Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 72 (1992)

Heft: 6

Artikel: Herausforderungen an die europäische Sicherheitsgemeinschaft : vom Harmel-Bericht zur Erklärung von Rom : ein neuer Konsens über die künftigen Aufgaben der Allianz?

Autor: Haftendorn, Helga

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-165034

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Helga Haftendorn

Herausforderungen an die europäische Sicherheitsgemeinschaft

Vom Harmel-Bericht zur Erklärung von Rom: Ein neuer Konsens über die künftigen Aufgaben der Allianz?

Im Dezember 1967 definierten die Aussenminister des Atlantischen Bündnisses dessen Aufgaben wie folgt: erstens müsse das Bündnis ausreichende militärische Stärke und politische Solidarität aufrechterhalten, um vor Aggressionen abzuschrecken und um das Gebiet seiner Mitglieder zu verteidigen, falls es zu einer Aggression kommen sollte. Zweitens habe es die Aufgabe, nach Fortschritten in Richtung auf dauerhafte Beziehungen in ganz Europa zu suchen, auf deren Grundlage die offenen politischen Fragen gelöst und Frieden und Stabilität gesichert werden könnten. Militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung sollten keinen Widerspruch darstellen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Dies war der wesentliche Inhalt des *Harmel*-Berichts [1].

Fast 25 Jahre dienten diese Aussagen teils zur Anmahnung grösserer Verteidigungsleistungen, teils zur Rechtfertigung neuer Entspannungsinitiativen. Vor allem aber trugen sie dazu bei, den Zusammenhalt des Bündnisses trotz widerstreitender Interessen seiner Mitglieder über die Wechselbäder von Entspannungseuphorie und Kriegsfurcht, Ostpolitik und Raketenkrise, intakt zu erhalten. Der Dualismus von Sicherheit und Entspannung bestand jedoch fort: Unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts blieb militärische Stärke die Voraussetzung der Freiheit, während Entspannung die Teilung Europas erträglicher und ungefährlicher machte. Beide zusammen sicherten den Frieden in Europa.

Die dramatischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa haben nicht vor dem Atlantischen Bündnis haltgemacht. Das Ende des Ost-West-Konflikts blieb nicht ohne Einfluss auf die NATO, die 1949 zur Sicherung Westeuropas vor einer kommunistischen Aggression gegründet worden war. Ähnlich wie 1967, als das Bündnis Auftrag und Selbstverständnis überdenken musste als Folge erster östlicher Entspannungsouvertüren und innerwestlicher Krisen – hier ist besonders auf die Ostpolitik de Gaulles und das Ausscheiden Frankreichs aus der NATO-Integration zu verweisen –, stellten es der Wegfall einer unmittelbaren sowjetischen Bedrohung ebenso wie die Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas erneut vor die Frage nach seinen künftigen Aufgaben. War die NATO, oder ihr militäri-

scher Apparat, überflüssig geworden, nachdem der Warschauer Pakt aufgelöst und ein militärischer Angriff unwahrscheinlich wurde? Sollte an die Stelle der Atlantischen Allianz eine europäische Verteidigungsidentität treten, welche der gewachsenen politischen Bedeutung und Verantwortung der Westeuropäer Rechnung trug? Oder war es an der Zeit, das westliche Bündnis in einem gesamteuropäischen, kollektiven Sicherheitssystem aufgehen zu lassen?

Als sich im Frühjahr 1990 die dramatischen Umbrüche in der europäischen Sicherheitslandschaft abzeichneten, entschied sich das Bündnis für eine pragmatische Vorgehensweise. Als ersten Schritt einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Juli 1990 auf einen Katalog an Zusicherungen, mit der den Staaten Mittel- und Osteuropas, vor allem aber der Sowjetunion, die Wiedervereinigung Deutschlands und seine Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis erträglich gemacht werden sollten. Er schloss einseitige und gemeinsam vereinbarte Massnahmen zur Streitkräftereduzierung, Strategierevision, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung ebenso ein wie die Aufforderung, den KSZE-Prozess zum Aufbau gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen zu nutzen [2]. Die Staats- und Regierungschefs bestätigten ausserdem den von den Fachministern bereits zuvor erteilten Auftrag [3], das politische und das strategische Konzept des Atlantischen Bündnisses den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Drei Ebenen der Strategierevisionen in der NATO

Diese Arbeiten, die ursprünglich bis zum Frühjahr 1991 abgeschlossen sein sollten, vollzogen sich auf drei Ebenen:

- Die politischen Grundsätze, die Eingang in eine eigene Gipfelerklärung finden sollten, wurden im ständigen NATO-Rat in enger Konsultation mit den nationalen Regierungen entwickelt.
- In engem Zusammenhang damit stand die Ausarbeitung der Ziele und sicherheitspolitischen Aufgaben des Bündnisses, die dem strategischen Konzept vorangestellt werden sollte. Sie erfolgte unter Mitwirkung des Militärausschusses (MC) ebenfalls im Ständigen NATO-Rat (sog. *«erste Ebene»*). Hier wurden die entscheidenden Weichen für das Selbstverständnis der NATO, ihre künftigen Aktionsfelder sowie ihr Aussenverhältnis und damit für die zukünftige Akzeptanz des Bündnisses gestellt.
- Auf der *«zweiten Ebene»* erarbeitete die *«Strategy Review Group»* (SRG, nach dem britischen Vorsitzenden *J. Michael Legge* auch *«Legge Group»* genannt) das strategische Konzept in seinen Einzelheiten. Die SRG diente auch als *«drafting committee»* für den Gesamtbericht.

- Auf der *«dritten Ebene»* befasste sich die *«Military Strategy Working Group»* (MSWG), eine aus Vertretern des militärischen Arms der NATO gebildete Arbeitsgruppe, mit den militärischen Fragen im engeren Sinne. Die MSWG arbeitete der SRG mittels schriftlicher Beiträge direkt zu. Von ihr wurden ausserdem ergänzende MC-Dokumente über die Umsetzung des strategischen Konzepts erarbeitet.

Frankreich arbeitete zunächst nur auf der «ersten Ebene» mit, ab März 1991 aber auch auf der «zweiten Ebene». Dies bedingte jedoch eine Rücksichtnahme auf seinen Status ausserhalb der integrierten Verteidigungsstruktur und auf die französischen Vorbehalte gegenüber einer zu starken politischen Rolle der NATO. Schliesslich zeigte sich, dass zusätzliche Zeit für die Ausarbeitung des Schlussberichtes benötigt wurde.

Zur Sitzung der NATO-Aussenminister am 6. und 7. Juni 1991 in Kopenhagen lagen daher noch keine verabschiedungsreifen Entwürfe für die zwei angestrebten Grundsatzdokumente vor. Die Übereinstimmung über das Selbstverständnis des Bündnisses war jedoch weit genug gediehen, so dass die Minister eine Erklärung über *«Die sicherheitspolitischen Kernfunktionen der NATO im neuen Europa»* [4] verabschieden konnten.

Die Erklärung von Kopenhagen konzentriert sich auf die Grundprinzipien und -aufgaben des Bündnisses. Neben dem ursprünglichen Vertragsziel, die Freiheit und Sicherheit aller Mitglieder zu sichern und zur Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa beizutragen, wurden vier Kernfunktionen genannt:

- Die Schaffung eines stabilen sicherheitspolitischen Umfeldes in Europa, in dem kein Staat in der Lage sei, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt eine Vorherrschaft zu beanspruchen;
- die Erhaltung der NATO als ein transatlantisches Forum für Konsultationen über Fragen, die vitale Interessen der Mitgliedstaaten berührten;
- die weitere Abschreckung jeder Drohung und jedes Angriffs gegen das Territorium eines Mitgliedes;
- die Wahrung des strategischen Gleichgewichts in Europa.

Die Doppelaufgabe des Harmel-Berichts, Sicherheit und Entspannung, wurde dahingehend ergänzt, dass die Allianz sich künftig um die Kooperation mit den Staaten Mittel- und Osteuropas bemühen werde. Gleichzeitig wurden die Bemühungen der Vertragspartner um Fortschritte bei der Bildung einer europäischen Politischen Union mit einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik begrüsst [5].

Zwischen dem Gipfel von London im Juli 1990, auf dem die Staats- und Regierungschefs eine Überarbeitung der Bündnisgrundlagen angekündigt hatten, und dem Gipfel von Rom im November 1991, auf dem das politische und das strategische Konzept der Allianz verabschiedet werden sollte, waren jedoch eine Reihe von Ereignissen eingetreten, die bei der Formu-

lierung der neuen Dokumente berücksichtigt werden mussten, wenn diese nicht schon vor ihrer Veröffentlichung Makulatur sein sollten.

Stabilisierung Mittel- und Osteuropas als Ziel

Der Zerfall der Sowjetunion in einen äusserst heterogenen und von zahlreichen Nationalitätenkonflikten geplagten lockeren Staatenbund (GUS) ebenso wie die unsichere Zukunft einiger der anderen ehemaligen «Blockstaaten» machen deutlich, dass der Westen in Zukunft nicht auf einen handlungsfähigen und berechenbaren Partner im Osten zählen kann. Damit gewinnt die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas an Bedeutung. Damit ist die NATO allein freilich überfordert. Um Sicherheit und Zusammenarbreit in Gesamteuropa zu gewährleisten, bedarf es eines *«Geflechts an ineinandergreifenden Institutionen»*: Atlantisches Bündnis, Europäische Integration und KSZE müssen sich gemeinsam dieser Aufgabe stellen [6].

In der Tat hat die deutsche Vereinigung den Prozess der Institutionenbildung in Europa beschleunigt. Am 3. Oktober 1990 begrüssten die Aussenminister der KSZE-Staaten die Vereinigung Deutschlands und kündigten ausserdem eine Intensivierung des KSZE-Prozesses an [7]. Bereits auf dem Londoner Gipfel hatte die NATO neue KSZE-Institutionen und Strukturen vorgeschlagen, die dann im November 1990 auf dem KSZE-Gipfel beschlossen wurden. In der *«Charta von Paris»* verpflichteten sich die 34 Staaten – einschliesslich des vereinten Deutschland – zur uneingeschränkten Verwirklichung der KSZE-Prinzipien [8].

Auch auf dem Gebiet von Abrüstung und Rüstungskontrolle konnten 1990/91 erhebliche Fortschritte erzielt werden. Im November 1990 wurde die zweite Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE)in Wien erfolgreich abgeschlossen[9]. Von den Mitgliedsstaaten der NATO und der damals noch bestehenden Warschauer Vertragsorganisation wurde am Rande des KSZE-Gipfels der Vertrag über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) unterzeichnet[10]. Am 31. Juli 1991 konnten schliesslich die Präsidenten *Bush* und *Gorbatschow* den nach langwierigen Verhandlungen zustandegekommenen START-Vertrag über die Reduzierung ihrer strategischen Nuklearwaffensysteme in Moskau unterzeichnen. Zuvor hatten sich ihre Aussenminister auf eine Vereinbarung über die strittige Auslegung des KSE-Vertrags geeinigt.

Für die weitere Reduzierung der Nuklearwaffen war eine Initiative des amerikanischen Präsidenten von besonderer Bedeutung. Dieser hatte am 27. September 1991 vorgeschlagen, beide Seiten sollten ihre Gefechtsköpfe für bodengestützte Waffensysteme kurzer Reichweite vollständig eliminie-

ren. Diesem Vorschlag stimmte Gorbatschow namens der Sowjetunion zu. Damit war ein wichtiges Rüstungskontrollziel der Londoner Erklärung formal erfüllt. Zugleich war aber dem Westen als Folge der Auflösung der Sowjetunion der ursprüngliche Vertragspartner abhanden gekommen. Trotz der *«Erklärung von Alma Ata»*[11] ist nicht gesichert, dass die Nachfolgestaaten der UdSSR die von Moskau eingegangenen Abrüstungsverpflichtungen in vollem Umfang honorieren. Ebenfalls könnten durch den Zufall des sowjetischen Imperiums neue sicherheitspolitische Risiken für den Westen entstehen möglicherweise durch eine unkontrollierte Weitergabe von Nuklearwaffen und ihrer Bestandteile.

Westlicher Einigungsprozess – östlicher Auflösungsprozess

Durch die deutsche Vereinigung erhielt auch die europäische Einigung neue Impulse. Um einerseits Befürchtungen vor einem möglichen deutschen Übergewicht zu zerstreuen und um andererseits das grösser gewordene, wiedervereinigte Deutschland sicher in der Gemeinschaft der europäischen Staaten zu verankern, intensivierten Bundeskanzler *Kohl* und der französische Staatspräsident *Mitterrand* die Anstrengungen zur Verwirklichung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und schlugen im April 1990 die baldige Unterzeichnung eines Vertrages über eine Europäische Politische Union vor[12]. Danach soll die Politische Union auch über eine eigene Sicherheitsidentität verfügen. Um diese auf den Weg zu bringen, legten Kohl und Mitterrand am 14. Oktober 1991 einen Entwurf für eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik vor und kündigten die Bildung eines gemeinsamen deutsch-französischen Korps an, das jedoch auch anderen WEU-Staaten zur Beteiligung offenstehen sollte[13]. Am 7. Februar 1992 konnten die Aussen- und Finanzminister der Europäischen Gemeinschaft dann in Maastricht den Vertrag über die Schaffung der Europäischen Union unterzeichnen[13a].

Der Einigungsprozess in Westeuropa kontrastiert mit den Auflösungserscheinungen in Ost- und Südosteuropa. Eine Vorahnung von künftigen Krisenszenarien als Folge historischer Nationalitätenkonflikte bietet der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Die bisherigen Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen erwiesen sich als unwirksam, um einen dauerhaften Waffenstillstand zu erreichen und die Voraussetzungen für die Entsendung von Friedenstruppen zu schaffen. Auch der in Paris eingerichtete KSZE-Mechanismus zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung greift nicht, da er nicht gegen den Willen der betroffenen Staaten angewandt werden kann und keine Sanktionen beinhaltete.

Auch beim Golfkrieg waren die Grenzen einer Kooperation unter den Verbündeten deutlich geworden. Deutschland hatte sich zwar an den finanziellen Kosten der von den Vereinten Nationen gebilligten Strafaktion gegen den Irak beteiligt, hatte jedoch unter Berufung auf das Grundgesetz eine Entsendung von Bundeswehreinheiten an den Golf abgelehnt. Vor allem aus innenpolitischen Gründen war es bisher nicht möglich, eine verfassungsrechtliche Klärung herbeizuführen[14].

Als sich die Staats- und Regierungschefs der sechzehn NATO-Staaten Anfang November 1991 in Rom versammelten, war es dennoch im Vorfeld des Gipfels gelungen, zwei besonders dornige Probleme aus dem Weg zu räumen: zum einen die Frage des Zusammenwirkens von europäischen und atlantischen sicherheitspolitischen Institutionen und zum anderen, die der künftigen Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas. Durch die Bush-Initiative entschärft, aber noch nicht vollständig gelöst, war die Frage nach der Rolle von Kernwaffen in der NATO-Strategie. Sie wurde zur *«pièce de resistance»*, deren sich die Regierungschefs und ihre Aussenminister in Rom persönlich annehmen mussten.

Das Geflecht von ineinandergreifenden Institutionen

Mit der im Vorjahr gefundenen Formel, dass Sicherheit in Gesamteuropa zukünftig nur durch ein *«Geflecht von ineinandergreifenden Institutionen»* gewährleistet werden könnte sowie mit der in Kopenhagen ausgesprochenen Anerkennung der Rolle der europäischen Integration einschliesslich einer eigenen europäischen Sicherheitsidentität, war ein Rahmen gezimmert worden, in den die einzelnen Versatzstücke eingepasst werden konnten.

Der WEU, die in der Vergangenheit ein Dornröschendasein geführt hatte oder mit Misstrauen beäugt worden war, wurde jetzt eine Mittlerfunktion sowohl als Verteidigungskomponente im Prozess der europäischen Einigung wie auch als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers im Atlantischen Bündnis zugewiesen. Damit wurde jedoch noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob die WEU ein integraler Bestandteil der Politischen Union entsprechend den deutsch-französischen Vorschlägen oder ob sie als europäischer *«Sicherheitscaucus»* im Rahmen der NATO dienen sollte, wie von Grossbritannien und Italien vorgeschlagen worden war. In Rom wurde diese Klippe mit Kompromissformulierungen sowie mit der Mahnung umschifft, dass durch derartige Entwicklungen das Atlantische Bündnis nur dann gestärkt werden könnte, wenn parallel dazu die Rolle und Verantwortung seiner europäischen Mitglieder wachsen würde.

Mit der Formel von der Komplementarität und Parallelität beider Entwicklungen wurde einmal der französische Standpunkt anerkannt, dass

Europa eine eigene Verteidigungsidentität besitzen müsse und zugleich der amerikanisch-britischen Auffassung Rechnung getragen, dass das Atlantische Bündnis auch künftig eine Schlüsselrolle beim Aufbau einer neuen, dauerhaften Friedensordnung in Europa spielen müsste. Zwischen EG und NATO sollte nicht nur eine laufende gegenseitige Unterrichtung stattfinden, sondern durch geeignete Konsultationsmechanismen sollte auch gewährleistet werden, dass alle Mitglieder der Allianz angemessen an allen ihre Sicherheit betreffenden Entscheidungen beteiligt würden[15].

Im Grundsatz waren sich alle Bündnispartner darüber einig, dass nach dem Ende des kalten Krieges die Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten intensiviert und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit eingeleitet werden sollte. In Rom hatten die Staats- und Regierungschefs ein Liaison-Konzept vorgelegt, das in Kopenhagen konkretisiert worden war. Frankreich wandte sich jedoch gegen jede Institutionalisierung der Kontakte, da durch sie der NATO eine politische Rolle zuwachse, die Paris für die Europäische Gemeinschaft reserviert sehen wollte[16]. Es lenkte erst ein, als in anderen Teilen der Erklärung das Recht der Europäer auf eine eigene Verteidigungsidentität explizit anerkannt worden war. Die Gipfelteilnehmer konnten daher den Mitgliedern des früheren Warschauer Pakts bzw. ihren Nachfolgestaaten gemäss einem deutsch-amerikanischen Vorschlag [17] die Bildung eines gemeinsamen *«Nordatlantischen Kooperationsrates»* anbieten. Sie luden sie ein, sich im Dezember mit den NATO-Staaten auf Aussenministerebene in Brüssel zu treffen, um die Art der künftigen Zusammenarbeit festzulegen.

Die konstituierende Sitzung dieses neuen Gremiums fand am 19. Dezember 1991 in Paris statt, allerdings ohne den Aussenminister der UdSSR oder denjenigen Russlands. In einer Botschaft an die Teilnehmer erklärte der russische Präsident, *Boris Jelzin*, die Mitgliedschaft Russlands in der NATO und den Aufbau eines Sicherheitssystems, das von Vancouver bis Wladiwostok reicht, als Fernziele seiner Politik. In einer zum Abschluss der Sitzung verabschiedeten Erklärung bezeichneten es die Teilnehmer als ihr Ziel, zur Stärkung der europäischen Sicherheit und zur Förderung der Stabilität in Mittel- und Osteuropa beizutragen. Sie sprachen sich für die Stärkung der KSZE und für die Verwirklichung der abgeschlossenen Rüstungskontrollverträge aus. Ausserdem beschlossen sie die Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit [18]. Es bleibt abzuwarten, ob der neue Atlantische Kooperationsrat von Dauer sein wird. Noch ist offen, ob alle Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten in der Nachfolge der UdSSR, also auch die asiatischen Republiken, dem Gremium angehören werden. Auch sind die Überschneidungen zur KSZR unübersehbar, die zudem den Vorteil hat, dass ihr alle europäischen Staaten und nicht nur die Mitglieder der ehemals zwei Bündnisse angehören.

Der KSZE wurde auch von den westlichen Staats- und Regierungschefs in Rom eine gesamteuropäische Aufgabe zugewiesen. Das alte Misstrauen, mit einer gesamteuropäischen Sicherheitsstruktur sollten die bestehenden Bündnisse zunächst nur überwölbt und dann ganz überflüssig gemacht werden, war anerkennenden Worten gewichen. Durch den KSZE-Prozess könnten Stabilität und Demokratie gestärkt werden und Fortschritte beim Bau eines neuen Europa erzielt werden.

Nach dem Wegfall der Bedrohung durch eine monolithische Sowjetunion tat sich das Bündnis zunächst schwer mit einer Aussage, welches die künftigen Herausforderungen für die Sicherheit seiner Mitglieder seien. Zum einen wird von einer ungewissen Welt gesprochen, in der die Notwendigkeit zur Verteidigung bestehen bleibe; zum anderen wird auf verschiedene globale Risiken verwiesen, einschliesslich der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Unterbrechung der Rohstoffversorgung und von Terror- und Sabotageakten. In diesem Zusammenhang wird auf die bestehenden Konsultationsverfahren verwiesen, diese jedoch durch Bezug auf Art. 4 des NATO-Vertrages eingegrenzt. Schliesslich wird als sogenannte *«dritte Dimension»* – neben Verteidigungsbereitschaft, Dialog- und Kooperationsfähigkeit – die Verstärkung der Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Umweltschutz genannt.

Bei einer näheren Betrachtung der Erklärung von Rom fällt auf, dass in diesem Text eine der in Kopenhagen genannten Aufgaben des Bündnisses weggfallen ist: die Rolle desselben als transatlantisches Forum für Konsultationen und die Fähigkeit der NATO zum Krisenmanagement. Sie taucht erst wieder im strategischen Konzept auf: dies verweist darauf, dass beide Dokumente in einem inhaltlichen Zusammenhang gesehen müssen.

Auch ein anderer im Entwurf enthaltener Passus, nach dem das Bündnis ein höheres Mass an Verantwortung in globalen Krisen übernehmen sollte, fehlt in der Abschlusserklärung, da sich Frankreich gegen jegliche geographische Ausweitung des NATO-Vertrags gewandt hatte. Auf amerikanisch-britische Initiative sollte die NATO – z. B. mit der Zurverfügungstellung ihrer Infrastruktur in der Logistik und im Nachrichtenwesen – Alliierte unterstützen, die aufgrund eines Mandats des UN-Sicherheitsrates Aktionen zur Aufrechterhaltung der internationalen Rechtsordnung und zu humanitären Zwecken durchführten [19].

Konsens über ein neues Strategiekonzept

Mit dem Strategischen Konzept gelang es dem Bündnis innerhalb von 16 Monaten, ein in sich schlüssiges Dokument zu verabschieden und dieses dann auch zu veröffentlichen. Die Arbeiten an dem Vorläufer-Dokument MC 14/3 hatte hingegen über fünf Jahre in Anspruch genommen und eine

Einigung war erst nach dem Ausscheiden Frankreichs aus der NATO-Militärorganisation möglich gewesen [20]. Jetzt aber hatte Paris, zumindest in der Schlussphase, mitgearbeitet. Auch die Einigung auf das im Mai 1989 verabschiedete *«Gesamtkonzept für Rüstungskontrolle und Abrüstung»* war schwierig gewesen, da es galt, zum einen die Bereitschaft der Bündnismitglieder zu weiterer Rüstungskontrolle und Abrüstung zu betonen, zum anderen aber auch die politischen Voraussetzungen für eine Modernisierung der in Westeuropa stationierten substrategischen Nuklearsysteme des Bündnisses, insbesondere für die Einführung eines Folgesystems für die *Lance,* zu schaffen [21].

Betrachtet man das Dokument von Rom jedoch näher, so wird deutlich, dass die Mitarbeit Frankreichs ebenso wie die Selbstverpflichtung des Bündnisses zur Veröffentlichung auf Kosten von Kohärenz und Präzision der Aussagen gegangen sind. Dennoch ist es in vielem schlüssiger und aussagekräftiger als die anderen verabschiedeten Dokumente [22].

Das Strategische Konzept beginnt mit einer Darstellung des strategischen Umfeldes. Durch die politischen und sicherheitspolitischen Veränderungen in Europa sei die Sicherheit der Bündnispartner bedeutend verbessert worden. Die *«monolithische, massive und potentiell unmittelbare Bedrohung»*, welche die Hauptsorge des Bündnisses in den ersten vierzig Jahren seines Bestehens war, sei verschwunden. Dennoch blieben *«ein grosses Mass an Unsicherheit im Hinblick auf die Zukunft wie auch Risiken für die Sicherheit des Bündnisses bestehen»*[23]. Diese seien eine Konsequenz der Instabilitäten in Mittel- und Osteuropa, deren Ursachen in wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten, ethnischen Rivalitäten und Gebietsstreitigkeiten gesehen werden. Ausserdem wird auf die vom sowjetischen Militärpotential ausgehenden Gefahren hingewiesen. Das neue Umfeld ändere jedoch weder den Zweck noch die sicherheitspolitischen Aufgaben des Bündnisses, biete jedoch die Möglichkeit, eine neue Strategie innerhalb eines breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatzes zu konzipieren.

Im zweiten Teil werden die Ziele und sicherheitspolitischen Aufgaben des Bündnisses dargestellt, wobei die Erklärung von Kopenhagen wörtlich wiederholt wird. Durch ihre Aufnahme in das Strategie-Dokument wurden jedoch weiterführende Aussagen zur Entwicklung einer europäischen Sicherheitsidentität und zum Liaison-Konzept erleichtert, da an einen gemeinsamen Bündniskonsens angeknüpft werden konnte.

Beim Beginn der Arbeiten am Strategiekonzept war umstritten, was diesem für ein Sicherheitsbegriff zugrundegelegt werden sollte. Die amerikanischen und britischen Vertreter in der SRG argumentierten zunächst zugunsten eines engen, militärischen Sicherheitsbegriffs in der Tradition der MC 14/3. Die deutschen Sprecher setzten sich dagegen mit Erfolg für eine

weite Definition ein, die eine Berücksichtigung der vielen neuen Risiken und Konfliktmöglichkeiten erlaubte. Dem Teil III des Strategiepapiers liegt dieser deutsche Ansatz zugrunde. Besonders herausgestellt werden die drei Elemente Dialog, Kooperation und kollektive Verteidigungsfähigkeit. Sehr vage bleiben dagegen die davon abgesetzten Ausführungen zu Krisenbewältigung und Konfliktverhütung. Es gelang nicht, dem Bündnis ein Mandat für ein multilaterales Krisenmanagement zuzuweisen, und zwar weder im Rahmen der UN noch der KSZE. Vor allem Frankreich sträubte sich gegen jede politische Aufwertung der NATO.

Teil IV enthält die Verteidigungsrichtlinien im engeren Sinne; er geht auf einen deutschen und amerikanischen Entwurf zurück. Dieser Teil enthält Vorgaben für die militärischen Planer und legt zugleich die Grundsätze für die bereits begonnene Anpassung der Konzepte für die Bündnisverteidigung und der Streitkräftestruktur dar. Im ersten Abschnitt werden die Grundsätze der Bündnisstrategie erläutert: die defensive Struktur des Bündnisses, die Unteilbarkeit der Sicherheit seiner Mitglieder, die Stärkung des europäischen Pfeilers und der kollektive Charakter der Bündnisverteidigung, die Notwendigkeit geeigneter konventioneller und nuklearer Streitkräfte (allerdings auf einem beträchtlich niedrigeren Niveau als bisher). Neben der Abkehr von der Konzentration auf Mitteleuropa sind die Aufgabe des Prinzips der Vorneverteidigung sowie der flexiblen Verteidigung mit abgestuften Mitteln die grössten Unterschiede zwischen dem neuen strategischen Konzept und der alten Strategie der flexiblen Erwiderung von 1967.

Reduzierte Streitkräfte, erhöhte Flexibilität, Mobilität und Polyvalenz

Anschliessend wird das neue Streitkräftedispositiv diskutiert. Dabei wird zwischen den Aufgaben der Streitkräfte im Frieden, im Fall von Krisen und im Krieg unterschieden. Ausserdem wird auf die regionalen und geopolitischen Besonderheiten der nördlichen und südlichen Regionen im Vergleich zur Zentralregion hingewiesen. Um die Sicherheit und territoriale Unversehrtheit aller Mitgliedstaaten unter allen Umständen zu gewährleisten, kämen den Streitkräften unterschiedliche Aufgaben zu, denen Umfang, Bereitschaftsgrad, Verfügbarkeit und Dislozierung angepasst werden müssten. Um auf reduziertem Niveau vielfältige Krisen bewältigen und unterschiedliche Angriffe abwehren zu können, müssten die in ihrer Gesamtstärke reduzierten Bündnisstreitkräfte flexibler und mobiler als bisher sein und im Bedarfsfall eine gesicherte Fähigkeit zum Aufwuchs besitzen. Sie müssten in einem begrenzten, aber militärisch signifikanten Umfang zusätzlich Sofort- und Schnellreaktionsverbände der Land-, Luft- und Seestreit-

kräfte umfassen, die in der Lage seien, ohne lange Warnzeit auf ein breites Spektrum an Eventualfällen zu reagieren.

Bei verringertem Steitkräfteniveau wachse die Notwendigkeit, eng zusammenzuarbeiten und die Ressourcen kostensparend gemeinsam zu nutzen. Der integrierten Militärstruktur, einschliesslich multinationaler Verbände, komme daher besondere Bedeutung zu [24]. Erst in Rom einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die Aussage, dass integrierte und multinationale europäische Strukturen, wie sie im Kontext einer europäischen Verteidigungsidentität vorgesehen sind, eine ähnliche Bedeutung haben könnten, wenn Vorkehrungen zur Gewährleistung der erforderlichen wechselseitigen Transparenz und Komplementarität zwischen den europäischen Entwicklungen und dem Bündnis getroffen würden.

Bis zuletzt umstritten waren die Aussagen zu den nuklearen Streitkräften des Bündnisses. Die französische Regierung hatte zwei alternative Formulierungsvorschläge vorgelegt, in denen herausgestellt wurde, dass die Nuklearstreitkräfte Frankreichs und Grossbritanniens eine eigenständige Abschreckungsfunktion hätten (und beide Länder daher auch in der Lage sein müssten, souverän über ihren Einsatz zu entscheiden). Mit einer Umformulierung der Ziffern 55 und 56 wurde den Gesichtspunkten Frankreichs Rechnung getragen. Dabei fiel auch die im ursprünglichen Entwurf enthaltene Aussage weg, dass Kernwaffen *«weapons of last resort»* seien [25]. Aus der neuen Formulierung könnte auch eine Rückkehr zum Prinzip der *«massiven Vergeltung»* herausgelesen werden, obwohl dies nicht intendiert ist.

Ausserdem distanzierte sich Frankreich von allen Aussagen zur Art und zum Einsatz der in Europa stationierten substrategischen Kernwaffen. Die übrigen NATO-Mitglider betonen darin, dass taktische Nuklearwaffen als wesentliches Bindeglied zu den strategischen Nuklearstreitkräften der USA beibehalten, jedoch deutlich verringert werden sollen. Das Bündnis wird künftig in Westeuropa ausschliesslich Flugzeuge mit konventionellen und nuklearen Waffensystemen dislozieren, die nötigenfalls durch einige seegestützte Systeme ergänzt werden könnten. Es bestehe jedoch kein Bedarf mehr an nuklearer Artillerie und bodengestützten Flugkörpern kurzer Reichweite, weshalb diese vollständig eliminiert werden sollen.

Im wesentlichen stellt das in Rom verabschiedete strategische Konzept eine politische Richtlinie dar, die noch weiter konkretisiert werden muss. Dies wird in ergänzenden Dokumenten des Militärausschusses erfolgen. Insofern wäre es vielleicht richtiger, das neue strategische Konzept nicht mit der MC 14/3 vom Dezember 1967, sondern mit den Ministeriellen Richtlinien vom Mai 1967 [26] zu vergleichen. Die neuen Dokumente werden auch das bisherige *«Conceptual Military Framework»* (CMF) von 1985 ersetzen,

in dem Aufträge an die NATO-Oberbefehlshaber (MNC) formuliert und Vorgaben für die Streitkräfteplanung gemacht wurden[27].

Bestenfalls ein Zwischenergebnis

Beide Dokumente, Erklärung von Rom und Strategisches Konzept, bieten – trotz der mit ihnen verfolgten Intentionen – keine abschliessenden Aussagen über Ziel, Aufgabe und Strategie des Bündnisses, mit denen die Atlantische Allianz mit Zuversicht das Jahr 2000 ansteuern könnte. Sie sind bestenfalls ein Zwischenergebnis, das den Stand von 1991 widerspiegelt.

Dafür gibt es eine Reihe von Erklärungen. Zum einen ist die Entwicklung in Osteuropa nach dem Auseinanderfallen der Sowjetunion derzeit nicht abzuschätzen. Deshalb lassen sich weder abschliessende Aussagen über die langfristigen Risiken noch über die Möglichkeiten der Kooperation formulieren. Es könnte sein, dass der Prozess der Destabilisierung in Mittel- und Osteuropa nicht nur massive wirtschaftliche Hilfsprogramme des Westens, sondern auch eine Öffnung des Bündnisses für Polen, für die Tschechoslowakei und für Ungarn erfordert. Es ist nicht mehr unwahrscheinlich, dass der Auflösungsprozess einen Grad erreicht, der die Entwicklung völlig neuer Sicherheitsstrukturen nötig macht. Wenn die NATO ihre gesamteuropäische Aufgabe ernst nimmt, müsste sie selbst den ersten Schritt tun zu einer Umwandlung in ein System kollektiver Sicherheit, das allen mittel- und osteuropäischen Staaten zum Beitritt offensteht.

Des weiteren ist es zweifelhaft, ob mit dem Vertrag von Maastricht wirklich der Weg in Richtung auf eine europäische Politische Union mit eigener Verteidigungsidentität unwiderruflich beschritten worden ist. Die verabschiedeten Dokumente bieten dazu jedenfalls nicht mehr als Formelkompromisse. Auch das Verhältnis zwischen dem sich vereinigenden Europa und Nordamerika wurde bisher nur in Umrissen skizziert. Auf dem Spiel steht der Anspruch der USA auf eine Weltführungsrolle, der sich in der Vergangenheit in hohem Masse auf das Bündnis gestützt hat und der die loyale Unterstützung seitens der Partner voraussetzt. Angesichts dieses Anspruches und der fortbestehenden Interessenunterschiede zwischen den Europäern ist noch nicht klar, wie die von Präsident Bush proklamierte *«partnership in leadership»* künftig aussehen soll und ob ein derartiges Konzept überhaupt realistisch ist.

Schliesslich ist die Zukunft des Bündnisses abhängig von der Zustimmung der Bevölkerung der Mitgliedstaaten. Werden die Vereinigten Staaten auch weiterhin zum internationalen Engagement bereit sein und erhebliche Streitkräfte in Europa belassen? Werden Kanada und Grossbritannien den Weg in Richtung auf ein System kollektiver Sicherheit in Europa mitgehen?

Die Perspektive eines höheren Masses an europäischer Verantwortung seitens der Europäer könnte den USA umgekehrt zum Vorwand für eine Reduzierung ihrer überseeischen Verpflichtungen dienen. Und werden die Europäer wirklich ihre nationalen Egoismen in einer handlungsfähigen gemeinsamen Politischen Union aufgehen lassen, die auch eine Verfügungsgewalt über Streitkräfte und (Nuklear?-)Waffen hat? Werden die Kontinentaleuropäer, in Sonderheit die Deutschen, zum globalen Krisenmanagement und *Peace-making* bereit sein, wenn dies im Ernstfall, wenn alle anderen Lösungen versagt haben, nicht nur eine ScheckbuchDiplomatie, sondern auch den Einsatz militärischer Mittel erfordert?

Wird es angesichts der Unübersichtlichkeit der Entwicklungen und Risiken in Zukunft überhaupt eine in sich geschlossene Strategie geben können? [28] Auch der Harmel-Bericht und die *«Flexible Response»* waren Kompromisse, mit denen die Unwägbarkeiten der Zeit ebenso wie unterschiedliche Interessenlagen mit diplomatischen Formeln überbrückt wurden. Was zählt, ist die Wirkung: einen politischen Rahmen abzugeben für konkrete Planungsaufgaben, die national und multilateral aufeinander abgestimmt in den nächsten Wochen und Monaten folgen müssen, wenn der Westen seine begrenzten Ressourcen mit einem Maximum an Wirkung zur Gestaltung der von Aussenminister *Baker* in seiner Rede im Juni 1991 in Berlin beschworenen *«Euro-Atlantic community that extends east from Vancouver to Wladiwostok»* [29] einsetzen will.

[1] Vgl. Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz vom 14. Dezember 1967, in: Europa-Archiv, Folge 3/1968, S. D 75–77. – [2] Vgl. «Londoner Erklärung» der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten vom 6. Juli 1990, in: Europa-Archiv, Folge 17/1990, S. D 456–460. Bereits mit der einen Monat zuvor verabschiedeten «Botschaft von Turnberry» hatte der NATO-Ministerrat der Sowjetunion und den anderen europäischen Ländern Freundschaft und Zusammenarbeit angeboten. Vgl. Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 8. Juni 1990 in Turnberry, in: Europa-Archiv, Folge 17/1990, S. D 447–453. – [3] Vgl. ebenda, S. D 453, sowie Communiqué der Ministertagung des Verteidigungsplanungs-Ausschusses in Brüssel vom 23. Mai 1990, in: Europa-Archiv, Folge 17/1990, S. D 445–447. – [4] Vgl. Die sicherheitspolitischen Kernfunktionen der NATO, Anhang zum Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats in Kopenhagen vom 7. Juni 1991, in: Bulletin, Nr. 66/1991, S. 527–529. – [5] Vgl. Communiqué von Kopenhagen, ebenda, S. 525–527. – [6] Vgl. Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats in Brüssel vom 18. Dezember 1990, in: Europa-Archiv, Folge 8/1991, S. D 207–214 (S. D 210). – [7] Vgl. Communiqué der KSZE-Aussenministerkonferenz in New York vom 3. Oktober 1990, auszugsweise in: Auswärtiges Amt (Hg.): Deutsche Aussenpolitik 1990/91. Eine Dokumentation, S. 193–194. Die ursprüngliche Absicht, dass alle europäischen Staats- und Regierungschefs das Ergebnis der 2+4-Verhandlungen billigen sollten, konnte aus Zeitgründen nicht realisiert werden. – [8] Vgl. «Charta von Paris für ein neues Europa». Erklärung des KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs in Paris vom 21. November 1990, auszugsweise in: Europa-Archiv, Folge 24/1990, S. D 656–666. – [9] Vgl. Dokument der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), verabschiedet in Wien am 17. Novem-

ber 1990, in: Europa-Archiv, Folge 18/1991, S. D 463–484. – [10] Vgl. Vertrag über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990, in: Europa-Archiv, Folge 24/1990, S. D 607–654. – [11] Vgl. Erklärung von Alma Ata der Präsidenten früherer Sowjetrepubliken vom 21. Dezember 1991, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Dezember 1991, S. 4. – [12] Vgl. die Botschaften von Staatspräsident François Mitterrand und Bundeskanzler Helmuth Kohl vom 18. April 1990 an den amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates und irischen Premierminister, Charles Haughey, und vom 6. Dezember 1990 an den amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates und italienischen Ministerpräsidenten, Giulio Andreotti, in: Europa-Archiv, Folge 11/1990, S. D 283, bzw. Europa-Archiv, Folge 1/1991, S. D 25–27. – [13] Vgl. die Botschaft zur gemeinsamen europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik von Bundeskanzler Helmuth Kohl und Staatspräsident François Mitterrand an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates und niederländischen Ministerpräsidenten, Ruud Lubbers, vom 14. Oktober 1991, in: Europa-Archiv, Folge 22/1991, S. D 571–574. – [13a] Vgl. Vertrag über die Schaffung der Europäischen Union, unterzeichnet von den Aussen- und Finanzministern der Europäischen Gemeinschaft am 7. Februar 1992 in Maastricht, in: Europa-Archiv, Folge 6/1992, S. D 177–254. – [14] In völkerrechtichen Gutachten wurde die Art. 26 und 87a GG 1967 und 1972 unterschiedlich interpretiert. Im ersten Fall wurden unter Federführung des BMVg und unter Mitzeichnung des AA und des BMJ keine Hindernisse für eine Beteiligung von Bundeswehreinheiten bei Friedensmissionen gesehen, im zweiten kam der damalige Rechtsberater des AA, Fleischauer, aus Anlass des Beitritts der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen zu dem Schluss, Einsätze der Bundeswehr seien nur zur Verteidigung und nur im NATO-Vertragsgebiet zulässig. – [15] Vgl. Erklärung über Frieden und Zusammenarbeit, verabschiedet von den Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats auf ihrer Tagung in Rom am 8. November 1991, in: Bulletin, Nr. 128/1991, S. 1033–1037. – [16] Vgl. Claire Tréan, Le renforcement des relations avec l'Est dominera le sommet de l'OTAN, in: Le Monde, 7. November 1991; diess., L'OTAN souhaite engager le dialogue avec les pays d'Europe de l'Est, in: Le Monde, 9. November 1991. – [17] Vgl. Gemeinsame Erklärung der Aussenminister James A. Baker und Hans-Dietrich Genscher vom 3. Oktober 1991, in: Bulletin, Nr. 109/1991, S. 863–864. – [18] Vgl. Erklärung des Nordatlantik-Kooperationsrates über Dialog und Partnerschaft vom 20. Dezember 1991, in: Der Tagesspiegel, 21. Dezember 1991, ferner Russland will der NATO beitreten. Botschaft Jelzins an den Kooperationsrat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. Dezember 1991. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten wurde durch den bisherigen sowjetischen Botschafter Afanassievsky in Brüssel vertreten. – [19] Vgl. H. K., Verabschiedung der neuen NATO-Strategie. Klare Worte zur amerikanischen Rolle in Europa, in «Neue Zürcher Zeitung», 9. November 1991; ders., Annäherung bei Verteidigungsrolle Europas. Bildung eines Nordatlantischen Kooperationsrates, in: «NZZ», 10./11. November 1991. – [20] Vgl. Jane E. Stromseth, The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960's, New York 1988. – [21] Vgl. Gesamtkonzept für Rüstungskontrolle und Abrüstung, verabschiedet von der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantik-Paktes in Brüssel am 30. Mai 1989, in: Bulletin, Nr. 53/1989, S. 469–476. – [22] Neben der Erklärung von Rom und dem Strategischen Konzept verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs zwei Erklärungen zu den Entwicklungen in der Sowjetunion und zur Lage in Jugoslawien, vgl. Bulletin, Nr. 128/1991, S. 1033–1048. Die französische Regierung enthielt sich bei ersterer der Stimme, da nach ihrer Auffassung eine derartige «politische» Erklärung nicht mit dem Charakter des Bündnisses vereinbar sei. – [23] Das neue Strategische Konzept des Bündnisses, verabschiedet von den Staats- und Regierungschefs des Nordatlantik-Paktes auf ihrer Tagung in Rom am 7. November 1991, ebenda, S. 1040. – [24] Mit dem Hinweis, dass diese Aussage nur für die betroffenen Mitglieder der integrierten Militärorganisation gelte, wurde hier – und an ähnlichen Stellen – deutlich gemacht, dass diese Aussagen von Frankreich nicht mitgetragen wurden. – [25] Vgl. SRG (91) 88 in der Fassung vom 6. November 1991, Ziff. 56. – [26] DPC/D (67)

23 vom 11. Mai 1967. Dieses Dokument – ebenso wie die MC 14/3 – sind weiterhin geheim und damit der Forschung nicht zugänglich. – [27] MC 299; vgl. Michael Reynolds, The Conceptual Military Framework, in: NATO's Sixteen Nations, Dezember 1985. – [28] Vgl. Lothar Rühl, Schlag nach bei Moltke oder Die neue NATO-Strategie, in: Die Welt, 12. November 1991. – [29] Vgl. The Euro-Atlantic Architecture: From West to East. Address by Secretary of State James A. Baker, III, to the Aspen Institute Berlin, 18. Juni 1991 (Manuskript).