

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

15–16/2009 · 6. April 2009



NATO

Johannes Varwick

Auf dem Weg zum Weltpolizisten?

Markus Kaim

Obama und die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

Josef Braml

Im Westen nichts Neues?

Martin A. Smith

Partnerschaft, Kalter Krieg oder Kalter Frieden?

Ol'ga Gyárfášová

Die Zukunft der NATO in Mittelosteuropa

Iwan Rodionow

Russland und die NATO: Grenzen der Gemeinsamkeit

Dieter Dettke

Deutschland als europäische Macht und Bündnispartner

Editorial

Der am 4. April 1949 gegründete Nordatlantikpakt (NATO) setzte der sowjetischen Militärmacht ein Bündnis von freiheitlichen Demokratien entgegen. Der Auftrag lautete: kollektive Verteidigung der NATO-Außengrenzen und Schaffung äußerer Sicherheit für die zunächst zehn westeuropäischen Mitgliedstaaten sowie Kanada und die USA. Die Bundesrepublik trat der Allianz 1955 bei. Während der 40-jährigen Ära der Blockkonfrontation belauerten sich NATO und Warschauer Pakt, ohne dass der Kalte Krieg in Europa eskalierte. Nach der Auflösung der Sowjetunion und ihres Machtbereichs in Mitteleuropa schloss die NATO 1994 eine „Partnerschaft für den Frieden“ mit Russland.

Doch ihre Osterweiterung führte zu neuer Interessenkollision mit Moskau. Der nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 aus der Taufe gehobene NATO-Russland-Rat hat seine Arbeit nach dem Krieg im Kaukasus im Sommer 2008 bis auf Weiteres beendet. Die Kooperation mit Moskau wird immer wieder auf die Probe gestellt, etwa durch das Beitrittsangebot der NATO an Georgien und die Ukraine sowie den geplanten Raketenabwehrschirm der USA in Polen und Tschechien. Doch ohne Einvernehmen mit Russland sind weder Erfolge bei der Stabilisierung Afghanistans noch beim Umgang mit dem iranischen Atomprogramm denkbar.

Der Unilateralismus der Bush-Administration im globalen Krieg gegen den Terrorismus wollte die Europäer in *Old* und *New Europe* spalten. Nach dem erfolgten Machtwechsel in Washington könnten die transatlantischen Gräben überwunden werden. Frankreich ist in die integrierte Militärstruktur zurückgekehrt. Ist das Bündnis mit heute 26 Mitgliedstaaten auf dem Weg zur weltweit tätigen Ordnungsmacht? Die NATO sucht eine neue, globale Aufgabenverteilung, in die auch Demokratien in Asien und Australien einbezogen werden.

Hans-Georg Golz

Johannes Varwick

Auf dem Weg zum Weltpolizisten?

Die Nordatlantische Vertragsorganisation (*North Atlantic Treaty Organization*/NATO) blickt im Frühjahr 2009 auf ihren 60. Gründungstag zurück. Bereits im März 1948 hatten Verhandlungen über den Nordatlantikpakt zwischen den Botschaftern Großbritanniens, Kanadas und Vertretern des US-Außenministeriums begonnen. Erstmals öffentlich vorgetragen wurde die Vorstellung einer

Johannes Varwick

Dr. phil., geb. 1968; Professor für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Pfalzburgerstraße 40, 10717 Berlin. post@johannes-varwick.de

formalisierten atlantischen Verteidigungsgemeinschaft am 29. April 1948, als der kanadische Außenminister Louis Saint Laurent im heimischen Unterhaus den Vorschlag eines auf gegenseitiger Hilfeleistung beruhenden Verteidigungssystems einbrachte, das neben den beiden nordamerikanischen Staaten auch europäische Partner umfassen sollte. Dänemark, Island, Italien, Norwegen und Portugal wurden eingeladen, sich den Verhandlungen über ein Militärbündnis anzuschließen.

Als die so genannte „Vandenberg-Resolution“ am 11. Juni 1948 erfolgreich den US-Senat passierte, war das letzte Hindernis für den NATO-Vertrag ausgeräumt. Zum ersten Mal seit der französisch-amerikanischen Allianz im Jahr 1800 hatten die USA ihre traditionelle Politik der „Nichtverwicklung in europäische Angelegenheiten“¹ aufgegeben. Am 4. April 1949 unterzeichneten die Vertreter von zehn europäischen und zwei nordamerikanischen Staaten in Washington den Nordatlantikvertrag. Nach nur vier Monaten hatten alle Parlamente den Vertrag ratifiziert, sodass er am 24. August 1949 in Kraft trat.

Die heutige NATO hat nicht mehr allzu viel mit der Organisation gemein, die in der Zeit des Ost-West-Konflikts als Verteidi-

gungsbündnis den politischen Status quo in Europa sichern sollte. Obgleich der NATO-Vertrag einen breiteren Zuständigkeitsbereich umfasst, war die Allianz jahrzehntlang ein klassisches, eindimensionales Verteidigungsbündnis. Der Sicherheitsbegriff war eng, umfasste vorwiegend militärische Aspekte, und die Aufgabe der Allianz war klar definiert: Sicherheit für die Bündnispartner und Verteidigung der Außengrenzen des NATO-Gebietes.

Sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung haben sich Konzeption und Aufgaben der Allianz grundlegend verändert. Sie hat zahlreiche ehemalige Gegner als Mitglieder aufgenommen und agiert heute mit – teilweise hoch kontrovers diskutierten und völkerrechtlich umstrittenen – Militäreinsätzen in einem breiten Spektrum ohne territoriale Beschränkung weit außerhalb ihres ursprünglichen Bündnisgebiets. Auch die Geschwindigkeit und Ernsthaftigkeit, mit der die Europäer seit dem Ende des Kosovokrieges 1999 versuchen, eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzubauen – und damit das transatlantische Machtgleichgewicht unter Inkaufnahme von erheblichen Spannungen neu auszutarieren –, wäre noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen.²

Die gegenwärtige Allianz – deren Analyse ohne die Betrachtung der Entwicklungslinien aus sechs Jahrzehnten nicht möglich ist – dient den derzeit 26 und bald 29 Mitgliedstaaten nicht mehr nur als Verteidigungsbündnis, sondern versteht sich in zunehmendem Maße als militärisch-politische Organisation, welche die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten wahren und zugleich weltweit Stabilität produzieren soll. Doch trotz der neuen Aufgaben und der ungebrochenen Attraktivität für alte wie neue Mitglieder befindet sich die NATO in einem vielschichtigen Dilemma: Die neuen militärischen Aufgaben im Bereich der Friedenssicherung könnten schnell zu einer Überforderung führen; die neuen politischen Aufgaben werden die innere Kohärenz nicht in dem Maße gewährleisten, wie es die über vier Jahrzehnte wahrgenommene gemeinsame Be-

¹ Lawrence S. Kaplan, *NATO Divided, NATO United. The Evolution of an Alliance*, Westport 2004, S. 1.

² Siehe zu den Veränderungsprozessen in der Allianz ausführlich: Johannes Varwick, *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, München 2008.

drohung getan hat. Ad-hoc-Koalitionen (*coalitions of the willing* bzw. *coalitions of the able*) könnten an Attraktivität gewinnen und den Zusammenhalt im Bündnis untergraben. Schließlich wird die Erweiterung der NATO die Binnenstruktur verändern und Entscheidungsprozesse erschweren. Auch die Konkretisierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellt die Frage nach Bedarf, Funktion und Rolle der NATO neu.

Von der „NATO I“ zur „NATO III“

Die bisherige Geschichte der NATO ist durch Krisen gekennzeichnet. Die Allianzgeschichte war und ist eine Geschichte von internen Auseinandersetzungen, von Alleingängen wichtiger Mitgliedstaaten, aber auch von Gemeinsamkeiten. Insofern hat es selbst zu Zeiten des Ost-West-Konflikts das oftmals konstatierte „goldene Zeitalter der transatlantischen Beziehungen“¹³ nie gegeben. Dennoch ist es dem Bündnis immer wieder gelungen, innere Krisen erfolgreich zu überwinden, nicht zuletzt dadurch, dass es seine Fähigkeit zur Anpassung an veränderte Strukturen des internationalen Systems beibehielt. In äußeren Krisen musste es seine Funktions- und Leistungsfähigkeit mehr als vier Jahrzehnte lang nicht unter Beweis stellen; der erste Kampfeinsatz der NATO erfolgte im August 1995 außerhalb des Bündnisgebiets in Bosnien-Herzegowina, als im Zuge der bereits im April 1993 begonnenen *Operation Deny Flight* mit rund 500 Einsätzen serbische Stellungen bombardiert wurden. Die NATO hat sich in den vergangenen zehn Jahren von einem Bündnis der kollektiven Verteidigung gegen einen klar definierbaren Gegner zu einer multifunktionalen Sicherheitsagentur entwickelt und mithin mehrfach ihren Charakter verändert, ohne ihre vorherige Bestimmung ganz aufzugeben.¹⁴

Neben der eigentlichen Gründungsphase lassen sich drei große Phasen der NATO-Geschichte ausmachen, die im Längsschnittprofil Orientierung bieten können. Während die **NATO I** (1949–1989) als Verteidigungsbündnis gegen äußere Feinde konzipiert war, sah

sich die **NATO II** (1990–1999) auch und insbesondere als Stabilitätsexporteur nach Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Dieser Zeitraum war von den Umwälzungen und Revolutionen in Osteuropa sowie dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus geprägt. Dadurch war das Ende des Warschauer Pakts programmiert und die NATO mit einer grundlegend neuen internationalen Konstellation konfrontiert. Der tief greifende Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Auflösung der Sowjetunion, Fortschritte bei den Verhandlungen über die konventionelle Rüstungskontrolle, die fortschreitende Demokratisierung in Mitteleuropa sowie die deutsche Wiedervereinigung mit der Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands in der NATO haben Anfang der 1990er Jahre die sicherheitspolitischen Rahmendaten verändert. Die **NATO III** – beginnend mit dem Militäreinsatz *Allied Force* im März 1999 im Kosovo – dient heute den inzwischen 26 Mitgliedern nicht mehr nur als Verteidigungsbündnis, sondern will aktiv umfassende Sicherheit gewährleisten. Dazu zählt neben der Verteidigung des Bündnisgebiets und der Stabilitätsprojektion insbesondere das militärische Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebiets.

Hätte der Ost-West-Konflikt verhindert, dass für die NATO in den ersten vier Jahrzehnten ihres Bestehens das Thema eines Einsatzes außerhalb ihres Bündnisgebiets (*out of area*) je relevant werden sollte, und hatte die NATO sich selbst als passives, auf die Wahrung des politisch-militärischen Status quo ausgerichtetes Militärbündnis verstanden, so kann seit 1990 eine verstärkte Forderung nach Einsätzen außerhalb des Bündnisgebiets festgestellt werden. Ein wichtiges Kennzeichen der Veränderung der Allianz ist die rapide Zunahme der operativen Aufgaben. Der republikanische US-Senator Richard Lugar machte dies 1993 mit dem bekannten Ausspruch überaus deutlich: Wenn die NATO nicht außerhalb des Bündnisgebietes tätig werde, könne sie ihre Arbeit einstellen.¹⁵

Die Phase der „NATO III“, die im Sommer 1999 begann und bis heute andauert, ist insbesondere durch zwei Ereignisse geprägt.

¹³ Jennifer Medcalf, *NATO. A Beginner's Guide*, Oxford 2005, S. 180.

¹⁴ Vgl. Henning Riecke, *Transformation ohne Konsens?*, in: ders. (Hrsg.), *Die Transformation der NATO*, Baden-Baden 2007, S. 9–18.

¹⁵ „If NATO does not go out of area, it will go out of business.“ Richard Lugar, Ausführungen beim Open Forum des US State Departments am 2. 8. 1993, Washington.

Sie steht erstens im Zeichen des Kriegseinsatzes im Kosovo, als mehr als 800 Kampfflugzeuge aus 13 NATO-Staaten an den rund 38 000 Einsätzen beteiligt waren, die sowohl Ziele im Kosovo als auch in der gesamten Bundesrepublik Jugoslawien angriffen. Die ursprüngliche Begründung für die Luftangriffe, die Erzwingung eines Friedensvertrags, weitete sich im Laufe des Einsatzes zu dem Argument aus, man wolle im Kosovo eine „humanitäre Katastrophe“ verhindern, den jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milošević von weiteren Angriffen im Kosovo abhalten sowie das jugoslawische Militärpotenzial nachhaltig beschädigen. In der Geschichte der NATO war dies der erste – heftig umstrittene – militärische Einsatz gegen einen souveränen Staat ohne klare völkerrechtliche Grundlage.

Das Handeln der NATO war in dieser Phase zweitens stark durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 geprägt, die verdeutlicht haben, dass „die größten Bedrohungen transatlantischer Sicherheit nicht mehr – wie im Kalten Krieg und in seiner unmittelbaren Folgezeit – aus Europa kommen würden, sondern von jenseits des Kontinents. Das traditionelle Selbstverständnis der NATO als eines rein ‚eurozentrischen‘ Bündnisses war damit obsolet.“¹⁶ NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer fasst die veränderte Situation wie folgt zusammen: „Die Projektion von Stabilität ist inzwischen zur Grundvoraussetzung transatlantischer Sicherheit geworden. Natürlich bleibt die kollektive Verteidigung unseres Bündnisterritoriums eine Kernaufgabe der NATO. Aber wir können unsere Sicherheit heutzutage nicht mehr gewährleisten, wenn wir uns nicht den Risiken und Bedrohungen widmen, die sich fern unserer Heimatländer abzeichnen.“¹⁷

Richtungsdebatten

Der Weg zu einer operativ tätigen NATO war steinig und vollzog sich unter heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten über die Richtigkeit dieses Kur-

¹⁶ Michael Rühle, Entwicklungslinien des transatlantischen Bündnisses, in: APuZ, (2006) 43, S. 3–8, hier: S. 4.

¹⁷ Jaap De Hoop Scheffer, Der NATO-Gipfel von Istanbul, in: Internationale Politik, (2004) 6, S. 13–17, hier: S. 13.

ses. Der zentrale Einwand gegen mögliche *Out-of-area*-Einsätze zu Zeiten der „NATO I“ bestand darin, dass jede solche Aktion fast zwangsläufig eine unkalkulierbare Eskalation des Ost-West-Konflikts hätte bedeuten müssen. So wurde in der Öffentlichkeit wie auch in Expertenkreisen jahrzehntelang davon ausgegangen, dass die Beschränkung der Aufgaben der Allianz auf die Verteidigung des im NATO-Vertrag definierten Bündnisgebiets nahezu verfassungsrechtlich verbindlich geworden sei. Die Kriege am Golf 1991, auf dem Balkan seit 1991 sowie die Auflösung des kommunistischen Imperiums in Osteuropa und Asien sowie die damit einhergehende Veränderung des Sicherheitsbegriffs führten dazu, dass die Problematik eines Tätigwerdens außerhalb des Bündnisgebiets auf die NATO-Agenda drängte. Die politische Führung der Bündnisstaaten wurde sich erst nach einem längeren Lernprozess – der von 1990 bis zum Jahr 2001 andauerte – darüber einig, dass die starren Einsatzbeschränkungen, wie sie im Ost-West-Konflikt vier Jahrzehnte lang galten, nicht mehr vorhanden sind.

Gleichwohl bleibt politisch und rechtlich umstritten, ob militärische Einsätze, die nicht unmittelbar Verteidigungszwecken dienen, von den Sicherheitsfunktionen des Bündnisses gedeckt sein sollen. Kritiker führen an, dass der NATO-Vertrag keinen rechtlich unbegrenzten Handlungsrahmen für politische und militärische Zwecke liefere und die Parlamente der NATO-Staaten die Organisation bei Ratifizierung des Vertrages ausdrücklich – und ausschließlich – zur kollektiven Selbstverteidigung ermächtigt hätten. Zudem sei für friedensschaffende Einsätze eine ausdrückliche und vertragliche Kompetenzzuweisung erforderlich. In der politischen Praxis hingegen hat sich die Interpretation durchgesetzt, dass der NATO-Vertrag durchaus hinreichende Flexibilität hinsichtlich der Legitimierung der neuen Aufgaben enthalte. Diese Debatte spiegelt sich im Übrigen bereits im so genannten Harmel-Bericht aus dem Dezember 1967 wider, der später für die Formel „Sicherheit gleich Verteidigung und Entspannung“ bekannt wurde. Dort heißt es: „Das Gebiet des Nordatlantikvertrags kann nicht getrennt von der übrigen Welt behandelt werden. Krisen und Konflikte, die außerhalb des Vertragsgebiets entstehen, können seine Sicherheit entweder unmittelbar oder

durch Änderung des globalen Kräftegleichgewichts beeinträchtigen.“¹⁸

Eine rechtliche Klärung der Umwandlung der NATO vom Defensivbündnis zur Interventionsallianz mit globaler Reichweite hinsichtlich der Zulässigkeit des deutschen Mitwirkens an diesem Prozess nahm das Bundesverfassungsgericht (BVG) in mehreren Urteilen vor. Zunächst hatte die PDS-Bundestagsfraktion im Jahr 2000 gegen die deutsche Zustimmung zur neuen NATO-Strategie geklagt, in der die Ausweitung der Aufgaben festgeschrieben wird. Dies komme einer Vertragsänderung gleich, die nach Artikel 59 Absatz 2 GG die Zustimmung des Deutschen Bundestags erfordere. Das BVG lehnte die Klage im November 2001 als unbegründet ab: Wenn sich das Erscheinungsbild möglicher Friedensbedrohungen ändere, lasse der NATO-Vertrag Spielraum für anpassende Entwicklungen auch in Bezug auf den Einsatzbereich und den Einsatzzweck. Eine Zustimmung des Bundestags zu dem strategischen Konzept sei daher nicht erforderlich.¹⁹

In Kontinuität dieser Entscheidung steht auch das Bundesverfassungsgerichtsurteil bezüglich der Entsendung deutscher „Tornado“-Kampfflugzeuge im Rahmen der ISAF-Operation in Afghanistan im Juli 2007, gegen die ebenfalls die Bundestagsfraktion PDS/Die Linke geklagt hatte. Der NATO-geführte ISAF-Einsatz diene der Sicherheit des euroatlantischen Raums und bewege sich damit innerhalb des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags, wie es der Bundestag im Wege des Zustimmungsgesetzes zum NATO-Vertrag mitverantwortet habe. Nach Auffassung des BVG bedeute der regionale Bezug als Kernelement des NATO-Vertrags von Beginn an nicht, dass militärische Einsätze der NATO auf das Gebiet der Vertragsstaaten beschränkt sein müssten: „Mit dem Zweck der NATO als System mehrerer Staaten zur gemeinsamen Abwehr militärischer Angriffe von außen waren abwehrende militärische Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets, nämlich auch auf dem Territorium eines angrei-

fenden Staates, von vornherein impliziert. Insofern entspricht neben der militärischen Verteidigung gegen einen Angriff auch ein damit sachlich und zeitlich in Verbindung stehender komplementärer Krisenreaktionseinsatz auf dem Gebiet des angreifenden Staates noch der regionalen Begrenzung des NATO-Vertrags.“¹⁰ Eine Lösung der NATO von ihrem regionalen Bezugsrahmen könne im ISAF-Einsatz ebenfalls nicht gesehen werden.

Diese Entscheidung hat zwar rechtliche Klarheit gebracht, die politische Debatte ist damit aber nicht beendet. So wird die Argumentation des Gerichts kritisiert, nach der die NATO stets nach eigener Definition behaupten könne, eine bestimmte Aktion sei friedenssichernd und damit vom NATO-Vertrag gedeckt. Dies eröffne eine Rolle, nach der die NATO nach eigenem Gutdünken als „Weltpolizist“ agieren könne. In dieser Sichtweise liefert der NATO-Vertrag für einen Einsatz außerhalb des territorial festgelegten Einsatzgebiets keine hinreichende Grundlage, sodass sich die Frage stellt, ob sich die NATO in einer bedenklichen Entwicklung von *out of area* zu *out of treaty*, also der nicht vertragskonformen Neudefinition des Washingtoner Vertrags befinde. Eine formalrechtliche Klärung, also eine formelle Ausweitung des Aufgabenspektrums sowie eine Ausdehnung des Bündnisgebiets und damit eine Änderung des NATO-Vertrags wäre sicherlich eine politisch sachgerechte Lösung gewesen, dürfte aber auch weiterhin am Widerstand der Mehrheit der Bündnisstaaten scheitern. Sie ist auch deshalb kaum durchsetzbar, da jede Veränderung der Einstimmigkeit bedürfte und darüber hinaus von den Parlamenten aller Mitgliedstaaten ratifiziert werden müsste. Es ist daher eher von einer Dehnung bzw. rechtlichen Neudefinition des Washingtoner Vertrags auszugehen („informeller Vertragswandel“), indem unter Bezugnahme auf Artikel 4 des Vertrags die Rolle der NATO als Konsultativorgan stärker betont wird.

Neuartige Einsätze

Das Spektrum der NATO-Operationen reicht heute von „robusten“ Friedenssicherungsoperationen über maritime Antiterroroperationen, Ausbildungsmissionen, humani-

¹⁸ Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz („Harmel-Bericht“) vom 14. 12. 1967, in: NATO Informationsabteilung (Hrsg.), NATO. Tatsachen und Dokumente, Brüssel 1967, S. 375–379.

¹⁹ BVG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. 11. 2001, 2 BvE 6/99.

¹⁰ BVG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. 7. 2007, 2 BvE 2/07.

täre Hilfseinsätze, Unterstützungsmissionen anderer Organisationen bis hin zu einer Operation nach Artikel 5 als Beitrag zur Terrorbekämpfung. Hinzu kommt, dass neben ihrer schier unerschöpflichen Zahl auch die Komplexität der Einsätze ständig ansteigt. So werden seit einigen Jahren Einsätze im Bereich des *post-conflict peacebuilding*, also bei der Friedenskonsolidierung nach meist innerstaatlichen Gewaltkonflikten, immer häufiger. Zu den primären Aufgaben dieser Missionen gehören neben der Schaffung eines sicheren Umfeldes durch Umsetzung eines „robusten“ militärischen Mandats und der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten auch der Wiederaufbau von Institutionen in Verwaltung, Rechtspflege, Schulen und Medien sowie die Schaffung tragfähiger politischer, gesellschaftlicher, und nicht zuletzt ökonomischer sowie infrastruktureller Bedingungen, kurz: die (Wieder-)Errichtung eines funktionierenden Gemeinwesens zugunsten eines dauerhaften Friedens.¹¹

In den vergangenen 15 Jahren wurde die Debatte um die Aufgaben der NATO und die adäquaten strategischen Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben durch zahlreiche Ereignisse immer wieder neu angestoßen. Zu diesen zählten neben dem Ende des Ost-West-Konflikts die Konflikte und Kriege auf dem Balkan, die terroristischen Anschläge auf die USA am 11. September 2001 und die anschließenden militärischen Interventionen der USA in Afghanistan und im Irak, aber auch der Krieg im Kaukasus im Sommer 2008. Das Kernstück der Allianz, Artikel 5, ist bisher einmal in Anspruch genommen worden: Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 auf Washington und New York kam bereits am nächsten Tag der Nordatlantikrat zusammen und beschloss die Ausrufung des Bündnisfalls. Trotz erstmaliger Inanspruchnahme von Artikel 5 griffen die USA in den nachfolgenden militärischen

¹¹ Ein wichtiger Aspekt ist die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie den Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Vgl. dazu Janka Oertel/Johannes Varwick, NATO und Vereinte Nationen. Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial, in: Vereinte Nationen, (2008) 4, S. 160–167, und Johannes Varwick/Joachim Koops, The European Union and NATO: „Shrewd Interorganizationalism“ in the Making?, in: Knud Erik Jørgensen (ed.), The European Union and International Organizations, London 2009, S. 101–130.

Operationen zunächst nicht auf die konsensualen Strukturen der NATO zurück. Sie wandten sich in der „Allianz gegen den Terror“ vielmehr bilateral an eine Vielzahl von Staaten, mit denen sie auf Basis der UN-Sicherheitsratsbeschlüsse oder Absichtserklärungen im Rahmen der NATO mehr oder weniger intensiv zusammenarbeiten. Zudem hatten nicht die USA, sondern NATO-Generalsekretär Lord Robertson die Initiative zur Ausrufung des Bündnisfalls unternommen, der sich davon versprach, die Allianz nicht ins Abseits geraten zu lassen.¹²

Zu den NATO-Operationen vom Kosovo bis Afghanistan tragen heute auch rund 20 Nicht-NATO-Mitglieder mit Truppen und Unterstützungsleistungen bei, und andere Länder haben Interesse bekundet, enger mit der NATO zusammenzuarbeiten. Befürworter dieses Konzepts argumentieren, die NATO müsse eine Art Plattform für Staaten schaffen, denen ein alternatives Forum für das sicherheitspolitische Handeln fehle und die dennoch an NATO-Operationen teilnehmen wollen. In diesem Zusammenhang hat die NATO im Frühjahr 2005 mit Australien und im Frühjahr 2006 mit Neuseeland Abkommen über engere Kooperation und Zusammenarbeit beim Konfliktmanagement unterzeichnet; bereits seit 1991 gibt es einen institutionalisierten Dialog der NATO mit Japan, seit Januar 2005 auch mit Indien. Als weitere Bausteine in diesem Konzept werden Brasilien, Südkorea und Südafrika genannt.

Insbesondere in der amerikanischen Debatte – die gelegentlich auch in europäischen Staaten Widerhall findet – wird in diesem Zusammenhang das längerfristige strategische Ziel formuliert, die NATO zu einem globalen Bündnis der Demokratien (*Alliance of Democracies*) auszubauen. Dass die Allianz damit in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen treten würde, wird bewusst in Kauf genommen und sogar als Vorteil gesehen. Denn anders als bei Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats würde man sein Handeln nicht von der Zustimmung von Nicht-Demokratien abhängig machen.¹³ Dieses US-Konzept ist

¹² Vgl. Johannes Varwick, Die Nordatlantikorganisation und der „War on Terrorism“, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (2003) 5, S. 617–621.

¹³ Siehe etwa: Ivo Daalder/James Goldgeier, Global NATO, in: Foreign Affairs, (2006) 5, S. 105–113.

aber in der NATO in keiner Weise mehrheitsfähig, und so betont der NATO-Generalsekretär – der sich um die Formulierung von konsensfähigen Positionen bemühen muss –, dass die NATO zwar engere Beziehungen mit *likeminded nations beyond Europe* benötige, aber damit nicht zum „Weltpolizisten“ werden wolle: „Wir sind es nicht, und die NATO sollte auch nicht den Ehrgeiz entwickeln, es zu werden.“¹⁴

Verteidigungsbündnis oder Weltpolizei?

Die NATO befindet sich in einer Zwitterstellung: Sie ist noch immer Verteidigungsbündnis (System kollektiver Verteidigung), sie ist aber zunehmend auch zum Instrument internationaler Krisenbeherrschung geworden (System kollektiver Sicherheit). Den politischen Strukturveränderungen wurde einerseits mit der Schaffung neuer Mechanismen begegnet, wie etwa dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat oder auch der Europäisierung. Der Fortbestand als bedeutsame internationale Organisation im gewandelten internationalen Umfeld wurde andererseits durch eine geradezu als radikal zu bezeichnende innere Reform gesichert, bei welcher der Funktionswandel vom Verteidigungsbündnis zum System kollektiver Sicherheit im Vordergrund stand. Das Ziel war nun nicht mehr, die NATO zu haben, um sie nicht einsetzen zu müssen, sondern vielmehr die NATO zu verändern, um sie einsetzen zu können.

Zentrale Fragen sind jedoch für die Allianz noch nicht beantwortet: Stimmen die Allianzmitglieder hinsichtlich der Einschätzung der sicherheitspolitischen Probleme überein? Werden die Bedrohungen in gleicher Weise wahrgenommen? Was bedeutet die Veränderung des sicherheitspolitischen Umfeldes für die Kohäsion im Bündnis? Wie weit reicht der Mitgliedschaftsradius der Allianz, und wann ist die inneratlantische Kohäsions- und die russische Toleranzgrenze erreicht?

Denn trotz der wichtigen klassischen und der nicht weniger wichtigen neuen Aufgaben befindet sich die NATO in einem Dilemma. Der Außendruck, der vier Jahrzehnte lang wichtiges Bindeglied zwischen den Mitglied-

staaten war, ist weggefallen, und die Ausweitung des Aktionsradius des Bündnisses – welche die Allianz noch nicht zum Weltpolizisten, sehr wohl aber zu einem globalen Ordnungsfaktor macht – stellt bei jedem Einsatz eine enorme Herausforderung für die strategische Konsensbildung dar. Diese Entwicklung könnte dazu führen, dass bei sinkender unmittelbarer Bedrohung die Nutzung der Allianz als wichtigster sicherheits- und verteidigungspolitischer Bezugspunkt oder gar die Mitgliedschaft in der NATO von den Mitgliedstaaten nicht länger als sinnvoll bzw. erforderlich angesehen werden.

Der Rollenfindungsprozess der NATO im neuen sicherheitspolitischen Umfeld ist zwar weit vorangeschritten, aber alles andere als abgeschlossen. Die weitere Entwicklung der NATO hängt wesentlich von der Ausbildung der Interessenlage ihrer Mitglieder ab, insbesondere der Haltung der USA. Vermutlich werden sich in künftigen internationalen Krisen ganz verschiedene Koalitionen bilden; die Rolle und die Bedeutung der NATO dürften sich nach deren Brauchbarkeit bei der Koalitionsbildung wie auch nach der Verfügbarkeit ihrer Ressourcen bemessen. Die Allianz wird somit einen Standort im vierfachen Spannungsfeld zwischen einem „kollektivem Verteidigungsbündnis“, einem „Clearing House für globale Interventionseinsätze“, einem „Werkzeugkasten für amerikanische Ad-hoc-Koalitionen“ sowie einem „System kollektiver Sicherheit“ finden müssen.

Die Fliehkräfte und unterschiedlichen Sichtweisen zwischen den Mitgliedstaaten sind enorm. Ähnlich wie zu Zeiten des Harmel-Berichts im Jahr 1967 stünde anlässlich des 60-jährigen Bestehens der Allianz im April 2009 eine Richtungsdebatte auf der Tagesordnung, welche die Mitgliedstaaten bisher allerdings noch nicht in der gebotenen Offenheit führen möchten. Zwar haben die 26 Mitglieder im November 2006 auf ihrem Gipfeltreffen in Riga die *Comprehensive Political Guidance* verabschiedet, eine Leitlinie, welche die Richtung für die Transformation der NATO vorgeben soll.¹⁵ Diese bezieht

¹⁴ Jaap De Hoop Scheffer, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. 2. 2006, S. 4.

¹⁵ Vgl. *Comprehensive Political Guidance*. Endorsed by NATO Heads of State and Governments, 29. 11. 2006, in: www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm (13. 2. 2009).

sich aber – was bei einem Militärbündnis nicht überraschen sollte – vorwiegend auf die Frage der militärischen Fähigkeiten. Eine Neufassung des strategischen Konzepts aus dem Jahr 1999 steht hingegen aus.

Wichtige strategische Richtungsentscheidungen wie etwa die Frage nach der Rolle der Europäer im Bündnis, den politischen Rahmenbedingungen und der Wirksamkeit von Militäreinsätzen und dem Umgang mit Terrorismus und Massenvernichtungswaffen, aber auch das Verhältnis zu Russland stellen sich heute anders dar als noch vor zehn Jahren. Daher dürfte die Debatte über ein neues strategisches Konzept der Allianz nach dem Jubiläumsgipfel an Fahrt gewinnen. Inwieweit die unterschiedlichen Ansichten über die Reichweite und die Aufgaben der Allianz in einen neuen Konsens überführt werden können, hängt maßgeblich davon ab, ob sich die Mitglieder in ihrer Bedrohungswahrnehmung und der Einschätzung sicherheitspolitischer Probleme einander annähern.¹⁶

Anhänger der neorealistischen Theorie der internationalen Politik prognostizierten nach dem Epochenwechsel 1989/90, dass die NATO ein *disappearing thing* und es nur eine Frage der Zeit sei, wie lange sie noch als bedeutsame Sicherheitsinstitution erhalten bleibe. Angesichts dieser Erwartung hat die Allianz erstaunliche Anpassungsfähigkeit gezeigt: Sie hat neue Aufgaben gesucht und auch gefunden. Auch wenn die Konturen der künftigen NATO heute allenfalls in Umrissen erkennbar und die Schwierigkeiten enorm sind: Die Erfahrungen aus sechs Jahrzehnten sprechen dafür, dass die Allianz gute Chancen hat, auch in den kommenden Jahrzehnten relevant zu bleiben.

¹⁶ Siehe als aktuelle Beiträge zur Zukunftsdebatte Daniel Hamilton u. a., *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, Washington 2009, und Klaus Naumann u. a., *Towards a Grand Strategy for An Uncertain World*, Lunteren 2007.

Markus Kaim

Präsident Obama und die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

Wohl selten zuvor ist der Amtsantritt eines amerikanischen Präsidenten in Europa mit solch hohen Erwartungen begleitet worden wie der von Barack Obama. Dies hat verschiedene Ursachen, die miteinander verwoben sind: Zum einen fühlen sich viele Europäer dem neuen Amtsinhaber auf Grund seiner Person und seines Lebenslaufs offensichtlich nahe; zum anderen sprechen diejenigen Äußerungen aus dem Wahlkampf, die auf das politische Programm des neuen Präsidenten schließen lassen, in vielen Staaten Europas die Politik wie die öffentliche Meinung gleichermaßen an und verheißen ein großes Maß an Übereinstimmung und künftiger Zusammenarbeit. Schließlich profitiert das Ansehen Obamas von der – vorsichtig formuliert – geringen Wertschätzung der europäischen Öffentlichkeit für die außen- und sicherheitspolitische Bilanz der Regierung George W. Bush.

Markus Kaim

PD Dr. habil., geb. 1968; Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.
markus.kaim@swp-berlin.org

Nach acht Jahren, die in weiten Teilen der europäischen Gesellschaften als eine Zeit in Erinnerung bleiben werden, in der die USA den sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht oder nicht angemessen nachgekommen sind und in der die persönlichen Beliebtheitswerte von Präsident Bush nie zuvor bei einem amerikanischen Präsidenten gemessene Tiefen erreicht haben, erscheint vielen europäischen Betrachtern der Amtsantritt Obamas als ersehnte Zäsur für die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen. In zahlreichen Politikfeldern wird ein deutlicher Bruch mit den Entscheidungen der Regierung Bush erwartet: bei der Bekämpfung des Klimawandels, bei der Abrüstung und der Rüstungskontrolle, im

Kampf gegen den transnationalen Terrorismus, bei der Nutzung internationaler Organisationen, um nur einige zu nennen.

Vor diesem Hintergrund hat es der neue amerikanische Präsident in Europa leicht und schwer zugleich: leicht deshalb, weil er in der Sache eigentlich nichts tun muss, um höhere Sympathiewerte als sein Vorgänger zu erreichen, die wiederum die Voraussetzung dafür sind, dass den USA eine Führungsrolle in der internationalen Politik zugewiesen wird und europäische Staaten bereit sind, wieder der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik zu folgen. Zugleich hat er es schwer, da die europäischen Erwartungen auf seine Person fokussiert sind, aber strukturelle Beschränkungen, denen er bei seiner Politik unterliegt, ausgeblendet werden.

Im Folgenden soll an drei Feldern beispielhaft die veränderte Haltung der Regierung Obama gegenüber den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen analysiert werden: a) am prinzipiell veränderten Zugang zu multilateralen Organisationen, konkret: der NATO; b) an der amerikanischen Politik gegenüber der ISAF-Mission in Afghanistan sowie schließlich c) an der veränderten Position gegenüber Russland in sicherheitspolitischen Fragen. Abschließend soll diskutiert werden, welche Folgen dieser Paradigmenwechsel für Deutschland und die anderen europäischen NATO-Staaten als sicherheitspolitische Partner der USA haben werden.

Rückkehr zum Multilateralismus

Eines der Themen, bei denen die europäische Politik am stärksten einen Paradigmenwechsel erwartet, betrifft nicht die Substanz der amerikanischen Außenpolitik, sondern die instrumentelle Ebene: den Umgang der USA mit internationalen Organisationen und die Nutzung multilateraler Foren für ihre Politik. Der Grundübereinkunft der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen – „Multilateralismus für Gefolgschaft“ – sind bis zum Ende des Ost-West-Konflikts alle amerikanischen Regierungen prinzipiell gefolgt. Dabei sind jedoch immer wieder Abweichungen von diesem Kurs erkennbar geworden. Hauptgrund dafür war eine zeitweilige Unzufriedenheit mit den existierenden Organisationen der transatlantischen Sicherheit, vor allem mit der NATO.

Am deutlichsten hat diese Obamas Vorgänger George W. Bush artikuliert, in dessen Amtszeit, vor allem während der Jahre 2001 bis 2005, die nordatlantische Allianz lediglich eine untergeordnete Rolle im instrumentellen Kalkül der USA spielte. Das Bündnis galt in Washington als ineffektiv und überholt: Seine Entscheidungsprozesse dauerten zu lange, um auf Krisen reagieren zu können; mit wenigen Ausnahmen würden die europäischen Verbündeten keine substantiellen militärischen Beiträge leisten – kurz: Die NATO würde die USA fesseln und in ihren Handlungsspielräumen einschränken. Hingegen sei der Nutzen, den Washington bei der Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen aus diesem multilateralen Kooperationsrahmen ziehe, begrenzt. In Umkehrung des angesprochenen transatlantischen „Deals“ entzog sich die Regierung Bush weitgehend der Bindung durch den multilateralen Kooperationsrahmen der NATO. So nutzte sie die atlantische Allianz nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht, obgleich diese zum ersten Mal in ihrer Geschichte unter Bezug auf Artikel 5 des NATO-Vertrages den Bündnisfall ausgerufen hatte. Zahlreiche europäische Verbündete verweigerten im Gegenzug der Regierung Bush in sicherheitspolitischen Fragen die Gefolgschaft: Der Zwist um den Irak-Krieg 2003, die Frage einer in Osteuropa stationierten amerikanischen Raketenabwehr und die Debatte um ein autonomes militärisches Hauptquartier der Europäischen Union sind nur einige wenige Beispiele dieses transatlantischen Zerwürfnisses.¹

Umso mehr haben europäische Beobachter die Rückkehr der Regierung Obama zu einer multilateralen Politik im Rahmen der NATO begrüßt. In Fortführung beziehungsweise Bündelung zahlreicher Äußerungen hat Vizepräsident Joseph Biden auf der diesjährigen Münchener Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2009 das neue amerikanische Credo in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen wie folgt zusammengefasst: „The threats we face have no respect for borders. No single country, no matter how powerful, can best meet them alone. We believe that international alliances and organizations do not dimi-

¹ Vgl. ausführlich Markus Kaim, *Pragmatismus und Grand Strategy*. Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten (SWP-Studie S 31/2006), Berlin 2006; www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3448 (9. 3. 2009).

nish America's power – they help us advance our collective security, economic interests and values. So we will engage. We will listen. We will consult. America needs the world, just as I believe the world needs America.“¹²

Allerdings knüpft die Regierung Obama im doppelten Sinne an ihre Vorgängerin an: Zum einen betont sie, dass Allianzen, Verträge und internationale Organisationen, denen die USA angehören, glaubwürdig und effektiv sein und dass ihre Mitglieder gewillt wie fähig sein müssen, den Regeln der internationalen Politik Geltung zu verschaffen, das heißt deren Einhaltung gegebenenfalls auch zu erzwingen. In den entsprechenden Äußerungen von Vertretern der neuen amerikanischen Regierung klingt zum anderen die Erwartung an, dass die europäischen Verbündeten einen ihren Möglichkeiten entsprechenden Anteil an den Verpflichtungen der NATO tragen müssen. Die amerikanische Rückkehr zum Multilateralismus in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen bedeutet also nicht nur größere Möglichkeiten für die Politik der europäischen NATO-Mitglieder (wie in einigen Staaten bevorzugt wahrgenommen wird), sondern der neue Konsens, der im Kern eine Rückkehr zur alten transatlantischen Übereinkunft ist, bedeutet auch, dass die Regierung Obama größere Erwartungen an die Europäer herantragen wird und diese bereits mit Blick auf den NATO-Gipfel im April 2009 entsprechend geäußert hat.¹³

ISAF-Einsatz in Afghanistan

Deutlich werden diese Erwartungen vor allem im Kontext der NATO-Mission in Afghanistan. Die Regierung Obama hat unmittelbar nach ihrem Amtsantritt angekündigt, die amerikanische Politik im Irak und in Afghanistan neu zu bewerten. Eine Prioritätenverschiebung ist bereits klar erkennbar: Die amerikanische Truppenpräsenz im Irak gilt als ungeliebtes Erbe der Ära Bush und als Konflikt, der von der eigentlichen sicherheitspolitischen Hauptforderung, der Bekämpfung des islamistisch inspirierten transnationalen Terroris-

mus, abgelenkt habe. Zudem hat sich die sicherheitspolitische Situation im Irak mittlerweile so stabilisiert, dass bis zum August 2010 alle Kampfeinheiten und bis Ende 2011 die amerikanischen Truppen vollständig abgezogen werden sollen.¹⁴

Bezüglich Afghanistans werfen erste Wortmeldungen etwa der Außenministerin Hillary Clinton und des Nationalen Sicherheitsberaters James L. Jones der Bush-Regierung Misserfolge vor und schlagen eine strategische Neujustierung vor. Da es sich beim amerikanischen Engagement am Hindukusch um den Ausgangspunkt des Kampfs gegen den transnationalen Terrorismus handele, genieße dieses Engagement höchste Priorität. Im Gegensatz zur Bush-Administration schweben der Regierung Obama deutlich bescheidenere Ziele vor: Orientierungsmarke solle nicht länger sein, das Land zu einer westlichen Demokratie zu entwickeln, sondern sicherzustellen, dass es nicht länger als Vorbereitungsort terroristischer Anschläge dienen könne und dass innerhalb des politischen Systems bestimmte Mindeststandards von „Good Governance“ Beachtung finden.¹⁵

Die Afghanistanpolitik der USA wie der NATO müsse in einen regionalen Ansatz eingebettet ein, der Pakistan einschließe, da diejenigen Kräfte, welche die Sicherheit und den Staatsaufbau in Afghanistan unterminierten, Schutz in den Grenzgebieten Pakistans fänden. Dies ist zum einen in der faktisch offenen Grenze zwischen den beiden Ländern begründet, die täglich von mehreren Tausend Menschen unkontrolliert passiert wird, zum anderen in der schwach ausgebildeten Autorität der pakistanischen Zentralregierung, die Teile des Staatsgebietes mit ihren Sicherheitskräften nicht mehr kontrollieren kann. Ohne eine Einbindung Pakistans (und weiterer Nachbarstaaten) wird es, so die Perspektive der Regierung Obama, keinen Erfolg in Afghanistan geben. Die Ernennung von Richard Holbrooke zum Sondergesandten für Afghanistan und Pakistan, der einige europäische Staaten ebenfalls mit der Ernennung eigener

¹² [www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238& \(9. 3. 2009\).](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238& (9. 3. 2009).)

¹³ Vgl. Peter Rudolf, Amerikas neuer globaler Führungsanspruch. Außenpolitik unter Barack Obama (SWP-Aktuell 77/ 2008), Berlin 2008, S. 4.

¹⁴ Vgl. Peter Baker/Elisabeth Bumiller, Obama favoring mid-2010 pullout in Iraq, aides say, in: International Herald Tribune vom 25. 2. 2009.

¹⁵ Vgl. Eric Bonse/Markus Ziener, Bündnis formuliert neue Afghanistan-Strategie, Clinton und Biden stimmen sich mit den Alliierten ab, in: Handelsblatt vom 5. 3. 2009.

Koordinatoren gefolgt sind, reflektiert diesen neuen Ansatz.¹⁶

Die dabei einzuschlagende Strategie solle alle Bestandteile der Macht der USA zur Anwendung bringen, und zwar Diplomatie, militärische Instrumente und die Unterstützung bei der Entwicklung des Landes. Damit greift die Regierung stärker als ihre Vorgängerin den *Comprehensive Approach* der NATO auf, also das Bemühen, in Afghanistan unterschiedliche Instrumente koordiniert so zu verwenden, dass die im Mandat festgelegten Ziele in absehbarer Zeit erreicht werden können. Dies schließt auch Gespräche mit gemäßigten Taliban sowie erhöhten Reformdruck auf die Regierung des afghanischen Präsidenten Hamid Karzai ein.¹⁷ Schon seit längerer Zeit betonen amerikanische Politiker und Militärvertreter immer wieder, dass die Mission in Afghanistan mit militärischen Mitteln allein nicht zum Erfolg geführt werden könne. Diese Einsicht wird erst seit dem Amtsantritt Obamas in Europa stärker wahrgenommen und bietet Anknüpfungspunkte für diejenigen europäischen NATO-Mitglieder, die aus verschiedenen Gründen kein größeres militärisches Engagement in Afghanistan leisten können oder wollen.

Dennoch wird auf absehbare Zeit die militärische Durchsetzung und Gewährleistung von Sicherheit in Afghanistan im Mittelpunkt amerikanischer Politik stehen. Denn im Rahmen der strategischen Neuausrichtung zielen die ersten politischen Äußerungen von Vertretern der Regierung Obama vor allem darauf, das amerikanische militärische Engagement auszubauen, sowohl im Rahmen der von Washington geführten Operation *Enduring Freedom* als auch im Rahmen der von der NATO im Auftrag der Vereinten Nationen gestellten *International Security Assistance Force* (ISAF). Denn den Kampf gegen die Taliban sowie die Gewährleistung von Sicherheit für den Staatsaufbau betrachtet die Regierung Obama als wichtigste Herausforderung bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus. So hat der Präsident im Februar angeordnet, dass von Mai 2009 an zusätzlich 17 000 Soldaten nach

Afghanistan verlegt werden, um die sich verschlechternde Sicherheitslage zu stabilisieren. Die Gesamtzahl der amerikanischen Soldaten wird dann bei 55 000 Mann liegen. Korrespondierend dazu hat Verteidigungsminister Robert Gates auf dem informellen Treffen der NATO-Verteidigungsminister im Februar in Krakau zum wiederholten Male den amerikanischen Wunsch vorgetragen, dass die europäischen NATO-Partner ihr militärisches Engagement verstärken sollten – ein Anliegen, das nicht nur von beiden großen Parteien in den USA geteilt wird, sondern auch in weiten Teilen der öffentlichen Meinung und der Medien Widerhall findet.¹⁸

Dabei ist der Regierung Obama durchaus klar, dass die öffentliche Meinung in den meisten europäischen Staaten, die an der ISAF-Mission beteiligt sind, der Operation ablehnend gegenübersteht und dadurch die Handlungsspielräume der Regierungen begrenzt sind. Politikberater in Washington verweisen daher immer wieder auf eine Art Arbeitsteilung innerhalb der Mission, derzufolge die USA die militärische Hauptlast tragen müssten, da die Europäer angesichts der existierenden Einsatzbeschränkungen der nationalen Kontingente nur einen begrenzten operativen Nutzen brächten. Stattdessen könnten die europäischen NATO-Mitglieder größere Leistungen beim Aufbau staatlicher Institutionen in Afghanistan und beim Wiederaufbau erbringen. Dies würde allerdings mittelfristig einer Ausdifferenzierung und Entsolidarisierung innerhalb der Allianz Vorschub leisten, in der die Mitglieder sich je nach Gusto an einzelnen Missionen beteiligten. Das Ende einer geteilten Risikoeinschätzung und Lastenteilung bedeutete nicht das Ende der NATO, aber ihre funktionale Aushöhlung.¹⁹

Russland und die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

Auch in einem zweiten Feld der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zeichnet sich seit der Amtseinführung der Regierung Obama ein Paradigmenwechsel ab, nämlich

¹⁶ Vgl. Holbrookes Rede auf der 45. Münchener Sicherheitskonferenz am 8. 2. 2009: www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=2668 (9. 3. 2009).

¹⁷ Vgl. Helene Cooper/Sherryl Gay Stolberg, Obama Ponders Outreach to Elements of Taliban, in: *New York Times* vom 8. 3. 2009.

¹⁸ Vgl. beispielhaft: *Salvaging Afghanistan*, in: *New York Times* vom 20. 2. 2009.

¹⁹ Vgl. Henry Kissinger, *A Strategy for Afghanistan*, in: *Washington Post* vom 26. 2. 2009; Stanley R. Sloan, *Pondering NATO's Future*, in: *International Herald Tribune* vom 6. 3. 2009.

in den Beziehungen zu Russland. Das betrifft das Verhältnis der NATO zu Moskau, viel stärker aber die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Russland, deren Qualität letztlich das erstere determiniert. Zur Illustration des Neubeginns sei noch einmal aus der Münchener Rede von Vize-Präsident Biden zitiert: „The United States rejects the notion that NATO’s gain is Russia’s loss, or that Russia’s strength is NATO’s weakness. The last few years have seen a dangerous drift in relations between Russia and the members of our Alliance. It is time to press the reset button and to revisit the many areas where we can and should work together.“¹⁰

Dieser Paradigmenwechsel hat insofern unmittelbare Bedeutung für die NATO und damit für Europa, da das Verhältnis zwischen der nordatlantischen Allianz und Moskau letztlich eine Ableitung der amerikanisch-russischen Beziehungen ist: Sind die USA und Russland zur Kooperation bereit, so erleichtert dies auch die Zusammenarbeit der NATO mit Washington. Dafür ist vor allem die Führungsrolle Washingtons im Bündnis verantwortlich, die in Russland allerdings überzeichnet wahrgenommen wird.

Die vergangenen Jahre wurden von Spannungen zwischen den Regierungen Bush und Putin dominiert, die zum Teil direkt die NATO betrafen oder sie mittelbar berührten: der russisch-georgische Konflikt im Sommer 2008; die Frage der Erweiterung der NATO um Georgien und die Ukraine; die angekündigte Stationierung eines Raketenabwehrsystems in Polen und der Tschechischen Republik; die Rivalität der beiden Akteure in Zentralasien; die Debatte um die Anerkennung des Kosovo; die Verhandlungen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle und vieles mehr. Häufig waren die Konflikte mehr Symptom tiefer liegender Differenzen als Anlass für die bilaterale Auseinandersetzung: Auf Seiten der Regierung Bush war es vor allem die Einschätzung, dass es sich bei Putin und den ihn umgebenden Eliten um Repräsentanten eines Systems handele, deren autoritärer innenpolitischer Kurs sich auch in einer konfrontativen Außenpolitik, vor allem im postsowjetischen Raum, manifestieren werde. Für Russland bestätigte die Konfrontation mit der Regierung Bush nur, dass Wa-

shington kein Interesse an einem gleichberechtigten russischen Partner in den internationalen Beziehungen hatte, sondern an einem schwachen Russland, das von den USA dominiert werde.

Beide Wahrnehmungen gehen auf das bilaterale Verhältnis der 1990er Jahre zurück, das in beiden Hauptstädten fundamental unterschiedlich wahrgenommen wird: Für die heutigen russischen Politiker handelt es sich vor allem um ein Jahrzehnt des machtpolitischen Niedergangs, für die USA hingegen bedeutete der politische und wirtschaftliche Abstieg Russlands die Begünstigung einer unbegrenzten amerikanischen Führungsrolle im internationalen System. Am Ende der Ära Bush war von Elementen der Kooperation kaum noch etwas zu sehen.

Bereits nach wenigen Wochen ihrer Amtszeit ist erkennbar, dass sich die Regierung Obama um eine Neuorientierung der amerikanisch-russischen Beziehungen bemüht – Außenministerin Clinton sprach mit Blick auf Russland von einem „konstruktiven Verhältnis“ der beiden Staaten: Zu den ersten Signalen gegenüber Moskau gehörte, dass Obama in einem Brief an Präsident Dmitri Medwedew seine prinzipielle Bereitschaft bekundet hat, auf die vertraglich vereinbarte Raketenabwehr in Osteuropa zu verzichten, sofern Russland seine Unterstützung für iranische Waffenprogramme einstelle.¹¹ Bereits zuvor hatten der US-Präsident und seine für Sicherheitspolitik zuständigen Mitarbeiter das von der Regierung Bush initiierte Raketenabwehrsystem recht dilatorisch behandelt und darauf verwiesen, dass es nur dann stationiert werden solle, wenn sichergestellt sei, dass die notwendige Technologie tatsächlich funktioniere und kostengünstig sei.

Ein weiteres Zeichen des Entgegenkommens ist die zögerliche Behandlung einer NATO-Erweiterung um Georgien und die Ukraine, gegen die sich Russland immer ausgesprochen hat und die von der Regierung Bush in der NATO stark vorangetrieben wurde. Zwar haben Vertreter der Regierung Obama

¹⁰ Wie Anm. 2.

¹¹ Vgl. Peter Baker, Obama Offered Deal to Russia in Secret Letter, in: New York Times vom 3. 3. 2009; Michael A. Fletcher, Obama Makes Overtures to Russia on Missile Defense, in: Washington Post vom 3. 3. 2009.

betont, dass man keine russischen Einfluss-sphären akzeptieren werde und stattdessen das Recht souveräner Staaten wiederholt, über ihre Bündniszugehörigkeit frei zu entscheiden. Gleichzeitig haben sie jedoch betont, dass diese erst dann erfolgen könne, wenn die beiden Staaten dazu politisch wie militärisch in der Lage seien. Zugleich hat Biden unterstrichen, dass dieser Streitpunkt der Zusammenarbeit zwischen Moskau und Washington nicht im Weg stehen solle. Der Beschluss der NATO-Außenminister zur Wiederaufnahme der Treffen des NATO-Russland-Rates am 5. März 2009 war daher vor allem durch den amerikanischen Positionswechsel möglich.¹² Dass Clinton sich unmittelbar im Anschluss an ihren Brüssel-Besuch in Genf mit ihrem russischen Amtskollegen Sergei Lawrow getroffen hat, unterstreicht die von der neuen Regierung angestrebte Aufwertung der bilateralen Beziehungen.¹³

Schließlich bemüht sich die Regierung Obama um einen Neubeginn im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle: Bei der ersten Pressekonferenz seiner Amtszeit schlug Obama Russland vor, gemeinsam die Führungsrolle im Kampf gegen die Verbreitung von Atomwaffen zu übernehmen. Zudem kündigte er an, er wolle Bewegung in die festgefahrenen Bemühungen zur weltweiten nuklearen Abrüstung bringen. Die USA und Russland sollten mit gutem Beispiel vorangehen und Verhandlungen über einen weiteren Abbau ihres nuklearen Waffenarsenals aufnehmen. Erste Schritte betreffen ein Nachfolgeabkommen für das Ende 2009 auslaufende START-Abkommen zwischen den USA und Russland über die gemeinsame schrittweise Reduzierung atomarer Trägerwaffensysteme.

Fazit

Die „Rückkehr“ der USA zum Multilateralismus ist für die europäischen NATO-Mitglieder ein zweischneidiges Schwert. Einerseits unterwerfen sich die USA wieder stärker den Mechanismen des Konsultations- und Entscheidungsprozesses innerhalb des atlantischen Bündnisses, andererseits hat auch die

¹² Vgl. die Pressekonferenz von Clinton im Anschluss an das Treffen: www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120068.htm (9. 3. 2009).

¹³ Vgl. Glen Kessler, Clinton „Resets“ Russian Ties – and Language, in: Washington Post vom 7. 3. 2009.

Regierung Obama nicht vom Ziel eines effektiven Multilateralismus Abstand genommen. Der Wert der NATO wird auch weiter daran gemessen werden, ob ihre Mitgliedstaaten den politischen Willen und die Fähigkeiten aufbringen, zügig und wirksam militärisch zu handeln. Angesichts der Tatsache, dass die amerikanischen Vorstellungen zur Zukunft der NATO noch vage erscheinen, fällt es aus europäischer Perspektive leicht, die sich daraus ergebenden Anforderungen zögerlich zur Kenntnis zu nehmen oder sogar vollständig auszublenden. Doch wenn die strategische Neuausrichtung der amerikanischen Sicherheitspolitik abgeschlossen, die letzte Personalentscheidung gefällt und die Bilder des NATO-Jubiläumsgipfels anlässlich ihres 60. Geburtstages verblasst sein werden, wird sich in aller Deutlichkeit die Frage für die europäischen NATO-Staaten stellen, welche Vorstellungen sie zur inneren Verfasstheit und zum zukünftigen Aufgabenspektrum des Bündnisses haben und welche Lasten sie zu tragen bereit sind.¹⁴

Dies betrifft vor allem die laufenden Operationen der Allianz, angesichts ihrer Größe und ihres politischen Gewichtes vor allem die ISAF-Mission in Afghanistan. Zwar scheint die Regierung Obama noch die innenpolitischen Beschränkungen europäischer Regierungen zu akzeptieren, die sich aus einer die Mission ablehnenden öffentlichen Meinung und anstehender Wahltermine, etwa in Deutschland und Großbritannien, ableiten. Dieser Zustand der bündnispolitischen Unverbindlichkeit wird sich aber nicht mehr lange aufrechterhalten lassen: Für 2010 haben die Niederlande das Ende ihrer militärischen Mission in der afghanischen Provinz Uruzgan angekündigt. Für den Sommer 2011 hat die kanadische Regierung den Abzug ihrer Kampftruppen aus Kandahar beschlossen. Daraus leitet sich nahezu zwingend ab, dass am Ende dieses Jahres Entscheidungen darüber gefällt werden müssen, welche (europäischen) NATO-Staaten diese Lasten übernehmen. Bleiben europäische Zusagen aus und die USA füllten die genannten militärischen Lücken, droht eine Fortdauer des Ungleichgewichts im Bereich der militärischen Lastenteilung, die mittelfristig die Solidarität im Bündnis unterminierte. Sollte sich auch

¹⁴ Vgl. Gerald F. Seib, Multilateralism Cuts Both Ways, in: Wall Street Journal vom 3. 3. 2009.

Washington diesen zusätzlichen Lasten verweigern, würde die ISAF-Mission voraussichtlich 2011/2012 zu Ende gehen, nicht etwa, weil die NATO die angestrebten Ziele erreicht hätte, sondern schlicht deshalb, weil kein politischer Konsens zwischen den Mitgliedern mehr vorhanden wäre, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Auch das von den europäischen Staaten begrüßte Tauwetter zwischen Washington und Moskau könnte unerwartete Folgen zeitigen. Einerseits würde die NATO zwar nicht weiter von den internen Spannungen zwischen den Staaten belastet werden, die der russischen Sicherheitspolitik skeptisch gegenüberstehen und denjenigen, die in Russland einen strategischen Partner sehen. Auch die Einhegung oder Regelung von Regionalkonflikten könnte leichter werden. Zugleich wird aber die Stimme der Europäer in Fragen der internationalen Sicherheit an Gewicht verlieren: Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle werden vor allem in bilateralen Verhandlungen zwischen Moskau und Washington verhandelt werden, möglicherweise auch das Projekt einer gemeinsamen Raketenabwehr.

Umso wichtiger ist für die europäischen NATO-Staaten, in den kommenden Monaten nicht nur auf die Vorschläge der Regierung Obama zu warten. Im Gegensatz zu zahlreichen Vorgängern hat die neue Exekutive die europäischen Partner förmlich dazu eingeladen, Anregungen für eine gemeinsame transatlantische Sicherheitsagenda zu liefern und ihre Offenheit signalisiert, diese in die amerikanischen Überlegungen einzubeziehen.¹⁵ Das „Fenster der Gelegenheit“ für die europäischen NATO-Mitglieder wird sich nach der Phase der Konstituierung der Regierung Obama, während der die Schlüsselposten besetzt werden und die strategische Neuausrichtung abgeschlossen wird, zwar nicht wieder vollständig schließen. Es wird aber für die Europäer dann deutlich schwieriger werden, auf die Außenpolitik der USA Einfluss zu nehmen, sobald diese sich einmal auf die einzuschlagenden Pfade festgelegt hat.

¹⁵ Vgl. dazu Volker Perthes, Bei der Neuordnung dabei sein, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. 3. 2009.

Josef Braml

Im Westen nichts Neues?

Voraussagen, nach denen mit dem Untergang der Sowjetunion auch die transatlantische Allianz ihre Mission erfüllt habe, waren verfrüht. Die NATO hat das Ende des Kalten Kriegs überlebt. Gleichwohl muss sich die „großartigste Allianz, die je gebildet wurde, um unsere gemeinsame Sicherheit zu verteidigen“ – wie US-Präsidentschaftskandidat Barack Obama die NATO an der Siegesssäule in Berlin pries – den neuen geopolitischen Rahmenbedingungen und den strategischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anpassen.¹

Josef Braml

Dr. phil., geb. 1968; Leiter der Redaktion „Jahrbuch Internationale Politik“, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Rauchstraße 17–18, 10787 Berlin.
braml@dgap.org

In seiner Berliner Rede stellte Obama die rhetorische Frage, ob es denn nicht auch gelingen könnte, „eine neue und globale Partnerschaft zu etablieren“, um den Terrornetzwerken den Garaus zu machen. Obama verwies dabei auf die transatlantische Beziehung, machte aber auch deutlich, dass sich Amerika und Europa nicht von der Welt abwenden sollten, um der „Last globaler Staatsangehörigkeit“ und Verantwortung zu entgehen. „Ein Wechsel der politischen Führung in Washington wird diese Last nicht beseitigen“, warnte er. Es sei nunmehr an der Zeit, „neue, global übergreifende Brücken“ zu bauen, die genau so stark sein sollten wie die transatlantische Verbindung, um die größer werdenden Belastungen zu tragen.

Mit seinen Ausführungen im Wahlkampf unterschied sich Senator Obama nicht wesentlich von den außenpolitischen Vorstellungen seines Herausforderers John McCain. Der Präsidentschaftsbewerber der Republikaner, Senator McCain, favorisierte zwar frei-

¹ Übersetzt aus dem Transkript der Rede von Barack Obama in Berlin, in: New York Times vom 24. 7. 2008; dort auch das folgende Zitat.

mütiger eine so genannte „League of Democracies“.¹² Doch diese in ihren Grundzügen von der Clinton-Administration inspirierte Idee wird schon seit längerem von den Demokraten und insbesondere auch von Obama nahestehenden Experten in Think-Tanks befürwortet.¹³ Einer der Befürworter dieser Idee, Ivo Daalder, wird in der Obama-Administration voraussichtlich die Aufgabe des NATO-Botschafters übernehmen. Ebenso verdeutlichen die Übernahme von George W. Bushs Verteidigungsminister Robert Gates und die Berufung von James Jones (dem ehemaligen NATO-Kommandeur und späteren außenpolitischen Wahlkampfberater von John McCain) zum Berater für Nationale Sicherheit, dass in außenpolitischen Grundsatzfragen ein parteiübergreifender Konsens besteht. Die Personalentscheidungen des neuen US-Präsidenten lassen keinen radikalen Kurswechsel, sondern vielmehr Kontinuität erwarten.

Instrumenteller Multilateralismus

Obamas Grundorientierungen stehen in einer längerfristigen Tradition amerikanischer Außenpolitik. Zwar argumentieren an beiden Rändern des politischen Spektrums einerseits libertäre Republikaner und andererseits gewerkschaftsnahe Demokraten – aus unterschiedlichen Gründen – gegen das internationale Engagement der USA.¹⁴ Aber den tonangebenden außenpolitischen Mainstream einigt ein liberal-hegemoniales Weltbild, wonach die USA die Welt nach ihren Wertvorstellungen und Interessen ordnen.

Dabei gibt es hin und wieder unterschiedliche Auffassungen darüber, wie diese Weltordnungsvorstellungen umgesetzt werden sollen. Als der neokonservativ inspirierte unilaterale

¹² So Senator John McCain in seiner außenpolitischen Grundsatzrede am 1. 5. 2007 an der Hoover Institution.

¹³ Vgl. Ivo Daalder/James Lindsay, *An Alliance of Democracies. Our Way or the Highway*, in: *Financial Times* vom 6. 11. 2004.

¹⁴ Die einen, libertär gesinnte Republikaner, sind besorgt um die „innere kapitalistische Ordnung“ und das wachsende Haushaltsdefizit und stellen sich gegen ein kostspieliges militärisches Engagement. Die anderen, traditionelle, den Gewerkschaften nahe stehende Demokraten, verteidigen die „sozialen Interessen Amerikas“ und befürchten, dass Mittel für internationale bzw. militärische Zwecke verbraucht werden und für innere soziale Belange fehlen.

Alleingang, vor allem der Waffengang im Irak, die Grenzen amerikanischer Militärmacht verdeutlichte, haben spätestens in der zweiten Amtszeit George W. Bushs multilaterale Stimmen den Ton angegeben. Während insbesondere die erste Amtszeit noch unter dem Mantra „unilateral soweit möglich, multilateral wenn nötig“ stand, kündigte die Regierung Obama eine umgekehrte Handlungslogik an: „Wir handeln in Partnerschaft, wo wir können, und im Alleingang nur, wenn wir müssen.“ Die neue Regierung befürchtet nicht, dass internationale Bündnisse und Organisationen die Macht der USA verringern. Im Gegenteil: „Wir glauben“, so Vizepräsident Joseph Biden, „sie helfen unsere kollektive Sicherheit, unsere gemeinsamen Wirtschaftsinteressen und Werte zu stärken.“¹⁵

Gleichwohl sollten sich die Europäer nicht täuschen: „Multilateral“ wird in den USA anders, seit jeher instrumentell, verstanden. Multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen und die NATO wurden geschaffen, um amerikanische Interessen und Weltordnungsvorstellungen durchzusetzen und die dabei anfallenden Lasten mit den Nutznießern und Trittbrettfahrern zu teilen.

Diese Grundhaltung außenpolitischer Eliten entspricht auch den Präferenzen der breiten Öffentlichkeit in den USA. Eine in den vergangenen Jahren unverändert große Mehrheit der Amerikaner (59 Prozent) schätzt den wesentlichen Beitrag, den die NATO zur Sicherheit des eigenen Landes leistet. Eine noch größere Zahl von Amerikanern (82 Prozent) ist aber der Meinung, dass im Falle eines Einsatzes alle NATO-Mitgliedstaaten Truppen entsenden sollten. Selbst jene, die keine Truppen bereitstellen, sollten sich an den Kosten beteiligen.¹⁶ Insbesondere Europa muss aus amerikanischer Sicht stärker in die Pflicht genommen werden.

Agenda zur Erneuerung der NATO

Obwohl Vizepräsident Joseph Biden als Vertreter der „neuen Regierung“ in seiner Rede bei der Münchener Sicherheitskonferenz im

¹⁵ Übersetzt aus dem Transkript der Rede von US-Vizepräsident Joseph Biden bei der 45. Münchener Sicherheitskonferenz vom 7. 2. 2009.

¹⁶ Vgl. German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2008*, Berlin 2008, S. 15.

Februar 2009 rhetorisch „ein neues Zeitalter“ ankündigte, benannte er einen Aufgabenkatalog zur „Erneuerung der NATO“, der inhaltlich im Großen und Ganzen auch so von der Vorgängerregierung hätte formuliert werden können. Demnach bleibe die Hauptaufgabe der NATO die kollektive Verteidigung ihrer Mitglieder. Doch angesichts „neuer Bedrohungen“ und „neuer Realitäten“ benötigten die Bündnispartner „neue Entschlossenheit“, sie zu meistern, und „neue Fähigkeiten“, um erfolgreich zu sein. Das Bündnis müsse besser ausgestattet werden, um der Verbreitung der gefährlichsten Waffen der Welt Einhalt zu gebieten, dem Terrorismus entgegenzutreten, Cyber-Sicherheit zu gewährleisten, die Energiesicherheit zu verbessern und innerhalb und außerhalb des Bündnisgebietes effektiver zu handeln. Um den zunehmenden Fähigkeiten Irans entgegenzuwirken, soll auch die Raketenabwehr weiterentwickelt werden. Voraussetzung dafür sei jedoch – und das ist eine bemerkenswerte Veränderung gegenüber der Haltung der Bush-Regierung –, dass sich die Technologie bewähre und kosteneffektiv sei. Ebenso außergewöhnlich war die Ankündigung, dieses in Abstimmung mit den NATO-Bündnispartnern und mit Russland zu überprüfen.¹⁷

Mit anderen Worten: Aus amerikanischer Perspektive bleibt die transatlantische Allianz gefordert, neue Bedrohungen zu erkennen und ihnen mit politischer Entschlossenheit effektiv und kosteneffizient – bestenfalls in Kooperation mit Gleichgesinnten und -interessierten – zu begegnen.

Neue Bedrohungswahrnehmung. Obschon die jüngsten Auseinandersetzungen zwischen Russland und Georgien sowie der Wettstreit um knapper werdende Energierohstoffe die traditionellen Sicherheitsbedrohungen wieder mehr ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt haben, geht es nach der in den USA vorherrschenden Meinung heute weniger darum, zwischenstaatliche Angriffskriege zu verhindern. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 setzte sich in der amerikanischen Diskussion vielmehr die Einsicht durch, dass asymmetrische Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure, insbesondere die Gefahren, die von prekären Staaten ausgehen, das vitale Sicherheitsinteresse der USA

berühren. Bruce Riedel, der vom Nationalen Sicherheitsberater Jones mit der Ausarbeitung einer umfassenden Strategie für Afghanistan und Pakistan beauftragte ehemalige Sicherheitsberater des CIA, verdeutlichte bereits im Oktober 2008 sein größtes Schreckensszenario, nämlich die Möglichkeit, dass islamische Radikale nach Afghanistan zum Zerfall eines weiteren Staates beitragen: „Ein gescheiterter Staat in Pakistan ist der schlimmste Alptraum, den sich Amerika im 21. Jahrhundert vorstellen kann.“¹⁸

Demnach gilt es, neuen grenzüberschreitenden Bedrohungen zu begegnen, die von der porösen inneren Struktur prekärer und zerfallender Staaten ausgehen. Das Souveränitätsrecht eines Staates soll demnach an die „Verantwortung zum Schutz“ (*responsibility to protect*) der eigenen Bevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen und an die Bedingung geknüpft werden, dass vom eigenen Territorium keine Bedrohung für andere Länder ausgeht.

Neue Raison d'Être. Die „bedingte Souveränität“ bedeutet für die internationale Staatengemeinschaft ein Recht, ja sogar eine Pflicht zu intervenieren, wenn ein Staat seine Sicherheitsverantwortung nicht erfüllt. Im Grundsatz hat die Weltgemeinschaft dieses grundlegende Prinzip (im „Outcome Document“ des UN-Gipfels 2005) akzeptiert, das es aber noch zu konkretisieren gilt. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob ausschließlich der UN-Sicherheitsrat zu einem derartigen Eingriff in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten legitimiert sein soll. Amerikanische Sicherheitsexperten weisen darauf hin, dass der Sicherheitsrat seinen Aufgaben wiederholt (in Ruanda, im Kosovo oder in der westsudanesischen Provinz Darfur) nicht gerecht geworden sei. Nach diesen Erfahrungen sollten westliche Demokratien notfalls auch ohne Billigung der UN zusammenarbeiten.¹⁹ Den Präzedenzfall bildete aus amerikanischer Sicht der Kosovo-Krieg, namentlich die „humanitäre Intervention“ der NATO im Frühjahr 1999 in Jugoslawien gegen das Regime von Slobodan Milošević, nachdem eine russische Vetodrohung im

¹⁸ Zit. nach: James Kitfield, „Af-Pak“ Presents a Daunting Challenge, in: National Journal vom 21. 2. 2009.

¹⁹ Dafür plädieren etwa I. Daalder/J. Lindsay (Anm. 3).

¹⁷ Vgl. J. Biden (Anm. 5).

UN-Sicherheitsrat ein Mandat für militärische Interventionen verhindert hatte.

Nach Einschätzung des Partei- und verschiedene Denkschulen übergreifenden *Princeton Project on National Security* könnte im Falle der Unreformierbarkeit der UN mit dem „Konzert der Demokratien“ ein „alternatives Forum für die Bewilligung des Einsatzes militärischer Gewalt“ gebildet werden.^{I¹⁰} Ebenso fordert Will Marshall vom *Democratic Leadership Council* in einem Memo an den neuen Präsidenten, dass er die NATO von einem nordamerikanisch-europäischen Pakt in eine „globale Allianz freier Nationen“ umwandeln sollte. Demokratien wie Japan, Australien und Indien in die NATO einzu binden, würde nicht nur die Legitimität globaler Einsätze, sondern auch die dafür notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen des Bündnisses erhöhen.^{I¹¹}

Mehr Fähigkeiten und Ressourcen. Die NATO sollte grenzüberschreitenden Bedrohungen dort begegnen, wo sie entstehen. Demnach ist es für die NATO nötig, Sicherheit zu „externalisieren“, sie außerhalb des Bündnisgebietes zu gewährleisten. Das umfangreiche Aufgabenspektrum einer derart „globalisierten NATO“ reicht dabei von Katastrophenhilfe, Energiesicherheit und Piratenbekämpfung über friedenserhaltende Missionen bis hin zu „robusten“ Kampfeinsätzen.

Seit September 2005 beteiligen sich NATO-Mitglieder an der Ausbildung und Ausrüstung irakischer Polizei- und Sicherheitskräfte, im Irak selbst oder, wie die deutschen Einheiten, auf externem Gebiet. Darüber hinaus wurde erwogen, derartige Ausbildungsmissionen der Allianz im Nahen und Mittleren Osten auszudehnen.

Während vor allem US-Militärkreise grundsätzliche Zweifel artikulieren, ob das US-Militär und NATO-Truppen für derartige „hybride Missionen“ überhaupt ausgebildet und ausgerüstet sind, hat Obama auch für Afghanistan eine „strategische Überprüfung“ angeordnet. Demnach sollen eine „umfassende“, Pakistan

^{I¹⁰} Vgl. G. John Ikenberry/Anne-Marie Slaughter, *Forging a World of Liberty Under Law*, Princeton University (The Princeton Project Papers), September 2006, S. 7, S. 23–26, S. 61.

^{I¹¹} Vgl. Will Marshall, *Taking NATO Global*. Memo to the New President, Washington, DC (Democratic Leadership Council), 15. 1. 2009.

einbeziehende regionale Strategie erarbeitet und die zivilen und militärischen Ressourcen auf solidarische Weise genutzt werden.^{I¹²}

Aus amerikanischer Perspektive haben die Europäer die Solidarität innerhalb der NATO schon seit Längerem strapaziert. Insbesondere die beschränkten militärischen Kapazitäten der meisten europäischen Bündnispartner, bedingt durch ihre niedrigen Verteidigungsbudgets und mangelnde Koordination, würden der Erosion des Bündnisses Vorschub leisten. Über kurz oder lang würde sich demnach eine Arbeitsteilung verfestigen, gemäß derer die USA und weitere Staaten mit entsprechenden militärischen Fähigkeiten und politischem Willen für Kampfeinsätze zuständig sind und die anderen NATO-Bündnispartner, die meisten Europäer, für die länger andauernden Aufgaben der Stabilisierung und des Wiederaufbaus verantwortlich zeichnen.

Trotz der funktionalen Ausdifferenzierung sollten jedoch im Sinne eines *burden sharing* alle Mitgliedsländer die anfallenden Lasten tragen, indem die gemeinsame Finanzierung (*common funding*) innerhalb des Bündnisses ausgeweitet oder ein anderes Verfahren entwickelt wird,^{I¹³} um die Kosten gerechter zu verteilen.^{I¹⁴} Nicht zuletzt aus diesem Grund sei es nötig, die Abstimmungsprozeduren effizienter zu gestalten, insbesondere das Konsensfordernis zu lockern, um bei der Entsendung schneller Krisenreaktionskräfte, der *NATO Response Force*, eine zügigere Entscheidungsfindung zu ermöglichen.^{I¹⁵}

Verbesserte Kooperation. . . Angesichts der Schwierigkeiten, innerhalb der Allianz die nötigen Ressourcen zu mobilisieren, werden die USA weiterhin darauf drängen, dass die NATO mit kooperationswilligen und -fähigen Partnern innerhalb und außerhalb des Bündnisgebietes zusammenarbeitet.

. . . mit der EU. Um die beschränkten Fähigkeiten effizienter zu nutzen, befürworten

^{I¹²} Vgl. J. Biden (Anm. 5).

^{I¹³} Bislang haben nach dem Prinzip *costs lie where they fall* die truppenstellenden Nationen auch die Kosten zu tragen.

^{I¹⁴} Vgl. Daniel Hamilton u. a., *Alliance Reborn*. An Atlantic Compact for the 21st Century, The Washington NATO Project, Washington, DC, Februar 2009, S. 15, S. 45–48.

^{I¹⁵} Vgl. David S. Yost, *An Interview with General James L. Jones*. Research Paper, Nato Defense College, Rom, Januar 2008.

amerikanische Sicherheitsexperten schon seit Längerem, dass die europäischen Bündnispartner ihre Ressourcen koordinieren.¹⁶ Die Etablierung der Europäischen Rüstungsagentur ist als Schritt in die richtige Richtung begrüßt worden, unter anderem, um die einzelstaatlichen Verteidigungshaushalte der EU-Mitglieder zu optimieren. Auch die Erwartungen, europäische Regierungen für den Aufbau ziviler Kapazitäten innerhalb der NATO zu gewinnen, sind gering. Die USA drängen darauf, dass der NATO jene zivilen Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, welche die EU-Staaten ohnehin schon innerhalb der Union, im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), entwickeln.¹⁷

... mit Russland. Knapper werdende Ressourcen könnten auch die ehemaligen Hauptantagonisten des Kalten Krieges zu mehr Kooperation bewegen. Die Ankündigung von Biden, die von der Vorgängerregierung geplante Raketenabwehr in Abstimmung mit den NATO-Bündnispartnern und Russland zu überprüfen, ist ein erstes Indiz dafür, dass die USA bereit für einen „Neustart“ ihrer Beziehungen mit Russland sind.

Dass die USA nicht umhin kommen, mit Moskau zu verhandeln, um die prekäre Sicherheitslage in Afghanistan zu verbessern, wurde umso deutlicher, als der kirgisische Präsident Kurmanbek Bakijew am 3. Februar 2009 in Moskau nach einem Treffen mit seinem russischen Amtskollegen Dmitri Medwedew – wohl ermutigt durch die kurz zuvor bekannt gegebenen Zahlungsverprechen und Kreditangebote des Kremls – den USA bedeutete, ihren Luftwaffenstützpunkt in Manas zu räumen.¹⁸ Der Zeitpunkt der Entscheidung der ehemaligen Sowjetrepublik hätte für die USA nicht unpassender sein können, zumal Obama im Februar 2009 zur Stabilisierung der Lage in Afghanistan eine massive Truppenaufstockung um 17 000 Soldaten anordnete – von denen ein Großteil über Manas hätte transportiert werden sollen. Eine Alter-

¹⁶ Vgl. Markus Kaim, Pragmatismus und *Grand Strategy*. Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten (SWP-Studie S 31/2006), Berlin 2006, S. 16.

¹⁷ So James Dobbins, NATO Peacekeepers Need a Partner, in: *International Herald Tribune* vom 30. 9. 2005.

¹⁸ Vgl. *Kyrgyzstan Says U.S. Air Base Decision is Final*, in: *Reuters* vom 6. 2. 2009.

native, etwa der Landweg über Pakistan, wäre, wie nach den Angriffen auf die Nachschubwege der NATO am Khaiberpass im Grenzgebiet zwischen Afghanistan und Pakistan deutlich wurde, erheblich gefährlicher und aufwändiger. Die USA könnten auch auf das Angebot Moskaus eingehen, russisches Territorium für den Nachschub zu nutzen.

Ob Russland bereit sein würde, auch Militärausrüstung der USA und der NATO passieren zu lassen, ist sicherlich eine Frage des Preises, den Washington zu zahlen bereit ist. Ein für zentrale Anliegen wie die Stabilisierung Afghanistans und nicht zuletzt auch Verhinderung der militärischen Nuklearoption Irans notwendiges Einvernehmen mit Russland dürfte den doppelten Preis erfordern: zum einen, dass die USA die Stationierung von Komponenten des Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien bis auf Weiteres verschieben, und zum anderen, dass die USA ihre NATO-Erweiterungsagenda im Hinblick auf Georgien und die Ukraine künftig weniger intensiv forcieren werden.¹⁹

Nach Berichten der „New York Times“ hat Obama seinem russischen Amtskollegen bereits ein Kooperationsangebot unterbreitet, unter anderem die Raketenabwehrpläne gemeinsam zu überprüfen und Nachschubwege für den Militäreinsatz in Afghanistan auszuloten.²⁰ Des Weiteren beschlossen die Außenminister der 26 NATO-Staaten im März 2009 in Brüssel, die formellen Sitzungen des NATO-Russland-Rats wieder aufzunehmen. Das sei nach Einschätzung von US-Außenministerin Hillary Clinton eine „Plattform für Zusammenarbeit“ bei Themen, die im Interesse der NATO-Staaten sind, wie etwa der „Zugang zu Afghanistan“.²¹

... mit Staaten außerhalb des NATO-Gebiets. Um Staaten außerhalb des NATO-Gebiets, die willens und fähig sind, sich bei einzelnen Missionen substantziell zu beteiligen, institutionell an die Allianz zu binden, befürworten die USA ein so genanntes *Security Provider Forum*. Indem die NATO über ein

¹⁹ So auch Richard N. Haass/Martin Indyk, *Beyond Iraq. A New U.S. Strategy for the Middle East*, in: *Foreign Affairs*, (2009) Jan./Feb.

²⁰ Vgl. Peter Baker, *Obama Offered Deal to Russia in Secret Letter*, in: *New York Times* vom 3. 3. 2009.

²¹ Erklärung von Außenministerin Hillary Clinton beim Treffen der NATO-Außenminister am 5. 3. 2009.

„globales Netzwerk“ wesensverwandte Länder, insbesondere Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland und Indien, institutionell vorerst unterhalb der Mitgliedschaftsschwelle einbindet, soll die transatlantische Allianz mit „strategischen Partnern“ im pazifischen Raum verknüpft werden.

Bereits heute unterhält die NATO bilaterale Kooperationsbeziehungen, die es noch stärker zu formalisieren gilt. Seit 2005 bzw. 2006 werden etwa geheime Informationen zwischen der Allianz und Australien und Neuseeland ausgetauscht. Beide Länder haben an der NATO-Mission in Afghanistan teilgenommen. Mit Japan und Indien pflegt die NATO strategische Dialoge. Einige der als besonders nützlich erachteten Länder, etwa Australien, Japan und Südkorea, haben die USA bereits militärisch (im Falle von Australien) oder logistisch im Kampf gegen den Terrorismus unterstützt.

Auch Außenministerin Clinton will jene „Bündnisse stärken, die sich über die Zeit bewährt haben“, und denkt dabei an die „NATO-Partner“ und insbesondere an die „Verbündeten in Asien“.¹²² Nach der Ideensammlung der Aspirantin für die Leitung des Planungsstabes im Außenministerium Anne-Marie Slaughter soll die NATO Partnerschaften mit liberalen Demokratien in Asien festigen, um damit eines von vielen, formellen und informellen, multilateralen Foren zu bilden, die zur Schaffung einer neuen vernetzten, liberalen Weltordnung beitragen.¹²³

Fazit und Ausblick

In der Substanz wird sich wenig an der bislang vorherrschenden US-Strategie des instrumentellen bzw. selektiven Multilateralismus ändern. Auch der neuen Regierung unter Obama geht es vorrangig darum, mittels multilateraler Organisationen amerikanische Interessen zu fördern bzw. zu legitimieren. Wenn dies nicht gelingt, werden die außenpolitischen Ziele der Weltmacht auf anderen Wegen durchgesetzt, wenn nötig im Allein-

gang oder mit ausgesuchten Partnern oder Koalitionen der (Zahlungs-)Willigen.

Im Sinne eines kompetitiven Multi-Multilateralismus werden die verschiedenen multilateralen Organisationen und Institutionen angehalten, um die Aufmerksamkeit der USA zu konkurrieren. Damit kann Amerika je nach Bedarf aus einem breiten, nötigenfalls auch neu zu schaffenden Angebot an multilateralen Dienstleistungen für die jeweilige Aufgabe das am besten geeignete Instrument auswählen.

Die Stabilisierung prekärer und zerfallender Staaten wird spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA parteiübergreifend als nationale Sicherheitsherausforderung angesehen. Um den neuen Gefahren zu begegnen, werden insbesondere die Aufgaben des *Peacekeeping* bzw. *Peacebuilding* auch im Rahmen der NATO befürwortet.

Wenn sich jedoch die Wahrnehmung der Amerikaner verstärkt, in Krisengebieten wie im Irak oder Afghanistan zunehmend auf sich allein gestellt zu sein, und es zu einer weiteren Verschlechterung der dortigen Sicherheitslage kommt, könnte in den USA – innerhalb der Elite und nicht zuletzt auch in der Bevölkerung – die Bereitschaft zum internationalen Engagement vor allem im Rahmen von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen schwinden.

Während bislang federführende Republikaner im Kongress die von Obama im Februar 2009 befohlene Truppenaufstockung noch einmütig unterstützen (91 Prozent), stehen Obamas Parteifreunde bereits weniger geschlossen hinter ihrem Präsidenten: Ein Drittel (34 Prozent) lehnen den außenpolitischen Kurs ihres Oberbefehlshabers ab; neun Prozent der befragten demokratischen Abgeordneten und Senatoren sind unentschlossen.¹²⁴ Die Haltung der Volksvertreter repräsentiert die ambivalenten Einstellungen der Bevölkerung: Zwar ist einerseits die Mehrzahl nach wie vor der Meinung, dass der Krieg in Afghanistan nötig sei, um den Krieg gegen den Terror zu gewinnen. Hingegen befürwortet andererseits nur ein Drittel der Amerikaner die Entscheidung ihres Präsidenten, mehr Truppen in Kampfeinsätze zu entsenden; ein Drittel will die gegenwärtige Truppenstärke

¹²² Erklärung der designierten Außenministerin Hillary Clinton vor dem Auswärtigen Ausschuss des Senats vom 13. 1. 2009.

¹²³ Vgl. G. J. Ikenberry/A.-M. Slaughter (Anm. 10), S. 27 f.

¹²⁴ Vgl. Richard E. Cohen/Peter Bell, Congressional Insiders Poll, in: National Journal vom 14. 2. 2009.

beibehalten, und ein Drittel befürwortet, die US-Soldaten aus Afghanistan heimzuholen.¹²⁵

Im Zuge zunehmender Probleme nach dem Krieg im Irak war bereits Obamas republikanischer Vorgänger Bush gezwungen, auf die abnehmende Unterstützung an der Heimatfront zu reagieren. Nach seiner Überzeugung bildeten jedoch Rückzug und Passivität für Amerika keine Option. Vielmehr galt es mittels internationaler Zusammenarbeit die gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen. „We choose leadership over isolationism“, so George W. Bushs unmissverständliche Botschaft an seine Landsleute.¹²⁶

Präsident Obama, der noch im Wahlkampf gegen Hillary Clinton und später gegen den uneingeschränkten Irak-Krieg-Befürworter John McCain mit der Forderung punktete, amerikanische Soldaten aus dem Irak abziehen, steht vor einer doppelten Herausforderung: Er muss zum einen die durch die Truppenaufstockung seines Vorgängers erreichte Stabilität im Irak aufrechterhalten und zum anderen der Verschlechterung der Lage in Afghanistan begegnen. Dass diese Aufgabe nicht einfach werden würde, erkannte Obama bereits in seiner Berliner Rede im Juli 2008. Schon als Präsidentschaftskandidat nahm er die europäischen Verbündeten in die Pflicht. In seiner Verantwortung als Präsident wird Obama die Europäer noch deutlicher auffordern, einen wesentlichen Beitrag für die gemeinsame Sicherheit zu leisten.

Der innenpolitische und fiskalpolitische Druck in den USA im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise wird eine kontroverse transatlantische Lastenteilungsdebatte forcieren. Die europäischen Alliierten werden bald Gelegenheit haben, ihr „effektives“ multilaterales Engagement unter Beweis zu stellen, sei es mit einem umfangreicheren Truppenkontingent in Afghanistan mit weniger Auflagen bei Kampfeinsätzen, mit einem stärkeren finanziellen Engagement beim Wiederaufbau im Irak und in Afghanistan oder bei Wirtschaftshilfen für Pakistan. *Can we?*

¹²⁵ Umfrage (13.–16. 1. 2009) der Washington Post und ABC News; siehe: www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/postpoll_011709.html (19. 2. 2009).

¹²⁶ Im Vorwort der National Security Strategy of the United States of America, Washington, DC, März 2006.

Martin A. Smith

Partnerschaft, Kalter Krieg oder Kalter Frieden?

Russland ist für die NATO als „wichtigstes Gegenüber“ in einem umfassenden europäischen Sicherheitskontext von nicht zu überschätzender Bedeutung. Der Aufbau und Erhalt einer funktionierenden Beziehung zu Russland wird insofern als wichtiger Faktor erachtet, als sie den Legitimitätsanspruch der NATO als zentraler Bestandteil des europäischen Sicherheitsgefüges nach dem Kalten Krieg untermauert. Im Laufe der Zeit haben die NATO-Mitgliedstaaten die Vorzüge einer Einbeziehung Russlands erkannt, auch weil sie hoffen, Russland könnte bereit sein, wenn auch nicht als Partner, so doch zumindest auf Grundlage als gemeinsam erkannter Interessen hinsichtlich wichtiger Sicherheitsthemen zu agieren. Das bedeutet nicht, dass die Beziehungen zwischen der NATO und Russland seit 1991 reibungslos verlaufen sind. Der Weg war oftmals steinig, und zweimal schien es, als ob die Beziehungen völlig zusammenbrechen würden. Das war während der Kosovo-Krise 1999 und in Folge der russischen Militärintervention in Georgien 2008 der Fall.

Zwei große Themen standen bei den Bemühungen um den Aufbau stabiler und berechenbarer Beziehungen während der 1990er Jahre im Mittelpunkt: erstens die Forderung von Seiten führender russischer Politiker

Martin A. Smith

Ph. D., geb. 1965; außerordentlicher Professor am Department of Defence and International Affairs, Royal Military Academy Sandhurst, Camberley, Surrey GU15 4PQ, England/UK. m.smith@rmas.mod.uk

Übersetzung aus dem Englischen: Doris Tempfer-Naar, Wien/Österreich.

The views expressed here are personal and should not be taken to represent the policy or views of the British Government, Ministry of Defence or the Royal Military Academy Sandhurst.

nach einer „besonderen“ institutionellen Verbindung zur NATO (eine, die sich von jenen aller anderen Nicht-NATO-Staaten klar unterscheidet und viel enger war), zweitens die NATO-Erweiterung. Dies sind russische Kernthemen bis zum heutigen Tag. Es gibt zwei Gründe für die Forderung Russlands nach besonderen Beziehungen. Der eine liegt im Wunsch – eigentlich der Notwendigkeit – der russischen Führung, als Staat und Nation von der NATO offen, wenn auch nicht mehr als Supermacht, so doch als Großmacht anerkannt zu werden. Der zweite ist ein praktischer und zielt darauf ab, zu verhindern, dass die NATO Aktionen zustimmt, die nicht im Sinne der russischen Führung sind. Diese Bedenken waren der Hauptgrund dafür, dass sich der Beitritt Russlands zum NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (*Partnership für Peace/PfP*) 1994/95 verzögerte, da die PfP auf der formellen Gleichheit der Partnerstaaten beruht.

Im Jahre 1997 beschlossen die NATO-Staaten, die Bedenken Russlands bezüglich der Osterweiterung aufzugreifen, gaben der russischen Regierung jedoch kein effektives Vetorecht. Die NATO-Erweiterung war seit 1993 ein Zankapfel gewesen; sie war für die russische Regierung sogar zum wichtigsten Punkt in Fragen der europäischen Sicherheit geworden. Im Dezember 1994 warnte Präsident Boris Jelzin in einer berühmten Ansprache die NATO-Führung vor der Gefahr, dass Europa „in einen kalten Frieden stürzen“ könnte, wenn die Erweiterung voranschreite.¹ Das waren provokative und emotionale Worte, nur drei Jahre, nachdem der Zusammenbruch der Sowjetunion dem Kalten Krieg ein Ende gesetzt hatte. Es war den NATO-Staaten bewusst, dass sie es sich nicht leisten konnten, Russland zu ignorieren – oder gar zu „verlieren“ –, weshalb sie einen Kompromiss anstrebten. Die NATO-Erweiterung aufzugeben kam für sie nicht in Frage, sie ergänzten sie durch eine neue Form der beratenden Zusammenarbeit mit Russland im NATO-Hauptquartier in Brüssel. Russlands „besondere Beziehungen“ zur NATO sollten institutionalisiert werden, indem ihm Rechte zur Konsultation mit NATO-Mitgliedstaaten zugesprochen wurden, die kein anderes Nicht-Mitglied beanspruchen konnte.

¹ Rossiiskaya Gazeta vom 7. 12. 1994, in: The Current Digest of the Post-Soviet Press (CDPSP), 46 (1994) 49, S. 8.

Zu diesem Zweck wurde im Mai 1997 der *NATO-Russia Permanent Joint Council* (PJC) ins Leben gerufen, kurz vor der ersten Runde der NATO-Erweiterung auf ehemaliges Territorium des Warschauer Paktes in Mittel- und Osteuropa. Die „Grundakte“, mit welcher der Rat ins Leben gerufen wurde, nennt als dessen Hauptaufgabe „immer mehr Vertrauen zu bilden, einheitliche Ziele zu formulieren und die Praxis ständiger Konsultation und Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland zu entwickeln“.² Beide Seiten hatten es vermieden, gegenseitige Verpflichtungen einzugehen, die über das vage Versprechen, sich in Angelegenheiten von beiderseitigem Interesse zu konsultieren, hinausgegangen wären. In der Tat schienen manche den PJC nicht als Forum der Zusammenarbeit, sondern als eines der Konkurrenz anzusehen. Jelzins Pressesprecher sagte in einer öffentlichen Stellungnahme, die NATO und Russland stünden im Mai 1997 „am Beginn eines mühsamen Ringens um die Interpretation der Vereinbarung“, die ihn begründet hatte.³

Kosovo-Krise

Ohne eine grundlegende Einigung konnte der PJC nie effizient als Forum der Konsultation und Kooperation funktionieren. Alexander Goltz, ein bekannter russischer Verteidigungsexperte, hat einen guten Vorschlag gemacht, wie „Effizienz“ in diesem Zusammenhang zu messen wäre: „Was Russland braucht, ist die Gelegenheit, am Entscheidungsfindungsprozess teilzuhaben, wenn es ein Problem, bestimmte kontroverse Themen gibt (. . .). Es ist nicht schwer, zu einer Einigung zu kommen, wenn man dieselben Ansichten hat. Das Problem ist, zu einer Einigung zu kommen und einen Konsens zu erzielen, wenn es verschiedene Sichtweisen eines Problems gibt.“⁴ In dieser Hinsicht hat der PJC seine erste große Bewährungsprobe nicht bestanden, als die NATO im Frühjahr 1999 Serbien wegen des

² Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation, in: www.nato.int/docu/basic/txt/grndakt.htm (9. 3. 2009).

³ Russia and European Security, Paris 2000, in: www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rtp/2000/1722.html (20. 12. 2008).

⁴ K. Knox, NATO: Alliance Mulls Details Of Larger Role For Russia, in: www.rferl.org/nca/features/2002/02/27022002095238.asp (20. 12. 2008).

sen Vorgehen im Kosovo bombardierte. In den kritischen Wochen, die vorangingen, hat der Rat als Frühwarnsystem versagt.

Als Maßstab für den sehr begrenzten Stellenwert, den die NATO und Russland dem PJC einräumten, kann die Meinung einiger Beobachter gelten, er sei schon wirkungslos gewesen, *bevor* die Kosovo-Krise ausbrach.¹⁵ Das verstärkte die Ansicht, die Beziehungen zwischen der NATO und Russland seien nicht auf echter Partnerschaft begründet. Andererseits darf man nicht vergessen, dass mit der Kosovo-Krise die Beziehungen nicht vollständig und dauerhaft beendet wurden. Während der Krise war Russland eine treibende – manche würden sagen: entscheidende – Kraft in den diplomatischen Bemühungen, die dazu führten, dass die jugoslawische Regierung die Bedingungen für ein Ende des Bombardements akzeptierte. Das zunehmende Engagement Russlands war eine Folge aktiver Ermutigung führender NATO-Staaten, allen voran der USA und Deutschlands.

Nach dieser Erfahrung eines möglichen völligen Zusammenbruchs der Beziehungen erkannte man in Führungskreisen der NATO und Russlands, wie wichtig es ist, eine institutionelle Verbindung aufrecht zu erhalten, so schwierig das auch manchmal sein mag. Man könnte sogar sagen, dass die Kosovo-Krise zu einer *Stärkung* der Beziehungen geführt hat, indem sie beiden Seiten vor Augen führte, dass der andere einbezogen werden muss. Ein Leitartikel in der Tageszeitung „Vremya MN“ spiegelte die Stimmung in der russischen Politik wider: „Während des Balkankrieges traf Russland die für die jüngere Geschichte unseres Landes wichtigste Entscheidung. Wir verbündeten uns nicht mit der NATO, doch wir wurden, Gott sei Dank, auch nicht zu ihrem Feind. Heute können Russland und der Westen Partner werden, die vielleicht keinen Grund haben, einander zu lieben, aber zusammenarbeiten müssen, wenn auch nur, weil sie um den anderen nicht herumkommen.“¹⁶

¹⁵ Vgl. P. Trenin-Straussov, *The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997–1999: Anatomy of a Failure*, in: www.bits.de/public/researchnote/rn99-1.htm (16. 7. 2006).

¹⁶ *Vremya MN* vom 5. 7. 1999., in: CDPSP, 51 (1999) 27, S. 8.

Auf Seiten der NATO sah Generalsekretär Lord Robertson nach dem Rücktritt Jelzins Ende 1999 und dem Amtsantritt Wladimir Putins eine Gelegenheit, den Beziehungen Auftrieb zu geben. Im Februar 2000 stattete Robertson Russland den ersten hoch rangigen NATO-Besuch seit der Kosovo-Krise ab. Es wurde vereinbart, „den Dialog im PJC (...) bezüglich einer breiten Palette von sicherheitsrelevanten Themen zu intensivieren“.¹⁷

Dass die Ereignisse des 11. September 2001 wesentlich dazu beigetragen haben, die Beziehungen nach der Kosovo-Krise auf eine qualitativ neue Ebene zu heben, liegt auf der Hand. Es gab schon im Jahr 2000 und Anfang 2001 auf beiden Seiten ein offenkundiges Interesse an einer Verbesserung der Beziehungen. Man kann sagen, dass der 11. September weniger eine Entwicklung ins Rollen gebracht als vielmehr einen Prozess beschleunigt hat. Schon im März 2000 hatte Putin internationale Schlagzeilen gemacht, als er in einem britischen Fernsehinterview die Möglichkeit zur Sprache brachte, dass Russland eines Tages der NATO beitreten könnte.¹⁸

Auch wenn zu bezweifeln ist, dass Putin tatsächlich die russische Mitgliedschaft anstrebte, schmälert dies keineswegs die Bedeutung seiner Worte. Sie riefen – was zweifellos beabsichtigt war – eine ähnliche Bemerkung Jelzins in Erinnerung, die er in einem Brief an die NATO-Staaten im Dezember 1991 geäußert hatte, als Russland noch ein junger postsowjetischer Staat war. Sowohl Jelzin als auch Putin hatten versucht, zu Beginn ihrer jeweiligen Amtszeit ein starkes politisches Signal an die NATO zu senden. Die von Putin beabsichtigte „Signalwirkung“ wurde weithin wahrgenommen und gewürdigt. Lord Robertson stellte fest, dass „derzeit zwar eine russische NATO-Mitgliedschaft nicht auf der Tagesordnung steht“, die NATO-Staaten jedoch „das Bedürfnis nach einer Partnerschaft zwischen dem Bündnis und Russland“ anerkennen würden und „sich mit ganzer Kraft

¹⁷ Gemeinsame Erklärung aus Anlass des Besuchs des NATO-Generalsekretärs Lord Robertson in Moskau am 16. 2. 2000, in: www.nato.int/docu/pr/2000/p000216e.htm (16. 7. 2006).

¹⁸ Vgl. G. Whittell, *Putin uses Frost to begin thaw with West*, in: *The Times* vom 6. 3. 2000.

dafür einsetzen werden, die bestehenden Verbindungen auszubauen“.⁹

Obwohl es in der Praxis bis dahin kaum Vorschläge gegeben hatte, war deutlich geworden, dass beide Seiten daran interessiert waren, sich von der nicht zufriedenstellenden PJC-Vereinbarung zu lösen. Die Terroranschläge des 11. September 2001 lösten einen Schock aus, der einem sich eher träge dahinschleppenden Diskussionsprozess eine neue Dynamik verlieh. Es folgte die rasche Einigung, den PJC aufzulösen und eine neue institutionelle Verbindung zu schaffen, den NATO-Russland-Rat (*NATO-Russia Council/NRC*).

NATO-Russland-Rat

Dem NRC lag eine Verabredung zu Grunde: Russland würde, um es mit Lord Robertsons Worten auszudrücken, „den NATO-Staaten gleichgestellt werden (...) und (es) würde Teil derselben Absprachen und Kompromisse, eines Gebens und Nehmens, sein, die zum NATO-Alltag gehören (...). Die Idee wäre, dass Russland dazugehört.“ Im Gegenzug würde von den Russen erwartet, „Verantwortung und Pflichten zu übernehmen, welche die Teilnahme an der Konsens bildenden Organisation mit sich bringt“.¹⁰ Diese Übereinkunft kann nur funktionieren, wenn beide Seiten ihren Verpflichtungen nachkommen. Das bedeutete, dass die NATO die Russen offen und zu grundlegenden Themen konsultieren muss. Russland wiederum würde sein ehrliches Bestreben unter Beweis stellen, um mit der NATO den gemeinsamen Nenner zu suchen. In Anbetracht des Vorangegangenen war das von beiden Seiten sehr viel verlangt.

Anfangs wurde der NRC von beiden Seiten sehr positiv aufgenommen. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass seine Arbeit von der Irakkrise 2002/03 kaum beeinträchtigt wurde, trotz des russischen Widerstands gegen den Einsatz militärischer Gewalt gegen Saddam Hussein. NATO-Generalsekretär

Lord Robertson: „Ich glaube, dass die Existenz des NATO-Russland-Rates verhindert hat, dass Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Irak in eine Krise mündeten, wie es in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland in Bezug auf den Kosovo 1999 geschah. Sie hat eine neue Reife herbeigeführt. Sie hat eine neue Gleichheit und neuen Respekt füreinander geschaffen, sodass wir nun auch einmal nicht einverstanden sein können, ohne Streit anzufangen, auch einmal unterschiedlicher Meinung sein können, ohne gleich den Raum zu verlassen (...).“¹¹

Auf den ersten Blick schien der erwähnte „Goltz-Test“ im Fall des Irak bestanden worden zu sein. Allerdings diente der NRC nicht als Forum, innerhalb dessen die NATO und Russland aktiv versucht hätten, die Konflikte zu diesem Thema zu lösen. Dies wäre schwer zu erreichen gewesen, weil die NATO-Länder untereinander zutiefst gespalten waren, wobei Frankreich und Deutschland den Widerstand gegen eine Militärintervention anführten und Großbritannien und Spanien deren größte Befürworter waren. In diesem Sinne war der „Goltz-Test“ nur zum Teil bestanden worden. Ein neuerlicher Zusammenbruch der Beziehungen war verhindert worden, doch hatten sich die NATO und Russland nicht beraten und etwa auf ein gemeinsames Vorgehen in einer bedeutenden internationalen Krise geeinigt.

Die Kooperation im NRC sollte man nicht von vornherein abschreiben, aber ebenso wenig sollte man sie überbewerten. Manche haben sich beispielsweise viel von der Teilnahme der russischen Marine an der *Operation Active Endeavour* – den multinationalen Anti-Terror-Patrouillen im Mittelmeerraum unter Führung der NATO – erwartet. Doch ist das russische Engagement de facto bisher sehr begrenzt. Die Teilnahme der russischen Marine im Jahre 2006 beschränkte sich auf eine Fregatte, die „ungefähr eine Woche lang“ mit der NATO-Flotte im Einsatz war. 2007 nahm eine einzige Fregatte drei Wochen lang teil,¹² und 2008 wurde die russische Teil-

⁹ Kommentar von NATO-Generalsekretär Lord Robertson zu einem BBC-Interview des amtierenden Präsidenten Putin, in: www.nato.int/docu/pr/2000/p00-023e.htm (16. 7. 2006).

¹⁰ Pressekonferenz mit NATO-Generalsekretär Lord Robertson, 22. 11. 2001, in: www.nato.int/docu/speech/2001/s011122b.htm (16. 7. 2006).

¹¹ Pressekonferenz von NATO-Generalsekretär Lord Robertson im Anschluss an das NATO-Russland-Ratstreffen, in: www.nato.int/docu/speech/2003/s030513a.htm (16. 7. 2006).

¹² Vgl. H. Adomeit/F. Kupferschmidt, *Russland und die NATO: Krise verwalten oder Potentiale entwickeln?*, Berlin 2008, S. 14.

nahme wegen des Krieges in Georgien von der NATO verschoben.¹³

Die Arbeit, die der NRC seit 2002 geleistet hat, war nützlich, aber letzten Endes beschränkt. Es wurden Programme entwickelt, von denen bisher noch keine Impulse für eine weitergehende strategische oder politische Annäherung ausgingen. Die Beziehungen zwischen Russland und der NATO sind noch immer labil, da über wichtige langfristige Fragen Meinungsverschiedenheiten bestehen. Vier davon verdienen besonderes Augenmerk: der Status des Kosovo, die Zukunft des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), die Raketenabwehr und die NATO-Erweiterung. Wie in einem Communiqué des NRC im April 2008 offen eingestanden wird, wurde zu keinem dieser Streitpunkte bisher eine Lösung gefunden.¹⁴ Auch standen sie alle in einem Bezug zur Lage im Kaukasus und daher zum Konflikt zwischen Russland und Georgien im August 2008.

Unruheherde im Kaukasus

Die einseitige Unabhängigkeitserklärung durch die albanischen Behörden im Kosovo im Februar 2008, die von den meisten NATO-Staaten unterstützt und von den USA aktiv vorangetrieben wurde, wurde in Russland als Präzedenzfall für eine mögliche Anerkennung Abchasiens und Südossetiens zitiert.¹⁵ Ein zweites Argument, das im Zuge des Konfliktes mit Georgien auftrat, zielte darauf, dass eine russische Militärintervention als Antwort auf die „ethnischen Säuberungen“ Georgiens in Südossetien gerechtfertigt sei. Eine solche würde derselben Logik und Berechtigung folgen, auf die sich die NATO-Staaten hinsichtlich des Kosovo 1999 berufen hatten.¹⁶ Es ist kaum anzunehmen, dass die

¹³ Vgl. Russian Ship Barred from NATO Antiterror Patrol, in: www.rferl.org/articleprintview/1190977.html (20. 12. 2008).

¹⁴ Tagung des NATO-Russland-Rats auf Staats- und Regierungsebene in Bukarest, in: www.nato.int/docu/pr/2008/p08-050e.html (20. 12. 2008).

¹⁵ Vgl. Kosovo may influence Russian ties with Georgia breakaway regions, in: www.cdi.org/russia/johnson/2008-33-42.cfm (20. 12. 2008); Georgia: South Ossetia Cites Kosovo „Precedent“ in Call for International Recognition, in: www.cdi.org/russia/johnson/2008-50-40.cfm (20. 12. 2008).

¹⁶ Vgl. Kommersant vom 9. 8. 2008, in: CDPSP, 60 (2008) 31, S. 5; Vremya Novostei vom 11. 8. 2008, in: CDPSP, 60 (2008) 32, S. 4.

Regierungen der NATO-Staaten diese russischen Argumente ernst nahmen, und noch weniger machten sie den ernsthaften Versuch, diese innerhalb des NRC oder anderswo aufzugreifen und Russland zu beschwichtigen. Sie stellten fest, dass der Kosovo ein Einzelfall gewesen sei, und beließen es dabei.

Der seit langem schwelende Streit zwischen Russland und der NATO wegen des KSE-Vertrages steht in direktem Zusammenhang mit den Kontroversen über „eingefrorene Konflikte“ im Kaukasus. Bereits 1999 verlangten die NATO-Regierungen, die Anpassung der ursprünglichen KSE-Bestimmungen von 1990 (die den Zerfall der UdSSR und des Warschauer Paktes sowie die darauf folgende NATO-Erweiterung widerspiegelten) an einen Rückzug der russischen Streitkräfte aus Abchasien, Südossetien und dem moldawischen Transnistrien zu koppeln. Das Unvermögen, den KSE-Konflikt zu lösen, kann zum Teil als Versagen des NRC angesehen werden. Putin hatte die Möglichkeit signalisiert, die russische Teilnahme an der KSE auszusetzen, was drei Monate später auch geschah. Zuvor hatte er sich mit Nachdruck dafür eingesetzt, das Thema dem NRC zur Beratung vorzulegen. Aus späteren Berichten geht hervor, dass es tatsächlich dort behandelt worden war, jedoch offensichtlich ohne Ergebnis.¹⁷ Der Aussetzungsbeschluss vom Juli 2007 wurde am Ende des Jahres bestätigt.

Bezüglich der Raketenabwehr brachte Putin im Sommer 2007 Vorschläge ein, die auf die Schaffung gemeinsamer russisch-amerikanischer Raketenabwehrstationen in Aserbaidschan und im südlichen Russland abzielten. Laut seinen Vorstellungen sollten diese als Alternative zu amerikanischen Stationierungsplänen in der Tschechischen Republik und in Polen dienen. Das kann als Versuch angesehen werden, gemeinsame strategische Interessen und die russisch-amerikanische Präsenz im Kaukasus zu institutionalisieren und Bestrebungen abzuwenden, die Region zur Einflussosphäre der USA und der NATO zu machen. Beobachtern zufolge hatte der auf dem NATO-Gipfel 2004 getroffene Beschluss, „besonderes Augenmerk auf ein Engagement mit unseren Partnern in den strate-

¹⁷ Vgl. Russia Suspends Participation in Key Arms Treaty, in: www.rferl.org/articleprintview/1077619.html (20. 12. 2008).

gisch wichtigen Gebieten des Kaukasus und Zentralasiens zu richten“, Tendenzen in die letztgenannte Richtung signalisiert.¹⁸ Als 2007 die Zeit der Entscheidung für die Stationierung von Elementen des US-Systems in Mitteleuropa gekommen war, äußerten russische Politiker ihr Interesse daran, dass die Raketenabwehr als dringliche Angelegenheit im NRC diskutiert würde.¹⁹ Welche Gespräche dort auch immer stattfanden, sie führten zu keiner Einigung. Präsident Dimitri Medwedew begrüßte im November 2008 die Wahl Barack Obamas in den USA mit einer Rede, in der er als Reaktion auf die zwischen den USA, Tschechien und Polen vereinbarte Fortsetzung der Stationierung von Raketenabwehrkomponenten die Stationierung atomwaffenfähiger Raketen im Gebiet Kaliningrad androhte. Anfang 2009 gab es Spekulationen darüber, dass die Regierung Obama die angespannte Situation entschärfen wolle.²⁰

Das Thema NATO-Osterweiterung ist das älteste und größte Problem, vor dem die Beziehungen zwischen Russland und der NATO stehen. Im Jahr 2008 war der offizielle Widerstand Russlands gegen eine Erweiterung, die auch Georgien und die Ukraine einschließen sollte, allgemein bekannt. Die russische Militärintervention in Georgien kann zumindest teilweise als dramatische – und bisher erfolgreiche – Warnung an die NATO angesehen werden, Georgien den Weg zu einer Mitgliedschaft nicht zu gewähren. Zudem sollte man den Zeitpunkt der Intervention nicht außer Acht lassen: Er lag exakt in der Mitte zwischen dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 und einer Tagung der Außenminister, die für Dezember anberaumt war. Im entscheidenden Absatz des Gipfelkommuniqués heißt es: „Die NATO begrüßt

die euro-atlantischen Bestrebungen der Ukraine und Georgiens, die dem Bündnis beitreten wollen. *Wir sind heute übereingekommen, dass diese Länder Mitglieder der NATO werden.* Der MAP-Status [MAP = *Membership Action Plan*, M.S.] ist für die Ukraine und Georgien der nächste Schritt auf ihrem direkten Weg zur Mitgliedschaft. *Heute machen wir deutlich, dass wir die MAP-Anträge dieser Länder unterstützen.* Daher werden wir jetzt mit beiden in eine Phase intensiven Engagements auf hoher politischer Ebene eintreten, um die noch offenen Fragen in Bezug auf ihre MAP-Anträge zu klären. *Wir haben die Außenminister gebeten, bei ihrer Tagung im Dezember 2008 eine erste Einschätzung der Fortschritte zu geben. Die Außenminister sind befugt, über die MAP-Anträge der Ukraine und Georgiens zu entscheiden.*“²¹

Es war verständlich, wenn auch ziemlich undiplomatisch, dass der georgische Präsident Michail Saakaschwili auf dem Bukarester Gipfel öffentlich damit prahlte, dass „wir, zumindest formell, eine 100-prozentige Garantie auf die Mitgliedschaft haben.“²²

Insgesamt war es kaum überraschend, dass sich der NRC im August 2008, angesichts des Konfliktes in Georgien als ebenso machtlos erwies, wie es der PJC zur Zeit der Kosovo-Krise 1999 gewesen war. Weder funktionierte er als Frühwarnsystem, noch diente er als Forum für ein Krisenmanagement. Georgien war insofern von Bedeutung, als es die erste große Krise seit dem Kosovo darstellte, bei der für beide Seiten wesentliche – und gegensätzliche – Interessen auf dem Spiel standen. Der NRC hat daher den „Goltz-Test“ nicht bestanden.

Welche Beziehungen?

Es ist klar, dass die Beziehungen zwischen Russland und der NATO noch keineswegs auf einer stabilen Basis gemeinsamer Werte oder Ansichten beruhen. Was die NATO betrifft, neigte man lange dazu, unter „gemein-

¹⁸ Vgl. J. Simon, NATO enlargement and Russia, in: A. Braun (Hrsg.), NATO-Russia Relations in the Twenty-First Century, Abingdon 2008, S. 96 f.

¹⁹ Vgl. Vremya Novostei vom 4. 6. 2007, in: CDPSP, 59 (2007) 23, S. 1; No Claws Bared as „Lobster Summit“ ends with Putin Proposal, in: www.rferl.org/articleprintview/1077446.html (20. 12. 2008); Moscow seeks missile defense talks in Russia-NATO council, in: www.cdi.org/russia/johnson/2007-215-28.cfm (20. 12. 2008).

²⁰ Vgl. T. Halpin/T. Baldwin, Putin extends hand of friendship as US weighs missile plan, in: The Times vom 29. 1. 2009.

²¹ Bucharest Summit Declaration, in: www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html (20. 12. 2008). Hervorhebungen durch den Verfasser.

²² NATO: No MAP for Georgia or Ukraine, but Alliance Vows Membership, in: www.rferl.org/articleprintview/1079726.html (20. 12. 2008).

samen Werten“ nur die westlichen gelten zu lassen. Als typisches Beispiel für diese Einstellung ist der vom *Council on Foreign Relations* (Rat für Auswärtige Beziehungen) 2006 herausgegebene, richtungweisende Bericht „Russia’s Wrong Direction“ anzusehen. Darin wird die Auflösung des NRC empfohlen, wenn sich herausstellen sollte, dass Russland „sich den demokratischen Grundsätzen oder dem Ziel des kollektiven Vorgehens angesichts gemeinsamer Herausforderungen nicht genügend verpflichtet“ zeige.²³ Die Autoren definieren „demokratische Grundsätze“ und „gemeinsame Herausforderungen“ auf der Basis des amerikanischen Verständnisses, anstatt Bemühungen zu unterstützen, ein *gemeinsames Verständnis* zu finden.

Auf russischer Seite gab es zuletzt Andeutungen neuer Ideen, die als Diskussionsbasis im Hinblick auf eine bessere und aufrechtigere Partnerschaft vorgebracht wurden. Präsident Medwedew machte einen neuen Vorschlag in Richtung einer Art paneuropäischen Sicherheitsabkommens. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist allerdings hinsichtlich praktischer Vorschläge wenig geschehen. Im Juli 2008 wurden „Quellen im russischen Außenministerium“ zitiert, denen zufolge „es vorrangiges Ziel war, eine Idee ins Spiel zu bringen und zu sehen, wie sie [die westlichen Regierungen] darauf reagierten“.²⁴ Unter diesen Umständen könnte man es führenden NATO-Vertretern nachsehen, wenn sie die russische Initiative als nicht ernst gemeint und wenig stichhaltig betrachteten.

Aber es gibt nicht nur Schlechtes zu berichten. Seit 1991 zieht es sich wie ein roter Faden durch die Beziehungen zwischen Russland und der NATO, dass keine der beiden Seiten diese jemals einfrieren ließ. Während der Georgien-Krise wurden die Gespräche im NRC ausgesetzt. Es wurde allerdings schon Anfang 2009 an einer Wiederaufnahme gearbeitet, als darüber diskutiert wurde, welche Schritte gegangen werden müssen, damit es zu einer

²³ Vgl. J. Edwards/J. Kemp et al, *Russia’s Wrong Direction: What the United States Can and Should Do*, New York 2006, S. 49.

²⁴ *Kommersant* vom 29. 7. 2008, in: *CDPSP*, 60 (2008) 30, S. 14.

vollständigen „Normalisierung“ in den Beziehungen mit Russland kommen könne.²⁵ Zwar wäre es verfrüht, die Beziehungen als Partnerschaft zu bezeichnen, doch ist es ebenso unzutreffend, vom Beginn eines neuen Kalten Kriegs zu sprechen. Wie es Richard Sakwa formuliert, „trennen die beiden ehemaligen Supermächte keine fundamentalen Interessensunterschiede (...). Es gibt keine fundamentalen ideologischen Widersprüche, direkte Konflikte wegen Ressourcen oder größere Meinungsverschiedenheiten zu den wesentlichen Themen, mit denen die internationale Gemeinschaft konfrontiert ist.“²⁶

Es ist daher passender, den derzeitigen Stand der Beziehungen zwischen der NATO und Russland mit Jelzins Begriff vom „Kalten Frieden“ zu beschreiben. Einerseits besteht keine echte Bedrohung durch einen großen Krieg zwischen beiden Seiten und auch keine echte globale, ideologische Konkurrenz. Das waren zwei der Hauptmerkmale des Kalten Kriegs. Auf der anderen Seite haben es die NATO und Russland während ihrer achtzehnjährigen Koexistenz noch nicht geschafft, eine Partnerschaft aufzubauen, die stark genug wäre, um von Kontroversen in wichtigen Themen nicht mehr beeinträchtigt zu werden, oder, besser noch, als Instrument zu dienen, um Kontroversen auszuräumen und gemeinsame Lösungen zu finden.

²⁵ Wöchentliches Presse-Briefing von NATO-Sprecher James Appathurai vom 28.1. 2009, in: www.nato.int/docu/speech/2009/s090128a.html (30. 1. 2009).

²⁶ R. Sakwa, „New Cold War“ or twenty years’ crisis? *Russia and international politics*, in: *International Affairs* (London), 84 (2008) 2, S. 251 f.

Ol'ga Gyárfášová

Die Zukunft der NATO in Mitteleuropa

Wenn man sich über die Zukunft der NATO Gedanken machen will, muss man mit der Vergangenheit beginnen. Wir müssen beim historischen Wendepunkt im Jahr 1989 ansetzen und uns das Ende des Kalten Krieges und den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Erinnerung rufen. Der Traum von der Rückkehr „von der

Ol'ga Gyárfášová

Dr. phil., geb. 1957; Forschungsbeauftragte und Programmdirektorin am Institute for Public Affairs, Baštová 5, 81103 Bratislava/Slowakei. olga@ivo.sk

falschen Seite des Vorhangs“, den die Bewohner Mittel- und Osteuropas 40 lange Jahre geträumt hatten, drückte sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in der Parole „Zurück nach Europa“ aus. Er umfasste auch den Wiedereintritt in die westliche Staatengemeinschaft – transatlantische Zusammenarbeit und volle NATO-Mitgliedschaft inbegriffen. „Der Westen“ war Symbol der Freiheit und des Wohlstands.

Die Integration in die Europäische Union (EU) und in die NATO wurden stets als zwei Seiten derselben Medaille und als strategische Ziele betrachtet, die nicht bloß als miteinander vereinbar, sondern sogar als sich gegenseitig verstärkend angesehen wurden. Allerdings hatte Anfang der 1990er Jahre niemand erwartet, dass sich der Weg in diesen Hafen derart lang und schwierig gestalten und dass das Erreichen des Ziels einen Neuanfang bedeuten würde. Der 60. Jahrestag der NATO-Gründung ist eine hervorragende Gelegenheit zu feiern, aber auch, um innezuhalten.

Erste Schritte auf transatlantischem Boden

Die Fotografie auf dem Umschlag von Ronald D. Asmus' Buch,¹ eine ausgezeichnete Analyse der ersten Welle der NATO-Erwei-

terung, zeigt fünf Präsidenten: Bill Clinton, Václav Havel, Lech Wałęsa, Árpád Göncz und Michal Kováč. Das war 1994. Die Tschechische Republik, Ungarn und Polen traten 1999 der NATO bei; die Slowakei schied aus dieser ersten Welle aus, weil sie die Beitrittsbedingungen nicht erfüllt hatte. Zwischen 1996 und 1998 war das Land vom Weg des demokratischen Wandels abgewichen und musste aufgrund des innenpolitischen „Demokratiedefizits“ eine Zeitlang auf die Einladung in die NATO (und in die EU) warten. Diese Richtung schlug die Slowakei erst nach den Wahlen 1998 ein, als sie rasch zu den Visegrad-Nachbarn aufschloss. Sie wurde im Frühjahr 2004 NATO-Vollmitglied.²

Das Land hatte bereits lange vor dem Beitritt als De-facto-Bündnispartner agiert. Während der Kosovo-Krise beispielsweise öffnete es dem Bündnis seinen Luftraum und seine Kommunikationskanäle. Als De-facto-Verbündeter hat die slowakische Regierung zudem den globalen Antiterrorkrieg unterstützt, Überflug- und Transitrechte nach Afghanistan gewährt, der ISAF (*International Security Assistance Force*) in Afghanistan eine technische Einheit gesandt und die USA im Irak unterstützt.

Die ersten Jahre der NATO-Mitgliedschaft waren für die Neulinge nicht leicht. Es wurde schnell deutlich, dass der Beitritt ihnen nicht automatisch einen Freifahrtschein in eine stabile und sichere Welt ausgestellt hatte. Die internationale Entwicklung unterstrich die Tatsache, dass es bei einer Mitgliedschaft nicht nur um die Erlangung von Sicherheitsgarantien geht, sondern auch um einen aktiven Bei-

Übersetzung aus dem Englischen: Jaiken Struck, South Petherton, England/UK.

¹ Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York 2002. Asmus ist Vorsitzender des German Marshall Fund of the United States Transatlantic Center in Brüssel. Er war Berater von Madeleine Albright und Strobe Talbott in der Regierung Clinton und an den Verhandlungen beteiligt, die zur Entscheidung der NATO für die Erweiterung und Aufnahme von Polen, Ungarn und Tschechien führten sowie die Unterzeichnung der NATO-Russland-Grundakte und schließlich die Ratifizierung der Erweiterung durch den US-Senat zur Folge hatten.

² Gemeinsam mit Bulgarien, Rumänien, Slowenien und den drei baltischen Republiken. Am 1. Mai 2004, traten acht postkommunistische Länder der EU bei, zusammen mit Zypern und Malta.

trag zur Sicherheit aller Mitgliedstaaten. Menschen mit Empfängermentalität begannen zu erkennen, dass von ihnen erwartet wurde, ihre Einstellung radikal zu verändern und sich eine Geberhaltung anzueignen.

Zum ersten „Test“ wurde die Kosovo-Krise im März 1999, nur wenige Tage vor dem NATO-Beitritt der Tschechischen Republik, Polens und Ungarns. Damals zeigte sich, dass die tschechische Öffentlichkeit nicht darauf vorbereitet war, Verpflichtungen zu übernehmen, die aus der Mitgliedschaft entstanden waren. Die Slowakei handelte indes als verlässlicher Partner und war bereit, aktiv zur Sicherheit und Stabilität in Europa beizutragen. Da der NATO-Beitritt höchste außenpolitische Priorität hatte, entschied sich die Slowakei, die NATO-Luftangriffe nicht nur rhetorisch zu unterstützen, sondern seinen Luftraum und das Schienennetz für NATO-Transiteinheiten zu öffnen. Die Entscheidung der Regierung war eindeutig – trotz mangelnder Unterstützung in der Öffentlichkeit und von weiten Teilen der Opposition.

Als eine weitere Prüfung des *Atlantizismus* erwiesen sich die Auswirkungen der Terrorangriffe vom 11. September 2001. Die Intervention im Irak im Frühjahr 2003 hatte fatale Folgen für die transatlantischen Beziehungen und stellte in gewisser Hinsicht zum ersten Mal die Frage nach der Rolle neuer und zukünftiger NATO- und EU-Mitglieder in der europäischen Sicherheitspolitik. Die Haltung in Bezug auf die von den USA angeführte Operation im Irak spaltete Europa, wobei Mittel- und Osteuropa auf der Seite der Amerikaner standen. Eine passende Beschreibung der dramatischen Situation lieferte der Sicherheitsexperte Tomáš Valášek: „Die Stimmung ließ sich vielleicht nicht unbedingt mit ‚Barbaren vor den Toren!‘ beschreiben, aber es herrschte doch reichlich Besorgnis, als die acht mitteleuropäischen EU-Kandidatenländer nur wenige Wochen vor dem EU-Beitritt beim Thema Irak den Standpunkt der USA unterstützten. Einige Mitgliedstaaten erfuhren von der öffentlichen Präferenzklärung durch zwei Offene Briefe. (...) Die Europäische Union befand sich in einem völlig dysfunktionalen Gleichgewicht: in zwei etwa gleich große Lager aus Nationen geteilt, deren Regierungen diametral entgegengesetzte Ansichten in Bezug auf den Irak vertraten.

Die Kluft war unübersehbar und tief; der deutsch-französische Konsens gab nicht länger den Ton an, aber ebenso wenig tat dies eine der anderen offensichtlichen Machtkonstellationen – ist dies etwa der Weg, eine gemeinsame Sicherheitspolitik zu verfolgen?“¹³

Die allgemeinen Spannungen in den transatlantischen Beziehungen fanden ihren Ausdruck in der bekannten Äußerung des US-Verteidigungsministers Donald Rumsfeld vom „neuen“ gegenüber dem „alten“ Europa und zu guter Letzt in einem an die mitteleuropäischen Länder gerichteten „Tadel“ des französischen Präsidenten Jacques Chirac, diese hätten nicht nur „eine gute Gelegenheit verpasst, den Mund zu halten“, sondern klar ihre proamerikanische Haltung formuliert. Die Situation rief eine hitzige Debatte über Amerikas „Trojanisches Pferd“ in Europa hervor, und dieses Dilemma zeigte sich auch in der Gespaltenheit Mittel- und Osteuropas: zwischen NATO und EU beziehungsweise zwischen den USA und Europa.

Die (sowohl politisch als auch militärisch) eindeutige Unterstützung der Bush-Regierung „ließ einige EU-Spitzenpolitiker vermuten, dass diese Länder (angesichts ihres bevorstehenden EU-Beitritts) auch nach ihrer Aufnahme in die EU als engagierte Atlantizisten auftreten würden, für die gute Beziehungen zu Washington an erster Stelle stünden und die zugunsten der USA handeln würden, unabhängig davon, was die anderen EU-Regierungen denken.“¹⁴ Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Mitteleuropäer selbst dieses Dilemma nicht als derart zugespitzt empfanden. Sie hielten dagegen, dass sie, bildlich gesprochen, Vater und Mutter gleich gern hätten. Das Abdriften der Region in ein Dilemma – EU oder NATO – überraschte viele.

¹³ Tomáš Valášek, *New EU Members in Europe's Security Policy*, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (2005) 2, S. 217–228. Vgl. die beiden erwähnten Dokumente: Jose Maria Aznar/Jose-Manuel Durao Barroso/Silvio Berlusconi/Tony Blair/Václav Havel/Peter Medgyessy/Leszek Miller/Anders Fogh Rasmussen, *United We Stand*, in: *Wall Street Journal* vom 30. 1. 2003; *Statement Of The Vilnius Group Countries In Response To The Presentation By The United States Secretary Of State To The United Nations Security Council Concerning Iraq* vom 5. 2. 2003.

¹⁴ David Král, *Enlarging EU foreign policy, the role of new EU member states and candidate countries*, in: *Europeum* (ed.), *Enlarged EU and its foreign policy: issues, challenges, perspectives*, Prag 2005, S. 21.

Dieser Teil Europas hatte sich bis dahin nie in der Verlegenheit befunden, sich zwischen Westeuropa und den USA entscheiden zu müssen. Für die meisten Länder der Region hatte das klassische Dilemma ihrer neueren Geschichte aus der Frage „Ost oder West“ bestanden. Der Osten repräsentierte das imperialistische Russland, aber auch innerstaatliche panslawistische Tendenzen, später die sowjetische Macht, totalitäre Regime und für viele die militärische Besatzung. Der Westen wurde dagegen mit Demokratie und Marktwirtschaft gleichgesetzt. Er repräsentierte „die europäische Idee“, darüber hinaus aber noch mehr – der Westen war das Konzept, das sich geographisch über den Atlantik erstreckte, der geopolitische, aber auch kulturelle Raum. Für die neuen Länder war es nie ein Entweder-oder-Szenario. Die Turbulenzen über dem Atlantik verkomplizierten nun die Situation; immerhin erhielten die Beitrittsländer die historische Gelegenheit, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen und sich von dem einen oder anderen Mentor zu emanzipieren.

NATO und Atlantizismus im politischen Wettbewerb

Die Eingliederung in die NATO und die transatlantische Zusammenarbeit entwickelten sich zum neuen politischen Thema für die Parteien in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Die gegensätzlichen Positionen markierten Trennlinien im politischen Wettbewerb, und es lassen sich verschiedene Muster des Atlantizismus feststellen. Während die Außenpolitik und Sicherheitsfragen während des Kalten Kriegs aufgrund der Art der Sicherheitsbedrohung ausgeklammert worden waren, standen nun genau diese Fragen im Zentrum der Politik, und die NATO konnte zum Opfer einer populistischen Gegenreaktion werden.¹⁵

In der Slowakei kann das (Wieder-)Aufkommen populistischer Rhetorik in der Außenpolitik nicht allein einer Veränderung der Bedrohungslage zugeschrieben, sondern muss auch als Konsequenz aus dem Regierungswechsel nach den Wahlen 2006 interpretiert

¹⁵ Vgl. Ivan Krastev, NATO in the Age of Populism; Beitrag zur Papers-Konferenz in Riga, 27.-29. 11. 2006; www.gmfus.org.

werden.¹⁶ *Europeum*, eine tschechische Expertenkommission für Außenpolitik, führte zu dieser Thematik ein vergleichendes Forschungsprojekt durch.¹⁷ Die Quintessenz lautet, dass die Faktoren, die eine Unterscheidung politischer Parteien erlauben, anhand des Grades an Atlantizismus entlang einer Rechts-Links-Achse unterteilt werden können in innenpolitische (die Entwicklung der Parteiensysteme, die Positionierung der Parteien, Bildung der öffentlichen Meinung) und kontextabhängige Faktoren (Europäisierung, Entwicklung internationaler Systeme, die Zukunft der NATO, die Auswirkungen bestimmter Einzelthemen wie Guantánamo oder Irak).

Ein allgemeines Merkmal der mittel- und osteuropäischen Länder ist das Schwinden des vor der Bündnisintegration bestehenden breiten politischen Konsenses in der Außenpolitik (bezüglich der Integration) und das größere Potential von Sicherheitsfragen, zur Polarisierung der Parteipositionen beizutragen. Die Phase nach dem NATO-Beitritt (demonstriert durch die Ergebnisse der Parlamentswahlen nach 2004¹⁸) brachte einen grundsätzlichen Wandel in der politischen Unterstützung für die US-Außenpolitik und ließ die Bedeutung nationalistischer Stimmen wachsen. Die europäische Integration umzusetzen führte zu einer weiteren Schwierigkeit: Sind Atlantizismus und Europäismus (oder Europäisierung) einander ergänzende oder sich gegenseitig ausschließende Konzepte?

Metamorphosen der öffentlichen Meinung

Wie bereits erwähnt, ersehnte die Öffentlichkeit kurz nach dem Untergang der kommunistischen Regime die Rückkehr nach Europa. Dies zu verkünden war jedoch viel einfacher als der Integrationsprozess selbst. In der

¹⁶ Ausführlich dazu: Martin Bútorá/Ol'ga Gyárfášová/Grigorij Mesežnikov/W. Thomas Skladony (Hrsg.), *Democracy and Populism in Central Europe: The Visegrad Elections and Their Aftermath*. Institute for Public Affairs, Bratislava 2007.

¹⁷ Vgl. Tomáš Weiss (*Europeum*) präsentierte die wichtigsten Ergebnisse auf der Tagung „Nurturing Atlanticists in Central and Eastern Europe: the Role of Media, Education, and Public Diplomacy“, Bratislava, Dezember 2006; www.europeum.org/disp_project.php?pid=31 (11. 3. 2009).

¹⁸ Ausführlich dazu M. Bútorá u. a. (Anm. 6).

Tschechischen Republik, in Ungarn und in der Slowakei unterschied sich die öffentliche Wahrnehmung der EU und NATO und folglich auch die Befürwortung der Mitgliedschaft sehr voneinander. Während die EU in den Augen der Allgemeinheit vor allem sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand repräsentierte, war die Einstellung zur NATO für viele Bürger zwiespältig. Die Beweggründe für den NATO-Beitritt waren unklar, da die Menschen keine Bedrohung der nationalen Sicherheit festgestellt hatten. Die asymmetrischen globalen Bedrohungen waren noch nicht in die geistige Landkarte der Durchschnittsbürger aufgenommen worden. Dies geschah erst als Folge des 11. September 2001.

Quer durch Mittelosteuropa sind unterschiedliche EU-NATO-Muster zu beobachten; es ist interessant, die Ursachen dafür nachzuvollziehen. Beispielsweise fiel in den baltischen Republiken und in Polen die Unterstützung für die NATO hoch und für die EU niedrig aus – Ursache war die höhere Sensibilität gegenüber dem Faktor Russland –, da insbesondere für das Baltikum die EU-Mitgliedschaft zu rasch auf die gewonnene Unabhängigkeit folgte.

Eine wertvolle Quelle empirischer Daten zu öffentlichen Meinungen und Auffassungen bildet ein Projekt des German Marshall Fund (GMF), Transatlantic Trends (TT).¹⁹ Anhand der Ergebnisse von 2007 lässt sich (wenn man stabile kulturelle Muster voraussetzt) beurteilen, was die untersuchten mittel- und osteuropäischen Länder (Bulgarien, Polen, Rumänien und die Slowakei) verbindet und worin sie sich unterscheiden. Wie die Ergebnisse von Untersuchungen über politische Eliten und Parteipositionen zeigen auch die Einstellungen und Ansichten der Bevölkerungen

¹⁹ Bei der TT-Studie handelt es sich um ein Projekt des GMF und der Compagnia di San Paolo, unterstützt von der Luso-American Foundation und der Fundación BBVA. Das Projekt wurde 2002 begonnen und erfasst jährlich die USA sowie elf EU-Länder (seit 2006 Großbritannien, Frankreich, Spanien, Portugal, Italien, Deutschland, den Niederlanden, Polen, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien) und die Türkei. Die Feldforschung (Datenerhebung) wird im Frühsommer ausgeführt; die Ergebnisse werden ungefähr zum Jahrestag des 11. September veröffentlicht. Die TT-Umfrage wurde zur renommierten Datenquelle über aktuelle transatlantische Fragen. Vgl. www.gmfus.org oder www.transatlantictrends.org.

deutlich, dass die mittel- und osteuropäischen Länder keineswegs eine homogene Einheit bilden. Obgleich sie durch den gemeinsamen Start in die Transformation und durch eine mehr oder weniger kürzlich erfolgte Aufnahme in die EU (Slowakei und Polen 2004, Rumänien und Bulgarien 2007) und die NATO (Polen 1999, Bulgarien, Rumänien und die Slowakei 2004) verbunden sind, scheint es, als seien die Ansichten über wichtige internationale Fragen von tiefen kulturellen und historischen Faktoren einerseits und von länderspezifischen, kontextabhängigen Aspekten andererseits geprägt.

Den Daten nach sind die Rumänen die entschiedensten Atlantizisten, was sich anhand mehrerer Indikatoren veranschaulichen lässt: Beispielsweise geben sie auf einer 100-Punkte-Thermometerskala den USA 67 Grad, verglichen mit 49 Grad in der Slowakei und 52 Grad in Bulgarien; sie halten die NATO als für die Sicherheit ihres Landes unentbehrlich (62 gegenüber 44 Prozent in der Slowakei). Auch was die Führungsrolle der USA in der Weltpolitik angeht, unterscheiden sich Rumänen und Polen von Bulgaren und Slowaken. Die schwächere atlantische Identität der Slowaken hat möglicherweise historische Ursachen (junger Staat, wenig Erfahrung mit eigener Außenpolitik) und wird verstärkt durch die geringe Größe des Landes.

Auch die Haltung zu Russland zeigt, dass die neuen Demokratien keinen gemeinsamen Standpunkt vertreten. Im Gegensatz zum übrigen Europa bekunden Slowaken, Bulgaren und Rumänen weniger Bedenken gegenüber den jüngsten Entwicklungen (nur etwa ein Drittel der Bürger in diesen Ländern ist wegen der schwindenden Demokratie in Russland beunruhigt). Dagegen liegen die Bedenken der polnischen Öffentlichkeit weit über dem EU-Durchschnitt: 74 Prozent der Polen sind wegen Russlands Verhalten seinen Nachbarn gegenüber besorgt (der EU-Durchschnitt liegt bei 59 Prozent), verglichen mit 29 Prozent der Bulgaren und 35 der Slowaken. Trotz der historischen Erfahrungen nimmt ein Teil des ehemaligen Sowjetblocks Russland offenbar nicht als potentielle Bedrohung wahr. Anders als Polen, wo historische Erfahrungen mit der Expansionspolitik seines östlichen Nachbarn bis in die vorsowjetische Ära zurückreichen, zeigen die drei anderen untersuchten mittelosteuropäischen Länder

in dieser Hinsicht eine gewisse „geopolitische Gleichgültigkeit und Passivität“.

Allerdings verweist die Umfrage auch auf ein gemeinsames Merkmal der neuen Demokratien, nämlich auf das mangelnde Interesse an Politik, insbesondere an Außenpolitik und internationalen Angelegenheiten. Dieser Teil Europas hatte (nach der Türkei) den zweitgrößten Anteil an Bürgern, die angaben, dass sie nie über Politik sprechen, wobei gleichzeitig der Anteil derjenigen, die häufig politische Fragen diskutieren, am niedrigsten ist. Slowaken und Polen unterhalten sich am seltensten mit ihren Freunden, Verwandten oder Kollegen über politische Themen. Das geringere Interesse an Politik im Allgemeinen und an internationalen Beziehungen im Besonderen wird am hohen Anteil von mehrdeutigen oder „Weiß nicht/keine Meinung“-Antworten deutlich. Die Ursachen dafür liegen in der Politikverdrossenheit, die einer Phase der Umgestaltung und Integrationsbestrebungen folgte, aber auch in der Konzentration auf nationale Probleme als Folge der wirtschaftlichen Transformation sowie im Erbe der Isolation hinter dem Eisernen Vorhang (die meisten Entscheidungen wurden in Moskau getroffen).

Auf der TT-Studie basierend, unterscheidet Asmus zwei Kategorien von Ländern:¹⁰ Solche, deren Öffentlichkeit bereit ist, eine aktive Außenpolitik zu unterstützen, sind proamerikanisch und größtenteils proeuropäisch eingestellt, und ihre Führung will nach außen besonders stark auftreten (Polen, Rumänien); auf der anderen Seite stehen Länder, deren Öffentlichkeit und Eliten stärker nach innen gerichtet und nicht-aktivistisch sind (Slowakei, Bulgarien). Später wurde eine dritte – nicht in die TT-Ergebnisse aufgenommene – Gruppe ermittelt: Länder, deren politische Eliten eine aktive Außenpolitik verfolgen, in der aber die Öffentlichkeit in beide Richtungen tendieren kann (die Tschechische Republik und die baltischen Staaten).

Welche Dynamik bei der Unterstützung transatlantischer Zusammenarbeit konnte in mittelosteuropäischen Ländern beobachtet werden? Die polnische Gesellschaft etwa wurde als stärker proamerikanisch eingeschätzt als die der USA selbst. Aber am Beispiel Polens lässt sich ein Phänomen zeigen,

¹⁰ Vortrag Ronald Asmus in Warschau, 26. 9. 2007.

das auch in anderen Ländern der Region beobachtet werden kann – die Europäisierung der politischen und öffentlichen Meinung. „Polens Mitgliedschaft (in der EU) und die darauf folgende wirtschaftliche Abwanderung in weiter entwickelte westeuropäische Länder haben Europa attraktiver gemacht. Die Polen verbinden ihre Hoffnungen auf ein besseres Leben mit der EU-Mitgliedschaft. Während Europa als Ort des Lebens und Arbeitens an Bedeutung gewinnt, verliert Amerika als Land der unbegrenzten Möglichkeiten für ambitionierte und tüchtige Menschen an Anziehungskraft. Das Gefühl, zu Europa zu gehören, wird stärker, während die emotionale Distanz zu den USA wächst.“¹¹ Ähnlich verhält es sich in der Slowakei – die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft ist erheblich höher als die für die NATO, weil sie mit unmittelbar spürbaren Wirtschafts- und Sozialleistungen, mit Arbeitsmöglichkeiten und Handel verknüpft ist. Im Gegensatz dazu ist das Verantwortungsgefühl in Hinblick auf NATO-Verpflichtungen oberflächlich geblieben.¹² Darüber hinaus hat die Kritik an George W. Bushs Außenpolitik und die zunehmende Identifizierung mit der EU die Mittelosteuropäer bewogen, der EU als globalem Akteur den Vorzug vor den USA zu geben.

Am Vorabend der US-Präsidentenwahl zeigen die TT-Ergebnisse von 2008, dass die Kritik der Europäer am Führungsstil der USA in globalen Angelegenheiten seit 2004 nahezu unverändert geblieben ist. Während 2002 64 Prozent der Europäer die Führung der USA im Weltgeschehen als „wünschenswert“ und 31 Prozent sie als „unerwünscht“ betrachteten, haben sich diese Verhältnisse bis 2004 umgekehrt und sind seitdem nahezu unverändert geblieben. 2008 bewerteten 36 Prozent der Europäer die globale Führung der USA als „positiv“, 59 beurteilten sie als „negativ“. Den steilsten Rückgang unter den seit 2002 untersuchten Ländern hatte Polen zu verzeichnen, wo der Prozentsatz derer, welche die US-Führung als wünschenswert betrachteten, von 64 Prozent (2002) auf 34 (2008) fiel, aber auch Deutschland (von 68 auf 39 Prozent).

¹¹ Beata Roguska/Michal Wenzel, *The End of Anti-Americanisms? Attitudes to the USA in Poland*, in: Olga Gyárfášová (ed.), *Nurturing Atlanticists in Central Europe: Case of Slovakia and Poland*. Institute for Public Affairs, Bratislava 2008.

¹² TT 2008; www.transatlantictrends.org; dort auch Belege für die folgenden Angaben.

Zukunftsperspektiven

In den vergangenen fünf Jahren haben die transatlantischen Beziehungen schwerste Krisen überstanden. Der zweiten Bush-Regierung ist es nicht gelungen, das durch den Irakkrieg zerrüttete Verhältnis zu verbessern. Insbesondere die öffentliche Meinung änderte sich nicht, ungeachtet der Tatsache, dass die politische Zusammenarbeit zwischen Europa und den USA zwischen 2005 und 2009 erheblich an Intensität und Konstruktivität gewonnen hat. Es ist unstrittig, dass mit dem neuen Präsidenten Hoffnungen auf einen Wandel in den transatlantischen Beziehungen verbunden sind. Bezeichnenderweise wurden die höchsten Werte auf der Beliebtheitskala für Barack Obama in jenen europäischen Ländern festgestellt, in denen sich das Verhältnis zu den USA am meisten abgekühlt hatte, etwa in Frankreich und in Deutschland. Im Juni 2008 vertraten viele Europäer die Auffassung, dass sich die Beziehungen zwischen den USA und Europa verbessern würden, falls Obama gewählt würde.

Wie wird das nächste Kapitel in der Geschichte der NATO aussehen, und welche Rolle werden die postkommunistischen NATO-Mitglieder übernehmen? Wir stellen diese Frage in einer Zeit, in der einerseits die proamerikanische Haltung der ersten nicht-kommunistischen Regierungen mittelosteuropäischer Länder sowie die bedingungslose Unterstützung der amerikanischen Politik nicht länger besteht und andererseits die Regierung Obama möglicherweise eine neue Ära der transatlantischen Zusammenarbeit einläutet.

Im Sommer 2007 meinte Charles Gatti: „Wenn amerikanische Diplomaten sich in den 1990ern mit einer Bitte an eine mittel- oder osteuropäische Regierung wandten, mussten sie nicht zweimal fragen.“ Weiter hob er mit Bezug auf die brisante Debatte um die Raketenabwehr in Polen und Tschechien hervor: „Es stimmt, die Tschechische Republik und Polen sind, trotz beträchtlicher und maßgeblicher parlamentarischer Opposition, offenbar bereit, neuen amerikanischen Raketenstützpunkten Standorte zu gewähren, was immerhin eine Restunterstützung für die strategischen Ziele der Amerikaner signalisiert. Doch da Regierungen kommen und gehen, ist es entscheidend, vorausszuschauen und auf die dortige Öffentlichkeit zu achten, da diese der

amerikanischen Politik im Ausland und Verstößen demokratischer Normen im Inland zunehmend kritisch gegenübersteht und somit nicht länger automatisch für die Vereinigten Staaten Partei ergreift.“¹³

Während die tschechische und die polnische Regierung an ihrer Unterstützung festhalten, scheinen die Pläne für ein Raketenabwehrschild in Europa nach dem Wechsel im Weißen Haus von einer Neubewertung des unter Bush beschlossenen Projekts abzuhängen. Vizepräsident Joe Biden sagte auf der Sicherheitskonferenz in München im Februar 2009: „Wir werden die Raketenabwehr weiterentwickeln, um den zunehmenden Fähigkeiten Irans entgegenzuwirken, sofern die Technologie sich bewährt und kosteneffizient ist. Wir werden dies in Abstimmung mit Ihnen, unseren NATO-Bündnispartnern, und Russland tun.“¹⁴ Die Regierungen könnten am Ende isoliert dastehen mit ihrer unerschütterlichen Entscheidung zugunsten eines Raketenschirms, „der uns als Teil der NATO-Sicherheitsarchitektur gegen Bedrohungen durch die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen aus dem Nahen Osten schützt“. Der Faktor Russland stellt sich als starkes Argument heraus: „Russland sollte zu dieser Kooperation eingeladen werden, darf aber kein Veto dagegen einlegen.“¹⁵ Bisher lehnt Russland die US-Pläne entschieden mit dem Argument ab, dass sich der Schild gegen Russland richte.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Wechsel im Weißen Haus die Spannungen beseitigen und die transatlantischen Beziehungen verbessern wird. Wie bereits vor einigen Jahren vorhergesagt wurde: „Der angebliche Atlantizismus der neuen Mitgliedstaaten wird in naher Zukunft voraussichtlich zu zwei Hauptkonsequenzen führen. Erstens werden die meisten mittel- und osteuropäischen Länder in absehbarer Zukunft sicherzustellen versuchen, dass die EU und die USA bei den

¹³ Charles Gatti, Backsliding in Central and Eastern Europe. Testimony prepared for The Honorable Tom Lantos, Chairman, and the House Foreign Affairs Committee. Washington, DC, 25. 7. 2007.

¹⁴ Jan Velinger, Biden suggests US missile defence will go ahead if key conditions met, www.radio.cz/en/article/113081 (11. 3. 2009).

¹⁵ So der tschechische Vizepremierminister für europäische Angelegenheiten, Alexandr Vondra, auf der Münchener Konferenz 2009, in: ebd.

wichtigsten Fragen der internationalen Beziehungen zusammenwirken. Zweitens wird der Grad der Bereitschaft, die USA in Situationen zu unterstützen, in denen ihre Meinung sich von der der EU unterscheidet, innerhalb der Region variieren, so wie er auch innerhalb der EU-15-Staaten variiert.“¹⁶

Der Verfasser betrachtete Polen neben den baltischen Staaten als das dem Atlantizismus weiterhin am stärksten verpflichtete mitteleuropäische Land. Dazu gehört auch Rumänien. Dem tschechischen Experten zufolge „neigen die kleineren mitteleuropäischen Länder wie die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn und Slowenien dazu, ihre Unterstützung für die US-Politik vorsichtiger zum Ausdruck zu bringen, indem sie der Ansicht der Hauptakteure in der EU mehr Beachtung schenken“.¹⁷ Allerdings schaffen sowohl der Wechsel in der US-Regierung und der sich herausbildenden Außenpolitik als auch hohe Erwartungen beiderseits des Atlantiks eine gute Voraussetzung für eine bessere Zusammenarbeit zwischen der NATO und der ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) oder zwischen der EU und den USA. Diese „Optimallösung“ wird seit ein paar Jahren angestrebt.¹⁸

Der 60. Geburtstag der NATO ist ein guter Grund zum Feiern, aber es gibt noch viel zu tun. Die internationale Situation entwickelt sich so dynamisch, dass wir mit jedem Jahrestag an einer Wegscheide stehen. Die „Stärke der gegenseitigen Verbundenheit, die Relevanz der transatlantischen Agenda und die Effizienz transatlantischer Institutionen wie der NATO“ dürften auf die Probe gestellt werden: „Nicht nur wegen des Wechsels in Amerika (Präsidentenwahlen), sondern auch wegen möglicher Turbulenzen in Krisen- oder Problemgebieten: Kosovo, Naher Osten, Bosnien, Georgien, einige auf Eis gelegte Konflikte, Russland, Iran. Die Partnerschaft wird im politischen Alltag laufend geprüft und bestätigt – oder auch nicht.“¹⁹

¹⁶ D. Král (Anm. 5), S. 32.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Lukáš Pachta, *ESDP in the Light of the Transatlantic Relationship*, in: *Europeum* (Anm. 5), S. 71–127.

¹⁹ M. Bútorá u. a. (Anm. 7), S. 46.

Iwan Rodionow

Russland und die NATO: Grenzen der Gemeinsamkeit

Die Kaukasus-Krise im vergangenen Jahr war der Lackmus-Test. Unter anderem leuchtete sie die Grenzen der Einflussmöglichkeiten auf Russland aus und belegte die russische Bereitschaft, die transatlantische Allianz zu verprellen. Es hatte sich zu dem Zeitpunkt, als der Fünftagekrieg begann, schon vieles zwischen Russland

Iwan Rodionow

Geb. 1965; stellvertretender Chefredakteur des TV-Nachrichtensenders „Westi24“, 5-ya Ulitsa Yamskogo Polya 19–21, Moskau 125040/Russland. irodionov@vgtrk.com

und der NATO angestaut, was die Beziehungen arg strapazierte: die NATO-Osterweiterung, die Balkan-Kriege, die Unabhängigkeit des Kosovo und zuletzt die Beitrittsavancen der NATO an die Ukraine und Georgien. Doch hatten die beiden – wie ein alterndes Ehepaar, das sich weitgehend auseinandergelebt hat – bis dahin gute Miene bewahrt. Nun aber schienen die Dämme gebrochen: Russland aus der G8 ausschließen, russische Studenten aus westlichen Universitäten exmatrikulieren, Bankkonten russischer Inhaber sperren, Kooperationsverträge kündigen, die Olympischen Spiele 2014 in Sotschi absagen und den Eurovision Song Contest in Moskau boykottieren – so lauteten nur einige Vergeltungsvorschläge des Westens.

Das Bündnis legte die offiziellen Kontakte zu Moskau auf Eis. In der folgenden Phase, die als „gefühlter Kalter Krieg“ zwischen der NATO und Russland bezeichnet werden kann, fehlte es nicht an dramatischer „Stoppt-Russland-Jetzt“-Rhetorik. Der Ton war scharf, die Substanz dagegen stumpf. Moskau riskierte, dass sich die bilateralen Beziehungen bedeutend und nachhaltig verschlechterten, so US-Präsident George W. Bush, das russische Vorgehen sei „inakzeptabel im 21. Jahrhundert“.

Es wäre eine Übertreibung zu behaupten, Moskau sei dadurch besonders beeindruckt worden. Mit Handelssanktionen war nicht ernsthaft zu rechnen, geschweige denn mit einer militärischen Reaktion. Der gemächliche Abzug der Truppen trotz internationalen Drucks und die anschließende Anerkennung der beiden abtrünnigen Republiken Abchasien und Südossetien zeigten, wie sicher sich der Kreml seiner Sache war. Das medial stark thematisierte, mit „Petrodollars“ gespeiste „neue russische Selbstbewusstsein“ bzw. „neue Imperialgehebe“ ist nur ein Teil der Antwort auf die Frage, warum den Russen offenbar so wenig daran gelegen hat, was die NATO von ihrem Vorgehen hält. Der andere besteht darin, dass die Beziehungen zur Allianz ohnehin schon an einem Punkt angelangt waren, an dem es um sie – aus Moskauer Sicht – nicht mehr schade war.

So wenig sich Moskau von Drohungen aus Brüssel und Washington beeindruckt ließ, so schmerzhaft war dennoch die fast uneingeschränkte Parteinahme der Allianz für Georgien. Dass es Tiflis war, das den Krieg mit dem Artilleriebeschuss und der darauf folgenden Landoffensive gegen die südossetische Hauptstadt Zchinwali begonnen hat, konnte dem größten Militärbündnis der Welt mit seinem globalen Überwachungs- und Aufklärungsnetz unmöglich entgangen sein. Der russische NATO-Botschafter Dmitri Rogosin gab dem Bündnis sogar eine Mitschuld am Krieg: „Falls in der Schlusserklärung des NATO-Gipfels in Bukarest im April 2008 der Satz ‚Georgia and Ukraine will become members of NATO‘ nicht gestanden hätte, falls es nicht diese ausgesprochene Unterstützung, diesen vorausgehenden Sündenerlass gegeben hätte, wäre uns das Unheil erspart geblieben, das im August letzten Jahres passierte. Denn Saakaschwili hat genau diesen Satz als uneingeschränkte Solidaritäts- und Unterstützungszusage, als Blankoscheck gewertet.“¹

Diese Bemerkung hat einen denkbar polemischen Charakter. Die Logik in der Verbindung zwischen dem August-Krieg und der April-Schlusserklärung ist indes nachvollziehbar. Michail Saakaschwili will Georgien zum NATO-Mitglied machen, nicht irgendwann,

sondern noch in seiner Amtszeit bis 2013. Voraussetzung dafür ist die Beilegung der Territorialfrage, also die Wiederherstellung der Kontrolle über die de facto von Tiflis unabhängigen Republiken Südossetien und Abchasien. Der Verhandlungsweg ist langwierig, und die Erfolgsaussichten sind nicht groß. Die Bukarester Erklärung, wenngleich für Georgien unverbindlich, ist auslegungsfähig. Saakaschwili dürfte zudem Aussagen der US-Außenministerin Condoleezza Rice aus ihren Vier-Augen-Gesprächen frei interpretiert haben. Das konnte sehr wohl eine schnelle Lösung nach kroatischem Muster nahe legen (im August 2005 eroberten kroatische Truppen die abtrünnige Provinz Srpska Krajina, die anschließende Vertreibung von rund 200.000 Serben nahmen die EU und die NATO hin).

Das für Mai/Juni 2009 geplante gemeinsame Militärmanöver zwischen Georgien und der NATO sieht Russland als Indiz dafür, dass es dem Bündnis nicht um eine unparteiische Aufklärung der Ursachen und Umstände des Kaukasus-Krieges geht, sondern um die unkritische Solidarisierung mit einem äußerst russlandfeindlichen und quasidemokratischen Regime. Als in Tiflis Oppositionssender geschlossen und Protestdemonstrationen niedergeschlagen wurden, als Premierminister Surab Schwania und der in Ungnade gefallene Bankier Badri Patarkazischwili rätselhaft starben und Ex-Verteidigungsminister Irakli Okruaschwili daraufhin den Staatschef politischer Morde beschuldigte (um dann im Ausland Asyl zu suchen), legte der Westen gegenüber diesen demokratischen Schönheitsfehlern weit mehr Nachsicht an den Tag als gegenüber Demokratiedefiziten in Russland. Zählt die Stabilität des georgischen außenpolitischen Kurses mehr als der Demokratiekanon?

Das Beispiel Ukraine ist symptomatisch für die Inkonsequenz und Befangenheit des Bündnisses bei seiner Ostpolitik. Die Präsidentschaft von Viktor Juschtschenko, geprägt von Fauxpas, der Schlammschlacht mit Regierungschefin Julia Timoschenko und dem andauernden Machtkampf gegen das Parlament (*Rada*), kannte viele innenpolitische Variablen und zwei außenpolitische Konstanten: die Aversion gegenüber Russland und den NATO-Beitrittswunsch (entgegen der Mehrheitsmeinung). Liegt hierin der Grund dafür, warum die westliche Politik auf einen Staatschef mit einer Billigungsrate knapp über der statistischen Fehlerquote und mit ursowjeti-

¹ Russlands internationale Politik. Interview von Dmitri Rogosin mit dem Hörfunksender Echo Moskwy, 24. 1. 2009, in: <http://echo.msk.ru/programs/beseda/567927-echo>. (3. 3. 2009).

schem Führungsstil als Garanten und Inbegriff demokratischer Reformen setzt? Kiev nimmt wachsenden Nationalismus in Kauf, was der NATO offenbar als kleineres Übel gegenüber einer möglichen Wiederannäherung an Russland erscheint. Sehr zugespitzt ausgedrückt, könnte man schlussfolgern, dass erwiesene Russlandfeindlichkeit für die Allianz schon ausreicht, um als „westlich orientiert“ und „demokratisch“ zu gelten. In Abwandlung einer notorisch vielbemühten Aussage: Russlandfeindlich ist gleich „lupenreiner Demokrat“.

Die Kälte im Verhältnis zu „jungen, mutigen Demokratien“ (so die Diktion der USA) versucht Moskau durch Restwärme in den Beziehungen zu traditionell als „Russlandverstehender“ geltenden „Alteuropäern“ auszugleichen. Mit Berlin, Paris oder Rom direkt zu sprechen ist dem Kreml viel lieber, als den unliebsamen Weg über Brüssel zu nehmen, wo an jeder Ecke Querschüsse von ehemaligen Mitstreitern im Klassenkampf drohen. Wenn allerdings „Alteuropäer“ im Rahmen der NATO auftreten, sieht sich Russland mit der Bündnishaltung konfrontiert.

US-Raketenschild: mit oder ohne NATO

Die Bündnissolidarität hat freilich Grenzen. Als die Bush-Administration bereits mit Polen und Tschechien über die Stationierung einer Raketenbasis und einer Radaranlage verhandelte, waren die anderen NATO-Partner über Einzelheiten peinlicherweise kaum informiert, geschweige denn, nach ihrer Meinung gefragt worden. Das unilaterale Vorgehen der führenden Weltmacht mag für ihre europäischen NATO-Partner ein Affront gewesen sein, aber keiner traute sich, die USA in dieser Angelegenheit offen zu kritisieren. Der Allianz fehlte hier offensichtlich eine interne kritische Auseinandersetzung, was möglicherweise ein Zeichen von Schwäche ist. Außerdem war klar: Die USA werden das kontroverse Vorhaben durchziehen, ob mit oder ohne die NATO. Die Bestrebungen osteuropäischer NATO-Mitglieder, über Brüssels Kopf hinweg direkt mit Washington zu verhandeln, ist ein weiteres Zeichen von Schwäche. Zumindest in dieser Hinsicht könnte sich Moskau eine stärker konsolidierte NATO wünschen.

Russland sieht sich durch das Raketenabwehrprojekt unmittelbar betroffen, da die Schächte für die Abfangraketen technisch auch für Offensivwaffen geeignet und der Radarschirm in Tschechien zur Funküberwachung des russischen Territoriums bis zum Ural in der Lage sein sollen. Es wäre ein Präzedenzfall der Stationierung strategischer Waffen in Mitteleuropa seit dem Ende des Kalten Krieges. Darüber hinaus hält Russland die Begründung – mögliche Bedrohung durch „Schurkenstaaten“ – für dürftig. Russland schlägt dagegen ein integriertes Warn- und Raketenabwehrsystem vor, das ganz Europa abdecken soll. Es ist nur eine Frage des politischen Willens.

Russland-NATO-Rat: 26 plus 1 ist nicht gleich 27

Die Definition stammt vom russischen Außenminister Sergej Lawrow und bringt sehr genau und bildhaft die russische Kritik am Russland-NATO-Rat (*NATO-Russia Council*) auf den Punkt: Die Gleichung stimmt nicht. Das Gremium hat beim ersten Härtestest versagt. Der Rat erwies sich als Schönewetterverein, handlungsunfähig ausgerechnet dann, als es darauf ankam, zu handeln. Er konnte nicht einmal seiner auf den Meinungs-austausch reduzierten Funktion gerecht werden. Denn selbst dieser darf nur dann erfolgen, wenn es die 26 für erwünscht und angebracht halten. Die 1, Russland, muss sich mit der Rolle eines Klappstuhlgastes mit beschränktem Mitspracherecht begnügen.

Die Gründung des Ständigen Gemeinsamen Rates, 2002 in Russland-NATO-Rat umgewandelt, wurde in den Medien als „letzter Sargnagel des Kalten Krieges“ bejubelt und löste unter Experten, Politikern und Politologen Hoffnungen und Zukunftsvisionen aus. Besonders visionären unter ihnen erschien sie sogar als erste Stufe der Einbindung Russlands in die NATO. In der Römischen Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 28. Mai 2002 zur Gründung des Rates hieß es dagegen bescheiden: „Wir sind entschlossen, konkrete Ergebnisse zu erzielen, die Frieden und Sicherheit unserer Völker fördern und zu der sich ständig weiterentwickelnden Zusammenarbeit zwischen uns beitragen.“ Im Gründungsjahr des Russland-NATO-Rates haben außen- und sicherheitspolitische Experten der Russischen Akademie

der Wissenschaften in einer Studie über die Beziehungen zwischen Russland und der Allianz ein Modell entworfen, das sieben Jahre später nicht weniger aktuell erscheint, wenn gleich es heute als Wunschdenken anmutet: „Ein Weg zur wahren Integration Russlands könnte über eine Aufteilung aller Angelegenheiten, zu denen NATO und EU Entscheidungen treffen, in drei ‚Töpfe‘ führen: Entscheidungen, bei denen Russland nur informiert wird; Entscheidungen, bei denen Russland konsultiert wird; Entscheidungen, die nur mit russischer Zustimmung getroffen werden. Zu letzteren sollen vor allem jegliche Militäreinsätze und Aktionen gehören, die direkt bzw. indirekt die Sicherheitslage Russlands betreffen. Mit der Zeit könnte eine derartige Kooperation zum Abbau der Grenzen zwischen diesen einzelnen Bereichen und im Endeffekt zur festen Einbindung Russlands in die Gemeinschaft demokratischer Industriestaaten führen.“¹²

Die „russische Dimension“ der NATO-Politik der US-Administration unter Bill Clinton wie unter George W. Bush bestand indes im Wesentlichen darin, Moskau auf Distanz zu allen wichtigen europäischen Sicherheitsfragen zu halten. „Containment“, Eindämmung, blieb trotz äußerlicher Veränderungen der Grundsatz amerikanischer Russlandpolitik.

Die ersten tiefen Risse im Russland-NATO-Rat wurden Ende 2007 sichtbar, als das Gremium bei der Verabschiedung des bilateralen Kooperationsprogramms für 2008 scheiterte. Auf Betreiben der USA wurde die Annahme des Programms von der Erfüllung des Vertrags über die Begrenzung konventioneller Waffen in Europa (KSE) abhängig gemacht. Dabei hatte kurz davor das russische Parlament die Aussetzung des Vertrags gebilligt. Die Russen sahen in der Kopplung mit dem KSE-Vertrag eine List der Amerikaner. Das Kooperationsprogramm 2008 blieb Makulatur, der KSE-Vertrag in seinem jetzigen Zustand sowieso. Russland hatte sich 2007 aus dem KSE-Vertrag vorübergehend zurückgezogen. Wladimir Putin, damals Staatschef, begründete die einseitige Suspendierung auf

einer Konferenz im russischen Verteidigungsministerium am 20. November 2007 mit der Haltung der NATO-Partner: „Die zeitweilige Aussetzung des KSE-Vertrags durch Russland ist eine angemessene Antwort auf dessen Nichterfüllung durch andere Vertragspartner. Es ist eine erzwungene und notwendige Maßnahme. Einseitig wollen wir keine Verpflichtungen tragen. Russland wird den Wiedereinstieg in den KSE-Vertrag erwägen, nachdem unsere Partner sich ihm angeschlossen haben, und – wichtiger noch – denselben erfüllen.“

Der Schritt wurde von westlichen Medien und der Politik als Bruch des Rüstungskontrollsystems und als Abkehr vom Dialog mit dem Westen verurteilt. Warum sind die NATO-Partner über den Austritt Russlands aus einem Vertrag besorgt, dessen Unterzeichnung sie selbst seit inzwischen zehn Jahren immer wieder aufschieben? Zuerst begründeten sie ihre Weigerung, den aktualisierten KSE-Vertrag zu ratifizieren, mit dem russischen Vorgehen in Tschetschenien. Später hieß es, Russland müsse erst seine Militärpräsenz in Georgien und Transnistrien beenden. Im Fall Georgien war die Rede von zwei Militärlagerstützpunkten, die inzwischen planmäßig geräumt sind. Im Fall Moldawien/Transnistrien handelt es sich um ein 500 Mann starkes russisches Kontingent, das große Munitions- und Waffendepots bei Tiraspol bewacht, die nach dem Abzug der Truppen aus Osteuropa in den 1990er Jahren dort angelegt wurden. Im Vertrag selbst sind derartige Voraussetzungen nicht festgeschrieben.

Afghanistan: Russland und die NATO in einem Boot?

Als die NATO-Außenminister am 19. August 2008 beschlossen, die Sitzungen des Russland-NATO-Rats auszusetzen und gemeinsame Programme und Übungen auf Eis zu legen, blieb ein Bereich der Zusammenarbeit von Brüssels Groll unberührt: der Afghanistan-Transit. 75 Prozent des Nachschubs für die NATO-Truppen in Afghanistan, darunter 40 Prozent des Treibstoffbedarfs, erfolgt zurzeit über Pakistan, und zwar über den Khaiberpass. Pakistan ist kein sicheres Terrain, und die Grenzgebiete zu Afghanistan, die so genannten, von talibanfreundlichen Paschtunen bevölkerten und

¹² Witalij Zhurkin/Andrej Kokoschin/Michail Nosow/Sergej Rogow/Nikolaj Schmelew, Zwischen Vergangenheit und Zukunft: Russland im transatlantischen Kontext, in: Sowremennaja Ewropa (Modernes Europa), (2002) 1.

jeglicher Kontrolle Islamabads entzogenen *tribal areas*, sind extrem gefährdet.

Die Alternativroute führt über Russland und weiter über Zentralasien (es kommen dabei nur nichtmilitärische Lieferungen in Frage). Michail Margelow, der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses des Föderationsrates, des Oberhauses des russischen Parlaments, stellte fest: „Transitrouten müssen sicher sein. Und bei Konfrontation ist keine Sicherheit garantiert. Eines Tages könnte Moskau schlichtweg die NATO-Versorgung kappen. Insbesondere, wenn das Bündnis die Rote Linie überschreiten sollte, nämlich Ukraine und Georgien in den Vorbereitungsplan MAP [*Membership Action Plan*, I.R.] aufzunehmen. Dabei ist der Versorgungsweg über Russland die einzige risikofreie Route nach Afghanistan. Die NATO hat ohne Zweifel ein ‚afghanisches‘ Interesse an Russland. Erst recht jetzt, als der neue US-Präsident angekündigt hat, den Schwerpunkt im Krieg gegen Terror vom Irak nach Afghanistan zu verlegen – da liegt jetzt die vorderste Front.“¹³

Aber das wäre ein Schnitt ins eigene Fleisch. Trotz einiger erkonservativer Stimmen, die in der NATO-Präsenz am Hindu-kusch den russischen Einfluss in der Region beeinträchtigt sehen, herrscht in der Politik breiter Konsens darüber, dass ein von den radikal-islamischen Taliban beherrschtes Afghanistan für Zentralasien und für Russland eine weit größere Bedrohung darstellt als vermeintliche Verschiebungen regionalen Einflusses durch die NATO-Präsenz. Zu Kasachstan etwa hat Russland eine 7800 Kilometer lange Landgrenze, die so gut wie unbewacht ist. Mit Blick auf das „Pulverfass Nordkaukasus“, aber auch auf die muslimisch bevölkerten Regionen Tatarstan und Baschkortostan, hat Russland allen Grund, dem Bündnis in Afghanistan nicht nur von Herzen Erfolg zu wünschen, sondern ihm dabei auch Hilfestellung zu leisten.

Die Lage in Pakistan im Allgemeinen und am Khaiberpass im Besonderen zwingt die NATO dazu, die Suche nach Alternativrouten zu beschleunigen. Mitte Januar 2009 bereiste der Chef des *US Central Command* (CENTCOM) General David Petraeus die zentral-

asiatischen Staaten Kasachstan und Kirgisien. In Kirgisien warb er für den Fortbestand des NATO-Stützpunktes Manas in der Nähe der Hauptstadt Bischkek: „Dieser Stützpunkt spielt eine große Rolle, er ist die Zwischenstation auf dem Weg nach Afghanistan für amerikanische, französische und andere Soldaten. Von diesem Standort aus wird die Flugsicherheit gewährleistet, er ist ein Bestandteil des nördlichen Distributionsnetzwerkes und ein wichtiges Glied in der Logistikkette der Truppenversorgung.“¹⁴ Doch einen Monat später beschloss das kirgisische Parlament auf Betreiben von Präsident Kurmanbek Bakijew, den Mietvertrag zu kündigen. Dass Kirgisien kurz zuvor einen Zwei-Milliarden-Dollar-Kredit von Moskau zugesagt bekommen sowie die Abschreibung von Schulden ausgehandelt hatte, mag ein Zufall sein. Aber es ist nicht auszuschließen, dass Moskau – trotz seines strategischen Interesses am Erfolg der NATO in Afghanistan – ein taktisches Interesse daran hatte, dem Bündnis einen Denkkzettel zu verpassen.

Erstens hat Russland allen Grund, mit der halbherzigen Bekämpfung der Rauschgiftproduktion in Afghanistan durch die Allianz enttäuscht zu sein. Seit dem Einmarsch der NATO-Truppen hat das Land mit jedem Jahr seinen Heroinausstoß gesteigert. Laut Welt-drogenbericht der UNO betrug der Zuwachs in den Jahren von 2002 bis 2007 140 Prozent (von 3400 auf 8200 Tonnen); 2008 markierte einen neuen Rekord.¹⁵ Russland wünscht sich ein viel stärkeres Engagement der NATO-Truppen in dieser Hinsicht, da es durch die Drogenwelle aus Afghanistan unmittelbar betroffen ist. Zweitens schaut Moskau mit wachsender Besorgnis darauf, dass beim Hohen der NATO im Kampf gegen die Taliban immer mehr Späne auf die pakistanische Seite der Grenze fallen. Das ohnehin brodelnde Nachbarland wird vor allem durch die forsche Kriegsführung der Amerikaner immer öfter in Mitleidenschaft gezogen, so Rogosin: „Die Amerikaner (...) greifen Kampfziele hauptsächlich aus der Luft an, und zwar aus großer Höhe. Und bei der Entfernung kann eine Hochzeitsgesellschaft sehr leicht mit einer Rebellen-gruppe verwechselt werden.

¹⁴ Zit. nach: Grigorij Michajlow, Die USA behalten Manas, in: *Nesawissimaja Gaseta* vom 20. 1. 2009.

¹⁵ Vgl. UNODC Report Warns that Progress in Drug Control is under Threat, New York, 26. 6. 2008, in: www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2008-06-26.html (3. 3. 2009).

¹³ Michail Margelow, Ein unfreundliches Russland kann die NATO nicht gebrauchen, in: *Kommersant*, Nr. 226 vom 11. 12. 2008.

Dann heißt es im Nachhinein: Tut uns leid, es ist mal wieder danebengegangen. (...) Und bei diesen Fehlschlägen gibt es mal 90, mal 20, mal 30 Tote. Das destabilisiert die Atommacht Pakistan nur noch mehr. Und das kann für Russland eine größere Bedrohung darstellen als Afghanistan.“¹⁶

Neue Sicherheitsarchitektur

„Denken wir gemeinsam über neue Strukturen für das globale Zeitalter nach, ohne zu erwarten, dass Ergebnisse über Nacht erreicht werden könnten. Die NATO (...) hat zu lange eine ehrliche Aufgabendiskussion durch Erweiterung und Erweiterungsfragen vertagt. Heute brauchen wir eine grundsätzliche Verständigung über die zukünftige Ausrichtung des Bündnisses“, schrieb der deutsche Vizekanzler und Außenminister Frank-Walter Steinmeier in einem offenen Brief an Barack Obama. Und weiter rief er den neuen US-Präsidenten dazu auf, „an einer Partnerschaft (zu) arbeiten, die den gesamten Kontinent erfasst – auch Russland“.¹⁷ Der Brief wurde in Russland mit großem Wohlwollen zur Kenntnis genommen. Alle großen Fernsehsender berichteten darüber ausgesprochen positiv, mit ausführlichen Zitaten aus dem Text. Moskau fasste die Botschaft an Washington auch als politisches Signal an seine Adresse auf, dass das bei der Osterweiterung und dem Kampf gegen Terror zu den Akten gelegte Thema einer neuen Sicherheitsarchitektur für Europa wiederbelebt wird.

Der russische Präsident Dmitri Medwedew hat kurz nach seinem Amtsantritt die westlichen Partner dazu aufgerufen, Europa sicherheitspolitisch neu zu ordnen. Russland strebe einen verbindlichen Sicherheitsvertrag für Europa an, dem sich europäische Länder unabhängig von ihrer Bündniszugehörigkeit anschließen könnten, erklärte er. Die Initiative fand keine große Resonanz im Westen. Die Idee eines Gemeinsamen Hauses Europa und einer weltumspannenden Sicherheitsarchitektur „von Vancouver bis Wladiwostok“ stammt vom Urheber der Perestroika Michail Gorbatschow Ende der 1980er Jahre; die NATO fand diese Vision nett, solange sie sich dem Warschauer Pakt gegenüber sah.

¹⁶ D. Rogosin (Anm. 1).

¹⁷ Frank-Walter Steinmeier, Im engen Schulterschluss, in: Der Spiegel vom 12. 1. 2009.

Aus der Suche nach einer neuen Existenzberechtigung, auf der sich das transatlantische Bündnis nach dem Ende des Kalten Krieges wiederfand, machte es eine Tugend. Die Gegner von gestern standen demütig vor der Tür und baten um Aufnahme. Der Schwerpunkt wurde von der Grundlagendebatte auf die Osterweiterung verlegt. Deren erste Phase (Ungarn, Tschechien, Polen) bezeichnete der sonst als uneingeschränkt prowestlich geltende russische Präsident Boris Jelzin als „ernsthafteste Auseinandersetzung zwischen den USA und Russland seit der kubanischen Raketenkrise von 1962“. Die bittere Lehre für Russland lautete: Vertrauen ist gut, Fakten schaffen ist besser. In seiner Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 fand Putin deutliche Worte: „Es ist unser gutes Recht, offen zu fragen: Gegen wen ist diese Erweiterung gerichtet? Und was ist aus den Versicherungen geworden, die unsere westlichen Partner nach der Auflösung des Warschauer Paktes gegeben haben? (...) Keiner kann sich daran mehr erinnern. Ich erlaube mir, vor diesem Auditorium eine Aussage von damals in Erinnerung zu bringen. Ein Zitat aus der Rede des NATO-Generalsekretärs Manfred Wörner in Brüssel am 17. Mai 1990: ‚Die Tatsache, dass wir bereit sind, keine NATO-Truppen außerhalb des Staatsgebiets der BRD zu stationieren, gibt der Sowjetunion feste Sicherheitsgarantien.‘ Wo sind nun diese Garantien?“¹⁸ NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer äußerte sich enttäuscht und wiederholte das Erweiterungsmantra: Wie könne man sich sorgen, „wenn Demokratie und Rechtsstaat näher an die Grenzen rücken“?¹⁹

Michael Mandelbaum, Professor für amerikanische Außenpolitik an der Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, unterzog diese These einer kritischen Prüfung: „Aus der Sicht des Kremls gründete der Erweiterungsprozess auf unehrlichen Prämissen. Amerikanische Politiker stellten ihn als Demokratieförderung dar, als Mittel, die Ex-Sowjetstaaten zu Reformen zu zwingen. Dabei zweifelte ohnehin niemand am Bekenntnis der ersten NATO-Beitrittsländer

¹⁸ Putins Rede auf der Sicherheitskonferenz in München 9. 2. 2007, zit. nach dem russischen Wortlaut.

¹⁹ Sebastian Fischer, Putin schockt die Europäer, Spiegel Online vom 10. 2. 2007, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,465634,00.html (3. 3. 2009).

aus dem kommunistischen Block – Polen, Ungarn, Tschechien – zur Demokratie. Und: Falls die Amerikaner tatsächlich glaubten, die NATO-Mitgliedschaft sei der beste Weg, um freie Wahlen und Verfassungsrechte zu gewährleisten, warum haben sie diese nicht sofort dem größten aller ehemaligen kommunistischen Staaten, nämlich Russland, angeboten? Moskau bekam hingegen zu verstehen, es würde nie Beitrittsfähigkeit erreichen.“¹⁰

Eine NATO-Perspektive für Russland?

Der Wandel vom Verteidigungsbündnis des Kalten Kriegs zum globalen Sicherheitsdienstleister, den die Allianz zu vollziehen versucht, birgt das Risiko zeitweiligen Orientierungsverlusts. Der amerikanische NATO-Botschafter Kurt Volker urteilte neulich – in offizieller Eigenschaft – über die Ursachen des jüngsten Gaskonfliktes zwischen Russland und der Ukraine: „Im Kern ist es ein Geschäftskonflikt, jedoch mit politischen Untertönen, weil wir schon seit einiger Zeit feststellen, wie Russland solche Gelegenheiten nutzt, um seinen politischen Einfluss auszubauen“, und zog für die Allianz die Schlussfolgerung: „Wenn das so weitergehen sollte, dann müsste die NATO darüber nachdenken, wie den Leidtragenden geholfen werden kann.“¹¹ Es drängt sich die Frage auf: Welche dem Militärbündnis zur Verfügung stehenden Mittel denkt der Botschafter dabei einzusetzen?

Der einflussreiche US-Senator Richard Lugar etwa wollte die NATO in einen bewaffneten Arm der westlichen Staatengemeinschaft zur Sicherung der Energieversorgung umfunktioniert sehen. Interessanterweise äußerte sich derselbe Senator während seines Moskau-Besuches im Dezember 2008 zu einer NATO-Beitrittsperspektive für Russland so: „Ich denke, dass dies durchaus möglich ist. Wir leben jetzt in einer ganz anderen Welt. Das wäre ein Diskussionsthema.“¹²

Zur Zeit liegt zwischen der NATO und Russland ein weites Niemandsland gegenseitigen Misstrauens. Versucht man einen Blick

in die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsarchitektur, kommt man nicht an der Frage der möglichen Konvergenz zwischen Russland und der NATO vorbei. Die Frage, ob ein NATO-Beitritt für Russland eine denkbare Perspektive sein kann, hat drei Dimensionen.

NATO-Perspektive. Kann das westliche Bündnis eines Tages Russland die Mitgliedschaft anbieten? Die grundsätzliche Haltung der führenden NATO-Macht USA zu einem russischen Vetorecht schließt eine solche Möglichkeit aus – zumindest aus heutiger Sicht.

Russische Perspektive. Will Russland in die NATO? Hält es eine Mitgliedschaft für erstrebenswert und realistisch? Das ist nicht auszuschließen. „Sag niemals ‚nie‘“, meinte dazu Präsident Medwedew.

Gegenseitige Perspektive. Kann Russland jemals „NATO-Reife“ erreichen – militärisch, strukturell, innenpolitisch? Diese Frage darf mit einem vorsichtigen Ja beantwortet werden. Schließlich zeigt die Erfahrung der jüngsten zehn Jahre, dass sich NATO-Standards unter dem Druck der Zweckmäßigkeit relativieren.

Der ursprüngliche Auftrag des Verteidigungsbündnisses war klar definiert. Welchen Herausforderungen will sich die Allianz bei der Suche nach einer Neudefinition ihres Auftrags demnächst zuwenden: Cyberspace-Attacken, der Rohstoffversorgung, der Energiesicherheit? Russland kann das nicht gleichgültig sein. Der Vorsatz, Russland an der Gestaltung des euroatlantischen Sicherheitsraums als gleichberechtigten Partner teilnehmen zu lassen – so es ihn denn je gab –, ist bei der NATO in den zurückliegenden Jahren offenbar verpufft. Den Grund darin zu sehen, dass Russland vom westlichen Kanon der Demokratie abgerückt, autoritär und konfrontationsfreudig geworden sei, ist wie die Frage, was zuerst war, das Huhn oder das Ei. Einige jüngste Zeichen, etwa der Brief von Steinmeier oder noch nicht klar formulierte Signale der neuen US-Administration, deuten darauf hin, dass die Beziehungen zwischen Russland und der Allianz möglicherweise vor einer neuen Phase stehen. Auch wenn die Wirtschaftskrise der Katalysator für eine neue Annäherung sein sollte: Es kann nur bergauf gehen.

¹⁰ Michael Mandelbaum, Russia: Ease Moscow's Suspicions, in: Newsweek vom 29. 11. 2008.

¹¹ NATO warning for Russia over „political“ gas crisis, in: The Times vom 9. 1. 2009.

¹² Zit. nach: RIA Novosti vom 18. 12. 2008.

Dieter Dettke

Deutschland als europäische Macht und Bündnispartner

Die Bundesrepublik Deutschland ist noch immer weit entfernt von einer zukunftsfähigen strategischen Kultur. Aber keine deutsche Regierung wird sich auf Dauer dem Zwang zur „Normalisierung“ im Umgang mit

Dieter Dettke

Dr. phil., geb. 1941; Adjunct Professor an der Georgetown University, Senior Non-Resident Fellow des American Institute for Contemporary German Studies, 6309 Broad Branch Road, Chevy Chase, Maryland/USA. dieterdettke@comcast.net

die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft zu bestehen.

In der Vergangenheit war ein potentielles militärisches Übergewicht Deutschlands in Europa das Kernproblem europäischer Sicherheit. Deutschland war „zu groß und zu dynamisch, um in einem traditionellen System des Machtgleichgewichts eingedämmt werden zu können“.¹ Heute wird die deutsche Bündnisfähigkeit nicht durch ein militärisches Übergewicht bedroht, sondern durch das Festhalten an einer unrealistischen Zivilmachtvorstellung. Die deutschen militärischen Leistungen im Bündnis und für Europa sind dem wirtschaftlichen Gewicht und der politischen Größenordnung des Landes nicht angemessen. Dies schwächt die militärischen Grundlagen der europäischen Handlungsfähigkeit auf dem Balkan und gefährdet die Stabilisierungsziele der NATO in Afghanistan. Eine Beschränkung oder gar die Ablehnung von Kampfeinsätzen der Bundeswehr ist ein fragwürdiges Modell von Bündnispolitik und kann auch das Gegenteil von Stabilisierung und Zivilisierung erreichen: das Abgleiten in größere Kriege durch Verweigerung des Gebrauchs militärischer Macht zu einem frühen Zeitpunkt.

In Afghanistan zeichnet sich wie einst auf dem Balkan die Gefahr eines größeren militä-

rischen Konflikts ab, weil dem zivilen Aufbau kein ausreichender militärischer Schutz zur Verfügung steht. Eine zentrale Erfahrung vergangener UN-Einsätze liegt darin, dass die Wahrscheinlichkeit des tatsächlichen Truppeneinsatzes geringer ist, je größer die Bereitschaft und Fähigkeit der UN-Truppen zum Gebrauch militärischer Gewalt sind.²

Zwang zur Normalisierung

Die Katastrophe von Srebrenica wurde durch die fehlende Bereitschaft zur Anwendung militärischer Gewalt und nicht etwa durch ihren übereilten Einsatz verursacht. 8000 Männer und Jungen wurden Opfer eines Massakers, weil die UN-Friedenstruppe zu schwach war und ihr das Mandat zum Eingreifen fehlte. Das Massaker in Srebrenica und der Genozid in Ruanda veranlassten die Vereinten Nationen, die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für die Aufrechterhaltung menschlicher Sicherheit (*responsibility to protect*) zur Völkerrechtsnorm zu erheben.³ Ohne die Bereitschaft, Völkermord auch mit militärischer Gewalt zu verhindern, lässt sich diese Norm nicht durchsetzen. *Peacekeeping* kommt erst dann zum Zuge, wenn stabile sicherheitspolitische Verhältnisse hergestellt worden sind. Deutschland muss sich realistischer mit den militärischen Konsequenzen auseinandersetzen, die sich aus den „neuen Kriegen“ ergeben.⁴

Im Herbst 2008 hat der Deutsche Bundestag die Verlängerung des ISAF-Mandats (*International Security Assistance Force*) der NATO um 14 Monate beschlossen und weitere 1000 deutsche Soldaten für den Einsatz in Afghanistan zur Verfügung gestellt. Im Herbst 2009, unmittelbar nach der Bundestagswahl, wird sich erneut die Frage der Verlängerung stellen. Es ist hinreichend bekannt, dass die öffentliche Meinung in Deutschland

¹ Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York 2003, S. 10.

² Vgl. Simon Chesterman, *You the People: The United Nations Transitional Administration and State Building*, Oxford 2004, S. 125, zit. in: Larry Diamond, *Lessons from Iraq*, in: *Journal of Democracy*, 16 (2005) 1, S. 9–23, hier: S. 14 f.

³ Siehe dazu den Bericht des UN-Generalsekretärs, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, www.un-ngls.org/pdf/UN-report-largerfreedom.pdf (13. 2. 2009).

⁴ Vgl. dazu Herfried Münkler, *Die Neuen Kriege*, Reinbek 2004.

dem Engagement der NATO in Afghanistan kritisch gegenübersteht. In der Debatte über den deutschen Afghanistan-Einsatz ging es bisher allzu vordergründig nur darum, in welchen zahlenmäßigen Dimensionen sich die Bundeswehr in Afghanistan engagieren soll. Not täte eine umfassende Strategiedebatte, in deren Mittelpunkt das Ziel von *Afghan ownership* stehen müsste, die politische, militärische und wirtschaftliche Hilfe zur Übernahme der Verantwortung durch afghanische Institutionen. *Afghan ownership* ist zugleich die beste *Exit*-Strategie für die NATO. Die afghanische Öffentlichkeit soll wissen, dass der Westen, anders als die Imperien von Alexander dem Großen bis zur Sowjetunion, das Land nicht kolonisieren, sondern Hilfe zur Selbsthilfe leisten wollen, damit Afghanistan nicht erneut dem islamistischen Terrorismus erliegt.

Das Bundestagsmandat setzt eine personelle Obergrenze von 4500 Soldaten und sieht vor, dass mit dieser Truppenzahl der unter deutscher Führung stehende ISAF-Kommandobereich Nord mit Sitz in Mazar-e Sharif abzudecken ist. Gleichzeitig wird die Zahl der Soldaten, die im Rahmen von *Operation Enduring Freedom* (OEF) am Horn von Afrika und anderen Einsatzorten stationiert sind, von 1400 auf 800 gesenkt; das OEF-Mandat bleibt jedoch erhalten. Teil des ISAF-Mandats sind auch die in Mazar-e Sharif stationierten Aufklärungsflugzeuge vom Typ „Tornado“. Im Juli 2008 hat die Bundeswehr die Führung der so genannten *Quick Reaction Force* (QRF) übernommen, die Bestandteil des Regionalkommandos Nord ist. An der QRF sind 200 Soldaten der Bundeswehr beteiligt. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören Patrouillen, Sicherungseinsätze und Evakuierungsmaßnahmen; Kampfeinsätze sind nicht auszuschließen.

Im Kern hat das Afghanistan-Mandat eine eher zivile Aufgabenstellung. Wie es im offiziellen Sprachgebrauch der Bundeswehr heißt, geht es um „die Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Wahrung der Menschenrechte sowie der Herstellung und Wahrung der inneren Sicherheit“. Ziel sei die „Schaffung funktionierender Regierungs- und Verwaltungsstrukturen auf der Basis demokratischer Prinzipien und unter Wahrung der afghanischen Traditionen und Kultur“.¹⁵

¹⁵ Presse und Informationszentrum Einsatzführungskommando der Bundeswehr, [www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F200023713E/CurrentBaseLink/W2763FP2146INFODE/\\$File/02_ISAF_Afghanistan.pdf](http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F200023713E/CurrentBaseLink/W2763FP2146INFODE/$File/02_ISAF_Afghanistan.pdf) (13. 2. 2009).

Diese Ziele sind es wert, dass die Bundesrepublik einen maßgeblichen Beitrag zum ISAF-Einsatz leistet, denn es geht nicht um die forcierte Übertragung eines Modells westlicher Demokratie auf Afghanistan, sondern um die Verwirklichung der Eigenentwicklung der afghanischen Gesellschaft. Die zentrale Herausforderung besteht darin, al-Qaida und die Taliban militärisch so weit zu schwächen, dass sie die Stabilität und Sicherheit des Landes nicht mehr bedrohen können.

Ob mit den Taliban zu einem späteren Zeitpunkt verhandelt werden kann, ist eine andere Frage. Wenn man den inneren Frieden des Landes vollständig herstellen will, sind Verhandlungen mit dem Ziel einer Einbeziehung der Taliban in das politische Leben Afghanistans unvermeidbar. Aus guten Gründen waren die Taliban als Mitverantwortliche der Anschläge vom 11. September 2001 nicht an der UN-Konferenz über die Zukunft Afghanistans beteiligt, die Ende 2001 in Bonn auf dem Petersberg stattfand. Zunächst muss verhindert werden, dass die demokratischen Anfänge auf der Grundlage der neuen Verfassung, die durchaus verbesserungsfähig ist, gewaltsam zunichte gemacht werden. Dazu sind zumindest kurzfristig mehr Kampfverbände, vor allem Bodentruppen, unerlässlich, um nicht immer wieder auf Luftangriffe zurückgreifen zu müssen. Der Luftkrieg mit seinen beträchtlichen „Kollateralschäden“ unter der zu schützenden Zivilbevölkerung unterminiert die Akzeptanz des NATO-Engagements in der afghanischen Bevölkerung und schwächt die angeschlagene Regierung Karzai, weil sie als unfähig erscheint, die Sicherheit des Landes zu garantieren.

Der militärischen Komponente muss aber auch eine politische – und noch wichtiger: eine langfristig angelegte Wirtschafts- und Entwicklungsdimension – hinzugefügt werden. Die Londoner Afghanistan-Vereinbarung vom 1. Februar 2006 ist auf fünf Jahre angelegt. Militärische Hilfszusagen sind in der Regel sehr viel kurzfristiger terminiert. Im Einklang mit dem Konzept vernetzter Sicherheit wäre eine Synchronisierung der politischen und wirtschaftlichen Hilfe des Westens mit der sicherheitspolitischen Abstützung durch die NATO dringend notwendig.

[bundeswehr.de/C1256F200023713E/CurrentBaseLink/W2763FP2146INFODE/\\$File/02_ISAF_Afghanistan.pdf](http://www.bundeswehr.de/C1256F200023713E/CurrentBaseLink/W2763FP2146INFODE/$File/02_ISAF_Afghanistan.pdf) (13. 2. 2009).

Das Wiedererstarken der Taliban und von al-Qaida war nur mit Duldung und aktiver Unterstützung offizieller und privater Quellen in der pakistanisch-afghanischen Grenzregion möglich. Die Auseinandersetzung in Afghanistan ist längst zu einem regionalen Sicherheitsproblem geworden und muss durch einen diplomatischen Prozess ergänzt werden, der Afghanistan, Pakistan, Indien und auch den Iran einschließen sollte. Eine auf Dauer stabile Lösung der Konfliktsituation bedarf ferner der politischen Absicherung durch Russland und China.

Kampfeinsätze der Bundeswehr in Afghanistan wurden in Deutschland politisch tabuisiert, obwohl die Mitwirkung an der OEF sowie die Übernahme des Kommandos der *Quick Reaction Force* auch Kampfeinsätze einschließen. Im Prinzip hat es Deutschland anderen überlassen, Kampftruppen zur militärischen Sicherung im Süden Afghanistans einzusetzen. Mit dieser Verhaltensweise wurde die deutsche Bündnissolidarität in Frage gestellt. Die Folgen werden allmählich sichtbar: Zwar sind die bündnisinternen Rückwirkungen der deutschen Entscheidung, im Sommer 2006 den kanadischen Streitkräften gegen die Taliban nicht zu Hilfe zu kommen, in Kanada mit Schweigen übergegangen worden. Man kann aber nicht darüber hinwegsehen, dass dort Zweifel an der Zuverlässigkeit Deutschlands als Bündnispartner eingetreten sind. Kanadische Truppen mussten schwere Verluste hinnehmen. Deutschland bestand in dieser Notsituation unter Berufung auf eine nationale Mandatierung, die dem Bundeswehrkommando vor Ort wenig Handlungsspielraum einräumte, auf einer strikten geographischen Trennung der vier Kommandobereiche. Die Folge war das Unterlassen einer Unterstützung, die Kanada als Bündnispartner zugestanden hätte. Der aus der parlamentarischen Untersuchung hervorgegangene Manley-Bericht plädiert zwar für eine Fortsetzung des kanadischen militärischen Engagements in Afghanistan, sagt aber auch unmissverständlich, „dass die kanadischen Opfer an Menschenleben nur zu rechtfertigen sind, wenn unsere Alliierten bereit sind, mit dem notwendigen Engagement und ausreichenden Ressourcen an unserer Seite zu stehen, um den Erfolg sicherzustellen“.¹⁶

¹⁶ Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, Januar 2008, www.collectionscanada.gc.ca/obj/013003/f2/013003-1000-e.pdf (13. 2. 2009).

Die Bundeswehr braucht mehr zum Kampfeinsatz fähige militärische Kräfte, um eigene sicherheitspolitischen Zielvorstellungen umzusetzen. Das „Weißbuch 2006“ hebt als Ziel deutscher Sicherheitspolitik die Verpflichtung zum „effektiven Multilateralismus“ hervor. Tatsächlich stehen der Bundeswehr auf der Grundlage ihrer gegenwärtigen Struktur insgesamt nur 35 000 Soldaten als Eingreifkräfte zur Verfügung. Die Einsatzrealität bestimmen die 70 000 Stabilisierungskräfte, die für militärische Operationen „niedriger und mittlerer Intensität im breiten Spektrum friedensstabilisierender Maßnahmen“ vorgesehen sind, also für so genannte Kampfeinsätze weder geeignet noch entsprechend ausgerüstet sind. Trotzdem heißt es im „Weißbuch“: „Auf diese Weise kann die Bundeswehr den internationalen Verpflichtungen Deutschlands angemessen Rechnung tragen und an komplexen Operationen hoher Intensität teilnehmen.“

Angesichts der Realität asymmetrischer Kriegsführung, in der die Unterscheidung zwischen dem militärischen und dem zivilen Bereich immer stärker unterlaufen und letztlich aufgehoben wird – Terroristen unterscheiden nicht zwischen Bundeswehrsoldaten und Entwicklungshelfern –, sind Kräfte mit der Fähigkeit zum vollen Einsatzspektrum entscheidend. Unter den Bedingungen asymmetrischer Kriegsführung kommt Truppenkontingenten mit der Fähigkeit zum Kampfeinsatz erhöhte Bedeutung zu, um Stabilisierung und Wiederaufbau Afghanistans zu ermöglichen. Wenn diese Aufgabe nicht von zum Kampfeinsatz fähigen Truppen übernommen werden soll, muss man Stabilisierungskräfte mit militärischen Mitteln ausrüsten, für deren Handhabung sie nicht ausgebildet und trainiert sind.

Die zentrale militärische Aufgabenstellung in Afghanistan liegt gegenwärtig im Bereich der Terror- (*counterterrorism*) und Aufstandsbekämpfung (*counterinsurgency*) und erfordert eine darauf zugeschnittene militärische Strategie sowie die angemessene militärische Ausrüstung. Auch wenn in Europa die offensive Kriegsführung der Bush-Administration gegen den internationalen Terrorismus nicht geteilt wurde, bleibt richtig, worauf bereits in der europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 hingewiesen wurde, dass nämlich auch für Europa der Kampf gegen den internationalen Terrorismus jenseits der Grenzen Europas beginnen muss.

Für Deutschland wäre in Afghanistan nicht nur daran zu denken, zusätzlich zum gegenwärtigen militärischen Engagement mehr Truppen zu stellen. Wichtiger wären ein stärkerer deutscher Beitrag zur Ausbildung der afghanischen Armee und zur Polizeiausbildung – auch im Rahmen des ESVP-Mandats (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) der EU für Afghanistan – sowie die Intensivierung von Training, Ausbildung und Ausrüstung für den afghanischen Grenzschutz. Fast ein Jahrzehnt nach der Bonner Afghanistan-Konferenz gehört die afghanische Polizei noch immer zu den korruptesten Institutionen. Regierung und Verwaltung Afghanistans sind in hohem Maße dysfunktional und brauchen administrative Hilfestellungen. Eine entsprechende Umstrukturierung der deutschen Beiträge wäre eher mit dem überwiegend zivilen Charakter des deutschen Afghanistan-Mandats zu vereinbaren, aber auch eine solche Aufgabenstellung muss durch Kampfverbände militärisch abgesichert werden.

Risikoteilung und Bündnissolidarität

Zur Zeit des Ost-West-Konflikts legte Deutschland großen Wert darauf, dass das Sicherheitsrisiko im Bündnis von allen Mitgliedern im gleichen Umfang zu teilen sei. Die Bundeswehr gehörte damals ihrer Ausrüstung und Kampfkraft nach im Vergleich mit den Streitkräften der Verbündeten zu einer der besten Armeen. In NATO-Wettbewerben lag sie stets an vorderster Stelle. Sie verfügte über 495 000 einsatzfähige Soldaten. Im „Vertrag über die Abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ vom 12. September 1990 (Zweiplus-Vier-Vertrag) sind die deutschen Streitkräfte auf eine Personalstärke von 370 000 reduziert worden; bis 2010 soll zudem der zivile Personalbestand von heute etwa 120 000 auf 75 000 gesenkt werden. Die Bundeswehr hätte dann einen Gesamtumfang von 327 500 Mann und eine militärische Personalstärke in Höhe von 252 500 Soldaten. Diese Größenordnung ist vergleichbar mit derjenigen der britischen und französischen Streitkräfte, die aber über eine ungleich größere Kampfkraft verfügen. Großbritannien und Frankreich sind in der Lage, jeweils etwa 55 000 zum Kampfeinsatz fähige Soldaten bereitzustellen.

Die Trennung der Mandate für ISAF und OEF war eine unglückliche Lösung. Zwei Mandate für ein und dieselbe Aufgabe und

obendrein noch geographisch voneinander getrennt, widersprechen militärischer Logik und erschweren die Handlungsfähigkeit.¹⁷ Die Trennung der Mandate war das Ergebnis politischer Bedingungen für die Afghanistan-Mission von europäischer und namentlich von deutscher Seite. Die weit verbreitete öffentliche Ablehnung des OEF-Mandats – trotz deutscher Beteiligung – ist darauf zurückzuführen, dass es sich hier um Einsätze mit dem vollen Spektrum militärischer Gewaltanwendung handelt. Die Bundesrepublik hat von Anfang an ISAF-Regeln für den militärischen Einsatz vorgezogen, weil es sich dabei eben nicht um Kampfeinsätze handelte. Dass die Unterscheidung zwischen beiden Mandaten aufrechterhalten wird, hängt auch damit zusammen, dass bei einer Zusammenlegung die dann zu erwartenden ISAF-Regeln stärker hätten „militarisiert“ werden müssen. Die militärischen Anforderungen an die ISAF wären viel größer geworden, als es die Einsatzbestimmungen der Taschenkarte der Bundeswehr für die Anwendung militärischer Gewalt vorsehen. Im Ergebnis hat Deutschland dazu beigetragen, dass innerhalb der NATO de facto eine Zwei-Klassen-Mitgliedschaft entstanden ist.

Eine solche Entwicklung liegt nicht im deutschen Interesse. Die Bundesrepublik wird auch in Zukunft auf Bündnissolidarität angewiesen sein. Das Festhalten an einer primär zivilen Natur des Afghanistan-Einsatzes ist im Hinblick auf das Endziel der NATO und des ISAF-Mandats verständlich, läuft aber in Afghanistan auf eine Gefährdung der Mandatsziele hinaus. Von Anfang an war bekannt, dass der Wiederaufbau nur gelingen kann, wenn Stabilisierungsmaßnahmen und der Schutz der Menschenrechte durch Streitkräfte gesichert werden, die auch zum Kampfeinsatz fähig sind. In der Rückschau ist deshalb der *Light-footprint*-Ansatz im ursprünglichen UN-Mandat für Afghanistan ein schwerer Fehler gewesen. Damals kam dieser Ansatz der Denkweise der Bush-Administration entgegen, nach dem man von amerikanischen Streitkräften nicht erwarten könne, *nation building* zu betreiben. Der berühmte Ausspruch von Außenministerin Condoleezza Rice, die 82nd Airborne Divisi-

¹⁷ Vgl. Ian Hope, *Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War*. Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle, PA, November 2008.

on sei nicht dazu da, kleine Kinder zur Schule zu begleiten, ist in lebhafter Erinnerung.

Zivilmachtorientierung und Bündnisanforderungen

Nach der Amtsübernahme der Obama-Administration muss Europa mit erhöhtem Druck aus den USA für ein stärkeres Engagement in Afghanistan rechnen. Barack Obama hat in seiner Berliner Rede im Juli 2008 die Erwartungen einer Administration unter seiner Führung deutlich zum Ausdruck gebracht und für diesen Teil seiner Rede wenig Beifall erhalten, obwohl der Afghanistan-Einsatz dem Schutz demokratischer Anfänge in einer islamisch geprägten Gesellschaft dient. Dieser Konflikt wird dem westlichen Bündnis noch lange hohen Einsatz abverlangen. Die sicherheitspolitischen Ziele der Bundesrepublik verlangen, dass Deutschland – nicht zuletzt aufgrund seiner historischen Erfahrung – legitime multilaterale Einsätze aktiv unterstützt. Sich auf die Position zurückzuziehen, dass für Deutschland nur der Einsatz von *Peacekeepern* und Stabilisierungskräften in Frage kommt, und damit anderen Staaten die Kampfentsätze zuzuweisen, läuft auf einen neuen deutschen Exzeptionalismus zu Lasten seiner Bündnispartner hinaus.

Damit ist nicht der deutsche Sonderweg der Vergangenheit gemeint, den Heinrich August Winkler nachgezeichnet hat.¹⁸ Der neue deutsche Exzeptionalismus ist vielmehr eine Folge des Anspruchs, Zivilmacht zu sein. Das Selbstverständnis als Zivilmacht, der bewusste Verzicht auf einen deutschen Großmachtstatus, eröffnete in der Folge des Zweiten Weltkriegs einen Weg, den Risiken klassischer Machtpolitik in Europa zu entgehen. Europäische Integration, die Mitgliedschaft in der NATO und der bewusste Verzicht auf eine nationalstaatliche Außenpolitik bildeten eine neue Grundlage für europäische Sicherheit; der Ost-West-Konflikt setzte einen festen Rahmen für gemeinschaftliches Handeln. Die deutsche Außenpolitik wurde als Kultur der Zurückhaltung berechenbar; militärische Gewalt durfte nur der unmittelbaren Selbstverteidigung dienen. Die Frage, ob die Bundeswehr an der Seite der Verbündeten in interna-

tionale Krisen und Konflikte eingreifen müsse, stellte sich noch nicht. Lange Zeit hat man sich mit der rechtlichen Konstruktion geholfen, dass deutsche Soldaten nur zu Zwecken der direkten Verteidigung gegen einen Angriff auf die Bundesrepublik oder zur Verteidigung eines angegriffenen NATO-Partners eingesetzt werden können, also keinesfalls *out of area*.

Neue Kriege und Gewaltausbrüche sowie die Erwartungen an das wiedervereinigte Deutschland schließen eine Fortführung dieser Kultur der Zurückhaltung aus. Deutschland kann sich nicht nur durch die Anwendung von militärischer Gewalt erneut schuldig machen; auch unterlassene Hilfeleistung ist politisch und moralisch verwerflich. Deutschland muss sich unter den Bedingungen der „neuen Kriege“ vom Prinzip der Verantwortung leiten lassen. Das Zivilmachttheorem eignet sich nicht mehr als Leitlinie deutscher Sicherheitspolitik. Henry Kissinger hat das Dilemma einer allein am Frieden orientierten Sicherheitspolitik so formuliert: „Wenn das Streben nach Frieden das alleinige Ziel der Politik bleibt, wird die Furcht vor dem Krieg zu einer Waffe in der Hand der Rücksichtslosen.“¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1994 entschieden, dass das Grundgesetz einer geographischen Ausweitung militärischer Einsätze der Bundeswehr nicht im Wege steht, wenn sie Teil einer Maßnahme der UNO, der NATO oder der EU sind und die Unterstützung einer Mehrheit des Deutschen Bundestags finden. Damit war die entscheidende rechtliche Hürde auf dem Weg zur Normalisierung genommen.

Die „neuen Kriege“, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auf dem Balkan, in Afrika und Asien zu beobachten waren, weisen als Hauptmerkmal der Gewaltanwendung Aktionen auf, die sich vor allem gegen die Zivilbevölkerung richten.¹⁰ Den klassische Staatenkrieg gibt es praktisch nicht mehr; er hat einer neuen Welle von Brutalität Platz gemacht, die an den Dreißigjährigen Krieg erinnert. Der religiös motivierte internationale Terrorismus mit antiwestlicher politischer Zielsetzung, wie er am 11. September 2001 in

¹⁸ Vgl. Heinrich August Winkler, *Der Lange Weg nach Westen*, 2 Bde., München 2000.

¹⁹ Henry Kissinger, *White House Years*, Boston 1979, S. 70.

¹⁰ Vgl. H. Münkler (Anm. 4), S. 29.

New York und Washington zur Entfaltung kam, weist auf das strategische Kernproblem des Westens hin: Wie mit dem asymmetrischen Krieg umgehen, zu dem internationale Terrornetzwerke wie al-Qaida fähig sind? Der semantische Streit darüber, ob es sich beim Terrorismus tatsächlich um „Krieg“ handelt, führt nicht weiter, denn es muss davon ausgegangen werden, dass es sich um eine gegen die Zivilbevölkerung und nicht primär gegen Streitkräfte gerichtete Form asymmetrischer Gewaltanwendung handelt, die allein mit polizeilichen Mitteln nicht wirksam verhindert werden kann. Die von Herfried Münkler empfohlene „strategische Gelassenheit“,¹¹ also die Konzentration auf die Verteidigung unter Verzicht auf die Offensive und unter Umständen sogar die Hinnahme von Terroranschlägen, um den Terror zu delegitimieren, weist in die richtige Richtung. Militärische Mittel reichen nicht aus, um Terrorismus und ethnische oder religiöse Konflikte zu verhindern, aber deshalb kann eine westliche, „post-heroische“ Gesellschaft wie die der Bundesrepublik nicht auf bewaffnete Streitkräfte als Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus verzichten.

Die „neuen Kriege“ mit ihrem asymmetrischen Charakter haben weder Anfang noch Ende, kennen keine Unterscheidung mehr zwischen Zivilisten und Militärs und enden nicht mit einer Entscheidungsschlacht. Diese wird durch Terrorakte und Massaker ersetzt. Terrorismus mit dessen Mitteln zu bekämpfen würde die Entzivilisierung westlicher Gesellschaften bedeuten. Die von Robert Cooper getroffene Unterscheidung zwischen der prämodernen, der modernen und der postmodernen Welt unterstreicht den nichtkriegesischen Charakter der Postmoderne. Er bezeichnet ihn als Entwicklungsfortschritt und bescheinigt damit unausgesprochen einer zum Krieg fähigen „modernen Welt“ gesellschaftlichen und moralischen Rückschritt.¹² Für Cooper sind die USA in der Moderne verhaftet, während Europa zur Postmoderne vorgestoßen sei. Diese Sichtweise bedarf im Hinblick auf die „neuen Kriege“ der Korrektur: Krieg gehört eben nicht der Vergangenheit an. Die Nichtbereitschaft zum Krieg erhöht die eigene Verwundbarkeit und gefähr-

det damit die Werte, die eine postmoderne Gesellschaft auszeichnen.

Multilaterale Handlungsfähigkeit

Multilateralismus darf nicht zu einer Formel für die Verlagerung der Verteidigungsfähigkeit auf die internationale Ebene führen, ohne dass ausreichende militärische Kräfte zur Verfügung stehen. Eine wünschenswerte Europäisierung ist keine Option für die deutsche Sicherheitspolitik, wenn nationale militärische Beiträge, die den Multilateralismus wirksam machen, ausbleiben. Europäisierung wird dann ein unerreichbares Ziel. So richtig es ist, dass nationale Sicherheit nicht mehr die Antwort für die Bewältigung künftiger Bedrohungen sein kann: Entscheidend sind militärisches Potential und politische Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene und in der NATO. Europas Handlungsfähigkeit wird immer nur so weit reichen, wie es der Konsens europäischer Nationalstaaten zulässt. Das Aufgehen von 27 oder mehr Nationalstaaten in eine europäische Macht auf demokratischer Grundlage ist keine realistische Perspektive. Das ergibt sich nicht nur aus der Ablehnung des Verfassungsentwurfs durch französische und niederländische Wählerinnen und Wähler im Jahre 2005 und aus der irischen Volksabstimmung über die europäische „Ersatzverfassung“, sondern auch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht. Nach den Kriterien des BVG-Urteils kann Deutschland Souveränität nur an ein demokratisch legitimiertes Europa übertragen, bevor Deutschland in Europa aufgehen könnte.

Ein solches Europa wird in überschaubarer Zukunft nicht zustande kommen, selbst wenn die irischen Wähler dem Reformvertrag zustimmen würden. Die kollektive Stärke Europas nach außen kann nur das Resultat eines jeweils neu zu bildenden Konsenses sein. Das bedeutet nicht, dass Europa zur Handlungsunfähigkeit verurteilt ist. Im Wege des *pooling* von Souveränität und Ressourcen sind Europa theoretisch keine Grenzen gesetzt. Deutschland muss sich im Interesse Europas und des Atlantischen Bündnisses als „normale“ europäische Macht verstehen und die eigene militärische Handlungsfähigkeit erhöhen, um die EU und die NATO zu stärken.

¹¹ Ders., Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie, Weilerswist 2006², S. 343.

¹² Vgl. R. Cooper (Anm. 1), 2. Kap., S. 16–54.

APuZ

Nächste Ausgabe

17/2009 · 20. April 2009

Ungleiche Kindheit

Doris Bühler-Niederberger

Ungleiche Kindheiten – alte und neue Disparitäten

Henning van den Brink

Von feinen Unterschieden zu großen Ungleichheiten

Tanja Betz

Kindheitsmuster und Milieus

Ingrid Paus-Hasebrink

Mediensozialisation: Kinder aus sozial benachteiligten Familien

Klaus-Peter Strohmeier · Holger Wunderlich · Philipp Lersch

Kindheiten in Stadt(teil) und Familie

Jutta Träger

Familienarmut: Ursachen und Gegenstrategien

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Manuel Halbauer (Volontär)
Johannes Piepenbrink
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Johannes Varwick

3–9 **Auf dem Weg zum Weltpolizisten?**

Die NATO hat sich von einem Bündnis der kollektiven Verteidigung zur multifunktionalen Sicherheitsagentur entwickelt, woraus neue Fragen für Rolle und Funktion des Bündnisses resultieren.

Markus Kaim

9–15 **Obama und die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen**

Die „Rückkehr“ der USA zum Multilateralismus ist für die europäischen NATO-Mitglieder ein zweischneidiges Schwert. Der Wert des Bündnisses wird daran gemessen werden, ob es zukünftig schnell und wirksam militärisch handeln kann.

Josef Braml

15–21 **Im Westen nichts Neues?**

Mit dem Instrument einer „globalisierten NATO“ werden von der Regierung Obama neben den transatlantischen Verbündeten auch Demokratien in Asien stärker in die Pflicht genommen, zu einer liberalen Weltordnung beizutragen.

Martin A. Smith

21–27 **Partnerschaft, Kalter Krieg oder Kalter Frieden?**

Die Beziehungen zwischen Russland und der NATO sind nach wie vor anfällig für Spannungen. Beide Seiten erkennen, dass sie es sich nicht leisten können, ihre Beziehungen scheitern zu lassen.

Ol'ga Gyárfášová

28–34 **Die Zukunft der NATO in Mitteleuropa**

Der Wechsel im Weißen Haus dürfte Spannungen beseitigen und die transatlantischen Beziehungen verbessern. Zudem ist eine Annäherung der außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten der mitteleuropäischen Länder zu erwarten.

Iwan Rodionow

34–40 **Russland und die NATO: Grenzen der Gemeinsamkeit**

Nach dem Kaukasus-Krieg sind die Beziehungen auf einem Tiefpunkt. Welchen Herausforderungen will sich die Allianz demnächst zuwenden: der Ressourcenversorgung? der Energiesicherheit? Russland kann das nicht gleichgültig sein.

Dieter Dettke

41–46 **Deutschland als europäische Macht und Bündnispartner**

Die Bundesrepublik wird sich auf Dauer dem Zwang zur „Normalisierung“ im Umgang mit militärischer Gewalt nicht entziehen können, um die EU und die NATO im Interesse der Sicherheit Europas zu stärken.