

# Inhalt

Vorwort .....	7
1. Sicherheit in der internationalen ‚Un-Ordnung‘ .....	9
1.1 Sicherheit: Begriffe und Konzepte .....	12
1.2 Kollektive Sicherheit und Regionalpakte als Eckpfeiler internationaler Sicherheit .....	20
2. Die Nato als Sicherheitsorganisation .....	26
2.1 Was ist die Nato? Allianztheoretische Überlegungen .....	26
2.2 Die Gründung von Brüsseler Pakt und Nato .....	31
2.3 Analyse des Nato-Vertrags .....	35
3. Die Entwicklung der Nato im Überblick .....	41
3.1 ‚Nato I‘: 1949 bis 1989 .....	42
3.2 ‚Nato II‘: 1990 bis 1999 und ‚Nato III‘: 1999 bis 2014 .....	48
3.3 ‚Nato IV‘: ab 2014 .....	53
4. Struktur, Aufbau und Funktionsweise der Nato .....	62
4.1 Politische Strukturen der Nato .....	64
4.2 Militärische Strukturen der Nato .....	72
5. Entwicklung der Nato-Strategie .....	86
5.1 Von der ‚massiven Vergeltung‘ zur ‚flexiblen Reaktion‘ .....	86
5.2 Strategiewandel nach dem Ost-West-Konflikt .....	89
5.3 Die Debatte um das neue strategische Konzept 2010 .....	92
6. Erweiterungen und Partnerschaften der Nato .....	100
6.1 Qualitative Veränderung: Die Erweiterung als Prozess .....	101
6.2 Russland und die Osterweiterung .....	108
6.3 Entwicklung der Partnerschaften und die Debatte um eine ‚globale Nato‘ .....	116
7. Die Europäisierung der Allianz und die Beziehungen zwischen Nato und EU .....	123
7.1 Europäisierung der Sicherheitspolitik als transatlantischer Streitpunkt .....	126
7.2 Modelle für die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen .....	132
8. Die neuen Aufgaben der Nato: Auf dem Weg zur ‚Sowohl-als-auch-Allianz‘? .....	139
8.1 ‚Out of area‘, ‚humanitäre Interventionen‘, ‚nation building‘ – zum Aufstieg und Fall von Allianzstreitthemen .....	140
8.2 Operationen der Nato: ‚missions redefined‘ .....	146

---

9.	Die Rolle Deutschlands im Bündnis . . . . .	167
9.1	Sperriger Partner trotz Nato als ‚Staatsräson‘ . . . . .	167
9.2	Reorientierung auf Bündnisverteidigung . . . . .	171
10.	Die Nato in der internationalen ‚Un-Ordnung‘ . . . . .	178
10.1	Strukturprobleme der Allianz . . . . .	179
10.2	Die Zukunft der Nato . . . . .	183
11.	Bibliographische Hinweise und Chronologie . . . . .	189
11.1	Informationsmöglichkeiten im Internet . . . . .	190
11.2	Zitierte Literatur . . . . .	191
11.3	Chronologie zur Entwicklung der Nato . . . . .	207
	Abkürzungsverzeichnis . . . . .	212
	Abbildungsverzeichnis . . . . .	214
	Sachregister . . . . .	215
	Personenregister . . . . .	221

## Vorwort

Die Nato hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Wurde der Bündnisverteidigung in den Jahrzehnten nach Ende des Ost-West-Konflikts kaum Bedeutung beigemessen, ist die Frage der kollektiven Verteidigung seit Beginn der Ukraine-Krise 2014 wieder auf der Agenda und hat zu weitreichenden Veränderungen geführt. Gleichzeitig bleibt die Nato im Bereich des militärischen Krisenmanagements aktiv und widmet sich außerdem neueren Themen wie Cyberkrieg, hybrider Kriegsführung, Kontrolle der Migration über das Mittelmeer oder Stabilisierung von Partnern im Süden. Die Allianz ist damit trotz des offiziell proklamierten ‚360-Grad-Blicks‘ einem Spagat zwischen Ost- und Süd-Orientierung ausgesetzt. Gleichzeitig positionieren sich die USA unter Präsident Donald Trump neu und fordern von den Europäern einen wesentlich größeren Beitrag in der Nato ein – sofern die Trump-Administration formalisierten Allianzen wie der Nato überhaupt noch einen hohen Stellenwert einräumt. Mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU wird zudem ein traditioneller Blockierer einer engeren verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im EU-Rahmen seine Vetomöglichkeiten verlieren. Soll dies nicht zu einer Abkoppelung der EU von der Nato im Sinne der Etablierung eines Konkurrenzverhältnisses führen, resultiert daraus ein erhöhter Druck zur Stärkung bzw. Vertiefung der strategischen Partnerschaft zwischen Amerika und Europa.

Die Bedeutung der Nato in der internationalen Sicherheitspolitik unterliegt damit einem erheblichen Wandel, und die transatlantische Sicherheitspartnerschaft wird derzeit unter erheblichen Spannungen neu austariert. Dies spiegelt sich auch in einer zentralen Rolle Deutschlands bei der Neuausrichtung der Nato wider. Grund genug also, ein aktuelles, für eine breite politisch und politikwissenschaftlich interessierte Leserschaft konzipiertes Werk über die Nato vorzulegen.

Sicherheitspolitische Themen werden in der deutschen Öffentlichkeit immer noch stiefmütterlich behandelt. Insbesondere wer sich mit den ‚harten Aspekten‘ – also militärischen Fragen der Sicherheitspolitik – befasst, steht stärker als in anderen Ländern unter einer Art ‚Militarisierungsverdacht‘. Natürlich umfasst Sicherheitspolitik mehr als Militärpolitik und Bündnisse, und kluge Außenpolitik muss daran arbeiten, Konflikte zu entschärfen und Interessen friedlich auszugleichen. Aber solange es militärische Gewalt, Streitkräfte, Verteidigungsministerien und Allianzen gibt, solange ist es auch Aufgabe politikwissenschaftlicher Analytiker, sich mit diesen Themen zu befassen. Ziel dieses Buches ist in diesem Sinne keineswegs, militärische Aspekte der Sicherheitspolitik überzubetonen oder gar zu unterstellen, Militärbündnisse wie die Nato wären bedeutender als andere Instrumente einer umfassenden Sicherheits- und Friedenspolitik. Es will aber dazu beitragen, dass sicherheitspolitische Fragen – die eben auch militärische und militärpolitische Dimensionen umfassen – auch in einer breiteren interessierten Öffentlichkeit sachlich, umfassend und auf einer soliden Faktenbasis diskutiert werden.

Für wertvolle Hinweise, Diskussionen und Unterstützung bei der Literatur- und Dokumentenbeschaffung danke ich meinen MitarbeiterInnen an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, insbesondere Saskia Eggeling B. A., Flora Halbert, Aylin Matlé M. A., Dr. Christian Stock, Larissa Wagner und Dr. Jana Windwehr. Kritische Kommentare und überaus wertvolle Hinweise zu unterschiedlichen Fassungen des Manuskripts verdanke ich dem ehemaligen Präsidenten der ‚Bundesakademie für Sicherheitspolitik‘ und meinem jetzigen Vizepräsidenten-Kollegen der ‚Gesellschaft für Sicherheitspolitik‘, Generalleutnant a. D. Kersten Lahl, sowie Generalleutnant a. D. Dr. Ulf von Krause. Mit zahlreichen weiteren Gesprächspartnern aus Politik, Administration und Militär in Berlin, Washington und Brüssel konnte ich einzelne Gedanken diskutieren und meine Argumente schärfen; da dieser Austausch aber in einer vertraulichen Form stattfand, werden sie hier nicht im Einzelnen genannt. Dem Wochenschau Verlag, insbesondere den beiden Verlegern Dr. Tessa Debus und Bernward Debus sowie Dr. Birgit Wolter danke ich für die ebenso professionelle wie freundschaftliche Zusammenarbeit.

Aus Gründen der Lesbarkeit wird die NATO, anders als im Duden empfohlen, klein geschrieben (Nato). Hinweise und Kommentare zu diesem Buch können Sie gerne an [nato@johannes-varwick.de](mailto:nato@johannes-varwick.de) schicken.

Johannes Varwick, Berlin/Halle (Saale), im April 2017

## 10. Die Nato in der internationalen ‚Un-Ordnung‘

Welche Rolle spielt nun die Nato künftig in der internationalen ‚Un-Ordnung‘? Die Analyse der unterschiedlichen Entwicklungsetappen der Nato in den Jahren 1949 bis 2017 hat gezeigt, dass die Allianz in sieben Jahrzehnten ihres Bestehens eine erhebliche Wandlungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat. Sie ist zunehmend eine lockere Plattform für eine breite Palette an sicherheitspolitischen Themen und nicht (mehr) nur ein eher eindimensionales Militärbündnis zur Abwehr konkreter sicherheitspolitischer Bedrohungen. Die Nato hat sich mithin zu einer ‚Sowohl-als-auch-Allianz‘ entwickelt (siehe Kap. 8). Mit Blick auf die theoretisch-konzeptionelle Erfassung des Wandels kann der Institutionalismus, der auf die Anpassungsleistung der Allianz an veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen abhebt, hohe Erklärungskraft beanspruchen. Zentrale Fragen der Allianztheorie (siehe Kap. 2.1) sind damit jedoch noch nicht beantwortet: Stimmen die Allianzmitglieder hinsichtlich der Einschätzung der sicherheitspolitischen Probleme (weiterhin) überein? Werden die Bedrohungen und Risiken (noch) in gleicher Weise wahrgenommen? Was bedeutet die (weitere) Veränderung des sicherheitspolitischen Umfeldes für die Kohäsion im Bündnis?

Die Allianz muss diese Veränderungen in einem überaus dynamischen internationalen Umfeld vollziehen. „Dynamik und Geschwindigkeit globaler Entwicklungen lassen sich nicht solide vorhersagen. Niemand weiß, was morgen geschieht. Überraschung wird zum Normalfall. Überdeutlich zeigen dies die jüngsten Konflikte mit Wladimir Putins Russland, die uns aus dem schönen Glauben gerissen haben, in Europa sei unumkehrbar tiefer Frieden ausgebrochen. Umso mehr kommt es darauf an, [sich] mit höchster Priorität auf das zu konzentrieren, was nur [Streitkräfte können] und was im Falle des Misserfolgs den größten Schaden [...] verursachen würde: Der existenzielle Schutz von Souveränität und territorialer Integrität“ (Lahl 2016: 2).

Die Frage aber, was dies genau bedeutet und welche Aufgaben, Strukturen und Fähigkeiten daraus resultieren, bleibt hoch umstritten.

Die Nato ist bis heute nicht nur die zentrale vertragliche Grundlage zwischen den Partnern auf den verschiedenen Seiten des Atlantiks, sondern sie bildet trotz aller Unterschiede der Mitgliedstaaten auch eine Wertegemeinschaft, selbst wenn innenpolitische Entwicklungen, etwa in der Türkei, in Ungarn und auch in den USA diesem Fundament durchaus Schaden zufügen können. Die Nato ist zudem einer der wenigen handlungsfähigen sicherheitspolitischen Akteure, die zu komplexen militärischen Operationen im gesamten Aufgabenspektrum – von der Bündnisverteidigung bis zu ganz unterschiedlichen Einsätzen im internationalen Krisenmanagement – in der Lage sind. Durch die Absicherung der strukturellen Nichtangriffsfähigkeit und Transparenz nach innen, die durch den militärischen Planungsprozess und die integrierte Militärstruktur sichergestellt werden, kann die Nato zudem einer Renationalisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik entgegenwirken.

Allerdings hat der ‚Trump-Schock‘ – auch wenn die Konsequenzen für die sicherheitspolitische Praxis nicht so heftig wie befürchtet ausfallen dürften – letztlich allen Staaten nochmal vor Augen geführt, dass in der Sicherheitspolitik offenkundig im Zweifel nur die Rückbesinnung auf die eigene, nationale Handlungsfähigkeit weiterhilft und Bündnisse immer nur Zweckbündnisse auf Zeit sind. Die USA können ihre Interessen und Ziele in (fast) jedem Fall immer auch unilateral verfolgen. Für die kleineren Bündnispartner scheidet in jedem Fall eine rein nationale Handlungsfähigkeit als Alternativoption aus. Aber für die größeren Staaten – Deutschland, Türkei, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien, Polen – sieht das schon anders aus. Auch wenn in allen genannten Fällen der transatlantische oder zumindest der europäische Verbund die Handlungsmöglichkeiten vervielfältigen (bzw. bei Licht betrachtet: erst schaffen) würde und es deshalb in ihrem Interesse bleibt, diese Dimension zu stärken, kann erwartet werden, dass für den Notfall weiterhin – und möglicherweise künftig sogar verstärkt – auch national gedacht wird. Als ein Stimmungsbild dafür mag die Debatte über eine nukleare Bewaffnung Deutschlands gelten. „Sollte Trump seinen pro-russischen Kurs im Amt fortsetzen [...] wird die zentrale strategische Grundlage deutscher Sicherheitspolitik erschüttert: der Wegfall der konventionellen und nuklearen Abschreckung gegenüber Russland durch die Nato. Die Antwort auf den Wegfall des strategischen Schutzes für unsere nationale Sicherheit muss daher lauten: Deutschland braucht Atomwaffen“ (Terhalle 2017).

Solche Stimmen sind zwar bisher extreme Ausnahmen, aber es ist durchaus zu erwarten, dass dies im Falle eines tatsächlichen Vertrauensverlustes in die US-Sicherheitsgarantie intensiver diskutiert würde, möglicherweise auch in der Variante einer wie auch immer gearteten europäischen atomaren Abschreckung (Kiesewetter 2016, Kaczynski 2017). Der Aufbau einer – wie auch immer gestalteten – europäischen nuklearen Abschreckungsfähigkeit, so unreal er heute erscheinen mag, würde aber gleichzeitig zu einer weiteren Abkoppelung der USA von Europa führen. „This could well spell the ultimate end of Nato, which is something the Europeans should only venture into if they have truly sustainable alternatives“ (Thränert 2017: 4).

## 10.1 Strukturprobleme der Allianz

Für die Nordatlantische Allianz ergeben sich mehrere militärische und politische Funktionen, die über das hinausgehen, was sie in der Zeit des Ost-West-Konflikts an Aufgaben zu erfüllen hatte. Doch trotz der neuen Aufgaben und der ungebrochenen Attraktivität für alte wie neue Mitglieder befindet sich die Nato in einem vielschichtigen Dilemma: Die neuen militärischen Aufgaben könnten schnell zu einer Überforderung führen und ob die innere Kohärenz für die neuen politischen Aufgaben in dem Maße gegeben ist, wie sie während des Ost-West-Konfliktes durch die gemeinsame Bedrohungswahrnehmung gegeben war, ist fraglich. Stattdessen könnten Ad-hoc-Koalitionen und ‚Koalitionen der Willigen‘ an Attraktivität gewinnen und den Zusammenhalt im Bündnis untergraben. Zudem ist es nicht ausgemacht, dass sich wichtige Staaten dau-

erhaft innerhalb der Nato und für die Nato engagieren – die Wahl Donald Trumps und die damit verbundenen Zweifel an der Rolle der USA sind hier nur ein besonders drastisches Beispiel.

Der Unterschied zwischen ‚Koalitionen der Willigen‘ und formalen Allianzen ist aber fundamental: Erstere basieren ausschließlich auf eher kurzfristiger Nutzenkalkulation der nationalen Interessen „without requiring them to subscribe to any set of common values or political philosophy“ (Jung 2012). Sie folgen der Logik, dass Staaten keine ‚dauerhaften Verbündeten‘, sondern nur ‚dauerhafte Interessen‘ haben. Was ‚Koalitionen der Willigen‘ aber nicht leisten, ist „to encourage habits of cooperation and deep engagement“ (Murphy 2016: 25) – und genau dies ist wiederum Voraussetzung für faire Lastenteilung unter den Verbündeten. Vermutlich werden sich dennoch in verschiedenen Krisen – die aller historischen Erfahrung nach kommen werden – verschiedene Koalitionen bilden, und die Rolle und Bedeutung der Nato dürfte sich nach deren Brauchbarkeit bei der Koalitionsbildung und der Verfügbarkeit ihrer Ressourcen bemessen.

Die Zukunft der Allianz als handlungsfähiges Bündnis und sicherheitspolitischer Kristallisationspunkt ihrer Mitgliedstaaten ist mithin so offen wie nie. Der Grund für diese Prognose liegt letztlich in zwei zentralen Strukturproblemen der Allianz begründet, die bereits in den vorangegangenen Kapiteln analysiert wurden, auf die jedoch abschließend noch einmal systematisch zurückzukommen ist.

- Erstes Strukturproblem: Bedrohungsperzeption. An erster Stelle steht die Frage, ob es noch eine gemeinsame oder zumindest eine vorherrschende Bedrohungswahrnehmung in der Allianz gibt. Unterschiedliche Einschätzungen bei zentralen Themen wie Gewichtung der unterschiedlichen Aufgaben, Blick nach Osten versus Blick nach Süden, Zuständigkeit für neue sicherheitspolitische Fragen wie Terrorbekämpfung, Cyber- und Energiesicherheit u. a. m. lassen es fragwürdig erscheinen, ob die Bündnispartner noch ein gemeinsames Verständnis von Sicherheit und der daraus ableitbaren Priorisierung der gemeinsamen Aufgaben haben, was aber beides entscheidend für eine gemeinsame Sicherheitspolitik ist.

Generell lässt sich sagen, dass zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, was eine Bedrohung ist bzw. ob eine Bedrohung vorliegt oder nicht, sondern auch die Wahl der Mittel höchst unterschiedlich beurteilt wird. Während eine Reihe der Mitglieder in ‚weichen‘ Bedrohungskategorien wie dem Klimawandel oder großflächigen Umwelterstörungen heute ‚harte‘ Sicherheitsbedrohungen sieht – die natürlich nicht mit militärischen Mitteln zu beeinflussen sind –, sehen andere dies anders und verstehen Sicherheit vorwiegend – wenn auch nicht ausschließlich – nach dem Motto ‚wer einen großen Hammer hat, sieht in jedem Problem einen Nagel‘ als militärisches Problem. In diesen unterschiedlichen Wahrnehmungen liegt auch ein Erklärungsschlüssel für die unterschiedliche Bereitschaft zur finanziellen Ausstattung der Streitkräfte und generell zu Aufwendungen für militärische Sicherheitspolitik, die insbesondere in den USA deutlich anders ausfällt als in anderen Staaten –

der ‚Hammer‘ der USA, um im Bild zu bleiben, ist also sehr groß, und die Wahrscheinlichkeit, dass Themen als ‚Nägel‘ behandelt werden, ist es ebenfalls.

Wenn zudem der Zusammenhang zwischen dem geeigneten Zeitpunkt für ein Eingreifen in Konflikte und dem davon abweichenden öffentlichen Zustimmungsgrad dazu richtig ist (siehe Übersicht 2 in Kap. 1.1), und wenn die daraus abgeleiteten Herausforderungen ebenfalls richtig erfasst sind, dann bedeutet dies zweierlei: Erstens kann ein Bündnis wie die Nato zwar solchen Debatten nicht ausweichen, es resultieren daraus jedoch neue Risiken für den Stellenwert, den die Staaten der Nato in ihren jeweiligen sicherheitspolitischen Strategien beimessen. Zweitens reduziert dies die Möglichkeiten der Nutzung der Nato als Instrument in solchen Krisensituationen. Im internationalen Krisenmanagement könnten die spezifischen Interessen eine gemeinsame Willensbildung zunehmend unterlaufen und sich eher in Richtung der beschriebenen ‚Koalitionen der Willigen‘ entwickeln. Denn wenn absehbar ist, dass es keinen Konsens für solche Art von Einsätzen gibt, dann werden diejenigen Staaten, die sich dennoch Handlungsoptionen in diesem Sinne erhalten wollen, die Allianz lediglich als nachrangiges Gremium betrachten und Vorkehrungen für eigenständiges Handeln schaffen oder erhalten.

Hinzu kommt die Frage, welche Lehren die Allianz aus ihren zahlreichen Einsätzen nach 1990 ziehen soll. Wie in Kapitel 8 dargestellt, ergibt sich aus den bisherigen Nato-Operationen eine extreme Vorsicht bzw. Zurückhaltung beim Eingehen neuer Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Krisenmanagements – unabhängig davon, ob durch VN-Mandat legitimiert oder nicht. Denn Erfolg und Dauer des Engagements sind fraglich, die Mittel sind knapp und die Konzentration darauf führt schnell zu Fähigkeitsdefiziten bei der Vorsorge zur Bündnisverteidigung im engeren Sinne.

- Zweites Strukturproblem: Entscheidungsprozesse. Eine zweite – und eng mit dem ersten Punkt verbundene – Strukturfrage der Allianz ist die Frage, was die Mitgliedstaaten der Nato gemeinsam machen können bzw. wollen und was sie gemeinsam finanzieren möchten.

Insbesondere wird vielfach die Forderung erhoben, dass allen Mitgliedern verstärkt die Möglichkeit einer flexiblen Teilnahme an Nato-Missionen eingeräumt werden soll. Dies ist zwar faktisch (und auch vertraglich) schon heute so, denn die Beistandspflicht gilt nur bei Artikel 5 – und auch dann in seiner praktischen Ausgestaltung nach Ermessen jeder Regierung. Sollte dies aber die generelle Entwicklung der Nato sein, würde dies eine drastische Änderung des Bündnisvertrags bedeuten: Das Konsensprinzip müsste aufgegeben, die integrierte Militärstruktur modifiziert und Nichtmitglieder stärker am Entscheidungsprozess der Allianz beteiligt werden. Möglicherweise wäre dies der einzige Weg, dem Bündnis die Flexibilität einzuräumen, die es für die wahrscheinlichen künftigen Konfliktszenarien benötigt. Aus solchen Ad-hoc-Koalitionen, die die Nato-Ressourcen nutzen möchten, könnten aber – so notwendig sie im Einzelfall sein mögen – gleichwohl unerwünschte Konsequenzen entstehen, denn der ‚casus foederis‘ (siehe Kap. 2.1) würde damit unscharf. Daraus resultierte jedoch, dass die konstatierte ‚kollektive Rationalität‘ von Bündnisentscheidungen kein stabilisierendes Element der in-

ternationalen Ordnung mehr wäre, sondern vielmehr das Sicherheitsdilemma verschärft würde. Denn die gegenwärtige Art der Entscheidungsfindung in der Nato sichert ein hohes Maß an kollektiver Rationalität und lässt hegemonialen Missbrauch (trotz einer im inneren quasi hegemonialen Struktur, siehe Übersicht 14) wenig wahrscheinlich werden. Wenn aber Ad-hoc-Handeln nicht nur im Einzelfall denkbar, sondern bereits konzeptionell eingeplant ist, resultiert daraus bei anderen Akteuren außerhalb des Bündnisses Misstrauen, wodurch möglicherweise neue Konfliktformationen gefördert werden können. Insofern sollte der Lehrsatz aller Außenpolitiker in den Strategiedebatten stärker Berücksichtigung finden: ‚Außenpolitik bedeutet immer, mit den Augen der anderen zu sehen‘. Zum anderen könnte mit Ad-hoc-Koalitionen zusätzlich der innere Zusammenhalt der Allianz untergraben werden.

Bis zu einem gewissen Grad dürfte eine Flexibilisierung des Entscheidungsprozesses aus den beschriebenen Gründen unumgänglich sein, wenn aber eine Entwicklung hin zu einem ‚Werkzeugkasten für Ad-hoc-Koalitionen‘ erfolgen würde, wäre der Zusammenhalt des Bündnisses extrem gefährdet. Denn ein Entscheidungsprozess, an dem alle Mitglieder – zumindest im Grundsatz – mitwirken können, ist die Voraussetzung dafür, dass sich Staaten an dem Bündnis beteiligen und ihre Politik an ihm ausrichten. Sinnvoll wäre es, die Bedingungen für das Handeln in wechselnden ‚Koalitionen der Willigen‘ genauer zu definieren und damit einen verbindlichen Handlungsrahmen zu schaffen. So wäre es denkbar, über die bereits bestehenden und ja auch bereits praktizierten (siehe etwa die ‚Operation Unified Protector‘ in Libyen 2011) Möglichkeiten hinaus einen formalisierten Mechanismus zu entwickeln, bei dem der Nordatlantikat einzelnen Staaten oder Staatengruppen die Nutzung von Nato-Ressourcen gestattet oder aber einen Einsatz politisch absegnet, ohne dass sich alle Staaten beteiligen müssen. Vorstellbar wäre auch die Einführung von Verfahren der konstruktiven Enthaltung oder der verstärkten Zusammenarbeit einzelner Staaten unter dem Dach der Nato. Neben den politischen Problemen, die damit zusammenhängen, stellt sich auch die Frage der gemeinsamen Finanzierung.

Hinzu kommt, dass die Entscheidungsprozesse in der Allianz bei den u. a. in Kapitel 3.3 analysierten ‚hybriden Bedrohungen‘, die naturgemäß ein nicht eindeutiges Lagebild implizieren, unter besonderem Druck stehen. Ziel der Diskussionen und Entscheidungen in der Nato sollte es daher sein, die Voraussetzungen für eine systematische gemeinsame Lagebeurteilung und darauf basierende transparente Entscheidungsprozesse in der Allianz – und zwar für Mitglieder wie für Nicht-Mitglieder – zu stärken und dabei nach Möglichkeit auch Indikatoren und Parameter für eine Entscheidung über eine angemessene Reaktion zu entwickeln. Nur so wäre im Falle einer sich abzeichnenden hybriden Bedrohung rasch ein breiter allianzinterner Konsens bis hin zur möglichen Aktivierung von Artikel 5 des Nato-Vertrags zu erzielen. Die Folge wäre eine bessere Vorhersehbarkeit des Handelns der Allianz, was dann direkt zu mehr internationaler Stabilität beitragen könnte. All dies erfordert eine intensivere politische und militärische Kooperation im Bündnis. Ebenso denkbar ist jedoch auch, dass sich daraus ein Trend zu jeweils wechselnden ‚Koalitionen der Willigen‘ innerhalb oder außerhalb der

Nato verstärkt, mit der internationalen Stabilität und Erwartungsverlässlichkeit („predictability“) unterminiert werden könnten.

## 10.2 Die Zukunft der Nato

Für die Rolle der Nato in der internationalen Sicherheitspolitik und in der ‚internationalen Un-Ordnung‘ ist eine Reihe von Aspekten zu beachten, die nicht immer in gebührender Weise im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit stehen, die aber bei einer umfassenden Bestandsaufnahme berücksichtigt werden sollten. Abschließend sollen drei dieser Themenfelder in den Blick genommen werden:

- Erstens: Die Nato hat sich über ihren ursprünglichen Zweck der Abwehr einer Bedrohung hin zu einer Institution entwickelt, die allgemeine Risiken bewältigt und trotzdem weiterhin ihre ursprüngliche Aufgabe erfüllt – ein Prozess, welcher notwendig war, der aber Nebenwirkungen hat.

Mit der Betonung dieser Anpassungsleistung ist der Funktionswandel der Nato gut zu erklären. Denn mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation hat sich auch das Profil von Allianzen verändert. Allianzen, die – wie die Nato – militärische mit politischen Zwecken verbinden, lassen sich unter dem Begriff ‚umfassende kollektive Verteidigungssysteme‘ einordnen. Schon bei ihrer Gründung benutzte die Nato den Begriff ‚kollektive Selbstverteidigung unter Berufung auf die VN-Charta. Damit wurde auch die internationale Sicherheit – und nicht nur die Sicherheit des Bündnisgebiets – zu ihrer Aufgabe erklärt. Sie stellt zugleich eine Verbindung zwischen der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder und der kollektiven Sicherheit her, deren Träger in erster Linie die Vereinten Nationen sind und mit deren Charta gemäß Artikel 1 Nordatlantikvertrag jeder Einsatz der Nato in Einklang stehen muss.

Die Konsequenzen aus der nicht immer unproblematischen Beziehung zwischen Nato und Vereinten Nationen (siehe Kap. 1.2 und 6.3) sollten auch unter dem Aspekt der Erwartungsverlässlichkeit mit großer Sensibilität diskutiert werden. Das Dilemma ist gleichwohl, dass es durchaus Fälle geben kann, in denen ein militärisches Handeln nicht auf Grundlage eines klaren Mandats des VN-Sicherheitsrats erfolgen kann. Davon abgesehen, dass es immer klüger ist, auf der Grundlage eines solchen Mandats Maßnahmen zu ergreifen, kann es Situationen geben, in denen der Sicherheitsrat durch Vetodrohungen oder tatsächliche Vetos gelähmt ist – und trotzdem die Bewertung einer konkreten Krise Handlungsbedarf nahelegt. Anders formuliert: Im Spannungsfeld zwischen multilateralem Handeln im Nato-Rahmen und dogmatischer Beachtung der völkerrechtlichen Spielregeln der VN-Charta muss sich die Nato auch künftig (wie im Fall Kosovo im Jahr 1999 geschehen) für Ersteres entscheiden können. Dies kann sich natürlich immer nur auf einen eng definierten Ausnahmefall beziehen und bedarf neben intensiven Diskussionen in allen Mitgliedstaaten eines transparenten öffentlichen Diskurses. Aber nur in einer völkerrechtlichen Idealwelt bietet die VN-Charta einen stets funktionsfähigen Rechtsrahmen.

- Zweitens: Mit Blick auf Russland sollte die Nato Mittel- und Osteuropa Allianzsolidarität vermitteln und Russland von weiterem militärischen Abenteuerum abschrecken, ohne damit die Chancen auf eine Rückkehr zu einem konstruktiveren Verhältnis zu untergraben, und zugleich ihre grundsätzliche Fähigkeit zum Krisenmanagement aufrechterhalten – eine schwierige Gratwanderung, die den Verbündeten viel abverlangen wird.

Die ab 2005 insbesondere von Deutschland vorgeschlagene Strategie der ‚Annäherung durch Verflechtung‘ ging sicher in die richtige Richtung. Das politische Ziel war und ist richtig: Russland zur Kooperation zu ermutigen. Das ist leider einstweilen gescheitert. Unbeantwortet blieb schon damals die Frage nach den Grenzen des russischen Einfluss im postsowjetischen Raum. Sollte etwa Staaten wie Georgien oder der Ukraine eine Nato-Beitrittsperspektive abgesprochen werden, weil Russland dadurch einen Einflussverlust befürchtet, oder muss nicht für alle Staaten das Prinzip der freien Bündniswahl gelten? Anders und allgemeiner gewendet: Wie viel destruktive Politik Russlands kann und soll akzeptiert werden, ohne dass dies Konsequenzen für die Vorstellungen von Partnerschaft hätte?

Die ab 2014 eingeleitete moderate, aber dennoch ohne Zweifel ernst gemeinte Rückversicherungspolitik der Nato ist insofern ein richtiger Ansatz (siehe Kap. 4.2 und 6.2). Gleichwohl wird im Rückblick möglicherweise deutlicher, von wie vielen Fehlannahmen die Beziehungen zwischen dem Westen und Russland geleitet wurden. „Die Ukraine-Krise ist schlicht die Rechnung dafür, dass wir unser Klassenziel bei der Anbindung Russlands an den Westen und das westliche Bündnis nicht erreicht haben“ (Ischinger 2014: 19). Möglicherweise ist hier die Wahl von Donald Trump zum 45. Präsidenten der USA eine Chance, die Beziehungen zu Russland in seiner Amtszeit ab Januar 2017 grundlegend zu verbessern. Realistische Theoretiker warnten schon früh, dass die Nato mehr auf russische Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen hätte, und brachten vielfach Verständnis für vermeintliche ‚Einkreisungängste‘ durch eine Ausdehnung des Westens unter der Führung der USA auf. Und in der Tat hat sich das Nato-Territorium seit 1999 um etwa 1000 Kilometer in Richtung russischer Grenze ausgedehnt. So argumentierte John Mearsheimer (2014), dass ein „Dreierpakt des Westens aus Nato- und EU-Erweiterung sowie Demokratieförderung Nahrung für ein Feuer gewesen sei, das nur noch entzündet werden musste“. Christian Hacke (1997: 248) wiederum mahnte bereits früh, die Nato „kann sicherheitspolitische Partnerschaft mit Russland und die Sicherheit der Nachbarstaaten nicht zugleich herstellen“ und sieht darin das zentrale strukturelle Dilemma der Erweiterung.

Natürlich haben die Realisten – wie stets – einen guten Punkt, und Russland hat frühzeitig klar gemacht, dass es die westliche Politik als massive Verletzung seiner Interessen versteht. Und ebenso natürlich muss der Westen selbstkritisch sein und prüfen, ob er bei seiner Strategie seit 1990 von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist. Wie dies jenseits der Krise um die Ukraine seit 2014 zu erreichen ist, bleibt eine offene Frage. Es spricht wenig dafür, dass dies auf dem Wege eines Entgegenkommens gegenüber den selbst definierten russischen Sicherheitsinteressen gehen könnte. Denn das würde

bedeuten, dass das mit militärischer Gewalt geschaffene Denken in Einflusszonen akzeptiert und auf die Prinzipien der ‚Charta von Paris‘ aus dem Jahr 1990 (u. a. freie Bündniswahl, Beachtung der territorialen Integrität der Staaten) verzichtet würde. Insbesondere das Prinzip der territorialen Integrität ist dabei von strategischer Bedeutung für die Stabilität in Europa. „Dieses Prinzip ist etwas, worauf die europäische Friedensordnung nach dem Zweiten Weltkrieg aufbaut. Deshalb müssen wir an dieser Stelle auch so streng sein. Denn wenn das nicht mehr gilt, dann gerät die gesamte europäische Ordnung ins Wanken“ (Merkel 2017).

Russland ist insofern auf dem Irrweg und wird das eines Tages auch erkennen (müssen). Bis es so weit ist, muss das Schlimmste verhindert werden. Das russische nukleare Säbelrasseln gegenüber der Allianz zwingt die Nato-Mitgliedstaaten auch dazu, sich systematischer damit auseinanderzusetzen, welche Rolle Kernwaffen in der künftigen Strategie der Nato einnehmen sollen. Zwar formuliert die ‚Deterrence and Defense Posture Review‘ (DDPR) von 2012 unmissverständlich, dass die Nato eine nukleare Allianz sein wird, solange es Kernwaffen geben wird. Allerdings sind die Grundannahmen, auf welchen die DDPR fußt, mittlerweile brüchig. Zum einen kann Russland gegenwärtig nicht mehr als Partner der Nato betrachtet werden. Daran anknüpfend ist zweifelhaft, ob Moskaus Nuklearwaffenarsenal – das zudem derzeit massiv modernisiert wird – nicht (wieder) gegen die Mitgliedstaaten der Allianz gerichtet ist. Das lässt sich nicht zuletzt daran festmachen, dass Russland den Einsatz von Nuklearwaffen gegen Polen übt, jüngst unter Verletzung der INF-Verträge neue nuklear bestückbare Cruise Missiles in Dienst gestellt hat und damit droht, weitere Atomwaffen in Kaliningrad zu stationieren.

Wie die Analyse der strategischen Konzepte der Allianz deutlich gezeigt hat (siehe Kap. 5), waren und sind die entscheidenden Treiber für die jeweilige Weiterentwicklung der Nato-Strategien die Sowjetunion bzw. später Russland: entweder in Richtung Entspannung und Öffnung (etwa nach Ende des Ost-West-Konflikts bis zur Georgienkrise 2008) oder in Richtung Verschärfung und Fokussierung (während des Ost-West-Konflikts in unterschiedlicher Ausprägung und spätestens wieder seit 2014). Die Bedrohungsanalyse mit Blick auf Russland ist der bestimmende Faktor der Nato-Ausrichtung. Die Nato definiert sich also de facto wesentlich durch ihr Verhältnis gegenüber Russland. Es lässt sich sogar mit einigem Recht argumentieren, dass die Idee des zu Beginn des Buches analysierten ‚fähigkeitsorientierten Ansatzes‘ und die Ausweitung auf neue Aufgaben jenseits der kollektiven Verteidigung immer nur dann trägt, wenn die Lage als hochkomplex, nebulös und vergleichsweise ungewiss eingeschätzt wird – sie ist damit auch ein Indiz für eine gewisse Verunsicherung hinsichtlich der eigenen Ziele und Schwerpunkte. Sobald aber konkrete Bedrohungen (wieder) auftauchen, wird sie rasch zugunsten eines eher ‚bedrohungsorientierten Ansatzes‘ im Sinne klarer Prioritäten aufgegeben (siehe Kap. 1.1).

Nicht nur, aber auch wegen dieser nuklearen Dimension im Verhältnis zu Russland sollten legitime Interessen Russlands identifiziert und ernst genommen werden. Auch aus diesen Gründen sollte intensiver darüber nachgedacht werden, wie es gelingen kann,

Russland wieder aus dessen anti-westlichem Kurs herauszuführen. Es müssen insbesondere Themen identifiziert werden, an denen beide Seiten gleichermaßen Interesse haben – die Syrien-Frage, die Terrorbekämpfung und die Vermeidung von unbeabsichtigter Eskalation sind trotz aller Schwierigkeiten Beispiele dafür.

- Drittens: Die ungeklärte Rolle der EU-Staaten bzw. der EU im Bündnis und die damit zusammenhängende ungewisse Rolle der USA für europäische Sicherheit erzwingen einen Selbstfindungsprozess Europas in Sicherheitsfragen.

Zunächst ist noch einmal auf die zentrale Rolle der USA in der Nato hinzuweisen, die aufgrund ihrer Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft wie auch ihres Militärpotentials und der daraus ableitbaren politischen Rolle die dominierende Macht in der Allianz sind (siehe auch die Übersichten 4 und 11). Mit Übersicht 14 lassen sich die proportionalen Kräfteverhältnisse in den Bereichen BIP und Verteidigungsausgaben gut erfassen. Die Größe der jeweiligen Kreise symbolisiert die Stärke der Mitgliedstaaten im ökonomischen und militärischen Bereich und dabei wird nicht nur deutlich, dass in beiden Bereichen ein ausgeprägtes Übergewicht der USA im Sinne einer Hegemonialstruktur besteht, sondern auch, dass alle anderen Staaten zwar souveräne Staaten sind, jenseits der acht größeren Wirtschafts- (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Spanien, Türkei, die Niederlande) bzw. Militärmächte (Großbritannien, Frankreich, Italien, Kanada, Spanien, Türkei, Polen, die Niederlande) aber ausschließlich kleine und sehr kleine Staaten die Allianz ausmachen. Die acht kleinsten Staaten kommen zusammen auf Verteidigungsausgaben der Höhe Dänemarks, die neun nächstgrößten Staaten gemeinsam auf die Ausgaben von Italien und Spanien zusammen.

Der Grad der europäischen Eigenständigkeit in der Nato bzw. der Europäer insgesamt gehört zu den schwierigsten Themenfeldern. Dabei geht es im Wesentlichen darum, inwieweit die EU Aufgaben, die bisher die Nato wahrgenommen hatte, übernehmen kann und will. Mit der Konkretisierung der GSVP stellt sich die Frage nach ihrem Verhältnis zur Nato neu. Die zentrale Frage ist, ob die EU eine Art ‚Zweigstelle‘ der Allianz für besondere Aufgaben wird oder ob ein großer Teil dessen, was an sicherheitspolitischen Aufgaben auf eine um die GSVP bereicherte EU zukommt, nicht doch besser, schneller und effizienter von der Nato geleistet werden kann. Diese Frage kann nach heutigem Stand noch nicht endgültig beantwortet werden, denn es ist einerseits offener denn je, ob es die EU schafft, sich zu einem einheitlichen politischen Akteur zu entwickeln. Auch ist noch nicht ausgemacht, ob die USA dauerhaft eine ‚europäische Macht‘ bleiben wollen und an formalen Allianzen mit ihren europäischen Partnern interessiert sind.

Die Beziehungen zwischen Nato und EU dürften also auch in Zukunft nicht einfach und auch nicht konfliktfrei sein. Allerdings wäre es angesichts der weitgehenden Mitgliederkongruenz beider Organisationen, der Tatsache des ‚single set of forces‘ wie auch der anspruchsvollen internationalen sicherheitspolitischen Problemagenda völlig unangemessen, wenn sich beide in einer Art ‚Schönheitswettbewerb‘ in Selbstbeschäftigung üben, anstatt wirksame Impulse zur Stabilisierung des internationalen Systems wie



cond scenario takes shape, Nato will be replaced by a greater emphasis on important bilateral relationships“ (Friedman/Shapiro 2017).

All dies zusammengenommen bedeutet, dass der Rollenfindungsprozess der Nato in dem neuen sicherheitspolitischen Umfeld zwar vorangeschritten, aber alles andere als abgeschlossen ist. Die weitere Entwicklung der Nato hängt dabei neben der Entwicklung des Sicherheitsumfeldes wesentlich von der Ausbildung der Interessenlage ihrer Mitglieder ab, insbesondere von Schlüsselstaaten wie den Vereinigten Staaten, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Polen, aber auch der Türkei (die in einer der brisantesten Krisenzonen der Gegenwart liegt und zugleich spätestens nach den überzogenen Reaktionen von Präsident Erdogan auf den Putschversuch im Sommer 2016 innenpolitisch auf einem problematischen Weg ist).

Die Allianz wird somit einen Standort im vierfachen Spannungsfeld zwischen einem ‚kollektivem Verteidigungsbündnis‘, einem ‚Clearing House für globale Interventions-einsätze‘, einem ‚Werkzeugkasten für Ad-hoc-Koalitionen‘ sowie einem ‚System kollektiver Sicherheit‘ finden müssen. Die künftige Strategiefähigkeit der Allianz hängt dabei auch davon ab, inwieweit es gelingt, auch in der Praxis eine gemeinsame Sicht auf die sicherheitspolitischen Probleme zu finden. Wichtig für die Relevanz der Nato wird künftig zudem sein, dass ein realistischer Abgleich zwischen den sicherheitspolitischen Ambitionen in konkreten Einsätzen mit dem politischen (Durchhalte-)Willen zum Erfolg und den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Fähigkeiten stattfindet.

Alles in allem bleibt die Nato mithin ein ordnendes Element in der ‚internationalen Un-Ordnung‘ – selbstverständlich kein hinreichendes, aber doch im militärpolitischen Bereich ein notwendiges. Ihre grundsätzliche Befähigung zur Konfliktregulierung nach innen, zur Verteidigung des Bündnisgebietes wie auch ihre Handlungsmöglichkeiten im militärischen Krisenmanagement machen sie für ihre Mitglieder wie für internationale Stabilität gleichermaßen wichtig. Auch wenn wie immer in der Politik gilt, dass die strukturprägenden Ereignisse letztlich nicht vorhersehbar sind: Die Erfahrungen aus sieben Jahrzehnten Nordatlantischer Vertragsorganisation sprechen dafür, dass die Allianz eine gute Chance hat, auch in den kommenden Jahrzehnten relevant zu bleiben und ihr das Schicksal einer Reihe von Bündnissen und politischen Organisationen erspart bleibt: der Abstieg in die Bedeutungslosigkeit.