

Johannes Varwick

NATO IN (UN-)ORDNUNG

Wie transatlantische Sicherheit
neu verhandelt wird



WOCHEN
SCHAU
VERLAG

Johannes Varwick

NATO in (Un-)Ordnung

Johannes Varwick

NATO in (Un-)Ordnung

Wie transatlantische Sicherheit
neu verhandelt wird



**WOCHEN
SCHAU
POLITIK**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag,

Dr. Kurt Debus GmbH

Schwalbach/Ts. 2017

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlagbild: Artur Grom – fotolia.com; oscarporras – fotolia.com

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag

ISBN 978-3-7344-0488-7 (Buch)

ISBN 978-3-7344-0489-4 (E-Book)

Inhalt

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

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

Vorwort

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

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

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

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

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

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

1. Sicherheit in der internationalen ‚Un-Ordnung‘

Eine gute Portion Alarmismus sei immer dabei, wenn eine Generation außenpolitischer Entscheidungsträger behaupte, sie stehe vor so komplexen Herausforderungen wie keine andere vor ihr. „Doch die Gleichzeitigkeit und Vielgestaltigkeit zahlreicher Krisen in der internationalen Politik bildet heute tatsächlich eine Herausforderung besonderer Art“ (Kaim 2017: 22). Auch Wolfgang Ischinger (2017), erfahrener Diplomat und Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, sieht eine „maximale Verunsicherung, die ich in 40 Jahren so bisher noch nicht erlebt habe“. Bisher sei Außen- und Sicherheitspolitik ein eher statisches Gefüge mit festen Grundmauern und Regeln gewesen. Heute „haben wir es mit einem neuen Aggregatzustand zu tun, mit maximaler Unplanbarkeit. Das ist außerordentlich gefährlich“.

Manche, so Michael Rühle (2016), wollen es nicht wahrhaben, aber die Post-Cold-War-Ära ist vorbei. Im historischen Rückblick werde sich das auf das Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 folgende Vierteljahrhundert als eine ‚Zwischenzeit‘ darstellen, „die von einem fast schon naiven Optimismus geprägt war – einem Optimismus, der die westlichen Gesellschaften an eine immer stärker integrierte Europäische Union und ein westlich orientiertes, demokratisches Russland ebenso glauben ließ wie an den Erfolg des Arabischen Frühlings und an den Triumph der wirtschaftlichen Interdependenz in Asien über alte geopolitische Rivalitäten“. Nachdem der Ost-West-Konflikt mitsamt seiner Blocklogik und seinen ‚Stellvertreterkriegen‘ das internationale System nicht mehr maßgeblich prägt (obgleich die Eiszeit im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen seit der Annexion der Krim im Frühjahr 2014 manche Errungenschaften in Frage stellt), zeigen sich heute – und das verkompliziert den eingangs zitierten Befund um ein Vielfaches – international andere Herausforderungen, die im Wesentlichen in die Rubrik ‚globale Gefahren‘ eingeordnet werden müssen. Dabei handelt es sich vor allem um internationalen Terrorismus, Proliferation nuklearer, biologischer und chemischer Waffen, globale Umwelt- und Klimaprobleme, rasante Bevölkerungsentwicklung, Flüchtlingsströme, Energie-, Ressourcen- und Ernährungsprobleme, organisierte Kriminalität und Drogenhandel, Fundamentalismus sowie zerfallende Staaten, die all diese Probleme verschärfen.

Die meisten globalen Gefahren sind zunächst einmal nicht-militärischer Natur und verlangen einen nicht-militärischen Beitrag zu ihrer Verringerung oder gar Lösung. Wenn Einigkeit darüber besteht, dass zunehmend internationale, transnationale und globale Probleme auf die Staaten und Gesellschaften zukommen, so wächst trotz der nicht zuletzt aus den USA unter Präsident Trump ausgehenden Welle des Nationalismus (‚America First‘ bzw. ‚Amerikanismus statt Globalismus‘) auch die Erkenntnis, dass diesen Problemen erfolgreich nur mit einem über einzelne Staaten hinausreichenden Ansatz begegnet werden kann. Da das internationale System aber durch eine Machtordnung gekennzeichnet ist, in der keine Instanz – wie es im nationalen politischen System

der Fall ist – über das (in einem weiteren Sinne verstandene) Gewaltmonopol verfügt, müssen allgemein verbindliche Verhaltensregeln aufgestellt werden, die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Dies ist gleichwohl ein extrem mühsamer und voraussetzungsreicher Prozess.

Die Frage nach internationaler Ordnung ist damit (erneut) in den Fokus der internationalen Politik geraten. Die Krisen der globalen Ebene sind in aller Regel nicht an sich neu, das gilt für Armut und Kriege ebenso wie für den Klimawandel und selbst den transnationalen Terrorismus. Allerdings treten sie derzeit zum einen geballt zutage, denn die Liste an Herausforderungen ließe sich fast beliebig fortsetzen: die unter Druck geratene Globalisierung und das Infrage stellen des Freihandels als wohlstandsförderndes Element, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, ungebändigte globale Finanzmärkte, regionale Konflikte, allen voran die Eskalation der Gewalt im Nahen Osten usw. Zum anderen zeigt sich immer deutlicher die Interdependenz in einer ‚globalisierten Welt‘, in der es keine ‚Komfortzonen‘ mehr gibt, in denen die ‚Probleme der anderen‘ weitgehend ignoriert werden könnten. Gleichzeitig verdüstern sich die Erfolgsaussichten wichtiger normativer Unternehmungen (‚Global zero‘, ‚Schutzverantwortung‘), und die Steuerungsfähigkeit, nicht nur seitens der Staaten, erscheint in vielen Fragen bestenfalls fragwürdig. Dies ist angesichts der massiven Ungleichverteilung von Lebenschancen sowie zahlreicher Krisen und Konflikte ein deprimierender Befund. Noch befördert werden diese Problemlagen durch die Machtverschiebungen im internationalen System, die ihrerseits eine Reihe von Fragen aufwerfen: Werden die neuen Großmächte und auch die sich geostrategisch neu orientierenden Vereinigten Staaten in einer solchen multipolaren Weltordnung die etablierten Instrumente weiterhin mittragen, sogar stärken, oder aber ignorieren und ihrerseits Alternativen schaffen? Welche Rolle der vielbeschworene ‚Westen‘ in einem solchen Gefüge einnehmen soll und kann, ist mithin eine offene Frage (Varwick/Windwehr 2016).

Auch wenn für viele der angedeuteten globalen Gefahren Regionalorganisationen oder gar Allianzen nicht der alleinige Schlüssel zur Lösung der Probleme sind, so bilden diese gleichwohl ein wichtiges Strukturelement internationaler Ordnung. Dieser Prozess der Stärkung von Regionalorganisationen verläuft allerdings in den Weltregionen unterschiedlich – u. a. im Rahmen der Europäischen Union (EU), des Verbandes Südostasiatischer Staaten (ASEAN), der Afrikanischen Union (AU) oder der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) – mit je spezifischen Problemlagen, Erfolgsbedingungen sowie Unterschieden hinsichtlich Integrationsbreite und -tiefe.

Für die Nato hat die veränderte sicherheitspolitische Lage grundlegende Folgen. Obgleich der Nato-Vertrag einen breiteren Zuständigkeitsbereich umfasst und die politische Kooperation zwischen den Bündnispartnern immer eine Rolle spielte, war die Allianz jahrzehntelang ein klassisches, eher eindimensionales Verteidigungsbündnis. Der Sicherheitsbegriff war eng, umfasste vorwiegend militärische Aspekte und die Aufgabe der Allianz war demnach klar und einfach definiert: Gewährleistung von Sicherheit durch die Verteidigung der eindeutig festgelegten territorialen Außengrenzen des Nato-Gebietes. Die gesamte Streitkräfteplanung der Mitgliedstaaten richtete sich an dieser ei-

nen Aufgabe aus. Mit seinen veränderten Funktionen hat sich auch die Form des Bündnisses verändert. Es hat sich von einem kollektiven Verteidigungsbündnis zu einer Institution des Sicherheitsmanagements gewandelt. Im siebten Jahrzehnt nach ihrer Gründung haben sich Konzeption und Aufgaben der Nato ebenso wie die Herausforderungen der internationalen Sicherheit und damit die Funktionen der Allianz grundlegend verändert. Sie dient den inzwischen 28 Mitgliedern nicht mehr nur als Verteidigungsbündnis, sondern versteht sich in zunehmendem Maße als militärisch-politische Organisation, die umfassende Sicherheit gewährleisten soll. Dazu zählen neben der Verteidigung des Bündnisgebiets insbesondere die Stabilitätsprojektion und das Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebiets.

Die russischen Aggressionen gegenüber der Ukraine haben der Nato dann ab 2014 zu unerwarteter Relevanz verholfen. Wurde der Bündnisverteidigung in den Jahrzehnten nach Ende des Ost-West-Konflikts kaum Bedeutung beigemessen, ist die Frage der kollektiven Verteidigung seit Beginn der Ukraine-Krise im März 2014 wieder auf der Agenda und hat zu weitreichenden Veränderungen geführt. Über diese wiedererwachten Aufgaben des militärischen Krisenmanagements hinaus muss sich die Nato auch und zeitgleich überwiegend nicht militärischen Themen im engeren Sinne wie Cyberkrieg, hybride Kriegsführung, Kontrolle der Migration über das Mittelmeer oder Stabilisierung von Partnern im Süden stellen. Die Nato ist damit trotz des offiziell proklamierten ‚360-Grad-Blicks‘ einem Spagat zwischen Ost- und Süd-Orientierung ausgesetzt.

Gleichzeitig positionieren sich die USA unter dem im Januar 2017 ins Amt gekommenen Präsidenten Donald Trump neu und werden – so dieser denn überhaupt Interesse an einer handlungsfähigen und solidarischen Nato hat – von den Europäern einen größeren Beitrag in der Allianz einfordern (siehe Kap. 3.4, 7 und 10). Diese Forderungen sind zwar seit Jahrzehnten Bestandteil der US-Rhetorik gegenüber der Allianz, es ist allerdings wahrscheinlich, dass dies nunmehr für die Europäer Konsequenzen in dem Sinne haben wird, dass der Druck zu stärkerem sicherheitspolitischen Engagement zunehmen wird. Mit dem für 2019 zu erwartenden Ausscheiden Großbritanniens aus der EU wird zudem ein traditioneller Blockierer einer engeren verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im EU-Rahmen seine Vetomöglichkeiten verlieren. Soll dies nicht zu einer Abkoppelung der EU von der Nato im Sinne der Etablierung eines Konkurrenzverhältnisses führen, resultiert daraus ein erhöhter Druck zur Stärkung bzw. Vertiefung der strategischen Partnerschaft zwischen Amerika und Europa.

Die Bedeutung der Nato in der internationalen Sicherheitspolitik unterliegt damit aus strukturellen wie aktuellen Gründen einem erheblichen Wandel und die transatlantische Sicherheitspartnerschaft wird derzeit neu austariert. Zu fragen ist somit, welche Rolle die Nato in der internationalen ‚Un-Ordnung‘ bzw. der internationalen Sicherheitspolitik spielt und welche Probleme damit verbunden sind. Dieser Band nimmt in einem solchen Kontext eine Bestandsaufnahme der Nato vor, welche Entwicklung, Struktur, Strategie, ausgewählte Problembereiche und einige konzeptionelle Veränderungen der gegenwärtigen Nato nachzeichnet und bewertet sowie auf dieser Basis die Perspektiven für die Allianz auslotet.

1.1 Sicherheit: Begriffe und Konzepte

Die Geschichte der internationalen Beziehungen ist seit jeher dadurch gekennzeichnet, dass Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen Gewalt anwenden. Gleichwohl wurde immer wieder versucht, die durch Kriege verursachten Störungen und Schäden in den betroffenen Staaten wie auch im internationalen System zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen. Nichtangriffspakte, Verteidigungsallianzen, Rückversicherungsverträge und austarierte Gleichgewichtskonstellationen zwischen Großmächten erwiesen sich allerdings bis in die Katastrophe des Ersten Weltkriegs hinein als zu fragil, um den Willen von Staaten zur gewaltsamen Interessendurchsetzung dauerhaft zu bändigen. Vor allem das Fehlen international akzeptierter Verbotsnormen und machtvoller Instanzen zur Aufrechterhaltung einer auf Normen aufbauenden Friedensordnung erlaubte den Staaten unter Berufung auf ihre Souveränität immer wieder den Rückgriff auf die ‚ultima ratio regum‘, den Krieg.

Sicherheitspolitik im klassischen Verständnis hat die Aufgabe, die politische und territoriale Integrität aufrechtzuerhalten. Auf einen Staat (oder mehrere in einer Organisation verbundene Staaten) bezogen, bedeutet dies, dass er u. a. mit Hilfe der Aufstellung, Ausstattung und Unterhaltung militärischer Streitkräfte, dem Abschluss von Verträgen oder Bündnissen und Entspannungs- und Abrüstungsmaßnahmen den Schutz seines Territoriums und der politischen und sozialen Interessen seiner Bürger vor Bedrohung von außen gewährleisten muss. So verstanden impliziert Sicherheitspolitik auch den Schutz lebenswichtiger wirtschaftlicher oder politischer Interessen, deren Verletzung fundamentale Werte und das Überleben einer Nation bedroht, wobei es zum Schutz der Sicherheit mehrere Instrumente gibt, von denen Streitkräfte nur eines sind. Nach Klaus von Schubert (1980: 16) umfasst Sicherheitspolitik „die Gesamtheit der politischen Ziele, Strategien und Instrumente, die der Kriegsverhinderung bei Wahrung der Fähigkeit zur politischen Selbstbestimmung dienen“.

Es gehört inzwischen zum politikwissenschaftlichen Allgemeinut, dass sich der Sicherheitsbegriff gewandelt hat. Spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konflikts „ist das Terrain für Kriegentscheidungen erheblich unübersichtlicher geworden. Krieg zwischen Staaten, darüber belehren alle einschlägigen Statistiken, sind zur Ausnahme geworden. Stattdessen haben sich regionale Gewaltkonflikte auf fast allen Kontinenten stark vermehrt. Bei aller Unterschiedlichkeit in Bezug auf ihre Ursachen und Intensität (von lokalen Grenzverletzungen bis zum Völkermord) haben sie eines gemeinsam: Die Globalisierung macht sie mindestens zu einer virtuellen, sehr oft aber auch zu einer akuten Bedrohung der internationalen Sicherheit“ (von Bredow 2016: 7). Der Wandel des Sicherheitsbegriffes vollzieht sich in mindestens dreifacher Hinsicht:

Erstens haben ökonomische Verflechtung und militärtechnische Entwicklungen dazu geführt, dass die klassische Definition von Sicherheit in Bezug auf die Unversehrtheit des nationalstaatlichen Territoriums, den Erhalt der uneingeschränkten Souveränität und die Garantie nationaler Selbstbestimmung durch einen räumlich und inhaltlich weiter gefassten Sicherheitsbegriff abgelöst wird. Dabei lassen sich zwei Diskussions-

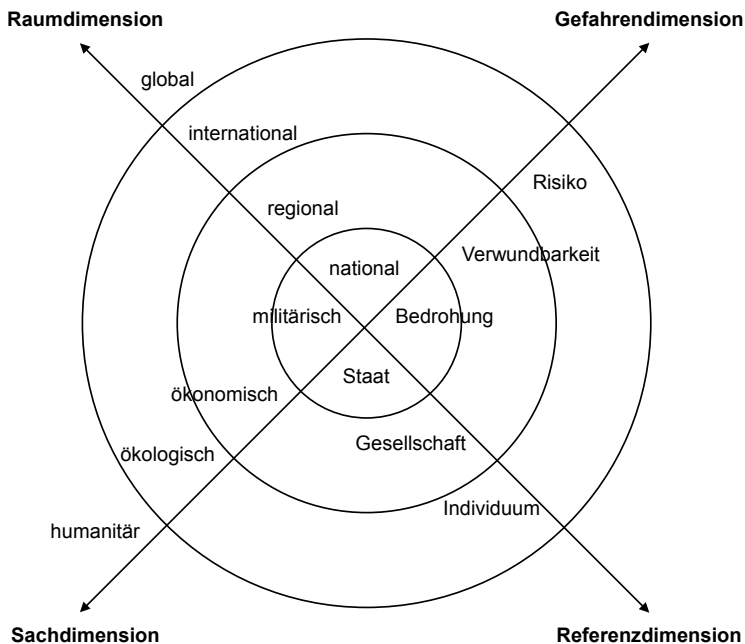
stränge unterscheiden. Zum einen geht es nicht mehr nur um die Sicherheit von Staaten, sondern auch um die Schutzverantwortung für einzelne Personen (R2P, ‚responsibility to protect‘) unter dem Begriff ‚menschliche Sicherheit‘, zum anderen ist der Ort, von dem militärische Gefahren ausgehen, schwerer zu bestimmen. Letztlich bedeutet dies, dass der Sicherheitsbegriff zunehmend entterritorialisiert wird, d. h. er wird funktional und nicht geographisch verstanden: Nicht der geographische Raum, sondern die Gefahr bestimmt die Aufgaben und die dafür erforderlichen Fähigkeiten.

Zweitens wird Sicherheit nicht mehr in erster Linie als militärisches Problem wahrgenommen, sondern es wird im Rahmen eines mehrdimensionalen Sicherheitsbegriffs von einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept ausgegangen, bei dem Außen-, Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik wechselseitig optimiert werden. Ein Schlüsselwort dazu lautet Vernetzung der sicherheitspolitischen Konzepte und Instrumente. „Seit Langem ist das unbestritten, bleibt aber in der Praxis kaum mehr als eine Worthülse. [...] Vernetzung heißt ja nicht nur, alle Beteiligten auf ein gemeinsames Ziel zu verpflichten. Das allein wäre zu einfach. Vor allem bedeutet Vernetzung, sinnvolle Synergien zu erzeugen. Nicht jeder muss überall mitmischen oder darf sich das herauspicken, was dem eigenen Verständnis am besten entspricht. Das wäre nicht nur ineffektiv, es würde auch Verantwortlichkeiten verwischen und es so erleichtern, bei jedem Misserfolg mit dem Finger auf andere zu zeigen. Nein, Vernetzung verlangt nach klarer Zuweisung von sich gegenseitig ergänzenden Aufgaben im Rahmen einer übergeordneten Strategie, also eine Definition der Schnittstellen zwischen den Akteuren“ (Lahl 2016: 2).

Drittens wird damit die klassische Definition als Schutz vor äußerer Bedrohung relativiert. Das negative Sicherheitsverständnis wird durch ein positives komplettiert, bei dem über die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen Mechanismen geschaffen werden, die unfriedliche Bedingungen von vornherein reduzieren und damit zu friedlicheren internationalen Beziehungen führen sollen. Ein Einzelaspekt dabei ist auch das Verschwimmen von innerer und äußerer Sicherheit und das Aufweichen der Grenze zwischen Kriminalität und Krieg, wie es bei dem transnationalen Terrorismus zu beobachten ist.

Die Wahrnehmung politischer Probleme hat sich seit Gründung der Nato im Jahr 1949 mehrfach gewandelt – einem Wandel, den sich selbstverständlich auch eine Organisation wie die Nato zu stellen hat. Je nachdem wie Sicherheit und Unsicherheit konzeptualisiert werden, werden Bedrohungen eingeschätzt, Gefahren identifiziert oder ignoriert. Der Begriff ‚Sicherheitskultur‘ meint in diesem Sinne mit Christopher Daase (2010: 9) „die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Institutionen und Individuen, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr anzusehen ist und mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden soll“. Daase erläutert diesen Wandel anschaulich anhand von vier Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffes. Die vier für das Verständnis der Sicherheitskultur bedeutenden Dimensionen sind die Referenzdimension, die Sachdimension, die Raumdimension und die Gefahrendimension (Stark 2016: 2-9).

Übersicht 1: Vier Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs



Quelle: Daase 2010: 10

- ‚Referenzdimension‘: Wessen Sicherheit soll gewährleistet werden (Staat, Gesellschaft, Individuum)?

Die Referenzdimension beschreibt, wessen Sicherheit gewährleistet werden soll. Hier lässt sich seit der Gründung der Nato ein Wandel vom Staat über die Gesellschaft bis hin zum Individuum erkennen. Während in den 1960er Jahren noch der Schutz des Staates an oberster Stelle stand, wodurch dann indirekt die Gesellschaft geschützt war, wurde in den 1970er Jahren die Sicherheit der Gesellschaft selbst zum Referenzobjekt der Sicherheitspolitik. In den 1990er Jahren schließlich – geprägt vom Kosmopolitismus und dem Ende des Ost-West-Konflikts – wurde das Individuum zum Referenzobjekt. Damit ging ein grundlegender Paradigmenwechsel einher: Menschliche Sicherheit bedeutet nicht nur den Schutz der Menschen vor Gewalt und Kriegen, sondern auch die Gewährleistung eines individuellen Lebens in Würde und Freiheit. Dadurch geraten neue Gefahren in den Fokus. Nicht mehr nur andere Staaten stellen eine Bedrohung dar, sondern auch Kriminalität, Armut, soziale Not, Waffenhandel oder Migration (Daase 2010: 10 f.). Die Folge daraus ist, dass nun nicht mehr nur Frieden zwischen Staaten gefordert wird, sondern auch der Schutz des Individuums vor den Folgen von

Kriegen, Naturkatastrophen, Terroranschlägen, Ressourcenknappheit und vielem mehr. Die Erweiterung der Referenzdimension hin zum Individuum führte also zu einer deutlichen Vermehrung der Adressaten von Sicherheitspolitik und zu einer zunehmenden und immer umfassenderen Schutzverantwortung des Staates gegenüber den Bürgern, aber auch von Internationalen Organisationen gegenüber den Individuen – so auch der Nato gegenüber jedem einzelnen Staatsbürger ihrer Mitgliedstaaten.

- ‚Sachdimension‘: Welcher Problembereich der Politik ist angesprochen (militärisch, ökonomisch, ökologisch, humanitär)?

Die Ausdehnung der Referenzdimension auf das Individuum hat auch Auswirkungen auf die Politikbereiche, in denen Sicherheitsgefahren festgestellt werden. Die zweite relevante Dimension zur Analyse der Sicherheitskultur ist deshalb die Sachdimension, die auf die Frage eingeht, welcher Problembereich der Politik angesprochen wird. Analog zur Referenzdimension lässt sich auch hier ein Wandel feststellen. Traditionell wurde der militärische Bereich der Politik angesprochen, weil der Staat Schutz vor konkreten militärischen Bedrohungen, vor allem ausgehend von anderen Staaten, gewähren sollte. In den 1970er Jahren, im Zuge der ersten Ölpreiskrisen, entstand die Wahrnehmung, dass das Wohlergehen der Bevölkerung auch durch wirtschaftliche Verwundbarkeit gefährdet wird. Der Sicherheitsbegriff wurde erweitert und umfasste nun auch den Zugang zu Öl und anderen Ressourcen – der ökonomische Faktor kam hinzu. In den folgenden Jahrzehnten wurde offenkundig, dass auch die Zerstörung der Umwelt die Sicherheit in globalem Maße bedroht. Deshalb wurde die Sachdimension um den ökologischen Problembereich erweitert. Die jüngste Erweiterung fand nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes statt. Die Forderung nach ‚menschlicher Sicherheit‘ wuchs, was die Gewährung aller Menschenrechte im Rahmen einer allgemeinen Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft miteinschloss. Mit der sogenannten Schutzverantwortung (R2P), die daraus entstand, gehen seitdem verschiedene Konflikte einher. Der schillernde Begriff ‚humanitäre Intervention‘ zeigt beispielsweise, wie eng die Verbindung von Menschenrechten und Sicherheit ist. Er eröffnet sogar die Möglichkeit militärisch humanitär zu handeln oder sogar wie im Kosovo ‚humanitäre Kriege‘ zu führen. Die möglichen Konsequenzen, um dem Individuum humanitäre Sicherheit zu garantieren, sind im Vorfeld schwer zu konkretisieren, da die Erweiterung dieser zwei Dimensionen einen breiten Spielraum an politischen Reaktionsmöglichkeiten eröffnet (Daase 2010: 11 f).

- ‚Raumdimension‘: Für welches geographische Gebiet wird Sicherheit angestrebt (national, regional, international, global)?

Damit einher geht die dritte Dimension des Sicherheitsbegriffs – die Raumdimension, die sich auf die Frage nach dem geographischen Gebiet, für das Sicherheit angestrebt wird, bezieht. Von nationaler, also territorialstaatlicher Sicherheit, für die ausschließlich der Staat verantwortlich war, dehnte sich die Dimension aus und regionale Sicherheit

fokussiert. Sicherheit ist seitdem nicht mehr nur für ein staatliches Territorium im Inneren zu gewährleisten, sondern auch extern gegenüber äußeren Bedrohungen. Als Verantwortliche kamen Regionalorganisationen hinzu wie beispielsweise die Afrikanische Union. Es soll mithilfe internationaler Organisationen und Regime ein internationales Umfeld geschaffen werden, in dem alle Staaten ein grundlegendes Maß an Sicherheit genießen. Die letzte Erweiterung der Raumdimension fordert globale Sicherheit und bezieht sich nicht nur auf das Staatensystem oder gegebenenfalls eine internationale Staatengesellschaft, sondern auf die Menschheit als Ganzes – auf eine Weltgesellschaft freier Individuen mit dem Recht auf menschenwürdige Lebensverhältnisse. Es stellt sich allerdings die Frage, wer für die Gewährleistung der globalen Sicherheit verantwortlich ist. Einer der daraus resultierenden Effekte ist der sogenannte ‚bystander effect‘, der die Verantwortungsdiffusion, Kompetenzüberschreitung oder Inkongruenz von Rollen und Aufgaben einer Organisation beschreibt (Daase 2010: 13).

- ‚Gefahrendimension‘: Was ist das zu Grunde liegende Gefahrenverständnis (Bedrohung, Verwundbarkeit, Risiko)?

Die vierte Dimension der Sicherheitskultur ist die Gefahrendimension, die das zu Grunde liegende Gefahrenverständnis beschreibt und angibt wie Unsicherheit konzeptualisiert wird. Analog zu den anderen Dimensionen waren Gefahren zu Gründungszeiten der Nato noch konkrete Bedrohungen. In den 1970er Jahren wuchs die Erkenntnis, dass ernsthafte Gefahren nicht zwangsläufig feindliche Akteure sind. Unsicherheit wurde als „Verwundbarkeit gegenüber externen Effekten“ (Daase 2010: 16) definiert und man versuchte eigene Schwächen zu reduzieren (Resilienz). Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes gab es keinen konkreten Gegner mehr, sondern zukünftige Risiken und Herausforderungen, die eingeschätzt und bewältigt werden mussten. Das Gefahrenverständnis wandelte sich abermals hin zu einem diffusen Risiko. Merkmal solcher nationalen, internationalen und globalen Risiken wie Terrorismus, Umwelterstörung und organisierte Kriminalität ist ihre relative Unbestimmtheit, die mit der Frage einhergeht, wann ein Risiko eine Gefahr wird. Infolgedessen änderten sich die Anforderungen an die Sicherheitspolitik grundlegend. Sie muss seitdem proaktiv sein, das heißt sie muss Gefahren identifizieren können, bevor sie zu konkreten Bedrohungen werden. Diese proaktive Sicherheitspolitik – beziehungsweise Risikopolitik – kann mit diplomatischen Mitteln und mit militärischem Zwang vollzogen werden und sich entweder auf die Ursachen oder die Effekte von Risiken richten (Daase 2010: 14 ff.).

Es ist gleichwohl eine offene Frage, bei welchen der großen Risiken der Einsatz oder die Projektion militärischer Mittel überhaupt eine zentrale Rolle spielen können. „Ob etwa der Klimawandel oder die Verhütung von Pandemien oder die Verhinderung weltweiter Aufrüstung oder die Folgen fragiler Staatlichkeit einen nennenswerten auch militärischen Beitrag erzwingen, bleibt zumindest fraglich“ (Lahl 2016: 2). Diese Debatte wird in der Politikwissenschaft auch kritisch unter dem Konzept der Versicherheitlichung (Securitization) geführt. Die Wahrnehmung dessen, was als Gefahr angesehen wird, führe zu letztlich unerfüllbaren Sicherheitsbedürfnissen und mithin zu einer mas-

siven Überforderung derjenigen, die Sicherheit gewährleisten sollen. Der Begriff *Securitization* stammt ursprünglich aus dem Finanzsektor und meint Verbriefung. In der Politikwissenschaft steht ‚Versicherheitlichung‘ für den Prozess, wie ein Thema zum Sicherheitsthema wird. Zum ersten Mal verwendet wurde der Begriff von dem dänischen Politikwissenschaftler Ole Waever im Jahr 1989, woraus sich in den 1990er Jahren die so genannte ‚Copenhagen School for Security Studies‘ um Bary Buzan, Ole Waever und Jaap de Wilde entwickelte (Waever 1995). Die Kopenhagener Schule konzipiert Sicherheit und auch Versicherheitlichung aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive, wodurch eine Bedrohung der Sicherheit immer subjektiv festgestellt bzw. sozial konstruiert wird. Für sie ist Sicherheit mithin kein objektiver Zustand, sondern das Ergebnis eines sozialen Prozesses. In diesem Sinne kann fast alles zum Sicherheitsproblem konstruiert werden, abhängig von den Akteuren, die etwas als Sicherheitsproblem bezeichnen. Versicherheitlichung ist dann der Prozess, in dem aus einem normalen, politischen Thema ein Sicherheitsthema wird. Sie basiert auf dem interaktiven Zusammenspiel verschiedener voneinander abhängiger Elemente. Ein Akteur (‚securitizing actor‘) tätigt eine besondere Sprachhandlung, um ein Publikum von einer existenziellen Bedrohung für ein Referenzobjekt zu überzeugen. Ein versicherheitlichender Akt (‚act of securitization‘) ist erst abgeschlossen, wenn das Publikum (‚enabling‘ bzw. ‚empowering audience‘) ihn als solchen akzeptiert und die außergewöhnlichen, über normale politische Regeln hinausgehenden Reaktionen als gerechtfertigt ansieht. Schon durch einen Versuch der Versicherheitlichung kann ein Thema besondere (vor allem mediale) Aufmerksamkeit erlangen. Solche Themen können dann in den Fokus der Öffentlichkeit konstruiert werden und letztlich auch mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen bekommen, indem sie als sicherheitsrelevant eingestuft werden.

Die Anwendung militärischer Macht umfasst ein breites Spektrum. Sie reicht von der hochintensiven Kriegsführung zur Verteidigung des eigenen oder alliierten Territoriums (z. B. Kuwait 1991), über die Intervention in andere Staaten bzw. deren Besetzung bis hin zum Regimewechsel (z. B. Afghanistan 2001, Irak 2003, Libyen 2011), dem limitierten Einsatz militärischer Macht durch Zwangsmaßnahmen wie Seeblockaden oder gezielte Luftangriffe (z. B. Kosovo 1999), der Durchführung von Stabilisierungsoperationen zur Durchsetzung von Friedensabkommen (z. B. Bosnien seit 1995 oder Afghanistan seit 2003) bis hin zu humanitären Hilfsaktionen. Der sich wandelnde Aufgabenkatalog der Nato – neben der Landesverteidigung insbesondere politische Kooperation, Durchführung bzw. Unterstützung multinationaler Friedensmissionen, neue Themen wie Cyber- und Energiesicherheit – deutet schon darauf hin, dass sich die Nato nicht auf die klassische Verteidigungspolitik beschränkt, sondern diese umfassend als aktive Vorbereitung auf alle Eventualitäten äußerer Gefährdungen ansieht.

Das soll allerdings nicht bedeuten, dass die so verstandene Verteidigungspolitik mit der mehrdimensionalen Sicherheitspolitik – die eben auch und vor allem zivile Komponenten hat bzw. haben sollte – gleichgesetzt werden soll. Im Vordergrund der politischen Agenda müssen Maßnahmen der kooperativen Sicherheit, der Konfliktprävention und der Projektion von wirtschaftlicher und politischer Stabilität stehen, wobei in

erster Linie nichtmilitärische Mittel gefragt sind. Ob dies zum Aufgabenspektrum der Allianz gehören soll, wird hinsichtlich der Umsetzung überaus kontrovers diskutiert (siehe Kap. 8). Zudem haben Operationen wie Bosnien (IFOR/SFOR), Kosovo (KFOR), Afghanistan (ISAF) und Libyen (Unified Protector) gezeigt, dass der Übergang von der Phase der hochintensiven Kampfführung zu den so genannten Stabilisierungsoperationen – die länger andauern und komplizierter als die unmittelbaren Kampfhandlungen sind – zu den schwierigsten Phasen einer Operation gehört (siehe Kap. 8.2).

Damit geht es um die grundsätzliche Rolle von Streitkräften in der Politik. Zumindest bei den neuen Einsatzformen im Krisenmanagement vermischen sich einerseits traditionelle Rollen der Soldaten in Richtung einer Verquickung militärischer mit polizeilichen und zivilen Verwaltungsfunktionen. Neben der Entsendung von Stabilisierungsstreitkräften, die darauf ausgerichtet sind, Gewalt zwischen Konfliktparteien einzudämmen und zeitweise am Wiederaufbau staatlicher Ordnungsstrukturen mitzuwirken, bleiben aber andererseits Aufgaben wie Abschreckung und Kriegsführung bestehen. Das militärische Aufgabenspektrum hat sich also enorm erweitert. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Streitkräfte flexibler, professioneller und anders ausgebildet werden müssen. Sie verlieren damit nicht an Bedeutung, sondern erlangen mit der Übernahme neuer Rollen sogar eher eine politische Aufwertung. Eine besondere Problematik hinsichtlich der Schwerpunktsetzung bezieht sich auf die Frage, ob das internationale Krisenmanagement oder aber die Bündnisverteidigung Priorität haben sollte (siehe auch Kap. 3.2, 3.3, 5.3 und 10). „Alles andere, von internationalen Kriseneinsätzen bis hin zu humanitärer Hilfe bleibt fraglos auch wichtig. Eine fallweise Beteiligung [...] auch auf diesen Gebieten gehört weiter zu den politischen Optionen – aber eben nicht auf Kosten der Hauptaufgabe Landes- und Bündnisverteidigung. Und wer glaubt, Streitkräfte ließen sich von heute auf morgen per Knopfdruck umsteuern, liegt falsch. Dazu sind Fragen von Personal, Ausrüstung und Ausbildung viel zu komplex“ (Lahl 2016: 2).

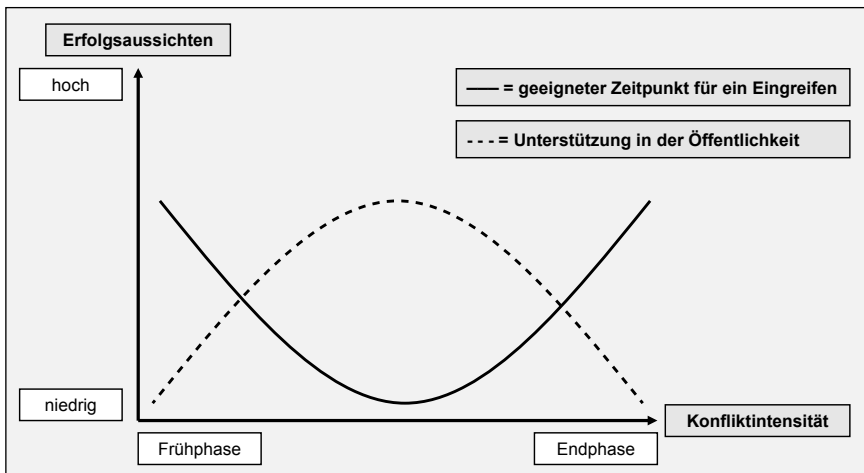
Damit zusammenhängend unterliegt derzeit das gesamte Militärwesen einem dramatischen Wandel. Postmoderne Kriegsführung, ‚revolution in military affairs‘, ‚cyberwar‘, ‚information warfare‘ und hybride Kriege sind hierbei die Schlagwörter. Kleinere, schnellere, mobiler und unabhängiger operierende Verbände dürften zunehmend das Bild künftiger Kriege prägen. Damit einher geht die Umorientierung von einem ‚bedrohungsorientierten‘ zu einem ‚fähigkeitsorientierten‘ Denken (siehe Kap. 10.2). Streitkräfte werden demnach nicht mehr vorwiegend an konkreten Bedrohungen ausgerichtet, sondern sollen über Fähigkeiten verfügen, die ein breites Spektrum im Kampf gegen mögliche Bedrohungen abdecken. Kritisiert wird an diesem Ansatz, dass damit alle Möglichkeiten der Militär- und Sicherheitspolitik offengelassen würden und dass eine „solche Programmatik im höchsten Maße vage und unklar bleibt, da sie von Konjunkturen nur so wimmelt“ (Hippler 2006: 24).

Unabhängig von der Einschätzung dieser Problematik verursacht eine so verstandene Militärpolitik natürlich Kosten. Bei begrenzten Budgets gehen Finanzmittel für den Aufbau und den Unterhalt von Streitkräften immer zu Lasten anderer Aufgaben. Durch

zu hohe Ausgaben für eine umfassende Verteidigungspolitik können also zum einen Ressourcen anderen sicherheitspolitischen Aufgaben entzogen werden, und zum anderen kann die Akzeptanz für Verteidigungspolitik in der Bevölkerung verloren gehen: Beides kann die wesentlichen Voraussetzungen für Sicherheit verschlechtern. Es muss also eine möglichst optimale Kombination von erforderlichen Rüstungsausgaben und zivilen Aspekten der Sicherheitspolitik wie Konfliktprävention und ökonomischem Ausgleich angestrebt und der Bevölkerung vermittelt werden (siehe Kap. 4.2).

Zudem können militärische Mittel komplexe politische Probleme nicht lösen, sie können aber sehr wohl Aggressionen und Verstöße gegen kollektive Sicherheit auffangen und möglicherweise – je nach Interessenlage – rückgängig machen. Für den Bereich der Landes- und Bündnisverteidigung ist dies offenkundig, aber auch im Krisenmanagement jenseits dieser Kernaufgabe von Streitkräften gilt: Wird militärische Gewaltanwendung prinzipiell als ‚ultima ratio‘ begriffen, kann der günstigste Augenblick verpasst werden, in dem beim Eingreifen in Konflikte mit vergleichsweise geringem Mittelaufwand – und möglicherweise schon mit einer glaubwürdigen Drohung – ein maximaler politischer Effekt erzielt werden kann (siehe Übersicht 2).

Übersicht 2: Militärisches Eingreifen und Unterstützung der Öffentlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

Der geeignetste Zeitpunkt für ein Eingreifen in Konflikte und der Zeitpunkt, zu dem die öffentliche Unterstützung für ein Eingreifen am höchsten sein dürfte, liegen aber weit auseinander. Zu einem frühen Zeitpunkt in Krisen und Konflikte einzugreifen, ist jedoch aufgrund der öffentlichen Einschätzung von Krisen oftmals schwer möglich. Denn die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit wie auch der politischen Führung richtet sich meistens erst dann auf einen Krisenherd, wenn der Konflikt bereits eskaliert ist. Die

öffentliche Unterstützung für einen Einsatz dürfte also dann am höchsten sein, wenn der Zeitpunkt zum Eingreifen denkbar ungünstig liegt. Dies lässt sich durchaus auch als ein Dilemma von Prävention bzw. der im engeren Sinne militärischen Elemente einer präventiven Sicherheitspolitik verstehen.

Dass ein Bereithalten von Militärpotenzialen und notfalls auch militärische Einsätze jedoch nicht in das bekannte Sicherheitsdilemma mitsamt Rüstungswettläufen und gegenseitigem Misstrauen führen, ist nur möglich, wenn Streitkräfte von Instrumenten nationaler oder alliierter Macht zu Instrumenten der gemeinsamen Friedenswahrung werden, die nur Friedensbrecher, nicht aber beliebig gewählte oder gewachsene Feinde ausgrenzen oder bedrohen. Insofern bleibt es schwer objektivierbar und bedarf kritischer Begleitung durch die Fachöffentlichkeit, zwischen notwendiger Modernisierung auf der einen Seite und Instabilität induzierender Verstärkung des Militärpotenzials auf der anderen Seite zu unterscheiden. Eine vorausschauende Sicherheitspolitik muss sich jedenfalls um die Abschwächung dieses Sicherheitsdilemmas bemühen.

Das Fehlen einer übergeordneten Instanz im internationalen System, die eine verbindliche Einhaltung gemeinsamer Entscheidungen und Grundprinzipien gewährleisten würde, führt dazu, dass Staaten durch Akkumulation von Macht ihre Existenz als souveräne Handlungseinheit zu sichern versuchen. In einem derartigen Zustand treibt ein „aus gegenseitiger Furcht und gegenseitigem Misstrauen geborenes Unsicherheitsgefühl die Einheiten in einen Wettstreit um Macht dazu, ihrer Sicherheit halber immer mehr Macht anzuhäufen, ein Streben, das unerfüllbar bleibt, weil sich vollkommene Sicherheit nie erreichen lässt“ (Herz 1961: 130, siehe Kap. 2.2). Daraus folgt, dass vertrauensbildende Maßnahmen der Rüstungskontrolle, die in den vergangenen Jahren immer weiter ausgehöhlt und neue Verfahren kaum vorangetrieben wurden, dringend wieder einen prominenteren Platz auf der politischen Agenda erhalten müssten. Der damalige deutsche Außenminister Steinmeier hatte dazu im August 2006 Vorschläge unterbreitet (Richter 2016), allerdings hat das Thema bisher noch keine großen Wirkungen entfalten können.

1.2 Kollektive Sicherheit und Regionalpakte als Eckpfeiler internationaler Sicherheit

Nachdem verschiedene Versuche zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit gescheitert waren – so z. B. Hegemonialsysteme, Machtkonzerte oder auch die Idee der kollektiven Sicherheit in Form des Völkerbunds –, bildeten sich nach dem Zweiten Weltkrieg Regionalpakte heraus, die gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen das Recht zur Selbstverteidigung besitzen. In Artikel 51 der VN-Charta heißt es: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicher-

heitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält“.

Unter den Regionalpakten wurde die Nato die bedeutsamste Allianz. Die Vertragsparteien wollten mit dem Nato-Vertrag nicht in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen treten, sondern eine Regionalorganisation im Sinne der VN-Charta gründen. Die Entstehung der Nato ist ohne die Herausbildung des Kalten Krieges nicht nachvollziehbar. Bevor allerdings auf diese miteinander verknüpften Entwicklungen eingegangen wird, soll zunächst ein wichtiges Prinzip internationaler Sicherheit, die ‚kollektive Sicherheit‘, vorgestellt werden. Der Ansatz der kollektiven Sicherheit, wie er mit dem Völkerbund nach dem Ersten Weltkrieg erstmals in die internationale Politik eingeführt wurde, versucht die Defizite der fragilen sicherheitspolitischen Gleichgewichtskonstellationen zu beseitigen.

Dieses anspruchsvolle politiktheoretische Konzept geht davon aus, dass alle Staaten bereit sein könnten, ihren Souveränitätsanspruch, ihre partikularen Interessen und Bedürfnisse hinter ein gemeinsames Interesse an friedlichen und stabilen internationalen Beziehungen zurückzustellen und sich an der Errichtung eines globalen Systems zu beteiligen, das seine Mitglieder von der Androhung und Anwendung von Gewalt abzuhalten in der Lage ist. Im Gegensatz zu einem kollektiven Verteidigungssystem (wie es die Nato klassischerweise war), dessen Mitglieder einander Beistand bei Bedrohung oder Aggression von außen zusichern, wendet sich ein kollektives Sicherheitssystem mit seinen Verpflichtungen und Sanktionsandrohungen an die in ihm selbst organisierten Staaten. Idealerweise müsste ein solches System wie ein Weltstaat mit Gewaltmonopol und exekutiven Befugnissen gegenüber den Einzelstaaten beschaffen sein. Weil jedoch die Errichtung eines derartigen Weltstaates wenig wahrscheinlich ist, bleibt für die Verwirklichung in der Praxis nur die freiwillige Selbsteinbindung der Staaten auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages, der die Parteien zur friedlichen Austragung ihrer Streitigkeiten normativ verpflichtet. Durch ihn wird eine Instanz geschaffen, die über Art und Ausmaß möglicher Pflichtverletzungen einzelner Vertragsparteien sowie die daraus resultierenden Folgen zu entscheiden befugt ist. Schließlich werden in ihm Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Entscheidungen festgelegt.

Die Funktionsfähigkeit eines so beschaffenen Systems ist jedoch von einer ganzen Reihe von Voraussetzungen abhängig, die in der praktischen Politik offenkundig so nicht gegeben sind. Zum einen müssen alle Staaten bereit sein, ihre Interessen an einer gewaltsamen Veränderung des politischen und territorialen Status quo zurückzustellen, selbst wenn sie ihr Anliegen für noch so berechtigt halten. Zum anderen müssen sie bereit sein, kollektiv gegen einen Friedensbrecher vorzugehen. Auf jeden Fall bedarf es eines institutionalisierten friedlichen Verfahrens zur Beilegung des Konflikts sowie der Ausstattung einer zentralen Instanz mit hinreichender – auch militärischer – Macht zur Durchsetzung getroffener Entscheidungen. Für den Friedensbruch und die zu seiner Beseitigung zu ergreifenden Maßnahmen müssen nicht nur eindeutige und von allen

Staaten akzeptierte Rechtsnormen und Regeln, sondern auch Prozeduren zu deren Fortentwicklung vereinbart werden.

Der entscheidende Faktor für die Funktionsfähigkeit eines Systems kollektiver Sicherheit aber ist Vertrauen. Jeder Staat muss sich darauf verlassen können, dass sich zumindest die überwältigende Mehrheit der Mitglieder des Systems dauerhaft und verlässlich an die gemeinsamen Regeln hält. Zudem muss jeder friedliebende Staat darauf vertrauen können, im Falle einer Aggression Beistand zu erhalten, was wiederum mit hohen Ansprüchen an die Mitgliedstaaten wie auch an die Effektivität und die Unparteilichkeit der zentralen Entscheidungs- und Durchsetzungsinstanz des Systems verbunden ist. Es sind vor allem diese komplexen Voraussetzungen, an denen sich ein Großteil der Kritik an dem Prinzip der kollektiven Sicherheit entzündet. Von Seiten der realistischen Schule wird eingewandt, dass dieser Sicherheitsansatz zwar die internationale Anarchie mit egoistischen Staaten als den entscheidenden Akteuren als Ausgangsvoraussetzung akzeptiert, aber eine schlüssige Antwort auf die Frage schuldig bleibt, warum Staaten ihr gegenseitiges Misstrauen und die daraus resultierende Notwendigkeit der eigenständigen Sicherheitsvorsorge überwinden sollten. Schließlich geht auch der Ansatz der kollektiven Sicherheit gerade davon aus, dass es Staaten gibt, die sich aggressiv verhalten und bestärkt so die realistische Sichtweise der fortbestehenden zwischenstaatlichen Unsicherheit und des permanenten Sicherheitsdilemmas.

Zu diesem grundsätzlichen Einwand kommen weitere Bedenken bezüglich der Effektivität und der Effizienz eines kollektiven Sicherheitssystems hinzu. In einem von Staaten gebildeten System, dessen Institutionen von diesen Staaten selbst kontrolliert werden, sind Entscheidungen stets von den Interessen der handelnden Akteure abhängig. Die notwendige Unterscheidung zwischen Aggressor und Opfer fällt angesichts der meist sehr komplexen Kriegsursachen und der direkten und indirekten Verwicklung einer mehr oder minder großen Zahl weiterer Staaten alles andere als leicht. Klientelismus und fehlende Interessenkongruenz zwischen den in der Entscheidungsinstanz vertretenen Staaten aber auch ‚alternative Wahrheiten‘ in Informationskriegen lassen internationale Gremien als Mediatoren oder unparteiische Schiedsrichter tendenziell ungeeignet erscheinen. Zudem tritt selbst in relativ eindeutigen Fällen das Problem auf, dass zwar viele Staaten an der Beendigung einer Aggression interessiert sein mögen, die Vorstellungen über die Verteilung der damit verbundenen Lasten aber auseinanderdriften. Das bei kollektiven Maßnahmen regelmäßig auftretende Phänomen des Trittbrettfahrerverhaltens unterminiert gemeinsame Aktionen selbst bei weitgehender Übereinstimmung in den Notwendigkeiten und Zielen. Zumindest aber sorgt die Verweigerung von Unterstützung bereits durch eine relativ kleine Zahl von Mitgliedern des Systems für eine Verlangsamung oder gar Lähmung des kollektiven Sicherheitsmechanismus. Verschärft wird dieses Problem zusätzlich, wenn das System nicht einem, sondern mehreren Regelverstößen gleichzeitig begegnen muss. Denn wenn versucht wird, jeder Aggression mit der gleichen Entschlossenheit zu begegnen, gerät das System rasch an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit.