

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Reinhard Wolf

Opfer des eigenen Erfolgs?

Perspektiven der NATO nach dem Kalten Krieg

Michael Staack/Oliver Meier

Die KSZE und die europäische Sicherheit

Stefan Fröhlich

Die USA, Europa und die transatlantischen
Beziehungen

Wulf-W. Lapins

Die Bundeswehr vor neuen Aufgaben
und Herausforderungen

B 13/92
20. März 1992

Reinhard Wolf, Dr. phil., geb. 1960; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik; z. Zt. Visiting Fellow am Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London.

Veröffentlichungen u. a.: Strategische Stabilität und Rüstungskontrollpolitik. Die praktische Relevanz eines theoretischen Konzepts, Berlin 1989; Abschreckungstheorie und strategische Rüstungspolitik. Die Dislozierung der amerikanischen Interkontinental-Raketen in der Reagan-Administration, Baden-Baden 1992.

Michael Staack, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1959; Studium der Politischen Wissenschaft, Rechtswissenschaft und Neueren Geschichte in Hamburg, Bonn und Berlin; seit 1988 Hochschulassistent am Institut für Internationale Politik und Regionalstudien der FU Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Kurswechsel in Washington, Berlin 1987; Entspannungskritik und rüstungskontrollpolitischer Entscheidungsprozeß in den USA, Baden-Baden 1989; Menschenrechte und Sicherheit, Berlin 1989; (Hrst.) Aufbruch nach Gesamteuropa, Münster 1992.

Oliver Meier, geb. 1964; Studium der Politikwissenschaft an der FU Berlin; Mitarbeiter der „antimilitarismus information“ (ami).

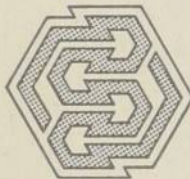
Veröffentlichungen u. a.: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft? Die sicherheitspolitische Integration in der KSZE, in: Michael Staack (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa, Münster 1992.

Stefan Fröhlich, Dr. phil., geb. 1958; 1985–1989 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag; seit 1989 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politische Wissenschaften und Zeitgeschichte der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Nuclear Freeze Campaign – die Kampagne für das Einfrieren der Nuklearwaffen unter der Reagan-Administration, Opladen 1990; Die USA und die neue Weltordnung (i. E.).

Wulf-W. Lapins, Dr. phil., geb. 1953; Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Osteuropa-Referat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die Gorbatschow-Doktrin der Einheit der Sowjetunion und die baltische Frage, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzpapier Nr. 47, Februar 1991; Der Putsch – eine Epoche ging zu Ende, in: Truppenpraxis, (1991)6; Sowjetische Militärpolitik im Wandel – wohin?, in: H. G. Ehrhard (Hrsg.), Die sowjetische Frage – Integration oder Zerfall, Baden-Baden 1991.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Opfer des eigenen Erfolgs? Perspektiven der NATO nach dem Kalten Krieg

Anfang der neunziger Jahre befindet sich die NATO augenscheinlich auf dem Höhepunkt ihres Erfolges. In den vier Jahrzehnten seit ihrer Gründung blieb Europa ein weiterer großer Krieg erspart. Diese Errungenschaft wurde zwar lange Zeit mit der Hinnahme der sowjetischen Hegemonie in Osteuropa erkauft. Inzwischen hat die NATO aber auch ihre Vorstellung einer europäischen Friedensordnung realisieren können: Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und ihre ehemaligen Satellitenstaaten befinden sich größtenteils auf dem Weg zu demokratischen Gesellschaften. Der Warschauer Pakt hat sich aufgelöst. Die NATO gilt in Europa weithin als einzige funktionsfähige Sicherheitsorganisation. Die ehemaligen Verbündeten der Sowjetunion streben folgerichtig einen Beitritt zum nordatlantischen Bündnis an, und inzwischen hat sogar Boris Jelzin Rußlands Interesse an der NATO-Mitgliedschaft bekundet¹.

Andererseits sind zur Zeit auch warnende Stimmen von Experten zu vernehmen, die gerade in dem großen Erfolg der NATO den Keim ihrer Auflösung zu erkennen glauben. So wird Henry Kissinger „das beunruhigende Gefühl nicht los, daß der grundlegende Zusammenhalt des Westens ausgehöhlt wird, noch während er seine Erfolge feiert“². Für John Mearsheimer stellt die sowjetische Bedrohung das Bindemittel dar, das die NATO bisher zusammengehalten hat. Ohne diese offensive Bedrohung, so Mearsheimer, würden die USA vermutlich aus Europa abziehen und die NATO der Auflösung entgegengehen³. Diese Erwartung wird durch die historische Erfahrung gestützt, daß in einem Hegemonialkonflikt siegreiche Bündnisse zunächst ihre Kooperation in einem Konzert der Mächte fortsetzen, um dann schließ-

lich doch nach einigen Jahren auseinanderzubrechen⁴.

Somit stellt sich die Frage nach der Dauerhaftigkeit der NATO. Kann sie auch dann als militärische Allianz fortbestehen, wenn die Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion 1994 hinter ihre Landesgrenzen zurückgezogen wurden und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion die Demokratisierung weiter voranschreitet? Oder ist in diesem Fall mittelfristig die schleichende Auflösung des westlichen Bündnisses zu erwarten, weil mehr und mehr Mitglieder durch ihre Politik zu erkennen geben, daß im Bündnisfall nicht länger mit ihrem Beistand gerechnet werden kann? Wird gegen Ende des Jahrzehnts die Sicherheitspolitik der Bündnismitglieder renationalisiert sein, oder ist zu erwarten, daß die Allianz sich in einen amerikanischen und einen europäischen Pfeiler spaltet? Werden die NATO-Gremien nur noch unverbindlichen politischen Konsultationen dienen und insofern lediglich die Funktionen der KSZE duplizieren? Welche Faktoren fördern langfristig den Zusammenhalt der Allianz, welche schwächen ihn? Wie ist in diesem Zusammenhang die auf dem Londoner Gipfel eingeleitete Reform der NATO zu beurteilen?

Bei der Erörterung dieser Fragen wird von den Prämissen ausgegangen, daß die Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion bis 1994 aus Deutschland und Mittelosteuropa abziehen, daß die sowjetischen Nachfolgestaaten ihre konventionellen Streitkräfte auf die Obergrenzen des VKSE-Vertrags reduzieren und daß sie später nicht versuchen werden, diese Veränderungen rückgängig zu machen.

Als theoretische Perspektive dient die realistische Schule der internationalen Beziehungen, derzufolge die internationale Politik von Staaten geprägt wird, die – wenn möglich – Abhängigkeiten von anderen Staaten vermeiden, weil sie in einem Selbsthilfe-System agieren, in dem das Überleben der Akteure von keiner übergeordneten Instanz

1 Vgl. Robert Mauthner, Russian Republic wants to join NATO alliance, in: Financial Times vom 21./22. 12. 1991.

2 Henry A. Kissinger, Beginn des Niedergangs der westlichen Allianz?, in: Welt am Sonntag vom 22. 7. 1990, S. 14.

3 Vgl. John J. Mearsheimer, Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, in: International Security, XV (1990) 1, S. 5–56; ähnlich Hugh De Santis, The Graying of NATO, in: The Washington Quarterly, (1991) 3, S. 51–65; Pierre Hassner, Europe Beyond Partition and Unity: Disintegration or Reconstitution?, in: International Affairs, LXVI (1990) 3, S. 461–475 (S. 465f.).

4 Vgl. Robert Jervis, From Balance to Concert, in: World Politics XXXVIII (1985) 1, S. 58–79.

gewährleistet wird⁵. Da Staaten Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit zu vermeiden suchen, haben nur die Institutionen Bestand, die einen konkreten Nutzen versprechen. Wenn die internationale Politik von den Entscheidungen einzelner Staaten bestimmt wird, so impliziert dies, daß für das Überleben einer Institution letztlich nicht ihr Nutzen für die Staatengemeinschaft *insgesamt* ausschlaggebend ist, sondern die Vorteile, die sie den *einzelnen* Staaten verschafft. Schließlich sind internationale Institutionen gerade in Fragen ihres eigenen Fortbestands selbst keine Akteure, sondern nur die sie konstituierenden Staaten. Daher wird im folgenden nicht die Frage im Mittelpunkt stehen, ob die NATO künftig in Europa noch sinnvolle Funktionen erfüllen könnte, sondern die Frage nach ihrem Nutzen aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten⁶.

I. Entstehung und Auflösung von Bündnissen

1. Zur Entstehung von Bündnissen

Warum gehen Staaten Bündnisverpflichtungen ein? In manchen Fällen treten sie Allianzen bei, um besser expandieren zu können. Da die NATO kein Offensivbündnis darstellt, ist dieser Zusammenhang hier nicht weiter zu verfolgen. Für die Entstehung von Bündnissen, die am territorialen Status quo orientiert sind, werden zumeist drei mögliche Erklärungen angeboten. Staaten verbünden sich,

5 Vgl. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass. 1979, S. 104–107. Im Prinzip könnte die Zukunft der NATO auch mit einem institutionalistischen Ansatz analysiert werden, da die Vertreter dieser Schule auch Allianzen als Institutionen begreifen. Bisher haben sie jedoch Allianzen als Untersuchungsgegenstand ausgeklammert. Zudem lassen sich aus der Theorie des Institutionalismus nur schwer konkrete Prognosen über die Auflösung von Institutionen ableiten (vgl. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Col., 1989, S. 15 u. 167). In diesem Zusammenhang fällt auch auf, daß Keohane in seiner Kritik an Mearsheimer (Anm. 3) nicht auf dessen Prämisse eingeht, wonach die USA aus Europa abziehen und die NATO zerfallen werde (Correspondence, in: *International Security*, XV [1990] 2, S. 192–194).

6 Die unzureichend reflektierte Gleichsetzung von denkbaren positiven Funktionen der Allianz insgesamt mit ihrem Fortbestand durchzieht die gesamte Diskussion über die Zukunft der NATO. Dies geht z. T. soweit, daß mögliche Funktionen von Bündnissen mit denen von Staaten gleichgesetzt werden; vgl. z. B. die ansonsten sehr instruktive Studie von Jan Willem Honig, *NATO: An Institution Under Threat?*, Institute for East-West Security Studies, Occasional Paper No. 22, Boulder, Col., 1991, besonders S. 54.

- weil ihre Gesellschaftsordnungen auf gemeinsamen Wertvorstellungen oder Ideologien basieren,
- weil sie das Gleichgewicht der Kräfte erhalten wollen oder
- weil sie Bedrohungen ausbalancieren möchten.

Die erste Erklärung wäre aus Sicht der NATO-Befürworter zweifellos am beruhigendsten, da alle ihre Mitgliedstaaten weiterhin demokratischen Verfassungen und der Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet sein werden. Gemeinsame Wertvorstellungen beeinflussen die Wahl von Bündnispartnern jedoch nur geringfügig. Sie fördern lediglich das Vertrauen zwischen den Staaten und erleichtern dadurch ihre Zusammenarbeit, sofern *strategische* Interessen ein Bündnis nahelegen. Daß letztere entscheidend sind, belegen zahlreiche Fälle von Bündnissen zwischen Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen. So ist das zaristische Rußland vor dem Ersten Weltkrieg ein Bündnis mit der Republik Frankreich eingegangen anstatt mit Deutschland und Österreich-Ungarn, und China hat sich in den siebziger Jahren an die kapitalistischen USA angelehnt statt an die sozialistische Sowjetunion.

Als solch ein strategisches Interesse kann das Ausbalancieren von militärischen Potentialen gelten. Gemäß der „Balance of Power“-Theorie gehen Staaten Bündnisse ein, um das Entstehen einer ungleichen Machtverteilung zu verhindern, die es der stärkeren Seite ermöglichen würde, ihren Willen ungehindert durchzusetzen⁷. Wenn diese Erklärung der Allianzbildung stichhaltig wäre, dann könnte der langfristige Bestand der NATO ebenfalls als gesichert gelten, denn selbst nach der Implementierung des VKSE- und des START-Vertrags bliebe die russische Republik der bei weitem mächtigste Staat in Europa, dessen militärische Stärke bis auf weiteres nur durch ein transatlantisches Bündnis ausbalanciert werden könnte.

Geht man davon aus, daß Allianzen nicht akute *Bedrohungen*, sondern militärische *Potentiale* ausbalancieren, so spricht jedenfalls vorerst wenig gegen den Fortbestand der NATO⁸. Ihre Existenz wäre vielmehr erst dann bedroht, wenn die wirtschaftlichen und politischen Probleme Rußlands bereits zu einer gravierenden und dauerhaften

7 Als systematischste Darstellung dieser Auffassung vgl. K. N. Waltz (Anm. 5), S. 116–128.

8 So z. B. Josef Joffe, *NATO and the Dilemmas of a Nuclear Alliance*, in: *Journal of International Affairs*, Summer/Fall 1989, S. 29–45. Joffes Argument bezieht sich allerdings noch auf die Sowjetunion des Jahres 1989.

Schwächung seines Militärpotentials geführt hätten.

Indes kann auch die „Balance of Power“-Theorie die Bildung bzw. den Fortbestand von Allianzen nicht befriedigend erklären. So verfügten die Bündnisse, die Deutschland in den beiden Weltkriegen besiegten, spätestens nach dem Kriegseintritt der USA, über deutlich mehr Macht als die von Deutschland geführten Koalitionen⁹. Zudem hatten diese Bündnisse bis zur völligen Niederlage Deutschlands Bestand, obwohl dessen kontinuierliche Schwächung im Verlauf der Kriege das Gleichgewicht der Kräfte grundlegend veränderte. Diese mit der „Balance of Power“-Theorie unvereinbaren Fakten haben Stephen Walt zu einer Neuformulierung der „Balance of Power“-Theorie veranlaßt, derzufolge Staaten nicht *Kräftepotentiale*, sondern *Bedrohung* ausbalancieren. Letztere resultieren nach seiner Auffassung aus der Kombination der Faktoren „Gesamtstärke“ (Bevölkerung, wirtschaftliche, technologische und militärische Ressourcen), „geographische Nähe“, „militärische Offensivstärke“ und „aggressive Absichten“¹⁰.

Vor dem Hintergrund dieser Theorie erscheint die Zukunft der NATO wesentlich fragwürdiger, weil gemäß der Eingangsprämisse diese Bedrohungsfaktoren eine deutliche Abschwächung erfahren werden bzw. bereits erfahren haben: Der Einflußbereich Rußlands wird in Mitteleuropa von den Grenzen des NATO-Territoriums um 600 km nach Osten verschoben, wenn die ehemals sowjetischen Streitkräfte hinter die Grenzen der früheren Sowjetunion zurückgezogen wurden. Diese Pufferzone zwischen der NATO und der östlichen Großmacht würde noch zusätzlich verbreitert, wenn die Ukraine und Weißrußland von Rußland militärisch unabhängig werden würden. Aggressive Absichten seitens Moskaus kann die NATO bereits heute nicht mehr erkennen. Schließlich ist auch bei den russischen Streitkräften ein deutlicher Rückgang der *spezifisch offensiven* Fähigkeiten zu verzeichnen. Durch die damit verbundene Schwächung der östlichen Bedrohung verliert also genau der Faktor an Gewicht, der zur Bildung der NATO geführt hat.

Diese Beobachtung allein erlaubt jedoch noch keine Prognosen über Fortbestand oder Auflösung der NATO. Hierzu ist vielmehr zu klären, wie der dramatische Rückgang der östlichen Bedrohung das Kosten/Nutzen-Kalkül der einzelnen Mitgliedstaaten verändert. Worin besteht für Staaten der

Nutzen, wenn sie sich gegen Bedrohungen zusammenschließen, und welche Kosten nehmen sie dabei auf sich? Wie verändert sich die Kosten/Nutzen-Relation, wenn die Bedrohung nachläßt?

2. Der Nutzen von Bündnissen

Der Nutzen eines Bündnisses besteht in der Regel darin, daß die Abschreckung und Verteidigung gegen eine Bedrohung ermöglicht oder vereinfacht wird. In vielen Fällen sieht sich ein Staat einer Bedrohung ausgesetzt, die so stark ist, daß er sie nicht allein durch die Mobilisierung interner Ressourcen ausbalancieren kann. In anderen Fällen wäre solch ein internes Ausbalancieren zwar möglich, jedoch mit extrem hohen Kosten verbunden. Unter diesen Bedingungen sichern Staaten ihren Fortbestand, indem sie sich mit anderen verbünden, die mit der gleichen Bedrohung konfrontiert sind. Durch den Abschluß eines Bündnisses versucht ein Staat, die Ressourcen eines anderen für seine eigenen außenpolitischen Ziele nutzbar zu machen, und verwehrt gleichzeitig dem potentiellen Gegner die Nutzung dieser Ressourcen.

Der Begriff „Ressourcen“ ist dabei sehr weit zu verstehen. Er umfaßt sowohl die wirtschaftliche und militärische Stärke eines Staates als auch die strategischen Vorteile seiner geographischen Lage. So sind die USA ein Bündnis mit den westeuropäischen Staaten eingegangen, weil sie verhindern wollten, daß die Sowjetunion diese strategisch wichtige Gegenküste samt ihrem Wirtschaftspotential unter ihre Kontrolle brachte. Zwar hätten sich die USA auch dann noch gegen die Sowjetunion verteidigen können; diese Verteidigung wäre jedoch mit ungleich größeren finanziellen und psychologischen Kosten verbunden gewesen. Für die westeuropäischen Staaten war das Bündnis mit den USA noch wichtiger, denn ohne deren Beistand wäre kein Schutz möglich gewesen, weil in Westeuropa selbst nicht genügend Kräfte mobilisierbar waren, um ein ausreichendes Gegengewicht zur Sowjetunion zu bilden. Es bestand somit ein hohes Maß an sicherheitspolitischer Interdependenz zwischen den USA und den Staaten Westeuropas, weil keine Seite die Sicherheitskooperation einstellen konnte, ohne damit massive Kosten auf sich zu nehmen.

Die NATO hat ihren Mitgliedstaaten Abschreckung und Verteidigung indes nicht nur durch das „Poolen“ der nationalen Ressourcen erleichtert. Ihre in Friedenszeiten bisher einmalige Form der militärischen Integration hat zudem auch eine effektivere Nutzung dieser Ressourcen ermöglicht. Die permanente Integration von Oberkommandos

⁹ Vgl. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, N.Y., 1987, S. 22.

¹⁰ Vgl. ders. (Anm. 9), S. 22ff.

nebst zugehörigen Stäben erlaubte in manchen Bereichen erhebliche Kosteneinsparungen, indem sie den Verzicht auf nationale Führungskapazitäten zuließ und eine wirksamere Arbeitsteilung zwischen den nationalen Streitkräften ermöglichte (so z. B. im Rahmen des „Wartime Host Nation Support“-Programms und bei den „collocated operating bases“, die im Konfliktfall aus den USA zugeführte Kampfflugzeuge aufgenommen und versorgt hätten). In manchen Bereichen konnten Mitgliedstaaten auf die nationale Entwicklung bestimmter Kapazitäten verzichten, weil diese von anderen Bündnispartnern oder der NATO insgesamt bereitgestellt wurden (z. B. Fernaufklärung, Luftraum-Überwachung).

Die Integration förderte die Interoperabilität zwischen nationalen Streitkräften und erhöhte dadurch ihre Effektivität im Kriegsfall. Überdies festigte die Integration das wechselseitige Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bündnispartner und machte deshalb kostspielige Vorkehrungen für den Eventualfall überflüssig, daß ein Partner seiner Beistandspflicht nicht nachgekommen wäre. All diese Faktoren trugen dazu bei, daß die aus der äußeren Bedrohung resultierende Interdependenz durch die interne Organisation der NATO noch verstärkt wurde.

Zu den Vorteilen, die aus der *gemeinsamen* Bedrohung resultieren und daher allen Bündnismitgliedern zuteil werden, können noch partikuläre Vorteile einer Allianz treten, die nur einem Teil der Mitglieder zugute kommen. Ein Bündnis kann z. B. auch insofern nützlich sein, als es einem Staat die Kontrolle eines anderen erleichtert oder ihm bestimmte Stationierungsrechte einräumt. Solche partikulären Vorteile können den Zusammenhalt eines Bündnisses erhöhen, wenn eine gemeinsame Bedrohung besteht. Sie können aber wenig zu seinem Fortbestand beitragen, sobald der äußere Gegner verschwunden ist. Dies liegt zum einen daran, daß der partikuläre Nutzen eines Bündnispartners oft mit Kosten für andere Mitglieder verbunden ist. Zum anderen wird ein Bündnis, dessen Zusammenhalt auf unterschiedlichen partikulären Vorteilen basiert, auch von entsprechend vielen Einzelfaktoren abhängig. Insofern erhöht sich seine Empfindlichkeit gegenüber politischen Veränderungen.

3. Die Kosten von Bündnissen

Die Kosten einer Bündnismitgliedschaft ergeben sich vor allem aus dem Verlust an Autonomie, den die Beistandsverpflichtung mit sich bringt. Während der Nutzen des Bündnisses aus der Erwartung

resultiert, daß die Ressourcen anderer Staaten zur eigenen Verteidigung beitragen, basieren die Kosten auf der umgekehrten Erwartung, daß die eigenen Ressourcen zur Verteidigung fremder Interessen verwendet werden müssen¹¹. Eine Allianz birgt insbesondere das Risiko, durch Bündnispartner in Konflikte hineingezogen zu werden, ohne daß eine akute Bedrohung der *eigenen* Interessen vorliegt („entrapment“). In solchen Fällen besteht zwar die Möglichkeit, die Beistandsverpflichtung zu ignorieren und den Bündnispartner im Stich zu lassen („abandonment“). Dadurch zerstört der betreffende Staat jedoch das Bündnis und schädigt seinen Ruf als verlässlicher Bündnispartner¹².

Mit dem Nachlassen der Bedrohung sinkt allerdings nicht nur der Nutzen der Bündnismitgliedschaft, sondern auch die Gefahr eines „entrapment“. Wenn auf Seiten des potentiellen Gegners die Bereitschaft und Fähigkeit zu aggressivem Vorgehen schwindet, dann verringert sich auch das Risiko, durch einen waghalsig oder unnachgiebig agierenden Bündnispartner in Konflikte verwickelt zu werden. Die Gefahr eines „entrapment“ fielet indes dann verstärkt ins Gewicht, wenn mit dem Nachlassen der allgemeinen Bedrohung, die ursprünglich zur Gründung des Bündnisses führte, lokale Bedrohungen in den Vordergrund treten würden, die die einzelnen Bündnispartner in sehr unterschiedlichem Maße betreffen. Lokale Bedrohungen, denen sich nur einzelne Bündnismitglieder ausgesetzt sehen, können entweder ganz neu entstehen oder aus einer regional unterschiedlichen Abschwächung der ursprünglichen Bedrohung resultieren. Solche lokalen Bedrohungen einzelner Mitglieder bergen für die übrigen Bündnispartner die Gefahr, in eine Auseinandersetzung mit einem Staat gezogen zu werden, der nicht als Bedrohung der eigenen nationalen Sicherheit empfunden wird. Insofern fördern sie bei diesen das Bestreben, die Beistandsverpflichtung zu lockern, um so die Risiken der Bündnismitgliedschaft an ihren verringerten Nutzen anzugleichen.

Neben dem „entrapment“-Risiko entstehen durch die Mitgliedschaft in einer Allianz aber auch *indirekte Kosten* aus den multilateralen Konsultations- und Planungsprozessen, die zum Management der sicherheitspolitischen Interdependenz erforderlich sind. Bündnisse – vor allem integrierte wie die NATO – sind auf Dauer nur funktionsfähig, wenn

11 Vgl. J. Joffe (Anm. 8), S. 29.

12 Vgl. Glenn H. Snyder, *The Security Dilemma in Alliance Politics*, in: *World Politics*, XXXVI (1984) 4, S. 461–495 (S. 466f.); ders., *Alliance Theory: A Neorealist First Cut*, in: *Journal of International Affairs*, XLIV (1991) 1, S. 103–123 (S. 113).

ihre Mitglieder ihre außen- und verteidigungspolitischen Strategien regelmäßig aufeinander abstimmen. Andernfalls würden die Unterschiede der nationalen Außenpolitiken das „entrapment“-Risiko erhöhen und die Abschreckungswirkung verhindern, die von einem kohärenten Bündnis ausgeht. Ohne koordinierte Verteidigungspolitiken würde die Effektivität der Bündniskooperation leiden. Dieser Zwang zur internationalen Abstimmung begrenzt aber die nationale Autonomie, indem er die Mitgliedstaaten zur Offenlegung und Rechtfertigung ihrer nationalen Politik veranlaßt. Er zwingt zur präventiven Berücksichtigung von Bündnisinteressen und eröffnet womöglich sogar anderen Staaten die Chance, im Zuge der Konsultationen mit einem Appell an die „Bündnissolidarität“ eine Modifizierung der nationalen Politik herbeizuführen. Als Beispiel für derartige „Behinderungen“ können die NATO-Beratungen über die Ausgestaltung einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsidentität dienen.

Ein Nachlassen der Bedrohung bewirkt daher selbst für den Fall, daß es sich auf alle Bündnismitglieder in gleichem Maße auswirkt, eine relative Erhöhung der politischen Bündniskosten und fördert insofern die Auflösung einer Allianz. Die Bündnispartner können diese indirekten Kosten zwar senken, indem sie die Häufigkeit und den sachlichen Umfang ihrer Konsultations- und Planungsprozesse einschränken. Dadurch vergrößern sie jedoch die nationalen Handlungsspielräume auf Kosten der gemeinsamen Interessenwahrnehmung. Entsprechend steigt die Wahrscheinlichkeit, daß sich die verschiedenen außen- und verteidigungspolitischen Strategien auseinanderentwickeln und es zur Renationalisierung der Sicherheitspolitik kommt.

Ferner erwachsen den Bündnismitgliedern auch Kosten aus der bloßen Existenz und Aufrechterhaltung einer Bündnisorganisation. So muß ein finanzieller Beitrag zum Unterhalt gemeinsamer Apparate geleistet werden. Nicht zu unterschätzen sind auch die Arbeitsbelastungen für die nationalen Bürokratien. Ständig müssen qualifizierte Mitarbeiter die Vorgänge in der Organisation beobachten, die Initiativen der Bündnispartner bewerten und eigene Vorlagen ausarbeiten.

Schließlich können zu diesen allgemeinen Kosten noch partikuläre kommen, die nur einzelne Bündnismitglieder betreffen. So kann ein Bündnis mit einem bestimmten Staat innenpolitische Kosten mit sich bringen, weil dieser Staat aus ideologischen, historischen oder aktuellen politischen Gründen bei der eigenen Bevölkerung wenig An-

sehen genießt. Eine Allianz kann die Stationierung von Streitkräften auf fremdem Territorium erfordern und dadurch sowohl für das Stationierungsland als auch für das Ursprungsland Kosten verursachen. Partikuläre Kosten entstehen ferner, wenn ein Bündnispartner einseitige Leistungen für das gesamte Bündnis erbringen muß, etwa indem er Sicherheitsgarantien übernimmt.

II. Voraussichtliche Folgen für die NATO

Die Zukunft der NATO erscheint vor diesem Hintergrund ungewiß. Das nordatlantische Bündnis wurde gegründet, weil die westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten sich einer gemeinsamen Bedrohung seitens der Sowjetunion ausgesetzt sahen. Auf beiden Seiten des Atlantiks ging man davon aus, daß die Sowjetunion nur dann an der Unterwerfung ganz Europas gehindert werden könnte, wenn Westeuropa und die USA gemeinsame Verteidigungsanstrengungen unternähmen. Durch den Rückzug und die Reduzierung der ehemals sowjetischen Streitkräfte wird aus dieser vormals kontinentalen Bedrohung ein lokales Gefährdungspotential, das nurmehr einzelne Bündnispartner (Norwegen, evtl. die Türkei) betrifft. Gleichzeitig zeichnen sich an der NATO-Südflanke neue Bedrohungen ab, die ebenfalls nur wenigen Mitgliedstaaten gelten werden. Für die übrigen Staaten entsteht somit ein „entrapment“-Risiko, während für sie der Bündnisnutzen aufgrund der nachlassenden allgemeinen Bedrohung zurückgeht.

Zum „entrapment“-Risiko hinzu kommen die unverändert fortbestehenden Kosten durch die Konsultationen und Abstimmungsprozesse im NATO-Rat, welche den Mitgliedsländern die Verfolgung nationaler oder spezifisch europäischer Sicherheitspolitiken erschweren. Diese Einschränkung der Autonomie wurde bisher hingenommen, weil das Bündnis für die Sicherheit der meisten Mitgliedstaaten unverzichtbar erschien und obendrein Einsparungen im Verteidigungshaushalt ermöglichte. Mit dem Nachlassen der sowjetischen Bedrohung werden die indirekten Kosten künftig deutlicher ins Gewicht fallen und bei einigen Mitgliedstaaten den Wunsch nach weniger intensiven Konsultations- und Abstimmungsverfahren wecken.

Als eine Möglichkeit, den Anstieg der relativen Kosten der Bündnismitgliedschaft durch anderwei-

tige Einsparungen wieder auszugleichen, erscheint die Verstärkung der militärischen Integration. Diese festigt bereits in ihrer heutigen Form den Zusammenhalt des Bündnisses, weil sie durch internationale Arbeitsteilung eine Senkung der Verteidigungskosten ermöglicht hat. Auf diese Weise besteht eine Kostenbarriere gegen die Renationalisierung der Verteidigung, da viele Staaten in diesem Fall Verteidigungsaufgaben, die bislang gemeinsam wahrgenommen wurden (vor allem Luftraum-Überwachung und Luftverteidigung) oder bestimmten Bündnispartnern ganz überlassen wurden (z. B. Fernaufklärung), in nationaler Regie nachkommen müßten. Umgekehrt könnten durch die Stärkung der Integration weitere Kosten eingespart werden, wenn dabei Standardisierung und Arbeitsteilung ausgebaut würden.

Man sollte annehmen, auf diese Weise könnte die Barriere gegen Renationalisierungstendenzen zusätzlich erhöht und die Kosten/Nutzen-Relation der Bündnismitgliedschaft wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Diese Vermutung trägt aber insofern, als die Intensivierung der Integration zugleich die nationale Autonomie hinsichtlich des Streitkräfteeinsatzes beeinträchtigt. Staaten akzeptieren diese Beschränkung, solange sie sich einer *gemeinsamen* Bedrohung gegenübersehen, die es wahrscheinlich macht, daß im Konfliktfall alle Bündnismitglieder gemeinsam handeln würden. Sie akzeptieren sie aber nicht in einer Phase, in der *lokale* Bedrohungen in den Vordergrund treten, die ein Vorgehen auf jeweils nationaler Basis erforderlich machen könnten. Somit spricht wenig dafür, daß der Rückgang an sicherheitspolitischer Interdependenz, der mit dem Nachlassen der äußeren Bedrohung verbunden ist, durch eine Reform der inneren Organisation des Bündnisses ausgeglichen werden kann.

Auch das hohe Maß an Institutionalisierung, das die NATO kennzeichnet, wird ihre Kohäsion nicht entscheidend erhöhen können¹³. Zwar haben die Bürokratien in Brüssel und die Stabsoffiziere in Mons ein sehr starkes Interesse an der Erhaltung und Funktionsfähigkeit ihrer Organisation entwickelt. Letztlich werden die Beschlüsse, die über den Bestand der NATO entscheiden, aber nicht in Brüssel, sondern in den nationalen Hauptstädten gefaßt. Nicht die NATO-Bürokratien und integrierten Stäbe kontrollieren die Ressourcen der Allianzpartner, sondern die Regierungen in Washington, London und Bonn. Wenn diese zu

13 So aber Stephen M. Walt, *Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?*, in: *Journal of International Affairs*, Summer/Fall 1989, S. 1–17 (S. 11).

der Auffassung gelangen, daß die Kosten der Bündnismitgliedschaft nicht mehr in einem vertretbaren Verhältnis zu ihrem Nutzen stehen, dann können sie auch nicht von den Brüsseler Bürokratien am Austritt oder einer Einschränkung der Zusammenarbeit gehindert werden¹⁴.

Indem mit der sowjetischen Bedrohung auch der gemeinsame Nutzen der Allianz zurückgeht, steigt die Bedeutung partikularer Vorteile für den Fortbestand der NATO. Folgende einseitige Vorteile waren dabei in der Vergangenheit besonders wichtig:

- a) die nukleare Garantie der USA (für die nicht-nuklearen NATO-Mitglieder);
- b) der Zugang zu amerikanischen Technologien und Aufklärungsdaten (für die europäischen NATO-Mitglieder);
- c) die starke Einbindung Deutschlands (für seine europäischen Nachbarstaaten);
- d) der Zugang zu europäischen Häfen, Luftwaffenbasen und einer Vielzahl anderer Einrichtungen (für die USA);
- e) Washingtons führende Position in der NATO und der damit verbundene Einfluß in Europa (für die USA).

Zwei dieser Vorteile sind mit dem Rückgang der sowjetischen Bedrohung praktisch hinfällig geworden: Der Nutzen der amerikanischen Nuklear-Garantie schwindet in dem Maße, in dem nukleare Bedrohungen Europas an Plausibilität verlieren. Umgekehrt geht der amerikanische Einfluß in Europa stark zurück, weil die amerikanische Führungsposition auf Westeuropas Abhängigkeit von Amerikas Schutz basierte. Ob die Europäer unter diesen Umständen weiter Zugang zu amerikanischen Technologien und Aufklärungsdaten haben werden, ist zumindest fraglich. Außerdem unternehmen sie Anstrengungen, diese Abhängigkeiten zu verringern.

Der Nutzen, den die USA aus ihren militärischen Basen in Europa ziehen, geht ebenfalls merklich zurück, da diese Einrichtungen vor allem dazu dienten, das nukleare und konventionelle Gleichgewicht gegenüber der Sowjetunion zu erhalten. Allerdings hat der Golfkrieg unlängst wieder ge-

14 Allerdings hat der personelle Austausch zwischen den Brüsseler und den nationalen Behörden bei vielen Bürokraten eine Sozialisierung bewirkt, die nationale Interessen weitgehend mit Bündnisinteressen gleichsetzt. Dieser Effekt wird aber künftig an Bedeutung verlieren, wenn die Bedrohung weiter nachläßt, weil dann Positionen bei der NATO nicht mehr den Stellenwert haben wie bisher.

zeigt, daß die USA nach wie vor von der relativ geringen Entfernung zwischen diesen Basen und den Krisenregionen im Nahen Osten profitieren. In diesem Zusammenhang sind auch die Hafennutzungsrechte der 6. Flotte bedeutsam. Diese Vorteile sollten indes nicht überbewertet werden. Zum einen sind die USA dabei, die Abhängigkeit von Basen in Übersee zu verringern. Des weiteren können sie sich verstärkt um Stationierungs- und Nutzungsrechte in Ländern der Region bemühen. Schließlich ist zu beachten, daß die USA keineswegs sicher sein können, ihre europäischen Basen im Krisenfall nach Belieben nutzen zu dürfen. Diese Abhängigkeit von der Zustimmung des Gastlandes verringert merklich den Nutzen der Stationierungsrechte¹⁵.

Die Einbindung Deutschlands ist hingegen mit der deutschen Vereinigung für die europäischen NATO-Partner eher noch wichtiger geworden als bisher. Sie entspricht momentan auch dem Interesse Deutschlands, seine internationale Berechenbarkeit unter Beweis zu stellen, um antideutschen Koalitionen von vornherein die Grundlage zu entziehen. Daß dieses wechselseitige Interesse dauerhaft den Zusammenhalt der NATO fördern kann, muß jedoch bezweifelt werden. Erstens ist die Einbindung Deutschlands primär ein europäisches und weniger ein amerikanisches Anliegen. Zweitens gelten die Sorgen der übrigen Europäer in erster Linie Deutschlands wirtschaftlichem Potential, das nicht in der NATO, sondern in der EG integriert werden kann. Vor allem aber ist es sehr fraglich, ob Deutschland auf lange Sicht Einschränkungen seiner sicherheitspolitischen Handlungsfreiheit akzeptieren wird – insbesondere, wenn diese als diskriminierend empfunden werden, weil sie nicht in gleicher Weise für seine europäischen Partner gelten.

Aber selbst wenn Deutschlands Partner symmetrischen Einbindungen zustimmen sollten, könnten wechselseitige Handlungsbeschränkungen für Deutschland ein schwerwiegendes Problem darstellen. Da die Herausforderungen in Mitteleuropa Deutschland stärker berühren als seine NATO- und EG-Partner, sind zunehmend politische Divergenzen zu erwarten, die Deutschland vor die Wahl stellen könnten, entweder seine Interessen nicht durchzusetzen oder eine Lockerung der Integration in Kauf zu nehmen. Wie die anderen partikularen Nutzenfaktoren wird somit auch

das Interesse an der Einbindung Deutschlands kaum zum Fortbestand der NATO beitragen, wenn es nicht durch sicherheitspolitische Interessen ergänzt wird, die allen NATO-Partnern gemeinsam sind.

III. Die jüngste Entwicklung

Innerhalb der NATO zweifelt niemand daran, daß sich die politischen Rahmenbedingungen, die bisher den Bestand des Bündnisses gewährleisteten, grundlegend gewandelt haben. Deshalb unternehmen die NATO-Staaten gegenwärtig den Versuch, ihr Bündnis an die Veränderungen in Europa so anzupassen, daß es auch künftig funktionsfähig ist. Auf dem Londoner Gipfel vom Juli 1990 haben die Staats- und Regierungschefs eine grundlegende Reform angekündigt, die Bündnispolitik, Militärstrategie und Streitkräftestrukturen erneuern soll. Wie sind diese Anpassungsversuche zu bewerten? Sind in den letzten beiden Jahren wirksame Schritte zur Erhaltung der NATO unternommen worden oder lassen sich trotz der Reformanstrengungen im Bündnis schon erste Erosionstendenzen erkennen?

1. Politische Reformen

Die ersten Ergebnisse des Reformprozesses geben aus Sicht der NATO nur bedingt Anlaß zu Hoffnung. Die Arbeiten am neuen *politischen Konzept* der Allianz kamen nur langsam voran. Schwierigkeiten bereiteten vor allem die Definition künftiger Herausforderungen und Risiken, die Frage einer Ausweitung des NATO-Vertragsgebiets sowie die Rolle einer künftigen „europäischen Verteidigungsidentität“¹⁶. Besser vorangekommen sind die Überlegungen zum *strategischen Konzept* der Allianz. Die raschesten Fortschritte wurden in den Bereichen Militärstrategie und Streitkräfteplanung gemacht. Damit wurde die Logik des Reformprozesses jedoch auf den Kopf gestellt. Statt, ausgehend von einem politischen Konzept, das strategische Konzept und die für seine Umsetzung erforderlichen Streitkräfte festzulegen, schritt die Allianz von den sicherheitspolitischen Instrumenten zu den übergeordneten Zielsetzungen voran. Sie setzt sich damit der zweifachen Gefahr aus, daß die strategischen Planungen den Allianzziele nicht gerecht werden bzw. die Allianzziele durch

15 Vgl. Robert E. Harkavy, *The United States Coping Without Bases in Europe*, in: Jane Sharp (Ed.), *Europe After an American Withdrawal: Economic and Military Issues*, Oxford 1990, S. 456–485.

16 Vgl. Klaus Naumann, *Erwartungen an die neue Strategie der NATO*, in: *Der Mittler-Brief*, (1991) 3, S. 6–8.

die strategischen Planungen so eingegrenzt werden, daß sie mit den Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten schwerer zu vereinbaren sind. Inzwischen sind zwar die „Politische Erklärung“ und das „Strategische Konzept“ verabschiedet worden¹⁷. Dies wurde jedoch erst möglich, nachdem sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien darauf geeinigt hatten, ihre Meinungsverschiedenheiten mit Formelkompromissen zu überdecken¹⁸.

Ursachen dieser Umkehrung der Logik waren neben der unübersichtlichen politisch-strategischen Lage vor allem partikuläre Interessen und Entscheidungen einzelner Bündnispartner, die auf der Ebene des politischen Konzepts die Einigung erschwerten und bei der Streitkräfteplanung die Struktur weitgehend vorherbestimmt haben. Die Reduzierungen der nationalen Streitkräfte wurden im vergangenen Jahr kaum von der NATO koordiniert, sondern von den jeweiligen Regierungen in eigener Regie vorgenommen. In einigen Fällen wurden die Bündnispartner erst konsultiert, nachdem die Reduzierungsentscheidung bereits gefallen war. Den NATO-Planern blieb daher nurmehr die Aufgabe, auf der Grundlage der einzelnen nationalen Reduzierungsbeschlüsse ein neues Planungskonzept zu erstellen¹⁹. Wenn sich die ehemals sowjetischen Streitkräfte weiter zurückziehen und die russische Außenpolitik ihren konstruktiven Charakter beibehält, ist mit weiteren unilateralen Reduzierungsbeschlüssen innerhalb der Allianz zu rechnen. Die Folge wäre eine verstärkte Renationalisierung der Verteidigungsplanung zu Lasten des NATO-Planungsapparats.

2. Militärische Integration

Anlaß zu Skepsis bietet auch die halbherzige Umsetzung des Beschlusses von London, in Zukunft die nationalen Kontingente in multinationale Korps zu integrieren und nicht, wie bisher, nur in Armeegruppen. Integrierte Korps hätten eine Vielzahl von politischen Vorteilen, wenn wesentliche Korpsfunktionen wie Führung, Kampfunter-

stützung und Versorgung arbeitsteilig von den beteiligten Nationen übernommen würden²⁰. In diesem Fall würde die Integration nicht nur innenpolitische Akzeptanzprobleme mindern, sondern auch den Zusammenhalt des Bündnisses stärken. Um ein hohes Maß an internationaler Arbeitsteilung später zu revidieren und die nationale Einsetzbarkeit der einzelnen Divisionen wiederzuerlangen, müßte der betreffende Staat bislang integrierte Stäbe und Korpsverbände neu aufstellen und ausstatten. Entsprechend hoch wären die Barrieren gegen eine Renationalisierung der Verteidigungspolitik.

Diese Einschränkung ihrer nationalen Autonomie wollten einige NATO-Mitglieder indes nicht zulassen. So waren z.B. die USA besorgt, daß eine echte Integration auf Korpssebene sie daran hindern könnte, ihre in Europa stationierten Divisionen in nationaler Regie außerhalb des NATO-Gebiets einzusetzen. Zudem befürchteten sie, ihre Air-Land-Battle-Doktrin an die operativen Doktrinen angleichen zu müssen, nach denen andere NATO-Korps kämpfen sollen. Zur Skepsis gegenüber multinationalen Korps hat sicher auch der Faktor beigetragen, daß integrierte Korps nur dann Kosteneinsparungen ermöglichen, wenn gleichzeitig die Standardisierung stark verbessert wird. Geschieht dies nicht, sind sogar Mehrkosten zu erwarten²¹.

Inzwischen wird in Brüssel nicht mehr damit gerechnet, daß die multinationalen Korps wirklich integriert sein werden. Lediglich das *Rapid Reaction Corps* wird einen multinationalen Stab erhalten. Bei den *Main Defense Forces* soll der Korpsstab jeweils von einer Nation gebildet werden, während die anderen beteiligten Nationen nur einen Verbindungsstab entsenden²². Dies würde es den beteiligten Nationen erlauben, ihre auf verschiedene Korps verteilten Divisionen ohne größere Mühe wieder unter einem nationalen Korpsstab zusammenzufassen. Damit könnte die nationale Verwendbarkeit der Divisionen in kurzer Zeit

17 Vgl. „Rome Declaration on Peace and Cooperation“ (Europe Documents No. 1744, 13. 11. 1991); „The Alliance's New Strategic Concept“ (Europe Documents No. 1742, 9. 11. 1991).

18 Vgl. Hella Pick, Nato Debates its new role and future, in: The Guardian vom 6. 11. 1991; vgl. auch Otfried Nassauer/Daniel Plesch, NATO Strategy Review: Out of Step with Events, in: Armed Forces Journal International, October 1991, S. 50–52.

19 Vgl. Richard Mottram, Options for Change: Process and Prospects, in: RUSI Journal, Spring 1991, S. 22–26; Erklärung von Verteidigungsminister Cheney, in: U.S. Senate, Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 1991, Part 1, S. 168.

20 Vgl. Karl Lowe/Thomas-Durell Young, Multinational corps in NATO, in: Survival, XXXIII (1991) 1, S. 66–77; David Miller, Multinationality: implications of NATO's evolving strategy, in: International Defense Review, (1991) 3, S. 211–13; Frederick M. Franks Jr./Alan T. Carver, Building a NATO Corps, in: Military Review, July 1991, S. 26–38.

21 Vgl. Henry van Loon, Multinational Forces Carry Hefty Price Tag, in: Armed Forces Journal International, November 1991, S. 27.

22 Vgl. Karl Feldmeyer, Friedenssicherung und Krisenmanagement als neue Aufgaben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 5. 1991, S. 5; Punkt 9 des „Final Communiqué of the Defence Planning Committee“ vom 30. 5. 1991 (Atlantic News, No. 2326 [Annex]).

wiederhergestellt werden. Unter diesen Umständen besteht für die beteiligten Staaten in Krisen weniger Notwendigkeit, sich mit ihren Bündnispartnern auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen²³.

Dieser Mißerfolg bei der Stärkung der militärischen Integration wäre für sich genommen noch kein Warnsignal, ist die NATO doch vier Jahrzehnte gut ohne multinationale Korps ausgekommen (sieht man einmal von einem dänisch-deutschen Korps ab). In der gegenwärtigen Phase nachlassender Bedrohung wiegt dieses Versäumnis jedoch schwer, weil die zusätzliche Kohäsionswirkung wirklich integrierter Korps geeignet gewesen wäre, die zunehmenden politischen Divergenzen unter den Bündnispartnern auszugleichen.

Im vergangenen Jahr waren zwei politische Divergenzen zu beobachten, die für die Zukunft Auflösungserscheinungen befürchten lassen: die eine betraf die Diskussion über den europäischen Pfeiler der NATO, die andere die Entsendung der deutschen und belgischen AMF-Kontingente in die Türkei. In beiden Fällen haben europäische Staaten versucht, ihren Handlungsspielraum gegenüber der NATO auszubauen.

3. Die europäische Sicherheitsidentität

Die Schaffung einer „europäischen Sicherheitsidentität“ wurde in der Londoner NATO-Erklärung ausdrücklich von allen Bündnismitgliedern begrüßt. Umstritten blieb jedoch die Ausformung dieser „Identität“, vor allem die Frage, ob unabhängig von der NATO Schritte in Richtung auf eine rein europäische Militärorganisation unternommen werden sollten und ob diese Organisation Weisungen von der EG entgegennehmen müßte. In diesem Fall befürchten die USA die Bildung eines europäischen Blocks innerhalb der NATO, der ihren Einfluß in Europa mindern würde und sie sogar gegen ihren Willen in Konflikte verwickeln könnte²⁴. Die meisten europäischen Bündnispartner – allen voran Frankreich und Deutschland – versprechen sich von der Institutionalisierung einer europäischen Verteidigungsidentität, neben der Förderung der europäischen Integration als solcher, eine Erweiterung des europäischen Handlungsspielraums, die ihnen innerhalb der NATO größeres Gewicht gegenüber den USA und notfalls die Option zur eigenständigen Durchsetzung europäischer Interessen verschaffen soll. Der Zweck dieser Institution bestünde aus Sicht der

Europäer mithin auch darin, größere Unabhängigkeit und mehr Einfluß zu erlangen, d.h. letztlich weniger Rücksicht auf den amerikanischen Bündnispartner nehmen zu müssen²⁵.

Wenn die Institution ihren Zweck erfüllen soll, muß sie daher zwangsläufig den transatlantischen Zusammenhalt schwächen. Die europäische Autonomie kann deshalb nur auf Kosten der transatlantischen Interdependenz gestärkt werden. Größerer europäischer Einfluß im Bündnis müßte zu Lasten des amerikanischen gehen und würde insofern Washingtons Interesse am Fortbestand der NATO mindern. Der Umstand, daß eine Reihe europäischer Staaten dennoch dieses Projekt vorantrieben, unterstreicht mithin, daß sie der NATO weniger Bedeutung beimessen als noch vor wenigen Jahren.

Dieser Rückgang an transatlantischer Interdependenz würde auch nicht durch den vermeintlichen Umstand ausgeglichen, daß die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik Entscheidungsprozesse innerhalb der NATO erleichtern würde, weil zwei Akteure sich leichter einigen können als sechzehn. Viel wahrscheinlicher ist das Gegenteil, weil die Europäer auf absehbare Zeit einen sehr unflexiblen Bündnispartner abgeben würden. Die meisten Positionen der Europäischen Politischen Union (EPU) würden nämlich Kompromisse zwischen den einzelnen Staaten darstellen. Als aktuelles Beispiel hierfür sei nur auf das diplomatische Tauziehen um die Anerkennung von Slowenien und Kroatien verwiesen. Je schwerer den Europäern die Aushandlung solcher Kompromißpositionen fiele, desto weniger wären sie bereit, ihre gemeinsame Haltung im Zuge transatlantischer Konsultationen zu revidieren, weil dies erneut komplizierte Verhandlungen innerhalb der EPU erfordern würde. Die unnachgiebige Position der EG bei der laufenden GATT-Runde macht diese Art der Blockierung überdeutlich²⁶.

25 „Independence of the European Union“ wird in Artikel A (2) der Maastrichter „Provisions on a Common Foreign and Security Policy“ (Europe Documents, No. 1750/1751, 13. 12. 1991) ausdrücklich als Ziel genannt.

26 Zu den Komplikationen von Verhandlungen auf zwei Akteurebenen vgl. Robert D. Putnam, Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, in: International Organization, XVII (1988) 3, S. 427–460. Daß die Institutionalisierung europäischer Zusammenarbeit im außenpolitischen Bereich leicht zu Abgrenzungen und Verhärtungen gegenüber den USA führen kann, zeigt auch die Erfahrung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ); vgl. William C. Cromwell, The United States and the European Pillar: The Strained Alliance, Basingstoke 1992, S. 189f.

23 Vgl. J. W. Honig (Anm. 6), S. 56.

24 „Amerika befürchtet seine Ausgrenzung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 4. 1991, S. 5.

Sollte die europäische Integration jedoch später einmal zu einer wahrhaft *gemeinschaftlichen* Außen- und Sicherheitspolitik führen, die nicht mehr auf einem Kompromiß zwischen nationalen Interessen basiert, würde dies die Frage aufwerfen, wozu die EPU überhaupt noch in der NATO verbleiben sollte. Schließlich würde eine supranationale EPU eine regionale Supermacht darstellen, die kaum noch auf transatlantische Zusammenarbeit angewiesen wäre. Heute noch bestehende Defizite in militärischen Teilbereichen (z. B. Fernaufklärung und Lufttransport) könnten von ihr in einigen Jahren beseitigt werden. Dies würde im Sicherheitsbereich die transatlantische Interdependenz endgültig aufheben. Vermutlich sähen sich die USA unter diesen Bedingungen veranlaßt, gegen die europäische Vormachtstellung in der östlichen Hemisphäre Stellung zu beziehen.

In jüngster Zeit ist allerdings deutlich geworden, daß die Verwirklichung einer rein europäischen Verteidigungsorganisation nur langsam voranschreitet. Zwar haben die WEU-Staaten in Maastricht eine Verstärkung der operativen Rolle ihrer Organisation abgekündigt und dafür u. a. die Errichtung eines militärischen Planungsstabs, der WEU assignierte Einheiten und regelmäßige Treffen der nationalen Stabschefs in Aussicht genommen²⁷. Auch wurde mit der deutsch-französischen Brigade eine „Keimzelle“ für künftige europäische Streitkräfte geschaffen²⁸. Andererseits konnten in Maastricht die stärker an der NATO orientierten Briten und Niederländer durchsetzen, daß in das WEU-Dokument eine zuvor in NATO-Kommuniqués enthaltene Formulierung aufgenommen wurde, derzufolge die Atlantische Allianz in Sicherheitsangelegenheiten das wichtigste Konsultations- und Entscheidungsforum bleibe²⁹.

Die Frage der europäischen Sicherheitsidentität wird jedoch auf der Tagesordnung bleiben und in dem Maße an Brisanz gewinnen, in dem die östliche Bedrohung weiter nachläßt und die europäische Integration voranschreitet. Die nächste transatlantische Auseinandersetzung über die Rolle des europäischen NATO-Pfeilers ist daher nur eine Frage der Zeit.

27 Vgl. Artikel 5 der „Declaration of the Member States of Western European Union which are also members of the European Union“ (Europe Documents, No. 1750/1751, Annex V, 13. 12. 1991).

28 „Hochspannung in der NATO, weil Deutschland die europäische Karte spielt“, in: Welt am Sonntag vom 27. 10. 1991.

29 Vgl. Artikel 4 der WEU-Erklärung (Anm. 27).

4. Zögerliche Unterstützung der Türkei im Golfkrieg

Ein noch beunruhigenderes Anzeichen für die nachlassende Kohäsion der NATO war die in Belgien und Deutschland geführte Debatte darüber, ob der Türkei im Falle eines irakischen Angriffs Beistand zu leisten sei. Beide Staaten stimmten erst nach einigem Zögern dem türkischen Ersuchen zu, nationale Kontingente im Rahmen der „Allied Mobile Force“ (AMF) in die Türkei zu entsenden³⁰. Auch nach dieser Entscheidung wurde in beiden Ländern die Debatte fortgesetzt, ob ein irakischer Angriff auf die Türkei den Bündnisfall auslösen würde³¹.

Diese Diskussion mußte den Eindruck erwecken, daß deutsche und belgische Politiker die Beistandspflicht nach Artikel 5 des NATO-Vertrags in diesem Fall nicht als bindend betrachteten. Begründet wurde diese Haltung mit der Nutzung türkischer Basen durch die Streitkräfte der gegen den Irak kämpfenden Koalition. Dabei wurde ignoriert, daß die Einsätze der Alliierten durch einen UN-Beschluß sanktioniert waren und insofern nach dem Völkerrecht *keine* aggressiven Akte darstellten. Diese mangelnde Solidarität ist mithin nicht so sehr auf völkerrechtliche Bedenken zurückzuführen, als auf die realpolitische Einsicht, daß ein irakischer Angriff auf die Türkei keine Bedrohung der *deutschen* oder *belgischen* Sicherheit mehr darstellt, seitdem die Türkei nicht mehr zur Eindämmung der Sowjetunion benötigt wird. Außerdem ist mit der sowjetischen Bedrohung auch das Interesse der NATO-Partner geschwunden, durch solidarisches Verhalten die eigene Zuverlässigkeit zu demonstrieren. Aus diesen Gründen war es nur konsequent, daß nach juristischen Ausflüchten gesucht wurde, um nicht in einen türkisch-irakischen Konflikt hineingezogen zu werden („entrapment“).

Dieses Verhalten wird voraussichtlich Schule machen, wenn künftig lokale Bedrohungen in den Vordergrund treten. Dann werden auch andere NATO-Staaten einen wachsenden Widerspruch zwischen der juristischen Bindewirkung der Beistandsklausel und ihren nationalen Sicherheitsin-

30 „Die NATO entscheidet im Januar über Entsendung dreier Staffeln in die Türkei“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 12. 1991; David Buchan, Turkey to get 50 NATO aircrafts, in: Financial Times vom 3. 1. 1991.

31 Vgl. David Fairhall, Belgium rejects UK plea for Gulf ammunition, in: The Guardian vom 3. 1. 1991; „L'OTAN va envoyer des avions allemands, belges et italiens en Turquie“, in: Le Monde vom 4. 1. 1991; „Bonn nicht im Einklang mit dem NATO-Generalsekretär“, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. 1. 1991, S. 1.

teressen feststellen. Sie werden sich mit dem Dilemma konfrontiert sehen, entweder vertragskonform – aber entgegen ihren eigenen Interessen – Beistand zu leisten oder – was wahrscheinlicher ist – ihre Beistandspflichten zu ignorieren und damit die politische Relevanz des NATO-Vertrags zu unterminieren. Daß die NATO-Staaten sich dieser Problematik bewußt sind, verdeutlicht nicht zuletzt die Tatsache, daß sie sich unlängst zu der ausdrücklichen Erklärung bemüßigt fühlten, die im Washingtoner Vertrag vereinbarten Rechte und Pflichten beständen unverändert fort³².

IV. Politische Schlußfolgerungen

Mit dem weiteren Nachlassen der östlichen Bedrohung wird die NATO zunehmend an Bedeutung und Zusammenhalt verlieren. Dieser Prozeß könnte innerhalb des nächsten Jahrzehnts durchaus die schleichende Auflösung des Bündnisses herbeiführen – falls nicht vorher eine neue Bedrohung entsteht, die nur durch gemeinsame Anstrengungen der USA und Westeuropas eingedämmt werden kann. Die NATO droht somit in der Tat ein Opfer ihres eigenen Erfolges zu werden. Da sie als Defensivbündnis gegen die sowjetische Bedrohung gegründet wurde, mag es allerdings nur folgerichtig erscheinen, daß sie mit deren Verschwinden ihre Tätigkeit einstellt. So gesehen wirken besorgte Äußerungen über Auflösungserscheinungen anachronistisch.

Diese Auffassung greift indes zu kurz, weil die NATO auch nach dem Ende des Kalten Krieges in mehrfacher Hinsicht zur Erhaltung der europäischen Sicherheit beitragen könnte. Zunächst kann die NATO als Vorkehrung für den Fall dienen, daß Rußland erneut Westeuropas Sicherheit bedroht. Der Fortbestand des Bündnisses würde in dieser Situation eine bessere Koordinierung von Gegenmaßnahmen ermöglichen, als es eine erst neu zu schaffende Allianz könnte. Vor allem aber würden die Wiederaufwuchs- und Krisenmanagementpläne der NATO eine künftige russische Führung von expansiven Vorhaben abschrecken und somit das Risiko mindern, daß es überhaupt zu solchen Eventualfällen kommt.

Darüber hinaus erfüllt die NATO im nordatlantischen Raum auch wichtige „Binnenfunktionen“.

Sie trägt wesentlich dazu bei, daß die wirtschaftliche Rivalität zwischen den USA und Westeuropa nicht zu einer geopolitischen wird, und sie legitimiert die Präsenz amerikanischer Truppen in Europa, die die traditionellen machtpolitischen Rivalitäten zwischen den westeuropäischen Staaten gedämpft hat³³. Ob diese schwer greifbaren, der operativen Politik entrückten Vorteile der NATO ausreichen, um ihren Fortbestand zu sichern, ist allerdings zweifelhaft. Kooperative Sicherheitssysteme, die nicht der Abwehr äußerer Gegner, sondern der friedlichen Regelung interner Angelegenheiten dienen, haben erfahrungsgemäß nur eine kurze Lebensdauer. Jedes Mitglied ist geneigt zu glauben, daß es selber die größten Selbstbeschränkungen auf sich nimmt, um die Harmonie unter den Mitgliedern zu erhalten; denn jedes Mitglied wird sich überwiegend an die Fälle erinnern, in denen es selber auf nationale Vorteile verzichtete. Hingegen wird es die Opfer anderer Staaten verdrängen oder fälschlich als interesseorientierte Handlungen perzipieren³⁴.

Wie aber können die NATO-Staaten der drohenden Auflösung ihres Bündnisses entgegenwirken? Prinzipiell stehen ihnen hierfür zwei Möglichkeiten offen: Sie können den Nutzen erhöhen bzw. erhalten, den die einzelnen Mitglieder aus dem Bündnis ziehen, oder sie können die Kosten der Mitgliedschaft senken.

1. Erhaltung des Nutzens

Auf das Ausmaß der östlichen Bedrohung, aus deren Abwendung bisher der Hauptnutzen der NATO resultierte, haben deren Mitglieder wenig Einfluß, und obendrein wären westliche Versuche, diese gleichsam künstlich zu verlängern, offenkundig unsinnig. Da dieser *äußere* Interdependenzfaktor nicht zu beeinflussen ist, ließe sich die transatlantische Interdependenz nur durch Reformen *innerhalb* der NATO verstärken. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere die Intensivierung der militärischen Integration von Vorteil. Wie gesehen, sind derartige Vorhaben momentan jedoch wenig aussichtsreich, weil manche Mitgliedstaaten Einschränkungen ihrer nationalen Autonomie nicht hinnehmen wollen. Dies sollte die übrigen Bündnispartner allerdings nicht davon abhalten, erneut auf die Sicherheits- und eventuellen Kostenvorteile militärischer Integration hinzuweisen, wenn weitere Beschlüsse über die Struktur der

32 Vgl. Punkt 8 des Kommuniqués über „NATO's Core Security Functions in the New Europe“, in: Atlantic News, No. 2329 (Annex), 8. 6. 1991.

33 Vgl. Josef Joffe, *The Limited Partnership: Europe, the United States, and the Burdens of Alliance*, Cambridge, Mass., 1987, S. 178 ff.

34 Vgl. R. Jervis (Anm. 4), S. 61.

NATO-Streitkräfte anstehen. Zumindest müssen bei einer weiteren Lockerung der Integration die Folgen für den Zusammenhalt des Bündnisses berücksichtigt werden.

Augenblicklich geht die Entwicklung in der NATO jedoch eher in die Richtung, den Nutzen des Bündnisses durch die Übernahme einer gesamteuropäischen Stabilisierungsfunktion zu erhöhen. Mit der Bildung des Nordatlantischen Kooperationsrats und dem Angebot, KSZE-Mandate zu übernehmen, sucht die Allianz das sicherheitspolitische Vakuum östlich der Oder zu füllen³⁵. Zweifellos würde Europa davon profitieren, wenn Sicherheit und Stabilität des nordatlantischen Raumes auf ganz Europa ausgedehnt würden. Ob diese neue Funktion langfristig die Lebensfähigkeit der NATO fördern wird, kann an dieser Stelle nicht erschöpfend untersucht werden. Die Indizien sprechen indes eher dagegen.

Zum einen werden sich die heutigen NATO-Mitglieder nicht so leicht auf eine gemeinsame Stabilisierungspolitik für Osteuropa einigen können wie bisher auf eine gemeinsame Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion. Wie schwierig solch eine Übereinstimmung zu erzielen ist, demonstrieren die EG-Debatten über die Zukunft Jugoslawiens. Hinzu kommt, daß die einzelnen NATO-Mitglieder in sehr unterschiedlichem Maße von Problemen in Osteuropa betroffen werden. Besonders augenfällig ist hier die Diskrepanz zwischen Deutschland und den USA. Infolgedessen sind die Kosten stabilisierender Maßnahmen schwieriger aufzuteilen. Wenn die NATO eine direkte Verantwortung für die Sicherheit Mitteleuropas übernimmt, läuft sie mithin Gefahr, durch interne Auseinandersetzungen über Fragen der politischen Strategie und der Übernahme von Kosten paralyisiert zu werden.

Vor allem aber basiert der NATO-Kooperationsrat auf einer asymmetrischen Verteilung von Entscheidungskompetenzen, Interessen und Risiken. Die Staaten, um deren Sicherheit es letztlich geht, sind nur an den Beratungen des Kooperationsrats, nicht aber an den eigentlichen Entscheidungen im NATO-Rat beteiligt. Umgekehrt müssen bei etwaigen Aktionen die NATO-Mitglieder Kosten und Risiken auf sich nehmen, obwohl ihre nationale Sicherheit nicht unmittelbar gefährdet wäre. Als logischer Ausweg aus diesem Dilemma bietet

sich an, die osteuropäischen Staaten an den Bündnisentscheidungen und ihren Folgekosten voll zu beteiligen, letztlich also in die NATO aufzunehmen. Indes würde die Aufnahme neuer Mitglieder für die alten das „entrapment“-Risiko und damit die Kosten ihrer Allianzzugehörigkeit erhöhen. Die NATO-Staaten waren daher gut beraten, als sie unlängst von Sicherheitsgarantien für die neuen europäischen Demokratien Abstand nahmen und klarstellten, daß das Prinzip der gleichen Sicherheit nur für die Mitgliedstaaten gilt³⁶. Damit blieben sie zwar hinter den Hoffnungen der osteuropäischen Staaten zurück; letztlich ist der Verzicht auf weitere Bündnisverpflichtungen aber auch in deren Interesse, weil er die Chancen für den Fortbestand der NATO erhöht und insofern langfristig zur Stabilität in Europa beiträgt.

Um den Nutzen der Atlantischen Allianz zu erhalten, bedarf es aber insbesondere einer umsichtigen Politik beim Aufbau der europäischen Sicherheitsidentität. Die Europäer müssen sich darüber im klaren sein, daß die Institutionalisierung ihrer gemeinsamen Sicherheitspolitik nicht nur ihre Abhängigkeit von den USA verringert, sondern damit gleichzeitig den transatlantischen Zusammenhalt. Das gleiche gilt für Rüstungsprogramme, welche die militärische Abhängigkeit von den USA verringern (z. B. Aufklärungs-Satelliten und Lufttransport-Kapazitäten). Insofern birgt die Schaffung eines europäischen „Bündnisses im Bündnis“ die Gefahr, daß innerhalb der NATO gleichsam eine „atlantische Sollbruchstelle“ geschaffen wird, an der die Allianz entzweibricht, sobald die Europäer von ihrem größeren Handlungsspielraum Gebrauch machen. Im ungünstigsten Fall könnte dies zu einer unbeabsichtigten Renationalisierung der europäischen Sicherheitspolitik führen, wenn nämlich die Institutionalisierung des europäischen Pfeilers zunächst weit genug vorankäme, um den USA das Interesse an der NATO-Mitgliedschaft zu nehmen, aber letztlich doch nicht weit genug, um die Option auf nationalstaatliche Sicherheitspolitik in Westeuropa dauerhaft auszuschließen.

Diese Bedenken implizieren keineswegs, daß die Europäer auf die Vertiefung der Integration verzichten und ihre militärische Abhängigkeit von den USA gleichsam kultivieren sollten. Sie würden jedoch gut daran tun, den Nutzen solcher Maßnahmen mit ihren Kosten zu vergleichen. Solange die Erhaltung der NATO hohe Priorität genießt, spricht vieles dafür, die weiteren Integrationsbemühungen auf die Demokratisierung der EG und

35 Vgl. Punkt 11 u. 14 der „Rome Declaration on Peace and Cooperation“ (Europe Documents, No. 1744, 13. 11. 1991); zu den Hintergründen s. Marc Rogers, Former foes may enter NATO fold, in: Jane's Defence Weekly, 28. 9. 1991, S. 545.

36 Vgl. Punkt 1, 3 und 4 des Kommuniqués über „NATO's Core Security Functions in the New Europe“ (Anm. 32).

den Aufbau der Wirtschafts- und Währungsunion zu konzentrieren. Im Sicherheitsbereich wäre demnach die transatlantische Zusammenarbeit zumindest solange zu pflegen, wie die USA an der Erhaltung der europäischen Sicherheit Interesse zeigen. Die Institutionalisierung der europäischen Sicherheitsidentität heute schon unter Verweis auf amerikanische Abzugspläne zu forcieren, hieße dagegen für die NATO, „Selbstmord aus Angst vor dem Tode“ zu begehen.

2. Senkung der Kosten

Wenn aber der Nutzen der Bündnismitgliedschaft zurückgeht, weil die sowjetische Bedrohung der Vergangenheit angehört und neue Funktionen wenig Kohäsionswirkung versprechen, muß zur Erhaltung der NATO vor allem bei den Kosten der Mitgliedschaft angesetzt werden. Andernfalls kann das Gleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen nicht aufrechterhalten werden. Die NATO hat bereits diesbezügliche Schritte eingeleitet. Sie ist dabei, in ihrer Brüsseler Bürokratie Stellen abzubauen, und hat eine Straffung der multinationalen Kommandostruktur in Angriff genommen.

Diese finanziellen Kosten belasten die Bündnismitglieder jedoch relativ wenig. Wichtiger wären daher die Senkung der „entrapment“-Risiken und der Abbau von Autonomieeinschränkungen. Der Spielraum für derartige Maßnahmen ist jedoch nicht sehr groß. Vorstellbar wären Einschränkungen gemeinsamer Konsultations- und Planungsprozesse, welche die Kernfunktion des Bündnisses (d. h. die Vorsorge für den Fall einer neuen russischen Bedrohung) nicht unmittelbar berühren und dennoch die Autonomie der Bündnismitglieder beeinträchtigen. Beispielsweise sollten nationale Verteidigungsbeiträge weniger im Detail diskutiert werden, sondern primär als Gesamtbeitrag. Die Planungen zur Bewältigung lokaler Bedrohungen sollten so flexibel gestaltet werden, daß nichtbetroffene Bündnismitglieder nicht über Gebühr beansprucht und in ihrer Reaktion festgelegt werden. Bei Krisen außerhalb des NATO-Gebiets sollten Konsultationen weiterhin nur auf die Koordination nationaler Maßnahmen abzielen, nicht aber auf die Festlegung einer verbindlichen Bündnisposition.

Wie sehr einige Staaten an der Ausweitung ihres Handlungsspielraums interessiert sind, verdeutlichen erst vor kurzem wichtige außenpolitische Initiativen, die ohne vorhergehende Konsultationen der Bündnispartner angekündigt wurden. So regte der britische Premierminister Major ein UNO-Gipfeltreffen an, ohne zuvor die deutsche Regierung zu informieren, und der amerikanische

Außenminister Baker lud überraschend zu einer Konferenz über Hilfsprogramme für die ehemalige Sowjetunion ein, ohne seine europäischen Bündnispartner konsultiert zu haben³⁷. Diese Tendenz zu unilateralen Initiativen ist keineswegs alarmierend, sondern die logische Konsequenz der geschwundenen Bedrohung. Die Ausweitung nationaler Handlungsspielräume kann allerdings nur dann zur Erhaltung des Bündnisses beitragen, wenn sich die NATO-Mitglieder untereinander darauf verständigen, in welchen Problembereichen auch künftig Konsultationen notwendig sind. Bei einer unkoordinierten Tendenz zu unilateralen Initiativen bestünde die Gefahr, daß die Mitgliedstaaten zwar ihre eigenen Initiativen als legitim, das einseitige Vorgehen anderer aber als eine Mißachtung von Bündnisverfahren betrachten würden. Dies hätte zur Folge, daß die Bündnismitglieder immer weniger Rücksicht auf die Interessen ihrer Partner nehmen würden, bis schließlich der strategische Grundkonsens der Allianz bedroht wäre.

3. Ausblick

Hat die NATO angesichts dieser Probleme noch eine Perspektive? Zumindest mittelfristig erscheint ihre Auflösung vermeidbar. Solange die politische Instabilität in den Republiken der ehemaligen Sowjetunion anhält und nukleare Gefährdungen aus dieser Richtung denkbar bleiben, werden mindestens die europäischen NATO-Mitglieder daran interessiert sein, das Bündnis als eine „Versicherungsgemeinschaft gegen Instabilität“ zu bewahren³⁸. Allerdings wird der Wert dieser „Versicherung“ dadurch beschränkt, daß der „Schadensfall“ sehr unwahrscheinlich geworden ist. Infolgedessen wird sie nur dann langfristig für ihre Klienten attraktiv bleiben, wenn sie ihnen lediglich geringe Kosten und wenig Handlungsvorschriften zumutet. Konkret heißt dies, daß das Bündnis nicht „politischer“ werden muß, sondern sich auf die Erhaltung militärischer Integrations- und Kooperationsformen konzentrieren sollte³⁹.

37 „London vertritt Position der EG beim UNO-Gipfel“, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 1. 1992, S. 2; Ian Brodle, Resentment lingers at aid talks, in: Daily Telegraph vom 22. 1. 1992, S. 10.

38 Vgl. Manfred Wörner, Die Atlantische Allianz und die europäische Sicherheit, in: Europa-Archiv, (1992) 1, S. 1-6 (S. 3).

39 Zu dieser Schlußfolgerung gelangt auch J. W. Honig (Anm. 6), S. 53 ff., allerdings mit einer anderen Begründung. Seiner Ansicht nach sollte die NATO sich auf militärische Fragen konzentrieren, weil sie hier gegenüber konkurrierenden Institutionen einen komparativen Vorteil hat und bisher auch die größten Erfolge aufweisen konnte.

Gemäß diesem Rollenverständnis würde die NATO zwar das „wichtigste Forum“ für Konsultationen und Entscheidungen über all jene Fragen bleiben, die unmittelbar die Sicherheit und Verteidigung des nordatlantischen Gebiets betreffen; über Sicherheitsprobleme, die unmittelbar nur die mittel- und osteuropäischen Staaten angehen, würde hingegen im Rahmen der KSZE beraten. Diese Konstruktion würde es keineswegs ausschließen, daß die NATO zur Durchsetzung von KSZE-Beschlüssen Streitkräfte und militärische Infrastruktur zur Verfügung stellte, so wie die Europäische Gemeinschaft wirtschaftliche Unterstützungs- oder Sanktionsmaßnahmen koordinieren könnte. Derartige Hilfsmaßnahmen wären bei dieser Konstellation aber nicht durch eine Beistandsklausel oder Sicherheitsgarantie vorgeschrieben; vielmehr wären sie das Ergebnis autonomer Entscheidungen im Rahmen der KSZE (wobei deren institutionelle Struktur hierfür allerdings noch zu straffen wäre).

Solch eine Arbeitsteilung hätte eine Reihe von Vorteilen: Die nicht der NATO angehörenden

Staaten wären an den Entscheidungen über ihre eigene Sicherheit als gleichberechtigte Mitglieder beteiligt; da die NATO nicht die Verantwortung für Osteuropas Sicherheit auf sich nehmen würde, entstünden für ihre Mitglieder weder neue „entrapment“-Risiken noch zusätzliche Einschränkungen ihrer außenpolitischen Handlungsfreiheit; die NATO liefere weniger Gefahr, daß tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten über diese Fragen ihren Zusammenhalt und ihr internationales Prestige schwächen würden; schließlich stünde für den Fall, daß der KSZE die Verhinderung oder Unterbindung von bewaffneten Auseinandersetzungen mißlänge, mit der NATO eine zusätzliche Sicherheitsorganisation – gleichsam als zweite Auffanglinie – bereit. Bei dieser Rollenverteilung könnte die NATO ihre militärische Integration weitestgehend beibehalten. Im politischen Bereich würde sie sich zunehmend auf die Rolle einer „alliance in being“ beschränken, die durch ihre bloße Existenz und ihre Reaktivierbarkeit auf lange Sicht die Sicherheit ihrer Mitglieder erhalten und die gesamteuropäische Stabilität fördern könnte.

Die KSZE und die europäische Sicherheit

Kooperative Konfliktverhütung für Gesamteuropa

I. Die KSZE im neuen Europa

Mit der Auflösung des Ost-West-Konflikts wurde die Teilung Europas in ihrer bisherigen Gestalt beendet. Eine neue Friedensordnung ergab sich aus dem Verschwinden der Nachkriegsordnung allerdings noch nicht. Angesichts des Zeit- und Problemdrucks mußte sich die gestaltende Politik darauf beschränken, vorläufige Stabilität durch den Versuch einer Anpassung bestehender Organisationen und Kooperationszusammenhänge an veränderte Bedingungen zu erreichen. Der Versuch, eine dauerhafte, Sicherheit organisierende neue Ordnung zu errichten, stellt eine fortbestehende und auch nicht binnen kurzer Frist zu erledigende Aufgabe dar, denn dem Einschnitt der Jahre 1989/91 ist eine ähnliche Qualität zu eigen wie den Umwälzungen durch und nach dem Zweiten Weltkrieg¹. Sicherheit in Europa kann seit langem nicht mehr eng militärisch definiert werden. Nationalstaatliche wie internationale Sicherheit werden zunehmend bedingt durch ein Umfeld wirtschaftlicher und politischer, aber auch sozialer und ökologischer Stabilität.

Das tauglichste Instrument zur Zivilisierung der prinzipiellen Anarchie des internationalen Systems bildet die internationale Organisation². Internationale Organisationen formieren und entwickeln sich aufgrund gemeinsamer Interessen ihrer Teilnehmer. Auf der Basis gemeinsamer Werte und Überzeugungen sowie durch deren Festigung können internationale Organisationen ein bestimmtes Maß an staatenübergreifendem politischem Konsens herbeiführen. Die eigene Bereitschaft zur Koope-

ration wird verstärkt durch die Kooperationsbereitschaft der anderen Staaten. Die Einhegung von Anarchie durch Zusammenarbeit wird gefördert, indem Information und Interaktionen intensiviert und formalisiert, wechselseitiges Verhalten also transparent, verlässlich bzw. berechenbar wird und somit Vertrauen gebildet und Sicherheit gewährleistet werden können. Angewandt auf die europäische Situation bedeutet dies: „Die disziplinierende Funktion, die der Ost-West-Konflikt gehabt hat, muß ersetzt werden durch die stimulierende Funktion, die aus der Bildung von Regimen und organisierten Kooperationen bis hin zu internationalen Organisationen entsteht.“³

Einen solchen Kooperationsrahmen, in dem gesamteuropäische Stabilität herbeigeführt werden kann, bildet die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE). Das Zustandekommen der KSZE und ihre Schlußakte von Helsinki (1975) waren zwar Ergebnisse der Entspannungspolitik und nicht des „Kalten Krieges“, bewähren mußte sich der Konferenzprozeß aber vor dem Hintergrund erneut zunehmender Spannungen zwischen Ost und West in den späten siebziger und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Im Zeichen des fortbestehenden Gegensatzes der Blöcke blieb die erste gesamteuropäische Staatenkonferenz seit dem Wiener Kongreß von 1814/15 hochgradig abhängig von der Entwicklung dieses Konflikts. Dennoch trug sie wesentlich zur Herausbildung gemeinsamer Interessen der Teilnehmerländer und zur Aufrechterhaltung des Dialogs gerade in Krisenzeiten bei. In der KSZE wurde erstmals multilateral ein inhaltlich breit gespannter Verhaltenskodex für Ost und West in Europa geschaffen. Der KSZE-Prozeß entwickelte sich, Rückschlägen zum Trotz, zum Orientierungsrahmen für eine europäische Friedensordnung. Die Freiheitsrevolutionen am Ende der achtziger Jahre waren ganz wesentlich auch eine Folge der KSZE: Auf sie und ihre Helsinki-Akte beriefen sich die Reformer im kommunistischen Teil des Kontinents⁴.

3 E.-O. Czempiel (Anm. 1), S. 83f.

4 Vgl. Timothy Garton Ash, Ein Jahrhundert wird abgewählt. Aus den Zentren Mitteleuropas 1980–1990, München 1990.

1 Für eine ausgezeichnete Analyse dieses Umbruchs siehe: Ernst-Otto Czempiel, Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1991.

2 Eine ausführliche theoretische Ableitung kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Vgl. dazu Robert Axelrod, Die Evolution der Kooperation, München 1987; Robert O. Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, N. J. 1984; Kenneth A. Oye (Ed.), Cooperation Under Anarchy, Princeton, N. J. 1986; Arthur A. Stein, Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Politics, Ithaca 1990.

Als Ergebnis der Konferenz ihrer Staats- bzw. Regierungschefs in Paris (19.–21. November 1990) wandelte sich die KSZE von einer Konferenzabfolge zu einer, wenngleich zunächst nur vorsichtig ausgebauten, Institution. In der „Charta von Paris für ein Neues Europa“⁵ wurde die Einrichtung eines Ständigen Sekretariats in Prag, eines Konfliktverhütungszentrums (KVZ) in Wien sowie eines Büros für freie Wahlen in Warschau beschlossen, zudem die Institutionalisierung eines mindestens halbjährlich tagenden Rates der Außenminister und eines u. a. dessen Zusammenkünfte vorbereitenden Ausschusses Hoher Beamter. Regelmäßige Begegnungen der Staats- bzw. Regierungschefs in zweijährigem Rhythmus wurden vereinbart. Mit der „Charta von Paris“ verpflichteten sich außerdem alle KSZE-Staaten zur Verwirklichung von Menschenrechten, Demokratie und Marktwirtschaft als unverzichtbaren Elementen einer neuen europäischen Ordnung. Die „operative Phase“ der KSZE, d. h. die Bearbeitung konkreter Probleme im Rahmen der neugeschaffenen Institutionen, konnte beginnen. Damit war auch die übergeordnete Aufgabe der KSZE für die neunziger Jahre festgelegt, nämlich maßgeblich beizutragen zur gesamteuropäischen Anbindung und schrittweisen Integration der mittel- bzw. osteuropäischen Reformstaaten und der Republiken der früheren Sowjetunion⁶. Veränderte Verhandlungskonstellationen sind bereits deutlich geworden: die Überwindung der Ost-West-Verhandlungslinie, das Auftreten neuer Kooperationszusammenhänge, deutlichere innerwestliche Konflikte. Sie kennzeichnen den Übergang zu einer neuen europäischen Normalität.

Gesamteuropäische Kooperation läßt sich weder auf die KSZE beschränken, noch sollte diese mit Aufgaben überfrachtet werden, die von anderen Organisationen sachgerechter bearbeitet werden können. Die KSZE verfügt aber, im Gegensatz etwa zu EG und NATO, über zwei grundlegende Vorteile. Erstens: ihr Teilnehmerkreis ist gesamt-, nicht teileuropäisch. Sie kann sowohl die USA und Kanada an Europa binden als auch eine dauerhafte Beteiligung des Ostens gewährleisten. Zweitens: die KSZE ist nicht auf bestimmte Aufgaben eingeschränkt, sondern flexibel bei der Definition neuer Inhalte und Funktionen. Vier Problemlagen sind

es vor allem, zu deren Bearbeitung die KSZE beitragen kann: zur Festigung sicherheitspolitischer Vertrauens durch beschleunigte Abrüstung und vertiefte militärische Transparenz; zur Stabilisierung der neuen Demokratien durch aktive Hilfe bei der Etablierung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Prozessen; zum Schutz von nationalen Minderheiten durch Festlegung verpflichtender gesamteuropäischer Verhaltensstandards sowie zur Verhütung und Schlichtung zwischen- und innerstaatlicher Konflikte durch den Ausbau und die Sanktionsbewehrung vorhandener Krisenmechanismen.

II. Auf dem Weg zu kollektiver Sicherheit für Gesamteuropa?

1. Die KSZE als Dach für Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung

Mehr als zehn Jahre verhinderte die Konfrontation der beiden Supermächte, daß die KSZE ihrem Namen auf sicherheitspolitischem Gebiet tatsächlich gerecht werden konnte. Erst Ende der achtziger Jahre entwickelte sie sich wirklich zu einem kooperativen Sicherheitssystem. Bis zum Beginn der Wiener Folgekonferenz 1986 beschränkte sich die Arbeit der Konferenz für den Bereich der militärischen Sicherheit im wesentlichen auf die Ausarbeitung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM). Dies lag u. a. daran, daß sich USA und UdSSR schon im Vorfeld der Schlußakte von Helsinki darauf verständigt hatten, über das sensitive Gebiet der Rüstungskontrolle außerhalb der KSZE, nämlich bei den letztendlich erfolglosen Verhandlungen über Gegenseitige und Ausgewogene Truppenreduzierungen (MBFR), zu verhandeln⁷. Insbesondere die Zweifel der westlichen Staaten an der Verhandlungsbereitschaft der Staaten der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) führten dazu, daß das sicherheitspolitische Gewicht der KSZE während der Anfangsphase gering blieb⁸. So hatten die in der Schlußakte von Helsinki vereinbarten Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBMs) eher politischen als militärischen

5 Die „Charta von Paris“ ist abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91, Bonn 1991, S. 147–179. Dort sind auch genaue Angaben über die Kompetenzen der neuen KSZE-Einrichtungen zu finden.

6 Vgl. zum Funktionswandel der KSZE seit 1989: Michael Staack (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster 1992 (im Erscheinen).

7 Vgl. Michael R. Lucas, The Conference on Security and Cooperation in Europe and the Post-Cold War Era, Hamburg 1990, S. 12.

8 Vgl. Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982, Baden-Baden 1986, S. 415 ff.

Wert⁹. Erst die 1986 in Stockholm verabschiedeten Maßnahmen zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung waren auch militärisch relevant¹⁰.

2. Die KSZE als kooperatives Sicherheitssystem

Die Anfangsphase der Wiener Folgekonferenz (4. November 1986–19. Januar 1989) stand noch unter dem Schatten des Ost-West-Konflikts, obwohl sich schon abzeichnete, daß mit dem Amtsantritt Michail Gorbatschows im März 1985 prinzipiell die Möglichkeit zu echter Kooperation zwischen Ost und West eröffnet worden war. Das wichtigste Ergebnis des Wiener Treffens im Hinblick auf den Korb I (Fragen der Sicherheit in Europa) bestand in der Erteilung von zwei Mandaten für neue Verhandlungen. Zum einen wurde durch die Aufnahme von Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) erstmals die konventionelle Rüstungskontrolle unter das Dach der KSZE genommen, zum anderen wurden Folgeverhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vereinbart (VVSMB)¹¹. Durch die Erteilung der Mandate von Wien hatte die KSZE eine neue Qualität gewonnen, denn nun umfaßte „der KSZE-Prozeß alle Komponenten der Ost-West-Beziehungen: neben der politischen und militärischen die ökonomische, ökologische wissenschaftlich-technische sowie die humanitäre Komponente“¹².

Der Weg zu echter konventioneller Abrüstung in Europa war frei geworden durch Zugeständnisse der WVO-Staaten, allen voran der UdSSR. Erstmals stimmten sie dem Prinzip der asymmetrischen Abrüstung zu, um zu gleichen Obergrenzen für beide Blöcke der an den KSE-Verhandlungen beteiligten Staaten zu kommen. War ein VKSE-Abschluß ursprünglich für das nächste Folgetreffen

9 Dies wird auch dadurch deutlich, daß die vereinbarten Maßnahmen lediglich politisch verbindlich waren; vgl. KSZE-Schlußakte vom 1. August 1975, Auszug: Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung, dokumentiert in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), *Abrüstung und Rüstungskontrolle*. Textsammlung, Bonn 1990, S. 279–283.

10 Das Mandat für die Stockholmer Verhandlungen war auf der Madrider Folgekonferenz verabschiedet worden. Die Stockholmer Verhandlungen über VSBM erfolgten im Rahmen der „Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE); vgl. Dokument der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) vom 19. September 1986, in: Auswärtiges Amt (Anm. 9), S. 285–302.

11 Zum Verlauf der Konferenz und den Ergebnissen von Wien vgl. Wilhelm Bruns, *Mehr Substanz in den Ost-West-Beziehungen*. Zur dritten KSZE-Folgekonferenz in Wien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/89, S. 3–9.

12 Ebd., S. 5.

der KSZE im Frühjahr 1992 angestrebt worden¹³, so zwang der rapide Zerfall der WVO die beteiligten Staaten, noch schneller zu einem Ergebnis zu kommen, da sonst die Konzeption der Verhandlungen als de facto Block-zu-Block-Gespräche nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten entsprochen hätte.

Ebenso wie das VSBM-Abkommen sollte der Vertrag über die konventionelle Abrüstung nun zum Pariser KSZE-Gipfel im November 1990 fertiggestellt sein. Beide Verhandlungsrunden verliefen in einem völlig neuen Klima der Kooperation. Sie wurden allerdings erschwert durch die deutsche Wiedervereinigung. Verhandlungsgegenstand waren ursprünglich die Ausrüstungen der Streitkräfte der 22 Teilnehmerstaaten im Vertragsgebiet, das vom Atlantik bis zum Ural reicht. Nachdem sich die Vereinigung der beiden deutschen Staaten abzuzeichnen begann, verlangte die Sowjetunion zusätzlich eine Garantie über die Stärke der künftigen deutschen Armee. Diese Frage wie auch die anderen Probleme konnten gelöst werden, da ein neuer, pragmatischer Verhandlungsstil vorherrschte und die ideologische Auseinandersetzung immer mehr in den Hintergrund trat, aber auch dadurch, daß die WVO-Staaten „fast vollständig die Vorstellungen der NATO“¹⁴ übernahmen.

Die Unterzeichnung des KSE-Vertrages bildete dann auch das Hauptereignis des Pariser Gipfeltreffens, das eigentlich angesetzt worden war, um der Vereinigung Deutschlands im KSZE-Rahmen zuzustimmen. Zum ersten Mal in der Geschichte wurde in diesem Abkommen die Stärke der konventionellen Bewaffnung in Europa verbindlich festgeschrieben. Im Vertragsgebiet dürfen die Staaten der NATO bzw. der (damals noch bestehenden) WVO jeweils

- 20 000 Kampfpanzer,
- 30 000 gepanzerte Kampffahrzeuge,
- 20 000 Artilleriewaffen,

13 Schon dies schien angesichts der Erfahrungen, die man in 16 Jahren MBFR-Verhandlungen gesammelt hatte, ein ehrgeiziger Zeitplan zu sein. Die MBFR-Verhandlungen wurden vor der Eröffnung der VKSE in den verdienten Ruhestand geschickt. Vgl. dazu Susanne M. Feske, *15 Jahre MBFR-Verhandlungen: eine Bilanz*, in: Ingo Peters (Hrsg.), *Entspannung durch Rüstungskontrollpolitik. Stand und Perspektiven für die 90er Jahre*, Berlin 1988, S. 51–84.

14 Joachim Schmidt, *Die Anfangsphase der Wiener Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte (VKSE)*, in: Erwin Müller/Götz Neuneck (Hrsg.), *Abrüstung und Konventionelle Stabilität in Europa*, Baden-Baden 1990, S. 11–36.

- 6 800 Kampfflugzeuge und
- 2 000 Angriffshubschrauber stationieren¹⁵.

Durch die Einteilung Europas in Zonen mit unterschiedlicher Streitkräftekonzentration soll außerdem der Gefahr eines Überraschungsangriffes vorgebeugt werden. Die im Vertrag festgelegten Verifikationsmaßnahmen würden eine noch nie dagewesene militärische Transparenz schaffen. Diese würde noch verstärkt durch die Einhaltung der im „Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“ festgelegten Bestimmungen. Obwohl dieses Dokument wichtige Regelungen enthält, war der Abschluß der VSBM-Folgeverhandlungen vom KSE-Vertrag ganz in den Hintergrund gedrängt worden. Die VSBM-Regelungen sehen u. a. vor:

- den jährlichen Austausch von Informationen über Organisation, Stärke, Bewaffnung und Standorte der Streitkräfte der Teilnehmerstaaten sowie über Militärhaushalte und Pläne zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen;
- einen „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten“, durch den die Gefahr von militärischen Krisen gemindert werden soll.

Nach diesen Bestimmungen kann ein Staat von einem anderen Land innerhalb von 48 Stunden Aufklärung über ihn beunruhigende militärische Aktivitäten verlangen¹⁶. Die Durchführung der im Wiener Dokument festgelegten Maßnahmen wurde dem neu gegründeten Konfliktverhütungszentrum übertragen.

Der erfolgreiche Abschluß der KSE- und VSBM-Verhandlungen in Rekordzeit kann ohne Zweifel als der größte Erfolg der KSZE auf sicherheitspolitischem Gebiet gelten. Schon während der Verhandlungen war allerdings deutlich geworden, daß ihre Konzeption durch die Entwicklungen in Osteuropa kaum noch der Realität entsprach. Die Abstimmung der WVO-Staaten untereinander wurde immer schwieriger; die UdSSR sah sich zunehmend isoliert. Trotzdem wurden Folgeverhandlungen im selben Teilnehmerkreis vereinbart. In den sogenannten KSE-Ia-Verhandlungen sollte bis zum KSZE-Folge-

treffen 1992 eine Einigung unter den NATO- und ehemaligen WVO-Staaten über die Truppenstärken der Verhandlungspartner gefunden und außerdem sollten die VVSBM fortgeführt werden¹⁷.

3. Weichenstellungen in der Sicherheitspolitik

Durch die Umbrüche im Osten Europas und den Zerfall der UdSSR war die Umsetzung des KSE-Abkommens grundsätzlich in Frage gestellt. Für den Fall, daß einzelne Staaten aus dem Vertragswerk ausgeschieden wären, hätte dies die Folgeverhandlungen erheblich erschwert. Schon deshalb mußte die politische Priorität nach diesen Ereignissen darin bestehen, die auf dem Gebiet der Sowjetunion neu entstandenen Staaten zu einer möglichst umgehenden Ratifizierung des Vertrages zu bewegen¹⁸. Bislang haben alle betroffenen Regierungen ihren Willen zu einer Umsetzung des Abkommens erklärt¹⁹. Durch die Aufnahme sämtlicher GUS-Staaten auf der Prager Tagung des KSZE-Außenministerrats wurde außerdem sichergestellt, daß alle Unterzeichnerstaaten des KSE-Vertrages in die KSZE eingebunden bleiben²⁰. Einzelne Staaten der GUS, die ursprünglich anklingen ließen, daß sie sich durch die KSE-Bestimmungen diskriminiert fühlten, konnten durch diplomatische Überzeugungsarbeit zum Einlenken bewegt werden²¹. Auch für das Baltikum wurde ein Kompromiß gefunden: Die drei Staaten wurden zwar offiziell aus dem Vertrag ausgeklammert, allerdings wird das dort stationierte Kriegsgerät erfaßt²². Diese positiven Entwicklungen lassen hoffen, daß

17 Vgl. Charta von Paris (Anm. 5), S. 153f.

18 Im Westen ist das Abkommen u. a. von den USA und Deutschland bereits ratifiziert worden; vgl. „Vertrag über konventionelle Abrüstung in Kraft getreten“, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. 12. 1991; „Bundestag billigt Vertrag über konventionelle Abrüstung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 11. 1991.

19 So z. B. auf der ersten Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates am 20. 12. 1991 in Brüssel; vgl. Erklärung des Nordatlantischen Kooperationsrates über Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 2, 4. 1. 1992, S. 8f.

20 Vgl. „Die KSZE soll größere Befugnisse erhalten“, in: Der Tagesspiegel vom 13. 1. 1992.

21 Das beste Beispiel hierfür ist die Ukraine, die ursprünglich eine 400 000 Mann starke Armee aufstellen wollte, sich aber nach der diplomatischen Mission eines Beauftragten der Bundesregierung zu einer Ratifizierung des KSE-Vertrages bereit erklärte; vgl. „Rüstungskontrolle in der Ukraine“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 11. 1991.

22 Dies bedeutet auch, daß die im KSE-Vertrag festgelegte Militärregion Baltikum umdefiniert werden mußte. Eine flexible Anpassung der Vertragsbestimmungen an die geänderten Bedingungen erwies sich als möglich; vgl. Jörg Reckmann, Die Sowjetunion zerfällt schneller, als in Wien verhandelt wird, in: Der Tagesspiegel vom 27. 11. 1991.

15 Vgl. Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990 (KSE-Vertrag), dokumentiert in: Auswärtiges Amt (Anm. 9), S. 252–279. Einen guten Überblick über die Ergebnisse gibt außerdem Ivo H. Daalder, The CFE-Treaty. An Overview and an Assessment, Washington 1991.

16 Vgl. Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vom 17. November 1990, dokumentiert in: Auswärtiges Amt (Anm. 9), S. 324–351.

der erste wirkliche konventionelle Abrüstungsvertrag für Europa auch tatsächlich umgesetzt werden kann.

Bis zum Helsinki-Gipfel soll auch das zweite KSE-Abkommen fertiggestellt sein. Die gegenwärtigen Verhandlungen über gemeinsame Obergrenzen bei den Personalstärken der Armeen der Teilnehmerstaaten (VKSE-Ia) sind gut vorangekommen. Entgegen den ursprünglichen Planungen soll dieses Abkommen nun nicht mehr ein eigenständiger Vertrag werden, sondern eine Ergänzung des ersten KSE-Vertrags darstellen, die den Charakter einer „politisch bindenden Vereinbarung“ haben soll²³. Damit würde eine Ratifizierung des KSE-Ia-Abkommens durch die auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR entstandenen Staaten umgangen²⁴. Ein Vertragsentwurf, der Ende November 1991 von der deutschen Delegation eingebracht und von den wichtigsten NATO-Staaten sowie von Polen, Ungarn und der ČSFR unterstützt wurde, soll die Grundlage für die in Helsinki zu unterzeichnende Vereinbarung bilden²⁵. Ebenfalls bis zu diesem Gipfeltreffen wird höchstwahrscheinlich ein Abkommen zur Luftüberwachung („Open Skies“) fertiggestellt sein. Nachdem schon die damalige sowjetische Regierung im November 1991 ihre Vorbehalte gegen multilateral besetzte Überwachungsflüge über ihrem Territorium aufgegeben hatte, steht einem Vertragsabschluß nichts mehr entgegen²⁶.

Zieht man die radikale Veränderung der Situation in Europa in Betracht, so fällt eine Bilanz der Rüstungskontrolle bzw. der Vertrauens- und Sicherheitsbildung unter dem Dach der KSZE erstaunlich positiv aus: Obwohl der im November 1990 in Paris unterzeichnete KSE-Vertrag noch unter den Bedingungen der Blockteilung konzipiert wurde, haben alle Teilnehmer- bzw. Nachfolgestaaten ihre Bereitschaft zur Einhaltung der Bestimmungen erklärt. Darüber hinaus zeichnen sich weitergehende Vertragsabschlüsse ab.

Nach der Auflösung der WVO ist die KSZE die einzige Institution, die eine echte Einbindung der osteuropäischen Staaten auf sicherheitspolitischem

Gebiet gewährleistet. Durch die strengen Verifikationsregime des KSE- und des VSBM-Vertrages, ergänzt durch ein „Open Skies“-Abkommen und das bei der Tagung des Außenministerrates in Prag verpflichtend vereinbarte Register zur Offenlegung des Waffenexports, kann ein militärischer Wildwuchs in Osteuropa verhindert oder zumindest rechtzeitig bemerkt werden. Die westlichen Staaten haben frühzeitig erkennen lassen, daß sie auf Verstöße gegen eingegangene Verpflichtungen mit Sanktionen auf wirtschaftlichem Gebiet antworten würden. Damit hat der Westen ein wirksames Druckmittel in der Hand, um die Einhaltung der Verträge zu fördern.

Durch diese Herstellung vielfältiger Verbindungen und Kooperationen leistet die KSZE gegenwärtig schon mehr als die NATO. Das Bündnis weigert sich nachdrücklich, die Staaten Osteuropas aufzunehmen oder ihnen Sicherheitsgarantien zu geben. Statt dessen wurde mit dem Nordatlantischen Kooperationsrat praktisch ein Parallelgremium zur KSZE geschaffen (zumindest in bezug auf den Teilnehmerkreis), das allerdings über keinerlei Befugnisse verfügt. Die Bereitschaft, in gesamteuropäischen Dimensionen zu denken und zu handeln, ist in der Allianz nach wie vor kaum zu erkennen. Die undankbare Aufgabe der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in Osteuropa soll der KSZE überlassen werden, während die NATO im Kern eine westeuropäisch-transatlantische Organisation bleiben will. Immerhin ist das „Bündnis bereit, der KSZE seine kollektive Erfahrung zur Verfügung zu stellen, und wird sich um Herstellung zweckdienlicher Beziehungen mit der KSZE bemühen“²⁷.

Ohne Zweifel werden die westlichen Staaten ihre Rüstungskontrollpolitik auch weiterhin im NATO-Rahmen abstimmen. Auf der ersten Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates wurde ergänzend beschlossen, in diesem Gremium eine Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Rüstungskontrolle zu bilden²⁸. Die Erfolge der KSZE auf dem Gebiet der Abrüstung sowie die Nichtbeteiligung der bisherigen „Neutralen und Nichtgebundenen“ am Kooperationsrat sprechen aber dafür, diesen Politikbereich im Zuständigkeitsbereich der Konferenz zu lassen und nach Möglichkeit dort auszubauen. So könnte das gegenwärtig wohl drängendste Problem im Bereich der militärischen

23 Vgl. „Mahnung an Jugoslawien. Auszüge aus dem Schlußdokument der Prager KSZE-Konferenz“, in: Der Tagesspiegel vom 1. 2. 1992.

24 Vgl. „Die KSZE trägt dem Zerfall der Sowjetunion Rechnung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 11. 1991.

25 Vgl. „Entwurf für einen Vertrag zur Truppenbegrenzung in Europa“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24./25. 11. 1991.

26 Vgl. Stephan-Andreas Casdorff, „Offener Himmel“ über den Weltmächten, in: Süddeutsche Zeitung vom 19./20. 11. 1991.

27 Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 19.–20. 12. 1991 in Brüssel, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 2, 4. 1. 1991, S. 2–8, hier S. 6f.

28 Vgl. „Wunsch Russlands nach NATO-Mitgliedschaft“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22./23. 12. 1991.

Sicherheit, die Kontrolle der Nuklearwaffen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, unter dem Dach der KSZE behandelt werden. Alle betroffenen Staaten sind Mitglieder in der KSZE und diese würde durch die Verifikationsmechanismen des KSE- und VSBM-Abkommens über ausreichende Mittel zur Überwachung eines möglichen Abkommens verfügen. Auch auf anderen Gebieten ist das sicherheitspolitische Gestaltungspotential der KSZE noch keineswegs erschöpft. Die Option, daß sich in ihrem Rahmen aus dem kooperativen Sicherheitssystem eine gesamteuropäische Sicherheitsorganisation entwickelt, sollte nicht nur offengehalten, sondern politisch gefördert werden²⁹.

III. Stabilität durch aktive Demokratisierungspolitik

Eine weitere zentrale Aufgabe für die KSZE liegt – in enger Abstimmung mit dem Europarat – in einer aktiven Politik zur Sicherung von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten. Seit Kants Schrift „Zum Ewigen Frieden“ (1795) ist die These schlüssig begründet, daß Demokratien untereinander keine Kriege führen³⁰. Auch unter Demokratien bestehen selbstverständlich unterschiedliche bzw. gegensätzliche Interessen fort. Ihre Gesellschaften lassen deren gewaltsame „Lösung“ aber nicht zu, denn sie bevorzugen auch für die Bearbeitung zwischenstaatlicher Konflikte gewaltfreie Lösungsstrategien, wie sie ihrer innerstaatlichen Politik zu eigen sind³¹.

29 Vgl. Oliver Meier, Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft? Die sicherheitspolitische Integration in der KSZE, in: M. Staack (Anm. 6), S. 54–90.

30 Dies obwohl sich Kants Begrifflichkeit nur mit Einschränkungen auf die Gegenwart übertragen läßt. Vgl. zur ausführlichen Begründung der These auch: Michael Doyle, Liberalism and World Politics, in: American Political Science Review, 80 (1986) 4, S. 1151–1169; ders., Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, in: Philosophy and Public Affairs, Teil I, 12 (1983) 3, S. 205–235, Teil II, 12 (1983) 4, S. 323–353; T. Clifton Morgan/Sally Howard Campbell, Domestic Structure, Decisional Constraints, and War: So Why Kant Democracies Fight?, in: Journal of Conflict Resolution, 35 (1991) 2, S. 187 ff.; Volker Rittberger, Zur Friedensfähigkeit von Demokratien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/87, S. 3–12.

31 Vgl. E.-O. Czempiel (Anm. 1), S. 29 ff.; Dieter Senghaas, Die Neugestaltung Europas. Perspektiven und Handlungsgebote, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/91, S. 11–20.

Mit der „Charta von Paris“ haben die KSZE-Teilnehmerstaaten ein gemeinsames, präzise formuliertes Demokratieverständnis festgelegt. Der dort gefundene Konsens über die Ausgestaltung der innerstaatlichen Herrschaftssysteme hat während der Moskauer Putschtage im August 1991 seine Bewährungsprobe als hochrangiger Verhaltensmaßstab für die Beziehungen in der KSZE-Staatenwelt bestanden. Diese Übereinstimmung muß gefestigt und ausgebaut werden; aber Vorrang hat gegenwärtig und absehbar die Absicherung demokratischer Verhältnisse in den vormals kommunistisch regierten Staaten. Indem die KSZE-Teilnehmer im Osten, insbesondere die neu in die KSZE aufgenommenen Mitglieder der GUS, die im KSZE-Rahmen erarbeiteten Verhaltensregeln und Prinzipien als für sich verbindlich übernehmen, tragen sie zur Stabilität in Europa bei und erfüllen eine zentrale Bedingung für westliche Wirtschaftshilfe. Damit bildet sich auch eine neue verhandlungspolitische Verknüpfung zwischen Demokratieverwirklichung und Wirtschaftskooperation heraus, die beiden Zielsetzungen dienlich ist und deren Wirksamkeit nicht unterschätzt werden darf.

Der nach den Umbrüchen der Jahre 1989/91 nunmehr erreichte gesamteuropäische Menschenrechts- und Demokratiestandard läßt das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten in bezug auf dieses Politikfeld als überholt erscheinen³². Die gewaltfreie Einmischung der Staaten und ihrer Gesellschaften für Demokratie und Menschenrechte stellt vielmehr einen fördernden Faktor für Sicherheit in Europa dar³³. Eine Erzwingung der Beachtung dieser Grundsätze darf allerdings nur durch die KSZE als internationale Organisation in den Grenzen vereinbarter Kompetenzen und Mechanismen erfolgen, wenn die demokratiepolitische Überwindung des Nichteinmischungsprinzips nicht zu einer Wiedereinführung des „Rechts der Stärkeren“ im Völkerrecht führen soll.

Bereits im Ergebnis ihrer Wiener Folgekonferenz (1989) verständigten sich die KSZE-Staaten auf die Einführung von Mechanismen, um Menschen-

32 Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang neben der „Charta von Paris“ das inhaltlich umfassende und detailreiche Schlußdokument des Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen (29. 6. 1990), dem zu Recht die Qualität einer „Europäischen Verfassungskarta“ beigemessen worden ist. Zum Wortlaut des Dokuments vgl. Auswärtiges Amt (Anm. 5), S. 35–57.

33 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Gewaltfreie Intervention zugunsten von Demokratisierungsprozessen, in: Gesine Schwan (Hrsg.), Internationale Politik und der Wandel von Regimen, Köln 1987, S. 55 ff.

rechtsverletzungen überprüfen zu können³⁴. Nur wenige Wochen nach dem gescheiterten Putsch in der Sowjetunion einigten sie sich darauf, „im Falle eines durch undemokratische Mittel herbeigeführten oder versuchten Sturzes einer rechtmäßig gewählten Regierung eines Teilnehmerstaates die rechtmäßigen Organe dieses Staates ... mit großem Nachdruck (zu) unterstützen“³⁵. Außerdem schufen sie die Voraussetzungen für die Entsendung von KSZE-Expertenmissionen zur Untersuchung möglicher Menschenrechtsverletzungen. Hierfür ist kein Konsens erforderlich, sondern die Unterstützung von sechs bzw. zehn Staaten reicht aus³⁶. Auch wenn eine institutionelle Stärkung dieses Mechanismus angestrebt wird³⁷, so bleibt doch letztlich der auf einem verbindenden Demokratieverständnis beruhende politische Wille der KSZE-Teilnehmer entscheidend, ein Putschregime nicht hinzunehmen, sondern durch geeignete Sanktionen zu isolieren.

Um die normative Kraft des KSZE-Demokratiestandards zu erhöhen, bietet es sich an, alle entsprechenden grundlegenden Vereinbarungen, besonders die „Charta von Paris“, völkerrechtlich verbindlich zu bekräftigen. Zweckdienlich ist auch die weitere Stärkung des aus dem „Büro für freie Wahlen“ hervorgegangenen „Zentrums für Demokratie und Menschenrechte“. Dieses Zentrum sollte zu einer aktiven Demokratisierungshilfe durch Information, Kooperation und Kontaktvermittlung imstande und in der Lage sein, als „Frühwarnsystem“ selbständig auf demokratiegefährdende Bestrebungen in den Teilnehmerstaaten der KSZE aufmerksam zu machen.

Eine wichtige Funktion bei der Demokratisierungspolitik kann schließlich die Parlamentarische Versammlung der KSZE übernehmen, die erstmals im Juli 1992 in Budapest zusammentreten wird. Sie stärkt die demokratische Legitimation der KSZE und bietet einen institutionellen Rahmen, um zu einem vertieften Konsensbildungsprozeß und Informationsaustausch über Inhalte und

Verfahren von Demokratie zwischen den politischen Eliten Gesamteuropas beizutragen. Demokratisierungspolitik ist eine Aufgabe der Staaten, vor allem jedoch ihrer Gesellschaften. Unter dem Dach der KSZE sollte deshalb jede „gesellschaftliche Außenpolitik“, die der Ausbreitung von Demokratie dient – z. B. durch Bürgerrechtsgruppen, Stiftungen oder transnationale Organisationen – Rückhalt und Unterstützung finden³⁸.

IV. Schutz von Minderheitenrechten

Der Schutz von nationalen Minderheiten stellt nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts eine neue und außerordentlich dringliche Aufgabe für die KSZE dar. Ob es innerhalb des KSZE-Raumes zu gewaltförmigen Auseinandersetzungen kommt oder diese vermieden werden können, hängt entscheidend von der innerstaatlichen Verweigerung oder Verwirklichung von Minderheitenrechten ab. Durch die kommunistische Herrschaft im Osten sind alte Nationalitätenkonflikte entweder konserviert oder sogar verschärft worden³⁹. Aber auch in anderen Teilen des Kontinents bestehen sicherheitsgefährdende Minderheitenprobleme fort: in Nordirland ebenso wie im Baskenland oder auf Korsika. Strategien zur Gewährung regionaler Autonomie, zur Pflege kultureller Identität und zum Ausbau partizipativer Demokratie sind geeignet, Konfliktursachen abzubauen, ebenso wie eine Dezentralisierung bzw. Föderalisierung der innerstaatlichen Ordnungen.

Im Rahmen der KSZE, die alle Problemregionen einschließt, kann am ehesten ein Katalog von Prinzipien und Rechten für eine wirksame Minderheitenpolitik erarbeitet werden. Aus einem solchen, zunächst politisch bindenden Dokument könnte später eine rechtsverbindliche „Europäische Konvention über Minderheitenrechte“, abgeschlossen unter dem Dach der KSZE oder des Europarates, hervorgehen. Schon in das Schlußdokument der Kopenhagener Menschenrechtskonferenz⁴⁰ wurde eine Vielzahl substantieller Verpflichtungen zum Minderheitenschutz aufgenommen, die u. a. maßstabsetzend waren für die Regelung der Minderheitenrechte im deutsch-polnischen und deutsch-

34 Vgl. das Abschließende Dokument des III. KSZE-Folgetreffens in Wien vom 15.1. 1989, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumente zum KSZE-Prozeß (einschließlich der KVAE), Bonn 1990⁷, S. 189–279, hier S. 229f.

35 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE vom 3.10. 1991, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 115, 18.10. 1991, S. 912.

36 Vgl. ebd., S. 910–912.

37 Dafür hat sich Deutschland, u. a. unterstützt von den Niederlanden, Österreich, Rußland und der Tschechoslowakei, mehrfach eingesetzt. Vgl. „Alle gegen einen im neuen Europa“, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 10. 1991, S. 4.

38 Vgl. Sylvia Rohde-Liebenau, Menschenrechte und internationale Sicherheit – Das Beispiel Europa, in: M. Staack (Anm. 6), S. 247–278.

39 Vgl. Zbigniew Brzezinski, Post-Communist Nationalism, in: Foreign Affairs, 68 (1989) 5, S. 1–25.

40 Vgl. Auswärtiges Amt (Anm. 5), S. 50–54.

tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrag⁴¹. Beim ersten KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten vom 1. bis 19. Juli 1991 in Genf wurde deutlich, daß zwar viele Staaten über umfassende Erfahrungen mit praktizierten Minderheitenrechten verfügen, ein gesamteuropäischer Standard für den Minderheitenschutz aber noch nicht besteht⁴². Obwohl einige KSZE-Teilnehmer, u. a. Frankreich, Großbritannien und Spanien, eine „Einmischung“ befürchteten, konnte im Schlußbericht des Treffens sowohl ein breites Spektrum an konkreten Vorschlägen formuliert werden als auch die gemeinsame Feststellung, daß „Fragen nationaler Minderheiten sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten ... ein berechtigtes internationales Anliegen (sind) und daher eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des jeweiligen Staates“⁴³.

Die Probleme auf dem Weg zu einem KSZE-Minderheitenregime dürfen keineswegs unterschätzt werden. Die Eskalation des Konflikts im bisherigen Jugoslawien hat das von solchen Problemlagen drohende Gefahrenpotential verdeutlicht. Noch gibt es immerhin die Chance, derartigen Entwicklungen in anderen Teilen Europas, besonders auf dem Gebiet der „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“, entgegenzuwirken. Wiederum bietet sich die Option zu verhandlungspolitischer Verknüpfung: keine Hilfsprogramme ohne eine verfassungsrechtliche bzw. gesetzförmige Verankerung der in der KSZE formulierten, von neuen Teilnehmern durch ihren Beitritt ausdrücklich anerkannten Minderheitenrechte⁴⁴.

Eine derartige Politik wird glaubwürdig aber nur von den Staaten vertreten werden können, deren

41/ Vgl. Eduard Lintner, Die Deutschen in Ostmitteleuropa im ersten nichtkommunistischen Jahr, in: Deutschland Archiv, 24 (1991) 8, S. 794–803.

42 Vgl. „Minderheiten stärker am politischen Leben beteiligen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 7. 1991, S. 4; „Gute Worte der KSZE für die Minderheiten“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21.–22. 7. 1991, S. 3.

43 „KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten. Bericht des Treffens vom 1.–19. 7. 1991 in Genf“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 109, 10. 10. 1991, S. 864–868, hier S. 865.

44 Eine solche Vorgehensweise wurde prinzipiell sowohl bei der Anerkennung der nach Unabhängigkeit strebenden jugoslawischen Republiken durch die EG als auch bei der Aufnahme der GUS-Staaten in die KSZE praktiziert. Die Aufnahme dieser Staaten durch den Rat der Außenminister in Prag (30. 1. 1992) erfolgte unter der Bedingung, daß KSZE-Delegationen sich umgehend „vor Ort“ über die Verwirklichung von Menschenrechten informieren können. Vgl. Ulrich Glauber, Der Sprung nach Asien und die Liebe zum Konsensprinzip, in: Der Tagesspiegel vom 31. 1. 1992, S. 3.

eigene Praxis dem KSZE-Standard entspricht. In Jugoslawien hat sich gezeigt, daß konfliktverhütende Strategien angesichts des Problemdrucks und strukturell verankerter gewaltbegünstigender Rahmenbedingungen (z. B. historische, ökonomische oder religiöse) auch zu spät kommen können. Dennoch gibt es nur die Alternative: entweder eine Einhegung des vielen Nationalitätenkonflikten innewohnenden Gewaltelements durch präventiven Minderheitenschutz oder Unterdrückung durch den Einsatz von Gewalt, wodurch das Ausbrechen eines Konflikts aber lediglich verzögert und dessen Austragung verschärft werden dürfte.

V. Konfliktvermeidung, Krisenmanagement und Streitbeilegung

Um ihre neuen Aufgaben für die Stabilisierung der noch ungefestigten Demokratien, den Schutz von Minderheiten und die Regelung sonstiger Problemlagen adäquat erfüllen zu können, benötigt die KSZE ein wirksames, sanktionsbewehrtes Instrumentarium zum Krisenmanagement und zur Verhütung und Schlichtung von Konflikten. Mit der Einrichtung des Konfliktverhütungszentrums durch den KSZE-Gipfel von Paris, seiner Stärkung als Ergebnis der ersten Tagung des KSZE-Außenministerrates in Berlin und der dort erfolgten Einigung auf einen Krisenmechanismus für Konfliktsituationen⁴⁵ sowie mit der Billigung des von einem Expertentreffen in La Valletta (Malta) ausgearbeiteten Dokuments über die friedliche Regelung von Streitfällen⁴⁶ nahm die KSZE wichtige Weichenstellungen vor. Sie rückte dabei vom bisherigen Konsensprinzip ab: In Berlin wurde vereinbart, daß für eine Aktivierung des Krisenmechanismus die Unterstützung von mindestens dreizehn Staaten genügt; und bei der zweiten Tagung des KSZE-Außenministerrates in Prag konnte man sich darauf verständigen, „politische Sanktionen“ bei „eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen“

45 Vgl. die „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen. Berliner Treffen des Rates der KSZE“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 72, 22. 6. 1991, S. 581–584.

46 Vgl. den „Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen in La Valletta vom 8. 2. 1991“, in: Auswärtiges Amt (Anm. 5), S. 181–191.

künftig auch gegen den Willen eines betroffenen Staates zu verhängen⁴⁷.

Die relative Ohnmacht der KSZE angesichts des Auseinanderbrechens des jugoslawischen Vielvölkerstaates liefert kein Gegenargument. Die Krise in diesem Land eskalierte nicht wegen der noch unzureichend ausgebildeten Fähigkeiten der KSZE zum Krisenmanagement, sondern weil fast ganz Europa, und zwar über Jahre hinweg, die Lage unrealistisch eingeschätzt, viel zu lange auf den Fortbestand des Bundesstaates gehofft und eine präventive Krisendiplomatie demgemäß nicht rechtzeitig eingesetzt hatte. Die Kapazitäten der KSZE zur Konfliktregelung entsprechen, trotz der genannten Übereinkünfte, dennoch keineswegs den neuen Problemlagen. Die KSZE benötigt vor allem durchgreifende Sanktionsinstrumente für den Krisenfall, wenn sie nicht einen Anspruch erheben will, den sie nicht einzulösen vermag⁴⁸.

Entsprechende Vorschläge, u. a. von Deutschland und der Tschechoslowakei vorgelegt, werden derzeit in der KSZE beraten: In institutioneller Verschränkung mit dem Rat der Außenminister soll ein Dreiergremium (Lenkungsausschuß) für Ad-hoc-Krisenmanagement (bestehend aus KSZE-Ratspräsidentschaft, Vorgänger- und Nachfolgerstaat) etabliert und außerdem ein „Europäischer Sicherheitsrat“ eingerichtet werden. An die Stelle des Konsensprinzips sollen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen treten. Zum Zweck der Konfliktvermeidung und zur Durchsetzung von Sanktionen soll außerdem die Aufstellung einer KSZE-Friedenstruppe unter dem Befehl des Sicherheitsrates erfolgen⁴⁹. Darüber hinaus wäre es ebenfalls erforderlich, daß

- die Entscheidungen des KSZE-Streitbeilegungsmechanismus als völkerrechtlich verbindlich anerkannt werden;
- mit gleicher Verbindlichkeit ein Sanktionskatalog festgelegt wird;
- für derartige Streitfälle die Einrichtung eines Gerichtshofes der KSZE erfolgt;

47 Vgl. „KSZE: Bei Krisen schneller eingreifen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 1.–2. 2. 1991, S. 8.

48 Vgl. dazu ausführlich: Oliver Mietzsch, Die KSZE als regionale Institution zur Konfliktverhütung und Streitbeilegung, in: M. Staack (Anm. 6), S. 91–117.

49 Vgl. „Prager Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Genscher und Havel fordern KSZE-Friedenstruppen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 31. 1. 1992, S. 1.

- der Mechanismus auch auf bestimmte, zu definierende innerstaatliche Konflikte anwendbar ist⁵⁰.

Der im KSZE-Raum nach dem Ende des Ost-West-Konflikts bereits erreichte und noch erreichbare Wertekonsens ermöglicht zumindest grundsätzlich die zuvor undenkbbare Schaffung eines sanktionsbewehrten Konfliktregelungsregimes⁵¹. Der entsprechende Prozeß steht zwar längst nicht mehr am Anfang, aber der Problem- und Zeitdruck zwingt zu raschem Entscheidungsvollzug. Außer den Vereinten Nationen gibt es keine Organisation, die die KSZE auf diesem Gebiet ersetzen könnte⁵².

VI. Gesamteuropa – schon eine verpaßte Chance?

Nach den revolutionären Umbrüchen der vergangenen Jahre ist Ernüchterung eingetreten. Die Euphorie der ersten Aufbruchzeit gehört weitgehend der Vergangenheit an und manche Hoffnungen wurden enttäuscht; statt dessen bestimmt eine Vielzahl alter und neuer Probleme die Agenda. Vorherrschend ist gegenwärtig „jene seltsame Mischung von paneuropäischer Rhetorik und einem immer deutlicher hervortretenden nationalstaatlichen Egoismus bei zwar nicht allen, aber doch vielen Akteuren“⁵³. Tatsächlich ist die Gefahr einer Überforderung der Politik real: Weder läßt sich der vorhandene Problembereich in kurzer Zeit abarbeiten noch kann erwartet werden, daß alle Kon-

50 Eine entsprechende grundsätzliche Einigung konnte in Prag erreicht werden; vgl. „Mahnung an Jugoslawien. Auszüge aus dem Schlußdokument der Prager KSZE-Konferenz“, in: Der Tagesspiegel vom 1. 2. 1992, S. 8.

51 Charakteristisch für den grundlegenden Wandel ist, ohne die Erfolgsaussichten überbewerten zu wollen, auch die erstmalige Entsendung einer KSZE-Mission auf das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, nämlich nach Aserbaidschan zur Einschätzung des Konflikts um die armenische Enklave Nagornyj-Karabach; vgl. „Aserbaidschanische Offensive auf Karabach. KSZE entsendet Beobachter-Delegation“, in: Süddeutsche Zeitung vom 1.–2. 2. 1992, S. 8.

52 Dementsprechend haben sich z. B. die NATO-Staaten dafür ausgesprochen, die Fähigkeit der KSZE für gesamteuropäische Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zu stärken. Vgl. das Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 19.–20. 12. 1991 in Brüssel, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 2, 4. 1. 1992, S. 5–8, hier S. 6.

53 Peter Glotz, Die Einheit und die Spaltung Europas. Die Auswirkungen der mitteleuropäischen Revolution von 1989 auf Gesamteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/92, S. 51.

flikte überhaupt lösbar sind⁵⁴. Dennoch haben sich nach der Beendigung der Ost-West-Spaltung die Chancen zur Problemregelung erheblich verbessert⁵⁵. Nationalstaatliche Abschottung und Rückzug auf Wohlstandsinseln mögen kurzfristig machbar sein; ernstzunehmende Alternativen zur Kooperation in Gesamteuropa bieten sie in einem interdependenten Politiksystem nicht.

Der KSZE-Prozeß hat seine Fähigkeit zur Anpassung an veränderte Bedingungen hinreichend unter Beweis gestellt. Sein potentieller Aufgabenkatalog hat seit 1989 zu-, nicht abgenommen. Dennoch entsprechen die Kapazitäten und Kompetenzen der KSZE zur Problemregelung noch nicht den politischen Notwendigkeiten. Die am 24. März 1992 in Helsinki beginnende IV. KSZE-Folgekonferenz, die vom 9.-11. Juli 1992 mit einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs abgeschlossen werden soll, stellt deshalb eine entscheidende Bewährungsprobe für die Zukunft des gesamteuropäischen Prozesses dar. Mit der Erweiterung ihres Forums um sämtliche GUS-Staaten

54 Für eine theoriebezogene Reflektion der Entwicklung Europas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vgl. Sean M. Lynn-Jones (Hrsg.), *The Cold War and After: Prospects for Peace*, Cambridge/Mass. 1991.

55 Vgl. Volker Rittberger/Michael Zürn, *Transformation der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen. Versuch einer institutionalistischen Bestandsaufnahme*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32 (1991) 3, S. 399-424.

haben sich die KSZE-Teilnehmer für den risikoreichen Versuch entschieden, deren „nachholende Modernisierung“ auf dem Weg zu Demokratie, „ziviler Gesellschaft“ und Marktwirtschaft von vornherein durch Einbindung mitzugestalten. Der zahlenmäßigen Erweiterung muß in „Helsinki II“ die inhaltliche Vertiefung folgen: die Stärkung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktregelung, der adäquate Ausbau ihrer Institutionen unter Ein-schluß eines weiteren Abgehens vom Konsensprinzip, der Abschluß des KSE-Ia-Vertrags über eine drastische Verringerung der Truppenstärken sowie ein Mandat zur Fortsetzung der Abrüstungsverhandlungen.

Europäische Sicherheit nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts wird gewährleistet durch ein komplexes Zusammenwirken verschiedener Organisationen und nationalstaatlicher Kooperationszusammenhänge. Die KSZE als das Nordamerika, Europa und die „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ überspannende „kooperative Dach“ wird in den kommenden Jahren immer dann gefordert sein, wenn nach Überzeugung ihrer Teilnehmerstaaten politische Herausforderungen gesamteuropäisch oder von gesamteuropäischer Bedeutung sind und auch am ehesten gesamteuropäisch geregelt werden können, und eine andere, erprobte Institution zur Problembearbeitung nicht zur Verfügung steht.

Die USA, Europa und die transatlantischen Beziehungen

Die objektiven Rahmenbedingungen des amerikanischen Engagements in Europa haben sich in vieler Hinsicht geändert. Entscheidend jedoch ist der Wegfall der sowjetischen Bedrohung, wie er sich seit 1985 durch die nachhaltigen Veränderungen im Lande und die weitreichenden Abrüstungsvorschläge auf beiden Seiten abzeichnete. Zu Beginn der neunziger Jahre nehmen gar zwei anfänglich utopisch anmutende Visionen sowjetischer und amerikanischer Provenienz Konturen an: Gorbatschows Plädoyer für eine atomwaffenfreie Welt bis zum Jahre 2000 und die Vorstellung Bushs von einer neuen Weltordnung, zuletzt unterstrichen durch die amerikanische Initiative vom Januar 1992 zur weiteren Abrüstung des amerikanischen Nuklearwaffenarsenals.

Die wenigsten Amerikaner glauben heute ernsthaft an eine Rückkehr zu den Verhältnissen der vergangenen Jahre. Der Zerfall des Sowjetreiches ist zwar nicht unumkehrbar, so wie auch größere Imperien nicht für die Ewigkeit bestimmt sind; gerade die Geschichte dieses großen Reiches hat sich im unregelmäßigen Rhythmus zwischen Auflösung und neuer Zentralisierung entwickelt. In den USA geht man aber zunächst einmal davon aus, daß die GUS Bestand haben wird. Entsprechend wächst der Druck auf die Administration, die amerikanischen Truppen in Europa nachhaltig zu reduzieren, insbesondere wenn solche Reduzierungen mit Kürzungen des Verteidigungsbudgets und den abgeschlossenen Rüstungskontrollabkommen in Verbindung gebracht werden¹. Die Regierung hat dem soweit entsprochen und bis 1997 eine Reduzierung des Wehretats auf 18 Prozent des Gesamthaushalts angekündigt – nach einem rund 27prozentigen Anteil am Haushalt in den achtziger Jahren. Weitere Kürzungen wurden auch von konservati-

ven Regierungsvertretern wie Verteidigungsminister Cheney nicht ausgeschlossen.

Das politische Establishment sah bereits nach den einseitigen und asymmetrischen Abrüstungsinitiativen der Sowjetunion im Rahmen des INF-Vertrags zum Abbau der Mittelstreckenwaffen und des KSE-Vertrags zur Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa, vor allem aber nach dem Einlenken beim jahrzehntelang umstrittenen Verifikationsproblem und dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts in der Sowjetunion keine ernsthafte militärische Gefahr mehr für Europa². Selbst an eine unmittelbare Bedrohung für die USA durch die sowjetischen Interkontinentalraketen wollte nach dem START-Abschluß keiner mehr so recht glauben. Aufgrund der großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten sah man das Land zudem schon Ende der achtziger Jahre nicht mehr in der Lage, seine Nuklearbestände zu modernisieren.

Auf der anderen Seite stimmt die jetzige Entwicklung in der GUS die Amerikaner auch nicht gerade optimistisch. Selbst wenn die Feststellung Fukuyamas zutrifft und die kommunistische Herausforderung tatsächlich „tot“ ist, so ist noch nicht erkennbar, ob Rußland und die übrigen Nachfolgestaaten den Weg in ein marktwirtschaftliches System kapitalistischen Zuschnitts steuern³. Wirtschaftliches Chaos, soziale und interethnische Spannungen könnten sich in Anarchie und Bürgerkrieg entladen. Die Geschichte lehrt, daß die inneren Gärungen der Völker fast immer eine Bedrohung der Sicherheit bedeuten und die Rückwirkungen revolutionärer Prozesse eine wesentliche Determinante für die Veränderung der internationalen Machtverhältnisse darstellen. Dies traf bereits auf die beiden ersten Russischen Revolutionen von 1904/5 und 1917 zu; es traf auf den Zusammenbruch der

Der folgende Beitrag ist in Teilen ein Auszug aus dem in Kürze im Bouvier-Verlag, Bonn, erscheinenden Buch des Autors mit dem Titel „Die USA und die neue Weltordnung“.

1 Nach Umfragen befürwortet rund die Hälfte aller Amerikaner solche Streitkräftereduzierungen vor allem in Europa.

2 So Richard Pearle, in: Congressional Record, 29. 3. 1990, S. 3344 ff.

3 Vgl. Francis Fukuyama, The end of history?, in: The National Interest, Sommer 1989, S. 3–18. Zu den Zweifeln über den künftigen Kurs der Sowjetunion siehe den vielzitierten Artikel des anonymen Autors Z, „To the Stalin Mausoleum“, der wohl in Anlehnung an den berühmten Kennan-Aufsatz „The Sources of Soviet Conduct“ geschrieben wurde, in: Daedalus, Winter 1989/90, S. 295–344.

Mittelmächte im Herbst 1918 und die nationalsozialistische Revolution der Jahre 1933–45 zu, und es galt zuletzt für die fundamentalistische Revolution im Iran Ende der siebziger Jahre. Wer garantiert also, daß der innere Zerfall der kommunistischen Regime in einer sicherlich langwierigen Übergangsphase nicht doch zu Erschütterungen führen wird?

I. Das besondere Verhältnis der USA zur GUS

Für die Amerikaner bedeuteten Instabilitäten in Europa in diesem Jahrhundert immer, daß sie früher oder später in die europäischen Wirren hineingezogen wurden. Auch deshalb will man sicherstellen, daß die Abkehr vom Kommunismus in der früheren Sowjetunion und in Osteuropa unwiderfürlich ist und in der Region nicht erneut ein zerrütetes, instabiles Machtvakuum hinterläßt. Daß dies nur funktioniert, wenn sich die westlichen Demokratien bereit finden, die Demokratisierungs- und Modernisierungsprozesse in der GUS wirtschaftlich und politisch zu unterstützen, demonstrieren die Amerikaner hingegen mit vornehmer Zurückhaltung. Insgesamt folgt die Regierung in Washington dem trägen Muster ihrer jugoslawischen Unionsstrategie. Auch dort setzte man noch auf eine Zentralisierung, als im Grunde schon abzusehen war, daß die in den Einzelrepubliken entfesselten Kräfte viel zu gewaltig waren, um von einer wie immer gearteten Zentralgewalt in Schach gehalten werden zu können; bis zuletzt schob man die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens hinaus.

Nunmehr, da man auch in den USA erkannt hat, daß der Selbstverwirklichungsprozeß der Einzelrepubliken in der GUS und in Jugoslawien nicht mehr aufzuhalten ist, setzt die Regierung auf die „demokratische Differenzierung“ als leitendes Prinzip ihrer Osteuropapolitik: Hilfe für die Einzelrepubliken wird von deren Fortschritten bei der Einführung der Marktwirtschaft und der Verwirklichung von politischem Pluralismus abhängig gemacht. Dies ist in doppelter Hinsicht konsequent: Zum einen widerspräche die ungebundene Vergabe von Kreditmitteln den Erfahrungen der siebziger Jahre, als Gelder in die Region gepumpt wurden, ohne damit Fortschritte bei Strukturreformen zu verbinden; zum anderen paßt dieses Prinzip in die Grundmuster künftiger amerikanischer Außenpolitik mit einem stärker selektiven Ansatz.

Obwohl dieser Ansatz nicht neu ist und amerikanische Auslandshilfe zumindest theoretisch traditionell an die Erfüllung bestimmter ordnungspolitischer und demokratischer Prinzipien gebunden war, wurden Entscheidungen zugunsten oder zuungunsten amerikanischen Engagements in der Welt in der Vergangenheit vor allem vom sowjetischen Einfluß in der betreffenden Region abhängig gemacht und praktisch ausschließlich unter dem Aspekt des weltweiten Ideologiekonflikts getroffen. Heute ist amerikanische Außenpolitik frei von diesen Zwängen und kann die Demokratie- und Unabhängigkeitsbestrebungen der Einzelrepubliken in der GUS oder in Jugoslawien im Grunde offen unterstützen. Zu verlieren hat man dabei nichts.

Jetzt, wo das sowjetische Großreich in eine Anzahl locker verbundener Republiken zerfallen ist und diese ähnlichen Problemen gegenüberstehen wie vor kurzem noch der Gesamtstaat, bemüht man sich deshalb in den USA um koordinierte Hilfsaktionen für die Einzelrepubliken, warnt auf der anderen Seite aber gleichzeitig vor den möglichen Konsequenzen der Dezentralisierung. Vor allem die Frage nach der Kontrolle der sowjetischen Kernwaffen bereitet den Amerikanern Sorgen. In Washington sieht man die Gefahr der Entstehung neuer Atommächte und einer Verschärfung des Proliferationsproblems: Werden nicht jene nicht-russischen Staaten, auf deren Territorium Kernwaffen stationiert sind, an diesen entgegen allen Beteuerungen festhalten wollen, weil sie darin die verlässlichste Rückversicherung gegen erneute Zentralisierungsbestrebungen Rußlands sehen?

Die Tatsache allein, daß sich Rußland, Weißrußland, die Ukraine und Kasachstan auf die Russische Föderation als Verhandlungsführer bei internationalen Friedenskonferenzen oder den bilateralen Abrüstungsgesprächen mit Washington geeinigt haben, beweist nach Ansicht der Amerikaner noch nicht, daß die Frage der Verfügungsgewalt über die Kernwaffen auf dem ehemals sowjetischen Territorium hinreichend geregelt ist. Die Erklärung der GUS, die strategischen Atomwaffen einem zentralen Kommando zu unterstellen, ist für sie ohne den dazu erforderlichen Konsultationsmechanismus zwischen den Nuklearstaaten wertlos. Und zu der großen Anzahl taktischer Atomwaffen gibt es – abgesehen von Absichtserklärungen einzelner Republiken, sie bereits 1992 abzubauen – ohnehin keine verbindliche Kontrollzusage, da sie praktisch über das gesamte Territorium der früheren Sowjetunion verstreut sein sollen.

Schon aus diesem Grund setzt man in den USA darauf, daß am Ende die Russische Föderation allein die nukleare Erbschaft antreten wird, zumal da auf ihrem Territorium ohnehin der Großteil der strategischen Nuklearwaffen lagert. Diese Haltung ist symptomatisch für den amerikanischen Kurs gegenüber den weltweiten Unabhängigkeitsbestrebungen und kennzeichnet das eigentliche Dilemma amerikanischer Osteuropapolitik: Einerseits gehört es zu den höchsten Prinzipien amerikanischer Außenpolitik, die friedliche Selbstbestimmung der Völker zu unterstützen; andererseits ist man bestrebt, sich nach dem jeweils mächtigsten Glied im Verbund auszurichten, da man im Falle des Fehlens einer Zentralgewalt befürchtet, daß ethnische und soziale Spannungen noch an Explosivität zunehmen könnten und beispielsweise der Wandel in der GUS nicht durch geordnete demokratische Prozesse, sondern durch Gewalt vonstatten geht.

Daß eine solche Strategie die Nationalitätenkonflikte aber auch verschärfen kann, scheint man in den USA im Falle der GUS auszuschließen. Dabei wird sogar die Frage, ob es mit den Bestimmungen des Völkerrechts vereinbar ist, wenn die Welt dem bis zum Zusammenbruch eines Vielvölkerstaates beherrschenden Volk die Entscheidung darüber einräumt, welche der sich lösenden Völker eigenständige Nationen werden dürfen und welche Bevölkerungen zu bleiben haben, dem überragenden Interesse an der Selbstbehauptung gegen mögliche Existenzgefährdungen der westlichen Welt untergeordnet. Friedenspolitik wird als Desiderat aufgeklärter Eigeninteressen primär als Aufgabe verantwortlicher Realisten verstanden, die lieber zu viel als zu wenig Skepsis in die Gesamtanschauung der Außenpolitik einbringen.

Die Geschichte wird vielleicht schon bald darüber zu urteilen haben, ob es ein Fehler der USA wie der gesamten westlichen Welt war, im Fall der ehemaligen Sowjetunion praktisch ausschließlich auf die Russische Föderation zu setzen – mit der Folge, daß Rußland nun den Großteil der ehemaligen Sowjetarmee und den Wirtschaftsablauf im ganzen Lande zu kontrollieren beginnt. Am Ende dieses Prozesses könnte eine Russische Föderation mit ähnlichem Herrschaftsanspruch wie das sowjetische Regime stehen. In der Regel pflegen Machtvakuen in der internationalen Staatengesellschaft früher oder später von neuen Einflußsphären oder Hegemonialsystemen abgelöst zu werden. Umgekehrt ist auch nicht gewährleistet, daß die von Vorherrschaft befreiten Völker gleiches Recht einzuhalten gewillt sind, was wiederum die eigene Passivität keinesfalls rechtfertigt. Prognosen sind im Moment kaum zu stellen. Grundsätzlich aber ist

der Schutz unabhängig gewordener Völker mit nationalen Minderheiten eine der dringlichsten Aufgaben in Osteuropa und die tauglichste Lösung dafür eine föderative Ordnung.

Die USA haben sich dennoch für die Unterstützung einer Zentralgewalt in dieser labilen Phase entschieden; sie glauben, daß es mit ihr zusammen am ehesten zu einvernehmlichen Lösungen für alle Beteiligten kommen wird; vor allem aber, daß dies die international sicherste Lösung ist. Schon die Entscheidung Bushs vom Herbst 1991, fast alle amerikanischen Atomwaffen außerhalb Amerikas abziehen und einer konzentrierten und verschärften Kontrolle zu unterziehen, war ein klares Signal an die damalige Sowjetunion, daß man in den USA angesichts einer sich ohnehin abzeichnenden Entwicklung hin zu regionalen Atommächten in der Dritten Welt nicht auch noch in diesem Raum eine weitere Zersplitterung der atomaren Verantwortung wünschte.

Das Nuklearpotential auf dem Territorium der GUS stellt demnach für die Amerikaner auch in den neunziger Jahren eine latente Bedrohung dar⁴ – nicht mehr im Sinne der noch vor kurzem geäußerten Überzeugung amerikanischer Sowjetexperten, daß zerfallende Diktaturen nicht still zu Ende gehen können oder selbst eine reformierte Sowjetunion in die imperialistische „Kreml-Politik“ zurückfallen könnte⁵, sondern eben im Sinne einer möglichen Dezentralisierung der Verfügungsgewalt über die Nuklearwaffen auf die Einzelrepubliken. Der Zerfallsprozeß des Zentralverwaltungssystems in gleichberechtigte autonome Republiken ohne einen regionalen Vorposten stellt sich vor allem vor diesem Hintergrund für Amerika als die wesentlich gefährlichere, rational nicht steuerbare Entwicklung in den neunziger Jahren dar⁶. Warnungen aufgrund des wirtschaftlichen und sozialen Elends vor einem bis an die Péripherie der eurasischen Landmasse ausstrahlenden innenpolitischen Anarchismus rücken demgegenüber schon bedenklich in den Hintergrund⁷.

Daß die wenigsten Einzelrepubliken angesichts der mit der Stationierung und dem Unterhalt von Kernwaffen verbundenen Kosten und des Drucks auf weitere Abrüstung seitens des Westen – gekop-

4 Vgl. das Ergebnis einer amerikanisch-sowjetischen Konferenz vom 24.–26. Januar 1990 in Moskau: *The Changing US-Soviet Strategic Balance*, in: *Global Affairs, Special Issue*, Spring 1990, S. 5–21.

5 Vgl. Charles Krauthammer, *Beyond the Cold War*, in: *New Republic* vom 19. 2. 1988.

6 Vgl. A. James Gregor, *The Balance of Power Conflicts in Eurasia*, in: *Global Affairs*, Spring 1990, S. 45–70.

7 Ebd.

pelt mit Angeboten zum Kauf der abziehenden Waffen – Wert darauf legen, Atommächte zu werden, ist den Amerikanern ebensowenig Garantie, obwohl man einräumt, daß die allenthalben verheerende wirtschaftliche Situation kaum eine andere Wahl läßt. Man scheint auch sehr rasch vergessen zu haben, wie die sowjetische Militärmacht die westliche Welt in Atem und das östliche Mitteleuropa am Boden hielt und jeden noch so zaghaften Loslösungsprozeß brutal unterdrückte. Nicht einmal eine wirtschaftlich prosperierende Sowjetunion wäre nach den historischen Erfahrungen eine Gewähr für eine friedliche Sowjetunion gewesen⁸. Plötzlich aber scheinen die noch nicht einmal bestehenden Heere der Ukraine oder Kasachstans bedrohlicher als das sowjetische.

Andererseits müssen die USA in der jetzigen Phase natürlich auf die Russische Föderation als Hauptansprechpartner setzen; der Abrüstungsprozeß läuft nur über Moskau. Die legitimen Interessen der übrigen GUS-Staaten dürfen deswegen aber nicht ignoriert werden; Moskau muß stets aufs neue an seinem vorgeblichen Verständigungswillen erinnert und bei Hilfeleistungen aus dem Westen an seiner Politik gegenüber den übrigen Nachfolgestaaten gemessen werden.

Die Einzelrepubliken müssen in die europäischen Sicherheitsstrukturen genauso eingebunden werden wie die neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas, und die Russische Föderation von Anfang an unter Druck gesetzt werden, das ehemals sowjetische und nun von der GUS verwaltete Nuklearpotential im Rahmen der laufenden Abrüstungsverhandlungen abzubauen. Wie diese Sicherheitsstrukturen auszusehen haben und welche Formen amerikanischer Beteiligung man sich vorstellt, hat Washington sehr rasch deutlich gemacht.

II. Zur künftigen Sicherheitsarchitektur Europas unter amerikanischer Beteiligung

Aus der Diskussion über die künftigen europäischen Sicherheitsstrukturen⁹ kristallisieren sich derzeit drei komplementäre Ebenen heraus: die

8 Vgl. Henry Kissinger, No Time for a "Grand Bargain", in: The Washington Post vom 9. 7. 1991.

9 Siehe hierzu den Artikel von Joachim Krause und Peter Schmidt, The Evolving New European Architecture – Concepts, Problems and Pitfalls, in: The Washington Quarterly, Autumn 1990, S. 79–92.

um die WEU und die Zwölf der EG zentrierte europäische; eine „paneuropäische“, verkörpert durch die KSZE als die Institution, die sowohl alle europäischen Staaten als auch die USA und Kanada zusammenbringt; und schließlich die atlantische auf der Basis des NATO-Bündnisses als der einzigen Organisation, welche die Amerikaner an die europäische Verteidigung bindet.

Die Amerikaner wollen sich entlasten. Sie werden ihre Präsenz in Europa angesichts der schwindenden europäischen Bedrohung aus dem Osten sukzessive zurückschrauben, einen vollständigen Rückzug aus Europa aber schließen sie bis jetzt aus. Auf der Konferenz der NATO-Außenminister im Juli 1991 in Kopenhagen und zuletzt beim NATO-Gipfeltreffen in Rom im November letzten Jahres machten sie deutlich, daß sie an den sicherheitspolitischen Kernfunktionen der NATO schon deswegen nicht rütteln lassen wollen, weil sie das entscheidende Instrument zur Verankerung mit dem europäischen Kontinent darstellt. Der Fortbestand des Bündnisses wird als Stabilitätsfaktor gesehen und ist daher auch für Amerika von sicherheitspolitischer Bedeutung. Noch immer betrachtet die Regierung in Washington die NATO als Fundament des weltweiten amerikanischen Engagements schlechthin und die europäischen Verbündeten als wichtige Partner in außereuropäischen Krisenregionen. So gesehen bleibt die Allianz die Voraussetzung für den Einfluß Amerikas als europäische Macht.

Entsprechend verfolgten die Amerikaner die innereuropäische Diskussion um den Erhalt des NATO-Bündnisses anfänglich mit Argwohn. Wie immer, wenn der westeuropäische Integrationsprozeß einen entscheidenden Schritt in Richtung Erweiterung oder Vertiefung unternommen hat oder umgekehrt die Amerikaner über Kennedys Konzept des „Grand Design“ oder Nixons „New Atlantic Charta“ diesen Prozeß nach ihren Vorstellungen zu fördern suchten, waren die transatlantischen Beziehungen auch diesmal von Anpassungsschwierigkeiten begleitet. Dabei handelte es sich nicht um die natürlichen Reibungsverluste, die sich aus den unterschiedlichen Interessenlagen einer Weltmacht mit globalen Ambitionen einerseits und von Regionalmächten mit modifizierten außenpolitischen Präferenzen andererseits ergeben. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob die Grundstrukturen bisheriger europäischer Sicherheitsarchitektur erhalten bleiben oder durch neue ersetzt werden sollten¹⁰.

10 Vgl. Samuel F. Wells, Jr., A New Transatlantic Bargain, in: The Washington Quarterly, Autumn 1989, S. 53–60.

Amerika hatte sich insbesondere über Vorschläge, die WEU dem Europäischen Rat unterzuordnen, besorgt erklärt. Die Absicht, eine europäische Sicherheitsgemeinschaft zu schaffen und die WEU dabei als Brücke zwischen NATO und EG zu nutzen, lief seiner Meinung nach auf eine Marginalisierung der NATO hinaus¹¹. Was aus Sicht der Europäer als Kompromißlösung zwischen beiden Institutionen gedacht war, trug aus amerikanischer Perspektive eher zu größeren Komplikationen im transatlantischen Verhältnis bei.

Weniger Probleme hatten die Amerikaner mit einer sich entwickelnden, institutionalisierten KSZE. Auf ihre Beschränkungen hatten sie beim ersten Treffen des KSZE-Rats der Außenminister in Berlin zwar hingewiesen, ihre Bedeutung als künftiges paneuropäisches Forum, in dessen Rahmen der Verhaltenskodex für die zwischenstaatlichen Beziehungen bestimmt wird und Organe zur vorbeugenden Krisensteuerung geschaffen werden, aber anerkannt. In der gemeinsamen deutsch-amerikanischen Erklärung vom Oktober 1991 würdigten der amerikanische Außenminister Baker und sein deutscher Amtskollege Genscher gar die einzigartige Rolle der KSZE im Hinblick auf die Schaffung eines euroatlantischen Bundes freier Nationen von Vancouver bis Wladiwostok.

Unverzichtbarer Bestandteil jeder künftigen Ordnung aber blieb für die Amerikaner von Anfang an ein erneuertes atlantisches Bündnis, in dem den Europäern zwar eine stärkere Rolle zgedacht wird, das aber weiterhin für die gemeinsame Verteidigung und Abschreckung zuständig ist und als ein stabilisierendes Element auf dem europäischen Kontinent wirkt, solange auf dem Territorium der früheren Sowjetunion das größte Militärpotential lagert.

Nunmehr haben die Amerikaner ihre noch im Frühjahr vergangenen Jahres harsch vorgetragenen Einwände gegen mehr europäische Gemeinsamkeit in Sachen Verteidigung und Sicherheit aufgegeben. Zwar läßt man nach wie vor keinen Zweifel daran aufkommen, daß das eigene Engagement in Europa und europäische Verteidigungsanstrengungen nur in dem Maße aufrechterhalten und unterstützt würden, wie damit auch die NATO gestärkt wird¹²; da die NATO aber mittlerweile –

sieht man einmal von gewissen Vorbehalten in Paris ab – von den Europäern unisono als unersetzbar anerkannt wird, brauchen sich die Amerikaner um den Fortbestand der Allianz keine Sorgen mehr zu machen. Jetzt drängt man sogar in Washington darauf, daß die Bündnispartner durch die WEU in Europa eine Aufgabe übernehmen, um so die lästige innenpolitische Diskussion um das „burden-sharing“ endgültig aus der Welt zu schaffen, ohne die NATO ersetzen zu müssen.

III. Der mühsame Weg zu einer europäischen Sicherheitsidentität

Mit der amerikanischen Rückversicherung drängten vor allem Frankreich und die Bundesrepublik, den Impetus in Richtung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf die Institutionalisierung einer gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik zu übertragen. Am 14. Oktober 1991 hatten beide Seiten deshalb die Schaffung einer deutsch-französischen Kernarmee in Europa sozusagen als Motor für diesen Prozeß vorgeschlagen. Nachdem Großbritannien und Italien ihren lange an die amerikanischen Bedenken angelehnten Widerstand gegen eine gemeinsame Verteidigungspolitik der Europäer im Rahmen der WEU bereits in der englisch-italienischen Initiative vom 4. Oktober 1991 teilweise aufgegeben hatten und auch Den Haag Kompromißbereitschaft signalisierte, schienen die Voraussetzungen zunächst geschaffen, um die Phase der Unklarheiten und Mißverständnisse zu beenden und Entscheidungen zu treffen. Unstimmigkeiten in Detailfragen verhinderten jedoch nur wenige Wochen später auf dem Gipfeltreffen der europäischen Regierungschefs in Maastricht den Ausbau der WEU zu einem Organ der Europäischen Union. Erneut bekundeten Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft, eine größere europäische Verantwortung in Verteidigungsfragen anzustreben. Zu einer gemeinsamen Sicherheitsidentität konnte man sich aber nicht durchringen; sie soll schrittweise hergestellt werden.

Damit rückte das von Frankreich und Deutschland avisierte Ziel, die WEU mit eigenen Streitkräften auszustatten, erneut in weite Ferne. „Zu gegebener Zeit“, so heißt es lediglich in der Erklärung, „könnte“ die Entwicklung zu einer „gemeinsamen Verteidigung“ führen. Lediglich die Koordinie-

ropean Agenda, in: The Washington Quarterly, Autumn 1989, S. 35–49.

11 In der Dobbins-Demarche vom Februar 1991, benannt nach dem Europa-Experten des State Departments, James Dobbins, verwahrte sich die amerikanische Regierung energisch gegen die deutsch-französischen Pläne einer möglichen „Trennung und Unabhängigkeit des europäischen Pfeilers von der Allianz“; vgl. Washington Post vom 25. 4. 1991.

12 Vgl. Robert E. Hunter, Beyond the Cold War: The Eu-

rung in Fragen der Allianz, die von gemeinsamem Interesse sind, wolle man verstärken, um innerhalb der WEU vereinbarte gemeinsame Positionen in den Konsultationsprozeß der Allianz einbringen zu können. Ansonsten aber bleibe die NATO das entscheidende Forum für Konsultationen unter ihren Mitgliedern und für die Vereinbarung von politischen Maßnahmen, die sich auf die Sicherheits- und Verteidigungsverpflichtungen der NATO-Staaten auswirken.

Sehr rasch verpufften so die von den Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa ausgehenden Impulse auf die westeuropäischen Integrationsbemühungen. Von dem Wunsch nach einer politisch handlungsfähigen Gemeinschaft auch in Sicherheitsfragen war in Maastricht nicht mehr viel zu spüren; dabei hatte nur ein Jahr zuvor der Golfkonflikt den Europäern ihre Handlungsunfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik drastisch vor Augen geführt¹³.

So aber entpuppte sich der vom WEU-Rat favorisierte graduelle Ansatz, der sowohl die Position bestimmter Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die Evolution der Atlantischen Allianz wie auch die Sicherheitsinteressen der mittel- und osteuropäischen Länder in Rechnung stellt¹⁴, als realistische Einschätzung des politisch Machbaren. Gleiches gilt für die von der WEU-Versammlung in Paris im Juni 1991 erzielte mehrheitliche Einigung über eine Revision der WEU-Verträge. Auch hier blieben die Aussagen über einen zeitlichen Rahmen für die Verwirklichung des Ausbaus der WEU zum Sicherheitsorgan der Europäischen Union nur vage. Allerdings deuteten die Hinweise auf den „notwendigen Ausbau“ der Kontakte zur UN darauf hin, daß man sich gemeinsame Aktionen mit ihr in begrenzten „out of area“-Einsätzen durchaus vorstellen kann, gewissermaßen als Testfeld für die spätere Übernahme größerer sicherheitspolitischer Verantwortung in Europa.

Wie man sich diese vorstellt, zeigen die Empfehlungen der WEU-Versammlung in Richtung auf einen Ausbau mobilerer multinationaler Truppenverbände auch für den Einsatz in Europa¹⁵ und auf eine Umstrukturierung der Streitkräfte¹⁶. Der

13 Vgl. Assembly of Western European Union, thirty-seventh session, DOC. 1268, Paris, May 1991. The Gulf crisis – lessons for Western European Union.

14 So der WEU-Rat bei seiner letzten Sondersitzung in Paris am 22. Februar 1991.

15 Vgl. Assembly of Western European Union, thirty-seventh session, DOC. 1270, Paris, Mai 1991. Arms control: force reductions and the role of multinational units.

16 Vgl. ebd., DOC. 1272. Weaponry after the Gulf war – new equipment requirements for restructured armed forces.

Vorschlag, die Errichtung eines strategischen Luftbrückenkommandos – ausgestattet mit einer militärischen Version des Airbus A-340 und im WEU-Rahmen operierend – ebenso zu prüfen wie die Installation eines Raketenabwehrsystems an der Südflanke Europas und den Ausbau vor allem der seegestützten Streitkräfte mit präzisionsgelenkten Waffensystemen, läuft in jedem Fall auf eine stärkere Europäisierung der Streitkräfte, ob innerhalb oder außerhalb des Bündnisses, hinaus.

Zu den internen Abstimmungsschwierigkeiten der WEU kommt das institutionelle Kompetenzgerangel innerhalb der Gemeinschaft erschwerend hinzu. So wünscht das Europäische Parlament gar nicht erst den Umweg über die WEU, sondern die direkte Einrichtung eines Verteidigungsrates der EG. Die EG soll quasi selbst die Sicherheitsdimension ausbauen, die Kommission mit einem Initiativrecht auch in sicherheitspolitischen Fragen ausstatten, das Parlament mit in den Entscheidungsprozeß einbinden und den Einsatz einer multinationalen europäischen Truppe prüfen.

Ungeachtet der innereuropäischen politischen Differenzen und solcher Kompetenzstreitigkeiten wirft die Frage nach der Alternative WEU oder NATO aber auch ganz praktische Probleme auf. Käme es zu einer Wiederbelebung der WEU innerhalb der NATO, so führte diese zwangsläufig zur Verdoppelung von Organen, Kommandostrukturen, Verwendungszwecken und Verfügungsgewalt über Truppen der Allianz. Die Parallelität von Institutionen, Beratungs- und Beschlußvorgängen in beiden Organisationen würde sogar bei Personalunion – was undenkbar ist – Reibungsverluste verursachen und Konflikte vorprogrammieren: Wo würde in Krisenfällen künftig entschieden – im NATO-Rat oder im WEU-Rat? Wo rekrutiert man das Personal in einer Zeit, in der die NATO ohnehin ihre Personalstärke abbaut? Wer trägt die Kosten, die mit einem solchen parallelen Ausbau verbunden sind? Wie läßt sich der Ausbau der WEU zu einer eigenständigen Sicherheitsorganisation nach dem Ende des Kalten Krieges psychologisch in Europa plausibel machen? Wie wird die Frage der politischen Zuständigkeiten geregelt, welches Zustimmungsrecht erhalten die EG-Länder in der NATO? Und wie werden schließlich die alles entscheidenden Fragen der Einsatzplanung, Dislozierung und weiteren Ausrüstung der Streitkräfte geregelt – bleibt es bei einer nuklearen Komponente?

Man kann es drehen und wenden, wie man will – ein exklusiv europäisches Kooperationsmodell der Verteidigung ist undenkbar, solange solche Fragen

ungeklärt bleiben. Zur Zeit ist europäische Verteidigungspolitik allenfalls in kooperativen Formen möglich, im besten Falle bei der Integration militärischer Kommandostrukturen. Dabei sind die atlantische Verknüpfung, die europäische Integration und das Zusammenwirken mit dem Osten gleichermaßen die Halteseile einer vielfältigen Verschränkung.

IV. Die amerikanische Position

In Washington hat man deshalb zu Recht vor der Umgestaltung der WEU zu einem EG-Organ gewarnt und darauf hingewiesen, daß dies auf eine Verdrängung der Amerikaner aus gemeinsamen Beratungen und schließlich auf ein Hinausdrängen ihrer Truppen hinausliefe – sogar die Teilnahme an der KSZE und an der europäischen Abrüstung wurde für diesen Fall von regierungsamtlicher Seite und gleichgesinnten Internationalisten in Frage gestellt. Auf ein Kompromißangebot aus Washington, bei dem die NATO in irgendeiner Weise zur Disposition gestellt würde, konnten die Europäer zu keinem Zeitpunkt hoffen; Sicherheit in Europa ist für die Amerikaner nicht teilbar. Nur die wenigsten können sich eine sicherheitspolitische Lösung vorstellen, bei der die NATO auch nach der Auflösung des Warschauer Pakts ihre *raison d'être* verliert und die WEU als vielversprechendes Parallel- oder gar Alternativmodell zu ihr in Erscheinung tritt¹⁷.

Tatsächlich akzentuierte die Unterordnung der WEU unter die EG die Trennung und Unabhängigkeit des europäischen Pfeilers von der Allianz, da die EG nicht innerhalb der NATO steht. Dies schwächte die Integrität der transatlantischen Sicherheit und Verteidigung und erhöhte die Gefahr einer Blockbildung innerhalb der NATO in dem Maße, in dem die EG an Entscheidungsfähigkeit gewinnt und dann an Fragen mitwirkt, die in die Zuständigkeit der NATO fallen. Dies wiederum wäre schon deshalb problematisch, weil dadurch Staaten – wie derzeit Irland, künftig sicherlich auch andere –, die zwar der EG, aber nicht der NATO angehören, auf dem Weg über die WEU Einfluß, ja Mitsprache in NATO-Gremien gewinnen.

Unproblematischer wäre aus Sicht der Amerikaner eine Entwicklung, bei der die NATO durch den

17 Vgl. Richard H. Ullman, *Enlarging the Zone of Peace*, in: *Foreign Policy*, Autumn 1990, S. 103–120.

Einfluß der EG auf die WEU eine stillschweigende oder indirekte Sicherheitsverpflichtung für Staaten übernehmen muß, die ihr nicht angehören, wohl aber Angehörige einer Europäischen Union sind. Eine solche über die innerhalb der NATO eingegangenen gegenseitigen Verteidigungsverpflichtungen hinausgehende Sicherheits- und Verteidigungsdimension der Europäischen Union entspräche im Grunde der von den Amerikanern zuletzt ausgesprochenen Einladung einer NATO-Mitgliedschaft an die mittel- und osteuropäischen Länder.

Mit ihr weisen die Amerikaner weit über die bisherigen Möglichkeiten der Mitarbeit in den Konsultationsmechanismen der NATO und im NATO-Kooperationsrat hinaus den Weg für eine künftige sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa. Lediglich mit Blick auf die GUS zögert man angesichts dort drohender interethnischer und zwischenstaatlicher Spannungen noch mit einem solchen Angebot. Ein offener Konflikt zwischen den einzelnen GUS-Republiken würde die NATO aufgrund der im Nordatlantikvertrag festgelegten gegenseitigen Beistandsverpflichtung vor unlösbare Probleme stellen.

V. Die KSZE als Auffangbecken

Ansonsten aber haben die Amerikaner ihre Bereitschaft zu einem neuen sicherheitspolitischen Denken gezeigt, das den Veränderungen in Europa gerecht wird. In Washington weiß man, daß mit dem Demokratisierungsprozeß in Ost- und Mitteleuropa ein Stück der Begründung traditioneller amerikanischer Europapolitik weggefallen ist. Auf der anderen Seite hat man allen Grund, der Neuordnung Europas gelassen entgegenzusehen; man weiß ebenso, daß die USA als europäische Macht bei den Bündnispartnern mittlerweile unumstritten sind. Warum soll man daher nicht auch einer KSZE als Institution zur Entwicklung einer europäischen Sicherheitsidentität, die allen Verbündeten, die daran teilhaben wollen, einen Platz bietet, aufgeschlossener als bisher gegenüberstehen¹⁸?

Ansichten wie die des renommierten Harvard-Professors Robert Keohane, wonach in Zukunft ein kontinuierlicher Prozeß von institutionalisierter Zusammenarbeit das Fundament der Sicherheit in

18 Vgl. Robert E. Hunter, *The Future of European Security*, in: *Washington Quarterly*, Autumn 1990, S. 55–68; Gregory Flinn/David J. Scheffer, *Limited Collective Security*, in: *Foreign Policy*, Fall 1990, S. 77–101.

Europa bilden wird, finden inzwischen auch in den USA Anklang. Die Aufgabe der NATO würde davon nicht tangiert. Zu weit ist die KSZE trotz der kosmetischen Veränderungen, beschlossen auf dem letzten KSZE-Treffen in Berlin, noch vom Status einer supranationalen Ordnung entfernt. Die Praxis sieht eben so aus, daß beispielsweise die nach dem vereinbarten „Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“ möglich gewordene Einberufung einer Dringlichkeitssitzung des ständigen „Ausschusses Hoher Beamter“ sich nur vierzehn Tage später im jugoslawischen Nationalitätenstreit als relativ stumpfes Instrument erwiesen hat. Solange es nicht zu konkreten Sanktionsbeschlüssen gegen die eine Konfliktpartei kommt, bei denen auch ein militärisches Eingreifen nicht ausgeschlossen wird, kann es auch in Zukunft kaum erfolgreiche Vermittlungsversuche, geschweige denn glaubwürdige Beistandsverpflichtungen des KSZE-Ausschusses geben. Eine KSZE ohne Instrumentarium, um auf den Ausbruch regionaler Krisen wirkungsvoll reagieren zu können, ist nur schwer vorstellbar.

Auf der anderen Seite wird die Funktion der KSZE in einem Europa des Übergangs von den Amerikanern auch nicht unterschätzt. Das große Interesse an ihr liegt an ihrer Verbindlichkeit und gleichzeitig doch Unverbindlichkeit für alle Teilnehmer. Sie erlaubt allen, am traditionellen Konzert der Mächte teilzunehmen, ohne sich einem bindenden Vertragstext unterordnen zu müssen. Dies kommt einmal den europäischen Ländern entgegen, die sich dem Einigungsprozeß zwar nicht verschließen wollen, andererseits aber auch zu Souveränitätsverzicht nur bedingt bereit sind. Und es kommt den Amerikanern gelegen, weil die KSZE die einzige Organisation ist, in der die USA mit ganz Europa verbunden sind.

Die meisten wollen es daher auch bei dieser relativen Unverbindlichkeit belassen. Wenige Langzeitstrategen in den Vereinigten Staaten, die die jetzige Konstellation in Europa doch nur als Interimslösung betrachten, regen deshalb heute schon an, auf einen verbindlichen KSZE-Vertrag hinzuwirken. In der Regel weist man in diesem Zusammenhang eher auf die Aussichtslosigkeit hin, einem solchen Vertrag den nötigen Sicherheitsgehalt geben zu können¹⁹.

Dennoch ist man in den USA bereit, dem bislang zu Recht nur als „Prozeß“ bezeichneten Wirken der KSZE künftig einen festeren Rahmen zu geben, um den tiefgreifenden Umwälzungen in der

Mitte und im Osten Europas gerecht zu werden. Die bisherige Aufgabe, trotz Kalten Krieges ein Klima des Vertrauens zu schaffen und die Menschenrechte zur Geltung zu bringen, hat sich praktisch erledigt. Es gilt, sich einem neuen Etappenziel auf dem Weg zu einem friedlich zusammenlebenden und in allen seinen Teilen prosperierenden Gesamteuropa zu nähern. Dies geht nach Ansicht der Amerikaner nur behutsam und in paralleler Weise zu den beiden Stabilitätsankern des Umbruchprozesses – der EG für die wirtschaftliche Perspektive und der NATO im Sicherheitsbereich²⁰.

Die Verantwortlichkeiten sind demnach für die USA klar definiert: Die wirtschaftliche Hilfe soll durch die EG koordiniert werden; allenfalls bei der Verteilung von Hilfsgütern könne die NATO aufgrund ihrer großen logistischen Erfahrungen eine wichtige Rolle übernehmen. Washington selbst hält sich aufgrund der eigenen angespannten Haushaltslage bei der wirtschaftlichen Unterstützung des Reformprozesses im Osten bisher bedeckt; ein zweiter Marshallplan für den Aufbau des Ostens ist von den Amerikanern weder zu leisten noch zu erwarten²¹. Man beschränkt sich auf technische Hilfe, um so die Infrastruktur für westliche Investitionen und finanzielle Hilfe zu schaffen, und beteiligt sich lediglich in bescheidenem Rahmen an der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)²².

Die KSZE soll dem Sicherheitsbedürfnis der Länder Mittel- und Osteuropas und der GUS-Staaten durch Einbindung in verlässlichere gesamteuropäische Strukturen entsprechen; mittlerweile haben fast alle an ihrem Tisch Platz genommen. Sie soll den Risiken der Übergangsphase in kooperativen Formen begegnen und könnte der Ansatz sein für die von amerikanischer Seite bereits an die Sowjetunion ausgesprochene Einladung zum Eintritt in die „euroatlantische Gemeinschaft“.

20 So Außenminister Baker bereits am 13. Dezember 1989 in seiner berühmten Berliner Rede, in der er das Wort vom neuen Atlantizismus und einem neuen Europa prägte; vgl. Amerika Dienst, 13. 12. 1989.

21 Vgl. Amerika Dienst, 21. 3. 1990.

22 Vgl. Michael Brenner, Finding America's Place, in: Foreign Policy, Summer 1990, S. 25–43.

19 Vgl. G. Flynn/D. J. Scheffer (Anm. 18).

VI. Die NATO als unverzichtbares Instrument des Übergangs

Für die Sicherheit in Europa bleibt also vorerst der Dritte in diesem Komplementärgefüge, die NATO, zuständig. Sie war politisch im Grunde nie so unumstritten wie in dieser Zeit. Die ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten suchen eine möglichst enge Anlehnung an die NATO; die GUS und die Allianz streben ein geregeltes politisches Verhältnis an. Alle Anstrengungen zum Ausbau einer genuin europäischen Sicherheitsidentität können nicht darüber hinwegtäuschen, daß es zur Allianz mittelfristig keine sicherheitspolitische Alternative gibt.

Auch wenn die NATO künftig nicht vorwiegend militärisch determiniert sein wird, so bleibt sie dennoch die einzige militärische Rückversicherung gegen eventuelle Instabilitäten vor allem in der GUS, aber auch in den labilen, halb-autoritären Systemen wie Bulgarien, Rumänien, Albanien oder dem zerfallenden Jugoslawien. Allenfalls den neuen Demokratien in Polen, der ČSFR oder Ungarn kann man aufgrund der besseren Vorbereitung des Übergangs und ihrer Zugehörigkeit zur westlichen Welt günstigere Erfolgsprognosen stellen; sie stehen den rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Traditionen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts weitaus näher. Dennoch ist auch ihre Situation keinesfalls günstiger als die der europäischen Demokratien Mittel- und Osteuropas oder auf dem Balkan in den Jahren 1919/20. Außerdem ist die NATO die einzige Garantie gegen eine Renationalisierung der Verteidigung. Bei aller formellen Logik, die vielleicht dagegen sprechen mag, sollte diese Funktion nicht unterschätzt werden.

In akademischen Kreisen der USA befürchten nicht wenige, daß Europa in Zukunft konfliktträchtiger wird. John Mearsheimer löste mit seiner Behauptung, daß man den Kalten Krieg bald noch „vermissen“ werde, heftige Diskussionen im Lande aus. Er hält eine multipolarere Welt zwangsläufig für instabiler als den bisherigen Bipolarismus. Gewaltausbrüche seien auch nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa durchaus vorstellbar, vor allem dann, wenn die USA nicht als Ordnungsmacht in Europa verblieben²³.

Die Amerikaner legen daher Wert darauf, daß die Allianz bei aller Notwendigkeit einer Weiterentwicklung ihrer politischen Dimension eine solide,

23 Vgl. John Mearsheimer, *Why We Will Soon Miss the Cold War*, in: *The Atlantic Monthly*, (1990) 8, S. 35.

kollektive militärische Struktur behält. Eine glaubwürdige amerikanische Garantie ohne eine militärische Strategie, ohne ein Minimum an militärischen Mitteln in Europa und eine logische Risiko- teilung kann es ihrer Ansicht nach nicht geben²⁴.

Hier kommt erneut die unterschwellige Angst zum Vorschein, nach dem Ende des Kalten Krieges international an Bedeutung zu verlieren. Bei aller Unterstützung für ein partnerschaftliches transatlantisches Verhältnis haben sich die Amerikaner, nachdem sie jahrzehntelang die Hauptlasten der Verteidigung Europas übernommen haben²⁵, an ihre Vormachtstellung innerhalb des Bündnisses gewöhnt. Solange der Schwerpunkt der Allianz noch auf den militärischen Aufgaben liegt, bliebe Amerika daher das entscheidende Mitglied der NATO und der wichtigste Partner Europas.

Auf der anderen Seite will man damit auch leichtfertigen Vorstellungen einiger Europäer von einer eventuellen Demilitarisierung der Sicherheit Europas vorbeugen; sie erwecken in den USA noch immer weitverbreitetes Mißtrauen. Henry Kissinger warnte in diesem Zusammenhang davor, die NATO zu einer „leeren Hülse“ werden zu lassen. Der innenpolitische Druck in Deutschland könnte langfristig zu einer Denuklearisierung der NATO führen, was wiederum den Abzug Amerikas aus Europa zur Folge hätte. Hielten die derzeitigen Trends an, so würde aus der NATO bestenfalls eine unilaterale amerikanische Garantie, die es einzelnen europäischen Ländern – allen voran Deutschland – erlaubte, eigene nationale Prioritäten im Osten zu verfolgen²⁶. Viel zu schnell, befürchtet Gregory Treverton vom Council on Foreign Relations, könnte sich die NATO umgestalten. Der Abzug amerikanischer nuklearer Waffen aus Europa sei durchaus nicht auszuschließen, eine völlige Denuklearisierung aber könne nicht im Interesse des Westens liegen²⁷.

Um solchen Stimmungen in Europa vorzubeugen, drängen die Amerikaner ihrerseits auf eine Veränderung des Bündnisses: Angesichts der gewandelten Rahmenbedingungen im Ost-West-Verhältnis soll der militärische Aspekt der Allianz modifiziert, gleichzeitig aber die politische Komponente stärker ausgebaut werden. Nach

24 So George Bush in seiner Rede an der Oklahoma State University am 4. Mai 1990, in: *Survival, Documentation No. 4/1990*, S. 364.

25 Vgl. dazu Michael Moodie, *Burden-Sharing in NATO: New Debate With an Old Label*, in: *The Washington Quarterly*, Autumn 1989, S. 61–71.

26 Vgl. Henry Kissinger, *The End of NATO*, in: *Washington Post* vom 24. 7. 1990.

27 In: *Time* vom 8. 10. 1990.

Jahren und Jahrzehnten der Kontroverse und einer politisch defensiven Grundhaltung erwies sich das Bündnis in der Phase des Umbruchs in Europa vor allem deshalb als stabiler Rahmen, weil die Amerikaner die Bereitschaft zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen erkennen ließen. Für die künftige politische Rolle im Prozeß der Umordnung Europas wird es entscheidend sein, welchen Verlauf die Reform des Bündnisses nimmt. Wichtig ist, daß sie von einer für die Öffentlichkeit überzeugenden politischen Interpretation des Wandels in Europa ausgeht. Auf keinen Fall darf sie als bloßes Resultat bürokratischer Politik im Bündnis erscheinen.

Im Mittelpunkt steht erstens die Frage, wie die Funktionen des Bündnisses angesichts des Zerfalls des Warschauer Pakts neu zu definieren sind. In Erwartung der Reduzierung vor allem amerikanischer Streitkräfte in Europa muß zunächst ein Dispositiv gesucht werden, das im Krisenfall eine möglichst rasche Rückführung abgezogener Truppen im Bündnisrahmen ermöglicht. Dieses sogenannte Rekonstitutionskonzept wurde von amerikanischer Seite zugrunde gelegt und ging zuletzt von verschiedenen Varianten aus – von einer Halbierung der Präsenz bis zu einer Verringerung auf rund 100 000 Soldaten²⁸.

Zweitens ist die NATO nicht mehr als der dominante Rahmen anzusehen, sie hat ihre wichtigsten Funktionen gerade in der Stabilisierung eines Gefüges internationaler Strukturen. Ausdruck fand dies im Konzept einer NATO innerhalb eines sogenannten „framework of interlocking institutions“, wie es das Ministerrats-Kommuniqué bereits im Dezember 1990 formulierte. Danach besteht die Hauptaufgabe des Bündnisses darin, ihre bisherige Funktion der Kriegsvermeidung durch Abschreckung nur noch dann zu übernehmen, wenn die Politik des Interessenausgleichs mit dem Gegner scheitern sollte.

Eine Reform der Streitkräftestruktur und der Strategie muß von der Situation nach dem Abzug der GUS-Streitkräfte hinter die Grenzen der ehemaligen Sowjetunion, d. h. von einem Zustand strategischer Entflechtung ausgehen. Dieser Abzug stellt den entscheidenden strategisch-politischen Wandel an der Ostgrenze dar. Damit verändert sich nicht nur die Wahrscheinlichkeit, sondern auch die zeitliche Struktur künftiger Konflikte: die Vorwarnzeiten werden verlängert.

Im Falle größerer Konflikte soll die NATO daher über drei Kategorien von Streitkräften in der Vorlaufphase verfügen: die „main forces“, denen bei einem Angriff der Verteidigungsauftrag obläge, die „rapid reaction forces“ (Schnelle Eingreiftruppe) und die „augmentation forces“ (Zusatzstreitkräfte), ein neuer Begriff für den bisher üblichen Terminus „Verstärkungstruppen“. Damit würde die NATO-Strategie nicht wie bisher vor allem auf mögliche Eskalation zum Zwecke der Abschreckung, sondern auf militärisches Verhalten in der Konfliktvorlaufphase einwirken. Das Ganze liefe auf eine Kombination von Krisenmanagement, Rekonstitution, Abschreckung und Verteidigung hinaus – ein Konzept, welches als Strategie der „dissuasion“ (Abraten) vorgestellt wurde.

Mit Blick auf den Osten ist es außerdem notwendig, sich innerhalb des Bündnisses mit der schwierigen Frage der Definition des Bündnisfalls auseinanderzusetzen. Nicht nur an die Bedeutung von außereuropäischen Eventualfällen ist zu denken, sondern auch an die Tatsache, daß jeder Konflikt, in den die NATO in Mitteleuropa vielleicht doch irgendwann einmal verwickelt werden sollte, bei der momentanen Ausgangslage noch mit einer Invasion in ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten eingeleitet werden müßte, bevor es zu einer Verletzung von NATO-Territorium kommt.

Bisher haben die Amerikaner es durchaus verstanden, das Bündnis als flexibles Instrument zu nutzen. Sollte die Allianz weiterhin bei der Organisation der Zusammenarbeit mit Osteuropa erfolgreich sein, wird sie sich den Nachweis ihrer Existenzberechtigung ersparen können. In einer Phase, in der der Einsatz militärischer Machtmittel fraglicher geworden ist, wird dies für das Bündnis von großer Bedeutung sein. Nur so kann es auch bündnisinterne Funktionen ausüben, die sich nicht gleich der öffentlichen Diskussion ausgesetzt sehen, so den Ausgleich unter den wichtigsten Bündnispartnern schaffen und die wichtige Frage der amerikanischen Militärpräsenz klären. Diese bleibt nach der Abnahme der Bedrohung aus dem Osten – keinesfalls ihrer endgültigen Aufhebung²⁹ – auch aus einem anderen Grund vorerst unerlässlich: Sie ist am besten dazu geeignet, im Mittelmeerraum den Frieden zu bewahren und von dort aus ihren Einfluß zum Vorteil aller Bündnispartner auf den mittelöstlichen Krisenherd auszuüben. Die künftige Sicherheit Europas wird sich eben in viel stärkerem Maße an seiner Südflanke entscheiden.

29 Vgl. Colin S. Gray, *The Soviet Threat in the 1990s*, in: *Global Affairs, Special Issue 1990*, S. 25–44.

28 Vgl. *Washington Post* vom 27. 6. 1991.

Die Bundeswehr vor neuen Aufgaben und Herausforderungen

I. Einführung

Eine Zielvorgabe der „künftigen Aufgaben der Allianz“ vom 14. Dezember 1967, gemeinhin als „Harmel-Bericht“ bekannt, lautete: „Eine endgültige und stabile Regelung in Europa ist jedoch nicht möglich ohne eine Lösung der Deutschlandfrage, die den Kern der gegenwärtigen Spannungen in Europa bildet. Jede derartige Regelung muß die unnatürlichen Schranken zwischen Ost- und Westeuropa beseitigen, die sich in der Teilung Deutschlands am deutlichsten und grausamsten offenbaren.“¹ Durch den „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“² vom 12. September 1990, umgangssprachlich „2+4-Vertrag“ genannt, hat Deutschland seine staatliche Einheit auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts erlangt: Die „Deutsche Frage“ ist damit endgültig beantwortet worden.

Die Überwindung der deutschen Teilung ist das Resultat von historischen, radikalen Wandlungen in Europa, das seine politische und strategische Landkarte erstmals in der Geschichte verändert hat, ohne daß zuvor ein Krieg stattfand. Die Entwicklung grundlegend neuer sicherheitspolitischer Strukturen ist notwendig, weil die bisherigen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nicht mehr existieren. Hierzu zählen im wesentlichen:

- Der europäische kommunistische Staatenblock ist zusammengebrochen. Die Ost-West-Konfrontation und die bipolar dominierte Struktur der internationalen Beziehungen sind zu Ende, weil die primäre Konflikursache nicht mehr besteht. Der Ost-West-Konflikt basierte nicht auf wechselseitigen politischen Mißverständnissen und Fehldeutungen, die im Zuge vermehrten Informationsaustauschs letztlich hätten abgebaut werden können. Er war objektiver Natur. Es standen sich mit bürokratisch-diktatorischem Staatssozialismus und Liberalismus, mit

Sowjetsystem und demokratischem Gemeinwesen zwei diametral entgegengesetzte, unvereinbare Gesellschaftsentwürfe gegenüber. Es handelte sich um einen tiefgreifenden macht- und ordnungspolitischen Systemgegensatz.

- Seit dem 1. April 1991 ist die östliche Militärkoalition durch freiwillige Selbstauflösung nur noch Geschichte. Konstitutiv für diesen geschichtlich beispiellosen Vorgang war zum einen die Herauslösung der DDR als entscheidendes Bindeglied der Warschauer Vertragsorganisation. Zum anderen empfanden auch die neuen Regierungen der ehemaligen „Satellitenstaaten“ der UdSSR, nunmehr souveräne ostmitteleuropäische Völkerrechtssubjekte, die östlichen Blockstrukturen als Last.
- Aus der Perspektive dieser jungen Demokratien besteht zwischen der NATO und der zerfallenden UdSSR/GUS ein sicherheitspolitisches Vakuum. Ungarn, Polen und die CSFR wollen verständlicherweise aber keine „Pufferzone“ sein. Nicht zuletzt aufgeschreckt durch den versuchten Staatsstreich von Führungseliten des sowjetischen ideologisch-militärischen Komplexes vom August 1991, sind sie sehr an einer Mitgliedschaft in der NATO interessiert.
- Die „neue“ Bundesrepublik Deutschland ist nunmehr befreit von den seit ihrer Gründung die Bonner Politik einschränkenden alliierten Vorbehaltsrechten. Der latenten Sorge unserer Nachbarstaaten, daß dem durch die wiedererlangte volle Souveränität möglich gewordenen erweiterten Aktionsradius deutscher Außenpolitik nicht erneut auch wieder machtpolitische Ambitionen folgen, haben auf Initiative der Bundesrepublik die 2+4-Vertragsstaaten so einfach wie klug Rechnung getragen: Die Bundesrepublik Deutschland bleibt integriertes Mitglied in der EG und in der NATO.

Diese Mitgliedschaften bewirken, daß die Europäer die deutsche Einheit nicht als Destabilisierung der Sicherheit auf dem Kontinent ansehen. Damit auch materiell die Bundeswehr als mögliches deutsches militärisches Machtpotential ein-

1 NATO-Tatsachen und Dokumente, NATO Informationsabteilung, Brüssel 1976, S. 3.

2 Vgl. Bulletin, Nr. 109, 14. 9. 1990.

gehegt bleibt, enthält der 2+4-Vertrag die deutschen Streitkräfte beschränkende Ordnungs-elemente. Es sind dies die Reduzierung der Bundeswehr auf 370 000 Soldaten, der Verzicht auf Herstellung und Besitz von ABC-Waffen und auf Verfügungsgewalt über sie³, ferner das Verbot der Stationierung von ausländischen Truppen (d.h. konkret von NATO-Einheiten) und der Dislozierung von Kernwaffen in Ostdeutschland⁴.

Gerade was den letztgenannten Punkt anbelangt, hat der sozialdemokratische Außenpolitiker Norbert Gansel auf ein Dilemma aufmerksam gemacht: „Es kann doch auf die Dauer mit der deutschen Identität nicht vereinbar sein, daß die Hälfte unseres Staates als Stationierungsboden benutzt werden kann und die andere Hälfte auf ewig nicht.“⁵ Erinnert sei in diesem Zusammenhang, daß es die heutige Bundesregierung war, die vor der Wende in der DDR sozialdemokratische Konzeptionen nuklear- und chemiewaffenfreier Zonen in Teilen der alten Bundesrepublik und der ganzen ehemaligen DDR stets heftig mit dem Vorwurf kritisiert hatte, dies führe zu Zonen unterschiedlicher Sicherheit. Gerade dem aber hat jedoch die Bundesregierung unbefristet zugestimmt. N. Gansel hierzu: „Diese Verpflichtungen aus dem 2+4-Vertrag gelten übrigens auch für ewig, denn der Vertrag enthält keine Änderungs- oder Kündigungsmöglichkeiten.“⁶ Zum Zeitpunkt der Abkommensunterzeichnung waren jedenfalls die heutigen sicherheitspolitischen Gegebenheiten keinesfalls erkennbar vorprogrammiert. Vor dem Hintergrund der Fortführung der transatlantischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der wachsenden Bedeutung der UNO für die Durchsetzung von Völkerrechtsprinzipien sowie der geostrategischen Lage und Interessendeterminanten Deutschlands erfolgt der Schutz seiner territorialen Integrität und der Freiheit seiner Entwicklung künftig mit einer „neuen“ Bundeswehr.

Im folgenden sollen die neuen Aufgaben und Herausforderungen der Bundeswehr auf den vier Feldern thematisiert werden:

- Aufbau gemeinsamer deutscher Streitkräfte (Integration der ehemaligen NVA in die Bundeswehr),
- Wehrpflichtarmee oder Berufsstreitkräfte,

3 Vgl. Artikel 3 des 2+4-Vertrages.

4 Vgl. Artikel 5 des 2+4-Vertrages.

5 Vortrag vor dem Gesprächskreis „Sicherheit und Abrüstung“ der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn am 13.3. 1991, schriftliche Aufzeichnung der Rede, S. 18.

6 Ebd., S. 2.

- Bundeswehreinsätze im Rahmen der UNO und
- Legitimation und Akzeptanz der Bundeswehr.

II. Integration der ehemaligen NVA

In seiner Rede vor Angehörigen der wenige Stunden zuvor aufgelösten Nationalen Volksarmee (NVA) und der Bundeswehr am 3. Oktober 1990 in Strausberg (Sitz des ehemaligen DDR-Ministeriums für Nationale Verteidigung, danach Außenstelle des Bundesverteidigungsministeriums) beteuerte Minister Stoltenberg, die Integration der NVA in die Bundeswehr werde nicht zu einer gesamtdeutschen Armee mit Soldaten erster und zweiter Klasse führen: „Einheit setzt Versöhnung voraus.“⁷ Der Kommandeur des neu aufzubauenen Bundeswehrkommandos Ost, Generalleutnant Schönbohm, versprach dem zivilen und militärischen Personal: „Wir wollen Sie helfend begleiten – als Kameraden!“⁸ Das klang nach vorne gerichtet und versöhnlich, ganz im Wortsinn seines Chefs. So General Schönbohm auch vor einer Gruppe von DDR-Journalisten in einem Interview: „Wir sind ein Deutschland, ein Staat, eine Armee, eine Armee in der Demokratie. Meine Aufgabe besteht darin, die Zukunft zu gestalten, und nicht, die Vergangenheit zu bewältigen. Man muß die Zukunft gestalten in Kenntnis der Vergangenheit. Und jeder Offizier oder Unteroffizier, der lange Zeit in der NVA gedient hat, muß mit seiner persönlichen Vergangenheitsbewältigung fertig werden ... Ich jedenfalls bin dagegen, daß man versucht, Gesinnungen zu überprüfen.“⁹

Dieser Vertrauensvorschuß in die künftige Loyalität der neuen Bundeswehrangehörigen war wohl auch ein notwendiges deutliches Zeichen – nach innen. Seit Monaten war die Bundeswehr in zwei Lager gespalten: in Befürworter und Gegner der Übernahme von NVA-Offizieren in die Bundeswehr. Radikal und zuweilen polemisch wurde diese Kontroverse in der Presse¹⁰ und in sicher-

7 Vgl. Friedrich Holtzendorff, Die Bundeswehr im Prozeß der Vereinigung, in: Europäische Wehrkunde, (1990) 11, S. 626.

8 Ebd.

9 Neues Deutschland vom 26. 9. 1990, S. 8.

10 Vgl. hierzu beispielhaft: Günther Gillissen, Auflösen – ohne Rest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 25. 7. 1990 und die sich darauf beziehenden Leserbriefe vom 13. 8. 90; 15. 8. 90; 17. 8. 90 sowie Hans Rühle, Wer bricht hier wem den Hals?, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. 8. 1990.

heitspolitischen Periodika¹¹ ausgetragen. Die Vertreter einer Integration plädierten für eine faire Chance für das militärische Führungspersonal. Daß sich hierzu auch NVA-Offiziere als Anwälte in eigener Sache zu Wort meldeten, kann nicht verwundern. Im wesentlichen lauteten ihre Argumente: Man muß zwischen Polit- und Truppenoffizieren differenzieren; man habe versucht, in der NVA gewissenhaft die Aufgaben zu erledigen; man sei von der eigenen politischen Führung betrogen worden.

Die Gegner einer Integration von NVA-Offizieren in die Bundeswehr verwiesen insbesondere auf den Parteicharakter der NVA, wie er sich unmißverständlich im Fahneid widerspiegelte. Zuweilen wurde auch auf das offensive Denken und die entsprechenden militärischen Strukturen der NVA bis zur Wende hingewiesen. Das gesamte Ausmaß der eindeutig offensiven Strategie – im krassen Gegensatz zur Friedenspropaganda – wurde jedoch erst im Zuge des Aufbaus des Bundeswehrkommandos Ost und der Übernahme der NVA bekannt¹².

Der Ablehnung lag aber wohl auch die quantitative Größenordnung des NVA-Offizierskorps zugrunde. Der Personalbestand der NVA betrug am Übernahmetag, dem 3. Oktober 1990, 93 000 Soldaten. Davon besaßen nicht weniger als 32 210 den Offiziersrang, 24 400 waren Unteroffiziere. Zwar war die Mannschaftsstärke aufgrund der erheblich verringerten Einberufung von Wehrpflichtigen in der Zeit der politischen Wende in der DDR auch bedeutend unter die Soll-Stärke der Einheiten gesunken. Andererseits hatte Pfarrer Eppelmann, DDR-Verteidigungsminister zur Zeit des politischen Umbruchs, vor dem 3. Oktober bereits alle Offiziere über 55 Jahre und alle Generale sowie Admirale, vor allem jedoch sämtliche Polit-offiziere entlassen. Einige tausend Offiziere waren auch aus eigener Initiative bereits aus der NVA ausgeschieden. Diesem Schritt lagen vorwiegend zwei Motive zugrunde: Zum einen wollten sie in der ehemals „feindlichen“ Bundeswehr nicht dienen; zum anderen waren sie zu Recht der Auffassung, zu jenem frühen Zeitpunkt noch gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben; außerdem kam für Sie die Aussicht einer möglichen Über-

nahme in das Dienstverhältnis der Bundeswehr einem Lotteriespiel gleich.

Die NVA war zu ihrer Zeit bei weitem zu offizierslastig gewesen. Die Bundeswehr kam bei einem Personalbestand von 490 000 Soldaten mit ca. 40 000 Offizieren aus; die 174 000 Mann umfassende NVA besaß fast ebenso viele. Diese hohe Führerdichte in der NVA läßt sich in mehrfacher Hinsicht erklären: Die oberste Devise der SED insbesondere für die Streitkräfte lautete „gegenseitige Kontrolle“, die den Offizieren oblag, denn die waren fast ausnahmslos Mitglied in der SED. Der Unteroffiziersstand hatte in der DDR nur ein geringes Sozialprestige. Viele Aufgaben, die in der Bundeswehr von qualifizierten Unteroffizieren ausgeübt werden, übernahm in der NVA ein Offizier. Und schließlich gab es in der NVA im Gegensatz zur Bundeswehr keine Trennung zwischen militärischen und wehrgorganisatorischen Verwaltungsaufgaben. Hinzu kamen noch Aufgaben und Kompetenzen auf den „Gebieten der Zusammenarbeit mit Partei und Massenorganisationen, des Sports, des Fernmeldewesens, der Heizversorgung sowie der medizinischen Versorgung. Andererseits war die NVA eine Art ‚Staat im Staat‘ mit vielen eigenen Einrichtungen, wie Fabriken, Ferienanlagen, Erholungsheimen, Jagdhäusern, Bauruppen und Einrichtungen zur Eigenversorgung bis hin zu einer armeeeigenen Brauerei und einer Schnapsfabrik.“¹³

Für das Bundeswehrkommando Ost mit seinen anfänglich 240 Offizieren/Unteroffizieren aus der Bundeswehr und 360 Offizieren/Unteroffizieren der ehemaligen NVA¹⁴ war die Weiterverwendung der NVA-Offiziere nur ein Teilaspekt eines komplexen und komplizierten Gesamtprozesses der *Reduzierung, Eingliederung und Umstrukturierung*.

1. Reduzierung

Mit dem Vollzug der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 umfaßte die neue Bundeswehr insgesamt 588 000 Soldaten. Diese Größenordnung muß gemäß dem 2+4-Vertrag bis zum 31. Dezember 1994 auf 370 000 Mann verringert werden. Die Wehrverwaltung des Bundes ist von der Personalreduzierung nicht betroffen. Der Anteil ehemaliger NVA-Angehöriger soll bis dahin von 93 000 auf 50 000, davon 25 000 Zeit- und Berufssoldaten,

11 Vgl. Europäische Wehrkunde (1990) 3, S. 172 ff.; (1990) 4, S. 201 ff. und 206 ff.; (1990) 5, S. 268; (1990) 7, S. 377 ff.; (1990) 9, S. 496 ff.

12 Vgl. Josef Joffe, Aufmarschpläne und Ausrüstung der NVA belegen nun, daß die DDR-Armee im Kriegsfall als Angriffsspitze weit nach Westen vorgestoßen wäre, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 10. 1990, S. 3; Karl Feldmeyer, NVA besaß elf statt sechs Divisionen, in: FAZ vom 30. 11. 1991, S. 4.

13 „Der Aufbau der Bundeswehr in den neuen Ländern“, IAP-Dienst, 8–9/1991, S. 3.

14 Nach dem 3. Oktober 1990 wurden weitere 1200 Offiziere und 800 Unteroffiziere, in der Regel Feldwebel, zur Unterstützung des Bw-Kommandos Ost abgeordnet.

verkleinert werden. Für den NVA-Offiziersbestand heißt dies radikaler Abbau von 32 210 auf etwa 4 000 militärische Führer. In diesem Zusammenhang ist allerdings versäumt worden, einen entsprechenden Schritt auch bei den Generälen und Admirälen der Bundeswehr vorzunehmen. Während die vormalige Bundeswehr mit 495 000 Soldaten 237 dieser militärischen Führungsstellen besaß, soll die neue Bundeswehr mit 370 000 Soldaten immer noch von 209 Generälen und Admirälen kommandiert werden. Die gesamte Reduktion auf die geplante Soll-Stärke wird möglich durch die Verringerung von 873 Truppenteilen mit 1 460 Einzeldienststellen auf etwa 450 militärische Dienststellen.

Im Gegensatz zum Offizierskorps, wo die quantitative Bedarfsdeckung gerade auch vor dem Hintergrund der eingereichten Anträge auf Übernahme mit einer zweijährigen Verpflichtung sichergestellt ist, fehlen bei der in Ostdeutschland stationierten Bundeswehr 3 700 der unteren Unteroffiziersgrade und bei den Feldwebeln. Der mit der deutschen Einheit verbundene vergrößerte Arbeitsmarkt und Ungewißheiten über die berufliche Zukunftsperspektive im Tätigkeitsfeld der Bundeswehr verantworten in hohem Maße mit die Nachwuchsprobleme der Bundeswehr insgesamt. Jüngsten Erklärungen der Hardthöhe zufolge¹⁵ fehlen fast 10 000 Unteroffiziere, und auch bei den Offiziersanwärtern gibt es zunehmende Rekrutierungslücken.

Die Monate der revolutionären Veränderungen nach der Maueröffnung bis zum 3. Oktober 1990 hatten auch einen erheblichen Einfluß auf die Zahl der Wehrpflichtigen und Grundwehrdienstleistenden der noch existenten NVA. Die neugeschaffene Möglichkeit der Wehrdienstverweigerung wurde vielfach in Anspruch genommen, Nichtbefolgung der Einberufung oder unerlaubtes Fernbleiben von der Truppe waren keine Einzelfälle. Das Ergebnis war, daß am 3. Oktober 1990 mit 38 000 Grundwehrdienstleistenden die Einheiten in der Regel nur zur Hälfte ihrer Soll-Stärke besetzt waren.

2. Eingliederung

Der Dienstantritt in der nun gemeinsamen Bundeswehr erfolgte am 2. Januar 1991 für 7 000 Wehrpflichtige aus den neuen Ländern. Unter der Maßgabe, einer möglichst großen Anzahl von ihnen eine Grundausbildung nach dem Standard und unter den Bedingungen der Bundeswehr/

West zu ermöglichen sowie die Integration zu entwickeln, leisteten 4 300 die Grundausbildung in Einheiten dort ab. Im Gegensatz zu den Regeln in der Bundeswehr, die Wehrpflichtigen in Einheiten einzuziehen, die möglichst heimatnahe liegen, berief die DDR ihre Rekruten zu möglichst heimatfernen NVA-Truppenteilen ein. Analog zu den alten Bundesländern gibt es auch in Ostdeutschland ein starkes Süd-Nord-Gefälle im Wehrpflichtigen-Aufkommen. Dennoch gelang es, etwa 50 Prozent der Grunddienstleistenden „im Bereich ihrer örtlich zuständigen Kreiswehrrersatzämter zu verwenden. Die andere Hälfte wurde unter Beachtung der jeweils günstigsten Verkehrsverbindungen so eingeplant, daß eine ‚heimatferne Verwendung‘ über 250 km zum Wohnort vermieden wird.“¹⁶

Zur großen Aufgabe und Herausforderung des Zusammenwachsens der deutschen Streitkräfte in Ostdeutschland gehört insbesondere die Vermittlung und Identifikation mit dem Konzept vom Staatsbürger in Uniform und der Inneren Führung. Als ihre Schlüsselbereiche gelten das Verständnis von der Funktion und Rolle der Bundeswehr im demokratischen Rechtsstaat und die daraus resultierenden Grundsätze der Führung und Ausbildung in den Streitkräften auf der Basis der Treuepflicht zum Staat und von dessen Fürsorge für die Soldaten. Es ist deshalb verwunderlich, daß die von der Bundesregierung auf Vorschlag des Bundesverteidigungsministeriums eingesetzte „Unabhängige Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr“ (Jacobsen-Kommission) in ihren Empfehlungen im Abschlußbericht der Integration von Soldaten der ehemaligen NVA in die Bundeswehr lediglich zwei Sätze widmet, von der Sache her wichtig gewesene konkrete Vorschläge der Umsetzung aber vermissen läßt: „Die Bundeswehr hat die Aufgabe und die Chance, die Soldaten aus den neuen Bundesländern vom Wert des Wehrdienstes im demokratischen Rechtsstaat zu überzeugen, zugleich auch die Streitkräfte in den neuen Ländern als Armee in der Demokratie gesellschaftlich zu verankern. Sie darf bei der Erfüllung dieser Aufgaben nicht alleine gelassen werden. Sie braucht aktive Unterstützung der gesellschaftlichen Institutionen.“¹⁷

Dabei könnte das Konzept der Inneren Führung unter bestimmten Bedingungen durchaus zum

¹⁵ Vgl. Die Welt vom 29. 1. 1992, S. 8.

¹⁶ IAP-Dienst (Anm. 13), S. 5.

¹⁷ Unabhängige Kommission für die künftigen Aufgaben der Bundeswehr. Abschlußbericht und Empfehlungen (des weiteren als Abschlußbericht zitiert), Bonn, 24. September 1991, S. 33.

„Exportschlager“ der Bundeswehr werden. Es sind nämlich nicht nur deutsche Waffen, die auf der Hitliste internationaler Begehrlichkeiten nach deutscher Militär- und Sicherheitspolitik stehen. In der Bundeswehrführungsakademie, der Akademie für Information und Kommunikation sowie im Zentrum für Innere Führung in Koblenz geben sich mittlerweile die Militärs und Verteidigungsexperten aus Ländern des ehemaligen Warschauer Vertrages, inklusive der GUS, die Klinke in die Hand. Sie alle sind sehr am spezifischen deutschen militärischen Führungs-, Erziehungs- und Ausbildungskonzept interessiert. Innere Führung ist aber keine einfach zu kopierende militärische „Software“. Sie bedingt ein entsprechendes demokratisches, institutionelles sowie gesellschaftspolitisches Umfeld, eine gewachsene politische Kultur. Wenn auch die aktuelle „Nachfrage“ häufig über die Grenze der personellen Kapazitäten an Lehrbefähigten für die Innere Führung hinausgeht, so sollten sich die Betroffenen doch immer daran erinnern: Vor dem Hintergrund deutscher Militärgeschichte zeugt es von tiefem Vertrauen in die Politik der Bundesrepublik Deutschland, daß ihre Armee in der zentralen Frage des Berufs- und Selbstverständnisses offenbar Vorbildcharakter besitzt.

Von entscheidender Bedeutung für den organisatorischen Prozeß der Integration der ehemaligen NVA war die vollständige Übernahme der Kommandogewalt durch Bundeswehroffiziere auf den höheren Kommandoebenen; bei den Regimentern war das zu 70 Prozent, bei den Bataillonen immerhin noch zu 50 Prozent der Fall. Militärisches Führungspersonal aus der Bundeswehr/West zur Beratung wurde bis zur Kompanieebene abgeordnet. Mittelfristig wird sich daran nichts ändern. Damit zwangsläufig verknüpft sind die psychologischen Wirkungen: Die vom SED-Regime mit sehr hohem Sozialprestige und vielen materiellen Privilegien direkter und indirekter Art ausgestatteten NVA-Offiziere gehören nun zu einem erheblichen Teil in der neuen Bundeswehr zur personellen „Verfügungsmasse“ im Rahmen der notwendigen Reduktion. Häufig wurden sie auch nur (bei Staboffizieren in der Regel) einen oder mehrere Dienstränge niedriger übernommen. Die psychosozialen Folgen als Konsequenz des radikalen Verlusts von vormaligem Elitestatus und -bewußtsein und ihre Behebung sollten näher untersucht werden.

3. Umstrukturierung

Beim Prozeß der Neukonzeption der Bundeswehr wird nach Auffassung von Generalinspekteur Klaus Naumann „vermutlich kein Stein auf dem anderen bleiben können“¹⁸. Zum einen hängt dies mit der Reduktion auf 370 000 Bundeswehrsoldaten bis 1994 zusammen. Um diese völkerrechtlich fixierte Höchststärke zu erreichen, muß die Bundeswehr/West, ausgehend von der Größenordnung vom 3. Oktober 1990 von 588 000 Soldaten, 218 000 Mann abbauen. Im Bereich der Rüstungsvorhaben bis zum Jahr 2005 beabsichtigt die Hardthöhe aufgrund der fundamental gewandelten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, durch Streichungen, Streckungen und Verringerungen 44 Mrd. DM einzusparen. Die nun revidierten Beschaffungsplanungen stammten noch aus der Zeit des Kalten Krieges. So benötigt z. B. das Heer gemäß seinem neuen Auftrag in Zukunft weniger schwere Panzer. Dem Rotstift zum Opfer fielen auch Jagdpanzer, Panzerfestbrücken und nachkampffähige Panzerabwehr-Hubschrauber¹⁹. Das Bundesverteidigungsministerium konnte sich bislang aber noch nicht zu einer klaren Entscheidung über die Produktion oder den Ausstieg aus dem Milliarden teuren, parlamentarisch wie auch militärisch umstrittenen Jäger 90 durchringen.

Eine künftig verkleinerte, weniger schwer bewaffnete, zum Teil hochmobile, teils gekaderte Bundeswehr soll folgende Struktur haben:

„Zur Grundausrüstung gehören alle Kräfte zur Wahrung der Souveränität, territoriale Kräfte und solche mit Ausbildungs- und Versorgungsaufgaben sowie Kräfte mit Mittlerfunktion zwischen militärischen und anderen staatlichen Organisationen. Dies sind Kräfte, die nur auf nationalem Gebiet eingesetzt werden und die im Frieden voll präsent sind.

Schnell verlegbare Kräfte werden zur Bewältigung kleinerer Konflikte und für Krisenmanagement bei kurzer Vorbereitungszeit in Mitteleuropa wie überall im Bündnisgebiet benötigt. Sie sind im wesentlichen mobilmachungsunabhängig, bestehen aus Teilen aller drei Teilstreitkräfte und enthalten auch die notwendigen Unterstützungselemente.

Die Aufwuchskräfte müssen nach längerer Vorbereitungszeit und nach Mobilmachung in der Lage

18 „Sicherheitspolitik im Umbruch. Herausforderung an die Bundeswehr.“ Vortrag an der Führungsakademie der Bundeswehr am 19. 11. 1991, Bundesverteidigungsministerium, Informations- und Pressestab, Materialien, Dezember 1991, S. 22.

19 Vgl. im einzelnen zu den Beschaffungen, Streckungen, Streichungen: Bundeswehr aktuell, 4/1992, S. 2.

sein, gemeinsam mit unseren Verbündeten die Verteidigung unseres Landes zu gewährleisten. Sie bestehen im Frieden aus teilaktiven und gekadereten Truppenteilen. Hier gilt es, die Führungsfähigkeit zu erhalten, um die erforderliche Ausbildung sinnvoll und langfristig betreiben zu können.“²⁰

4. Wehrpflichtarmee oder Berufsstreitkräfte

Das neue Bundeswehrstruktur-Konzept stellt die Weichen für die „Neuorientierung unserer Streitkräfte von einer Präsenzarmee hin zu einer Ausbildungs- und Mobilmachungsarmee mit einer begrenzten Anzahl von schon im Frieden einsatzbereiten Verbänden“²¹. Diese Neuorientierung führt zwangsläufig zur Frage nach der Art des Wehrsystems, zumal angesichts der drastisch gestiegenen Wehrdienstverweigerungsquote. 1990 stellten noch 75 000 junge Männer den Antrag auf Wehrdienstverweigerung, 6 000 von ihnen waren Reservisten. 1991 stieg die Antragsflut sprunghaft auf bereits 140 000, davon 35 000 Reservisten, in der alten Bundesrepublik und auf 150 000 im geeinten Deutschland. Für dieses hohe Niveau sei, so beruhigen sich die Planer auf der Hardthöhe, psychologisch der Golfkrieg mitverantwortlich. Eng verknüpft mit der Art des Wehrdienstes und seiner Dauer ist die Ausbildungszeit an den komplexen und hochtechnisierten Waffensystemen sowie die Frage der Wehrgerechtigkeit: Die derzeitige zwölfmonatige Wehrdienstzeit reduziert sich abzüglich der Urlaubs- und Dienstausgleichsansprüche realistisch auf achteinhalb Monate²². Der Wehrexperte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Benno Zierer, führte im Kontext von Wehrpflichtarmee und Wehrgerechtigkeit in der Bundestagsdebatte über den „Jacobsen-Bericht“ aus: „Von drei Wehrpflichtigen muß nur einer die Uniform anziehen. Bei der Reduzierung auf 370 000 wird nur noch einer von vier Wehrpflichtigen eingezogen werden.“²³ Im Bundesverteidigungsministerium schließt man in Zukunft eine jährliche Verweigerungsquote zwischen 20 und 25 Prozent nicht mehr aus.

In der öffentlichen Diskussion über den künftigen Wehrmodus wird in der Regel eine Korrespondenz zwischen allgemeiner Wehrpflicht und demokratischem Gemeinwesen mit einem Hinweis auf Theodor Heuss, demzufolge die „Wehrpflicht das legi-

time Kind unserer Demokratie“ sei, betont. Die Bundeswehr müsse eine Wehrpflichtarmee bleiben, weil auf diese Weise ihre gesellschaftliche Integration und Kontrolle gewährleistet bleibe. Paul Breuer, Beauftragter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für Bundeswehrfragen, erhob die allgemeine Wehrpflicht gar in den Rang eines Stücks „Staatsräson“²⁴.

Die Jacobsen-Kommission betonte demgegenüber, „daß es keine Wehrform gibt, die allein der Demokratie angemessen ist, denn Wehrform und Staatsform verhalten sich allenfalls indifferent zueinander“²⁵. So hätten z. B. diktatorische Regime wie die UdSSR, das Dritte Reich und die DDR ihre Armeen aus Wehrpflichtigen rekrutiert. Andererseits sähe Großbritannien keinen Widerspruch zur langen Demokratietradition, seine Streitkräfte als Berufarmee zu unterhalten. Der Bundesrepublik Deutschland bescheinigt die Kommission in ihrer über vierzigjährigen politischen Entwicklungsgeschichte eine hinreichend gewachsene, stabile Demokratieggarantie gegen eine Regression zum „Staat im Staate“ im Falle einer Entscheidung für eine Freiwilligen- oder Berufsstreitmacht.

Obwohl das Für und Wider von Freiwilligen-Streitkräften sowie der verschiedenen Varianten der Wehrpflichtarmee im einzelnen diskutiert wurde²⁶, konnte oder wollte die Jacobsen-Kommission keinen anderen Rat geben als diesen: „Die Kommission empfiehlt, mittelfristig an der Allgemeinen Wehrpflicht mit einem zwölfmonatigen Grundwehrdienst festzuhalten. Die Kommission sieht sich gegenwärtig nicht in der Lage, ein langfristiges Votum für eine der Wehrformen abzugeben. Sie betrachtet die Eckdaten der Streitkräfteplanung bis 1995 als Übergangsstruktur. Sollte jedoch eine Reduzierung der Streitkräfte auf unter 370 000 erforderlich werden, stellt sich die Frage der Wehrform neu. Die Option Freiwilligenstreitkräfte sollte dann ernsthaft geprüft werden.“²⁷

Diese abwartende, vorsichtige Beurteilung teilen auch die Wehrexperthen von Regierung und Opposition, wie die Bundestagsdebatte über den Jacobsen-Bericht zeigte. So bildete denn auch die dezidierte Prognose von Benno Zierer eher die Ausnahme: „Die Wehrpflichtarmee ist ein Auslaufmodell. Sie wird das Jahr 2000 bestimmt nicht erreichen.“²⁸

20 Sicherheitspolitik im Umbruch (Anm. 18), S. 19.

21 Bundesminister der Verteidigung, Gerhard Stoltenberg, im Deutschen Bundestag, 16. 1. 1992, Bundestagsprotokoll, S. 5881.

22 Vgl. Sicherheitspolitik im Umbruch (Anm. 18), S. 21.

23 Redebeitrag im Deutschen Bundestag, 16. 1. 1992, Bundestagsprotokoll, S. 5886.

24 Ebd., S. 5892.

25 Abschlußbericht (Anm. 17), S. 21.

26 Vgl. ebd., S. 25–27.

27 Ebd., S. 27.

28 B. Zierer (Anm. 23).

5. Bundeswehreinsätze im Rahmen der UNO

Mit der staatlichen Einheit Deutschlands und damit verbunden der Herstellung der uneingeschränkten nationalen Souveränität ist der Bundesrepublik Deutschland, so die Auffassung der die Bundesregierung tragenden politischen Kräfte, auch mehr weltpolitische Verantwortung zugewachsen. Im Rahmen der UNO müsse Deutschland nunmehr bereit sein, auch an militärischen Maßnahmen der Weltgemeinschaft teilzunehmen. Konsequenterweise postulierte vor diesem Hintergrund Verteidigungsminister Stoltenberg: „Deshalb ist es erforderlich, möglichst bald klare Voraussetzungen für Bundeswehreinsätze aufgrund von Beschlüssen der UNO zu schaffen. Und zwar muß es hier um die ganze Bandbreite der Reaktionsformen gehen, die nach der UN-Charta möglich sind.“²⁹

Gemeint sind hier die in Kapitel VII der UN-Charta aufgeführten „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“. Sie beinhalten das Spektrum von Wirtschaftssanktionen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen (Artikel 41) bis hin zu militärischen Einsätzen (Artikel 42), zu deren Durchführung der Weltsicherheitsrat auch einzelne seiner Mitglieder beauftragen kann (Artikel 48).

Ein analoges Votum hat die FDP abgegeben. Der Arbeitskreis für Außen-, Sicherheits-, Europa- und Entwicklungspolitik der FDP-Bundestagsfraktion beschloß auf einer Klausurtagung vom 19.–21. April 1991: „Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, daß sich die Bundeswehr an militärischen Einsätzen im Rahmen von UN-Aktionen beteiligen kann. Dies sollte sich auf Einsätze der UN-Friedenstruppen (Blauhelme) beziehen, sich aber auch auf Kampfeinsätze erstrecken, und zwar unabhängig davon, ob diese unter UN-Kommando stehen oder auf Ermächtigung der UN beruhen. Da hierin ein Abweichen von der bisherigen Staats- und Verfassungspraxis liegt, ist eine Grundgesetzänderung erforderlich.“³⁰

In seiner vormaligen Funktion als stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion befürwortete Norbert Gansel ebenfalls einen Bundeswehreinsatz im Rahmen der UNO: „Es ist auch nicht auszuschließen, daß es einmal den militärischen Ernstfall geben wird, und wenn es ihn geben

sollte, wenn er wirklich unvermeidlich ist, dann meine ich, muß er unter der Verantwortung der UNO, des Sicherheitsrates, des Generalstabsausschusses gegen internationale Rechtsbrecherstaaten oder Individuen eingesetzt werden ... Die Möglichkeit, Bundeswehreinheiten unter UN-Kommando zu stellen, ist eine Weiterentwicklung der Unterstellung von Bundeswehreinheiten unter das NATO-Kommando. In der Entwicklung von der Nationalstreitkraft über die NATO-Streitkraft zur internationalen Streitkraft muß sich für die Zukunft ein fortschrittliches Selbstverständnis der Streitkräfte entwickeln.“³¹

Seine Ausführungen sind jedoch eine klare Ablehnung von militärischen Aktionen auf der Basis von UN-Beschlüssen, die, wie beim Golfkrieg, unter der strategischen Führung eines Mitglieds des Sicherheitsrats (USA) nach Artikel 48 UN-Charta stehen.

Die Position von Norbert Gansel, Karsten Voigt und anderen SPD-Sicherheitsexperten reflektiert allerdings nur eine Minderheitsmeinung in der Partei. Die Mehrheitsmeinung wiederholte während der Bundestagsdebatte über den Jacobsen-Bericht noch einmal Walter Kolbow, Sprecher der Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik der SPD-Fraktion, indem er darauf verwies, daß die SPD nur einer Verfassungsänderung zustimmen werde, die für die Bundeswehr „den Blauhelmeinsatz im Rahmen von Friedensmissionen der Vereinten Nationen ermöglicht“. Einem „weltweiten Kampfeinsatz“³² der Bundeswehr erteilte er eine deutliche Absage. Diese Haltung steht in Übereinstimmung mit der sehr restriktiven Position des Bremer Parteitags der SPD. Es heißt dort: „Eine Ausweitung der Aufgaben von NATO und WEU mit dem Ziel eines möglichen Einsatzes ihrer Truppen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes und die Aufstellung von dazu vorgesehenen Eingreiftruppen lehnen wir ab. Eine Grundgesetzänderung mit dem Ziel, der Bundeswehr solche oder andere militärische out-of-area-Einsätze zu ermöglichen, ist mit unserer Friedens- und Sicherheitspolitik unvereinbar. Eine deutsche Beteiligung an militärischen Kampfeinsätzen unter UNO-Kommando oder durch Ermächtigung der UNO lehnen wir ab. Die Bundesrepublik Deutschland muß jedoch in der

29 „Zukunftsfragen der Bundeswehr im vereinten Deutschland“, Rede auf der Kommandeurstagung der Bundeswehr in Bonn am 13.3. 1991, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 4/1991, S. 22.

30 FDP, Fachinfo Bundeswehr, Nr. 2299, Bonn, 22.4. 1991.

31 Vortrag vor dem Gesprächskreis (Anm. 5), S. 16f.; seine Position, Bundeswehreinheiten unter UN-Kommando in multinationalen Streitkräften zur Friedenssicherung und -gestaltung auch in Krisengebieten einzusetzen, wiederholte Gansel erst jüngst wieder; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 20.1. 1992, S. 1.

32 Redebeitrag im Deutschen Bundestag, 16.1. 1992, Bundestagsprotokoll, S. 5884.

Lage sein, sich im Rahmen der UNO an friedenserhaltenden Maßnahmen (Blauhelm-Mission) zu beteiligen. Friedenserhaltende Maßnahmen sind:

- a) Friedenstruppen, die durch ihre Anwesenheit einen Waffenstillstand garantieren;
- b) Militärische Beobachtergruppen, häufig lediglich Offiziere, zur Überwachung von Friedensabkommen;
- c) UN-Friedensmissionen unter ziviler Leitung mit gemischt militärischer und ziviler Komponente ...

Der Einsatz deutscher Truppen für Blauhelm-Aktionen der UNO bedarf in jedem Fall der Zustimmung des Deutschen Bundestages.³³

Diese restriktive Position kann und wird sicherlich nicht die letzte Antwort der deutschen Sozialdemokratie hinsichtlich der Politikfähigkeit und Glaubwürdigkeit deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein. Den Frieden wiederherstellende, erhaltende und gestaltende UNO-Missionen müssen nicht nur kontrolliert, sondern zunächst auch durchgeführt werden. Mit anderen Worten: Wenn die Vereinten Nationen zu einer effektiven Welt-solidargemeinschaft heranreifen sollen, dann können nicht nur stets die anderen die berüchtigten „Kastanien aus dem Feuer holen“, wohingegen für uns die Parole lautet „ohne mich“. Es spricht übrigens vieles dafür, daß die Aufstellung von UNO-Streitkräften nach Artikel 43 UN-Charta und die Einsetzung eines UNO-Generalstabsausschusses nach Artikel 47 UN-Charta eine aggressionsabhaltende Wirkung entfalten könnte. Deshalb mehr Vertrauen, Unterstützung und Mut zur UNO!

Die Weltgemeinschaft muß jedoch reorganisiert werden. Der Weltsicherheitsrat mit seinen fünf ständigen Mitgliedern³⁴, die als Siegermächte des Zweiten Weltkrieges zu den Gründern gehörten und zugleich auch die fünf führenden nuklearen Waffenmächte der Welt waren, repräsentieren eine überkommene Großmachtordnung. So besitzen Frankreich und Großbritannien nach der Dekolonisation heute lediglich noch Mittelmacht-

status. Die VR China ist ein Dritte-Welt-Land. Die Sowjetunion gibt es nicht mehr. Die einzige wirkliche Macht sind die USA. Das kollektive Sicherheitssystem basiert auf dem Konsensprinzip der Fünf und funktioniert auch nur dann, wenn ihre jeweiligen Interessen miteinander kompatibel sind. Der Weltsicherheitsrat steht eben nicht stellvertretend für die nicht existierende Weltregierung. Militärische Befriedungsmaßnahmen der UNO können derzeit z. B. noch durch ein Veto des kommunistisch-totalitären Sicherheitsratsmitglieds VR China blockiert werden.

Im Zusammenhang mit der etwaigen deutschen Teilnahme auch an militärischen Befriedungsaktionen der UNO sollte – darüber scheint unter den Befürwortern weitgehend Konsens zu bestehen – nur das Freiwilligkeitsprinzip zum Tragen kommen. Dies wirft jedoch mehrere Fragen auf: Was passiert, wenn keine hinreichende Anzahl von Soldaten dem Ruf der Weltorganisation Folge leisten will? Freiwillige werden in der Regel Längerdienende, also Unteroffiziere/Offiziere, sein. Bestimmte militärische Aufgaben, zumal Kampfaufträge, können jedoch nur von dem Gesamtsystem Soldaten–Unteroffiziere–Offiziere geleistet werden.

Die Beteiligung an sogenannten „peace-keeping operations“ wäre für die Bundesrepublik nicht unbedingt Neuland. Bereits 1988/89 nahmen fünfzig Freiwillige des Bundesgrenzschutzes an der UNTAG (UN Transition Assistance Group) in Namibia teil. An dieser Aktion beteiligte sich auch die DDR. Der nächste „Einsatz“, diesmal waren es drei Ärzte und drei Pfleger der Bundeswehr, folgte im November 1991 im Rahmen der UNAMIC (UN Advanced Mission in Cambodia). Dieses Jahr werden voraussichtlich fünfzehn Polizisten des Bundesgrenzschutzes bei der MINURSO (Mission des Nations Unies pour un Référendum au Sahara Occidental) teilnehmen.

„Außerhalb des eigentlichen UN-„piece-keeping“ wurden nach dem Krieg gegen den Irak Sanitäts- und Transporteinheiten der Bundeswehr bei der Hilfe für die kurdischen Flüchtlinge im Iran, deutsche Minensuchboote im Persischen Golf sowie ein Transall-Transporter und drei Hubschrauber der Luftwaffe zur Verbringung von UN-Inspektoren nach Bagdad und für sonstige Überwachungsmissionen der Weltorganisation im Irak eingesetzt.“³⁵ Während des Golfkrieges saß die Bundesrepublik Deutschland militärisch nur auf der Zuschauertri-

33 In: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1991) 6, Dokumente zum Zeitgeschehen, S. 895f.

34 Durch die Resolution 2758 (XXVI) beschloß die UN-Generalversammlung am 25.10. 1971, „der VR-China alle Rechte wieder zuzuerkennen, die Vertreter ihrer Regierung als einzige rechtmäßige Vertreter Chinas bei den Vereinten Nationen anzuerkennen und die Vertreter Chiang Kaisheks unverzüglich von ihrem unrechtmäßig eingenommenen Sitz in den Vereinten Nationen und den mit ihr verbundenen Organisationen auszuschließen“.

35 Niels Hansen, Verpflichtungen auch außerhalb der NATO, in: FAZ vom 12. 11. 1991, S. 9.

büne. Ihre finanzielle Unterstützung für die direkt kriegsführenden Parteien beläuft sich auf 17 Mrd. DM. Hinzu kamen umfangreiche militärtechnische Lieferungen wie Waffen und Munition. Nicht zu vergessen ist die Drehscheibenfunktion, die die Bundesrepublik während des Golfkrieges gespielt hat. Im Yom-Kippur-Krieg 1973 verwehrt noch die damalige Bundesregierung den USA, Kriegsmaterial aus US-Beständen in der Bundesrepublik über Bremerhaven nach Israel zu verschiffen.

6. Legitimation und Akzeptanz der Bundeswehr

„Unter Legitimation werden Rechtfertigungsbestrebungen der in Politik und Administration Verantwortlichen zur Begründung sicherheitspolitischer Grundsatz- und Einzelfallentscheidungen verstanden. Legitimität setzt sich aus der empirisch meßbaren Anerkennungsbereitschaft der Bevölkerung (Akzeptanz) und, als Resultat einer rationalen Auseinandersetzung der sinnstiftenden Institutionen über die ‚Moral‘ der Sicherheitspolitik, aus der ethisch qualifizierten Anerkennungsbereitschaft (Akzeptabilität) zusammen. Legitimation und Legitimität weisen Wechselwirkungen auf. Die Sicherheitspolitik muß zunächst gut begründet werden, wenn sie überhaupt akzeptiert werden soll.“³⁶ Legitimitätsbegründungen haben somit eine politische, rechtliche sowie ethische Ebene.

Im historischen Kontext westdeutscher Militär- und Sicherheitspolitik sind diese Ebenen jeweils unterschiedlich intensiv herausgestellt worden. Die Aufstellung der Bundeswehr erfolgte bekanntlich sechs Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Sie war die Konsequenz der damaligen Außen- und Militärpolitik der UdSSR, die vor dem Hintergrund ihrer „Patenrolle“ im Korea-Krieg sowie ihres theoretischen wie rhetorischen weltrevolutionären Anspruchs westlicherseits als machtpolitisch und expansionsorientiert und damit als objektive Gefährdung beurteilt wurde. Insbesondere waren es die Stärke, Bewaffnung, Dislozierung und Doktrin der sowjetischen Streitkräfte, die während des Kalten Krieges die *raison d'être* für die Bundeswehr lieferten. „Wer und was bedroht die Freiheit der deutschen Eigenentwicklung“, oder „was verteidigt die Bundeswehr/wer ist ihr potentieller militärischer Gegner?“ – dies waren die Wertfragen, mit der die Akzeptanz der militärisch gestützten Sicherheitspolitik stets auf hohem Niveau gehalten werden konnte.

³⁶ Hans-Joachim Reeb, Warum noch Streitkräfte, in: Information für die Truppe, (1990) 2, S. 49.

Im Zuge des Neuen Denkens mit Glasnost und Perestrojka schwand jedoch in der bundesdeutschen Öffentlichkeit mehr und mehr die Perzeption und das Gefühl von sowjetischer Bedrohung. Die Bundeswehr kam durch den „Gorbatschow-Effekt“ in eine Begründungskrise. Ihre Argumentation, daß sich unter Gorbatschow lediglich die sowjetischen sicherheitspolitischen Absichten, nicht jedoch in gleichem Maße bereits auch schon die militärischen Fähigkeiten zur raumgreifenden Offensive und zu Überraschungsangriffen geändert hätten, wurde häufig als typische militärkonservative Einschätzung abgetan.

Der ehemalige Bundesverteidigungsminister Rupert Scholz versuchte, dieser sich verbreiternden Schere zwischen öffentlichem Bewußtsein und offizieller sicherheitspolitischer Lagebeurteilung Rechnung zu tragen. Er rückte die Souveränitätsfrage ins Zentrum der Legitimation der Bundeswehr. In der Tat konnte er mit dieser Verknüpfung auf die westdeutsche Wiederbewaffnungsgeschichte verweisen. Es war im wesentlichen Bundeskanzler Adenauer, der seinerzeit darauf bestand, daß die im Deutschlandvertrag zuerkannten Souveränitätsrechte mit der Sicherheitsfrage – dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur WEU und NATO – in einen unmittelbaren Zusammenhang gestellt wurden.

Diese Legitimitätsbegründung führte aber nicht auch schon zu einer entsprechenden Akzeptanz³⁷. Wie denn auch – konnte der Souveränitätsansatz doch angesichts der historischen Realitäten nicht überzeugen. Denn gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik war die Bundesrepublik aufgrund der alliierten Vorbehaltsrechte und die volle Integration in die NATO eben nicht souverän. Nicht einmal einen nationalen Generalstab besaß die Bundeswehr. Auch nach dem Vollzug der deutschen Einheit ist die Bundeswehr nach wie vor eine Bündnisarmee ohne eigenen Generalstab. Spötter meinten daher hinsichtlich Scholz' Souveränitätsansatz, daß hierfür auch die Existenz des Bonner Wachbataillons genüge.

Vor dem Hintergrund der völlig veränderten, historisch unvergleichbar positiven Sicherheitslage der Bundesrepublik, kann und muß die Bundeswehr nur mehr ethisch legitimiert werden. Die zentrale politisch-normative Frage muß demnach lau-

³⁷ Der für Personalfragen zuständige Stabsabteilungsleiter, Brigadegeneral Oltmanns, sagte im Sommer 1991 vor dem Forum „Bundeswehr und Gesellschaft“, die „Anzahl der Deutschen, die die Bundeswehr als wichtig betrachteten, sei derzeit nicht einmal halb so hoch wie noch vor zehn Jahren“, in: FAZ vom 3. 7. 1991, S. 4.

ten: „Wofür stehen wir?“ Eine Antwort darauf: „Die Bundeswehr empfängt ihren Auftrag aus Artikel 1 des Grundgesetzes, nämlich aus der Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die menschliche Würde zu schützen. Sie nimmt damit das in der Satzung der Vereinten Nationen verankerte Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung in Anspruch.“³⁸ Die Jacobsen-Kommission betont demgegenüber als „Sinn des soldatischen Dienstes“ die Streitkräfte als Instrument der staatlichen Politikfähigkeit: „Es muß stärker ins öffentliche Bewußtsein gerückt werden, daß Staat und

38 H.-J. Reeb (Anm. 36), S. 55.

Gesellschaft ohne die Fähigkeit zur Landesverteidigung und ohne den Willen zur Selbstbehauptung fremden Zwecken ausgeliefert sind. Sicherheit und Verteidigung dürfen auch in Zukunft nicht allein als Sache des Staates betrachtet, sondern müssen zugleich als allgemeine gesellschaftliche Aufgabe verstanden werden.“³⁹

Der geforderten breiten Verantwortungsethik wird aber wohl eher eine Wehrpflichtarmee als Spiegel der Gesellschaft entsprechen als eine mehr berufsorientierte Armee.

39 . Abschlußbericht (Anm. 17), S. 32.

Reinhard Wolf: Opfer des eigenen Erfolgs? Perspektiven der NATO nach dem Kalten Krieg

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/92, S. 3–16

Die historische Erfahrung zeigt, daß Bündnisse im allgemeinen zerfallen, bald nachdem sie ihren Gegner besiegt haben. Droht dieses Schicksal nunmehr auch der NATO nach der erfolgreichen Beendigung des Kalten Krieges? Kann sie auch ohne die sowjetische Bedrohung als militärische Allianz bestehen bleiben? Dies wird letztlich davon abhängen, wie ihre Mitglieder in Zukunft das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Bündniszugehörigkeit einschätzen.

Der Nutzen der NATO-Mitgliedschaft geht mit dem Nachlassen der östlichen Bedrohung stark zurück. Die Staaten Nordamerikas und Westeuropas sind kaum mehr auf wechselseitigen Beistand angewiesen, weil künftige militärische Gefährdungen nicht mehr einem ganzen Kontinent, sondern nur noch einzelnen Regionen gelten werden. Die Kosten der Bündniszugehörigkeit bleiben hingegen weitgehend bestehen, insbesondere die Einschränkungen der nationalen Autonomie. Die NATO beschränkt die Handlungsfreiheit ihrer Mitglieder auf zweifache Weise: Sie verpflichtet sie zu Beistand auch in Situationen, in denen nationale Interessen eine neutrale Position nahelegen, und sie erschwert durch ihre Konsultationsprozeduren unilaterale Initiativen in der Außen- und Verteidigungspolitik.

Wenn die NATO langfristig erhalten werden soll, um sowohl eine Renationalisierung der europäischen Sicherheitspolitik als auch eine Abkopplung der USA zu verhindern, darf vor allem der Nutzen der Bündniszugehörigkeit nicht weiter zurückgehen. Dazu sollte die europäische Sicherheitsidentität nur vorsichtig institutionalisiert und die militärische Integration der NATO so weit wie möglich beibehalten werden. Gleichzeitig wären die Kosten der Mitgliedschaft zu senken, indem die politischen Konsultationen bewußt auf das Maß beschränkt werden, das zur Erhaltung eines strategischen Grundkonsenses erforderlich ist. Die Aufnahme neuer Mitglieder sollte ebenso vermieden werden wie die Abgabe von Sicherheitsgarantien.

Michael Staack/Oliver Meier: Die KSZE und die europäische Sicherheit. Kooperative Konfliktverhütung für Gesamteuropa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/92, S. 17–26

Gesamteuropäische Kooperation läßt sich weder auf die KSZE beschränken, noch sollte diese mit Aufgaben überfrachtet werden, die von anderen Organisationen sachgerechter bearbeitet werden können. Die KSZE verfügt aber, im Gegensatz etwa zu EG und NATO, über zwei grundlegende Vorteile: ihr Teilnehmerkreis ist gesamt- und nicht teileuropäisch; und sie ist nicht auf bestimmte Aufgaben eingeschränkt, sondern flexibel bei der Definition neuer Inhalte und Funktionen.

Vier Problemlagen sind es vor allem, zu deren Regelung die KSZE gegenwärtig beitragen kann: zur Festigung sicherheitspolitischen Vertrauens durch beschleunigte Abrüstung und militärische Transparenz; zur Stabilisierung der neuen Demokratien im Osten; zur Verhütung und Schlichtung zwischen- und innerstaatlicher Konflikte sowie zum Schutz von nationalen Minderheiten.

Der KSZE-Prozeß hat seine Fähigkeit zur Anpassung an veränderte Bedingungen seit 1989 hinreichend unter Beweis gestellt; dennoch entsprechen die Kapazitäten und Kompetenzen der KSZE noch nicht den politischen Notwendigkeiten. Als das Nordamerika, Europa und die „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ überspannende „kooperative Dach“ wird sie in den kommenden Jahren immer dann gefordert sein, wenn nach Überzeugung ihrer Teilnehmerstaaten politische Herausforderungen von gesamteuropäischer Bedeutung sind, auch am ehesten gesamteuropäisch geregelt werden können, und eine andere, erprobte Institution zur Problembearbeitung nicht zur Verfügung steht. Ein weiteres Abgehen vom Konsensprinzip ist dabei ebenso absehbar wie eine sachbereichsspezifische Fortsetzung ihrer Institutionalisierung.

Stefan Fröhlich: Die USA, Europa und die transatlantischen Beziehungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/92, S. 27–36

Europa als Zentrum jahrzehntelangen ideologischen Konflikts im Rahmen zweier Blöcke ist zum Ausgangspunkt für die Institutionalisierung eines unerwarteten Friedens zwischen den USA und dem Machtbereich der ehemaligen Sowjetunion geworden. Spätestens nach dem gescheiterten Putsch vom vergangenen Jahr in Moskau ist man in den USA zwar der Überzeugung, daß der Kommunismus sich überlebt hat. Dennoch wirft der Umbruch im Osten Europas für die Amerikaner vielfältige Fragen auf: Wie kann man Demokratie und wirtschaftliches Wachstum in der GUS und in Osteuropa fördern? Lassen sich die beiden Militärblöcke durch ein paneuropäisches Sicherheitssystem ersetzen und mit welcher amerikanischen Beteiligung? Oder baut man den amerikanischen Schutzschild in Europa einfach ab, nachdem Demokratie und Handelswelt über die Ost-West-Spannungen triumphiert haben?

Für Amerika stellen die Dezentralisierungstendenzen in Europa eine Herausforderung dar, die gleichermaßen die traditionellen Grundmuster amerikanischer Außenpolitik wie die Frage nach der Notwendigkeit einer angemessenen Präsenz als europäische Ordnungsmacht berührt.

Wulf-W. Lapins: Die Bundeswehr vor neuen Aufgaben und Herausforderungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/92, S. 37–46

Eine erhebliche Herausforderung für die Bundeswehr ist die Integration der ehemaligen Nationalen Volksarmee der DDR in die nun einheitlichen deutschen Streitkräfte bei gleichzeitiger notwendiger Reduktion der Bundeswehr auf 370 000 Soldaten bis Ende 1994. Dies – wie die gesamte, radikal veränderte sicherheitspolitische Landschaft – bedingt zugleich eine Umstrukturierung der Bundeswehr zu einer weniger schwer bewaffneten, teils hochmobilen, teils gekaderten Streitkraft.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Bundeswehr weiterhin eine Wehrpflichtarmee bleiben soll und kann, oder ob die Entwicklung in Richtung Aufstellung von mehr Freiwilligenverbänden als erster Schritt zu einer künftigen deutschen Berufsarmee geht. Die Entscheidung darüber könnte bereits bald fallen, sollte sich die Zahl der Kriegsdienstverweigerer auf dem derzeitigen hohen Niveau für die kommenden Jahre stabilisieren und der Bundeswehr neue Aufgaben im Rahmen der UNO – über ‚peace-keeping‘-Funktionen hinaus – zuwachsen.

Diese neuen Aufgaben und Herausforderungen für die Bundeswehr weisen möglicherweise den Weg für neue Legitimationsbegründungen, weil der bisherige Hinweis auf die sowjetische Bedrohung nicht mehr zutrifft.