

Stellungnahme
Öffentliche Anhörung des Auswärtigen Ausschusses
des Deutschen Bundestages zum Thema:
Das neue strategische Konzept der NATO
Berlin, den 6. 10. 2010

o. Vorbemerkung

Die nachfolgende Stellungnahme beruht im Wesentlichen auf der Beurteilung der Konzeptstudie NATO 2020, vorgelegt am 17. Mai 2010 sowie auf offiziellen, öffentlich zugänglichen (d.h. nicht-klassifizierten) Stellungnahmen insbesondere des für die Abfassung des Konzeptentwurfs zuständigen NATO-Generalsekretärs Fogh Rasmussen, die sich auf diese Studie und die damit verbundene weiterführende Diskussion in Vorbereitung des zur Beschlussfassung im November 2010 (Lissabon) vorgesehenen neuen Strategischen Konzepts beziehen. Die Stellungnahme folgt der Systematik des Fragenkataloges. Sie gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wider.¹

1. Bedrohungsanalyse und daraus abgeleitete Aufgaben und Fähigkeitsanforderungen

1.1. Wie bewerten Sie die Bedrohungsszenarien im neuen strategischen Konzept?

Die durch den Bericht NATO 2020 unterlegte Bedrohungsanalyse verweist auf eine Reihe mutmaßlicher globaler Unsicherheitsfaktoren für die künftige NATO: die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen; Ambitionen von Terrorgruppen; regionale Konflikte sowie nationale, ethnische und religiöse Konflikte; die Verwundbarkeit von Informationssystemen; die Rivalität um Energie- und andere strategische Rohstoffe und die Sicherstellung der Versorgung, hierbei insbesondere den Erhalt sicherer Seewege; demographischer Wandel, und hiermit verknüpft die Zuspitzung globaler sozialer Probleme wie Armut und illegale Migration sowie die Folgen der Umweltveränderung, bedingt durch Klimawandel und Degradation. Hiervon ausgehend werden drei Sicherheitsbedrohungen für die künftige NATO herausgehoben:

- (a) ein Angriff mit ballistischen Raketen (nuklear/nicht-nuklear)
- (b) Angriffe durch international operierende Terrorgruppen
- (c) Cyberangriffe unterschiedlicher Dimension.

¹ Der Autor dankt Stefan Maschinski für hilfreiche Hinweise und Kommentare.

Daneben werden Risiken unterbrochener Energieversorgung und Seeverbindungen, gefährliche Folgen des Klimawandels und der Finanzkrise explizit benannt.

Stellungnahme:

Die Analyse von Risiken und potenziellen Bedrohungen ist im Grundsatz nicht zu bestreiten. Allerdings handelt es sich

- (1) nicht um spezifisch für die NATO und deren Mitglieder manifeste potenzielle Bedrohungen, sondern um globale Risiken, mit denen sich alle Staaten entweder direkt (Risiken, Bedrohung) oder indirekt (Sekundärfolgen) konfrontiert sehen.
- (2) setzt die Bedrohungsanalyse bei der Beurteilung militärischer Optionen am Ende der Wirkungskette an und vernachlässigt dadurch die strukturellen Ursachen der Risiken sowie auch die Beurteilung von tatsächlichen Eintrittswahrscheinlichkeiten von Bedrohungen unter Berücksichtigung von Präventionspotenzialen. Risiken verwandeln sich aber umso weniger in Bedrohungen wie nachhaltige Prävention und die Bearbeitung der sogenannten *Root Causes* erfolgreich sind. Bedrohungen sind nicht naturgesetzlich sondern an das Handeln von Akteuren gebunden. Ebenso wenig bietet folglich das Kalkül einer militärischen Vorsorge oder Abwehr identifizierter Bedrohungen eine Gewähr, dass deren auslösenden „Risiken“ wirksam verringert werden. Durch militärische Reaktionsmuster oder deren Androhung könnten sich alte Sicherheitsdilemmata vertiefen und neue dadurch entstehen, dass sich die NATO bewaffnete Maßnahmen zum Schutz eigener Interessen vorbehält.
- (3) schließlich fehlen im Zusammenhang der Ursachenbeschreibung für Unsicherheit zentrale Szenarien, zu deren Verhinderung die Mitgliedsstaaten der NATO aufgrund ihres eigenen Gewichts und ihrer politischen Verantwortung, als Mitglieder internationaler Organisationen und Regime in besonderer Weise beitragen können:
 - (a) Die zunehmende Ausbreitung von staatlicher Fragilität und der damit im Zusammenhang stehende Verfall legitimer Gewaltmonopole, insbesondere in Afrika: Die Unterstützungsleistungen zur Armutsbekämpfung (Stichwort MDG) stehen, das hat der jüngste UN-Gipfel gezeigt, weit hinter den Erfordernissen zurück; eine Verringerung des Nährbodens für Gewaltkulturen und Gewaltmärkte ist in weiten Teilen Afrikas und Asiens, aber auch Mittel- und Südamerikas nicht zu erkennen. Von Fragilität ist die internationale Rechtsordnung der Staatengemeinschaft bedroht, denn mit schwindender Legitimität staatlicher Akteure schwindet auch die Bindungswirkung des Völkerrechts. Es liegt aus inneren wie äußeren Gründen im Interesse der Staatenorganisation NATO, die Bindungswirkung des Völkerrechts zu erhalten. Präzise Aussagen zur Stärkung der Vereinten Nationen und ein klares

Bekenntnis zu ihrer rechtlichen Grundlage für das Wirken der NATO fehlen im bisherigen Entwurf des Strategischen Konzepts.

- (b) Die nachhaltig destabilisierende Wirkung perpetuierter lokaler und regionaler Gewaltkonflikte: Verfestigte lokale und regionale Spannungen bergen für sich genommen gefährlichen Zündstoff für neue bewaffnete Auseinandersetzungen (v.a. im Nahen Osten und in Teilen Afrikas). Sie dienen oft aber auch als globale Referenz für die Radikalisierung und Mobilisierung ethnisch oder religiös inspirierter Konfrontation. Ein klares Bekenntnis zum Primat politischer Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung ist im bisherigen Entwurf des NATO-Konzepts nicht enthalten.
- (c) Der akut drohende Verfall der globalen Abrüstungsarchitektur, vor allem im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle. Die zwingende Initiative liegt hier eindeutig auf der Seite der „Besitzenden“. Sie müssen glaubhaft kenntlich machen, dass der Einsatz insbesondere von Atomwaffen prinzipiell keine Option sein kann, da dessen Folgen alle Staaten zu tragen hätten, gleichviel ob sie über Atomwaffen verfügen oder nicht. Darüber hinaus stehen sie in der Pflicht, sich konform zu Art. VI des NVV zu verhalten, das heißt Nuklearwaffen nicht nur abrüsten zu wollen, sondern den Worten Taten folgen zu lassen. Doppelstandard ist und bleibt Gift für das Ziel nuklearer Abrüstung. Indien und Israel in der Kooperation besser zu stellen als Iran und Nordkorea mag politisch vertretbar sein, angesichts der unterschiedlichen Vertragssituation (NVV/IAEO) ist die Wirkung für das bestehende Vertragsregime in mittelfristiger Perspektive verheerend. Eine konsistente Rüstungskontrollkonzeption fehlt dem bisherigen Strategieentwurf.

1.2. Was sind Ihrer Meinung nach die Kernaufgaben der Allianz?

Die Studie NATO 2020 empfiehlt der NATO vier Kernaufgaben:

- (1) Kollektive Verteidigung der Mitgliedstaaten gemäß Art. V. des Washingtoner Vertrages unter Berücksichtigung eines breiteren Spektrums möglicher Bedrohungen (Cyber- Angriffe, Terrorismus) innerhalb und außerhalb des Euro-Atlantischen Raumes;
- (2) Sicherheit und Stabilität im Euro-Atlantischen Raum, die Verteidigung der eigenen Interessen und des Friedens in Zusammenarbeit mit EU, UN, OSZE unter Fortsetzung der Politik der „Offenen Tür“ (v.a. Ukraine, Georgien, Russland), um weiterhin Anreize zur Demokratisierung und Kooperation zu vermitteln;
- (3) Funktion eines Euro-Atlantischen Raumes im Sinne von Art. IV des Washingtoner Vertrages für die Konsultation und Abstimmung über das Krisenmanagement unter Berücksichtigung der Erweiterung des Bündnisses an der südlichen und östlichen Peripherie (Adriaraum, Schwarzes Meer, Baltikum) sowie dessen Durchführung „innerhalb, entlang und jenseits“ der Bündnisgrenzen;
- (4) Erweiterung und Vertiefung von Partnerschaften, gleichermaßen als Kernaufgabe wie als Mittel zu deren Erfüllung.

Stellungnahme:

Zu unterscheiden ist zwischen dem, was die NATO für sich als Kernaufgaben definiert und dem, was ein primär funktional militärisches System gegenseitiger kollektiver Verteidigung (SKV) leisten sollte und leisten kann – letzteres auch im Vergleich zu anderen Organisationen, wodurch der Fortbestand und ggf. die Reform des Bündnisses in einem unmittelbar nachbarschaftlich friedlichen Umfeld zweckrational begründet werden könnte.

- (1) Unbestritten sind Bedrohungen gegen das Territorium der NATO-Staaten mit militärischen Mitteln, und dies auch nur hypothetisch, bestenfalls punktuell, dimensional und regional beschränkt nachzuvollziehen. Die vergleichsweise größte Plausibilität besitzen noch potenzielle Angriffe kurdischer Separatisten auf die Türkei vom Boden des Irak aus sowie destabilisierende Folgen einer militärischen Eskalation des Nahost-Konflikts. Abgesehen von der geringen Wahrscheinlichkeit des erstgenannten Szenarios (es spielt in der NATO-Studie auch keine Rolle) bleibt unklar, ob die NATO nicht wie schon in der Vergangenheit Zwischenfälle im Grenzgebiet ihrer Mitglieder, die nicht das Bündnis als Ganzes betreffen, *gerade nicht* als Art. V Fälle interpretiert. Die Selbstbestimmung der Mitglieder der NATO hinsichtlich der Art und Weise der konkreten Beistandsleistung bewertet die Abschreckung durch eine *potenzielle* Reaktion durch gewaltige militärische Übermacht ohnehin in der Regel höher als die *tatsächliche* Allokation militärischer Mittel durch die Mitgliedstaaten für bündnisgemeinsame Aufgaben.

- (a) Die Eignung eines militärischen Bündnisses für die *Abwehr* von Terrorgefahren ist bestenfalls gering. Jedenfalls gibt es keinen Beleg für die Abschreckungswirkung der Präsenz von Streitkräften gegen Terrorgruppen, umgekehrt werden Soldaten und militärische Einrichtungen von solchen Gruppen als lohnendes Ziel erachtet und, wie sich in Afghanistan erneut zeigt, in Operationsländern außerhalb des Bündnisses auch zunehmend attackiert. Auch im Bereich Cyberkrieg und anderen im Strategieentwurf angenommenen Szenarien (Energiesicherheit, klimabedingte Migration, Finanzkrise) erschließt sich die besondere präventive oder reaktive Eignung von Streitkräften nicht. Festzustellen ist vielmehr eine manifeste Differenz zwischen der Qualität der identifizierten Risiken und Bedrohungen und der Eignung von Streitkräften, diese Risiken zu verringern und potenzielle Bedrohungen abzuwehren. Dies trifft neben der Terrorbekämpfung im Übrigen auch auf die Erörterung militärischer Reaktionen auf identifizierte „Cyber-War“-Angriffe zu. Ein weiterer Ermessensspielraum der Interpretation von „Angriff“ könnte, analog zum bereits perpetuierten „Bündnisfall“ in Bezug auf die Terrorbekämpfung, dazu führen, dass auch die mutmaßliche Verantwortung für Cyber-Angriffe als Rechtsgrund für bewaffnete (Gegen-)Angriffe erachtet werden könnte. „Stuxnet“ ist dabei nur ein aktueller Beleg für die mögliche Problematik einer solchen Verknüpfung und Zuordnung von Ursache und Wirkung. Noch diffuser ist die Zurechnung von Verantwortung bei den weiteren o.g. Szenarien wie Klimawandel und Finanzkrise.

Dies bedeutet freilich nicht, dass die NATO (auch mittels ihrer Streitkräfte) nicht auch Aufgaben erfüllen kann, die der Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gemäß Kap. VII und ihrer Wiederherstellung gemäß Kap. VII der Charta der Vereinten Nationen dienlich wären. Dies setzte allerdings ein Mandat der Vereinten Nationen voraus und ein Verständnis des Bündnisses nicht als Instrument von Interessenpolitik sondern als Dienstleistung für die internationale Rechtsgemeinschaft der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit deren Prinzipien und Zielen. Der Washingtoner Vertrag beinhaltet explizit den Bezug und die Verpflichtung auf die Grundsätze der Charta. Unter diesen Umständen wäre auch die begrenzte und mandatierte Wahrnehmung von bestimmten Schutzaufgaben im globalen Interesse vorstellbar (durch Bekämpfung von Piraterie, von marodierenden Söldnerverbänden, aber auch: Bewachung von kritischen Arsenalen, Unterstützung bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung, Förderung von Reformen im Sicherheitssektor mit dem Ziel demokratischer Kontrolle und funktionsgerechter Professionalisierung).

- (b) Die meisten Risiken und Bedrohungen sind mit militärischen Mitteln weder zu verhindern noch zu überwinden. Die Annahme, die NATO könne Bedrohungen nicht allein, sondern nur mit Unterstützung anderer Akteure abwehren, setzt jedoch einen problematischen Akzent zugunsten bewaffneten Krisenmanagements. Die Erfahrungen der zurückliegenden Jahre im Mittleren Osten sprechen gegen die Tauglichkeit militärischer Operationen zur Stabilisierung fragiler Staaten. Dies gilt vor allem auch dann, wenn es sich bei deren Regierungen um korrupte und autoritäre Regime handelt. Umgekehrt scheint überzeugender, nichtmilitärische (politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische) sowie die Zivilgesellschaft gewinnende Ansätze der Ursachenbekämpfung und Konflikttransformation (good governance) zu fördern, und militärische Mittel – in Übereinstimmung mit Geist und Buchstaben der Charta und dem Völkerrecht– wenn überhaupt nur als ein letztes „trauriges Notmittel“ (Immanuel Kant) zu verstehen und vorzuhalten. Eine automatische Präferenz der NATO für diese begrenzte Rolle im VN-System bedeutete dies freilich nicht.
- (2) Synergien zwischen den unterschiedlichen Fähigkeiten unterschiedlicher Organisationen für das gemeinschaftliche Ziel der Sicherheit und des Friedens zu erschließen, ist eine vernünftige und lohnenswerte Aufgabe. Ein in diesem Sinne „umfassender Ansatz“ ist für die Konzipierung von Friedens-, Sicherheits- und auch Entwicklungspolitik wünschenswert, keineswegs jedoch gelebte Praxis in den meisten Mitgliedsländern der NATO. Kooperation auf Augenhöhe und das Prinzip eines umfassenden Politikansatzes sollten keine falschen Prioritäten setzen. Wenn militärische Einsatzmittel nur im Ausnahmefall und als letztes Mittel eingesetzt werden sollen, verdienen diejenigen Organisationen besondere Zuwendung, welche geeignet sind, den Einsatz militärischer Mittel unnötig werden zu lassen. Partnerschaft in diesem Sinne sieht die NATO bestenfalls als unterstützende Akteurin und als Garantmacht gegen (drohenden) Friedensbruch.

- (3) Die Forderung nach einem primären Raum für sicherheitspolitische Konsultation der Mitglieder untereinander und mit den Partnern ist nicht neu, und sie ist angesichts des erreichten Standes sowie der in der zweiten Hälfte der 1990er und ersten Hälfte der 2000er Jahre erkennbaren Fragmentierung in Grundfragen der Bündnispolitik berechtigt. Die Studie NATO 2020 impliziert allerdings, dass die Funktion dieses Forum vor allem der Abstimmung von bündnisgemeinsamen Operationen zur Verteidigung von Interessen im globalen Maßstab dienen sollte. In der Wahrnehmung durch Dritte kann dies als ein Versuch interpretiert werden, globale Interessenpolitik zu eigenem Vorteil betreiben zu wollen und diese Politik gegebenenfalls auch unter Einsatz von Waffengewalt abzusichern oder durchzusetzen. Ob intendiert oder nicht, ist der dadurch erweckbare Eindruck auf Seiten Dritter verheerend und in den noch verbleibenden Wochen bis zur Verabschiedung des Konzepts, sollten die Mitgliedsländer, insbesondere Deutschland, darauf drängen, die Voraussetzungen und Kriterien für „Kriseneinsätze innerhalb, entlang und jenseits der eigenen Grenzen“ möglichst genau zu präzisieren – insbesondere solche Optionen ausdrücklich an ein vorheriges Mandat der Vereinten Nationen zu binden.
- (4) Dieser Aufgabe ist beizupflichten, sie wird allerdings in der Studie NATO 2020 (im Gegensatz zu den anderen) nicht präzisiert und bietet im Kontext der o.g. „Kernaufgaben“ Raum für mehrdeutige Interpretationen. Die in der Vergangenheit gewonnenen positiven Erfahrungen aus der Partnerschaft für den Frieden bei der Reform der Streitkräfte könnten handlungsleitend sein; die von der Vorsitzenden der NATO 2020 Kommission, M. Albright, im Vorfeld des Kosovo-Krieges 1998 geprägte Formel: Mit der UNO wenn möglich, ohne UNO wenn nötig, ist es hingegen sicher nicht. In diesem Punkt ist bis zum Gipfel zur Präzisierung zu raten.

2. Reform und Fähigkeiten

2.1. *Wie beurteilen die Notwendigkeit und Möglichkeit zur Straffung der NATO-Organisation (NATO-Reform)?*

Die Notwendigkeit der Reform für die NATO ist durch Veränderungen seit der Beschlussfassung über das NATO-Konzept im April 1999 begründet: die Anschläge vom 11. September, die Aufnahme eines Dutzends neuer Mitglieder, Erfahrungen aus der gemeinsamen Afghanistanoperation, die Verkleinerung der nationalen Armeen und ihre unterschiedliche Wehrverfassung sowie Ausrüstung für die zu erfüllenden Aufgaben, neue Herausforderungen durch nukleare Proliferation und Verbreitung ballistischer Raketen.

Stellungnahme:

Die NATO hat seit 1990 mehrere Reformphasen durchlaufen. In den Kernfragen hat sie gleichwohl Kontinuität bewahrt (Art. V, nukleare Teilhabe, Stationierung von A-Waffen in Europa, Vorhaltung heeresgestützter Großverbände in Europa) bzw. sie hat neue Fähigkeiten addiert, ohne sich vollständig von früher für erforderlich gehaltenen Fähigkeiten zu verabschieden. Die Veränderung der Sicherheitslage begründet die

Notwendigkeit der Reform, auch um mit den verfügbaren Ressourcen umzugehen. Allerdings ist, verstärkt durch die Finanzkrise, der sicherheitspolitische Ansatz „cost do design“ in einigen Mitgliedstaaten durch den fiskalischen Ansatz „design to cost“ unterlaufen worden. Die sicherheitspolitische Kohärenz der vorgehaltenen militärischen Mittel herzustellen ist vor dem Hintergrund dieser Entwicklung wiederherzustellen. Dabei gilt angesichts eines 75% Anteils der kumulierten Rüstungsausgaben der NATO im Verhältnis zu den weltweiten Ausgaben für militärische Zwecke: Es fehlt der NATO im globalen Vergleich nicht an Geld, es wird allenfalls nicht hinreichend zweckmäßig ausgegeben. Der Grundsatz „nice to have it“ darf jedenfalls nicht mehr gelten, ebenso der Grundsatz: „nur wer viel hat, kann mitbestimmen“. Einsatzrelevanz, Nachhaltigkeit, Effizienzsteigerung durch Arbeitsteilung sind im engeren Sinne Voraussetzungen dafür, dass eine Straffung und Reform der NATO möglich sind. Ihre eigentliche Voraussetzung besteht jedoch in der maßvollen politischen Zweckbestimmung und in einer funktionalen Begrenzung militärischer Einsatzmittel in einem ganzheitlichen Ansatz der Krisenprävention und -beilegung. Dabei kann es nicht primär darum gehen, die Einsatzbedingungen so zu ergänzen, dass militärische Mittel mit besserer Aussicht auf Erfolg eingesetzt werden können, sondern es muss vor dem Hintergrund der begrenzten Funktionalität militärischer Mittel vielmehr darum gehen, andere (zivile) Bereiche der Krisenprävention anderer Organisationen (VN, EU, OSZE und andere Regionalorganisationen wie AU, ARF, ASEAN usw.) so auszubauen, dass sich der Einsatz militärischer Mittel möglichst erübrigt bzw. sich ausschließlich auf Ausnahmesituationen in Übereinstimmung mit Kap. VII. der VN-Charta beschränken würde.

Für die NATO hieße dies vor allem:

- (a) das Aufgabenspektrum strikt und transparent zu präzisieren und in Übereinstimmung mit dem Washingtoner Vertrag bzw. der VN-Charta auf Funktionen der mandatierten ultima ratio zu begrenzen;
- (b) in Arbeitsteilung zwischen den internationalen Organisationen auf die eigene Kernkompetenz zu konzentrieren, d.h. keine Fähigkeiten zu duplizieren und dadurch die Autorität partnerschaftlich kooperierender Organisationen (VN, EU, OSZE, Regionalorganisationen) zu unterwandern;
- (c) in Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern redundante Programme, Ausrüstungen und Strukturen zu beseitigen bzw. so zu reformieren, dass Strukturen transparenter und Kosten geringer werden;
- (d) Strukturen und Ausrüstungen mit geringer Einsatzrelevanz (z.B. schwere Kampfpanzer, taktische Atomwaffen) abzubauen und Fähigkeiten abzusichern, die im Rahmen von S&R, der Notfallvorsorge, der Stabilitätsförderung und des akuten Krisenmanagements eine höhere Einsatzrelevanz besitzen;
- (e) die Durchsetzung und Stärkung demokratischer Kontrollverfahren für den Einsatz von bündnisgemeinsamen Einsätzen, insbesondere vor dem Hintergrund der Arbeitsteilung und gemischter Besatzungen und Verbände, einschließlich des unveräußerlichen Rechts auf „opting out“;

- (f) die Einführung und Verbreitung rechtsstaatlich begründeter Einsatzgrundsätze (Stichwort: Innere Führung) in den Streitkräften um rechtstaatswidriges Verhalten auf den Kommando- und Truppenebenen auszuschließen bzw. haftbar zu machen.
- (g) die Entwicklung einer kohärenten NATO-Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie mit dem Ziel, Vertrauensbildung zu fördern, Waffenexporte zu verringern und zu beschränken, Rüstungen und Ausrüstungen abzubauen und die Weiterverbreitung von nuklearen und anderen Massenvernichtungsmitteln zu verhindern.
- (h) die Perspektive der Verwandlung des Bündnisses in ein System kollektiver europäischer Sicherheit unter Einschluss aller OSZE Mitgliedstaaten sowie weiterer interessierter Länder, sofern sie die Grundätze und Ziele eines solchen Systems teilen und fördern.

2.2. Soll die NATO Anstrengungen zur Verbesserung und Effizienzsteigerung der konventionellen militärischen Fähigkeiten unternehmen?

Stellungnahme:

Die Beantwortung dieser Frage ist aus der Stellungnahme unter 2.1. abzuleiten. Das Ziel verbesserter und effizienterer konventionelle militärische Fähigkeiten darf nicht primär aus der Sicht gegenwärtig vorhandener Mittel (Modernisierung) betrachtet werden, sondern muss über die begrenzte Funktion militärischer (hier: konventioneller) Mittel und Fähigkeiten für die Krisenprävention und –beilegung bestimmt werden. Eine Modernisierung ohne Einsparung obsoleter Bestände, eine Investition ohne die Umverteilung von Mitteln zugunsten der zivilen Krisenprävention ist insofern weder sicherheitspolitisch zweckmäßig noch fiskalisch vernünftig.

2.3. Wie kann eine Reduzierung der Bedeutung von Nuklearwaffen im Rahmen der NATO erreicht werden?

NATO 2020 empfiehlt die Aufrechterhaltung der „erweiterten nuklearen Abschreckung“ und die nukleare Teilhabe, solange Atomwaffen existieren. Gleichzeitig sollte die NATO offen sein für tiefgehende Konsultationen, insbesondere mit Russland, über die Rolle von Atomwaffen (Perzeptionen, Doktrinen, Konzepte, Transparenz. Insbesondere wird erklärt, den Abbau der substrategischen Atomwaffen erreichen zu wollen und darauf hinzuwirken, eine Verbreitung der Atomwaffen zu verhindern, und die Funktion der Atomwaffen im Verteidigungsdispositiv zu reduzieren. Die NATO sollte nicht mit dem Einsatz von Atomwaffen Staaten bedrohen, die nicht über eigene Atomwaffen verfügen, dem Sperrvertrag angehören und in Übereinstimmung mit seinen Verpflichtungen der Nichtverbreitung handeln. Hier handelt es sich um eine Präzisierung der negativen Sicherheitsgarantie und des Prinzips flexibler Reaktion dahingehend, dass eine nukleare Reaktion auf nichtnukleare Angriffe von Mitgliedern der o.g. Staatengruppe praktisch erstmals explizit verneint wird.

Stellungnahme:

Die Schlüsselverantwortung innerhalb der NATO für die Funktion der Kernwaffen für das Bündnis liegt bei den USA, die in erster Linie für die „erweiterte“ Abschreckung einstehen. Die Funktion der Kernwaffen wird durch die NATO seit dem Harmel-Bericht in erster Linie abschreckungspolitisch definiert. Hinzu kommen bündnispolitische Argumente (transatlantische Verklammerung). Funktional bestimmend bleibt jedoch die Nuklearstrategie der USA von der die NATO theoretisch zwar abweichen könnte, die jedoch praktisch eine ihrer militärisch-politischen Säulen bildet. Konzeptionell leitend sind die Nuclear Posture Reviews (NPR, zuletzt NPR 2010), die zwar in Übereinstimmung mit der Prager Rede von Obama auf eine Verringerung der Atomwaffen orientieren, gleichzeitig aber an der bedingten Option ihres Einsatzes festhalten. Das Nuklearkonzept der NATO bleibt insofern ambivalent, was sich auch im Festhalten an Stationierungen von militärisch praktisch bedeutungslosen und vielmehr das Territorium der NATO gefährdenden substrategischen Systemen zeigt.

Folgende Probleme und mögliche Lösungswege stehen zur Disposition:

- (a) Die nukleare Abschreckung gegen Staaten und die als größte Bedrohung beschriebene Gefahr, dass nichtstaatliche Akteure/Terroristen Zugriff auf nukleare Waffen erhalten könnten und Proliferation das hierfür größte Risikopotenzial bildet, stehen in einem inkonsistenten Verhältnis. Inwieweit die negative Sicherheitsgarantie auch für Fälle gilt, in denen terroristische nukleare Angriffe von Staaten aus unternommen werden, deren Regierungen daran nicht beteiligt sind und die sich vertragskonform verhalten, bleibt offen. Zum Selbstmord bereite Terroristen werden sich durch nukleare Abschreckung nicht abhalten lassen. Die einzige Lösung, dieser Gefahr beizukommen, ist eine konsequente Abrüstungspolitik unter Einbeziehung *aller* Staaten und *allernuklear(fähig)*en Potenziale.
- (b) Unklar ist auch die Entscheidungskompetenz, d.h. wer über die Vertragskonformität einzelner Vertragsstaaten entscheidet und welche Rolle Staaten spielen, die nicht einmal Mitglieder des Regimes sind und sich den Safeguard-Standards der IAEA entziehen, ohne dadurch Sanktionen befürchten zu müssen bzw. die sogar von kernwaffenbesitzenden Staaten als Sicherheitspartner erachtet werden (z.B. Indien, Pakistan, Israel). Für die Rettung des Fortbestandes des NVV gelten die Aussagen unter (a), insbesondere in Bezug auf die Verpflichtungen der Atommächte unter Art. VI. NVV. Mit der vorgesehenen negativen Garantie droht jedenfalls in aktueller Form eine Unterwanderung der Autorität und Kompetenz der IAEA, sollte sich die NATO in ihrer Beurteilungskompetenz über die IAEA erheben.
- (c) Der Fortbestand substrategischer Atomwaffen in Europa wird mit einer angestrebten Verhandlungslösung mit Russland in Europa begründet. Eine Ausklammerung der substrategischen Atomwaffen auf dem Territorium der USA erscheint in diesem Verhandlungskontext unangemessen. Substrategische Atomwaffen bilden potenzielle strategische Ziele. Gleiches gilt für Raketenabwehrsysteme, die nicht Bestandteil eines kooperativ angelegten Dispositivs sind. Für Europa besitzt der Fortbestand von

substrategischen Atomwaffen und die gleichzeitige Stationierung von Raketenabwehrsystemen vor allem Risiken, keinen erkennbaren politischen Nutzen. Als Verhandlungsf Faustpfand taugen sie nicht. Der bedingungslose Abzug von Atomwaffen, aus Staaten, die nicht selbst über diese verfügen ist die einzig plausible Lösung und sicherheitspolitisch überfällig. Dies gilt insbesondere auch für die bei Büchel liegenden Bestände. Hinzu kommt, dass die Annahme, die Lagerung der KSPK würde Deutschland einen Hebel in die Hand geben, die Gestaltung der NPR beeinflussen zu können, nicht erkennbar begründet ist.

- (d) Die nukleare Komponente ist im Übrigen weder die einzige, noch die überzeugendste Klammer im euroatlantischen Verhältnis. Die gemeinsame Wertebasis, eine engere und friedenspolitisch konsistente Koordinierung sowie arbeitsteilig strukturelle Verflechtungen sind für die transatlantische Klammer tragfähiger als die Fokussierung auf eine Waffenkategorie, deren Einsatz schlussendlich ein Beleg für das vorherige Scheitern der auf Kriegsvermeidung zielenden Bündnispolitik wäre. Die meisten stabilisierenden Beiträge, die sich mit der NATO in den zurückliegenden 20 Jahren identifizieren lassen, stehen im Zusammenhang mit der Partnerschaft für den Frieden und mit den Unterstützungsleistungen für VN-mandatierte Friedensmissionen. In der Stärkung kollaborativer Ansätze liegt – neben der Eliminierung bzw. dem Abzug substrategischer Systeme aus Europa – die größte Chance zur Reduzierung der Bedeutung von Atomwaffen.

2.4. Wie beurteilen Sie die Bedeutung einer gemeinsamen Raketenabwehr als Aufgabe für die NATO und wie bewerten Sie die Möglichkeit zur Einbeziehung Russlands in dieses Projekt?

Die Allianz, so NATO 2020, sollte mit Priorität auf die Beschaffung und den Aufbau einer territorialen Raketenverteidigung setzen. Hierzu sollte sie ihr Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System ausbauen und als Kernstruktur in eine gemeinsame territoriale Raketenverteidigung einbringen.

Stellungnahme:

Das strategische Dilemma einer Raketenverteidigung ist ungelöst. Die Kombination von offensivfähigen strategischen Waffen – insbesondere ballistischen Raketen – und Systemen zur Raketenabwehr kann – unabhängig von der jeweiligen Intention – auf Seiten Dritter immer als ein Versuch interpretiert werden, Erstschlagfähigkeit zu erlangen. Ihre Wirkung als Anreiz, Mittel und Wege zu finden, eine solche wahrgenommene Erstschlagfähigkeit auszuhebeln, darf nicht unterschätzt werden. Sie muss zudem ins Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit gesetzt werden, dass nicht Staaten sondern terroristische Akteure in den Besitz sowohl von weitreichenden ballistischen Flugkörpern als auch unter Umständen einsatzfähiger Sprengköpfe gelangen und schließlich diese gegen Ziele in Reichweite der Flugkörper auch einsetzen wollen. Ist die Wahrscheinlichkeit einer solchen Option völlig unbestimmt, so liegt eine inspirierende Wirkung einer Offensiv-/Defensiv-Rüstung für das In-Gangsetzen einer Rüstungsspirale, die das Sicherheitsdilemma vertieft, sehr viel näher auf der

Hand. Das Sicherheitsdilemma kann durch Kooperation verringert, nicht jedoch vollständig aufgehoben werden.

- (a) Die Einbindung Russlands in ein neues ABM-Rüstungskontrollschema ist ein Minimalerfordernis, um destabilisierende Rückwirkungen für die strategische Stabilität zu vermeiden, insbesondere einen durch wechselseitiges Misstrauen genährten Offensiv-/Defensivwaffen-Rüstungswettlauf in Europa bzw. zwischen Russland und den USA. Notwendig scheint aber auch eine ebenso enge Kollaboration mit China, auch in seiner Verantwortung als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates, da eine Kooperation zwischen der NATO und Russland ohne Einbeziehung Chinas neue Fronten des Misstrauens errichten könnte.
- (b) Russland wird kaum Einschränkungen seiner substrategischen Systeme vornehmen, wenn es aus seiner Sicht mit neuen nuklearen Risiken an seiner Peripherie konfrontiert werden sollte: Ein weiteres Argument für den raschen Verzicht auf den Fortbestand der substrategischen Atomwaffen der NATO zumindest in der Mitte Europas. Russland wird im Übrigen weiteren Rüstungskontrollverhandlungen über Kernwaffenkontrolle kaum zustimmen, wenn diese nicht zumindest die Bereitschaft der USA beinhalten, diese Systeme von europäischem Boden abzuziehen.
- (c) Der latente Konflikt zwischen Russland und der NATO – und genauer: vor allem ihren östlichen Mitgliedstaaten – ist nicht primär militärischer, sondern politischer Natur. Der Schlüssel für ein konstruktives Verhältnis liegt in der beiderseitigen Bereitschaft, Sicherheit nicht vor-(oder gar gegen-)einander sondern miteinander zu verfolgen. Ob die Substanz des NATO-Russland-Rates oder die Open-Door-Policy der NATO betreffend – die entscheidende Frage liegt darin, ob die versprochene sicherheitspolitische Teilhabe im Spektrum der Deklaration verbleibt, sondern auch in der Sache ergebnisbringend angelegt ist. Abstimmung in der Raketenabwehrfrage, nukleare Abrüstung, Kompromissbereitschaft in Bezug auf den Umgang mit Peripherierisiken, enges Zusammenwirken in der Non-Proliferationsfrage und grenzüberschreitende Vertrauensbildung sind die entscheidenden Felder für die Gestaltung eines konstruktiven Miteinanders. Dabei sollte weder auf eine einseitige Bringpflicht Russlands in der Abrüstung gesetzt, noch versucht werden, Druck auf seine politisch geschwächte europäische Flanke auszuüben oder Russland aus einem sicherheitspolitisch zusammenwachsenden Europa herauszuhalten. Für die Zukunft gilt, was in der Vergangenheit richtig war. Sicherheit in Europa wird es ohne konstruktives Mitein Russlands nicht geben.

3. Verhältnis zu anderen Akteuren

3.1. Sollte die NATO Vorkehrungen treffen, um in Partnerschaft mit anderen Organisationen, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen neben militärischen auch zivile Elemente zur Lösung von Konfliktsituationen zur Geltung

bringen zu können, und wie realistisch ist dieser Ansatz (Vernetzter Ansatz/erweiterter Sicherheitsbegriff)?

NATO 2020 empfiehlt eine engere Partnerschaft mit anderen Organisationen, Regierungen und NRO, betont aber zugleich die Notwendigkeit des Aufbaus „eigener ziviler Fähigkeiten“ zur Förderung zivil-militärischer Kooperation in Friedensmissionen und fordert die Mitgliedsstaaten auf, einen entsprechenden Zivilkader vorzuhalten. Im ersten Schritt sollte eine „kleine“ zivile Planungseinheit als Anlaufpunkt für partnerschaftliche Kooperationen eingerichtet werden.

Stellungnahme:

Die Orientierung auf einen *comprehensive approach* innerhalb der NATO und nicht zwischen der NATO und anderen (zivilen) Akteuren beschreibt einen Irrweg mit möglicherweise fatalen Folgen. Dabei ist durchaus zu konzedieren, dass die Überlegungen in der NATO ein gewisses Maß an Verständnis finden, angesichts der Tatsache, dass die zivil-militärische Kooperation in zahlreichen Einsatzfällen schlecht, jedenfalls nicht wie erwünscht, funktioniert hat. Gleichwohl halte ich die Empfehlung der Kommission grundfalsch:

- (a) Die Entwicklung eigener ziviler Kapazitäten dupliziert vorhandene Fähigkeiten, unterwandert die Autorität anderer ziviler Akteure und weist der NATO (als im Kern weiterhin militärischen Bündnis) eine herausgehobene Schlüsselrolle im Vergleich zu anderen Akteuren, Regionalorganisationen und sogar den VN, zu.
- (b) Die Rechtslage und Strukturen einer Assignierung von Zivilpersonal in militärische Rollen (Uniformtausch) sind in den USA und Europa nicht identisch. Was in den USA strukturell vorgesehen ist, kann in Mitgliedstaaten in Europa nicht als durchführbar vorausgesetzt werden. Rückwirkungen für das humanitäre Völkerrecht wären ebenfalls zu klären, wenn Zivilpersonen mit einem Mandat von militärischen Organisationen in Unterstützung von deren Aufgaben zum Einsatz kommen.
- (c) Problematisch ist auch eine Vermischung der unterschiedlichen institutionellen Kulturen ziviler Konfliktbearbeitung und militärischen Krisenmanagements. Die Zueignung ziviler Kapazitäten durch die NATO läuft Gefahr, dem Paradigma einer nur begleitenden, unterstützenden Rolle ziviler Fähigkeiten für die Durchführung militärischer Aufgaben zu entsprechen. Damit aber wird unter Umständen der Primat der Politik unter das Kuratell militärischer Opportunität gestellt. Die Signalwirkung einer solchen Verknüpfung könnte verheerend sein, wenn zivile und humanitäre Organisationen (selbst wenn ungewollt) nur noch als Handlanger militärischer Einsatzplanung wahrgenommen werden. Dabei ist weniger der (gute) Wille jener entscheidend, die lediglich größere Handlungseffizienz wünschen, als die Perzeption jener, welche militärische Einsatzmittel für falsch oder gar bedrohlich halten.

3.2. Welche politischen Angebote zur Konfliktlösung, Vertrauensbildung, Abrüstung und Rüstungskontrolle sollte die NATO an Dritte in ihrer Umgebung machen (Fortschreibung der Logik des Harmel-Berichts)?

Stellungnahme:

Vgl. hierzu meine Überlegungen unter 1.2. und 2.1.

Prinzipiell gilt, dass die NATO über eine verbreitete internationale Anerkennung als sicherheitspolitische Akteurin verfügt, diese Anerkennung jedoch auf Seiten Dritter ausdrücklich nicht eine Rolle als Hegemon oder oberste moralische, politische und militärische Instanz global ausgerichteter Sicherheitspolitik einschließt. Die ohne Mandat der VN durchgeführten militärischen Operationen haben dem Ansehen der NATO in vielen Teilen der Welt geschadet, noch mehr aber jene, die unter Rückgriff auf die militärischen Arsenalen des Bündnisses (zunächst) außerhalb gemeinschaftlicher Maßnahmen durchgeführt worden sind.

Die NATO muss dem Eindruck entgegentreten, über dem Völkerrecht zu stehen oder beliebig für die Interessen einzelner Mitgliedstaaten als Instrument der Interessensverteidigung zu Gebote zu stehen. Die ehemaligen Gründungsvoraussetzungen für die NATO sind obsolet, der gemeinsame Wertekanon vor dem Hintergrund zurückliegender Auseinandersetzungen über die Opportunität und den Nutzen bewaffneter Einsätze zumindest teilweise strittig.

Eine Post-Afghanistan Debatte wird erst noch zu führen sein – klar scheint jedoch schon jetzt, dass die Bereitschaft der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten, Kampfeinsätze zur Terrorbekämpfung, zur Verteidigung ökonomischer Interessen oder gar zur Demokratisierung dritter Staaten in den kommenden Jahren zu unterstützen, sehr gering sein wird. Militärische Optionen werden jedenfalls auf absehbare Zeit weniger zustimmungsfähig sein als auf Kooperation angelegte politische Angebote. Hierfür wären ein rechtzeitig zu erarbeitendes politisches Konzept sowie eine enge Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen von Vorteil.

3.3. Wie – mit welchem Zielszenario und welchen konkreten Maßnahmen – sollte das Verhältnis der NATO zu Russland gestaltet werden?

Die Autoren von NATO 2020 konstatieren – trotz erkennbarer Fortschritte – ein fortbestehendes Misstrauen in die Intentionen und Politik Russlands. Umgekehrt schließen sie die Berechtigung einer vergleichbaren Wahrnehmung aus russischer Seite aus, unterstreichen jedoch die Bereitschaft, die Interessen und die Sicherheit „aller Verbündeten“ zu verteidigen. Mit Russland sollte zweckbestimmt auf Gebieten gemeinsamer Interessen kooperiert werden, insbesondere in den Bereichen der Nichtverbreitung, der Rüstungskontrolle, der Terrorismusbekämpfung, der Raketenverteidigung, des Krisenmanagements, der Friedensoperationen und der Bekämpfung des Drogenhandels.

Stellungnahme:

Vgl. hierzu meine Ausführungen unter 2.4.

Russland ist als Mitglied der P5, als Nuklearmacht, als Energieriese, als größtes Land der Welt, als Föderation, als schwierige multikulturelle Gesellschaft und nicht zuletzt als Landbrücke zwischen Europa und Asien einer der gewichtigsten Faktoren des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Eine enge Partnerschaft mit einem konstruktiv in der Weltpolitik handelnden Russland liegt im strategischen Interesse aller Nachbarn und insbesondere der europäischen Staaten. Eine „pragmatische Zusammenarbeit auf Feldern gemeinsamer Interessen“, wie im strategischen Konzeptentwurf beschrieben, erscheint vor diesem Hintergrund als politisch deutlich zu kurz gesprungen und bedient das Interesse vor allem der westlichen Nachbarn Russlands nach Abgrenzung und kritischer Distanz. Russland ist zugegeben ein schwieriger Partner, auch und wegen seines Gewichts, das sich paart mit erheblichen innergesellschaftlichen Destabilisierungsrisiken. Europa muss Interesse an einem stabilen und für die Zusammenarbeit aufgeschlossenen Russland besitzen. Die Einigung auf eine gemeinsame politische Linie innerhalb der NATO ist hierfür Voraussetzung. Die gelegentliche Kakophonie in der Rhetorik innerhalb der einzelnen NATO-Staaten gegenüber Russland ist geeignet, auf russischer Seite Unschlüssigkeit hinsichtlich der westlichen Intentionen hervorzurufen. Die lange Debatte darüber, ob eine Raketenabwehr mit (oder wegen Russland) vonnöten sei, hat dem Vertrauensverhältnis dabei unnötig geschadet.

Wer von Russland zu Recht verlangt, Prinzipien der Kooperation zu folgen und auf Drohgebärden oder Sanktionen zu verzichten, muss seinerseits bereit sein, manifeste Sorgen auf russischer Seite (gleichviel ob mit Blick auf Sicherheit, organisierter Kriminalität, Extremismus, Korruption etc.) ebenfalls ernst zu nehmen und zumindest rechtsstaatlich unstrittige Politikansätze zu unterstützen. Als militärisches Bündnis sollte die NATO ausgehend von den guten Erfahrungen der 1990er Jahre (Toleranz der NATO-Erweiterung, Partnerschaft für den Frieden, Zusammenarbeit auf dem Balkan, insbesondere in Bosnien) und der jüngsten Zeit (Unterstützung der Iran-Sanktionen, strategische Rüstungskontrolle) auf ein umfassendes, rüstungskontrollpolitisch abgestütztes Kooperationsverhältnis setzen.

3.4. *Wie sollte eine verbesserte Zusammenarbeit der NATO mit internationalen bzw. regionalen Organisationen wie bspw. den Vereinten Nationen, der OSZE, der SCO oder der AU und vor allem der EU aussehen (flexible Partnerschaftsmodelle, globale Sicherheitsarchitektur)?*

Stellungnahme:

Die NATO sollte in ihren Kernfunktionen und im Rahmen ihrer Verpflichtung auf die Charta der Vereinten Nationen für Partnerschaften offen sein und bleiben. Jeder Versuch aber, diese Partnerschaften lediglich als Unterstützung für die Verteidigung eigener Interessen oder der Interessen der einzelnen Mitgliedsländer zu erachten und sie für diesen Zweck zu optimieren, ist über kurz oder lang zum Scheitern verurteilt, und droht, die NATO trotz ihrer großen Fähigkeiten politisch zu isolieren.

Ihre wichtigste Rolle sollte, wie bereits beschrieben, im Sinne einer Dienstleistungsorganisation im Rahmen von Kapitel VI und VII der Charta angesiedelt werden.

Dabei ist davon auszugehen, dass der Einsatz von Waffengewalt strategisch weit weniger gefordert und von Belang sein dürfte, als Beiträge zur Unterstützung von Rüstungskontrolle, der Reform des Sicherheitssektors und der Hilfe bei natürlichen und technischen Katastrophen. Hier verfügt die NATO erkennbar über Fähigkeiten, die keine andere Organisation oder Staat besitzen, die aber über den Rahmen der NATO weit hinaus benötigt und für erforderlich gehalten werden (z.B. strategischer Luft- und Seetransport, Kommunikations- und Informationsinfrastrukturen, Luftüberwachung von Waffenstillständen, Rüstungsbeschränkungen und militärischen Bewegungen).

Die NATO sollte nicht versuchen, anderen Organisationen Kernkompetenzen zu entwenden und gewissermaßen alle denkbaren militärischen und zivilen Funktionen als eine Art Meta-Organisation auf sich zu vereinigen. *Comprehensive Approach* sollte auf effiziente Arbeitsteilung zielen, nicht auf Absorption von Fähigkeiten, die nicht der Kernkompetenz des militärischen Bündnisses entsprechen. Krisenprävention und Konfliktbearbeitung bedürfen des Primats der Politik; nachhaltige Konflikttransformation verlangt nach einer Veränderung des Beziehungsverhältnisses zwischen Konfliktparteien mit dem Ziel, Anreize der Kooperation zu stärken und gewaltfreies Miteinander zu ermöglichen. Wenn also von Lead Organisation die Rede ist, dann sollten die Energien darauf konzentriert werden, die Vereinten Nationen als Rechtsgemeinschaft und politisch handelnde Autorität zu reformieren bzw. zu stärken und ihren politischen Regionalorganisationen mehr Gewicht und Autorität zu verleihen. Unter dem Primat der Politik könnte die NATO gute Dienste im Interesse der Gemeinschaft erbringen und eine Anerkennung gewinnen, die ihr als Verteidigungsbündnis und vielleicht sogar wahrgenommenes Einflusskartell nicht zu Teil werden kann.

3.5. Soll die NATO Operationen außerhalb des Bündnisfalls vornehmen und, wenn ja, welche völkerrechtliche Legitimation muss die dafür besitzen (Mandatierung durch VN-Sicherheitsrat for Out-of-Area Einsätze)? Welche Rolle sollte die NATO künftig im UN-Peacekeeping spielen?

Stellungnahme:

Vgl. hierzu meine Ausführungen unter: 1.2., 3.1. – 3.2. und 3.4.