



Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

(Gerechte) Lastenteilung als komplexe Interdependenz in der NATO

Christian Tuschhoff

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 2

Interdependenztheorie..... 3

Die Dominanz der Theorie kollektiven Handelns 4

 Wirtschaftswissenschaften: Collective Action, collective action Forschung..... 4

 Empirische Befunde der politischen Ökonomie der NATO 5

 Politische Praxis von Lastenteilung als Verteilungsgerechtigkeit 6

 Kritik der Analyse der Lastenteilung durch die politische Ökonomie der NATO 6

Definition: Was sind Verteidigungslasten und wie werden sie verteilt?..... 7

 Legalisierungsforschung: Präzision und Verbindlichkeit der Vertragsnorm..... 7

 Finanzielle Kosten kollektiver Verteidigung 8

 NATOs direkte Kosten 8

 Indirekte Kosten 8

Lastenteilung als Vereinheitlichung von Verteidigungsausgaben..... 9

 Verengung von Lastenteilung im Defence Investment Pledge (DIP)..... 9

 Verteilungsgerechtigkeit: Kritik am DIP 12

Lastenteilung als *Linkage* und Umverteilung von ökonomischer Asymmetrie 14

 Historischer Kontext 14

 Der Konflikt um Zahlungsbilanz und offset Vereinbarungen..... 15

Lastenteilung als Planungsprozess 19

 Temporary Council Committee (TCC) 21

 Defense Planning Questionnaire 24

 NATO Defense Planning Process (NDPP) 24

 NDPP Praxis und Erfolg..... 25

Lastenteilung als Projektmanagement (LTDP) 26

Lastenteilung als Risikoteilung 29

 Geographie als Lastenteilungsrisiko 29

 Osterweiterung als geographische Umverteilung der Risikolasten 31

 Militärstrategie: Nukleare Abschreckung und konventionelle Verteidigung 32

 Auslandseinsätze – Caveats 35

Schlussfolgerungen 38

Kritik der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung kollektiven Handelns	38
Die Bedingungen von Heterogenität von Mitgliedstaaten für die Lastenteilung	39
Formen und Komplexität der Lastenteilung.....	40
Arenen der Konfliktaustragung	40
Interdependenztheorie als Erklärung für Lastenteilung in der NATO.....	41
Literatur	42

Einleitung

Zwischen den Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Bündnisses (NATO) tobt seit geraumer Zeit ein heftiger Konflikt darüber, wie die Fähigkeiten zur kollektiven Verteidigung des Bündnisses verstärkt und wie dabei die Lasten (*burden*) gerechter auf die Mitglieder verteilt werden können. Im Zentrum des aktuellen Konflikts steht der *Defence Investment Pledge* (DIP). Dabei handelt es sich um die freiwillige Verpflichtung der Mitgliedstaaten, 2 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungszwecke aufzuwenden und davon 20 Prozent für Ausrüstung und Forschung und Entwicklung auszugeben (Sloan 2020: 285). Diese eher informelle Erwartung wurde erstmals 2002 in der NATO verabredet, um einen Richtwert für die beitretenden Mitgliedstaaten festzusetzen (Lunn/ Williams 2017: 6; Twardowski/ Smith 2016). Schon damals drängten die USA darauf, dieses Ziel auf alle Mitgliedstaaten anzuwenden (Deutscher Bundestag. Wissenschaftlicher Dienst 2017: 1-2; Krause 2018: 1; Krause 2019: 3; Mölling 2014: 1). 2006 bestätigten die Verteidigungsminister der NATO dieses Ziel für Verteidigungsausgaben (Kunertova 2024: 125). 2014 wurde es von den Staats- und Regierungschefs beim NATO Gipfeltreffen in Wales bekräftigt (NATO 2014; Sloan 2020: 285). Anlässlich des NATO Gipfeltreffens in Vilnius verschärften die Staats- und Regierungschefs die Verpflichtung. Sie wurde als bindend eingestuft, als Minimalziel bezeichnet, das übertroffen werden sollte und mit konkreten Verteidigungsplänen in Verbindung gesetzt, so dass die

Verteidigungsausgaben (*input*) zur Erfüllung konkreter militärischer Erfordernisse (*output*) führen sollen (NATO 2023b).

Die heftige Austragung dieses Konflikts über wirksame und gerechte Lastenteilung in der NATO findet im Kontext internationaler Kriege und Konflikte statt, die die Bedeutung kollektiver Verteidigung besonders dringend erscheinen lassen (NATO 2023b). Zusätzlich trägt die Möglichkeit der neuerlichen Wahl von Donald Trump zum amerikanischen Präsidenten zur Schärfe bei, weil Trump den Verbündeten unverhohlen mit der Nichteinhaltung der NATO Beistandsklausel gedroht hat (Schuessler/ Shifrinson 2019: 39) und wieder droht, sollte es nicht zu einer Lastenverlagerung zugunsten der USA kommen (Horowitz/ Suh 2024; Kaim/ Kempin 2024: 28-31).

Wenngleich die Heftigkeit der Konfliktaustragung im historischen Vergleich ungewöhnlich ist, so muss sie doch im Lichte früherer Lastenteilungskonflikte analysiert und verstanden werden, die bis in die Gründerzeit der NATO zurückreichen (Kunertova 2017a; Kunertova 2017b: 176-188; Zyla 2023). Eine eingehende Untersuchung ermöglicht ein tieferes Verständnis, welche grundlegenden Konflikte zwischen den NATO Mitgliedstaaten sich hinter der aktuellen Debatte verbergen. Weiterhin soll gezeigt werden, wie derartige Konflikte in der NATO üblicherweise beigelegt, aber nicht grundsätzlich gelöst wurden, so dass sie immer wieder auftreten können. Die detaillierte Analyse ermöglicht darüber hinaus ein besseres Verständnis, auf welche Weise der Zusammenhalt des transatlantischen

Bündnisses immer wieder erneuert wurde. Daraus können auf induktive Art Erklärungen für den Fortbestand der NATO und für deren Wesensmerkmale gewonnen werden. Die hier benutzte Vorgehensweise folgt daher der Untersuchungsmethode, aus historischen Ereignissen unter heuristischer Nutzung ausgewählter Theorien Erklärungen zu bilden und Schlussfolgerungen zu ziehen.

Interdependenztheorie

Die Beschreibung von Lastenteilung in der NATO als Konfliktaustragung in einer sehr heterogen zusammengesetzten Allianz aus Mitgliedstaaten ermöglicht eine theoretische Konzeptualisierung dieses Politikfeldes als Interdependenzproblem. Demnach bestehen wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten der NATO. Ereignisse und Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten oder in Nicht-Mitgliedstaaten lösen bei den Mitgliedern Empfindlichkeit aus. Empfindlichkeit bezeichnet einerseits die Geschwindigkeit, mit der äußere Ereignisse Veränderungen im Mitgliedstaat bewirken und andererseits die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten, die dem Mitgliedstaat als Folge dieser Wirkung entstehen, bevor Gegenmaßnahmen getroffen werden können. Um diese Empfindlichkeit zu verringern unternehmen Mitgliedstaaten Gegenmaßnahmen, mit denen diese Wirkungen äußerer Veränderungen verringert werden sollen. Der Grad, zu dem die Wirkungen äußerer Veränderungen mit Gegenmaßnahmen nicht mehr weiter reduziert werden können oder sollen, wird in der Interdependenztheorie als Verwundbarkeit bezeichnet (Keohane/ Nye 1989: 12-13; Tuschhoff 2015: 125).

Die Beziehungen zwischen den NATO Mitgliedstaaten sind von Empfindlichkeit und Verwundbarkeit geprägt. Beide Konzepte stehen in direktem Zusammenhang mit den spezifischen Eigenschaften der Mitgliedstaaten. Denn diese Eigenschaften sind ausschlaggebend dafür, in welcher Art und in welchem Maß Staaten von äußeren

Veränderungen beeinträchtigt werden können. Frontstaaten mit Grenzen zum militärischen Gegner sind bei einem militärischen Angriff weitaus empfindlicher als Rückraumstaaten.

Und die Eigenschaften prägen die Ressourcen und Möglichkeiten, eigenständig oder mit äußerer Hilfe Gegenmaßnahmen gegen Veränderungen ergreifen zu können. So verfügen Kernwaffenstaaten über andere bzw. erweiterte Möglichkeiten als Nicht-Kernwaffenstaaten. Großmächte verfügen über mehr Ressourcen und Fähigkeiten, um auf Empfindlichkeit reagieren zu können, als kleine Bündnismitglieder. Mitglieder mit Streitkräften zur Territorialverteidigung begegnen eher dem Risiko eines Angriffs auf das eigene Staatsgebiet. Bündnispartner mit Streitkräften für Expeditionskriege und Machtprojektion begegnen dagegen vorwiegend dem Risiko globaler Instabilität, Beeinträchtigungen der freien Schifffahrt oder einem Angriff auf das Eigentum von Bürgern im Ausland.

Die Heterogenität der Mitgliedstaaten in der NATO schafft deshalb spezifische Schwächen und Stärken, um der Empfindlichkeit begegnen und die Verwundbarkeit möglichst gering halten zu können. Heterogenität von Eigenschaften ist deshalb die Ursache dafür, dass die interdependenten Beziehungen zwischen den NATO-Mitgliedstaaten asymmetrisch sind. Die Asymmetrie wiederum erzeugt mitgliedstaatsspezifische Empfindlichkeiten gegenüber Ereignissen und Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten. Allgemein werden diese Interdependenzen zwischen Mitgliedstaaten als Risiken gegenüber *abandonment* und *entanglement* bezeichnet. *Abandonment* beschreibt das Risiko, dass das Kernversprechen der NATO, Verbündete im Fall eines militärischen Angriffs kollektiv zu verteidigen, von den Allianzmitgliedern gebrochen wird. Der angegriffene Mitgliedstaat wird stattdessen preisgegeben und sich selbst überlassen. Umgekehrt bezeichnet das Risiko des *entanglement*, dass Mitgliedstaaten von Bündnispartnern ungewollt in einen

Konflikt mit Gegnern hineingezogen werden, z.B. weil die Mitgliedschaft in der NATO ein Sicherheitsgefühl vermittelt, in Beziehungen mit Gegnern höhere Risiken eingehen zu können (*moral hazard*).

In den Konflikten über Lastenteilung in der NATO bündeln sich deshalb die interdependenten Beziehungen einer heterogen zusammengesetzten Mitgliedschaft. Es ist deshalb überraschend, dass die Forschung zu Internationale Beziehungen Allianzen und insbesondere Lastenteilung noch nie als Interdependenzproblem konzeptualisiert hat.¹ Auch die vom Institutionalismus inspirierte Allianzforschung (Haftendorn/Keohane/Wallander 1999) verkennt die Konfliktlage der Beziehungen in Bündnissen, die als Folge von Interdependenzen entsteht. Zusätzlich unterschätzt der Institutionalismus die herausragende Bedeutung staatlicher Eigenschaften, weil Staaten als prinzipiell gleichgestellte Einheiten konzeptualisiert sind. Die Bedeutung von Heterogenität für Allianzen wird deshalb systematisch unterschätzt.

Die Dominanz der Theorie kollektiven Handelns

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN: COLLECTIVE ACTION, COLLECTIVE ACTION FORSCHUNG

Die dominante Theoretisierung des Problems von Lastenteilung in der NATO folgt dagegen der *public choice* Schule. Die entsprechenden Untersuchungen zur „politischen Ökonomie der NATO“ (Sandler/Hartley 1999) gingen von Mancur Olsons Theorie von Kollektivgütern und kollektivem Handeln aus (Olson 1971). Zusammen mit Richard Zeckhauser wies Olson schon 1966 darauf hin, dass kollektive Verteidigung in der NATO ein Kollektivgut sei, bei dem die Verbündeten einen großen Anreiz zum „Trittbrettfahren“ hätten, d.h. den militärischen Schutz des Bündnisses nutzten, ohne dazu einen eigenen Beitrag zu leisten

¹ In den jüngst erschienenen Forschungshandbüchern zur NATO fehlt jeweils ein eigenständiges Theoriekapital über Interdependenz (Mayer 1/2024

(Olson/ Zeckhauser 1966). Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung zur NATO konzentrierte sich fortan auf die Frage, ob Mitgliedstaaten zum Trittbrettfahren neigten und wie die Verteidigungslasten gerecht verteilt werden können (Nakagawa/ Ithori/McGuire 2023).

Das grundlegende Argument war, dass „unteilbare Sicherheit“ bzw. kollektive Verteidigung und insbesondere nukleare Abschreckung die beiden konstitutiven Merkmale eines Kollektivgutes erfüllten. Erstens gelte Nicht-Rivalität: Kollektivgüter werden nicht dadurch gemindert oder verbraucht, dass Akteure sie benutzen. Für die NATO hieß das, dass die kollektive Verteidigung aller Mitgliedstaaten nicht dadurch gemindert werden würde, dass alle Verbündeten Schutz genießen. Zweitens können Staaten nicht vom Nutzen des Kollektivgutes ausgeschlossen werden. Wenn der Schutz von Abschreckung und Verteidigung der NATO besteht, wird er von allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt genutzt (Koivula/ Ossa 2022: 19; Olson/ Zeckhauser 1966: 267). Kollektivgüter, die beide Merkmale erfüllen, werden als „reine“ Kollektivgüter bezeichnet. Sie schaffen jedoch einen sehr großen Anreiz für die nutzniehenden Staaten, keinen Beitrag zur Herstellung des Kollektivgutes zu leisten, weil sie auch ohne Beitrag in den Genuss des Gutes kommen (Olson/ Zeckhauser 1966: 267-268). Wenn kaum Beiträge für die Herstellung des Kollektivgutes geleistet werden, kommt es gar nicht erst zustande (Olson/ Zeckhauser 1966: 268). Die NATO könnte also keine „unteilbare Sicherheit“ durch kollektive Verteidigung leisten.

Deshalb nutzten „Trittbrettfahrer“ die das Kollektivgut herstellenden Staaten schamlos aus, wie die *exploitation* Hypothese (Kivimäki 2019: 72; Nakagawa/ Ithori/McGuire 2023: 53; Sandler 1992: 9; Sandler/ Hartley 1999: 30-31) besagt. Für Olson

2023; Olsen 2024). Im Index der Handbücher ist der Begriff randständig.

und Zeckhauser war es deshalb im Lichte dieser Argumente nicht überraschend, dass die NATO daran scheiterte, die für notwendig erachteten Streitkräfte und militärischen Fähigkeiten bereitzustellen (Olson/ Zeckhauser 1966: 266, 271).

In der Theorie kollektiven Handelns spielen Gruppen eine besondere Rolle. Dabei sind zwei Eigenschaften wesentlich: die Größe der Gruppe gemessen an der Zahl der Mitglieder und der Grad an Asymmetrie zwischen den Mitgliedern, also der Grad an Heterogenität. Je größer eine Gruppe ist, desto wahrscheinlicher weichen die Mitglieder von der Politikkoordinierung ab, so dass allenfalls suboptimale Kooperationsergebnisse erreicht werden. Der Grad von Asymmetrie betrifft die Größe und das wirtschaftliche Leistungsvermögen ausgedrückt in Einkommen der Gruppenmitglieder. Asymmetrische Gruppen befördern die Ausbeutung der großen durch die kleinen Mitglieder (Sandler 1992: 9-10).

EMPIRISCHE BEFUNDE DER POLITISCHEN ÖKONOMIE DER NATO

Diese „Ausbeutung“ insbesondere der USA wurde in den 1950er und 1960er Jahren als besonders hoch eingestuft. Die NATO Strategie der massiven Vergeltung beruhte maßgeblich auf der gegenseitig gesicherten Zerstörung durch Kernwaffen. Nukleare Abschreckung wurde als reines öffentliches Gut gesehen, das Trittbrettfahren ermöglichte (Hartley/ Sandler 1999: 667; Koivula/ Ossa 2022: 19).

Im Zuge der Strategiereform zur flexiblen Antwort verringerte sich jedoch das „Trittbrettfahren“, weil Sicherheit durch Abschreckung und Verteidigung nicht mehr vorrangig durch nukleare Abschreckung, sondern durch eine Mischung nuklearer und konventioneller Fähigkeiten gewährleistet wurde. Aus dem reinen öffentlichen Gut, war ein gemeinsames (*joint*) Produkt geworden (Hartley/ Sandler 1999: 667; Khanna/ Sandler 1997: 120; Koivula/ Ossa 2022: 20; Sandler/ Forbes 1980: 427-430). Der Grad von Trittbrettfahren hänge

deshalb davon ab, in welchem Ausmaß der Nutzen von Verteidigung eines Bündnispartners vorenthalten werden könne (Hartley/ Sandler 1999: 667). Anders ausgedrückt ließe sich „Trittbrettfahren“ verhindern, indem die Mischung von öffentlichen und privaten Gütern in Richtung privaten verschoben würde.

Die empirischen Analysen zum Ausmaß von Trittbrettfahren und der „Ausbeutung“ der großen durch die kleinen Mitgliedstaaten konzentrierten sich auf Untersuchungen der Verteidigungsausgaben. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass dieses Ausmaß in den 1950er und 1960er Jahren sowie nach 2000 erheblich war. In der Zeit dazwischen wurde Trittbrettfahren und Ausbeutung allerdings vermieden (Khanna/ Sandler 1997: 120; Nakagawa/ Ihori/ McGuire 2023: 53, 56-57).

Bei der Anwendung der Theorie kollektiven Handelns auf die NATO wird aber häufig eine konzeptionelle Schwierigkeit übersehen: Die „Öffentlichkeit“ im Falle der NATO sind die Mitgliedstaaten (Olson/ Zeckhauser 1966: 267). Diese Verengung der Grundgesamtheit von Akteuren internationaler Beziehungen auf nur die NATO-Mitgliedstaaten steht tendenziell im Widerspruch zur Definition des Kollektivgutes. Denn wenn das Kollektivgut „unteilbare Sicherheit“ oder kollektive Verteidigung nur für die Mitgliedstaaten gilt, dann ist das Kriterium der Nicht-Ausschließbarkeit nicht erfüllt, weil Nicht-Mitglieder vom Nutzen des Gutes ausgeschlossen sind.

Auf die Abhängigkeit nationaler Sicherheit kleiner Staaten von den großen weisen deshalb die Kritiker der Theorie nachdrücklich hin. Kleine müssen befürchten, dass die großen ihre Sicherheitsgarantie verringern oder sogar ganz zurückziehen, wenn sie selbst keine hinreichenden Verteidigungsanstrengungen unternähmen. Sie können von großen Staaten vom Nutzen des Gutes ausgeschlossen werden (Kivimäki 2019: 72-73; Koivula/ Ossa 2022: 20; Ringsmose 2010: 324-325). Die Inanspruchnahme

gegenseitiger Hilfe setzt deshalb Selbsthilfe voraus. Trittbrettfahren ist keine rationale Strategie für kleine Mitgliedstaaten. Es besteht kein Problem kollektiven Handelns. Vielmehr beruht Kooperation in der NATO auf hinreichend großen Anreizen für alle Mitgliedstaaten, sich mit Kosten und eigenen Beiträgen an der Herstellung von Sicherheit als einem Klubgut zu beteiligen, weil man sonst vom Nutzen dieses Gutes ausgeschlossen wird (Kivimäki 2019: 72-73; Kupchan 1988: 324-325; Ringsmose 2010: 335). Die Herstellung von Klubgütern beruht auf vollkommen anderen rationalen Verhaltensstrategien als die Herstellung reiner öffentlicher Güter. Deshalb findet in der NATO keine Ausbeutung großer Mitgliedstaaten durch die kleineren statt.

POLITISCHE PRAXIS VON LASTENTEILUNG ALS VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT

Die durchaus ernsthaften und redlichen Bemühungen der Mitgliedstaaten, neben der Verbesserung kollektiver Verteidigungsfähigkeiten auch Verteilungsgerechtigkeit in der NATO anhand wirtschaftswissenschaftlicher Maßstäbe herzustellen, führten allerdings mehrfach zu der Einsicht, dass es sich dabei um ein unmögliches Unterfangen handelte. In den 1950er Jahren gaben die Staaten diese Versuche schon früh wieder auf (Kunertova 2017a: 560, 564). Da aber die Frage auch später immer wieder die politischen Agenden der NATO und der Mitgliedstaaten erreichten, ließ sich die Debatte über Verteilungsgerechtigkeit nicht beilegen. Deshalb wiederholte z.B. der amerikanische Verteidigungsminister, Caspar Weinberger, in seinem Bericht über Lastenteilung im Bündnis „there is no single, universally accepted formula for calculating each country's 'fair share'“ (Weinberger 1987: 2). Zur Begründung hieß es: „Any such calculation would have to take account of, and weigh, then many disparate factors that together determine the level of

a nation's defense effort. The task is more complicated than simply identifying which factors to count, and deciding how each should be weighed relative to the others“ (Weinberger 1987: 5). Eine gerechte Verteilung der Lasten kollektiver Verteidigung ließ sich mit detaillierten Daten und Zahlenwerken weder herstellen noch begründen (Lunn 1983: 3, 57). Möglich waren allenfalls grobe Schätzungen und Annäherungen an Fairness.

KRITIK DER ANALYSE DER LASTENTEILUNG DURCH DIE POLITISCHE ÖKONOMIE DER NATO

Die *collective action* Forschung leidet zudem an Auswahlfehlern, die ergebnisrelevant sind. In der Theorie wird in Allianzen nur zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten von Bündnissen unterschieden. Größe gemessen an wirtschaftlichem Leistungsvermögen ist aber nicht die einzig denkbare Eigenschaft von Staaten. Ob und welche anderen Eigenschaften Ausnutzung verursachen und erklären könnten, bleibt theoretisch unreflektiert. Zusätzlich nutzt die Forschung überwiegend Verteidigungsausgaben bezogen auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als maßgeblichen Maßstab für Lastenteilung, zumal die Daten dafür gut aufbereitet und einfach zugänglich sind.² Die damit einhergehende Verengung des analytischen Blickfeldes beeinträchtigt die Untersuchungsergebnisse in ganz erheblichem Umfang.

Insgesamt gesehen beruht die Theorie auf Annahmen und Auswahlentscheidungen, die ihre Aussagekraft erheblich einschränken. Die zentralen Aussagen sind fragwürdig und können die rationalen Verhaltensstrategien der NATO-Mitgliedstaaten nur höchst eingeschränkt erklären. Die begrenzte Aussage- und Erklärungskraft erfordert es eigentlich, die erheblichen Einschränkungen jeweils zu berücksichtigen, wenn die Theorie und die auf ihr beruhenden empirischen Analysen wissenschaftlich

² Eine beschränkte Ausnahme ist Khanna/Sandler (1997), weil auch der Nutzen der NATO im Sinne von Schutze der Bevölkerung und des

Territoriums sowie die Ausgaben für Friedensbewahrungseinsätze und Entwicklungshilfe berücksichtigt werden.

aber vor allem auch in politischen Debatten benutzt werden. Das aber ist zumeist nicht der Fall. Vielmehr sind die Aussagen ein geeignetes Fundament, um politische Aussagen zu treffen oder Vorwürfe gegen NATO-Mitglieder zu erheben. Die Theorie und ihre empirischen Analysen dienen deshalb als Begründung und Rechtfertigung dafür, dass die Lasten der kollektiven Verteidigung einseitig verteilt und dass die Verbündeten „Trittbrettfahrer“ der USA seien, dass die heterogene Zusammensetzung der NATO-Mitgliedschaft die Ausbeutung des großen Mitglied USA durch die kleineren Mitglieder führe und dass die Lasten der Herstellung des Kollektivgutes ausgewogener verteilt werden müssten.

Die politische Praxis der Konfliktaustragung zur Lastenteilung weist zusätzlich auf den wunden Punkt bei der Anwendung der Theorie auf die NATO hin. Denn die USA drohen immer wieder, den Nutzen des Kollektivgutes auf jene Mitgliedstaaten zu beschränken, die ihren gerechten Anteil an den Produktionskosten beitrügen. Mit anderen Worten: Säumige Mitgliedstaaten sollen vom Nutzen des Kollektivgutes ausgeschlossen werden. Diese Vorstellung steht in diametralem Widerspruch zur Nicht-Ausschließbarkeit als definitorischem Merkmal von Kollektivgütern (Koivula/ Ossa 2022: 21). Denn die „Öffentlichkeit“ wird zu einer variablen Größe gemacht, über die die Hersteller und womöglich Eigentümer des „Kollektivgutes“ frei entscheiden können.

Definition: Was sind Verteidigungskosten und wie werden sie verteilt?

Die Lasten kollektiver Verteidigung werden in der Forschung und der politischen Praxis höchst verschieden definiert (Lunn 1983: 1, 53). Schon allein die Auswahl der zugrunde gelegten Definition dient einem politischen d.h. parteiischen Zweck. Cimballa/ Foster (2010: 150) nutzen ein breites Konzept: Lastenteilung sei "the distribution of costs and risks among members of a group in the process of accomplishing a common goal." Benjamin Zyla (2023: 370) behauptet, die

Definition, Lastenteilung sei die „actual contribution of each nation to collective defense and the fairness of each states contribution“ (Hartley/ Sandler 1999: 668) sei am verbreitetsten und weitgehend akzeptiert. In der politischen Praxis der NATO versteht man unter Lastenteilung: „the relative weight of the distribution of costs and risks accross Allies in pursuit of common goals“ (Mesterhazy 2018: 1). Diese Definition ist weitgehend deckungsgleich mit der zitierten von Sandler und Hartley. Simon Lunn (1983: 53, 57) weist jedoch darauf hin, dass in der NATO schon immer der Kerngedanke galt, dass die Aufgaben kollektiver Verteidigung einerseits gerecht unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden müssten, dass aber eine Formel für gerechte Aufteilung niemals auf einem mechanischen Gebrauch statistischer Daten beruhen könnte. Damit ist Lastenteilung in der Praxis der NATO eine eminent politische Übung der Aushandlung und Vereinbarung mit hohem Konsensbedarf.

LEGALISIERUNGSFORSCHUNG: PRÄZISION UND VERBINDLICHKEIT DER VERTRAGSNORM

In der politischen Praxis der NATO besteht große Uneinigkeit darüber, was Verteidigungskosten sind und wie sie gerecht verteilt werden können. Als normativ-rechtlicher Ausgangspunkt kann die Unbestimmtheit des NATO Vertrages herangezogen werden. Der grundlegende Konsens zur Lastenteilung ist lediglich abstrakt in Artikel 3 des NATO Vertrages verankert: „In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.“ Damit verpflichten sich die Mitgliedstaaten nur im Prinzip, jeweils einzeln und gemeinsam aber kontinuierlich und wirksam militärische Fähigkeiten durch Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe zu entwickeln. Auch die Lasten kollektiver Verteidigung bleiben abstrakt und unbestimmt.

Die Präzision und Verbindlichkeit dieser Vertragsformulierung kann mit Hilfe der von Abbott et al. (2000) entwickelten Beurteilungsmaßstäbe als ausgesprochen gering eingestuft werden (Blankenship 2020: 1019). Der gesamte Vertrag sagt kaum etwas darüber, wie seine Ziele implementiert werden sollen (Sloan 2020: 9). Derart „weiche“ Vereinbarungen sind dann vorteilhaft, wenn Staaten mit Unsicherheit zu rechnen haben, die Bewahrung von Souveränität als vorrangig betrachtet wird, so dass eine Präferenz für Freiwilligkeit besteht und Kompromisse zwischen unterschiedlichen Akteuren hergestellt werden sollen (Abbott/Snidal 2000). Diese Bedingungen der Legalisierungsforschung treffen auf das Problem von Lastenteilung in der NATO zu und erklären, wie und warum situative Konflikte in konkreten historischen Kontexten bearbeitet wurden (Koivula/ Ossa 2022: 13,26). Denn geringe Präzision und Verbindlichkeit von vertraglichen Vereinbarungen schaffen hohe Anreize und einen Raum, in dem Spannungen und Konflikte zwischen Staaten politisch und diplomatisch ausgetragen werden können.

FINANZIELLE KOSTEN KOLLEKTIVER VERTEIDIGUNG

NATOs direkte Kosten

Weitgehend unstrittig ist die gerechte Verteilung sogenannter direkter Kosten der NATO (Belkin 2012). Darunter sind die Ausgaben für die Organisation der NATO gemeint, die in zivile und militärische unterteilt werden. Die Mitgliedstaaten teilen sich diese Kosten gemäß Wirtschaftsleistungsfähigkeit (NATO 2024b), also proportional zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) (Koivula/Ossa 2022: 15; Sloan 2020: 95). Allerdings wird hier für die USA eine Ausnahme gemacht. Denn das BIP entspricht etwa 40

Prozent der Wirtschaft aller NATO Staaten (Kunertova 2024: 120; Mattelaer 2016: 27; Sloan 2020: 95). Der Beitrag zu den direkten NATO Kosten liegt jedoch genauso hoch wie der von Deutschland mit etwa 16 Prozent. Die direkten Kosten betragen allerdings lediglich etwa 0,3 Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben der NATO. Sie werden durch Beschlüsse des Nordatlantikrates angepasst vor allem auch, wenn neue Mitglieder der NATO beigetreten sind und Beiträge leisten (NATO 2024c). Angesichts dieses geringen Anteils sind Konflikte über Verteilungsgerechtigkeit für diesen Bereich unwahrscheinlich und unbedeutend.

Indirekte Kosten

Der hauptsächliche Konfliktstoff gerechter Lastenverteilung betrifft die indirekten Kosten. Sie umfassen alle militärisch relevanten Ausgaben, die den Mitgliedstaaten dadurch entstehen, dass sie freiwillig zur kollektiven Verteidigung des Bündnisses beitragen. Auf diesen Teil der Verteidigungsausgaben bezieht sich auf der oben genannte DIP (NATO 2024c). Da die nationale Haushaltsführung der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede aufweist, wurden die Regeln und Kodierungen genannt „Nomenklatura“ - vereinbart, mit der die NATO festlegt, welche nationalen Ausgaben als Verteidigungsbeiträge zur Allianz angerechnet werden können (NATO 2023a; NATO 2024a: 16-17). Auf der Basis dieser vereinbarten Nomenklatura melden die Mitgliedstaaten der NATO ihre Aufwendungen für Verteidigung, die die NATO dann zusammenfassend veröffentlicht (NATO 2024a).³ Auf diese Kostenblöcke im Sinne nationaler Verteidigungsausgaben bezieht sich der DIP.

Zugleich wird aber deutlich, dass Verteidigungsausgaben allein nicht die Lasten

³ Obwohl es sich bei diesen Verfahren um konsensual getroffene Vereinbarungen der NATO handelt, die regelmäßig überprüft und wiederum konsensual angepasst werden, legen Wissenschaftler und Journalisten ihr höchst subjektives und ohne Begründung vorgelegtes Alltagsverständnis zugrunde, was man unter 1/2024

Verteidigungsausgaben verstehen sollte (Bardt 2024: 2; Greive/ Specht 2024). Damit wird der Zweck von Vergleichbarkeit nationaler Meldungen sowie das Problem von Verteilungsgerechtigkeit vollkommen übersehen und zunichte gemacht.

kollektiver Verteidigung umfassend abbilden. Sie sind lediglich ein Maßstab dafür, welchen finanziellen Aufwand die NATO-Mitgliedstaaten in die kollektive Verteidigung investieren (*input*). Dies sagt weder etwas darüber aus, welche militärischen Fähigkeiten die Mitgliedstaaten zur kollektiven Verteidigung beitragen (*output*), noch welche Risiken sie übernehmen. Die Austragung des Lastenteilungskonflikts in der NATO ist deshalb maßgeblich davon bestimmt, zu klären und politisch zu vereinbaren, was die Gesamtlasten kollektiver Verteidigung sind, welche Maßstäbe zur Bestimmung der Lasten herangezogen werden sollen und welche Risiken wie berücksichtigt werden müssen. Bei der Konfliktaustragung gehen die Mitgliedstaaten von einer nationalen Interessenlage aus, die stark von nationalen Eigenschaften und Besonderheiten geprägt sind. Deshalb besteht die große Herausforderung, diese erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in einer Konfliktlösung soweit zu verbinden, dass ein akzeptierbarer Konsens entsteht. Die Heterogenität der Mitgliedstaaten muss deshalb mit dem Vereinheitlichungsbedarf kollektiver Verteidigung abgestimmt werden. Dies ist ein hoch dynamischer Vorgang, weil sich im Zeitablauf sowohl die Eigenschaften und damit die Heterogenität der Bündnispartner ändert als auch der Bedarf kollektiver Verteidigungsfähigkeiten. Deshalb ist die Konfliktlösung von Lastenteilungsfragen immer nur situativ statt grundsätzlich möglich, nicht von Dauer und muss immer wieder neu vereinbart werden. Mit anderen Worten: der *transatlantic bargain* (Cleveland 1970) bedarf des ständigen Managements.

Lastenteilung als Vereinheitlichung von Verteidigungsausgaben

Neben den Bemühungen, die militärischen Fähigkeiten der NATO zu stärken, indem die Bündnispartner zu größeren Anstrengungen bei der Erfüllung von Streitkräftenzielen gedrängt wurden und den Verpflichtungen, Verteidigungsausgaben so zu stärken, dass eine größere Verteilungsgerechtigkeit entstand, gab es auch Versuche,

Verteilungsgerechtigkeit dadurch zu erreichen, dass besondere Belastungen einzelner Verbündeter kompensiert wurde. Diese Kompensationen kann man als *side payments* bezeichnen.

VERENGUNG VON LASTENTEILUNG IM DEFENCE INVESTMENT PLEDGE (DIP)

Gemessen an den eingangs genannten, allgemeinen und umfassenden Definitionen von Lastenteilung in der NATO stellt der DIP eine erhebliche Verengung dar. Er wird auch dem umfassenden Katalog von Maßstäben nicht gerecht, den die *collective action* Forscher Hartley/ Sandler (1999: 679-680) selbst vorgelegt haben. Die Benutzung einer engen oder weiten Bemessung von Verteidigungslasten hat unmittelbare Folgen für die Berechnung der Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Die Auswahl der Bemessungsgrundlagen bevorzugt einige Mitgliedstaaten und benachteiligt andere.

Die definitorische Verengung gerechter Lastenverteilung auf Verteidigungsausgaben ist dem analytischen Bedarf und Vorteil geschuldet, präzise Daten sammeln, analysieren und mitgliedstaatübergreifend vergleichen zu können (Becker/ Malesky 2017: 164). In der Praxis der NATO erwies sich die eingeschränkte Vergleichbarkeit der verfügbaren Informationen aufgrund der Heterogenität der Mitgliedsstaaten als erhebliches Hindernis, Verteilungsgerechtigkeit herzustellen (Lunn 1983: 54). Wesentlich dabei ist, dass die dazu notwendigen Daten auch öffentlich verfügbar sind, zumal die NATO sie publiziert (NATO 2024a; b). Die für alle Mitgliedstaaten gleiche Zahl von zwei Prozent hat den Vorteil, besonders einfach zu sein und ist deshalb plakativ gut nutzbar (Sloan 2020: 285). Die Bindung an das Bruttoinlandsprodukt als Maßstab für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist nicht nur eine Anerkennung des Grundprinzips der wirtschaftlichen Nicht-Überforderung, sondern kann auch als Erfüllung des Ziels Verteilungsgerechtigkeit verstanden werden. Der Nachteil der Verengung ist, dass

wichtige Maßstäbe für Verteidigungslasten nicht in deren Berechnung einfließen (Hallams/ Schreer 2012: 315) und deshalb auch – Beschwörungen der transatlantischen Wertegemeinschaft zum Trotz - nicht Bestandteil von Gerechtigkeit sind.

Andere Maßstäbe – insbesondere militärische Fähigkeiten – sind aber nicht ohne Weiteres öffentlich zugänglich oder in ähnlich einfacher und plakativer Weise zu messen und zu bewerten (Sloan 2020: 285). Sie erfüllen nicht annähernd so gut das Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Einfachheit, Vermittelbarkeit und dem Anschein von Gerechtigkeit wie das zwei Prozent Ziel.

Nach dem Gipfeltreffen von Wales mit seinem Bekenntnis, sich dem zwei Prozent Ziel annähern zu wollen, zeigte sich aber, dass eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten dieses Ziel nur mit höchst beschränkten Bemühungen umsetzten. Trotz des einfachen, plakativen Appells blieb die innenpolitische Unterstützung durch Öffentlichkeiten, Parteien und Parlamenten aus (Sloan 2020: 286). Erst die stark gewachsene Bedrohung durch den russischen Angriff auf die Ukraine am 22. Februar 2022 verschaffte dem DIP eine hohe innenpolitische Salienz, so dass sich die Umsetzung stark verbesserte, wie die von der NATO veröffentlichten Daten zeigen (NATO 2024a: 4).

Zuvor lag die politisch-argumentative Nutzbarkeit des DIP vor allem in Mechanismen des *naming and shaming*. Der ehemalige amerikanische Verteidigungsminister, Robert Gates, lies seiner Frustration über die säumigen Bündnispartner freien Lauf, als er im Juni 2011 wie bereits ein Jahr zuvor (Siegel 2010: 461) nicht nur deren mangelnde militärische Fähigkeiten für NATO Militäroperationen öffentlich anprangerte, sondern auch die mangelnde Bereitschaft kritisierte, Risiken und Kosten getroffener Vereinbarungen zu tragen (Gates 2011). Er drohte an, dass amerikanische Steuerzahler und der Kongress nicht mehr lange bereit sein würden, für Bündnispartner in die Presse zu springen, die nicht bereit seien, die

nötigen Ressourcen bereitzustellen und die notwendigen Selbstverteidigungsmaßnahmen zu treffen (Foucault/ Mérand 2012: 423-424; Mesterhazy 2018: 3; Sloan 2018: 224). Diese Aussagen verweisen auf die amerikanische Empfindlichkeit gegenüber *entangling*. Diese steige an, wenn die Verbündeten nicht bereit seien, höhere Beiträge zur Lasten- und Risikoteilung in der NATO zu tragen. Um diese Empfindlichkeit wieder zu verringern, könnten die USA bereit sein, ihre Verpflichtungen gegenüber den säumigen Bündnispartnern zu reduzieren. Damit drohte Gates etwas verschleiert mit *abandonment*.

Diesen Gedankengang griff der republikanische Präsidentschaftskandidat, Donald Trump, im Wahlkampf auf und konkretisierte ihn als Präsident. Damit setzte er einen neuen Höhepunkt in der Debatte um transatlantische Lastenteilung sowie beim *naming and shaming*. Im Wahlkampf äußerte er, die NATO sei obsolet (Sloan 2018: 225). Die geringen Verteidigungsausgaben der Europäer zeigten, dass sie nicht die erforderlichen Beiträge leisteten (Sloan 2018: 224; Sloan 2020: 297-298). Die USA würden diejenigen Verbündeten im Falle eines Angriffs nicht verteidigen, die selbst nicht genug für Verteidigung aufwandten. (Sloan 2018: 226-227; Sloan 2020: 297, 299). Das war eine kaum verhüllte Drohung, die USA würden u.U. ihren Verpflichtungen nach Artikel 5 des NATO Vertrages nicht nachkommen, d.h. ihre Empfindlichkeit gegenüber *entangling* reduzieren. Die Drohung sollte bei den säumigen Bündnispartnern der USA die Empfindlichkeit gegenüber *abandonment* auslösen.

Als Präsident machte Trump eine weitere Rechnung zur Lastenteilung im Bündnis auf, die präzedenzlos war. Er behauptete, die USA erbrächten mit der Verpflichtung zur Verteidigung der Verbündete eine Dienstleistung, die die Begünstigten zu bezahlen hätten (Sloan 2018: 229). Mit der Kosten plus 50 Prozent Formel forderte Trump, dass die Verbündeten die Kosten der amerikanischen Streitkräftepräsenz in

Europa plus 50 Prozent Aufpreis bezahlen sollten (Vandiver 2019). Mit dieser Argumentation deutete Trump an, dass er dem amerikanischen nationalen Interesse an aktiver Weltpolitik mit Hilfe und durch Bündnisse keine Bedeutung zumaß (Thompson 2018: 152). Stattdessen sah er Beziehungen zwischen Staaten ausschließlich als Transaktion (Sloan 2018: 225). Mit anderen Worten: Trump verneinte die amerikanische Empfindlichkeit gegenüber internationaler Instabilität.

Mit dieser Auffassung von internationalen Beziehungen als reine Transaktion rückt die wirtschaftspolitische Empfindlichkeit in den Mittelpunkt. Trump zeigte sich bereit, die sicherheitspolitische Empfindlichkeit als Folge der amerikanischen NATO Verpflichtungen zu tragen, wenn dafür die wirtschaftliche bzw. finanzielle Empfindlichkeit stark verringert werde oder sogar von Verwundbarkeit in einen finanziellen Nutzen für die USA umschlägt.

Allgemein ist die Empfindlichkeit der NATO Mitgliedstaaten gegenüber Bündnisverpflichtungen wie dem DIP zunächst als gering einzustufen. Sie steigt jedoch an, wenn zusätzlichen Mechanismen der Durchsetzbarkeit benutzt werden. Ein erster Mechanismus sind Präzision und Verbindlichkeit der eingegangenen Verpflichtung. Die Präzision ist auf den ersten Blick hoch, weil die zur Berechnung der Verpflichtung vereinbarten Kennzahlen – Verteidigungsausgaben, Bruttoinlandsprodukt und Anteile für Forschung und Entwicklung – unzweideutig formuliert scheinen. Tatsächlich benutzt die NATO dafür auch eine vereinbarte Nomenklatur und kann als Institution entsprechende Berechnungen vornehmen, die als staatenübergreifende Vergleichsberichte veröffentlicht werden (NATO 2024a). In die Kalkulationen wurden jedoch offenbar auch Angaben aufgenommen, die von außerhalb der beteiligten Akteursnetzwerke nicht intuitiv als Verteidigungsausgaben erkannt werden (Bardt 2024: 2). Während die NATO die Kosten der Finanzierung von Verteidigungsausgaben als Posten der

Lastenteilung anerkennt, belustigten sich Journalisten darüber, dass das Bündnis „mit Zinsen verteidigt“ werden würden (Ismar 2024). Diese ironisierende Kritik verkennt allerdings, dass die NATO mit dem DIP nicht nur Verteidigungsfähigkeit anstrebt, sondern auch Verteilungsgerechtigkeit, indem mitgliederübergreifende Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit hergestellt wird. Wenn aber in der Öffentlichkeit die Details der Selbstverpflichtung nicht intuitiv verstanden werden, dann ist die Empfindlichkeit gegenüber dem DIP beeinträchtigt. Diese Beeinträchtigung wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass die Selbstverpflichtung auch nur beschränkt verbindlich ist, weil sie zunächst nicht bindend vereinbart war (Driver 2016: 13; Mesterhazy 2018: 4).

Der zweite Durchsetzungsmechanismus für die Schaffung von Empfindlichkeit ist der wechselseitige Druck zwischen den Mitgliedstaaten, sich an Selbstverpflichtungen zu halten. Die für diesen Zweck von der NATO Verwaltung hergestellte Transparenz unterstützt diesen Mechanismus. Staaten, die den DIP einhalten, können säumige Mitglieder nachdrücklich ermahnen und zusätzlich versuchen, mit Appellen deren Öffentlichkeit zu erreichen.

Für die Wirksamkeit dieser von außen stammenden Durchsetzungsmechanismen des DIP ist dessen innenpolitische Salienz von entscheidender Bedeutung. Denn die Empfindlichkeit von Öffentlichkeit und Eliten steigt in dem Maß, zu dem die Ermahnungen der Verbündeten in den innenpolitischen Politikdebatten hervorstechen, nicht mehr ignoriert werden können und zu Reaktionen führen müssen.

Brian Blankenship (2024) konnte zeigen, dass *naming* und *shaming* allein Verbündete nicht zu einer Verhaltensänderung bewegten. Die innenpolitische Salienz steigt jedoch dann, wenn – wie von Trump - *naming* und *shaming* mit der Drohung von *abandonment* verknüpft werden. Drohungen mit Zwangsmaßnahmen würden sehr ernst genommen und führten zu

Verhaltensänderungen. Die *abandonment* Drohung erweist sich als besonders wirksam bei Verbündeten, die geographisch exponiert sind, über keine offensichtliche Alternative zu den bisherigen Verbündeten verfügen und deren Nutzen aus Sicht der drohenden Bündnispartner so gering ist, dass sie selbst nicht überzeugend mit *abandonment* drohen können. Diese Mitgliedstaaten erweisen sich gegenüber *abandonment* Drohungen als besonders verwundbar. Sie müssen ihre Empfindlichkeit dadurch verringern, dass sie hohe Selbstverpflichtungen eingehen und diese vollständig erfüllen.

Die Einhaltung von Selbstverpflichtungen wie dem DIP ist deshalb nicht selbst implementierend, sondern erfordert die zusätzliche Aktivierung von Empfindlichkeiten säumiger Bündnispartner. Die folgenden Unterschiede bei der Erfüllung der vereinbarten Ziele für Verteidigungsausgaben hängt dann davon ab, wie empfindlich die einzelnen Mitgliedstaaten sind und welche anderen Möglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen, diese Empfindlichkeit zu verringern.

VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT: KRITIK AM DIP

Der DIP als Versuch, kollektive Verteidigung zu stärken und zugleich Verteilungsgerechtigkeit herzustellen, geriet aber aus einer ganzen Reihe von Gründen in die Kritik. Als gerechte Verteilung können dabei verschiedene Prinzipien verstanden werden: Erstens, wenn die Kosten an dem konkreten Nutzen gebunden sind, den ein Mitgliedstaat aus der kollektiven Verteidigung zieht; zweitens, wenn sich der Beitrag der Staaten an deren Leistungsmöglichkeit z.B. am Bruttoinlandsprodukt orientiert; und drittens, wenn der Beitrag am Wohlstandsniveau der Mitgliedstaaten z.B. dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf orientiert ist (Kennedy 1979: 43-58; Kunertova 2017a: 557). In den Überlegungen und Bewertungen von Verteilungsgerechtigkeit der Lasten der NATO sind alle drei Prinzipien benutzt worden (Gordon 1956; Kennedy 1979; Knorr 1985). Gerade die amerikanischen

Dokumente, wie die Beiträge der Alliierten zu bewerten sind, weisen die verschiedenen Maßstäbe zur Erhebung von Verteilungsgerechtigkeit aus (z.B. Thomas 1987).

Insbesondere die Verengung der Definition von Lastenteilung auf Verteidigungsausgaben wird nachdrücklich kritisiert. Zunächst handelt es sich dabei um einen Maßstab, der nur den *input* jedoch nicht den *output* kollektiver Verteidigung erfasst. Denn Ausgaben sagen noch nichts darüber aus, ob und in welcher Höhe Fähigkeiten für die kollektive Verteidigung der NATO geschaffen werden (Krause 2018: 2; Lunn 1983: 55-57; Mesterhazy 2018: 5; Zyla 2018: 516-517; Zyla 2023: 372). Allerdings weisen Analysen darauf hin, dass die Erhöhungen des *input* mit Verbesserungen des *output* korrelieren (Becker 2017: 135). Insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen Militär und Rüstungsindustrie einen hohen Anteil an der Volkswirtschaft bilden, führen höhere Verteidigungsausgaben auch zu mehr militärischem *output*. Dies beruht auf Skaleneffekten (Mölling 2014: 2).

Diese Korrelation überzeugt jedoch die militärischen Fachleute überhaupt nicht. Ihr Haupteinwand ist, dass *output* im Sinne von größeren oder verbesserten Fähigkeiten für sich genommen keinen Fortschritt auf dem Weg zur verbesserten kollektiven Verteidigung darstellen. Dies ist erst dann der Fall, wenn sich *output* auch nahtlos in die strategische Planung und die militärischen Notwendigkeiten einfügen. *Output* per se leistet dies nicht (Mallory et al. 2024: 2-3; Matelaer 2016: 30-31). Beispiele wie das *Long Term Defense Program* (LTDF) [siehe Abschnitt: Lastenteilung als Projektmanagement (LTDP)] während der Zeit der Carter-Administration zeigten, dass höhere Verteidigungsausgaben nicht unbedingt zu verbesserten militärischen Fähigkeiten führten (Lunn/ Williams 2017: 5). Deshalb sind Strategie und Streitkräfteplanung unabdingbare Voraussetzungen für geordnete und zweckmäßige Lastenteilung in der NATO: „Meeting a goal [wie den DIP; ChT] ...says nothing about force size, mission

capability, readiness, modernization, interoperability, or any other meaningful goal for defense spending. The issue is whether a given NATO country is spending in ways that support a strategy that sets a clear mix of alliance-wide and national priorities for defense spending and force development, and that will produce the right kind of effective forces, not seek to spend to meet an arbitrary percentage goal." (Cordesman 2018: 10).

Die Verpflichtung auf Ausgabenziele des DIP lassen außer Betracht, wieviel Finanzressourcen insgesamt benötigt werden, damit die NATO ihre vereinbarten Ziele zur kollektiven Verteidigung erreichen kann (Lunn/ Williams 2017: 4). Der DIP ist gerade nicht an den vereinbarten militärischen Erfordernissen ausgerichtet, sondern ausschließlich an der Verteilungsgerechtigkeit. Es bleibt deshalb unbestimmt, in welcher Weise der DIP zur Verringerung der Empfindlichkeit der NATO als Ganzes und der einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber einem gegnerischen Angriff beiträgt.

Mit anderen Worten, aus Gründen der militärischen Effektivität muss die durchdachte Strategie- und Streitkräfteplanung der NATO den nationalen Fähigkeiten übergeordnet werden und vorausgehen (Mattelaer 2016: 31-33). Bei der Lastenteilung haben militärische Erfordernisse Vorrang vor Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit. Der Zielkonflikt zwischen beiden ist zugunsten des militärisch notwendigen Bedarfs zu lösen. Die militärischen Fachleute in den NATO-Stäben und den Mitgliedstaaten vertreten daher seit Beginn der Debatten über Lastenteilung in der NATO in den 1950er Jahren durchgängig diese Auffassung, die auch als „transatlantischer Ansatz“ oder *transatlantic bargain* bezeichnet wird (Cooper/ Zycher 1989: 6-10). Die Konflikte zwischen NATO-Mitgliedstaaten über Lastenteilung sind deshalb nur erklärbar, indem die Ziele der Fairness und Gerechtigkeit in den Blick genommen werden, die ganz überwiegend von politischen und wirtschaftlichen Akteuren vertreten werden.

Dieser Ansatz wurde auch als „fundamentalistisch“ bezeichnet (Cooper/ Zycher 1989: 6-10).

Eine weitere Kritik an der von der NATO benutzten Bemessungsgrundlage für den DIP ist, dass Staaten Verteidigungsausgaben für globale sicherheitspolitische Aufgaben auch jenseits der NATO in Ansatz bringen können. Dadurch werden vor allem die USA in geringerem Maße Großbritannien und Frankreich begünstigt. Andere Mitgliedstaaten verwenden ihre Verteidigungsausgaben nahezu ausschließlich für NATO-Zwecke (Lunn 1983: 58; Mesterhazy 2018: 4). Daher besteht im Bündnis ein latenter Konflikt, was genau unter der Last kollektiver Verteidigung zu verstehen ist. Dabei stehen sich ein regionales am NATO-Gebiet und NATO-Missionen orientiertes und ein uneingeschränktes, globales Verständnis von Lasten gegenüber. Die Wahl des Verständnisses prägt maßgeblich die Festsetzung der Gesamtlast kollektiver Verteidigung und damit deren Verteilung auf die Mitgliedstaaten.

In dem Maß, zu dem die öffentlich ausgetragene Debatte zur Lastenteilung in der NATO ausschließlich mit Bezug zum DIP geführt und damit extrem verengt wird, fallen andere Bemessungsmaßstäbe unter den Tisch. Dazu sind vor allem die militärischen Fähigkeiten sowie die Teilung von Risiken durch Beteiligung an schnellen Eingreifverbänden, Vorverteidigung oder NATO-Operationen *out of area* zu rechnen. Lasten, wie die Stationierung ausländischer Streitkräfte auf dem eigenen Staatsgebiet, werden nur als dafür ansetzbare, finanzielle Aufwendungen in die Kalkulationen einbezogen. Die entstehenden gesellschaftlichen und logistischen Lasten oder Opportunitätskosten für Standorte alliierter Streitkräfte bleiben unberücksichtigt. Vor allem aber sind die Lasten der geographischen Exponiertheit und das Risiko nicht Bestandteil der Bemessung, bei einem Angriff Kriegsgebiet zu werden, so dass die Zivilbevölkerung unter den Folgen zu leiden hat.

Weiterhin bedeutet die Verengung der Lastenteilung auf die Frage, in welchem Maß der DIP eingehalten wird, dass die große Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten unberücksichtigt bleibt. Einzig die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gehen in die Berechnung des DIP Ziels pro Mitgliedstaat ein (Lunn 1983: 58-59). Die Verengung ist dem Wunsch geschuldet, eine vergleichsweise einfache und verständliche Berechnungsformel zu nutzen, die intuitiv Gerechtigkeit suggeriert. Allerdings wird diesem Vorgehen die Möglichkeit geopfert, aus der Heterogenität der Mitgliedstaaten Vorteile für die Lastenteilung zu erwirtschaften. Solche Vorteile entstehen, wenn der aus den Wirtschaftswissenschaften bekannte komparative Vorteil genutzt wird, sofern internationale Beziehungen arbeitsteilig und kooperativ organisiert werden (Tuschhoff 2015: 99). Indem die Lastenteilung in der NATO in der politischen Debatte aber als Problem der gerechten Verteilung gerahmt wird, werden die der neorealistischen Theorie entstammenden Vorstellungen von „relativen Gewinnen“ (Tuschhoff 2015: 28) zum Maßstab, ob und wie internationale Kooperation zustande kommt. Die Rahmung verschiebt den Debattenfokus von der möglichst effizienten Erwirtschaftung eines Kollektivgutes durch Kooperation auf Fragen der gerechten Lastenverteilung auf die NATO-Mitglieder. Die Ironie ist, dass diese Verschiebung mit der Folge von Effizienzverlusten maßgeblich auf die Beteiligung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Debatte zurück geht. Die Effizienz wird der Gerechtigkeit geopfert. Die Einschränkung der Effizienz bei der Herstellung des Kollektivgutes unteilbare Sicherheit der NATO muss mit höherer Verwundbarkeit der Allianz als Ganzes und ihrer Mitgliedstaaten erkaufte werden.

Lastenteilung als *Linkage* und Umverteilung von ökonomischer Asymmetrie

HISTORISCHER KONTEXT

Die Gründerjahre der NATO waren neben der Entwicklung der Verfahren zur Planung kollektiver Verteidigung auch gekennzeichnet von großen Unterschieden ökonomischer Kapazität und Leistungsfähigkeit. Die USA überragten ihre Bündnispartner ganz erheblich. Diese ursprüngliche Asymmetrie verringerte sich in dem Maße, wie die USA ihren großen Vorsprung nach dem Ende des 2. Weltkrieges (Tonelson 2000: 31) teilweise einbüßten und die Verbündeten wirtschaftlich aufholten (Huntington 1988: 76, 81-83; Kennedy 1988: 420-421; Lunn 1983: 2; Nye 1990: 72, 90-91; Nye 1993: 90-92; Sloan 1985b: 116). Weiterhin hatte die sinkende Asymmetrie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Bündnis Auswirkungen auf die amerikanische Zahlungsbilanz einerseits und die Fähigkeiten der USA, die Grundpfeiler des internationalen Währungssystems von Bretton Woods zu gewährleisten. Zusätzlich belastete der sich ausweitende Krieg der USA in Vietnam die amerikanische Wirtschaft, Bevölkerung und Verteidigung immer weiter. Die höhere Wirtschaftskraft der amerikanischen Verbündeten konnte für die Lastenteilungsdebatte in der NATO nicht folgenlos bleiben.

Die Vereinigten Staaten bemühten sich insbesondere in den 1970er Jahren sich außenpolitisch zu entlasten und ihre Verpflichtungen gegenüber Bündnispartnern zu verringern (Koivula/ Ossa 2022: 45). Zusätzlich wurden die USA außerhalb Europas neu herausgefordert. Die islamische Revolution im Iran rückte die Region des Persischen Golf in den Mittelpunkt außenpolitischer Aufmerksamkeit. Anschließend wurde die sowjetische Invasion in Afghanistan als neue Bedrohung aufgefasst, die eine verstärkte Eindämmung der Sowjetunion außerhalb von Europa erforderte.

In den USA wurde angenommen, dass die NATO-Partner die amerikanische

Bedrohungsperzeption teilten, dass Herausforderungen im Persischen Golf und Asien die Sicherheit aller NATO-Staaten betrafen. Weiter ging Washington davon aus, dass die USA sich den neuen Herausforderungen stellen würden und die Verbündeten dafür mehr Verteidigungsaufgaben in Europa übernehmen würden (Koivula/ Ossa 2022: 44).

Es stellte sich aber heraus, dass die Europäer weder die amerikanische Bedrohungsperzeption teilten (Sloan 2020: 93-94) und sich davon betroffen fühlten, noch dass sie zu einer größeren Umverteilung der Verteidigungslasten bereit waren.

DER KONFLIKT UM ZAHLUNGSBILANZ UND OFFSET VEREINBARUNGEN

In den 1960er Jahren wurden die USA immer tiefer in den Vietnamkrieg verstrickt. Immer größere militärische und wirtschaftliche Ressourcen wurden in Asien gebunden (Zimmermann 2002: 173, 176, 195-196). Damit stieg der Anreiz, die amerikanischen Lasten der kollektiven Verteidigung Europas auf die Bündnispartner abzuwälzen. In dieser Hinsicht waren die 1960er Jahre ein Umbruch in der NATO. In der Gründerzeit und im ersten Jahrzehnt der NATO wurde über amerikanische Militär- und Wirtschaftshilfe für die unter den Kriegsfolgen leidenden europäischen Verbündeten verhandelt. In den 1960er Jahren fanden dagegen Verhandlungen statt, wie die Europäer die USA politisch und finanziell unterstützen könnten. Die Grenzen der amerikanischen Leistungsfähigkeit wurden zeitgleich mit den Erfolgen des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa offenbar (Lunn 1983: 14; Zimmermann 2002: 97). Beides zusammen veränderten die Ausgangslage der Lastenteilung im Bündnis grundlegend.

Die negative Zahlungsbilanz der USA stellte eine stetig steigende wirtschaftliche

Empfindlichkeit dar. Zeitgleich häuften die Verbündeten durch Warenexporte und Auslandsinvestitionen der USA erhebliche Währungsreserven in Dollar an, für deren Umtausch in Gold zum festen Kurs die Goldreserven der USA nicht mehr ausreichten, aber auch nicht weiter aufgestockt werden konnten. Daher stieg auch die währungspolitische Empfindlichkeit der USA erheblich an. Die USA sann danach, diese Empfindlichkeiten zu verringern, indem sie von den Verbündeten insbesondere Deutschland finanzielle Leistungen forderten. Damit veränderte sich die Empfindlichkeit der Bundesrepublik.

Der US Kongress schaltete sich in diesen Konflikt ein. Senator Mike Mansfield (Democrat, MT) brachte Amendments zum Verteidigungshaushalt ein, um die unausgewogene Lastenteilung zugunsten der USA zu korrigieren (Lunn 1983: 14-16; Sloan 1985b: 171; Sloan 2020: 95-96; Zimmermann 2002: 189-190). Wesentlich war dabei, dass sich die internationale Zahlungsbilanz der USA deutlich verschlechtert hatte.⁴ Die USA argumentierten, dass die hohen Kosten der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa zur Stärkung der kollektiven Verteidigung ihnen ein internationales Zahlungsbilanzdefizit bescherten (Sloan 2020: 95-96; Tonelson 2000: 33; Zimmermann 2002: 104). Damit wurde die Verbindung zwischen Zahlungsbilanz und Verteidigungsausgaben sowie zur Lastenteilung in der NATO hergestellt (Zimmermann 2002: 97, 110, 124, 127, 163-166). Um ihre Truppenpräsenz insbesondere in Deutschland aufrechtzuerhalten forderten die USA von der Bundesrepublik Kompensationen, die das Defizit ausglich. Großbritannien stellte ähnliche Forderungen (Haftendorn 1994: 239-263; Tuschhoff 2023: 193). Die Darstellung der Europäer, dass das amerikanische Zahlungsbilanzproblem innenpolitisch verursacht sei und deshalb durch gesellschaftliche

⁴ Eine Übersicht über die Veränderungen der amerikanischen Kosten für die Streitkräftestationierung und Zahlungsbilanzprobleme sowie 1/2024

die Probleme mit Gold- und Währungsreserven bietet Hubert Zimmermann (2002: Appendix 1)

Anpassungen gelöst werden sollte (Zimmermann 2002: 104), wiesen die USA empört zurück. Eine Abwertung des Dollars wurde strikt ausgeschlossen (Zimmermann 2002: 106). Auch das Argument, das amerikanische Zahlungsbilanzproblem sei die Folge amerikanischer Auslandsinvestitionen in Deutschland und nicht der Kosten für die Streitkräftestationierung (Zimmermann 2002: 115) verfiel in den USA nicht.

Stattdessen nutzten die USA ihre machtpolitischen Möglichkeiten, ihre Gesellschaft von schmerzhaften wirtschaftspolitischen Anpassungen zu verschonen und die notwendigen Anpassungsleistungen auf andere Staaten abzuwälzen, d.h. zu externalisieren (Tuschhoff 2021: 25; Zimmermann 2002: 202). Die Verbündeten, insbesondere Deutschland, sollten ihren gesamten Anteil an den Kosten für die Aufrechterhaltung der Sicherheit der freien Welt tragen (Zimmermann 2002: 112).

Um dies zu korrigieren wurden bilateral sogenannte *offset* Vereinbarungen zwischen Deutschland und den USA geschlossen (Sloan 2020: 95; Tonelson 2000: 33; Zimmermann 2002: Appendix 2). Den entsprechenden Vereinbarungen war ganz erheblicher politischer Druck der USA unter den Präsidenten Kennedy, Johnson und Nixon auf die Bundesrepublik vorausgegangen (Zimmermann 2002: z.B. 149). Insbesondere drohten die USA, Truppen aus Europa abzuziehen, wenn die Bundesrepublik die USA nicht finanziell entschädigen sollte (Blankenship 2021: 719-721; Zimmermann 2002: 151-161, 172). In verschiedenen Runden wurde vereinbart, dass die Bundesrepublik zeitlich befristet Zahlungen an die USA leistete. Damit sollte das Ungleichgewicht der amerikanischen Zahlungsbilanz ausgeglichen werden. Die Bundesrepublik erhielt im Gegenzug nicht unbedingt eine wertmäßig ähnliche amerikanische Leistung, sondern kam den USA wirtschaftlich entgegen, um zu verhindern, dass die amerikanische Militärpräsenz in Europa verringert wurde (Donfried 1991: Kapitel III; Thiel 1979: 63-85).

Für den Erfolg der *offset* Vereinbarungen war es sehr wesentlich, dass die Verhandlungen strikt geheim geführt wurden und nur außerhalb der Öffentlichkeit und demokratischer Kontrolle ausgeführt wurden (Zimmermann 2002: 133, 146, 171). Als 1966 die Vereinbarungen sowie die Durchführungsprobleme öffentlich bekannt wurden, wurde die Kompromissfindung deutlich komplizierter, so dass sich die deutsch-amerikanischen Beziehungen krisenhaft zuspitzten (Zimmermann 2002: 172-173, 199-200). Ergänzend verschlechterte der Zielkonflikt zwischen knappem Bundeshalt, Wahlversprechungen, wirtschaftlichem Abschwung und finanziellen *offset* Forderungen der USA die Position der Bundesregierung unter Kanzler Ludwig Ehrhardt dermaßen, dass der Misserfolg seiner USA Reise 1966 zum Bruch seiner Koalition und einem Misstrauensvotum führte (Hildebrand 1984: 218-229, 232; Zimmermann 2002: 192-194, 199, 206). Die deutsche Empfindlichkeit mündete in einen Regierungs- und Koalitionswechsel.

Der Austritt Frankreichs aus der NATO Militärintegration verschärfte das amerikanische Zahlungsbilanzproblem zusätzlich, weil US Truppen kostenintensiv in andere Staaten verlegt werden mussten. Damit schwand die amerikanische Kompromissbereitschaft in den *offset* Verhandlungen zusätzlich. Außerdem schlug Präsident de Gaulle vor, dass möglichst viele Länder ihre Dollar Reserven in Gold umtauschen sollten, um die amerikanische Hegemonie zu schwächen. Damit traf er die USA an der empfindlichsten Stelle der Währungspolitik. Die USA konnten sich nur vor einer erheblichen Verwundbarkeit retten, weil kaum Länder de Gaulle folgen wollten (Zimmermann 2002: 177-178). Für Deutschland stieg die Empfindlichkeitsinterdependenz. Wenn es nicht bereit war, amerikanische Truppenabzüge zu akzeptieren und damit Sicherheitsrisiken in Kauf zu nehmen, sollte es die USA finanziell entschädigen (Zimmermann 2002: 175-176).

Mit der einseitigen Aufgabe der Konvertibilität des Dollars in Gold und dem Ende von Bretton Woods (Frieden 2006: 339-341; Tonelson 2000: 33) endeten dann auch diese Vereinbarungen (Thiel 1979: 83).⁵ Dennoch bemühte sich der US Kongress nachdrücklich mit einer Serie von Amendments, die Europäer zur Beibehaltung und Steigerung von *offset* Zahlungen zu drängen, indem er Verringerungen der amerikanischen Truppenpräsenz androhte und Empfindlichkeiten gegenüber *abandonnement* nutzte. Dagegen leisteten jedoch die Administrationen erbitterten Widerstand. Die erforderlichen Mehrheiten für den Beschluss der Amendments kamen jeweils nicht zustande (Sloan 2020: 96). Dennoch verringerte sich die Bindung des Kongresses an die NATO in den 1960er und 1970er Jahren angesichts der aus amerikanischen Sicht enttäuschenden Beteiligung der Verbündeten an den verteidigungslasten der NATO ganz erheblich (Sloan 1985b: 122). Die kritische Position des Kongresses bildet seither einen latenten Konflikt für die Allianz.

Für das Verständnis von Konflikten über Lastenteilung ist wesentlich, dass bei diesen Konflikten zwei Politikfelder – Zahlungsbilanz und Verteidigungsausgaben – mit einander verknüpft wurden, wie Karen Donfried (1991) in ihrer Dissertation herausarbeitete. Die USA rahmten auch den Konflikt über das Zahlungsbilanzproblem als eine Frage von Lastenteilung zur Aufrechterhaltung des Weltwährungssystems. Weil die Bundesrepublik sehr stark von diesem System profitierte, sollte sie auch zu dessen Kosten einen Beitrag leisten (Zimmermann 2002: 122-123, 127). Außerdem wurde die Lösung des multilateralen Konflikts über Lastenteilung durch bilaterale Vereinbarungen von *sidepayments* vereinfacht. Während die Lastenteilungskonflikte

der 1950er Jahre diffus und komplex waren, waren die Konflikte über die Zahlungsbilanzdefizite spezifisch und einfach. Die NATO löste die frühen Konflikte mit Hilfe breit gefasster Vereinbarungen - sogenannten *grand bargains* - auf, bei denen verschiedenste Beiträge der Mitgliedstaaten als komparative Vorteile verstanden wurden, die diffus miteinander verrechnet werden konnten, ohne dass auf die Gerechtigkeit detaillierter Zahlenwerke zurück gegriffen werden musste. Die *offset* Vereinbarungen sind dagegen ein Beispiel dafür, dass komparative Vorteile oder Spezialisierung und Arbeitsteilung zur gerechten Teilung von Lasten nicht herangezogen werden konnten. Vielmehr sollten sich alle Mitgliedstaaten der NATO in gleichem Maß an den Lasten kollektiver Verteidigung der NATO im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beteiligen (Boyer 1989: 700-701). Diese „gerechten“ Konfliktlösung beruhte auf den Prinzipien Spezifität, Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit/Homogenität.

Die Verhandlungen über die *offset* Vereinbarungen verweisen jedoch außerdem auf eine weitere Eigenheit der Konflikte über Lastenteilung in der NATO. Wenn es nicht gelingt, Einvernehmung über die Ursachen des Verteilungsproblems herzustellen und wenn es keinen Konsens über Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit gibt, muss der Konflikt ohne grundlegende Überzeugungen beigelegt werden. Dann werden oberflächliche und situative Lösungen gefunden. Die Gegenseite wird zufrieden gestellt, ohne dass deren Argumente Überzeugungskraft entfaltet hätten. Damit wird Präzedenzwirkung vermieden. In den zeitlich befristeten Vereinbarungen erhielten die USA großzügige deutsche Konzessionen, ohne dass die Bundesregierung grundsätzlich anerkannt hätte, dass es einen

⁵ Frieden (2006: 341) verweist auf das Dilemma der USA, dass sich Präsident Nixon zwischen internationalen Wirtschaftsinteressen einerseits und innenpolitischen Wünschen entscheiden musste, als er die Konvertibilität des Dollars in

Gold aufgab und damit das Bretton Woods System zu Fall brachte. Nixon entschied sich dazu, der Innenpolitik den Vorrang einzuräumen. Im Ergebnis bedeutete dies eine Externalisierung.

Zusammenhang zwischen Truppenstationierung und Zahlungsbilanzproblemen gäbe oder dass die amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite ausschließlich von den Kosten für die Streitkräftestationierung in Deutschland verursacht worden seien. Der stillschweigende Konsens zwischen den USA und der Bundesrepublik bestand jedoch darin, unbedingt zu vermeiden, dass entweder das sicherheitspolitische System der NATO oder das Weltwährungssystem auf Dollar Basis grundlegend angepasst wurde. Angestrebt wurde die weniger grundlegende Problemlösung einer temporären Überbrückung in der Hoffnung, dass die amerikanische Zahlungsbilanz wieder ins Gleichgewicht zurückkehrte (Zimmermann 2002: 118-119). Im Jahr 1966 stieß diese Vorstellung mit dem Zerfall der Regierung Ehrhardt an ihre Grenzen. Die Komplexität des Konflikts, die Zahl und das Ausmaß der Probleme in den USA und der Bundesrepublik waren so groß geworden, dass die *offset* Vereinbarungen sie nicht mehr zu überbrücken vermochten (Zimmermann 2002: 207).

Gleichzeitig wurde deutlich, dass die USA beabsichtigten (Zimmermann 2002: 116), die machtpolitischen Möglichkeiten zur Interessendurchsetzung zu nutzen, die ihnen die Stellung des Dollars als internationale Währung verschaffte (Cohen 2013; 2015). Dieser Befund gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Denn die prekäre Zahlungsbilanz stellte eine währungspolitische Empfindlichkeit der USA dar, die im Wege der Externalisierung nur durch sicherheitspolitische Konzessionen verringert werden konnte, um Verwundbarkeit zu vermeiden. In den Verhandlungen konnte die Bundesregierung durchsetzen, dass sie insbesondere hochmoderne Waffensysteme kaufte, die nuklearwaffenfähige Trägersysteme einschlossen (Zimmermann 2002: 132-133, 138). Auch auf diese Weise wurden die amerikanischen Pläne für die NATO Strategie einer flexiblen Antwort mit rein konventionellen Waffensystemen wirksam durchkreuzt (Lutsch 2019: 354-355). Daher

waren die *offset* Vereinbarungen auch Regelung transatlantischer Lastenteilung, bei denen die währungspolitische Empfindlichkeit der USA gegen die sicherheitspolitische Empfindlichkeit der Bundesrepublik getauscht wurde. Neben dieser Tauschvereinbarung wurde auch die von den USA gewünschte neue Risikoverteilung zwischen Kernwaffenstaaten und Nicht-Kernwaffenstaaten verhindert [siehe Abschnitt: Militärstrategie: Nukleare Abschreckung und konventionelle Verteidigung]. Insoweit waren die Vereinbarungen auch eine Lösung des Lastenteilungskonflikts, bei dem sehr heterogene Mitgliedstaaten ihre jeweils prioritären Ziele durchsetzen konnten, während politisch weniger bedeutsame vernachlässigt werden mussten.

Zugleich brach der Konflikt über Lastenteilung einschließlich der Verknüpfung zum amerikanischen Zahlungsbilanzdefizit immer dann wieder auf, wenn sich die politischen Prioritäten veränderten. Das erschwerte auch die Durchführung der Vereinbarungen. So zeigte sich z.B. dass die deutschen Käufe von Waffensystemen in den USA nicht mehr zur vereinbarten Höhe der *offset* Zahlungen genügten, teils weil der Bundeshaushalt in Schwierigkeiten geriet, teils weil die Bundeswehr voll ausgerüstet war, teils weil die deutsche Rüstungsindustrie ihre eigenen Systeme verkaufen wollte, und teils weil die bilateralen Vereinbarungen mit den USA, die europäische Rüstungskoooperation erheblich beeinträchtigte (Zimmermann 2002: 148-149, 165-168, 171).

Sowohl die Umverteilung der militärischen Risiken im Zuge des Strategiewechsels von der massiven Vergeltung zur flexiblen Antwort als auch die bilateral vereinbarten *offset* Abkommen stellen Veränderungen der Lastenteilung im Bündnis dar. Es ist aber wohl auch kein Zufall, dass die *collective action* Theorie von Mancur Olson (1971) in diesem historischen Kontext entwickelt und auf die NATO angewandt wurde (Olson/Zeckhauser 1966), um die Frage der gerechten Lastenteilung im Bündnis

wirtschaftswissenschaftlich zu untersuchen. Hier hat die akademische Diskussion über die politische Ökonomie der NATO ihren Ursprung und wurde ganz überwiegend von amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlern geführt (Hartley/ Sandler 1999; Kim/ Sandler 2024; Kim/ Sandler/ Shimizu 2024; Nakagawa/ Ihuri/ McGuire 2023; Sandler 1992; 2015; Sandler/ Forbes 1980; Sandler/ Hartley 1999; Sandler/ M. 2003; Sandler/ Shimizu 2014).

Die Verschränkung von Sicherheitspolitik und Währungspolitik bei der Austragung von Konflikten zur Lastenteilung in der NATO förderte neue Empfindlichkeiten von Mitgliedstaaten zutage, die ebenfalls miteinander verwoben waren. Die USA waren währungspolitisch empfindlich gegenüber den steigenden Dollar Reserven ihrer Verbündeten und verspürten den wachsenden Anpassungsdruck als Folge des Goldstandards für den Dollar. Sicherheitspolitisch waren die USA empfindlich gegenüber dem Konflikt, knapper werdende Ressourcen auf die Konflikte in Europa und Asien verteilen zu müssen. Deutschland war zunächst vor allem sicherheitspolitisch weniger währungspolitisch empfindlich, solange die USA sich an das Bretton Woods System hielten. Mit der Aufkündigung des Dollar Standard und Bretton Woods stieg die währungspolitische Empfindlichkeit Deutschlands an. Die Bundesrepublik war aber vor allem sicherheitspolitisch empfindlich, denn die USA drohten unverhohlen mit dem Abzug amerikanischer Streitkräfte und damit mit *abandonment*. Diese Empfindlichkeit wurde zusätzlich durch die schlechte wirtschaftliche Entwicklung in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre akzentuiert, weil weniger ökonomische Ressourcen verfügbar waren, um die Empfindlichkeit zu verringern, oder weil sie zu innenpolitisch schmerzhaften Entscheidungen zwangen.

Die *offset* Verhandlungen und Abkommen sollten die Empfindlichkeiten beider Seiten reduzieren und auf ein akzeptables Maß an Verwundbarkeit herunterschrauben. Die finanziellen Leistungen Deutschlands an die

USA verringerten das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit und entlastete von der währungspolitischen Empfindlichkeit. Der deutsche Verzicht auf die Möglichkeit, Dollar Bestände in Gold einzutauschen, ermöglichte den USA zumindest vorübergehend die Beibehaltung von Bretton Woods. Damit wurde eine Steigerung von Empfindlichkeiten beider Seiten vorgebeugt.

Die sicherheitspolitische Empfindlichkeit der Bundesrepublik gegenüber der amerikanischen *abandonment* Drohung wurde verringert, indem Deutschland finanziellen Leistungen an die USA zustimmte, die amerikanischen Truppenabzüge gering blieben und die entsprechenden Forderungen des Kongresses abgewehrt werden konnten. Zusätzlich betrachtete die Bundesregierung es damals als Gewinn im Sinne geringerer Verwundbarkeit, dass die NATO Strategie nicht auf rein konventionelle Verteidigung umgestellt und ein nuklearer Ersteinsatz nicht ausgeschlossen wurde. Umgekehrt ließ sich die amerikanische Empfindlichkeit in diesem Punkt nicht verringern und wurde zum Bestandteil von Verwundbarkeit gegenüber nuklearer Eskalation. Im Ergebnis musste der amerikanische Teilerfolg durch die *abandonment* Drohung mit höherer Empfindlichkeit gegenüber *entanglement* der USA erkaufte werden.

Lastenteilung als Planungsprozess

In der wissenschaftlichen Debatte um die Frage, was unter Verteidigungslasten zu verstehen ist, wies Klaus Knorr (1985: 522-523) schon früh darauf hin, dass eigentlich das Produkt der Verteidigungsanstrengungen aller NATO Mitglieder der Berechnung zugrunde gelegt werden müsse. Dies schließt auch qualitative Maßstäbe wie z.B. Ausbildung, Training, Führungsfähigkeit von Streitkräften etc. ein. Diese wesentlichen Indikatoren ließen sich jedoch nicht quantitativ bestimmen oder unter anderen Indikatoren wie nationale Streitkräftestrukturen subsumieren. Daher sollten sich Verteidigungslasten primär daran orientieren, welche militärischen Fähigkeiten (*output*)

Mitgliedstaaten für die kollektive Verteidigung zur Verfügung stellten. Nach Auskunft des früheren NATO Botschafters der USA, Douglas Lute (Carnegie Europe 2015), nutze die NATO die beiden *input* Maßstäbe des DIP aber vor allem auch neun *output* Indikatoren, um Lastenteilung zu erfassen (Mattelaer 2016: 26-27).

Benjamin Zyla (2009: 347) empfiehlt folgende ergänzende Maßstäbe zur Ermittlung der Lastenteilung:

- Zahl der stationierten Friedensbewahrer
- Beiträge zum gemeinsamen Haushalt der NATO
- Beiträge zu den schnellen Einsatzstreitkräften der NATO
- Investitionen in Infrastruktur für NATO Nutzung
- Beiträge zu Friedensbewahrung
- Militär- und Wirtschaftshilfe für Mittel- und Osteuropa

Außerdem nutzen amerikanische Militärexperten ebenfalls militärische Fähigkeiten als zentralen Maßstab zur Beurteilung des Nutzens von Allianzen und kombinieren *inputs* und *outputs* zu einem Index (Mallory et al. 2024). Damit verfolgen sie das Ziel, zu evaluieren, in welcher Weise Alliierte über militärische Fähigkeiten verfügen und diese verbessern könnten, um die USA bei der militärischen Umsetzung der Ziele der amerikanischen nationalen Verteidigungsstrategie (NDS) zu unterstützen und die liberale Weltordnung zu stabilisieren.

Diese Absicht führt automatisch zu einer breit gefassten Definition von Lastenteilung: „Burden sharing is the phenomenon of allies' contributing, relative to their national wealth, to maintaining the collective defense alliances that enforce the principles and norms underlying the post-World War II, rules-based, liberal international order and that deter violation of them“ (Mallory et al. 2024: 6). Zusätzlich weisen die Militärexperten darauf hin, dass es politisch nicht klug und nicht zielführend sei, die Bündnispartner mit Rangfolgen nach dem

Grad der Einhaltung von Vereinbarungen freiwillig übernommener Verpflichtungen zu höheren Anstrengungen zu ermutigen, die sich an *input* Maßstäben orientieren. Stattdessen soll Lastenteilung hergestellt werden, indem aus militärischen Operationsplänen für denkbare Kriegsszenarien notwendige Fähigkeiten gewonnen werden, die dann auf die Mitgliedstaaten verteilt werden können (Mallory et al. 2024).

Geschichte: Entstehung der NATO Praxis eines breiten Verständnisses

Die NATO verfolgte ebenfalls diesen Grundgedanken, nachdem sie zunächst vergeblich versucht hatte, eine Formel für die gerechte Verteilung der Lasten kollektiver Verteidigung auf die Mitgliedstaaten zu finden (Gordon 1956: 537; Kunertova 2017a: 560-563; Zyla 2023: 370-371). Im ersten strategischen Konzept vom 1. Dezember 1949 (Donnelly 1949) waren jedoch einige allgemeine wenngleich unpräzise (Cooper/Zyher 1989: 2) Prinzipien niedergelegt worden, die gewissermaßen Leitlinien bildeten. Dazu gehörten die schon im Vertrag verankerte Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe. Jeder Mitgliedstaat sollte auf die wirksamste Weise Beiträge leisten, wobei aber seine konkrete Situation, Verantwortung und Ressourcen zu berücksichtigen waren, die vernünftige Erwartungen an Hilfeleistung formen sollten. Bei der Entwicklung militärischer Stärke waren der wirtschaftliche Wiederaufbau und die wirtschaftliche Stabilität zu berücksichtigen, weil beide wichtige Elemente der Sicherheit darstellten. Streitkräfte sollten so stationiert werden, dass sie sich im Falle eines Angriffs wechselseitig unterstützen konnten. Dazu wurden sie in koordinierter Weise aufgestellt, um auch am wirtschaftlichsten und effizientesten den strategischen Plan der NATO operativ umsetzen zu können. Das Ziel einer gemeinsamen Verteidigungsplanung war, dass die Streitkräfte ein Maximum an Effizienz mit einem Minimum an Kosten erzeugen sollten. Und schließlich sollte es eine Art Spezialisierung und Arbeitsteilung zwischen nationalen

Streitkräften geben, wobei die geographische Lage und vorhandene Fähigkeiten berücksichtigt wurden (Koivula/ Ossa 2022: 37; Lunn 1983: 10-11; Mattelaer 2016: 28; Pedlow n.y.: XIII).

TEMPORARY COUNCIL COMMITTEE (TCC)

Die NATO entwickelte in den 1950er Jahren Verfahren zur gemeinsamen Verteidigungsplanung, das dem doppelten Zweck dienen sollte, militärische Fähigkeiten zur kollektiven Verteidigung zu schaffen und die Lasten dafür angemessen zu verteilen. Die Verfahren wurden in den darauffolgenden Jahren immer wieder verändert, neuen Entwicklungen und Herausforderungen angepasst und verfeinert.

Ursprünglich beauftragten die NATO-Mitgliedstaaten einen *Temporary Council Committee* (TCC) oder auch *Wise Men* genannten Ausschuss unter dem Vorsitzenden W. Averell Harriman, einen Bericht zu erstellen, wie Streitkräfte zu den geringstmöglichen Kosten und mit einem Minimum an Verschwendung aufgestellt, bewaffnet und ausgerüstet werden können (Baldauf 1984: 359-360; Gordon 1956: 538; Kunertova 2017a: 563; NATO Temporary Council Committee 1951a: 1; U.S. Delegation to NATO 1951; Wampler 1991: 196). Schon im Vorlauf zu diesem Beschluss hatten die USA anerkannt, dass dabei die militärischen Streitkräfte- und Fähigkeitsziele mit der vorhandenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bündnispartner in ein

Gleichgewicht gebracht werden mussten und die USA dazu Militär- und Wirtschaftshilfe leisten würden, wie Robert Wampler (1991: Kapitel III) in seiner Dissertation detailliert beschreibt.

Der folgende TCC Bericht empfahl, ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Erfordernissen äußerer Sicherheit, d.h. den NATO Verteidigungsplänen, einerseits, und den realistischen politisch-ökonomischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten andererseits (Lunn 1983: 2, 7-9; NATO Temporary Council Committee 1951b: 6; Wampler 1991: 235-239). Damit wurde das Grundprinzip geprägt, dass kein Mitgliedstaat zur Übernahme von Verteidigungslasten aufgefordert werden sollte, die jenseits seiner Möglichkeiten lagen (Kelly 1990: 14, 21).

Damit lag der Schwerpunkt von Lastenteilung darauf, vorhandene Ressourcen möglichst wirksam und effizient einzusetzen (NATO Temporary Council Committee 1951b: 8). Das Ziel war, ausgewogene und zeitlich gestaffelte Programme aufzustellen, die militärisch wirksam und politisch wie ökonomisch durchführbar waren, die Lasten unter den Mitgliedstaaten aufteilten und dennoch zustimmungsfähig blieben (Kunertova 2017a: 563; Wampler 1991: 197-199). Um militärische Ziele mit wirtschaftlichen Möglichkeiten verbinden zu können, mussten schmerzhaft Kompromisse durchaus mit Zweideutigkeiten geschlossen werden.⁶ Die amerikanische

⁶ Die Vertreter der USA, Großbritanniens und Frankreich musste bei den Beratungen teils die Interessen ihrer Regierungen vertreten, teils im Sinne der Ziele des gesamten Ausschusses Entscheidungen treffen. Zudem bildeten sich Gruppen von Vertretern heraus, die verschiedene Positionen vertraten abhängig davon, für welchen Sachbereich sie zuständig waren. Somit entstanden innerhalb nationaler Regierungen als auch übergreifend zwischen Gruppen unterschiedlicher Zuständigkeitsbereiche Gemeinschaften, die Entscheidungen befördern konnten. Der finale Kompromiss wurde dann zwischen den drei Vertretern der USA, Großbritanniens und Frankreichs ausgehandelt, bei dem

die Unterstützung durch die USA der ausschlaggebende Faktor war (Wampler 1991: 195, 199-200). Robert Wampler (1991: Kapitel IV) berichtet detailliert über die Verhandlungen in den Regierungen und mit dem TCC, wie die Ausgangspositionen der USA, Großbritanniens und Frankreichs zu einem Gesamtkompromiss geschnürt wurden. Dieser Bericht ermöglicht den tiefen Einblick in die Art und Weise wie die NATO Verteidigungsplanung und Lastenteilung im Geflecht multilateraler und nationaler Verhandlungen erreichte. Besonders wichtig war, Wünschbares und Machbares auf ein gemeinsames Ziel zu vereinen. Das TCC Verfahren wurde deshalb gerade auch erfolgreich, weil sogar die

Militärhilfe an die europäischen NATO-Mitglieder half dabei, Vereinbarungen zu schließen (Wampler 1991: 195-196). Entscheidend aber war, dass das TCC Institutionen und Verfahren errichten konnte, die den weiteren Verlauf der Konfliktaustragung über die Lastenteilung in der NATO dauerhaft prägten.

Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen entwickelt, der an die Mitgliedstaaten versandt wurde. Diese hatten den Fragebogen auszufüllen. Im Anschluss verglich der zuständige NATO-Ausschuss die eingehenden Informationen, indem er einen Bericht über die Beiträge der Mitgliedstaaten zur kollektiven Verteidigung erstellte (NATO Temporary Council Committee 1952; Wampler 1991: 197). Gleichzeitig wurden die Beiträge mit den Erfordernissen der militärischen Verteidigungspläne abgeglichen. In diesem Verfahren waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, verbindliche Ziele für Verteidigung im ersten Jahr (1952) anzugeben. Für das zweite Jahr (1953) waren die Ziele vorläufig und für das dritte Jahr (1954) Planziele. Die Verbindlichkeit war also zeitlich gestaffelt (NATO Temporary Council Committee 1952: 3): je kürzer der Planungshorizont, desto verbindlicher waren die verpflichtenden Angaben der Mitgliedstaaten. Der Ausschuss schloss aus den Rückmeldungen der Staaten, „there is strong support for the principles, method of approach, and general plan of action proposed in the TCC [Temporary Council Committee, ChT] report and the SCS [Screening and Cost Staff, ChT.] Index“ (NATO Temporary Council Committee 1952: 3). Er folgerte daraus, dass die NATO durch dieses Verfahren das Grundprinzip bestätigt hatte, „that there should be an equitable sharing of the burdens of joint defence effort“ (NATO Temporary Council Committee 1952: 4). Im Lichte dieses Erfolges empfahl der Ausschuss, dieses Verfahren zur Erzeugung von Lastenteilung zu wiederholen und

situativ anzupassen (NATO Temporary Council Committee 1952: 4).

Die Lehren aus der NATO Gründungsgeschichte waren, dass die Versuche, kollektive Verteidigung gerecht auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, ähnlich wie dies innerstaatlich durch eine progressive Besteuerung geschieht (Gordon 1956: 535; Kennedy 1979: 52-57; Kunertova 2017a: 556-557), international auf unüberwindbare Hindernisse trafen (Lunn 1983: 12). Das wichtigste Hindernis war die Heterogenität der Mitgliedstaaten. Die unterschiedliche Größe, militärische, wirtschaftliche und soziale Leitungsfähigkeit der Mitgliedstaaten waren unvereinbar mit der Erfüllung fairer und gerechter Verteilung kollektiver Verteidigung (Gordon 1956: 535-536). Darüber hinaus stieß der Versuch, dafür eine Art gerechtes Besteuerungssystem mit den innerstaatlich üblichen Abschreibungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen zu schaffen, international auf das Hindernis, dass jede einzelne der zahllosen Detailregeln die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderte (Gordon 1956: 537). Dieser innerstaatlich nicht erforderliche Konsensbedarf überforderte die multilaterale Diplomatie der NATO (Gordon 1956: 539). Stattdessen fanden die NATO-Mitglieder eine praktikable und weitgehend akzeptierte Lösung, wie *vorrangig* kollektive Verteidigung hergestellt werden konnte, obwohl gerechte Lastenteilung nur bedingt erreichbar war. Diese Lehren aus der Gründerzeit der NATO verfestigten die Überzeugungen der Praktiker in der Allianz und der zuständigen Fachleute in den Mitgliedstaaten, dass die Komplexität einer umfassenden fair und gerechten Verteilung kollektiver Lastenteilung unerreichbar seien, so dass diese wünschbaren Ziele an multilateral machbare angepasst werden sollten.

Ein weiterer Vorteil war, dass Verfahren der Datenerhebung und Überprüfung etabliert

USA einsehen mussten, dass ihre Möglichkeiten nicht unendlich waren und deshalb angepasst werden mussten (Wampler 1991: 215-216, 1/2024

225). In diesem Punkt näherten sich alle Beteiligten aneinander an.

und institutionalisiert worden waren. Es wurden nicht nur Informationen über militärische Fähigkeiten, sondern auch zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben und auf vergleichbare Maßstäbe gebracht. Das *Screening und Costing Committee des Temporary Council Committee* stand im Zentrum dieser institutionalisierten Verfahren (Maier 1992: 345; Wampler 1991: 197-198). Diese Institutionalisierung wurde dadurch ermöglicht und gefordert, dass die USA ihre Wirtschaftshilfe des *European Recovery Program* (Marshall Plan) an die Bedingung knüpften, dass die europäischen Bündnispartner militärische Beiträge zur Erfüllung der NATO Streitkräfteziele leisteten (Bissell 1951; Spofford 1951). Umgekehrt knüpften die europäischen Verbündeten ihre Militärbeiträge zur NATO an die Bedingung ausreichender amerikanischer Wirtschafts- und Finanzhilfe (Maier 1992: 344-346). Mithin bestand die Innovation aus verschiedenen Elementen: dem Prinzip der supranationalen Koordination und der Übereinkunft, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anhand von Nationaleinkommen zu bemessen und dadurch Fairness zwischen sehr verschiedenen Mitgliedstaaten herzustellen (Maier 1992: 346).

Der Erfolg des immer wieder modifizierten Verfahrens bestand schon vor den neuesten Innovationen bereits darin, dass die militärischen Beiträge der Mitgliedstaaten sich den ausgegebenen Zielen der Verteidigungsplanung annäherten. Die bestehende Lücke zwischen Zielen und vorhandenen Ressourcen konnte auf ein handhabbares Maß verringert werden. Für die zukünftig angestrebten Ziele entstanden fortschreitende und vorhersehbare Programme und Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die den weiteren Aufbau kollektiver Verteidigung ermöglichten (Gordon 1956: 538). Der Misserfolg war jedoch, dass die Mitgliedstaaten nicht alle gleichermaßen die ihnen vorgegebenen Ziele erfüllten. Manche ignorierten sie vollständig, andere erfüllten sie nur teilweise oder verzögert während manche ihre Ziele vollständig erreichten

(Gordon 1956: 538-539). In der Folge strich die NATO deshalb die Formulierung „equitable distribution of the burdens of defense“ aus ihrem Vokabular (Gordon 1956: 539). Damit hatte sich in der Praxis der NATO ein Verständnis von Lastenteilung herausgebildet und etabliert, das sich vor allem auf das Erreichen der Streitkräfteziele konzentrierte. Die faire Verteilung der kollektiven Verteidigungsanstrengungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten war nachrangig.

Aus dem Blickwinkel der Interdependenztheorie lässt sich schlussfolgern, dass Empfindlichkeit teils sicherheitspolitisch, teils wirtschaftspolitisch verstanden wurde. Sicherheitspolitisch bestand sie aus den Folgen eines gegnerischen Angriffs auf das Territorium der NATO-Mitgliedstaaten und dem Schutz der Zivilbevölkerung. Die Verbündeten versuchten, diese Empfindlichkeit einerseits durch eigene Verteidigungsanstrengungen andererseits durch kollektive Abschreckung und Verteidigung zu verringern. Die Verteidigungspläne der NATO Oberbefehlshaber sollten Empfindlichkeit reduzieren, indem vor allem auch Effizienzgewinne durch Spezialisierung und Arbeitsteilung erzielt wurden. Kollektive Verteidigung als eine Form internationaler Kooperation ermöglichte den Bündnispartnern ein höheres Maß an militärischen Fähigkeiten als nationale Selbstverteidigung. Daher ließ sich Empfindlichkeit kollektiv stärker verringern als unilateral. Die residuale Verwundbarkeit war dann das Resultat von geographischer Exponiertheit gegenüber einem gegnerischen Angriff sowie dem Maß an Erfüllung nationaler und kollektiver Streitkräfteziele. Die Verteilung dieser Verwundbarkeit auf die NATO-Mitgliedstaaten war deshalb asymmetrisch. Exponierte Mitgliedstaaten waren höher verwundbar als Rückraumstaaten; Verbündete, die die Streitkräfteziele erfüllten, weniger verwundbar, als säumige. Die Verwundbarkeit exponierter Bündnispartner hing zusätzlich davon ab, in welchem Maß Rückraumstaaten ihre Streitkräfteziele erfüllten.

Die wirtschaftspolitische Empfindlichkeit war das Ergebnis der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der politischen Einschätzung, welcher Anteil am Bruttoinlandsprodukt für Verteidigung ausgegeben werden sollte. Diese Empfindlichkeit konnte in dem Maße reduziert werden, in dem es gelang, durch Kooperation in der NATO Effizienzgewinne zu erwirtschaften und das wirtschaftliche Leistungsvermögen der Alliierten für die Schaffung kollektiver Verteidigungsfähigkeiten zu nutzen. In diesem Zusammenhang waren Wirtschafts- und Militärhilfe der Verbündeten, insbesondere der Vormacht USA, von ausschlaggebender Bedeutung. Wirtschaftspolitische Verwundbarkeit war deshalb das Maß, zu dem das eigene Bruttoinlandsprodukt für Verteidigungsausgaben herangezogen werden musste, weil kollektive Effizienzgewinne und alliierte Hilfeleistungen nicht kostendeckend waren.

DEFENSE PLANNING QUESTIONNAIRE

Nachdem das TCC in den Gründerjahren der NATO die grundlegenden Verfahren zur kollektiven Verteidigungsplanung unter der Bezeichnung *Annual Review Questionnaire* etabliert hatte, wurden sie im weiteren Verlauf der Geschichte institutionalisiert, genutzt und dynamisch an neue Herausforderungen angepasst (Baldauf 1984; Kunertova 2017a: 360; Megens 2011; NATO Archive n.y).

Dieses mehrfach modifizierte Verfahren (Baldauf 1984: 360-361; Haftendorn 1994: 202-208) und der immer wieder angepasste Fragebogen wurden im Prinzip beibehalten, auch wenn die Namen und Zuständigkeiten der entsprechenden NATO Ausschüsse geändert wurden. So wurde der Fragebogen selbst in *Defence Planning Questionnaire* (DPQ) umbenannt und die Befragungszyklen geändert (Baldauf 1984: 364-368; NATO Archive n.y; Tuschhoff 2014: 195-196; Wendt/ Brown 1986: 3-6). Der Fragebogen wurde ebenfalls immer wieder angepasst, vor allem um seine Anreizwirkung zu erhöhen, den

Mitgliedstaaten höhere Verteidigungslasten abzufordern. Dennoch umfasste er Angaben zum Militärpotential, der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit sowie Hinweise, wie der Bogen ausgefüllt werden musste. Insoweit glich er den nationalen Formularen zur Erhebung von Steuern. Die Mitgliedstaaten mussten Angaben machen, konnten jedoch das Format der Erhebung nicht ändern. Dies ermöglichte eine hohe Präzision des standardisierten Informationsgehaltes, Zuverlässigkeit der Angaben und Vergleichbarkeit über Mitgliedstaaten hinweg (Tuschhoff 2014: 197). Jedoch anders als in innenpolitischen Besteuerungssystemen konnten die Beiträge nicht rechtsstaatlich erzwungen werden. Das Prinzip von Freiwilligkeit bei der Einhaltung internationaler (Selbst)Verpflichtungen blieb gewahrt. Die Durchsetzung beruhte deshalb auf festgelegten Abgabeterminen und regelmäßigen Planungszyklen sowie Transparenz der Informationen für Beurteilung durch andere Mitgliedstaaten (*peer review process*) (Tuschhoff 2014: 197).

In der NATO und in den Mitgliedstaaten entstand jedoch immer dann Unbehagen und Unzufriedenheit mit diesem System kollektiver Verteidigungsplanung, wenn die nationalen Verteidigungsbeiträge den Bereich der „handhabbaren“ (Gordon 1956: 538) Einschränkungen gegenüber den militärischen Notwendigkeiten verließ (Giegerich 2008; Sperling 2004; 2010; Thomson 1985). Während des Kalten Krieges war das System der NATO Verteidigungsplanung insofern erfolgreich, als es regelmäßig gelang, die erforderlichen militärischen Fähigkeiten einem oder mehreren Mitgliedstaaten zur Erfüllung zuzuweisen. Nach dem Ende des Kalten Krieges übernahmen die Mitgliedstaaten dagegen nicht immer alle militärischen Erfordernisse, so dass der NATO Fähigkeitslücken entstanden (Deni 2020: 9).

NATO DEFENSE PLANNING PROCESS (NDPP)

Nach langer Vorbereitung und Beratung der NATO in den ersten Jahren nach dem

Jahrhundertwechsel wurde deshalb das System der Verteidigungsplanung verfeinert, um seine Wirksamkeit zu vergrößern. 2009 wurde das verbesserte System unter dem neuen Namen *NATO Defence Planning Process* (NDPP) eingeführt (Deni 2020: 5-9; Hubner 2017; Müller-Seedorf 2013; NATO 2024d; NATO Public Diplomacy Division 2006: 51-56; Petráš 2022; Tuschhoff 2014: 198). Das Ziel der Systemreform war, den militärischen Notwendigkeiten gegenüber den freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten mehr Gewicht und mehr Nachdruck zu verschaffen. Mit dem modifizierten Verfahren (Mattelear 2014: 30-31) gelang es im NDPP Zyklus 2014-2018 erstmals seit dem kalten Krieg, alle militärischen Erfordernisse der Strategie- und Operationsplanung⁷ einem oder mehr Mitgliedstaaten zuzuweisen, so dass nicht wie in der Vergangenheit militärische Erfordernisse zurückblieben und nicht zugewiesen werden konnten (Deni 2020: 2). Zusätzlich gilt die Richtlinie, dass kein Mitgliedstaat mehr als 50 Prozent einer Fähigkeit beitragen dürfe. Die restlichen 50 Prozent müssen deshalb anderen Mitgliedstaaten zugewiesen werden (Mattelaer 2016: 27). Auf diese Weise sollen keine zu großen Abhängigkeiten zwischen Mitgliedstaaten oder der NATO insgesamt entstehen und das Maß an Asymmetrie zwischen den Fähigkeitsbeiträgen nach oben begrenzt werden.

Die Verantwortung für die Durchführung des NDPP liegt nunmehr beim Hauptquartier Allied Command Transformation in Northfolk, VA. In Kooperation mit dem Internationalen Stab der NATO und den Delegationen der Mitgliedstaaten konnte die Erfüllung der Streitkräfteziele stark verbessert werden, weil erhebliche diplomatische Überzeugungsarbeit geleistet wurde. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, höhere Verteidigungsbeiträge zu leisten, war aber auch der neuen Bedrohungslage durch Russland sowie dem Druck geschuldet, der

von Präsident Donald Trump auf die Bündnispartner ausgeübt wurde (Deni 2021).

NDPP PRAXIS UND ERFOLG

Der Recherche von Deni (2020: 25-32, 40, 45) zufolge konnte das NDPP Verfahren in wesentlichen Punkten verbessert werden: Erstens gelang es den NATO Fachleuten darzulegen, wie der *Minimum Capability Requirement* (MCR) Bericht im Detail die Vorgaben der *Political Guidelines* (PG) umsetzte, dem die Minister schon zugestimmt hatten. Damit wurden die MCR argumentativ gestärkt. Den MCR müssen die Mitgliedstaaten nicht nochmals zustimmen. Umso wichtiger ist, dass sie von dessen Rechtfertigung überzeugt werden und sie akzeptieren. Akzeptanz zeigt sich, wenn die MCR als umfassend und gültig angesehen werden. Die NATO Planer nutzten deshalb eine neue analytische Technik, mit der sie die PG in MCR übersetzten. Die Mitgliedstaaten zeigten sich von dieser Übersetzungstechnik überzeugt und betrachteten dadurch die MCR als gültige Repräsentation der benötigten Fähigkeiten. In diesem Zusammenhang war es hilfreich, dass die NATO Planer die Mitgliedstaaten schon während der Erstellung der MCR regelmäßig unterrichteten. Dies geschah in Gesprächen mit einzelnen Delegationen der Mitgliedstaaten oder in regional zusammengefassten Gruppen. Dadurch entstand sehr hohe Transparenz, denn hochrangige Vertreter der Mitgliedstaaten hatten ständig Zugang zu den MCR Planungen. Das Maß an schädlichen Gerüchten wurde begrenzt und die Vertreter der Mitgliedstaaten wurden eingebunden. Es gelang den NATO Planern zweitens zu unterbinden, dass Mitgliedstaaten untereinander Koalitionen des Widerstands gegen die Zuweisung von Fähigkeitszielen bildeten. Dieser Verzicht war wesentlich, weil im Verfahren die Entscheidungsregel Konsens minus eins (Kunertova 2024: 121; Mattelaer 2016: 28) gilt, d.h. ein Mitgliedstaat

durchführen können müsse (Lunn/ Williams 2017: 3-4).

⁷ Die politisch vereinbarte Vorgabe für diese Pläne der NATO war, dass die Allianz gleichzeitig zwei große Operationen und sechs kleinere

kann überstimmt werden, wenn er keine Unterstützung anderer Mitgliedstaaten bekommt. Drittens kamen die NATO Planer den Mitgliedstaaten entgegen, indem sie anerkannten, dass der Aufbau militärischer Fähigkeiten in begründeten Fällen längere Zeiträume beanspruchen würde und diese auch einräumten, insbesondere wenn die Staaten zeigen konnten, dass die notwendigen Schritte eingeleitet worden waren. Schließlich entwickelten die NATO Planer viertens ein neues sogenanntes *Burden Equivalence Model* (Deni 2020: 39). Mit diesem analytischen Model konnten sie den Mitgliedstaaten zeigen, dass die einzelnen Zuweisung von Fähigkeitszielen auch dem übergeordneten Zweck der fairen Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten dienen, weil die einzelnen Fähigkeiten vergleichbar gemacht und im Sinne von Fairness verteilt worden waren.

Sollten sich die von John Deni (2020) recherchierten Verbesserungen in der Praxis des NDPP als dauerhaft und tragfähig erweisen, so wären verallgemeinerbare Innovationen erzielt worden, die bestehende Kooperationshindernisse bei der Lastenteilung abtragen. Insbesondere der Verzicht der Mitgliedstaaten auf die Bildung von Koalitionen, um der Zuweisung von Fähigkeitszielen zu entgehen, stellt eine Umgehung der von Fritz Scharpf beschriebenen Politikverflechtungsfalle dar (Scharpf 1985; 2006). Die Umgehung führt zu Verstärkung kollektiver Verteidigungsfähigkeit. Außerdem könnte es gelungen sein, zwischen den NATO Planern einerseits und den Vertretern der Mitgliedstaaten andererseits eine epistemische Gemeinschaft (Haas 2009) zu bilden, die bindende Entscheidungen trifft und durchzusetzen vermag. Und schließlich deuten die neuen Entwicklungen zwingender Argumentationen auf eine neue Qualität von Rechtfertigung und Akzeptanz rationaler Argumente in der Diplomatie hin. Zusammen genommen könnten diese jüngsten Verbesserungen der NDPP Verteidigungsplanung zu einer Steigerung der freiwilligen Verpflichtungseinhaltung der

Mitgliedstaaten und dadurch zu einer erheblichen Steigerung der kollektiven Verteidigungsfähigkeit der NATO führen.

Interdependenztheoretisch lässt sich schlussfolgern, dass Lastenteilung als Prozess der kollektiven Verteidigungsplanung dazu beitrug, nationale Empfindlichkeiten erheblich auf unvermeidliche Verwundbarkeiten zu verringern. Die kollektive Verteidigungsplanung der NATO ermöglichte Effizienzgewinne durch internationale Kooperation, die jenseits der Möglichkeiten nationaler Selbstverteidigung lagen. Dennoch blieb die Verteilung der Verwundbarkeit auf die NATO-Mitgliedstaaten asymmetrisch. Diese Asymmetrie war die Folge des Grades an geographischer Exponiertheit sowie des Ausmaßes, zu dem alliierte Wirtschafts- und Militärhilfe eingeworben werden konnte.

Lastenteilung als Projektmanagement (LTDP)

Die Carter-Administration nutzte tatsächlich in den 1970er Jahren die Grundidee, separate Fähigkeitsprogramme außerhalb des eingeübten Planungsverfahrens zu vereinbaren, um in der NATO ein sogenanntes *Long-Term Defense Program* (LTDP) durchzusetzen (Lunn 1983: 18). Sie verfolgte damit verschiedene Ziele. In ähnlicher Weise wie schon die Administrationen Kennedy und Johnson sollte die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass die NATO im Fall eines konventionellen Angriffs zur Eskalation mit Nuklearwaffen gezwungen wurde. Dazu musste die Fähigkeit der Allianz, sich konventionell verteidigen zu können, gestärkt werden (Baldauf 1984: 220, 238; Tonelson 2000: 35). Zweitens sollten die NATO Streitkräfte modernisiert werden, um mit der Aufrüstung des Warschauer Pakt Schritt halten zu können. Da angesichts erheblicher wirtschaftlicher Probleme aller Mitgliedstaaten nicht mit einer Ausweitung der Verteidigungsausgaben gerechnet werden konnte, mussten drittens Wege beschritten werden, um mit Spezialisierung und Arbeitsteilung höhere Effizienz und

Effektivität der Streitkräfte zu erreichen. Viertens sollte unbedingt der Eindruck vermieden werden, dass das LTDP ein versteckter Versuch war, die Verpflichtung der USA auf die kollektive Verteidigung der NATO zu verringern und damit das Prinzip der unteilbaren Sicherheit zu untergraben. (Baldauf 1984: 78-82) Und schließlich diente das LTDP dazu, dem US Kongress zu beweisen, dass die Administration alles denkbar Mögliche unternahm, um die Bündnispartner zur Erfüllung der Ziele für die militärischen Fähigkeiten der NATO zu drängen (Sloan 1985a: 401-402). Neben diesen sachlichen und politischen Zielen verfolgte die Carter-Administration den Plan, die Entscheidungsverfahren der NATO soweit zu verändern, dass die Chancen auf einen Erfolg des LTDP größer wurden. Insbesondere wurden Erfolgskontrollen eingerichtet (Baldauf 1984: 225, 228-232, 255-259; Jablonsky 1981: 79; North Atlantic Council 1977).

Das LTDP (NATO Defence Planning Committee 1977; 1978; North Atlantic Council 1977; 1978) bestand aus zwei Hauptkomponenten. Zum einen waren spezifische Fähigkeitslücken militärischer Verteidigung ausgewiesen worden. Um diese Lücken zu füllen, wurden 123 einzelne Rüstungs- und Modernisierungsprogramme in neun Bereichen aufgestellt (Baldauf 1984: 228, 240-245; Kelly 1990: 30), die dann den einzelnen Bündnispartnern zugewiesen wurden. Allerdings zeigte sich, dass es trotz weit verbreiteter Zustimmung unter den NATO Mitgliedstaaten kaum gelang, die identifizierten Lücken in den militärischen Fähigkeiten der Streitkräfte zu schließen (Kelly 1988: 5; Kelly 1990: 29-30; Sloan 1985a: 403). In den NATO Beschlüssen der Einzelmaßnahmen des LTDP wurden bereits Vorbehalte eingefügt, die deren Verbindlichkeit verringerten. Bei der Umsetzung zeigte sich dann, dass die größten Hindernisse dort auftraten, wo die spezifischen Ziele des LTDP erhebliche Anpassungen der nationalen Verteidigungsplanung erfordert hätten (Baldauf 1984: 245, 252-253).

Zum anderen wurde ein allgemeines Ziel ausgegeben, dass die Mitgliedstaaten ihre Verteidigungsausgaben um jährlich drei Prozent real (d.h. über die jeweilige Inflationsrate hinaus) steigern sollten (Baldauf 1984: 239; Driver 2016: 7; Kelly 1990: 29; Koivula/ Ossa 2022: 53; Lunn 1983: 17; Ringsmose 2010: 323). Für die jährlichen Steigerungen wurde der Zeitraum von 1979 bis 1984 vereinbart (Tonelson 2000: 35). Allerdings wird in der medialen Berichterstattung und in der wissenschaftlichen Forschung häufig übersehen, dass die Formulierung dieses Zieles weit weniger präzise und verbindlich war, als suggeriert. Der Prozentsatz von drei stand nicht präzise als ein Ziel fest, sondern war ein Annäherungswert, der lediglich und nicht von allen Mitgliedstaaten beabsichtigt war (NATO Defence Planning Committee 1978; North Atlantic Council 1978). Die Verbindlichkeit war eingeschränkt, weil das von den Alliierten Erreichbare unter den Vorbehalt ökonomischer Umstände gestellt wurde (Baldauf 1984: 239). Ein weiteres Problem war, dass die Kosten der militärischen Modernisierungsprogramme den Finanzrahmen auch dann überstiegen, wenn die Mitgliedstaaten das drei Prozentziel eingehalten hätten (Baldauf 1984: 253).

Mit der Übernahme der US Präsidentschaft durch Ronald Reagan 1981 stiegen die amerikanischen Verteidigungsausgaben beträchtlich und damit auch der Anteil der USA an den gesamten Verteidigungsausgaben der NATO. Mit Ausnahme der USA; Kanada und Luxemburg verfehlten die NATO-Staaten jedoch das im LTDP vereinbarte Ziel jährlicher Steigerungen ihrer Verteidigungsausgaben um real drei Prozent (Driver 2016: 7-8; Kelly 1988: 6; Kelly 1990: 4, 29-30; Lunn 1983: 30). Die anderen Alliierten erreichten das Ziel zum Teil, so dass zumindest vermehrte Anstrengungen festzustellen waren (Kelly 1990: 30). Bei den militärischen Zielen war die Erfolgsbilanz des LTDP eher enttäuschend. Gerade in den besonders wesentlichen Bereichen erreichte das Programm seine Ziele nur sehr bedingt.

Fortschritte waren insbesondere in Bereichen festzustellen, in denen keine oder nur geringe Ausgaben erforderlich waren. Zusätzlich zeigte sich, dass die Programmsteuerung durch aufwendige Überwachungsverfahren nur begrenzt funktionierte. Das Programm wurde deshalb vorzeitig beendet (Kelly 1988: 5; Kelly 1990: 30-31; Lunn 1983: 29).

Allerdings zeigte sich die Reagan-Administration auch kaum daran interessiert, ihre Verbündeten in ähnlicher Weise wie ihre Vorgängerin unter Druck zu setzen (Lunn 1983: 18). Sie meinte, die Beiträge der Alliierten zur NATO würden unterschätzt und die Stationierung amerikanischer Truppen in Europa dienten nicht nur der Verteidigung der Verbündeten, sondern auch ureigenen amerikanischen Interessen (Kelly 1988: 4). Der NATO Verteidigungsplanungsausschuss beschloss im Mai 1985 die Verpflichtung auf das drei Prozent Ziel in eine allgemeine Richtlinie weiter abzuweichen (NATO Defence Planning Committee 1985; Tonelson 2000: 36).

Die Aufgabe, NATO-Partner zu höheren Anstrengungen zu drängen, übernahm der US-Kongress maßgeblich unter der Führung von Senator Sam Nunn (Democrat, GA) (Driver 2016: 7).⁸ Der Senator zeigte sich insbesondere erobert darüber, dass die NATO Verteidigungsminister sich nicht darauf verständigen konnten, die Infrastrukturkosten zu finanzieren, damit amerikanische Truppen in Europa stationiert werden konnten (Driver 2016: 7). In einem Amendment zum Verteidigungshaushalt der USA schlug Senator Nunn vor, die US Truppenpräsenz in Europa um etwa ein Drittel zu verringern, falls die Verbündeten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen sollten (Kelly 1990: 12). Dies war ein deutlicher Hinweis auf ein teilweises *abandonment*. Gegen diesen Vorschlag leistete die

Reagan-Administration Widerstand und wurde dabei von Senator William Cohen (Republican, Me) unterstützt. Cohen legte ein abgeschwächtes Amendment vor. Das Nunn-Amendment erhielt nicht die erforderlichen Stimmen (Driver 2016: 8; Kelly 1990: 12).

Der nachlassende politische Druck der USA auf ihre Bündnispartner beruhte deshalb zunächst auf dem Desinteresse der Reagan-Administration am LTDP. Die Regierung gründete ihre Eindämmungspolitik eher auf unilaterale Aufrüstung als auf multilaterale Allianzen. Die Drohungen des Kongresses, mit Hilfe von Amendments den Druck auf die NATO Verbündeten zu erhöhen, entfalteten nicht die erhoffte Wirkung. Weil die Reagan-Administration die Strategie des Kongresses nicht unterstützte, sondern konterkarierte, fehlte die notwendige Kooperation von Exekutive und Legislative im gewaltenteiligen politischen System. Innerhalb der Legislative kamen auch die notwendigen Mehrheiten nicht zustande, um Beschlüsse zu verabschieden, die die NATO-Partner extrem unter Druck gesetzt hätten, weil ein Teilabzug amerikanischer Truppen aus Europa in den Bereich des Möglichen gerückt wäre.

In ähnlicher Weise wie beim DIP erwiesen sich die amerikanischen NATO-Verbündeten kaum empfindlich gegenüber der nicht-Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zum LTDP. Präzision und Verbindlichkeit der Selbstverpflichtungen waren gering. Vor allem aber begünstigte die Gewaltenteilung im amerikanischen politischen System die geringe Empfindlichkeit. Die Versuche des Kongresses, politischen Druck auf die NATO-Partner auszuüben und deren Empfindlichkeit mit *abandonment* Drohungen zu steigern, wurde von der Reagan-Administration durchkreuzt. Ohne legislative Mehrheiten erwiesen sich die

⁸ Im US Kongress grassierte der teils unausgesprochene Stereotyp, die NATO sei ein Geschenk der USA an die Europäer. Die detaillierten und materialreichen Berichte der 1/2024

Administrationen über Lastenteilung im Bündnis beeinträchtigten das Empfinden nicht, dass die Alliierten auf Kosten der USA „Trittbrett“ fuhren (Lunn 1983: 48).

Drohungen als wirkungslos im Sinne von Empfindlichkeitssteigerung: Sie waren aber durchaus hörbare Warnsignale.

Lastenteilung als Risikoteilung

GEOGRAPHIE ALS LASTENTEILUNGSRISIKO

Die unterschiedliche geographische Lage von NATO Mitgliedstaaten ist eine wesentliche Ursache für spezifische Empfindlichkeiten und Verwundbarkeiten. Mitgliedstaaten mit einer Grenze zum militärischen Gegner wie die Bundesrepublik oder Norwegen zu Zeiten des Kalten Krieges waren offenkundig einer größeren Bedrohung und damit höheren Risiken ausgesetzt als weniger exponierte Mitgliedstaaten. Frontstaaten waren der Gefahr ausgesetzt, Kriegsgebiet zu werden. Deshalb bestand ein sehr hohes Risiko vor allem auch für die Zivilbevölkerung der Frontstaaten. Weniger exponierte Mitgliedstaaten konnten die Risiken deutlich einfacher auf Kombattanten eingrenzen.

Ohne dass diese Form von zunächst geographisch bedingter Heterogenität der Risiken als Frage der Lastenteilung diskutiert wurde, war sie dennoch ein wesentlicher Streitpunkt in der NATO. Denn die Herstellung „unteilbarer Sicherheit“ als Grundprinzip der Allianz erforderte, die Risiken größerer Exponiertheit von Frontstaaten so gut wie möglich zu verringern. Dazu mussten die operativen Verteidigungspläne verändert und die militärischen Fähigkeiten geschaffen werden, die Mitgliedstaaten wirksam an der Grenze zum Warschauer Vertrag zu verteidigen. Es liegt im Interesse der Frontstaaten, ihre Empfindlichkeit durch geographische Exponiertheit zu verringern und die verbleibende Verwundbarkeit so gering wie möglich zu halten. Die operative Planung der NATO zusammen mit größeren Streitkräften und der Befähigung zur Vorneverteidigung waren bevorzugte Instrumente, diese Empfindlichkeit durch Umverteilung der Risiken und Lasten im Bündnis zu reduzieren. Die Streitkräfte der Rückraumstaaten wurden in die Vorneverteidigung eingebunden, so dass ihre

Empfindlichkeit gegenüber einem gegnerischen Angriff anstieg.

Die ersten operativen Pläne der NATO waren sehr stark von den amerikanischen Kriegsplänen beeinflusst und sahen vor, dass im Falle eines Angriffs die erste Verteidigungslinie entlang des Rheins verlief (Bonin 1978: 111; Tuschhoff 2002: 47-48), dass sich die alliierten Streitkräfte zunächst bis weit hinter die Pyrenäen zurückzogen und erst später die Verteidigung durch Rückeroberung von Territorien gewährleisten (Greiner 1982: 171-174, 177, 194, 208, 241, 248, 322; Meier-Dörnberg 1990: 627; Tuschhoff 1993: 178-180). Die operative Planung machte also das Territorium zahlreicher europäischer Mitgliedstaaten zum Kriegsgebiet mit entsprechend hohen Risiken für die Zivilbevölkerung. Die sicherheitspolitische Risikolage der zentral- und ost-europäischen NATO-Mitgliedstaaten heute ähnelt der der Bundesrepublik in den 1950er und 1960er Jahren. Es ist deshalb nicht überraschend, dass diese neuen Frontstaaten eine ähnliche Bündnispolitik betreiben wie damals die Bundesrepublik Deutschland (Sloan 2020: 282; Tuschhoff 1993). Denn die Risikoverteilung in der NATO ist auch das Ergebnis der geographischen Lage, weil Frontstaaten höheren Empfindlichkeiten ausgesetzt sind als Mitgliedstaaten im Rückraum.

Deshalb bestand die Bundesrepublik schon früh auf operativen Verteidigungsplänen, die auf der Vorneverteidigung, also an der Grenze zum Warschauer Vertrag, einsetzte (Meier-Dörnberg 1990: 624; Militärischer Experten-Ausschuss 1950: 5, 11-14; Tuschhoff 1990: 10-11; Tuschhoff 1993: 172; Tuschhoff 2002: 47). Damit sollte das Risiko, Kriegsgebiet zu werden, verringert werden. Die militärischen Verstärkungen der NATO in den 1950er Jahren ermöglichten schrittweise Verschiebungen der Verteidigungslinien nach Osten. Aber noch 1961 sahen die Verteidigungspläne vor, die NATO Streitkräfte zunächst auf eine Linie Augsburg-Weser zurückfallen zu lassen und damit die Hälfte des Bundesgebietes

aufzugeben (Zimmermann 2002: 139). Die für die Vorverteidigung an der Ostgrenze der Bundesrepublik notwendigen Voraussetzungen wurden erst in den 1960er Jahren erreicht. Am 1. September 1963 implementierte die NATO die Strategie der Vorverteidigung (Greiner 1975: 381).

Die geographische Lage mit dem Unterschied zwischen Frontstaaten und Rückraumstaaten begründete eine erhebliche Heterogenität der NATO-Verbündeten. Diese Heterogenität erzeugt unterschiedliche Empfindlichkeiten und Verwundbarkeiten. Frontstaaten sind hochgradig empfindlich gegenüber einem gegnerischen Angriff. Rückraumstaaten sind weniger empfindlich als Frontstaaten. Von dieser Ausgangslage ausgehend wurde in der NATO versucht, durch Streitkräftestationierung und operative Planung Empfindlichkeiten umzuverteilen. Für die in Deutschland stationierten ausländischen Streitkräfte erhöhte sich die Verbundbarkeit der Rückraumstaaten, weil diese Streitkräfte einem höheren Angriffsrisiko ausgesetzt wurden als bei der Stationierung im rückwärtigen Raum oder im Heimatstaat. Es entstand eine Empfindlichkeit im Sinne von *entanglement*. Die Empfindlichkeit von Frontstaaten gegenüber einem gegnerischen Angriff sinkt durch die Stationierung ausländischer Streitkräfte in doppelter Weise. Zum einen wird die Abschreckung verstärkt und dadurch ein Angriff unwahrscheinlicher. Vorverteidigung bedeutet zusätzlich, dass Territorium und Bevölkerung nicht unmittelbar einem Krieg ausgesetzt werden, so dass ein höheres Schutzniveau entsteht. Zum anderen verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Rückraumstaaten bei einem Angriff auf ihre vorne stationierten Streitkräfte (*entanglement*) die Frontstaaten preisgeben (*abandonment*). Zusammen genommen bedeutet Vorverteidigung eine Umverteilung der Empfindlichkeit von den Frontstaaten zu den Rückraumstaaten, die eine höhere Verwundbarkeit akzeptieren.

Dennoch sind Allianzen auch aus dem Blickwinkel der NATO-Vormacht USA aus

strategischen Gründen trotz der Empfindlichkeit gegenüber *entanglement* vorteilhaft. Ohne diesen Vorteil ist schwer zu erklären, warum die USA sich auf die Gründung der NATO eingelassen haben. Denn damals waren die europäischen Bündnispartner aufgrund der Folgen des 2. Weltkriegs wirtschaftlich am Boden und militärisch schwach. Angesichts derart geringer wirtschaftlicher und militärischer Kapazitäten konnten die USA keinen wirksamen Beistand der neuen Verbündeten erwarten. Vielmehr waren sie umfänglich auf Unterstützung der USA angewiesen (Rapp-Hooper 2020: 48-49). Dennoch sahen die amerikanischen Militärs und sicherheitspolitischen Eliten schon damals große strategische Vorteile der NATO für die USA. Sie versprachen sich den Zugang zu Streitkräftebasen weit entfernt vom Heimatland. Die Vereinigten Staaten konnten im Kriegsfall auf alliiertem, nicht-amerikanischen Territorium verteidigt werden. Damit blieb die amerikanische Zivilbevölkerung vor der Empfindlichkeit gegenüber Kriegen verschont. Gleichzeitig steigerte die Stationierung amerikanischer Streitkräfte deren Abschreckungswirkung, weil deutlich wurde, dass die USA weit weg vom amerikanischen Kontinent wirksam Militärmacht ausüben konnte. Daher waren die USA nicht auf Sicherheitsgarantien ihrer Verbündeten angewiesen. Aber sie wünschten sich Bündnispartner in günstiger geographischer Lage an ihrer Seite. Die NATO verband aus amerikanischer Sicht nationale Abschreckung und Verteidigung der USA mit Steuerungsmöglichkeiten der Bündnispartner und deren Überlebensgarantie (Rapp-Hooper 2020: 49) sowie die Gelegenheit zur globalen Machtprojektion.

In der sicherheitspolitischen Strategie der USA diente die NATO also der Vorwärtsverteidigung gegenüber der Sowjetunion und des Warschauer Paktes. Auf dem Territorium der Verbündeten konnten Streitkräftebasen eingerichtet werden, die den Gegner daran hinderten, die USA heimatnah anzugreifen. Die Verbündeten bildeten einen

geographischen Gürtel um den sowjetischen Gegner. Mit der Stationierung amerikanischer Streitkräfte verzichteten sie auf einen Teil ihrer Souveränität. Im Austausch dafür garantierten die USA deren Sicherheit (Rapp-Hooper 2020: 49-50). Die Sicherheitsstrategie musste im Zeitalter von Kernwaffen und weitreichenden Raketensystemen auf eine ganz neue Grundlage gestellt werden. Zuvor beruhte Sicherheit auf der Verteidigung des Territoriums an seinen Außengrenzen. Nunmehr bedeutete Schutz der Heimat präventive Vorbereitung und vorgeschobene Stationierung. „Forward presence was the solution to this strategic problem, allowing the defender to maintain abroad the capabilities it needed to deny the adversary a quick victory if war erupted“ (Rapp-Hooper 2020: 50). Zusätzlich konnten die Streitkräfte der Verbündeten durch amerikanische Hilfe gestärkt werden, damit sie die amerikanischen Abschreckungs- und Verteidigungsbemühungen unterstützen konnten. Zusammen gefasst lag die Gründung der NATO trotz der Schwäche der Verbündeten aus geographischen Gründen der Vorwärtsverteidigung im engen nationalen Sicherheitsinteresse der USA. In diesem Sinne war Geographie ein fester Bestandteil des grundlegenden *transatlantic bargain* (Cleveland 1970) und der Lastenteilung.⁹

An diesem Punkt wird deutlich, dass die NATO-Mitgliedstaaten Empfindlichkeiten nicht einfach auf Unverwundbarkeit absenken konnten. Vielmehr musste entschieden werden, welche Art und welchen Grad an Verwundbarkeit sie akzeptieren konnten. Da die spezifischen Empfindlichkeiten ihren Ursprung in der Heterogenität der geographischen Lage hatten, war es notwendig, im Bündnis die notwendigen und

akzeptablen Maßnahmen der Empfindlichkeitsverringeringung auszuhandeln, so dass Verwundbarkeiten umverteilt wurden.

Die geographische Lage von Mitgliedstaaten als Frontstaaten oder rückwärtiger Raum im NATO Gebiet hat auch Auswirkungen auf die Risikobereitschaft der Mitglieder und ihre Beeinflussbarkeit. Frontstaaten sind in höherem Maß auf die Schutzversicherung der Allianz und insbesondere deren Führungsmacht USA angewiesen als Staaten im rückwärtigen Raum. Frontstaaten übernehmen deshalb höhere Lasten und Risiken im Bündnis als andere. Ihre Verteidigungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt sind hoch und sie tragen eher mit eigenen Streitkräftekontingenten zu NATO-Streitkräfteeinsätzen in Artikel 4 Missionen bei als Rückraumstaaten.

OSTERWEITERUNG ALS GEOGRAPHISCHE UMWERTILUNG DER RISIKOLASTEN

Mit dem Ende des Kalten Krieges verlor die NATO ihren ursprünglichen Zweck der Abschreckung und Verteidigung gegen Angriffe des Warschauer Vertrags und der Sowjetunion. Es schien möglich, eine Friedensdividende zu realisieren, indem kollektive Verteidigung verringert wurde. Die Last ging zurück.

Nach 1990 änderte sich deshalb auch die Risikoverteilung zwischen den NATO Mitgliedstaaten auf zweierlei Weise. Erstens nahm die NATO im Zuge der sogenannten Osterweiterung neue Mitgliedstaaten auf. Damit wurde die NATO Außengrenze nach Osten – im Vergleich zu davor „nach vorne“ vorgeschoben. Davon profitierte hauptsächlich die nunmehr wiedervereinigte Bundesrepublik, weil sie nicht mehr geographischer Frontstaat war. Die Empfindlichkeit und Verwundbarkeit der

⁹ Es ist dieser Grundgedanke der ursprünglichen NATO Gründung, den Kandidat und Präsident Trump mit seiner Drohung, die NATO zu verlassen und oder die Verteidigung der Verbündeten zu verweigern, aufkündigt. Amerikanische Strategien und sicherheitspolitische Eliten sehen darin eine Verletzung der nationalen Sicherheit der

USA (Brands/ Feaver 2017; Rapp-Hooper/Waxman 2019: 67). Die Rand Corporation hat Nutzen, Kosten und Risiken amerikanischer Streitkräftestationierung im Ausland detailliert und umfassend evaluiert (Lostumbo et al. 2013).

Bundesrepublik verringerte sich erheblich, weil sie vom Fronstaat zum Rückraumstaat wurde. Die neuen Mitgliedstaaten in Zentral- und Osteuropa übernahmen jedoch diese Rolle von Frontstaaten einschließlich der damit verbundenen Risiken, denn eine Vorverteidigung an der neuen NATO Außengrenze wurde bisher nicht vorgesehen. Deshalb sind diese neuen Frontstaaten hoher Empfindlichkeit und Verwundbarkeit gegenüber einem gegnerischen Angriff ausgesetzt.

Die Kandidatenländer versuchen die Empfindlichkeit als Frontstaaten zu verringern, indem die Risiko- und Lastenteilung verändert wird. Sie benutzen dafür die gleiche NATO-Politik, die die Bundesrepublik im Kalten Krieg anwandte: Vorverteidigung durch möglichst große eigene Verteidigungsanstrengungen einerseits und Stationierung ausländischer Streitkräfte auf ihrem Territorium zur Abschreckung und Verteidigung andererseits. Der letzte Punkt steigert die Empfindlichkeit derjenigen Rückraumstaaten, die bereit sind, eigene Streitkräfte vorübergehend oder dauerhaft in den neuen Frontstaaten zu stationieren.

Die neuen NATO-Mitgliedern mit Außengrenze stellten jedoch nicht nur ihr Territorium als militärisches Vorfeld bereit und übernahmen damit erhebliche Lasten im Sinne von Risiken, sondern sie zeigten sich auch bereit, an NATO-Militärmissionen außerhalb des Vertragsgebiets mitzuwirken. Diese gelebte Bereitschaft - wenn auch teils nur von symbolischem statt operativen Wert - stellte unter Beweis, dass die Kandidaten ein großes Interesse an der Mitgliedschaft hatten und dafür bereit waren, Lasten zu tragen (Cimbala/ Forster 2017: 127; Koivula/ Ossa 2022: 97). Sie nahmen die Empfindlichkeit aufgrund von nicht-Artikel 5 Militäreinsätzen der NATO bewusst in Kauf, um Rückraumstaaten zu höherer Empfindlichkeit bei Abschreckung und Vorverteidigung zu bewegen.

Die NATO interne Debatte über Lastenteilung wurde damit um ein neues Element

erweitert, weil die große Mitwirkungsbereitschaft von Kandidaten und neuen Mitgliedern, die älteren in Zugzwang brachten, ebenfalls Streitkräftekontingente zu NATO Operationen beizutragen. Die Vormacht USA nutze die Möglichkeit eines Verweises auf die gelebte Bündnistreue der neuen den alten Mitgliedern vorzuhalten, um diese zur Übernahme von höheren Lasten zu drängen. Für die Etablierung des DIP wurde diese Gelegenheit genutzt (Deutscher Bundestag. Wissenschaftlicher Dienst 2017: 1-2; Krause 2018: 1; Krause 2019: 3; Lunn/ Williams 2017: 6; Mölling 2014: 1; Twardowski/ Smith 2016).

Zusammen genommen veränderte die Osterweiterung der NATO die Heterogenität der geographischen Lage der Mitgliedstaaten. Die neu aufgenommenen Mitglieder sind Frontstaaten, während aus vormals Frontstaaten Rückraumstaaten wurden. Deshalb wiederholt die NATO derzeit die Umverteilung von Empfindlichkeiten gegenüber einem gegnerischen Angriff in gleicher Weise wie in den 1960er Jahren. Schrittweise geht das Bündnis zur Vorverteidigung und zur Stationierung ausländischer Streitkräfte in den neuen Frontstaaten über. Dies verringert die Empfindlichkeit der Frontstaaten gegenüber *abandonment*, während sich die Empfindlichkeit der Rückraumstaaten gegenüber *entanglement* erhöht. Die Verwundbarkeit der Frontstaaten sinkt, während die der Rückraumstaaten ansteigt. Mit der steigenden Abschreckungswirkung der Vorverteidigung verringert sich jedoch die Empfindlichkeit gegenüber einem gegnerischen Angriff für die NATO als Ganzes.

MILITÄRSTRATEGIE: NUKLEARE ABSCHRECKUNG UND KONVENTIONELLE VERTEIDIGUNG

Die Berlin- und Kuba-Krisen hatten den USA und ihren Bündnispartner deutlich vor Augen geführt, welche gravierenden Eskalationsrisiken mit der Strategie der „massiven Vergeltung“ (North Atlantic Military Committee 1957) verbunden und wie diese Risiken im Bündnis verteilt waren. Gegenüber

einem massiven Einsatz von Kernwaffen, waren alle Bündnispartner (und natürlich auch die Kriegsgegner) hochgradig empfindlich. Die von den USA initiierte Debatte zur Strategiereform der NATO zielte deshalb darauf ab, diese Empfindlichkeit zu verringern (Lutsch 2019: 346-347). Dabei sollte sich jedoch herausstellen, dass Reformen die Umverteilung von Empfindlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und insbesondere zwischen nuklearen und nicht-nuklearen Verbündeten bedeuteten, so dass in der Allianz ganz erhebliche Konflikte ausbrachen.

In der NATO wurden intensive Debatten geführt, wie diese Risiken verringert und umverteilt werden sollten (Tuschhoff 1995). Insbesondere die Kennedy-Administration sah eine sehr enge Verbindung zwischen militärischer Strategiereform und Lastenteilung in der NATO (Zimmermann 2002: 124-125). Die USA schlugen vor, die kollektive Verteidigung eines konventionellen Angriffs ausschließlich mit konventionellen Streitkräften zu führen und Nuklearstreitkräfte nur zum Zweck der Abschreckung eines nuklearen Angriffs zu nutzen. Die europäischen NATO-Mitglieder – insbesondere die nicht-nuklearen – befürchteten nicht nur, dass damit Risiken von den Kernwaffenstaaten auf sie umverteilt werden würden, sondern auch, dass das Kernprinzip des Bündnisses – unteilbare Sicherheit – dadurch implizit aufgegeben werden würde (Tuschhoff 2002: 216-222). Im Zuge dieser transatlantischen Konflikte entschied sich Frankreich, aus der Militärintegration der NATO auszuschneiden (Haftendorn 1994: 209-212; Haftendorn 2001: 121-124; Sloan 2020: 54-55; Zimmermann 2002: 174). Dieser Schritt verschärfte den Konflikt über die Umverteilung der Lasten im Sinne von Risiken zwischen den in der Militärintegration verbliebenen Mitgliedstaaten zusätzlich. Die Empfindlichkeit der amerikanischen Verbündeten ohne Frankreich gegenüber den Veränderungswünschen der USA stieg an.

Um eine Erosion „unteilbarer Sicherheit“ zu verhindern, wurden verschiedene Modelle der nuklearen Teilhabe und Mitbestimmung erwogen (Alberque 2017: 20-25; Haftendorn 1983: 172-179; Haftendorn 1994: Kapitel III; Haftendorn 2001: 106-112; Nuti 1993; Tuschhoff 2002: Teil C II). Im Ergebnis wurde entschieden, erstens die konventionelle Verteidigungsfähigkeit mit der neuen Strategie der „flexiblen Antwort“ (North Atlantic Military Committee 1968) erheblich zu steigern, aber auf die Option der Eskalation mit Kernwaffen nicht ganz zu verzichten (Pedlow n.y.: XXIV), die der Bundesrepublik aus Gründen der Empfindlichkeit besonders wichtig war (Lutsch 2019: 349-351). Zweitens wurden nicht-nukleare Mitgliedstaaten wie insbesondere Deutschland und Italien mit nuklearen Trägersystemen ausgerüstet, deren nukleare Sprengköpfe jedoch unter amerikanischer Kontrolle verblieben. Drittens wurde die nukleare Planungsgruppe geschaffen, die den nicht-nuklearen Mitgliedstaaten Mitwirkung bei der Nuklearwaffenpolitik der NATO ermöglichte (Buteux 1983; Charles 1987; Schwartz 1983: Kapitel 6). Und viertens schied Frankreich aus der militärischen Integration der NATO aus und schaffte dort eine neue Fähigkeitslücke (Haftendorn 1994: 209-212; Haftendorn 2001: 121-124; Zimmermann 2002: 174).

Im politischen Ringen zwischen den USA und den europäischen Verbündeten um die geeignete NATO Militärstrategie spielte die Frage der Lastenteilung eine wesentliche Rolle. Denn der amerikanische Verteidigungsminister, Robert McNamara, forderte die Erfüllung der konventionellen Streitkräfteziele ein, um im Fall eines rein konventionellen Angriffs des Warschauer Paktes nicht mit dem Einsatz von Nuklearwaffen eskalieren zu müssen (Baldauf 1984: 361; Tuschhoff 2002: 216-220). Die Europäer sahen darin jedoch den Versuch, die nukleare Abschreckung massiv einzuschränken und zweifelten an der Glaubwürdigkeit der USA, am NATO Prinzip der „unteilbaren Sicherheit“ festzuhalten. Um die Pläne

McNamaras zu durchkreuzen, nutzten sie die NATO Streitkräfteplanung einerseits und ihre angeblich geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit andererseits (Baldauf 1984: 360-361). Beides wurde zu dem Argument gebündelt, dass die von McNamara geforderte Erfüllung der Streitkräfteziele unter den Bedingungen schwacher Volkswirtschaften nicht zu leisten waren (Hafendorn 1994: 186-188, 190, 192, 195). Im Ergebnis entschied sich die NATO für die Strategie der „flexiblen Antwort“ einschließlich der Eskalation mit Kernwaffen, weil die Debatte über die Steigerung der Verteidigungslasten zugunsten der Europäer ausgegangen war. Hubert Zimmermann (2002: 126) führt diesen Kompromiss darauf zurück, dass die USA das Dilemma zwischen dem Problem des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits einerseits und den Forderungen einer Strategiereform hin zur „flexiblen Antwort“ mit rein konventioneller Verteidigung nicht zu lösen vermochten und sich deshalb gegen eine umfassende Konventionalisierung der Militärstrategie entschieden. Umgekehrt setzte die Bundesregierung ihre geldpolitische Stärke im Zusammenhang mit dem Zahlungsbilanzkonflikt ein, um sicherheitspolitische Ziele zu erreichen (Zimmermann 2002: 132-133, 135).

Diese Geschichte zeigt, dass der Versuch der USA, die NATO-Militärstrategie auf ein geringeres Risiko umzustellen, indem Risiken und Lasten im Bündnis umverteilt werden sollten, nur teilweise Erfolg hatte. Die Reform der Militärstrategie traf auf die Hindernisse der multilateral institutionalisierten Streitkräfteplanung und der Lastenteilung. Dabei galt das Prinzip, dass die Verteidigungsausgaben die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nicht überfordern sollte. Der ursprüngliche Plan, den NATO Staaten höhere Lasten aufzubürden, indem die Militärstrategie reformiert wurde, scheiterte an der Geltung dieses Prinzips. Mit neuer Strategieplanung ohne zusätzliche Wirtschafts- und Finanzhilfe wie

in den 1950er Jahren ließ sich das Bündnis nicht umsteuern.

Im Ergebnis gelang es der NATO nur bedingt, die Empfindlichkeit der Mitgliedstaaten und der Allianz als Ganzes gegenüber nuklearen Eskalationsrisiken vollständig abzutragen. Weil die Option eines nuklearen Ersteinsatzes erhalten wurde, blieb auch eine entsprechende Verwundbarkeit bestehen. Immerhin sollte das Einfügen von Eskalationsstufen die Wahrscheinlichkeit verringern, dass wie bei der „massiven Vergeltung“ sehr schnell ein uneingeschränkter Kernwaffenkrieg geführt wurde. Nukleare Eskalationsstufen bedeuteten aber, dass die Empfindlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten neu verteilt wurden. Nicht-nukleare und geographisch exponierte NATO-Staaten wie die Bundesrepublik waren gegenüber einem gegnerischen Angriff hoch empfindlich unabhängig davon, ob dieser Angriff konventionell oder nuklear durchgeführt wurde. Staaten mit vorne stationierten Streitkräften teilten diese Empfindlichkeit von Truppen, aber ihr Territorium und ihre Zivilbevölkerung war unempfindlich. Auch begrenzte Kernwaffeneinsätze ohne fortschreitende Eskalation erzeugten in exponierten Mitgliedstaaten eine hohe Empfindlichkeit, während Rückraumstaaten weitaus unempfindlicher blieben. Nur gegenüber einem allgemeinen Kernwaffenkrieg auf der obersten Sprosse der Eskalationsleiter waren alle NATO Staaten gleichermaßen empfindlich. Im Ergebnis hatte die Annahme der Strategie der „flexiblen Antwort“ höhere Verwundbarkeit der nicht-nuklearen Mitglieder in exponierter geographischer Lage geschaffen, als für die Rückraumstaaten. Für die Kernwaffenstaaten bestand ein hoher Anreiz, ihre Empfindlichkeit bei einem Angriff dadurch zu verringern, dass auf einen Ersteinsatz mit Kernwaffen verzichtet wurde. Die unterschiedliche Verteilung von Verwundbarkeit bedeutete eine erhebliche Einschränkung des NATO Prinzips „unteilbarer Sicherheit“.

Die USA zogen aus dem teilweisen Misserfolg der Strategiereform den Schluss, auf

die Steuerung der Lastenteilung durch Strategiereformen zu verzichten und stattdessen spezifische Defizite alliierter Streitkräfte in den Blick zu nehmen. Dabei sollten die Kosten der spezifischen Fähigkeitsverbesserungen innerhalb des Machbaren der nationalen Verteidigungshaushalte bleiben (Baldauf 1984: 362). Dieser Grundgedanke liegt auch den jüngeren Empfehlungen der Rand Corporation zur Lastenteilung zugrunde: Identifizierung der Fähigkeitslücken und deren Schließung durch gezielte, spezifische Programme der Streitkräftemodernisierung auf der Basis eines dazu entwickelten Index zur Lastenteilung (Mallory et al. 2024: 58).

AUSLANDSEINSÄTZE – CAVEATS

Der oben genannten Definition von Lastenteilung zufolge werden Risiken für Stabilität und Sicherheit zu den Lasten der NATO gerechnet. Cimbala/ Forster (2017: 118) zeigen, welche neuen Risiken den Strukturveränderungen Internationaler Beziehungen nach 1990 folgten: erstens, die Implikationen der Nicht-Intervention oder gescheiterter Intervention; zweitens versteckte Lasten, die erst nach Militäreinsätzen zutage treten; und drittens die Auswirkung gesteigerter Gewalt gegen Streitkräfte in Missionen zur Friedensbewahrung und Friedensdurchsetzung sowie die innenpolitische Unterstützung für solche Einsätze.

Nach 1990 verlagerte die NATO ihre militärischen Planungen und Operationen von der kollektiven Verteidigung der Mitgliedstaaten zu sogenannten *out-of-area* Missionen (Koivula/ Ossa 2022: 96). Die Mitgliedstaaten sollten sich an einem Spektrum von Streitkräfteeinsätzen zwischen humanitärer Hilfe über Friedensbewahrung bis zur Sicherheit durch militärische Friedensschaffung beteiligen. Diese neue Aufgabenstellung veränderte die Lastenteilung im Bündnis im Sinne von Risikoteilung erheblich. Zum einen stellen Auslandseinsätze eine neue Art von Empfindlichkeit dar. Bei diesen Auslandseinsätzen ist die Unterscheidung von Frontstaaten und

Rückraumstaaten aufgehoben. Allenfalls ergibt sich ein Unterschied nach geographischer Nähe zum Operationsgebiet. Zum anderen ergeben sich für Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten, das Maß an Empfindlichkeit unilateral festzusetzen und so zu verringern, dass die Verwundbarkeit gering bleibt.

Die Verteilung dieser Risiken auf die NATO-Mitgliedstaaten, die der Zusammenarbeit bei nicht-Artikel 5 Militäreinsätzen folgen, fällt unterschiedlich aus. Zunächst werden sie nur von Staaten getragen, die sich an Einsätzen beteiligen. Unbeteiligte Mitgliedstaaten übernehmen keine Risiken und bleiben deswegen weitgehend unempfindlich. Die Risiken nach gescheiterten Interventionen verteilen sich theoretisch auf alle an einem am Umfeld kollektiver Sicherheit beteiligten Akteure, aber Großmächte tragen einen höheren Anteil als kleine Staaten, wie Beispiele von Vietnam über den Nahen und Mittleren Osten bis zum Balkan zeigen (Cimbala/ Forster 2017: 118-119).

Die Risiken nach dem Ende kriegerischer Handlungen sind unterschiedlich verteilt. In den von Cimbala/ Forster (2017: 119-120) erwähnten Beispielen wurden sie teils von UN Mitgliedern, teils von NATO Mitgliedern übernommen. Zu ihnen zählen auch die Kosten, um Streitkräfteverbände nach dem Einsatz wieder in den Bereitschaftszustand zurückzusetzen. Schließlich erzeugen die Risiken von friedensbewahrenden und friedensschaffenden Militäreinsätzen politische Kosten, insbesondere das Maß an innenpolitischer Unterstützung, sich wiederholt an solchen Missionen zu beteiligen, die mit Opfern und Verletzten einher gehen. Im Libanon brachen die USA 1983 einen Einsatz ab, weil die amerikanische Öffentlichkeit ihn nicht unterstützte. Umgekehrt ermöglichten geringe Opferzahlen der Operation Desert Storm die Durchführung bis zur Kapitulation der irakischen Streitkräfte. Dagegen war die europäische Vorsicht bei Missionen im ehemaligen Jugoslawien dem Risiko geschuldet, dass damit hohe Opferzahlen einhergehen konnten (Cimbala/ Forster

2017: 120-121). Die NATO Mitgliedstaaten beteiligen sich in unterschiedlichem Maß an diesen Lasten. Zum einen entscheiden sie selbst darüber, ob sie der NATO nationale Streitkräfte für eine Mission zur Verfügung stellen (Cimbala/ Forster 2017: 121). Zum anderen legen sie mit *caveats* genannten Restriktionen der Einsatzregeln (*rules of engagement*) fest, welche Risiken sie nicht zu tragen bereit sind. Beide Maßnahmen bilden das Empfindlichkeitsmanagement.

Cimbala/ Forster (2017: 121-122) belegen anhand historischer Beispiele,¹⁰ dass die Mitgliedstaaten anhand von drei Faktoren über die Übernahme von Risiken als Lasten der NATO entscheiden: erstens, die Bedrohungsperzeption für internationale Stabilität und Sicherheit; zweitens in welchem Maß die Beteiligten von Großmächten die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Mission festigt; und drittens die Veränderung des internationalen Systems als Herausforderung, die insbesondere bei europäischen NATO Mitgliedern eine höhere Akzeptanz geschaffen hat, mehr Verantwortung für Sicherheit und die globale Ordnung übernehmen zu müssen.

Die Militäreinsätze der NATO zuerst im früheren Jugoslawien, später in Afghanistan verdeutlichen, dass es im Bündnis ganz erhebliche Unterschiede der militärischen Fähigkeiten von Streitkräften gab. Dies wurde als „Fähigkeitslücke“ bezeichnet (Yost 2000/2001). Die USA und mit Abstrichen Großbritannien und Frankreich verfügten über militärische Fähigkeiten für weltweite Operationen und damit auch zur militärischen Machtprojektion. Die Streitkräfte der europäischen Verbündeten waren dagegen auf Territorial- und Grenzverteidigung ausgelegt (Yost 2000/2001: 99). Dieser Unterschied war in den ersten 60 Jahren der NATO historisch gewachsen. In den 2000er Jahren drängten die USA deshalb auf eine grundlegende Transformation der Streitkräfte ihrer Verbündeten. Die

Fähigkeitslücke sollte geschlossen werden und alle NATO Streitkräfte zu weltweiten Operationen und Machtprojekt befähigt werden (Shimkus 2005: 2). Diesem Ziel dienten die verschiedenen Initiativen der NATO von der Konventionellen Verteidigungsinitiative über die Verteidigungsfähigkeitsinitiative (1999) zur Prager Fähigkeitsverpflichtung und der Einrichtung einer schnellen Eingreiftruppe (NRF).

Auf dem NATO Gipfeltreffen in Prag wurde eine neue *capability commitment initiative* (CCI) beschlossen (Ek 2006: 3-5; Shimkus 2005: 3-11) und eine neue schnelle Eingreiftruppe, die NATO Response Force (NRF), ins Auge gefasst. Die Idee war nicht nur, eine neue multilaterale Streitkraft für den kurzfristig möglichen Einsatz in Krisen zur Verfügung zu haben, sondern mit der NRF über ein vorbildhaftes Modell zu verfügen, das den nationalen Streitkräften zur Orientierung diene, wie moderne Streitkräfte aufgestellt, ausgerüstet und ausgebildet werden mussten, um für die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen gerüstet zu sein (Sloan 2020: 222).

Im Sinne der Lastenteilung ging es insbesondere darum, dass nationale Streitkräfte mit ursprünglichen Fähigkeiten zur Territorialverteidigung transformiert werden sollten. Damit war Transformation eine Last, die nur von Staaten mit Territorialverteidigungsstreitkräften getragen werden sollte, so dass die Lastenumverteilung in hohem Maße einseitig war. Sie zielte jedoch darauf ab, die Verteilung von Empfindlichkeit bei *out of area* ausgewogener zwischen Staaten mit verschiedenen militärischen Fähigkeiten umzuverteilen.

Es zeigte sich aber, dass die hoch gesteckten Transformationsziele der einzelnen Initiativen weitgehend verfehlt wurden (Ek 2006: 2; Shimkus 2005: 2). So war das ursprüngliche Ziel der NRF eine schnell einsetzbare Streikraft aus Land-, Luft-, See und Spezialkräften mit 30.000 Soldaten. Sie

¹⁰ Die beiden Autoren legten ihren hier wiedergegebenen Schlussfolgerungen eine 1/2024

ausführliche Analyse der einschlägigen Fälle vor (Cimbala/ Foster 2010).

musste jedoch mangels nationaler Beiträge auf eine *Immediate Reaction Force* (IRM) mit nur 13.000 Soldaten verringert werden (Andreychuk 2010: 7).

Die Mitgliedstaaten waren nicht bereit, zusätzlich Finanzmittel für den Streitkräfteaufbau bereitzustellen oder über ihre bisherige Streitkräfteplanung hinauszugehen (Ek 2006: 6). Dafür wurden auch wirtschaftliche Gründe geltend gemacht. Insbesondere bei Euro Mitgliedern schränkte der Stabilitäts- und Wachstumspakt den finanziellen Spielraum ein, weil er den Möglichkeiten kreditfinanzierter Verteidigungsprogramme enge Grenzen steckte. Die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 schränkte die finanziellen Spielräume weiter ein, weil neue Verteidigungsaufgaben nicht über Wirtschaftswachstum finanziert werden konnte (Sloan 2020: 222, 330-331). Für die Verringerung der Empfindlichkeit gegenüber Finanzkrisen wurde höhere Empfindlichkeit gegenüber globaler Sicherheitspolitik in Kauf genommen, bzw. auf die Mitgliedstaaten mit globalen Fähigkeiten abgewälzt.

Sehr wesentlich ist der Befund, dass die NATO Staaten Lasten im Sinne von Risiken nicht gemäß im Bündnis vereinbarten Grundsätzen, Prinzipien oder Normen übernehmen, sondern jeweils ganz eigenen Überlegungen und Kalkülen folgen, die in hohem Maß von nationalen Faktoren bestimmt werden. Die NATO Mitgliedstaaten legen ein jeweils spezifisches Niveau von akzeptabler Empfindlichkeit fest. Da *out of area* Einsätze andere militärische Fähigkeiten erfordern als Territorialverteidigung, kann das gewünschte Empfindlichkeitsniveau durch Schaffung oder Verweigerung dieser erforderlichen Fähigkeiten festgelegt werden. Im Ergebnis erweisen sich Mitgliedstaaten mit Fähigkeiten für Expeditionskriege und globale Machtprojektion als empfindlicher gegenüber *out of area* Einsätze als Staaten mit Fähigkeiten zur Territorialverteidigung. Dieser Unterschied hat zu Konflikten über Lastenteilung in der NATO geführt. Staaten mit Fähigkeiten zur

Territorialverteidigung sollten mit Hilfe von Fähigkeitsinitiativen, -programmen und Streitkräfteplanungen an Staaten mit Fähigkeiten zu Expeditionskriegen angepasst werden. Auf diese Weise sollten die Empfindlichkeiten im Bündnis ausgewogener verteilt werden.

Mithin folgt die Verteilung von Lasten im Sinne von Risiken ganz überwiegend nationalen Perzeptionen und Einschätzungen. Die große Heterogenität der Mitgliedstaaten von Lage, Perzeption und Kosten-Nutzen-Kalkülen steht hier weit über vereinheitlichten Bündnisverpflichtungen. Diese Heterogenität von einseitig festgelegter Empfindlichkeit verschärft die politischen Konflikte über Lastenteilung in der NATO ganz erheblich.

Die geringe Dichte von NATO Normen und die Schwäche der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten von Streitkräftebeiträgen zu nicht-Artikel 5 Missionen lenken den Blick auf die großen Unterschiede der Einschätzungen, Kalküle und innenpolitischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten, die die gesamte Breite der Heterogenität abbilden. Beiträge und Beteiligungen werden ganz überwiegend sozial konstruiert. Der Bezugsrahmen für die soziale Konstruktion besteht aber nicht nur aus den schwach ausgeprägten multilateralen Normen und Verpflichtungen, sondern vor allem auch aus mitgliedstaatspezifischen Faktoren. Dies befördert die konstruktivistische Wende politikwissenschaftlicher Forschung zur Lastenteilung in der NATO erheblich (Becker 2017; Becker/ Malesky 2017; Zyla 2018; 2019).

Die verschiedenen Militäreinsätze nach dem Zerfall von Jugoslawien in den 1990er Jahren (Mertus 2009; Sperling/ Webber 2009; Webber 2009) und später in Afghanistan (Siegel 2010) förderten jedoch die höchst begrenzten militärischen Fähigkeiten der NATO-Mitgliedstaaten zutage (Siegel 2010: 463; Yost 2000/2001: 103-107). Die Missionen waren nur durchführbar, wenn die USA die den Europäern fehlenden

Fähigkeiten beitragen, damit die Operationen durchgeführt werden konnten (Hallams/ Schreer 2012: 316; Koivula/ Ossa 2022: 99-100). Im Ergebnis ging die NATO arbeitsteilig vor, wie man z.B. am Einsatz im Kosovo feststellen konnte. Die USA übernahmen ungefähr 70% der Luftkriegeinsätze und 80% der entsprechenden Kosten. Die Europäer stellten dagegen 72% der Streitkräfte für die folgende Stabilisierungsmission zur Verfügung (Koivula/ Ossa 2022: 100; Siegel 2010: 463-464; Sperling/ Webber 2009: 498, 503-506). Eine ähnliche Asymmetrie galt auch für den Militäreinsatz in Afghanistan (Siegel 2010: 465-467; Sperling/ Webber 2009: 503-506). Scott Siegel (2010: 475-477) sieht in dieser Arbeitsteilung eine Form von „Trittbrettfahren“ im Sinne der wirtschaftswissenschaftlichen NATO-Analyse. Um diese Teilung zu brandmarken, führte der scheidende amerikanische Verteidigungsminister, Robert Gates, 2011 die Formel ein, die NATO entwickle sich zu einer „gestuften“ (*tiered*) Allianz (Gates 2011; Hallams/ Schreer 2012: 317; Mesterhazy 2018: 3). Der von Robert Gates erhobene Vorwurf bedeutet nichts anderes, als dass die Empfindlichkeit gegenüber *out of area* Einsätzen in der NATO höchst asymmetrisch verteilt war.

Die operativen *out of area* Einsätze wurden von NATO Kommandeuren befehligt, denen die nationalen Streitkräftekontingente jeweils unterstellt wurden. Jedoch nutzten viele Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei der Unterstellung und für die *rules of engagement* (Einsatzregeln),¹¹ eigene Vorgaben zu machen – sogenannte *caveats* (Hallams/ Schreer 2012: 317; Koivula/ Ossa 2022: 103; Morelli/ Belkin 2009: 10). NATO Befehlshaber konnten die jeweiligen nationalen Streitkräftebeiträge nur insoweit einsetzen, wie die *caveats* es erlaubten. Das verringerte die operative Flexibilität der Kommandeure bei Einsätzen (Morelli/ Belkin 2009: 11; Sloan 2020: 216-217). *Caveats*

sind die Folge innenpolitischer Restriktionen (Kaim 2008; Sloan 2020: 217). In seiner erwähnten Rede 2011 geißelte der damalige amerikanische Verteidigungsminister Robert Gates (2011) *caveats* jedoch als nicht-Einhaltung eigenständig eingegangener Verpflichtungen in der NATO. Die NATO spaltete sich immer weiter auf in zwei Schichten: Eine Gruppe von Mitgliedstaaten führe die harten Gefechtsoperationen durch, während eine andere Gruppe nur die Vorteile der Allianzmitgliedschaft genosse, aber weder Risiken noch Kosten teilten. Das sei nicht akzeptabel.

Zugleich entstanden auch unterschiedliche Risikoprofile der Streitkräfte einzelner Mitgliedstaaten. Diese Profile spiegelten die mitgliedstaatspezifische Akzeptanz der Empfindlichkeit gegenüber *out of area* Einsätzen wider. Die Risiken von Streitkräften ohne *caveats* waren weitaus höher als die von Streitkräften mit *caveats*. Dieser Sachverhalt zeigte sich besonders deutlich an den Zahlen von Opfern und Verletzten. Denn Streitkräfte mit *caveats* und geringeren Risiken wiesen deutlich geringere Opfer und Verletzte auf als Staaten, die keine *caveats* erließen (Ringsmose 2010: 334-335; Sloan 2020: 218; Sperling/ Webber 2009: 507-509). Folglich sind nationale Restriktionen für Streitkräfte insbesondere *caveats* – eine Frage von Verteilung von Empfindlichkeit, d.h. Risiken und Lasten im Bündnis (Ringsmose 2010: 328).

Schlussfolgerungen

KRITIK DER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG KOLLEKTIVEN HANDELNS

Die Evidenz für die erhebliche Varianz der Mitgliedstaaten bei Lastenteilung und Risikoteilung ist unvereinbar mit den Aussagen der *collective action* Forschung zur politischen Ökonomie der NATO (Hartley/ Sandler 1999; Olson/ Zeckhauser 1966; Sandler/ Hartley 1999). Denn das Maß an

¹¹ Zu den Einsatzregeln vergleiche Cooper (2020); Dreist (2007a; 2007b; 2007c; 2008a; 2008b); Prantl (2008).

übernommenen Lasten kollektiver Verteidigung hängt nicht von der Größe der Mitgliedstaaten oder ihrer Wirtschaftskraft ab, indem kleinere Staaten die größeren durch „Trittbrettfahren“ angeblich „ausbeuten“. Mit den Aussagen der politischen Ökonomie der NATO können weder die erheblichen Unterschiede der Lastenteilungsbeiträge erklärt werden, noch einschneidende Ereignisse der NATO Geschichte, wie z.B. der Austritt Frankreichs aus der Militärintegration 1966. (Blankenship 2021: 692). Die überlegenere Erklärung für die Unterschiede bei der Lastenteilung entspringt deshalb eher der Interdependenzforschung. Je sicherheitspolitisch verwundbarer ein Mitgliedstaat der NATO ist, desto größer ist sein Beitrag zur kollektiven Verteidigung oder zu Artikel 4 Missionen (Blankenship 2021: 701).

DIE BEDINGUNGEN VON HETEROGENITÄT VON MITGLIEDSTAATEN FÜR DIE LASTENTEILUNG

Es zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten der NATO einander gerade nicht gleichgestellt sind und durch Lastenteilung auch nicht gemacht werden können, sondern dass die Mitgliedschaft höchst heterogen zusammengesetzt ist. Manche Mitgliedstaaten sind empfindlicher oder sogar verwundbarer als andere. Zusätzlich zum Grad werden Lastenteilungskonflikte aber auch von der Ausprägung der Empfindlichkeit bestimmt. Heterogenität ist die herausragende Ursache für die Komplexität der Lastenteilungskonflikte, weil sie höchst verschiedene Empfindlichkeiten und Verwundbarkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten begründet. In dieser Untersuchung wurden geographische Unterschiede; Größe, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, militärische Fähigkeiten sowie Status als Kernwaffenstaat oder nicht-Kernwaffenstaat als Charakteristika herausgearbeitet, die Heterogenität verursachen.

Die Verwundbarkeit hängt darüber hinaus davon ab, in welchem Maß es Mitgliedstaaten gelingt, ihre Empfindlichkeit gegenüber einem gegnerischen Angriff zu verringern,

indem sie sich selbst verteidigen können und/oder auf Hilfe von anderen Verbündeten zurückgreifen können (Blankenship 2021: 699). Mitgliedstaaten mit hoher Selbstverteidigungskapazität sind nur gering verwundbar. Mitgliedstaaten, die zur nationalen Verteidigung auf viele verschiedene Verbündete zurückgreifen können, sind weniger verwundbar als solche, die auf nur einen Verbündeten angewiesen sind. Und Mitgliedstaaten, deren Vorteile für die NATO einzigartig sind und nicht kompensiert werden können, sind unempfindlicher gegenüber *abandonment* als andere Mitgliedstaaten.

Auf die Lastenteilung im Bündnis wirkt sich diese Heterogenität von Empfindlichkeit und Verwundbarkeit in mehrfacher Weise aus. Hochgradig empfindlich und verwundbare Mitgliedstaaten übernehmen einen hohen Anteil an kollektiven Verteidigungslasten. Mitgliedstaaten mit geographisch bedingt geringer Empfindlichkeit und Verwundbarkeit übernehmen geringere Lasten kollektiver Bündnisverteidigung. Staaten mit einer Landgrenze zum militärischen Gegner erfüllen oder übererfüllen die Ziele für die Lastenteilung in der NATO (Blankenship 2021: 693, 712, 714).

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang auch die historische Veränderung der Bündnisgeographie. Denn mit der NATO-Osterweiterung wurde auch die Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten grundlegend verändert. Alte Frontstaaten, insbesondere die Bundesrepublik (Blankenship 2021: 721; Kelleher 1975: 75, 91), wurden zu Rückraumstaaten, deren Empfindlichkeit und Verwundbarkeit deutlich geringer ist als die von Frontstaaten. Die neuen Frontstaaten Zentral-, Ost- und Nordeuropas sind hingegen wesentlich empfindlicher und verwundbarer als Rückraumstaaten. Die Folge ist, dass die neuen Frontstaaten nicht nur hohe Verteidigungslasten des Bündnisses tragen, sondern auch, dass sie die Forderungen der Vormacht nach höheren Lastenbeiträgen erfüllen oder sogar übererfüllen. Im Kalten Krieg

gab die Bundesrepublik im Durchschnitt mehr als ein Prozent seines Bruttoinlandsproduktes für Verteidigung aus als die andere europäische Bündnismitglieder (Blanchet 2021: 718-721).

FORMEN UND KOMPLEXITÄT DER LASTENTEILUNG

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Lastenteilung in der NATO sehr viele verschiedene Formen einnehmen kann, wie Konflikte ausgetragen werden. In dieser Untersuchung wurden Verteilungsgerechtigkeit, *Linkage* und Umverteilung, Planungsprozesse, Projektmanagement und Risikoteilung als Formen der Konfliktaustragung und -lösung herausgearbeitet. Die Vielzahl der Formen und deren mögliche Verschränkung verdeutlicht, dass Lastenteilung ein höchst komplexes Unterfangen ist. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um situationspezifischen und historisch kontingente Aushandlungsprozesse zwischen den NATO Mitgliedstaaten.

In diesem Sinn von situationspezifisch und kontingenten Aushandlungsprozess ist auch der DIP zu verstehen. Ohne Friedensdividende, der NATO-Osterweiterung, dem Übergang zu nicht-Artikel 5 Missionen *out of area* sowie der Finanz- und Eurokrise ist seine Entstehung nicht zu erklären. Zusammen mit anderen Projekten zur Stärkung der Bündnisfähigkeiten oder der Erstellung von schnellen Eingreifstreitkräften diente er ursprünglich dem Zweck, Territorialarmeen in Expeditionstreitkräfte zu transformieren. Die damit einhergehende Umverteilung von Empfindlichkeiten zwischen den NATO-Staaten traf jedoch auf hinhaltenden Widerstand. Dieser fand seinen Ausdruck in der unpräzise und unverbindlich formulierten Selbstverpflichtung einerseits und der begrenzten Bereitschaft zur Umsetzung andererseits – ein bekanntes und bewährtes Verhaltensmuster in der NATO (Lunn 1983:

5). Beides zusammen entsprach dem Versuch, eine Umverteilung oder Entstehung neuer Empfindlichkeiten aus dem Weg zu gehen.

Die unterschiedlichen Grade der Einhaltung des DIP beruhte teils auf einer eigenwilligen Bemessungs- und Berechnungsgrundlage, teils auf der einseitig verteilten Notwendigkeit einer Streitkräftetransformation und teils auf den Veränderungen der Bündnisgeographie, die Empfindlichkeiten von Mitgliedstaaten umverteilte. Die Rückkehr zur Territorialverteidigung und die angestrebte, neue Vorverteidigung nach dem russischen Angriff auf die Ukraine hoben die Einhaltung der Selbstverpflichtung auf den DIP erheblich an.

ARENEN DER KONFLIKTAUSTRAGUNG

Die Lösbarkeit und das Ergebnis der Austragung von Konflikten über gerechte Lastenteilung in der NATO hängen maßgeblich von der Arena ab, in der Streitfragen debattiert werden und nach Lösungen gesucht wird. Die NATO-Verwaltung zieht es vor, Konflikte in der *epistemic community*¹² der Allianzorganisation und der Fachleute aus den Mitgliedstaaten möglichst hinter verschlossenen Türen auszutragen. Nationale Parlamente, Medien und Öffentlichkeit wünschen dagegen eine möglichst breite demokratische Debatte mit hoher Transparenz. Die Auswahl der Arena bestimmt, wie der situative Konflikt gerahmt wird, welche Kriterien eine Lösung erfüllen soll und welche Spielräume für Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten bestehen.

In *epistemic communities* werden Konflikte entlang eines breiten Spektrums von Streitfragen bearbeitet, indem Lastenteilung als Zielkonflikte und Dilemmata gerahmt und durch Kompromisse und ambivalente Formulierungen überbrückt werden. Es

¹² *Epistemic communities* sind Netzwerke von Fachleuten mit einer anerkannten Expertise und Kompetenz in einem Sachbereich. Sie verfügen über politikrelevantes Wissen in ihrem Politikfeld. Der Zusammenhalt dieser Gemeinschaft

der Fachleuten beruht auf dem verbindenden Glauben an die Wahrheit und Anwendbarkeit ihrer Fachkenntnisse und einem gemeinsamen Denkstil (Haas 2009: 3).

besteht eine Präferenz für militärische Effektivität und Effizienz aus der Sicht der NATO als Ganzes. Der geringe Rechtfertigungsdruck von gefundenen Konfliktlösungen ermöglicht breitete Spielräume in den Verhandlungen. Lastenteilungskonflikte in der NATO wurden bevorzugt und sehr häufig in dieser Arena ausgetragen (Lunn 1983: 4-5). Das erwartbare Ergebnis der Lastenteilungspolitik ist wahrscheinlich eine moderate Verbesserung asymmetrischer Verteidigungsfähigkeiten.

In parlamentarischen Beratungen und vor allem öffentlichen Diskursen überwiegt dagegen der Wunsch, Lösungen zu suchen und durchzusetzen, die mit allgemeinen Prinzipien und Wertvorstellungen in Einklang stehen. Dieser Wunsch fördert die Verengung des Spektrums von Streitfragen, die Prinzipien wie Gerechtigkeit und Fairness berühren. Es besteht nur geringe Kapazität, komplexe Detailfragen, Zielkonflikte und Dilemmata zu beraten. Statt Kompromissuche wird die Durchsetzung der eigenen Auffassung bevorzugt. Lastenteilung wird als Frage der Einhaltung eingegangener Verpflichtungen gegenüber der NATO gerahmt. Der Rechtfertigungsdruck gefundener Problemlösungen ist hoch (Lunn 1983: 53), so dass der Spielraum für Verhandlungen schmal ist. Statt Kompromiss und Ambivalenz werden Eindeutigkeit nachgefragt. Das erwartbare Ergebnis der Lastenteilungspolitik besteht wahrscheinlich in einer begrenzten Verbesserung der eng verstandenen Verteilungsgerechtigkeit.

INTERDEPENDENZTHEORIE ALS ERKLÄRUNG FÜR LASTENTEILUNG IN DER NATO

In dieser Analyse wurde hervorgehoben, dass die dominante Theorie zur Beschreibung und Erklärung von Lastenteilungskonflikten in der NATO, die Theorie kollektiven Handelns, auf erheblichen Auswahlfehlern beruht, die zu einer einseitigen und politisch opportunen Betrachtung mit großen Vorteilen für die Vormacht der USA führt. Die anderen Mitgliedstaaten werden benachteiligt. Heterogene Eigenschaften der

NATO-Mitgliedstaaten werden ignoriert und zugunsten einer teils methodisch, teils sachlich begründeten Verengung und Vereinheitlichung der Bemessung und Verteilung von Lasten ignoriert. Der politische Zweck der Theorie besteht darin, zu zeigen, dass kollektives Handeln in einer Allianz zur Ausnutzung des größten und leistungsfähigsten Mitgliedstaates führen wird.

In der vorliegenden Untersuchung wurde deshalb eine alternative Theorie herangezogen, um Lastenteilungskonflikte in der NATO zu beschreiben und zu erklären. Die Interdependenztheorie mit der Unterscheidung von Empfindlichkeit und Verwundbarkeit trägt der Heterogenität von Mitgliedstaaten Rechnung, versucht nicht sie zu vereinheitlichen oder aus methodischen Gründen der Vergleichbarkeit zu verengen, sondern zeigt, dass spezifische Empfindlichkeiten von Mitgliedstaaten auf höchst verschiedenen Eigenschaften, Schwächen und Stärken beruhen. Daher sind die Konflikte über Lastenteilung in der NATO auch hoch komplex und nehmen sehr verschiedene, wenn auch verschränkte, Formen an.

Die empirische Untersuchung der Lastenteilungskonflikte seit Gründung der NATO konnte zeigen, dass es um weitaus mehr und komplexere Fragen geht als nur die gerechte Verteilung von Verteidigungsausgaben, die heutzutage die öffentliche Debatte prägt. Dabei wurde deutlich, dass die Aushandlung von situativen, historisch kontingenten Konfliktlösungen jeweils den „*transatlantic bargain*“ erneuerte. Die Empfindlichkeiten der Mitgliedstaaten werden kooperativ auf akzeptable Verwundbarkeit verringert. Dabei handelt es sich gerade nicht um eine eindeutig festgesetzte, präzise und verbindlich formulierte Vereinbarung, die selbstimplementieren wäre. Statt Konfliktlösungen auf der Grundlage von spezifischer Reziprozität beruht der „*transatlantic bargain*“ auf der Einsicht in die Notwendigkeit diffuser Reziprozität zwischen den heterogenen Mitgliedstaaten (Keohane 1986: 4; Keohane/ Nye 1989: 276-277).

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

Deshalb ist diffuse Reziprozität eine sehr wesentliche Bedingung für den Zusammenhalt der NATO.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./ Keohane, Robert O./ Moravcsik, Andrew/ Slaughter, Anne-Marie/ Snidal, Duncan (2000), 'The Concept of Legalization', *International Organization*, 54 (3): 385-399
- Abbott, Kenneth W./ Snidal, Duncan (2000), 'Hard and Soft Law in International Governance', *International Organization*, 54 (3): 421-456
- Alberque, William (2017), *The NPT and the Origins of NATO's Nuclear Sharing Arrangements*: Institut Français des Relations Internationales, Proliferation Papers Paris:
- Andreychuk, Raynell (2010), *Alliance Cohesion*: NATO Parliamentary Assembly, General report 219 PC 10 E bis Brussels: NATO Parliamentary Assembly.
- Baldauf, Jörg F. (1984), *Implementing Flexible Response. The U.S., Germany and NATO's Conventional Forces*, Dissertation Thesis, Political Science Department, Massachusetts Institute of Technology: Cambridge, MA.
- Bardt, Hubertus (2024), *2-Prozent-NATO-Ziel kann erreicht werden - Planung mit erheblichen Risiken*: Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht 52 Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Becker, Jordan (2017), 'The Correlates of Transatlantic Burden Sharing. Revising the Agenda for Theoretical and Policy Analysis', *Defense & Security Analysis*, 33 (2): 131-157
- Becker, Jordan/ Malesky, Edmund (2017), 'The Continent or the "Grand Large"? Strategic Culture and Operational Burden-Sharing in NATO', *International Studies Quarterly*, 61 (1): 163-180
- Belkin, Paul (2012), *NATO Common Funds Burden-sharing: Background and Current Issues*: Congressional Research Service RL30150 Washington, DC: Congressional Research Service.
- Bissell, Richard M. (1951), *Foreign Relations of the United States. The Acting Administrator for Economic Cooperation (Bissell) to the United States Special Representative in Europe (Katz)*, U.S. Department of State, Washington, DC: U.S. Office of the Historian, (online: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v03p1/d146>, abgerufen: September 4, 2024).
- Blankenship, Brian (2020), 'Promises under Pressure: Statements of Reassurance in US Alliances', *International Studies Quarterly*, 64 (4): 1017-1030
- Blankenship, Brian (2021), 'The Price of Protection: Explaining Success and Failure of US Alliance Burden-Sharing Pressure', *Security Studies*, 30 (5): 691-724
- Blankenship, Brian (2024), 'Do Threats or Shaming Increase Public Support for Policy Concessions? Alliance Coercion and Burden-Sharing in NATO', *International Studies Quarterly*, 68 (2): 1-15
- Bonin, Bogislav von (1978), 'Denkschrift des Oberst a.D. Bogislav von Bonin über Wiederbewaffnung und Verteidigungsplanung der Bundesrepublik Deutschland vom März 1955' in: Klaus von Schubert (Hrsg.), *Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945-1977 Teil II* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 110-114.

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Boyer, Mark A. (1989), 'Trading Public Goods in the Western Alliance System', *Journal of Conflict Resolution*, 33 (4): 700-727
- Brands, Hal/ Feaver, Peter D. (2017), 'What Are America's Alliances Good For?', *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 47 (2): 15-30
- Buteux, Paul (1983), *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980* Cambridge, UK; London, UK; New York, NY New Rochelle; Melbourne; Sidney: Cambridge University Press.
- Carnegie Europe (2015), 'The Cost of European Security', (online: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/CE_Transcript_Cost_of%20European%20Security.pdf, abgerufen: August 16 2024).
- Charles, Daniel (1987), *Nuclear Planning in NATO. The Pitfalls of First Use* Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- Cimbala, Stephen J./ Forster, Peter K. (2017), 'The US NATO and Military Burden Sharing. Post-Cold War Accomplishments and Future Prospects', *Defense & Security Analysis*, 33 (2): 115-130
- Cimbala, Stephen J./ Foster, Peter K. (2010), *Multinational Military Intervention. NATO Policy, Strategy, and Burden Sharing* London, UK; New York, NY: Routledge.
- Cleveland, Harlan (1970), *NATO: The Transatlantic Bargain* New York, NY; Evanston, IL London, UK: Harper & Row.
- Cohen, Benjamin J. (2013), 'Currency and State Power' in: Martha Finnemore/ Goldstein, Judith (Hrsg.), *Back to Basics. State Power in a Contemporary World* Oxford, UK; New York, NY: Oxford University Press, 159-176.
- Cohen, Benjamin J. (2015), *Currency Power. Understanding Monetary Rivalry* Princeton, NJ; Oxford, UK: Princeton University Press.
- Cooper, Camilla Guldahl (2020), *Nato Rules of Engagement. On ROE, Self- Defence and the Use of Force during Armed Conflict* Leiden; Boston, MA: Brill Nijhoff.
- Cooper, Charles A./ Zycher, Benjamin (1989), *Perceptions of NATO Burden Sharing*. Rand Corporation R-3750-FF/RC Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Cordesman, Anthony H. (2018), *NATO "Burden Sharing": The Need for Strategy and Force Plans, Not Meaningless Percentage Goals*. Center for Strategic and International Studies Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Deni, John R. (2020), *Security Threats, American Pressure and the Role of Key Personnel*. US Army War College. Strategic Studies Institute Carlisle, PA: US Army War College Press.
- Deni, John R. (2021), 'There's a Better Way to Press for NATO Burden-Sharing', *Defense One* (online: <https://www.defenseone.com/ideas/2021/03/theres-better-way-press-nato-burden-sharing/172460/>, abgerufen: August 4 2024).
- Deutscher Bundestag. Wissenschaftlicher Dienst (2017), *Zur Entstehungsgeschichte und rechtlichen Bindungswirkung der Zwei-Prozent-Zielvorgabe der NATO für den Anteil der nationalen Verteidigungsausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt*. Deutscher Bundestag, Kurzinformation Berlin: Deutscher Bundestag. (online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/505886/%E2%80%A6/wd-2-034-17-pdf-data.pdf>, abgerufen: 23. August 2024.)

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Donfried, Karen E. (1991), *The Political Economy of Alliance. Issue Linkage in the West German-American Relationship*, Dissertation Thesis, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University: Ann Arbor, MI.
- Donnelly, C. H. (1949), 'Note by The Secretary to the North Atlantic Defence Committee on the Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area, 1 December 1949, D.C. 6/1', *NATO Strategy Documents 1949-1969*
- Dreist, Peter (2007a), 'Rules of Engagement in multinationalen Operationen - ausgewählte Grundsatzfragen', *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (2): 45-60
- Dreist, Peter (2007b), 'Rules of Engagement in multinationalen Operationen - ausgewählte Grundsatzfragen', *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (3): 99-115
- Dreist, Peter (2007c), 'Rules of Engagement in multinationalen Operationen - ausgewählte Grundsatzfragen', *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (4): 146-151
- Dreist, Peter (2008a), 'Rules of Engagement in NATO Operationen. Teil 1', *Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung* (3): 93-108
- Dreist, Peter (2008b), 'Rules of Engagement in Nato Operationen. Teil 2', *Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung* (4): 129-139
- Driver, Darrell (2016), 'Burden Sharing and the Future of NATO. Wandering Between Two Worlds', *Defense & Security Analysis*, 32 (1): 4-18
- Ek, Carl W. (2006), *NATO's Prague Capabilities Commitment*. Congressional Research Service, CRS Report RS21659 Washington, DC: Congressional Research Service.
- Foucault, Martial/ Mérand, Frédéric (2012), 'The Challenge of Burden-Sharing', *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 67 (2): 423-429
- Frieden, Jeffrey A. (2006), *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century* New York, NY: W.W. Norton.
- Gates, Robert (2011), 'NATO Has Become a Two-Tiered Alliance', (online: https://www.realclearworld.com/articles/2011/06/11/nato_a_two-tiered_alliance_99550.amp.html, abgerufen: October 10 2024).
- Giegerich, Bastian (2008), *European Military Crisis Management. Connecting Ambition and Reality* New York, NY: Routledge.
- Gordon, Lincoln (1956), 'Economic Aspects of Coalition Diplomacy. The Nato Experience', *International Organization*, 10 (4): 529-543
- Greiner, Christian (1975), 'Zeittafel 1945-1972' in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.), *Verteidigung im Bündnis. Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr 1950-1972* München: Bernard & Graefe, 310-418.
- Greiner, Christian (1982), 'Die alliierten militärstrategischen Planungen zur Verteidigung Westeuropas 1947-1950' in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.), *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956 Band 1* München, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 119-323.
- Greive, Martin/ Specht, Frank (2024), 'Mit kreativer Buchführung zum Zwei-Prozent-Ziel', *Handelsblatt.com* Genios:Wiso
- Haas, Peter M. (2009), 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, 46 (1): 1-35

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Haftendorn, Helga (1983), *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Haftendorn, Helga (1994), *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Haftendorn, Helga (2001), *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung* Stuttgart; München: Deutsche Verlagsanstalt.
- Haftendorn, Helga/ Keohane, Robert O./ Wallander, Celeste A., Hrsg., (1999), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford, UK/ New York, NY: Oxford University Press.
- Hallams, Ellen/ Schreer, Benjamin (2012), 'Towards a "post-American" Alliance? NATO Burden-Sharing after Libya', *International Affairs*, 88 (2): 313-328 62.3795.
- Hartley, Keith/ Sandler, Todd (1999), 'NATO Burden-Sharing: Past and Future', *Journal of Peace Research*, 36 (6): 665-680
- Hildebrand, Klaus (1984), *Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969* Stuttgart; Wiesbaden: Deutsche Verlags-Anstalt; F.A. Brockhaus.
- Horovitz, Liviu/ Suh, Elisabeth (2024), *Trump II und die nukleare Rückversicherung der Nato*: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 21 21 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Hubner, Roland (2017), 'NATO Defense Planning Process', *Truppendienst*
- Huntington, Samuel P. (1988), 'The U.S. - Decline or Renewal?', *Foreign Affairs*, 67 (2): 76-96
- Ismar, Georg (2024), Mit Zinsen das Land verteidigen, Haushalt und 2-Prozent-Ziel steht infrage, in: *Süddeutsche Zeitung*, 4. September 2024, 4
- Jablonsky, David (1981), 'Nato's Long Term Defense Planning: Will It Work?', *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 11 (1): 75-82
- Kaim, Markus (2008), 'Germany, Afghanistan, and the Future of NATO', *International Journal*, 63 (3): 607-623
- Kaim, Markus/ Kempin, Ronja (2024), *Die Neuvermessung der amerikanisch-europäischen Sicherheitsbeziehungen. Von Zeitenwende zu Zeitenwende*: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 15 15 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Kelleher, Catherine McArdle (1975), *Germany & and the Politics of Nuclear Weapons* New York, NY; London: Columbia University Press.
- Kelly, Joseph E. (1988), *U.S. Defense Burden Sharing with Japan and NATO Allies*, U.S. General Accounting Office, Washington, DC: General Accounting Office, (online: <https://www.gao.gov/assets/t-nsiad-88-31.pdf>, abgerufen: August 26, 2024).
- Kelly, Joseph E. (1990), *U.S.-NATO Burden Sharing. Allies' Contribution to the Common Defense during the 1980s*, Security and International Relations Issues, Washington, DC: U.S. General Accounting Office.
- Kennedy, Gavin (1979), *Burden Sharing in NATO* London, UK: Duckworth.
- Kennedy, Paul M. (1988), *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* London, UK; Sydney; Wellington: Unwin, Hyman.

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Keohane, Robert O. (1986), 'Reciprocity in International Relations', *International Organization*, 40 (1): 1-27
- Keohane, Robert O./ Nye, Joseph S. (1989), *Power and Interdependence*, 2nd. Aufl. Glenview, IL; Boston, MA; London, UK: Scott, Foresman and Co.
- Khanna, Jyoti/ Sandler, Todd (1997), 'Conscription, Peace-Keeping, and Foreign Assistance: NATO Burden Sharing in the post-Cold War Era', *Defence and Peace Economics*, 8 (1): 101-121
- Kim, Wukki/ Sandler, Todd (2024), 'NATO Security Burden Sharing, 1991–2020', *Defence and Peace Economics*, 35 (3): 265-280
- Kim, Wukki/ Sandler, Todd/ Shimizu, Hirofumi (2024), 'An expanded investigation of alliance security free riding', *Global Policy*, 15 (4): 570-582
- Kivimäki, Timo (2019), 'Power, Contribution and Dependence in NATO Burden Sharing', *European Security*, 28 (1): 66-84
- Knorr, Klaus (1985), 'Burden-Sharing in NATO: Aspects of U.S. Policy', *Orbis*, 29 (3): 517-536
- Koivula, Tommi/ Ossa, Heljä (2022), *NATO's Burden Sharing Disputes. Past, Present and Future Prospects* Cham: Palgrave McMillan.
- Krause, Ulf von (2018), *Zwei-Prozent-Ziel und Bundeswehr – Zur Diskussion um den Verteidigungshaushalt*: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Arbeitspapiere Sicherheitspolitik 23 Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik.
- Krause, Ulf von (2019), *Das Zwei-Prozent-Ziel der NATO und die Bundeswehr. Zur aktuellen Debatte um die deutschen Verteidigungsausgaben* Wiesbaden: Springer VS.
- Kunertova, Dominika (2017a), 'One Measure Cannot Trump It All. Lessons from NATO's Early Burden-Sharing Debates', *European Security*, 26 (4): 552-574
- Kunertova, Dominika (2017b), *The Politics of Burden-Sharing. Three Essays on NATO, Canada, and Fair-Share* Thesis, Département de science politique, Université de Montréal
- Kunertova, Dominika (2024), 'Transatlantic Burden Sharing' in: John Andreas Olsen (Hrsg.), *Routledge Handbook of NATO* London, UK; New York, NY, 119-131.
- Kupchan, Charles A. (1988), 'NATO and the Persian Gulf: Examining Intra-Alliance Behavior', *International Organization*, 42 (2): 317-346
- Lostumbo, Michael J./ Michael J. McNerney/ Eric Peltz, Derek Eaton/ David R. Frelinger/ Greenfield, Victoria A./ Halliday, John/ Patrick Mills/ Nardulli, Bruce R./ Stacie L. Pettyjohn/ Sollinger, Jerry M./ Worman, Stephen M. (2013), *Overseas Basing of U.S. Military Forces An Assessment of Relative Costs*. Rand Corporation RR 201 Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Lunn, Simon (1983), *Burden-sharing in NATO* London, UK: Routledge & Kegan Paul.
- Lunn, Simon/ Williams, Nicholas (2017), *NATO Defence Spending:: The Irrationality of 2%: European Leadership Network* London, UK: European Leadership Network.
- Lutsch, Andreas (2019), *Westbindung oder Gleichgewicht? Die nukleare Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Atomwaffensperrvertrag und NATO-Doppelbeschluss* Thesis, Sicherheitspolitik und Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland, De Gruyter Oldenbourg: München; Wien.

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Maier, Charles S. (1992), 'Finance and Defense: Implications of the Military Integration, 1950-1952' in: Francis H. Heller/ Gillingham, John R. (Hrsg.), *NATO. The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe* New York, NY: St. Martin's Press, 334-351.
- Mallory, King/ Germanovich, Gene/ Welburn, Jonathan W./ Smith, Troy D. (2024), *Burden Sharing and Its Discontents*. Rand Corporation, Research Report Santa Monica; CA: Rand Corporation.
- Mattelaer, Alexander (2016), 'U.S. Leadership and NATO: Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing', *Parameters*, 46 (1): 27-33
- Mattelear, Alexander (2014), 'Preparing NATO for the Next Defence-Planning Cycle', *RUSI Journal*, 159 (3): 30-35
- Mayer, Sebastian, Hrsg., (2023), *Research Handbook on NATO*, Cheltenham, UK: Edgar Elgar.
- Megens, Ine (2011), 'The Annual Review Procedure in NATO, 1952-1966' in: Margrient Drent/ Assem, Arjan van dem / Wilde, Jaap de (Hrsg.), *NATO's Retirement? Essays in Honour of Peter Volten* Groningen: Center of European Security Studies (CESS), 159-171.
- Meier-Dörnberg, Wilhelm (1990), 'Die Planungen des Verteidigungsbeitrages der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der EVG' in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.), *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956. Band 2* München: R. Oldenbourg Verlag, 605-756.
- Mertus, Julie A. (2009), 'Operation Allied Force: Handmaidens of Independent Kosovo', *International Affairs*, 85 (3): 461-476
- Mesterhazy, Attila (2018), *Burden Sharing: New Commitment in a New Era.* NATO Parliamentary Assembly 170 DSCTC 18 Brussels: NATO Parliamentary Assembly.
- Militärischer Experten-Ausschuss (1950), *Denkschrift über die Aufstellung eines deutschen Kontingents im Rahmen einer übernationalen Streitmacht zur Verteidigung Westeuropas [Himmeroder Denkschrift]*: Bundesarchiv BW 9/3119 o.O.: (online: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/5216326/77501d50befc687d9502723b2060a2b0/himmeroder-denkschrift-data.pdf>, abgerufen: 21. September 2024.)
- Mölling, Christian (2014), *Die Zwei-Prozent-Illusion der NATO*: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Morelli, Vincent/ Belkin, Paul (2009), *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, CRS-Report RL33627 Washington, DC:
- Müller-Seedorf, Wolfgang (2013), *NATO Defence Planning Process*: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff 27/13 Berlin: Deutscher Bundestag.
- Nakagawa, Shintaro/ Ihuri, Toshihiro/ McGuire, Martin C. (2023), 'Economic Theory' in: Sebastian Mayer (Hrsg.), *Research Handbook on NATO* Cheltenham, UK; New York, NY: Edward Elgar, 52-68.
- NATO (2014), 'Wales Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government', Press Release (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en, abgerufen: July 25 2024).
- NATO (2023a), 'Information on Defence Expenditures', (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm, abgerufen: September 2, 2023).

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

NATO (2023b), 'Vilnius Summit Communiqué. 11 July 2023', (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm, abgerufen: April 13 2023).

NATO (2024a), 'Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)', Press Release (online: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf, abgerufen: June 19 2024).

NATO (2024b), *Factsheet: Defence Expenditure as Percentage of GDP NATO total and NATO Europe*: NATO Brussels: NATO. (online: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/2/pdf/FACTSHEET-NATO-defence-spending-en.pdf, abgerufen: July 25, 2024.)

NATO (2024c), 'Funding NATO', (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm, abgerufen: July 25 2024).

NATO (2024d), 'NATO Defence Planning Process', (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm, abgerufen: July 22, 2024).

NATO Archive (n.y), 'Series AR - Annual Review', (online: <https://archives.nato.int/annual-review>, abgerufen: August 11 2024).

NATO Defence Planning Committee (1977), *Final Communiqué*, Brussels: NATO, (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26985.htm?selectedLocale=en, abgerufen: September 14, 2024).

NATO Defence Planning Committee (1978), 'Final Communiqué'

NATO Defence Planning Committee (1985), 'Final Communiqué', (online: <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c850522a.htm>, abgerufen: September 13 2024).

NATO Public Diplomacy Division (2006), *NATO Handbook* Brussels: NATO.

NATO Temporary Council Committee (1951a), *Draft Plan of Work. Proposals by the Chairman and the Vice-Chairman*, TCC/D(51)2, Brussels: NATO, (online: https://archives.nato.int/uploads/r/null/4/0/40393/TCC-D_2_ENG.pdf, abgerufen.

NATO Temporary Council Committee (1951b), *Report of the Temporary Council Committee*, Brussels: NATO.

NATO Temporary Council Committee (1952), 'Supplementary Report of the Temporary Council Committee'

North Atlantic Council (1977), *London Summit Final Communiqué*, Brussels: NATO, (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26986.htm?, abgerufen: September 14, 2024).

North Atlantic Council (1978), *Washington Summit Final Communiqué*, Brussels: NATO, (online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27013.htm?selectedLocale=en, abgerufen: September 14, 2024).

North Atlantic Military Committee (1957), 'Final Decision on MC 14/2 (Revised). Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area, 23 May 1957' in: Gregory W. Pedlow (Hrsg.), *NATO Strategy Documents 1949-1969* Brussels: NATO,

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- North Atlantic Military Committee (1968), 'Final Decision on MC 14/3. 16 January 1968' in: Gregory W. Pedlow (Hrsg.), *NATO Strategy Documents 1949-1969* Brussels: NATO,
- Nuti, Leopoldo (1993), 'Me too, please': Italy and the Politics of Nuclear Weapons, 1945–1975', *Diplomacy & Statecraft*, 4 (1): 114-147
- Nye, Joseph S. (1990), *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power* New York, NY: Basic Books.
- Nye, Joseph S. Jr. (1993), 'Patrons and Clients: New Roles in the Post-Cold War Order' in: Helga Haftendorn/ Tuschhoff, Christian (Hrsg.), *America and Europa in an Era of Change* Boulder, CO: Westview Press, 87-104.
- Olsen, John Andreas, Hrsg., (2024), *Routledge Handbook of NATO*, London, UK; New York, NY: Routledge.
- Olson, Mancur Jr. (1971), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olson, Mancur Jr./ Zeckhauser, Richard (1966), 'An Economic Theory of Alliances', *Review of Economics and Statistics*, 48 (3): 266-279
- Pedlow, Gregory W., Hrsg., (n.y.), *NATO Strategy Documents*, Brussels: NATO.
- Petráš, Zdeněk (2022), 'Analysis of NATO and EU Approaches to Capability Planning and Potential Alignment of National Planning Processes', *Vojenské rozhledy*, 31 (3): 3-22
- Prantl, Manfred (2008), 'Rules of Engagement. Richtlinien für militärische Gewaltanwendung in EU-Einsätzen', *Truppendienst*, 304 (4)
- Rapp-Hooper, Mira (2020), *Shields of the Republic. The Triumph and Peril of America's Alliances* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rapp-Hooper, Mira/ Waxman, Matthew C. (2019), 'Presidential Alliance Powers', *The Washington Quarterly*, 42 (2): 67-83
- Ringsmose, Jens (2010), 'NATO Burden-Sharing Redux. Continuity and Change after the Cold War', *Contemporary Security Policy*, 31 (2): 319-338 61.1237.
- Sandler, Todd (1992), *Collective Action. Theory and Applications* Ann Arbor, MI: Michigan University Press.
- Sandler, Todd (2015), 'Collective Action: Fifty Years Later', *Public Choice*, 164 (3-4): 195-216
- Sandler, Todd/ Forbes, John F. (1980), 'Burden Sharing, Strategy, and the Design of NATO', *Economiy Inquiry*, XVIII (3): 425-444
- Sandler, Todd/ Hartley, Keith (1999), *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century* Cambridge, UK; New York, NY; Melbourne: Cambridge University Press.
- Sandler, Todd/ M., Daniel G. Arce (2003), 'Pure Public Goods versus Commons: Benefit-Cost Duality', *Land Economics*, 79 (3): 355-368
- Sandler, Todd/ Shimizu, Hirofumi (2014), 'NATO Burden Sharing 1999-2010: An Altered Alliance', *Foreign Policy Analysis*, 10 (1): 43-60
- Scharpf, Fritz W. (1985), 'Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich', *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4): 323-356
- Scharpf, Fritz W. (2006), 'The Joint-Decision Trap Revisited', *Journal of Common Market Studies*, 44 (4)

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Schuessler, John M./ Shiffrin, Joshua R. (2019), 'The Shadow of Exit from NATO', *Strategic Studies Quarterly*, 13 (3): 38-51
- Schwartz, David N. (1983), *NATO's Nuclear Dilemmas* Washington, DC: Brookings Institution.
- Shimkus, John (2005), *Progress on the Prague Capabilities Commitment*: NATO Parliamentary Assembly, Report 170 DSCTC 05 E bis Brussels: NATO Parliamentary Assembly.
- Siegel, Scott N. (2010), 'Bearing their Share of the Burden: Europe in Afghanistan', *European Security*, 18 (4): 461-482
- Sloan, Stanley R. (1985a), 'Managing the NATO Alliance: Congress and Burdensharing', *Journal of Policy Analysis and Management*, 4 (3): 396-406
- Sloan, Stanley R. (1985b), *NATO's Future. Towards a New Transatlantic Bargain* Washington, DC: National Defense University Press.
- Sloan, Stanley R. (2018), 'Donald Trump and NATO. Historic Alliance Meets A-Historic President' in: Robert Jervis/ Gavin, Francis J./ Rovner, Joshua/ Labrosse, Diane N. (Hrsg.), *Chaos in the Liberal Order. The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century* New York, NY: Columbia University Press, 221-234.
- Sloan, Stanley R. (2020), *Defense of the West. Transatlantic Security from Truman to Trump*, 2nd. Aufl. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Sperling, James (2004), 'Capabilities Traps and Gaps: Symptoms or Cause of a Troubled Transatlantic Relationship', *Contemporary Security Policy*, 25 (3): 452-478
- Sperling, James (2010), 'Gulliver's Traivail: Crafting a New Transatlantic Bargain' in: Simon Bulmer/ Jeffery, Charlie/ Padgett, Stephen (Hrsg.), *Rethinking Germany and Europe. Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State* London, UK: Palgrave Macmillan, 171-187.
- Sperling, James/ Webber, Mark (2009), 'NATO: From Kosovo to Kabul', *International Affairs*, 85 (3): 491-511
- Spofford, Charles (1951), *Foreign Relations of the United States. Report by the Chairman of the North Atlantic Council Deputies (Spofford) to the North Atlantic Council 1*, U.S. Department of State, Washington, DC: U.S. Office of the Historian, (online: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v03p1/d150>, abgerufen: September 4, 2024).
- Thiel, Elke (1979), *Dollar-Dominanz, Lastenteilung und Amerikanische Truppenpräsenz in Europa. Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Thomas, R. William (1987), *Alliance Burdensharing. A Review of the Data*, Congressional Budget Office, Washington, DC: Congressional Budget Office, (online: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/100th-congress-1987-1988/reports/doc12a.pdf>, abgerufen: August 2, 2028).
- Thompson, John A. (2018), 'The Appeal of "America First"' in: Robert Jervis/ Gavin, Francis J./ Rovner, Joshua/ Labrosse, Diane N. (Hrsg.), *Chaos in the Liberal Order. The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century* New York, NY: Columbia University Press, 152-157.

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Thomson, James A. (1985), *NATO's Strategic Choices: Defense Planning and Conventional Force Modernization*, Konferenz zu 27th Annual Conference of the International Institute for Strategic Studies (IISS), Berlin, September 12-15, 1985
- Tonelson, Alan (2000), 'NATO Burden-Sharing. Promises, Promises', *Journal of Strategic Studies*, 23 (3): 28-58
- Tuschhoff, Christian (1990), *Die MC 70 und die Einführung nuklearer Trägersysteme in die Bundeswehr 1956 - 1959* Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Tuschhoff, Christian (1993), 'Wiederbewaffnung, Westbindung und Wiedervereinigung. Konstitution, nachholende Entwicklung und Rekonstitution deutscher Sicherheitspolitik nach 1949' in: Jürgen Elvert/ Salewski, Michael (Hrsg.), *Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert. Teil 1: Transatlantische Beziehungen* Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 165-214.
- Tuschhoff, Christian (1995), 'Strategiepoker: massive Vergeltung - flexible Antwort' in: Michael Salewski (Hrsg.), *Das Zeitalter der Atombombe* München: C.H. Beck Verlag, 167-188.
- Tuschhoff, Christian (2002), *Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949–1967. Zum Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Tuschhoff, Christian (2014), 'The Impact of NATO's Defence Planning and Force Generation on Member States' in: Sebastian Mayer (Hrsg.), *NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security* Houndsmill: Palgrave, 194-211.
- Tuschhoff, Christian (2015), *Internationale Beziehungen* Konstanz; München: UVK Verlagsgesellschaft.
- Tuschhoff, Christian (2021), 'From Internalization to Externalization: The Impact of Changing State-Societal Relations on US Foreign Policy' in: Florian Böller/ Werner, Welf (Hrsg.), *Hegemonic Transition.? Global Economic and Security Orders in the Age of Trump* Wiesbaden: Springer, 21-42.
- Tuschhoff, Christian (2023), 'Collective Action Problems' in: Sebastian Mayer (Hrsg.), *Research Handbook on NATO* Cheltenham, UK: Edgar Elgar, 191-206.
- Twardowski, Adam/ Smith, Julianne (2016), 'CNAS Fact Sheet: A NATO Primer', (online: <https://www.cnas.org/publications/commentary/cnas-fact-sheet-a-nato-primer>, abgerufen: August 25 2024).
- U.S. Delegation to NATO (1951), *Foreign Relations of the United States. The United States Delegation at the Seventh Session of the North Atlantic Council to the Acting Secretary of State*, U.S. Department of State, Washington, DC: U.S. Office of the Historian, (online: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v03p1/d372>, abgerufen: September 4, 2024).
- Vandiver, John (2019), 'Trump Wants Germany, Japan and Others to Pay Full Cost Plus a Premium for US Troops', (online: <https://www.stripes.com/news/report-trump-wants-germany-japan-and-others-to-pay-full-cost-plus-a-premium-for-us-troops-1.571839>, abgerufen: August 12 2019).
- Wampler, Robert A (1991), *Ambiguous Legacy: The United States, Great Britain and the Foundations of NATO Strategy, 1948-1957*, Dissertation Thesis, History, Harvard University: Cambridge, MA.

Christian Tuschhoff – Vereinheitlichung vs. Heterogenität?

- Webber, Mark (2009), 'The Kosovo War: A Recapitulation', *International Affairs*, 85 (3): 447-459
- Weinberger, Caspar C. (1987), *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, U.S. Department of Defense, Washington, DC: Department of Defense.
- Wendt, James C./ Brown, Nanette (1986), *Improving NATO Force Planning Process: Lessons from Past Efforts*. Rand Corporation R3383-USDP R3383-USDP Santa Monica, CA: Rand Corporation. (online: <http://www.rand.org/pubs/reports/2009/R3383.pdf>, abgerufen: July 28, 2009.)
- Yost, David S. (2000/2001), 'The NATO Capabilities Gap and the European Union', *Survival*, 42 (4): 97-128
- Zimmermann, Hubert (2002), *Money and Security. Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain 1950-1971*, 1. publ. Aufl. Cambridge; UK; New York, NY: Cambridge University Press.
- Zyla, Benjamin (2009), 'NATO and the Post-Cold War Burden-Sharing. Canada "the Laggard"?', *International Journal*, 64 (2): 337-359
- Zyla, Benjamin (2018), 'Transatlantic Burden Sharing. Suggesting a New Research Agenda', *European Security*, 27 (4): 515-535
- Zyla, Benjamin (2019), 'Eclecticism and the Future of the Burden-Sharing Research Programme: Why Trump is Wrong', *International Political Science Review*, 41 (4): 507-521
- Zyla, Benjamin (2023), 'Burden-Sharing' in: Sebastian Mayer (Hrsg.), *Research Handbook on NATO* Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 369-384.