

# Das Ende der alten NATO

von Helga Haftendorn

Eines der prominentesten Opfer der Terrorakte des 11. September 2001 ist das Atlantische Bündnis, jedenfalls so wie wir es seit 50 Jahren kennen. Die Anschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington haben nicht nur die internationalen Beziehungen tief greifend verändert, sondern auch UN, NATO und EU beschädigt.

Nach dem 11. September haben sich die Vereinigten Staaten bemüht, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen frühzeitig einzuschalten und als Legitimationsinstanz zu benutzen; sie waren aber nicht an einer UN-Mission zur Ausschaltung der Al-Khaida-Terroristen interessiert. Als der NATO-Rat am 12. September 2001 – zum ersten Mal in seiner fünfzigjährigen Geschichte – den Bündnisfall nach Artikel 5 des NATO-Vertrags erklärte, geschah dies nicht auf Antrag Washingtons, sondern auf Initiative von NATO-Generalsekretär Lord *Robertson*. Am 2. Oktober bestätigte der Rat die Entscheidung, nachdem die USA Beweise dafür geliefert hatten, dass sie Opfer eines Angriffs von außen geworden waren. Die Ausrufung des Bündnisfalls blieb jedoch militärisch weitgehend folgenlos, sie war eine symbolische Geste. Für die

Regierung von George W. *Bush* war die Antiterrorkampagne ein nationales Anliegen, bei dem es um die Verteidigung Amerikas ging („homeland defense“). Bei ihr wollten sie sich nicht von den Verbündeten hineinreden lassen.

Washington ersuchte die Partner lediglich, ihnen Geheimdienstinformationen zur Verfügung zu stellen sowie Überflug- und Stützpunktrechte zu gewähren. Es bat außerdem um die Verlegung von NATO-Marineeinheiten ins Mittelmeer und von Frühwarnflugzeugen (AWACS) in den Luftraum der USA, wodurch amerikanische Streitkräfte freigestellt wurden. Ein Angebot von *Robertson*, den amerikanischen Afghanistan-Einsatz oder zumindest die humanitären Maßnahmen militärisch abzuschern, lehnte die Administration ab.

Um die Ziele ihrer Antiterrorkampagne zu erreichen, benötigten die USA jedoch Partner. Diese wählten sie entsprechend ihren nationalen Interessen aus: Großbritannien, das einzige NATO-Land, das über den USA vergleichbare militärische Kapazitäten verfügte; Russland, dessen politische Unterstützung für eine Kampagne in Südwestasien essenziell war; Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan, die damals den USA Überflug- und Stützpunktrechte einräumten; sowie Pakistan, das zwar enge Beziehungen zu den Taliban in Afghanistan unterhielt, dessen Territorium die USA aber als Umschlagplatz für Truppen und Versorgungsgüter benö-

Prof. Dr. Helga Haftendorn,  
em. o. Professor, Arbeitsstelle  
Transatlantische Außen- und  
Sicherheitspolitik Freie Universität Berlin.

tigten. Die von Washington auf Zeit geschmiedete Antiterrorallianz umfasste damit Staaten, mit denen die USA vor dem 11. September kaum eine Koalition eingegangen wären. Die Lage der Menschenrechte in diesen Ländern spielte keine Rolle mehr.

Erst zu einem späteren Zeitpunkt gingen die Vereinigten Staaten auf Unterstützungsangebote der NATO-Partner ein; mit Ausnahme von kleinen Kontingenten britischer und deutscher Spezialeinheiten kamen deren Streitkräfte aber erst zum Einsatz, als Kabul befreit und die Niederlage der Taliban besiegelt waren. Ihre Hauptaufgabe war die Friedenssicherung im Rahmen der UN-Schutztruppe für Afghanistan, nicht die Niederringung der Terroristen.

## Bedeutungsverlust der NATO

Die Diskrepanz zwischen der Ausrufung des Bündnisfalls und der Zurückhaltung Washingtons, Gebrauch von den institutionellen und militärischen Fähigkeiten der NATO zu machen, fällt ins Auge. Sie spiegelt die amerikanische Einschätzung wider, dass das Bündnis in einer Situation wenig nützlich sei, in der die USA – und nicht Europa, wie während des Kalten Krieges gefürchtet – zum Ziel eines direkten Angriffs werden. Die Bush-Regierung modifizierte also keineswegs die unilaterale Ausrichtung ihrer Politik; sie schuf vielmehr ein pragmatisches Antiterrorbündnis auf Zeit ohne direkte Mitwirkung der NATO.

Es gibt eine Reihe von Gründen für die relative Bedeutungslosigkeit der NATO in der Antiterrorkampagne. Die freundlichste Interpretation besagt, dass die USA nach den Terrorakten des 11. September ein Selbstverteidigungsrecht beanspruchten und möglichst rasch und effektiv die Voraussetzungen für einen „war on terrorism“ – so die offizielle Bezeichnung – schaffen wollten. Sie sind bereit, dabei den Löwenanteil der politischen und finanziellen Kosten zu tragen.

Aber das ist nur die halbe Wahrheit. Während des Kosovo-Krieges haben die USA die Erfahrung gemacht, dass die NATO-Verbündeten ein hohes Maß an Mitsprache erwarten. Dies verlangt Zeit raubende Konsultationen, die sie angesichts der begrenzten militärischen Kräfte der Europäer für wenig gerechtfertigt hielten. Mit Sorge beobachten die USA den dramatischen Rückgang ihrer Verteidigungsausgaben und die Diskrepanz zwischen den militärischen Fähigkeiten der Vereinigten Staaten und denjenigen der Europäer. Gerade mit Blick auf Deutschland kritisieren sie das Auseinanderfallen von Mitspracheanspruch und militärischen Leistungen. Während die USA im Begriff sind, ihre Streitkräfte neuen Anforderungen anzupassen und mit elektronischen Waffensystemen auszurüsten, haben die Europäer die militärtechnologische Revolution weitgehend verschlafen bzw. sind nicht bereit, die dafür erforderlichen Kosten aufzubringen. Die amerikanische Regierung fördert diesen Trend dadurch, dass sie zwar immer wieder für

eine Rüstungskooperation wirbt, zugleich aber den Verbündeten bestimmte hoch entwickelte Waffensysteme vorenthält.

Washingtons Skepsis gegenüber den Strukturen der Allianz rührt auch daher, dass sie unter allen Umständen vermeiden wollen, erneut einen „war by committee“ führen zu müssen. Außerdem ist die NATO auf einen Einsatz gegen terroristische Gruppen fernab des Bündnisgebiets nicht vorbereitet. In dem neuen strategischen Konzept von 1999 wurde zwar auf die Risiken durch terroristische Akte hingewiesen, ohne dass aber daraus Konsequenzen gezogen und operative Planungen begonnen wurden. Nur die USA verfügen über die logistischen, technischen und militärischen Mittel, um in Afghanistan wirksam aus der Luft und mit Kommandotruppen auf dem Boden eingreifen zu können.

Der Kampf gegen die Al-Khaïda-Terroristen macht – ähnlich wie schon der Krieg in Kosovo – deutlich, dass sich der Charakter militärischer Auseinandersetzungen verändert hat. Im Kalten Krieg standen sich zwei atomar und konventionell hochgerüstete Blöcke gegenüber, die sich durch die Drohung gegenseitiger Vernichtung in Schach hielten. Heute sieht sich der Westen durch ein Geflecht terroristischer Gruppen herausgefordert, deren Hauptwaffen psychologischer und nicht militärischer Natur sind. Haupttriebkraft ist eine religiöse Ideologie, ihr Nährboden die Versagerstaaten („failing states“) der Dritten Welt. Das Instrument der Abschreckung ist unwirksam gegen Terroristen, die von ihrem Sendungs-

bewusstsein überzeugt sind und den eigenen Tod nicht scheuen.

Seit dem Balkan-Krieg hat sich die amerikanische Bewertung der Funktionen der NATO geändert. Hochrangige Mitglieder der Bush-Regierung betonen zwar die Bedeutung des Atlantischen Bündnisses; aber sie sehen dieses nur noch selten als kollektive Verteidigungsorganisation. Für sie besteht der Wert der Allianz vor allem in der politischen Stabilisierung Europas. Dies betrifft nicht nur ihren Beitrag zur Friedenssicherung auf dem Balkan, sondern sie sehen diese auch als einen Rahmen, in den die mittel- und osteuropäischen Staaten eingebunden werden können. Deshalb unterstützen sie eine große Erweiterungsrunde der NATO, die über die „sicheren Kandidaten“ Slowenien und Slowakei hinaus die Aufnahme der baltischen Staaten sowie Bulgariens und Rumäniens vorsieht. Gleichzeitig fordert Washington eine Neugestaltung der Beziehungen zu Russland. Über Themen von gemeinsamen Interesse soll künftig in einem neuen Gremium „zu 20“ beraten werden, das den alten NATO-Russland-Rat ablöst.

Diese Entwicklungen werden das Bündnis weiter europäisieren und seine politischen Funktionen betonen. Heute können die USA auf die NATO als Militärbündnis verzichten, weil sie – anders als im Kalten Krieg – auf das europäische Territorium und Potenzial in der Auseinandersetzung mit Russland oder China nicht mehr angewiesen sind. Auch werden sie sich künftig verstärkt anderen regionalen oder globalen Aufgaben zuwenden,

auf welche die Allianz nicht vorbereitet ist.

Eines der Hauptprobleme ist künftig, dass die Europäer die NATO mehr brauchen als die USA. Sie benötigen das Bündnis als transatlantische Nabelschnur: sowohl als kollektive Verteidigungsorganisation als auch zur gemeinsamen Koordinierung ihrer Politik über den Atlantik hinweg. Wichtig ist weiterhin die Rolle der Vereinigten Staaten als „European Pacifier“,<sup>1</sup> die durch ihr Engagement in Europa ein Gegengewicht zu den Sorgen und Verdächtigungen der Nachbarn Deutschlands bieten, dieses könne durch sein gewachsenes politisches Potenzial das europäische Kräftegleichgewicht stören.

## Handlungsalternativen

Die derzeitige Situation gegenläufiger Erwartungen ist in höchstem Maße unbefriedigend; wenn sie andauert, kann sie die transatlantischen Beziehungen vergiften. In Amerika gibt es drei Denkschulen, wie die gegenwärtige Situation überwunden werden kann. Die erste geht von dem Status quo aus und unterstützt die Europäisierung des Bündnisses; sie fördert sie in der Hoffnung, dass sich die USA dann eines Tages militärisch vom europäischen Kontinent zurückziehen können. Die NATO würde zu einer Institution kollektiver Sicherheit, ähnlich der OSZE. In diese Richtung geht die Ankündigung, die USA würden auf ein weiteres Engagement auf dem Balkan verzichten. Stattdessen sollten künf-

tig die Europäer im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie der im Entstehen begriffenen Krisenreaktionskräfte für die Stabilisierung der Region sorgen. Eine derartige Arbeitsteilung beinhaltet jedoch das Risiko einer fortschreitenden Auseinanderentwicklung der Sicherheitspolitik auf beiden Seiten des Atlantiks, die auch auf andere Sachgebiete durchschlagen kann.

Eine Variante dieses Modells plädiert zwar für verstärkte europäische Anstrengungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, hält aber an der Vorrangstellung der NATO fest („NATO first“).<sup>2</sup> Doch soll auch die Allianz Verfahren zum Krisenmanagement in außereuropäischen Regionen entwickeln. Grundprinzip ist die Übernahme gleicher Risiken (also keine Arbeitsteilung zwischen NATO und EU) sowie die Integration der ESVP in die bündnisinternen Strukturen und Prozesse. Um eine Konkurrenzsituation zwischen beiden Institutionen zu vermeiden, werden gemeinsame Planungs- und Befehlsstrukturen sowie die Interoperabilität von Streitkräften und Rüstungen gefordert. Nach Auffassung der Befürworter dieses Modells soll alles vermieden werden, was zu einer Schwächung der Vorrangstellung der NATO und zur Minderung des amerikanischen Einflusses in Europa führen könnte.

Aus deutscher Sicht stellt sich jedoch die Frage, ob eine der NATO untergeordnete ESVP dem Anliegen der Europäer gerecht wird, über ein militärisches Instrument zu verfügen, das unabhängig von amerikanischer

Zustimmung oder Vorgaben aus Washington eingesetzt werden kann. Von dieser Fähigkeit erwarten sie sich Konsultationen von gleich zu gleich. Vor allem hoffen sie, dann von den USA militärisch ernst genommen zu werden. Die Europäer sind zur Abstimmung mit der Allianz, aber nicht zum Verzicht auf ein gewisses Maß an Autonomie bereit.

Eine dritte Denkschule gibt der Allianz nur dann eine Zukunft, wenn die Europäer zu größeren Anstrengungen, vor allem zu höheren Verteidigungsleistungen bereit sind.<sup>3</sup> Nur so könnte das Bündnis an die gegenwärtigen Herausforderungen angepasst und zu einem wirksamen militärischen Instrument der transatlantischen Gemeinschaft werden, das die neuen Herausforderungen meistern könnte. Dazu gehörten vor allem die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Vor allem aber müssten die europäischen Verbündeten ein höheres Maß an politischer Entschlossenheit zeigen und entsprechende militärische Fähigkeiten entwickeln, um von den Vereinigten Staaten ernst genommen zu werden. Doch sind die europäischen Regierungen und Parlamente angesichts knapper Mittel zu der von Washington geforderten Kraftanstrengung bereit? Und wäre ein auf eigene militärische Fähigkeiten gestütztes, selbstbewusstes Europa mit der Erwartung vereinbar, es werde die Einschätzungen der Vereinigten Staaten in Bezug auf die internationalen Risiken teilen und sich ohne Wider-

spruch in ihre globale Strategie einordnen?

## Die „NATO III“ schaffen

Die Europäer haben weder ein Interesse an der Abkopplung von den Vereinigten Staaten, noch ist für sie die von diesen zugedachte Rolle eines Juniorpartners erstrebenswert. Eine Schwächung der transatlantischen Bindung läuft den politischen und ökonomischen Interessen der Europäer zuwider und würde ihr Gewicht in einer globalisierten Welt schwächen. Gleichzeitig würde aber auch Washington seine privilegierte Position in einem stärkeren Konturen gewinnenden europäischen Sicherheitssystem durch eine derartige Entwicklung verlieren.

Um den USA als selbstbewusster Partner gegenüberzutreten zu können, müssen die Europäer ihr eigenes Haus in Ordnung bringen. Dazu gehört die Reform ihrer sozioökonomischen Strukturen: ihre Wirtschaft muss wieder konkurrenzfähig werden, ihre Gesundheits- und Sozialsysteme wirksam und bezahlbar, und die Versäumnisse in der Bildungspolitik müssen aufgeholt werden. Sie müssen ebenfalls den Umbau ihrer Streitkräfte vorantreiben und dafür mehr Geld aufwenden. Die Welt ist seit Afghanistan nicht friedlicher geworden – dies zeigt die Entwicklung im Nahen Osten und auf der Arabischen Halbinsel, aber auch auf dem indischen Subkontinent. Die Europäer müssen ebenso wie die anderen großen Industriestaaten als globale Ordnungsmächte wir-

ken, wenn sie nicht die Sicherheit und den Wohlstand ihrer Länder gefährden wollen. Gleichzeitig dürfen sie aber erwarten, von Washington mit Respekt und nicht mit Herablassung behandelt zu werden.

In welchen institutionellen Formen ein neuer „Acquis atlantique“<sup>4</sup> erreicht wird, ist demgegenüber zweitrangig. Eine optimale Lösung wäre eine starke Europäische Union (EU) mit einer handlungsfähigen ESVP, die in enger Abstimmung mit den USA und Kanada handelt. Die NATO sollte dieser Entwicklung durch eine funktionale und institutionelle Anpassung Rechnung tragen. Die Terrorbekämpfung und die Übernahme anderer Aufgaben der militärischen Risikovorsorge sind unabdingbar, wenn das Bündnis die Gefahr völliger Irrelevanz – und damit der Auflösung – vermeiden will. Dagegen könnte die integrierte Verteidigungsstruktur – über die Funktion als militärische Dienstleistungsinstitution hinaus – zugunsten einer stärkeren Betonung der politischen Aufgaben des Bündnisses reduziert oder sogar aufgegeben werden. Statt dessen sollte der NATO-Rat um Repräsentanten der EU, z.B. den Hohen Beauftragten

der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, und den für Außenbeziehungen verantwortlichen Hohen Kommissar, Chris Patten, erweitert werden. Auf diese Weise wäre eine frühzeitige Abstimmung zwischen NATO und EU/GASP bzw. ESVP gewährleistet. Voraussetzung ist freilich, dass die EU-Mitglieder die 1999 vereinbarten „Headline Goals“ verwirklichen und es 2003 zur Aufstellung von glaubwürdigen europäischen Krisenreaktionskräften kommt.

Das Ergebnis wäre eine neue NATO, die „NATO III“. Sie würde die „NATO II“ ablösen, die als kollektive Verteidigungsorganisation auf dem Höhepunkt des Ost-West-Konflikts die europäische Sicherheit gewährleistet hat. Diese war ihrerseits Anfang der fünfziger Jahre an die Stelle der „NATO I“ getreten, die 1949 mit dem Washingtoner Vertrag als ein lockeres Verteidigungsbündnis geschaffen worden war. Nur eine solche „NATO III“ könnte die Periode des Zweifels und der gegenseitigen Unzufriedenheit beenden und wäre in der Lage, in neuer Form und mit neuen Aufgaben die Herausforderungen der Gegenwart zu meistern.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Vgl. Josef Joffe, Europe's American Pacifier, in: *Foreign Policy*, Nr. 54 (Frühjahr 1984), S. 64–82.

<sup>2</sup> Vgl. Robert E. Hunter, The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor? Washington (RAND MR-1463 – ESDI), September 2001.

<sup>3</sup> Vgl. die Rede von Senator Richard Lugar

über NATO's Role in the War on Terrorism am 18.1.2002 auf einer Konferenz in Brüssel, vgl. <<http://pdg.state.gov/scripts>>.

<sup>4</sup> Diesen Begriff verdanke ich Peter Barschdorff, Facilitating Transatlantic Cooperation after the Cold War. An Acquis Atlantique. Münster (Forschungsberichte Internationale Politik, Bd. 28) 2001.