärke aufwärts) zu etablieren. Die deutsche Schaffung des FNC-Konzepts stellte somit einen Versuch dar, eine militärische Führungsrolle für europäische Sicherheit im NATO-Rahmen zu übernehmen (Tenenbaum/Péria-Peigné 2023: 54). Zwar konzentriert sich die NATO, und damit auch Deutschland, seit einigen Jahren bereits wieder verstärkt auf die Landes- und Bündnisverteidigung im klassischeren Sinne, allerdings waren internationale Kampfeinsätze, maßgeblich jener in Afghanistan, über viele Jahre hinweg strukturgebend für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auch in diesem Bereich versuchte Deutschland, seine Rolle innerhalb des Bündnisses mit dem Voranbringen eigener Initiativen zu verbinden. Insbesondere die Umsetzung des „vernetzten Ansatzes“, das heißt zivil-militärische Zusammenarbeit, war deutschen Bundesregierungen in der Hochzeit des internationalen Krisenmanagements ein großes Anliegen – auch im Rahmen der Allianz (Theiler 2014: 357).

Deutsche Interessen und Prioritäten im Bündnis

Als Mitglied eines Militärbündnisses erwartet Deutschland von der NATO in allererster Linie kollektive Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit – dies galt insbesondere während des Kalten Krieges, als das Land stark abhängig war von US-amerikanischen Sicherheitsversprechen, inklusive des nuklearen Schirms, den Washington, D.C. über seine europäischen Verbündeten spannte. Zwar ist Deutschland seit Ende des Systemkonflikts stärker aus der Rolle eines Sicherheitsempfängers herausgewachsen³ und trägt selbst – wie im vorherigen Abschnitt dargelegt – aktiver zur politischen Agenda und den militärischen Anforderungen der Allianz bei. Indes verlässt Berlin sich weiterhin sehr stark auf die militärische Rolle der USA im Bündnis, so wie im Übrigen viele andere europäische Staaten auch (Alsaç/Matlé 2023).

Über das handfeste Interesse des Sicherheitsimports wie -exports erhofft sich Deutschland, durch das gemeinsame Handeln im Allianzrahmen innenpolitische Legitimität für

außenpolitisches Engagement und militärische Einsätze zu schöpfen (Besch 2022: 141). Zwar gilt dies auch für den EU-Rahmen (vgl. dazu auch den Beitrag von Daniel Göler in dieser Ausgabe). Nichtsdestoweniger hat Berlin ein großes Interesse daran, multilateral zu handeln, statt auf ad-hoc-Koalitionen zu setzen (Bundesregierung 2022).

Anknüpfend an das bereits erwähnte Abhängigkeitsverhältnis zu den USA verkörpert die NATO die enge politische und militärische Verknüpfung zwischen europäischen Alliierten und Nordamerika und schafft darüber eine Rechtfertigung für die weiterhin existierende Militärpräsenz der amerikanischen Streitkräfte auf europäischem Boden (Besch 2022: 142 f.). Zwar möchte Berlin an der engen sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit mit den USA (im NATO-Kontext) festhalten, gleichzeitig sind sich Expertinnen und Experten sowie Regierungsangehörige bewusst, dass US-amerikanische Prioritäten – trotz des wieder erstarkten Engagements im Zuge des Krieges gegen die Ukraine – künftig mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht auf dem europäischen Kontinent liegen werden, sondern im Indo-Pazifik (Kunz 2023). Diese Prioritätenverschiebung bedeutet zwar nicht zwangsläufig, dass Washington sich aus der NATO zurückziehen und das Herzstück der Allianz – die gemeinsame Verteidigung laut Artikel 5 des Gründungsvertrages – in Frage stellen wird. Fest steht aber, dass die Amerikaner ein erhöhtes Engagement in der gemeinsamen Lastenteilung erwarten, insbesondere im konventionell-militärischen Bereich (Alsaç/Matlé 2023).

Aus diesem Grund ist die Befassung mit zwei Themenkomplexen für Deutschland gegenwärtig und auf absehbare Zeit von herausragender Bedeutung. Zum einen muss Berlin, im Verbund mit anderen europäischen Alliierten, Wege finden und im Idealfall auch beschreiten, die es ermöglichen, die US-Amerikaner im Bereich der konventionellen Fähigkeiten auf dem europäischen Kontinent zu entlasten. Insbe-

sondere in Hinblick auf den Schutz der NATO-Ostflanke wird auf Deutschland und andere, gewichtige europäische Allianzmitglieder mehr Verantwortung zukommen. Bislang zeichnet sich allerdings nicht ab, wie die Europäer die Entlastung der USA zu stemmen gedenken (Kunz 2023). Gleichzeitig ist gerade Deutschland daran gelegen, die USA weiterhin an europäischer Sicherheit und Verteidigung interessiert zu halten, nicht zuletzt im Bereich der nuklearen Abschreckung.

Der zweite Themenkomplex, der Berliner Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen künftig verstärkt beschäftigen wird – nicht ausschließlich, aber auch im NATO-Rahmen – betrifft den Umgang mit der Region des Indo-Pazifiks. Einerseits, weil auch Deutschland in dieser Region sicherheitspolitische Interessen hat. Andererseits, weil die USA von den Europäern, also auch Deutschland, häufig einfordert, sich nicht nur verstärkt auf dem eigenen Kontinent zu engagieren, sondern auch ein gesteigertes Interesse am indopazifischen Raum zu zeigen. Verstärkt seit dem russischen Frontalangriff auf die Ukraine, argumentieren die USA immer häufiger, dass beide Regionen untrennbar zusammenhängen (The White House 2022: 11). Vor diesem Hintergrund ist nicht verwunderlich, dass die USA versuchen, auch den Fokus der NATO auf die für sie so bedeutsame Region zu lenken. So bezeichneten die Mitgliedstaaten China bereits im Jahr 2019 in einem gemeinsamen Communiqué als „Herausforderung“. Im neuen Strategischen Konzept der NATO, das auf dem Madrider Gipfel der Allianz im Sommer 2022 angenommen wurde, gingen die Bündnispartner in ihrer Rhetorik jedoch deutlich weiter: „The People's Republic of China's (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. The PRC employs a broad range of political, economic and military tools to increase its global footprint and project power, while remaining opaque about its strategy, intentions and military build-up“ (NATO 2022b: 5). Die Ver-



Auf der Suche nach Partnern im Indo-Pazifik: NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg (im Flugzeug) im Januar 2023 zu Besuch in Japan. Neben ihm im Anzug steht der japanische Verteidigungsminister Toshiko Ino. © picture alliance/newscom | KEIZO MORI

schärfung in der Einschätzung Chinas ist nicht zuletzt auf den Druck der USA zurückzuführen (Kamp 2023). Die zuge-spitzte Wortwahl der Alliierten darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Bündnispartner keineswegs einig darüber sind, wie im NATO-Rahmen und außerhalb mit Peking umgegangen werden sollte: „Angesichts der unterschiedlich gelagerten Sicherheitsinteressen im asia-tisch-pazifischen Raum und zugehörigen militärischen Ka-pazitäten wird es in der NATO auf absehbare Zeit Diskussi-onen geben“ (Rühle 2023).

Deutschland zählt sicherlich zu jenen Ländern, die bislang einen weniger starken sicherheits- und verteidigungspoli-tischen Fokus auf China und den indopazifischen Raum ge-legt haben. Allerdings mehren sich die Anzeichen dafür, dass ein „Indo-Pacific policy turn“ (Sakaki 2024: 55) in Berlin im Gange ist – auch aus Eigeninteresse und nicht aus-schließlich aufgrund der verstärkten geopolitischen Rivali-tät zwischen den USA und China (ebd.). So hielt Deutschland bereits im September 2020 in den erstmals veröffentlichten Leitlinien zum indopazifischen Raum fest: „Die Region wird zum Schlüssel für die Ausgestaltung der internationalen Ordnung im 21. Jahrhundert“ (Bundesregierung 2020: 8). Eine sehr ähnliche Einschätzung fand Eingang in die erste Natio-nale Sicherheitsstrategie, die im Juni 2023 von der Bundes-regierung publiziert wurde (BMVg 2023b: 23). Solche Fest-stellungen, gekoppelt mit der praktischen Untermauerung wie der Entsendung von Fregatten in den Indo-Pazifik, las-sen den Schluss zu, dass sich auch in Berlin die Erkenntnis durchsetzt, diese Region als einen wichtigen entscheiden- den Faktor für die europäische Sicherheit einzustufen und folglich eine aktivere Rolle in dem Raum einzunehmen. Schließlich hat gerade Deutschland als Handelsnation ein herausragendes Interesse an freien Handelswegen und der Aufrechterhaltung der internationalen (liberalen) regelba-sierten Ordnung.

Trotz des gestiegenen Engagements Deutschlands im Indo-Pazifik, das vermutlich in den kommenden Jahren weiter steigen wird, bleibt es aber dabei, dass die hauptsächliche Priorität deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik – und damit auch deutscher NATO-Politik – auf dem euro-atlantischen Raum liegt. Diese Schwerpunktsetzung ist de-ckungsgleich mit den Erwartungen der Bündnispartner an

Deutschland, eine prominentere (Führungs-)Rolle im Alli-anzrahmen zu spielen. Zum einen nimmt Deutschland auf-grund seiner zentralen geografischen Lage in Europa eine wichtige Rolle in den Verteidigungsplänen der NATO ein (Matlé 2023a). Ein Großteil jener alliierten Truppen, die im Falle eines russischen Überfalls auf NATO-Territorium ent-lang der Ostflanke mobilisiert würden, müssten deutschen Boden überqueren; folglich muss diese logistische Mammut-aufgabe von Deutschland mitorganisiert werden. Zum an-deren erwarten europäische Alliierte ebenso wie die USA bereits seit Jahren, dass Deutschland entsprechend seiner politischen und wirtschaftlichen Stärke eine herausgeho-bene Rolle in der NATO einnimmt (Ebd.). Dies ist eine Erwar-tung, der Deutschland immer wieder versucht nachzukom-men – manchmal mit Erfolg, häufig aber bleibt die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik, auch und besonders im NATO-Rahmen, hinter den von außen angetragenen und selbstgesteckten Ambitionen zurück.

KURZVITA

Dr. Aylin Matlé

ist Research Fellow am Zentrum für Sicherheit und Verteidigung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen u.a. deutsche und US-amerikanische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die NATO sowie die transatlantischen Sicherheits- und Ver-teidigungsbeziehungen.

Anmerkungen

- 1 Daneben führt Großbritannien die *Battlegroup* in Estland, Kanada jene in Lettland und die USA jene in Polen (NATO 2023c).
- 2 Zunächst sprach die damalige US-Regierung von einem „pivot“ (dt. Drehpunkt); später, um die Gemüter europäischer Alliierte zu besänfti-gen, war von einem „rebalance“ (dt. Gleichgewicht) die Rede (Weitz 2012).
- 3 Deutschland hat auch während des Kalten Krieges mit einer 345 000 Mann umfassenden Bundeswehr (Stand 1980) zum Abschreckungsdi-spositiv der NATO gegenüber der Sowjetunion beigetragen (Rink 2015).

LITERATUR

- Alsaç, Elanur/Matlé, Aylin (2023): Berlin needs to show Washington it can do more on Defense. In: Internationale Politik Quarterly. URL: https://ip-quarterly.com/en/berlin-needs-show-washington-it-can-do-more-defense?_ga=2.145528564.1334973147.1704880031-1945390163.1697136185 [12.01.2024].
- Besch, Sophia (2022): Germany. In: Thierry Tardy (Hrsg.): The Nations of NATO – Shaping the Alliance's Relevance and Cohesion. Oxford, S. 141–163.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2022): New Force Model. Wie Deutschland sich ab 2025 in der NATO engagiert, 25.07.2022. URL: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/new-force-model-wie-deutschland-sich-ab-2025-in-nato-engagiert-5465714> [12.01.2024].
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2023a): NATO-Treffen. Schutz des Baltikums im Fokus. Abschreckung soll gestärkt werden, 15.02.2023. URL: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/schutz-baltikum-im-fokus-abschreckung-soll-gestaerkt-werden-5584550> [12.01.2024].
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2023b): Nationale Sicherheitsstrategie. URL: <https://www.bmvg.de/resource/blob/5636374/38287252c5442b786ac-5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf> [12.01.2024].
- Bundesregierung (2020): Leitlinien zum Indo-Pazifik. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d4f511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf> [03.01.2024].
- Bundesregierung (2022): Deutschland. Ein weltweit ver-lässlicher Partner, 18.03.2022. URL: <https://www.bundesre-gierung.de/breg-de/themen/sicherheit-und-verteidigung/sicherheit-und-verteidigung-2018150> [12.01.2024].
- Dienstbier, Philipp (2022): Immer einen Schritt hinterher? Deutsche Sicherheitspolitik nach dem NATO-Gipfel von Madrid. Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformatio-nen. URL: <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformatio-nen/artikel/detail/-/content/immer-einen-schritt-hinter-her-1> [12.01.2024].

- Jones, Seth G./Ellehuus, Rachel (2021): *Europe's High End Military Challenges. The Future of European Capabilities and Missiles*. Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Report. URL: <https://www.csis.org/analysis/europes-high-end-military-challenges-future-european-capabilities-and-missions> [16.01.2024].
- Haftendorn, Helga (1986): *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982*, 2. Aufl. Baden-Baden.
- Ischinger, Wolfgang (2012): *Germany After Libya. Still a Responsible Power?* In: Thomas Valasek (Hrsg.): *All Alone? What US Retrenchment Means for Europe and NATO*. London, S. 45–59. URL: <https://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2012/all-alone-what-us-retrenchment-means-europe-and-nato> [12.01.2024].
- Kamp, Karl-Heinz (2023): *Allianz der Interessen*. In: *Internationale Politik* 5, September/Oktober 2023, S. 76–80. URL: <https://internationalepolitik.de/de/allianz-der-interessen> [12.01.2024].
- Keller, Patrick (2012): *Germany in NATO. The Status Quo Ally*. In: *Survival*, Vol. 54/2012, S. 95–110.
- Keller, Patrick (2014): *Die NATO nach dem Gipfel von Wales. Anker transatlantischer Partnerschaft und europäischer Sicherheit*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/197174/die-nato-nach-dem-gipfel-von-wales/> [24.05.2025].
- Kunz, Barbara (2023): *Bleiben die USA verlässlich?* In: *Internationale Politik* 5, September/Oktober 2023, S. 81–86. URL: <https://internationalepolitik.de/de/bleiben-die-usa-verlaesslich> [12.01.2024].
- Major, Claudia/Mölling, Christian (2014): *The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defense*. *SWP Comments* No. 52, Dezember 2014.
- Matlé, Aylin/Varwick, Johannes (2015): *Die NATO zwischen den Gipfeln von Wales und Warschau*. In: *Der Mittler Brief. Informationsdienst zur Sicherheitspolitik*, Vol. 30/2015.
- Matlé, Aylin (2023a): *Deutschlands Zeitenwende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. The Good, the Bad, and the Ambiguous*. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 20.12.2023. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12399-023-00975-3> [16.01.2024].
- Matlé, Aylin (2023b): *Von „Forward Presence“ zu „Forward Defense“*. *Deutschland muss die NATO-Nordostflanke in Litauen stärken*. *DGAP Policy Brief* 14, 09.06.2023. URL: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/von-forward-presence-zu-forward-defense> [12.01.2024].
- NATO (2022a): *Madrid Summit Declaration*, 29.06.2022. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm [12.01.2024].
- NATO (2022b): *Strategisches Konzept der NATO 2022*. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [12.01.2024].
- NATO (2023a): *Air Policing. Securing Allied Airspace*, 30.01.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132685.htm [12.01.2024].
- NATO (2023b): *NATO Response Force*, 27.07.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm [12.01.2024].
- NATO (2023c): *NATO's Military Presence in the East of the Alliance*, 08.12.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm [12.01.2024].
- Rink, Martin (2015): *Die Bundeswehr im Kalten Krieg*. In: *Bundeszentrale für politische Bildung*, 01.05.2015. URL: <https://www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199277/die-bundeswehr-im-kalten-krieg/#node-content-title-1> [12.01.2024].
- Rühle, Michael (2023): *NATO's Fragile Rejuvenation*. In: *Internationale Politik Quarterly*, 27.10.2023. URL: <https://ip-quarterly.com/en/natos-fragile-rejuvenation> [12.01.2024].
- Sakaki, Alexandra (2024): *Germany's Indo-Pacific Turn. Towards Contribution to the Rules-Based Order?* In: Yuichi Hosoya/Hans Kundnani (Hrsg.): *The Transformation of the Liberal International Order. Evolutions and Limitations*. Singapur, S. 55–64.
- Tenenbaum, Élie/Péria-Peigné, Léo (2023): *Zeitenwende. The Bundeswehr's Paradigm Shift*. In: *Focus Stratégique* No. 116. URL: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/tenenbaum_peria-peigne_zeitenwende_the_bundeswehrs_paradigm_shift_2023.pdf [12.01.2024].
- Theiler, Olaf (2014): *Deutschland und die NATO*. In: Stephan Böckenförde/Sven Bernhard Gareis (Hrsg.): *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse*, 2. Aufl., Toronto, S. 321–370.
- Varwick, Johannes (2015): *Zwischen Verteidigungsallianz und Weltpolizei: die NATO*. In: *Informationen zur politischen Bildung* 326, Heft 2/2015, S. 56–62. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/209690/zwischen-verteidigungsallianz-und-weltpolizei-die-nato/> [12.01.2024].
- Weitz, Richard (2012): *Pivot Out, Rebalance In*. In: *The Diplomat*, 03.05.2012. URL: <https://thediplomat.com/2012/05/pivot-out-rebalance-in/> [12.01.2024].
- The White House (2022): *National Security Strategy*. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> [12.01.2024].

Zwischen Schulterschluss und Abschreckung

Das Verhältnis der NATO zu externen Akteuren

Gerlinde Groitl

Die NATO organisiert einerseits die kollektive Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit ihrer Mitglieder und investiert andererseits in Formate kooperativer Sicherheit mit Nichtmitgliedern. Sie beweist, dass Partnerschaft und Abschreckung keine sich ausschließenden Gegensätze sind. Im Gegenteil: Während es im Umgang mit Antagonisten militärische Stärke braucht, ist die partnerschaftliche Netzworkebildung zu Gleichgesinnten mit komplementären Fähigkeiten ein wichtiges Instrument der Sicherheitsvorsorge. Der Beitrag von Gerlinde Groitl analysiert ausgehend von den Grundlagen der kollektiven Verteidigung die Hinwendung der NATO zu einer aktiven Partnerschaftspolitik mit externen Akteuren nach dem Kalten Krieg und deren sukzessive Ausweitung, Vertiefung und Flexibilisierung bis zur Gegenwart. Nachdem die Bündnisverteidigung schon fast als obsolet gegolten hatte, ist es angesichts der Rückkehr der globalen Großmacht Konkurrenz und des Krieges in Europa heute zwingend nötig, Partnerschaft und Abschreckung gegenüber externen Akteuren klug zu integrieren.

Schulterschluss und Abschreckung: Mit diesen Begriffen lassen sich die inneren und äußeren Dynamiken der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) gut veranschaulichen. Eine Verteidigungsallianz lebt davon, dass sich ihre Mitglieder Bedrohungen gemeinsam stellen. Wer allerdings glaubt, den Schulterschluss mit anderen gäbe es nur zwischen den Bündnispartnern, während das Verhältnis zu allen außenstehenden Staaten distanziert oder gar von permanenten

Konflikten geprägt sei, der irrt. Zwar ruht eine Allianz auf der besonders engen Beziehung seiner Mitglieder untereinander. Doch die Abgrenzung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern zeichnet nicht automatisch Spannungen vor.

Der erste Teil dieses Beitrags zeigt, dass das Verteidigungsbündnis NATO in die regelbasierte Weltordnung eingebettet ist und ihr Verhältnis zu externen Akteuren kontextabhän-



Einer für alle, alle für einen: Das versprechen sich die Mitglieder der Verteidigungsallianz NATO. Polen feierte 2024 seinen Beitritt vor 25 Jahren.

© picture alliance/NurPhoto | Jakub Porzycki

gig zwischen Kooperation und Abschreckung variiert. Im zweiten Schritt wird die Partnerschaftspolitik der NATO im Umgang mit den Staaten Mittel- und Osteuropas als Instrument der Sicherheitsvorsorge nach dem Kalten Krieg rekapituliert. Der dritte Abschnitt analysiert die Erweiterung und Vertiefung der NATO-Partnerschaftspolitik in den vergangenen 20 Jahren. Die Rückkehr der globalen Macht-, System- und Ordnungskonkurrenz zwischen Russland, China und dem Westen macht deutlich, dass die Kultivierung eines breiten Netzes an Partnern traditionelle Sicherheitsbedrohungen und Abschreckungserfordernisse nicht obsolet macht. Die NATO muss heute in die eigene Verteidigungsbereitschaft und in externe Verbündete weltweit investieren, um weitere Kriege verhindern und die Sicherheitsinteressen ihrer Mitglieder wahren zu können.

Mitglieder gegen Nichtmitglieder? Kollektive Verteidigung und globale Sicherheit

Wenn sich Staaten in einer multinationalen Organisation zusammenschließen, vertiefen sie ihre Beziehungen zueinander. Automatisch wächst dadurch der Unterschied zu denen, die nicht dabei sind. In der Regel buchstabiert ein Vertrag die Modalitäten der Zusammenarbeit aus. Wer einer internationalen Organisation beiträgt, gewinnt dadurch Rechte und übernimmt Pflichten. Insofern ist die Unterscheidung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern essenziell für das Verständnis institutionalisierter Kooperation. In manchen Institutionen geben Staaten besonders weitreichende Versprechen ab. Das Verteidigungsbündnis NATO ist eine davon.

Die NATO ist ein System kollektiver Verteidigung. Seine Mitglieder sichern sich zu, im Falle eines bewaffneten Angriffes auf einen oder mehrere von ihnen gemeinsam füreinander einzustehen. „Einer für alle, alle für einen“, lautet das Prinzip. Die Mitglieder versprechen einander also Hilfe, selbst wenn das eigene Land von der Attacke gar nicht betroffen sein sollte. Das ist die Quintessenz des Artikels 5 des Washingtoner Vertrags von 1949, mit dem die NATO begründet wurde (NATO 1949). Dabei liegt dem Beistandspakt ein Dualismus zu Grunde. Der kollektive Verteidigungsschwur wird abgegeben mit dem Ziel, ihn nie einlösen zu müssen. Abschreckung lautet das Zauberwort: Ein potenzieller Angreifer soll von der Anwendung von Gewalt abgehalten werden, indem ihm das Bündnis im Vorfeld signalisiert, dass jede Aggression mit horrenden Kosten verbunden wäre und keine Aussicht auf Erfolg hätte. Das Beistandsversprechen darf aber auch keine leere Worthülse bleiben. Alle Mitglieder müssen ihren Schulterschluss durch das Vorhalten relevanter Fähigkeiten, das Einhalten gemeinsamer Planungsziele und politische Verlässlichkeit glaubhaft mit Leben füllen.

Dass Staaten auf Dauer bereit sind, mit Soldaten füreinander einzustehen, ist keine Selbstverständlichkeit. Die Atlantische Allianz wurde 1949 unter dem Eindruck des Kalten Krieges geschaffen, als die Staaten Westeuropas schwach waren und wie die USA und Kanada die kommunistische Expansions- und Gewaltpolitik der Sowjetunion fürchteten. Es war also eine als existenziell wahrgenommene Bedrohung von außen, die sie zusammenschweißte. Dank ihrer Bindekraft und Flexibilität überdauerte die NATO letztlich das Ende der Sowjetunion und des Ost-West-Konflikts. Das Verteidigungsversprechen, das die Mitglieder eint und von Nichtmitgliedern abgrenzt, hat nach wie vor Bestand. Kein Staat hat die NATO je verlassen, stattdessen hat sich ihre Mitgliederzahl von anfänglich 12 auf 32 erhöht. Offenkun-

dig ist die Allianz attraktiv. Dazu trägt ihr defensiver Charakter bei. Nur ein bewaffneter Angriff auf das Bündnisgebiet kann den Verteidigungsfall auslösen. Bislang ist das erst einmal passiert, nämlich nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA. Wie im Bündnisfall reagiert wird, bleibt jedem selbst überlassen. Eine automatische militärische Beistandspflicht gibt es nicht. Ohnehin ist die NATO eine politische und eine militärische Allianz und damit mehr als eine instrumentelle Zweckgemeinschaft. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und Freiheit sind für das Bündnis als Wertegemeinschaft hohe Güter. Im Nordatlantikat, dem politischen Entscheidungsgremium, sind alle Mitglieder gleichberechtigt vertreten und fassen Beschlüsse im Konsens (einführend siehe Giegerich 2012; Ostermann 2020).

Trotz der inhärenten Flexibilität setzt der Schulterschluss der NATO-Staaten voraus, dass alle das kollektive Verteidigungsversprechen glaubhaft verkörpern. Streift um die Lastenteilung, militärische Fähigkeitslücken von Mitgliedern und der fehlende politische Wille, wie vereinbart zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in die Verteidigung und 20 Prozent des Verteidigungsbudgets in Ausrüstung zu investieren, belasteten zuletzt das Bündnis. Bis heute spielen die USA die entscheidende Rolle, weil sie der Sicherheitsgarant für die ganze Allianz sind und traditionell die größten politischen, finanziellen und militärischen Lasten schultern. Zugleich zeigten Umfragen in europäischen Staaten einen erschreckenden Mangel an Bewusstsein für die bündnispolitischen Pflichten. So waren 2015 nur 38 Prozent der Deutschen der Auffassung, ihr Land solle militärischen Beistand leisten, wenn ein NATO-Partner von Russland angegriffen würde (Simmons et al. 2015). Aktuelle Daten bestätigen den Befund trotz des laufenden Krieges in der Ukraine (Seliger 2024). Das Verteidigungsversprechen und die Verteidigungsbereitschaft müssen also immer wieder neu unterfüttert werden.

Um glaubhaft abschrecken zu können, müssen alle Mitglieder „kriegstüchtig“ sein. Eben das forderte Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius 2023 für die Bundeswehr und löste damit eine heftige Diskussion aus (Pistorius 2023). Sie berührt – verallgemeinert gesprochen – die Grundsatzfrage, wie sich der Frieden am besten sichern lässt. Fördert nicht die „Kriegstauglichkeit“ Konflikte, weil sich andere von den militärischen Fähigkeiten bedroht fühlen? Verfestigen Allianzen die Gräben zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern durch die Abgrenzung nach außen? Wären also Abrüstung und eine Überwindung von Bündnisstrukturen zielführender? Und sollte Sicherheitspolitik nicht lieber mit Dialog im Rahmen der Vereinten Nationen statt mit exklusiven Allianzen betrieben werden? Die Antwort lautet nein, und der Vergleich zwischen der NATO als System kollektiver *Verteidigung* und den Vereinten Nationen (UN bzw. UNO) als System kollektiver *Sicherheit* hilft beim Verständnis.

Ein kollektives *Verteidigungssystem* wie die NATO garantiert die militärische Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit nach außen; ein kollektives *Sicherheitssystem* wie die UNO formuliert Regeln für seine Mitglieder untereinander. Kollektive Verteidigungsversprechen setzen eine besondere Nähe voraus. In den Vereinten Nationen sind dagegen 193 völlig unterschiedliche Staaten versammelt: Demokratien und Diktaturen, Großmächte und Kleinstaaten, Partner und Feinde, Staaten mit gegenläufigen Interessen aus allen Weltregionen. Trotzdem will die UNO als Universalorganisation die Menschheit „vor der Geißel des Kriegs [...] bewahren“, wie es in der Präambel ihrer Charta heißt. Allerdings bleibt diese relativ unverbindlich. Zwar verbietet sie die An-



Blick in den UN-Sicherheitsrat am 20. September 2023, als dort der Krieg in der Ukraine verhandelt wurde. An der Sitzung nahm auch Ukraines Präsident Wolodymyr Selenskyj (oben rechts) teil. © picture alliance/dpa | Michael Kappeler

drohung und Anwendung von Gewalt. Falls zwischen Staaten doch die Waffen sprechen, sieht Artikel 51 der UN-Charta das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung vor. Außerdem kann der UN-Sicherheitsrat Empfehlungen zur Konfliktlösung abgeben und sogar die militärische Friedenserzwingung beschließen. Ob es dazu kommt, ist aber nicht garantiert. Der Sicherheitsrat ist ein fünfzehnköpfiges politisches Gremium, in dem die USA, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Russland und die Volksrepublik China ein Vetorecht besitzen. Außerdem müssen Staaten oder Staatenkoalitionen freiwillig das Mandat zur Befriedung eines Konflikts übernehmen. Das sind hohe Hürden. In der UNO bürden Staaten also nicht füreinander (siehe Vereinte Nationen 1945). Somit ist jeder im Zweifel auf sich selbst gestellt. Die Ukraine erlebt das seit dem russischen Überfall 2022 am eigenen Leib. Trotz der eindeutigen Ausgangslage verurteilten weder alle UN-Mitglieder den Völkerrechtsbruch noch war der Sicherheitsrat handlungsfähig. Die nicht in eine Allianz integrierte Ukraine erhält zwar Unterstützung von westlichen Staaten, muss aber alleine um ihr Überleben kämpfen.

Was folgt daraus? Als kollektives Verteidigungsbündnis macht die NATO nichts anderes, als das völkerrechtlich verbrieftete Recht auf Selbstverteidigung möglichst wirksam zu organisieren, damit es idealerweise nie ausgeübt werden muss. Die NATO fügt sich also in das internationale Regelwerk zur Gewaltverhütung ein, das die UN-Charta vorgibt, und bietet ihren Mitgliedern den bestmöglichen Schutz. Zudem ist die NATO ein Verteidigungsbündnis. Sie nutzt ihre Macht nicht, um zu drohen, andere anzugreifen oder zu unterwerfen, sondern sie will die Unversehrtheit des eigenen Territoriums wahren. Wo die Allianz in den letzten drei Jahrzehnten außerhalb des Bündnisgebiets tätig geworden ist, führte sie Mandate des UN-Sicherheitsrates aus. Die einzige Ausnahme stellt die Kosovointervention 1999 dar, bei

der sie sich auf humanitäre Schutznormen berief. Das führt zum letzten, für die Frage nach dem Verhältnis zu externen Akteuren zentralen Punkt: Seit dem Ende des Kalten Krieges gehört eine aktive und erfolgreiche Partnerschaftspolitik mit Drittstaaten zur politischen DNA der NATO. Im Rückblick waren die vergangenen 30 Jahre sogar hauptsächlich von der Kooperation mit externen Akteuren in Europa und darüber hinaus geprägt, die die Anbindung an die NATO suchen.

Von der Abschreckung zur Anbindung: Partnerschaftspolitik ab den 1990er Jahren

Mit dem Ende des Kalten Krieges änderte sich der Rahmen für die NATO fundamental. Plötzlich war nicht mehr die Abschreckung eines hochgerüsteten Gegners, sondern die Schaffung eines stabilen Umfelds inmitten politischer Umbrüche die Herausforderung. Die Londoner Erklärung vom Juli 1990 betonte die neue politische Rolle des Bündnisses: „Die NATO muss zu einem Forum werden, in dem Europäer, Kanadier und Amerikaner zusammenarbeiten, nicht nur zur gemeinsamen Verteidigung, sondern auch beim Aufbau einer neuen Partnerschaft mit allen Ländern Europas. Die Atlantische Gemeinschaft wendet sich den Ländern Mittel- und Osteuropas zu, die im Kalten Krieg unsere Gegner waren, und reicht ihnen die Hand zur Freundschaft.“ Den Mitgliedern des Warschauer Paktes schlug sie vor, in einer gemeinsamen Erklärung „feierlich [zu] bekunden, dass wir uns nicht länger als Gegner betrachten“ (Nordatlantikrat 1990). Diese Erklärung folgte im November 1990. In der von der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) beschlossenen paneuropäischen Charta von Paris bekannten sich alle Unterzeichner zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, Freiheit, politischer Selbstbestimmung, territorialer Integrität und zum Prinzip der ungeteilten Sicherheit in Europa, wonach kein Staat

seine Sicherheitsinteressen auf Kosten anderer verfolgen darf (KSZE 1990). Der Systemkonflikt schien überwunden.

Schon im Folgejahr zerfielen der Warschauer Pakt und die Sowjetunion, während das Bemühen der NATO, durch Dialog und Partnerschaftsformate die Neuordnung Europas zu gestalten, Form annahm. Die Einrichtung eines Nordatlantischen Kooperationsrats, der im Januar 1992 erstmals zusammentrat und Staaten aus Ost und West verband, setzte den Ton: „In der neuen Epoche europäischer Beziehungen, in der Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit an die Stelle der Konfrontation und Teilung vergangener Jahrzehnte getreten sind, sind wir entschlossen, auf eine neue, dauerhafte Friedensordnung in Europa hinzuarbeiten,“ konstatierte die Gipfelerklärung (Nordatlantischer Kooperationsrat 1992). Doch rasch wurden in Mittel- und Osteuropa Rufe nach einem Beitritt zur NATO laut. Zwar schien es unerlässlich, den nach Westen strebenden Ländern eine Perspektive zu bieten. Doch Beschlüsse oder Beitritte im Schnellverfahren würde es nicht geben, weil die sicherheitspolitischen Bedürfnisse der Bewerber, die Sicherheitsanliegen Russlands und das Interesse der NATO-Mitglieder am Erhalt der Stabilität und Funktionalität des Bündnisses gleichermaßen berücksichtigt werden mussten. Das 1994 aufgelegte Programm der Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP) sollte Nichtmitglieder anbinden, Reformprozesse unterstützen und eine evolutionäre Annäherung begleiten. Während Beitrittsaspiranten die Aussicht auf eine Mitgliedschaft vor Augen hatten, sollte das Programm durch seinen breiten Adressatenkreis neue Trennlinien verhindern und Zeit verschaffen, um parallel eine stabile Beziehung zu Moskau aufzubauen.

Im Umgang mit Russland bewiesen die NATO-Staaten ein ehrliches Bemühen um Kooperation. Militärische Belange

ließen sich wegen der kompatiblen Interessen zunächst besonders gut bearbeiten. Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990 legte Obergrenzen für Offensivwaffen zwischen dem Atlantik und dem Ural fest. Das Wiener Dokument von 1990, das unter anderem Regeln für Militärmanöver fest schrieb, und der *Open Skies*-Vertrag von 1992 förderten Transparenz und Vertrauen. Die amerikanisch-russischen Verträge zur Reduzierung strategischer Nukleararsenale (*Strategic Arms Reduction Treaty*, START I und II) von 1991 und 1993 sowie der Vertrag zum Abbau strategischer Offensivfähigkeiten (*Strategic Offensive Reduction Treaty*, SORT) von 2002 wurden ausgehandelt. Mit der Rückführung sowjetischer Nuklearbestände aus Belarus, Kasachstan und der Ukraine nach Russland und der Verabschiedung des Budapester Memorandums 1994 glückte ein Erfolg in der nuklearen Nichtverbreitung (im Überblick Geiger 2022).

Politische Fragen wurden ebenso intensiv bearbeitet, erwiesen sich aber als kompliziert. Aus Sicht der NATO musste vor einer ersten Osterweiterung, die schließlich 1999 mit den Beitritten Polens, Tschechiens und Ungarns erfolgte, das Verhältnis zu Russland geregelt werden. Doch Moskau war mit seinem Streben nach Inklusion und Distinktion ein schwieriger Partner. Nach anfänglicher Offenheit lehnte Präsident Boris Jelzin eine Erweiterung der NATO ab, weil ihr Mitgliederzuwachs als russischer Einflussverlust begriffen wurde. Zugleich beanspruchte Moskau für sich eine privilegierte Sonderbeziehung zur NATO, die sich von anderen externen Partnern abheben sollte. Zuletzt stieß sich Russland am Funktionswandel der Allianz, die sich in den 1990er Jahren der Friedenssicherung und -sicherung öffnete. Die Verabschiedung der bilateralen NATO-Russland-Grundakte im Jahr 1997, die die Differenzen auszuräumen schien, war deshalb ein großer Erfolg. Sie unterstrich Russ-



Im September 1994 startete das erste NATO-Manöver „Cooperative Bridge 94“, zu dem erstmals Partner des PfP-Programms eingeladen waren. Gemeinsam mit NATO-Streitkräften probten Truppen aus Polen, Slowakei, Bulgarien, Tschechien, Rumänien, Ukraine und Litauen den Einsatz auf einem Übungsgelände in Polen.

© picture-alliance/dpa | Martin Athenstädt

lands besonderen Status, schrieb Selbstverpflichtungen der NATO bei einer Erweiterung der Mitgliedschaft fest, beschchnitt aber die militärische Verteidigungsfähigkeit und die politische Selbstbestimmung des Bündnisses nicht (NATO und Russische Föderation 1997). Ergänzend wurde im Jahr 1997 der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) eingerichtet, der den Nordatlantischen Kooperationsrat ablösen und als inklusives Koordinationsinstrument zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern fungieren sollte. Ein bilateraler NATO-Russland-Rat folgte 2002.

Die Partnerschafts- und Erweiterungspolitik hat die europäische Sicherheit substanziell verbessert. Die Integrationsperspektive förderte freiheitlich-demokratische Strukturen bei den potenziellen Beitrittskandidaten. Zugleich exportierte die Anbindung an und schließlich die Einbindung in die NATO Stabilität, weil sie die historisch begründeten Ängste mittel- und osteuropäischer Staaten vor einem Wiedererstarken Russlands und einem unsicheren „Zwischeneuropa“ abfederte. So wurden aus vormaligen Gegnern zunächst externe Partner und schlussendlich Mitglieder. Auf die erste Osterweiterung 1999 folgte 2004 eine zweite Beitrittswelle mit Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien, bevor 2009 Albanien und Kroatien, 2017 Montenegro, 2020 Nordmazedonien und 2023 Finnland nachzogen. Mit der Aufnahme Schwedens im März 2024 zählt die NATO nun 75 Jahre nach ihrer Gründung 32 Mitglieder. Europa ist damit präzedenzlos geeint und frei.

Das Verhältnis zu Russland ist in den letzten 20 Jahren hingegen kollabiert. Die russische Führung trägt dafür die Verantwortung, weil sie an der imperialen Vision einer europäischen Sicherheitsarchitektur mit einer eigenen exklusiven Einflusszone im postsowjetischen Raum und einem „Großmachtkonzert“ zwischen Washington und Moskau festhielt. Ihre Umsetzung hätte die überwunden geglaubte Teilung Europas unter neuen Vorzeichen verstetigt und der in der Charta von Paris vereinbarten, auf einzelstaatlicher Egalität und Souveränität basierenden Regionalordnung widersprochen. Dabei mangelte es Russland an Anziehungskraft, um seinen Machtanspruch praktisch umzusetzen. Seit den 2000er Jahren entwickelte sich daraus ein unüberbrückbarer und in der Ukraine mit Gewalt ausgetragener Konflikt. Selbst die NATO ist bedroht, da das Austesten der bündnispolitischen Glaubwürdigkeit trotz Russlands militärischer Auszehrung in der Ukraine eine realistische Gefahr bleibt. Moskau ist vom erhofften Partner wieder zu einem Gegner geworden.

Kooperative Sicherheit in Krieg und Frieden: Netzwerke in Europa und der Welt

In den vergangenen 20 Jahren arbeitete die NATO über Mittel- und Osteuropa hinaus mit einer Vielzahl an externen Partnern zusammen. Das hatte einerseits mit der Hinwendung zu friedensschaffenden und -sichernden Einsätzen zu tun, die ein hohes Maß an Koordination und Kooperation mit relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, zwischenstaatlichen Organisationen und unterstützenden Dritten erforderten. Andererseits baute die NATO ein weit über den euro-atlantischen Raum hinausreichendes Geflecht an Kooperationsformaten mit Nichtmitgliedern und internationalen Institutionen auf, um Konflikte proaktiv zu verhindern. Die NATO ist also keine abgeschottete Organisation, sondern eingebettet in ein Netz von Partnerschaften, die dem Ziel dienen, Sicherheit und Stabilität nach außen zu projizieren und Gefahren vom Bündnis fernzuhalten.

Dass die NATO nach dem Kalten Krieg friedensschaffende und -sichernde Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets übernahm, ergab sich aus den realpolitischen Zwängen. Der von 1992 bis 1995 tobende Krieg in Bosnien und Herzegowina, der nur mit Hilfe der NATO befriedet werden konnte, und die Kosovo-Krise, die 1999 zum Krieg gegen Serbien führte, waren prägende Erfahrungen. In beiden Fällen folgten komplexe Staats- und Nationsbildungsprozesse unter dem Dach der Vereinten Nationen, die mit langwierigen militärischen Stabilisierungseinsätzen einhergingen und die enge Zusammenarbeit mit externen staatlichen, nichtstaatlichen und zwischenstaatlichen Akteuren erforderten. Allein an der Postkonfliktmission in Bosnien beteiligten sich 14 Nicht-NATO-Staaten, die rund 10 Prozent der Truppen stellten; bei der Friedenstruppe KFOR im Kosovo lag der Wert bei 18 Prozent (NATO 2005: 21).

Der Einsatz in Afghanistan trieb diese Entwicklung weiter voran. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und dem Sturz des Taliban-Regimes durch die USA kam es zu einem multilateralen politischen Prozess und einem zwanzigjährigen Militäreinsatz. Die von 2001 bis 2014 laufende Stabilisierungsmission ISAF (*International Security Assistance Force*, ISAF) stand ab 2003 unter der Führung der NATO und mutierte schließlich zu einem Krieg gegen die Taliban. Die Allianz stand dabei an der Seite der afghanischen Sicherheitskräfte, die sie aufzubauen versuchte. In der Folgemitmission *Resolute Support* von 2015 bis 2021 zog sich die NATO auf eine unterstützende Rolle zurück. Kennzeichen des Engagements in Afghanistan war die intensive Verflechtung von zivilen und militärischen Akteuren, lokalen und internationalen Kräften sowie NATO-Staaten und externen Partnern. In der Spitze waren am ISAF-Einsatz rund 130 000 Soldaten aus 50 Staaten involviert – darunter Bahrain, Georgien, Malaysia, Singapur, Südkorea und Tonga (NATO 2012). Obwohl die USA mit Abstand der größte Truppensteller waren, zeigt die Beteiligung so vieler anderer Staaten, welch breiten politischen Rückhalt die NATO besaß. Am Ende übernahmen mit dem Abzug der westlichen Truppen trotzdem die Taliban erneut die Macht, was ernste Fragen zum Sinn solcher Missionen aufwarf (vgl. dazu auch den Beitrag von Simon Koschut in dieser Ausgabe). Mittlerweile ist auch wegen der Rückkehr akuter Sicherheitsbedrohungen in Europa eine Interventionsskepsis eingekehrt. Doch die eigene Transformation von der Abschreckung zur Friedensschaffung integrierte die NATO in ein Netz aus externen Partnern weltweit, weil sie im Rahmen und im Dienst der regelbasierten internationalen Ordnung handelte.

Daneben investiert die NATO in bi- und multilaterale Dialog- und Kooperationsformate zur Konfliktverhütung. Das umfasst Partnerschafts- und Assoziierungsprogramme mit anderen Staaten oder Staatengruppen, die der Verständigung dienen, regelmäßige Konsultationen ermöglichen, Wissen vermitteln, Reformimpulse bieten, Best Practices teilen, die Interoperabilität stärken, andere an die NATO oder ihre Einsätze heranzuführen oder Nichtmitglieder ertüchtigen. Aktuell unterhält die NATO mehr als 40 Partnerschaften mit Nichtmitgliedern. Für die Zusammenarbeit gibt es ein breit gefächertes Maßnahmenspektrum, die Drittstaaten nach eigenem Ermessen und auf der Grundlage ihrer eigenen Interessen mit der NATO unternehmen. Die Kooperationsformate sind größtenteils regional strukturiert und an der geographischen Nachbarschaft des euro-atlantischen Raums ausgerichtet, wobei eine zunehmende Globalität und Flexibilisierung zu verzeichnen sind.

Der Partnerschaft für den Frieden PfP, dem 1994 ins Leben gerufenen Kooperationsformat im euro-atlantischen Raum,

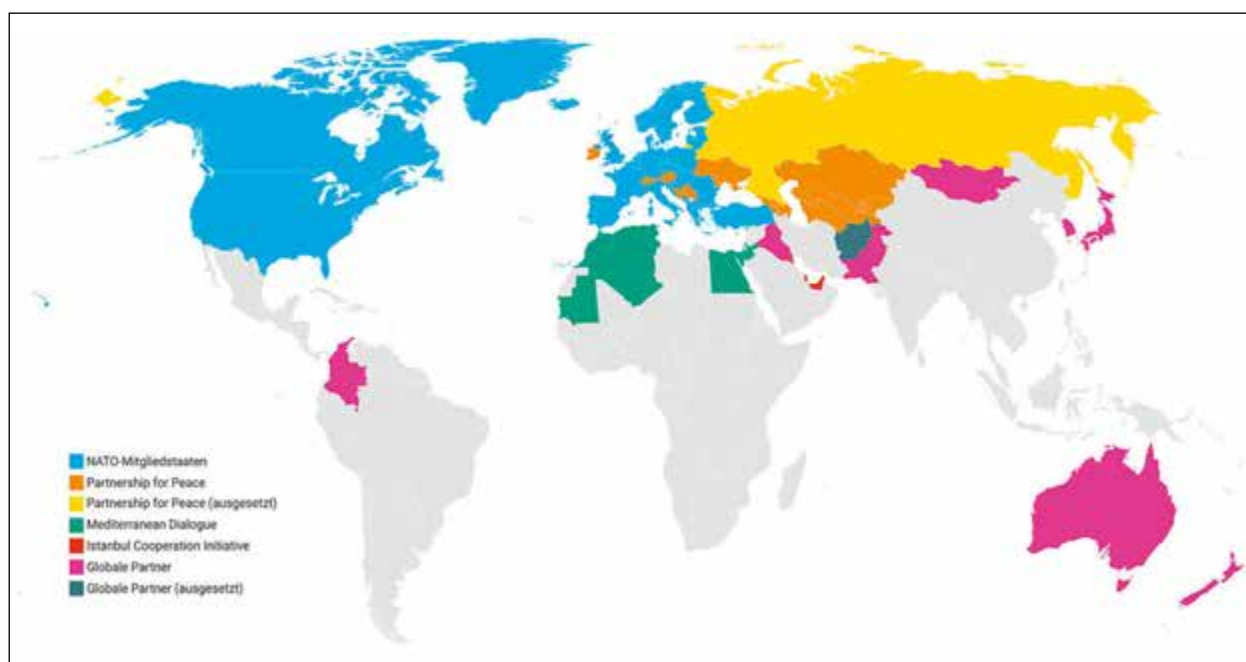
gehören derzeit 18 Staaten an: Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Irland, Kasachstan, Kirgisistan, Malta, Moldau, Österreich, Serbien, die Schweiz, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan. Die Zusammenarbeit mit den ebenfalls zur PfP gehörenden Ländern Belarus und Russland ist aktuell ausgesetzt. Der Mittelmeerdialog wurde ebenfalls 1994 begründet und besteht aus einem politischen Gesprächsformat zu gemeinsamen Anliegen (darunter fragile Staatlichkeit, Terrorismus und maritime Sicherheit) sowie praktischer Kooperation. Ihm gehören Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marokko und Tunesien an. Die Istanbul Kooperationsinitiative von 2004 kultiviert wiederum Beziehungen im Mittleren Osten. An dem Programm beteiligen sich mit Bahrain, Kuwait, Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten vier der sechs Staaten des Golfkooperationsrats, während die beiden anderen Staaten, Saudi-Arabien und der Oman, selektiv an Maßnahmen teilnehmen. Abgerundet wird das Netz mit Partnerschaften zu Einzelstaaten weltweit sowie zur Europäischen Union (EU), der Organisation für Sicherheit- und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und den Vereinten Nationen (NATO 2024a).

Nachdem schon die Strategischen Konzepte von 1991 und 1999 die Veränderung des Sicherheitsumfelds und die Bedeutung von kooperativen Instrumenten betont hatten, nannte das Strategische Konzept von 2010 die kooperative Sicherheit neben der kollektiven Verteidigung und dem Krisenmanagement als eines von drei Handlungsfeldern (NATO 2010). Faktisch stand die Bündnisverteidigung zu dem Zeitpunkt gedanklich und praktisch hinten. Im Jahr 2011 beschlossen die NATO-Außenministerinnen und -minister die Ausweitung, Vertiefung und Flexibilisierung der Partnerschaftspolitik, die potenziell alle politisch nahestehenden Staaten weltweit ansprechen und Kooperationsangebote erleichtern sollte (NATO 2011). Der Ausbau von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen spielt dabei eine große Rolle. Heute unterhält die Allianz ein Netzwerk von 34 Partnerschafts-Trainings- und Schulungszentren (*Partnership Training and Education Centers*, PTEC) in 14 NATO- und 13 Partnerstaaten. Das Format wurde 1999 im Rahmen der PfP begründet, 2008 um den Mittelmeerdialog und die Istan-

buler Kooperationsinitiative erweitert und seit 2012 ausgebaut und für alle Staaten geöffnet (NATO 2024b). Daneben kultiviert die NATO Einzelpartnerschaften weltweit. Dazu gehören unter anderem Südkorea, Japan, Neuseeland und Australien. Die vertiefte Zusammenarbeit mit diesen politisch nahestehenden Staaten fügt sich in das größere Bild ein: Das Strategische Konzept von 2022 attestierte dem indopazifischen Raum und China erstmals Relevanz für die euro-atlantische Sicherheit (NATO 2022). Zu den globalen Partnern zählen ferner Afghanistan bis zur Machtübernahme der Taliban 2021, der Irak und Pakistan, was sich aus der Einsatzrealität der 2000er und 2010er Jahre erschließt, sowie die Mongolei und seit 2017 Kolumbien als erster lateinamerikanischer Staat (NATO 2024a).

Zur geographischen Erweiterung des Netzwerks kommt die Vertiefung ausgewählter Partnerschaften. Die Europäische Union gehört zu den engsten Verbündeten der NATO. Angesichts ihrer regionalen Verortung und Mitgliederüberlappung – 23 Staaten sind zugleich in der NATO und der EU – verwundert das nicht. In den 1990er Jahren erschien eine Konkurrenz zwischen beiden als mögliches Problem. Angesichts der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen Europas forderte die US-Außenministerin Madeleine Albright 1998, es dürfe keine Abwertung der NATO, keine Diskriminierung von Nicht-EU-Mitgliedern und keine Duplizierung geben (Albright 1998). In der Praxis drohte wegen der politischen und militärischen Schwäche der EU nie eine Ablösung der NATO. Es kristallisierte sich ein arbeitsteiliges Verhältnis heraus, wonach die EU sicherheitspolitisch dort tätig werden würde, wo die Kapazitäten der NATO nicht nötig oder ihre Gesamtinteressen als transatlantisches Bündnis nicht berührt waren. Die Berlin-Plus-Vereinbarung von 2003 gestand der EU den Rückgriff auf NATO-Ressourcen zu, um ihr die nötige Handlungsfähigkeit zu geben (Bundesministerium der Verteidigung 2024). Doch trotz vielfältiger Reformen konnte die Kluft zwischen Anspruch und Realität bislang nicht aufgelöst werden (vgl. dazu auch den Beitrag von Daniel Göler in dieser Ausgabe).

Russlands Aggression seit 2014 gab dem Verhältnis zwischen NATO und EU neuen Fokus. In der gemeinsamen Er-



Die NATO und ihre Partner global. Die Partnerschaften mit Belarus und Russland sowie mit Afghanistan sind ausgesetzt. © LpB BW | Erstellt mit Datawrapper

klärung von Warschau 2016 bekundeten sie die Überzeugung, dass die Zeit reif sei für eine substanziellere Zusammenarbeit (EU und NATO 2016). Im Jahr 2018 bekräftigten sie dies nach der Ausarbeitung konkreter Maßnahmenvorschläge (EU und NATO 2018). Es geht um den Umgang mit hybriden Bedrohungen, die operative und maritime Zusammenarbeit, Cybersicherheit, Verteidigungskapazitäten und deren weiteren Ausbau, um rüstungspolitische Anstrengungen sowie abgestimmte Übungen (Europäischer Rat 2023). Zuletzt beschworen beide Organisationen die Vertiefung ihrer strategischen Partnerschaft (EU und NATO 2023). Dabei erweisen sich ihre komplementären Fähigkeiten als hilfreich, weil es für geopolitische Konflikte alle Formen von Macht – militärische ebenso wie wirtschaftliche und finanzielle Macht – braucht. Das betrifft nicht nur Russland, sondern auch den Umgang mit der Volksrepublik China. Zugleich ist die (Wieder-)Herstellung von Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit für die NATO und die EU gleichermaßen drängend.

Fazit: Abschreckung und Partnerschaftspolitik als Tandem

Das Sicherheitsumfeld der NATO hat sich in den vergangenen Jahrzehnten fundamental verändert. Nach dem Ende des Kalten Krieges schien die Bündnisverteidigung relativ an Bedeutung zu verlieren, während die Aufmerksamkeit auf der Krisenintervention und der kooperativen Sicherheit lag. Längst ist klar, dass die Großmachtkonkurrenz zurück ist und sich in neuen Konflikten in Europa, Asien und im Mittleren Osten manifestiert. Die NATO muss sich dieser neuen Realität anpassen.

Nicht alle sicherheitspolitischen Probleme lassen sich kooperativ lösen. Es braucht nach wie vor eigene Stärke – und eine noch gezieltere Partnerschaftspolitik.

Die für die Abschreckung und die Bündnisverteidigung in Europa nötigen, zwischenzeitlich erodierten Fähigkeiten aufzubauen, ist unter dem Eindruck der russischen Gewaltpolitik die dringlichste Aufgabe. Zugleich müssen vor dem Hintergrund des russischen und chinesischen Revisionismus Partnerschaften zu Gleichgesinnten auch jenseits des euro-atlantischen Raums systematisch kultiviert und vitale Interessen priorisiert werden. Militärische Fähigkeiten sind nötig, reichen allein aber nicht aus, um in einem neuen Systemkonflikt zu bestehen. Im Umgang mit externen Akteuren waren Partnerschaft und Abschreckung noch nie als starre Gegensätze zu verstehen. Das gilt in der heutigen vernetzten Welt mehr denn je: Beide Strategievarianten müssen parallel praktiziert werden und tragen gleichermaßen dazu bei, die Interessen und Werte der NATO-Mitglieder zu wahren.

Prof. Dr. Gerlinde Groitl

KURZVITA

forscht und lehrt derzeit an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Sie beschäftigt sich im Schwerpunkt mit der amerikanischen, deutschen und europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, den transatlantischen Beziehungen sowie Großmachtkonkurrenz und Weltordnungsfragen.

LITERATUR

- ▶ Albright, Madeleine (1998): Press Conference, NATO-Hauptquartier, Brüssel, 08.12.1998. URL: <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s981208x.htm> [04.02.2024].
- ▶ Bundesministerium der Verteidigung (2024): Die Zusammenarbeit von NATO und EU. URL: <https://www.bmvg.de/de/themen/sicherheitspolitik/gsvp-sicherheits-verteidigungspolitik-eu/zusammenarbeit-nato-eu> [04.02.2024].
- ▶ EU und NATO (2016): Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. 08.07.2016. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm [04.02.2024].
- ▶ EU und NATO (2018): Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. 10.7.2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm [04.02.2024].
- ▶ EU und NATO (2023): Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. URL: 10.01.2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm?selectedLocale=en [04.02.2024].
- ▶ Europäischer Rat (2023): Zusammenarbeit zwischen EU und NATO. URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-security/eu-nato-cooperation/> [04.02.2024].
- ▶ Geiger, Tim (2022): Die europäische Friedensordnung von 1990: Beginn einer neuen Ära. 07.04.2022. Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr. URL: <https://zms.bundeswehr.de/resource/blo/b/5408526/620d74971c32c442f6cd1ce70d98baac/zmg-sonderheft-beitrag-tim-geiger-1-data.pdf> [04.02.2024].
- ▶ Giegerich, Bastian (2012): Die NATO: Lehrbuch. Wiesbaden.
- ▶ KSZE (1990): Charta von Paris für ein neues Europa. November 1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/39518.pdf> [04.02.2024].
- ▶ NATO (1949): Der Nordatlantikvertrag. Washington, D.C. 04.04.1949. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de [04.02.2024].
- ▶ NATO (1991): The Alliance's New Strategic Concept 1991. 07–08.11.1991. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm [04.02.2024].
- ▶ NATO (1999): The Alliance's Strategic Concept 1999. 29.04.1999. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm [04.02.2024].
- ▶ NATO (2005): Sicherheit durch Partnerschaft. URL: <https://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-ger.pdf> [04.02.2024].
- ▶ NATO (2010): Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. 19.11.2010. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm [04.02.2024].
- ▶ NATO (2011): Foreign Ministers endorse new Partnership Policy. 15.04.2011. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_72368.htm [04.02.2024].
- ▶ NATO (2012): ISAF Placemats Archive. 15.5.2012. URL: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm> [04.02.2024].
- ▶ NATO (2022): Strategic Concept 2022. 29.06.2022. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [04.02.2024].

- NATO (2024a): NATO's Partnerships. Zuletzt aktualisiert 26.01.2024. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm [04.02.2024].
- NATO (2024b): Partnership Training and Education Centres (PTECs). Zuletzt aktualisiert am 29.01.2024. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_187359.htm [04.02.2024].
- NATO und Russische Föderation (1997): Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation. 27.05.1997. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de [04.02.2024].
- Nordatlantikrat (1990): NATO-Gipfelkonferenz in London – Tagung der Staats- und Regierungschefs am 5. und 6. Juli 1990. Bulletin 90-90. 10.07.1990. URL: www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin [04.02.2024].
- Nordatlantischer Kooperationsrat (1992): Erklärung des Nordatlantischen Kooperationsrates über Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit. 04.01.1992. Bulletin 02-92. URL: www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/erklärung-des-nordatlantischen-kooperationsrats-über-dialog-partnerschaft-und-zusammenarbeit-790840 [04.02.2024].
- Ostermann, Falk (2020): Die NATO: Institutionen, Politiken und Probleme kollektiver Verteidigung und Sicherheit von 1949 bis heute. Stuttgart.
- Pistorius, Boris (2023): Verteidigungsminister: „Wir müssen kriegstüchtig werden!“ Rede auf der Bundeswehrtagung am 10. November 2023. URL: <https://www.bmvg.de/de/mediathek/verteidigungsminister-wir-muessen-kriegstuechtig-werden-5701664> [04.02.2024].
- Seliger, Marco (2024): Kriege, unkontrollierte Migration und Extremisten: Die Deutschen fühlen sich immer unsicherer. In: Neue Zürcher Zeitung vom 30.01.2024.
- Simmons, Katie/Stokes, Bruce/Poushter, Jacob (2015): NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid. Pew Research Center Report. 10.06.2015. URL: <https://www.pewresearch.org/global/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/> [18.01.2024].
- Vereinte Nationen (1945): Die Charta der Vereinten Nationen. URL: <https://unric.org/de/charta/> [04.02.2024].



Für alle, die mehr wissen wollen – die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung BW

- BÜRGER & STAAT – Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung, www.buergerundstaat.de
- DEUTSCHLAND & EUROPA – Zeitschrift für Politik, Geschichte und Wirtschaft, www.deutschlandundeuropa.de
- POLITIK & UNTERRICHT – Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung, www.politikundunterricht.de

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand). Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: www.lpb-bw.de/zeitschriften.html

lpb
BW

Kritik und Zuspruch an militärischen Interventionen des Sicherheitsbündnisses

Simon Koschut

Die NATO, 1949 als Verteidigungsbündnis gegründet, erlebte in den vergangenen Jahrzehnten einen bedeutenden Wandel von einer regionalen Verteidigungsstruktur zu einer global agierenden Ordnungsmacht. Der erste Militäreinsatz außerhalb des Bündnisgebiets erfolgte 1995 im ehemaligen Jugoslawien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Allianz entwickelte sich zu einem „Bündnis im Einsatz“ mit Schwerpunkt auf weltweitem Krisenmanagement, begleitet von kontroversen Debatten über die Vor- und Nachteile dieser Entwicklung. Der Beitrag von Simon Koschut analysiert die Rechtmäßigkeit und Legitimität von NATO-Einsätzen, unter Berücksichtigung der normativen Positionen der Mitgliedstaaten und des Einflusses externer Akteure. Anhand der NATO-Interventionen im Kosovo, Afghanistan und Libyen werden unterschiedliche Perspektiven beleuchtet und die normativen Rahmenbedingungen hinterfragt. Abschließend bietet der Beitrag einen Ausblick auf die Lehren, die die NATO aus vergangenen Militäreinsätzen gezogen hat.

Seit ihrer Gründung am 4. April 1949 hat die Rolle der NATO einen tiefgreifenden Wandel erfahren. Zunächst als Bündnis zur Verteidigung konzipiert, entwickelte sich die Allianz in den 1990er Jahren zu einer global agierenden Ordnungsmacht. Bereits im Harmel-Bericht von 1967 wurde betont, dass die Sicherheit des NATO-Territoriums und ihrer Mitgliedstaaten im weiteren globalen Kontext verankert werden sollte. Dem Bericht zufolge könne das Vertragsgebiet nicht „in Isolation vom Rest der Welt [betrachtet werden.] Krisen und Konflikte, die außerhalb dieses Gebiets aufkommen, können seine Sicherheit entweder direkt oder durch Beeinträchtigung des globalen Gleichgewichts schädigen“ (zitiert in: Giegerich 2012: 57). Doch erst mit dem Ende des Ost-West-Konflikts kam es 1995 im ehemaligen Jugoslawien zum ersten Militäreinsatz der NATO außerhalb ihres Bündnisgebiets. In den Folgejahren entwickelte sich die NATO zu einem „Bündnis im Einsatz“. Das weltweite Krisen- und Konfliktmanagement wurde zur Kernaufgabe der Allianz. Dieser Wandel wurde innerhalb und außerhalb des Bündnisses kontrovers begleitet. Die Befürworter hoben die Vorteile der NATO-Militäreinsätze in der Friedenssicherung, der Verhinderung humanitärer Katastrophen und der Abschreckung potenzieller Aggressoren hervor. Kritiker bemängelten hingegen zivile Verluste, Souveränitätsverletzungen, langfristige Instabilität sowie das Risiko von Eskalation und einer Rolle als „Weltpolizist“ (Holbrooke 1999; Varwick 2008).

Der vorliegende Beitrag möchte Einblicke in die Rechtmäßigkeit und Legitimität von NATO-Einsätzen gewähren. Von entscheidender Bedeutung ist hierbei die Frage, wie sich die Mitgliedstaaten der NATO bei diesen Einsätzen normativ positionieren und welchen Einfluss externe Akteure auf die Diskussion über ihre Legitimität ausüben. Anhand von drei Interventionen – Kosovo, Afghanistan und Libyen – werden dabei exemplarisch die vielschichtigen Perspektiven, die in diesen Diskursen zum Ausdruck kommen, beleuchtet und die normativen Rahmenbedingungen hinterfragt, die das Handeln der NATO in Konfliktsituationen beeinflussen. Abschließend erfolgt ein kurzer Ausblick, welche Lehren die NATO aus den bisherigen Militäreinsätzen gezogen hat.

Die politischen und rechtlichen Grundlagen militärischer Interventionen der NATO

Die NATO stellt kein reines Verteidigungsbündnis dar. Sie versteht sich vielmehr als eine Sicherheitsorganisation zur Krisenprävention und -bewältigung, die die Fähigkeit besitzt, eine Vielzahl von militärischen Operationen und Missionen durchzuführen. Die zahlreichen militärischen Einsätze stehen stellvertretend für die Entwicklung der NATO von einem regionalen Verteidigungsbündnis zu einem globalen Sicherheitsakteur. NATO-Militärinterventionen werden oft als wertebasiert betrachtet, da die Allianz auf gemeinsamen liberalen Werten und Prinzipien beruht. Die NATO betont regelmäßig – nicht zuletzt in der Präambel ihres Gründungsvertrags – ihre Verpflichtung zu Freiheit, Demokratie, Marktwirtschaft, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Militärinterventionen werden oft mit dem Ziel gerechtfertigt, diese Werte zu schützen oder wiederherzustellen, sei es durch die Verteidigung von Menschenrechten oder die Förderung von Stabilität und Demokratie (Koschut 2016). Die wertebasierte Natur von NATO-Militärinterventionen wird besonders deutlich in Fällen, in denen die Allianz auf Verletzungen dieser gemeinsamen Werte reagiert, sei es durch massive Menschenrechtsverletzungen, völkerrechtswidrige Handlungen oder Bedrohungen gegen die internationale Sicherheit.

Die Legitimation solcher Interventionen soll durch den Bezug auf diese geteilten Werte gestärkt werden, wobei die NATO argumentiert, dass sie im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien handelt, auf denen die Allianz gegründet wurde. Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass die Wahrnehmung der Werte und die Art der Interventionen von verschiedenen Akteuren innerhalb der NATO und der internationalen Gemeinschaft unterschiedlich interpretiert werden können. Die NATO sieht sich nach außen als liberale Wertegemeinschaft, blieb in ihrer Entwicklung dabei aber nach innen mitunter flexibel. Zu den Gründungsstaaten der NATO gehörte aufgrund seiner strategisch wichtigen Militärbasen auf den Azoren das damals diktatorisch-autoritär regierte Portugal, dessen Regime erst mit der Nelkenrevolution 1974 endete. Von 1967 bis 1974 tolerierte das Bündnis

eine griechische Militärdiktatur in seinen Reihen. Daneben wird häufig kritisiert, dass bestimmte Militärinterventionen von nationalen Interessen getrieben sind und nicht allein auf einer wertebasierten Grundlage erfolgen (Thimm 2018). Daher bleibt die Frage nach der Wertorientierung von NATO-Militärinterventionen ein komplexes und kontroverses Thema.

Die rechtliche Grundlage für internationale Militäreinsätze durch die NATO ergibt sich aus internationalen Verträgen, dem Völkerrecht und den nationalen Rechtsordnungen der beteiligten Mitgliedstaaten. Die Charta der Vereinten Nationen (VN) erkennt in Artikel 52 und 53 die Rolle von Regionalorganisationen an und sieht vor, dass diese in Bezug auf die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten können, sofern sie den Zielen der Vereinten Nationen nicht widersprechen (Vereinte Nationen 1945). Die Grundwerte der NATO, festgelegt im Washingtoner Vertrag von 1949, umfassen Demokratie, Freiheit, marktwirtschaftliche Zusammenarbeit und Rechtsstaatlichkeit. Diese gemeinsamen Werte stehen im Einklang mit den Zielen der Vereinten Nationen und betonen den Frieden unter seinen Mitgliedern als zentrales Ziel. Artikel 54 der VN-Charta behandelt die Rolle der regionalen Organisationen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Friedenssicherung, die der VN-Sicherheitsrat ergreifen kann. Er ermöglicht dem Sicherheitsrat, regionale Organisationen mit der Durchführung solcher Maßnahmen zu beauftragen. Eine weitere rechtliche Grundlage für NATO-Militäreinsätze ist der Nordatlantikvertrag, der 1949 in Washington, D.C. unterzeichnet wurde. Artikel 5 des Vertrags ist besonders wichtig. Er be-

sagt, dass ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere NATO-Mitgliedstaaten als Angriff gegen alle Mitglieder gilt, und jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit im nordatlantischen Raum wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. Somit kann die NATO im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung auf einen äußeren Angriff auf ihr Bündnisgebiet mit militärischer Gewalt reagieren, um ihre Mitglieder zu schützen. Die NATO-Mitgliedstaaten sind dabei an die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen gebunden.

Regionale Organisationen wie die NATO können demnach eine wichtige Rolle bei der internationalen Friedenssicherung und Konfliktlösung spielen, allerdings nur, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sie mit einem Mandat dazu ermächtigt. In der Praxis hat sich daraus eine pragmatische Zusammenarbeit zwischen den VN und der NATO entwickelt, die aus einem Spannungsfeld aus Macht und Autorität in der internationalen Politik resultiert: Die VN haben zwar die alleinige Autorität zur legitimen Gewaltanwendung in der internationalen Politik, verfügen jedoch über keine Armee, um dieser Autorität weltweit Geltung zu verschaffen. Die NATO wiederum ist das mächtigste Militärbündnis der Welt, das jedoch nicht über die Autorität zur legitimen Gewaltanwendung verfügt.

Die Haltung der NATO gegenüber den VN bei internationalen Militäreinsätzen ist ambivalent. Einerseits erkennt die NATO die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen explizit in der Präambel ihres Gründungsvertrags an. Allerdings beanspruchen einzelne Mitglieder das grundsätzliche Recht der NATO zur Selbstmandatierung von Militäreinsätzen, also



Anlässlich der NATO-Konferenz 1973 in Kopenhagen kam es zu Protesten der Bevölkerung, die einen dänischen Austritt aus der NATO angesichts der Zustände in Portugal und der Türkei forderten.

© picture-alliance/ dpa | UPI

die rechtliche Autorität, internationale Militäreinsätze durchzuführen. In Fällen, in denen die NATO Militäreinsätze aus humanitären Gründen durchführt – so eine weitläufige Auffassung –, könne das Bündnis durchaus aus politischen Gründen eine ausdrückliche Autorisierung vom VN-Sicherheitsrat anstreben, sei dazu aber nicht verpflichtet. Diese Rechtsauffassung ist äußerst umstritten und hat im Falle des Kosovo-Einsatzes zu teils heftigen Debatten innerhalb des Bündnisses über die Rechtmäßigkeit einer solchen Selbstmandatierung geführt (Daalder 1999).

Abschließend beruht die rechtliche Grundlage für NATO-Militäreinsätze auch auf den nationalen Rechtsordnungen der beteiligten Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedsstaat muss sicherstellen, dass sein nationales Rechtssystem die Entsendung von Militärkräften und ihre Beteiligung an internationalen Operationen ermöglicht. In Deutschland beinhaltet dies beispielsweise den Parlamentsvorbehalt, der die Beteiligung deutscher Soldatinnen und Soldaten an Auslandseinsätzen von der Zustimmung des Deutschen Bundestags abhängig macht.

Der Blick zurück: Die Ära der Auslandseinsätze

Die NATO ist heute an vielen zivilen und militärischen Operationen weltweit beteiligt. Dies war jedoch nicht immer so. Seit ihrer Gründung im Jahr 1949 hatte die NATO während des Ost-West-Konflikts die grundlegende Aufgabe, als machtvoller Abschreckungsfaktor gegen militärische Aggressionen zu wirken. In dieser Rolle war der Erfolg der NATO darin zu sehen, dass ihre Streitkräfte während der gesamten Periode des Kalten Krieges nicht an einem einzigen militärischen Einsatz beteiligt waren.

Mit dem Ende des Kalten Krieges in den frühen 1990er Jahren veränderte sich das internationale Sicherheitsumfeld erheblich. Das Wegfallen des gemeinsamen Feindbilds führte zu einer Sinn- und Legitimitätskrise. Im Zuge dessen suchte die NATO nach neuen Aufgaben und Bedrohungen. Diese fand sie in Form ethnischer Konflikte und Bürgerkriege außerhalb des Bündnisgebiets, wie beispielsweise in Bosnien und Herzegowina. Die Territorialverteidigung des Bündnisgebiets stand nun nicht länger im Vordergrund. Stattdessen konzentrierte sich das Bündnis auf Aufgaben des internationalen Krisenmanagements in asymmetrischen Konflikten unter dem Mandat der Vereinten Nationen. Hierzu wurde die *Combined Joint Task Force* (CJTF) entwickelt. Das CJTF ist eine multinationale Militäreinheit, die aus verschiedenen Teilstreitkräften und Nationen zusammengesetzt ist und gemeinsam an einer bestimmten militärischen Aufgabe oder Operation arbeitet. Dem gingen intensive Debatten innerhalb des Bündnisses voraus, ob die NATO überhaupt außerhalb ihres Bündnisgebiets (*Out-of-Area*) militärisch intervenieren dürfe und solle (Kitchen 2010). Letztlich beendeten die USA diese Debatte, in dem sie die europäischen Mitgliedstaaten vor die Wahl stellten: Entweder würde die NATO sich den neuen geopolitischen Herausforderungen anpassen oder schlicht irrelevant werden – „NATO will go out of area or out of business“, wie es der US-amerikanische Senator Richard Lugar (1993) auf den Punkt brachte.

Kosovo

Nach dem Zerfall Jugoslawiens brach 1992 ein gewaltsamer Konflikt in Bosnien und Herzegowina aus. Die NATO reagierte im Sommer 1992, überwachte das Waffenembargo und setzte ab 1993 in Zusammenarbeit mit der Westeuropäi-

schen Union (WEU) eine Flugverbotszone durch. Im Februar 1994 schoss die NATO bosnisch-serbische Jagdbomber ab. 1995 ersuchten VN-Friedenstruppen um NATO-Luftangriffe gegen serbische Truppen, was zur *Operation Deliberate Force* führte. Diese Luftkampagne brachte die Serben an den Verhandlungstisch, und der Bosnien-Krieg endete nach dem Dayton-Friedensabkommen im Dezember 1995 (Daalder 2000). Die NATO entsandte dann eine Implementierungstruppe (IFOR) und später eine Stabilisierungstruppe (SFOR). Die Friedensunterstützung endete 2004, und die EU startete *Operation Althea* und nutzte dafür das NATO-Hauptquartier in Sarajevo. Dieses unterhält die NATO weiterhin für spezifische Aufgaben zur Unterstützung der Regierungsreform. In Nordmazedonien führte die NATO drei aufeinanderfolgende Operationen durch, um ethnische Spannungen einzudämmen.

Nach der Ermordung von 45 Kosovo-Albanerinnen und Albanern in Raçak im Januar 1999 engagierte sich die NATO zunehmend in der Konfliktbewältigung. Die Eskalation der Gewalt im Kosovo führte zu Massakern, Vertreibungen und einer humanitären Krise. Angesichts dieser schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und der drohenden humanitären Katastrophe griff die NATO im Jahr 1999 militärisch ein. Die Intervention hatte das Ziel, die serbischen Sicherheitskräfte zu stoppen, die Gewalt zu beenden und die Grundlage für eine friedliche Lösung des Konflikts zu schaffen. Die NATO startete am 24. März 1999 Luftangriffe gegen serbische Ziele, um Druck auf die jugoslawische Regierung auszuüben und ihre militärische Offensive im Kosovo zu stoppen. Die Operation trug den Namen *Operation Allied Force*. Die Intervention wurde von vielen Staaten als notwendig erachtet, um das Leiden der Zivilbevölkerung zu beenden, die Stabilität in der Region wiederherzustellen und die Glaubwürdigkeit der Allianz zu gewährleisten. Immerhin hatte das Strategische Konzept von 1991 die NATO als Wertegemeinschaft gestärkt. Daher kam der US-amerikanische Präsident Bill Clinton zu dem Schluss, dass „die NATO selbst [...] diskreditiert wäre, wenn sie es versäumt hätte, genau die Werte zu verteidigen, die ihr Bedeutung verleihen“ (eigene Übersetzung, Clinton 1999).

Der Kosovo-Einsatz stand jedoch von Anfang an vor einem rechtlichen Dilemma. Trotz der Verabschiedung der VN-Resolution 1199 zur Beendigung der Gewalt im Kosovo wurde schnell klar, dass die Vetomächte Russland und China eine VN-autorisierte Anwendung von Gewalt gegen Serbien blockieren würden. Die USA drängten ihrerseits darauf, die Kosovo-Krise noch vor dem 50. Jubiläumsgipfel der NATO im Sommer 1999 zu lösen. Viele europäische Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, fühlten sich sehr unwohl bei der Vorstellung, ohne VN-Mandat in den Krieg zu ziehen. Während die meisten Mitgliedstaaten in Europa betonten, dass die NATO als regionale Organisation nur unter der Prämisse eines VN-Mandats handeln sollte, wurde dies auf der anderen Seite des Atlantiks offen in Frage gestellt (Guicherd 1999). Letztendlich wurde der Kosovo-Einsatz ohne Mandat der VN durchgeführt, was zu massiven gesellschaftlichen Protesten in einigen NATO-Mitgliedstaaten führte. Auf einem denkwürdigen Sonderparteitag der Grünen am 13. Mai 1999 rechtfertigte der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer den NATO-Einsatz im Kosovo mit dem Argument, dieser sei zwar nicht legal, aber legitim (Fischer 1999). Bereits zuvor hatte er einen möglichen militärischen Einsatz als notwendig bezeichnet: „Wenn Menschen massakriert werden, können Sie nicht darüber murren, dass kein Mandat vorhanden ist. Sie müssen handeln!“ (eigene Übersetzung, Cohen 1999). Die Balkankriege der 1990er Jahre führten den Europäern in dramatischer Weise vor Augen,



Kurz vor seiner Rede auf dem Sonderparteitag der Grünen am 13. Mai 1999 wurde Joschka Fischer mit einem roten Farbbeutel beworfen. Der Zwischenfall war die Spitze von Protesten aus der Partei, die Fischer seine Zustimmung zum NATO-Einsatz im Kosovo als „Kriegstreiber“ vorwarfen. © picture alliance | Gero Breloer

dass sie ohne die USA politisch und militärisch nicht in der Lage waren, einen bewaffneten Konflikt vor ihrer eigenen Haustür zu lösen. Gleichzeitig pochten die USA auf einer starken Rolle des Bündnisses, um die Relevanz der NATO – und damit auch den Einfluss der USA auf die europäische Sicherheitsordnung – nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu garantieren. Die Hauptkritikpunkte am Kosovoeinsatz der NATO umfassen neben der fehlenden völkerrechtlichen Grundlage für die Intervention auch zivile Verluste und Schäden durch die Luftangriffe (Chomsky 1999). Einige Kritiker sahen den Einsatz als Präzedenzfall für eigenmächtige militärische Interventionen ohne klare rechtliche Legitimation (Loquai 2000).

Afghanistan

Die NATO entwickelte sich nach dem Kosovokrieg weiter zu einem globalen Krisenmanager. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und der erstmaligen Ausrufung des Bündnisfalls nach Artikel 5 richtete sich die Aufmerksamkeit verstärkt auf den Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Am 4. Oktober 2001 stimmte die NATO einem Paket von acht Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinigten Staaten zu. Auf Anfrage der USA startete die Allianz ihre erste Anti-Terror-Operation (*Operation Eagle Assist*) von Mitte Oktober 2001 bis Mitte Mai 2002. Die Operation umfasste sieben NATO AWACS-Radarflugzeuge, die dazu beitrugen, den Luftraum über den Vereinigten Staaten zu überwachen. *Operation Active Endeavour* wurde als weitere Reaktion der NATO auf die Terroranschläge vom 11. September ins Leben gerufen, um terroristische Aktivitäten im Mittelmeer zu bekämpfen, abzuschrecken und zu verteidigen. Dies war das erste Mal, dass NATO-Militärressourcen im Rahmen einer Artikel-5-Operation eingesetzt wurden. Auf dem NATO-Gipfel in Prag 2002 kam es außerdem zu einer Kommandoreform, bei der die *NATO Response Force* (NRF) und das *Allied Command Transformation* (ACT) eingerichtet

wurden. Diese institutionelle Reform diente der Fortentwicklung der militärischen Transformation der NATO hin zu einem global agierenden Sicherheitsakteur und sollte die NATO in die Lage versetzen, rasch auf unterschiedliche Krisensituationen und Bedrohungen in der Welt zu reagieren.

Als weitere Antwort auf die terroristischen Angriffe vom 11. September wurde im Jahr 2001 mit einem VN-Mandat die International Security Assistance Force (ISAF) gegründet. Von August 2003 bis Dezember 2014 wurde ISAF von der NATO geführt und am 1. Januar 2015 von der *Resolute Support Mission* (RSM) abgelöst, die Anfang September 2021 beendet wurde. Die Mission bestand darin, neue afghanische Sicherheitskräfte zu entwickeln und den afghanischen Behörden zu ermöglichen, effektive Sicherheit im ganzen Land zu gewährleisten, um eine Umgebung für das Funktionieren demokratischer Institutionen und die Etablierung der Rechtsstaatlichkeit zu schaffen. Ziel war es, zu verhindern, dass Afghanistan erneut Zufluchtsort für Terroristen würde. ISAF trug zur Rekonstruktion und Entwicklung in Afghanistan bei, insbesondere durch multinationale *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs), die von einzelnen ISAF-Truppenstellenden Ländern geleitet wurden. Diese sicherten Gebiete, in denen Rekonstruktionsarbeiten von nationalen und internationalen Akteuren durchgeführt werden konnten. Die PRTs halfen auch den afghanischen Behörden, schrittweise die für die vollständige Etablierung von guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit erforderlichen Institutionen zu stärken und die Menschenrechte zu fördern (Auerswald/Saideman 2014). ISAF war eine der größten internationalen Krisenmanagementoperationen, an der bis zu 51 verschiedene Länder (auch Nicht-NATO-Mitglieder) beteiligt waren. Der Afghanistan-Einsatz wurde jedoch von einer Vielzahl komplexer Probleme überschattet, darunter unübersichtliche Konfliktlage, unzureichende Governance, mangelnde Integration von lokalem Wissen, Gegenreaktion



Nachdem NATO-Mitglieder wie Frankreich und Deutschland eine Beteiligung am Einmarsch im Irak 2003 abgelehnt hatten, formierte sich unter der Führung der USA eine „Koalition der Willigen“. In Großbritannien, dass sich den USA anschloss, hetzten Boulevardmedien gegen die nicht beteiligten Mitgliedstaaten.

© picture-alliance / dpa | epa afp Asfour

und Aufstand, Zivilopfer, Schwierigkeiten bei der zivil-militärischen Zusammenarbeit, regionale geopolitische Interessen sowie fehlende klare Exit-Strategie und endete schließlich im Fiasko im September 2021 (Williams 2016).

Neben dem Afghanistaneinsatz belastete auch der Irakkrieg 2003 das transatlantische Militärbündnis. Der Irakkrieg löste eine der größten Krisen in der Geschichte des Bündnisses aus. Nachdem die meisten NATO-Partner den USA ihre Unterstützung für eine NATO-geführte Mission verweigerten, versammelten die USA stattdessen eine „Koalition der Willigen“ außerhalb der NATO-Strukturen und marschierten im Irak ein. Der Alleingang der USA hat der NATO enorm geschadet und belastete die Beziehungen zwischen den Bündnispartnern auf Jahre hin. Die europäischen Mitgliedstaaten beklagten eine Instrumentalisierung der NATO durch die USA für eigene nationale Interessen und forderten mehr europäische Eigenständigkeit (Gordon/Shapiro 2004). Obwohl die USA dies im Sinne eines fairen Lastenausgleichs grundsätzlich begrüßten, fürchtete Washington eine Abkoppelung der Europäer. Mit dem Berlin-Plus-Abkommen wurde dieser Konflikt beigelegt. Mit der Vereinbarung zwischen der NATO und der Europäischen Union (EU) wurde es der EU ermöglicht, die militärischen Mittel und Fähigkeiten der NATO für ihre eigenen Krisenbewältigungsoperationen zu nutzen. Die NATO führte von 2004 bis 2011 eine Operation zur Unterstützung im Irak durch, indem sie Schulung, Mentoring und Hilfe für die irakischen Sicherheitskräfte bereitstellte.

Libyen

Nach dem Aufstand gegen das Regime von Staatspräsident Muammar al-Gaddafi in Libyen 2011 verabschiedete der VN-Sicherheitsrat die Resolutionen 1970 und 1973 zur Unterstüt-

zung des libyschen Volkes und zur Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen. Diese Resolutionen führten aktive Maßnahmen ein, darunter eine Flugverbotszone, ein Waffenembargo und die Ermächtigung für Mitgliedsländer, „alle notwendigen Maßnahmen“ zum Schutz libyscher Zivilisten zu ergreifen. Die NATO setzte anfänglich die Flugverbotszone durch und übernahm am 31. März 2011 die alleinige Führung aller militärischen Operationen für Libyen. Die *Operation Unified Protector* hatte drei wesentliche Bestandteile: die Durchsetzung eines Waffenembargos im Mittelmeer, die Einführung einer Flugverbotszone und Luft- sowie Seeschläge gegen Militärkräfte, die Angriffe gegen libysche Zivilisten durchführten. Die NATO führte Luftangriffe gegen die Regierung von Muammar al-Gaddafi in Libyen durch, um die Zivilbevölkerung zu schützen und einen drohenden Völkermord zu verhindern.

Die militärische Intervention der NATO in Libyen führte jedoch zu ernsthaften Konflikten innerhalb der Allianz. Besonders bemerkenswert waren dabei die Forderungen von Frankreich und Großbritannien nach einem verstärkten militärischen Engagement in Libyen, während Deutschland und die USA dies zunächst vehement ablehnten. Nachdem die USA sich dann doch für einen Militäreinsatz aussprachen, weigerte sich die Türkei, das Kommando an die NATO zu übergeben. Der schwerwiegendste Konflikt innerhalb der transatlantischen Allianz entstand jedoch durch die Enthaltung Deutschlands bei der Abstimmung über die Resolution 1973 im VN-Sicherheitsrat. Die Resolution 1973 autorisierte den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung einer Flugverbotszone über Libyen. Da der deutsche Außenminister Guido Westerwelle zuvor sogar darauf bestanden hatte, die Resolution abzulehnen (aber schließlich von deutschen Diplomaten überzeugt wurde, sich zu enthalten),

wurde die Enthaltung von den westlichen Mitgliedern im Sicherheitsrat, Frankreich, Großbritannien und den USA, als Misstrauensvotum wahrgenommen (Weiland/Wittrock 2011). Es war das erste Mal, dass sich Deutschland bei einer bedeutenden sicherheitspolitischen Frage im VN-Sicherheitsrat nicht mit seinen transatlantischen Partnern solidarisierte. Dies löste auf beiden Seiten des Atlantiks Befürchtungen über deutsche „nationale Überlegungen“ und eine „bündnisfreie Außenpolitik“ aus (eigene Übersetzung, The Economist 2011). Darüber hinaus kam es zu Kritik um die Durchführung des Einsatzes. Konkret ging es um den Vorwurf einer nichtautorisierten Ausweitung des VN-Mandats. Russland argumentierte etwa, dass die NATO über das hinausgegangen sei, was durch die Resolution 1973 des VN-Sicherheitsrats abgedeckt war. Diese Resolution genehmigte die Einrichtung einer Flugverbotszone zum Schutz der Zivilbevölkerung, jedoch behauptete Russland, dass die NATO ihre Mission auf Regierungsgebäude und -einrichtungen ausgeweitet habe, was über den ursprünglichen Schutz der Zivilbevölkerung hinausgehe. Russland und China warfen der NATO vor, unter dem Deckmantel einer humanitären Intervention einen Regimewechsel zu unterstützen. Darüber hinaus bemängelten einige Kritikerinnen und Kritiker, dass der Mangel an langfristiger Stabilität und politischer Entwicklung in Libyen nach dem Einsatz auf die Intervention zurückzuführen ist (Weighill/Gaub 2018).

Neben den kontroversen Militäreinsätzen im Kosovo, in Afghanistan und in Libyen gab es eine Vielzahl anderer internationaler Einsätze der NATO, die das Bündnis als globalen Sicherheitsakteur gestärkt haben. Die NATO unterstützte die Mission der Afrikanischen Union in Darfur, Sudan (AMIS), von Juni 2005 bis Dezember 2007, indem sie Logistik für rund 37 000 AMIS-Personal bereitstellte und über 250 AMIS-Beamte ausbildete, und ab Juni 2007 die Mission in Somalia (AMISOM) durch Luft- und Seetransporte unterstützte. Das Bündnis engagiert sich zudem aktiv in der maritimen

Sicherheit durch die ständigen Seestreitkräfte der Allianz (*Operation Sea Guardian*) im Mittelmeer. Die ständigen Seestreitkräfte (SNF) sind die einzigen ständigen Kräfte der NATO im maritimen Bereich, die eine kontinuierliche, glaubwürdige und flexible maritime Fähigkeit bereitstellen. Nach dem Erdbeben in Pakistan im Oktober 2005 leistete die NATO auf Anfrage Pakistans dringende Hilfe, transportierte etwa 3.500 Tonnen Hilfsgüter und entsandte Ingenieure und medizinische Einheiten. Nach dem Hurrikan Katrina im August 2005 unterstützte die NATO auf Anfrage der US-amerikanischen Regierung die Koordination und Bereitstellung von Material sowie humanitäre Hilfsoperationen. Die NATO unterstützte auch die Olympischen Spiele in Athen 2004 mit verschiedenen Sicherheitsmaßnahmen.

Der Blick nach vorne: Drei Lehren für die Zukunft

Die NATO hat sich als aktiver Dienstleister für Frieden und Sicherheit etabliert, indem sie demokratische Werte fördert und sich für die friedliche Beilegung von Konflikten einsetzt. Trotzdem haben ihre Militäroperationen nicht immer zu mehr Frieden und Sicherheit geführt und bleiben hinter den eigenen Wertansprüchen zurück. Kritikpunkte umfassen die Legitimation der Einsätze, insbesondere ohne VN-Mandat, sowie zivile Opfer, Menschenrechtsverletzungen und ungewollte Konsequenzen für die Zivilbevölkerung. Langfristige Auswirkungen werden bezweifelt, da viele Einsätze nicht die erhofften positiven Veränderungen bewirkt haben. Kritik bezieht sich auch darauf, dass zum einen die NATO zu stark auf militärische Lösungen setzte, während diplomatische und politische Ansätze vernachlässigt wurden und dass zum anderen Eigeninteressen einzelner Mitglieder Einsätze antrieben, nicht immer im besten Interesse der Allianz oder der betroffenen Region (Kantner 2016; Williams 2023).



Aus Sorge vor Terroranschlägen wurden die Olympischen Spiele 2004 von der NATO nicht nur mit Sicherheitspersonal unterstützt, sondern auch mit speziellen Einrichtungen: So beteiligte sich Ungarn bei dem NATO-Einsatz in Athen mit einem mobilen Labor zur Untersuchung möglicher Terrorwaffen.

© picture alliance/AP Photo | NOEMI BRUZAK

Welche *lessons learnt* oder Lektionen ergeben sich für die NATO aus ihren Militäreinsätzen? Erstens hat die NATO gelernt, dass moderne Konflikte oft komplex und vielschichtig sind. Dies erfordert eine umfassende Herangehensweise, die neben militärischen auch politische, wirtschaftliche und humanitäre Elemente integriert. Dabei ist zu betonen, wie wichtig die Zusammenarbeit und Interoperabilität zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Teilstreitkräften ist. Dies umfasst gemeinsame Übungen, Koordination von Operationen und gemeinsame Einsatzplanung. Aber auch eine verbesserte Koordinierung zwischen zivilen und militärischen sowie externen Akteuren ist entscheidend. Dies betrifft die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, NGOs und lokalen Akteuren, um eine umfassende und nachhaltige Stabilisierung zu erreichen. Zweitens hat die NATO einsehen müssen, wie wichtig die Bedeutung des Schutzes der Zivilbevölkerung während militärischer Operationen ist. Dies schließt nicht nur Maßnahmen zur Minimierung von zivilen Opfern und die Bereitstellung von humanitärer Hilfe ein, sondern auch eine effektive Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit während Militäreinsätzen. Die Legitimität und Unterstützung der Öffentlichkeit sind entscheidend, und die Allianz hat versucht, dies besser zu managen. Drittens hat die NATO gelernt, wie wichtig die langfristige Stabilisierung nach einem Konflikt ist. Dies umfasst den Aufbau von Institutionen, die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und die Unterstützung bei der wirtschaftlichen Entwicklung, eine Exit-Strategie sowie klare politische Ziele für die Zeit nach einem Einsatz. Die Fähigkeit zur Anpassung an sich verändernde Bedingungen und die Flexibilität in der Herangehensweise sind dabei von entscheidender Bedeutung. Dies umfasst die ständige Überprüfung von Strategien und Taktiken während einer Mission.

Mit der illegalen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 und der groß angelegten russischen Invasion der

Ukraine im Februar 2022 steht die NATO nun am Ende einer Ära. Die Zeit der großen internationalen Militäreinsätze ist vorbei. Der Blick nach vorne ist dabei eigentlich ein Blick zurück: Die NATO besinnt sich wieder auf ihre strategische Kernkompetenz, nämlich die Verteidigung des Bündnisgebiets. Hierzu hat die NATO zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen für Verbündete im östlichen Teil der Allianz ergriffen, einschließlich der Verstärkung der NATO-Luftraumüberwachung. Die NATO-Luftraumüberwachung zielt darauf ab, die Sicherheit des Luftraums der Allianz zu gewährleisten. Diese kollektive Aufgabe erfordert die kontinuierliche Präsenz von Kampfflugzeugen und Besatzungen, die rund um die Uhr, 365 Tage im Jahr einsatzbereit sind, um schnell auf mögliche Luftraumverletzungen zu reagieren und angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Alliierte Kampfflugzeuge überwachen den Luftraum von Verbündeten, die keine eigenen Kampfflugzeuge haben. Die NATO-Luftraumüberwachung ist Teil des integrierten Luft- und Raketenabwehrsystems der NATO, das das Gebiet, die Bevölkerung und die Streitkräfte der Allianz vor Luft- oder Raketenbedrohungen oder Angriffen schützt.

Obwohl sich die NATO nun wieder hauptsächlich auf Bündnisverteidigung konzentriert, bleiben internationale Kriseneinsätze ein wichtiger Teil des Aufgabenspektrums der Allianz. Derzeit sind etwa 4.500 alliierte und Partnertruppen als Teil der *NATO Kosovo Force* (KFOR) im Kosovo aktiv. Die NATO arbeitet eng mit der Europäischen Union zusammen, um politische Blockaden im nördlichen Kosovo zu überwinden und die Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina zu normalisieren. Im Juli 2018 wurde auf dem NATO-Gipfel in Brüssel die NATO-Mission im Irak (NMI) ins Leben gerufen. Diese Mission ist eine nichtkämpferische Beratungs- und Kapazitätsaufbaumission, die dem Irak dabei helfen soll, nachhaltigere, transparentere, inklusivere und effektivere Streitkräfte und Sicherheitsinstitutionen aufzubauen. Im Februar 2021 beschlossen die NATO-Verteidigungsministerin-



Nach dem verheerenden Erdbeben in der Türkei Anfang 2023 leistete die NATO Katastrophenhilfe, wie etwa in Hatay mit Notunterkünften. Zur feierlichen Eröffnung am 12. April 2023 erschien neben dem türkischen Verteidigungsminister Hulusi Akar (Mitte, mit blauer Kappe) der NATO Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), General Christopher G. Cavoli (zweite Person links neben Akar).

© picture alliance/AA | Arif Akdogan

nen und -minister, die Mission auf Ersuchen der irakischen Regierung auf den weiteren irakischen Sicherheitssektor auszuweiten. Im Jahr 2023 einigten sich die NATO-Verbündeten auf die Bereitstellung strategischer Transportunterstützung für AMISOMs Nachfolger, die *AU Transition Mission* in Somalia (ATMIS). Nach den verheerenden Erdbeben in der Türkei im Februar 2023 lieferte die NATO hunderte von temporären Unterkünften, darunter Zelte und Frachtcontainer, für die durch die Katastrophe obdachlosen Menschen. Schließlich wurden auch einige Einsatzzkapazitäten den neuen strategischen Rahmenbedingungen angepasst. In Reaktion auf Russlands Invasion der Ukraine im Feb-

ruar 2022 wurden etwa die ständigen Seestreitkräfte (SNF) zum maritimen Bestandteil der *NATO Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF).

Prof. Dr. Simon Koschut

KURZVITA

ist Professor für Internationale Sicherheitspolitik an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen.

LITERATUR

- Auerswald, David P./Saideman, Stephen M. (2014): *NATO in Afghanistan. Fighting Together, Fighting Alone*. Princeton.
- Chomsky, Noam (1999): *The New Military Humanism. Lessons from Kosovo*. Monroe.
- Clinton, William Jefferson (1999): *A Just and Necessary War*. In: *New York Times* vom 23.05.1999. URL: <https://www.nytimes.com/1999/05/23/opinion/a-just-and-necessary-war.html> [08.01.2024].
- Cohen, Roger (1999): *Germany's Pragmatic Ex-Radical Thinks Globally*. In: *New York Times* vom 28.01.1999, A3. URL: <https://www.nytimes.com/1999/01/28/world/germany-s-pragmatic-ex-radical-thinks-globally.html> [14.02.2024].
- Daalder, Ivo H. (1999): *NATO, the UN, and the Use of Force*, 01.03.1999. URL: <https://www.brookings.edu/articles/nato-the-un-and-the-use-of-force/> [08.01.2024].
- Daalder, Ivo H. (2000): *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*. Washington, D.C.
- Fischer, Joschka (1999): *Rede des Außenministers zum NATO-Einsatz im Kosovo auf dem Sonderparteitag der Grünen in Bielefeld*, 13. Mai 1999. URL: https://www.lmz-bw.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Handouts/2018-06-13-fischer-kosovorede.pdf
- Giegerich, Bastian (2012): *Die NATO*. Wiesbaden.
- Gordon, Philip/Shapiro, Jeremy (2004): *Allies At War. America, Europe, and the Crisis over Iraq*. Washington, DC.
- Guicherd, Catherine (1999): *International Law and the War in Kosovo*. In: *Survival* 41, Heft 2/1999, S. 25–29.
- Holbrooke, Richard (1999): *To End a War*. New York.
- Kantner, Cathleen (2016): *War and Intervention in the Transnational Public Sphere*. New York.
- Koschut, Simon (2016): *Undoing Peace. Security Community Disintegration and Normative Change*. New York.
- Kitchen, Veronica M. (2010): *NATO's Out-of-area Norm from Suez to Afghanistan*. In: *Journal of Transatlantic Studies* 8, Heft 2/2010, S. 105–117.
- Loquai, Heinz (2000): *Der Kosovo-Konflikt. Wege in einen vermeidbaren Krieg*. Baden-Baden.
- Lugar, Richard G. (1993): *NATO. Out of Area or Out of Business. A Call for U.S. Leadership to Revive and Redefine the Alliance*. Remarks Delivered to the Open Forum of the U.S. State Department, 02.08.1993. URL: <https://collections.libraries.indiana.edu/lugar/items/show/342> [08.01.2024].
- NATO (1949): *The North Atlantic Treaty*, 04.04.1949. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm [08.01.2024].
- *The Economist* (2011): *The Unadventurous Eagle*. In: *The Economist* vom 12.05.2011. URL: <https://www.economist.com/europe/2011/05/12/the-unadventurous-eagle> [08.01.2024].
- Thimm, Johannes (2018): *Nato. Die ungleiche Lastenteilung ist die Kehrseite amerikanischer Vorherrschaft*, 30.08.2018 URL: <https://www.swp-berlin.org/publikation/nato-die-ungleiche-lastenteilung-ist-die-kehrseite-amerikanischer-vorherrschaft> [08.01.2024].
- Varwick, Johannes (2008): *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?* München.
- Vereinte Nationen (1945): *Charta der Vereinten Nationen*. URL: <https://unric.org/de/wp-content/uploads/sites/4/2022/10/charta.pdf> [08.01.2024].
- Weighill, Rob/Gaub, Florence (2018): *The Cauldron. NATO's Campaign in Libya*. Oxford.
- Weiland, Severin/Wittrock, Philipp (2011): *Wie es zu dem deutschen Jein kam*. In: *Der Spiegel* vom 23.03.2011. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/libyen-enthaltung-in-der-uno-wie-es-zu-dem-deutschen-jein-kam-a-752676.html> [08.01.2024].
- Williams, Michael J. (2016): *The Good War. NATO and the Liberal Conscience in Afghanistan*. New York.
- Williams, Nicholas (2023): *NATO Operations*. In: Sebastian Mayer (Hrsg.): *Research Handbook on NATO*. Cheltenham, S. 237–252.

DIE TÜRKEI IN DER NATO: EIN ECKPFEILER WESTLICHER SICHERHEIT

KATEGORIE	INFORMATIONEN
NATO-Mitgliedschaft	Seit 18.02.1952
Neutralität und Bündnisfreiheit	Nein
EU-Mitgliedschaft	Beitrittskandidat seit 2005
PfP-Mitgliedschaft	Nein
Mitgliedschaft in ESVP	Nein
Militärausgaben (2023)	1,5 % des BIP (15,8 Mrd. US-Dollar) ¹



Nach anderthalbjährigem Tauziehen hat die Türkei die Ratifizierung zu Schwedens NATO-Beitritt abgeschlossen. Die spannungsgeladenen Verhandlungen haben gezeigt: Differenzen sind sachlich anzugehen, Interessenkonflikte auszugleichen. Denn beide Seiten sind aufgrund strategischer Interessen und globaler Herausforderungen aufeinander angewiesen.

Als der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan am 10. Juli 2023 seine Zusage für Schwedens Beitritt zur NATO mit der Wiederaufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei verknüpfte, bezeichnete Bernd Lange, Vorsitzender des EU-Handelsausschusses, Erdoğan's Vorstoß als „blanke politische Erpressung“. Ankaras Blockadehaltung ließ viele befürchten, dies würde die NATO-Türkei-Beziehungen weiter belasten. Auf dem NATO-Gipfel in Vilnius einen Tag später ließ der türkische Präsident sein Veto gegen den Beitritt Schwedens zum transatlantischen Militärbündnis jedoch fallen.

Die NATO-Mitgliedschaft der Türkei steht seit einigen Jahren in der Kritik.² Zu den häufigsten Einwänden gehört, dass das Handeln der türkischen Regierung nicht mit den demokratischen Werten der NATO vereinbar sei. Kritisiert werden auch das militärische Vorgehen der Türkei in Syrien sowie die konfrontative Haltung des Landes gegenüber Griechenland. Mit seiner Verhandlungstaktik innerhalb der NATO und seiner Kooperation mit Moskau schwäche Ankara den politischen Zusammenhalt der NATO, so die Meinung von Entscheidungsträgern und Experten.³ Ein Austritt Ankaras aus der NATO ist jedoch trotz der Spannungen zwischen der Türkei und einigen anderen NATO-Mitgliedern ausgeschlossen. Beide Seiten sind aufeinander angewiesen.

Die strategische Bedeutung der Türkei: ein verlässlicher Partner

Die Bedeutung der Türkei für die NATO beruht in erster Linie auf ihrer geographischen Lage. An der Schnittstelle von Europa, Asien und Afrika kontrolliert das Land den maritimen Durchgang von Mittelmeer zum Schwarzen Meer. Gleichzeitig ist Türkei ein Transportkorridor für Erdöl und Erdgas zwischen Kaukasus bzw. Nahem Osten und

Europa. Außerdem liegt sie in geostrategischer Nähe zu asiatisch-europäischen Seehandelsroute. Sicherheitspolitisch bedeutsam ist die Türkei auch aufgrund ihrer rasch wachsenden Rüstungsindustrie⁴, starken Sicherheitskräften und einer entsprechenden Sicherheitskultur. Als Frontstaat der NATO ist das Land zugleich ein natürlicher Sperrschild: Er trägt dazu bei, Russlands Einflussstreben in der Schwarzmeerregion, im östlichen Mittelmeer, auf dem Balkan und im Kaukasus einzudämmen.

Umgekehrt ist die NATO für die Türkei ebenfalls ein unverzichtbarer Partner: Ohne deren nuklearen Schuttschirm würde sich die Sicherheitslage des Landes massiv verschlechtern. Ein kompletter Rückzug der Türkei aus der NATO ist daher ausgeschlossen. Ein derartiger Schritt würde die Türkei nicht nur gegenüber Russland, sondern auch gegenüber Iran und sogar Griechenland schwächen und ihren geo- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum einengen. Es liegt daher in beiderseitigem Interesse, die Zusammenarbeit fortzusetzen. Vonnöten ist ein Ansatz, der Differenzen sachlich verhandelt und Interessenkonflikte ausgleicht.

Die Türkei ist seit 1952 NATO-Mitglied. Zuvor leisteten die USA der Türkei sicherheitspolitischen Beistand gegenüber der Sowjetunion im Rahmen der Truman-Doktrin (1947) und wirtschaftliche Unterstützung im Rahmen des Marshallplans (1948). 1950 entsendete die Türkei eine Brigade zur Unterstützung der UN-Truppen im Koreakrieg. Der Kampfegeist und die Disziplin der türkischen Streitkräfte veranlassten amerikanische Entscheidungsträger, sich für den NATO-Beitritt der Türkei einzusetzen.

Sicherheitsgarantien gegenüber der Sowjetunion waren beim NATO-Eintritt für Ankara seinerseits ausschlaggebend. Die NATO-Mitgliedschaft bot sich auch als Chance, die Streitkräfte zu modernisieren. Gleichwohl spielten auch identitäre und politische Gründe eine wichtige Rolle. Ankara sah darin eine Stärkung der westlichen Identität und politische Westbindung des Landes. Umgekehrt machten vier Merkmale die Türkei für die NATO attraktiv: Strategische Vorteile, die sich aus der geographischen Lage und der geopolitischen Bedeutung des Landes ergaben. Das politische und historische Erbe der Türkei stellte ebenfalls

ein Asset dar, indem es kulturelle und transnationale Bindungen zu Staaten aus dem Balkan, Kaukasus und dem Nahen Osten lebendig hielt. Zudem industrialisierte und integrierte sich die Türkei rasch in die kapitalistische „Weltwirtschaft“. Das zentrale Asset war jedoch ihre militärische Stärke.

Die Türkei fungiert als ein Eckpfeiler der westlichen Sicherheit, zunächst an ihrer Südflanke, in der Post-Sowjetzeit als Frontstaat. Von den insgesamt 16 von der NATO identifizierten Konfliktzonen befinden sich 13 in unmittelbarer Nähe zur Türkei.

In den 2000er Jahren haben sich die Beziehungen zwischen der Türkei und der NATO intensiviert und diversifiziert. Die Türkei gehört zu den fünf Ländern mit der höchsten Beteiligung an NATO-Operationen. Sie war in Afghanistan im Rahmen der *Resolute Support Mission* vertreten, nach Kosovo entsandte sie Truppen im Rahmen der Operation KFOR und unterstützte in der Ägäis Aktivitäten zur Verhinderung der irregulären Migration. Die Türkei ist Gastgeber für das NATO-Landkommando (LANDCOM) sowie für mehrere NATO-Einrichtungen, darunter das Hauptquartier des schnell verlegbaren Korps, das Kompetenzzentrum für Terrorismusbekämpfung, das Ausbildungszentrum der Partnerschaft für den Frieden und das multinationale Kompetenzzentrum für maritime Sicherheit.⁵

Selbstbewusst, kein „Störenfried“

In den zurückliegenden 72 Jahren haben sich die NATO-Türkei-Beziehungen verändert; Ankara tritt heute in der NATO selbstbewusster auf. Die Türkei lehnte zwar den Wunsch der USA ab, die NATO auf das Schwarze Meer auszuweiten, unterstützte aber die verstärkten Aktivitäten der NATO in den türkischen Nachbarregionen. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 leistete die Türkei den USA Beistand. Ankara begrüßte den Mittelmeerdialog und betonte, dass die Sicherheit des Mittelmeers integraler Bestandteil Europas sei. Seit 1997 befürwortet die Türkei zudem die Erweiterung der NATO: Ankara begrüßt nachdrücklich die Ausdehnung der NATO auf Regionen wie Afghanistan, den Mittelmeerraum und den Nahen Osten sowie die Entwicklung des Bündnisses zu einem globalen Akteur. Von der Türkei als „Störenfried“ in der NATO kann daher keine Rede sein. Zudem ist sie nicht der einzige NATO-Staat, der bei wichtigen Entscheidungen Einwand einlegt und engagiert verhandelt.⁶

Kurzvita

Dr. Yaşar Aydın ist Wissenschaftler am Centrum für angewandte Türkeistudien (CATS) der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Forschungsgebiete: Migration, Internationale Politik, Geopolitik, deutsche Außenpolitik und die Türkei. Neben Fachbeiträgen schreibt er Kommentare für türkische und deutsche Zeitungen.

In einer multipolaren Welt mit zunehmender Diversifizierung und Fragmentierung nationaler Interessen ist von der zur Regionalmacht aufgestiegenen Türkei eine bedingungslose Westorientierung in ihrer Außenpolitik nicht zu erwarten. Die NATO ist gut beraten, die Sicherheitsinteressen der Türkei ernst zu nehmen und sich darüber im Klaren zu sein, dass Ankara einen Balanceakt gegenüber Moskau vollführen muss: Die Türkei muss den Handel, die diplomatischen Beziehungen und die strategische Zusammenarbeit mit Russland aufrechterhalten und sich gleichzeitig Russlands imperialem Revanchismus widersetzen. Denn so sehr die Türkei in ihren strategischen Zielen an den Westen gebunden ist, so sehr ist sie auf ein funktionierendes Verhältnis zu Russland angewiesen. Es liegt im beiderseitigen Interesse von NATO und der Türkei, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit fortzusetzen.

Yaşar Aydın

- 1 SIPRI Military Expenditure Database, URL: <https://milex.sipri.org/sipri> [23.04.2024].
- 2 Vgl. hierzu exemplarisch Emma Ashford/Matthew Kroenig: Is Turkey a Crucial or Corrosive NATO Ally? Erdogan's foot-dragging on Sweden and Finland is causing headaches for Western leaders. In: *Foreign Policy*, 13.01.2023. URL: <https://foreignpolicy.com/2023/01/13/turkey-erdogan-nato-crucial-corrosive-ally/> [17.05.2024].
- 3 Vgl. exemplarisch Judy Dempsey: „Is Turkey Damaging NATO?“ in: *Carnegie Europe*, 24.01.2018. URL: <https://carnegieeurope.eu/europe/strategic-europe/2018/01/judy-asks-is-turkey-damaging-nato?lang=en¢er=europe> [17.05.2024]. Marine Pennetier/Michel Rose: „Macron takes swipe at halting NATO reaction to Turkey's Syria incursion“, in: *Reuters*, 18.10.2019.
- 4 Exporte der Rüstungsindustrie (2023): 5,5 Mrd. US-Dollar (+ 27% ggü. 2022). Siehe dazu: <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/savunma-ve-havacilik/2023te-ihracat-rekoru/3098418> [15.02.2024].
- 5 Vgl. „Turkey's and NATO's views on current issues of the Alliance“, Republic of Türkiye, Ministry of Foreign Affairs. URL: https://www.mfa.gov.tr/ii_---turkey_s-contributions-to-international-peace-keeping-activities.en.mfa [31.01.2024].
- 6 Als die Türkei im Januar 2003 vor dem Irakkrieg unter Berufung auf eine Angriffsgefahr aus dem Irak gemäß Artikel 4 des Nordatlantikvertrags Konsultationen beantragte, erhoben Frankreich, Belgien und Deutschland zunächst Einwand dagegen. Der US-Botschafter bei der NATO, Nicholas Bruns, warf Frankreich vor, die Zukunft der NATO aufs Spiel zu setzen. Erst nach langen Verhandlungen konnte der Konsultationsmechanismus angewendet werden. Siehe İlhan Uzgöl: „ABD ve NATO'yla ilişkiler“ [Beziehungen zu USA und NATO]. In: Baskın Oran (Hrsg.): *Türk Dış Politikası, 2001–2012*, İstanbul: İletişim, 2013: S. 249–336.

Literatur zum Weiterlesen

- Kalev Stoicescu/Hille Hanso (2022): *Turkey's Future Role in NATO – An Indispensable and Difficult Ally*. (Policy Paper) International Centre for Defence and Security.
- Can Kasapoglu (2022): *Turkey*. In: Thierry Tardy (Hrsg.): *The Nations of NATO. Shaping the Alliance's Relevance and Cohesion*. Oxford, S. 90–112. DOI: 10.1093/oso/9780192855534.003.0005
- Stefan Maximilian Brenner (2017): *Die NATO im griechisch-türkischen Konflikt 1954 bis 1989*. Berlin/Boston.

REGIONALE FÜHRUNGSMACHT AN DER NATO-OSTFLANKE

Polen und die Nordatlantische Allianz

KATEGORIE	INFORMATIONEN
NATO-Mitgliedschaft	Seit 12.03.1999
Neutralität und Bündnisfreiheit	Nein
EU-Mitgliedschaft	Seit 01.05.2004
PfP-Mitgliedschaft	1994–1999
Mitgliedschaft in ESVP	Ja
Militäretat-Ausgaben (2023)	3,8 % des BIP (31,6 Mrd. US-Dollar) ¹



„Polens Beitritt zum Nordatlantischen Bündnis bedeutete die definitive Bestätigung der Souveränität und der Unabhängigkeit Polens. Er bestätigte das Ausscheiden aus der russischen Einflussphäre und die Aufnahme in den geopolitischen Kreis des Westens.“² Mit diesen Worten würdigte Polens Staatspräsident Andrzej Duda zwanzig Jahre nach Polens Einbindung in die Allianz den Wert der polnischen NATO-Mitgliedschaft.

Und in der Tat: Mit der Aufnahme in das nordatlantische Bündnis am 12. März 1999 änderten sich die strategischen Rahmenbedingungen Polens kolossal. Nach einem langen Weg, der über die Auflösung des Warschauer Paktes, Widerstände aus Russland und Zögerlichkeiten im Westen letztlich zur Mitgliedschaft im Bündnis geführt hatte, markierte dieser Schritt keineswegs den Eintritt in eine Periode der sicherheitspolitischen Entspannung. Natürlich wurde Polen nun Bestandteil der mächtigsten Militärallianz und kann seither im Fall der Fälle auf den Beistand der Verbündeten zählen. Allerdings stand es in der Praxis – ebenso wie die anderen Neumitglieder der Allianz aus dem östlichen Mitteleuropa – vor mindestens drei großen Herausforderungen. Erstens durchlief die NATO einen Prozess der Neuausrichtung. Nach dem Ende der bipolaren Weltordnung ergaben sich neue Risiken, die eine strategische Anpassung des Bündnisses erforderten und die immer weniger mit einer von Russland ausgehenden Bedrohung zu tun haben schienen. Diese Veränderung des Rollenprofils brachte Polen in ein Dilemma: Einerseits wollte Warschau die NATO als ein klassisches Bündnis stärken, das vornehmlich die territoriale Integrität seiner Mitglieder im Falle eines Angriffskrieges durch einen externen Aggressor verteidigt. Andererseits war die polnische Regierung gezwungen, die nicht zuletzt von den im Bündnis zentralen USA geforderte Transformation der NATO zu unterstützen: Polen musste den Umbau der Allianz in Richtung eines Verbunds mittragen, der vor allem effektive Eingreiftruppen mit weltweitem Aktionsradius zur Verfügung stellen soll. Es beteiligte sich an *Out-of-Area*-Einsätzen wie in Afghanistan oder stellte sich sogar außerhalb von NATO-Aktionen an die Seite der USA – wie im Irakkrieg ab 2003. Damals sprach Staatspräsident Aleksander

Kwaśniewski davon, Polen handle als „loyaler und konsequenter Bündnispartner“ der USA.³ Regierungschef Leszek Miller verwies ebenfalls auf das Bündnis mit den USA sowie auf die Bedeutung der transatlantischen Zusammenarbeit und betrachtete Polens Einbindung in die amerikanische Militäraktion auch als Beitrag zur Stärkung der Kohäsion der NATO (die aber als solche gar nicht beteiligt war).⁴

Gleichzeitig ging es Polen darum, und dies war die zweite Kardinalherausforderung, nach der Aufnahme in die NATO fortbestehende Verwundbarkeiten abzubauen. Angesichts seiner Lage am Ostsaum des Bündnisses und eines weiterhin beachtlichen regionalen Kräfteungleichgewichts gegenüber Russland trachtete Polen danach, das Beistandsversprechen des Art. 5 auch inhaltlich besser abzustützen. Warschau mahnte unter anderem mehr gemeinsame Manöver oder die Ausarbeitung von Operationsplänen für den Krisenfall an. Der Wunsch nach Stationierung verbündeter Truppen auf eigenem Territorium schien hingegen kaum realistisch und wurde von einigen westeuropäischen NATO-Partnern als eine riskante Provokation gegenüber Russland gesehen.

Die dritte Herausforderung schließlich bestand aus polnischer Sicht darin, einigen europäischen Partnern in ihrem Bemühen entgegenzutreten, eine neue sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Union (EU) aufzubauen, welche in Konkurrenz zur NATO stehen würde. Die Europäische Sicherheit- und Verteidigungspolitik (ESVP, später Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, GSVP) sollte nicht, wie dies vor allem Stimmen aus Frankreich forderten, zur sicherheitspolitischen Emanzipation Europas von den USA und zur Schwächung der transatlantischen Beziehungen führen.

Dass sich letztlich in allen drei Bereichen ein Wandel im polnischen Sinne vollzog, hat vornehmlich mit Russlands neoimperialem Ausgreifen zu tun. Im Gefolge der russischen Aggressionen gegen Georgien 2008 und die Ukraine 2014 stellte die NATO ihre Weichen um. Die Allianz fuhr Übungen hoch, die Krisenreaktionsfähigkeiten wurden erweitert, in Polen (wie auch in den baltischen Staaten) wurden nun Bündnistruppen stationiert. Russlands Angriff auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 ließ dann die Politik der Behut-

samkeit vollends scheitern. Polen fühlt sich seither in seiner pessimistischen Einschätzung des russischen Verhaltens bestätigt. Das neue strategische Konzept, das die NATO auf ihrem Gipfel in Madrid im Juli 2022 annahm, enthielt für Warschau das, was man seit langem eingefordert hatte, nämlich die Rückkehr der NATO zu ihren Wurzeln, also zu Kollektivverteidigung und Abschreckung sowie die Wahrnehmung Russlands als Bedrohung und nicht, wie zuvor, als Partner.⁵ Plötzlich waren die Verbündeten zu Schritten bereit, die zuvor undenkbar waren. An der Ostflanke der NATO sollen nun in einzelnen Staaten alliierte Truppen bis zu Brigadestärke vor Ort sein. Diesbezügliche Begrenzungen der NATO-Russland-Grundakte spielten keine Rolle mehr. Der Ausbau von schnellen Reaktionskräften, die Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf das in der Allianz vereinbarte Zweiprozentziel oder der Ausbau der Rüstungsindustrie – dies alles entsprach dem, was Polen lange gefordert hatte. Und dennoch bleibt Polen Warner und Mahner angesichts des Kriegsverlauf in der Ukraine. Russlands Krieg gegen die Ukraine brachte Polens sicherheitspolitische Grundaufstellung mit der ihr innewohnenden Ambivalenz zum Vorschein: Das Land zwischen Oder und Bug ist einerseits Frontstaat des Westens, der Schutz vor einem unberechenbaren Russland braucht. Andererseits ist es regionale Führungsmacht und zentraler Pfeiler für die Verteidigung der NATO-Ostflanke. Zweifelsohne hat Polen seit dem Februar 2022 – und in Teilen auch schon zuvor – die Grundlage für eine neue Rolle als europäischer Schlüsselakteur gelegt. Die Sonderbeziehung zu den USA wurde kontinuierlich intensiviert. Für Washington ist Polen ein zentraler Hub für die Versorgung der Ukraine, aber auch im östlichen Teil der NATO. Die Stationierung von US-Truppen, umfangreiche Rüstungskäufe von amerikanischen Firmen ebenso wie eine vertiefte energiewirtschaftliche Zusammenarbeit sind für Polen zudem eine Rückversicherung. Das Land kann auch bei einem Wechsel im Weißen Haus zu Donald Trump oder einer strategischen Hinwendung der USA nach Asien weiter darauf hinweisen, dass die Sicherheitskooperation mit Polen immer auch lohnenswert für amerikanische Firmen ist. Überdies ist Polen aufgrund seines ambitionierten Programms zur Modernisierung seiner Streitkräfte NATO-Primus bei den Verteidigungsausgaben: Für 2024 sollen sich diese (wird ein Sonderfonds für die Streitkräfte mitgerechnet) auf 4,2 Prozent der Wirtschaftskraft belaufen. Im Zusammenhang mit einem Besuch im Weißen Haus im März 2024 rief Präsident Duda alle NATO-Staaten dazu auf, ihre Verteidigungsbudgets auf ein Niveau nicht nur von 2 Prozent, sondern von 3 Prozent anzuheben. Mit einer Armee, die 300 000 Soldatinnen und Soldaten umfassen soll, will Polen die stärkste Landstreitmacht im westlichen Europa aufbauen. Gestützt auf sein Verhältnis zu den USA, seine militärischen Fähigkeiten und die enge Zusammenarbeit mit anderen Ländern an der östlichen Peripherie der NATO, nicht zuletzt mit den baltischen Staaten, drängt es auf mehr Einfluss in der EU. Hatte die von 2015 bis

Ende 2023 regierende nationalkonservative Partei *Recht und Gerechtigkeit* (PiS) einen Kurs der Einhegung gegenüber einem angeblich nach Hegemonie trachtenden Deutschland bzw. dem deutsch-französischen Tandem eingeschlagen, sucht die nun amtierende europafreundliche Regierung von Ministerpräsident Donald Tusk die Kooperation mit Paris und Berlin. Mit der Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks will Polen auf gleicher Augenhöhe mit Deutschland und Frankreich auch sicherheitspolitisch zum Richtungsgeber in Europa werden.

Natürlich bleiben für Polen die NATO, das US-Militärpotenzial und der amerikanische Nuklearschirm das Fundament seiner Sicherheit. Doch hat Warschau den sicherheitspolitischen Mehrwehrt der EU erkannt. Die Unterstützung für die Ukraine aus EU-Mitteln, insbesondere die *European Peace Facility*, die Waffenkäufe für den angegriffenen Nachbar ermöglichte, sind ein Beispiel für die neue Attraktivität der EU in Sachen Sicherheit und Verteidigung. Auch „hybride“ Bedrohungsfelder, wie etwa die durch die Regierung in Minsk hervorgerufene Migrationskrise an der Grenze zu Belarus oder das Feld der Energiesicherheit, sind Bereiche, in denen die EU einen echten sicherheitspolitischen Mehrwehrt für Polen haben kann.

Bei alldem bleibt Polen gefordert, weiter auf seine Ziele in der NATO hinzuwirken. Zu den Prioritäten Warschaws gehören die Umsetzung der NATO-Beschlüsse zur Verteidigung der Ostflanke, das Eintreten für die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und die Aufrechterhaltung der westlichen finanziellen und militärischen Hilfsleistungen für die Ukraine – und natürlich die Verwirklichung seiner weitreichenden Anstrengungen zum Ausbau der Streitkräfte, was angesichts demographischer Engpässe und finanzieller Erfordernisse alles andere als einfach sein wird.

Kai-Olaf Lang

Kurzvita

Dr. Kai-Olaf Lang ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Mit einem Schwerpunkt auf den Ländern Ostmitteleuropas und den baltischen Staaten forscht er zu deren Transformation, innenpolitischen Entwicklungen und Parteiensystemen, Außen-, Sicherheits- und Europapolitik, bilateralen Beziehungen zu Deutschland sowie zur Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Ostpolitik der Europäischen Union.

- 1 SIPRI Military Expenditure Database, URL: <https://milex.sipri.org/sipri> [23.04.2024].
- 2 Prezydent: Wejście do NATO było ostatecznym potwierdzeniem niepodległości Polski, 11.03.2019 (Rede des polnischen Staatspräsidenten Andrzej Duda anlässlich des zwanzigsten Jahrestags des polnischen Beitritts zur NATO). URL: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/prezydent-wejscie-do-nato,3859> [14.03.2024].
- 3 Hans Hoyng/Jan Puhl: „Polen ist altes Europa“, Interview mit Aleksander Kwaśniewski, in: DER SPIEGEL 18/2003 vom 27.04.2003. URL: <https://www.spiegel.de/politik/polen-ist-altes-europa-a-4afbb-a2f-0002-0001-0000-000026950161> [14.03.2024].
- 4 Informacja rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (Information der Regierung bezüglich der Teilnahme eines polnischen Militärkontingents an Koalitionsstreitkräften zur Erzwingung der Umsetzung der Resolution des UN-Sicherheitsrats durch den Irak), vierte Legislaturperiode des Sejm, 44. Sitzung, erster Tag, 26.03.2003, URL: <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/4A1B4593> [14.03.2024].
- 5 NATO zmienia priorytety, Interview mit Tomasz Szatkowski, Polens NATO-Botschafter, in: Polska Zbrojna vom 25.07.2022, URL: <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/37719?t=NATO-zmienia-priorytety> [14.03.2024].

Weiterführende Literatur

- Kamiński, Mariusz/Śliwa, Zdzisław (2023): Poland's Threat Assessment Deepened, Not Changed. In: Prism 10, Nr. 2, S. 131–147.
- Kupiecki, Robert (2019): Poland and NATO after the Cold War. Polish Institute of International Affairs, Warsaw 2019.
- Lang, Kai-Olaf (2022): Polens Außen- und Sicherheitspolitik im Angesicht des Kriegs im Osten Europas, Polen-Analysen Nr. 310 vom 18.04.2023, S. 2–6. URL: <https://laender-analysen.de/polen-analysen/310/polens-aussen-und-sicherheitspolitik-im-angesicht-des-kriegs-im-osten-europas/> [14.03.2024].

FINNLANDISIERUNG DER NATO ODER NATOISIERUNG FINNLANDS?

Zum Wandel der finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Frage, welchen Beitrag Finnland in der NATO leistet

KATEGORIE	INFORMATIONEN
NATO-Mitgliedschaft	Seit 04.04.2023
Neutralität und Bündnisfreiheit	Weder völker- noch verfassungsrechtlich abgesichert, rein politisch definiert
EU-Mitgliedschaft	Seit 01.01.1995
PfP-Mitgliedschaft	1994–2023
Mitgliedschaft in ESVP	Ja
Militäretat-Ausgaben (2023)	2,4 % des BIP (7,3 Mrd. US-Dollar) ¹



Am 4. April 2023 begrüßte NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg Finnland als 31. Mitglied des Bündnisses. Stoltenberg betonte, dass die Mitgliedschaft die Republik Finnland sicherer und die NATO stärker machen würde.² Mit Finnland verlängert sich die NATO-Grenze zu Russland um 1340 Kilometer, die Kapazität an der Nordflanke der Allianz wird damit erheblich gestärkt.

Russlands Angriffskrieg hat in Finnland die Erinnerungen an die eigene Geschichte geweckt: Analog zum Überfall auf die Ukraine 2022 wurde Finnland im Winterkrieg 1939–40 von der Sowjetunion unter falschem Vorwand und ohne Kriegserklärung angegriffen. Der Aggressor war sowohl personell als auch materiell den finnischen Streitkräften deutlich überlegen. Dennoch ist es Finnland damals gelungen, die Unabhängigkeit gegenüber dem großen Nachbarn zu wahren und diese auch während des Kalten Krieges zu erhalten. In einem polarisierenden Großmachtkonflikt haben kleine Staaten in der Regel zwei Optionen, sich zu positionieren: Koalition oder Neutralität. Aus Alternativlosigkeit entschied sich Finnland gegen das Koalieren in einem Bündnis und blieb zumindest per definitionem neutral und bündnisfrei – eine NATO-Mitgliedschaft kam aufgrund des sogenannten finnisch-sowjetischen Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand von 1948 nicht in Frage. Die Neutralität war während des Kalten Krieges das oberste Ziel der Außen- und Sicherheitspolitik des Staates, um den größtmöglichen Handlungsspielraum vis-à-vis der Sowjetunion zu bewahren und die eigene Unabhängigkeit zu betonen. Die Politik gegenüber der Sowjetunion war jedoch hierarchisch der Neutralitätspolitik übergeordnet. Dieser Grundsatz ermöglichte eine umfassende Zusammenarbeit mit dem Westen, wie der langjährige Präsident Urho Kekkonen 1982 betonte.³ Die deutschen Politologen Walter Löwenthal und Richard Hallstein prägten den Begriff der *Finnlandisierung*: Einem Zustand, in dem Finnland die Interessen des im Vergleich übermächtigen Nachbarn in seiner Außenpolitik stark berücksichtigen musste, um die staatliche Souveränität zu bewahren und eine Einverleibung durch die Sowjetunion zu vermeiden. Innenpolitisch bedeutete die Finnlandisierungsphase jedoch einen schwierigen

Balanceakt zwischen Selbsteinschränkung und demokratischen Prinzipien.

Trotz der entspannten geopolitischen Lage nach dem Kalten Krieg war für die finnische Sicherheitspolitik bis 2022 die Aufrechterhaltung des sogenannten Vier-Säulen-Modells, welches durch Präsident Sauli Niinistö geprägt wurde, äußerst wichtig: eine effiziente nationale Verteidigungsfähigkeit, eine aktive Westintegration, gute nachbarschaftliche Beziehungen zu Russland sowie die regelbasierte internationale Ordnung. Konkret bedeutete dies, dass die politischen und wirtschaftlichen Verbindungen nach Russland beibehalten wurden, wobei die Neutralität nach Ende des Kalten Krieges schnell einer äußerst aktiven Westpolitik wich. Pointiert werden kann diese Entwicklung beispielhaft am Beitritt in die Europäische Union 1995. Finnland gilt von Beginn an als eines der aktivsten Mitgliedstaaten bei der (Weiter-)Entwicklung der GSPV und hat seine Verteidigungskooperationen im Rahmen der Union weiter ausgebaut und vertieft. Der Staat setzt sich für die Entwicklung verschiedener Instrumente ein, um eine schlagkräftige sicherheitspolitische Identität der EU aufzubauen, beispielsweise im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) oder des Europäischen Verteidigungsfonds (EDF).

Seit den 1990er Jahren wurde auch ein möglicher NATO-Beitritt diskutiert: Der Staat sah zwar keinen Bedarf für eine NATO-Mitgliedschaft, wollte sich jedoch die Option bewahren, bei veränderter Sicherheitslage beizutreten. Diese „NATO-Option“ hat sich Finnland bis 2022 offengehalten. Ein zentrales Argument für die Ablehnung der NATO-Mitgliedschaft war die Rücksichtnahme auf und die guten Beziehungen zu Russland. Dieses Argument entfiel mit dem Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022. Wesentliche Evaluierungen der finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben ergeben, dass der Staat seine Abschreckung gegen einen potenziellen Angriff von russischer Seite maximieren muss. Die besten Voraussetzungen dafür gewähren der nukleare Schutzschirm des transatlantischen Verteidigungsbündnisses und dessen Bündnisfall in Art. 5 NATO-Vertrag.

Während die Befürwortung eines NATO-Beitritts in der Bevölkerung bis Januar 2022 zwischen 10 und 30 Prozent lag, stimmte eine absolute Mehrheit der finnischen Bevölkerung bereits vier Tage nach Beginn des russischen Angriffskrieges für den Beitritt.⁴ Im Vergleich zu den Umfragen in den frühen 2010er Jahren hat sich das Meinungsbild de facto umgekehrt. Der Prozess erfolgte für die NATO auffallend schnell. Naheliegende Gründe hierfür sind die Dynamiken im Sicherheitsumfeld und die bereits vorliegende Erfüllung der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Beitrittskriterien. Auf den ersten Blick erscheint der NATO-Beitritt vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges als großes Novum der Außen- und Sicherheitspolitik Finnlands. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass der Staat schon seit über drei Jahrzehnten eine enge Kooperation mit der NATO pflegt. Die finnischen Verteidigungskräfte haben bereits bei mehreren NATO-geführten Missionen mitgewirkt.⁵ Der Staat nahm jährlich an etwa zweihundert Ausbildungsveranstaltungen und an 15 bis 20 Übungen der NATO teil.⁶ Außerdem partizipiert Finnland seit 1994 an der NATO *Partnership for Peace* (PfP). Finnland wurde 2014 der Status des *Enhanced Opportunities Partner* anerkannt. Damit wurde Finnland ein fortgeschrittener Partnerstaat, dem erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten an Manövern und Kooperationsprojekten, Zugang zu Interoperabilitätsprogrammen sowie Zugriff auf ausgewählte geheime Bündnisinformationen zugestanden wurden. Als Partner der NATO war Finnland bestrebt, eine Interoperabilität mit den Streitkräften der NATO-Mitgliedstaaten zu schaffen – was dem Staat auch gelang. Während eine Mehrzahl der NATO-Mitgliedstaaten über Jahrzehnte hinweg den Verteidigungsetat, die Struktur der Streitkräfte und die Ausrüstung ihrer Armeen vernachlässigten, behielt Finnland auch nach dem Fall des Eisernen Vorhangs seine verteidigungspolitischen Doktrinen bei. Die Wehrpflicht wurde nicht ausgesetzt – die Reserve der finnischen Streitkräfte kann im Kriegsfall derzeit auf bis zu 870 000 Personen aufgestockt werden, wobei der Staat eine Gesamtbevölkerung von lediglich 5,54 Millionen Einwohner:innen aufweist. Abschreckung erzeugt Finnland durch die Aufrechterhaltung schlagkräftiger konventioneller Streitkräfte: So verfügt der Staat über eine der größten Artillerien in Europa und Schätzungen zufolge über insgesamt zweihundert Leopard 2A4 und 2A6 Kampfpanzer.⁷ 2026 erhält Finnland 64 F-35-Kampfflugzeuge.⁸ Das Konzept der umfassenden Sicherheit ist ein Schlüsselfaktor in der Sicherheitspolitik des Staates, von dem die NATO-Mitglieder noch lernen können: Sicherheit wird in Finnland als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtet. Die Bürger:innen sind seit Jahrzehnten mit Notfallplänen zur Versorgungssicherheit, gut ausgebauten Zivilschutzanlagen sowie durch Landes- und Selbstverteidigungskurse auf Notsituationen vorbereitet. Finnland hat seine strategische Verteidigungsplanung kontinuierlich an das veränderte Sicherheitsumfeld ange-

passt und nach der Jahrtausendwende die Weichen für eine langfristige Sicherheitsstrategie gestellt, die den Fokus auf potenzielle russische Aggressionen gelegt hat. Dennoch hat der Angriffskrieg auf die Ukraine sofortige Maßnahmen zur Stärkung der Verteidigungskapazitäten erforderlich gemacht: Der Verteidigungsetat ist 2022 auf 1,6 Prozent und 2023 auf 2,4 Prozent angestiegen.

Helsinki war nach dem 24. Februar 2022 gezwungen, seine Paradigmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu hinterfragen und auf den Prüfstand zu stellen. Obwohl NATO-Beitritte in der Regel mehrere Jahren dauern, war ein Konsens innerhalb des Bündnisses recht schnell gefunden. Ein Blick durch die neorealistische Brille verdeutlicht, dass es nach dem Angriffskrieg gegen die Ukraine für Finnlands Sicherheit effizienter erschien, einem formalen Verteidigungsbündnis beizutreten als bündnisfrei zu bleiben. Die politischen Entscheidungsträger:innen entschieden sich gegen ein Agieren im Stile der Finnlandisierung.

Ironischerweise hat Putin den Beitritt Finnlands zur NATO regelrecht provoziert. Mit seinem Vorgehen auf taktischer und strategischer Ebene bewirkte das Putin-Regime schließlich exakt das Gegenteil von dem, was es erreichen wollte: Eine beispiellose Stärkung der NATO. Joe Biden skizzierte im August 2022: „Putin wanted the Finlandization of NATO, but he's getting the NATOization of Finland.“⁹

Emma Thorwart

- 1 SIPRI Military Expenditure Database, URL: <https://milex.sipri.org/sipri> [23.04.2024].
- 2 Stoltenberg, Jens (2023): Doorstep Statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the Meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs, NATO. 04. April 2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_213416.htm [24.05.2024].
- 3 Möttölä, Kari (1982): The Politics of Neutrality and Defence: Finnish Security Policy Since the Early 1970s. In: *Cooperation and Conflict* 17, Heft 3–4/1982, S. 287–313.
- 4 YLE News (2022): YLE poll: Support for Nato membership soars to 76%. YLE, 09. Mai 2022. URL: <https://yle.fi/a/3-12437506> [20.12.2023].
- 5 NATO (2023): Relations with Finland. 05. April 2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49594.htm [08.01.2024].
- 6 Finnische Streitkräfte (2023): NATO's Partnership for Peace Programme. URL: <https://puolustusvoimat.fi/en/international-activities/natos-partnership-for-peace-programme> [08.01.2024].
- 7 International Institute for Strategic Studies (2022): *The Military Balance Report 2022*. London.
- 8 Finnisches Verteidigungsministerium (2021): The Lockheed Martin F-35A Lightning II is Finland's next multi-role fighter. 10.12.2021. URL: https://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/press_release_archive/2021/the_lockheed_martin_f-35a_lightning_ii_is_finland_s_next_multi-role_fighter.12335.news#7eab7405 [25.05.2024].
- 9 Biden, Joe (2022): Remarks by President Biden at Signing of the Instruments of Ratifications for the Accession Protocols to the North Atlantic Treaty for Finland and Sweden, The White House, 09.08.2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/09/remarks-by-president-biden-at-signing-of-the-instruments-of-ratifications-for-the-accession-protocols-to-the-north-atlantic-treaty-for-finland-and-sweden/> [27.02.2024].

Weiterführende Literatur

Ålander, Minna/Paul, Michael/Swistek, Göran (2022): Zeitenwende im arktisch-nordatlantischen Raum. Außen- und sicherheitspolitische Folgen des NATO-Beitritts von Finnland und Schweden. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 15, Heft 4/2022, S. 361–371.

Gärtner, Heinz (2022): Zwischen den Blöcken – Neutralität und Bündnisfreiheit. In: *APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bundeszentrale für politische Bildung 40-41/2022, S. 21–24. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/internationale-sicherheit-2022/513512/zwischen-den-bloerken/> [03.01.2024].

Kurzvita

Emma Thorwart studiert im Master Political and Social Sciences an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg und beschäftigt sich hauptsächlich mit Internationalen Beziehungen und Europaforschung. Ihr Forschungsinteresse liegt in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verschiedener europäischer Staaten und internationaler Organisationen, vorrangig der EU und UN. Sie ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht (Prof. Dr. Markus Ludwigs) an der Universität Würzburg.

WAHLKAMPFTHEMA NEUTRALITÄT: IRLANDS STELLUNG ZUR NATO

KATEGORIE	INFORMATIONEN
NATO-Mitgliedschaft	Nicht vorhanden
Neutralität und Bündnisfreiheit	Seit 25.10.1922
EU-Mitgliedschaft	Seit 01.01.1973
PfP-Mitgliedschaft	Seit 1999
Mitgliedschaft in ESVP	Ja
Militäretat-Ausgaben (2023)	0,2 % des BIP (1,2 Mrd. US-Dollar) ¹



Irland ist das letzte nordeuropäische EU-Mitglied, das nicht Teil der NATO ist, nachdem Schweden und Finnland ihre Neutralität aufgegeben haben. Aber: Die konservative Regierung aus den beiden ehemaligen Großparteien Fianna Fáil und Fine Gael, gemeinsam mit dem kleinen Koalitionspartner Grüne, wollen die Republik Irland möglichst bald in die NATO bringen. Die Opposition, angeführt von der republikanischen Partei Sinn Féin (SF), dem ehemaligen politischen Arm der bewaffneten Irischen Republikanischen Armee (IRA), möchte das verhindern. Umfragen geben Sinn Féin recht: Die Bevölkerung will keine engere Bindung an NATO, keine militärische Unterstützung für die Ukraine, zudem dürfte die SF die nächsten Wahlen im Jahr 2025 gewinnen. Das Thema wird ein zentraler Aspekt des kommenden Wahlkampfes sein.

Die Republik Irland entstand aus der Unabhängigkeit der 26 südwestlichen Grafschaften Irlands vom Vereinigten Königreich als Resultat des Unabhängigkeitskrieges von 1919 bis 1921. Zunächst war das Land ein Freistaat innerhalb des Commonwealth und ist seit damals neutral bzw. bündnisfrei. Dies wurde im Herbst 1922 in der Verfassung festgeschrieben und 1937 in einer neuen Verfassung bestätigt. Am 18. April 1949 wurde das Land eine Republik. 1955 trat es den Vereinten Nationen bei und am 1. Januar 1973 der Europäischen Gemeinschaft, dem Vorläufer der EU.

Als neutrales Land ist es aktiv in den Vereinten Nationen und nahm an mehreren UN-Blauhelmissionen teil. 1958 wurden irische Soldaten in den Libanon entsandt, 1960 in den Kongo, 1964 auf Zypern und 1973 auf den Sinai. Ebenso waren oder sind irische UN-Streitkräfte an der Grenze des Irak mit dem Iran, Somalia, Eritrea, Tschad, Osttimor, Bosnien, Kosovo, Liberia und Syrien aktiv. Die längste Mission findet seit 1978 im Südlibanon statt.

Die Republik Irland darf nur sechs Soldatinnen oder Soldaten auf Auslandseinsätze entsenden. Über die Entscheidung von Auslandseinsätzen mit mehr als sechs Personen entscheidet in der Republik Irland ein sogenanntes *Triplelock*-System: Damit irische Soldatinnen und Soldaten im Rahmen der Neutralität an Auslandseinsätzen teilnehmen können, muss es eine Mehrheit in der irischen Regierung,

im irischen Parlament und im UN-Sicherheitsrat geben. In den aktuellen Debatten um die Außen- und Sicherheitspolitik Irlands geht es auch darum, ob dieses System abgeschafft werden soll, um einfacher und rascher irische Streitkräfte zu Auslandseinsätzen entsenden zu können.

In ausnahmslos allen Umfragen, die von der *Irish Times* seit dem Beginn des Ukrainekrieges 2022 durchgeführt werden, sprach sich dagegen eine klare Mehrheit, teilweise über 60 Prozent der Bevölkerung, für die Beibehaltung der Neutralität aus – nur rund ein Drittel möchte einen NATO-Beitritt erwägen.² Um nicht weiter in der Gunst der Bevölkerung zu sinken, verfolgt die konservativ-grüne Regierung eine neue Strategie: Anstatt den NATO-Beitritt zu forcieren, will sie sich enger in den *EU-Battlegroups* engagieren. Um das Militärbudget dadurch nicht zu belasten, sollen die Soldaten aus der UN-Mission auf den Golanhöhen abgezogen werden.

Derzeit dienen 130 irische Streitkräfte im Südwesten Syriens bei der UN *Disengagement Observer Force* (UNDOF), die seit 1973 für die Aufrechterhaltung eines Waffenstillstands zwischen Israel und Syrien auf den von Israel besetzten Golanhöhen verantwortlich ist. Im Februar 2023 beschloss die Regierung in Dublin, eine mechanisierte Infanteriekompanie mit 174 Soldaten in die *EU-Battlegroups* zu entsenden, die als schnelle Eingreiftruppe im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU fungieren sollen. Sie sollen ausschließlich außerhalb der EU im Einsatz sein.³ Die Einsatzkräfte werden Teil der 2.000 Mann starken, von Deutschland geführten *Battlegroup* sein, die 2024 mit dem Training beginnen und bis 2025 in Bereitschaft bleiben.

Irische Truppen beteiligten sich erstmals 1998/99 an der UNDOF-Mission und sind dort abermals seit 2013 stationiert. Auch im Libanon nehmen sie an der UNIFIL-Mission im Süden des Landes teil. Die *EU-Battlegroups* wurden 2007 ins Leben gerufen. Irland hat zwar bereits sechsmal Truppen entsendet, aber nie operativ in Einsätzen teilgenommen. Dies soll sich ab 2024 ändern, wenn Irland an dem neuen System *Rapid Deployment Capacity* teilnehmen wird.

Auch in anderen Bereichen rückt die Regierung zunehmend von der Neutralität ab: Am 21. Februar beschloss sie, mit

30 Streitkräfte an der neu eingerichteten Militärhilfemission der EU zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine) teilzunehmen.⁴ Regierungschef und Verteidigungsminister Micheál Martin (FF) betonte nach dem Beschluss, Irland werde dem ukrainischen Militär „wichtige Ausbildungsunterstützung leisten“. Ob ukrainische Soldaten auch direkt auf der irischen Insel ausgebildet werden sollen, ist noch nicht entschieden.

Geht es nach der konservativ-grünen Regierung in Dublin, soll Irland mit der Aufweichung der Neutralität dem Vorbild Schwedens und Finnlands folgen und der NATO beitreten. In einem „Konsultationsforum über internationale Sicherheit“ wurde die Zukunft der militärischen Blockfreiheit Irlands und der Verbindungen mit anderen Staaten und Organisationen wie der NATO überdacht.⁵ Verteidigungsminister Martin wies darauf hin, dass Irlands Position als Inselstaat an der Peripherie Europas eigene spezifische Bedrohungen und Risiken mit sich bringt und nicht mehr ein Gefühl der Sicherheit vermittelt. Die Neutralität würde Irland nicht vor feindseligen Staaten schützen, so Martin. Irland verhandle daher mit der NATO „über einen aktualisierten Partnerschaftsrahmen“. Ende Juni gab es in Dublin, Cork und Galway drei öffentliche Veranstaltungen im Rahmen des Konsultationsforums. Geleitet wurde es von der Akademikerin Louise Richardson, Präsidentin der New Yorker Carnegie Foundation und frühere Professorin an der Universität Oxford.

Weichen für eine stärkere Kooperation mit der NATO und anderen militärischen Bündnissen werden seit Monaten gestellt. Am 16. Mai 2023 trat das Land bereits dem in Riga ansässigen *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (CCDCOE) bei.⁶ Es wurde 2008 unter der Führung der NATO gegründet. Gemeinsam mit Irland schlossen sich an dem Tag auch die Ukraine dem CCDCOE an. In derselben Woche fand in der südlichen Stadt Cork der *European Naval Summit* statt, an dem die NATO, die US-Navy und mehreren EU-Länder teilnahmen. Nach offiziellen Angaben wurde damit das Ziel verfolgt, die Verständigung zwischen den Seestreitkräften der Mitgliedsländer zu fördern. Es gehe darum, Fragen von „gemeinsamem und gegenseitigem Interesse“ zu untersuchen und das Bewusstsein für den maritimen Bereich in den Mitgliedsländern zu schärfen, zitiert der *Irish Examiner* eine Erklärung der Veranstalter.⁷

Ein wichtiger Baustein weg von der Neutralität ist für die Regierung zudem die Abschaffung des *Triplelock*-Systems. Verteidigungsminister Martin sagte gegenüber der *Irish Times*, es sei derzeit eine „dringliche Situation“. „Wir müssen die Realitäten in der UN anerkennen.“ Martin meint damit, dass durch Russlands Rolle im Sicherheitsrat Vladimir Putin die zukünftige irische Außenpolitik „diktieren“ würde.⁸ Der grüne Koalitionspartner hatte bereits im April 2023 beschlossen, für die Abschaffung des *Triplelock*-Systems einzutreten, um militärische Einsätze Irlands zu ermöglichen.

Trotz des Vorpreschens der Regierung ist die Position der Neutralitätsunterstützer weiterhin stark. Neben einigen unabhängigen Parlamentsabgeordneten, die für Neutralität eintreten, unterstützt aktuell Sinn Féin, die derzeit größte

Partei im Parlament, die Neutralität. Daneben gibt es auch eine trotzkistisch-linkssozialistische Parlamentsfraktion. Ihre fünf Abgeordneten gehören zu den wichtigen Gegnern der NATO auf der irischen Insel. Mit Clare Daly und Mick Wallace gibt es zusätzlich zwei Abgeordnete im EU-Parlament, die für die Beibehaltung der Bündnisfreiheit Irlands werben. Die Neutralitätsdebatte in Irland wird noch lange andauern. Sie wird zuerst im Frühjahr den irischen EU- und dann im Herbst den Parlamentswahlkampf dominieren. Eine klare Positionierung für eine starke, aktive Neutralität könnte SF den Wahlsieg Anfang 2025 bringen, glaubt man den Meinungsumfragen.

Dieter Reinisch

- 1 SIPRI Military Expenditure Database, URL: <https://milex.sipri.org/sipri> [23.04.2024].
- 2 Leahy, Pat (2023): Voters want to keep Ireland neutral but increase investment in defence, poll shows. In: *Irish Times*. URL: <https://www.irishtimes.com/politics/2023/06/17/voters-want-to-keep-ireland-neutral-but-increase-investment-in-defence-poll-shows/>.
- 3 Gallagher, Conor (2023): Withdrawal of Irish troops from UN mission expected due to Battlegroup commitment. In: *Irish Times*. URL: www.irishtimes.com/ireland/2023/02/21/withdrawal-of-irish-troops-from-un-mission-expected-due-to-battlegroup-commitment [06.02.2024].
- 4 Department of Defence (2023): Approval for Defence Forces' participation in the EU military assistance mission in support of Ukraine, Press Release. URL: www.gov.ie/en/press-release/ba6ba-approval-for-defence-forces-participation-in-the-eu-military-assistance-mission-in-support-of-ukraine [06.02.2024].
- 5 Department of Foreign Affairs (2023): Consultative Forum Programme. URL: www.gov.ie/en/publication/39289-consultative-forum-programme [06.02.2024].
- 6 CCDCOE (2023): Ireland joining the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, Press Release. URL: <https://ccdcocoe.org/news/2019/ireland-joining-the-nato-cooperative-cyber-defence-centre-of-excellence> [06.02.2024].
- 7 Michael, Neil (2023): High security as Cork plays host to EU naval conference. In: *Irish Examiner*. URL: www.irishexaminer.com/news/arid-41141647.html [06.02.2024].
- 8 McQuinn, Cormac (2023): Martin signals support for dropping 'triple lock' for deploying Defence Forces overseas. In: *Irish Times*. URL: www.irishtimes.com/politics/2023/04/21/martin-signals-support-for-dropping-triple-lock-for-deploying-defence-forces-overseas [06.02.2024].

Weiterführende Literatur

- Anand, Ruhi (2022): Is Ireland really a neutral state? In: *RTÉ Brainstorm*. URL: www.rte.ie/brainstorm/2022/0226/1283184-ireland-neutrality [04.02.2024].
- Fanning, Ronan (1982). Irish Neutrality: An Historical Review. In: *Irish Studies in International Affairs* 1, Heft 3/1982, S. 27–38.
- Flynn, Brendan (2022): Could the Ukrainian war spread to Irish waters? In: *RTÉ Brainstorm*. URL: www.rte.ie/brainstorm/2022/1019/1328649-ireland-seas-underwater-cables-forces [04.02.2024].
- Gallagher, Conor (2023): *Is Ireland Neutral? The Many Myths of Irish Neutrality*. Dublin.
- Mulqueen, John (2023): Generating More Heat Than Light? The Debate Over Ireland's Neutrality and the "European Army". In: Jonathan Carroll/ Matthew G.O'Neill/Mark Williams (Hrsg.): *The EU, Irish Defence Forces and Contemporary Security*. Cham, S. 411–427.
- Murphy, David (2022): Why Russia's war on Ukraine should be a wake-up call for Ireland. In: *RTÉ Brainstorm*. URL: www.rte.ie/brainstorm/2022/0521/1300136-russia-ukraine-war-ireland-defence-forces-nato-eu [04.02.2024].
- Murphy, Ray (2022): Should Ireland join NATO? *RTÉ Brainstorm*. URL: <https://www.rte.ie/brainstorm/2022/0309/1285375-ireland-nato-membership-neutrality-defence-policies/> [04.02.2024].
- McNamara, Eoin Micheál (2023). Ireland, NATO and "the Return of Geopolitics" in Europe. In: Jonathan Carroll/Matthew G.O'Neill/Mark Williams (Hrsg.): *The EU, Irish Defence Forces and Contemporary Security*. Cham, S. 373–392.

Kurzvita

Dr. Dieter Reinisch FRHistS FHEA ist Historiker und Journalist in Wien und Belfast. Zuletzt erschien von ihm „Learning Behind Bars: How IRA Prisoners Shaped the Peace Process in Ireland“ (University of Toronto Press, 2022). Im Frühjahr 2024 erscheint „Die Linke in Irland“ bei Mandelbaum.

ALPINE SICHERHEITSOPTIMISMUS. ÖSTERREICH UND DIE NATO

KATEGORIE	INFORMATIONEN
NATO-Mitgliedschaft	Nicht vorhanden
Neutralität und Bündnisfreiheit	Seit 15.05.1955
EU-Mitgliedschaft	Seit 01.01.1995
PfP-Mitgliedschaft	Seit 1995
Mitgliedschaft in ESVP	Ja
Militäretat-Ausgaben (2023)	0,84 % des BIP (4,4 Mrd. US-Dollar) ¹



Mit den Worten „Österreich ist frei“ beschwor Außenminister Leopold Figl am 15. Mai 1955 die Unabhängigkeit Österreichs und zeigte anschließend den unterschriebenen Staatsvertrag vor tausenden jubelnden Österreicherinnen und Österreichern am Balkon des Wiener Belvedere. Dieses Ereignis markierte nicht nur das Ende der alliierten Besatzung, sondern sollte später auch die „immerwährende Neutralität“² Österreichs als fundamentales Prinzip etablieren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Österreich aufgrund seiner geografischen Lage zwischen Ost und West und fehlen der Beitrittsoptionen für die NATO oder den Warschauer Pakt die permanente Neutralität nahegelegt, die 1955 durch das Bundesneutralitätsgesetz festgelegt wurde. Diese Neutralität ermöglichte eine Brückenbaurole und blieb bis zum Fall des Eisernen Vorhangs bestehen. Nach der EU-Integration 1995 verlagerte sich Österreich stärker in den westlichen Einflussbereich, behielt jedoch politische und wirtschaftliche Verbindungen nach Osteuropa und Russland. Im 21. Jahrhundert beteiligt sich Österreich an internationalen Einsätzen in Krisengebieten, insbesondere im Rahmen der UN, OSZE und EU. Dies umfasst Maßnahmen zur Friedenssicherung, Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten sowie humanitäre Hilfe.³ Österreich ist auch Mitglied im NATO-Programm *Partnership for Peace* (PfP) und bildet beispielsweise NATO-Einheiten in den Tiroler Alpen aus. Jedoch ist das österreichische Bundesheer durch einen jahrzehntelangen Sparkurs auf seine Grundstrukturen zusammengeschrumpft und verhindert eine ernstzunehmende militärische Präsenz, über die ein Staat ohne formale Verteidigungsbündnisse⁴ verfügen müsste. Österreichische Verteidigungs- und Außenminister:innen praktizieren eine lange Tradition des Spagates zwischen innenpolitischen Neutralitätsbekundungen und globaler Sicherheitskooperation. So verwies Bundeskanzler Karl Nehammer beispielsweise auf die österreichischen Neutralitätsnormen und daher notwendige Ausnahmeregelungen innerhalb der europäischen Sicherheitsgarantien für die Ukraine. Diese Bemühung, engste Verbündete regelmäßig an die eigene Initiativlosigkeit zu erinnern, hinderte Österreich zuletzt nicht an der *European Sky Shield Initiative* teil-

zunehmen, die eine verbesserte Verteidigungsfähigkeit des europäischen Luftraums anstrebt. Der gemeinsame Ankauf von Munition und Luftabwehrsystemen, verbesserter Kommunikation und erhöhter Interoperabilität zwischen den Mitgliedern sind Kernziele dieser, die für eine marode österreichische Luftverteidigung nicht unwesentlich scheint. Dennoch muss sich die Regierung wiederholt oppositionellen Anschuldigungen wie: „Nehammer und Co opfern die Neutralität am Altar der NATO“⁵ stellen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass innerhalb der Bevölkerung ein breiter Konsens für die Neutralität und Teilnahme an internationalen Konflikten besteht. Nur 17 Prozent⁶ der Österreicherinnen und Österreicher sprachen sich im Juni 2023 über ein Jahr nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges in der Ukraine für einen hypothetischen Beitritt zur NATO aus. Dies erscheint als herausragendes Beispiel für Alfred Verdross' These⁷, gemäß derer Staaten jene Agenda verfolgen, die am effektivsten Sicherheit verspricht, wie in Österreichs Fall Zurückhaltung bei wirtschaftlichen Restriktionen und zum Schutz der Integrität des Militärs, die sogar in Artikel 9a (§1 und 2) der österreichischen Bundesverfassung festgehalten ist: „Österreich bekennt sich zur [...] militärische[n], geistige[n], zivile[n] und wirtschaftliche[n] Landesverteidigung.“ Die Strategie der Zurückhaltung in verschiedenen Bereichen kann als eine Methode angesehen werden, die dazu beiträgt, Konflikte zu vermeiden und die Stabilität in Österreich aufrechtzuerhalten. Ein weiterer Teil der österreichischen Agenda ist die Selbstinszenierung als Vermittler zwischen Staaten. In diesem Szenario befinden sich österreichische Vertreter:innen nicht zwingend als Mediator:innen am Verhandlungstisch, sondern bieten vielmehr den nötigen Schauplatz. Jüngstes Beispiel dafür waren die Atomgespräche mit dem Iran in Wien. Eine Studie des *Austrian Institute for European and Security Policy* (AIES) widerspricht diesem Selbstbild und bemängelt die schleichende Vernachlässigung der diplomatischen Bemühungen im Ausland zugunsten der starken institutionellen Präsenz der EU, UN und OSZE in Wien.⁸ Dies lässt sich auch an den verhältnismäßig niedrigen Ausgaben für das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (mit 495,9 Mio. Euro etwa 0,45 Prozent des BIP) ablesen. Kritiker:innen be-

titeln diese Entwicklung oft als österreichisches „Rosinenpicken“.⁹

Ungeachtet der Bedenken innerhalb der österreichischen Bevölkerung bezüglich eines Beitritts zur NATO – unabhängig von der rechtlichen Machbarkeit – hat sich auf der politischen Ebene ein deutlicher Wandel in der Selbstwahrnehmung der Sicherheitspolitik vollzogen. Die Verteidigungsministerin Klaudia Tanner schlug im Rahmen des Haushaltsentwurfs für 2024 eine Steigerung des Militäretats vor, dem im Nationalrat überparteilich zugestimmt wurde. Für das Jahr 2024 plant Österreich eine deutliche Aufstockung seines Verteidigungsbudgets. Dies geschieht vor dem Hintergrund, das Land auf die derzeitigen geopolitischen Herausforderungen besser vorzubereiten und eine angemessene Verteidigungskapazität sicherzustellen. Konkret soll das Budget um 697,1 Millionen Euro auf insgesamt 4,02 Milliarden Euro steigen. Ein wesentlicher Teil dieser Erhöhung fließt in die Investitionen, die um 474,9 Millionen Euro auf 1,2 Milliarden Euro anwachsen. Dies entspricht 29,6 Prozent des gesamten Budgets und markiert eine Steigerung von 66,7 Prozent. Die zusätzlichen Mittel sollen vor allem in die Modernisierung des Bundesheeres und die Anschaffung neuer Ausrüstung, darunter gepanzerte Fahrzeuge, Waffensysteme und Luftfahrzeuge, investiert werden. Auch der Sachaufwand wird erhöht, und zwar um 8,8 Prozent auf 29 Prozent des Budgets. Darunter fallen Ausgaben für Munition, Bekleidung, Ausrüstung, Werkleistungen und Energie. Bei den Investitionen stechen besonders die Posten für Kraftfahrzeuge mit 110,3 Millionen Euro, gepanzerte Fahrzeuge mit 306,2 Millionen Euro, Waffensysteme mit 249,1 Millionen Euro und Luftfahrzeuggerät mit 195 Millionen Euro hervor. Zusätzlich zu diesen Investitionen sind 25 Millionen Euro für die Europäische Friedensfazilität vorgesehen. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) werden die Verteidigungsausgaben für 2024 bei 0,95 Prozent liegen, was auf Basis des BIP von 2022 einem Anstieg auf 1,07 Prozent entspricht.¹⁰

Diese Investitionen sind dem Ziel der NATO, 2 Prozent des nationalen BIP in Rüstungsausgaben zu investieren, zwar nicht nahe, allerdings kommen sie in ihrer unaufgeregten Form einem politischen Erdbeben in österreichischem Sicherheitsdenken gleich. Dieses Investitionsniveau steht im Einklang mit der von Bundeskanzler Olaf Scholz proklamierten „Zeitenwende“ für Deutschland, die er kurz nach Beginn des Krieges in der Ukraine ankündigte. Könnte die österreichische Initiative, die über ein Jahr später und mit deutlich geringerem medialen Aufwand folgt, die typische Zurückhaltung Österreichs in Verteidigungsfragen widerspiegeln und möglicherweise ein stilles Umdenken beim Rosinenpicken anzeigen?

Diese Verzögerung könnte als Indiz für eine gewisse Ambivalenz oder ein zögerliches Umdenken in der Verteidigungspolitik interpretiert werden. Obwohl Österreich eine allgemeine Wehrpflicht für Männer aufrechterhält, kämpft das Militär mit erheblichen Herausforderungen bei der Rekru-

tierung von fest angestelltem Personal. Während der Haushaltsdebatten 2024 forderten einige Abgeordnete des Nationalrats dringend eine Reform der Gehaltsstrukturen, um das Militär als Arbeitgeber attraktiver zu gestalten und somit dem Nachwuchs- und Milizproblem entgegenzuwirken. Diese Situation offenbart eine tiefgreifende Diskrepanz zwischen den finanziellen Anforderungen einer ernsthaften Verteidigungspolitik und der bisherigen Bereitschaft, in diese zu investieren. Ohne signifikante finanzielle Zusagen bleibt die Fähigkeit Österreichs zur Landesverteidigung fraglich.

Abschließend stellt sich die Frage, ob Österreich seine Neutralität zivilgesellschaftlich und politisch neu denken und definieren sollte. Österreich befindet sich nicht mehr zwischen zwei Blöcken mit hegemonialen Bestrebungen, sondern hat sich klar für den Weg einer liberalen und souveränen Demokratie westlicher Prägung entschieden. Der russische Angriffskrieg in der Ukraine, Spannungen im Kosovo, das Wiederaufflammen des Nahostkonflikts und in Bergkarabach und nicht zuletzt auch Chinas bipolare, wenn nicht unipolare, Ambitionen lassen keinen Zweifel an der Notwendigkeit europäischen Zusammenhalts. Österreich sollte sich daher auf seine Stärken zu berufen und näher mit den NATO-Verbündeten zusammenzurücken. Viele Herausforderungen des 21. Jahrhunderts lassen keine Alleingänge kleiner Staaten zu, insofern sind Engagement und Einsatzbereitschaft unumgänglich.

Matthias Hitzler

- 1 SIPRI Military Expenditure Database, URL: <https://milex.sipri.org/sipri> [23.04.2024].
- 2 Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, Artikel I (1).
- 3 Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG), § 1 (1).
- 4 Mit Ausnahme der europäischen Beistandsklausel, die im Kriegsfall aber keinen zwingenden Eintritt der anderen Mitgliedstaaten erfordert.
- 5 Presseaussendung, Freiheitlicher Parlamentsclub. Kickl, Herbert am 03.07.23. URL: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230702_OTS0004/fpoe-kickl-diese-regierung-ist-ein-sicherheitsrisiko-fuer-unser-land [10.10.2023].
- 6 Umfrage des Österreichischen Gallup-Instituts, s. Statista. 12.06.2023. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1096513/umfrage/neutralitaet-vs-nato-beitritt-in-oesterreich/> [14.10.2023].
- 7 Verdross, A. (1960): Austria, Neutrality and the United Nations. In: India Quarterly 16, Heft 1/1960, S. 24–30. DOI: <https://doi.org/10.1177/097492846001600102>
- 8 Schwarz, Christoph/Urošević, Adam (2023): Österreichs Neutralität, S. 7.
- 9 Eder, Franz in: Der Standard. Tschiderer, Martin (7.7.2023), Verteidigungsexperte zu Sky Shield: „Österreich darf sich nicht nur Rosinen rauspicken“. URL: <https://www.derstandard.de/story/3000000178027/oesterreich-darf-sich-nicht-nur-die-rosinen-rauspicken> [09.10.2023].
- 10 Parlament Österreich (2023): Nationalrat widmet sich Militärbudget für 2024. Parlamentskorrespondenz Nr. 1244, 23.11.2023. URL: https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1244 [05.04.2024].

Weiterführende Literatur

Gebhard, Carmen (2022): Österreich und die NATO. In: Martin Senn/Franz Eder/Markus Kornprobst (Hrsg.): Handbuch Außenpolitik Österreichs, S. 745–760. Wiesbaden.

Rauchensteiner, Manfred (Hrsg.) (2010): Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich. Wien.

Schwarz, Christoph/Urošević, Adam (2023): Österreichs Neutralität – Rolle und Optionen in einer sich verändernden Weltordnung. AIES Studie, September 2023. URL: <https://www.aies.at/download/2023/AIES-Studie-Neutralitaet-Executive-Summary.pdf> [16.11.2023].

Kurzvita

Matthias Hitzler absolviert sein Master Double-Degree in European Union Studies an der Paris Lodron Universität Salzburg und in International Relations an der Luiss Guido Carli Universität in Rom. Er konnte bereits Erfahrungen bei der LpB Baden-Württemberg, am Institut der Regionen Europas und bei Europe Direct Salzburg sammeln. Sein Interessenschwerpunkt bezieht sich auf europäische Verteidigungs- und Migrationspolicy.

Weitere Angebote der Landeszentrale für politische Bildung zum Thema

ONLINE-DOSSIER

„NATO – AKTUELLE ENTWICKLUNGEN UND HINTERGRÜNDE“

Alles Wissenswerte rund um die NATO in unserem Online-Dossier: Anlässlich des NATO-Gipfels 2024 werden Fragen zur Struktur, Erweiterung und aktuellen Herausforderungen des Bündnisses beleuchtet.

Dieses Dossier mit wichtigen Informationen sowie Materialien und weiterführende Links zur NATO finden Sie auf dem Osteuropa-Portal der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg:

<https://osteuropa.lpb-bw.de/nato-gipfeltreffen>

MACH'S KLAR! POLITIK – EINFACH ERKLÄRT

„DIE NATO 2024 – GESCHICHTE, VERTEIDIGUNG UND WERTE“

Zur Gründung der NATO vor 75 Jahren bietet die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB) eine neue Ausgabe von „Mach's klar! Politik – einfach erklärt“.

Eine Grafik zum Ausfüllen zeichnet die historische Entwicklung des Bündnisses in wichtigen Etappen von der Gründung am 4. April 1949 bis heute nach. Warum sich die NATO als Verteidigungsbündnis und Wertegemeinschaft versteht, erläutern Kurztexte. Die aktuelle Situation zwischen Russland und den NATO-Staaten thematisiert ein weiterer Abschnitt über die NATO-Norderweiterung um Finnland und Schweden.

Die LpB-Reihe „Mach's klar!“ erläutert politische Themen in vereinfachter Form. Sie unterstützt den am aktuellen Geschehen orientierten Politikunterricht.

Die Ausgabe mit weiteren Materialien sowie weitere Ausgaben von „Mach's klar!“ finden Sie unter <https://www.machsklar-lpb.de/>.



ANGEBOTE DER SERVICESTELLE FRIEDENSBILDUNG

Die Servicestelle Friedensbildung der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB) ist Beratungs-, Vernetzungs- und Kontaktstelle für alle Schulen des Landes sowie alle staatlichen, halb- und nicht-staatlichen Akteur:innen aus dem Bereich der Friedensbildung.

Informationen, Unterrichtsmaterialien sowie Angebote zur Beratung und Vernetzung finden Sie hier:

<https://www.friedensbildung-bw.de/>



LpB-Shops/ Publikationsausgaben

Stuttgart

Lautenschlagerstraße 20
70173 Stuttgart

Telefon: 07 11/16 40 99-0

Öffnungszeiten:

Mo-Do 9 bis 12 Uhr

13 bis 15.30 Uhr

Fr 9 bis 12 Uhr

Außenstelle Freiburg

Bertoldstraße 55

79098 Freiburg

Telefon: 07 61/2 07 73-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 9 bis 17 Uhr

Außenstelle Heidelberg

Plöck 22

69117 Heidelberg

Telefon: 0 62 21/60 78-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 10 bis 17 Uhr

Mi 13 bis 17 Uhr

Außenstelle Ludwigsburg

Myliusstr. 15

71638 Ludwigsburg

LUDWIGSBURG@lpb.bwl.de

Shoperöffnung mit festen
Öffnungszeiten ab Frühjahr 2024
geplant

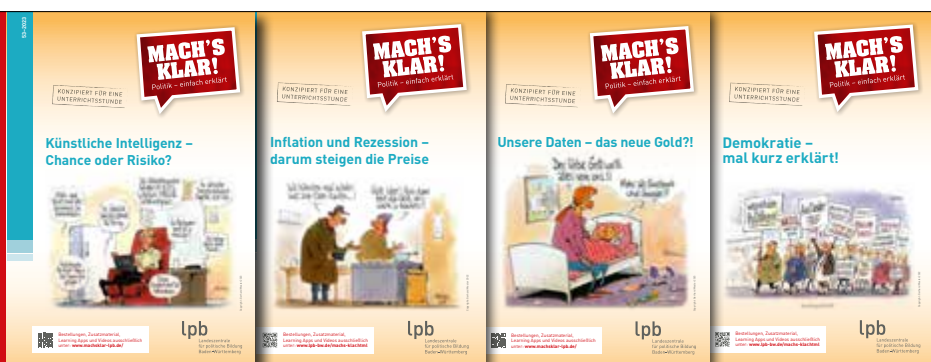


Für alle, die mehr wissen wollen – die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung BW

- **BÜRGER & STAAT** – Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung,
www.buergerundstaat.de
- **DEUTSCHLAND & EUROPA** – Zeitschrift für Politik, Geschichte und Wirtschaft,
www.deutschlandundeuropa.de
- **POLITIK & UNTERRICHT** – Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung,
www.politikundunterricht.de

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand). Bestellung
ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: www.lpb-bw.de/zeitschriften.html

lpb
BW



mach's klar! ist eine Publikation der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.

Die vierseitige Unterrichtshilfe erklärt politisches Basiswissen und bearbeitet aktuelle politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Themen. „mach's klar!“ erklärt Politik in einfacher Sprache, vereinfacht politische Themen und verdeutlicht sie mit vielen Bildern. Online gibt es zu den Heften Zusatzmaterialien, Links, Erklär-Filme und Lern-Apps.

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand)
Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung:
www.lpb-bw.de/machs-klar.html

lpb
BW

lpb

Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg



Druckausgaben neuerer Hefte können Sie (auch im Klassensatz) im Webshop der Landeszentrale www.lpb-bw.de/shop bestellen. Die Hefte sind kostenlos. Ab einem Sendungsgewicht von 500 g wird eine Versandkostenpauschale berechnet. Bestellungen sind nur über unseren Webshop möglich.



Die Ausgaben der Zeitschrift finden Sie im Internet zum kostenlosen Download auf der Seite www.buergerundstaat.de