

Glaukt man manch euphorischen Kommentaren zum NATO-Gipfel in Prag, so markierte dieses Treffen geradezu die Wiedergeburt einer Allianz, deren schleichender Verfall nach den Anschlägen in New York und Washington und dem anschließenden Krieg in Afghanistan schon als sicher galt. Nüchterner betrachtet bieten die Gipfelbeschlüsse vor allem die Chance für die NATO, sich den neuen Anforderungen nach dem 11. September anzupassen und ihre Rolle als Kern der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zu erhalten.

Dies erfordert aber, dass die in Prag getroffenen Vereinbarungen (siehe hierzu die Ausführungen von Michael Rühle in diesem Heft) auch umgesetzt werden. Darüber hinaus müssen die Öffentlichkeiten der Mitgliedsländer die Neuausrichtung des atlantischen Bündnisses akzeptieren und mittragen. Es sind vor allem vier langfristige Trends, die sich für die Allianz abzeichnen und die zu kontroversen Debatten führen können:

## Eine „amerikanischere“ Allianz

Die Einladung an sieben Bewerberstaaten, Verhandlungen über die Vollmitgliedschaft aufzunehmen, leitet die bislang größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der NATO ein. Beim nächsten Gipfeltreffen im Jahr 2004 soll der NATO-Beitritt Bulgariens, Estlands, Lettlands, Litauens, Rumäniens, der Slowakei und Sloweniens formal vollzogen werden. Bemerkenswert war nicht nur die Entscheidung selbst, sondern vor allem die Tatsa-

che, dass sie geradezu beiläufig und ohne die heftigen Erweiterungsdebatten der Vergangenheit erfolgte.

Vor allem zwei Faktoren nahmen der Erweiterungsfrage ihre bis dahin sowohl NATO-interne als auch mit Blick auf die internationalen Weiterungen gegebene Brisanz. Zum einen hat die in der Erweiterungsfrage anfangs zurückhaltend agierende Bush-Administration nach dem 11. September ihren Kurs hinsichtlich der NATO-Erweiterung geändert und für eine möglichst große Zahl von Neumitgliedern plädiert. Ein wesentlicher Grund für diese Neubewertung war der amerikanische Wunsch, die Zahl der Helfer im Kampf gegen den Terrorismus zu vergrößern.

Eine zweite Entwicklung, die den politischen Zündstoff in der Erweiterungsfrage verminderte, war die mit dem 11. September verbundene Neuordnung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland. Nachdem Präsident Putin sich – nach kurzer Denkpause – demonstrativ auf die Seite der USA gestellt hatte und deren Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit wertvollen Geheimdienstinformationen unterstützt hatte, war der Grundstein für einen Neuanfang gelegt. Eine der Folgen war, dass Moskau seine Kritik an der NATO-Erweiterung stillschweigend einstellte.

Die politischen Konsequenzen der zunehmenden Mitgliederzahl der NATO zeichnen sich jetzt bereits ab. Wenn im Jahr 2004 die zweite Erweiterungsrunde nach dem Ende des Kalten Krieges vollzogen sein wird, gehören insgesamt zehn

Länder aus Mittelost- und Südosteuropa der NATO an. Jedes dieser Länder hat keinen Zweifel daran gelassen, dass der eigene Beitrittswunsch vor allem von dem Engagement der USA in der NATO beflügelt wurde. Alle Beitrittskandidaten haben vor allem in Washington für ihr Beitrittsinteresse geworben und frühzeitig ihre Unterstützung für Positionen der USA erkennen lassen. Bereits in der vergangenen Beitrittsrunde charakterisierte die französische Presse Polen als das „Trojanische Pferd“ der USA in der NATO. Bei den derzeitigen Kandidaten wurde die proamerikanische Linie auch über den reinen sicherheitspolitischen Bereich hinaus offensichtlich. So stellte sich Rumänien im Streit um den Internationalen Strafgerichtshof demonstrativ auf die amerikanische Seite, indem Bukarest im August 2002 schriftlich gegenüber den USA versicherte, keine amerikanischen Bürger vor dieses Gericht zu bringen.

Folglich wird die Allianz durch die nächste Erweiterungsrunde deutlich „amerikanischer“ werden – nicht allein aufgrund des militärischen Übergewichtes der Vereinigten Staaten, sondern mehr noch aufgrund des weiter steigenden politischen Einflusses der USA. Amerikanische Positionen werden tendenziell auf breitere Zustimmung im Bündnis treffen, woraus sich gravierende Konsequenzen für das transatlantische Verhältnis ergeben können. So werden etwa nach wie vor vorhandene Vorstellungen eines von Amerika unabhängigen „Europäischen Pfeilers“ kaum noch Mehrheiten finden. Gleiches gilt für den von der deutschen Bundesregierung beschworenen „Deutschen Weg“, der letztlich auf eine Solidaritätsverweigerung gegenüber Washington hinausläuft.

Wenn auch die sieben Neumitglieder der NATO nur einen äußerst geringen Beitrag zur Erhöhung der militärischen Kampfkraft des Bündnisses leisten können, so hat die NATO dennoch, nicht zu-

letzt auf amerikanischen Druck, ein äußerst ambitioniertes Verstärkungsprogramm beschlossen. Hierzu gehören zum Beispiel eine schnelle Eingreiftruppe, die „NATO Response Force“, und ein neuer Verstärkungsplan – „Prague Capabilities Commitment“ genannt.

### Steigende Bedeutung des „Militärischen“

Ziel all dieser Bemühungen ist es, die militärische Leistungsfähigkeit des Bündnisses entscheidend zu verbessern. Dies ist nicht allein deshalb erforderlich, um auf künftige Sicherheitsgefährdungen militärisch angemessen reagieren zu können, sondern auch um die politische Bedeutung der NATO als Kern der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zu erhalten. Allerdings hat die steigende Bedeutung des Militärischen zwei wesentliche Konsequenzen: Zum einen werden von den Bündnispartnern größere finanzielle Beiträge gefordert, um beschlossene Maßnahmen auch realisieren zu können. Zum anderen wird sich die politische Bedeutung einzelner Mitgliedsländer verändern. Gewicht und Einfluss im Bündnis werden künftig weniger durch die traditionelle Rolle im Bündnis oder die schiere Größe des Mitgliedslandes bestimmt, sondern stärker an den militärischen Fähigkeiten gemessen, die eingebracht werden können. Dabei zählt nicht allein die Größe des Verteidigungshaushaltes, sondern vor allem die nutzbaren Kapazitäten, die bereitgestellt werden. Kleine Länder oder Neumitglieder können durch sichtbare Anstrengungen oder Bereitstellungen von Nischenfähigkeiten an Gewicht gewinnen, während vermeintliche Schlüsselstaaten im Bündnis in der Hierarchie sichtbar abfallen, wenn sie ihre Streitkräfte nicht entsprechend der künftigen Erfordernisse strukturieren. Die Aufwertung des Militärischen im Spektrum der Bündnisaufgaben geht mit einem Trend einher, dessen Begrifflich-

keit noch vor wenigen Jahren heftige Kritik auslöste: der „Globalisierung“ der NATO.

### Hin zu einer „globalen“ NATO

Als die amerikanische Außenministerin im Jahr 1997 von ihren europäischen Amtskollegen eine „globalized NATO“ forderte, um dem veränderten Bedrohungsspektrum Rechnung zu tragen, schlug ihr mehrheitlich Ablehnung entgegen. Daran änderte sich auch in den Folgejahren wenig. Spätestens der 11. September führte allseits zu der Einsicht, die auf Expertenebene längst als Gewissheit galt: Geografische Distanz spielt eine immer geringere Rolle in der sicherheitspolitischen Bedrohungsanalyse.

Mit den neuen militärischen Kapazitäten strebt die NATO nicht allein eine größere Kampfkraft an, sondern auch die Fähigkeit, *überall und zu jeder Zeit* Streitkräfte einsetzen zu können. In Prag einigte man sich auf den Aufgabendreiklang „abschrecken, unterbinden und verteidigen“ (to deter, disrupt and defend) – wo immer der NATO-Rat es beschließt. Damit ist eine geografische Begrenzung der Einsatzgebiete von NATO-Streitkräften ausgeschlossen. Die lange Zeit im Bündnis gültige Unterscheidung des Operationsrahmens in „in area“ und „out of area“ (die ohnehin fragwürdig war) ist damit endgültig hinfällig geworden. Gleichzeitig bekräftigt die Formulierung der Gipfelerklärung ein selbstverständliches Organisationsprinzip der NATO nochmals: Jeder Streitkräfteeinsatz ist eine Einzelentscheidung, die einstimmig im NATO-Rat getroffen werden muss. Dadurch ist ein weitgehender Schutz gegen Machtmissbrauch und „Weltpolizistentum“ gegeben.

Bemerkenswert ist, dass der Vorwurf des Weltpolizisten, der in den vergangenen Jahren gerade von Schlüsselstaaten wie China oder Russland gegenüber der NATO häufig geäußert wurde, heute

kaum noch erhoben wird. China, dessen Botschaftsgebäude während des Kosovo-Krieges irrtümlich bombardiert worden war, hat mittlerweile offiziell um die Aufnahme eines formalen Dialoges mit der NATO gebeten. Anders als in der Vergangenheit würdigt China heute ausdrücklich die stabilisierende Rolle der NATO in der internationalen Politik.

### Auf dem Weg zur Präemption

Der 11. September und die sich daran anschließenden Entwicklungen in der internationalen Sicherheitspolitik haben nicht nur zur Neueinschätzung der Frage nach dem „Wo“ eines Einsatzes militärischer Macht geführt. Auch das „Wie“ und vor allem das „Wann“ von Streitkräfteeinsätzen steht vor einer grundlegenden Neubewertung. Angesichts der fast 3000 Todesopfer von New York stellt sich die Frage, ob vor einer möglichen Militäraktion etwa gegen die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen erst ein „erfolgreicher“ Angriff oder Anschlag abgewartet werden muss (der im Bereich der biologischen oder chemischen Waffen tausende Todesopfer fordern würde) oder ob militärische Macht auch vorbeugend eingesetzt werden kann.

Von einem *präemptiven* Angriff spricht man im Unterschied zur Prävention dann, wenn dieser vor einer unmittelbar zu erwartenden gegnerischen Angriffshandlung stattfindet. Erfolgt ein Militärschlag lediglich auf der Annahme, dass in der nächsten Zeit mit einer Aggression des Gegners zu rechnen ist, so handelt es sich um Prävention. Das Problem der militärischen Präemption stellt sich für die NATO aus mindestens zwei Gründen: Zum einen hat die Bündnisvormacht USA im September 2002 eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (National Security Strategy) veröffentlicht, in der präemptive Militärschläge als eine mögliche Handlungsoption ausdrücklich erwähnt sind. Zwar gibt es keine unmittel-

bare Verbindung zwischen den jeweiligen strategischen Konzepten der Vereinigten Staaten und der NATO. Allerdings hat in der Vergangenheit jeder amerikanische Strategiewechsel die europäischen NATO-Partner früher oder später zu einer Anpassung ihrer eigenen sicherheitspolitischen Konzepte veranlasst.

Zum anderen hat die NATO in Prag ein neues militärisches Konzept zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet (das im Vergleich zu anderen Gipfelbeschlüssen bislang kaum öffentlich zur Kenntnis genommen wurde), in dem die Option vorbeugenden militärischen Handelns indirekt enthalten ist. Bereits bei den Vorüberlegungen zu diesem Konzept stellte der NATO-Rat klar, dass

- vom NATO-Rat als notwendig erachtete Militäroperationen keinen vorformulierten geografischen Beschränkungen unterliegen,
- die NATO weit über den reinen Zweck der Selbstverteidigung hinaus handeln kann,
- Kooperation mit Nicht-NATO-Staaten möglich sein soll,
- Abschreckung und vor allem Vorbeugung grundsätzlich besser ist, als die Konsequenzen eines Anschlages ertragen zu müssen,
- die Kontrolle durch die Mitgliedstaaten gewährleistet sein muss, um einen Automatismus oder eine Verselbstständigung des Militärischen zu vermeiden.

Ausgehend von diesen Vorgaben, präsentierte der NATO-Militärausschuss Ende Oktober 2002 das neue Konzept dem NATO-Rat. Obwohl in entsprechendem Dokument mit der Bezeichnung MC 472 der Begriff „preemption“ nicht explizit erwähnt ist, so deutet doch eine Reihe von Formulierungen (um die in intensiven Diskussionen um Prävention und Präemption heftig gerungen worden war) darauf hin, dass ein vorbeugender Einsatz militärischer Macht im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nicht aus-

geschlossen ist. Allerdings ist auch hier durch das Einstimmigkeitsprinzip der NATO der Schutz vor Missbrauch gewährleistet. Kein NATO-Partner kann die Allianz zu einem vorbeugenden Streitkräfteinsatz zur Bekämpfung von Terrorismus drängen, ohne die Zustimmung aller übrigen Mitglieder zu gewinnen. Das wiederum erfordert, dass er seine Erkenntnisse offen legt und eine überzeugende Beweiskette präsentiert. Auch ist Präemption lediglich eine *Option* und nicht ein generelles Prinzip für den Einsatz militärischer Macht.

Wenn auch von Seiten der NATO betont wird, dass sich die Überlegungen zu präemptiven Militäreinsätzen allein auf den Bereich der Terrorismusbekämpfung beziehen, so wird sich diese Grenzziehung langfristig kaum aufrechterhalten lassen. Zum einen wird man in künftigen Krisen nicht immer klar zwischen regionalen Krisen, internationalen Konflikten, Terrorismus oder Proliferation unterscheiden können, und zum anderen gehen auch die amerikanischen Überlegungen zu vorbeugenden Einsätzen militärischer Macht weit über den Bereich des Terrorismus hinaus.

Allerdings sind vorbeugende Militäreinsätze weder ein grundsätzlich neues Element der Sicherheitspolitik, noch ist die Diskussion hierüber allein auf die NATO beschränkt. Am 7. Juni 1981 bombardierten israelische Kampfflugzeuge den irakischen OSIRAK-Atomreaktor, in dem Spaltmaterial für Kernwaffen produziert werden sollte. Anfangs heftig kritisiert, zeigte sich mit der Aufdeckung des irakischen Atomwaffenprogramms nach dem Golfkrieg 1991, dass die Zerstörung des Reaktors die irakische Kernwaffenentwicklung um Jahre zurückgeworfen hatte. Auch hat Ende 2002 der eines übertriebenen Militarismus unverdächtige Premierminister Australiens, John Howard, nach dem Terroranschlag von Bali präemptive Militärschläge gegen Terror-

zellen auch auf dem Territorium anderer Staaten gefordert.

Nicht abschließend beantwortet bleibt aber bisher die Frage nach der Legitimation präemptiver Einsätze und den völkerrechtlichen Konsequenzen. Aus dem in der Charta der Vereinten Nationen festgelegten Recht zur Selbstverteidigung ist ein vorbeugender Einsatz militärischer Gewalt nur mit großen Einschränkungen abzuleiten. Offensichtlich ist aber auch, dass die UN-Charta, die unter völlig anderen politischen, historischen und technologischen Rahmenbedingungen entstanden ist, dem heutigen sicherheitspolitischen Bedrohungsspektrum kaum noch gerecht wird. Gefahren durch religiösen Fanatismus oder ethnische Konflikte werden darin ebenso wenig berücksichtigt wie das Problem des Terrorismus oder die neuen waffentechnischen Möglichkeiten. Gerade seit Kosovo und dem 11. September 2001 ist der Reformbedarf des Völkerrechts offensichtlich geworden. Dabei geht die Dimension der anstehenden Weiterentwicklung völkerrechtlichen Denkens weit über die Frage der Präemption hinaus und umfasst auch so grundsätzliche Probleme wie das immer noch vertretene Prinzip der Nichteinmischung. Eine weiterführende Debatte wird derzeit durch die aktuelle Irak-Krise erschwert, welche die sicherheitspolitische Diskussion überlagert und einen offenen Austausch kontroverser Positionen kaum möglich macht.

### **Konsequenzen für die deutsche Politik**

Die mit dem Prager NATO-Gipfel eingeleitete grundlegende Neuorientierung der NATO kann nur zu einem Erfolg führen, wenn die Mitgliedsländer ihren Worten auch Taten folgen lassen. Dabei geht es nicht um Nibelungentreue zur Bündnisvormacht USA oder um den Zwang, einem Bündniskonsens zu entsprechen. Neue militärische Konzepte und Fähig-

keiten sind vor allem deshalb notwendig, um ein möglichst hohes Maß an Sicherheit vor neuen Gefahren gewährleisten zu können.

In keinem der führenden NATO-Mitgliedsländer ist die Diskrepanz zwischen den Aufträgen an die Streitkräfte und den tatsächlich vorhandenen Fähigkeiten so groß wie in Deutschland. Hierzu haben die Verpflichtungen der Bundesregierung etwa gegenüber der Europäischen Union und der NATO ebenso beigetragen wie die gestiegene Zahl deutscher Auslandseinsätze. Zur Behebung dieses Missstandes hat es in der Vergangenheit im Wesentlichen zwei Lösungsansätze gegeben: zum einen die Forderung nach einem drastisch höheren Verteidigungsbudget, die – gleich unter welcher Regierungspartei – nur geringe Aussicht auf Realisierung hat. Zum anderen eine eher halbherzig konzipierte Bundeswehrreform, die in zentralen Bereichen wie Streitkräftestärken, Standorte oder Wehreform schmerzhaft Entscheidungen zu verhindern suchte.

Das Resultat ist die derzeitige Situation, in der die Bundeswehr im internationalen Vergleich zurückfällt und immer weniger zur Erledigung der ihr übertragenen Aufgaben fähig ist. Daraus ergeben sich nicht nur unmittelbare Sicherheitsgefährdungen, sondern auch negative Rückwirkungen auf die deutsche Rolle im atlantischen Bündnis. Künftig geben Frankreich 2,3 Prozent und Großbritannien 2,9 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) für Verteidigung aus. Die NATO fordert einen Richtwert von zwei Prozent – dies nicht nur von den derzeitigen Mitgliedern, sondern auch von den mit teilweise großen Wirtschaftsproblemen konfrontierten Beitrittsaspiranten. Das deutsche Verhältnis von Verteidigungsausgaben zum BIP liegt bei etwas mehr als 1,4 Prozent – damit könnte Deutschland rein hypothetisch nicht einmal in die NATO aufgenommen werden,

wenn es sich heute um die Mitgliedschaft bewerben würde. Dieses Missverhältnis hat bereits jetzt die deutsche Rolle im Bündnis geschwächt – ein Prozess, der sich in Zukunft beschleunigen wird. In einer NATO, die auf amerikanischen Druck (und mit Unterstützung einer großen Zahl von Mitgliedern) in Zukunft noch stärker auf militärische Leistungsfähigkeit und rasch einsetzbare *Capabilities* ausgerichtet ist, fällt Deutschland weiter zurück. Das gilt umso mehr, als Deutschland in Prag weit reichende Zusagen gemacht hat (Deutschland führt das NATO-Konsortium „Strategischer Lufttransport“ und ist an weiteren Konsortien zur Beschaffung militärischen Geräts beteiligt), gleichzeitig aber lange beschlossene internationale Rüstungsprojekte aus Geldmangel kürzen muss.

Dabei wird das deutsche Problem zu geringer Verteidigungsausgaben durch interne Faktoren weiter verschlimmert. Derzeit konsumieren die Personalkosten weit über fünfzig Prozent des derzeitigen deutschen Verteidigungshaushaltes. Entsprechend gering ist der Anteil, der für die Schaffung der geforderten *Capabilities* vorhanden ist. So geben die USA mehr als dreimal so viel Geld pro Soldat für die Forschung, Entwicklung und Beschaffung von Ausrüstung, Waffen und Unterstützungssystemen aus. Großbritannien wendet nur unwesentlich weniger auf. Da laut dem Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung die mittelfristige Finanzplanung bestehen bleibt und der Verteidigungshaushalt auf 24,6 Milliarden Euro verstetigt werden soll, wird sich an den bestehenden Missverhältnissen kurzfristig kaum etwas ändern. Mittlerweile wird in Paris und London schon die Befürchtung geäußert, dass die viel zitierte *Capabilities Gap* nicht allein zwischen den USA und Europa besteht, sondern auch zwischen Deutschland und

den beiden anderen großen EU-Mitgliedern.

Wenn dieser Weg in die Sackgasse geführt hat und sich die Bundeswehr immer mehr von den Verbündeten im NATO- und EU-Rahmen abkoppelt, so ist eine grundlegende Kehrtwende erforderlich. Die Bundeswehr ist in ihrer heutigen Form zu groß und falsch zusammengesetzt. Die Wehrform produziert zu große Personalumfänge, bindet Personal im Ausbildungsbereich und führt damit zu schwachen Einsatzkräften. Die Wehrpflicht wird zunehmend nur noch mit dem Argument der Nachwuchsgewinnung gerechtfertigt – die sicherheitspolitische Begründung dieser Wehrform, wie einst von Bundespräsident Roman Herzog gefordert, wird kaum noch gegeben. Veraltetes Material erhöht die Betriebskosten und konsumiert damit Anteile des Verteidigungshaushaltes, der ohnehin nicht ausreicht, die erforderlichen Modernisierungen umzusetzen. Nur eine grundlegende Reform, die nicht an Bestandswahrung oder einem traditionellen Verständnis von Landesverteidigung oder von Begriffen wie „Aufwuchsfähigkeit“ orientiert ist, vermag ein Gleichgewicht zwischen Anforderungen und Leistungsfähigkeit der deutschen Streitkräfte wiederherzustellen. Diese Leistungsfähigkeit wird letztendlich die Rolle Deutschlands in der künftigen NATO bestimmen.

Dringend erforderlich ist deshalb ein militärisches und politisches Umsteuern. Militärisch, um Sicherheit auch unter veränderten Rahmenbedingungen gewähren zu können, und politisch, um nicht durch die Phrasen vom „deutschen Weg“ in eine Situation zu geraten, die vergangene Bundesregierungen stets zu verhindern wussten: der „Singularisierung“ Deutschlands in der Nordatlantischen Allianz.