

Blaupause für das 21. Jahrhundert? Das strategische Konzept der NATO

Fouzieh Melanie Alamir

Erschienen in: Blätter für deutsche und internationale Politik, April/2000, S. 436-444

Hinführung

Das strategische Konzept der NATO scheint heute, sieben Monate nach seiner Verabschiedung auf dem Washingtoner Gipfel am 24. April 1999, in seiner Bedeutung auf der einen Seite überbewertet, auf der anderen Seite zu wenig beachtet zu sein. Zum einen wird in der publizistischen und wissenschaftlichen Diskussion, die den Kosovo-Konflikt aufarbeitet, vielfach auf das strategische Konzept verwiesen, um die These zu untermauern, der Kosovo-Einsatz der Allianz sei ein Modellfall für das künftige Verhalten der Allianz in internationalen Krisen und Konflikten außerhalb ihres Bündnisgebietes. Das ist, wie zu zeigen sein wird, eine Überinterpretation des Konzeptes als Blaupause oder gar als Vision für die NATO des 21. Jahrhunderts. Zum anderen ist heute, anders als etwa Ende der siebziger Jahre zu Zeiten der Debatten um den NATO-Doppelbeschluss, das Bedrohungsempfinden stark zurückgegangen und Themen der Verteidigungsstrategie finden heute kaum öffentliche Beachtung. Zudem wurden gerade durch den Einsatz der NATO-Streitkräfte im Kosovo das neue strategische Konzept wie auch die anderen beiden wichtigen Initiativen des Washingtoner Gipfels, die *Defence Capabilities Initiative*¹ und der *Membership Action Plan*² in den Hintergrund gedrängt, so daß diese außer in Fachkreisen bis heute vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit in einer breiteren Öffentlichkeit genießen, gleichwohl gerade das strategische Konzept einen wichtigen Meilenstein in der Entwicklung der NATO seit 1990 markiert.

Dieser Beitrag will der verzerrten Wahrnehmung des strategischen Konzepts des Bündnisses entgegenarbeiten, indem er zunächst seinen sicherheitspolitischen Hintergrund skizziert, seine Entstehungsgeschichte erklärt, sodann die inhaltlichen Kernaussagen extrahiert und schließlich die Bedeutung und Funktion des Dokumentes analysiert. Dabei werden folgende drei Fragen die Argumentation leiten und strukturieren: 1. Warum wurde das strategische Konzept von 1991 überarbeitet? 2. Was ist neu am neuen strategischen Konzept? 3. Wie ist es zu bewerten?

¹ Siehe dazu Frank Boland: NATO's Defence Capabilities Initiative - Preparing for future challenges, in: NATO Review, Webedition Vol. 47-No. 2, Summer 1999, S. 26-28; Guido Venturoni: The Washington Summit initiatives: Giving NATO the "tools" to do its job in the next century, in: NATO Review, Webedition Vol. 47 - No. 3, Autumn 1999, S. 8-11.

² Siehe Fouzieh Melanie Alamir: Der Membership Action Plan - ein Schritt zur weiteren NATO-Öffnung? In: Österreichische Militärische Zeitschrift, 1/2000, S. 69-75.

Warum wurde das strategische Konzept von 1991 überarbeitet?

Ein Blick zurück auf die Situation, mit der die Allianz im Jahre 1990 konfrontiert war, macht deutlich, welchen Sprung bereits das strategische Konzept, das im November 1991 in Rom³ verabschiedet wurde, beinhaltete. Mit dem einsetzenden Reformprozeß in der Sowjetunion seit 1985 und mit ihrem schrittweisen Zerfallsprozeß seit 1989, mit der Verabschiedung des KSE-Vertrags im November 1990, mit dem Abschluß des 2+4-Vertrags, der den Weg zur deutschen Einheit freigab, mit dem beginnenden Abzug der sowjetischen Truppen aus Ostmitteleuropa und schließlich mit den umfassenden Systemwandeln in Ostmittel- und Osteuropa war eine internationale Situation entstanden, in der die Gefahr einer breit angelegten Aggression kaum mehr gegeben war, in der sich neue Möglichkeiten der Kooperation in Europa eröffnet hatten und in der sich eine Veränderung der Interessenlagen und Kräfteverhältnisse in Europa abzuzeichnen begann, die auch das transatlantische Verhältnis berührten. Eine allgemeine Euphorie im Zuge der Demokratisierungswelle in Osteuropa hatte die Möglichkeit greifbar nahe erscheinen lassen, Sicherheit in Europa unter Federführung kollektiver Sicherheitsinstitutionen wie UNO und KSZE ganz neu zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund mußte die NATO sich einer sechsfachen Herausforderung stellen: Sie mußte erstens ihre *raison d'être* behaupten, d.h. beweisen, warum es angesichts einer verminderten Bedrohung noch einer kollektiven Verteidigungsorganisation bedurfte. Zweitens war ihre innere Kohäsion zu wahren, indem sie die transatlantische Bindung aufrechterhalten, zugleich aber den veränderten Kräfteverhältnissen bei den europäischen Partnern Rechnung tragen mußte. Die veränderte Sicherheitslage verlangte drittens eine Anpassung in der politisch-strategischen Ausrichtung und der Identität der Allianz wie auch in ihrer Militärstrategie und ihrem Streitkräftedispositiv. Wollte sie nicht an Bedeutung verlieren, mußte sie sich viertens den aufbrechenden innerstaatlichen von Konflikten stellen und ihre Handlungs- und Aufgabenfelder erweitern. Die politischen Veränderungen in Osteuropa und die daraus erwachsenden Erwartungen an die NATO, aber auch das Fehlen alternativer handlungsfähiger Sicherheitsinstitutionen erforderten fünftens, daß die NATO sich diesen weitreichenden Integrations- und Gestaltungsaufgaben auf eine Weise stellte, die zugleich kooperativ, integrativ und stabilisierend wirkte, ohne dabei bewährte Sicherheiten und Mechanismen aufzugeben. Als gesonderter Punkt muß sechstens die Herausforderung des schwierigen Umgangs mit Rußland im Kontext der Herausbildung eines neuen euroatlantischen Sicherheitsgefüges angeführt werden.

Bereits im Juli 1990, auf dem Gipfeltreffen in London, wo auch die vielzitierte Londoner Erklärung⁴ verabschiedet wurde, gab man angesichts dieser Herausforderungen eine grundlegende Überprüfung der Strategie der Allianz in Auftrag. Das Ergebnis wurde im strategischen Konzept von November 1991 festgehalten und reflektiert den schon damals

³ Das strategische Konzept des Bündnisses. Vereinbarung von den Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991 in Rom, in: NATO-Handbuch, herausgegeben vom NATO-Presse- und Informationsdienst, Brüssel 1995, S. 253-268.

⁴ Die Londoner Erklärung deklarierte die Notwendigkeit, daß die Allianz sich wandeln müsse und lud die Staaten der Warschauer Vertragsorganisation ein, diplomatische Verbindungen mit der NATO aufzunehmen. (Londoner Erklärung: die Nordatlantische Allianz im Wandel. Herausgegeben auf der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 5. und 6. Juli 1990, in: NATO Brief Juli/ August 1990, S. 33-35)

beträchtlichen Wandel in der Bedrohungsanalyse, im Sicherheitsbegriff und im Selbstverständnis der Allianz.

Die Kernaussagen des Konzepts von 1991

Das strategische Konzept von 1991 war erstmals in der Geschichte des Bündnisses ein öffentlich zugängliches sicherheitspolitisches Rahmendokument, welches im Dezember 1991 durch ein entsprechendes, allerdings vertrauliches militärstrategisches Dokument, die sogenannte MC 400, ergänzt wurde. Dies ist an sich bemerkenswert, weil bis dahin alle Strategiedokumente klassifiziert waren und es eine Unterteilung in allgemeine, offen zugängliche, sicherheitspolitische und strategische Leitlinien vorgebende Rahmendokumente und die Verteidigungsplanung im engeren Sinne anleitende, verschlossene Dokumente bisher nicht gab. Mit der Publikation eines für die Öffentlichkeit bestimmten Papiers dokumentierte die NATO die wichtigste Neuerung: den breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatz, wobei der politischen Komponente neben dem Abschreckungs- und Verteidigungselement stärkeres Gewicht als zuvor zukam. Dieser breite Ansatz verknüpfte die Elemente Dialog, Kooperation und kollektive Verteidigungsfähigkeit. Wie in der bis 1991 gültigen MC 14/3, die unter dem Namen *Flexible Response*⁵ bekannt war, begann auch das Konzept von Rom noch mit einer Analyse der Bedrohungs- und Risikolage. Demzufolge hatte sich das sicherheitspolitische Umfeld erheblich verbessert. Die Bedrohungen aus der Zeit des Kalten Krieges waren verschwunden, dafür waren vielgestaltige, schwer einschätzbare Risiken geblieben oder neu hinzugetreten: das unverändert große Militär-, insbesondere das Nuklearwaffenpotential der Sowjetunion; Instabilitäten infolge der osteuropäischen Transformationsprozesse, vor allem ethnische und territoriale Konflikte; die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, besonders im Mittelmeerraum sowie schließlich Gefahren des internationalen Terrorismus. Trotz dieser Veränderungen blieben der Zweck und die grundlegenden sicherheitspolitischen Aufgaben des Bündnisses laut Konzept von 1991 bestehen. Auch grundlegende Prinzipien der NATO-Militärstrategie wie die politische und strategische Einheit Europas und Nordamerikas, die Unteilbarkeit der Sicherheit, die integrierte Militärstruktur, das Prinzip der Kriegsverhinderung durch Abschreckung und somit die defensive Ausrichtung der Strategie, eine geeignete Zusammensetzung konventioneller und nuklearer Waffen sowie die Operationsprinzipien der Schadensbegrenzung und schnellen Konfliktbeendigung blieben bestehen. Das operative Prinzip der Vorverteidigung wurde von einer verringerten Präsenz im vorderen Bereich und der Fähigkeit zum Aufwuchs, zur Gegenkonzentration und zur schnellen Verlegung von Kräften abgelöst. Die Abstützung auf Nuklearwaffen wurde im strategischen Konzept von 1991 verringert und ihr politischer Zweck herausgestrichen.

Warum eine nochmalige Überarbeitung des Konzepts von 1991?

Seit der Verabschiedung des Konzepts von Rom hatte sich die internationale Sicherheitslage nochmals entscheidend verändert. Hierbei sind sechs Punkte herauszustellen, die eine Anpassung

⁵ Zahlreiche Strategiedokumente der Allianz bis 1969 stehen unter der Internet-Adresse <<<http://www.nato.int/archives/strategy.htm>>> (über die NATO-homepage) zur Verfügung.

des strategischen Konzepts von 1991 erforderlich machten: Bereits wenige Monate nach der Veröffentlichung des Konzepts brach die Sowjetunion auseinander und es entstanden eine Reihe z.T. innenpolitisch sehr instabiler Nachfolgestaaten, wie auch die ökonomische, soziale und innenpolitische Entwicklung in Rußland selber Anlaß zu kontinuierlicher Sorge gab und gibt. Damit war zwar die Gefahr einer breit angelegten Aggression aus dem Osten auf absehbare Zeit auf ein Minimum reduziert, doch traten zahlreiche neue Risiken und handfeste Konflikte infolge des Zerfalls der UdSSR zutage.

Auch die Problematik der Kontrolle der Nuklearwaffen in Rußland sowie Risiken einer Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen in anderen krisenbedrohten Regionen der Welt drängten mit Vehemenz auf die Tagesordnung.

Ein einschneidendes Ereignis für die Perzeption von Sicherheit einerseits und für die Neupositionierung der bestehenden Sicherheitsinstitutionen andererseits war das Unvermögen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union, die bewaffneten Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien zu beenden und eine friedliche Lösung zu finden. Erst als auf Druck der kroatischen Offensive und der NATO-Luftschläge gegen Serbien unter US-Vermittlung das Abkommen von Dayton Ende 1995 unterzeichnet und unter NATO-Führung dessen Umsetzung garantiert wurde, konnte der Krieg beendet werden. Damit begann ein langfristiges Engagement der NATO auf einem Terrain, für das sie im geographischen Sinne bislang nicht zuständig war und wofür sie im übertragenen Sinne weder Erfahrungen noch Konzeptionen und Instrumente besaß.

Das Gefüge euroatlantischer Sicherheitsinstitutionen hatte sich seit 1991 generell erheblich gewandelt. Während noch 1991 relativ offen war, wie sich die UNO, die KSZE, die EG, die WEU und die NATO neu positionieren würden und wie das gesamte institutionelle Geflecht strukturiert sein würde, avancierte ab 1993 die NATO zunehmend zum Kern des sich herausbildenden euroatlantischen Sicherheitsgefüges. Heute gruppieren sich sowohl die europäischen Sicherheitsinstitutionen (EU/WEU sind neben der weitgehenden Überschneidung ihrer Mitgliedschaften mit der Allianz über die Vereinbarung, NATO-Kapazitäten für die Wahrnehmung von Nicht-Artikel-5-Aufgaben zu nutzen, operativ eng an die NATO gebunden⁶) wie auch die neu geschaffenen Foren und Mechanismen euroatlantischer sicherheitspolitischer

⁶ Im Grundsatz hat man sich über ein Rahmendokument zwischen der WEU und der NATO zur Überlassung von NATO-Kapazitäten für WEU-geführte Operationen sowie über Arrangements bezüglich der konkreten Konsultations- und Kommunikationsverfahren in so einem Falle geeinigt. (Bremen Declaration, WEU Ministerial meeting in Bremen, 10-11 May 1999, Dokument unter der Internet-Adresse: <http://www.weu.int/eng/mini/99bremen/declaration.htm#2>)

Kooperation (Euroatlantischer Partnerschaftsrat⁷ (EAPR), *Partnership for Peace*⁸(PfP), Ständiger NATO-Rußland-Rat, NATO-Ukraine-Kommission⁹) um die Allianz, während die UNO ihrer Aufgabe als globale kollektive Sicherheitsorganisation u.a. infolge der Funktionsmechanismen im Sicherheitsrat nicht gerecht werden konnte. Einzig die OSZE steht „autonom“ und beginnt sich im umfassenden Feld der Krisenprävention zu profilieren, ist aber im Falle von akuten Krisen mangels eigener militärischer Kapazitäten kaum handlungsfähig.

Gleichzeitig markierten die Petersberger Erklärung der WEU¹⁰ von 1992 und der Amsterdamer Vertrag der EU von 1997¹¹ ein verstärktes Bestreben der Europäer nach einem eigenen Profil in der Außen- und Sicherheitspolitik, so daß hier vermehrter Regelungsbedarf für die Beziehungen zwischen der NATO und der WEU bzw. der EU wie auch für die transatlantischen sicherheitspolitischen Beziehungen generell bestand.

Schließlich hatte die NATO zwischen 1991 und 1997 selber mit ihrer inneren Strukturreform (neue Kommandostruktur, Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität

⁷ Bei dem Ministertreffen des Nordatlantikrates in Sintra im Mai 1997 wurde u.a. die Umwandlung des Nordatlantischen Kooperationsrates, der im Dezember 1991 eingesetzt worden war, in den Euroatlantischen Partnerschaftsrat beschlossen. (Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Sintra, Portugal - 29 May 1997. Dokument unter der Internet-Adresse <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-065e.htm>)

⁸ Auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs im Januar 1994 in Brüssel wurde das Programm *Partnership for Peace* aufgelegt. (Erklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrates im NATO-Hauptquartier in Brüssel am 11. Januar 1994, in: NATO-Brief, Februar 1994, S. 30-31) Das Programm zielt auf praktische Vorbereitung und Kooperation im gesamten Spektrum von Nicht-Artikel-Fünf-Operationen und umfaßt derzeit 25 Teilnehmerstaaten.

⁹ Am 27. Mai 1997 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der NATO und der russische Präsident Jelzin die „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation“ in Paris. (Dokument unter der Internet-Adresse: <http://www.nato.int/docu/basictxt/grndtakt.htm>). Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten in Madrid vom 8. und 9. Juli 1997 wurde die „Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine“ unterzeichnet. (Dokument unter der Internet-Adresse: <http://www.nato.int/docu/basictxt/ukr-de.htm>). Der Ständige NATO-Rußland-Rat und die NATO-Ukraine-Kommission sind Konsultationsplattformen, die auf dieser Grundlage ins Leben gerufen wurden und die besonderen Beziehungen der NATO zu diesen beiden Ländern dokumentieren sollen.

¹⁰ Die „Petersberg Erklärung“ vom 19. Juni 1992 zur Stärkung der operationellen Rolle der WEU sah die WEU als Verteidigungskomponente der EU und als Instrument zur Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO vor. Neben dem Einsatz in Übereinstimmung mit Artikel 5 des Nordatlantikvertrages sehen sie humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenssichernde Aufgaben, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens vor. (Bulletin Nr. 68 vom 23. Juni 1992, S.18)

¹¹ In Artikel J.7. des Amsterdamer Vertrages wird die WEU als integraler Bestandteil der Entwicklung der EU beschrieben, indem sie der Union den Zugang zu ihren operativen Kapazitäten eröffnet. Eine Integration der WEU in die EU und eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik werden als Möglichkeit aufgeführt, falls der Europäische Rat dies beschließt. Die sogenannten Petersberg-Aufgaben werden als mögliches Tätigkeitsfeld der EU explizit in den Vertragstext mit aufgenommen. (Bulletin Nr. 94 vom 27. November 1997, S. 1092)

(ESVI), Umsetzung des Konzepts der *Combined Joint Task Forces*¹²), mit dem NATO-Öffnungsprozeß und mit der Übernahme neuer Aufgabenfelder im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement einen Anpassungsprozeß auf drei Säulen durchlaufen, der konzeptionell reflektiert werden mußte. Damit hatte die NATO eine Entwicklung genommen, die nicht nur hochgradig innovativ und flexibel war, sondern auch neue Handlungsbedingungen für die Allianz selber schuf und das entstehende Gefüge euroatlantischer Sicherheit maßgeblich prägte und gestaltete. Die NATO war infolge dessen nach 1991 verstärkt in der Pflicht, parallel zum eigenen Anpassungsprozeß weitreichende Integrations- und Gestaltungsaufgaben für Sicherheit und Stabilität in Europa wahrzunehmen und konnte sich dadurch im sich herausbildenden Sicherheitsgefüge an zentraler Stelle plazieren. Um die eigene Programmatik anzupassen, dabei eine sicherheitspolitische Leitlinie zu haben, und um auch die Probleme und offenen Fragen, die mit dieser Gestaltungsaufgabe verbunden sind, im Konsens lösen zu können, wurde die Überarbeitung des Konzepts von Rom in Auftrag gegeben.

Was ist neu am neuen strategischen Konzept?

Da das in Washington verabschiedete Konzept ausdrücklich kein vollkommen neues Dokument ist, sondern Ergebnis eines Revisionsprozesses des Konzepts von 1991, ist es in seiner formalen Struktur und auch inhaltlich in zahlreichen Passagen stark an das Konzept von Rom angelehnt. Im folgenden soll es hinsichtlich seiner Kernaussagen kurz vorgestellt werden.

Ziele

Zunächst fällt auf, daß das Konzept, anders als 1991, im seinem ersten Teil „Zweck und Aufgaben des Bündnisses“ nicht die Risikoanalyse voranstellt, sondern mit den Zielen und Aufgaben der Allianz beginnt - ein Indiz, daß eine der wichtigsten Botschaften des neuen Konzepts in der Selbstdarstellung und Selbstpositionierung der Allianz besteht. Die Ziele der Sicherung von Freiheit und Sicherheit der Allianzmitglieder und der Schaffung einer dauerhaften Friedensordnung in Europa sind im vorangegangenen wie im neuen Konzept festgeschrieben, im neuen wird als zusätzliches Ziel der Beitrag zu Frieden und Stabilität in der euroatlantischen Region formuliert. Durch diese Zielformulierung ist bereits der Rahmen für die geographischen Zuständigkeiten erweitert: ein Beitrag zur Stabilität im gesamten euroatlantischen Raum.

Sicherheitsaufgaben

Neben den grundlegenden Aufgaben der Gewährleistung von Sicherheit und eines stabilen euroatlantischen Sicherheitsumfeldes, der transatlantischen Konsultation in allen Fragen, die vitale Interessen berühren sowie der Abschreckung und kollektiven Verteidigung im Falle einer

¹² Auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Brüssel im Januar 1994 wurde das CJTF-Konzept gebilligt, auf der Ministertagung des Nordatlantikrates in Berlin im Juni 1996 seine Planung abgeschlossen. Das Konzept zielt auf Flexibilisierung der NATO-Kommandostrukturen für Operationen der Allianz *out of area*, für gemeinsame Operationen mit Nicht-NATO-Staaten und für Operationen der WEU unter Nutzung von NATO-Strukturen. Es funktioniert nach dem modularen Prinzip, d.h. aus bestehenden Hauptquartieren können einsatzgerechte Module herausgelöst und flexibel verlegt werden.

Aggression werden im neuen Konzept zwei neue Aufgaben eingeführt: ein Beitrag zu Konfliktprävention, Krisenmanagement und Krisenreaktion sowie Partnerschaft, Kooperation und Dialog. Die Aufgabe der Wahrung des strategischen Gleichgewichts in Europa, ein Relikt aus der Zeit des Kalten Krieges, das im Konzept von Rom noch genannt war, wurde ersatzlos gestrichen. Mit der Aufnahme zweier neuer Hauptaufgaben wird die Bandbreite der möglichen Einsatzfelder der NATO nicht nur erweitert, sondern erhält der Charakter des Bündnisses eine neue Qualität, wenn man bedenkt, daß die ehemalige Kernfunktion der kollektiven Verteidigung nun gleichberechtigt neben den politischen Konsultations-, Präventions- und Kooperations- sowie den politisch-militärischen Krisenmanagementaufgaben steht.

Das Gefüge euroatlantischer Sicherheitsinstitutionen

Im Konzept von 1991 wurde das Ziel des Aufbaus kooperativer Sicherheitsstrukturen benannt, aber lediglich in einem Absatz auf die EG, die WEU und die KSZE eingegangen, die hinsichtlich der grundlegenden Sicherheitsaufgaben „ebenfalls Aufgaben zu erfüllen (haben) nach Maßgabe ihrer Zuständigkeit und Zielsetzung“, ohne dies weiter zu präzisieren. Das neue Konzept hingegen widmet dem Gefüge euroatlantischer Sicherheit im zweiten Teil „Strategische Perspektiven“ einen ganzen eigenen Abschnitt. Ausgehend von der Feststellung, daß die NATO entschlossen ist, ihr Sicherheitsumfeld zu gestalten, was sich in ihrem inneren Reformprozeß und in ihrer Öffnungspolitik ausdrückt, wird das Geflecht von Sicherheitsinstitutionen im euroatlantischen Raum als Gefüge sich gegenseitig verstärkender Organisationen beschrieben. Anschließend geht das Konzept auf die einzelnen Institutionen in ihrer Rolle und ihrem besonderen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität in Europa ein und beschreibt, wie die NATO mit ihnen kooperiert. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß in diesem Teil der Organisationenlandschaft Priorität eingeräumt wird vor der Risikoanalyse und daß die NATO sich überhaupt so ausführlich mit den anderen Institutionen beschäftigt. Dies kann als weiteres Indiz für die Hauptstoßrichtung des neuen Konzepts gewertet werden: die NATO als Gestaltungszentrum, gewissermaßen als *primus inter pares* im Konzert euroatlantischer Sicherheitsorganisationen. Dabei hat der eingehende Verweis auf die anderen Organisationen auch eine entlastende Funktion; das Bündnis grenzt sich somit ausdrücklich von der „Weltpolizistenrolle“ ab.

Risikoanalyse

Im Konzept von Rom wie auch im Konzept von Washington wird die Gefahr eines breit angelegten konventionellen Angriffs als höchst unwahrscheinlich bezeichnet, der aber langfristig nicht ausgeschlossen werden kann. Die Risiken, im Konzept von Rom noch mit Blick auf die Transformationsgefahren in Osteuropa und auf die Erfahrungen im Golfkrieg formuliert, wurden im neuen Konzept präzisiert: ökonomische, soziale und politische Schwierigkeiten einzelner Staaten, ethnische, religiöse Rivalitäten, territoriale Streitigkeiten, inadäquate oder gescheiterte Reformversuche, Menschenrechtsverletzungen, Auflösungen von Staaten, die zu lokalen und regionalen Instabilitäten führen können. Anders als im Konzept von Rom, in dem die Sowjetunion noch namentlich genannt war, wird die Gefahr durch machtvolle Nuklearkräfte

außerhalb des Allianzgebietes allgemein benannt und nicht mehr auf einzelne Länder oder Regionen eingengt. Zu den Risiken durch Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägersystemen sind im Washingtoner Konzept die Verbreitung neuer Waffentechnologien sowie Risiken hinzugetreten, die aus einem weiteren Zusammenhang erwachsen: Internationaler Terrorismus, Sabotage und organisierte Kriminalität, Unterbrechung des unkontrollierten Flusses vitaler Ressourcen, unkontrollierte Bewegungen großer Menschenmassen, insbesondere als Folge bewaffneter Konflikte. Offen bleibt, und dies weist auf einen gedanklichen Bruch im Konzept hin, ob die NATO auch das Hauptinstrument zur Lösung dieser globalen Sicherheitsrisiken sein soll, oder ob damit lediglich der weltweite Sicherheitskontext skizziert werden sollte, in dem sich die NATO für die euroatlantische Region zuständig sieht.

Sicherheitspolitischer Ansatz

Während im Konzept von 1991 von Dialog, Kooperation und kollektiver Verteidigung bei einer stärkeren Gewichtung der politischen Mittel zur Erreichung der Ziele der Allianz die Rede war, werden die einzelnen Elemente des breiten sicherheitspolitischen Ansatzes im neuen Konzept im dritten Teil „Der Sicherheitsansatz im 21. Jahrhundert“ weiter präzisiert: Forum für transatlantische Konsultation, Aufrechterhaltung militärischer Fähigkeiten zur Umsetzung des ganzen Spektrums von NATO-Missionen, also sowohl Artikel-5- als auch Nicht-Artikel-5-Operationen, ESVI, Konfliktverhütung und Krisenprävention, Partnerschaft, Kooperation und Dialog im Rahmen von EAPR und Pfp, etc., Erweiterung. Hier wird bereits deutlich, daß die Allianz ihre eigene Praxis der vergangenen Jahre rekapituliert.

Verteidigungsrichtlinien

Die Prinzipien der Militärstrategie aus dem Konzept von 1991 wurden im wesentlichen übernommen und durch neue Prinzipien ergänzt: Förderung der Kooperation mit den Partnern, Aufrechterhaltung der notwendigen militärischen Fähigkeiten zur Umsetzung des ganzen Spektrums an NATO-Missionen (im alten Konzept: zur Abschreckung und Verteidigung), die gemeinsamen Prozeduren und Kooperationsabkommen im Rahmen von EAPR und Pfp, die gemeinsame Finanzierung. Bemerkenswert in diesem Abschnitt des vierten Teils „Streitkräfte Richtlinien“ ist die Tatsache, daß der Aspekt der gemeinschaftlichen Finanzierung explizit aufgeführt ist, obwohl dies schon lange gängige Praxis der NATO und nicht neu ist - ein Hinweis auf die alte und bislang ungelöste Lastenteilungskontroverse in der Allianz. In diesem Zusammenhang sticht auch hervor, daß der besondere Beitrag der USA durch Streitkräfte, durch diplomatische Aktivitäten und durch die Bereitstellung von einzigartigen Trainingsgelegenheiten hervorgehoben wird, während es im nächsten Satz heißt: Die europäischen Verbündeten leisten „ebenfalls weitreichende und substantielle Beiträge“. Überspitzt formuliert und gegen den Strich gelesen könnte das heißen: Wer finanziell und materiell mehr beiträgt, hat auch mehr Einfluß - eine Bekräftigung der exponierten Rolle der Vereinigten Staaten wie auch eine Mahnung zu größerer Lastenübernahme durch die Europäer.

Missionen

Zu den Missionen, die das neue strategische Konzept vorsieht, gehören Artikel-5-Operationen, Nicht-Artikel-5-Operationen als Krisenreaktion, Operationen unter Führung der WEU oder anderer Konstellationen, NATO-geführte Operationen unter Teilnahme von Partnerstaaten und anderen Staaten, der Beitrag der Streitkräfte zur Förderung von Stabilität durch militär-militär und militär-zivile Kontakte, Kooperationsvorhaben und gemeinsame Übungen, vertrauensbildende Maßnahmen, Verifikation von Rüstungskontrollabkommen und Krisennachsorgemaßnahmen. Im Konzept von 1991 waren die Aufgaben der Streitkräfte noch viel enger ausgelegt. Auf Grundlage der erweiterten Ziel- und Aufgabendefinitionen der Allianz ist es folgerichtig, daß auch die Aufgaben der Streitkräfte erweitert wurden. Bemerkenswert ist hier jedoch eine Ausweitung der Aufgaben auch auf politische Funktionen wie Vertrauensbildung.

Richtlinien für das Streitkräftedispositiv

Entsprechend der breiten Palette an Aufgaben für die Streitkräfte sind die Anforderungen an die Streitkräftestrukturen weit gefaßt: ausreichende Verteidigungsfähigkeit, Aufwuchsfähigkeit, Durchhaltefähigkeit, Interoperabilität, Flexibilität und Mobilität durch schnelle Verlegungsfähigkeit, Multinationalität, Jointness. Diese Anforderungen und was sie im einzelnen für Fähigkeiten erfordern, werden detailliert beschrieben und sind gegenüber dem Konzept von 1991 weitgehend neu formuliert. Damit macht das Konzept eine Umorientierung weg von der herkömmlichen Unterteilung in Hauptverteidigungskräfte, Krisenreaktionskräfte und Verstärkungskräfte hin zur Betonung von Fähigkeiten. Die Ausführungen über die Merkmale nuklearer Streitkräfte sind weitgehend unverändert aus dem Konzept von Rom übernommen worden. Nur die Umstände, unter denen ein Einsatz von Nuklearwaffen in Betracht zu ziehen sind, rücken in „extreme Ferne“ (*extremely remote*) (im alten Konzept hieß es: rücken in noch weitere Ferne).

Wie ist das neue strategische Konzept zu bewerten?

Das neue strategische Konzept dokumentiert eine ungeheuer selbstbewußte Allianz. Die *message* des Konzepts kann auf die Formel verkürzt werden: Die NATO ist das Gestaltungszentrum im neu entstehenden Gefüge europäischer Sicherheit. Gestalterisch wirkt die Allianz dabei zum einen in dem Sinne, daß sie die Macht des *agenda-setting* beansprucht, also als zentrales Konsultationsforum der Ort sein möchte, an dem entschieden wird, welcher Konflikt für wen relevant ist und wer sich damit wie auseinandersetzt. Gestalterisch wirkt sie aber auch in dem Sinne, daß sie die Prinzipien und Prozeduren für internationales Krisen- und Konfliktmanagement durch ihre Erfahrungen und praktischen Kapazitäten stark prägt und beeinflusst.

Das strategische Konzept enthält nichts, was es nicht schon vorher gab, in diesem Sinne also nichts Neues. Wenn man sich die oben skizzierten Kernaussagen des neuen Konzepts vergegenwärtigt, so kann man zu dem Eindruck gelangen, das sei alles schon gängige Praxis. Und in der Tat vollzieht das neue Konzept programmatisch Entwicklungen nach, die seit 1993

bereits praktisch umgesetzt worden waren. In diesem Sinne kodifiziert das Konzept also reale Prozesse *ex post*. Als solches hat es also nicht nur eine Selbstdarstellungs- und Positionierungsfunktion, sondern auch eine legitimatorische Funktion, indem es zum Programm erklärt, was sich vorher quasi in einem Prozeß des *trial and error* entwickelt hat.

Die Bedeutung des strategischen Konzepts liegt darin, daß es bei aller Offenheit und vielseitigen Interpretierbarkeit die Basis für einen breiten Konsens unter den Mitgliedern bietet. Das mag paradox klingen, denn es ist nicht von der Hand zu weisen: In der strittigen Fragen der Mandatierung von *out-of-area*-Operationen ist man vage geblieben und wollte sich keine Bindung an Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates auferlegen, hat aber den Kosovo auch nicht zum Modellfall erklärt. Auch in der Kontroverse über die geographischen Zuständigkeiten hat man sich nicht eindeutig festgelegt - die euroatlantische Region ist ein definitivisch dehnbare Gebiet. Selbst die am eindeutigsten geklärte Frage nach den Hauptaufgaben der Allianz besagt noch nicht, daß die eine oder andere Aufgabe der Schwerpunkt der Aktivitäten werden muß, sondern nur, daß die NATO zu all diesen Aufgaben fähig und bereit ist. Die scheinbare Paradoxie löst sich jedoch auf, wenn man berücksichtigt, daß das strategische Konzept neben den selbstdarstellerischen, selbstpositionierenden und legitimatorischen Funktionen auch Aufgaben der politischen Konsensbildung und somit der Festigung der inneren Kohäsion besitzt. Das strategische Konzept formuliert einen Konsens über Werte, Ziele und die grundlegenden Aufgaben der NATO. Auf dieser Basis, die zwar in den strittigen Punkten vage geblieben ist, bietet es einen Rahmen, der die Breite der Handlungsoptionen absteckt. Dieser Rahmen ist weit genug, daß sich die unterschiedlichen Interessenlagen seiner Mitglieder darin wiederfinden können und er ist eng genug, daß der Charakter des Bündnisses und seine Position im institutionellen Gefüge euroatlantischer Sicherheit nicht verwässert werden. Es könnte eingewandt werden, das Konzept sei nicht mehr als eine Ansammlung leerer Formelkompromisse, wenn letztlich jeder das Konzept interpretieren kann, wie er gerade will. Dabei darf aber nicht vergessen werden, daß die NATO ein Bündnis souveräner Staaten ist, das nur durch permanente Kompromißfindungen funktioniert. Strategieformulierung ist ein Prozeß, in dem alle Mitglieder mit je eigenen nationalen Interessenlagen und je eigenen Vorstellungen von der Funktion und Bedeutung des strategischen Konzepts zusammensitzen. Wie in allen anderen Fragen auch, besteht die Entscheidungsfindung bei der NATO auch bei der Strategieformulierung in permanenten Verhandlungen und ständiger Kompromißsuche und ihr Ergebnis spiegelt daher immer den kleinsten gemeinsamen Nenner. Und gerade in der Fähigkeit, diesen Nenner immer wieder herzustellen, liegt einer der Hauptgründe für die extreme Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit der NATO und für die Tatsache, daß sie das Ende des Kalten Krieges überlebt hat und heute so vital ist.

Dies führt zu der abschließenden Frage, welches Bild, welchen Fahrplan das strategische Konzept für die NATO für die kommenden Jahre bereut hält. Das Konzept sollte nicht als Konstruktionsplan für die künftige NATO gelesen werden. Die Strategieentwicklung der Allianz war Anfang der neunziger Jahre und ist auch heute noch ein Prozeß der permanenten Anpassung an die gewandelten sicherheitspolitischen Bedingungen, an NATO-interne Entwicklungen und an das institutionelle Sicherheitsgefüge. Somit ist auch das Konzept von 1999 mit Sicherheit kein Dokument, das auf lange Gültigkeit hin angelegt ist. Das strategische Konzept ist überhaupt nicht als konkret handlungsanleitendes Strategiepapier, sondern als sicherheitspolitisches

Rahmendokument mit primär politischen Funktionen zu verstehen. Dementsprechend wird gegenwärtig auch an der Überarbeitung der MC 400/1¹³ beraten, um die Umsetzung der sicherheitspolitischen Leitlinien in konkrete militärstrategische Vorgaben anzupassen. Zu viele Fragen sind noch im Flusse begriffen und in der Allianz noch kontrovers oder erst am Anfang, sei es die Ausbildung der ESVI, der Fortgang des Öffnungsprozesses oder auch Fragen der Militärstrategie, etwa das Konzept der Abschreckung und die Rolle der Nuklearwaffen. Für viele der neuen Aufgaben, die sich die NATO selber gestellt hat, wie z.B. Krisenprävention, besitzt die NATO bislang kaum Erfahrungen oder Instrumente. Die Frage der Reichweite und Zuständigkeit ist noch nicht geklärt; die Mandatierungsproblematik bleibt ebenso offen wie die konkrete Gewichtung zwischen kollektiver Verteidigung und Krisenmanagementaufgaben. Auch das konkrete Zusammenwirken zwischen der NATO und der EU/WEU, der UNO oder der OSZE ist bisher weitgehend ungeregt und die Erfahrungen aus Bosnien oder Kosovo haben erhebliche Regelungsdefizite deutlich werden lassen.

Das neue Konzept beansprucht nicht, Lösungen für diese Probleme anzubieten, aber es liefert den programmatischen Rahmen, innerhalb dessen diese Fragen gelöst werden können. Wie die Allianz sich künftig entwickeln wird, welche Gestalt die ESVI annehmen wird, ob und wie es zu weiteren Öffnungsrunden für neue Mitglieder kommen wird, ob Kosovo ein Einzelfall oder der Beginn eines neuen Profils der NATO als Instrument des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements sein wird und ob die NATO von der zentralen Rolle im Gefüge euroatlantischer Sicherheitsinstitutionen nicht überfordert sein wird, hängt nicht vom strategischen Konzept ab. Vielmehr werden die Interessenlagen der NATO-Mitglieder, ihre Fähigkeit und Bereitschaft zum Kompromiß und Dynamiken des internationalen politischen Geschäfts ausschlaggebend sein. Das strategische Konzept wird für alle diese Fragen nur die Hintergrundfolie und der gemeinsame Nenner darstellen, auf den man sich rückbeziehen kann. In diesem Sinne muß man das Augenmerk verstärkt auf die Umsetzung der *Defence Capabilities Initiative*, auf den *Membership Action Plan*, auf die Performanz und den Erfolg von SFOR und KFOR, auf die nationalen Streitkräftereformen und nicht zuletzt auf die nationalen *policies* richten, um sich ein Bild von der Zukunft der Allianz machen zu können. Der Blick auf das strategische Konzept sagt mehr über die Entwicklung des Bündnisses in den vergangenen zehn Jahren und auf welchem Grundkonsens die weitere Entwicklung fußt. Zum Verständnis dieser Entwicklung und der heutigen Ausgangsbedingungen ist eine Beschäftigung mit dem strategischen Konzept von Washington allerdings unerlässlich.

¹³ Die MC 400/1, im Dezember 1996 verabschiedet, ist das Nachfolgedokument der MC 400 und nahm auf Ebene der Militärstrategie bereits wichtige Aussagen des strategischen Konzepts von 1999 vorweg.