

# Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 30. August 2011

[www.epd.de](http://www.epd.de)

**Nr. 35**

## Das neue »Strategische Konzept« der NATO im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs

Beiträge zu einem Fachgespräch der Evangelischen Akademie zu Berlin in  
Zusammenarbeit mit dem Friedensbeauftragten des Rates der EKD,  
Schriftführer Renke Brahms, und der Dienststelle Brüssel des  
Bevollmächtigten des Rates der EKD am 7. Juli in Berlin

### Impressum

Herausgeber und Verlag:  
Gemeinschaftswerk der  
Evangelischen Publizistik (GEP)  
gGmbH  
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3,  
60439 Frankfurt am Main.  
Briefe bitte an Postfach 50 05 50,  
60394 Frankfurt

Direktor:  
Jörg Bollmann  
Verlagsleiter:  
Bert Wegener  
epd-Zentralredaktion:  
Chefredakteur: Dr. Thomas Schiller

epd-Dokumentation:  
Verantwortlicher Redakteur  
Peter Bosse-Brekenfeld  
Tel.: (069) 58 098 –135  
Fax: (069) 58 098 –294  
E-Mail: [doku@epd.de](mailto:doku@epd.de)

Der Informationsdienst  
epd-Dokumentation dient der  
persönlichen Unterrichtung.  
Nachdruck nur mit Erlaubnis und  
unter Quellenangabe.

Druck: druckhaus köthen

## ■ Das neue »Strategische Konzept« der NATO

Die Stellung der NATO in der internationalen Sicherheitsarchitektur wird gegenwärtig neu bestimmt. Als effektivste multilaterale Sicherheitsorganisation übernimmt das nordatlantische Bündnis immer mehr Aufgaben, und damit nimmt auch seine

Verantwortung für den weltweiten Frieden zu.

Um die mit der Jahrtausendwende (genauer mit dem 11. September 2001) begonnene zweite Neuausrichtung der NATO seit Ende des Kalte Krieges aus friedensethischer Perspektive zu prüfen und zu diskutieren, haben die Evangelische Akademie zu

Berlin und die Evangelische Kirche in Deutschland, vertreten durch das Büro Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD und den Friedensbeauftragten des Rates der EKD, zu einem Fachgespräch nach Berlin-Schwanenwerder eingeladen.  
*(Einführung, Seite 4)*

---

### Quellen:

#### »Das neue ‚Strategische Konzept‘ der NATO im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs«

Fachgespräch der Evangelischen Akademie zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem Friedensbeauftragten des Rates der EKD, Schriftführer Renke Brahm, und der Dienststelle Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD, Berlin, 7.7.2011.  
Veränderte 2. Auflage.

## Aus dem Inhalt:

### »Das neue ‚Strategische Konzept‘ der NATO im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs« – Einleitung

---

- ▶ Dr. Rüdiger Sachau und Patrick Roger Schnabel:  
»Einführung in die Tagungsdokumentation« **4**

### Einführung

---

- ▶ Patrick Roger Schnabel:  
»Anliegen und Inhalte der Tagung. Einführung« **6**

### Eröffnungsvortrag

---

- ▶ Dr. Simon Koschut:  
»Community and normative change in the transatlantic area: The impact of domestic norms on regional security practices« **11**
- ▶ »Zusammenfassung des Einführungsvortrages« **12**

### Erste Diskussionsrunde: Zur Rolle der NATO

---

- ▶ Dr. Hans C. Graf-Sponeck:  
»Pro: Die spezifische Rolle der NATO in der internationalen Sicherheitsstruktur« **25**
- ▶ Dr. Jasper Wieck:  
»Contra: Die spezifische Rolle der NATO in der internationalen Sicherheitsarchitektur« **30**

### Zweite Diskussionsrunde: Zum Verhältnis von Zivilem und Militärischen

---

- ▶ Pastor Renke Brahm:  
»NATO and the comprehensive approach« **35**

### Dritte Diskussionsrunde: Zu den gegenwärtigen Chancen nuklearer Abrüstung«

---

- ▶ Regina Hagen:  
»Pro: Weg ohne Schritte? Nuclear powers on the way to ‚Global Zero‘« **39**
- ▶ Dr. Carlo Masala:  
»Contra: ‚Warum atomare Abrüstung schlecht für den Weltfrieden ist‘« **45**

### Thesen

---

- ▶ Dr. Ute Finck-Krämer:  
»Zusammenfassende Thesen: Friedensethische Schlussfolgerungen aus der Diskussion« **50**

## Einführung in die Tagungsdokumentation

Von Dr. Rüdiger Sachau und Patrick Roger Schnabel

**»Das neue ‚Strategische Konzept‘ der NATO im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs«. Fachgespräch der Evangelischen Akademie zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem Friedensbeauftragten des Rates der EKD, Schriftführer Renke Brahms, und der Dienststelle Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD, Berlin, 7.7.2011.**

Die Stellung der NATO in der internationalen Sicherheitsarchitektur wird gegenwärtig neu bestimmt. Als effektivste multilaterale Sicherheitsorganisation übernimmt das nordatlantische Bündnis immer mehr Aufgaben, und damit nimmt auch seine Verantwortung für den weltweiten Frieden zu. Um die mit der Jahrtausendwende (genauer mit dem 11. September 2001) begonnene zweite Neuausrichtung der NATO seit Ende des Kalten Krieges aus friedensethischer Perspektive zu prüfen und zu diskutieren, haben die Evangelische Akademie zu Berlin und die Evangelische Kirche in Deutschland, vertreten durch das Büro Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD und den Friedensbeauftragten des Rates der EKD, zu einem Fachgespräch nach Berlin-Schwanenwerder eingeladen.

In der Denkschrift des Rates der EKD von 2007 »Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen« (EKD-Friedensdenkschrift) findet sich folgender zentraler Absatz zur Rolle der NATO:

*»Die NATO versteht sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr als reines Verteidigungsbündnis, sondern als eine Sicherheitsorganisation, die neben der Aufrechterhaltung einer Sicherheitsgarantie für ihre Mitglieder den Stabilitätsraum Europa durch Kooperation und Aufnahme von Neumitgliedern ausweitete. Mit ihren Truppen, ihrer Kommandostruktur und ihrer jahrzehntelangen Erfahrung in multinationaler militärischer Zusammenarbeit hält sie sich darüber hinaus für Maßnahmen internationaler Krisenbewältigung und Friedenssicherung bereit. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Wegfall der alle Mitglieder einigenden Bedrohung ist allerdings unter ihnen Konsens über Rolle, Strategien und konkrete Operationen des Bündnisses schwieriger geworden. Auffassungsunterschiede müssen offener ausgetragen werden und sollten nicht der Bündnistreue untergeordnet werden. In den Einsatzgebieten, z.B. in Afghanistan, ist immer deutlicher erkennbar, dass militärischer Einsatz allein nicht Frieden, wirtschaftlichen Aufschwung und demokratisches*

*Zusammenleben bewirkt, dass die Herstellung eines »sicheren Umfelds« und der Wiederaufbau gleichzeitig und nicht nacheinander zu verwirklichen sind. Eine wesentlich engere Zusammenarbeit mit den Internationalen Organisationen, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie lokalen Kräften ist erforderlich. Ein Einsatz der NATO außerhalb des Beistandsgebietes (oder gar weltweit) ohne Mandatierung durch die UN entspricht nicht den oben genannten Anforderungen an den Einsatz rechtserhaltender militärischer Gewalt.«*

Im November 2010 hat sich die NATO ein neues strategisches Konzept gegeben. Bereits am 2. November 2010, noch vor dessen Verabschiedung, fand in der Evangelischen Akademie zu Berlin eine Podiumsdiskussion statt, die die Entwicklung der NATO in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der Forderungen der Friedensdenkschrift beurteilen und daraus Vorstellungen von der Weiterentwicklung des Bündnisses ableiten sollte. Jetzt, ein halbes Jahr nach der Veröffentlichung des neuen Konzepts hielten die Veranstalter es nun für angebracht, das vom NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen vorgelegte und von den NATO-Mitgliedstaaten beschlossene Strategiepapier vor dem Hintergrund der damals formulierten Vorstellungen einer weiteren und genaueren Betrachtung zu unterziehen.

Dazu wurden drei Fragestellungen entwickelt:

**1.) Die spezifische Rolle der NATO in der internationalen Sicherheitsarchitektur:** Seit dem Ende des kalten Krieges steht die NATO vor der Wahl, sich vollständig neu zu verfassen, um ihre Kernaufgabe des territorialen Verteidigungsbündnisses unter neuen Bedingungen weiter zu erfüllen, oder diese Kernaufgabe durch eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs so neu zu bestimmen, dass sie in ihren bestehenden Strukturen im wesentlichen weiterhin sinnvolle Antworten geben kann. Sie hat sich für die zweite Möglichkeit entschieden. Dabei gerät sie jedoch in Konflikt mit anderen Akteuren der internationalen Sicherheitsarchitektur, z.B. EU, OSZE, UN sowie mit zivilgesellschaftlichen Gruppen. Zahlreiche Sicherheitsfragen werden in der Folge militarisiert, bzw. um eine militärische Komponente erweitert, deren Sinn fraglich ist. Grenzen zwischen polizeilichen und militärischen Mitteln verschwimmen. Die prinzipielle Annahme einer NATO-Zuständigkeit läuft Gefahr, zur »eh-da-Falle« zu werden, da die NATO über schnell mobilisierbare Einheiten verfügt, derweil die Prozedu-

ren der Mobilisierung von EU/UN-Truppen oder zivilen Einsatzkräften komplizierter sind. Aus dem gleichen Grund wird ein Auf- oder Ausbau ziviler Kapazitäten in anderen Bereichen (Cyber-Kriminalität; Katastrophenhilfe etc.) verschleppt, der durchaus sachgerecht wäre.

**2.) Die NATO, vernetzte Sicherheit und civil military cooperation:** Der Begriff der vernetzten Sicherheit und die Vorstellungen über zivil-militärische Kooperation bieten der NATO die Möglichkeit, ihren erweiterten Sicherheitsbegriff zu rechtfertigen und gleichzeitig Befürchtungen einer Militarisierung dieses Begriffs entgegenzutreten. Doch für beide Begriffe gibt es keine gemeingültige Definition. Die Unklarheit der Begriffe kann jedoch genau dazu führen, dass die Grenzen von militärischen, zivilen und zivilgesellschaftlichen Aufgaben in der Herstellung und Wahrung von Sicherheit verschwimmen. Dies ebnet aber genau einer Militarisierung des Begriffs die Bahn. Das Zusammenspiel verschiedenster Faktoren und Akteure (Kohärenz) bedeutet keine gemeinsame Zuständigkeit für alle Bereiche. Um die Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit militärischen und zivilen Handelns zu erhalten, müssen Überschneidungen weitmöglichst reduziert werden. Vorstellungen der NATO, selbst zivile (Katastrophen-Reaktions)kapazitäten zu entwickeln, widersprechen dieser Trennung genauso wie der Anspruch, zivile Akteure zu koordinieren, bis diese übernehmen können. Der Vorrang von Zivil (militärische Intervention als *ultima ratio*) und die Eigenständigkeit ziviler und zivilgesellschaftlicher Akteure muss sich gerade auch strukturell ausdrücken.

**3.) Weg ohne Schritte? – Nuclear powers on the way to »global zero«:** Seit dem NPT besteht eine weitgehende Einigkeit, dass die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern ist und deren bestehende Bestände langfristig reduziert werden sollen. Seit dem Ende des Kalten Krieges werden die Forderungen nach einem vollständigen Bann wieder vernehmbarer. Unter dem Eindruck der veränderten Sicherheitslage und neuer Bedrohungen (internationaler Terrorismus) fordern sogar ehemals strikte Befürworter nuklearer Abschreckung die drastische Reduzierung oder sogar Abschaffung von Atomwaffen. Präsident Barak Obama hat die vollständige Abschaffung (global zero) zu einem sehr langfristigen Ziel der USA erklärt. Die Unterzeichnung des START II Vertrages ist ein Schritt in diese Richtung. Hinsichtlich der völkerrechtlich ohnehin umstrittenen Praxis der nuklearen Teilhabe im Rahmen der NATO

werden jedoch keine Schritte unternommen, obwohl etwa die deutsche Bundesregierung einen Abzug der strategischen Systeme von deutschem Boden befürwortet. Hinderlich wirkt zudem das klare Bekenntnis des NATO- und EU-Staats Frankreich zu seiner eigenen Nuklearkapazität und zur Notwendigkeit nuklearer Abschreckung.

Da sich eine solche Analyse und Diskussion dieser umfassenden Fragen nur schlecht *coram publico* unternehmen lässt, haben wir diesmal zu einem Fachgespräch ins Tagungshaus Schwanenwerder eingeladen. Ziel war nicht nur eine kritische Würdigung aus friedensethischer und politischer Sicht, sondern ein wirklicher Austausch zwischen solchen Positionen, die den eingeschlagenen Weg für richtig halten, und solchen, die sich ein anderes Ergebnis gewünscht hätten. Deshalb war die Tagung als Austausch gegenläufiger Positionen konzipiert, die sich jeweils zustimmend oder ablehnend zu vorformulierten Thesen für ausgewählte Themenbereiche verhalten sollten. Ihrer kurzen Präsentation folgte jeweils eine ausführliche Aussprache, die den *Chatham-House-Rules* folgte, und daher hier nicht wiedergegeben ist. Damit die Früchte des Austausches dennoch einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, erhalten die Referenten hier nun die Gelegenheit, ihre auf Grundlage der Diskussionen überarbeiteten Papiere nebeneinanderzustellen. Gerahmt wird die Dokumentation durch eine Einführung, die die Anliegen hinter den vorformulierten Thesen explizit macht, und durch eine thesenförmige Zusammenfassung, wie sie aus Sicht der Friedensbewegung formuliert werden kann. Die Auswahl der Themen bleibt zwar beschränkt, aber die Beispiele können doch beanspruchen, zentrale friedenspolitische Anliegen aufzugreifen.

Wir danken allen, die sich und ihre Thesen dem Austausch auf Schwanenwerder gestellt haben, und allen, die sich an den regen Diskussionen darüber beteiligt haben. Diese Dokumentation soll einen Beitrag zum größeren Diskurs über die Zukunft der europäischen und globalen Sicherheitsarchitektur leisten und wir würden es begrüßen, wenn die hier niedergelegten Gedanken – gerade in der abgebildeten Kontroverse – den Anstoß zu weiteren Gesprächen und Austauschen geben könnten.

Dr. Rüdiger Sachau, Direktor  
der Ev. Akademie zu Berlin

Pfr. Patrick Roger Schnabel, Stellv. Leiter  
EKD-Büro Brüssel



## Anliegen und Inhalte der Tagung – Einführung

Von Patrick Roger Schnabel, EKD-Büro Brüssel

**»Das neue ‚Strategische Konzept‘ der NATO im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs.«  
Fachgespräch der Evangelischen Akademie zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem Friedensbeauftragten des Rates der EKD, Schriftführer Renke Brahms, und der Dienststelle Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD, Berlin, 7.7.2011.**

### Zur Diskussion: Das neue Strategische Konzept der NATO

Die Formulierung eines »Strategischen Konzepts« dient der Analyse der Herausforderungen, denen sich das Bündnis gegenüber sieht, und benennt die Instrumentarien, die zu ihrer Bewältigung notwendig sind. Dabei ist das veröffentlichte Konzept als politisches Statement nur ein Teil der militärischen Hintergrundstrategie, die selbst unveröffentlicht bleibt, und die die Detailzeichnungen zur groben Skizze dieser politischen Richtungsanzeige enthält. Daraus folgt für eine Analyse des Konzepts, dass diese immer auch die Umsetzungsebene mit im Blick haben muss, da nur von hier die vollständige »Agenda« abgeleitet werden kann. Zugleich muss man sich bewusst machen, dass die oft offenen oder mehrdeutigen Formulierungen, die dem politischen Kompromiss geschuldet sind, in der Praxis von einzelnen NATO-Mitgliedern sehr unterschiedlich interpretiert und entsprechend implementiert werden (können).

Betrachtet man das Konzept von einer explizit friedensethischen und friedenspolitischen Warte aus – wie sie etwa in den Ausführungen in der Friedensdenkschrift der EKD (s. Vorwort) zum Ausdruck kommen – liegt eine Frage obenauf: die nach der Selbstbeschreibung der NATO als Sicherheitsorganisation und ihre Selbstverortung in der internationalen Sicherheitsarchitektur. Mit ihrer Präferenz auf dem Multilateralismus wird eine friedenspolitische Kritik daher immer nach dem Verhältnis der NATO zu den anderen internationalen Akteuren und insbesondere den Vereinten Nationen fragen. Auch die anderen hier ausgewählten Themen ergeben sich aus den friedenspolitischen Prioritäten.

Die Diskussion war von uns kontrovers angelegt: nicht nur, um der Spannung in der Diskussion willen, sondern auch aus dem ehrlichen Interes-

se, friedensethische und sicherheitspolitische Perspektiven in einen echten Austausch zu bringen, Binnendiskurse zu sprengen und dabei voneinander zu lernen. Dabei hat sich herausgestellt, dass manche Anfragen vonseiten der Friedensbewegung an das neue Konzept auch von Militärs und Diplomaten geteilt werden. Dies gilt insbesondere für die Frage nach dem Aufgabenspektrum, das für die NATO angemessen und auch zu bewältigen ist. Eine Überforderung schadet nicht nur dem Anliegen, Sicherheit und Stabilität zu fördern, sondern auch dem Ansehen der NATO.

### Selbstverständnis und Fremdwahrnehmung: Die aktuelle Rolle der NATO

*Raison d'être* der NATO während der ersten vierzig Jahre ihres Bestehens war der Kalte Krieg und ihr Gegenüber, der Warschauer Pakt. Als Verteidigungsbündnis ihrer Mitglieder galt sie, insbesondere für ihre europäischen Mitgliedstaaten, als sicherheitspolitische Lebensversicherung, die durch das militärische Kapital insbesondere der Supermacht USA gedeckt war. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation verlor die NATO aber nicht, wie es hätte erwartet werden können, ihre Relevanz oder gar ihre Existenzberechtigung. Im Gegenteil wurde für viele Staaten Mittel- und Osteuropas die freiwillige Mitgliedschaft im Bündnis zur begehrten Alternative nach dem Ende der erzwungenen Mitgliedschaft im Warschauer Pakt. Gerade, um nicht wieder unter die Hegemonie einer Großmacht mit expliziten Herrschaftsansprüchen zu geraten, stellte man sich gern unter den Schutz jener Großmacht jenseits des Atlantik, deren Schutz entsprechende Freiheits- und Unabhängigkeitsgarantien bedeutete. Zudem galt der NATO Beitritt psychologisch als wichtiger Schritt der Integration in das europäische Ordnungsgefüge, das deutlich schneller realisierbar war als der Beitritt zur EU und deutlich mehr Vorteile und mehr Prestige versprach als der Beitritt zum Europarat.

Die Kernfunktion des Bündnisses – die Allianz für eine gemeinsame Verteidigung des Vertragsgebiets – war jedoch jetzt höheren Legitimitätsansprüchen gegenüber den eigenen Bevölkerungen ausgesetzt: insbesondere in den »alten« Bündnisstaaten. Der Verteidigungsfall war deutlich unwahrscheinlicher geworden, die Befürchtungen der Neumitglieder richteten sich hauptsächlich

gegen einen Staat, dessen tatsächliche militärische Operabilität zweifelhaft geworden war und dessen verbleibende Druckmittel, vor allem die Rohstoffversorgung, kaum mit militärischen Mitteln zu lösen war. In den Bemühungen, Russland auf eine ihm angemessene Weise in das neue globale politische System und seine neue Sicherheitsarchitektur zu integrieren, konnte das Fortbestehen der NATO sogar als Hindernis empfunden werden.

Da aber gleichzeitig der politische Wille vorhanden war, die NATO nicht aufzugeben, sondern ihre sicherheitspolitische Relevanz vor dem Hintergrund der geschwächten Primärfunktion zu erhalten, war die Öffnung für neue Aufgaben vorprogrammiert. Die jeweilige sicherheitspolitische Lage der beiden Jahrzehnte nach dem Fall des Sowjetsystems bot hierfür auch ausreichende Anknüpfungspunkte.

Heute darf aber gefragt werden, ob sich die NATO mit der neuen, weiten Aufgabenbeschreibung nicht bereits überfordert. Ein Teilnehmer der Diskussion erinnerte daran, dass ein Schweizer Militärmesser, bei dem man alle Funktionen ausklappt, zum Gebrauch untauglich ist. Neben der normativen Frage, ob die NATO der (politisch) geeignete Akteur für weltweite Krisenintervention ist, stellt sich auch die praktische der Machbarkeit.

Afghanistan etwa wird nur mit viel PR-Aufwand als Erfolg zu deklarieren sein, der darauf aufbaut, das vor dem Rückzug der Truppen ein Rückzug von den ursprünglich gesteckten Zielen erfolgt ist. Die Kernfrage, ob am Ende mehr oder weniger Sicherheit für die Afghanen steht, wird aber der Maßstab der Bewertung aus friedenspolitischer Sicht sein. Dabei geht es nicht um ein Gegenüber von friedens- und sicherheitspolitischen Perspektiven: Es ist das Anliegen der Akteure der Zivilen Konfliktbearbeitung, gerade auf die fatalen Folgen des Fehlens »menschlicher Sicherheit« (als geistige und körperliche Unversehrtheit durch die Gewährleistung grundlegender justizieller, politischer und sozialer Rechte) für die politische Stabilität hinzuweisen.

Viel wird daher davon abhängen, ob sich die NATO als lernende Organisation erweist. Der jüngste Einsatz in Libyen mag da Zweifel aufkommen lassen. Wieder wurde – von politischer Seite – zu schnell nach der vermeintlich einfachen militärischen Lösung gerufen, ohne militärische Erfahrungen hinsichtlich einer Erfolgs- und

Folgenabschätzung solcher Einsätze ausreichend zu berücksichtigen.

Dennoch machte der Austausch auch Hoffnung, dass sich Ansätze eines unbedachten militärischen Interventionismus von selbst überleben: auch und gerade innerhalb der NATO. Schon Libyen hat gezeigt, dass die USA derzeit und mittelfristig weder (finanziell) fähig noch (geostategisch) interessiert sind, weiterhin die militärisch führende Rolle in Europa und seinem Umfeld zu spielen. Das Bündnis bleibt als Lebensversicherung bestehen, andere sicherheitspolitische Aufgaben werden aber auf Europa übergehen. Hier sind die Kapazitäten deutlich begrenzter und der politische Rückhalt für derartige Operationen ebenso. Zudem wird damit die Notwendigkeit größer, die bestehenden Reibungsflächen zwischen EU und NATO zu vermindern, wodurch die zivile Expertise der EU wieder gefragt werden könnte – vorausgesetzt, sie überwindet ihre eigenen Abstimmungsschwierigkeiten in außenpolitischen Fragen. Aber auch dafür wird der Druck schlicht höher, wenn die Option, auf die NATO ausweichen zu können, unwahrscheinlicher wird.

Die geostrategische Neuausrichtung der USA, die ihren Blick zunehmend vom Atlantik auf den Pazifik lenken, verdeutlicht aber auch ein anderes: Als regionales Verteidigungsbündnis hat die NATO sicher nicht ausgedient. Der Aufbau regionaler Sicherheitsstrukturen auch in anderen Weltregionen wird sie vielmehr komplementieren und damit auch entlasten müssen.

Eine solche neue Sicherheitsarchitektur wird jedoch, wieder in friedenspolitischer Perspektive, nur effektiv und nachhaltig für menschliche Sicherheit sorgen können, wenn sie sich im Rahmen eines gestärkten Multilateralismus entwickelt. Der Zirkelschluss, die NATO müsse tätig werden, weil die VN es nicht könnten, weshalb die VN wegen ihrer relativen Bedeutungslosigkeit nicht gestärkt werden müssten, muss durchbrochen werden. Jedweder Selbstmandatierung regionaler Akteure zum souveränitätsverletzenden Eingriff in Konflikten muss eine klare Absage erteilt werden. Gleichzeitig muss das Völkerrecht so ausgebaut werden, dass kein Akteur in die Versuchung geführt wird, auf der Grundlage relativ schwammiger Konzepte wie der *responsibility to protect* nach eigenen Prioritäten ausgewählte Konflikte zum sicherheitspolitischen Experimentierfeld zu machen.

### »Vorrang für Zivil«? – Das Verhältnis der NATO zu zivilen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei Einsätzen

Auch ist die Frage, ob regionale Sicherheitsbündnisse so selbstverständlich auf militärischen Kapazitäten aufbauen müssen, wie die NATO das bislang tut. Steht nur dieses Instrumentarium zur Verfügung, ist es naheliegend, es im Konflikt- und Krisenfall auch (primär) einzusetzen. Es ist jedoch keinesfalls zwingend, Sicherheit auch vor bewaffneten Konflikten allein durch den Auf- und Ausbau militärischer Fähigkeiten zu schaffen.

Es ist eine richtige und wichtige Erkenntnis, dass Sicherheit heute umfassender gedacht werden muss als in den Kategorien bewaffneter Konflikte in und zwischen Staaten. Allerdings muss die Konsequenz daraus nicht die »Versicherheitung« der sicherheitsrelevanten Faktoren und damit einhergehend eine Militarisierung der Reaktionsmechanismen sein. Insofern sind Überlegungen der NATO, selbst zivile Kapazitäten aufzubauen, konsequent und doch die falsche Konsequenz.

Vielmehr bedarf es einer klareren Analyse der Ursachen von Konflikten und damit der Bedingungen ihrer Verhinderung, Eindämmung, Schlichtung und Überwindung. Dabei muss es ein klares Tableau der möglichen Instrumentarien geben, von denen die militärische Intervention nur als *ultima ratio* unter sehr engen Bedingungen in Frage kommen kann. Wichtiger als die Frage nach diesen Bedingungen ist jedoch zunächst die Zuschreibung der anderen Instrumentarien: Gäbe es hierfür ernsthafte Konzepte, würde sich die Frage nach militärischem Eingreifen vermutlich deutlich seltener stellen. Dazu gehört auch die Frage, ob es nicht an der Zeit wäre, eher polizeiliche Aufgaben durch (ggf. gendarmerieartig organisierte, schwer bewaffnete) internationale Polizeieinheiten wahrnehmen zu lassen, um die ständige Vermischung mit militärischen Mitteln und Methoden zu verhindern.

Die Frage, die damit aber an größter Relevanz gewinnt, ist die des praktischen Arbeitsverhältnisses der unterschiedlichen Akteure in Einsätzen der Konfliktbearbeitung. Im Moment ist dieses Verhältnis angespannt, weil die Voraussetzungen für gute Kooperation fehlen. Das von allen NATO-Staaten für sich in Anspruch genommene Primat des Politischen vor dem Militärischen korrespondiert im Einsatz nicht mit einem Primat des Zivilen über das Militärische. Mithin findet die Koordinierung der verschiedenen Akteure notgedrungen über den oder sogar durch den stärksten

Akteur vor Ort, die Militärführung, statt. Durch die neuerdings von der Bundesregierung verlangten Kooperationsvereinbarungen zwischen Bundeswehr und zivilgesellschaftlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktbearbeitung in Afghanistan wird diese fragwürdige Hierarchisierung sogar befördert.

Dennoch steht außer Frage, dass menschliche Sicherheit nur im Zusammenspiel der Instrumente und ihrer Akteure erreicht werden kann. Die notwendige Kohärenz, Kooperation und Komplementarität kann jedoch nur erzielt werden, wenn das Verhältnis reflektiert und neu bestimmt wird. Die Normativität des Faktischen kann nicht zum alleinigen Maßstab genommen werden: Nimmt man den Vorrang des Zivilen ernst, der ja letztlich auch den Konfliktparteien als Zielvorstellung vor Augen geführt werden soll, muss er sich auch in der Organisation der Zusammenarbeit niederschlagen. Und dafür vor allem zunächst einmal in der Anerkennung der Unterschiedlichkeit der Bereiche. Zivilgesellschaftliche Tätigkeit, staatliches ziviles und polizeiliches Handeln und militärische Eingriffe sind Bereiche, die je einer eigenen Logik folgen, die nicht ohne Anstrengungen, ohne gegenseitige Akzeptanz und Respekt in einem Gesamtkonzept zusammen kommen können.

Hilfreich wäre, wenn bei einer VN-mandatierten Mission – und nur solche können völkerrechtlich für die NATO in Frage kommen – die Koordination der Akteure verpflichtend durch einen von den VN legitimierten zivilen Einsatzleiter vorgenommen würde, dessen Rolle über reine *civil-military coordination* hinausgehen müsste. Derzeit wird diese Führungsrolle etwa in Afghanistan vonseiten der Politik primär dem jeweiligen militärischen Kommandeur zugeschrieben, so dass die schon von den Mitteln her gegebene Asymmetrie sich auf der Organisationsebene dupliziert. Auch hier muss die Unterscheidung der Mandate klar sein: Der Zivilist soll nicht den jeweiligen militärischen Oberbefehlshaber in dessen genuinen Kompetenzen einschränken, sondern das politische Gesamtkonzept vertreten und durchsetzen.

Allerdings muss auch hier darauf geachtet werden, dass die Eigenständigkeit von zivilgesellschaftlichen (im Vergleich zu zivilen staatlichen) Akteuren nicht beeinträchtigt wird. Ein Qualitäts- und Alleinstellungsmerkmal gerade der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegt im Subsidiaritätsprinzip. Es schafft durch die Gewährleistung finanzieller Absicherung einerseits und inhaltlich-organisatorischen Unabhängigkeit andererseits



die besten Bedingungen für zivilgesellschaftliche Akteure, die Instrumente ziviler Konfliktbearbeitung flexibel und in enger Abstimmung mit den Partnern vor Ort einzusetzen.

Einige der unter der Maßgabe, »vernetzte Sicherheit« zu erreichen, angestrebten Änderungen im Verhältnis staatlicher zu zivilgesellschaftlichen Akteuren laufen Gefahr, dieses erprobte und bewährte Prinzip der Aufgabenverteilung zuungunsten der zivilgesellschaftlichen Kräfte zu verschieben. Durch die einseitige Betrachtung der Aufgaben von Konfliktbearbeitung und Entwicklung aus sicherheitspolitischer Perspektive und die damit einhergehende Betonung der Rolle der Bundeswehr wird die Zuordnung militärischer und ziviler Kräfte zur politischen Frage.

Eine Regierung verfügt aber nicht über die freien Träger und auch aus der Mittelzuweisung in der EZ folgt keine Unterordnung dieser Organisationen unter ihre eigenen politischen Zielbestimmungen. Im Gegenteil sichert das Subsidiaritätsprinzip die gesellschaftliche Selbstbestimmung unter wechselnden politischen Ausrichtungen auf Regierungsebene. Die Grenze zwischen staatlichem Handeln und gesellschaftlichem Handeln, das nach freiheitlichem Verständnis staatliche Förderung auch dann erwarten kann, wenn es seine Freiheit selbstbestimmt und ggf. auch in Abgrenzung zu staatlichem Handeln ausübt, muss gewahrt bleiben.

Staatliches ziviles, staatliches militärisches und zivilgesellschaftliches Handeln sind komplementär, werden aber nicht zentral gesteuert. Komplementarität setzt Abstimmung und Koordination voraus, wo diese sinnvoll oder notwendig ist. Eine kohärente Herangehensweise vor Ort setzt voraus, dass die Akteure einander kennen und nicht zum gegenseitigen Schaden handeln und sich gemeinsamer Zielsetzungen bewusst sind.

Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure handeln aber mit unterschiedlichen Mandaten und in gegenseitiger Unabhängigkeit. Eine Koordination aller Kräfte durch einen einzelnen Akteur widerspricht diesem Ansatz. Sie gefährdet auch die Wahrnehmung der zivilen Akteure als unabhängig, d.h. als weniger von Eigeninteressen geleitet als das bei staatlichen Akteuren notwendig der Fall ist. In vielen Fällen kann auch der Staat von der Aktivität unabhängiger Akteure profitieren, weil ihnen Handlungsoptionen offen stehen, die ihm selbst aus politischen Gründen verwehrt sind. Diese Optionen hängen aber an der Wahr-

nehmung der zivilgesellschaftlichen Akteure als unabhängig.

Während also eine stärkere Abstimmung der Bundesressorts (einschließlich der Überwindung überkommener Ressortkonkurrenzen) sinnvoll ist, müssen Bestrebungen, auch die zivilgesellschaftlichen Akteure in ein »staatliches Gesamtkonzept« oder in eine Struktur »vernetzter Sicherheit« (unter diesem Begriff oder anders umschrieben) einzubeziehen, weiterhin kritisch betrachtet werden. Zentralistische und etatistisch-steuerungsorientierte Ansätze sind ungeeignet, die Kohärenz, Komplementarität und Koordination zu gewährleisten, die notwendig ist, um die unterschiedlichen Instrumente und Akteure der Konfliktbearbeitung zum besten Erfolg zu führen. Erfolg hat zur Bedingung, dass die Gewährleistung menschlicher Sicherheit im Vordergrund aller außenpolitischen Handlungsbereiche steht und der Einsatz der Instrumente auf dieses Ziel ausgerichtet ist.

Pläne der NATO, eigene »zivile« Kapazitäten zu schaffen, bleiben auch vor diesem Hintergrund kritisch zu betrachten. Die NATO braucht Schnittstellen zum Zivilen, um die notwendige Koordination zu erzielen – das Zivile muss aber den Zivilen vorbehalten bleiben, wenn es seiner eigenen Logik folgen soll. Auch deshalb wäre es geboten, die Gesamtkoordination eben nicht faktisch dem Militär zu überlassen, sondern entsprechende VN-Strukturen in Einsatzgebieten zu implementieren.

### **Die »nukleare Teilhabe« in der NATO und die Vision der atomwaffenfreien Welt**

Die NATO steht, gerade als politisches Bündnis, über diese konkreten Fragen des Einsatzes hinaus aber auch in einer weitergefassten politischen Verantwortung. In der Frage, wie sie sich zum Primat der VN verhält, ist das bereits angeklungen. Nur die Selbstbeschränkung starker Akteure kann letztlich diesem Primat zur Geltung verhelfen. Doch die NATO trägt auch noch in anderen Fragen Verantwortung, insbesondere in der Rüstungspolitik, weil sie in sich wesentliche Militärmächte vereinigt, und weil ihre Politik natürlich Signalwirkung auf andere Staaten, insbesondere Russland, aber auch aufstrebende Mächte wie Brasilien hat.

Unter den Abrüstungsfragen ist die vielleicht symbolträchtigste die der nuklearen Abrüstung. Hier gab es in den letzten Jahren einige vielver-

sprechende Entwicklungen. Die vielleicht überraschendste war, dass einige der alten »Falken« der US-Außenpolitik – namentlich George P. Shultz und Henry A. Kissinger – dazu aufriefen, eine atomwaffenfreie Welt zu schaffen: aus der nüchternen Erkenntnis, dass der militärische Wert der Waffen extrem gering geworden ist, während die aktuellen Bedrohungen wie der internationale Terrorismus und *failing/failed states* die verbliebenen Arsenale selbst zur Gefährdung werden lassen. Die wohl überragendste Entwicklung war, dass der amtierende US-Präsident sich diese Vision von »*global zero*« zu eigen machte, wenn auch mit vielen Bedingungen und in sehr langer Perspektive.

Doch es gab auch konkrete Schritte. Am 8. April 2010 unterzeichneten US-Präsident Obama und Russlands Präsident Medwedjew den umfassendsten atomaren Abrüstungsvertrag seit zwei Jahrzehnten. Das neue START-Abkommen verpflichtet beide Staaten, die Zahl ihrer nuklearen Sprengköpfe innerhalb von sieben Jahren auf 1550 zu reduzieren. Die Zahl der Trägersysteme soll auf jeweils 800 sinken. Am 4. Mai 2010, zu Beginn der Revisionskonferenz für den Atomwaffensperrvertrag, veröffentlichten die USA die aktuellen Zahlen über ihr nukleares Arsenal – ein klares Bekenntnis zu Transparenz und Verhandlungswillen. Schon vorher hatte Obama die Nukleardoktrin so eingeschränkt, dass zukünftig nukleare Angriffe auf Nicht-Atommächte ausgeschlossen werden.

Und in Deutschland stand erstmals in einem Koalitionsvertrag – auf Drängen der FDP –, dass sich die Bundesregierung um den Abzug der verbliebenen US-Atomwaffen auf deutschem Boden bemühen werde. Diese Waffen, für deren eventuellen Einsatz auch deutsche Soldaten herangezogen würden, sind Teil der »nuklearen Teilhabe« in der NATO. Dieses »*sharing*« nuklearer Kapazitäten ist einerseits ein hoher Vertrauensbeweis der Bündnispartner untereinander, andererseits aber völkerrechtlich höchst fraglich, steht es doch in Spannung zum Geist des Atomwaffensperrvertrages.

Innerhalb der NATO ist es vor allem Frankreich, das schon die Diskussion an sich am liebsten abblocken würde. Es gehöre zur französischen Seele, Atommacht zu sein. Hier zeigt sich, dass es nicht um den strategischen Nutzen geht, sondern

um den politischen Status, der mit dem Atomwaffenbesitz verknüpft ist. Allerdings ist Frankreich hier unter den Westeuropäern allein: Die Briten sind, eher pragmatisch orientiert, längst dabei, sich auf Minimalabschreckung herunterzurüsten. Damit schlagen sie einen Weg ein, der von vielen als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur totalen Abrüstung gesehen wird. Sollten sich alle Atom-mächte darauf verständigen können, zunächst auf dieses Maß der »*minimum deterrence*« zu gehen, wäre schon viel erreicht: hinsichtlich des Durchbrechens der Logik eines Wettrüstens, hinsichtlich der Sicherheit der verbleibenden Arsenale, hinsichtlich der mit den Atomwaffen verbundenen immensen Kosten und nicht zuletzt hinsichtlich der Signalwirkung für die Realisierbarkeit der langfristigen Vision. Anders als Frankreich geht es vielen der zentral- und osteuropäischen Staaten, die noch an der Teilhabe festhalten wollen, nicht um politischen Status, sondern um verlässliche Sicherheitsgarantien. Diese gerade im Rahmen der NATO zu schaffen, ist die wichtigste Herausforderung, um die nukleare Abrüstung voran zu treiben. Leider bleibt das Konzept in diesem Bereich sehr vage. Angesichts der günstigen Entwicklungen der letzten Jahre hätte hier mehr möglich sein können.

### Die NATO als Bündnis voller Spannungen

Der letzte Punkt zeigt, dass auch in der NATO nicht strategische Ratio, sondern vor allem politisches Kalkül dominieren. Darum ist für ein Verständnis aller Probleme, mit denen das Bündnis kämpft, das Verständnis der NATO als heterogener Staatengemeinschaft erforderlich. Der Einleitungsvortrag liefert diese Folie, vor der das Konzept mit seinen Ambiguitäten und Spannungen erst wirklich verstanden werden kann. Er beschreibt die NATO als Werte-, Kommunikations- und Handlungsgemeinschaft, indem er die hinter den Sachthemen versteckten normativen Differenzen in der Weltsicht ihrer Mitglieder analysiert und offen legt. Erst durch dieses Entdecken und Aufdecken der teilweise völlig divergenten nationalen Identitäten und Interessen kann die NATO in ihren Widersprüchlichkeiten verstanden werden – von der Unfähigkeit, das Wettrüsten und den Dauerkonflikt ihrer Mitglieder Griechenland und Türkei zu beenden, bis zum jüngsten Streit über den Libyeneinsatz. D

# Community and normative change in the transatlantic area: The impact of domestic norms on regional security practices

Von Dr. Simon Koschut, Harvard University

»Das neue ‚Strategische Konzept‘ der NATO im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs.«  
Fachgespräch der Evangelischen Akademie zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem Friedensbeauftragten des Rates der EKD, Schriftführer Renke Brahms, und der Dienststelle Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD, Berlin, 7.7.2011.

WARS TEACH US NOT TO LOVE OUR ENEMIES,  
BUT TO HATE OUR ALLIES W.L. George

## Introduction

This paper explores the impact of domestic norms on the consolidation of a pluralistic security community in the transatlantic area. A security community is considered to be »a group which has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with ‘reasonable’ certainty over a ‘long’ period of time« (Deutsch et al. 1957). The transatlantic area<sup>1</sup> typically serves as a textbook example of such a community. Recently, the rift in the transatlantic security community over the war in Iraq in 2003 has sparked a lively academic debate (Cox 2005; Pouliot 2006; Bjola/Kornprobst 2007; Anderson/Ikenberry/Risse 2008; Kitchen 2009). None of these authors, however, has systematically investigated the impact of domestic norms on regional security practices. Based on a Constructivist reading of International Relations, I argue that domestic norms and ideas about the intersubjective relationship among nations primarily constitute a pluralistic security community in the North Atlantic area. I argue further, however, that its members suffer from a transatlantic paradox: As they practice cooperation in military intervention on a global level following the end of the Cold War, their domestic norms, and, ultimately, identities increasingly collide. In short, the more they cooperate on a practical level, the more they drift apart on a normative level. This paper contributes to a growing body of research that concentrates on the regional dimension of studying the empowerment and diffusion of norms and advances scholarship on the specific question of how domestic norms

impact on a regional security organization<sup>2</sup> in the transatlantic area.

This will be done in four steps. First, I will outline the theoretical framework of studying the impact of norms on conceptions and practices of regional security. Second, I will reconstruct the regional normative framework of the transatlantic security community based on an analytical reading of its founding treaty and explanatory reports. Third, I will empirically investigate how domestic norms impact and shape regional norms in the transatlantic area. This will be done using two empirical cases of regional conflict resolution (Kosovo, Afghanistan) and two levels of analysis (multilateral behavior, use of force). While we would expect an undermining of regional norms in a situation where regional actors refuse to cooperate with each other to begin with such as during the Suez Crisis in 1956 or the war in Iraq in 2003 (most-likely cases), the Kosovo and Afghanistan interventions represent least-likely cases in which regional actors initially openly assisted and cooperated with each other in resolving extra-regional conflict. Finally, the essay will revisit the propositions raised above and review what the findings say about the study of regional security organizations.

## Domestic norms in a regional context

Material-based systemic theories like Neo-Realism and Neo-Liberalism typically assign at best a very limited causal role to ideational factors such as norms and ideas as they are typically thought to merely constrain or regulate state behavior. Constructivism, on the other hand, places more emphasis on ideational causality, constitutionality, and the independent explanatory power of norms. As a result, in order to explain changes in state behavior the status of norms and ideas moves from being merely an intervening variable to becoming an independent variable and is thus ontologically prior to social and cultural orders: »Norm shifts are to ideational theorists what changes in the balance of power are to the realist« (Finnemore/Sikkink 1998, 894). Norms may be defined as »collective expectations about proper behavior of actors with a given identity« (Jepperson/Wendt/Katzenstein 1996, 54; for a

similar definition see: Finnemore 1996; Klotz 1995).

The question of how regional norms develop and spread is closely related to the question of norm diffusion, i.e. the transfer of norms from one level or unit to another over time among members of a regional security complex (Hugill/Dickenson 1988; Rogers 1983; Buzan/Wæver 2003). There are essentially two causal logics that may explain the formation of regional norms through processes of diffusion. Most scholars apply a systemic or 'outside-in-logic' which focuses on the broader international normative context that regional norms are embedded in. According to this logic, international norms such as human rights impact on the way regional actors view security. This may occur indirectly through a bottom-up process where transnational and domestic non-state actors, epistemic communities or policy networks pressure decision-makers to apply international norms in a regional or domestic context. In this case, however, the norms are usually not inter-

nalized by elite decision-makers (Nadelmann 1990; Charney 1993; Sikkink 1993; Klotz 1995; Moravcsik 1995; Wapner 1995; Keck/Sikkink 1998; Risse/Ropp/Sikkink 1999; Simmons 2009). Another way international norms may 'trickle down' to the regional level is when regional elite decision-makers adopt and internalize international norms through processes of social learning (Stein 1994; Risse-Kappen 1995 & 1996; Finnemore 1996; Katzenstein 1996). Instances of complex or social learning enable us to trace the processes of how individual identities and interests may change in response to how actors are treated by significant Others and internalize the norms of a social group (Wendt 1999; Risse 2000; Kacowicz/Bar-Siman-Tov 2000; Mattern 2001; Checkel 2001). In other words, states and non-state actors may cognitively develop certain beliefs about particular material conditions that enable them to redefine and reinterpret their relationship with other states and societies and result in community-based behavior. This Constructivist point of view


## Zusammenfassung des Einführungsvortrages

### »Community and normative change in the transatlantic area ...«

Der vorliegende Beitrag untersucht die Auswirkungen innenpolitischer Normen auf die Konsolidierung einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft im transatlantischen Raum. Eine Sicherheitsgemeinschaft wird definiert als »eine Gruppe, die sich integriert hat, wo die Integration der Erreichung eines Gemeinschaftsgefühls dient, dessen formelle und informelle Institutionen und Praktiken ausreichend stark und weit verbreitet sind und deren Mitglieder die Gewissheit eines friedlichen Wandels über einen längeren Zeitraum teilen« (Deutsch et al. 1957).

Der Beitrag untersucht auf theoretische und empirische Weise, wie sich innenpolitische Normen auf regionale Normen im transatlantischen Raum auswirken. Dies geschieht anhand von zwei Fallstudien extraregionaler Konfliktlösung (Kosovo, Afghanistan) mit zwei Analyseebenen (multilaterales Verhalten, Anwendung von Gewalt).

Die Ergebnisse stellen konventionelle Weisheiten über die allgemein als positiv erachteten Auswirkungen institutionalisierter regionaler Kooperation infrage, indem ein transatlantisches Paradox aufgedeckt wird: Trotz der anhaltenden militärischen Zusammenarbeit auf praktischer Ebene nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, welche Stärke und Zusammenhalt der NATO signalisieren soll, führen divergierende einzelstaatliche Normen zu einer gleichzeitigen Abschwächung regionaler Sicherheit und Zusammenhalt auf der normativen Ebene.

Die Bedeutung innenpolitischer Normen bei der Entstehung und Konsolidierung regionaler Sicherheit betont damit das »Lokale« über das »Regionale« als Hauptantriebskraft eines transatlantischen Sicherheitsverständnisses und damit für die Bildung und Festigung von Frieden in der Region. 

is consistent with Deutsch's (et al. 1957, 30) observation that »peaceful change does not seem assured without a continuous learning process«. The concept of social learning as a promoter of mutual trust and a collective regional identity is also an essential element in Adler and Barnett's (1998a, 43-45; 1998b, 421-423) seminal study on security communities. In short, the norms and ideas that »jump from mind to mind« (Adler 2005, 20) within and through a security community determine the social processes among its members and shape a collective learning process that constitutes the normative understanding of what it means to be a member of this community (Adler/Crawford 1991, 49). The establishment of such social processes requires agency as norms and ideas need to be attached to physical objects. In other words, the collective understanding of meaningful peaceful behavior must ultimately result in peaceful practices such as the demilitarization of common borders or the removal of tanks by political actors in order to generate mutual trust. This understanding of social learning is based on Adler's theory of cognitive evolution<sup>3</sup> which holds that certain norms, ideas and practices are »politically selected« and thus become »taken for granted« and »naturalized« while »competing ideas and practices are delegitimized« (Adler/Crawford 1991; Adler 1997 & 2005).

An alternative causal logic looks at how local norms shape regional norms. According to this domestic or 'inside-out-logic', regional organizations respond primarily to local factors and developments since they are the most likely ones to affect their security (Buzan 1991; Doran 1992; Pervin 1997; Ayoob 1995; Acharya 2007). This approach also emphasizes processes of social learning and internalization but highlights the importance of societal and cultural commonalities ('cultural matches') and state-society relations ('domestic structure') in how regional actors view security (Cortell & Davis 2000; Checkel 1999 & 2001; Acharya 2001 & 2004; Kupchan 2010). In short, it focuses on how domestic norms shape the preferences of regional agents and, in turn, constitute regional norms. On a methodological level, these norms typically create patterns of behavior and discourse that leave a fingerprint on the social and material relationship among certain actors. The researcher may trace and document these patterns in order to identify changes in the intersubjective normative framework (Finnemore 1996; Adler 1997; Risse/Ropp/Sikkink 1999; Kacowicz/Bar-Siman-Tov 2000). In the following sections, I will trace these normative patterns by studying the treaty and explanatory reports of the

North Atlantic Treaty Organization (NATO) as well as relevant discourse among domestic and regional elite decision-makers.

To sum up, this paper explores the impact of domestic norms on the transatlantic security community. In doing so, it builds on the theoretical argument that regional security is »constructed more from within than from without« (Acharya 2007, 630) and hence, based on the points raised above, claims that domestic norms primarily constitute a security community. However, before turning to an empirical examination of the causal interplay between domestic and regional norms in the transatlantic area, the dependent variable needs to be specified first. Some norms can be more legitimate and persuasive as others and it is important to understand which of these norms are more influential than others in a particular regional context (Legro 1997, 31). In the following section, I will thus reconstruct the regional normative framework of the transatlantic security community.

### **A community of communities: the normative framework of the transatlantic security community**

The concept of security community includes three key assumptions. First, it describes a 'zone of peace' by effectively transcending the security dilemma among its members through the attainment of mutual trust and a sense of community to resolve their disputes peacefully. However, security communities are not pacific or non-aggressive communities as its members may still fight wars against non-members. Second, even though security communities resolve their conflicts peacefully this does not imply the absence of conflict per se. The defining characteristic of a security community is not the absence of conflicts among its members but instead the peaceful resolution of such conflicts. Consequently, the community's members may still pursue and advance their interests but will practice self-restraint and empathy in their behavior in relations with other members. In short, security communities are transnational cognitive zones of peace (and conflict) that, by building mutual trust and responsive behavior eventually develop a collective identity (Adler/Barnett 1998a).

Deutsch and his associates identify three essential conditions for a pluralistic security community. The first condition involves the compatibility of major values among the members. These values

become most effective when they are not merely invoked in abstract terms but when they are incorporated and reproduced through common institutions and social practices in a way that people grow attached to them. As a result of this nexus of values, institutions, and normative behavior, security communities may eventually develop a »distinctive way of life« that sets them apart from other areas and regions including the one they previously inhabited (Deutsch et al. 1957, 48). The development of such a way of life is of course closely related to the social construction of a collective identity, a sense of community or »we-feeling« (Adler/Barnett 1998a, 46).

The second essential condition for the formation of a pluralistic security community is *mutual responsiveness*. The members of the community must be capable of responding to each other's needs, messages, and normative actions in a way that enables them to resolve their conflicts peacefully. Critically, this requires the presence of unbroken and effective channels of communication both horizontally among the political governments and societies but also vertically between domestic political elites and their constituents (Deutsch et al. 1957, 51). It is important to add that these channels of communication run both ways.

The third condition is *mutual predictability of behavior*. Through a process of social learning the normative behavior of community members gradually aligns in a way that enables them to predict one another's actions (Deutsch 1953; Bellamy 2004). Actors in international relations may learn new behavior by observing and responding to their social environment. If actors experience positive, desired outcomes then they are more likely to model, imitate, and adopt that behavior (Levy 1994; Risse/Ropp/Sikkink 1999). In a security community, people and states eventually develop mutual trust because the non-violent normative behavior of their fellow members reflects their own (Deutsch et al. 1957). As a result, states and people are socialized through processes of social learning of non-violent behavior. At the same time, these actors unlearn their previous social behavior by restraining and eventually eliminating social patterns of violent actions among each other (Deutsch 1954). Building on these criteria, we may analytically reconstruct the normative framework of the transatlantic security community as a set of three normative communities that are tied together through intersubjective practices, meanings, institutions, and processes of non-violent conflict behavior.

### *Community of Values*

The transatlantic security community rests on a consensus of mutual values. However, the localization<sup>4</sup> of these regional values may vary significantly at the domestic level. It is thus necessary to distinguish between primary and secondary values (Ruggie 1983). The primary values of the transatlantic security community can be found in the North Atlantic Treaty of 1949. The preamble commits its members to the principles of democracy, individual freedom, and the rule of law. The principle of free market economies is added to that list in Article Two. Most importantly, Article One binds its members to the peaceful resolution of international conflict in accordance with the Charter of the United Nations:

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

Article One defines peaceful change as the core purpose and goal of NATO, which obviously reflects the Deutschian concept of security community (Deutsch et al. 1957, 124). In sum, the primary values of the transatlantic security community are the principles laid out in the UN Charta (collective security, peaceful conflict resolution, national self-determination, human rights, and international law) along with the liberal principles of democracy, individual freedom, the rule of law, and free market economies.

In addition to these primary values, there are secondary values based on individual choices or life styles including religious beliefs or consumer behavior as well as societal achievements such as the welfare state, which are contested and represent either different approaches to cope with individual and societal risks and/or are historically and culturally constructed. To be sure, these secondary values are certainly part of the transatlantic value framework and constitute its collective identity. The transatlantic security community does not imply absolute congruence of values. Instead, it presupposes coherence of primary values and, at the same time, the peaceful resolution of secondary value differences. The transatlantic security community is not a regional 'melting pot' but a heterogeneous community among

predominantly liberal-democratic states and societies bracketed by a dynamic consensus of its primary values (one could speak of a 'value cluster') that allows for certain domestic variations and adaptations. Peaceful conflicts over secondary values are thus not a sign of weakness or decay (in fact, they are constitutive to the transatlantic security community) as long as its primary values remain uncontested. Without such conflict, transatlantic relations would hardly require the presence of institutional cooperation and value coordination (Keohane 1989, 31).

*Summary:* The transatlantic community of values is characterized by a multitude and diversity of secondary values at the domestic level. At the regional level, it requires a consensus over the primary values of the community, which are the principles laid out in the UN Charter along with the liberal principles of democracy, individual freedom, the rule of law, and free market economy.

#### *Community of Practice*

The ability of members to predict the behavior and performance of other members characterizes the transatlantic security community as a community of practice<sup>5</sup>. In this community, the peaceful resolution of conflicts of interest through diplomacy and negotiation becomes the norm while war among its members becomes unthinkable. As Adler (2005, 17) puts it: »peace is the practice of a security community«. This collective knowledge is rooted in a normative understanding of multilateralism, which involves a 'strong' or 'thick' type of multilateralism. Thick multilateralism transcends the instrumental logic of egoistic and utility-maximizing behavior (which would be weak/thin multilateralism) but instead refers to the practice of self-restraint and, eventually, the social construction of a collective identity (Adler 2001, 146; Adler/Greve 2009, 71). According to the preamble of the North Atlantic treaty, its members »are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security«. Whereas peaceful resolution of conflicts is the general norm among members of the transatlantic security community, Article Five of the treaty explicitly allows for the individual or collective use of force against outsiders. However, the use of force is strictly limited to the right of self-defense in accordance with the UN Charter. Its sole purpose is »to restore and maintain the security of the North Atlantic area«. This involves not only a definition of the common threat or Other but also a consensus on accept-

able and appropriate military means and capabilities as well as the ability to execute a collective response.

*Summary:* The transatlantic community of practice involves a normative understanding of security multilateralism that allows for the use of force against outsiders. At the same time, it limits the use of force against outsiders to actions in accordance with the UN Charter and the sovereignty of its individual members.

#### *Community of Communication*

Even though the multilateral norm implies the primacy of collective action, Article Three of the treaty explicitly allows for unilateral actions (including the use of force) of members states. This possibility adds significance to the norms of communication and consultation among members of the transatlantic security community. Deutsch (1966, 77) places communication at the center of any social community: »Communication is the cement that makes organizations. Communication alone enables a group to think together, to see together and to act together.« Hence, the transatlantic security community is also a community of communication.

Critically, communication involves not simply informing other members about imminent actions or policies but includes the permanent exchange of values, beliefs, interests, and perceptions (Kitchen 2009, 101). The purpose of such »thick« communication is to prevent unilateral actions or conflicts of interests. This understanding of communication leads to the normative principle of consultation as laid out in Article Four of the North Atlantic treaty. The significance of mutual communication norms was further developed by the NATO Committee on the North Atlantic Community in 1951 which defined consultation as a habit of interstate relations in order to create coherence and consensus in policy matters. The NATO Committee on Non-Military Cooperation was even more explicit, when it declared in 1956:

Consultation (...) means more than exchange of information, though that is necessary. It means more than letting the NATO Council know about national decisions that have already been taken; or trying to enlist support for those decisions. It means the discussion of problems collectively, in the early stages of policy formation, and before national positions become fixed. At best, this will result in collective decisions on matters of common interest affecting the Alli-

ance. At the least, it will ensure that no action is taken by one member without a knowledge of the views of the others.<sup>6</sup>

Collective actions aim not at coercion and instrumental calculations and incentives but at consensus building (Risse 2000, 7). This means that regional consultation needs to take place prior to domestic decision-making if members intend to take into account and respond to the interests and perceptions of other members because once a domestic decision on a foreign policy matter has been made, democratic leaders will act with resolve in order to avoid audience costs at home (Starr 1992; Bueno de Mequista et al. 1999).

*Summary:* The transatlantic community of communication is characterized by the willingness among its members to be convinced by the better argument and thus follow the logic of communicative action (Habermas 1981; Risse 2000). It rests on the norm of genuine and timely consultation and responsiveness.

Having outlined the normative framework of the transatlantic security community, I will now turn to the empirical investigation in order to find out how domestic norms impact and shape regional norms in the transatlantic area. This will be done using two least-likely empirical cases of extra-regional conflict resolution (Kosovo, Afghanistan) and two levels of analysis (multilateral behavior, use of force).

### The Kosovo case

Evidently, the escalating ethnic conflict in Kosovo in 1999 demonstrated that Europe and the United States shared fundamental ideals, values as well as strategic interests. NATO members outbid each other in pointing out their conformity over values and humanitarian concerns of what some have referred to as the »New Humanism« (Chomsky 1999). However, as the military 'humanitarian intervention' lingered, transatlantic normative differences quickly rose to the surface.

#### *Multilateral behavior*

While most policymakers in Western Europe underlined the fact that NATO as a regional security organization could only act under the premise of a UN mandate, such legal restrictions were openly questioned on the other side of the Atlan-

tic. As US Assistant Secretary of State Princeton Lyman noted,

that is a sore point with many other countries, including America's European allies, who feel much more comfortable with the political cover of a UN mandate even when they agree that force is merited (Lyman 2000, 129).

Even though the UN Security Council had passed Resolution 1199 calling for an end to violence in Kosovo, it soon became clear that Russia and China would not back a UN-authorized use of force against a sovereign country such as Serbia. NATO, on the other hand, was under considerable pressure to sort out the Kosovo crisis before its 50th anniversary summit. That summit was intended as a powerful affirmation of NATO's continued relevance in a post-Cold War world. In this sense, the confrontation with Slobodan Milosevic over Kosovo posed a crucial test to NATO's credibility (McCWire 2000, 9). Moreover, some members, including the United States, wanted NATO to permanently extend its role beyond the alliance's original borders. As US Senator Richard Lugar had claimed in his famous remark that NATO would be either »out of area or out of business« (Lugar 1993). Finally, the more the United States and most of its European allies sided with the Kosovar Albanian cause by demonizing Milosevic, the less likely became the chance to reach a political solution that ensured peaceful coexistence between the two ethnic groups (Koch 2000, 121).

There have been many arguments and explanations why NATO went to war against Serbia. It is not the purpose of this paper to inquire about the reasons that led to this 'humanitarian intervention'. What can be claimed, however, is the fact that the Clinton administration deliberately chose to apply the use of force in accordance with its allies even if that meant to defy the authority of the UN and the primary value of collective security. The Somalia experience had already soured US taste for participating in UN-led peace operations. In addition to that, the Bosnia experience had convinced the Clinton administration that NATO's ability to resolve conflicts in the enlarging Euro-Atlantic area and to provide for the implementation of a peace agreement was superior to the crisis management of the UN. However, if NATO was to secede permanently from the principles of collective security, its future decisions to use its military force would ultimately be defined solely by the interests of its member states, and, undoubtedly, be dominated by the United States



(Pradetto 1999, 31). Since most Western European decision-makers felt deeply uncomfortably without a UN mandate in Kosovo, this would have produced serious frictions within NATO, which the Clinton administration was determined to avoid. The United States was thus not willing to permanently exclude the United Nations from Kosovo and, once the bombing had ceased, the allies returned to the UN for help. In contrast to the exclusive role that NATO had demanded at the Rambouillet negotiations, the deployment of an international military and civilian presence in Kosovo (KFOR) was to be under UN auspices. This has led some authors to conclude that the regional norm involving the role of the UN had indeed been strengthened by the Kosovo case (Joetze 2000, 8). Yet, such argumentation is misleading. The decision to hand over responsibility to the UN must be viewed in the context of the Kosovo air campaign. As the failure to conduct a short-lasting campaign of air strikes and the prospect of having to use ground troops threatened the unity of NATO, the Clinton administration attempted to open another window for diplomacy by getting Russia on board. As it turned out, this was of critical importance to the intervention and would have been impossible without reverting to the United Nations (Daalder/O'Hanlon 2000, 205). However, such a tactical move was largely symbolic and demonstrates a perfect example of 'thin' rather than 'thick' multilateralism.

The European members, however, were equally ambivalent about the role of the UN. In fact, the absence of a UN authorization for NATO's air campaign posed a major problem to many European decision makers, which had long argued that NATO could not use force for other purposes than self-defense unless the UN Security Council approved an explicit mandate first. However, in the Kosovo case, NATO members faced an unsurpassable dilemma of having threatened the use of force but being unable to legally exercise that force due to the certainty of Russian and Chinese vetoes. Thus, when NATO commenced the air strikes, many of its European members were desperately seeking an alternate normative justification. As President Jacques Chirac had earlier explained on 6 October 1998, that

[a]ny military action must be requested (...) by the Security Council. (...) I would add, and repeat, that the humanitarian situation constitutes a ground that can justify an exception to a rule (...) And if it appeared that the situation required it, then France would not hesitate to join those who would like to intervene in order to

assist those at are in danger (Guicherd 1999, 28).

German Foreign Minister Joschka Fischer put it more bluntly by publicly declaring that »[i]f people are massacred, you cannot mutter about having no mandate. You must act« (quoted in: Cohen 1999, 3). Great Britain openly embraced the American position of allied unity. Striking an Anglo-American chord, Prime Minister Tony Blair declared that »[o]n its 50th birthday NATO must prevail« (Blair 1999). Still, there had previously been other British voices such as John Weston, the former Permanent Representative of the United Kingdom to the UN, who, in 1997, cautioned that, »American exceptionalism cannot mean being the exception to the laws everyone else has to obey« (quoted in: Luck 1999, 15).

In the end, the European members, with the exception of Great Britain, quickly regretted their boldness in defending the universal principle of human rights without a universal legitimacy by the UN. Still, the damage had been done. Following the Cologne Summit in June and the Helsinki Summit in December 1999, the EU members became determined to act, on future occasion, independently from NATO. This step can be viewed as a way to avoid granting the US a veto right over the decision of whether or not to seek UN authorization for resolving a conflict militarily.

#### *Use of force*

From the beginning, the transatlantic allies disagreed not only over the nature, scope, and duration of already imposed sanctions against Serbia but, more significantly, on how to enforce these sanctions. In the absence of a clear NATO strategy and in the aftermath of the Raçak massacre, the Clinton administration sought to craft an allied consensus on pursuing punitive air strikes against the Serbian heartland. Yet, the main obstacle to conduct air strikes proved to be allied hesitancy. With the exception of Great Britain and, to some extent, France, the European members were not willing to use force against Serbia even after the atrocities committed at Raçak by Serbian forces had become fully apparent. Especially Germany and Italy, whose air bases were crucial to a successful bombing campaign, presented strong arguments for delaying the use of force. Their argument was threefold. First of all, they claimed it was improper, as they viewed it, to punish Serbia for its actions or violations in the absence of clearly defined political objectives for an intervention. Furthermore, they feared that

such actions could provoke serious hostilities in relations with Russia. Second, Germany and Italy, along with other European members, were concerned about the uncertain prospects that an air campaign would entail. As a senior U.S. national security official was quoted to have said that »[i]t's just a fact of life that our allies are reluctant to support airpower against the Serbs in the absence of a strategy for what happens next on the ground« (quoted in: Priest 1999, 1 & 18). Finally, key NATO member states, including Great Britain, feared that, in the event of air strikes against Serbia, the Kosovo Liberation Army (KLA) would exploit such actions to provoke the Serbs into turning even more violently on the Kosovar Albanians. By including the political objectives of the informal 'Contact Group' (which included Russia) for conducting air strikes against Serbia and warning the KLA not to exploit the situation to advance their cause, Washington successfully settled inter-allied differences. However, such action only concealed a strong determination on behalf of the Clinton administration to wage a war against Serbia one way or another. As former US National Security Advisor Samuel Berger recalled,

[w]e needed to demonstrate a real commitment to get a peaceful resolution in order to get the allies to go along with the use of significant force (quoted in: Daalder/O'Hanlon 2000, 89).

On 24 March 1999, NATO forces launched a set of air strikes against Serbia. Yet, once 'Operation Allied Force' had commenced, continuing inter-allied differences threatened to undermine the mission. These differences centered on information policy, target setting, and the introduction of ground troops.

From the outset of the operation, there existed two lines of command within NATO, namely one purely American for US sorties and an inter-allied one for all others (Joetze 2000, 10). These command structures were symbolized by NATO's General Secretary Javier Solana, a European, and NATO's Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) General Wesley Clark, an American. This organizational division reflected a US determination to retain control over American forces as well as a growing military and technology gap, which had been well known for years and significantly affected NATO's operation in Kosovo. For example, satellite information was not always shared due to the fact that most Europeans did not own secure communication technologies. This lack of interoperability would have forced

some air traffic control to be executed on 'open skies' meaning that Serbian radar stations could listen in on NATO's air communication (Daalder/O'Hanlon 2000, 149). Another striking example is the fact that American pilots frequently turned off their Identification Friend/Foe or Selective Identification Feature (IFF/SIF) in order to avoid exposure to Serbian radars while at the same time irritating German NATO ground controls in Italy who were unable to recognize their affiliation. Evidently, European military inferiority entailed incompatibility, which undermined collective communication processes and norms.

The debate over deciding on what targets to hit marked another area of transatlantic disagreement. NATO had agreed on three sets of targets: Phase 1 targets (air defense systems and related military sites), Phase 2 targets (military infrastructure and Yugoslav forces in the field), and Phase 3 targets (political and civilian objects). While the United States had sought to initially hit what its generals referred to as 'leadership targets' (Phase 3 targets) in order to underline the punitive character of the strikes and demonstrate NATO's resoluteness, the continental European allies refused to give their consent for hitting these sites. Hence, when NATO planes eventually ran out of Phase 1 and 2 targets by late March, NATO conducted what it called 'Phase 2 Plus'. These targets were really Phase 3 targets but were simply not labeled as such since Germany, France, and Italy refused to authorize Phase 3. Yet, even though France and Britain had also stressed their right to veto any civilian targets while Germany and Italy called for an urgent review of the air campaign, General Wesley Clark largely disregarded allied objections against attacking civilian targets that could be used for military purposes (Fitchett 1999, 5). The Clinton Administration could simply not comprehend why it should comply with the demands of NATO members that contributed only about 20 % of all planes while American forces carried the main risks and shouldered the bulk of the military burden. As U.S. Secretary of Defence William Cohen pointed out,

[b]ecause we are the only nation with precision-guided ammunitions that can operate in all kinds of weather, heavy cloud cover in the early phases of the campaign at times made it an almost exclusively American operation (Cohen 1999).

Finally, the potential use of ground troops produced another serious conflict within NATO. All allies, including Great Britain, made it clear that they would only support air strikes as long as

Washington would commit itself to deploy ground troops as well (Daalder/O'Hanlon 2000, 73). However, President Clinton, largely due to domestic considerations, strongly opposed any US commitment to the deployment of ground troops for an invasion of Kosovo. Still, Great Britain in particular made it clear that the use of ground forces would be imperative to ensure NATO victory. France followed suit by replying coolly to US reservations that »[d]ans la guerre, il faut les morts [in war, there must be deaths]» (quoted in: Daalder/O'Hanlon 2000, 122). The U.S. Congress, on the contrary, had ruled out the ground war scenario forcing Clinton to exclude that option from the beginning. Moreover, Germany and Italy did not respond favorably to sending ground troops into Kosovo either. Perhaps most importantly, Greece, whose public overwhelmingly opposed the air strikes and whose territory would have been critical to an invasion, bluntly rejected any use of its territory as a staging base for such an invasion.

In the end, the Kosovo case displayed growing disunity within the transatlantic security community with most Europeans only reluctantly accepting the need for using force against Serbia, while, at the same time, some members openly questioned the need for obtaining a UN mandate.

### The Afghanistan case

In an outcry of public solidarity following the terrorist attacks against the World Trade Center and the Pentagon, the Europeans rallied to America's side igniting an immediate and drastic improvement in transatlantic relations. However, this miraculous turn merely masked transatlantic differences, which had existed prior to September 11 and thus did not prove substantial. In fact, as Operation Enduring Freedom and its aftermath demonstrated, transatlantic normative differences were actually reinforced.

#### *Multilateral behavior*

In the aftermath of September 11, influential voices on both sides of the Atlantic made a case for the need of enhanced transatlantic cooperation within a multilateral framework. For example, EU Commissioner Chris Patten declared that »[y]ou can't deal with the dark side of globalization [terrorism] (...) unless you deal with them as a result of multilateral engagement» (quoted in: Richburg 2002, 4). In the United States, Senator Richard Lugar argued affirmatively:

Given the size of the problem and the resources needed, this is not a task the United States can undertake by itself. It requires a multilateral solution. In other words, we need allies (Lugar 2002).

Indeed, the September 11 attacks initially seemed to trigger a major increase in multilateral cooperation across the Atlantic. On 12 September 2001, NATO, for the first time in its 52-year history, invoked Article Five of the Washington Treaty offering extensive military and non-military assistance to the United States. Yet, despite this overwhelming act of transatlantic solidarity, the US administration preferred to fight its first battle in the war on terror in Afghanistan relying largely on its own forces and equipment aided by British Special Forces. In fact, the Pentagon had initially even considered stopping the invocation of NATO's mutual-defense clause (Nye 2002, xv). 'Operation Enduring Freedom' initially left the continental European allies with the task to fill in for US military global commitments in Turkey, the Mediterranean Sea, and the Balkans as well as the deployment of AWACS planes to guard American skies. As a result, the transatlantic security community faced a peculiar paradox. On the one hand, the invocation of Article Five had reinforced NATO's original purpose as a defense alliance thereby underlining its continuing relevance in the 21st century. On the other hand, however, the fact that the Bush administration refused to include NATO's multilateral command and control structures in Afghanistan drastically demonstrated the growing insignificance of regional security norms. In fact, NATO structures were not involved in the opening stages of 'Operation Enduring Freedom' at all, thus turning the formal and rapid invocation of Article Five into a mere symbolic act. Even taking into account that Article Five does not require a military commitment by its members, the US decision to conduct its immediate military response largely on its own without prior consultation significantly undermined the communities' credibility »since NATO must be taken seriously by its strongest member if it is to be taken seriously by anyone« (Talbot 2002, 48).

To be sure, multilateral cooperation took place in other areas. On one level, the European Union and the United States jointly took over issues of law enforcement, immigration, financial control, and domestic intelligence. On another level, NATO sought to coordinate information on nuclear, biological and chemical weapons as well as ballistic missile programs. Yet, successful coop-

eration on these levels could not conceal the fact that, as a military and security organization, NATO, only two years after 'Operation Allied Force', was in fact cut out of the picture during military operations in Afghanistan. This impression was reinforced by US Secretary of Defense Donald Rumsfeld who prided himself of undercutting regional norms:

NATO invoked its most sacred covenant, that no one had dared touch in the past, and it was useless! Absolutely useless! At no point has General Tommy Franks [US commander of military operations in Afghanistan] even talked to anyone at NATO (quoted in: Kitfield 2002, 986).

As a result, the influential American columnist Charles Krauthammer even concluded that, »NATO – once the centerpiece of the transatlantic alliance – is dead« (Gordon 2003, 70).

Arguably, the Bush administration thought the idea of spending several days to win approval from leaders of 19 countries, when it was technically possible for a target to be hit, as highly unattractive and undesirable, especially in the face of a seemingly 'clear and present danger' to American territory. As Andrew Brooks, an air-power analyst at the International Institute for Strategic Studies in London concluded, »[t]hey [US] have simply decided that we [Europe] are not worth the trouble« (quoted in: *The Economist* 2002, 27). The limited character of NATO's European contributions to combat operations in Afghanistan also reflected American dissatisfaction with NATO's decision-making process, which had become most noticeable during the air campaign in Kosovo in 1999. As Secretary Rumsfeld pointed out:

it's less important to have unanimity than it is to be making the right decisions and doing the right thing, even though at the outset it may seem lonesome (quoted in: Gordon 2003, 76).

These insights reflected a distinctly American view on multilateral security norms:

[W]ars can benefit from coalitions of the willing, to be sure. But they should not be fought by committee. The mission must determine the coalition and the coalition must not determine the mission. If it does, the mission will be dumped down to the lowest common denominator, and we [US] can't afford that (Rumsfeld 2002).

Put into practice, such a policy in effect reduced NATO's role to a useful joint-training and exercise organization from which the United States could cherry-pick so-called 'coalitions of the willing' to participate in US-led military operations. Unsurprisingly, Javier Solana, former Secretary General of NATO and the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy in 2001, along with others, reacted unreceptively to Rumsfeld's approach frankly stating that »I don't like this principle that the 'mission defines the coalition'« (quoted in: Daalder 2003, 155).

#### *Use of force*

Even though the European members decided to invoke NATO's Article Five, this act was certainly not intended to serve as a *carte blanche* for the United States. Quite the opposite, it aimed at preserving European influence in any American military response to September 11. As it turned out, Western European decision-makers, with the exception of Britain and few others, had certain normative views on how the campaign should be carried out and they expected to be consulted in advance about the objectives and modalities of action. First of all, they insisted on the use of diplomacy, law enforcement and international intelligence cooperation in response to the terrorist attacks rather than to conduct a primarily military campaign. As the Bush administration identified states that harbored or supported terrorism as the most urgent threat while increasingly focusing on the military aspects of the 'war on terror', many European leaders (e.g. Germany, France, Belgium) emphasized the need to direct most of their available resources on drying up the sources of terrorism such as finances, fanatical and destructive ideologies as well as situations or regional crises that provided militants to the terrorists such as the Israeli-Palestinian conflict (Gordon 2001, 94). Second, in case of a military response, these European leaders demanded that any attack should be limited to Afghanistan (and not be extended to other places such as Iraq) in order to avoid any damaging effects on the cohesion of an already fragile and heterogeneous international 'alliance against terror'. Third, following the previous argument, they stressed the need for international legitimacy of a military response. While US public approval ratings were as high as 83%, significant reservations against the need for using force remained in France, Germany, and Italy throughout the war in Afghanistan, namely 30, 31 and 37%, respectively (May/Lingel 2002, 4). In Germany, Gerhard Schröder even risked his

chancellorship in a parliamentary vote of confidence in order to contribute military aid.

In the end, two aspects need to be considered. First of all, it was remarkable that the United States undertook, under NATO's Article Five, a major military operation in Central Asia while the Europeans' main objection was not that they were generally opposed to the action or feared to be dragged in but that they were not themselves involved (Gordon 2001, 96). Secondly, many continental European leaders simultaneously urged caution against a primarily military response to global terrorism. The United States (supported by Great Britain, Poland and others), on the contrary, increasingly viewed this emphasis on diplomacy and economic aid as a modern form of appeasement (Mead 2002). Many European leaders and societies viewed the terrorist threat as a global problem that, being an asymmetrical threat involving non-state actors, could not be exterminated by primarily military force but could be contained by diplomacy, peacekeeping, nation-building, and economic aid. As Chris Patten of the European Union explained,

[a]m I so naïve as to think if you drop 20 million European aid packages on Sudan or Somalia or Afghanistan that terrorism is going to disappear tomorrow? No. But do I think there is a relationship between global inequity and state breakdown and violence and instability and terrorism? Yes (quoted in: Richburg 2002, 13).

The United States along with few others, on the contrary, viewed global terrorism as an existential threat that required a strong response in the form of primarily military force in order to send a message to the terrorists which read, »[e]ven 7,000 miles away, across oceans and continents, on mountaintops and in caves – you will not escape the justice of this nation« (Bush 2002). Even though Washington certainly acknowledged the fact that this conflict was asymmetrical in nature, the Bush administration argued that transnational terrorism needed territorial space for preparing its operations provided by friendly state regimes such as the Taliban. This perception effectively transformed the 'war on terror' into a symmetrical conflict against state actors labeled as 'rogue states'. This approach was not introduced by the Bush administration but had been inherited from the Clinton administration who referred to these state actors as 'states of concern' seeking to attain weapons of mass destruction (WMD) and widely used during the Reagan years (Allman 2004). Evidently, as September 11 had placed transna-

tional terrorism at the center of foreign policy, existing transatlantic normative differences of how to address this threat including multilateral behavior and the use of force were highlighted and sharpened.

## Conclusion

This paper has explored the impact of domestic norms on the consolidation of a pluralistic security community in the transatlantic area. The empirical analysis of extra-conflict resolution in the Kosovo case and in Afghanistan has shown how domestic norms regarding multilateral behavior and the use of military force significantly shaped and, ultimately, undermined regional security norms in the transatlantic area. While we would have expected such an undermining of regional norms in situations where regional actors would refuse to cooperate with each other to begin with (such as during the Suez Crisis in 1956 or the war in Iraq in 2003) the fact that this development took place when regional actors initially openly assisted and cooperated with each other in resolving extra-regional conflict challenges conventional wisdom of the generally assumed positive effects of institutionalized regional cooperation by revealing a transatlantic paradox: despite ongoing cooperation at the practical level signaling the strength and resolve of NATO, diverging domestic norms led to a simultaneous weakening of the regional security framework at the normative level. This became evident when, for example, domestic norms regarding the military enforcement of human rights or fighting transnational terrorism collided with shared regional norms of international law (esp. the role of the UN), consultation, and multilateralism. It should be pointed out that these normative gaps were not limited to an often-misread dichotomy between the United States ('Mars') and continental Western Europe ('Venus') (Kagan 2002) but also included inter-European norm divergence and shifting regional norm coalitions. In sum, this gradual undermining of regional norms arguably facilitated the transatlantic crisis over Iraq as domestic norms became increasingly incompatible.

What do the findings say about the study of regional security organizations? First of all, it questions the often taken-for-grantedness of regional norms and institutionalized cooperation. Moreover, while a majority of studies on regional security organizations base their conceptions and assumptions on 'Western' or transatlantic security, this paper cautions scholars not to overemphasize such contextual and normative proposi-

tions by neglecting the uniqueness of regional security organizations. The normative framework of NATO displays some regionally distinct perceptions and beliefs how security should be seen, prioritized, understood, practiced, managed, and implemented that cannot be easily translated to other regional contexts (Koschut/Riecke 2008). In this sense, this paper emphasizes the 'regional' over the 'universal' in studying security agency. This regional or particularistic approach can also be found in the works of other authors who apply the concept of security community to various distinct cultural and regional spaces (Kacowicz 1998; Ayooob 1999; Shaw 1998; Selebi 1999; Acharya 2001; Möller 2007; Kupchan 2010). In contrast to cosmopolitan approaches that take a universalistic approach to the search for peace and security in International Relations theory (Beitz 1979; Dower 1998; Rawls 1971), this paper adds weight to the communitarian argument that it is impossible to claim certain abstract moral standards and principles and to declare them as universally valid (Walzer 1994; Frost 1986). Moreover, it questions the feasibility of shedding particular ties and loyalties on the grounds that such particularities are an essential part of regional security identity that cannot be excluded. Instead, we should look at the concrete practices, values, and perceptions of particular communities that provide the normative basis for action.

Second, while it appears clear that the 'security' of one regional organization is certainly not the same as the 'security' of another, this paper extends that argument by establishing that this is true even within a regional organization. The importance of domestic norms in constructing and perceiving regional security emphasizes the 'local' over the 'regional' as the main driver behind the emergence of a regional actor's understanding of security and thus for the formation and consolidation of regional peace. Hence, any prospect for a globalized system of security governance needs to address both regional and local perceptions and approaches to security and allow for decentralization and regional diversity by developing regionally-coordinated solutions to security. The goal here would be to establish a non-hierarchical global network of security organizations that will increasingly assume responsibility for »customized" crisis management in their respective regions.

## Anmerkungen:

<sup>1</sup> The transatlantic area will be defined here as the territory outlined in Article 6 of the NATO treaty (with some minor exceptions: see Footnote 3)

<sup>2</sup> Even though security communities frequently develop common organizational structures the two need not be congruent. While NATO forms the core organizational structure for the transatlantic security community, certain NATO members may not be recognized as members of the security community and vice versa. For example, there continue to be military stand-offs between Greece and Turkey over Cyprus.

<sup>3</sup> Adler defines cognitive evolution as »a historical process (by which) institutional or social facts may be socially constructed by collective understandings of the physical and the social world that are subject to authoritative (political) selection processes and thus to evolutionary change« (Adler 1997, 106).

<sup>4</sup> By 'localization' I mean »the active construction (through discourse, framing, grafting, and cultural selection) of foreign ideas by local actors, which results in the former developing significant congruence with local beliefs and practices« (Acharya 2004, 245).

<sup>5</sup> This conception of the transatlantic security community as a community of practice shares some significant theoretical and empirical overlaps with Adler's concept of the same name (Adler 2005; Pouliot 2008; Adler/Pouliot 2011). However, while I treat this concept as part of the general normative framework of a security community, Adler and other proponents of a 'practice approach' to International Relations (esp. Pouliot 2008, 258) treat the logic of practice ontologically prior to other forms of social action (logic of consequence, logic of appropriateness, logic of arguing).

<sup>6</sup> The complete text of the 'Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO' approved by the North-Atlantic-Council on Dec. 13, 1956 can be found at: <http://www.nato.int/docu/basicxt/bt-a3.htm>

## Literatur:

Acharya, Amitav (2001) *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge.

Acharya, Amitav (2004) *How Ideas Spread. Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism*, in: *International Organization* 58(2), 239-275.

Acharya, Amitav (2007) *The Emerging Regional Architecture of World Politics*. *World Politics* 59(4), 629-652.

Adler, Emanuel and Crawford, Beverly (eds) (1991) *Progress in Post-war International Relations*. New York, NY: Columbia University Press.

Adler, Emanuel (1997) *Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics*. *European Journal of International Relations* 3(3), 319-363.

Adler, Emanuel and Barnett, Michael (1998a) *A Framework for the Study of Security Communities*. In: Adler, Emanuel and Barnett, Michael (eds) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 29-66.

Adler, Emanuel and Barnett, Michael (1998b) *Studying Security Communities in Theory, Comparison, and History*. In: Adler, Emanuel and Barnett, Michael (eds) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 413-441.

- Adler, Emanuel (2001) *The Change of Change: Peaceful Transitions of Power in the Multilateral Age*. In: Kupchan, Charles A. and Adler, Emanuel and Coicaud, Jean-Marc and Khong, Yuen Foong (eds) *Power in Transition: The Peaceful Change of International Order*, New York, NY: United Nations University Press, 138-158.
- Adler, Emanuel (2005) *Communitarian International Relations. The Epistemic Foundations of International Relations*. New York, NY: Routledge.
- Adler, Emanuel and Greve, Patricia (2009) *When Security Community Meets Balance of Power. Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance*. *Review of International Studies* 35(1), 59-84.
- Adler, Emanuel and Pouliot, Vincent (eds) (2011, forthcoming) *International Practices*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Anderson, Jeffrey, Ikenberry, G. John and Risse, Thomas (eds) (2008) *The End of the West? Crises and Change in the Atlantic Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ayoob, Mohammed (1995) *The Third World Security Predicament*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Ayoob, Mohammed (1999) *From Regional System to Regional Society: Exploring Key Variables in the Construction of Regional Order*. *Australian Journal of International Affairs* 53(3), 247-260.
- Beitz C (1979) *Political theory and international relations*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Bellamy, Alex J. (2004) *Security Communities and their Neighbours. Regional Fortresses or Global Integrators?* New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Bjola, Corneliu and Kornprobst, Markus (2007) *Security Communities and the Habitus of Restraint. Germany and the United States on Iraq*. *Review of International Studies* 33, 285-305.
- Blair, Anthony (1999) *A New Generation Draws The Line*, in: *Newsweek*, April 19.
- Bueno de Mesquita, Bruce & James D. Morrow & Randolph Siverson & Alastair Smith (1999) *An Institutional Explanation of the Democratic Peace*. *American Political Science Review* 89(4): 791-812.
- Bush, George W. (2002) *State of the Union Address*. Washington, D.C., 29 January. <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/stateoftheunion2002.htm>> (last accessed 18.05.11).
- Buzan, Barry (1991) *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*. *International Affairs* 67(3), 431-451.
- Buzan, Barry and Wæver, Ole (2003) *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Charney Jonathan I. (1993) *Universal International Law*, in: *American Journal of International Law* 87, 529-551.
- Checkel, Jeffrey T. (1999) *Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe*, in: *International Studies Quarterly* 43(1), 83-114.
- Checkel, Jeffrey T. (2001) *Why Comply? Social Learning and European Identity Change* 55(3), 553-588.
- Chomsky, Noam (1999) *The New Military Humanism. Lessons from Kosovo*. Monroe, ME: Common Courage Press.
- Cohen, Roger (1999) *Germany's Pragmatic Ex-Radical Thinks Globally*, in: *New York Times*, 28 January, A3.
- Cohen, William S. (1999) *Speech to the International Institute for Strategic Studies*. San Diego, CA, 9 September, <<http://www.defenselink.mil/speeches/1999/s19990909-secdef.html>> (last accessed 18.05.2011).
- Cortell, Andrew P. and James W. Davis, Jr. (2000) *Understanding the Impact of Domestic Impact of International Norms. A Research Agenda*. *International Studies Review* 2(1), 65-87.
- Cox, Michael (2005) *Beyond the West: Terrors in Transatlantia*. *European Journal of International Relations* 11(2), 203-233.
- Daalder, Ivo H. and Michael O'Hanlon (2000) *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*. Washington, DC: Brookings.
- Daalder, Ivo H. (2003) *The End of Atlanticism*, in: *Survival* 45(2), 147-166.
- Deutsch, Karl W. (1953b) *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Deutsch, Karl W. (1954) *Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement*. Garden City, NY: Doubleday & Company.
- Deutsch, Karl W. and Burrell, Sidney A. and Kann, Robert A. and Lee, Maurice, Jr. and Lichterman, Martin and Lindgren, Raymond E. and Loewenheim, Francis L. and Van Wagenen, Richard W. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Deutsch, Karl W. (1966) *The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control*. New York, NY: Free Press.
- Doran, Charles F. (1992) *The Globalist-Regionalist Debate*. In: R. J. Schrader (ed) *Intervention in the 1990s*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Dower, Nigel (1998) *World Ethics: The New Agenda*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Finnemore, Martha (1996) *National Interests in International Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha and Sikkink, Kathryn (1998) *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization* 52(4), 887-917.
- Fitchett, Joseph (1999) *NATO Lowers Its Tally of Tanks Hit in Kosovo*, in: *International Herald Tribune*, 17 September, 5.
- Frost M (1986) *Towards a Normative Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, Phillip H. (2001) *NATO After 11 September*, in: *Survival* 43(4), 89-103.
- Gordon, Phillip H (2003) *Bridging the Atlantic Divide*, in: *Foreign Affairs* 82(1), 70-83.
- Guicherd, Catherine (1999) *International Law and the War in Kosovo*, in: *Survival* 41(2), 25-29.
- Habermas, Jürgen (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hugill, Peter J. and D. Bruce Dickson (eds) (1988) *The Transfer and Transformation of Ideas and Material Culture*. College Station, TX: Texas A & M University Press.
- Jeperson, Ronald and Wendt, Alexander and Katzenstein, Peter J. (1996) *Norms, Identity, and Culture in National Security*. In: Katzenstein, Peter J. (ed) *The Culture of National Security*, New York, NY: Columbia University Press, 33-75.
- Joetze, Günther (2000) *The European Security Landscape after Kosovo*. ZEI Discussion Paper, Bonn: Center for European Integration Studies (ZEI).

- Kacowicz, Arie M. (1998) *Zones of Peace in the Third World. South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York, NY: State University of New York Press.
- Kacowicz, Arie M. and Bar-Siman-Tov, Yaacov (2000) *Stable Peace. A Conceptual Framework*. In: Kacowicz, Arie and Bar-Siman-Tov, Yaakov and Elgström, Ole and Jerneck, Magnus (eds) *Stable Peace Among Nations*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 11-35.
- Kagan, Robert (2002) *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. (1989) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kitchen, Veronica M. (2009) *Argument and Identity Change in the Atlantic Security Community*. *Security Dialogue* 40(1), 95-114.
- Kitfield, James (2002) *Pox Americana?*, in: *National Journal* 34(14), 982-987.
- Klotz, Audie (1995) *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Koch, Jutta (2000) *Erweiterung und Führung: Die NATO-Politik der USA*. In: Peter Rudolf and Jürgen Wilzewski (eds) *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Baden-Baden: Nomos, 109-124.
- Koschut, Simon and Henning Riecke (2008) *NATO's Global Aspirations. Frictions over NATO's Outreach*, in: *Internationale Politik Global Edition* 9(2), 31-37.
- Kupchan, Charles A. (2010) *How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Legro, Jeffrey W. (1997) *Which Norms Matter? Revisiting the »Failure« of Internationalism*. *International Organization* 51(1), 31-63.
- Levy, Jack S. (1994) *Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield*. *International Organization* 48(2), 279-312.
- Luck, Edward C. (1999) *Mixed Messages*. Washington, DC: Brookings.
- Lugar, Richard (1993) *NATO: Out of Area or Out of Business. Remarks at the U.S. State Department's Open Forum*. Washington, D.C., 2 August, <<http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/rempe.pdf>> (last accessed 18.05.2011).
- Lugar, Richard G. (2002) *NATO After 9/11 – Crisis or Opportunity? Remarks at the Council on Foreign Relations*. Washington, D.C., 4 March, <<http://www.securefrontiers.net/strategicthinkers/april02/natoafter911crisisopportunity.html>> (last accessed 18.05.2011).
- Lyman, Princeton N. (2000) *Saving the UN Security Council – A Challenge for the United States*, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 4, 129-130.
- Mattern, Janice Bially (2001) *The Power Politics of Identity*. *European Journal of International Relations* 7(3), 349-397.
- May, Bernhard and Christina Lingel (2002) *Der erste Jahrestag der Terroranschläge vom 11. September 2001: Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen, Arbeitspapier*. Berlin: German Council on Foreign Relations.
- Mead, Water Russell (2002) *The Case Against Europe*, in: *Atlantic Monthly* 289(4), <<http://www.theatlantic.com/issues/2002/04/mead.htm>> (17.02.2004).
- McCWire, Michael (2000) *Why did we bomb Belgrade?*, in: *International Affairs* 76(1), 1-23.
- Moravcsik, Andrew (1995) *Explaining International Human Rights Regimes. Liberal Theory and Western Europe*. *European Journal of International Relations* 1(2), 157-189.
- Möller, Frank (2007) *Thinking Peaceful Change. Baltic Security Policies and Security Community Building*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Nadelmann, Ethan A. (1990) *Global Prohibition Regimes. The Evolution of Norms in International Society*, in: *International Organization* 44(4), 479-526.
- Nye, Joseph S. (2002) *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Pervin, David J. (1997) *Building Order in Arab-Israeli Relations. From Balance to Concert?* In: David A. Lake and Patrick M. Morgan (eds) *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Pouliot, Vincent (2006) *The Alive and Well Transatlantic Security Community: A Theoretical Reply to Michael Cox*. *European Journal of International Relations* 12(1), 119-127.
- Pouliot, Vincent (2008) *The Logic of Practicality. A Theory of Practice of Security Communities*. *International Organization* 62(2), 257-288.
- Pradetto, August (1999) *Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 11, 26-38.
- Priest, Dana (1999) *Allies Balk at Bombing Yugoslavia*, in: *Washington Post* (23 January), A1/A18.
- Rawls, John (1971) *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Richburg, Keith (2002) *Europe, U.S. Diverging on Key Policy Approaches*, in: *Washington Post*.
- Risse-Kappen, Thomas (1995) *Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument*. *European Journal of International Relations* 1(4), 491-517.
- Risse-Kappen, Thomas (1996) *Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO*. In: Katzenstein, Peter J. (ed) *The Culture of National Security*. New York, NY: Columbia University Press, 357-399.
- Risse, Thomas and Ropp, Stephen C. and Kathryn Sikkink (eds) (1999) *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas (2000) *Let's Argue! Communicative Action in World Politics*. *International Organization* 54(1), 1-39.
- Rogers, Everett M. (1983) *Diffusion of Innovations*. Detroit, MI: Free Press.
- Ruggie, John G. (1983) *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): *International Regimes*. Ithaca (NY), S. 195-232.
- Rumsfeld, Donald (2002) *Remarks at National Defense University, Washington, D.C., 31 January*,



<<http://www.defenselink.mil/speeches/2002/S20020131-secdef.html>> (last accessed 18.05.2011).

Selebi, Jackie (1999) Building Collaborative Security in Southern Africa. *African Security Review* 8(5), 3-12.

Shaw, Timothy M. (1998) African Renaissance/African Alliance: Towards New Regionalisms and New Realism in the Great Lakes at the Start of the Twenty-First Century. *Politeia* 17(3), 60-74.

Sikkink, Kathryn (1993) Human Rights, Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America, in: *International Organization* 47(3), 411-442.

Simmons, Beth A. (2009) *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Starr, Harvey (1992) Democracy and War: Choice, Learning and Security Communities. *Journal of Peace Research* 29(2), 207-213.


Stein, Janice G. (1994) Political Learning by Doing. Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner, in: *International Organization* 48(2), 155-184.

Talbott, Strobe (2002) From Prague to Baghdad: NATO At Risk, in: *Foreign Affairs* 81(6), 46-57.

*The Economist* (2002) Satellites and Horsemen (7 March), 27.

Walzer, Michael (1994) *Thick and thin: Moral argument at home and abroad*. Notre Dame IN: Notre Dame University Press.

Wapner, Paul (1995) Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics, in: *World Politics* 47(3), 311-340.

Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 

## Erste Diskussionsrunde: Zur Rolle der NATO

**Die spezifische Rolle der NATO in der internationalen Sicherheitsarchitektur:** Seit dem Ende des kalten Krieges steht die NATO vor der Wahl, sich vollständig neu zu verfassen, um ihrer Kernaufgabe des territorialen Verteidigungsbündnisses unter neuen Bedingungen weiter zu erfüllen, oder diese Kernaufgabe durch eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs so neu zu bestimmen, dass sie in ihren bestehenden Strukturen im wesentlichen weiterhin sinnvolle Antworten geben kann. Sie hat sich für die zweite Möglichkeit entschieden. Dabei gerät sie jedoch potenziell und tatsächlich in Konflikt mit anderen Akteuren der internationalen Sicherheitsarchitektur, z.B. EU, OSZE, UN sowie mit zivilgesellschaftlichen Gruppen. Zahlreiche Sicherheitsfragen werden in der Folge militarisiert, bzw. um eine militärische Komponente erweitert, deren Sinn fraglich ist. Grenzen zwischen polizeilichen und militärischen Mitteln verschwimmen.

*Die prinzipielle Annahme einer NATO-Zuständigkeit läuft Gefahr, zur »eh-da-Falle« zu werden, da die NATO über schnell mobilisierbare Einheiten verfügt, derweil die Prozeduren der Mobilisierung von EU/UN-Truppen oder zivilen Einsatzkräften komplizierter sind. Aus dem gleichen Grund wird der Auf- oder Ausbau ziviler Kapazitäten in anderen Bereichen (Cyber-Kriminalität; Katastrophenhilfe etc.) nicht erwogen, der durchaus sachgerecht wäre.*

### These zur Diskussion:

**Weil die Kernaufgabe des territorialen Verteidigungsbündnisses nicht ausreicht, um die NATO in den gegenwärtigen Strukturen zu erhalten, übernimmt sie neue Aufgaben, die in den meisten Fällen besser von anderen (zivilen) Akteuren erfüllt werden könnten.**

## Pro: Die spezifische Rolle der NATO in der internationalen Sicherheitsstruktur.

Diskussionsbeitrag von Dr.h.c. Hans-C. Graf Sponeck<sup>1</sup>, Universität Marburg

### Einleitung

1. Mit dem Ende des Kalten Krieges (1990) \*, so wird häufig argumentiert, habe die NATO als Verteidigungsbündnis ihr Existenzrecht verloren. Der Warschauer Pakt hatte sich aufgelöst, die russische Armee war aus Afghanistan abgezogen, weltweit wurde eine Friedensdividende erwartet und internationale Zusammenarbeit bekam einen

neuen Auftrieb. Es bot sich eine Möglichkeit historischen Ausmaßes, dass weltbeherrschende Militäralianzen dem Multilateralismus, wie er 1945 definiert worden war, Platz machen könnten.

\* Am 20. November 1990 wurde die Charta von Paris für ein neues Europa unterzeichnet.

Der Kalte Krieg fand somit formal sein Ende.

2. NATO Mitgliedstaaten sahen dies anders. Anfang der 90er Jahre ging es den 16 Staaten zunächst weniger um die Suche nach neuen Aufgaben, als darum, in den ungewissen Zeiten des Wandels in Ost Europa und der Entwicklung im Mittleren Osten das Gut der Freiheit im NATO Raum weiterhin zu schützen.

\* Saddam Husseins Irak war am 2. August 1990 in Kuwait eingedrungen. Der Irak wurde daraufhin durch den UNO Sicherheitsrat mit Sanktionen belegt (siehe: UNSCRes611/1990).

### Nato im Wandel

3. Seit dem Washingtoner Abkommen (1949) hat sich die NATO von einem klar definierten regionalen transatlantischen Verteidigungsbündnis immer weiter entfernt. Es ist wichtig hier anzuführen, dass die NATO Staaten 1949 die UNO Charta (siehe UNO Charta Kapitel VII, Artikel 51) als rechtlichen Rahmen verbindlich anerkannt hatten. NATO Subsidiarität im multilateralen Kontext wurde akzeptiert und im 1991er Golfkrieg auch praktiziert!

Der Vergleich mit NATO Artikel 5 zeigt: NATO Akzeptanz des UNO Artikels 51 wird davon abhängig gemacht, dass die NATO von Fall zu Fall überzeugt ist, dass der UNO Sicherheitsrat »die notwendigen Schritte unternommen hat«. Das Recht der Entscheidung, ob diese Schritte die notwendigen sind, behält sich die NATO vor. Damit wird das Monopolrecht der UNO zu entscheiden, welche Maßnahmen zur »Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (sie) für erforderlich hält, in Frage gestellt.

4. In der Zeit nach 1990 zeigte sich, dass die NATO mit neuem Selbstvertrauen und machtpolitischer Unterstützung einzelner Mitgliedstaaten eine politische Eigenständigkeit entwickelte, die mit Unterordnung wenig zu tun hat.\* Im Jahr 2010 heisst es: »NATO has a unique and robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises - before, during and after conflicts.« Das Betätigungsfeld der NATO wurde immer größer. In den Jahren nach 2001 kommt es auch zu einer Umkehrung der gängigen Annahme, dass militärischer Einsatz nur der letzte nicht der erste Schritt ist!

\* vergleiche NATO Strategieentwicklung der Jahre 1991, 1999,2010

5. Für diese Entwicklung gibt es eine Reihe von Gründen:

i) die überfällige Reform einer UNO, die gegenwärtig nicht in der Lage ist, ihr sicherheitspolitisches Mandat voll wahrzunehmen\*; ii) die Herausforderungen einer komplexer werdenden Vernetzung internationalen Konflikte; iii) die fortschreitende politische, wirtschaftliche und soziale Emanzipation der Regionen, die nicht zum euroatlantischen Gebiet gehören;

\* zwei Aussagen zum Thema UNO Reform (2010): 1. Ein hoher NATO Offizier: »Die UNO ist eine wichtige Einrichtung. Die NATO ist aber ohne Frage, auf der Welt die best qualifizierte politisch-militärische Allianz, die gebraucht wird.« 2. Albright Report (2010): »Some of the global institutions that were established in previous decades may be showing signs of age...».

6. NATO Eigenständigkeit hat aber auch mit einem regional-staatlichen Egoismus zu tun, der in der vernetzten Welt des 21. Jahrhunderts nicht ohne Folgen bleiben wird: »NATO's central purpose is to safeguard – by political and military means – the freedom and security of all its members»\* (Albright Bericht, Mai 2010). Ebenso geht es um Erhaltung und Schutz der gemeinsamen Werte einer Gemeinschaft, die sich als »Kultur«-Gemeinschaft sieht. Dies bedeutet: 28 UNO Mitgliedsstaaten beanspruchen als NATO Staaten eine Sonderstellung, die im Widerspruch zu den Interessen der anderen 164 UNO Mitgliedsstaaten steht und die häufig mit militärischen Fragen nichts zu tun hat.

\* Unklar bleibt, wer Freiheit und Sicherheit der NATO Staaten ernsthaft bedrohen könnte.

7. Diese Realität ist der *Kernpunkt* der Kontroverse zwischen der NATO Allianz und der weiteren Völkergemeinschaft im 21. Jahrhundert.\* Die eigenmächtige Zuordnung neuer Aufgaben ist Ausdruck einer immer stärker werdenden Eigenständigkeit. Hier geht es um weit mehr als nur die Sicherheit der NATO Staaten; es geht i) auf der einen Seite, um die Sicherstellung der erwünschten Existenzgrundlagen der Bevölkerung des NATO Raums und ii) auf der anderen Seite, um eine tektonische Verschiebung der globalen politischen, finanziellen und wirtschaftlichen Kräfteverteilung (siehe z.B. G7/G20, BRICS, SCO).

\* Der Albright Bericht Mai 2010 zitiert den ehemaligen Aussenminister Belgiens, Pierre Harmel, der 1967 sagte: »The North Atlantic Treaty area can not be treated in isolation from the rest of the world.« Albright und ihr Team bemerken 2010: »43 years later this description still fits. NATO is an ever evolving part of an also evolving international security framework.« Diesen beiden Aussagen kann man nicht wider-

sprechen. Allerdings decken sich diese Aussagen weder mit den Hinweisen in obigem Punkt 6, noch mit der tatsächlichen Vorgehensweise der NATO in den vergangenen Dekaden oder den heutigen macht-politischen Verhältnissen!

## NATO Aufgabenstellung

8. Das neue NATO Strategie Konzept (Lissabon, November 2010) bestätigt, dass die NATO als Regionalallianz sich das Recht einräumt, sich mit allen großen über-regionalen Fragen militärischer und menschlicher Sicherheit zu befassen. »We are prepared to develop a political dialogue and practical cooperation with any nations and relevant organizations across the globe that share our interest in peaceful international relations«

(siehe NATO »Active Engagement, Modern Defence«, para 30, 19.November 2010).\*

\* Nicht nur die NATO befasst sich mit Themen, die in den Aufgabenbereich anderer Einrichtungen fallen. Auch der UNO Sicherheitsrat hat im Laufe der Jahre sich immer mehr mit Themen befasst, die von anderen UNO Behörden (z.B. ICJ, UNEP, WHO, UNAIDS) bearbeitet werden. Es wird hier daran erinnert, dass 3 der 5 ständigen Mitgliedsstaaten des UNO Sicherheitsrats führende NATO Staaten sind!

Siehe auch: UNO Charta Artikel 1, 2, 14, 24, 25, 33, 39, 51.

9. Es geht um ein breites Spektrum von Themen, die nicht unmittelbar in den Verantwortungsbe- reich der NATO, sondern zu den Aufgaben anderer nicht-militärischer Einrichtungen, z.B. den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen gehören u.a.:

i) civilian crisis management, ii) planning, employment and coordination of civilian activities in crisis areas, iii) terrorism; iv) narcotics, v) human trafficking, vi) cyber security, vii) global trade and transport infrastructure, viii) energy security and ix) population movements. \*

\* Das Prinzip der Subsidiarität wird von der NATO de facto nicht mehr einbezogen. Dies wird zum Beispiel deutlich durch das (seinerzeit unveröffentlichte) Abkommen der Generalsekretäre von UNO und NATO vom 23. September 2008. Hier wird ein Abkommen für verstärkte Kooperation unterzeichnet, ohne Konsultation mit dem UNO Sicherheitsrat, von zwei scheinbar ebenbürtigen internationalen Organisationen.

Der russische Botschafter bei der NATO, Dmitry Rogozin, bezeichnete dieses Abkommen des Sekretariats der Vereinten Nationen mit der »NATO, a politico-military structure, as illegal!« Russian Foreign Minister Serge Lavrov äusserte sich »shocked that such a pact has been ratified in secret and without consultation.«

## NATO Zuständigkeiten

10. Die genannten ‚NATO‘ Themen befassen sich mit zentralen Aufgabenbereichen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen und anderen zivilen internationalen Einrichtungen. D.h. nicht, der NATO das Recht der Teilnahme an der Bearbeitung dieser für die Weltgemeinschaft so wichtigen Fragen abzusprechen. Die Federführung muss aber da liegen, wo diese international rechtlich verankert sind.

»Die UNO oder andere Einrichtungen sind nicht fähig, diese Verantwortung zu tragen, daher hat die NATO das Recht diese unilateral zu übernehmen« - dieses Argument greift nicht! 164 UNO Mitgliedstaaten haben der NATO diesen Auftrag nicht erteilt. Hier liegt der Hauptgrund für den Vertrauensverlust in die westlichen Demokratien. Die Stärkung der multilateralen Kapazitäten und Strukturen wäre dem Abbau globaler Krisen dienlicher.

11. Die fortschreitende Intensivierung, Ausdehnung und Vernetzung weltumfassender Krisen unterstreicht die Dringlichkeit des Zusammenkommens der Staatengemeinschaft. Der Themenkatalog ist komplex, aber nicht utopisch. Es geht um: i) die Aufschlüsselung von Ursachen (z.B. die Existenz von Terrorismus und Kriminalität) und Zusammenhängen/Symptome (z.B. Armut, Arbeitslosigkeit, Demütigung); ii) Doppelstandard und Doppelmoral (z.B. Handelsbeziehungen, Justiz, Umweltschutz); iii) Zuständigkeit nationaler, regionaler und über-regionaler Einrichtungen für die Erhaltung von Frieden und Konfliktbearbeitung; iv) die Rolle der UNO und ihre Stärkung und v) einen Prozess der Demilitarisierung der Konfliktbearbeitung einzuleiten.\*

\* Zu den anstehenden Reformen, besonders des UNO Sicherheitsrats, gehören auch Reformen des UNO Charta Rechts, schwierig wie diese sein werden. Artikel 109 der UNO Charta sieht eine allgemeine Konferenz zu diesem Thema vor. Eine solche Konferenz hat es bisher nicht gegeben!

Es geht nicht, dass 66 Jahre nach der Gründung der Vereinten Nationen, Teile der UNO Charta

eingefroren bleiben, obwohl sie als Teil der ratifizierten multilateralen Sicherheitsstruktur für wichtig empfunden wurden. Hierzu gehört, z.B., die Existenz eines Generalsstabsausschusses, um den UNO Sicherheitsrat zu beraten, was militärische Bedürfnisse zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betrifft – siehe UNO Charta, Artikel 47, 1-4.

12. Die uneingeschränkte und geforderte Führungsrolle der Vereinigten Staaten in der NATO Allianz ist in den vergangenen Jahren kein gewichtiges Thema gewesen.\* NATO Einsätze wurden von amerikanischem Militär, direkt oder indirekt, geleitet. NATO Mitgliedsstaaten akzeptierten ‚US exceptionalism‘. Ein Großteil der Einsatzkosten wurden mit amerikanischen Mitteln finanziert. Die Waffentechnologie und die militärstrategische und sicherheitspolitische Planung waren weitgehend amerikanischen Ursprungs. Das Einsatzrisiko einschließlich der Sonderkommandos (special forces), wurde hauptsächlich von den USA getragen.

\* Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass das neo-konservative ‚Project-for-the New-American-Century‘ (PNAC) und seine Unterstützung von der Regierung Bush Jr. eine Entwicklung förderte, mit deren schwerwiegenden Konsequenzen die europäischen NATO Länder sich weiterhin auseinandersetzen müssen! Gleichzeitig ist auch zu bedenken, dass die »PNAC« Mentalität partei-übergreifend von allen pre- und post-2001 US Regierungen praktiziert und von Europa geduldet wurde! Siehe auch Pentagon »Defence Planning Guidance« (18.2.1992) – ein Dokument, in dem angedeutet wird, dass es das erste US militärische Ziel ist, den »(Wieder) Aufstieg eines neuen Rivalen zu verhüten«.

## Alternativen

13. Die innen- und außenpolitische\* Lage der USA und die Entwicklung der Militäreinsätze im Irak und in der AfPak Region hat zu vielen Veränderungen, auch in den Beziehungen unter den NATO Ländern, geführt. Es überrascht daher nicht, dass wichtige NATO Länder im Irak abwesend waren und dass nur sechs NATO Staaten sich aktiv an dem Libyen Einsatz beteiligen. Die Frustration der USA über diese Entwicklung, und auch über mangelnde Teilnahme der NATO/ISAF Alliierten in Afghanistan ist weitgehend bekannt.\*\*

\* Die USA haben z.B. die Kontrolle über ihren lateinamerikanischen »Hinterhof« weitgehend verloren!

\*\* US Verteidigungsminister Robert Gates hat am 10. Juni 2011 in Brüssel nicht mit harter amerikanischer Kritik an der Mitarbeit der europäischen NATO Partner in der Allianz zurückgehalten: »NATO is falling down on its obligations and foistering too much of the hard work on the US.« »Future (US) presidents may decide (NATO) is not worth the money.« Was Gates nicht sagte, hat mit i) den Schulden Amerikas, ii) den schrumpfenden US militärischen Kapazitäten und iii) der größer werdenden In-Fragestellung, besonders unter den westeuropäischen NATO Partnern, des NATO Auftrags und der amerikanischen sicherheitspolitischen Ansätze, zu tun.

14. Die Frage der Rolle der NATO in der internationalen Sicherheitsarchitektur ist Teil einer sehr viel breiteren Diskussion zum Thema »unipolare« oder »multipolare« Ausrichtung. Diese Debatte hat durch die Geschehnisse im Mahgreb, dem Nah- und Mittleren Osten und in Südasien und den schnellen Aufstieg von Schwellenländern an politischer Gewichtung stark zugenommen.\*

\* Professor Johan Galtung meint die Zeit ist gekommen, um im sicherheitspolitischem Zusammenhang von »United Regions« und nicht von »United Nations« zu sprechen! D.h. Regional Allianzen, wie die NATO, könnte es in allen Regionen der Welt geben, die im Auftrag der Vereinten Nationen (siehe UNO Charta, Kapitel VIII, Artikel 52) tätig wären.

15. ‚Sicherheit und Wohlstand für Alle‘ durch gemeinsames Vorgehen gegen Terrorismus, grenz-überschreitende Kriminalität, Armut und Unterdrückung, sollte für alle Länder, einschließlich der 28 Länder der NATO Allianz, der optimale Ansatz für den Konfliktabbau und die Stärkung des Friedens im Sinne der UNO Charta sein.

16. Dieses gemeinsame Vorgehen wird schwierig sein. Groß sind gegenwärtig die Gegensätze in allen Bereichen des menschlichen Lebens. Die Versuchung Interessengemeinschaften zu bilden zur Sicherung der eigenen Bedürfnisse wird zunächst bestehen bleiben.

17. Es wäre unrealistisch zu erwarten, dass sich Allianzen wie die NATO oder die SCO im Interesse einer Weltgemeinschaft kurzfristig auflösen. Es müssen daher vornehmlich zwei große Initiativen gleichzeitig stattfinden, die i) eine Rückbesinnung auf die Grundverpflichtung zur UNO Charta und

ii) eine Rückkehr zur engeren Auslegung von Allianzaufgaben im Sinne von Kapitel VIII der UNO Charta beinhalten. \*

\* SIPRI und OECD/DAC zeigen für 2010 die Kluft zwischen globalen Verteidigungs- und Entwicklungsbudgets: \$ 1531 Milliarden für Verteidigung (USA: \$698.3, D: \$34.1) & \$129 Milliarden für EZ. SIPRI schreibt: » NATO needs to revisit the more general balance between its tasks abroad and its safety at home!«

18. Diese zwei Initiativen werden nur dann Erfolg haben, wenn i) eine breite UNO Reform erarbeitet wird, vorzugsweise mit Hilfe von nicht-staatlichen Akteuren (z.B. dem Rat der ‚Elders‘) und ii) Allianzen wie die NATO ihre Beteiligung an nicht-militärischen Aufgaben zivilen Institutionen überlassen.

19. Multilateralismus als Ziel setzt voraus, dass alle Teile der Welt bereit sind an einer Gesamtstrategie für globale Entwicklung und Zusammenarbeit mitzuwirken. Dies wird ein schwieriger, frustrierender und langwieriger Prozess werden. Diese Tatsache darf kein Grund sein, den Auftrag zu scheuen.

Die obigen Auslegungen führen zu eine Reihe von Thesen:

## 12 Thesen

1. Der Wandel globaler Kräfteverhältnisse und der Aufstieg von großen Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien bieten eine neue historische Gelegenheit für die Stärkung des Multilateralismus. Im Interesse der internationalen Sicherheit und der friedlichen Entwicklung ist es, dass die NATO und andere Allianzen diese Gelegenheit wahrnehmen.

2. Die NATO Gemeinschaft hat sich seit dem Washingtoner Abkommen (1949) immer weiter von Text und Geist des NATO Vertrags entfernt. Die Rückkehr zu den ursprünglichen NATO Zielen und die Hinkehr zu globalen Ansätzen wäre ein wichtiger erster Schritt zur Beilegung von internationalen Konflikten.

3. Subsidiarität ist für die NATO kein bestimmendes Konzept. NATO Einordnung in die bestehende UNO Sicherheitsstruktur bleibt eine Voraussetzung für Konfliktabbau.

4. Die stattfindende tektonische Verschiebung der globalen politischen, finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse hat zu neuen und mitbestim-

menden Allianzen und Gruppierungen geführt. Damit ist das Konfliktpotential erheblich gestiegen. Es ist im Interesse der NATO auf diese Entwicklung zu reagieren und die Rolle ihrer Allianz zu überdenken.

5. Die NATO als Regionalallianz hat nicht-militärische Anliegen in ihren Aufgabenbereich eingebunden. Der internationale Krisenabbau wird gestärkt, wenn die NATO diese Bereiche den Vereinten Nationen, ihren Sonderorganisationen und nicht-staatlichen Institutionen überlässt.

6. Die Reform der Vereinten Nationen ist überfällig. Die Staaten der NATO Allianz sollten sich für die UNO Reform einsetzen. Damit würden sie den Vereinten Nationen helfen Kapazitäten zu schaffen, um ihr sicherheitspolitisches Mandat wahrnehmen zu können.

7. UNO Charterrecht sieht regionale Mitarbeit bei internationaler Krisenbearbeitung vor. Die NATO, wie auch andere Regionalallianzen, können im Rahmen der Arbeit des UNO Sicherheitsrats regional friedensbildende Prozesse einleiten oder unterstützen und damit wichtige Beiträge für multilaterale Konfliktlösungsansätze leisten.

8. Intensivierung, Ausdehnung und Vernetzung von internationalen Krisen erhöht die Dringlichkeit eines Zusammenkommens der Staatengemeinschaft und nicht-staatlicher Akteure (z.B. dem Council von Elders). Das Verständnis von Konflikt ‚Ursachen‘ und Konflikt ‚Symptomen‘ ist eine Voraussetzung für vertrauensbildenden Maßnahmen, die die Völkergemeinschaft treffen muss, um die globalen Sicherheitsbedingungen zu verbessern.

9. Die Gegensätze von unilateralen und multilateralen Ansätzen haben das sicherheitspolitische Klima in der Staatengemeinschaft seit Ende des Kalten Krieges immer stärker bestimmt und negativ beeinflusst. Die In-Fragestellung, innerhalb und außerhalb der NATO, amerikanischer sicherheitspolitischer Ansätze bieten eine weitere wichtige Gelegenheit zu einem globalen Austausch über neue Ansätze.

10. Der EU Vertrag von Lissabon (Dez. 2009) hat die Voraussetzung für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU Staatengemeinschaft geschaffen. Der Libyen Konflikt und der NATO Einsatz haben erneut gezeigt, dass ein gemeinsames Krisenmanagement der EU Staaten, ähnlich wie bei anderen Krisen, z.B. Irak (2003-), nicht existiert. Erst wenn eine einheitliche EU Sicherheitspolitik vorhanden ist, werden


die EU und ihre Staaten mit ernstzunehmendem Gewicht auftreten können.

11. Abkommen der UNO mit Regional Allianzen wie der NATO und der SCO können wichtige Beiträge zum internationalen Krisenmanagement leisten. Voraussetzung ist, dass Regional Allianzen das Prinzip der Subsidiarität uneingeschränkt anerkennen.

12. Reformen der Vereinten Nationen stagnieren und dies obwohl verschiedene UNO Generalsekretäre und UNO Kommissionen Reformvorschläge erarbeitet haben. Fortschritte in der Schaffung einer globalen Sicherheitsarchitektur wird es geben, wenn die Staatengemeinschaft der 192 UNO

Mitgliedstaaten die Gültigkeit der UNO Charta bestätigt und, daran anknüpfend, Reformen einleitet.

#### **Anmerkung:**

<sup>1</sup> Hans-Christoph von Sponeck, geboren 1939 in Bremen wurde, war 32 Jahre für die UN in verschiedenen Einsatzgebieten und Positionen tätig, u.a. als Beigeordneter UN-Generalsekretär. Nach dem Geschichts-, Demographie- und Anthropologiestudium in Deutschland und den USA war er 1966 - 1968 für die Deutsche Stiftung für Internationale Zusammenarbeit tätig. 1968 begann er für das UN-Entwicklungsprogramm zu arbeiten u.a. in Ghana, Botswana und Pakistan. 1998 wurde er UN-Koordinator für humanitäre Fragen für den Irak und war für das Programm »Oil for food« verantwortlich. Aus Protest gegen die Sanktionspolitik des UN-Sicherheitsrates gegen den Irak trat er 2000 zurück. 

## **Contra: Die spezifische Rolle der NATO in der internationalen Sicherheitsarchitektur.**

*Diskussionsbeitrag von Dr. Jasper Wieck, Deutsche NATO-Vertretung Brüssel<sup>1</sup>*

Ein häufig gehegter Verdacht: Die NATO bemächtigt sich - in Ermangelung originärer Aufgaben - neuer »Geschäftsfelder« und gräbt dabei den eigentlich zuständigen Akteuren das Wasser ab. In der Tat hat sich die NATO seit Ende des Kalten Krieges grundlegend verändert. Sie hat sich an die veränderte weltpolitische Lage angepasst, neue Aufgaben übernommen und überkommene Strukturen hinter sich gelassen.

Die These von der Anmaßung sachfremder Zuständigkeiten beruht allerdings auf mehreren Missverständnissen: Sie unterstellt der NATO ein Eigenleben, das sie als streng intergouvernementale Organisation nicht hat. Sie reduziert die NATO des Kalten Krieges auf ein territoriales Verteidigungsbündnis und verkennt das bereits in der Satzung angelegte breite Profil des Bündnisses. Sie suggeriert einen unheilvollen Hang der Allianz zur Militarisierung des Zivilen und ignoriert dabei die Möglichkeiten, die die NATO gerade umgekehrt zur Reduzierung der nationalen Militärapparate erschließt.

Schließlich geht die These über die Umstände und Modalitäten hinweg, unter denen der Allianz in den letzten beiden Jahrzehnten neue Aufgaben übertragen wurden: Es war vor allem der Mangel an alternativen einsatzfähigen und einsatzbereiten Sicherheitsdienstleistern, der jeweils zum Rückgriff auf die NATO führte.

Was die NATO seit jeher ausmacht und wie sie zu ihren neuen Aufgaben gekommen ist, soll in

den nachfolgenden Abschnitten im Einzelnen dargelegt und erläutert werden:

### **1. Die NATO ist nicht mehr und nicht weniger als der gebündelte Wille ihrer souveränen Mitglieder.**

Anders als die Europäische Union und selbst die Vereinten Nationen ist die NATO eine strikt intergouvernementale Organisation, in der sämtliche Entscheidungen im Konsens aller Mitgliedsstaaten getroffen werden. Allein die Nationen haben das Sagen. Generalsekretär und Internationaler Stab dienen dem Rat und damit den Nationen.

Daraus folgt: Die NATO »übernimmt« keine Aufgaben - weder durch schleichende Akquisition noch durch handstreichartige Usurpation. Vielmehr wurden und werden der Allianz von den Mitgliedsstaaten neue Aufgaben übertragen - als Ergebnis bewusster und einvernehmlicher Entscheidungen. Nicht selten wird um diese Entscheidungen monatelang, manchmal auch jahrelang gerungen.

Ob die Öffnung der NATO gegen Ende des Kalten Krieges gegenüber Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes und damit der Beginn der Partnerschaftspolitik der Allianz in den 90er Jahren, ob die schrittweise Übernahme von Krisenmanagementaufgaben in enger Verzahnung mit den Vereinten Nationen auf dem Balkan seit 1992, ob das operative Engagement der NATO im internationa-

len Kampf gegen den Terrorismus in Folge der Terroranschläge auf die USA vom 11. September 2001, ob die Entwicklung einer Strategie zum Schutz der digitalen Netze – in jedem dieser Fälle waren es bewusste Weichenstellungen, auf die sich sämtliche Alliierte angesichts einer neuen Lage verständigten.

Der Entscheidung, ehemalige »Ostblockstaaten« zur Mitgliedschaft einzuladen, gingen im Bündnis mehrere Jahre harter und kontroverser Debatten voraus. Die prinzipielle Entscheidung, Mazedonien in das Bündnis aufzunehmen, hat sich in Ermangelung eines Konsenses bis heute nicht materialisiert.

## **2. Die NATO ist seit jeher mehr als ein militärisches Bündnis.**

In Art. 2 des Washingtoner Vertrages verpflichten sich die Vertragsparteien, zur Entwicklung von friedlichen und freundschaftlichen internationalen Beziehungen beizutragen. Dies soll durch Stärkung »freier Institutionen«, durch Förderung des Verständnisses der Prinzipien dieser freien Institutionen sowie durch Förderung von Bedingungen für Stabilität und Wohlfahrt geschehen. Mit anderen Worten: Hier finden wir ein Wertebekennnis verbunden mit einer Aufgabenbeschreibung, die weit über das Militärische hinausgeht.

Der 1967 von den Staats- und Regierungschefs indossierte Harmel-Bericht wird noch deutlicher: »Das ultimative politische Ziel der Allianz ist eine gerechte und dauerhafte friedliche Ordnung in Europa, begleitet von entsprechenden Sicherheitsgarantien.« Die NATO beanspruchte also – mitten im Kalten Krieg – nichts Geringeres als die Rolle eines Förderers und Beförderers einer neuen kooperativen gesamteuropäischen Friedensordnung.

Damit sind bereits 1967 die Linien vorgegeben für eine Partnerschaftspolitik, wie sie die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges aufgelegt hat und im Rahmen derer die Allianz heute das Ziel einer auf Transparenz und Vertrauensbildung basierenden strategischen Partnerschaft mit Russland verfolgt. Das im November 2010 verabschiedete Neue Strategische Konzept wertet die »kooperative Sicherheit« zur dritten Kernaufgabe des Bündnisses auf - neben kollektiver Verteidigung und internationalem Krisenmanagement.

Gerade im Umgang mit den neuen globalen Bedrohungen, wie Angriffe auf unsere digitalen

Netze, internationaler Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, aber auch Staatenzerfall, ist klar: Diesen komplexen Herausforderungen ist nur in enger Verzahnung mit anderen internationalen Akteuren effektiv zu begegnen. Deswegen sieht das Strategische Konzept Partnerschaften auch mit anderen internationalen Organisationen, namentlich den Vereinten Nationen und der Europäischen Union, vor. Dabei wird der Beitrag der NATO mal eher militärtechnischer, mal eher politisch-konsultativer Natur sein. So dienen die NATO-Exzellenzzentren, etwa zur Cyberabwehr in Tallinn oder zur Terrorismusbekämpfung in Ankara, u.a. als Foren des »best practice«-Austausches mit interessierten Akteuren.

Selbst wenn die NATO sich auf ihre rein militärischen Kernfunktionen beschränken würde, bliebe es ihr nicht erspart, auch politische Signale auszusenden: Jede Militärdoktrin und jedes Sicherheitskonzept haben per se schon politischen Aussagewert: Indem sich die Alliierten darauf verständigen, gegen wen sie sich zu verteidigen beabsichtigen, gegen wen sie ihre Waffen einzusetzen bereit sind und gegen wen nicht (deklaratorische Politik bzw. negative Sicherheitsgarantien), nimmt die Allianz bereits Einfluss auf den internationalen sicherheits- und abrüstungspolitischen Diskurs und ist somit zwangsläufig auch ein politisches Bündnis.

Darin liegt auch die Stoßrichtung der Aussagen des Neuen Strategischen Konzepts zu Abrüstung und Rüstungskontrolle: die Selbstverpflichtung der Allianz, ihre Sicherheit auf dem niedrigsten möglichen Streifkräfteniveau zu gewährleisten, das Bekenntnis zu einer Welt ohne Nuklearwaffen sowie die Verpflichtung, die konventionelle Rüstungskontrolle voranzutreiben. Hätte die NATO auf diese Signale verzichtet, würde die Glaubwürdigkeit der Alliierten in internationalen Abrüstungsverhandlungen leiden.

## **3. Der Sicherheitsbegriff der NATO geht weit über den der Territorialverteidigung hinaus.**

Artikel 5, der sogenannte Beistandsartikel und damit »Herzstück« des Washingtoner Vertrages, lässt offen, ob die Alliierten, denen Beistand gewährt wird, territorial oder anderweitig angegriffen werden. Maßgeblich ist lediglich, dass es sich um einen »bewaffneten Angriff« handelt. Dies eröffnet einen weiten Spielraum an Interpretationen. So waren sich die Alliierten nach 9/11 rasch einig, dass es sich bei den zu menschlichen Bom-

ben umgewandelten und in Hochhäuser gesteuerten Flugzeugen um einen »bewaffneten Angriff« nach Artikel 5 handelt. Die inhaltliche Ausfüllung des Beistandsartikels bleibt also jeweils dem Konsens der Nationen vorbehalten.

Noch deutlicher wird der breite Sicherheitsbegriff der NATO in Artikel 4 des Washingtoner Vertrages: Hier werden Konsultationen für den Fall vorgesehen, dass - aus Sicht eines Alliierten - die territoriale Integrität, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Vertragsparteien bedroht ist. Um kontinuierliche Konsultationen der Alliierten zu allen sicherheitsrelevanten Themen sicherzustellen, wurden bereits im Kalten Krieg u. a. der »Politische Ausschuss« sowie der »Wirtschaftsausschuss« der NATO gegründet.

Wenn sich also heute die NATO mit Fragen der Energiesicherheit, der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen einschließlich ihrer Trägertechnologien, der Sicherheit unserer digitalen Netze, des internationalen Terrorismus oder mit weltweiten Krisenherden beschäftigt - also mit Fragen sowohl der nationalen als auch der menschlichen Sicherheit -, ist dies weder ein Bruch mit der Tradition noch eine Usurpation von sachfremden Zuständigkeiten. Vielmehr bewegen wir uns in einer Jahrzehnte alten Kontinuität.

Der breite Sicherheitsbegriff der Allianz ist Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der NATO als Sicherheitsdienstleister. Das vermeintliche Risiko einer »Militarisierung« der Auseinandersetzung mit diesen Themen ist nicht erkennbar. Vielmehr dient die NATO als ein einzigartiges transatlantisches Konsultationsgremium für Sicherheitsfragen aller Art sowie für den sicherheitspolitischen Dialog mit Partnern weit über die Grenzen der Allianz hinaus.

#### **4. Statt zur »Militarisierung« trägt die NATO vielfach umgekehrt zur Begrenzung militärischer Aufwendungen bei.**

Ein Gedankenexperiment reicht, um dieses Argument zu belegen: Man stelle sich vor, es gäbe die NATO nicht und damit auch nicht den hohen militärischen Integrationsgrad, einschließlich der gemeinsamen Streitkräfteplanung. Zum einen würde damit ein großes Maß an Transparenz unter den Alliierten wegfallen, mit der Folge von Argwohn und Misstrauen - insbesondere zwischen jenen Alliierten, deren bilaterale Beziehungen nicht spannungsfrei sind. Mangelnde Kenntnis über den tatsächlichen Ausrüstungsstand

bzw. die Kampfkraft des Nachbarn würde zu einer Erhöhung der eigenen Verteidigungsanstrengungen führen.

Ebenso entfielen die integrierte Kommandostruktur sowie die integrierte Luftraumüberwachung und Luftverteidigung des Bündnisses. Die Folge wären vermehrte Aufwendungen in den Aufbau nationaler Kommandostrukturen, im Falle der baltischen Staaten oder Albanien auch die Beschaffung von Jagd- und Kampfflugzeugen, um den eigenen Luftraum selber zu sichern.

Insbesondere die ostmitteleuropäischen Neumitglieder würden sich ferner in einem »Ohne-NATO-Szenario« angesichts ihrer exponierten Lage gegenüber dem militärisch weitaus überlegenen und - zumindest aus dortiger Sicht - politisch nur bedingt berechenbaren russischen Nachbarn zu massiven Rüstungsanstrengungen veranlasst sehen.

Insofern trägt das Bündnis mit seinem hohen Maß an Transparenz zwischen den Alliierten, den Synergien in gemeinsamen Kommando- und Verteidigungsstrukturen sowie mit den nach außen wirksamen Beistandsverpflichtungen erheblich zur Beschränkung der Verteidigungsanstrengungen bei. Allein die Veränderungen im Streitkräfteumfang der Neumitglieder belegen dies: Die polnischen Streitkräfte hatten 1995 einen Umfang von 400.000 Mann, heute sind es 100.000. Im Falle Rumäniens liegen die Vergleichszahlen bei 225.000 (1995) und knapp 70.000 (2011). Ähnliches gilt für die Verteidigungsausgaben. Gerade jüngst hat US-Verteidigungsminister Gates beklagt, dass die Verteidigungsanstrengungen der europäischen Alliierten in den letzten zehn Jahren - trotz 9/11 - um 15 Prozent zurückgegangen seien.

Auch in ihren Partnerschaftsprogrammen trägt die NATO erheblich zur Reduzierung des Streitkräfteumfangs der Nichtmitglieder bei: So hatte Bosnien und Herzegowina nach dem Vertrag von Dayton 1995 zunächst drei Armeen mit insgesamt 400.000 Soldaten. Dank umfangreicher Beratung und Unterstützung durch die Allianz hat Bosnien und Herzegowina heute Streitkräfte im Umfang von insgesamt nur noch 10.000 Soldaten, geeint unter einem gemeinsamen Streitkräftekommando und in der Lage, an internationalen Friedensmissionen teilzunehmen.



## **5. Die Aufgaben stellen sich von selbst. Die NATO nimmt sich ihrer nur an.**

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde die NATO mit einer Lage konfrontiert, die sie selber weder herbeigeführt noch antizipiert hatte: Die ehemaligen Staaten des Warschauer Pakts drangen unter den Schutzschirm der NATO und brachten gleichzeitig ein enormes Transformationsbedürfnis in ihren Sicherheits- und Verteidigungssektoren mit.

Über die Erweiterungsfrage konnte lange innerhalb der NATO kein Konsens erzielt werden, wohl aber – als erster Schritt – über ein Partnerschaftsprogramm, im Rahmen dessen Beziehungen zu den Transformationsstaaten Ostmittel- und Osteuropas sowie Zentralasiens aufgelegt wurden. Damit hat die NATO auf an sie gerichtete Erwartungen reagiert. Die Unterstützungsprogramme der NATO zur Sicherheitssektorreform in den betroffenen Ländern waren und sind unverzichtbare Beiträge zur Stabilisierung und damit zur Konfliktprävention in einem volatilen Umfeld.

Auch die Übernahme von Verantwortung beim Krisenmanagement hat sich die NATO nicht selber ausgesucht. Vielmehr sind ihr diese Missionen von den Alliierten übertragen worden - in Ermangelung anderer Akteure, die zu dauerhaften Stabilisierungsoperationen in der Lage gewesen wären. Auf dem Balkan ist die NATO in eine aktive Krisenmanagementrolle gebracht worden, nachdem die Vereinten Nationen an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit gestoßen waren. Der ISAF-Einsatz in Afghanistan wurde zunächst aus nationalen Hauptquartieren durch einzelne Nationen geführt. Erst 2003, angesichts begrenzter nationaler Möglichkeiten und nicht zuletzt auf deutschen Wunsch, wurde die Kommandoführung der NATO übertragen.

Gerade im Einsatz in Afghanistan hat die von der NATO geführte ISAF-Operation eine Vielzahl von Aufgaben übernommen, die von ihrem Anforderungsprofil her auch von zivilen Akteuren geleistet werden könnten: Bau von Brücken und Schulgebäuden, logistische Unterstützung bei der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, Verteilung von Saatgut, aber auch Ausbildung von Polizisten, Organisation und Durchführung von Versammlungen zur Herbeiführung politischer Beschlüsse sowie - als jüngste zusätzliche Aufgabe - die Absicherung des rechtsstaatlichen Aufbaus einschließlich lokaler Streitschlichtung.

Allerdings hat sich die NATO auch hier keiner Aufgaben »bemächtigt« oder sie gar anderen, zivilen Akteuren weggenommen. Vielmehr erlaubt das unsichere Umfeld - die sogenannte »bleihaltige Luft« - in vielen Fällen keinen Einsatz humanitärer oder Entwicklungsorganisationen. Gleichzeitig hängt die Nachhaltigkeit der von den Soldaten herbeigeführten Stabilisierungserfolge in hohem Maße davon ab, dass es nach Verdrängung der Aufständischen den Menschen spürbar besser geht. Bis zum Eintreffen ziviler Organisationen muss also rasch gehandelt werden - durch wen, wenn nicht durch die Allianz?

Dabei steht außer Frage, dass die NATO sich bei der Übernahme ziviler Aufgaben an die entsprechenden Spielregeln halten muss – insbesondere wenn es vorübergehend zu einem parallelen Engagement von NATO und zivilen Akteuren kommt. So darf die humanitäre Unterstützung nicht an (politische) Bedingungen geknüpft oder einem Einsatzzweck untergeordnet werden, sondern sie muss sich am Wohl der Menschen orientieren. Die meisten zivilen Organisationen legen zudem Wert darauf, dass – im Falle eines Zusammenwirkens mit der NATO – die eigene Neutralität gewahrt bleibt.

Gelegentlich wird humanitäres Handeln der NATO von Nichtregierungsorganisationen auch explizit eingefordert - so jüngst bei den in Seenot geratenen Flüchtlingen aus Libyen. Hier haben die unter NATO-Kommando fahrenden Schiffe jenseits ihres im Operationsplan festgelegten Mandats vielfältige und von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Nothilfe geleistet.

## **6. In den internationalen Beziehungen haben wir es nicht mit einem Überschuss, sondern mit einem Mangel an Sicherheitsdienstleistern zu tun.**

Der Fall Libyen zeigt, dass die Vereinten Nationen bei der Umsetzung von Sicherheitsratsresolutionen auf die Mitwirkung von regionalen Sicherheitsorganisationen wie die NATO angewiesen sind. So werden in OP 4 der VN-Sicherheitsratsresolution 1973 die Mitgliedsstaaten sowohl in ihrer nationalen Eigenschaft als auch über regionale Organisationen ermächtigt, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Als regionale Organisation stand ausschließlich die NATO zur Verfügung, denn nur sie verfügt über multinational zusammengesetzte, integrierte Kommandostrukturen, die dauerhaft in der Lage sind, einen multinationalen Einsatz zu führen.

Dabei sind angesichts der parallel laufenden Einsätze in Afghanistan, auf dem Balkan, am Horn von Afrika sowie in Libyen die Operationsfähigkeiten der NATO einschließlich der Kapazitäten der NATO-Kommandostruktur in hohem Maße beansprucht. Für eine weitere größere Krisenmanagementoperation - zumal fernab von Europa - stünde die NATO derzeit kaum zur Verfügung. Das Neue Strategische Konzept hat zudem jedes internationale Engagement der Allianz von potenziellen Auswirkungen auf die euroatlantische Sicherheit abhängig gemacht.

Angesichts dieses offensichtlichen Mangels an internationalen Sicherheitsdienstleistungen ist ein Kompetenzgerangel zwischen den Organisationen kaum zu befürchten. Gleichwohl gibt es kontinuierlichen Abstimmungsbedarf zwischen den verschiedenen internationalen Akteuren, insbesondere, wenn sie gleichzeitig und nebeneinander in einem Operationsgebiet wie z. B. Afghanistan tätig sind.

Um diese Synergien optimal zu nutzen, hat die NATO mit dem Neuen Strategischen Konzept ihre

bislang auf die Zusammenarbeit mit Ländern konzentrierte Partnerschaftspolitik auf die Kooperation mit anderen Organisationen ausgeweitet. Ebenso haben sich die Alliierten darauf verständigt, aktiv mit anderen internationalen Spielern im Vorfeld, während sowie im Nachgang von Krisen zu kooperieren - zur Erstellung gemeinsamer Analysen, zur Planung und zur Durchführung von Missionen selbst.

Eine solche Kooperation mit zivilen Akteuren setzt jedoch voraus, dass die Allianz in ihren Stäben entsprechend geschultes Personal einsetzt: Mitarbeiter mit Erfahrung und Expertise zur zivilen Seite des internationalen Krisenmanagements. Ziel ist ein Maximum an Kohärenz und Effektivität der internationalen Anstrengungen - ganz im Sinne eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes.

#### Anmerkung:

<sup>1</sup> Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder. 

## Zweite Diskussionsrunde: Zum Verhältnis von Zivilem und Militärischen

**Die NATO, vernetzte Sicherheit und civil military cooperation:** Der Begriff der Vernetzten Sicherheit und Vorstellungen über eine neue Dimension zivil-militärischer Kooperation<sup>1</sup> bieten der NATO die Möglichkeit, ihren erweiterten Sicherheitsbegriff zu rechtfertigen und gleichzeitig Befürchtungen einer Militarisierung dieses Begriffs entgegenzutreten. Doch für beide Begriffe gibt es keine gemeingültige Definition. Die Unklarheit der Begriffe kann jedoch genau dazu führen, dass die Grenzen von militärischen, zivilen und zivilgesellschaftlichen Aufgaben in der Herstellung und Wahrung von Sicherheit verschwimmen. Dies ebnet aber genau einer Militarisierung des Begriffs die Bahn. Das Zusammenspiel verschiedenster Faktoren und Akteure (Kohärenz) bedeutet keine gemeinsame Zuständigkeit für alle Bereiche. Um die Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit militärischen und zivilen Handelns zu erhalten, müssen Überschneidungen weitmöglichst reduziert

werden. Vorstellungen der NATO, selbst zivile (Katastrophen-Reaktions)kapazitäten zu entwickeln widersprechen dieser Trennung genauso wie der Anspruch, zivile Akteure zu koordinieren, bis diese übernehmen können. Der Vorrang von Zivil (militärische Intervention als ultima ratio) und die Eigenständigkeit ziviler und zivilgesellschaftlicher Akteure muss sich gerade auch strukturell ausdrücken.

#### These zur Diskussion:

**Der unscharfe Begriff der vernetzten Sicherheit und bestimmte Konzepte zivil-militärischer Kooperation widersprechen dem Vorrang von Zivil und der Eigenständigkeit ziviler Akteure und deren Selbstverständnis. Eine kohärente Herangehensweise zur Sicherstellung menschlicher Sicherheit ist notwendig, Koordination und Kooperation sind aber zu unterscheiden.**

## NATO and the comprehensive approach.

*Diskussionsbeitrag von Schriftführer<sup>1</sup> Pastor Renke Brahms,  
Friedensbeauftragter des Rates der EKD*

### Die strategische Ausrichtung der NATO

Bevor ich zum eigentlichen Thema der Zivil-militärischen Zusammenarbeit und vernetzten Sicherheit im Kontext der NATO komme, möchte ich einige Gedanken zur strategischen Ausrichtung der NATO vorausschicken.

Mit dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes wurde die Nato im Jahr 1990 über Nacht ihrer zentralen Aufgabe beraubt. Aus meiner Sicht gab es damals zwei Optionen wie die Nato sich den neuen Rahmenbedingungen hätte anpassen können.

Eine gute Option wäre gewesen, zunächst eine Diskussion darüber zu führen, welche friedens- und sicherheitspolitischen Aufgaben, Probleme und Herausforderungen wir als Deutsche und als Europäer sehen. Daraufhin hätten die Staaten entscheiden müssen mit welchen zivilen und/oder militärischen Mitteln und Methoden sie die sich aus der Diskussion ergebenden Aufgaben, Probleme und Herausforderungen national, europäisch, transatlantisch und international bearbeiten wollen. Die 28 Mitgliedsstaaten der Nato haben sich jedoch mit einer deutlichen Mehrheit für eine zweite Option entschieden: Sie erweiterten den Sicherheitsbegriff und passten somit die Aufgaben und Interessen der Nato an die Struktur der Weltordnung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs an. Ich halte diese Entscheidung, die schon in der ersten Anpassung der strategischen Ausrichtung (1991) gefallen ist, für einen Fehler. Wenn schon nicht 1999, dann spätestens im Jahr 2010, hätte das Militärbündnis bei der Diskussion um die strategische Ausrichtung der NATO den Mut aufbringen müssen, sich den neuen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der gestärkten internationalen, transatlantischen und europäischen Beziehungen, Strukturen und Organisationen anzupassen. Andere, wirtschaftlich und politisch festere Bündnisse wie die Europäische Union, können und sollten eine stärkere Verantwortung im Bereich der Sicherheits-, Verteidigungs- und Friedenspolitik übernehmen. Die Staaten der EU könnten dabei ihre Souveränität im militärischen Bereich zugunsten einer europäischen Armee aufgeben. Der beispielsweise in Deutschland zu Recht bestehende Parlamentsvorbehalt würde dann auf das Europäische Par-

lament übergehen. Die einzelnen Länder würden ihre jeweiligen militärischen Potenziale auch für weitere Staaten bereitstellen und in anderen Bereichen von der Bereitstellung militärischer Mittel verbündeter Staaten profitieren. Eine europäische Armee könnte dann als Ganzes Mitglied in der NATO werden. Dies hätte den friedenspolitischen Reiz, dass kein Land alleine mehr einen Krieg führen könnte, und dass man sich im europäischen Parlament transparent über die Herausforderungen und Risiken von Einsätzen beraten und diese dann auch dort beschließen müsste.

### Kooperation und Koordination in der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC)

Durch die Erweiterung des militärischen Sicherheitsbegriffes<sup>2</sup> durch die NATO ist die Abgrenzung ziviler von militärischen Ansätzen im Bereich der Konfliktbearbeitung nicht gerade leichter geworden. Für die Diskussion um die »Vernetzte Sicherheit« und die zivil-militärische Kooperation/Zusammenarbeit (civil military cooperation (CIMIC)) ist das nicht hilfreich. Vielmehr braucht es hier eine genaue Bestimmung von Aufgabe, Funktion und Rolle der verschiedenen Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktbearbeitung und Katastrophenhilfe und der Armee, um dieser Form der Zusammenarbeit eine Chance zu geben. Ich sehe die zivil-militärische Zusammenarbeit – kurz CIMIC- sehr kritisch und halte sie nur in einem eng umgrenzten Rahmen – zum Beispiel im Bereich der Not- und Katastrophenhilfe - für ein geeignetes Modell der Kooperation. Der Vorrang für Zivil sollte der kategorische Imperativ unseres Denkens und Handelns werden.

Der Begriff der Vernetzten Sicherheit und die Konzepte über die zivil-militärische Kooperation bieten der NATO die Möglichkeit, ihren erweiterten Sicherheitsbegriff zu begründen. Der unscharfe Begriff des comprehensive approach (»Vernetzte Sicherheit«) und die aktuellen Konzepte der NATO im Bereich der CIMIC (zivil-militärischer Zusammenarbeit)<sup>3</sup> widersprechen dem Vorrang von Ziviler Konfliktbearbeitung. Die Konzeption der »Vernetzten Sicherheit« ist dabei nur einer von vielen denkbaren Ansätzen im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC).

Leider ist es derjenige geworden über den am meisten gesprochen wird.

Die Befürchtungen seitens der zivilgesellschaftlichen Akteure z.B. im Blick auf eine Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit müssen sehr ernst genommen werden. Eine Voraussetzung von sicherer und gewinnbringender Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist ein Minimum an Staatlichkeit in der jeweiligen Region. Das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist es jedoch nicht, die militärisch definierten Ziele für die Region zu erreichen. Sie hat eigene Ziele, die sie mit einem ganz anderen Ansatz, i.d.R. in Abstimmung mit dem BMZ, entwickelt und umsetzt. Für die zivilen Akteure liegt der positive Sinn der CIMIC darin, das Risiko für Leib und Leben der Helferinnen und Helfer im Einsatzland zu minimieren. Das heißt nicht, dass die Entwicklungszusammenarbeit ihre Ziele militärisch erreichen kann, sondern nur, dass es unter bestimmten politischen und gesellschaftlichen Situationen im Einsatzland nötig sein kann, eine militärische Unterstützung zum Schutz der Bevölkerung und der Entwicklungshelfer zu gewährleisten. Diese Kooperation ist bei einer verantwortlichen Entwicklungszusammenarbeit sowie Not- und Katastrophenhilfe aber die Ausnahme und rührt von der nicht vollständigen Kalkulierbarkeit der Sicherheitsrisiken für die Helfenden in einigen Einsatzländern her.

Der Einsatz von Entwicklungshelfern in den Gebieten, die oft als »Failed States« bezeichnet werden, bleibt dabei trotz militärischer Präsenz von außen oft sehr gefährlich. Einige Akteure der Entwicklungszusammenarbeit sehen in militärischer Präsenz in Krisengebieten grundsätzlich keine Eindämmung der Gefahren für die Helfenden. Vielmehr besteht ihrer Meinung nach ein direkter Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Militär und der in CIMIC vereinbarten Kooperation zwischen Militär und Entwicklungszusammenarbeit und einer verschlechterten Sicherheitslage für die Entwicklungshelfer. Ich persönlich habe große Zweifel daran, dass die Vermischung der Ansätze ohne exakte Definition der jeweiligen Aufgaben, Funktionen und Rollen überhaupt funktionieren kann. Das gilt sowohl für den Ansatz der CIMIC im Allgemeinen und für die Idee und Konzeption des comprehensive approach in besonderer Weise.

Eine Kooperation zwischen dem Militär und der Entwicklungszusammenarbeit kann es m.E. also nur in Ausnahmefällen geben. Die Logik des Militärischen und die der Entwicklungszusammenar-

beit sind unterschiedliche. Auch die Logik und die Philosophie ziviler Konfliktbearbeitung sind andere als die des Militärs. Das kann auch durch eine Kooperation zwischen beiden nicht aufgehoben werden. Am Anfang eines jeden Einsatzes in einer Krisenregion sollte meiner Meinung nach ein Mandat für zivile Konfliktbearbeitung und Entwicklungszusammenarbeit des Parlamentes stehen, welches gegebenenfalls um eine militärische Komponente erweitert wird. Dies gilt meines Erachtens auch für Einsätze der NATO, da auch sie den Anspruch hat, nicht ausschließlich mit militärischen Mittel zu operieren. Die Aufgaben und Funktionen der Partner der zivilen und gegebenenfalls auch militärischen Akteure sollten dabei von Anfang an klar definiert sein. Die Koordination einer solchen »Friedensmission« sollte eine zivile Einsatzleitung übernehmen, die sowohl Kenntnis über die Potenziale des zivilen, als auch über die Möglichkeiten des militärischen Handelns hat. Kooperation und Koordination von Auslandseinsätzen sind somit zwei deutlich zu unterscheidende Prozesse.

### **Comprehensive approach und seine Bedeutung in der Bundeswehr und NATO**

Die Idee des comprehensive approach (»vernetzten Sicherheit«) wurde in Deutschland unter der Rot-Grünen Regierung in die Debatte eingebracht. Sie ist meiner Kenntnis nach nie exakt definiert worden. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Regierungskoalition von CDU und FDP stellt zudem fest: »Wir bekennen uns zum Ansatz einer Vernetzten Sicherheitspolitik. Dies erfordert moderne und leistungsfähige Streitkräfte und geeignete zivile Instrumente zur internationalen Konfliktvorsorge und -bewältigung, sowie eine noch engere Integration und Koordinierung.«<sup>4</sup>

In den im Mai 2011 von Verteidigungsminister de Maizière erlassenen »Verteidigungspolitischen Richtlinien« sucht man den Begriff der »Vernetzten Sicherheit« allerdings vergebens. Auf die Chancen Ziviler Konfliktbearbeitung durch zivilgesellschaftliche Akteure und einer verstärkten Kooperation mit Ihnen geht das BMVg gar nicht ein. Somit scheint das Konzept der vernetzten Sicherheit auf nationaler Ebene keine Rolle mehr zu spielen.

Im strategischen Konzept der Nato »Aktives Engagement, moderne Verteidigung« heißt es im Blick auf die CIMIC (Zivil-militärische Kooperation): »Die aus NATO-Operationen gezogenen Lehren, insbesondere in Afghanistan und im westli-

*chen Balkan, machen deutlich, dass ein umfassender politischer, ziviler und militärischer Ansatz für eine wirksame Krisenbewältigung erforderlich ist. Das Bündnis wird sich vor, während und nach Krisen aktiv mit anderen internationalen Akteuren engagieren, um die Zusammenarbeit bei der Analyse, Planung und Durchführung von Aktivitäten vor Ort mit dem Ziel zu fördern, der internationalen Gesamtanstrengung ein Höchstmaß an Kohärenz und Wirksamkeit zu verleihen.«*

In der deutschen Fassung des neuen strategischen Konzeptes der NATO findet sich der Begriff der Vernetzten Sicherheit nicht. Im englischen Text ist lediglich an einer Stelle von einem »comprehensive political, civilian and military approach« die Rede. Im Vordergrund der Argumentation des Konzeptes stehen vielmehr breite Ansätze der zivil-militärischen Kooperation. Im Konzept heißt es dazu:

*»Um im gesamten Krisenspektrum leistungsfähig zu sein, werden wir*

- eine geeignete, aber bescheidene zivile Krisenbewältigungsfähigkeit einrichten, [...] damit wir mit zivilen Partnern wirksamer agieren können[...].*
- die integrierte zivil-militärische Planung im gesamten Krisenspektrum ausbauen;*
- zivile Spezialisten aus den Mitgliedstaaten ermitteln und ausbilden, [...];*
- die politischen Konsultationen unter den Bündnispartnern und mit Partnern sowohl in regelmäßigen Abständen als auch in allen Phasen einer Krise – vor, während und nach der Krise – ausweiten und intensivieren.<sup>5</sup>«*

Aus meiner Sicht ist diese Abkehr von der Idee der »Vernetzten Sicherheit« in Bundeswehr und NATO durchaus zu begrüßen, da nun neu über sinnvolle und faire zivil-militärische Kooperation nachgedacht und auch verhandelt werden kann. Dabei sollten die zivilen Akteure von Anfang an in die Konzeptentwicklung mit einbezogen werden.

### **Vorrang für Zivil**

Ausdrücklich sei an dieser Stelle auf das Potential verwiesen, welches die polizeilichen Methoden zur Sicherung von Helfern haben. Diese Methoden sind insbesondere im kriminellen Umfeld von instabilen Regionen durchaus eine Alternative zum Militär. Auch, wenn sich die Methoden des

militärischen Handelns in den letzten 50 Jahren durchaus verfeinert haben, und die Militärs sehr darum bemüht sind, Schaden von Mensch und Natur abzuwenden, bleiben die dem Militär zur Verfügung stehenden Mittel oft unverhältnismäßig. Die Verbrechen- und selbst weite Teile der Terrorbekämpfung obliegen daher im Inland der Polizei. Die Sicherung und Wiederherstellung der inneren Ordnung wird dabei von ihr garantiert und umgesetzt. Polizeiliche Methoden haben andere Ansätze als die militärischen und folgen einer anderen Logik. Im Blick auf das Militär gilt: Die Asymmetrie zwischen Konfliktparteien, die sich durch die High Tech Armeen (vor allem der NATO Staaten) auf der einen und die, vor allem mit Handfeuerwaffen und einfacheren Sprengmaterial ausgerüsteten, Terroristen und Kriminellen auf der anderen Seite, ergeben hat, kann darüber hinaus durch weitere Aufrüstung nicht überwunden werden. Kriegerische Operationen auf der Seite der technisch Unterlegenen, werden immer mit einer Form der Guerilla betrieben und das Militär sollte nicht versuchen sich dieser Ebene mit »Kriegern« und »Einzelkämpfern« anzunähern, da es dabei zwangsläufig die demokratischen und rechtstaatlichen Grundsätze Ihrer entsendenden Länder in Frage stellen müsste.

Ich will nicht den »Warrior« und den »Combat« als Mittel in der Konfliktbearbeitung einsetzen wie das einige NATO Mitglieder in den vergangenen Jahren forciert haben. Das militärische Konzept der inneren Führung, das Konzept des »Staatsbürgers in Uniform«, sollte auch das militärische Engagement von Bundeswehr und NATO im Ausland leiten und dabei sollten zunehmend polizeiliche Methoden und Ansätze zur Anwendung kommen. Wünschenswert wäre letztendlich aber vielmehr ein »Staatsbürger in Zivil«, der wie oben beschrieben Krisenprävention macht und im akuten Konfliktfall Krisenhilfe und Konfliktbearbeitung durchführt und koordiniert. Das wäre ein echter »Vorrang für Zivil« in der internationalen Konfliktbearbeitung. Dies wäre meine Vision einer Friedensmacht Europa.

Es ist an der Zeit, dass wir in unserer Gesellschaft die politische Diskussion über Ziele und Mittel der auswärtigen Politik offen führen, die 1990 versäumt worden ist. Ich bin sicher, dass die Zivilgesellschaft hierbei eine wichtige Rolle spielen kann. Wir müssen uns darüber klar werden: Welches sind unsere entwicklungspolitischen Ziele, welches auch unsere wirtschaftlichen Interessen - letztendlich: was sind unsere geostrategischen Interessen? Ich glaube nicht, dass die Antwort auf diese Frage zwangsläufig so kurz ausfallen muss, wie sie der

ehemalige Bundespräsident und der Verteidigungsminister beantwortet haben.

Ich denke, dass wir als Evangelische Kirche den Raum für solche Diskussionen schaffen sollten. Wir können und müssen dabei als Kirche auch friedensethische und friedenspolitische Akzente setzen. Für die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) ist dabei die Friedensdenkschrift von 2007 mit dem Titel »Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen« die Leitlinie. Die Denkschrift geht vom Vorrang der Gewaltlosigkeit Jesu und dem engen Zusammenhang von Frieden und Gerechtigkeit aus und formuliert daher den Vorrang für Zivil, zu dem die Prävention, die zivile und gewaltfreie Konfliktbearbeitung und der Einsatz für eine gerechte Weltordnung gehört. Diese Grundgedanken evangelischer Friedensethik bringen wir in eine gesellschaftliche Debatte ein.

Eine solche offene Debatte muss es dann auch über die Mittel und Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik geben, in der die NATO eine wichtige Rolle spielt. Wenn hier, ausgehend von den definierten Aufgaben und Problemen, bei der Bearbeitung von Konflikten ein klarer Vorrang des Zivilen deutlich wird, wäre dies meiner Ansicht nach ein großer Erfolg.

Eine Koordination der zivilen, polizeilichen und militärischen Kräfte ist dabei zwingend erforderlich und diese beginnt nicht erst im Einsatzland. Zudem sollte es ein ziviles und so notwendig auch ein militärisches Mandat des Parlamentes geben.

Eine Kooperation zwischen den zivilen und militärischen Kräften kann in bestimmten Regionen notwendig sein. Dabei sind die jeweiligen Ansät-

ze und ihre Potenziale, aber auch die Grenzen der Partner ernst zu nehmen.

### Schlusswort

Ich halte die so oft beschriebene »Kriegsmüdigkeit« der Menschen in Europa und Nordamerika nicht für einen Makel der NATO-Staaten, sondern für eine große Chance. Die richtige Antwort auf globale Bedrohungen durch Terrorismus und organisiertes Verbrechen ist noch nicht gefunden. Vermutlich gibt es auch nicht nur eine. Wer aber als einziges Werkzeug einen Hammer hat, neigt dazu, alle Probleme als Nägel anzusehen. Es wird Zeit, sich auf einen anderen Weg zu begeben und den zivilen Methoden der Konfliktbearbeitung den Vorrang zu geben. Das sollte auch die NATO massiv fördern, aber nicht selbst als militärisches Bündnis für sich beanspruchen.


### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Titel des Leitenden Geistlichen der Bremischen Evangelischen Kirche.

<sup>2</sup> Vergleiche: Kay Golze: »Der Wandel des Sicherheitsbegriffes«, Zugriff am 29.6.2011, <http://www.wipn.de/New/Auszug%20Bulletin%20Q1%20-%20Wandel%20des%20Sicherheitsbegriffs.pdf>

<sup>3</sup> »Um im gesamten Krisenspektrum leistungsfähig zu sein, werden wir [...]eine geeignete, aber bescheidene zivile Krisenbewältigungsfähigkeit einrichten,[...]damit wir mit zivilen Partnern wirksamer agieren können.« Aus: Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikkvertrags-Organisation: »Aktives Engagement, moderne Verteidigung«, S. 6

<sup>4</sup> <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducufdp.pdf>, Zugriff 29.6.2011, S. 123

<sup>5</sup> Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikkvertrags-Organisation: »Aktives Engagement, moderne Verteidigung«, S. 6 

## Dritte Diskussionsrunde:

### Zu den gegenwärtigen Chancen nuklearer Abrüstung

**Weg ohne Schritte? – Nuclear powers on the way to »global zero«:** Seit dem NPT besteht eine weitgehende Einigkeit, dass die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern ist und deren bestehende Bestände langfristig reduziert werden sollen. Seit dem Ende des kalten Krieges werden die Forderungen nach einem vollständigen Bann wieder vernehmbarer. Unter dem Eindruck der veränderten Sicherheitslage und neuer Bedrohungen (internationaler Terrorismus) fordern sogar ehemals strikte Befürworter nuklearer Abschre-

ckung die drastische Reduzierung oder sogar Abschaffung von Atomwaffen. Präsident Barak Obama hat die vollständige Abschaffung (global zero) zu einem sehr langfristigen Ziel der USA erklärt. Die Unterzeichnung des START II Vertrages ist ein Schritt in diese Richtung. Hinsichtlich der völkerrechtlich ohnehin umstrittenen Praxis der nuklearen Teilhabe im Rahmen der NATO werden jedoch keine Schritte unternommen, obwohl etwa die deutsche Bundesregierung einen Abzug der strategischen Systeme von deutschem

Boden befürwortet. Hinderlich wirkt zudem das klare Bekenntnis des NATO- und EU-Staats Frankreich zu seiner eigenen Nuklearkapazität und zur Notwendigkeit nuklearer Abschreckung.

#### These zur Diskussion:

**Die als politisches Fernziel erklärte nukleare Abrüstung auf Null braucht schon jetzt beherzte Schritte, an denen sich die NATO beteiligen muss und ohne Verlust von Abschreckungspotential auch beteiligen kann.**

## Pro: Weg ohne Schritte? Nuclear powers on the way to »Global Zero«.

Diskussionsbeitrag von Regina Hagen<sup>1</sup>, Journalistin

In ihrer Rede vor der Überprüfungskonferenz zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV), die im Mai 2010 bei den Vereinten Nationen in New York stattfand, stellte Micheline Calmy-Rey, Außenministerin der Schweiz, fest: »Atomwaffen sind unbenutzbar, unmoralisch und illegal.«<sup>2</sup>

Ein Mitarbeiter von Frau Calmy-Rey begründet ihre Aussage wie folgt: »Unbenutzbar sind die Waffen, weil durch mögliche Zweitschläge auch der Angreifer inakzeptable Zerstörungen erleidet und weil deren Abschreckungswirkung fraglich ist. Unmoralisch sind sie, weil sie Menschen unterschiedslos in Massen töten und die Umwelt auf lange Zeit hinaus schädigen. Illegal sind sie schließlich, weil jeder Einsatz die fundamentalsten Prinzipien des humanitären Völkerrechts verletzen würde.«<sup>3</sup>

### Völkerrechtliche Pflicht zu Verhandlungen und Abrüstung

Diese Einschätzung wurde von höchster Stelle bestätigt. Vor exakt 15 Jahren, am 8. Juli 1996, legte der Internationale Gerichtshof sein Rechtsgutachten zur »Legalität der Bedrohung durch oder Anwendung von Atomwaffen« vor. Dort erläuterte der IGH, »dass die Bedrohung durch oder Anwendung von Atomwaffen generell im Widerspruch zu den in einem bewaffneten Konflikt verbindlichen Regeln des internationalen Rechts und insbesondere den Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts stehen würde.«<sup>4</sup>

Vielfach wurde beschrieben, dass Atomwaffen den Kriterien der UN-Charta, der Genfer Konventionen, des Völkergewohnheitsrechts und des Humanitären Völkerrechts in keinsten Weise Genüge leisten. Der IGH fand in seinem Rechtsgutachten u.a. folgende Beschreibung: »Diese Merkmale machen Atomwaffen zu potenziell verheerenden Waffen. Ihre Vernichtungskraft kann we-

der in Raum noch Zeit eingedämmt werden. Sie können die gesamte Zivilisation und das gesamte Ökosystem des Planeten zerstören. Die durch eine Atomdetonation freigesetzte Strahlung würde Gesundheit, Landwirtschaft, natürliche Ressourcen und Bevölkerung über einen sehr weiten Bereich beeinträchtigen. Weiterhin würde die Anwendung von Atomwaffen eine ernste Gefahr für künftige Generationen sein.«<sup>5</sup> Neuere Berechnungen haben überdies die »nuclear famine«-These, also einer globalen, durch einen begrenzten, regionalen Atomkrieg verursachten Hungersnot, belegt.<sup>6</sup>

Der Präsident des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK), Jakob Kellenberger, kam im April 2010 daher zu folgendem Schluss: »Die Existenz von Atomwaffen wirft einige der tief greifendsten Fragen darüber auf, wann der Punkt erreicht ist, dass die Rechte von Staaten den Interessen der Menschheit weichen müssen...«<sup>7</sup>

Einige von vielen weiteren ,Argumenten, die gegen Atomwaffen sprechen, sollen hier kurz angeführt aber nicht im Detail besprochen werden:

- Die Abschreckungswirkung von Atomwaffen ist weiterhin umstritten. (Angriffs-) Kriege hat der Besitz von Atomwaffen jedenfalls nicht verhindert, weder die Stellvertreterkriege im Kalten Krieg noch bewaffnete Kriege wie z.B. den Yom Kippur- oder den Falklandkrieg oder die bewaffneten Auseinandersetzungen um Kashmir.<sup>8</sup>
- Atomwaffen taugen nicht zur Bekämpfung von Terroristen – selbst dann nicht, wenn diese selbst eine (schmutzige) Bombe oder andere sogenannte Massenvernichtungswaffen zum Einsatz brächten.
- Die meisten Staaten der Welt entschieden, dass Atomwaffen ihre Sicherheit nicht gewährleisten würden, und verzichteten wie im Falle der sechs existierenden Atomwaffenfreien Zo-

nen überdies auf den »nuklearen Schutzschirm« eines verbündeten Atomwaffenstaates.

- Der Aufbau und die Aufrechterhaltung nuklearer Waffenarsenale und der damit verbundenen gigantischen Infrastruktur (einschließlich Träger- und Raketenabwehrsystemen) ziehen - und zwar nicht nur in Ländern wie Indien, Pakistan und Nordkorea - dringend benötigte Ressourcen (Gelder, Know-how, industrielle Kapazitäten, Rohstoffe usw.) ab, die für wichtige Politikbereiche (Bildung, Soziales, Umweltschutz, Energieversorgung usw.) nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der IGH bezog in sein Rechtsgutachten natürlich auch den einzigen völkerrechtlich verbindlichen, multilateralen Vertrag ein, der nukleare Abrüstung thematisiert: den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV), der 1970 in Kraft trat und in Artikel VI bestimmt: »Jede Vertragspartei verpflichtet sich zur Weiterführung von Verhandlungen im guten Glauben über wirkungsvolle Maßnahmen, die zu einer frühzeitigen Beendigung des atomaren Wettrennens und zu atomarer Abrüstung führen...«.<sup>9</sup> Diesbezüglich kamen die IGH-Richter einstimmig zu folgendem weitreichenden Schluss: »Es gibt eine Verpflichtung, Verhandlungen in gutem Glauben fortzusetzen und abzuschließen, die zu atomarer Abrüstung in allen ihren Aspekten unter strikter und effektiver internationaler Kontrolle führen.«<sup>10</sup>

### Gefahren eines »weiter so«

Von nuklearer Abrüstung allerdings sind wir weit entfernt. Randy Rydell vom United Nations Office for Disarmament Affairs wies kürzlich darauf hin, dass mehr als 40 Staaten in ihrer Sicherheitspolitik Atomwaffen eine (wichtige) Rolle zuweisen,<sup>11</sup> entweder mittels eigener Atomwaffen oder über nukleare Teilhabe-Arrangements bzw. die Zusage von »extended deterrence« durch einen nuklear gerüsteten Bündnispartner.

Bei der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 machten Delegierte etlicher Nicht-Atomwaffenstaaten klar, dass ihre Zustimmung zur Verlängerung des NVV auf unbegrenzte Zeit, über die bei der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz 1995 wochenlang mühsam gerungen wurde, auf der unmissverständlichen Zusage der fünf offiziellen Atomwaffenstaaten beruhte, ihren Verpflichtungen aus Artikel VI NVV in Zukunft mit mehr Nachdruck und zeitnahe nachzukommen. Anhal-

tende Untätigkeit auf diesem Feld, so wird unerschwinglich immer wieder gedroht, könnte zum Austritt etlicher Staaten aus dem NVV führen.

Ob diese Drohungen ernst gemeint sind, kann an dieser Stelle offen bleiben. Nordkorea allerdings hat gezeigt, dass der Austritt aus dem NVV-Regime selbst dann möglich ist, wenn alle Indizien darauf verweisen, dass ein Land Atomwaffen anstrebt. Momentan ist Iran nicht das einzige Land, dem verdeckte Atomwaffenaktivitäten nachgesagt werden. Trotz Mitgliedschaft in der Atomwaffenfreien Zone Lateinamerika (Vertrag von Tlatelolco) und dem argentinisch-brasilianischen ABACC-Abkommen kommen aus Brasilien immer wieder schräge Ankündigungen Offizieller über Atomwaffenambitionen, und das zivile Nuklearprogramm lässt ebenfalls Fragen offen. Myanmar steht im Verdacht, ein Atomwaffenprogramm zu unterhalten. Angesichts des Atomwaffenarsenals in Israel und den vermuteten iranischen Bestrebungen klingen Überlegungen, der Wunsch nach »zivilen« Atomprogrammen in etlichen Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas sei vielleicht doch nicht ausschließlich »friedlichen« Zwecken geschuldet, nicht weit hergeholt.

Dies alles spielt sich vor dem Hintergrund anhaltender Programme zur Ausweitung, Optimierung und Modernisierung von Atomwaffen- und Trägersystemarsenalen in den bereits vorhandenen Atomwaffenstaaten ab. Indien und Pakistan verharren in einem nuklearen Rüstungswettlauf. Nordkorea scheint einen dritten Atomtest vorzubereiten. Großbritannien diskutiert einen kompletten Austausch von Sprengköpfen, Raketen und U-Booten. Frankreich erneuert seine »force de frappe« seit Jahren. China und Russland modernisieren ihre Arsenale. Und in den USA hat Präsident Obama dem Senat im Gegenzug zur Ratifizierung von START-neu die Zusage gemacht, den bereits geplanten und ständig steigenden Haushalt für Atomwaffen in den nächsten zehn Jahren um weitere 85 Milliarden US-Dollar zu erhöhen - zusätzlich zu den Geldern für neue Trägersysteme, Prompt Global Strike, Weltraum und einer Raketenabwehr, die ihre Tauglichkeit als Anti-Satellitenwaffe bereits unter Beweis gestellt hat.

Der Weg in eine atomwaffenfreie Welt wurde wiederholt mit dem Anstieg eines schwierigen, hohen, häufig wolkenverhangenen Berges verglichen. Anstatt gemeinsam den Pfad, die Etappenziele und die Voraussetzungen zur Erreichung des Gipfels - dem »Global Zero« - auszuloten und festzulegen, scheint die Weltgemeinschaft mo-



mentan also eher dabei, den Berggipfel weiter zu erhöhen.

### **Abschreckung und Schutz durch Atomwaffen?**

Anlässlich des internationalen Nuclear Abolition Day, den Nichtregierungsorganisationen dieses Jahr am 26. Juni begangen, führte ich in der Darmstädter Innenstadt ein Gespräch mit einem wohl informierten und politisch erkennbar interessierten älteren Herrn. Die Abschaffung aller Atomwaffen sei nicht möglich, argumentierte er. Solange unsere Sicherheit durch Fundamentalisten und Terroristen gefährdet sei, brauche es diese Waffen – und er fügte hinzu: leider -, um diese in Schach zu halten.

Ein größeres Missverständnis über die Rolle und Funktion von Atomwaffen ist kaum denkbar. Terroristen lassen sich nicht mit Atomwaffen abschrecken, ihre Terrorakte auszuüben. Und auch zur Vergeltung einer Terrortat taugen sie nicht.

»Abschreckung« ist ein schillernder Begriff und lässt viele Deutungen zu. Eine Minimalinterpretation könnte wohl sein: Abschreckung soll einen Gegner von einer Tat abhalten. Nukleare Abschreckung soll mit der Androhung eines (vernichtenden) Atomschlages Gegner vor einem Angriff mit Atomwaffen, mit einem überwältigenden konventionellen Arsenal oder mit Bio- und Chemiewaffen abhalten; im Falle der »extended deterrence« wird diese Abschreckungswirkung auf »friends and allies« ausgedehnt, und in den USA wurde Abschreckung in den letzten Jahren hin zu »deny, dissuade, deter, and destroy« ausgeweitet. Diese Abschreckungsphilosophie passt zum Motto »Si vis pacem, para bellum« - wenn Du den Frieden willst, bereite den Krieg vor.

Allerdings sei die Frage erlaubt, ob Atomwaffen die richtige Antwort auf die realen Bedrohungen unserer Sicherheit sind. Im neuen Strategischen Konzept listet die NATO auf, auf welche Bedrohungen sie glaubt, sich über die Wahrscheinlichkeit konventioneller Bedrohungen und der Verbreitung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen sowie ihrer Trägersysteme hinaus glaubt einrichten zu müssen: Extremismus, Terrorismus und länderübergreifende illegale Aktivitäten wie Waffen-, Drogen- und Menschenhandel; Angriffe auf Computernetze - ausländische Streitkräfte und Nachrichtendienste, die organisierte Kriminalität, terroristische und/oder

extremistische Gruppen könnten die Quelle solcher Anschläge sein -; Angriffe auf lebenswichtige Kommunikations-, Transport- und Transitwege, auf die sich der Welthandel, die Energiesicherheit und der Wohlstand stützen; Angriffe auf Energieversorgungs- und Verteilernetze; eine Reihe wichtiger technologischer Trends – darunter die Entwicklung von Laserwaffen, elektronische Kriegsführung und Technologien, die den Zugang zum Weltraum verhindern; erhebliche Beschränkungen in Bezug auf die Umwelt und Ressourcen, darunter Gesundheitsrisiken, Klimawandel, Wasserknappheit und steigender Energiebedarf.<sup>12</sup> Dass ein erheblicher Teil der Menschheit sich im alltäglichen Leben eher davon bedroht fühlt, dass eine Vielzahl der Komponenten fehlen, die »menschliche Sicherheit« ausmachen (z.B. Zugang zu Nahrung, sauberem Wasser, medizinischer Versorgung, Bildung, Arbeit und einem anständigen Dach über dem Kopf) sei hier nur am Rande erwähnt.

Für keinen einzigen dieser Punkte bieten Atomwaffen auch nur ansatzweise eine Antwort, im Gegenteil, sie erhöhen das Bedrohungs- und Gefahrenpotential. Daher steht für mich außer Zweifel, dass wir alle uns auf den Weg zur atomwaffenfreien Welt begeben müssen, die Frage kann lediglich sein wann und wie. Die aus dem Rechtsgutachten von 1996 zitierte IGH-Formulierung »Jede Vertragspartei verpflichtet sich...« verweist übrigens unzweideutig darauf, dass keineswegs nur die Atomwaffenstaaten Verhandlungen und Maßnahmen zur nuklearen Abrüstung betreiben müssen, sondern auch die nicht-nuklearen Staaten und die, die nukleare Teilhabe praktizieren – dazu zählen die NATO-Länder und somit Deutschland.

### **Verzicht auf die nukleare Teilhabe**

In den nächsten Monaten wird in der NATO der auf dem Lisabonner Gipfel im November 2010 beschlossene »Defence and Deterrence Review« (DDPR) durchgeführt. Bezogen auf Atomwaffen entspricht diese Aufgabe in etwa der Erstellung eines »Nuclear Posture Review« der NATO, allerdings ist die Gesamtaufgabe viel breiter gefasst. Inga Blum, Ärztin und Mitglied der Ärzteorganisation IPPNW, berichtete in einem Blogbeitrag aus einer Diskussion zu diesem Thema folgendes: »Ein Vertreter des amerikanischen Verteidigungsministeriums betonte, dass es in der DDPR bei weitem nicht nur um Nuklearwaffen gehe. Ziel sei es vielmehr, einen »Zaubertrank« zu brauen, der den Westen unverwundbar mache. Die Zutaten

seien konventionelle und nukleare Waffen, Raketenabwehr und als Sahnehäubchen etwas Krisenprävention.«<sup>13</sup>

Erste Diskussionen zum Review fanden zwischen November 2010 und dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister am 8. Juni 2011 in Brüssel statt, begleitet durch eine Serie von Runden Tischen, zu denen Nichtregierungsorganisationen eingeladen hatten.<sup>14</sup> Bis zum Herbst wird ein Entwurf erstellt, der bis zum 25. Gipfeltreffen der NATO, wohl vor Beginn der ersten Konferenz des neuen NVV-Überprüfungszyklus, in Washington D.C. fertig werden soll. In diesem Prozess hätte die NATO die Möglichkeit, ein sichtbares Zeichen zu setzen, dass es ihr wie der Regierung Obama ernst ist mit dem Bekenntnis, »die Bedingungen für eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen«.<sup>15</sup>

Wohl ist wahr, woran die Church and Society Commission (CSC) der Conference of European Churches (CEC) im Juli 2010 in einer öffentlichen Stellungnahme erinnert: Es sei »ein Fehler zu glauben, dass eine atomwaffenfreie Welt einfach die Welt sein könnte, die wir heute kennen, minus Atomwaffen«. Dennoch hielten die Kirchen daran fest, »dass die Vision einer besseren Welt helfen kann, die Realität von heute zu verändern«.<sup>16</sup> Es muss aber nicht bei einer Vision bleiben, aktives Handeln mit Vorbildcharakter ist möglich und bietet sich für die NATO geradezu an.

Die Stellungnahme der CEC-CSC untersucht u.a. drei Szenarien, die sich auf die nukleare Teilhabe der NATO beziehen. Szenario 3 lautete: »Das Ende der nuklearen Teilhabe in der NATO und die Abschaffung der taktischen Atomwaffen«. Diesem Szenario werden mehrere Vorteile zugeschrieben, darunter folgende:

- Es wäre eine Nichtverbreitungsmaßnahme und würde endlich mit den Zweifeln aufräumen, dass die nukleare Teilhabe nicht mit den Artikeln I und II des NVV kompatibel sei.
- Auf einen Schlag würde die Anzahl der Länder, auf deren Boden Atomwaffen stationiert sind, von vierzehn auf neun sinken.
- Es wäre eine echte Abrüstungsmaßnahme und würde den Druck auf andere Länder erhöhen, ebenfalls echte Abrüstungsschritte zu vollziehen.

Ich füge für diejenigen, die an die Abschreckungsdoktrin glauben, zu dieser Liste hinzu: Die Sicherheit Europas wäre angesichts der strategischen Arsenale in der NATO dadurch nicht ge-

fährdet. Auf diesen Zusammenhang verweist auch das Strategische Konzept, wenn es feststellt, dass für die Sicherheit des Bündnisgebietes keineswegs die taktischen, in Europa stationierten Atomwaffen wesentlich seien: »Der oberste Garant für die Sicherheit der Bündnispartner sind die strategischen nuklearen Kräfte des Bündnisses, insbesondere die der Vereinigten Staaten; die unabhängigen strategischen nuklearen Kräfte des Vereinigten Königreichs und Frankreichs, die eine eigenständige Abschreckungsrolle wahrnehmen, tragen zur Gesamtabstreckung und Sicherheit der Bündnispartner bei.«<sup>17</sup> (Dem Thema Raketenabwehr kommt in diesem Zusammenhang natürlich besonderes Gewicht zu, es kann an dieser Stelle aber nicht mit abgedeckt werden.)

### Ein klarer Plan mit definierten Schritten tut Not

Da über den Rahmen von START-neu hinaus momentan nirgends relevante Abrüstungsschritte zu erwarten sind, käme der Aufgabe der nuklearen Teilhabe in der NATO ein besonderer Signalcharakter zu.

Die oben bereits zitierte Feststellung, es sei »ein Fehler zu glauben, dass eine atomwaffenfreie Welt einfach die Welt sein könnte, die wir heute kennen, minus Atomwaffen« ist sicherlich richtig. Allerdings weisen Befürworter von Konzepten für die vollständige Abrüstung von Atomwaffen - z.B. im Rahmen einer von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon befürworteten Nuklearwaffenkonvention<sup>18</sup> - aber darauf stets hin, dass schon durch die Vorbereitung und Durchführung entsprechender Verhandlungen ein neues Gefüge von Kooperation, gegenseitigem Verständnis und neuem Denken über Sicherheit entstehen würde.

Was haben wir eigentlich zu verlieren, wenn ein ehrlicher Versuch in diesem Sinne unternommen wird? Selbst der von vielen als radikal empfundene Entwurf für eine Nuklearwaffenkonvention sieht nach Inkrafttreten - wozu die Ratifizierung des Vertrags durch sämtliche existierende Atomwaffenstaaten Voraussetzung wäre - den stufenweisen Abbau der Atomwaffen im Verlauf von 15 Jahren vor. Bis zum Abschluss der Verhandlungen und Ratifizierungsverfahren würden nochmals viele Jahre vergehen. Das gäbe Zeit genug, sich auf eine neue, eine ganz andere Sicherheitsstruktur vorzubereiten, ganz im Sinne des Grundsatzes »Si vis pace, para pacem« - wenn Du den Frieden willst, bereite den Frieden vor. Was momentan fehlt, ist der Wille dazu.

## Anhang: Strategisches Konzept der NATO vom November 2010 – Textpassagen mit Bezug auf Atomwaffen<sup>19</sup>

### Strategisches Konzept

Aus dem Vorwort:

Es [das Strategische Konzept] verpflichtet die NATO auf das Ziel, die Bedingungen für eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen – bekräftigt aber, dass die NATO ein nukleares Bündnis bleiben wird, solange es Kernwaffen in der Welt gibt.

Das Sicherheitsumfeld:

9. Die Verbreitung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme droht unberechenbare Folgen für Stabilität und Wohlstand weltweit zu haben. Im nächsten Jahrzehnt wird das Proliferationsproblem in einigen der instabilsten Regionen der Welt am größten sein.

Verteidigung und Abschreckung:

16. Die Hauptverantwortung des Bündnisses ist, unser Gebiet und unsere Bevölkerungen vor einem Angriff zu schützen und dagegen zu verteidigen, wie es in Artikel 5 des Washingtoner Vertrags niedergelegt ist. Das Bündnis betrachtet kein Land als seinen Feind. Niemand sollte jedoch an der Entschlossenheit der NATO zweifeln, falls die Sicherheit eines ihrer Mitglieder bedroht werden sollte.

17. Die Abschreckung auf der Grundlage einer geeigneten Mischung aus nuklearen und konventionellen Fähigkeiten bleibt ein Kernelement unserer Gesamtstrategie. Umstände, unter denen der Einsatz von Kernwaffen in Betracht gezogen werden müsste, sind höchst unwahrscheinlich. Solange es Kernwaffen gibt, wird die NATO ein nukleares Bündnis bleiben.

18. Der oberste Garant für die Sicherheit der Bündnispartner sind die strategischen nuklearen Kräfte des Bündnisses, insbesondere die der Vereinigten Staaten; die unabhängigen strategischen nuklearen Kräfte des Vereinigten Königreichs und Frankreichs, die eine eigenständige Abschreckungsrolle wahrnehmen, tragen zur Gesamtabschreckung und Sicherheit der Bündnispartner bei.

19. Wir werden gewährleisten, dass die NATO über das gesamte Spektrum an Fähigkeiten verfügt, die für die Abschreckung und Verteidigung gegen jede Bedrohung der Sicherheit unserer Bevölkerungen notwendig sind.

Wir werden daher

- eine geeignete Mischung aus nuklearen und konventionellen Kräften beibehalten; [...]
- die möglichst umfassende Beteiligung der Bündnispartner an der kollektiven Verteidigungsplanung mit Bezug auf deren nukleare Anteile, an der Stationierung von nuklearen Kräften in Friedenszeiten und an Führungs-, Kontroll- und Konsultationsverfahren gewährleisten; [...]
- das gesamte Dispositiv der NATO zur Abschreckung und Verteidigung gegen die gesamte Bandbreite der Bedrohungen des Bündnisses weiterhin überprüfen, wobei Änderungen eines sich wandelnden internationalen Sicherheitsumfelds Berücksichtigung finden.

Förderung der internationalen Sicherheit durch Zusammenarbeit - Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung:

»– Wir sind entschlossen, eine sicherere Welt für alle anzustreben und die Bedingungen für eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen, und zwar in Übereinstimmung mit den Zielen des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen in einer Art und Weise, die die internationale Stabilität fördert, und unter Beachtung des Grundsatzes der unverminderten Sicherheit für alle.

– Angesichts der Veränderungen des Sicherheitsumfelds seit dem Ende des Kalten Krieges haben wir die Zahl der in Europa stationierten Kernwaffen und unsere Abhängigkeit von Kernwaffen in der NATO-Strategie drastisch verringert. Wir werden bestrebt sein, die Bedingungen für weitere Reduzierungen in der Zukunft zu schaffen.

– Bei jeder künftigen Reduzierung sollte es unser Ziel sein, die Zustimmung Russlands einzuholen, um die Transparenz hinsichtlich seiner Kernwaffen in Europa zu erhöhen und diese Waffen aus dem Gebiet der NATO-Mitglieder zu verlagern. Bei allen weiteren Schritten muss die Disparität angesichts der größeren russischen Arsenale an Kernwaffen mit kurzer Reichweite Berücksichtigung finden.

### Gipfelerklärung

Wir haben den Rat beauftragt, das gesamte Dispositiv der NATO zur Abschreckung und Verteidigung gegen die gesamte Palette der Bedrohungen des Bündnisses weiterhin zu überprüfen und dabei Änderungen des sich wandelnden internationalen Sicherheitsumfelds zu berücksichtigen. Diese umfassende Überprüfung sollte

von allen Bündnispartnern auf der Grundlage der im Strategischen Konzept vereinbarten Grundsätze des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs unter Berücksichtigung der Verbreitung von MVW und ballistischer Flugkörper vorgenommen werden. Zu den wesentlichen Elementen der Überprüfung würden die Palette der erforderlichen strategischen Fähigkeiten der NATO, einschließlich des nuklearen Dispositivs der NATO, die Raketenabwehr und andere Mittel der strategischen Abschreckung und Verteidigung gehören. Dies gilt nur für Kernwaffen, die der NATO zugewiesen sind.

### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Regina Hagen ist freiberufliche Friedensjournalistin, verantwortliche Redakteurin der Zeitschrift »Wissenschaft und Frieden« und aktiv in der Kampagne »unsere zukunft - atomwaffenfrei«. Sie lebt in Darmstadt, ist assoziiert mit der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Naturwissenschaft, Technik und Sicherheit (IANUS) der Technischen Universität Darmstadt und Mitglied des International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation (INESAP). Kontakt: kontakt@reginahagen.de.

So nicht anders angegeben stammen die Übersetzungen englischsprachiger Originaltexte von der Autorin.

Von unschätzbarem Wert für meine Arbeit ist seit vielen Jahren der Austausch mit zahlreicher KollegInnen aus dem In- und Ausland; besonders erwähnen möchte ich an dieser Stelle Xanthe Hall (IPPNW) und Otfried Nassauer (BITS). Herzlichen Dank!

<sup>2</sup> 8th Review Conference of the States Parties to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), General Debate, Statement by Her Excellency Micheline Calmy-Rey, Head of the Federal Department of Foreign Affairs, New York, 4 May 2010; www.eda.admin.ch.

<sup>3</sup> Viktor J. Vavricka: Neue Impulse für die nukleare Abrüstung – Der humanitär-völkerrechtliche Ansatz. Erscheint in *Wissenschaft und Frieden* 3-2011 (August 2011).

<sup>4</sup> IALANA (Hrsg.) (1997): *Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof. Dokumentation – Analysen – Hintergründe*. Münster: LIT Verlag; Ziffer 105(2)E. Die deutsche Übersetzung des Rechtsgutachtens in diesem Band wurde vom Bundespresseamt angefertigt.

<sup>5</sup> IGH, op.cit., Ziffer 35.

<sup>6</sup> Siehe z.B. www.nucleardarkness.org oder Ira Helfland: *An Assessment of the Extent of Projected Global Famine Resulting From Limited, Regional Nuclear War*. Copyright © 2007 Royal Society of Medicine; www.ippnw.org.

<sup>7</sup> Jakob Kellenberger, Präsident des IKRK: *Bringing the era of nuclear weapons to an end. Statement to the Geneva Diplomatic Corps*. 20. April 2010; www.icrc.org.

<sup>8</sup> Ken Berry et al.: *Delegitimizing Nuclear Weapons. Examining the validity of nuclear deterrence*. Schweizerische Eidgenossenschaft, CNS und Monterrey Institute of International Studies, May 2010, S. 31.

<sup>9</sup> Text des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen – NVW – (deutsche Übersetzung); www.auswaertiges-amt.de.

<sup>10</sup> IGH, op.cit., Ziffer 105(2)F.

<sup>11</sup> Randy Rydell: *Concept Paper for Session IV: What would be the processes, conditions, and stages for a humanitarian approach »to achieve and to maintain a world free of nuclear weapons«?* Workshop on Humanitarian-based Approaches for Nuclear Weapons Abolition, Glion, Switzerland, 23-24 June 2011; www.un.org.

<sup>12</sup> Offizielle deutsche Übersetzung des Strategischen Konzepts der NATO vom 20.11.2010, Kapitel »Das Sicherheitsumfeld«; Website der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Nordatlantikpakt Organisation Brüssel; www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/04/NATO\_Gipfel\_Lisboa\_1911\_Seite.html.

<sup>13</sup> Inga Blum: *Auf der Suche nach dem Zaubertrank - Ein Gespräch über die Zukunft der taktischen Nuklearwaffen mit NATO-Delegierten in Brüssel*. 18. Juni 2011; http://ipnw.blogspot.com.

<sup>14</sup> Siehe z.B. das Projekt »Reducing the role of tactical nuclear weapons in Europe« der Interdisciplinary Research Group on Disarmament, Arms Control and Risk Technologies (IFAR2); http://tacticalnuclearweapons.ifsh.de.

<sup>15</sup> Strategisches Konzept der NATO, Vorwort.

<sup>16</sup> CEC CSC: *Public Statement. Time to reconsider the role of nuclear weapons in NATO's Strategic Concept 2010*. Bussel, 23 July 2010; http://csc.ceceurope.org. Der CEC gehören nach ihrer eigenen Beschreibung 142 anglikanische, alt-katholische, orthodoxe und protestantische Kirchen aus ganz Europa an.

<sup>17</sup> Strategisches Konzept der NATO, op.cit., Kapitel »Verteidigung und Abschreckung«.


<sup>18</sup> Der von drei Nichtregierungsorganisationen ausgearbeitet Entwurf für eine Nuklearwaffenkonvention liegt bei den Vereinten Nationen seit 1997 vor, seit 2007 in einer überarbeiteten Fassung. Der Entwurf und umfangreiche Erläuterungen sind enthalten in: *International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA), International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation (INESAP), International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW): Securing our Survival (SOS) – The Case for a Nuclear Weapons Convention*. 2007.

Andere Publikationen, die sich mit dem Weg in die atomwaffenfreie Welt befassen, sind u.a.

- James M. Acton: *Low Numbers - A Practical Path to Deep Nuclear Reductions*. Carnegie Endowment for International Peace. 2001.

- Barry M Blechman und Alexander K. Bollfrass (eds.): *Elements of a Nuclear Disarmament Treaty*. The Henry L. Stimson Center, 2010.

- George Perkovich and James M. Acton: *Abolishing Nuclear Weapons*. Adelphi Paper 396, The Institute for Strategic Studies, 2008 sowie von den selben Autoren: *Abolishing Nuclear Weapons. A Debate*. Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

<sup>19</sup> Die Zitate stammen aus der offiziellen deutschen Übersetzung des Strategischen Konzepts sowie der Gipfelerklärung der NATO vom 20.11.2010; Website der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Nordatlantikpakt Organisation Brüssel; www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/04/NATO\_Gipfel\_Lisboa\_1911\_Seite.html. 

## Contra: »Warum atomare Abrüstung schlecht für den Weltfrieden ist!«<sup>1</sup>

Diskussionsbeitrag von Prof. Dr. Carlo Masala, Universität der Bundeswehr, München

### 1. Vorbemerkung

Der folgende Beitrag geht von der These aus, dass die Hauptargumente, die von den Befürwortern einer weltweiten Abschaffung aller Nuklearwaffen vorgebracht werden, zumeist auf logischen Fehlschlüssen beruhen und empirisch nicht haltbar sind. Deshalb wird der folgende Beitrag wie folgt aufgebaut sein. Es wird auf drei Hauptargumente der Befürworter einer gänzlichen Abschaffung von Nuklearwaffen eingegangen. Diese sind im einzelnen das Argument, dass nukleare Nichtabrüstung nukleare Proliferation befördert, das Nuklearterrorismus verhindert werden muss sowie das Argument, das Abschreckung in einer Welt mit vielen Nuklearmächten nicht mehr funktioniert. Mit Blick auf alle drei Argumente wird nachgewiesen, dass sie entweder logisch inkonsistent sind und/oder empirisch nicht haltbar.

### 2. Von Nuklearwaffen, Abrüstung und nuklearer Proliferation oder wie die Alchemisten zurückkehrten.

Ein in der gegenwärtigen Debatte immer wieder vorzufindendes Argument lautet:

**Eine Abschaffung der Nuklearwaffen würde global die Proliferation eindämmen, da sie potenziellen Proliferateuren das Argument aus der Hand schlagen würde, dass auch die Großmächte ihren in Art VI des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) eingegangenen Verpflichtungen nuklear abzurüsten bislang nicht nachgekommen sind.**

Dieses Argument wird in der Debatte um globale Abschaffung aller Atomwaffen immer wieder herangezogen um eine direkte Verbindung zwischen der zunehmenden Proliferation von Nuklearwaffen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der bis zu der Unterzeichnung des New START Treaty am 8 April 2010 eher schleppend bis gar nicht erfolgten nuklearen Abrüstung durch die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten von Amerika herzustellen. Vereinfacht ausgedrückt lautet das Argument: Die Tatsache, dass sowohl die USA als auch Russland über große Nuklearwaffenarsenale verfügen dient den Staaten die nach Nuklearwaffen streben als Legitimierung ihrer eigenen Nuklearambitionen.

Dieses Argument steht allerdings bei näherer Betrachtung auf tönernen Füßen. Zum einen handelt es sich um eine sehr verengte Interpretation des Art. VI des Nichtverbreitungsvertrages und zum anderen ist dieses Argument auch empirisch kaum haltbar.

Zunächst einmal muss man konstatieren, dass die orthodoxe Interpretation, wonach Art. VI alle Nuklearmächte zur nuklearen Abrüstung (und zwar auf null) verpflichtet, einer genauen Lektüre des Artikels nicht standhält. Denn zunächst einmal besagt der Artikel nichts anderes, als das die Vertragsparteien eine Verpflichtung zu Verhandlungen in den genannten drei Bereichen haben und die Reihenfolge der Verhandlungsgegenstände insinuiert, dass der Vertrag zur totalen Abrüstung wohl von Erfolgen im Bereich der Rüstungswettläufe und der generellen nuklearen Abrüstung abhängig sein soll. Ferner scheint der Art VI. für den NVV nicht zentral zu sein, da er ansonsten prominenter platziert worden wäre (und nicht als sechster von elf Artikeln). Selbst wenn man jedoch den Artikel VI orthodox auslegt, dann stellt sich die Frage, warum der NVV 1995 von allen Vertragsparteien auf unbestimmte Zeit verlängert worden ist. Denn wenn es in der Tat ein strukturelles Problem des NVV ist, dass die Nuklearmächte ihren Abrüstungsverpflichtungen nicht nachgekommen sind, dann wäre für all jene Staaten, die dies als »typisches« double standard Verhalten empfinden 1995 die Zeit gewesen ihre Zustimmung zu dem amerikanischen Anliegen nach unbefristeter Verlängerung des NVV zu verweigern oder diese an die Einberufung einer nuklearen Abrüstungskonferenz zu knüpfen. Das dies nicht geschehen ist und das darüber hinaus bis auf Indien, Pakistan und Israel, die den Vertrag nie unterzeichnet haben und Nord-Korea, welches 2003 ausgetreten ist, fast alle Staaten dieser Welt Mitglieder des NVV's sind. Der NVV ist damit bis heute der universellste Vertrag in der Geschichte der internationalen Beziehungen. Mithin kann das Argument, dass die Nuklearmächte ihren in Art. VI eingegangenen Abrüstungsverpflichtungen nicht nachkommen und dass dies globale Proliferation von Nuklearwaffen verursacht nicht überzeugen. Denn scheinbar haben die meisten Staaten kein größeres Problem damit Mitglieder in einem Vertragswerk zu sein, in dem die Hauptmächte (womit die Nuklearmächte gemeint sind) ihren scheinbaren Verpflichtungen nicht nachkommen. Bruno Tertrais

(2010: 126) hat unlängst darauf hingewiesen, dass die meisten Staaten möglicherweise im NVV verblieben sind und auch zukünftig verbleiben werden, weil der NVV ihnen eine nuklearwaffenfreie Nachbarschaft garantiert hat und möglicherweise auch zukünftig garantiert.

Mithin ist dieses Argument der Global Zero Befürworter, dass die fehlende Abrüstung im nuklearen Bereich Proliferation stimuliert nicht so stichhaltig (weder auf der theoretischen noch auf der empirischen Ebene) wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

### 3. Von Nuklearwaffen und Terroristen oder brauchen wir Jack Bauer wirklich?

Wenden wir uns einem weiteren Argument zu und überprüfen es auf seine Stichhaltigkeit. Von verschiedener Seite wird die Notwendigkeit nuklearer Totalabrüstung immer wieder damit begründet, **dass nicht-staatliche Akteure in den Besitz von Nuklearwaffen gelangen könnten und diese dann auch ohne jegliche Skrupel einsetzen würden. Nuklearer Terrorismus wird somit als größte Herausforderung des 21 Jahrhunderts postuliert und um die Gefahr eines nuklearen Anschlages durch nicht-staatliche Akteure zu minimieren bedarf es nuklearer Totalabrüstung.**

Auch dieses Argument hält einer näheren Überprüfung kaum stand. Führt man sich vor Augen, wie lange das Risiko bereits erörtert wird, so mutet es geradezu überraschend an, dass ein solches Szenario bislang nicht eingetreten ist.<sup>2</sup> Es ist somit keinesfalls ketzerisch, einmal systematisch nach den Gründen dafür zu suchen und den Denkanstoß zu formulieren, dass Nuklearterrorismus möglicherweise doch eine Frage des »ob« und keine des »wann« – also keine »Frage der Zeit« – sein könnte.

Drei Gründe lassen sich für das überraschende Ausbleiben von nuklearen Terroranschlägen in Betracht ziehen. Zum ersten ist nicht sicher, dass Terroristen den Einsatz einer radiologischen Bombe oder gar eines Nuklearsprengkopfs tatsächlich anstreben. Trotz der Aktivitäten der japanischen Sekte Aum Shinrikyō und der Verlautbarungen Osama Bin Ladens, die auf Nuklearwaffen als Terrorwaffe abzielten, lassen sich Gründe dafür finden, dass Terrororganisationen sowohl aus Skrupeln als auch aus Kosten-Nutzen-Kalkül Nuklearwaffen nicht in Erwägung ziehen würden.

Selbst wenn man die ersten beiden Punkte beiseite lässt, so bleiben zum dritten noch die technischen und organisatorischen Hürden, die für einen erfolgreichen nuklearen Terroranschlag überwunden werden müssen – was auch die Präventionsmaßnahmen einschließt, die seitens der internationalen Staatengemeinschaft auf den Weg gebracht wurden.

Zunächst lässt sich mit vergleichsweise großer Sicherheit festhalten, dass wohl keiner Terroristengruppe ein Anschlag mit einer Nuklearwaffe aus einem staatlichen Arsenal gelingen dürfte. Staatliche Nuklearwaffenarsenale zählen zu den am besten gegen Diebstahl gesicherten Einrichtungen der Welt und die meisten Nuklearwaffenstaaten sorgen darüber hinaus mit technischen Vorrichtungen dafür, dass Unbefugte die Zündung der Sprengköpfe nicht einleiten können. Pakistan, dessen Sprengköpfe solche Sicherheitsmechanismen vermissen lassen, lagert Sprengköpfe und Zünder zumindest getrennt an geheimen, schwer bewachten Orten.

Eher unwahrscheinlich ist auch die gezielte Weitergabe einer Waffe durch eine Atommacht, da der Hersteller einer Nuklearwaffe durch nukleare Forensik über die Explosionsrückstände identifizierbar wäre. Das daraus resultierende Risiko eines massiven (nuklearen) Vergeltungsschlags würde wohl auch die größten »Schurkenstaaten« dieser Welt von der Weitergabe einer Waffe an Terroristen abschrecken.

Eine verlässliche Einschätzung mit Blick auf die terroristischen Möglichkeiten zum Eigenbau einer Nuklearwaffe fällt schwerer, vor allem weil keine verlässlichen Informationen darüber existieren, ob Terroristen bereits ausreichende Mengen an Spaltmaterial gestohlen oder auf dem Schwarzmarkt erworben haben. Zwar veröffentlicht die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) regelmäßig Zahlen, doch deren Vollständigkeit ist fraglich. Im Falle von Plutonium sollen laut IAEO nur Diebstähle im Grammbereich stattgefunden haben. Im Falle hochangereicherter Urans beziffert sie die Menge abhanden gekommenen Materials für den gesamten Zeitraum 1993 bis 2006 auf weniger als 8 kg – was zum Bau einer funktionierenden Atombombe in jedem Fall zu wenig wäre (IAEA 2007).

Lässt man diese Zahlen einmal beiseite und geht davon aus, dass auf bisher unbekanntem Wege genügend Spaltmaterial in die Hände von Terroristen gelangt, dann wäre die Konstruktion der Waffe selbst keine unüberwindbare Hürde mehr.

Eine simple Spaltbombe wäre, mit dem entsprechenden finanziellen, personellen und organisatorischen Aufwand, im Rahmen eines terroristischen Atomprogramms realisierbar. Allerdings wöge diese schätzungsweise eine halbe Tonne, wäre entsprechend unhandlich und könnte nur per Container oder LKW transportiert werden. Das Entdeckungsrisiko, das bereits mit der Beschaffung von unerlässlichen Spezialwerkzeugen und den zwingend notwendigen Zündversuchen im Rahmen der Bombenherstellung beginnt, wäre durch eine solch große Bombenfracht kein geringes – zumal Containersicherheit sowie das Aufspüren strahlender Fracht im Transitverkehr eifrig von der internationalen Gemeinschaft verfolgte Ziele sind.

Demgegenüber nimmt sich der Bau einer schmutzigen Bombe aus Sicht der Terroristen weitaus einfacher und mit besseren Erfolgsaussichten verbunden aus. Der Explosionseffekt wäre natürlich um mehrere Größenordnungen kleiner, aber dafür bräuchten für den Bombenbau weder Uran noch Plutonium noch die unabdingbaren Werkzeuge, Experten und Finanzmittel organisiert werden. Stattdessen gäbe es nur vergleichsweise einfach zu beschaffende Komponenten wie konventionellen Sprengstoff und einen radioaktiven Emittier wie etwa Strontium oder Cäsium zu beschaffen, wie sie beispielsweise im Medizinbetrieb oder der Industrie zum Einsatz kommen. Die Explosion einer schmutzigen Bombe würde zwar keine nukleare Kettenreaktion in Gang setzen, aber strahlendes Material in der Umgebung verteilen, was Panik und ein Einbrechen der Wirtschaft nach sich ziehen sowie zur Evakuierung und Dekontamination ganzer Stadtviertel zwingen würde.

Die Detonation einer »echten Atombombe« in einem Stadtzentrum wäre eine Katastrophe mit wahrhaft verheerenden Auswirkungen. Die Wahrscheinlichkeit für diese Form des Anschlags ist im Vergleich jedoch deutlich geringer. Um ein Vielfaches wahrscheinlicher, nimmt sich demgegenüber die Explosion einer schmutzigen Bombe oder das Ausbringen eines radiologischen Emittiers aus. Aber wer käme als Urheber eines solchen Anschlags in Frage?

Bei der Frage nach den möglichen Hintermännern eines Anschlags mit einer schmutzigen Bombe überwiegt in Fachkreisen die Einschätzung, dass al-Qaida der wahrscheinlichste Kandidat für diese Form von Nuklearterrorismus ist. Im Sommer 2007 war in der Zeitschrift *Foreign Affairs* in einem Artikel des ehemaligen CIA Angehörigen

Bruce Riedel (2007) zu lesen, al Qaida sei heute, sechs Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001, sogar noch gefährlicher als je zuvor. Aber wer genau ist gemeint, wenn von al-Qaida die Rede ist? Betrachten wir im Folgenden genauer, wer die Möglichkeiten und das Motiv dazu hätte, eine schmutzige Bombe zu zünden – und ob es tatsächlich einem Wunder zuzuschreiben ist, dass wir bisher verschont geblieben sind.

Zu einer möglichen Erklärung, warum es bislang keinen Anschlag mit einer schmutzigen Bombe gegeben hat, trägt die genauere Betrachtung der veränderten Organisationsstruktur von al-Qaida bei. Während »die Basis« noch bis 2002 durch eine hierarchische Organisationsstruktur gekennzeichnet war, so hat der Kampf gegen die Urheber der Anschläge von 9/11 al-Qaida zweierlei schwerwiegende Folgen gezeitigt. Erstens ist der Organisation ein Großteil ihrer operativen Plattform in Afghanistan abhanden gekommen. Zweitens befindet sich zumindest die Führungsriege bis zum heutigen Tag auf der Flucht vor ihren Verfolgern. Verhaftungen und Militäreinsätze haben darüber hinaus dazu geführt, dass eine ganze Reihe ihrer *masterminds* entweder getötet oder gefangen genommen wurden.

Diese Schwächung ihrer Strukturen hat al-Qaida zu einer Reorganisation veranlasst. Das zuvor stärker zentralisierte Gefüge wurde »aufgeweicht«, so dass aus einer ehemals von Afghanistan aus angeleiteten Organisation ein globales »Franchise-System« geworden ist (Masala 2009). Die alte, für den 11. September 2001 verantwortliche, al-Qaida ist durch die Strukturveränderung logistisch und organisatorisch offenbar nicht mehr in der Lage, einen neuen großen Terroranschlag mit Nuklearwaffen zu planen und in die Tat umsetzen zu lassen.<sup>3</sup> Das führt zum dritten und letzten Ursachenkomplex, der Motivlage – oder der Frage danach, *welche* al-Qaida-Anhänger *warum* ein Interesse an einem nuklearen Terroranschlag haben könnten.

Während die »alte al-Qaida« ohne Zweifel weiterhin düstere Motive hegt, dürfte sie gleichzeitig, wie oben geschildert, nur noch über eingeschränkte Handhabe verfügen, aber sie hat momentan auch kein Motiv um über einen Anschlag mit Nuklearwaffen nachzudenken.

Den aus einer rein strategischen Perspektive – beispielsweise im Kampf der al-Qaida-Anhänger im Irak und in Afghanistan gegen Besatzungstruppen oder nationale Regierungen – spricht vieles für die Fortsetzung einer Taktik der klei-

nen, zermürbenden Nadelstiche mit konventionellen Mitteln, da dieses Vorgehen sowohl weniger aufwendig als auch mit geringeren Risiken behaftet ist. Ein Anschlag mit Nuklearmaterial in einer westlichen Hauptstadt wäre demgegenüber weit weniger erfolgversprechend, da er kostspieliger, diffiziler und vor allem in seiner Folgewirkung viel schlechter abschätzbar wäre. Richtig ist zwar, dass der Anschlag von Madrid Spanien zum Rückzug aus dem Irak bewegte. Aber genau so gut wäre eine unerwünschte Trotzreaktion des angegriffenen Staates wie nach dem 11. September 2001 möglich. Insgesamt scheint in der aktuellen asymmetrischen Konfrontation aus Sicht der Terroristen also eine Vorgehensweise zielführender, die den Blutzoll auf Seiten des Gegners nur stetig erhöht und diesen damit auf Dauer zermürt – und so letztendlich zum Aufgeben zwingt. Die aktuellen politischen Debatten in den USA und Europa um lauter werdende Abzugsforderungen untermauern diesen Punkt.

Summa Summarum kann man somit festhalten, dass eine Argumentation, die die Abschaffung aller Nuklearwaffen als Voraussetzung für die Verhinderung von Nuklearterrorismus proklamiert Wunschenken ist und auf keinerlei empirischer Basis fußt.

#### 4. We're all gonna die oder die Mär vom nuklearen Holocaust

Wenden wir uns dem dritten und letztem Hauptargument der Global Zero Advokaten zu, das da lautet: **Nuklearwaffen sind auf Grund ihrer Zerstörungskraft unmoralische Waffen und in einer Welt in der es möglicherweise bald 15 oder 20 Nuklearmächte gibt, versagt die Abschreckung und wird der Einsatz von Nuklearwaffen aus »Versehen« sehr wahrscheinlich.**

Zunächst einmal haben Kritiker von Nuklearwaffen recht was ihre Zerstörungskraft anbelangt. Nuklearwaffen, die »heller als tausend Sonnen« (Junk 1956) scheinen haben eine ungeheure Zerstörungskraft. Aber sind solche Waffen deshalb unmoralisch? Ja, sie sind genauso unmoralisch wie alle anderen Waffen, die in den Arsenalen von Armeen lagern und für das Töten anderer Soldaten entwickelt wurden. Ja, sie sind unmoralisch genauso wie Massenmord an ethnischen oder politischen Gruppen durch konventionelle Waffen oder die Zerstörung von Städten durch den Einsatz von Luftwaffen. Aber: Nuklearwaffen, die seit Nagasaki nicht mehr eingesetzt wurden und deren primäre Funktion darin besteht

Kriege zu verhindern auf eine Ebene mit jenen Instrumenten der Massenvernichtung gleichzusetzen, die wir seit 1945 überall auf Kriegsschauplätzen erleben können, ist nicht nur »logisch inkorrekt sondern vor allem ethisch zweifelhaft (Tertrais 2010: 126).

Das Faktum, dass die primäre Funktion von Nuklearwaffen darin besteht, nicht eingesetzt zu werden (Waltz 1981: 4) und abschreckend, damit kriegsverhindern zu wirken, ist in letzter Zeit zunehmend in Zweifel gezogen worden (vgl. Sauer 2008 68-72). Je mehr Nuklearmächte es geben wird, desto unwahrscheinlicher ist es, dass Abschreckung funktioniert, lautet das Credo nuklearer Skeptiker. Warum, erklären sie jedoch nicht! Es gibt zunächst einmal kein Argument das dafür spricht, dass nukleare Abschreckung in einer Welt vieler Nuklearwaffenstaaten versagen wird. Zunächst einmal gilt es festzuhalten, dass es zwischen den Nuklearmächten, die es heute gibt die geteilte Überzeugung existiert, dass Nuklearwaffen als »absolute Waffe« (Brodie 1956) eine abschreckende Wirkung haben, die einen direkten konventionellen Angriff auf einen Nuklearwaffenstaat verhindert. Die Staaten, die in jüngster Zeit nach Nuklearwaffen strebten und streben legitimieren ihre Bemühungen zum Erlangen der Bombe immer wieder mit ihrer abschreckenden Wirkung. Man kann somit festhalten, dass Abschreckung zumindest in der Wahrnehmung aller existierenden und potenziellen Nuklearmächte eine zentrale Rolle einnimmt. Und wenn Abschreckung in der Vergangenheit unter neun Nuklearmächten funktioniert hat warum sollte sie in Zukunft nicht auch zwischen 15 Nuklearmächten funktionieren. Voraussetzung hierfür ist, dass alle auch weiterhin Nuklearwaffen als politische Waffen ansehen, deren Besitz nicht zum Einsatz sondern zur Abschreckung angestrebt wird. Aber selbst wenn eine irrationale Führung eines Landes ernsthaft über den Ersteinsatz von Nuklearwaffen nachdenken sollte, so erscheint ihr tatsächlicher Einsatz relativ unwahrscheinlich, da der Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch einen maverick Staat aller Wahrscheinlichkeit durch einen nuklearen Vergeltungsschlag beantwortet werden würde. Und da bislang selbst die irrationalsten Staatsmänner an dem eigenen psychischen Überleben ein Interesse haben gilt es als nahezu ausgeschlossen, dass sie das Risiko ihrer eigenen Vernichtung eingehen werden.

Bleibt somit noch das Argument eines Nuklearwaffeneinsatzes durch technisches Versagen (Sagan 1993). In der Tat ist ein solches gegeben. Allerdings ist in diesem Beitrag weiter oben ge-



zeigt worden, welche Maßnahmen getroffen wurden und weiterhin getroffen werden, um Nuklearwaffen sicherer zu machen. Heute sind die existierenden Arsenale sicherer als vor 20 Jahren. Somit ist technisches oder menschliches Versagen auch weiterhin nicht auszuschließen (wie immer wenn es um die Handhabung von Technik geht), aber die Wahrscheinlichkeit eines Nuklearschlages »by default« ist heutzutage geringer, als dies noch vor 30 Jahren der Fall war.

## 5. Nukleare Mythen und nukleare Fakten

Der vorliegende Beitrag ist der Frage nachgegangen, wie stichhaltig die Hauptargumente der Befürworter einer totalen globalen nuklearen Abrüstung sind. Es ist nachgewiesen worden, dass alle drei im Einzelnen näher betrachteten Argumente nicht stichhaltig sind. Um Missverständnissen vorzubeugen sei gesagt, dass der Verfasser des vorliegenden Beitrages durchaus der Meinung ist, dass es weiterer nuklearer Abrüstung bedarf, da auch die im New START Vertrag vereinbarte Obergrenze von 1500 Sprengköpfen strategisch kaum zu begründen ist. Ziel nuklearer Abrüstung müsste eine Situation der Minimalabschreckung sein, in der die beiden Staaten mit den größten Nukleararsenalen auch weiterhin die Potenziale zu einem verheerenden nuklearen Zweitschlag gegen die jeweils andere Seite verfügen, aber auf einem wesentlich niedrigeren Niveau, als dies heute der Fall ist. Eine völlige Abschaffung aller Nuklearwaffen hingegen würde a) die von ihren Befürwortern erhofften Ziele nicht erreichen und b) die Welt unsicherer machen. Denn wir scheinen zu leichtfertig zu vergessen, dass wir mittlerweile seit fast 70 Jahren in einer Zeit leben, in der Großmächte keinen Krieg (und damit ist ein Weltkrieg gemeint) ´mehr gegeneinander führen. Dieses Faktum verdanken wir nicht zuletzt der Existenz von Nuklearwaffen.

## Anmerkungen:

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag stützt sich wesentlich auf meinen Aufsatz von »Mythe und Fakten«, in: Reinhard Meier-Walser (Hrsg.): *Eine Welt ohne Atomwaffen? Global Zero - Realisierungschancen einer Vision*, München 2010, S. 49-61.

<sup>2</sup> Als Ausnahme könnte ein Vorfall aus dem Jahre 1995 gelten, in dessen Rahmen tschetschenische Separatisten ein Nachrichtenteam zu einem mit Cäsium gefüllten Container im Moskauer Ismailovsky Park lotsten.

<sup>3</sup> Wenn diese Beobachtung zutrifft, dann wäre dies trotz aller fragwürdigen Aspekte des bisherigen Kampfes gegen den internationalen Terrorismus im Übrigen durchaus als Erfolg zu verbuchen.

## Literatur

NVW (1968): *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*, abrufbar unter: <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npptreaty.html>, Riedel, Bruce (2007): *Al Qaeda Strikes Back*, in: *Foreign Affairs* 86:3, S. 24-41.

IAEA (2007): *Combating Illicit Trafficking in Nuclear and Other Radioactive Material*, abrufbar unter: [http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/NuclearSecurity/pdf/he-u-pu\\_1993-2006.pdf](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/NuclearSecurity/pdf/he-u-pu_1993-2006.pdf); 21.11.2007.

Tertrais, Bruno (2010): *The Illogic of Zero*, in: *The Washington Quarterly*, 33:2, S. 125-138.

*Nuclear Posture Review* (2010): *The 2010 Nuclear Posture Review Report*, Washington, abrufbar unter: <http://www.defense.gov/hpr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>

Walt, Stephen (2010): *Pros and Cons in the Nuclear Posture Review*, Blog Eintrag vom 6 April, abrufbar unter: [http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/04/06/nuclear\\_posture\\_review\\_or\\_nuclear\\_public\\_relations](http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/04/06/nuclear_posture_review_or_nuclear_public_relations).

Masala, Carlo (2009): *A Swarm: Explaining the change within Al Qaida*, Working Paper No. 8 des Emirate Centers for Strategic Studies, Dubai.

Jungk, Robert (1956): *Heller als tausend Sonnen. Das Schicksal der Atomforscher*, Stuttgart.

Waltz, Kenneth N. (1981): *The Spread of Nuclear Weapons: More May Better*, *Adelphi Papers*, Number 171 (London: International Institute for Strategic Studies).

Sauer, Frank (2008): *Die Rückkehr der Bombe? Nichtgebrauch von Nuklearwaffen und internationaler Terrorismus*, Saarbrücken.

Sagan, Scott (1993): *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*, Princeton.

Brodie, Bernard (Hg.) (1946): *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York.



## Zusammenfassende Thesen: Friedensethische Schlussfolgerungen aus der Diskussion

Von Dr. Ute Finck-Krämer<sup>1</sup>, Bund für soziale Verteidigung

**»Das neue ‚Strategische Konzept‘ der NATO im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs.«  
Fachgespräch der Evangelischen Akademie zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem Friedensbeauftragten des Rates der EKD, Schriftführer Renke Brahms, und der Dienststelle Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD, Berlin, 7.7.2011.**

1. Der Legitimationsdiskurs der NATO-Befürworter basiert auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff, der eine Vielzahl möglicher Risiken und Bedrohungen beschwört, und der ungeprüften Annahme, dass Militär bzw. die Zugehörigkeit zu einem Militärbündnis so verstandene »Sicherheit« erhöht bzw. sogar erst bewirkt. Eine unabhängige und umfassende Evaluation militärischer Kriseninterventionen findet aber nicht statt.

2. Erweiterte Sicherheitsbegriffe geraten, wenn die Risiken und Bedrohungen wirklich ernst genommen werden, zudem schnell in Widerspruch zu der Doktrin, dass Sicherheitspolitik (im engeren Sinne) demokratischer Debatte und Kontrolle entzogen bleiben muss. Sobald »vorrangig zivile Mittel« oder zivile Experten erforderlich sind, lässt sich in einer Demokratie keine militärspezifische Geheimniskrämerei mehr begründen.

3. Die Diskrepanz zwischen dem durch Völkerrecht und UNO etablierten politischen Ziel, die internationalen Beziehungen zu verrechtlichen, und der Realität militärischer Selbstermächtigung wächst mit jeder Intervention (und in der Folge auch bei Nicht-Interventionen bei vergleichbarer Sachlage) und untergräbt dadurch die Glaubwürdigkeit derjenigen, die sich an entsprechenden Interventionen beteiligen.

4. Als Grenze zivil-militärischer Zusammenarbeit wirkt sich paradoxer Weise zunehmend die Tatsache aus, dass die Fürsorgepflicht des Staates für seine Bürger es nicht erlaubt, dass Zivilisten im Auftrag des Staates in lebensgefährliche Situationen gebracht werden. Von Soldaten wird dagegen nach wie vor erwartet, dass sie im Einsatz ihre Gesundheit und sogar ihr Leben aufs Spiel setzen.

5. Diplomaten und Außenpolitiker verfügen oft über nur geringe Kenntnisse der klassischen Mechanismen der Konflikteskalation und werden

daher von Eskalationsketten regelmäßig überrascht. Militärstrategen verfügen oft über wesentlich profunderes Wissen, setzen es aber nicht immer für eine gezielte Konfliktdeskalation ein, sondern auch als Rechtfertigung, vermeintlich oder tatsächlich »kalkulierbare« Risiken einzugehen.

6. Abschreckungssysteme (egal, ob nuklear oder konventionell) führen über kurz oder lang zu dem Dilemma, dass alle Beteiligten versuchen, sich selbst als unberechenbar darzustellen (z.B. im Offenhalten einer Erstschlagdoktrin), die Reaktion des oder der Gegner aber als kalkulierbar und vernünftig einplanen müssen. Sie versagen daher spätestens dann, wenn sie auf einen tatsächlich (und nicht nur in der Selbstdarstellung) unberechenbaren Gegner treffen.

7. Die Tatsache, dass dies in der Vergangenheit nicht zu einer nicht mehr eindämmbaren Katastrophe geführt hat, besagt noch nicht, dass es nicht dazu hätte führen können oder zukünftig führen kann – das gilt für Abschreckungssysteme genauso wie für andere Nuklearanlagen. Sicherheit liegt daher nur in einer Minimierung der Bedrohungspotentiale mit dem Ziel ihrer kontrollierten Abschaffung.

8. Das Paradox, dass diejenigen, die ein Abschreckungssystem als stabilisierend wahrnehmen, sich möglicherweise im Vertrauen auf das System vergleichsweise rational verhalten, bedeutet folglich nicht, dass Abschreckungssysteme einen nachhaltigen Beitrag zu einer friedlicheren Welt leisten.

9. Einigen der sogenannten neuen Bedrohungen (z.B. durch »Cyber War«) ist durch neue NATO-Kapazitäten (z.B. »Cyber Defense«) nur in begrenztem Maße zu begegnen: hier kann das Militär praktisch nur die eigenen Einrichtungen schützen. Zivile Strukturen profitieren von diesen neuen Kapazitäten also selbst nicht; ihre Bedrohung bleibt gleich.


10. Dass dabei im Zweifelsfall sogar riskiert wird, dass der Bevölkerung Informationen vorenthalten werden, um so die Sicherheit militärischer Strukturen zu erhöhen, wird mittelfristig die Akzeptanz dafür drastisch senken, dem Militär neue

Aufgabenfelder und zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen.

11. Die zumindest in Deutschland allmählich wachsende Erkenntnis, dass militärische Interventionen nicht an handwerklichen Fehlern, sondern an den Grundwidersprüchen einer einseitig an militärischen Kategorien orientierten Interven-

tionspolitik scheitern, ist friedenspolitisch und friedensethisch eine gute Nachricht.

**Anmerkung:**

<sup>1</sup> Dr. rer. nat, Ute Finckh-Krämer (geb.1956) ist beruflich im Bereich Informationstechnik und Pressedokumentation tätig. Sie ist Gründungsmitglied und seit 2005 Vorsitzende des Bundes für Soziale Verteidigung. 

Gemeinschaftswerk der  
Evangelischen Publizistik gGmbH  
Verlag/Vertrieb  
Postfach 50 05 50  
60394 Frankfurt am Main

---

## Jahrgang 2011

5-6/11 – GKKE: **Rüstungsexportbericht 2010** –  
84 Seiten / 5,90 €

7/11 – **Christliche Patientenvorsorge** – 32 Seiten / 4,10 €

8/11 – »**Hoffnungszeichen einer gelingenden Ökumene**«  
(Ökumenische Begegnungen der Kirchenleitung der  
Vereinigten Evangelisch-Lutherische Kirche Deutschlands  
in Mailand und Rom) – 28 Seiten / 3,40 €

9/11 – **Kontroverse um die Zulassung der Präimplanta-  
tionsdiagnostik** – 36 Seiten / 4,10 €

10/11 – **Weltkirchenrat: Zentralkommission 2011** –  
48 Seiten / 4,60 €

11/11 – **Präimplantationsdiagnostik (2)** (Stellungnahme  
des Deutschen Ethikrates) – 48 Seiten / 4,60 €

12/11 – Themen: **Woche der Brüderlichkeit**; »7 Wochen  
ohne Ausreden« (Eröffnung der **evangelischen  
Fastenaktion**) – 20 Seiten / 2,60 €

13-14/11 – »**Was ist gut in Afghanistan?**« – »**Wege aus  
dem Krieg**« (Ausgewählte Texte von Tagungen der Evan-  
gelischen Akademien Hofgeismar und Villigst) –  
60 Seiten / 5,10 €

15/11 – Themen: »**Evangelische Verantwortungseliten**«  
(Positionspapier der EKD) – »**Evangelischer Religi-  
onsunterricht**« (Orientierungsrahmen für Sekundar-  
stufe I) – »**Militäreinsatz in Libyen**« (Kirchliche Stim-  
men) – 52 Seiten / 5,10 €

16-17/11 – **Missionarisch Volkskirche gestalten** –  
Möglichkeiten der mittleren Leitungsebene (Konsultation  
der Arbeitsgemeinschaft Missionarische Dienste) –  
88 Seiten / 6,40 €

18/11 – **Europa – ein sicherer Hafen? Perspektiven  
des Flüchtlingsschutzes in der Europäischen Union**  
(Evangelische Akademie im Rheinland) –  
52 Seiten / 5,10 €

19/11 – **Taufe und Freiheit** (Praktisch-theologischer Kon-  
gress zum Jahr der Taufe 2011 in der Evangelischen  
Kirche) – 40 Seiten / 4,60 €

20/11 – **Sollen wir den Mensch verbessern?  
Versprechungen und Perspektiven des Neuro-  
Enhancement** (Evangelische Kirche im Rheinland) –  
68 Seiten / 5,40 €

21-22/11 – **9. Deutsch-Koreanische Kirchenkonsulta-  
tion** – 68 Seiten / 5,40 €

23/11 – **Internationale ökumenische Friedenskonvo-  
kation** – 36 Seiten / 4,10 €

24/11 – 33. **Deutscher Evangelischer Kirchentag (1)**  
(Predigten, Grußworte, Bilanz. Aus der epd-  
Berichterstattung), – 60 Seiten / 5,40 €

25-26/11 – »**Die Zukunft der Kirche ist weiblich**. Zur  
Ambivalenz der Feminisierung von Gesellschaft, Kirche  
und Theologie im 20. Jahrhundert« (Evangelische  
Akademie Thüringen) – 72 Seiten / 5,90 €

27/11 – Themen: **Präimplantationsdiagnostik**;  
**20 Jahre Evangelische Wiedervereinigung** –  
32 Seiten / 4,10 €

28-29/11 – 33. **Deutscher Evangelischer Kirchentag (2)**  
(Texte zu den Themenbereichen) – 100 Seiten / 6,90 €

30/11 – **Die Seele im biotechnologischen Zeitalter** –  
Natur- und Geisteswissenschaften im Gespräch (Evan-  
gelische Akademie zu Berlin) – 76 Seiten / 5,90 €

31-32/11 – **Verfolgung und Vertreibung. Zum Streit  
um Perspektiven der Versöhnung** (Evangelische  
Akademie Loccum) – 84 Seiten / 6,40 €

33/11 – **Arbeit und soziale Sicherung. Kirchliches  
Engagement in einer alternden Gesellschaft**  
(Forum Kirche-Wirtschaft-Arbeitswelt) –  
52 Seiten / 5,10 €

34/11 – Themen: **50. Jahrestag des Mauerbaus** –  
**Interview mit dem katholischen Ökumene-Bischof  
Müller – Das christliche Zeugnis in einer multireli-  
giösen Welt** (Verhaltenskodex) – 28 Seiten / 3,40 €

35/11 – **Das neue »Strategische Konzept« der NATO  
im friedens- und sicherheitspolitischen Diskurs**  
(Evangelische Akademie zu Berlin, EKD-Büro Brüssel)  
– 52 Seiten / 5,10 €

---

Der Informationsdienst  
**epd**-Dokumentation  
(ISSN 1619-5809) kann im  
Abonnement oder einzeln  
bezogen werden.  
Pro Jahr erscheinen mindes-  
tens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an:  
GEP-Vertrieb  
Postfach 50 05 50,  
60394 Frankfurt,  
Tel.: (069) 58 098-191.  
Fax: (069) 58 098-226.  
E-Mail: [vertrieb@gep.de](mailto:vertrieb@gep.de)  
Internet: <http://www.epd.de>

Das Abonnement kostet monat-  
lich 25 € inkl. Versand (mit Zu-  
gang zum digitalen Archiv: 29 €).  
E-Mail-Bezug im PDF-Format  
23,50 €. Die Preise für Einzel-  
bestellungen sind nach Umfang  
der Ausgabe und nach Anzahl  
der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den  
Preis eines Einzelexemplars;  
dazu kommt pro Auftrag eine  
Versandkostenpauschale (inkl.  
Porto) von 2,30 €.

**epd**-Dokumentation wird auf  
chlorfrei gebleichtem Papier  
gedruckt.