

Wiesmann, Klaus

Research Report

Die vielleicht letzte Chance der NATO: Die Umsetzung der Prager Gipfelentscheidungen

SWP-Studie, No. S 21/2003

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Wiesmann, Klaus (2003) : Die vielleicht letzte Chance der NATO: Die Umsetzung der Prager Gipfelentscheidungen, SWP-Studie, No. S 21/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252471>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Klaus Wiesmann

Die vielleicht letzte Chance der NATO

Die Umsetzung der Prager
Gipfelentscheidungen

S 21
Mai 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Veränderungen seit Ende des Kalten Krieges° 7

Der »Klebstoff« im Bündnis: Integration und

gemeinsame Verteidigungsplanung° 7

Die Rolle militärischer Einsatzplanung

angesichts neuer Risiken° 8

Militärischer Apparat und politisches

Kriseninstrumentarium° 10

Nationale Souveränität und Allianzverpflichtung° 11

Gewichtsverlagerungen in der gemeinsamen

Streitkräfteplanung° 12

Die Entwicklung der NATO-Kommandostruktur° 13

Der Umgang der Nationen mit den

integrierten Institutionen° 15

Die Entscheidungen des Prager Gipfels° 18

Strategische und konzeptionelle Grundlagen° 18

Militärische Fähigkeiten° 18

Die Neuordnung der Führungsvorkehrungen° 19

Chancen für die Transformation der NATO° 21

Die Bedeutung gemeinsamer

politisch- strategischer Vorgaben° 21

Die Schlüsselfrage der militärischen Kapazitäten° 21

Die neue integrierte Struktur – Transatlantische,
europäische und nationale Faktoren° 24

Schlußfolgerungen° 27

Abkürzungen° 30

*Klaus Wiesmann, Generalleutnant a.D., war in seiner letzten
militärischen Verwendung bis zum 30. September 2000
Deutscher Militärischer Vertreter im NATO-Militärausschuß,
bei der WEU und der EU*

Die vielleicht letzte Chance der NATO Die Umsetzung der Prager Gipfelentscheidungen

Es ist zu früh, die Auswirkungen der durch den *Irak-Konflikt* ausgelösten transatlantischen und innereuropäischen Spannungen auf die künftige Rolle der NATO endgültig zu beurteilen. Das Bündnis steht aber auch vor grundsätzlichen Problemen, die älter sind als die aktuellen Irak-Fragen und die Amtszeit der derzeitigen Regierungen in den Mitgliedstaaten. Für diese Probleme gibt es keine monokausale Erklärung, keinen Alleinverantwortlichen und keine einfache Lösung. Die Zukunftsfähigkeit des Bündnisses hängt vor allem von der Entwicklung seiner militärischen Fähigkeiten für die kollektive Verteidigung und für Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung ab und damit auch von der künftigen Bedeutung *militärischer Integration und gemeinsamer Verteidigungsplanung*. Diese Kernelemente der Bündniszusammenarbeit sind seit dem Ende des Kalten Krieges von den Mitgliedstaaten vernachlässigt worden.

Ein deutlicher Trend zur Schwächung gemeinsamer Ansätze und Institutionen und entsprechende Renationalisierungstendenzen sind im Bündnis in folgenden Bereichen besonders ausgeprägt:

- ▶ in der Einschätzung von Bedrohungen und Risiken, der Entwicklung von Strategien und Konzepten, der Rolle gemeinsamer militärischer Einsatzplanung und der Einordnung militärischer Elemente in das politische Kriseninstrumentarium;
- ▶ im Verhältnis von nationaler Souveränität und Allianzverpflichtungen und in Gewichts- und Schwerpunktverlagerungen zu Lasten der gemeinsamen Streitkräfteplanung;
- ▶ in der Entwicklung der integrierten Kommandostruktur der NATO und im Umgang der Nationen mit den integrierten Institutionen.

Die Allianz steht und fällt mit dem aktiven Engagement der USA. Mangels relevanter Fähigkeiten haben die meisten europäischen Streitkräfte an *Interoperabilität mit den US-Streitkräften* und damit an Relevanz für die US-Politik verloren. Die von den USA vorbereiteten und geprägten Prager Gipfelentscheidungen bieten eine vielleicht letzte Chance, diese Entwicklung zu korrigieren. Die Verbesserung der Fähigkeit der Streitkräfte zur Zusammenarbeit im Bündnis schafft auch die politische Flexibilität, jeweils vertrags-, mandats-, situations- und bedarfsgerecht in- oder

außerhalb des Bündnisrahmens oder ESVP-Verbunds militärisch handeln zu können.

Im öffentlichen Bewußtsein stehen die Prager Entscheidungen bisher im Schatten des Irak-Konflikts. Sie geben in ihrer Gesamtheit und durch ihre Verknüpfung vor allem der *gemeinsamen Verteidigungsplanung* maßgeblich dazu beitragen, daß der Trend zur Renationalisierung und Schwächung gemeinsamer Institutionen gebrochen und umgekehrt werden kann. Die entschlossene Umsetzung der mit dem Prager Programm angestrebten »Transformation der NATO« ist deshalb von zentraler Bedeutung. Erfolg oder Mißerfolg einer Reform wirken zudem über das Bündnis hinaus und werden auch die weitere Entwicklung der ESVP und deren militärische Handlungsfähigkeit maßgeblich beeinflussen. Das Verhältnis zwischen NATO und EU ist kein »Nullsummenspiel«. Mißlänge die rasche Anknüpfung an die erneute NATO-Reform und deren schrittweise Umsetzung, wäre auf absehbare Zeit keine wirksame Alternative zu ihren Funktionen in der Sicherheitsarchitektur in Sicht. Damit gerieten möglicherweise auch die bisherigen Erfolge in der politischen Stabilisierung und Entwicklung Europas wieder in Gefahr.

Für die Realisierung der *militärischen Zielsetzungen* des Gipfels bedarf es insbesondere folgender Maßnahmen:

- ▶ der Einbeziehung der politischen Gremien des Bündnisses in die komplexe Arbeit der militärischen Bedrohungs- und Risikoanalyse und der Ermittlung der Verteidigungserfordernisse;
- ▶ einer Wiedererstarkung des *Verteidigungsplanungsausschusses (DPC)*;
- ▶ politisch-strategischer Vorgaben von Rat und DPC für die Entwicklung militärischer Konzepte durch den NATO-Militärausschuß, um die Zusammenarbeit in den Bereichen militärischer Transformation allgemein und künftiger Streitkräfteplanung im besonderen auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen;
- ▶ der Stärkung der europäischen Streitkräfte und ihrer Anpassung an neue Herausforderungen durch vollständige Erfüllung der nationalen Verpflichtungen, zunächst auf der Grundlage der Prager Minimalziele, nach Substanz und Zeit auch unter Nutzung zielführender kooperativer Ansätze und durch Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel;
- ▶ des zügigen Aufbaus einer substantiellen *NATO Response Force (NRF)* mit Orientierung auf einsatzintensive Aufgaben in der kollektiven Verteidigung und in Konfliktverhütung und Krisenmanagement;

mit konkreten und berechenbaren nationalen Beiträgen, die einem Zertifizierungsprozeß unterliegen; bei regelmäßiger Rotation der einsatzbereiten Truppenteile und zeitlicher Staffelung der Zuordnung der europäischen NRF-Elemente zu NATO und EU;

- ▶ einer engen Verzahnung und Koordination der neuen Führungsstrukturen für *Operationen und Transformation* durch Richtlinien des Militärausschusses und Neugestaltung des Streitkräfteplanungsprozesses durch das DPC;
- ▶ der Schaffung effektiver Strukturen im Bereich des künftigen *Alliierten Kommandos Operationen* mit einem hohen Anteil verlegefähiger Elemente auf der operativen, Komponenten- und taktischen Ebene und nachhaltiger Verbesserung der integrierten Führungs-, Informations- und Konsultations-/Kommunikationssysteme und NATO-interner (und europäischer) Fähigkeiten zur Aufklärung, Überwachung, Zielerfassung und -bekämpfung;
- ▶ der politischen Bereitschaft, die Etablierung neuer integrierter Allianzstrukturen nicht mit der EU-internen Diskussion über langfristige verteidigungspolitische und militärische Perspektiven zu vermischen. Dies könnte durch Bekräftigung der gültigen Regelwerke von NATO und EU zu ihren unterschiedlichen, aber komplementären militärischen Aufgaben und zu ihrer Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil erfolgen.

Deutschland fällt für die Reform des Bündnisses eine Schlüsselrolle zu. Es kann sich nicht mit der Bereitstellung von militärischen Fähigkeiten für Ausschnitte des NATO-Aufgabenspektrums begnügen. Es muß vielmehr den Anschluß an die Entwicklung der britischen und französischen Streitkräfte durch projektions- und durchsetzungsfähige militärische Komponenten wiederherstellen und auf diesem Wege auch die Interoperabilitätsdefizite zu den US-Streitkräften reduzieren. Ohne eine entschlossene Anstrengung zur Verwirklichung der Prager Entscheidungen und die gestalterische Mitwirkung am Prozeß der Transformation, ohne signifikante Beiträge zur Stärkung und Neuorientierung des militärischen Potentials der Allianzstreitkräfte und ohne angemessene Beteiligung an und in der künftigen integrierten Struktur der NATO würde Deutschland seinen nationalen, europäischen und transatlantischen Interessen nicht gerecht. Statt Teil des Problems zu sein, sollte Deutschland in NATO und ESVP Teil der Problemlösung werden.

Veränderungen seit Ende des Kalten Krieges

Die NATO ringt trotz ihrer historischen Wandlung im Gefolge der Zeitenwende in Europa und trotz ihrer durch sechs Gipfelkonferenzen seit 1990¹ dokumentierten Anstrengungen zur internen und externen Anpassung weiter um ihr Selbstverständnis, ihre künftige Rolle und um die dafür erforderlichen militärischen Strukturen und Fähigkeiten. Die Außenwirkung der unbestrittenen Erfolge des Bündnisses in der Stabilisierung der gesamteuropäischen Entwicklung durch das Engagement auf dem Balkan, die Erweiterung des Bündnisses, das Programm Partnerschaft für den Frieden und den Europäisch-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC), durch die Gestaltung der Beziehungen zu Rußland und der Ukraine, den Mittelmeerdiallog und den Rüstungskontrollprozeß hat die Probleme in der internen Zusammenarbeit der Allianz und insbesondere die deutlichen Renationalisierungstendenzen und den systematischen Bedeutungsverlust der militärischen Integration und gemeinsamen Verteidigungsplanung weitgehend verdeckt. Es ist für die Zukunft der NATO entscheidend, ob diese Trends gestoppt werden können.

Der »Klebstoff« im Bündnis: Integration und gemeinsame Verteidigungsplanung

Integrierte militärische Struktur und gemeinsame Verteidigungsplanung der NATO haben sich über Jahrzehnte als wegweisend für die Zusammenarbeit der nationalen Streitkräfte und als »Klebstoff« für die Allianzentwicklung erwiesen. Beide Elemente waren Voraussetzung für die Implementierung der Bündnisstrategie im Kalten Krieg, als die politischen Ziele der Allianz, die Strategie der Abschreckung und Vorverteidigung und die strategischen Rahmenbedingungen – das heißt die Beziehung von Raum, Zeit und Kräften – ausgefeilte vorausschauende Planungen bereits im Frieden zwingend erforderlich machten.

Das von den Nationen in den politischen Gremien der NATO und ihrem Militärausschuß gebilligte Regelwerk umfaßte deshalb vor allem:

- ▶ politische Richtlinien und militärische Strategien und Konzepte für die Verteidigung, auch für den möglichen Einsatz von Nuklearwaffen;
- ▶ die Befehlsbereiche und Zuständigkeiten der NATO-Befehlshaber für das Alarmierungs- und Mobilmachungswesen und die Einsatz- und Verstärkungsplanung für die nationalen Streitkräfte;
- ▶ den Betrieb der aufwendigen gemeinsamen militärischen Infrastruktur;
- ▶ Vorgaben an die Nationen für den Bereitschaftsstand und Übungsbetrieb der Streitkräfte, den Klarstand von Großgerät, die logistische Bevorratung, die Überlebensfähigkeit von Schlüsseleinrichtungen, ausgefeilte Vorschriften für Verfahren und Meldewesen sowie Standards für die Interoperabilität;
- ▶ Auflagen für die zivile Notstandsplanung in Schlüsselbereichen der zivil-militärischen Zusammenarbeit und die Unterstützung der Gaststreitkräfte in den Stationierungsländern;
- ▶ und nicht zuletzt den formalisierten Streitkräfteplanungszyklus mit den regelmäßig wiederkehrenden Hauptelementen »Analyse der Bedrohung und Risiken«, Ermittlung der daraus resultierenden quantitativen und qualitativen »Verteidigungserfordernisse«, Erlaß der »Richtlinien für die Streitkräfteplanung«, Festlegung und Bewertung der in die Zukunft gerichteten nationalen »Streitkräfteziele« und der Überprüfung ihrer Realisierung in entscheidenden Bereichen, bis zu den Truppen vor Ort.

Dieser Ordnungsrahmen führte zu einer in Friedenszeiten einmaligen Breite und Tiefe der militärischen und zivil-militärischen Zusammenarbeit der Bündnisnationen, namentlich an der damaligen Zentralfront in Mitteleuropa. Der Nutzen dieses integrierten Systems war – angesichts der Bedrohung und des potentiellen Preises eines Scheiterns – stärker als alle Divergenzen und Fliehkräfte.² Das Bündnis meisterte oder maßigte

¹ Die Chronologie der NATO-Gipfel: London, Juli 1990; Rom, November 1991; Brüssel, Januar 1994; Madrid, Juli 1997; Washington, April 1999; Prag, November 2002.

² Kennzeichnend für eine externe Einschätzung des Gewichts der militärischen Integration war in den Anfangsjahren der Neugestaltung der Beziehungen zwischen NATO

Interessenunterschiede zu politischen Entwicklungen innerhalb und außerhalb der Allianz, Spannungen der Mitglieder untereinander, Probleme und Krisen von Mitgliedsländern; es wurde damit fertig, daß Bündnispartner mit allianzexternen Krisen und Kriegen konfrontiert waren; es überwand, oft mühsam, den Streit um politische und militärische Strategien und Konzepte und um die Teilung von Verantwortung, Risiken, Lasten und Kosten.

Insoweit sind die optimistischen Stimmen nachvollziehbar, die auf die gemeinsame Wertebasis, historische Solidarität, Kohäsion und Krisenfestigkeit des transatlantischen Bündnisses und seine Anpassungsfähigkeit verweisen und auch angesichts der Divergenzen um die Irak-Frage betonen, daß die Allianz auch die derzeitigen transatlantischen und innereuropäischen Probleme überwinden wird.³

Das Bündnis empfand sich immer als Bündnis souveräner Staaten. Politische Entscheidungen wurden stets im Konsens getroffen. Auch im Kern des NATO-Vertrags waren und sind die Nationen nach Artikel 5 frei, von Fall zu Fall über ihre Beteiligung an der gemeinsamen Verteidigung zu entscheiden. Dieser Entscheidungsfreiheit standen jedoch für den im Kalten Krieg als zentrale Herausforderung angenommenen Ernstfall eines großangelegten Angriffs des Warschauer Pakts massive gegenseitige Abhängigkeiten gegenüber. Jedes nationale Ausscheren aus den gemeinsam geplanten und vorbereiteten Aufgaben für Mobilisierung und Aufmarsch der Kräfte und für die Aufnahme der Vorverteidigung hätte den schnellen Zusammenbruch des Gesamtsystems zur Folge gehabt. Dabei waren auch die »Großen« abhängig von den »Kleinen«; für die Verteidigung an der innerdeutschen Grenze waren zum Beispiel die Niederlande wichtiger als Frankreich, das die militärische Integration und gemeinsame Verteidigungsplanung aus Souveränitätsgründen 1966 verlassen hatte.

Dieses *System gegenseitiger Abhängigkeiten* veranlaßte die integrierten Bündnismitglieder, nationale Souveränität zurückzustellen und kollektive Zuständigkeit

ten und Organisationsformen und damit auch ein hohes Maß an Fremdbestimmung zu akzeptieren. Daß der Nutzen dieses Systems für alle Beteiligten schwere Lasten mit sich brachte, lag auf der Hand und war im Falle der Bundesrepublik Deutschland besonders ausgeprägt. Zugleich galt die NATO-Integration gerade bei uns nicht nur als in der Sache notwendig und nützlich, sondern als historische Errungenschaft, als Teil der Staatsräson und Fixpunkt für die Ausrichtung der neuen deutschen Streitkräfte.

Die Rolle militärischer Einsatzplanung angesichts neuer Risiken

Der Wegfall der existentiellen Bedrohung und die Erwartung, etwaige regionale Restrisiken durch präsenste nationale Kräfte vor Ort und Zuführung externer Verstärkungen beherrschen zu können, hat das frühere System der gemeinsamen militärischen Planung für die kollektive Verteidigung fast gänzlich zum Erliegen gebracht. Die Einschätzung solcher Restrisiken für das Bündnisgebiet, das heißt die Beurteilung ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und der möglichen Schadenshöhe, ist unter den Bündnismitgliedern höchst unterschiedlich und wird überdies durch den Grad eigener Betroffenheit beeinflusst. Die detaillierten jährlichen gemeinsamen Bedrohungs- und Risikoanalysen (MC 161-Serie) finden nach Billigung durch den NATO-Militärausschuß in aller Regel wenig Aufmerksamkeit und bleiben folglich auch ohne öffentliche Resonanz und wesentlichen Einfluß auf die politische Willensbildung.

Der mit dem Strategischen Allianzkonzept von 1991 erreichte Kompromiß, zwischen Risiken, die »Sicherheit und territoriale Integrität der Bündnismitglieder« unmittelbar berühren und solchen Entwicklungen zu unterscheiden, die ihre »Sicherheitsinteressen«⁴ tangieren könnten, das heißt, die eindeutige Aufteilung dieser Kategorien in die Ordnung von Bündnisfall (Artikel 5/6 des NATO-Vertrags) und Konsultationsverpflichtung (Artikel 4), hat insbesondere die sach- und zeitgerechte gemeinsame konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel

und Sowjetunion/Rußland deren Forderung nach Auflösung der militärischen Organisation des Bündnisses.

³ Charakteristisch in dieser Hinsicht die Äußerung von NATO-Generalsekretär Lord Robertson, der sich in seiner Bilanz des Prager Gipfels vor dem City Forum London am 24. Januar 2003 grundsätzlich mit Fragestellern zum Thema »Whither NATO« auseinandersetzt und auf die Probleme bei der Einleitung vorsorglicher militärischer Planungen zur Unterstützung der Türkei eingeht, in: NATO Integrated Data Service vom 24. Januar und 17. Februar 2003.

⁴ Das Schlüsseldokument »The Alliance's Strategic Concept« vom 8. November 1991 gibt im Abschnitt »Security Challenges and Risks« in Ziff. 9 und 12 Aufschluß über diese Abgrenzung, in: NATO Handbook Documentation, Brüssel: Presse- und Informationsdienst der NATO, 1999, S. 284.

oder auch der Gefahr von Eingriffen in sensible Informationssysteme lange behindert.⁵ Erst das Strategische Konzept von 1999 rückte schließlich die Proliferationsrisiken als »serious concern« in die Nähe der territorialen Sicherheits- und Integritätsüberlegungen; Terrorismus dagegen wurde weiter im Artikel-4-Kontext erfaßt.⁶ Vorausschauende Strategien und Einzelkonzepte für den Umgang mit den erkannten neuen Herausforderungen blieben jedoch aus. Auch der Möglichkeit von Konfliktentwicklungen, in denen Nicht-Artikel-5-Operationen der Allianz oder nationale Einsätze außerhalb der NATO in einen Bündnisfall umschlagen könnten, wurde wenig Aufmerksamkeit zuteil. Schwierige Probleme wurden weitgehend verdrängt bis sie – wie durch den 11. September 2001 – offenkundig wurden. Terrorismus wurde über Nacht von einer »heimischen Sicherheitsvorsorge zu einem internationalen Sicherheitsproblem«.⁷

Die europäische Tendenz, Bedrohungsanalysen nach Möglichkeit aus dem Wege zu gehen, wird in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) noch deutlicher. Die erstaunliche Feststellung, daß in der EU bis heute »weder Terrorismus noch die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen« zum Thema einer »Studie oder gemeinsamen Präventions- oder Erzwingungsstrategie« zu 15 geworden sind, verbindet sich mit dem Urteil über eine politische Zielpreferenz: »So merkwürdig es scheinen mag, die Union analysiert nicht die Welt«, und »europäische Positionen werden – in allen vorstellbaren Variationen... – in erster Linie im Verhältnis zur amerikanischen Politik definiert«.⁸ Zwischen der Intensität der politischen Diskussion um vertragliche, institutionelle und organisatorische Probleme, um

Status- und Verfahrensfragen in der EU einerseits und der konkreten Arbeit an der Streitkräfte- und Rüstungsplanung andererseits klafft eine deutliche politische, strategische und konzeptionelle Lücke.⁹ Sie wurde bislang durch die Übernahme »illustrativer Szenarien« der Westeuropäischen Union (WEU) aus den frühen 90er Jahren lediglich administrativ überbrückt.

Die Warn- und Vorbereitungszeiten für Eventualfälle wurden in der NATO überwiegend so eingeschätzt, daß für »case by case«-Entscheidungen und »ad hoc«-Maßnahmen Zeit bleibt. Es bedurfte jüngst auch für die vorsorgliche Entsendung von Elementen der einzigen bereits im Frieden unterstellten »NATO Command Force«, der integrierten AWACS-Flotte, in die Türkei einer Einzelentscheidung für die Autorisierung militärischer Planungen. Diese Flotte hatte früher Daueraufträge für die Überwachung des NATO-Luftraums in Europa und unterhält deshalb seit 1983 auch in der Türkei eine permanente vorgeschobene Basis. Die in der Öffentlichkeit ausgetragene wochenlange politische Auseinandersetzung um Artikel-4-Konsultationen für einen Artikel-5-relevanten Planungsauftrag hat dem Bündnis geschadet.¹⁰

Die Konzentration auf Krisenoperationen unterhalb der Schwelle von Artikel 5 hat die Tendenz verstärkt, über alle militärischen Elemente (von der Einleitung von Planungen bis zur schließlichen Entsendung der Einsatzkräfte) von Fall zu Fall zu verhandeln und zu entscheiden. Für die Planung und Vorbereitung der bisherigen Balkan-Kriseneinsätze der NATO hatte das Bündnis entweder ausreichend Zeit zur Verfügung oder aber es nahm sich die Zeit, meist Monate. Der weitaus überwiegende Teil der Planungszeit war dabei regelmäßig der grundsätzlichen Diskussion politischer Strategien und Optionen und der Erarbeitung elementarer Vorgaben für die militärische Planung gewidmet.

5 Ebd., Ziff. 12: »Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. ... Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including proliferation of weapons of mass destruction, disruption of the flow of vital resources and actions of terrorism and sabotage. Arrangements exist within the Alliance for consultation under Article 4 ...«.

6 The Alliance's Strategic Concept vom 23./24. April 1999, Ziff. 22 und 24, in: NATO Handbook Documentation, Brüssel: Presse- und Informationsdienst der NATO, 1999, S. 412.

7 Siehe hierzu Lord *Robertson's* Beitrag, Transforming NATO, in: NATO Review, Frühjahr 2003 (www.nato.int/docu/review/2003/issue1).

8 So Nicole *Gnesotto* im Vorwort zu Harald *Müller*, Terrorism, Proliferation: a European Threat Assessment, Paris: Institute for Security Studies (ISS) der EU, März 2003 (Chaillot Paper Nr. 58), S. 5.

9 Vgl. hierzu den Schlußbericht der Arbeitsgruppe VIII Verteidigung (Barnier Report) vom 16. Dezember 2002 im Rahmen des Europäischen Konvents, wiedergegeben in der Dokumentation: From Laeken to Copenhagen – European Defence: Core Documents, Bd. III, Paris: ISS/EU, Februar 2003 (Chaillot Paper Nr. 57), S. 249–264.

10 Mit Blick auf die Rede des NATO-Generalsekretärs vor dem European Institute Washington, DC, in der er am 20. Februar 2003 den öffentlich gewordenen Streit um diese Planungsentscheidung als schließlich überwundene »bad week« bezeichnet hatte (NATO Integrated Data Service vom 20. Februar 2003), wirft ihm H. *Bacia* Beschwichtigung und Zweckoptimismus vor, in: FAZ vom 6. März 2003, S. 10.

Militärischer Apparat und politisches Kriseninstrumentarium

Die harten Lektionen aus der Zeit des Kalten Krieges im Streit um die Kernfrage, ob und wie eine Politik des Ausgleichs, der Entspannung, Abrüstung, Kriegsverhinderung, Konfliktverhütung und Krisenbeherrschung militärisch untermauert werden kann und muß, sind, wie es scheint, weitgehend verdrängt worden. Die politische Heterogenität der Auffassungen im Bündnis zu Entwicklungen außerhalb des Bündnisgebiets, die Art und Dauer der allianzinternen und -externen Konsultationen und ihrer öffentlichen Behandlung, der offensichtliche Mangel an politischer Entschlossenheit und wirksamer militärischer Reaktionsfähigkeit haben in den letzten Jahren dazu geführt, daß Konzepte der Zwangsausübung (coercion) und Abschreckung (deterrence) überwiegend gescheitert sind, sofern sie überhaupt ernsthaft erwogen und angewandt wurden. Das Vokabular des Kalten Krieges ist belastet und insbesondere unter den Europäern aus der Mode gekommen; die Orchestrierung der notwendigen politischen und militärischen Instrumente (»diplomacy backed by force/ force backed by diplomacy«) scheint teilweise verlernt, auch das Bewußtsein für die Bedeutung einer gemeinsamen deklaratorischen Politik und Öffentlichkeitsarbeit, die alle wesentlichen Wirkungen und Zielgruppen gleichzeitig im Auge behält. Die verbreitete Erwartung, auch etwaige Kampfeinsätze weitestgehend ohne eigene Verluste und ohne Opfer und Not der Zivilbevölkerung durchzuführen, kann daran orientierte Einsatzstrategien und militärische Instrumente stumpf machen und Gewaltregimen in die Hände spielen, denen diese Denkkategorien und Verhaltensmuster fremd sind.

Jegliche Konfliktprävention auf dem Balkan scheiterte, solange Milosevic die Warnungen und Drohungen der internationalen Staatengemeinschaft, auch der NATO, für unglaublich halten (und auf Rußland setzen) konnte. Die Untermauerung der Androhung des VN-Sicherheitsrats von Zwangsausübung für die Beseitigung von Massenvernichtungswaffen des Irak durch den amerikanisch-britischen militärischen Aufmarsch wurde zwar gewürdigt;¹¹ gleichzeitig

¹¹ Beispielhaft hierfür die Erklärung des Europäischen Rats (DOC/03/1) vom 17. Februar 2003: »We recognize that the unity and firmness of the international community, as expressed in the unanimous adoption of Resolution 1441, and the military build-up have been essential in the return of the inspectors. These factors will remain essential if we are to achieve the full cooperation we seek.« Bemerkenswert, daß

wurde aber ein tatsächlicher Einsatz öffentlich hinterfragt oder abgelehnt; Saddam Hussein konnte lange hoffen, die Einsatzdrohung werde letztlich hohl und der Aufmarsch ein Bluff sein.

Wenn die düsteren Prognosen des NATO-Generalsekretärs Lord Robertson für unsere künftige Sicherheit (»greater instability, spillover, more terrorism, more failed states, increased proliferation«)¹² auch nur annähernd zutreffen, ist es an der Zeit, die unverändert relevanten Elemente und heute möglichen Mittel zur Eindämmung, Zwangsausübung und Abschreckung und deren Glaubwürdigkeit innerhalb des Instrumentariums von Kriegsverhinderung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung neu und gründlich zu durchdenken. In diesem Zusammenhang und mit Blick auf die umstrittenen Elemente der neuen US-Sicherheitsstrategie ist auch darauf hingewiesen worden, daß eine Abschreckungsstrategie »das Argument für Präemption weniger zwingend macht«.¹³

Die NATO hat sich dieser konzeptionellen Diskussion, vor allem wegen der Zurückhaltung der Europäer, über die letzten Jahre nicht konsequent gestellt und wurde schließlich durch die nationale doktrinaire Entwicklung in den USA vor vollendete Tatsachen gestellt. Aus der Sicht einflußreicher Mitglieder und Berater der derzeitigen US-Administration, die schon an der Erarbeitung der NATO-Strategie von 1991 und des damaligen Fähigkeitenkatalogs für die Streitkräfte des Bündnisses beteiligt waren, stellt sich die Entwicklung vereinfacht so dar: Die Europäer haben sich über ein Jahrzehnt den neuen Herausforderungen weder konzeptionell noch militärisch gestellt, und es ist an der Zeit, daß die USA das Heft, zur Not allein, in die Hand nehmen.¹⁴

Im EU-Vokabular von GASP und ESVP taucht der Begriff »Abschreckung« überhaupt nicht auf, obwohl die EU Wert darauf legt, daß die »Petersberg-Aufgaben« und das »Helsinki Headline Goal« auch Kampfeinsätze aller Teilstreitkräfte beinhalten. Es bleibt abzuwarten,

die deutsche Fassung der Erklärung den Begriff »build-up« (Aufmarsch) mit »Drohkulisse« übersetzt.

¹² In diesem Sinne äußerte sich Robertson z.B. in seiner Rede an der Universität Leeds; veröffentlicht in: NATO Integrated Data Service, 24. Januar 2003.

¹³ So Christoph Bertram in seinem Beitrag, One Year After: A Grand Strategy for the West? Shaping a Congenial Environment, in: Survival, 44 (Winter 2002/03) 4, S. 143.

¹⁴ Zu einer ausführlichen Bewertung der gegenwärtigen US-Sicherheitspolitik siehe Peter Rudolf et al., Zwei Jahre Präsident Bush. Beiträge zum Kolloquium der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin am 13. Februar 2003, März 2003 (S 9/03).

welche Ziele, Strategien, Konzepte und Begriffe die angekündigten neuen »Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)« des Bundesverteidigungsministers für die Entwicklung der Bundeswehr enthalten. Auch wenn weitestgehende Übereinstimmung herrschen sollte, wonach künftig »Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie zur Unterstützung von Bündnispartnern auch über das Bündnisgebiet hinaus im Vordergrund stehen«¹⁵ und die Modalitäten der Landes- und Bündnisverteidigung angepaßt werden müssen, bleibt einstweilen offen, ob die Bundeswehr im Sinne dieser Ziele auch ein kampfkraftiges Instrument mit abschreckungsfähiger Wirkung werden soll.

Nationale Souveränität und Allianzverpflichtung

Das Bündnis hat in seinen Erklärungen regelmäßig die Vereinbarkeit nationaler Souveränität mit der Übernahme gemeinsamer Verpflichtungen und der Zusammenarbeit auf Gegenseitigkeit als »fundamentales Arbeitsprinzip« bezeichnet.¹⁶

Im Kern haben die Nationen jedoch auch für den militärischen Bereich der Zusammenarbeit frühere faktische Einschränkungen ihrer Souveränität zugunsten der Zusammenarbeit wieder abgebaut und wesentliche Handlungsspielräume zurückerobert: insbesondere für Höhe und Gestaltung der Verteidigungshaushalte, für Stärke, Struktur, Ausrichtung, Ausstattung und Einsatzbereitschaft ihrer Streitkräfte und für die Teilnahme an gemeinsamen Operationen sowie Art und Umfang ihrer Beteiligung.

Das militärische »Commitment« der Vergangenheit, gekennzeichnet durch die ständige Zuordnung nationaler Streitkräfte unter NATO-Kommandos, ist aufgehoben oder stark reduziert worden. Die Masse der europäischen Bündnismitglieder betrachtet ihre Streitkräfte heute als einen »Kräftepool«, aus dem nach Bedarf variable Kontingente für Einsätze unter verschiedenen Flaggen ausgewählt werden können: im Rahmen von VN, NATO und EU, im multinationalen Verbund, in Koalitionen oder unter nationalem

Kommando. Die Nationen stellen keine Truppenteile bereit, sondern Fähigkeiten (»capabilities«). Alle potentiellen Bedarfsträger können auf Beiträge hoffen, aber keiner kann auf bestimmte Kräfte setzen. Die enge Verbindung zwischen integrierten Hauptquartieren und Truppe ist – auch durch Reduzierung der Übungstätigkeit – verlorengegangen, und auch ein großer Teil der Führer und Stäbe der in Einsätze entsandten Truppenteile lernen sich heute erst im Einsatzraum kennen.

Die Stärke der Streitkräfte und deren Verfügbarkeit sind geschrumpft. Einsätze mit schnellem Reaktionsbedarf oder über große Entfernungen, gleichzeitige Operationen an unterschiedlichen Schauplätzen und Einsätze von langer Dauer führen heute selbst bei niedriger Einsatzintensität schnell an die Grenzen nationaler und kollektiver Leistungsfähigkeit. Im Zuge der strategischen Neuorientierung hatte sich die Allianz die Fähigkeit zum Ziel gesetzt, drei *gleichlaufende* Heeresoperationen in Korpsgröße mit anteiligen Luft- und Seestreitkräften über längere Dauer bewältigen zu können, residuale Führungsfähigkeiten für Artikel-5-Operationen aufrechtzuerhalten und gegebenenfalls Nicht-Artikel-5-Einsätze zu beenden, falls Maßnahmen der kollektiven Verteidigung gefragt sind. Die heutige Lage wirft erhebliche Zweifel auf, ob diese als Mindestleistung betrachteten Fähigkeiten und Ziele im NATO-Rahmen erreichbar sind. Es versteht sich im übrigen, daß die EU-Mitglieder der Allianz ihre angekündigten Beiträge zum »Helsinki Headline Goal« nur erbringen können, wenn diese nicht seitens der NATO gebunden sind; umgekehrt begrenzen militärische Einsätze der EU die Leistungsfähigkeit ihrer Mitgliedstaaten gegenüber der Allianz.

Die politischen Vorteile breitestmöglicher *multinationaler* Mitwirkung an Einsätzen sind unübersehbar. Der militärische Nutzen des Umfangs multinationaler Beteiligung im Einsatz hängt dagegen entscheidend vom Charakter der Operationen ab. Je komplexer und kampftensiver der Auftrag, desto eher ist eine Begrenzung der Zahl der Beteiligten oder ein aufgabenteiliges oder räumlich getrenntes Vorgehen geboten. Die Tatsache, daß alle europäischen Nationen bei ihren derzeitigen Einsatzverpflichtungen – im NATO-Rahmen und darüber hinaus – längst an der Grenze ihrer Kapazitäten angelangt sind, wirft eine weitere Frage auf: Müssen Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien wirklich *gleichzeitig* auf so gut wie allen weitverstreuten Schauplätzen militärisch vertreten sein, wenn dadurch für alle und überall erheblicher nationaler Aufwand für Führung,

¹⁵ So Bundesverteidigungsminister Dr. Peter Struck in seiner Pressekonferenz zur Weiterentwicklung der Reform am 21. Februar 2003 (www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030221_planungsweisungen).

¹⁶ Die Aussage findet sich entsprechend in beiden Strategiepapieren, so in The Alliance's Strategic Concept (1991), Ziff. 17 (wie Anm. 4), S. 286, und fast wortgleich in The Alliance's Strategic Concept (1999), Ziff. 8 (wie Anm. 6), S. 408.

Transport, Logistik, Sanitätsdienst und Betreuung entsteht? Oder läßt sich multinationale europäische Arbeitsteilung auch anders und zudem kostenwirksamer realisieren, indem die Einsatzaufgaben zumindest teilweise unter räumlicher oder zeitlicher Trennung wahrgenommen werden?

Gewichtsverlagerungen in der gemeinsamen Streitkräfteplanung

Die NATO-Tagesordnung der 90er Jahre hat insbesondere mit der konzeptionellen Konzentration auf Sicherheit und Stabilität, der Öffnung für neue Mitglieder und Zusammenarbeit mit neuen Partnern, und der Serie der NATO-Balkan-Engagements eine inhaltliche und prozedurale Gewichtsverlagerung im Bündnis zugunsten der politischen und militärischen Entscheidungs- und Arbeitsorgane zu 16 (später 19) unter voller Mitwirkung Frankreichs mit sich gebracht. Die früheren Domänen der Verteidigungsminister, die Nukleare Planungsgruppe (NPG) und der Verteidigungsplanungsausschuß (DPC) tagten zwar routinemäßig weiterhin ohne Frankreich, verloren aber an Bedeutung.

Im Falle der NPG – früher Ort der Strategiedebatte – fiel das weniger ins Gewicht, weil einerseits der nukleare Schirm der USA nicht zur Debatte stand und andererseits Einigkeit darüber herrschte, daß die Umstände, unter denen ein Einsatz von Kernwaffen des Bündnisses in Betracht zu ziehen wäre, »in sehr weite Ferne rücken«.¹⁷ Die Beratungen in der NPG dienten im wesentlichen der Bekräftigung des Konzepts »nuklearer Teilhabe« und der Stationierung des drastisch reduzierten Potentials an Kernwaffen und Trägermitteln in Europa und konzentrierten sich zunehmend auf die Begleitung der amerikanisch-russischen Beziehungen über die ganze Bandbreite nuklearer Fragen und die Unterstützung Rußlands zur Konsolidierung seines Potentials und zur Sicherung seiner deaktivierten nuklearen Bestände.

Der Bedeutungsverlust des DPC war dagegen schwerwiegend, weil der Prozeß der gemeinsamen Streitkräfteplanung und damit der Steuerung und Kontrolle der nationalen Entwicklungen an Einfluß verlor. Erste Warnungen vor dem freien Fall der Verteidigungshaushalte und Forderungen nach »Stabilisierung der Verteidigungsausgaben« verhallten weit-

gehend ungehört.¹⁸ Die gewollte Reduzierung der Streitkräfte und ihrer Vornepräsenz war im Strategischen Konzept von 1991 mit der Forderung nach erhöhter Flexibilität verbunden worden. Als Voraussetzung für die Verbesserung der Einsatzflexibilität wurden schon damals unter anderem wirksame Aufklärung und Überwachung, flexible Führungssysteme, Mobilität in und zwischen den Bündnisregionen, angemessene logistische Fähigkeiten und Transportkapazitäten bezeichnet.¹⁹ Die Tatsache, daß sich der NATO-Gipfel 1999 auf Drängen der USA schließlich darauf einigte, die gewohnte Streitkräfteplanung und DPC-Routine zu übersteuern und die »Defence Capabilities Initiative (DCI)« zu ergreifen, deren militärische Inhalte und Zielsetzungen mit denen von 1991 weitgehend identisch waren, kennzeichnet Schwächen im etablierten Prozeß und anhaltende Versäumnisse der meisten europäischen Bündnismitglieder. Bestätigend wirkte die spätere Notwendigkeit, die Realisierung der sattsam bekannten Schlüsselfähigkeiten im »Prague Capabilities Commitment (PCC)« des NATO-Gipfels im November 2002 erneut anzumahnen. Die heute relevanten militärischen Fähigkeiten der Europäer haben den Anschluß an die USA und damit an Interoperabilität mit den US-Streitkräften und Relevanz für die US-Politik verloren, auch zum Schaden der NATO. Der NATO droht ohne energisches Gegensteuern die Entwicklung zum »Auslaufmodell«.²⁰

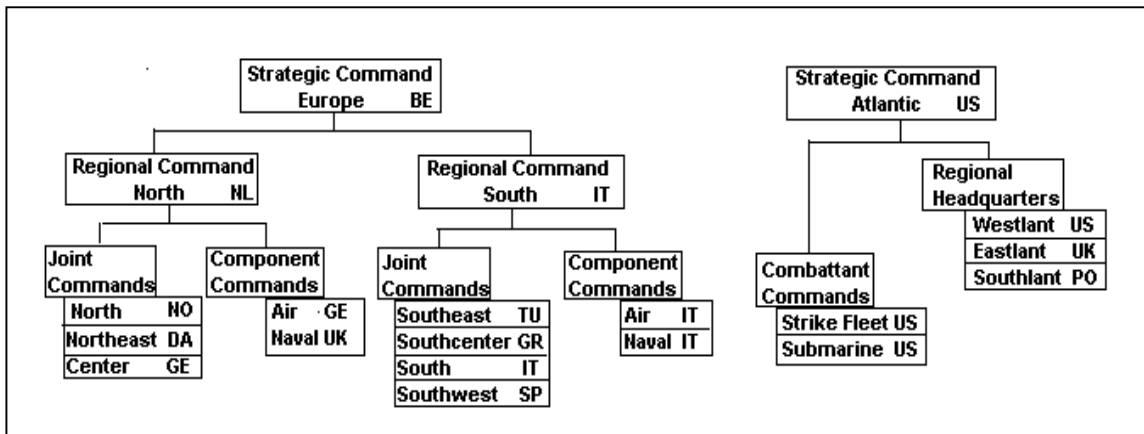
18 Communiqué der DPC-/NPG-Ministersitzung vom Mai 1994, Ziff. 12, in: *NATO Office of Information and Press* (Hg.), *NATO Communiques*, Brüssel, 24.5.1994.

19 Im Strategic Concept von 1991 finden sich im Abschnitt »Characteristics of Conventional Forces« unter Ziff. 52 entsprechende Formulierungen (wie Anm. 4), S. 297.

20 So Peter Schmidt in der Skizze eines negativen Entwicklungsszenarios der NATO im Gegensatz zum Positivszenario einer Allianz als »multifunktionalem Instrument des Krisenmanagements«; NATO-Politik: Das Bündnis im Wechselbad amerikanischer Politik, in: Peter Rudolf et al., *Zwei Jahre Präsident Bush* (wie Anm. 14), S. 30.

17 Vgl. im Strategic Concept von 1991 den Abschnitt »Characteristics of Nuclear Forces«, Ziff. 56 (wie Anm. 4), S. 298.

Abbildung 1
Die derzeitige NATO-Kommandostruktur



Die Entwicklung der NATO-Kommandostruktur

Die traditionellen Stärken der integrierten NATO-Kommandostruktur lagen in ihrer Multinationalität, Präsenz, Einsatzbereitschaft, teilstreitkraftübergreifenden und -spezifischen Expertise und in ihren kohärenten Stabsstrukturen auf allen Ebenen. Entsprechend kamen diese Leistungsmerkmale in den personellen, infrastrukturellen und materiellen Ressourcen und umfassenden Verbindungen, im Zugang zu Informationen und in einer gemeinsamen doktrinären, prozeduralen und sprachlichen militärischen Ausrichtung, Weiterbildung und Übungstätigkeit zum Ausdruck. Diese Faktoren förderten eine Kultur der internen Zusammenarbeit, die über das Bündnis und seine Mitgliedstaaten hinaus ausstrahlte und sich auch in der Kooperation mit den neuen Partnern der Allianz und mit anderen internationalen Organisationen bewährte, besonders in gemeinsamen Einsätzen auf dem Balkan.

Die Neuordnung der NATO-Kommandostruktur, die nach fünfjährigen Vorarbeiten im September 1999 in Kraft trat, stellte auf das erweiterte Aufgabenspektrum ab: Aufrechterhaltung der Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung, Stärkung der Kapazitäten für Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) im Bündnis, Unterstützung von möglichen europäischen Operationen – zunächst der WEU und später der EU –, Zusammenarbeit mit den neuen NATO-Partnern im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und der Sondervereinbarungen mit Rußland und der Ukraine, insbesondere zur Vor-

bereitung gemeinsamer Einsätze, sowie schließlich Integration neuer Mitglieder.

Als neue konzeptionelle Ziele der Struktur galten insbesondere ihre regionale Orientierung und die Stärkung der multinationalen Besetzung, die Befähigung der Regionalen HQ im Kommandobereich Europa, mit Unterstützung von Komponentenkommandos der Luft- und Seestreitkräfte und Subregionalen Kommandos teilstreitkraftübergreifende Operationen zu führen und sich nach Bedarf zwischen den und innerhalb der Regionen nach dem Prinzip »unterstützter/unterstützender Befehlshaber« zu verstärken. Im Sinne der angestrebten Flexibilität wurden feste Grenzen und Verantwortungsbereiche unterhalb der regionalen Ebene Europa Nord (nördlich der Alpen) und Europa Süd und die ständige Unterstellung von Truppen allgemein aufgehoben; sie werden von Fall zu Fall für Planungen, Übungen und Operationen festgelegt.

Die Zahl der Kommandoebenen wurde von vier auf drei, die Zahl der Regionen im Kommandobereich Europa von drei auf zwei und die der Hauptquartiere insgesamt von 65 auf 20 reduziert; der Personalumfang der Kommandostruktur sank von etwa 17 000 auf rund 14 000; zahlreiche kleinere HQ wurden der Streitkräftestruktur zugeordnet. Der Grad der Multinationalität in der integrierten Kommandostruktur und deren europäischer Personalanteil wurde – trotz fortdauernder französischer Abstinenz – erheblich erhöht.²¹ Spanien und die Neumitglieder Tschechien,

²¹ In 2001 stellten die europäischen NATO-Mitglieder rund 75% des Personals im Kommandobereich Europa und 54% im Bereich Atlantik; siehe Klaus Wiesmann, Die militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits-

Ungarn und Polen traten der neuen integrierten Struktur bei.

Frankreich hatte unter Präsident Mitterrand nach seinem Verständnis der künftigen Allianzentwicklung und Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) im Bündnis wie auch der Konzeptüberlegungen für die Schaffung der Führungsvorkehrungen für »Combined Joint Task Forces (CJTF)«²² zunächst auf eine vertikale Trennung nach Artikel 5- und Nicht-Artikel-5-Aufgaben des Vertrags und entsprechende parallele politische und militärische Strukturen abgezielt. In den Nicht-Artikel-5-Strukturen sah es – unter Beibehaltung der grundlegenden politischen Entscheidungen von 1966 – seinen künftigen Platz und seine Einflußmöglichkeiten, auch zur Förderung seiner europäischen Ambitionen. Nach der grundsätzlichen Entscheidung des Brüsseler NATO-Gipfels von 1994, das CJTF-Konzept zur Stärkung von Flexibilität, ESVI und zur Unterstützung einer revitalisierten WEU aus einer gemeinsamen Struktur mit »abtrennbaren, aber nicht getrennten militärischen Fähigkeiten«²³ zu verwirklichen, erreichte Frankreich in langwierigen Verhandlungen zunächst die Schaffung einer Reihe neuer politisch-militärischer und militärischer Arbeitsorgane für die erweiterten Allianzaufgaben²⁴. Im Sinne der Ankündigung von Präsident Chirac von Dezember 1995 wirkte Frankreich dann aber auch an den Beratungen des Militärausschusses zur Reform der integrierten Kommandostruktur gleichberechtigt mit, und die Wiederaufnahme seiner vollen Mitarbeit schien in greifbare Nähe zu rücken. Dann aber scheiterte Frankreich 1997 inmitten der Strukturdiskussion mit einem politischen Vorstoß zur künftigen

Besetzung der Position des NATO-Oberbefehlshabers Südeuropa und zur Organisation des Kommandobereichs im Mittelmeerraum.²⁵ Frankreich entschied sich daraufhin, an der Aufkündigung seiner Mitwirkung in der Kommandostruktur festzuhalten, und gab damit seinen Einfluß auf die Vorbereitung der Entscheidungen auf, die schließlich im DPC-Rahmen »zu 15« getroffen wurden und im März 1999 in Kraft traten.

Eine Bilanz der neuen Kommandostruktur führte aber schon im Jahre 2002, das heißt vor ihrer geplanten vollständigen Realisierung im März 2003, zu einer erneuten Revision. »Uncertainty« als Merkmal künftiger Herausforderungen, die Breite des Aufgabenspektrums, der Mangel an Klarheit in der politischen Weisungs- und Auftragslage, insbesondere zur konzeptionellen und geographischen Reichweite der Allianzinteressen,²⁶ und nationale politische Prestigeüberlegungen führten trotz vollzogener Einschnitte insbesondere zur Beibehaltung oder Neuschaffung von weitgehend statischen Elementen der Kommando- und Streitkräftestrukturen in Europa. Dies band – auch angesichts der Verpflichtungen der Nationen auf dem Balkan – ohnehin knappe Ressourcen, führte bald zur Aushöhlung der neuen Struktur und behinderte vor allem bis heute das zentrale *innovative Anliegen des CJTF-Konzepts*: die Schaffung von schnell verfügbaren, verlegbaren operativen Joint HQ und taktischen Komponenten HQ der Teilstreitkräfte für die Führung von Einsätzen außerhalb des Bündnisgebiets und jenseits der NATO-Peripherie. Dieser Mangel beeinträchtigt einstweilen auch die militärischen Unterstützungsmöglichkeiten für die EU durch die Bereitstellung von Führungskapazitäten im Sinne des »Berlin Plus«-Angebots der Allianz vom NATO-Gipfel

und Verteidigungspolitik (ESVP), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2001 (S 39/01).

22 Das Konzept der »Alliierten Streitkräftekommandos« sieht für den jeweiligen Bedarf und Auftrag die flexible Bildung von multinationalen, teilstreitkraftübergreifenden Einsatzkräften vor, deren operative und taktische Führung von Hauptquartieren erfolgt, die aus schnell verfügbaren und verlegbaren Kernstäben und Modulen aus der Kommandostruktur und nationalen Verstärkungen gebildet werden; siehe NATO-Handbuch 1998 (deutsche Ausgabe), Brüssel: Presse- und Informationsdienst der NATO, S. 297.

23 Siehe The Brussels Summit Declaration vom 11. Januar 1994, Ziff. 9, in: NATO Handbook Documentation, Brüssel: Presse- und Informationsdienst der NATO, 1999, S. 329.

24 Dazu gehörten unter dem NATO-Rat das Senior Political Committee (Reinforced), das Political Military Steering Committee, die Policy Coordination Group und im Internationalen Militärstab die (später wieder aufgelöste) Capabilities Coordination Cell.

25 Siehe hierzu auch die Einschätzung von Lothar Rühl zur französischen Politik gegenüber den USA; Linien einer Tradition, in: FAZ vom 10. März 2003, S. 10.

26 Bezeichnend, daß das Strategische Konzept von 1991 trotz der sich anschließenden weitreichenden politischen und militärischen Entwicklungen und Entscheidungen (Auflösung der Sowjetunion, Balkankrisen, »out of area«-Diskussion, CJTF-Konzept, NATO-Öffnung, Partnerschaft für den Frieden, Grundakte NATO-Rußland) erst ab 1998 vom NATO-Rat überarbeitet und für den Washingtoner Gipfel 1999 neu gefaßt wurde. Der NATO-Militärausschuß mußte in einer zweijährigen »Long Term Study« ab 1994 zunächst selbst eine Neubewertung des Konzepts im Lichte der Entwicklungen vornehmen und eine eigene konsolidierte Grundlage für die Arbeit an der Kommandostruktur schaffen.

1999 und der gemeinsamen EU-NATO-Erklärung vom 16. Dezember 2002.²⁷

Die Tatsache, daß alle Balkanoperationen mit einigen multinationalen und nationalen Ergänzungen weitgehend aus der statischen Struktur in Europa geführt werden konnten und die Reformen der Kommando- und Streitkräftestruktur nacheinander statt miteinander in Angriff genommen wurden, hat dieses Schlüsselproblem lange verschleiert. Hätten die USA das Bündnis nach Erklärung des Bündnisfalls am 12. September 2001 gebeten, die Führung der offensiven Operationen in Afghanistan zu übernehmen, so wäre es dazu auf der operativen und taktischen Ebene vor Ort nicht in der Lage gewesen, schon gar nicht in angemessener Frist.

Der Umgang der Nationen mit den integrierten Institutionen

Der Charakter der Nicht-Artikel-5-Operationen der NATO auf dem Balkan hat den Umgang der Nationen mit der integrierten Struktur stark verändert. Die operativen Befugnisse der NATO-Befehlshaber und Kommandeure für den Einsatz der nationalen Kontingente wurden von allen Nationen grundsätzlich eingeschränkt (maximal »Operational Control« statt »Operational Command«²⁸); im Verein mit zusätzlichen nationalen Einschränkungen oder Ausnahmen von den festgelegten »Rules of Engagement« führte dies zum Teil zu erheblichen Problemen. Sektorale oder lokale Bindung der Truppen oder legale und ausbildungs- oder ausrüstungsbedingte Einschränkungen erschwerten zum Beispiel regelmäßig die Bildung von Reserven, die gegenseitige Verstärkung der Einsatzkräfte in Krisenlagen oder die Wahrnehmung von polizeiähnlichen oder militärischen Spezialaufgaben wie das Aufbringen von Schiffen,

zwangsweise Durchsuchungen und Festnahmen, die Bekämpfung von zivilen Unruhen und das Räumen von Minen. Alle Nationen sahen bald nach Beginn der gemeinsamen Operationen die Notwendigkeit, nationale Befehlshaber und Führungsstrukturen für die Wahrnehmung grundsätzlicher nationaler Befugnisse (»Full Command«) und nationaler Aufgaben (wie etwa Logistik und Nachrichtengewinnung) neben der gemeinsamen Struktur einzusetzen.

Das Nebeneinander oder die Vermischung nationaler und integrierter Führung wurde 1999 bei der Luftoperation »Allied Force« gegen Ex-Jugoslawien besonders deutlich, als namentlich die USA, Frankreich und Großbritannien bilateral, teils massiv, von höchster Stelle und mit unterschiedlicher Zielrichtung in die Wahrnehmung der Aufgaben der militärischen NATO-Kommandokette eingriffen oder sie umgingen und nationale Operationen neben den NATO-Operationen führten.²⁹ Der Hauptberichterstatler der Parlamentarischen Versammlung der NATO stellte fest, der für die strategische Einsatzführung zuständige SACEUR, General Clark, habe die ungeschriebene Regel vom »Veto-Recht der drei Länder« nicht ignorieren können.³⁰

Die Luftoperationen von 1999 haben nicht nur die Abhängigkeit des Bündnisses von der Verfügbarkeit der US-Einsatz- und Unterstützungskräfte dramatisch unterstrichen, sondern auch belegt, daß zentrale Elemente des »Targeting«-Prozesses der NATO³¹ nur mit massiver Unterstützung durch nationale US-Einrichtungen und Einsatzmittel und deren Fähigkeit-

²⁹ So ausführlich der damalige NATO-Oberbefehlshaber General Wesley Clark in: *Waging Modern War – Bosnia, Kosovo and the Future of Combat*, Public Affairs, New York 2001; insbesondere in seinen Schlußfolgerungen, S. 424.

³⁰ Jan Hoekema (NL), NATO Policy and NATO Strategy in Light of the Kosovo Conflict, Report of the Defence and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, 45th Annual Session, Amsterdam, November 1999.

³¹ Der »Targeting«-Zyklus umfaßt im wesentlichen die Festlegung der operativen Zielsetzung, Aufklärung, Ermittlung und Bewertung der aktuellen Charakteristika und Bekämpfbarkeit von Zielen, Topographie und Wetterlage im Einsatzraum, Verfügbarkeit und Auswahl geeigneter Waffen- und Unterstützungssysteme, Ermittlung der Schadenswahrscheinlichkeit im Ziel und des Risikos eigener Verluste und unerwünschter personeller und materieller Schäden, Zuordnung von Einsatzkräften zu Zielen nach Raum und Zeit, »deconfliction« der Einsätze untereinander und mit dem zivilen Flugverkehr, Aufklärung nach dem Einsatz, Schadensbewertung, Neueinschätzung bekämpfter Ziele, Aktualisierung der Datenbasis.

²⁷ Zu »Berlin Plus« siehe The Alliance's Strategic Concept (1999), Ziff. 30 (wie Anm. 6), S. 415 und Communiqué des NATO-Gipfels in Washington vom 24. April 1999, Ziff. 8–10, in: From St. Malo to Nice – European Defence: Core Documents, Paris: WEU Institute for Security Studies, Mai 2001 (Chaillot Paper 47), S. 22/23, sowie EU-NATO Declaration on ESDP vom 16. Dezember 2002; NATO Press Release (2002) 142, 16 Dec 2002.

²⁸ »Operational Control« schränkt die Befugnis, unterstellte Kräfte zu führen und ihnen Aufträge zu erteilen, im allgemeinen nach Art, Zeit und Raum ein und schließt Änderungen der Truppeneinteilung ohne Zustimmung der betroffenen Nation aus; siehe NATO-Handbuch 1998 (wie Anm. 22), S. 283.

ten im Rahmen von »network centric warfare«³² zu bewältigen waren.³³ Es wäre absurd, die Einzelentscheidungen der täglichen militärischen Ziel- und Einsatzplanung zum Gegenstand von Allianzkonsultationen und Konsensentscheidungen zu machen und alle Nationen in diesem Sinne mit entsprechenden Informationssystemen auszustatten. Das bei der Operation »Allied Force« überdeutlich gewordene Maß an Abhängigkeit der NATO von nationaler US-Unterstützung in einem Kernbereich der operativen Planung und Führung ist jedoch ungesund. Abhilfe böte vor allem eine Ausstattung der NATO-Stäbe, die es erlaubt, auch hochkomplexe Aufgaben wie das »Targeting« autark in der integrierten Struktur wahrzunehmen oder aber nationale Unterstützungseinheiten formal zur Zusammenarbeit mit der NATO-Kommandokette anzuweisen.

Die in Einsatzfragen besonders delikate »Doppelhut«-Rolle des Obersten NATO- und US-Befehlshabers Europa (SACEUR/USCINCEUR) führte kurz vor Beginn des KFOR-Einsatzes im Juni 1999 sogar zu einer Befehlsverweigerung des britischen KFOR-Kommandeurs, Generalleutnant *Jackson*; er weigerte sich nach dem überraschenden (und von den Serben bejubelten) Eintreffen von rund 200 Soldaten aus dem russischen Bosnien-Kontingent in der Kosovo-Hauptstadt Pristina, bei einer Besprechung in seinem Hauptquartier in Mazedonien, den Befehl von Clark auszuführen, den nahegelegenen Flugplatz Slatina unverzüglich mit luftverlasteten Kräften zu nehmen. Clark wollte das Nachführen weiterer russischer Kräfte aus der Luft in das Kosovo verhindern und damit russische Pläne zur Bildung eines eigenen Sektors im KFOR-Rahmen durchkreuzen. Jackson meinte, Clark handle – trotz dessen Berufung auf seine Autorisierung durch Generalsekretär *Solana* – im »Auftrag von Washington«, und er werde für Clark »nicht den Dritten Welt-

krieg anfangen«³⁴; Jackson setzte sich nach bilateralen Kontakten zwischen London und Washington mit seiner Weigerung durch, britischen Medien zufolge, weil er im Gegensatz zu Clark von »seiner Regierung« unterstützt wurde.³⁵

Die Kosovo-Erfahrungen könnten die Nationen – soweit nicht schon geschehen – veranlassen, ihre Möglichkeiten zur Informationsgewinnung und bilateralen Beeinflussung von Entscheidungen und deren Durchführung auf allen militärischen Führungsebenen auszubauen und vorzugsweise mit, statt in der integrierten Struktur zu arbeiten. Es spricht für sich, daß Frankreich unter Hinweis auf Art und Gewicht seiner militärischen Beteiligung an den Kosovo-Operationen seine volle Involvierung in die multinationale Entscheidungsbildung und die Wirksamkeit seiner nationalen Maßnahmen zur Beeinflussung der Abläufe »unter Wahrung seines Status außerhalb des gemeinsamen militärischen Systems« mit der Feststellung verband, es habe »die wirksame Durchführung der Allianzoperationen in keiner Weise behindert«.³⁶ Der damalige französische Verteidigungsminister *Richard* resümierte in seinem Bericht zu »Lehren aus dem Kosovo« außerdem, daß die »Verantwortung der Initiativen des SACEUR« geteilt worden sei, insbesondere mit dem »key contributor fulfilling a special role within the Alliance«. Frankreich habe dabei »konstant die völlige politische Kontrolle über den Einsatz der französischen Streitkräfte aufrechterhalten«; die Ereignisse im Kosovo hätten die »Position Frankreichs im Verhältnis zur Atlantischen Allianz gestärkt«.³⁷ Als Ausnahme von der Regel mag das französische Verfahren im Einsatz politisch akzeptabel sein. Je mehr Nachahmer es jedoch findet, desto näher rückt die Funktionsunfähigkeit des integrierten Systems.

32 Zu diesem US-Konzept siehe Ralph *Thiele*, Transformation – zur (R)evolution unserer Sicherheit, in: Europäische Sicherheit, 52 (Januar 2003) 1, S. 7–10.

33 Siehe hierzu *Clark*, Waging Modern War (wie Anm. 29), S. 194f, 201, 224; eine zentrale Rolle in diesem Prozeß kam dem Befehlshaber der US Air Force Europe, General *Jumper*, zu, der in seiner Eigenschaft als NATO-Befehlshaber AIRNORTH in Ramstein nicht in die NATO-Kommandokette für die Operation »Allied Force« eingebunden war. Die Funktion des Einsatzbefehlshabers der Luftstreitkräfte nahm der NATO-Befehlshaber AIRSOUTH, General *Short*, in Neapel wahr; er war dem Befehlshaber AFSOUTH, Admiral *Ellis*, in Neapel und dieser General *Clark* unterstellt; alle Genannten sind US-Offiziere.

34 *Clark*, Waging Modern War (wie Anm. 29), S. 375–403 (394).

35 The Independent, 2. August 2002.

36 Lessons from Kosovo – Analyses and References, Bericht in englischspr. Fassung herausgegeben vom französischen Verteidigungsministerium, DiCoD, Paris, November 1999, S. 12.

37 Ebd., S. 11; Frankreichs Anteil an den Lufteinsätzen der europäischen Staaten bei »Allied Force« wird mit 28% angegeben (GB 16%, NL 16%, IT 13%, GE 8%, BE 7%, TU/SP/DA/NO je 3%); ebd., Annex 07. Der niedrige Anteil Deutschlands geht darauf zurück, daß die Jagdbomber der Luftwaffe nicht über Präzisionsmunition für Angriffseinsätze verfügten; siehe Jürgen *Höche*, Erfahrungen aus den Luftoperationen der NATO im Kosovo, in: Europäische Sicherheit, 49 (Februar 2000) 2, S. 27.

Die Integrität dieses Systems ist geschwächt worden; ausgerechnet im ersten größeren Kampfeinsatz der NATO und nicht durch »war by committee«, etwa in NATO-Rat oder Militärausschuß, sondern durch die permanente und gezielte Umgehung der gemeinschaftlichen Institutionen.³⁸ Es spricht nicht für die Führungsstärke der politischen Spitze der Allianz, daß dieses Vorgehen ignoriert oder hingenommen wurde. Der bittere Nachgeschmack, den die letztlich erfolgreichen NATO- Luftoperationen hinterlassen haben, und der einen ungenannten NATO-Verteidigungsminister in einer »Lessons learned«-Ratssitzung zu der Schlußfolgerung veranlaßt haben soll »we never want to do this again«, geht wohl auch auf diese Erfahrung zurück.³⁹

Das NATO-Regelwerk unterscheidet – vergleichbar anderen internationalen Organisationen – zwischen der ebenengerechten Wahrnehmung nationaler Interessen durch weisungsgebundene Vertreter in den Gremien für Konsultationen und Entscheidungen oder durch nationale Delegierte bei den NATO-Kommandobehörden auf der einen und der Ausübung internationaler Funktionen durch beauftragte Personen und Organisationselemente in der exekutiven Struktur auf der anderen Seite, die in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht an nationale Positionen gebunden und nationalen Weisungen nicht unterworfen sind. Einige Ereignisse während der Kosovo-Einsätze hätten Anlaß sein sollen, in dieser Hinsicht Klarheit zu schaffen. Der Fall Jackson/Clark hätte exemplarisch in NATO-Militärausschuß und -Rat gehört; dies ist nicht geschehen. Statt dessen hat man die Auseinandersetzung mit solchen politischen und militärischen Grundsatzfragen den Memoiren von General Clark überlassen.

³⁸ Siehe Clark, Waging Modern War (wie Anm. 29), S. 399 und 424. Auffällig vermerkt Clark, daß er sogar in seiner US-Kommandofunktion von einem sechsköpfigen militärischen »committee in Washington« umgangen wurde.

³⁹ Zitat nach Clark, ebd., S. 417.

Die Entscheidungen des Prager Gipfels

Im Rahmen seines Leitmotivs einer Selbstverpflichtung zur »Transformation« des Bündnisses »mit neuen Mitgliedern, neuen Fähigkeiten und neuen Verbindungen mit unseren Partnern« hat der Prager NATO-Gipfel im November 2002 das Strategische Konzept und die DCI-Beschlüsse von 1999 in wesentlichen Punkten präzisiert und für die militärische Integration und Verteidigungsplanung die Weichen neu gestellt.⁴⁰

Entscheidend für diese Ergebnisse war zum einen, daß die US-Administration gegen erkennbare Trends zu unilateralen Strategien, zur Bevorzugung von »Koalitionen der Willigen« und entsprechender Marginalisierung der NATO dezidiert auf einen erneuten Reformansatz drängte, zum anderen, daß sich ihre Partner bereitfanden, dem starken Druck der USA zugunsten einer Befassung mit ihrer Bedrohungsanalyse und deren Konsequenzen zu entsprechen. Im Falle des erneuten Umbaus der NATO-Kommandostruktur sahen sich die Bündnispartner sogar mit vollendeten Tatsachen konfrontiert, die von der US-Regierung durch die nationale Neuordnung ihrer Kommandobereiche und die Aufkündigung ihres integrierten SACLANT-Dienstpostens geschaffen worden waren. Allen Beteiligten am Prager Gipfel war zudem klar, daß ein Beschluß zur Erweiterung des Bündnisses ohne aktualisierte Konzepte und angemessene militärische Fähigkeiten die verbreiteten Zweifel an der Zukunftsfähigkeit der NATO noch verstärkt hätte.⁴¹

Strategische und konzeptionelle Grundlagen

Der Gipfel hat bei grundsätzlicher Bekräftigung des Strategischen Konzepts von 1999 und dessen breitem Aufgabenspektrum die Bedeutung der kollektiven

Verteidigung zum Schutz von Bevölkerungen, Territorien und Streitkräften verdeutlicht und die Dringlichkeit der Fähigkeit zur »Abschreckung, Unterbrechung, Verteidigung und zum Schutz« gegen von außen gesteuerte terroristische Angriffe, Angriffe mit Massenvernichtungswaffen und Raketen sowie gegen »Cyber-Attacks« besonders unterstrichen. Zur Reaktionsfähigkeit und Reichweite von »out of area«-Einsätzen wurde nunmehr grundsätzlich festgestellt, daß die NATO-Streitkräfte in der Lage sein müßten, »schnell dorthin verlegt zu werden, wo sie gebraucht werden«. Das nach der Erfahrung des 11. September 2001 erarbeitete »Militärische Konzept zur Verteidigung gegen Terrorismus«, das defensive Schutzkomponenten, reaktive Hilfsmaßnahmen, offensive Optionen und Möglichkeiten zur Kooperation mit Partnern und anderen internationalen Organisationen beinhaltet, wurde gebilligt. Die Staats- und Regierungschefs verpflichteten sich zu gegenseitiger Unterstützung im Rahmen des »Aktionsplans für die Zivile Notstandsplanung« gegen biologische, chemische und radiologische Terrorangriffe auf Zivilbevölkerung und Infrastruktur.⁴² Zur Prüfung der Optionen gegen eine »steigende Raketenbedrohung« wurde eine neue Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben; gemeinsame Anstrengungen in dieser Richtung sollen der »Unteilbarkeit der alliierten Sicherheit« Rechnung tragen.⁴³

Militärische Fähigkeiten

Nach einer intensiven Überzeugungs- und Werbekampagne des NATO-Generalsekretärs in den europäischen Hauptstädten (»Capabilities, Capabilities, Capabilities«) verabschiedete der Gipfel das »Prague Capabilities Commitment (PCC)«, das auf verbesserte und neue militärische Fähigkeiten »für moderne Kriegführung in einem Umfeld hoher Bedrohung« abstellt und – im Unterschied zum Charakter der DCI von 1999 – »feste und spezifische politische Verpflichtungen« der einzel-

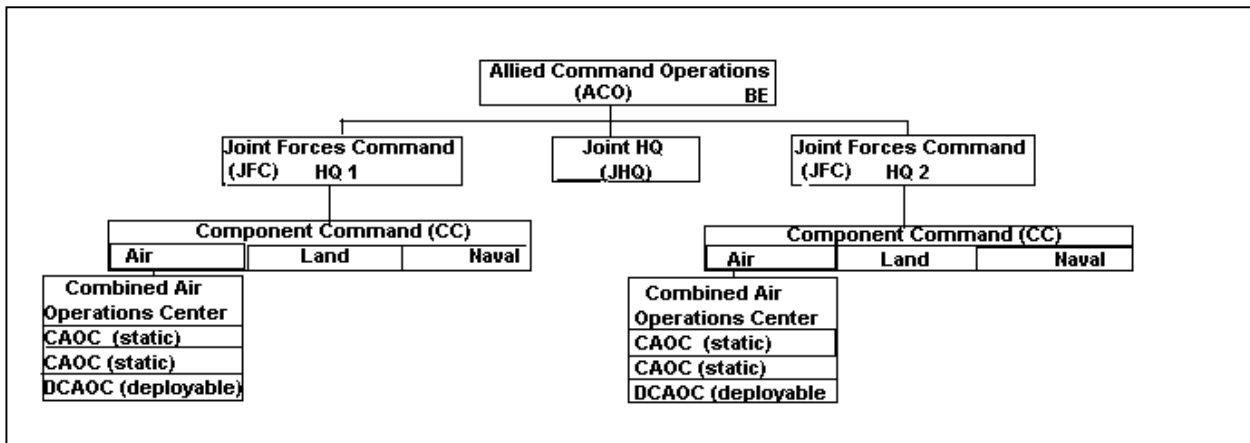
⁴⁰ Die Kernelemente der Neuorientierung finden sich in der »Prague Summit Declaration«; NATO Press Release 127 vom 21. November 2002.

⁴¹ Zu Fragen amerikanischer Militärstrategie und Streitkräfteentwicklung sowie der US-Bündnispolitik auf dem Weg zum Prager Gipfel siehe die Beiträge von Klaus-Dieter Schwarz und Peter Schmidt in: Peter Rudolf et al., Zwei Jahre Präsident Bush (wie Anm. 14), S. 11–14 und 26–31.

⁴² Zum wesentlichen Inhalt beider Dokumente siehe Christopher Bennett, Combating Terrorism, in: NATO Review, Frühjahr 2003 (www.nato.int/docu/review/2003/issue1).

⁴³ Prague Summit Declaration (wie Anm. 40), Ziff. 3 und 4.

Abbildung 2
Das künftige Alliierte Kommando Operationen



nen Mitgliedstaaten in zahlenmäßig reduzierten und klar umrissenen Schlüsselbereichen umfaßt:

- ▶ Verteidigung gegen ABC- und radiologische Waffen;
- ▶ Aufklärung, Überwachung, Zielerfassung;
- ▶ Luft-Boden-Überwachung;
- ▶ Einsatzführung und -Verbindungen;
- ▶ Einsatzwirksamkeit, einschließlich Präzisionsbewaffnung und Unterdrückung gegnerischer Luftverteidigung;
- ▶ Strategischer Luft- und Seetransport, Luftbetankung;
- ▶ Verlegbarkeit von Einheiten zur Kampf- und Einsatzunterstützung.

Wie schon im DCI- Kontext wurde die Komplementarität dieser Ziele mit dem »European Capabilities Action Plan (ECAP)« der EU betont, und die Nationen wurden erneut ermutigt, neue Prioritäten zu setzen und multinationale Lösungsansätze und Rollenspezialisierung ins Auge zu fassen. Der Ständige Rat wurde beauftragt, den Verteidigungsministern zum Gang der Umsetzung des Programms zu berichten.⁴⁴

Der Beschluß zur Schaffung einer *NATO Response Force (NRF)* für das ganze Einsatzspektrum, einer schnell verfügbaren und verlegbaren »Standing Force« aus Elementen aller Teilstreitkräfte (CJTF) und die ehrgeizige Zielsetzung, vorläufige Einsatzbereitschaft bis spätestens Oktober 2004 und volle Einsatzfähigkeit bis spätestens Oktober 2006 zu erreichen, zielt auf die Stärkung von Reaktionsfähigkeit und Kampfkraft im Sinne der Verbesserung gemeinsamer Fähigkeiten; die NRF soll aber auch als Katalysator für die angestrebte militärische Transformation und insbesondere zugun-

sten starker Interoperabilität dienen. Die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für die NRF und die Arbeit an schnellen Einsatzkräften im Rahmen des *EU Headline Goal* sollen sich bei »Wahrung der Autonomie beider Organisationen gegenseitig verstärken«.⁴⁵

Die Neuordnung der Führungsvorkehrungen

Die neuen »Command Arrangements« heben die bisherige Gliederung in die strategischen Kommandobereiche Europa und Atlantik auf, verzichten auf regionale und subregionale Befehlshaber und schaffen getrennte strategische Kommandos für Operationen und Transformation.

Die Grundzüge dieser Neuordnung sind vom Gipfel in Prag entschieden worden; der Ständige Rat und das DPC wurden beauftragt, die Einzelheiten der Struktur unter Berücksichtigung der Arbeit der Militärbehörden auszuarbeiten und den NATO-Verteidigungsministern im Juni 2003 zur Entscheidung vorzulegen.⁴⁶

Allied Command Operations (ACO), am Sitz von SHAPE in Belgien, wird zuständig für die Vorbereitung und Durchführung *aller* Operationen, einschließlich der Verteidigung des Bündnisgebiets außer USA/Kanada (dieser Bereich bleibt in der Zuständigkeit der Canada/US Regional Planning Group in Arlington, VA).

Hauptaufgabe der beiden Joint Forces Commands (JFC) HQ auf der zweiten, operativen Ebene sind die Führung der zugeteilten Einsatzkräfte aus ihren

⁴⁴ Ebd., Ziff. 4.c.

⁴⁵ Ebd., Ziff. 4.a.

⁴⁶ Ebd., Ziff. 4.b.

ständigen HQ und die Fähigkeit zur Bildung je eines verlegbaren landgestützten CJTF HQ. JFCs stützen sich dabei auf die HQ der dritten Ebene: Component Commands (CC) der Luft-, Heeres- und Seestreitkräfte und auf deren taktischen teilstreitkraftspezifischen Unterbau; die permanent unterstellten statischen und verlegbaren Combined Air Operations Centers (CAOCs/DCAOCs), deren Zahl fast halbiert werden soll, und von Fall zu Fall zugeteilte Elemente der neuen NATO-Landstreitkräfte- und maritimen Streitkräftestruktur.⁴⁷

Hauptaufgabe des Joint HQ auf der zweiten Ebene ist die Bereitstellung des Kerns eines seegestützten CJTF HQ. Das JHQ ist im Vergleich mit den JFC HQs schwächer ausgelegt und wird nach Bedarf aus deren unterstellten Elementen und unter Rückgriff auf Teile der Streitkräftestruktur unterstützt.

Allied Command Transformation (ACT) soll den Transformationsprozeß der NATO-Streitkräfte im Sinne konzeptioneller Ziele und Fähigkeiten steuern und die Interoperabilität fördern. Anstelle des bisherigen Strategischen Kommandos Atlantik soll die Stationierung des HQ ACT am Sitz des US Joint Forces Command (JFC) in Norfolk, VA, und die Personalunion beider Befehlshaber die NATO-Präsenz in den USA und die transatlantische Verbindung dokumentieren sowie die Koordination der Entwicklungsprozesse der Streitkräfte der USA und der Verbündeten sicherstellen.

Um im Interesse des übergeordneten Transformationsziels sicherzustellen, daß die NATO über Streitkräfte verfügt, die einsatzbereit, verlegbar, durchhaltefähig und in der Lage sind, Einsätze im gesamten Aufgabenspektrum und unter allen Umweltbedingungen wirkungsvoll zu bewältigen, werden die wesentlichen Aufgaben des ACT und seiner nach-

geordneten Elemente in folgenden Bereichen angesiedelt sein:

- ▶ Entwicklung von Konzepten und Transformationszielen;
- ▶ gemeinsame teilstreitkraftübergreifende Ausbildung und Übungstätigkeit, Auswertung von Operationen und Übungen, Überprüfung der Einhaltung von NATO-Standards;
- ▶ Entwicklung von gemeinsamen Einsatzdoktrinen, Förderung der Interoperabilität;
- ▶ Beiträge zum Verteidigungsplanungsprozeß, einschließlich der Defence Requirements.

Detailfragen der ACT-Struktur und -Gliederung, der Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit zwischen den strategischen Kommandos Operationen und Transformation bedürfen noch der Klärung. Es wurde aber bereits entschieden, daß zwei Elemente aus den Aufgabenbereichen Verteidigungsplanung und Transformation und die wesentlichen Teilstrukturen des gemeinsamen Ausbildungsbetriebs in Europa stationiert werden sollen, um eine enge Zusammenarbeit des ACT mit dem Internationalen Stab und Internationalen Militärstab im NATO HQ Brüssel, mit dem ACO, den einzelnen Nationen und auch mit NATO-Schulen und -Forschungszentren in Europa zu gewährleisten.

Darüber hinaus sollen einige national oder multinational betriebene »Centers of Excellence« für Spezialbereiche des gemeinsamen Ausbildungsbetriebs geschaffen werden (z.B. Winterkampf, fliegerische Ausbildung).

⁴⁷ Als Ergebnis der im Jahre 2000 begonnenen Reform der NATO Force Structure stehen mit Abschluß des Zertifizierungsprozesses 2002 künftig sechs verlegbare multinationale High Readiness Force (Land) HQ auf Korpsstufe zur Verfügung: ACE Rapid Reaction Corps (ARRC), I. GE/NL Corps, EUROCORPS, IT Corps, SP Corps und TU Corps. Das GR Corps und das Multinational Corps Northeast (MNC NE) bilden Forces of Lower Readiness HQ (Land). UK, SP und IT bilden je ein High Readiness Force (Maritime)HQ. Die Stäbe des I. Deutsch-Niederländischen Korps, des Eurokorps (BE, FR, GE, LUX, SP) und des MNC NE (DA, GE, PL) sind nach dem »Integrations-Modell« gestaltet; Personalgestellung, Unterstützungsleistungen und Kosten werden von den beteiligten Nationen anteilig getragen; Führungspositionen werden nach dem Rotationsprinzip besetzt. Die übrigen Stäbe werden nach dem »Framework Nation«-Prinzip organisiert; die jeweilige Rahmennation (UK [im ARRC], IT, SP, TU, GR) stellt bis zu 70% des Personals und sonstiger Leistungen und besetzt die Führungsposition permanent.

Chancen für die Transformation der NATO

Konzeptionelle Richtung und militärische Inhalte der Prager Entscheidungen können in ihrer Verknüpfung und Gesamtheit der gemeinsamen Verteidigungsplanung und integrierten Struktur neue Impulse geben und auch maßgeblich dazu beitragen, daß der Trend zur Renationalisierung beendet werden kann.

Die Bedeutung gemeinsamer politisch-strategischer Vorgaben

Die Annäherung der Bündnispartner in der Bewertung neuer Bedrohungen, deren Einordnung in die kollektiven Verteidigungsaufgaben und die Neuformulierung der geographischen Reichweite der militärischen Allianzaufgaben bekräftigen die permanente Kernaufgabe der NATO und schaffen klarere Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen den USA und ihren Partnern. Die »out of area«-Problematik hat sich seit dem 11. September 2001 endgültig erledigt, als klar wurde, daß auch die Selbst- und Bündnisverteidigung gegen Angriffe von außen nicht auf defensive Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung der territorialen Integrität vor Ort beschränkt werden kann. Die »Wiederentdeckung« des primären Allianz-zwecks fördert die Konzentration auf die Schaffung projektionsfähiger Streitkräfte wesentlich eindeutiger als die allgemeine Berufung auf die Wahrung diffus bleibender »Sicherheitsinteressen« und deren Wahrung im Spektrum von Konfliktverhütung und Krisenmanagement.

Die USA haben ihre »Schulaufgaben« teils schon vor, teils nach dem 11. September 2001 gemacht. Sie verfügen heute über ein Spektrum von nationalen Strategiedokumenten, das im Bündnis und unter den Mitgliedstaaten ohne Parallele ist. Es umfaßt nicht nur alle Bereiche der Bedrohungs- und Risikoeinschätzung, sondern auch Verknüpfungen wie die Strategien gegen Terrorismus und Proliferation und die Aufgaben aller staatlichen Instrumente in diesem Rahmen.⁴⁸ In Zusammenhang mit der weit fortge-

schrrittenen konzeptionellen und technologischen Entwicklung der US-Streitkräfte, ihrer Führungsrolle im Alliierten Kommandobereich Transformation und der »Doppelhut«-Funktion des Befehlshabers ACT verschafft dieser Vorlauf den USA eine fast monopolartige Stellung. Transformation im Bündnisrahmen kann aber nur gelingen, wenn die Ziele *gemeinsam* bestimmt werden, über die Technologie hinausgehen und europäischen militärischen Kulturen ihren Platz geben. Es bedarf also im Bündnis vor allem – wie im Falle der »Verteidigung gegen den Terrorismus« geschehen – politisch-strategischer Vorgaben von Rat und DPC für die Entwicklung weiterer militärischer Konzepte durch den NATO-Militärausschuß, um die neu zu entwickelnde Zusammenarbeit in den Bereichen der militärischen Transformation allgemein und der Streitkräfteplanung im besonderen auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen. Im Falle der Nichtverbreitungsthematik müssen diese Vorgaben zum Beispiel über die bestehenden rüstungskontrollpolitischen Absichtserklärungen der Allianz hinausgehen.⁴⁹

Dieses Vorgehen erfordert die Bereitschaft *aller* Beteiligten, ihre politischen Auffassungen zur Diskussion zu stellen und zu einem Konsens zu finden, der über deklaratorische Kompromißformeln hinausgeht. Voraussetzung für die Erarbeitung gemeinsamer Vorgaben ist die Einbeziehung der politischen Gremien des Bündnisses in die komplexe Arbeit der Bedrohungs- und Risikoanalyse wie auch der Ermittlung der Verteidigungserfordernisse; die Ergebnisse dieser militärischen Grundsatzaufgaben müssen von Rat und DPC mindestens formal »zur Kenntnis genommen« werden.

Die Schlüsselfrage der militärischen Kapazitäten

Die Notwendigkeit der Stärkung der europäischen Streitkräfte und ihrer Anpassung an neue Herausforderungen ist unbestritten, und die Bedeutung der Realisierung dieses Erfordernisses im Bündnisrahmen und für die komplementären Ziele der ESVP im

⁴⁸ Siehe Ulrich Schneckener, Internationale Bekämpfung des Terrorismus, in: Rudolf et al., Zwei Jahre Präsident Bush (wie Anm. 14), S. 20.

⁴⁹ The Alliance's Strategic Concept (1999), Ziff. 40 (wie Anm. 27), S. 418.

Rahmen des *Helsinki Headline Goal* kann militärisch und politisch nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Auch wenn mit der Prager Verpflichtung zum Aufbau angemessener militärischer Fähigkeiten im Vergleich zur DCI von 1999 ein neuer Planungsansatz mit einer reduzierten Zahl von Schlüsselfähigkeiten und Bedarfprioritäten wie auch spezifischen nationalen Zielsetzungen nach Kapazitäten und Zeit verbunden ist, bleiben die Herausforderungen erheblich.

Das wird auch bei den an Deutschland gerichteten Einzelanforderungen im Rahmen des »Minimalpakets« (Lord Robertson) der Schlüsselfähigkeiten deutlich:

- ▶ ABC-Sammelschutz und Dekontaminationsausrüstung,
- ▶ Verlegbare Kampf- und Einsatzunterstützung,
- ▶ Seetransport,
- ▶ Präzisions- und Abstandsbewaffnung,
- ▶ Täusch- und Störsender,
- ▶ Luftgestützte Aufklärung,
- ▶ Großraum-Lufttransport,
- ▶ Beteiligung am NATO-Projekt zur luftgestützten weiträumigen Bodenüberwachung.⁵⁰

Diese Forderungen müssen in die »Überprüfung und Neupriorisierung der gesamten Beschaffungs- und Ausrüstungsplanung« der Bundeswehr eingehen, die der Bundesverteidigungsminister eingeleitet hat, um sicherzustellen, »daß die Transformation der Bundeswehr mit der Transformation der NATO und der sicherheits- und verteidigungspolitischen Ausrichtung der Europäischen Union weiterhin in Einklang gehalten wird«.⁵¹

Auch das identifizierte Minimalpaket der Schlüsselfähigkeiten verlangt den Nationen zusätzliche Anstrengungen ab, und selbst wenn die politischen, militärischen und technischen Schwierigkeiten der ins Auge gefaßten bündnisgemeinsamen oder multinationalen Ansätze im Sinne ressourcensparender Lösungen überwunden werden können, werden zusätzliche finanzielle Aufwendungen unausweichlich sein. Das gilt schon für Einzelprojekte mit kurzfristigen Realisierungszielen wie etwa für die Schaffung eines europäischen Pools von 16 Großraumtransport- und 10 bis 15 Luftbetankungs-Flugzeugen

bis 2004 (zur Überbrückung des Zeitraums bis zum Beginn der Einführung der A-400 M)⁵² und für eine Erhöhung des Bestandes an luftgestützten Präzisionswaffen bei den Europäern um 40% bis 2007.⁵³

Die Prager Erklärung zu den Fähigkeitenzielen spricht von »festen und spezifischen politischen Verpflichtungen« der Bündnispartner, verbindet aber die Feststellung, daß »in vielen Fällen zusätzliche finanzielle Ressourcen« erforderlich seien, mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der »parlamentarischen Billigung«⁵⁴. Zweifel an der Beseitigung des europäischen (und deutschen) Kernproblems, die zur Beseitigung der lange bekannten Defizite erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen, und Warnungen vor einem »DCI II« sind deshalb bereits laut geworden. Dies wird mit der Prognose verbunden, daß sich dann »die Fähigkeitslücke beziehungsweise das Interoperabilitätsdefizit gegenüber den USA, die im Rahmen des Transformationsprozesses ihrer Streitkräfte vor einem erneuten militärischen Qualitätssprung stehen, weiter verfestigen« und die EU ihre ehrgeizigen Ziele von Helsinki »auf Jahre hinaus« nicht erreichen wird.⁵⁵ Andere Stimmen gehen bereits fest davon aus, daß deutliche Steigerungen der europäischen Verteidigungsbudgets nicht zu erwarten sind und sich wesentliche Einsparungen »mit einer konsequenten Bündelung der europäischen Fähigkeiten nur langfristig nach einer Vergemeinschaftung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik« realisieren lassen. Die Streitkräfteplanung der Europäer sei »kurz- und mittelfristig in eine Sackgasse geraten« und der Ausweg bestünde beim ersten Schritt in der »Bescheidung« und eindeutigen Schwerpunktbildung für Einsätze »unterhalb der Friedenserzwingung«.⁵⁶ Die Berechtigung solcher Zweifel wird bestätigt, wenn auch die Beseitigung der im Europäischen Aktionsplan (EAP) identifizierten Lücken der EU ausschließlich im »koordinierten Vorgehen (z.B. Harmonisierung

⁵⁰ Hans-Dieter Jandrey beschreibt und bewertet im Vergleich mit DCI die PCC-Methodik und deutsche »Commitments« sowie mögliche Kooperationsansätze in: Die Fähigkeitsinitiativen der NATO, in: Europäische Sicherheit, 52 (März 2003) 3, S. 54–58.

⁵¹ Vgl. die Äußerungen Minister Strucks in der Pressekonferenz vom 21. Februar 2003 (wie Anm. 15).

⁵² Die Federführung in diesen beiden multinationalen Kooperationsgruppen liegt bei Deutschland bzw. Spanien.

⁵³ Siehe hierzu Bennett, *Combating Terrorism* (wie Anm. 42), und Hans-Christian Hagmann, *European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities*, London: I.I.S.S., Dezember 2002 (Adelphi Paper 353), S. 31.

⁵⁴ Prague Summit Declaration (wie Anm. 40), Ziff. 4.c.

⁵⁵ Siehe Jandrey, *Fähigkeitsinitiative* (wie Anm. 50), S. 58/59 und Hagmann, *European Crisis Management* (wie Anm. 53), S. 101.

⁵⁶ Norbert Eitelhuber, *Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung*, Partner der USA nur bei friedenssichernden Einsätzen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2003 (S 8/03), S. 2.

des Bedarfs, gemeinsame Beschaffung und Logistik, Zusammenlegung von Fähigkeiten z.B. beim Luft- und Seetransport)« oder in »der Bündelung von Fähigkeiten und Aufgabenteilung« gesehen und in diesem Zusammenhang die Bereitstellung kampfrelevanter Elemente für einsatzintensive Operationen im Spektrum der Petersberg-Aufgaben ignoriert wird.⁵⁷ Aus deutscher Sicht verdient in diesem Zusammenhang die Einschätzung Beachtung, das neben der transatlantischen auch bereits eine *europäische* »Fähigkeitslücke« entstanden ist, die Deutschland in Europa ins zweite Glied rückt.⁵⁸

Die Aufstellung einer »NATO Response Force (NRF)« war im Vorfeld des Prager Gipfels umstritten und namentlich die Bundesregierung begleitete die US-Initiative, die durch eine Veröffentlichung aus der amerikanischen National Defense University vorbereitet worden war,⁵⁹ vor und nach dem Gipfel mit der Forderung nach eindeutigen Auflagen: Über den Einsatz der geplanten Eingreiftruppe müsse der NATO-Rat entscheiden; Doppelstrukturen mit den im Aufbau befindlichen Krisenreaktionskräften der EU dürften nicht entstehen; beide Truppen müssten miteinander vereinbar sein; und eine deutsche Einsatzbeteiligung sei nur mit Zustimmung des Bundestages möglich.⁶⁰

Auch wenn das Gesamtkonzept der NRF noch nicht verabschiedet ist, lassen sich einige Elemente bereits herausarbeiten und bewerten:

- ▶ als Einsatzaufträge für die NRF kommen im wesentlichen autonome Einsätze in akuten Krisenlagen, präventive demonstrative Verlegungen im Rahmen der Abschreckung (wie im Falle der Ende 2002 aufgelösten »Allied Mobile Force« /AMF) und Einsätze als Vorkräfte zur Vorbereitung von Folgeoperationen in Betracht;

57 Website-Beitrag des Auswärtigen Amtes, ESVP: Schlüsselprojekt der europäischen Einigung, Berlin, Stand März 2003, S. 7–9 (www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/esvp.html).

58 Francois Heisbourg sieht die Fähigkeitslücke zwischen den Streitkräften der USA und denen Großbritanniens und Frankreichs als kleiner an im Vergleich zu den Unterschieden zwischen letzteren und den europäischen »Zurückgebliebenen (die wissen wer sie sind)«; siehe Debate Steve Larabee versus Francois Heisbourg: How Global a Role Can and Should NATO Play?, in: NATO Review, Frühjahr 2003 (www.nato.int/docu/review/2003/issue1).

59 Hans Binnendijk/Richard Kugler, Transforming European Forces, in: Survival, 44 (Herbst 2002) 3, S. 117–130.

60 Regierungserklärung vom 14. November 2002 durch Bundesaußenminister Fischer zum bevorstehenden Prager Gipfel und Presseerklärung von Bundeskanzler Schröder in Prag vom 22. November 2002 (www.bundesregierung.de).

- ▶ ob die angenommene Stärke der NRF von 21 000 Mann aus allen Teilstreitkräften für die Durchführung kampfindensiver Aufgaben und aller Unterstützungsaufgaben, weit jenseits der NATO-Peripherie und mit einer Durchhaltefähigkeit von 30 Tagen ausreicht, ist fraglich. Entscheidungsvorbehalte der Nationen für die Beteiligung an Einsätzen erfordern notwendigerweise vorbereitete Reserven und einen größeren Kräfteumfang;
- ▶ wenn die NRF mit ersten Kräften in 5 bis 7 Tagen und in ihrer Gesamtstärke in 30 Tagen für alle Allianzaufgaben im Bündnisgebiet und darüber hinaus einsatzfähig sein soll, dann kommt dafür nur ein System vorab identifizierter nationaler Truppenteile unter einem ständigen gemeinsamen CJTF HQ in Betracht;
- ▶ die der NRF zugeteilten Truppen müssen ein gemeinsames Ausbildungs- und Übungsprogramm absolvieren, zertifiziert werden und dann für einen bestimmten Zeitraum auf Abruf verfügbar sein; der Gesamtzeitraum der NRF-Zuordnung könnte zum Beispiel zwei Jahre betragen;
- ▶ nach Beendigung der NRF-Zuordnung müssen die Truppenteile durch gleichartig gegliederte und vorbereitete Kräfte abgelöst werden; dies ist nicht nur zur Entlastung und Erholung der Truppe erforderlich, sondern auch, um den Gesamtumfang einsatzbereiter kampfkraftiger CJTF-geeigneter Truppenteile zu erhöhen und der Bildung einer einzigen Elitetruppe entgegenzuwirken; zu diesem Zweck sollte auch vermieden werden, bestimmte Einheiten in einem kurzen Rhythmus immer wieder in die NRF zu entsenden.

Es zeichnet sich ab, daß der Aufbau der NRF nach den erwarteten Entscheidungen der NATO-Verteidigungsminister im Juni 2003 schrittweise ab 2004 bis zur vollen Einsatzbereitschaft im Jahre 2006 erfolgt. Ob die Schaffung eines HQ und einer ersten bescheidenen Kapazität aus bestehenden Kräften, wie jüngst vom SACEUR vorgeschlagen, schon 2003 möglich ist, erscheint eher fraglich.⁶¹

Aus Sicht der USA hat die NRF Testcharakter. Die Amerikaner erwarten, daß die europäischen NATO-Mitgliedstaaten die Masse der Kräfte bereitstellen und die NRF so als Katalysator für die militärische Transformation dient. Es versteht sich, daß die EU-Nationen in der NATO, die sämtlich nur über einen »single set of

61 So die Vorstellungen des neuen SACEUR, General Jones, in: NATO Review, Frühjahr 2003 (www.nato.int/docu/review/2003/issue1).

forces« verfügen, darauf bestehen müssen, daß ihre NRF-Beiträge auch für den militärischen Kräftepool der ESVP im Rahmen des Helsinki Headline Goal verfügbar sind. Dies kann aber nicht bedeuten, daß die der NRF für einen Ausbildungs-, Übungs-, Zertifizierungs- und »On Call«-Bereitschaftszyklus zugeordneten Einsatzkräfte der EU gleichzeitig zur Verfügung stehen; dies verbietet schon die mögliche Rolle der NRF im Rahmen der kollektiven Verteidigung der Allianz. Die EU würde auch bei zeitlich gestaffelter Zuordnung von hochwertig ausgebildeten europäischen NRF-Truppenteilen eindeutig profitieren.

Die neue integrierte Struktur – Transatlantische, europäische und nationale Faktoren

Die radikale Neuordnung der Führungsstruktur im Bündnis und die damit verbundene Möglichkeit der beiden Kommandobereiche, sich auf operative Angelegenheiten beziehungsweise Grundsatzfragen der Streitkräfteentwicklung, -ausbildung und -planung zu konzentrieren, dürfte sowohl der integrierten Struktur insgesamt als auch dem militärischen Anteil am Gesamtsystem der Verteidigungsplanung zugute kommen. Die Realisierung dieses Gewinns setzt jedoch voraus, daß beide Verantwortungsbereiche verzahnt und koordiniert werden. Diese Aufgabe und die umfassenden, aber getrennten Zuständigkeiten beider strategischen Kommandos erfordern eine starke Stellung des Militärausschusses gegenüber den Obersten Befehlshabern und die Neuordnung des Verteidigungsplanungsprozesses durch das DPC.

In Zusammenhang mit der Neuordnung der »Command Arrangements« sollten die künftigen »Terms of Reference« der Obersten Befehlshaber die im Zuge der Balkanoperationen deutlich gewordenen Unklarheiten über ihre Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten gegenüber den politischen Entscheidungsgremien, dem Militärausschuß und den Nationen beseitigen.⁶² In diesem Kontext gehören auch die Mechanismen für die Gewährleistung zeitgerechter und vorausschauender militärischer Planungen im Bündnis auf den Prüfstand – selbstredend ohne politische Präjudizierung. Wenn es möglich war, die Entscheidung über den Beginn der Luftoperationen

gegen Ex-Jugoslawien im März 1999 an den NATO-Generalsekretär zu delegieren, dann sollten seine Befugnisse auch die Möglichkeit zur Einleitung diskreter Planungen umfassen.

Einsparungen im Personal- und Betriebsanteil der Haushalte sollten für neue Investitionen, insbesondere im Bereich der Führungs-, Informations- und Konsultations-/Kommunikationssysteme genutzt und zur Verbesserung der NATO-spezifischen Fähigkeiten zur Aufklärung, Zielerfassung und -bekämpfung und damit zur Reduzierung der eklatanten Abhängigkeit von den USA verwendet werden.

Es ist nicht zu erwarten, daß die NATO-Verteidigungsminister bereits bei ihrer Frühjahrssitzung im Juni 2003 über alle wesentlichen Einzelheiten der neuen Struktur und deren Inkraftsetzung entscheiden können. Selbst die Einigung auf Feinstrukturen und in Stationierungsfragen braucht erfahrungsgemäß ihre Zeit, von den danach fälligen Neuverhandlungen über Zuständigkeiten der einzelnen Kommandoelemente und Spitzenstellenbesetzung durch die Nationen ganz zu schweigen. Es wäre schon viel gewonnen, wenn alle notwendigen Struktur- und Stationierungsentscheidungen im Juni 2003 fallen würden, die Etablierung der künftigen Struktur 2004 beginnen und 2006 abgeschlossen werden und der Übergang ohne wesentliche Einbußen, vor allem an operativer Führungsfähigkeit, vollzogen werden könnte.

Die Berücksichtigung der Neumitglieder mit angemessenen Anfangspräsenzen dürfte wie im Falle der Beitrittsländer von 1999 keine Probleme bereiten, zumal die sieben Länder im Jahre 2004 auf einer fast zehnjährigen Mitarbeit in der Partnerschaft für den Frieden aufbauen und auf vorbereitetes Personal zurückgreifen können.

Der Wegfall regionaler Grenzen und Zuständigkeiten innerhalb des künftigen Alliierten Kommandos Operationen wird die Verhandlungen wesentlich erleichtern, weil sich kraft- und zeitraubende nachbarschaftliche nationale Streitfälle erübrigen dürften. Die radikale Verschlinkung der Struktur, die vor allem der dringlichen Schaffung robuster und schnell verlegbarer HQ dienen soll, dürfte dagegen erneut erhebliche Probleme bereiten und Kompensationsforderungen von denjenigen Nationen mit sich bringen, die Einbußen an NATO-Präsenz auf ihrem Territorium hinnehmen müssen. Dies dürfte wiederum in Nord-europa einfacher zu erreichen sein als in Südeuropa, wo die beteiligten Nationen seit langem – und bislang vergeblich – auf die Reduzierung und Teilverlagerung des beträchtlichen italienischen »Besitzstandes« an HQ

⁶² Diese Richtlinien könnten implizit auch als politischer Verhaltenskodex der Nationen zur Achtung der »Spielregeln« im Umgang mit der integrierten Struktur dienen.

(derzeit 5) und anderen NATO-Einrichtungen (derzeit 3) drängen. Auch wenn Rationalisierungen und Effizienzgewinne wesentliche Reformziele darstellen, so sollte aus Gründen der Bündniskohäsion doch den Wünschen der Nationen nach einer heimischen »NATO-Flagge« mit entsprechenden Identifikationswirkungen nach dem Grundsatz der »broad participation« Rechnung getragen werden. Auch die Stationierung einer ersten NATO-Einrichtung im Bereich der Beitrittsstaaten von 1999 wäre angebracht.

Da die Entscheidungen für die Stationierung des ACO in Belgien und des ACT in den USA bereits gefallen sind und für die JHQ 1 in den Niederlanden (bisheriges HQ AFNORTH Brunssum) und 2 in Italien (bisheriges HQ AFSOUTH Neapel) ohne vernünftige Alternative sein dürften, sollte sich Deutschland dafür starkmachen, die zu JHQ 1 gehörenden Komponentenkommandos Luft- und Landstreitkräfte (ACC, LCC) am Sitz der heutigen HQ AIRNORTH in Ramstein beziehungsweise des Joint Command CENTER in Heidelberg zu stationieren; damit blieben auch die dortigen europäischen Kommandos von US Air Force und US Army angebunden. Außerdem sollte ein statisches CAOC, nach Möglichkeit in Verbindung mit dem DCAOC im Bereich JHQ 1 in Deutschland disloziert bleiben; dafür sprechen schon die mehrjährigen konzeptionellen, infrastrukturellen und materiellen Vorarbeiten am Standort Kalkar.

Die Durchsetzung einer erweiterten deutschen Repräsentanz in den Spitzenpositionen mit der Forderung »about equal with UK« war 1998 außerordentlich schwierig, aber letztlich erfolgreich; es ist nicht auszuschließen, daß sich diese Erfahrung wiederholt und andere Nationen den Versuch machen werden, in die derzeit dominante Stellung der USA, Großbritanniens und Deutschlands einzubrechen. Die USA dürften wie 1998 eine Fortschreibung der Stärkung der europäischen Repräsentanz in der Gesamtstruktur – allerdings bei Wahrung ihrer Interessen in Spitzenpositionen und im Bereich Operationen – anstreben oder hinnehmen.

Bundesverteidigungsminister Struck hat in seiner Münchener Rede im Februar 2003 darauf hingewiesen, daß Deutschland mit seinen Streitkräften »mehr als jeder andere Bündnispartner in die NATO integriert« sei und daß »Deutschland auch in Zukunft eine herausragende Rolle und Verantwortung für den künftigen Kurs der NATO« zufalle.⁶³ An den Konse-

quenzen dieser Aussage für den Platz und die Mitwirkung Deutschlands in der Neugestaltung der integrierten Struktur im Bündnis dürften danach eigentlich keine Zweifel aufkommen. Das gilt um so mehr, als die Bundesregierung in ESVP-Fragen stets – und bis heute –⁶⁴ darauf bestanden hat, daß

- ▶ die ESVP »kein Ersatz für die NATO« sei;
- ▶ die NATO »für die kollektive Verteidigung (Art.-5-Einsätze) zuständig« bleibe und – neben der EU – »auch für internationales Krisenmanagement (Nicht-Art.-5-Einsätze) notwendig« sei;
- ▶ Washington »politisch und militärisch ein unverzichtbarer Partner« sei;
- ▶ die EU »autonom nur in jenen Fällen handeln« werde, »in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist«;
- ▶ »keine europäische Armee« oder »europäische Eingreiftruppe« geschaffen werden soll.

Es ist aber nicht zu übersehen, daß die Diskussion um die künftige Entwicklung der EU und ihrer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Deutsch-Französische Vorreiterrolle in diesem Prozeß erneut grundsätzliche Fragen zum transatlantischen Verhältnis und den Beziehungen zwischen NATO und EU aufwerfen, die zunehmend auch Aspekte des »Wo und Wie« der militärischen Integration berühren. Diese Fragen verschärfen sich:

- ▶ Würde Frankreich sein Dogma von 1966 überwinden und in die neue Kommandostruktur eintreten, erhielten die Standard-Bekanntnisse zur Zweipfeiler-Theorie und zur Stärkung der europäischen Identität und Position *im* Bündnis wirklich Sinn und Kraft.⁶⁵ Es ist aber zu erwarten, daß sich Frankreich der Mitwirkung in der beschlossenen neuen Militärstruktur der NATO erneut verweigern wird; damit bleibt es trotz aller deklaratorischen Bemühungen zur Komplementarität und gegenseitigen Verstärkung zwischen NATO- und ESVP-Entwicklung mindestens latent bei einer »Sollbruchstelle«, die auch die operative französische Politik gegenüber der Rolle der NATO immer wieder beeinflußt.
- ▶ Insbesondere in Zusammenhang mit der laufenden Arbeit des Europäischen Konvents zur Neufassung

⁶⁴ Website-Beitrag des Auswärtigen Amtes, ESVP: Schlüsselprojekt der europäischen Einigung, Berlin, Stand März 2003, (wie Anm. 57), S. 3.

⁶⁵ Zur Vorgeschichte des französischen Ausscheidens aus der NATO-Integration siehe Peter Cooper, 30th Anniversary of the Transfer of SHAPE from France to Belgium, in: NATO's Sixteen Nations, 42 (1997) 1, S. 34–38.

⁶³ So Struck vor der Münchener Sicherheitskonferenz am 8. Februar 2003 (www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030208).

des EU-Vertrages sind verschiedene politische Vorschläge aus den EU-Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ESVP vorgelegt worden; zum Beispiel durch Deutschland und Frankreich zur Frage von Solidarität und Gemeinsamer Sicherheit und zur Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion, zur Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit auf den Bereich der Verteidigung durch intensivierte militärische und rüstungswirtschaftliche Zusammenarbeit und Übernahme des WEU-Vertrags in die EU.⁶⁶ Andere Initiativen regen die Ausweitung der Petersberg-Aufgaben oder kollektive Verteidigungsverpflichtungen an.⁶⁷ Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, daß ihre Annahme bisherige Grundsatzentscheidungen der EU ändern und den derzeitigen gemeinsamen NATO/EU-*»Aquis«* berühren würde.

- ▶ In Zusammenhang mit dem Problem der Streitkräftemodernisierung und der Suche nach multinationalen europäischen Ansätzen zur Konzentration von Ressourcen und zur Steigerung der Effizienz führte Bundesverteidigungsminister *Struck* in München aus: » Langfristig wollen und müssen wir europäisch integrierte, mit der NATO interoperable Streitkräfte aufbauen – zu unserem Nutzen und zum Nutzen der Allianz.«⁶⁸
- ▶ Den bislang umfassendsten Vorschlag zur Entwicklung der ESVP legten die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens bei ihrem Brüsseler Treffen am 29. April 2003 vor, das heißt die am Euro-Korps beteiligten Länder ohne Spanien.⁶⁹ Er fügt zum Teil frühere nationale und bilaterale Anregungen zusammen und plädiert insbesondere für die Aufnahme von weiterführenden Grundsätzen in den Verfassungsvertrag und einen Beschluß des Konvents über das Konzept einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU), in deren Rahmen interessierte Staaten »raschere und weiter reichende Fortschritte bei der Verstärkung ihrer Zusam-

menarbeit« im Rüstungs- und Verteidigungsbereich erzielen sollen. Die Brüsseler Erklärung enthält darüber hinaus eine Reihe von Initiativen der Vier, die ihre gemeinsame militärische Handlungsfähigkeit im EU- oder NATO-Rahmen stärken, Ressourcen bündeln, nationale Duplizierungen vermeiden und die Interoperabilität der Streitkräfte verbessern sollen. Zu den Initiativen gehören unter anderem der Ausbau der deutsch-französischen Brigade zu einer »europäischen schnellen Reaktionsfähigkeit« unter künftiger Mitwirkung belgischer und luxemburgischer Elemente, die Einrichtung eines gemeinsamen Lufttransportkommandos und die Schaffung des »Nukleus einer kollektiven Fähigkeit zur Planung und Führung von militärischen Einsätzen der EU«. Dieser – auf der militärstrategischen, SHAPE vergleichbaren Ebene angesiedelte – Kernstab soll im Sommer 2004 in Brüssel-Tervuren eingerichtet werden; ein förmlicher Beschluß unter Einbeziehung anderer interessierter Staaten wird vor Ende 2003 angestrebt. Darüber hinaus wurden die Verteidigungsminister der vier Staaten beauftragt, »spätestens bis 2004 ein multinationales verlegbares Kommando zur Führung von teilstreitkraftübergreifenden Operationen« zu errichten; es wäre auf der operativen Ebene angesiedelt und soll auf den bestehenden verlegbaren Hauptquartieren aufbauen.

Die schon durch die Inkongruenz der Mitgliedschaften bedingten Probleme im militärischen Bereich des Verhältnisses NATO-EU und die Unterschiedlichkeit des Status' der Nationen in beiden Organisationen lassen sich beherrschen oder überbrücken, solange klar bleibt, daß die NATO einerseits für die kollektive Verteidigung (einschließlich der heute meist verdrängten nuklearen Abschreckung) zuständig ist und sich ihre Aufgaben andererseits nicht auf die gegenseitige Beistandsverpflichtung beschränken. Sobald aber die Schnittmenge der Aufgaben beider Organisationen über den Bereich militärischer Aufgaben zur Konfliktverhütung und Krisenbeherrschung unterhalb der Schwelle der kollektiven Verteidigung hinausgeht oder parallele integrierte europäische Strukturen innerhalb oder gar außerhalb der EU ausgebildet werden, droht nicht nur ein transatlantischer, sondern auch ein innereuropäischer Bruch mit weiterer Diversifizierung der ohnehin unübersichtlichen Architektur und weiterer Verzettelung der Kräfte. Es wird auch meist übersehen, daß die WEU gemäß Artikel IV des modifizierten Brüsseler Vertrages von 1954 die Exekutive ihrer Artikel-V-Beistands-

⁶⁶ Die von den Außenministern vorgelegten »Gemeinsamen deutsch-französischen Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik« finden sich in: Europäischer Konvent – Das Sekretariat, Conv 422/02, Contrib. 150, Brüssel, 22. November 2002.

⁶⁷ Siehe den Barnier Report, Arbeitsgruppe VIII Verteidigung (wie Anm. 9), S. 258–262.

⁶⁸ *Struck*, Münchener Rede (wie Anm. 63).

⁶⁹ Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 29. April 2003, Brüssel (www.bundesregierung.de).

verpflichtung auf die NATO übertragen hat⁷⁰ und heute mit dem WEU-Rat nur noch über eine politische Rumpfstruktur verfügt. Auf diesem Hintergrund ist es sicher kein Zufall, daß selbst die weitestreichenden Vorschläge für die sicherheits- und verteidigungs-politische Entwicklung der EU die Rolle von Nuklear-waffen nicht einmal erwähnen.

Auch wenn insbesondere von deutscher Seite dem Vierertreffen keine »Exklusivität« zugemessen wurde⁷¹ und obwohl offen bleibt, welcher Zeitraum mit der genannten »langfristigen« europäischen Zielvorstellung ins Auge gefaßt wird: Deutschland sollte mit integrativen militärischen Ansätzen besonders behutsam umgehen. Das ergibt sich nicht nur aus der traditionellen deutschen Position, transatlantische und europäische Bindungen nicht als Alternativen zu sehen, sondern auch aus der Bündnisintegration und der Vielzahl von europäischen Partnern, mit denen Deutschland im NATO- und ESVP-Rahmen enge bi- und multinationale militärische Verbindungen eingegangen ist. Allein im Bereich der Landstreitkräfte bestehen derartige Kooperationen mit allen deutschen Nachbarn (mit Ausnahme von Tschechien und Österreich sowie der Schweiz) und mit Spanien und Großbritannien. Es kann deshalb in diesem Kontext nicht überraschen, daß etwa der niederländische Außenminister *De Hoop Scheffer* schon das geplante Vierertreffen in Brüssel »sehr, sehr kritisch« beurteilte und klarstellte, daß sein Land anders als Belgien »keinen separaten Artikel fünf für Europa« wolle.⁷² Es war Eingeweihten von Anfang an klar, daß die 1998 in St. Malo zwischen Frankreich und Großbritannien vereinbarte und in die ESVP-Richtlinien übernommene Formel, »die weitere Streitkräfteentwicklung (einschließlich der Hauptquartiere) ohne unnötige

Duplizierung«⁷³ zu gestalten, eine »schöpferische Zweideutigkeit« enthielt. Es scheint, als rücke der Zeitpunkt näher, zu dem Farbe bekannt werden muß und sich neue Fronten zu der Frage bilden, welche Duplizierungen nötig oder unnötig sind. Ungeachtet der wiederholt erklärten Absicht des Vierertreffens, mit seinen Vorschlägen und Initiativen den europäischen Pfeiler in der NATO zu stärken, hat es ein kritisches internationales Echo gefunden.⁷⁴

Deutschland sollte seinem Ansatz weiter folgen, wonach seine militärische Integration auf der strategischen, operativen und Komponenten-Ebene und im Bereich der Luftverteidigung und -streitkräfte auch auf der taktischen Ebene in der NATO verbleibt; dies läßt genügend Spielraum für die kontinuierliche Fortsetzung multinationaler Ansätze mit dem Fernziel integrativer europäischer Entwicklungen. Personalnot und Ressourcenmangel, die in der Entwicklung der NATO-Kommando- und Streitkräftestruktur und beim Aufbau nationaler und multinationaler Strukturen im ESVP-Rahmen über die letzten Jahre bereits überdeutlich geworden sind, bekräftigen im übrigen, daß Parallelstrukturen nicht nur politisch und strategisch bedenklich, sondern auch unbezahlbar sind.⁷⁵ Es ist in diesem Sinne fraglich, ob die Brüsseler Initiativen auch nur einen der nationalen deutschen Stäbe für Planung und Durchführung militärischer Operationen entbehrlich machen. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß in der EU erneut institutionelle Fragen gegenüber der dringlichen Aufgabe der Stärkung des militärischen Dispositivs der europäischen Staaten die Oberhand gewinnen.⁷⁶ Die ESVP liegt deutlich hinter ihren 1999 formulierten Planzielen für 2003 zurück, und es ist – auch mit Blick auf kerneuropäische Ansätze – offenkundig, daß die Entwicklung ehrgeiziger militärischer Kapazitäten ohne aktive Beteiligung Großbritanniens illusorisch ist.

⁷⁰ Siehe Brüsseler Vertrag in der Fassung vom 23. Oktober 1954 in Zusammenhang mit der Neun-Mächte-Erklärung »The Final Act of the Nine Power Conference held in London between September 28 and October 3, 1954« und der Entschließung des NATO-Rats »Resolution to implement Section IV of the Final Act of the London Conference« vom 22. Oktober 1954. Auszüge aus der Schlußakte der Londoner Konferenz und das Protokoll zum Nordatlantikvertrag auf der Website des Deutschen Bundestages, Infothek/Dokumente (www.bundestag.de).

⁷¹ In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Bedeutung einer »umfassenden Zusammenarbeit mit Grossbritannien« hingewiesen; siehe Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 3. April 2003 (www.bundesregierung.de).

⁷² Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 6. April 2003, S. 1/2.

⁷³ Erklärung des Europäischen Rates, Köln, 3./4. Juni 1999 in: From St. Malo to Nice (wie Anm. 27), S. 44.

⁷⁴ Siehe die Wiedergabe von Äußerungen von PM Blair in: FAZ vom 28. April 2003, S. 5, und von AM Palacio in: Bonner General-Anzeiger vom 30. April 2003, S. 1, und eine zusammenfassende Einschätzung von H. Bacia, Unnötige Eile, in: FAZ vom 28. April 2003, S. 12.

⁷⁵ Das gilt jedenfalls für die NATO-integrierten Nationen, aber nicht für Frankreich oder die Nicht-NATO-Staaten in der EU, die keine »Doppelinvestitionen« leisten müssen.

⁷⁶ Die International Herald Tribune vom 30. April 2003, S. 1, zitiert Außenminister Powells Kritik am Vierertreffen von Brüssel und dem Plan für ein europäisches Hauptquartier: »He said the four would have done better spending more money on guns, manpower and equipment.«

Schlußfolgerungen

Die NATO befindet sich noch immer in der 1990 begonnenen Übergangsphase. Nach inzwischen sechs NATO-Gipfeln seit diesem Zeitpunkt stellen sich alte und neue Kernfragen:

- ▶ Sind die NATO-Mitgliedstaaten diesseits und jenseits des Atlantiks bereit, auch unter den heutigen Bedingungen ein Mindestmaß an Souveränitätsverzicht zugunsten integrierter Strukturen und kollektiver Planungsinstrumente zu leisten?
- ▶ Sind sich die Nationen über die erklärten Reformziele des Prager Gipfels vom November 2002 wirklich einig, und sind dessen militärisch relevante Entscheidungen geeignet, die Schwächen der militärischen Bündnisorganisation wie auch der politischen Mechanismen zu überwinden?
- ▶ Arbeiten die Nationen ernsthaft in Richtung auf die Realisierung der jüngsten Gipfelbeschlüsse hin, bleiben die USA ihrer Führungsrolle verpflichtet und unternehmen die europäischen Mitgliedstaaten die für die Modernisierung ihrer Streitkräfte notwendigen Anstrengungen?
- ▶ gelingt die vielbeschworene Stärkung des Europäischen Pfeilers im Bündnis und eine *komplementäre Entwicklung zwischen NATO und ESVP* im Sinne der beiderseitigen Beschlüsse und der gemeinsamen Erklärung von NATO und EU vom Dezember 2002?

Bundesverteidigungsminister Struck hat bei der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2003 einleitend festgestellt: »Ohne die Vereinigten Staaten kann es auch künftig keine Sicherheit in und für Europa geben. Die NATO bleibt auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts unersetzliches Fundament stabiler Sicherheit in Europa, kollektives Verteidigungsbündnis und transatlantisches Konsultationsforum.«⁷⁷ Keines der vielfältigen Modelle für die Fortentwicklung der Europäischen Union bietet einen Ersatz für die Kernfunktionen des Bündnisses, schon gar nicht heute oder in überschaubaren Zeiträumen. Diese Auffassung ist unter den alten, neuen und künftigen Allianzmitgliedern an der europäischen Peripherie des Bündnisgebiets aus naheliegenden Gründen besonders ausgeprägt. Auch die ambitioniertesten

Vertreter europäischer Zukunftsvorstellungen unterstellen in aller Regel, daß die NATO – mit den USA – Europa mindestens soviel Sicherheit und Zeit verschaffen muß, wie es für die Realisierung großer Ziele braucht. Die derzeitige Formel des EU-Vertrags von der »schrittweisen Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, wenn der Europäische Rat so entscheiden sollte«,⁷⁸ dürfte das Einigungspotential in der Union auf absehbare Zeit zutreffend beschreiben.

Für ihren Beitrag zur europäischen Sicherheit und Verteidigung erwarten die USA seit dem Ende des Kalten Krieges zu Recht eine europäische Gegenleistung: die Übernahme zusätzlicher politischer und militärischer Verantwortung im Bündnis und über das Bündnis hinaus. Der gewachsene Einfluß von *Unilateralisten* in den USA und deren marginale Einschätzung des Bündnisses ist auch darauf zurückzuführen, daß die große Mehrheit ihrer europäischen Allianzpartner in den letzten Jahren auf die Appelle der *Multilateralisten* in den USA hin wenig unternommen hat, um sich der Vielfalt und Ernsthaftigkeit neuer Risiken zu widmen, ihre Streitkräfte auf neue Herausforderungen einzustellen und sie in die Lage zu versetzen, mit den amerikanischen Streitkräften auch unter herausfordernden Einsatzbedingungen wirkungsvoll zusammenzuarbeiten.

Die Gipfelentscheidungen von Prag bieten eine weitere Chance, vielleicht die letzte Chance, einerseits den De-facto-Trend zur Renationalisierung von Sicherheit und Verteidigung und zur Schwächung der integrierten Strukturen und gemeinsamen Planungsmechanismen zu brechen und andererseits die europäischen Streitkräfte auf die neuen Aufgaben einzustellen. Vom Willen der Europäer zur Bereitstellung der Ressourcen für die Transformation ihrer Streitkräfte und von der Dauer dieses Prozesses hängt die Einschätzung des Nutzens der NATO durch die USA entscheidend ab, unabhängig davon, wer dort regiert. Die »politischen Verpflichtungen« von Prag ersetzen keine Regierungs- und Parlamentsbeschlüsse. Auch die viel-

⁷⁷ Struck in seiner Münchener Rede vom 8. Februar 2003 (wie Anm. 63).

⁷⁸ EU-Vertrag von Nizza, Artikel 17.1.; From St. Malo to Nice, (wie Anm. 27), S. 209.

beschworenen gemeinsamen europäischen Lösungsansätze bedürfen zusätzlicher Anstrengungen und Investitionen. Die Verbesserung der Interoperabilität der Streitkräfte im Bündnis schafft auch die Flexibilität, die politisch erforderlich und nützlich ist, um vertrags-, mandats-, situations- und bedarfsgerecht militärisch handeln zu können: innerhalb und außerhalb des Bündnisgebiets, im Bündnis Kollektiv oder mit dem Bündnis oder einzelnen Mitgliedern als Partner einer Koalition, im europäischen Verbund der ESVP oder einzelner Mitglieder mit oder ohne Unterstützung der NATO, mit Partnern außerhalb der Allianz und der Union.

Für die Realisierung der militärischen Zielsetzungen des Gipfels bedarf es:

- ▶ der Einbeziehung der politischen Gremien des Bündnisses in die komplexe Arbeit der militärischen Bedrohungs- und Risikoanalyse und der Ermittlung der Verteidigungserfordernisse;
- ▶ einer Wiedererstarkung des Verteidigungsplanungsausschusses (DPC);
- ▶ politisch-strategischer Vorgaben von Rat und DPC für die Entwicklung militärischer Konzepte durch den NATO-Militärausschuß, um die Zusammenarbeit in den Bereichen militärischer Transformation allgemein und künftiger Streitkräfteplanung im besonderen auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen;
- ▶ der Stärkung der europäischen Streitkräfte und ihrer Anpassung an neue Herausforderungen durch vollständige Erfüllung der nationalen Verpflichtungen, zunächst auf der Grundlage der Prager Minimalziele, nach Substanz und Zeit auch unter Nutzung zielführender kooperativer Ansätze und durch Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel;
- ▶ des zügigen Aufbaus einer substantiellen NATO Response Force (NRF) mit Orientierung auf einsatzintensive Aufgaben in der kollektiven Verteidigung und in Konfliktverhütung und Krisenmanagement; mit konkreten und berechenbaren nationalen Beiträgen, die einem Zertifizierungsprozeß unterliegen; bei regelmäßiger Rotation der einsatzbereiten Truppenteile und zeitlicher Staffelung der Zuordnung der europäischen NRF-Elemente zu NATO und EU;
- ▶ der Nutzung des NRF-Ansatzes und der NRF-Erfahrungen für die Steigerung der Interoperabilität der Streitkräfte und für die Rückkopplung mit der Konzeptentwicklung im Rahmen der Transformation beziehungsweise Weiterentwicklung der Bündnisstreitkräfte;
- ▶ einer (von »ideologischen« Streitfragen befreiten) Harmonisierung der Streitkräfteplanungsprozesse zwischen der NATO und EU, der für die betroffenen Mitglieder kohärente Entwicklungen sicherstellt;
- ▶ einer engen Verzahnung und Koordination der Entwicklung und des Betriebs der neuen Führungsstrukturen für Operationen und Transformation durch Richtlinien des Militärausschusses und Neugestaltung des Streitkräfteplanungsprozesses im Sinne der Transformationsziele durch den Verteidigungsplanungsausschuß;
- ▶ eindeutiger »Terms of Reference« für die Obersten Befehlshaber zu ihren Zuständigkeiten, Rechten und Pflichten im Verhältnis zu den politischen Entscheidungsgremien, dem Militärausschuß und den Nationen und Klarstellung der politischen Mechanismen für die Gewährleistung zeitgerechter vorausschauender operativer militärischer Planungen im Bündnis;
- ▶ der Schaffung effektiver Strukturen im Bereich des künftigen Alliierten Kommandos Operationen mit einem hohen Anteil verlegefähiger Elemente auf der operativen, Komponenten- und taktischen Ebene und nachhaltigen Verbesserung der integrierten Führungs-, Informations- und Konsultations-/Kommunikationssysteme und NATO-internen (und europäischen) Fähigkeiten zur Aufklärung, Überwachung, Zielerfassung und -bekämpfung;
- ▶ des Festhaltens am Grundsatz der breiten Teilhabe der Nationen an der Stationierung von Hauptquartieren und anderen Einrichtungen der NATO;
- ▶ der politischen Bereitschaft, die Etablierung neuer integrierter Allianzstrukturen nicht mit der EU-internen Diskussion über langfristige verteidigungspolitische und militärische Perspektiven zu vermischen. Dies könnte durch Bekräftigung des gültigen Regelwerks von NATO und EU zu ihren unterschiedlichen, aber komplementären militärischen Aufgaben und zu ihrer Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil erfolgen. In diesem Kontext sollte Frankreich seine Zusammenarbeit mit den integrierten Allianzstrukturen ausbauen, wenn es – wie abzusehen ist – der Integration weiter fernbleibt;
- ▶ einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit des Bündnisses und seiner Mitgliedstaaten.

Bundesverteidigungsminister Struck hat die Prager Entscheidungen als wegweisend bezeichnet und ausgeführt, daß er in ihnen »große Chancen, aber auch weitreichende Verpflichtungen« sieht. Er hat zugleich darauf hingewiesen, daß Deutschland mit

seinen Streitkräften »mehr als jeder andere Bündnispartner in die NATO integriert« sei und daß »Deutschland auch in Zukunft eine herausragende Rolle und Verantwortung für den künftigen Kurs der NATO« zufalle;⁷⁹ daraus gilt es Konsequenzen zu ziehen. Deutschland kann sich nicht mit der Bereitstellung von militärischen Fähigkeiten für Ausschnitte des NATO-Aufgabenspektrums begnügen oder »Nischen« besetzen; es muß vielmehr den Anschluß an die Entwicklung der britischen und französischen Streitkräfte durch projektions- und durchsetzungsfähige militärische Komponenten wiederherstellen und auf diesem Wege auch die Interoperabilitätsdefizite zu den US-Streitkräften reduzieren. Ohne eine entschlossene Anstrengung zur Verwirklichung der Prager Entscheidungen und die gestalterische Mitwirkung am Prozeß der Transformation, ohne signifikante Beiträge zur Stärkung und Neuorientierung des militärischen Potentials der Allianzstreitkräfte und ohne angemessene Beteiligung an der künftigen integrierten Struktur der NATO würde Deutschland seinen nationalen, europäischen und transatlantischen Interessen und Verantwortungen nicht gerecht. Statt Teil des Problems zu sein, sollte Deutschland in NATO und EU Teil der Problemlösung werden.

Die heutigen Inhalte von »Verteidigung«, das Verhältnis von äußerer und innerer Sicherheit, die Entwicklung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Institutionen im euroatlantischen Raum, ihre politischen und militärischen Aufgaben und Fähigkeiten und die Rolle der Nationen in diesem Geflecht werden für Fachleute zunehmend und für die breite Öffentlichkeit völlig unüberschaubar. Die Demoskopie spiegelt die Diskrepanz zwischen den staatlichen Zielsetzungen und dem öffentlichen Bewußtsein auch in Deutschland immer stärker wider.⁸⁰ Es bedarf deshalb nicht nur neuer »Verteidigungspolitischer Richtlinien«; es ist auch an der Zeit für ein neues »Weißbuch«. Zweifellos sind beträchtliche Anstrengungen erforderlich, um die zentralen Inhalte, Aufgaben und Ziele der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wieder verständlich zu machen.

⁷⁹ Struck in seiner Münchener Rede vom 8. Februar 2003 (wie Anm. 63).

⁸⁰ Besonders aufschlußreich die Antworten in Ostdeutschland auf die Frage »Wozu Bundeswehr?«; siehe Sven Sievert, Zwiespältige Liebe, in: »Y«, Magazin der Bundeswehr, Februar 2003, S. 44–47.

Abkürzungen

| | |
|-----------|---|
| ACC | Air Component Command |
| ACE | Allied Command Europe |
| ACO | Allied Command Operations |
| ACT | Allied Command Transformation |
| AFNORTH | Allied Forces Northern Europe |
| AFSOUTH | Allied Forces Southern Europe |
| AIRNORTH | Air Forces Northern Europe |
| AIRSOUTH | Air Forces Southern Europe |
| AMF | Allied Command Europe Mobile Force |
| ARRC | Allied Command Europe Rapid Reaction Corps |
| BE | Belgien |
| BMVG | Bundesministerium der Verteidigung |
| CAOC | Combined Air Operations Center |
| CC | Component Command |
| CJTF | Combined Joint Task Force |
| DA | Dänemark |
| DCAOC | Deployable Combined Air Operations Center |
| CI | Defence Capabilities Initiative |
| DPC | Defence Planning Committee |
| EAP | Europäischer Aktionsplan |
| ECAP | European Capabilities Action Plan |
| ER | Europäischer Rat |
| ESVI | Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität |
| ESVP | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| ESVU | Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik |
| GE | Deutschland |
| GR | Griechenland |
| HQ | Hauptquartier |
| IISS | International Institute for Strategic Studies |
| ISAF | International Security and Assistance Force |
| IT | Italien |
| JFC | Joint Force Command |
| JHQ | Joint Headquarter |
| KFOR | Kosovo Force |
| LCC | Land Component Command |
| MC | Military Committee |
| MNC NE | Multinational Corps Northeast |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NL | Niederlande |
| NO | Norwegen |
| NPG | Nukleare Planungsgruppe |
| NRF | NATO Response Force |
| PCC | Prague Capabilities Commitment |
| PL | Polen |
| PO | Portugal |
| SACEUR | Supreme Allied Commander Europe |
| SACLANT | Supreme Allied Commander Atlantic |
| SHAPE | Supreme Headquarters Allied Powers Europe |
| SP | Spanien |
| UK | Vereinigtes Königreich von Großbritannien |
| USCINCEUR | United States Commander-in-Chief Europe |
| TU | Türkei |
| VN | Vereinte Nationen |
| VPR | Verteidigungspolitische Richtlinien |