
Karl-Heinz Kamp

Die Macht der Institutionen: NATO, EU und OSZE

Künftige Historiker dürften in der Rückschau das Jahr 2014 als einen Wendepunkt in der internationalen Sicherheitspolitik herausstellen, der, wenn nicht in seiner Dramatik, wohl aber mit Blick auf die Folgen für die transatlantische Sicherheitslandschaft mit dem 11. September 2001 vergleichbar ist. Die wesentlichen Sicherheitsinstitutionen NATO, EU und mit Abstrichen auch die OSZE erleben einen Bedeutungs- und Rollenwandel und geraten damit unter erheblichen Veränderungsdruck. Da die Faktoren, die zu diesem Gezeitenwechsel führten – allen voran Moskaus Politik gegenüber seinen Nachbarn sowie die Umbrüche im Nahen und Mittleren Osten – grundlegend und von Dauer sind, wird sich auch die neue Sicherheitslage als dauerhaft erweisen. Sicherheit im 21. Jahrhundert und die Macht der Institutionen wird sich anders darstellen als vor dem Jahr 2014 allgemein angenommen.

Drei »Game-Changer«

Drei Entwicklungen im und um das Jahr 2014 herum sind es, welche die deutsche und euro-atlantische Sicherheitspolitik vor eine neue Situation stellen und eine Anpassung der Institutionen erfordern.

Zunächst hat Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim eine schon länger schwelende politische Richtungsänderung der russischen Führung offensichtlich gemacht. Russland definiert sich als anti-westliche Macht und stellt dem als degeneriert empfundenen westlichen Werten ein orthodox-nationalistisches Verständnis gegenüber. Zweitens denkt Moskau in Einfluss-Sphären und billigt Teilen des sogenannten »nahen Auslands« nur eine begrenzte Souveränität zu. Deshalb werden EU und NATO (und natürlich vor allem die USA) als Bedrohung gesehen, haben diese Organisationen doch durch die Aufnahme osteuropäischer Staaten Russlands *Cordon Sanitaire* geschmälert. Drittens, schließlich, hat Moskau Grenzen in Europa mit Hilfe militärischer Macht geändert und damit eigene Großmachtambitionen über den Fortbestand der eu-

ropäischen Sicherheitsordnung gestellt. Obgleich Russland seinen Weltmachtanspruch langfristig weder wirtschaftlich noch militärisch oder mit Blick auf die eigene »Soft Power« untermauern kann, wird die Führung in Moskau an diesem Selbstverständnis festhalten. Russlands Politik ist deshalb kein durchziehendes Schlechtwettergebiet, sondern bedeutet vielmehr einen grundlegenden Klimawandel in den internationalen Beziehungen.

Ein zweiter Gezeitenwechsel ergibt sich aus den Umbrüchen im Mittleren Osten und in Nordafrika – häufig eher unpräzise die »arabische Welt« genannt. Die Ausbrüche staatlicher und nicht-staatlicher Gewalt gehen weit über herkömmliche Krisen oder Revolutionen hinaus. Stattdessen deuten sie auf eine nachhaltige Erosion von Staatlichkeit hin, in deren Folge Länder wie Syrien, Irak oder Libyen zerfallen und spontan gegründete Kalifate existierende Grenzen auflösen. Unzählige islamistische Gruppierungen bekämpfen einander und werden von unterschiedlichen Mächten in der Region unterstützt. Die Folge sind der Export religiöser Gewalt weit über diese hinaus sowie das Entstehen gewaltiger Flüchtlingsströme nach Europa – hier vor allem in die wohlhabenden Staaten der EU.

Diese haben wiederum kaum eine Möglichkeit, auf die Konfliktlage stabilisierend einzuwirken – weder mit militärischen, noch mit politischen oder wirtschaftlichen Mitteln. Wo Staaten und Regierungen aufhören zu existieren, gibt es keine handlungsfähigen Akteure, für die (oder gegen die) interveniert werden kann. Auch erfolgreich durchgeführte Missionen, wie das Eingreifen der NATO in Libyen, führen nicht zu einer stabilen Ordnung, sondern beschleunigen offenbar politische Zerfallsprozesse. Kein Wunder, dass sich in den europäischen oder nordamerikanischen Gesellschaften eine nachhaltige Interventionsmüdigkeit breitmacht.

Damit stehen die Mitglieder von NATO und EU vor einem tiefgreifenden und langfristigen Problem: Europa muss mit den Folgen der Entwicklung im Mittleren Osten (Konflikteskalation, islamistischer Terrorismus, Flüchtlinge) umgehen, ohne die Ursachen in der Region wirksam bekämpfen zu können.

Noch wenig beachtet, weil meist von den Auswirkungen der ersten beiden Krisen überlagert, ist ein dritter Game-Changer: der Aufstieg Chinas und mögliche Konflikte im asiatisch-pazifischen Raum. Anders als in der Vergangenheit können potentielle Gefahren in fernen Weltgegenden nicht mehr wohlwollend ignoriert werden. Im Zeitalter der Globalisierung bietet geografische Distanz keinen Sicherheitspuffer mehr. Wachsende Spannungen in dieser Region sind gerade für Deutschland als größte Wirtschaftsmacht der EU und viertgrößte der Welt nicht nur ökonomisch von erheblicher Bedeutung. Asien beherbergt darüber hinaus vier Nuklearmächte (China, Indien, Pakistan, Russland), die einander nicht immer friedlich gesonnen sind. Hinzu kommen die USA als nukleare Garantiemacht sowie Nordkorea mit ungeklärtem nu-

klaren Status. Ohnehin dürfte die Frage, wie sich China künftig weltpolitisch orientiert, von globalstrategisch größerer Bedeutung sein als etwa der weitere Kurs Russlands.

Auswirkungen auf die NATO

Die Nordatlantische Allianz, die bis 2014 noch mit einem möglichen Bedeutungsverlust nach dem Ende der Afghanistan-Mission konfrontiert war, wurde geradezu über Nacht in die »Artikel-5-Welt« katapultiert. Zwar hatte die NATO die Landes- und Bündnisverteidigung gemäß Artikel 5 des Washingtoner Vertrages stets als erste Priorität definiert, diesem Anspruch wurde aber immer weniger entsprochen. Stattdessen lag der Schwerpunkt vor allem auf dem Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebietes – sei es in Afghanistan oder im Mittleren Osten. Moskaus militärisches Engagement in der Ukraine, Präsident Putins Drohungen gegenüber den Nachbarn und die Aufkündigung der Partnerschaft mit der NATO riefen altbekannte Bedrohungsvorstellungen in Osteuropa wach und erforderten von der NATO ein zweifaches Signal: ein Zeichen der Abschreckung an Russland zur Verhinderung von möglichen Aggressionen gegen das NATO-Bündnisgebiet und eine Botschaft der Rückversicherung an die Mitglieder in Osteuropa.

Allerdings gelten die neuen Herausforderungen der Artikel-5-Welt nicht nur mit Blick auf die Situation in Osteuropa, sondern auch im Mittleren Osten. Das NATO-Mitglied Türkei grenzt unter anderem an Syrien, Irak und Iran. Ein Angriff vom Boden eines dieser Länder auf türkisches Territorium würde ebenfalls die Solidarität aller übrigen NATO-Mitglieder erfordern. Selbst in Ostasien kann sich eine Artikel-5-Situation ergeben. Ein Raketenangriff Nordkoreas auf Alaska – angesichts des unberechenbaren Regimes in Pjöngjang nicht völlig auszuschließen – würde zumindest formal ebenfalls den Bündnisfall auslösen.

In Reaktion auf die neue Lage hat die NATO ein grundlegendes Umsteuern hin zu Abschreckung und Bündnisverteidigung eingeleitet. Dies wird sich nicht auf wenige Truppenverstärkungen beschränken, sondern ist ein langfristiger Prozess, der neben militärischen Maßnahmen auch die politischen Entscheidungsprozesse im Bündnis oder kontroverse Fragen, wie die künftige Rolle von Nuklearwaffen, einbezieht.

Für die zukünftige Bedeutung und die Gestaltungsmacht der Nordatlantischen Allianz hat all dies gegensätzliche Konsequenzen. Einerseits steigt die Bedeutung der NATO als Garant für die Sicherheit und territoriale Integrität ihrer Mitglieder. Auch die klassische politische Funktion des Bündnisses, die Vereinigten Staaten institutionell an Europa zu binden, gewinnt wieder an Ge-

wicht. Einige osteuropäische Staaten hatten in der Vergangenheit bilaterale Beziehungen zu Washington aufgebaut, weil sie auf den Schutz einer NATO, die primär in Afghanistan engagiert war, nur noch bedingt vertrauten. Auch die südlichen NATO-Mitglieder zählen auf die militärische Leistungsfähigkeit des Bündnisses und auf die Einbindung der USA, allerdings ist deren Blickwinkel zwangsläufig auf Gefahren südlich und östlich des Mittelmeers gerichtet.

Auf anderen Gebieten schwindet allerdings die Bedeutung der NATO. Militärisches Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebiets dürfte in den kommenden Jahren kaum in größerem Stil stattfinden. Wenn überhaupt, werden solche Operationen eher von ad-hoc Koalitionen durchgeführt werden und nicht durch die NATO als Ganzes. Damit verändert sich die Hierarchie der drei im strategischen Konzept der NATO festgehaltenen Kernaufgaben der Allianz (1. Verteidigung, 2. Krisenmanagement, 3. Partnerschaft). Krisenmanagement dürfte faktisch auf Platz drei der Prioritätenliste zurückfallen. Aber auch die Partnerschaft verliert einen Teil ihrer Bedeutung. Mit dem Ende der Partnerschaft mit Russland schwinden nicht nur die Chancen für eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung. Auch erlischt die in einigen NATO-Hauptstädten gehegte Hoffnung, durch Kooperation zu einer Modernisierung und Demokratisierung Russlands beitragen zu können.

Die Partnerschaften der NATO im Nahen und Mittleren Osten verlieren ebenfalls an Bedeutung. Der Dialog mit den Mittelmeerländern (Mediterranean Dialogue) und die Partnerschaft mit den Golfstaaten (Istanbul Cooperation Initiative) werden in ihrer jetzigen Form kaum fortbestehen.

Die Rolle der Europäischen Union

Die Europäische Union hat durch ihr Handeln gerade in der Ukraine Krise einen erheblichen sicherheitspolitischen Bedeutungszuwachs erhalten. Allen Unkenrufen zum Trotz haben sich sowohl die EU als auch die NATO gegenüber Russland als überaus geschlossen und handlungsfähig erwiesen – ein Fakt, den Präsident Putin sicher unterschätzte. Auch hat sich im Zusammenwirken von EU und NATO eine Arbeitsteilung ergeben: Die EU konzentrierte sich auf die nicht-militärischen Aspekte der Sicherheitspolitik und gewann so die zentrale Rolle im Krisenmanagement gegenüber Russland. Sie verfügt über das breite Spektrum wirtschaftlicher und politischer Maßnahmen, um durch Sanktionen Druck auszuüben, die Ukraine wirtschaftlich zu unterstützen oder mithilfe der Nachbarschaftspolitik die Resilienz der übrigen Länder in Osteuropa zu verbessern. Die NATO konzentriert sich ihrer Rolle entsprechend auf die Abschreckung und den Schutz des Bündnisses – zum Krisenmanagement trägt dies nur begrenzt bei.

Einen deutlichen Bedeutungsverlust erlebt die EU mit Blick auf ihre Ambitionen, auch in militärischer Hinsicht ein ernstzunehmender Akteur zu werden. Die militärische Komponente der EU (etwa die Battle-Groups) spielte in der Ukraine-Krise überhaupt keine Rolle. Ihr kommt auch keine Funktion bei der territorialen Selbstverteidigung zu, da diese Aufgabe eindeutig der NATO zugeordnet ist. Stattdessen war die bereits 1999 angestrebte und dann mehrfach modifizierte schnelle Eingreiftruppe der EU stets für Konflikte außerhalb der EU gedacht. Wenn das militärische Krisenmanagement außerhalb Europas aus den obengenannten Gründen zumindest im Nahen und Mittleren Osten kaum noch in größerem Umfang stattfinden wird, so hat die EU ein dauerhaftes Rechtfertigungsproblem für ihre militärischen Ambitionen. Zwar gilt der Bedeutungsverlust des militärischen Krisenmanagements auch für die NATO, allerdings kann diese ihre Relevanz immer mit dem Verteidigungserfordernis rechtfertigen.

Die Zukunft einer europäischen militärischen Handlungsfähigkeit liegt deshalb auch nicht im Fernziel einer zentralstaatlichen »Europa-Armee«, welche die nationalen Streitkräfte der EU-Staaten ersetzt. Stattdessen muss es um ein pragmatisches Zusammenwachsen durch eine immer engere militärische Zusammenarbeit der dazu bereiten EU-Mitglieder gehen. Eine so entstehende *europäische Verteidigungsunion* stellt damit auch keinen Gegensatz oder Alternative zur NATO dar. Stattdessen würde sie zum europäischen Pfeiler in der NATO – so wie es in den neunziger Jahren unter dem Akronym ESDI (European Security and Defence Identity) vorgesehen war.

Die Zukunft der OSZE

Gegensätzliche Entwicklungsperspektiven ergeben sich auch bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), deren Relevanz ohnehin deutlich unterhalb von EU und NATO anzusiedeln ist.

Die OSZE und ihre Vorgängerorganisation KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) waren von überragender Bedeutung bei der Überwindung des Ost-West-Konfliktes und der Teilung Europas. Seither war die OSZE, ungeachtet wichtiger Aufgaben etwa bei Wahlbeobachtungen in Osteuropa, weitgehend in der Bedeutungslosigkeit versunken. Mit der Ukraine-Krise wurde der Organisation wieder eine größere Aufmerksamkeit zuteil, ist sie doch mit der Überwachung des Minsker Friedensabkommens betraut. Weiteren Bedeutungsgewinn wird die OSZE daraus ziehen, dass Deutschland 2016 die Präsidentschaft übernimmt und die OSZE insgesamt modernisieren und stärken will.

Dabei setzt Deutschland auf den Umstand, dass die OSZE als einzige ver-

bliebene gesamteuropäische Organisation – und mit der Mitgliedschaft der USA und Kanadas sogar darüber hinausgehend – Russland einbezieht. Will man also die institutionelle Verbindung zu Russland halten und eine mögliche Kooperation nicht allein auf ad-hoc Probleme beschränken, ist die OSZE weit über die Ukraine-Krise hinaus unverzichtbar.

Bei nüchterner Betrachtung sind die Entwicklungsperspektiven der OSZE und damit ihre langfristige Bedeutung für die europäische Sicherheit aber eher begrenzt. Der Vorteil der Organisation, Russland als Mitglied zu haben und damit den Dialog geradezu festzuschreiben, ist gleichzeitig ihr größter Nachteil. Da alle Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen, hat Moskau eine Blockademacht und unterminiert seit Jahren gerade die Grundprinzipien der OSZE, nämlich Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Das ist aus Sicht der Führung in Moskau sogar folgerichtig, hat der damalige russische Außenminister Igor Ivanov doch schon 1999 die OSZE als ein Werkzeug des Westens für die »erzwungene Demokratisierung« bezeichnet.

Hinzu kommt das Problem, dass die OSZE in der Vergangenheit einen großen Teil ihrer Autorität aus den Verträgen bezog, die sie unterstützte; allen voran der Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (KSE). Dieses Abkommen war schon seit langem zum Erliegen gekommen und wurde im März 2015 von Russland faktisch aufgekündigt. Da angesichts der Spannungen in der Region mit erneuten Abrüstungsgesprächen nicht zu rechnen ist, fehlt der OSZE ein zentrales Element, aus dem sie ihren Gestaltungsanspruch ableiten kann. Die Mission in der Ukraine allein kann diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Russland stellt in diesen Beobachtergruppen neben Großbritannien und den USA das drittgrößte Kontingent, sodass eine konstruktive Arbeit in diesem Bereich kaum zu erwarten ist.

Letztlich hat die OSZE lediglich eine »Ost-West Dimension« und ist damit für die drängenden Probleme im Süden und die damit verbundenen Gefahren für die europäische Sicherheit kaum von Bedeutung. Es spricht somit alles dafür, dass die OSZE nach dem Ende der deutschen Präsidentschaft und sobald der Ukraine Konflikt aus den Schlagzeilen verdrängt wurde, wieder erheblich an Einfluss verliert.

Damit ist offensichtlich, dass die europäische Sicherheit vor allem von NATO und EU bestimmt wird. Entscheidend ist, dass angesichts der dramatischen Herausforderungen beide Organisationen offenbar den langjährigen Wettstreit beilegen, wer denn der wichtigere Akteur in der Sicherheitspolitik sei. Der lange in Paris und wenigen anderen Europäischen Hauptstädten gehegte Glaube, die EU müsse sich zu einem Instrument der sicherheitspolitischen Emanzipation von den USA entwickeln, hat sich überlebt. Europäische Sicherheit ist nur im euro-atlantischen Rahmen denkbar.