

Die NATO nach Kosovo: Friedensengel oder Weltpolizist?

Einleitung

Am 24. April 1999 feierte die Nordatlantische Allianz ihr 50jähriges Bestehen als erfolgreichstes politisch-militärisches Bündnis der neueren Geschichte mit einem Gipfeltreffen in Washington D.C. Genau einen Monat zuvor, am 24. März, hatte die NATO mit dem Beginn der Luftangriffe im Kosovo erstmals ohne ein ausdrückliches Mandat der Vereinten Nationen militärische Gewalt gegen einen autonomen Staat angewandt, ohne von diesem angegriffen worden zu sein.

Beide Ereignisse zusammengenommen stellen eine entscheidende Zäsur für die Entwicklungsgeschichte der NATO dar. Der Jubiläumsgipfel in Washington ist für die weitere Entwicklung des westlichen Bündnisses nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich die Staats- und Regierungschefs der 19 Allianzmitglieder in der amerikanischen Hauptstadt neben ein Reihe weiterer Grundsatzentscheidungen auf eine neue Strategie verständigt haben. Dieses neue „Strategische Konzept“ der NATO, an dem das Bündnis inklusive der internen Vorklärunen fast zwei Jahre gearbeitet hat¹, löst die bis dahin gültige Strategie von 1991 ab und definiert das Selbstverständnis und die künftige Rolle der Nordatlantischen Allianz als euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft.

Der Konflikt auf dem Balkan wird ebenfalls einen prägenden Einfluß auf die weitere Entwicklung der NATO haben. Die Luftschläge der NATO gegen die serbischen Streitkräfte haben nicht nur die Endphase der Strategieformulierung im Bündnis beeinflusst. Darüber hinaus erlauben der Beginn, der Verlauf und das Ende der NATO-Militäraktion im Kosovo Rückschlüsse auf die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit des Bündnisses in einer Zeit, in der regionale Instabilitäten eine der wesentlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Allianz darstellen werden.

Wie aber wird das Bündnis seiner Funktion als zentrale Sicherheitsorganisation gerecht werden? Welchen Aufgaben wird sich die NATO in Zukunft widmen? Wie wird der geographische Handlungsrahmen der Allianz definiert sein? Keine dieser Fragestellungen ist derzeit abschließend zu klären, ist die NATO doch eine *dynamische* Organisation ohne statische Rollenzuweisung. Allerdings lassen einige Kernpunkte der neuen Strategie sowie einige Lehren aus dem Kosovo-Konflikt eine zumindest vorläufige Antwort auf die Frage zu, ob die NATO künftig eher „Friedensengel“ im Sinne des stetigen Eintretens für Humanität und Menschenrechte oder „Weltpolizist“ durch die notfalls militärische Vertretung westlicher Interessen überall auf dem Globus sein wird.

1 Im Frühjahr 1997 einigte sich die NATO intern darauf, ihre strategischen Grundlagen den veränderten politischen Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Europas anzupassen. Diese Bereitschaft wurde in der am 27. Mai 1997 in Paris unterzeichneten NATO-Rußland-Grundakte erstmals öffentlich erwähnt. Vgl. dazu: Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 43/1997.

Das neue „Strategische Konzept“

Den offiziellen Auftrag zur Überarbeitung der bis dato gültigen NATO-Strategie von 1991 erteilten die Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfeltreffen in Madrid im Juli 1997. Der NATO-Rat wurde angewiesen, Richtlinien zu erarbeiten – sogenannte *Terms of Reference* –, nach denen die Aktualisierung des Konzeptes erfolgen sollte. Diese *Terms of Reference* wurden im November 1997 vom NATO-Rat beschlossen und von den Verteidigungsministern und den Außenministern im Dezember 1997 auf der NATO-Herbsttagung in Brüssel gebilligt. Sie bildeten den Rahmen bzw. das Mandat für die *Policy Coordination Group* (PCG), die mit der inhaltlichen Arbeit am Konzept beauftragt wurde.

Der Auftrag an die NATO zur „Überarbeitung“ des „Strategischen Konzepts“ machte bereits deutlich, daß es nicht um eine völlige Neuformulierung der Strategie gehen konnte, sondern eher um eine Fortschreibung politisch-militärischer Grundlagen. Demzufolge sollte der konzeptionelle Anpassungsprozeß die nach wie vor gültigen Elemente des „Strategischen Konzepts“ von 1991 beibehalten. Ungeachtet erheblich divergierender Vorstellungen über den künftigen Kurs der NATO kamen die Arbeiten am neuen Konzept zügig voran. Bereits im September 1998 konnte ein erster Gesamtentwurf der Strategie vorgelegt werden, auf dessen Grundlage dann die Textarbeit begann. Über einige Formulierungen zu strittigen Punkten wurde dann bis unmittelbar vor dem Washingtoner Gipfeltreffen heftig gerungen. Schließlich gelang es aber doch – trotz der Krise auf dem Balken – den Staats- und Regierungschefs ein allseits akzeptables Dokument zur Billigung vorzulegen.

Das neue „Strategische Konzept“ der NATO ist, wie alle bisherigen Strategien des Bündnisses auch, ein Konsenspapier, das sozusagen den kleinsten gemeinsamen Nenner 19 souveräner Partnerländer darstellt – mit allen Schwächen, die ein solches Gemeinschaftsprodukt geradezu zwangsläufig beinhaltet. Daraus aber zu folgern, das Dokument sei weder „neu“ noch „strategisch“ noch ein „Konzept“², geht an der Wirklichkeit des Bündnisalltages vorbei. Angesichts der traditionell sehr unterschiedlichen Vorstellungen innerhalb der NATO über die Relevanz von militärischer Sicherheitspolitik, die Rolle von Streitkräften, den Bündnishorizont oder die Funktion anderer Sicherheitsinstitutionen sind auslegbare Formulierungen unerlässlich und Redundanzen in einem Dokument solcher Tragweite kaum vermeidbar. Auch wird man angesichts der raschen Veränderungen der weltpolitischen Lage ohnehin von der Vorstellung Abschied nehmen müssen, langfristige Strategieentwürfe entwickeln zu wollen. Ebenso wenig ungewöhnlich ist die Tatsache, daß die neue Strategie der NATO Aufgaben festschreibt, denen sich die Allianz bereits seit längerem erfolgreich widmet, wie etwa das Krisenmanagement jenseits der Bündnisgrenzen. Es ist das Charakteristikum vieler vergangener NATO-Strategien gewesen, daß die Realität der Theorie vorausleitet und daß die Konzeptionsentwicklung mit der Praxis nicht immer Schritt halten kann. Somit waren strategische Konzepte auch immer eine „Anpassung der Aktenlage“ an den Bündnisalltag.

Von diesen grundsätzlichen Problemen abgesehen bietet das neue „Strategische Konzept“ der NATO sehr wohl eine Kursbestimmung für die künftigen Aufgaben der Allianz. Es schreibt – ganz in der Tradition des Atlantischen Bündnisses – die grundsätzliche Bedeutung der gemeinsamen Sicherheitsvorsorge, der transatlantischen Bindung und der kollektiven Verteidigung als Kernelemente der künftigen NATO fest. Auf dieser Grundlage gesicherter Verteidigungsfähigkeit im transatlantischen Rahmen widmet sich das Bündnis den neuen Aufgaben des Krisenmanagements und der Partnerschaft. Da es innerhalb der NATO heftige

2 Als Beispiel für eines der vernichtenden Verdikte, die von Kritikern des neuen Konzepts publiziert wurden, dient die folgende Bewertung: „Wer die NATO-Strategie mit Vorgängerdokumenten vergleicht, trifft auf einen miserabel formulierten Text, der sich unter einem Schleier von Kompromissen und Wiederholungen zu verlieren droht. Viele Köche, Geschmäcke und Würzungen haben den Brei verdorben“ – Vgl. Herbert Kremp, Die NATO und die Barbaren, in: Die Welt, 3.5.1999.

Differenzen über die Gewichtung dieser Kernfunktionen untereinander gab und mancher Allianzpartner den „neuen“ Funktionen der NATO eine überragende Bedeutung gegenüber den „klassischen“ Aufgaben beimessen wollte, ist der Text des Dokumentes in einer Weise formuliert, die mehrere Interpretationen erlaubt. Letztlich ausschlaggebend dafür, *welcher* Aufgaben sich die NATO *wann* und *wie* annimmt, ist aber immer der Konsens der 19 Bündnismitglieder.

Neben der Definition der Kernfunktionen der Allianz trifft das neue Konzept eine entscheidende Festlegung hinsichtlich der völkerrechtlichen Legitimation von militärischen Aktionen jenseits der reinen Bündnis- und Landesverteidigung. Demnach wird die NATO immer versuchen, für militärisches Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebietes ein Mandat der Vereinten Nationen (VN) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu erhalten. In Einzelfällen – etwa bei einer Blockade des VN-Sicherheitsrates – behält sich die NATO allerdings vor, auch ohne ein solches Mandat auf der Grundlage völkerrechtlicher Prinzipien militärisch aktiv werden zu können. Dies bedeutet keinesfalls, wie von Kritikern angemerkt, eine „Verabschiedung“ aus dem Völkerrecht, sondern trägt dem Umstand Rechnung, daß die völkerrechtlichen Grundlagen wie etwa die Charta der Vereinten Nationen den neuen sicherheitspolitischen Gefährdungen (Bürgerkriege, Genozide, Vertreibung, Sezessionskonflikte) nur unzureichend Rechnung tragen.

Lehren aus dem Kosovo-Konflikt

Bei der Verabschiedung des neuen „Strategischen Konzeptes“ auf dem NATO-Jubiläumsgipfel in Washington D.C. war die Krise im Kosovo noch in vollem Gange. Weder war absehbar, ob der Konflikt von der NATO erfolgreich beendet werden könnte, noch war klar zu erkennen, worin ein „Erfolg“ der NATO überhaupt bestehen würde. Mittlerweile lassen sich aber einige Erkenntnisse aus dem ersten Kampfeinsatz der NATO außerhalb des Bündnisgebietes ableiten. Durch den Einsatz im Kosovo wurde es möglich, Rückschlüsse sowohl hinsichtlich der künftigen politisch-strategischen Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Europas, als auch auf das zukünftige Rollenspektrum der Allianz zu ziehen. Allerdings ergeben sich diese Schlußfolgerungen nicht allein aus dem Verlauf der Militäroperationen gegen die serbischen Streitkräfte, sondern auch aus grundlegenden sicherheitspolitischen Entscheidungen, die Bündnispartner wie etwa Deutschland im Bereich der Verteidigungsbudgets getroffen haben.

Die Kohäsion der Allianz

Eine der wohl am wenigsten erwarteten Ergebnisse des Kosovo-Konfliktes war, daß die NATO ihren inneren Zusammenhalt über einen derart langen Zeitraum bewahren konnte. Kaum jemand hätte vor dem Beginn der Kosovo-Krise zu prognostizieren gewagt, daß eine NATO mit einer sozialistischen Regierung in Frankreich, einem Rot-Grünen Regierungsbündnis in Deutschland und mit traditionell schwierigen Mitgliedern wie etwa Griechenland einen offensiven Militärschlag gegen einen souveränen Staat auf dem Balkan ohne Mandat der Vereinten Nationen und über einen Zeitraum von mehr als zehn Wochen jemals hätte durchführen können. Damit hat die NATO nicht nur ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt, sondern auch ihre Rolle als das primäre Sicherheitsbündnis in Europa unterstrichen.

Diese positive Bewertung gilt unabhängig von der Einschätzung des militärischen Erfolges der NATO, da es doch sehr zweifelhaft ist, daß es allein die NATO-Luftoperationen waren, die das Regime von Slobodan Milošević zum Nachgeben gezwungen haben.³ Statt dessen läßt

3 Die NATO gab unmittelbar nach Beendigung der Bombenangriffe vor, etwa 30% der schweren Waffen der serbischen Streitkräfte ausgeschaltet zu haben (400 Artilleriegeschosse, 270 gepanzerte Transportfahrzeuge,

sich sogar sagen, daß es die geballte militärische Hochtechnologie der reichsten Nationen der Erde nicht vermochte, das serbische Regime innerhalb weniger Tage in die Knie zu zwingen. Diese Erkenntnis relativiert sicherlich auch den ungeteilten Optimismus, den Teile der „Strategic Community“ in den USA der Fortentwicklung der amerikanischen Militärtechnologie, die gemeinhin unter dem Schlagwort „Revolution in Military Affairs“ (RMA) firmiert, entgegenbringen.

Der Erhalt der Kohäsion der NATO ist somit primär ein politischer Erfolg, der zum einen für den inneren Zustand des Bündnisses von Bedeutung ist. So wird die Dominanz der Vereinigten Staaten innerhalb der NATO derzeit als Faktum akzeptiert, ohne gleich mit Verdächtigungen hinsichtlich amerikanischer Arroganz oder Bevormundung gekoppelt zu sein. Selbst Frankreich hat sich im Kosovo stillschweigend unter das NATO-Oberkommando und damit der amerikanischen Führung untergeordnet, ohne daß es zu sichtbaren Friktionen gekommen ist. Zwar bedeutet dies nach den Worten des französischen Verteidigungsministers Alain Richard keine formale Reintegration Frankreichs in die NATO, es habe aber „einen Mythos zerstört, ohne große Debatten hervorzurufen“.⁴ Andererseits haben die USA erkannt, daß sie nur schwerlich völlig autonom handeln wollen und können. Das populäre Schlagwort von den Vereinigten Staaten als der „unverzichtbaren Nation“ (indispensable nation) stimmt zwar insoweit, als die USA unverzichtbar sind für gemeinsames Handeln im Bündniskontext. Es heißt aber nicht, daß andere Nationen deshalb „dispensable“ sind. Statt dessen benötigen die Vereinigten Staaten die Unterstützung anderer Partnerländer – sowohl aus Legitimationsgründen wie auch unter dem Blickwinkel der Lastenteilung.

Die Konsequenzen der Bewahrung der Handlungsfähigkeit der NATO gehen aber weit über die Bündnisgrenzen hinaus und sind auch in anderen Weltregionen aufmerksam registriert worden. Demnach hat eine Allianz von Demokratien, die in der Vergangenheit häufiger Streitkultur denn Einigkeit demonstrierte und in der die öffentliche Meinung häufig als der entscheidende Akteur erschien, sich nicht als Papiertiger erwiesen, sondern als ein schlagkräftiges Bündnis, das seine Interessen an Humanität und Menschenwürde sehr wohl zu vertreten vermag – auch mit militärischen Mitteln.

Der Bedeutungsverlust Rußlands

Der politische Gewinn für die NATO geht einher mit einem nachhaltigen Bedeutungsverlust Rußlands. Obgleich Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat Rußland weder zu Beginn der Kosovo-Krise noch bei deren Beendigung seine Forderungen durchsetzen können. Wirtschaftliche, politische und nicht zuletzt militärische Schwäche sind für das Schwinden des internationalen Gewichts Rußlands ebenso verantwortlich, wie die erratische und zeitweise scheinbar völlig konfuse Balkanpolitik der russischen Führung. Maßlose Drohungen gegenüber der NATO⁵ wechselten sich ab mit konzilienten Phasen, in denen Moskau um weitere Wirtschaftshilfe bemüht war.⁶ Dabei hat die zeitweise harte

150 Panzer, 100 Flugzeuge). Beim Abzug der Serben aus dem Kosovo zeigte sich aber, daß die Mehrzahl des vermeintlich zerstörten Geräts die Angriffe offensichtlich unbeschadet überstanden hatte. Vgl. dazu: Nick Cook, War of Extremes, in Janes's Defense Weekly, S. 20.

4 Vgl. dazu: Europa braucht einen militärischen Führungsstab, in: Frankfurter Allgemeine, 10. 6. 1999.

5 Im Februar 1999 schrieb Präsident Boris Jelzin in einem Brief an den amerikanischen Präsidenten Bill Clinton: „Wir werden Ihnen nicht erlauben, den Kosovo anzurühren“. Vgl. dazu: Jelzin warnt Clinton vor Eingreifen im Kosovo, in: Süddeutsche Zeitung, 19. 2. 1999. Im April drohte Präsident Jelzin gar mit der Ausrichtung russischer Atomraketen auf NATO-Ziele – entweder in Unkenntnis nuklearstrategischer Zusammenhänge, oder als innenpolitisches Mittel, um dem drohenden Amtsenthebungsverfahren der russischen Duma zu entgehen.

6 Es waren nicht zuletzt immer wieder hochrangige Vertreter der russischen Wirtschaft, die in Sorge um die wirtschaftliche Unterstützung des Westens einen anti-NATO Kurs der Führung in Moskau wiederholt kritisiert haben.

Haltung der russischen Regierung wenig Früchte getragen. Selbst die kurzzeitige Besetzung des Flughafens von Pristina durch 200 russische Fallschirmjäger zum Ende der Kosovo-Krise mag zwar in Moskau den Gedanken an vergangene Größe wiedererweckt haben – es hat aber der Einschätzung der russischen Verlässlichkeit auf der internationalen Bühne nur geschadet. Dies gilt um so mehr, als diese vermeintliche Demonstration der Stärke die russische Kraftlosigkeit weiter unterstrichen hat, da die russischen Soldaten bereits nach wenigen Tagen, abgeschnitten vom eigenen Nachschub, von NATO-Streitkräften mit Trinkwasser versorgt werden mußten.

Die NATO hat die Schwäche Rußlands bisher keinesfalls ausgenutzt, sondern hat Rußland einbezogen, so weit dies die schwankende Politik Moskaus erlaubte. Mit der demonstrativen Einbeziehung Rußlands in die Gruppe der führenden Wirtschaftsnationen auf dem G-7-Gipfeltreffen in Köln (womit die G-7 nun endgültig zumindest deklaratorisch zur G-8 mutierte), ist Rußland eine internationale Position beigemessen worden, die den realen Machtverhältnissen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit keinesfalls entspricht. Dieses Zugeständnis an die Gesichtswahrung Moskaus erfolgte aus der Erkenntnis heraus, daß Rußland als zweitgrößte Atommacht der Welt nicht so schwach ist, als daß es völlig ignoriert werden könnte. Sehr zweifelhaft ist aber das häufig auch innerhalb der NATO vertretene Axiom, daß „kein Friede in Europa ohne Rußland möglich sei“.⁷

Ein internationaler Bedeutungsverlust ist in diesem Zusammenhang auch für China als weiteres ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen festzustellen. Obgleich ein amerikanischer B-2 Bomber irrtümlich die chinesischen Botschaft in Belgrad angriff und beschädigte, konnte Peking kaum Einfluß auf den Verlauf und die Beendigung der Kosovo-Krise ausüben. Der Grund hierfür lag zum einen darin, daß China für seinen Anti-NATO-Kurs in Asien nur wenig Unterstützung fand. Zum anderen hat sich aber gerade der chinesische Versuch, die Bombardierung der Botschaft propagandistisch auszuschlachten, als kontraproduktiv erwiesen. Die von der Führung in Peking geduldeten Angriffe von Demonstranten auf westliche Institutionen wie Botschaftsgebäude oder Firmen wie „Pizza Hut“ oder „McDonald’s“ offenbarten eher Xenophobie und irrationalen Nationalismus, als weltpolitisches Kalkül und Berechenbarkeit. Damit hat diese Art des Protestes das durch nukleare Spionagevorwürfe ohnehin insbesondere in den USA arg ramponierte Image Chinas weiter beschädigt.⁸ Die im Sommer 1999 einsetzende Verschärfung des Tons der Pekinger Führung gegenüber Unabhängigkeitssignalen Taiwans scheint ein Hinweis dafür, daß China von inneren Schwierigkeiten ablenken und den vermeintlichen Verlust an internationalem Gewicht kompensieren will.

Der Bedeutungsschwund der Vereinten Nationen und der OSZE

Der Bedeutungsverlust der Vereinten Nationen im Kosovo-Konflikt zeigte sich spätestens im Herbst 1998, als die NATO erstmals Luftschläge gegen serbische Streitkräfte androhte, falls es zu weiteren Gewalttätigkeiten gegen die Kosovo-Albaner kommen sollte. Diese Drohung, die durch den Aktivierungsbefehl für die NATO-Streitkräfte (Activation Order - ActOrd) untermauert wurde, erfolgte ohne Mandat der Vereinten Nationen und wurde auch von Staaten wie Frankreich oder Deutschland unterstützt, die sich bis dahin auf den Mandatszwang für NATO-Militäraktionen festgelegt hatten.⁹ Mit dem Beginn der NATO-

7 So Bundeskanzler Schröder auf dem G-7-Gipfeltreffen in Köln am 20. 6. 1999. Vgl. dazu: West-östliche Versöhnung am Kölner Gipfel, in: Neue Zürcher Zeitung, 21. 6. 1999.

8 Vgl. dazu: Gerald Segal, The Balkan War has Exposed the Weakness of China, in: International Herald Tribune, 26. 5. 1999.

9 Die im September 1998 neugewählte Bundesregierung aus SPD und Grünen hatte den Mandatszwang sogar in den Koalitionsvereinbarungen ausdrücklich festgeschrieben.

Luftangriffe am 24. März 1999 – ebenfalls ohne Zustimmung des VN-Sicherheitsrates – wurde die Abkehr vom Mandatsgedanken vor aller Augen sichtbar. Wenn auch im Verlauf der Krise die Vereinten Nationen wieder stärker in die Konfliktbeendigung einbezogen wurden, so diente dies doch eher dem Zweck der politischen Legitimation als dem Gedanken der Stärkung des Gewaltmonopols der VN.

Die OSZE konnte zu keiner Zeit der ihr häufig zugeschriebenen Rolle als Instanz des Krisenmanagements und der Konfliktlösung gerecht werden. Zwar befanden sich seit Ende 1998 etwa 600 OSZE-Beobachter im Kosovo, die allerdings kaum einen Einfluß auf den Krisenverlauf nehmen konnten. Ihre Funktion blieb letztlich unklar.

Das Fehlen eines „Europäischen Pfeilers“

Wie die vorhergehenden Balkan-Krisen hat auch der Kosovo-Konflikt erneut gezeigt, daß eine eigenständige sicherheitspolitische oder militärische Handlungsfähigkeit Europas – sei es im Rahmen der Europäischen Union (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik = GASP) oder im Rahmen der NATO (Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität = ESVI) noch nicht gegeben ist. Somit wäre es eine der zentralen Konsequenzen der Kosovo-Krise, daß die europäischen Bündnispartner ihre außenpolitischen und militärischen Fähigkeiten bündeln und ausbauen, um so den USA als stärkerer Partner gegenüberzutreten zu können. Hierfür sind die Perspektiven derzeit aber wenig ermutigend. Zwar fehlt es nicht an strukturellen oder institutionellen Einzelkomponenten eines hypothetischen „Europäischen Pfeilers“ in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, allerdings garantieren weder die angestrebten flexiblen Kommandostrukturen der NATO (Combined Joint Task Forces = CJTF) noch die Entscheidungen des EU-Gipfeltreffens vom Juni 1999 in Köln (Europäischer Militärstab, Beauftragter für Außen- und Sicherheitspolitik) ein einheitliches politisches Handeln der Europäer. Darüber hinaus wäre Europa, selbst wenn es einen gemeinsamen politischen Willen gegeben hätte, nicht in der Lage gewesen, eine eigenständige Luftoperation ohne Beteiligung der USA im Kosovo durchzuführen. Hierzu fehlt es an der notwendigen Bewaffnung für die europäischen Kampfflugzeuge ebenso wie auch an den erforderlichen Versorgungs-, Transport- oder Luftrettungskapazitäten. Ebenso wenig sind die Europäer zur strategischen Nachrichtengewinnung oder zur militärischen Zielaufklärung fähig.¹⁰

Zwar hat es während und nach Beendigung der Kosovo-Krise nicht an Willensbekundungen zur Stärkung der europäischen sicherheitspolitischen und militärischen Handlungsfähigkeit gefehlt¹¹, allerdings klaffen Anspruch und Wirklichkeit weiter auseinander denn je. So sind etwa angesichts der Sparpläne der Rot-Grünen Regierungskoalition in Deutschland dringend notwendige Investitionen im Verteidigungsbereich fraglich und eine Beteiligung an europäischen Gemeinschaftsprojekten, wie etwa eine gemeinsame Satellitenaufklärung, völlig illusorisch geworden. Damit dürfte sich die Schere zwischen den amerikanischen und den europäischen Militärkapazitäten zusätzlich ausweiten und die Bündnisfähigkeit einiger europäischer Partnerländer wird immer stärker in Frage gestellt. Dies gilt um so mehr, als die beiden Krisenherde auf dem Balkan – Bosnien und Kosovo – das Problem der „Überdehnung“ der vorhandenen europäischen Streitkräftepotentiale aufwerfen. Die Stabilisierungserfordernisse und die Notwendigkeit der „Staatenbildung“ in der Region werden erhebliche NATO-Kontingente noch für Jahre in beiden Krisengebieten binden. Ein weiterer

10 Vgl. dazu: Naumann: Europa ist nur unzureichend bewaffnet, in: Die Welt, 7.7.1999

11 Auf dem NATO-Gipfeltreffen in Washington D.C. spielte die Stärkung der ESVI eine herausragende Rolle und die europäischen Bündnispartner verpflichteten sich, ihre konventionellen militärischen Kapazitäten wesentlich zu verstärken. Auf dem 73. Deutsch-Französischen Gipfel von Toulon am 30. 5. 1999 sagten Bonn und Paris zu, das Ziel einer Europäischen Union mit eigenen Instrumenten zum Krisenmanagement mit allen Kräften zu unterstützen.

akuter Konflikt würde die Möglichkeiten vieler europäischer Staaten, Soldaten bereitzustellen, schlicht überfordern

Die Zukunft der NATO – Friedensengel oder Weltpolizist?

Was aber bedeuten die strategischen Grundsatzentscheidungen der NATO und die Konsequenzen der Kosovo-Krise nun für die künftige Rolle der NATO? Wird etwa angesichts der Tatsache, daß ein direkter militärischer Angriff auf das Bündnisgebiet derzeit eine wenig wahrscheinliche Gefahr darstellt, die Aufgabe des Krisenmanagements jenseits der reinen Selbstverteidigung zum identitätsstiftenden Element der Nordatlantischen Allianz? Liegt die Zukunft der NATO also in der Rolle des „Friedensengels“, dessen Aufgabe es ist, mit oder ohne der Zustimmung der Vereinten Nationen den Friedensbrechern innerhalb oder außerhalb Europas entgegenzutreten? Oder liegt die Zukunft der NATO in der Funktion des „Weltpolizisten“, der zum Bruch des Völkerrechts überall in der Welt bereit ist, um westliche Interessen militärisch zu vertreten? Gerade von Seiten Rußlands wird diese letztgenannte Befürchtung gehegt und man glaubt angesichts der allianzinternen Debatte um die geographische Ausweitung des Handlungsrahmens der NATO einen entsprechenden Entwicklungstrend zu erkennen.

Betrachtet man die beiden vermeintlichen Perspektiven für die NATO aber genauer, so hält keines dieser Szenarien einer Prüfung stand. Ohne Zweifel hat sich die NATO spätestens seit dem Engagement in Bosnien im Jahr 1995 als effektive Institution für das Krisenmanagement erwiesen. Allerdings haben sowohl Bosnien als auch Kosovo deutlich gemacht, wie zögerlich die NATO mit dem Einsatz ihrer militärischen Machtmittel umgeht. Zwischen dem Ausbruch des Krieges im ehemaligen Jugoslawien im Jahr 1992 und den NATO-Einsätzen im Jahr 1995 vergingen drei Jahre mit über 130 gebrochenen Waffenstillständen und über 200.000 Kriegstoten. Im Kosovo lagen ebenfalls fünf Monate zwischen der Androhung militärischer Gewalt gegenüber Milošević im Oktober 1998 und dem Beginn der Luftschläge im März des Folgejahres. Die Kampfeinsätze im Kosovo selbst standen darüber hinaus unter der Prämisse, in jedem Fall Verluste an Menschenleben auf Seiten der NATO zu vermeiden und darüber hinaus die militärische Aktion überaus vorsichtig zu betreiben, um zu jedem Zeitpunkt Raum für politische Lösungen zu haben. Die militärische Zurückhaltung der Allianz hat sogar häufig zu dem Vorwurf geführt, die NATO habe zu lange mit dem Einsatz militärischer Macht gezögert und mit ihrer militärischen Selbstbeschränkung die serbischen Aggressionen begünstigt.

Friedensschaffende Einsätze von NATO-Staaten in anderen Regionen belegen darüber hinaus, daß die Bereitschaft zur humanitären Hilfe abrupt nachläßt, sobald eigene Opfer zu beklagen sind. So wurde der Militäreinsatz zur Stabilisierung der Situation in Somalia schlagartig abgebrochen, nachdem es zu den ersten Toten unter den amerikanischen Streitkräften gekommen war und ein toter Soldat vor laufenden Kameras durch die Straßen Mogadischus geschleift wurde. Rein humanitäre Beweggründe reichen also selten aus, um die Mitglieder der NATO zu einem risikoreichen Einsatz ihrer Streitkräfte zu bewegen. Statt dessen bedarf es zusätzlich konkreter Anlässe, um einen militärischen Einsatz zu rechtfertigen.¹² Im Kosovo gab es neben der humanitären Motivation sehr wohl auch andere Gründe für das Engagement der NATO. So wäre von einer weiterschwelenden Balkankrise eine starke Eskalationsgefahr ausgegangen, da sich der Konflikt über die unmittelbaren Nachbarregionen hinaus auch auf Griechenland oder gar die Türkei hätte ausweiten können. Diese Gefahr ist durch den Militäreinsatz der NATO zumindest eingegrenzt worden, da die serbischen Fähigkeiten zur Projektion militärischer Macht über größere Distanzen

12 Vgl. dazu: Joseph S. Nye, Redefining National Interest, in: Foreign Policy, Juli/August 1999, S. 22.

empfindlich getroffen worden sind. Darüber hinaus waren auch zentrale Interessen der europäischen Bündnispartner – allen voran der Bundesrepublik Deutschland – berührt, da jede Verschärfung der Lage auf dem Balkan das Problem der Flüchtlinge erneut auf die Tagesordnung setzen würde. Es ist eine bittere Ironie, daß nun die Luftschläge der NATO zur Brutalisierung des serbischen Vorgehens im Kosovo und damit zu neuen Flüchtlingsströmen ungeahnten Ausmaßes geführt haben. Letztlich hätte die NATO als Sicherheitsorganisation selbst Schaden nehmen können, wenn sie sich der Öffentlichkeit ihrer Mitgliedsstaaten gegenüber als unfähig erwiesen hätte, einen Konflikt in Europa einzugrenzen.

Angesichts dieser Erfahrungen liegt die Zukunft der NATO wohl kaum in der Rolle eines Krisenmanagers und „Friedensengels“. Statt dessen wird die Allianz auch in Zukunft nur dann militärisch aktiv werden, wenn zentrale oder gar „vitale“ Interessen ihrer Mitglieder involviert sind – wobei sich allerdings nur schwer prognostizieren läßt, wann diese „kritische Masse“ an verletzten Interessen und humanitären Besorgnissen erreicht ist.

Für die Rolle des „Weltpolizisten“ – also eines militärischen Armes zur weltweiten Durchsetzung westlicher Zielsetzungen – ist das Atlantische Bündnis allerdings noch weniger geeignet. Zwar hat es im Verlauf der letzten Jahre immer wieder amerikanische Bestrebungen gegeben, die in Richtung einer Fortentwicklung der NATO als „Globocop“ interpretiert wurden, allerdings haben sich derartige Vorstellungen nicht durchsetzen können. Auch steht einem solchen Konzept die schlichte Erkenntnis entgegen, daß eine Organisation, die auf dem Konsens von 19 demokratischen Staaten beruht, sich nicht zum militärischen Aktivismus und schon gar nicht zu militärischem Abenteuerertum eignet. Wenn auch der Einfluß im Bündnis unterschiedlich verteilt ist und die Vereinigten Staaten ohne Zweifel das größte Gewicht einbringen, so ist für zentrale Fragen dennoch die Zustimmung aller NATO-Länder erforderlich. So war etwa in der Frage der NATO-Erweiterung die Ratifizierung im dänischen Parlament ebenso unabdingbar wie die Zustimmung des amerikanischen Senats. Ein solches Einstimmigkeitsgebot ist ein starker Schutzmechanismus gegen eine „globalisierte“ NATO, die weltweit zur Interessenwahrung aktiv wird.

Der Einsatz im Kosovo ist somit kein Modell für die Zukunft der NATO – weder mit Blick auf reines Krisenmanagement, noch auf globale Interessenvertretung. Statt dessen kam der Konsens im Bündnis für diese Aktion in einer ganz spezifischen Situation und unter besonderen Rahmenbedingungen zustande, die kaum übertragbar sind. Angesichts des ausgebliebenen raschen Erfolges gegenüber den serbischen Streitkräften ist sogar zu vermuten, daß die NATO in Zukunft noch zurückhaltender mit dem Einsatz ihrer Streitkräfte umgehen könnte.

Wie die Entwicklung der letzten Jahre gezeigt hat, wird es kein Zurückziehen der NATO auf die alleinige Aufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung geben können. Wenn auch amerikanische Forderungen nach einer „globalen Rolle“ für die Allianz überzogen erscheinen, so enthalten derartige Überlegungen dennoch einen richtigen Kern. Angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen werden sich die Bündnispartner langfristig einer weit über Europa hinausgehenden militärischen Verantwortung nicht verschließen können. Die steigende Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie die rasch voranschreitende Verbreitung effektiver Raketentechnologie werden künftig immer mehr Staaten in die Lage versetzen, militärische Zerstörungen über weite Distanzen durchzuführen. Geographische Entfernung als Faktor sicherheitspolitischer Risikoanalyse verliert zunehmend an Bedeutung. Folglich können militärische Gefährdungen in Regionen entstehen, die bislang nur unzureichend wahrgenommen wurden.

Wenn es ein Charakteristikum für die „neue NATO“ und für die künftige Rolle der Allianz gibt, so läßt es sich im Schlagwort der „Flexibilität“ zusammenfassen. Diese Flexibilität spiegelt sich auch in den offenen Formulierungen des Strategischen Konzeptes etwa zu den Kernaufgaben der NATO oder zur völkerrechtlichen Legitimierung wider. Weder will die

NATO durch eine allzu deutliche Festlegung in ihrer Strategie zu einem bestimmten Vorgehen gezwungen werden, noch sollen dem Bündnis Handlungsoptionen verwehrt sein, nur weil allzu bindende Aussagen im Strategiedokument diese ausschließen. Der Handlungsrahmen der Allianz wird letztlich durch das bestimmt, worauf sich die 19 Mitgliedsländer einstimmig einigen können. In diesem Punkt unterscheidet sich die „neue NATO“ nur wenig von dem „alten“ Bündnis und dieses kann immerhin auf eine fünfzigjährige Erfolgsgeschichte zurückblicken.

Dr. Karl-Heinz Kamp
Leiter der Abteilung Außen- und Sicherheitspolitik
Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin

