

Nationale Alleingänge  
sind gefährlich

## NATO, Terrorismus und eine neue Weltordnung

Ruprecht Polenz

Schon bald könnten über die NATO wieder Anekdoten wie diese im Umlauf sein: Da klagt ein NATO-Botschafter in Brüssel ein paar Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges: „Die Zeiten, da man um zehn ins Büro schlenderte, Telegramme durchsah, feststellte, dass kein Angriff der Russen bevorstehe, und sich zum Golfplatz begab, sind mit dem Warschauer Pakt vergangen.“

Weil die NATO bei den Einsätzen gegen den internationalen Terrorismus nur eine kleine Nebenrolle spielt, könnten die NATO-Botschafter bald wieder genug Zeit haben, ihr Handikap zu verbessern.

Auf der Münchener Sicherheitskonferenz wurde Anfang Februar deutlich:

Die Anschläge vom 11. September haben die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen in den Vordergrund aller Sicherheitsüberlegungen treten lassen.

Viele Teilnehmer äußerten die Sorge, dass sich die USA und ihre europäischen Verbündeten zunehmend voneinander entfernen. Die Europäer klagen über amerikanische Alleingänge. Die Amerikaner pochen auf ihr Recht zur Selbstverteidigung und werfen ihren Partnern vor, ihre Streitkräfte zu vernachlässigen.

Weil die NATO bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus keine entscheidende Rolle spielt, befürchten viele einen schwerwiegenden Bedeutungsverlust des Bündnisses. Die NATO drohe überflüssig zu werden.

Über die nächsten Ziele im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gehen die Ansichten zwischen den USA und den europäischen Bündnispartnern auseinander. Dies betrifft insbesondere den Irak.

### Verlust der klaren Fronten

Im Kalten Krieg lagen die Dinge einfacher, auch wenn wir nicht vergessen sollten, dass unsere Länder damals einer ungleich größeren Bedrohung ausgesetzt waren als heute:

Die Fronten waren klar. Die Sowjetunion und der Warschauer Pakt bedrohten den Westen. Die NATO garantierte als transatlantisches Bündnis kollektiver Verteidigung unser aller Sicherheit. Abschreckung und dazu später Abrüstung und Rüstungskontrolle prägten das sicherheitspolitische Denken. Und wir waren erfolgreich. Die NATO hat im Kalten Krieg gesiegt, ohne dass ein einziger Schuss abgefeuert werden musste.

Jetzt ist an die Stelle klarer Fronten eine neue Unübersichtlichkeit getreten. Der Terrorismus bedroht uns aus dem Dunkeln. Wir erleben eine Privatisierung kriegerischer Gewalt. Staatliche Grenzen spielen für die terroristischen Akteure keine Rolle. Besondere Sorge bereiten mögliche Verbindungen zwischen eindigen *states of concern* und dem internationalen Terrorismus. Wenn diese Staaten Terroristen Unterschlupf gewähren, ihnen geheimdienstliche Erkenntnisse zur Verfügung stellen oder gar Massenvernichtungswaffen an Terroristen weiterge-

ben, wäre eine neue Qualität der Bedrohung unserer Sicherheit erreicht.

Was heißt das für die NATO? Wird aus einem euro-atlantischen Verteidigungsbündnis gegen eine Bedrohung aus dem Osten eine globale Macht zum weltweiten Kampf gegen den internationalen Terrorismus? Wird die NATO überflüssig, wenn sie sich nicht in diese Richtung entwickelt?

### Fundamente der Sicherheit erhalten

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die NATO wird nicht überflüssig, im Gegenteil. Aber wir müssen etwas dafür tun, so, wie wir in der Vergangenheit etwas dafür getan haben, das Fundament unserer Sicherheit zu erhalten.

Nach dem Ende des Kalten Krieges haben viele die Frage gestellt, ob wir die NATO nach der Auflösung des Warschauer Paktes noch brauchen.

Heute wissen wir: Die NATO und ihr Einsatz in Bosnien und im Kosovo haben Hunderttausenden das Leben gerettet. Wir haben Slobodan Milošević vor den internationalen Strafgerichtshof in Den Haag gebracht. Die NATO hat wichtige Voraussetzungen geschaffen für Frieden, Demokratie und Stabilität auf dem Balkan. Das waren große Erfolge.

Damit die Völker auf dem Balkan in Zukunft friedlich miteinander leben und wir keinen Rückfall erleben in den Hass der Vergangenheit, werden NATO-Soldaten noch auf Jahre hinaus in dieser Region für Ordnung und Sicherheit sorgen müssen. Niemand dort findet die NATO überflüssig. Im Gegenteil, sie ist unverzichtbar.

Der Fall des Eisernen Vorhangs hat den Weg frei gemacht für die Staaten Mittel- und Osteuropas zu Freiheit, Demokratie und Marktwirtschaft. Sie sind nach Europa zurückgekehrt, und sie haben den Wunsch, genauso sicher zu leben wie wir. Die NATO hat darauf mit einer *Open-door*-

*policy* geantwortet. Polen, Ungarn und Tschechien wurden als neue Mitglieder aufgenommen. Auf dem nächsten NATO-Gipfel in Prag soll die Öffnung der NATO mit einer weiteren Runde fortgesetzt werden. Keiner der Beitrittskandidaten findet die NATO überflüssig – im Gegenteil.

Nach den Anschlägen vom 11. September hat die NATO den Bündnisfall nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages erklärt. Sie spielt seitdem allerdings in den Augen mancher Beobachter eher eine Nebenrolle.

Wenn aber die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus im 21. Jahrhundert zu den größten Gefahren für unsere Sicherheit zählt – droht die NATO dann überflüssig zu werden? Es ist wohl eher das Gegenteil der Fall.

### Die USA und die NATO

Die NATO muss aber ihre Fähigkeiten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus weiterentwickeln und verstärken. Dieser Befund überrascht, denn die NATO hatte bereits 1999 in ihrem neuen strategischen Konzept ausdrücklich festgestellt, dass „Alliance security interests can be affected by risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organized crime, and by the disruption of the flow of vital resources“.

Nach den Ereignissen vom 11. September in New York und Washington wurde schlagartig deutlich, dass das Bündnis verstärkt praktische Konsequenzen hinsichtlich seiner Ausrüstung und Strukturen würde ziehen müssen, um diesen Gefahren wirksam begegnen zu können, denn seit 1999 war hier nicht viel passiert.

Dabei drängte die Allianz den USA nach dem 11. September ihre Solidarität und die Erklärung des Bündnisfalls eher auf, als dass die USA darum gebeten hätten.

Die militärische Aktion *Enduring freedom* in Afghanistan wird nicht vom Oberkommando der NATO geleitet, sondern

von den USA. Die *coalition of the willing*, also die Helferstaaten der USA, spielen bisher – vielleicht mit Ausnahme Großbritanniens – nur eine untergeordnete Rolle. Diese Entwicklung hat vor allem drei Gründe:

Die USA nehmen als angegriffenes Land das Recht auf Selbstverteidigung wahr. Dabei wollen sie die Wahl der Mittel selbst bestimmen. Als globale Supermacht sind sie bereit, ihr ganzes Potenzial für ihre nationale Sicherheit einzusetzen. Die USA wollen unter allen Umständen verhindern, dass sich ein solcher Anschlag auf ihr Land jemals wiederholt.

Wegen der Erfahrungen aus dem Kosovo-Krieg haben die USA auf eine Abstimmung mit ihren europäischen Partnern bei den militärischen Operationen weitgehend verzichtet. Damals mussten die Ziele innerhalb der NATO abgestimmt werden, was nach Ansicht der USA die Effizienz des Einsatzes minderte.

Und nicht zuletzt: Die Europäer konnten kaum militärische Fähigkeiten anbieten, die für die Operationen nützlich gewesen wären und die die USA selbst nicht auch oder besser besitzen. Mangelnde Interoperabilität hätte das militärische Vorgehen sogar behindern können.

Diese Gründe mögen den eher geringen militärischen Stellenwert der NATO für die Operation *Enduring freedom* erklären.

### Die Petersberger Beschlüsse

Es bleibt aber unverständlich, warum die NATO auch bei der UN-Friedensmission *International Security Assistance Force (ISAF)* keine Rolle spielt, obwohl sich hier ein gemeinsames Vorgehen der Allianz geradezu angeboten hätte. Auch die militärischen Fähigkeiten wie Kommandostrukturen, gemeinsame Streitkräfte und so weiter wären vorhanden gewesen. Stattdessen erleben wir einen Rückfall in nationalstaatliches Prestigedenken.

Großbritannien erklärte sich sehr schnell bereit, die Führungsrolle als *Lead nation* bei ISAF zu übernehmen, sah sich aber nur in der Lage, dies für drei Monate zu tun. Die Türkei hatte sich bereit erklärt, die Führungsrolle zu übernehmen. Das bedeutet Umstellungen, neue Verabredungen. Aber Afghanistan braucht jetzt vor allem Stabilität. Ein Wechsel der *Lead nation* nach so kurzer Zeit bringt statt Kontinuität schon wieder Veränderung. Nicht nur die NATO, auch wir Europäer haben bei ISAF die Chance verpasst, als NATO, als Europäer in der NATO gemeinsam zu handeln.

Vor Jahren haben wir auf dem Petersberg bei Bonn gemeinsam darüber diskutiert, welche Einsätze zur Krisenbewältigung und Friedenssicherung die Europäer durchführen können unter Rückgriff auf Ressourcen der NATO, wenn sich die USA selbst nicht beteiligen wollen. Wo, wenn nicht jetzt bei ISAF in Afghanistan, hätten wir Europäer gemeinsam zeigen können, dass die Petersberger Beschlüsse nicht nur auf dem Papier stehen?

Für den politischen Zusammenhalt der NATO ist diese Entwicklung sehr problematisch. Es besteht die Gefahr, dass die NATO auszufansen droht, dass sie mutiert zu einer politischen Solidargemeinschaft mit nur noch beschränkter militärischer Handlungsfähigkeit.

Trotzdem war die Erklärung des Bündnisfalles nicht überflüssig, sondern notwendig und auch nützlich als Ausdruck politischer Solidarität aller Bündnispartner mit den angegriffenen USA, als Grundlage für die Resolutionen der Vereinten Nationen, die alle Staaten der Weltgemeinschaft zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus auffordern.

Außerdem hat sich die Allianz mit der Erklärung des Bündnisfalles und der Beschreibung des Einsatzgebietes (unter anderem Afghanistan) zu einem Bündnis mit globalem Einsatzgebiet entwickelt,

um die Sicherheit des euro-atlantischen Bündnisgebietes zu verteidigen.

Damit wurde der Druck erhöht gegenüber allen Staaten, die bislang offen oder verdeckt den Terrorismus unterstützt hatten. Nicht ohne Erfolg, wie das Beispiel des Sudans zeigt.

### Konsequenzen ziehen

Jetzt gilt es, die Konsequenzen aus diesen Beschlüssen zu ziehen und umzusetzen, was längst beschlossen ist:

Wir Europäer – vor allem wir Deutsche – müssen mehr in unsere äußere Sicherheit investieren. Mehr Mitsprache und Gewicht erhalten die europäischen Verbündeten in der Allianz nur, wenn sie ausgerüstet sind für Operationen außerhalb Europas und auch außerhalb des Bündnisgebietes. Ihre Ausrüstung muss sie in die Lage versetzen, schnell in Krisen intervenieren zu können und längere, weit entfernte Operationen durchzuführen. Wir müssen Synergieeffekte nutzen und gemeinsame militärische Ansätze verstärken. Das Deutsch-Niederländische Korps, das Deutsch-Polnisch-Dänische Korps und das Eurokorps sind Schritte in die richtige Richtung. Eine enge Kooperation zwischen der NATO und der Europäischen Union ist Voraussetzung, um Krisen gemeinsam besser begegnen zu können. Die Defense Capabilities Initiative der NATO, das Headline Goal und die Collective Capability Goals der EU ergänzen einander. Weil Terrorismus nicht nur militärisch bekämpft werden kann, versprechen gerade eine enge Zusammenarbeit und Bündelung der Mittel von NATO und EU besonderen Erfolg.

### Transatlantische Diskrepanzen

Zwei „transatlantische Diskrepanzen“ müssen dabei besorgt machen:

Die USA geben viel mehr Geld für Rüstung und Verteidigung aus als wir Europäer. Allein die jetzt von Präsident Bush

geplante Erhöhung des Verteidigungshaushalts um 48 Milliarden Dollar ist mehr als doppelt so viel, wie Deutschland insgesamt pro Jahr für Verteidigung ausgibt.

Auf der anderen Seite geben die Europäer mehr als fünfmal so viel für Entwicklungshilfe aus wie die USA. Es ist keine gute Arbeitsteilung, wenn nach dem Grundsatz verfahren wird: The US fight, the UN feed and the Europeans pay. Armut ist ein guter Nährboden für Terrorismus, genauso wie Ungerechtigkeit und Diktatur.

### Lehren aus dem Kalten Krieg

Wir müssen deshalb beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus auch darüber nachdenken, wie wir dazu beitragen können, dass aus diktatorischen Staaten Demokratien werden. Vielleicht lassen sich einige Lehren aus der Zeit des Kalten Krieges auch heute anwenden:

Alle Maßnahmen, die den Menschen in diesen Staaten unmittelbar zugute kommen, stärken auch ihr Selbstbewusstsein und ihre Fähigkeit, für einen Wandel einzutreten. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Austausch von Informationen, Menschen und Meinungen zu. Alle Maßnahmen, die die Strukturen diktatorischer Herrschaft festigen würden, müssen unterbleiben.

Eine undifferenzierte Politik der Ausgrenzung und Isolierung diktatorischer Staaten führt in der Regel zu noch größerer Abhängigkeit der Bevölkerung von ihrer diktatorischen Herrschaft. Wirtschaftliche Eigeninteressen müssen in diesem Fall zurückstehen. Eine koordinierte und abgestimmte Politik des Westens verspricht mehr Erfolg als nationale Alleingänge.

Der amerikanische Präsident George W. Bush hat alle Staaten zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus aufgerufen, US-Außenminister Powell hat eine breite Koalition zusammengeführt,

der sich auch Russland und China angeschlossen haben. Die Vereinten Nationen unterstützen dieses gemeinsame Vorgehen durch ihre Resolutionen. Dieser Erfolg ist außerordentlich hoch zu bewerten. Denn nur wenn kein Staat dieser Welt Terroristen Unterschlupf gewährt oder sie sonstwie unterstützt, wird dieser Kampf erfolgreich sein. Oder mit anderen Worten: Nur ein gemeinsames, ein multilaterales Vorgehen ist beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus Erfolg versprechend. Alleingänge, die den Zusammenhalt dieser weltweiten Anti-Terror-Koalition, der auch viele arabische und islamische Staaten angehören, aufs Spiel setzen, gefährden auch den Erfolg im Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

Dies sollten die Vereinigten Staaten bedenken, wenn im Pentagon überlegt wird, den Irak anzugreifen. Natürlich kann an der Gefährlichkeit von Saddam Hussein kein Zweifel bestehen. Er strebt weiter nach Massenvernichtungswaffen. Nicht nur wir, sondern auch alle Nachbarstaaten des Iraks sind davon überzeugt, dass er solche Waffen auch wieder einsetzen wird, sobald er sich stark genug dazu fühlt. Aber die Gefährlichkeit des Iraks hängt weniger mit Terrorismus zusammen als mit dem möglichen Einsatz

seiner regulären Streitkräfte. Hier ist es sinnvoll, an einer Koalition wie im Golfkrieg zu arbeiten, um den Druck auf Saddam Hussein zu erhöhen, damit das UN-Kontrollregime wieder durchgesetzt werden kann.

Diese Überlegungen führen direkt zu der Frage, wie denn eine neue Weltordnung beschaffen sein sollte, die wir anstreben. Eine solche Weltordnung ist nur als Welt-Rechts-Ordnung und Welt-Friedens-Ordnung vorstellbar. Wir müssen also die Herrschaft des Rechts ausdehnen.

Jeder Jurastudent lernt schon im ersten Semester den Satz: Das Recht schützt die Schwachen. Das so genannte „Recht des Stärkeren“ ist ein Faustrecht, das wir in unseren demokratischen Rechtsstaaten durch die Herrschaft des Gesetzes und das staatliche Gewaltmonopol abgeschafft haben. Daraus folgt für den Weg zu einer neuen Weltordnung zumindest, dass auch der stärkste und mächtigste Staat gebunden bleibt an das Völkerrecht. Dass er handeln kann, bedeutet noch nicht, dass er auch handeln darf. Außerhalb des Rechtes zur Selbstverteidigung und der Nothilfe müssen die Vereinten Nationen militärisches Eingreifen durch Beschlüsse des Sicherheitsrates legitimieren.

### Der Meinungsträger

*„Der Meinungsträger bestimmt ganz für sich selbst, wo seine Diskussionsbereitschaft anfängt und wo sie aufhört. In modernem Verständnis hört sie sehr rasch auf, nämlich spätestens dann, wenn der Meinungsträger zur Verteidigung seiner Meinung nicht mehr viel Plausibles vorzubringen weiß. Dann heißt es rasch: Man soll jedem seine Meinung lassen. Er, der Meinungsträger, jedenfalls hat seine, und darüber will er jetzt auch gar nicht diskutieren. Das verdirt ihm nur die Laune. [...] Was, für seine Privatmeinung hätte sich 1789 niemand guillotinieren lassen? Ja, was kann er denn dazu? Hat er das etwa von irgendjemandem verlangt? Nicht, dass er wüsste.“*

Roland Kaehlbrandt, „Buntes deutsches Bestiarium“, (DVA, 2001), Seiten 110/111