

DIE SICHERHEITSPOLITISCHE DIMENSION DER TRANS- ATLANTISCHEN BEZIEHUNGEN IM KONTEXT DER UKRAINE-KRISE UND DER STÄRKUNG DER GSVP

Olaf Wientzek / Leonie Arzberger



Olaf Wientzek ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europabüro Brüssel der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Eine wesentliche, über Jahrzehnte wohl sogar die entscheidende Komponente der transatlantischen Beziehungen ist die Sicherheitszusammenarbeit. Zu Zeiten des Kalten Krieges war die NATO der zentrale Sicherheitsgarant für das freie Europa. Seit dem Ende des Warschauer Paktes stellen Politik und Experten regelmäßig die Frage nach der Rolle der NATO, aber auch grundsätzlich nach der Zukunft der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den USA und Europa.

Bei ihrem Treffen 2010 in Lissabon beschloss die NATO ein neues strategisches Konzept.¹ Mit diesem wurden wichtige Weichen gestellt, um das Bündnis mit Blick auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen wie beispielsweise Cyberangriffe oder Terrorgefahren handlungsfähiger zu machen. Demgegenüber schienen traditionelle Aufgaben der Allianz wie Abschreckung oder kollektive Verteidigung in den Hintergrund zu treten.



Leonie Arzberger ist zurzeit Projektassistentin im Europabüro Brüssel der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Gleichzeitig wird seit einigen Jahren verstärkt über die Rollen- und Lastenverteilung zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Bündnispartnern diskutiert. In seiner berühmten Brüsseler Rede von 2011 forderte der damalige US-Verteidigungsminister Robert Gates Europa auf, sowohl finanziell als auch politisch seinen Teil der Verantwortung für die transatlantische Sicherheit zu übernehmen. Gates warnte zudem, dass künftige

1 | NATO, „Strategic Concept for the Defence and Security of the members of the North Atlantic Treaty Organisation. Active Engagement, Modern Defence“, <http://nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> [30.04.2015].

Führungspersönlichkeiten der USA, die nicht im Kalten Krieg aufgewachsen sind, die überproportionalen Investitionen der USA in die NATO auf den Prüfstand stellen könnten.² Seine Rede rief damals ein großes mediales Echo hervor – seitdem hat sich nach Meinung vieler Beobachter allerdings nichts am bisherigen Ungleichgewicht verändert. Vielmehr sprechen Experten immer wieder eine Entfremdung der Bündnispartner untereinander an.³

Mittlerweile hat sich auch das internationale Umfeld für das transatlantische Bündnis grundsätzlich gewandelt. So sind in der unmittelbaren Nachbarschaft des Bündnisgebietes mehrere sicherheitspolitische Herausforderungen entstanden: Der Libyen-Einsatz offenbarte die Zerstrittenheit der europäischen Partner und zeigte zudem die Grenzen selbst der „großen“ europäischen Militärmächte Großbritannien und Frankreich auf. Die größte Erschütterung innerhalb der Allianz ist jedoch der aktuelle Konflikt in der Ukraine. Mit diesem geht die Erkenntnis einher, dass die von vielen Experten für obsolet erklärten Grundaufgaben des Bündnisses wie etwa Abschreckung und die Inhalte von Artikel 5 zur kollektiven Verteidigung des Bündnisgebiets auch weiterhin relevant bleiben. Während lange vor allem Fragen des Krisenmanagements im Vordergrund standen, rücken die Beschlüsse des NATO-Gipfels von Cardiff vom September 2014 die Bündnisverteidigung wieder in den Vordergrund. In diesem Kontext hat auch der ehemalige NATO-Generalsekretär Rasmussen die Ukraine-Krise als „Weckruf“ für die gesamte Allianz bezeichnet.⁴ Innerhalb Europas haben diese Krisen die Bemühungen um die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verstärkt.

Inwiefern führten diese Entwicklungen – Wiederbelebung der GSVP und die Ukraine-Krise – bislang zu einer Stärkung oder einer (weiteren) Entfremdung innerhalb des transatlantischen Bündnisses?

- 2 | Robert Gates, „The Security and Defense Agenda (Future of NATO)“, 10.06.2011, <http://defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> [30.04.2015].
- 3 | Nikolas Busse, „Entfremdung im Bündnis“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.03.2011, <http://faz.net/aktuell/nato-entfremdung-im-buendnis-1610653.html> [30.04.2015].
- 4 | Anders Fogh Rasmussen, „Keynote Remarks at Atlantic Council’s Future Leaders Summit“, Newport (Wales), Atlantic Council, Rede, 04.09.2014, <http://atlanticcouncil.org/events/webcasts/future-leaders-summit-opening-and-keynote-remarks-by-anders-rogh-rasmussen> [30.04.2015].



Rückkehr einer Maschine der US Air Force aus Nordafrika: Die USA hatten wiederholt eine stärkere Beteiligung der EU am Libyen-Einsatz gefordert. | Quelle: Marc I. Lane, USAF, flickr ©️📷

INNERE UND ÄUSSERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DAS TRANSATLANTISCHE BÜNDNIS

Das transatlantische Bündnis steht seit einigen Jahren vor mehreren internen wie externen Herausforderungen. Diese entstehen durch fundamentale Veränderungen in seinem internationalen Umfeld: Zum einen bricht durch die Unberechenbarkeit Russlands ein wichtiger Pfeiler der europäischen Friedensordnung weg. Zum anderen unterscheiden sich die sicherheitspolitischen Präferenzen neuer Akteure des internationalen Sicherheitssystems wie Indien, China oder Brasilien von denen des transatlantischen Bündnisses.⁵ Eine weitere Herausforderung ist die in diesem Fall von Russland in der Ukraine angewandte neue „hybride“ Form der Kriegsführung, bei der weder Akteure noch ihre langfristigen Ziele in einem Konflikt klar zu definieren sind. Die bisherigen Sicherheitsstrategien von EU und NATO sind kaum auf diese neuartigen Formen der Kriegsführung ausgerichtet. Angesichts dieser gemeinsamen Herausforderungen ist eine enge transatlantische Zusammenarbeit unerlässlich. Gleichwohl ist nicht erst seit der Gates-Rede eine wachsende Enttäuschung, einige Beobachter sprechen gar

5 | Johannes Thimm, „Herausforderungen für das transatlantische Bündnis: Die Ukraine-Krise und die NSA-Affäre“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Nr. 50-51/2014, 02.12.2014, <http://bpb.de/apuz/197165> [30.04.2015].

von einer Entfremdung, zwischen den Partnern auf beiden Seiten des Atlantiks festzustellen:

1. Vertreter jenseits des Atlantiks bemängeln das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsperspektive. So hat die Libyen-Krise zum einen die sehr unterschiedlichen sicherheits- und außenpolitischen Perspektiven der

europäischen Länder, zum anderen aber auch die begrenzte Handlungsfähigkeit einzelner EU-Staaten aufgezeigt. Nach wie vor fehlten trotz der 2001 mit dem

Der EU-Sicherheitspolitik fehlt eine gemeinsame Strategie sowie der politische Wille, diese unabhängig von amerikanischer Unterstützung umzusetzen.

Vertrag von Nizza geschaffenen Grundlage für eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf EU-Ebene eine zeitgemäße gemeinsame europäische Sicherheitsstrategie, adäquate Instrumente sowie der politische Wille, eine solche Strategie auch unabhängig von umfassender amerikanischer Unterstützung umzusetzen. Daher hatten noch 2011 und 2012 nicht wenige Experten die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik im EU-Rahmen aufgegeben⁶ und für tot erklärt.

2. Die Vereinigten Staaten warfen den europäischen Verbündeten wiederholt vor, sich gerade bei militärischen Einsätzen davor zu scheuen, Führungsverantwortung zu übernehmen – selbst wenn es sich um Konflikte in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft handelte. Im Kontext des Libyen-Konfliktes forderten die USA wiederholt mehr europäische Beteiligung: Zwar hatten Frankreich und Großbritannien sowohl politisch als auch militärisch schnell eine Führungsrolle im Libyen-Einsatz übernommen, doch der Großteil der übrigen europäischen Verbündeten hielt sich zurück – letzten Endes beteiligten sich nur neun europäische Länder an dem internationalen Militäreinsatz. Rasch wurde deutlich, dass selbst die Bereitschaft zweier europäischer militärischer Schwergewichte wie Großbritannien und Frankreich allein nicht ausreichend war. Im März 2011 übernahm die NATO nach langem Ringen offiziell das Kommando über das militärische Vorgehen in Libyen. Damit hofften die Vereinigten Staaten, die Führungsrolle bei der Operation indirekt an Europa übergeben zu können. Der aktuelle US-Außenminister John Kerry forderte in seiner damaligen Funktion als Senator, dass insbesondere die europäischen

6 | Jan Techau, „Forget CSDP, It’s Time for Plan B“, Carnegie Europe, 26.08.2011, <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=45439> [04.05.2015].

NATO-Verbündeten mehr Engagement in Libyen zeigen sollten.⁷ Europa – so der Vorwurf der USA – verhalte sich zu sehr als Sicherheitskonsument und zu wenig als Sicherheitsproduzent. In vielen europäischen Hauptstädten konzentrierte man sich zu sehr auf zivile Elemente der Krisenbekämpfung und stütze sich in militärischen Einsätzen zu sehr auf die Kapazitäten der Vereinigten Staaten. Die Finanz- und Wirtschaftskrise habe diese Tendenz zur innereuropäischen Binnensicht verstärkt und bei vielen europäischen Ländern dazu geführt, langfristig angelegtes außenpolitisches Engagement gegenüber kurzfristigen innenpolitischen Kalkülen zurückzustellen.

3. Die USA fordern zudem ein stärkeres finanzielles Engagement der europäischen Partner in der Verteidigungspolitik. In seiner Rede verwies Robert Gates darauf, dass die USA 75 Prozent der finanziellen Lasten innerhalb der NATO zu schultern hätten. Nicht zuletzt aufgrund der Finanzkrise haben die meisten EU-Staaten ihre eigenen Verteidigungshaushalte mitunter deutlich reduziert. In Deutschland und Großbritannien wurden zum Beispiel für den Zeitraum von 2011 bis 2015 Kürzungen im Verteidigungshaushalt von bis zu acht Prozent verabschiedet; andere Länder wie Spanien senkten den Verteidigungshaushalt noch in weit drastischerem Maße. Insgesamt sind die Verteidigungshaushalte der europäischen Verbündeten von 2006 bis 2013 um rund ein Fünftel geschrumpft. Dies führte zu einer Vergrößerung der technologischen und militärischen Kluft zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten, die sich im Laufe der vergangenen Dekade noch vergrößerte. Initiativen zur verstärkten gemeinsamen Nutzung von Ressourcen und zur Vermeidung von Duplikationen wie *smart defence* haben diese Kluft nicht verringern können. Entsprechend drängten die USA ihre europäischen Verbündeten im September 2014 beim NATO-Gipfel in Wales dazu, sich zu der Zielvorgabe zu verpflichten, zwei Prozent ihres Haushaltes für Verteidigungsausgaben aufzuwenden. Man könne nicht im Verteidigungsfall auf die NATO-Mitgliedschaft zählen und die Verpflichtungen, die mit dieser einher-

Auf dem NATO-Gipfel in Wales forderten die USA ihre Bündnispartner auf, sich dazu zu verpflichten, zwei Prozent ihres Haushaltes für Verteidigungsausgaben aufzuwenden.

7 | „Libya and War Powers. Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 112th Cong, 2011“, Senate Hearing 112-89, Protokoll, <http://gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg68241/html/CHRG-112shrg68241.htm> [04.05.2015].

gehen, die restliche Zeit über ignorieren, hatte Präsident Obama bereits drei Monate zuvor auf einer Pressekonferenz in Polen erklärt.⁸

BEMÜHUNGEN ZUR STÄRKUNG EUROPÄISCHER KAPAZITÄTEN IM RAHMEN DER GSVP

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat im vergangenen Jahrzehnt ein grundlegender Wandel der amerikanischen Perspektive im Hinblick auf die Entwicklung einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stattgefunden: Anfangs hatten die USA, aber auch pro-atlantische Länder wie Polen die GSVP als Bedrohung für das transatlantische Verteidigungsbündnis interpretiert: Die GSVP sei ein Versuch, den hegemonialen Status der Vereinigten Staaten auszugleichen oder gar die Einigkeit unter den NATO-Bündnispartnern bewusst zu stören.⁹ Auch der damalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld warnte im Februar 2001 auf der Münchner Sicherheitskonferenz vor einer europäischen Duplikation des transatlantischen Verteidigungsbündnisses. Der damalige britische Premierminister Tony Blair hatte Mühe, erst der Clinton- und dann der Bush-Regierung bewusst zu machen, dass eine stärkere Verteidigungszusammenarbeit in Europa keine Gefährdung der NATO darstelle.

Heute wird die GSVP auf beiden Seiten des Atlantiks hingegen kaum mehr als Konkurrenzprojekt wahrgenommen. Seit einigen Jahren sind es vielmehr zunehmend die Vereinigten Staaten, die versuchen, ihre europä-

Anfangs skeptisch, versuchen die Vereinigten Staaten nun, ihre europäischen Bündnispartner von der Sinnhaftigkeit der Umsetzung einer europäischen Verteidigungskooperation zu überzeugen.

ischen Bündnispartner von der Sinnhaftigkeit der Umsetzung und Ausweitung einer europäischen Verteidigungskooperation zu überzeugen. Beispielsweise versuchten US-amerikanische Regierungsvertreter angesichts der anstehenden Wahlen in Großbritannien, die britischen Konservativen für eine europäische Verteidigungsstrategie zu gewinnen. Experten haben zudem in Washington einen Diskurswechsel festgestellt: hieß es früher in Dokumenten „die USA und ihre Alliierten“, ist nun verstärkt die Terminologie „die

8 | Barack Obama, „Remarks by President Obama and President Komorowski of Poland in a Joint Press Conference“, 03.06.2014, <https://whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/remarks-president-obama-and-president-komorowski-poland-joint-press-conf> [04.05.2015].

9 | Stanley R. Sloan, „The United States and European Defence“, The Institute for Security Studies of Western European Union, *Chaillot Paper* 39, 04/2000, S. 43 f., <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp039e.pdf> [21.05.2015].

USA und die EU“ zu finden, womit deutlich höhere Erwartungen an Europa impliziert werden. Ein Perspektivwechsel ist in dieser Hinsicht auch unter pro-atlantischen europäischen Ländern festzustellen: Polen ist in den vergangenen Jahren zu einem der größten Verfechter einer Stärkung der GSVP geworden und hat unter seiner EU-Ratspräsidentschaft 2011 wiederholt Initiativen für mehr europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich lanciert.

Eine wichtige Etappe zur Stärkung der GSVP war 2013 der Dezember-Gipfel der Staats- und Regierungschefs, bei dem diese sich nach einer fünfjährigen Pause erstmals wieder mit der Verteidigungspolitik befassten und ein Programm zur Wiederbelebung der GSVP beschlossen. Dieses Programm fokussiert allerdings zuvorderst die teilweise sehr technischen Fragen zur Fähigkeitsentwicklung und zur Stärkung der Verteidigungsindustrie (unter anderem durch Ausarbeitung von Normen und Zertifizierungsverfahren für Verteidigungsgüter). Pläne zu einem gemeinsamen, sicherheitspolitischen Weißbuch fanden keine Erwähnung, immerhin wurde aber die EU-Außenbeauftragte angewiesen, bis Juni 2015 eine Analyse der sicherheitspolitischen

Im Vorfeld des Gipfels hatten sowohl der NATO-Generalsekretär Rasmussen als auch die USA ihrerseits eine Stärkung der GSVP klar begrüßt, in der Hoffnung, die Handlungsfähigkeit der Verbündeten zu stärken.

Herausforderungen auszuarbeiten. Bemerkenswert: An verschiedenen Stellen betont die Gipfelerklärung die Notwendigkeit einer engen Abstimmung mit der NATO.¹⁰ Im Vorfeld des Gipfels hatten sowohl der NATO-Generalsekretär Rasmussen als auch die USA

ihrerseits eine Stärkung der GSVP klar begrüßt. Es scheint jedoch, als sei die US-amerikanische Politik weniger an dem „wie“ einer integrativeren Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa interessiert und mehr an dem Resultat, also schlicht an einer Stärkung der Handlungsfähigkeit seiner Verbündeten. So lassen sich in den Vereinigten Staaten von politischer Seite nur wenige Reaktionen nach dem Dezember-Gipfel 2013 finden.

Die Umsetzung der im Dezember 2013 beschlossenen Vorhaben erweist sich wie erwartet als schwierig; eine grundsätzliche Debatte, die zu einem gemeinsamen europäischen Sicherheitsverständnis führt, wird sich wohl erst ab Juni 2015 entfalten können.

10 | Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen – 19./20. Dezember 2013“, 20.12.2013, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/140268.pdf [04.05.2015].

Dennoch enthält die neue Dynamik in der GSVP bereits jetzt einige wichtige Elemente zur Stärkung auch des transatlantischen Bündnisses:

1. Die Maßnahmen zur Stärkung gemeinsamer Standardisierung und Zertifizierung sind ein wichtiger Schritt zur Herausbildung einer starken europäischen Industrie- und Verteidigungsbasis. Diese wiederum ist vonnöten, um langfristig die technologische Kluft zwischen Europäern und ihren amerikanischen Verbündeten zu schließen.
2. Die Entscheidung, die bislang noch niemals aktivierten Europäischen Schnellen Einsatzkräfte (*EU battle groups*) zu reformieren, um sie zumindest für zivil-militärische Missionen nutzbar zu machen, ist eine sinnvolle Ergänzung zu den militärischen Komponenten der NATO. Beachtenswert ist in diesem Kontext der Versuch, Übungen der *EU battle groups* mit NATO-Übungen zu verbinden: So soll sich die gemeinsame Battle Group der vier Visegrád-Länder an der großen *Trident Juncture*-Übung der NATO im Herbst 2015 beteiligen.¹¹

Insgesamt wird ein sicherheits- und verteidigungspolitisch starkes Europa von US-amerikanischer Seite heute als verlässlicher Partner und nicht mehr als Konkurrent innerhalb des transatlantischen Bündnisses wahrgenommen. Dies zeigt sich vor allen Dingen darin, dass die GSVP kaum noch in ihren Grundsätzen diskutiert wird. Vielmehr geht es zwischen den Bündnispartnern heute meist um Fragen der Ausgestaltung – etwa der Relevanz der Schaffung permanenter Kommandostrukturen innerhalb der GSVP. Schien also die Schaffung der GSVP vor 15 Jahren noch die Festigkeit der transatlantischen Beziehungen zu gefährden, könnte ihre Stärkung nun Garant für deren langfristige Stabilität sein.

DAS MANAGEMENT DER UKRAINE-KRISE ALS WENDEPUNKT?

Der ehemalige NATO-Generalsekretär Rasmussen bezeichnete den Ukraine-Konflikt als Weckruf für die Allianz.¹² Inwiefern ist nun die Rolle Europas in der Ukraine-Krise tatsächlich ein Neuanfang für die transatlantische Partnerschaft?

11 | Visegrád Group, „Visegrad Countries May Turn EU Battlegroup into Permanent V4 Rapid Reaction Force“, Atlantic Council, 03.07.2014, <http://atlanticcouncil.org/blogs/natosource/visegrad-countries-may-turn-eu-battlegroup-into-permanent-v4-rapid-reaction-force> [04.05.2015].

12 | Gates, Fn. 2.

Die USA und ihre europäischen Verbündeten sind von dem Konflikt in der Ukraine in durchaus unterschiedlicher Weise betroffen und betrachten diesen dementsprechend aus verschiedenen Blickwinkeln: Einige europäische Verbündete wie Frankreich oder Deutschland zwingt der Konflikt aufgrund ihrer engen wirtschafts- und energiepolitischen Verknüpfungen mit und eine unmittelbare Nachbarschaft zu Russland zu einem grundlegenden Politikwandel gegenüber Moskau. Für andere Bündnismitglieder, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu Russland befinden, besteht hingegen eine akute existenzielle Gefährdung. Dies gilt insbesondere für die baltischen Staaten, aber auch für Finnland, Polen oder Rumänien. Washington wiederum hat stärker die Implikationen auf das globale Kräfteverhältnis – beispielsweise auch in Asien – im Blick: Beobachter betonen, dass die USA Russland als mittelgroßen Spieler betrachten, der allerdings potenziell sowohl in Osteuropa als auch in Asien als Störfaktor wirken kann. Mit- hin analysiere Washington die Annexion der Krim oder den Krieg Russlands in der Ostukraine auch unter dem Gesichtspunkt, wie diese Ereignisse und die Reaktionen des Westens durch seine asiatischen Bündnispartner wahrgenommen werden.¹³



Auf dem NATO-Gipfel in Wales forderten die USA ein stärkeres finanzielles Engagement der europäischen Partner in der Verteidigungspolitik. | Quelle: Arron Hoare, MoD, flickr ©①③③.

13 | Jo Coelmont, „Cardiff: Birthplace of a new Transatlantic Narrative?“, *Security Policy Brief*, Nr. 57, 07/2014, <http://egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/07/SPB57-jo-Coelmont.pdf> [04.05.2015].

Zu Beginn der Krise befürchteten zahlreiche Experten, diese würde eher zu einer Vertiefung transatlantischer Missverständnisse denn zu einer Renaissance der Partnerschaft führen.¹⁴ Bis etwa zum Sommer 2014 waren oftmals – auch aus den Vereinigten Staaten – folgende Vorwürfe zu vernehmen: die Antwort der Europäer auf die russischen Aggressionen erfolge zu zögerlich, die EU sei nicht fähig, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen und lasse zudem im Konflikt die Führung vermissen. Diese Kritik zielte nicht zuletzt auch auf Deutschland, angesichts dessen wirtschaftlicher und politischer Stellung innerhalb der EU man ein stärkeres Engagement erwarte. Inzwischen weisen jedoch einige Entwicklungen auf einen Wandel der Dynamik innerhalb der transatlantischen Partnerschaft hin, wenngleich einige Grundprobleme weiterhin nicht vollständig ausgeräumt sind:

1. Erste Ansätze zur Entwicklung einer gemeinsamen sicherheitspolitischen Perspektive

Der Ukraine-Konflikt hat dazu beigetragen, die unterschiedlichen Perspektiven der europäischen Verbündeten zumindest einander anzunähern. Zum einen galt der Verteidigungscharakter des transatlantischen Bündnisses bei vielen Ländern vor der Ukraine-Krise als überholt; die Frage der Abschreckung schien kaum mehr eine Rolle zu spielen. Regelmäßige Mahnungen von Vertretern insbesondere der baltischen Länder, aber auch Polens, wurden oft als übertrieben abgetan. Wie der NATO-Gipfel in Cardiff zeigte, hat sich im Zuge von Russlands Aggression in der Ukraine ein bemerkenswerter Konsens im Hinblick auf die Beibehaltung des Abschreckungselementes und auf die Bündnisverteidigung offenbart.

Beachtlich ist auch die wachsende Einigkeit hinsichtlich einer Positionierung gegenüber Russland; die Kohäsion des Bündnisses hat in Folge der russischen Annexion der Krim zugenommen.¹⁵ Hier hat nach Ansicht gut informierter Beobachter seit Juni vergangenen Jahres ein Lernprozess stattgefunden – wie sich unter anderem an den Diskussionen im Rahmen des Europäischen Rates

14 | Stewart M. Patrick, „NATO: Suddenly relevant, deeply divided“, *The Internationalist*, 28.08.2014, Council on Foreign Relations, <http://blogs.cfr.org/patrick/2014/08/28/nato-suddenly-relevant-deeply-divided> [21.05.2015]; Jan Techau, „How to take the pains out of transatlantic relations“, Carnegie Europe, 24.06.2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55987> [21.05.2015].

15 | Thimm, Fn. 5.

Im Kontext der Ukraine-Krise ist es den europäischen Staaten gelungen, sich zumindest zeitweise auf eine gemeinsame Linie zu einigen.

ablesen lässt.¹⁶ Inzwischen geben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs kaum mehr Illusionen über Handlungslogik und internationale Verlässlichkeit der aktuellen russischen Regierung hin. Zumindest vorerst gelang es, sich bis zu einem gewissen Grade auf eine gemeinsame europäische Linie zu einigen und zumindest zeitweise diese Haltung vor nationale Wirtschafts- und Energieinteressen zu stellen. Oder wie der Europäische Ratspräsident Donald Tusk es nach dem Treffen der Staats- und Regierungschefs im Februar 2015 formulierte: „Es geht nicht allein um die Unabhängigkeit und die territoriale Unversehrtheit der Ukraine. Die gesamte geopolitische Ordnung in Europa seit 1989 steht auf dem Prüfstand.“¹⁷ Zumindest aktuell sieht es also danach aus, als ob die europäische Neigung zur Binnensicht nachlässt.

Zumindest vorerst gelang es, sich bis zu einem gewissen Grade auf eine gemeinsame europäische Linie zu einigen und zumindest zeitweise diese Haltung vor nationale Wirtschafts- und Energieinteressen zu stellen. Oder wie der Europäische Ratspräsident Donald Tusk es nach dem Treffen der Staats- und Regierungschefs im Februar 2015 formulierte: „Es geht nicht allein um die Unabhängigkeit und die territoriale Unversehrtheit der Ukraine. Die gesamte geopolitische Ordnung in Europa seit 1989 steht auf dem Prüfstand.“¹⁷ Zumindest aktuell sieht es also danach aus, als ob die europäische Neigung zur Binnensicht nachlässt.

Bemerkenswert ist in diesem Kontext auch die insgesamt recht ähnliche Perzeption Russlands in der europäischen und der amerikanischen Bevölkerung: 2014 hatten 71 Prozent der US-Amerikaner und rund 68 Prozent der EU-Bürger ein negatives Bild von Russlands Rolle in der Welt – wenngleich es nach wie vor durchaus bemerkenswerte innereuropäische Unterschiede gibt.¹⁸

2. Die Führungsbereitschaft der europäischen Verbündeten

Über Jahre hatten es die europäischen Staats- und Regierungschefs vermieden, sich auf ihren Treffen in Brüssel mit außenpolitischen Themen zu befassen. Nun haben sie die Lösung des Ukraine-Konfliktes erstmals zur Chefsache und damit zu einer absoluten Priorität ihrer Treffen erklärt.

Trotz aller anfänglichen Uneinigkeit hat Europa in der Ukraine-Krise zunehmend Führungsstärke bewiesen und in vielen Fragen eine entscheidende Vermittlerrolle wahrgenommen. Dies geschah zwar eher durch nationale Staats- und Regierungschefs – zuvorderst die

16 | Vgl. Peter Ludlow, „December 2014: A New Beginning? Juncker’s Investment Plan and Ukraine“, Preliminary Evaluation 2014/6, Euro-Comment, <http://eurocomment.eu/preliminary-evaluation-20146> [22.05.2015].

17 | Donald Tusk, „Presserklärung von Präsident Donal Tusk nach der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs“, 12.02.2015, <http://consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/02/150212-remarks-tusk-after-informal-euco/> [04.05.2015].

18 | The German Marshall Fund of the United States, „Transatlantic Trends: Key Findings 2014“, http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf [04.05.2015].

deutsche Bundeskanzlerin. Anders als in vergangenen Krisen – wie etwa beim Arabischen Frühling oder während des Libyen-Konflikts – handelten die Regierungschefs allerdings in offiziellem europäischen Mandat und auch in enger Abstimmung mit dem Europäischen Ratspräsidenten und der EU-Außenbeauftragten. In entscheidenden Etappen zur Beilegung des ukrainischen Konfliktes spielen europäische Akteure – und nicht US-Vertreter – die entscheidende Rolle. Die im EVP-Rahmen initiierte gemeinsame Mission der drei Außenminister des Weimarer Dreiecks im Februar 2014 nach Kiew zur Vermittlung zwischen Janukowitsch und

den Vertretern des Euromaidan ist hierfür ein Beispiel. Der im Rahmen der Vermittlungsmission erzielte Kompromiss war die Initialzündung für den Sieg der demokratischen Kräfte. Die zweite Minsker Vereinbarung zur Lösung des Ukraine-Konflikts, die auch in Washington als entscheidendes Instrument zur Beilegung der Krise gesehen wird, wurde unter Führung zweier europäischer Regierungschefs – Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel und Frankreichs Staatspräsident François Hollande – ausgehandelt. Die EU-Kommission spielte eine entscheidende Rolle in der Vermittlung beim Gaskonflikt zwischen beiden Ländern. Gleichzeitig haben die EU-Institutionen in bislang beispielloser Manier für einen EU-Drittstaat finanzielle und administrative Unterstützung gebilligt. Inoffiziell gilt die deutsche Bundeskanzlerin in der Krise als wichtigste Gesprächspartnerin sowohl Wladimir Putins als auch Petro Poroschenkos.

Zentral für die europäische Vorreiterrolle in der Ukraine-Krise ist die Tatsache, dass Deutschland die schon seit Langem von den USA geforderte Führungsrolle übernommen hat. Diese nimmt die Bundesrepublik in enger

Deutschland nimmt die Führungsrolle in der Ukraine-Krise in Zusammenarbeit mit anderen EU-Ländern wahr. Gleichzeitig erfolgt eine regelmäßige Koordination mit dem US-Präsidenten.

Zusammenarbeit mit anderen Ländern wie Frankreich, Großbritannien und Polen wahr. Gleichzeitig erfolgt eine regelmäßige Koordination mit dem amerikanischen Präsidenten. Über die Leitlinien für das weitere Vorgehen besteht Einigkeit: Umsetzung des Minsker Abkommens, Stärkung der OSZE-Mission.

3. Abstimmung bei der Wahl der Instrumente zur Beilegung der Krise

Sowohl bei der Wahl der zivilen Instrumente (Sanktionen) als auch der Frage einer möglichen militärischen Unterstützung der Ukraine gab es bislang eine recht enge Abstimmung zwischen den

USA und der EU. Einer der Gründe für die Effizienz des Sanktionsregimes¹⁹ gegenüber Russland ist die regelmäßige Abstimmung beider Seiten. Die wichtigsten Sanktionsschritte wurden meist parallel ausgeführt. Insgesamt hat die EU hier die geforderte Führungsrolle übernehmen können. Die beim Europäischen Ratsgipfel im März 2015 geäußerte politische Absichtserklärung, die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen an eine Erfüllung des Minsker Abkommens zu koppeln, zeigt zudem, dass die europäischen Verbündeten bereit sind, die gemeinsame Linie weiter aufrechtzuerhalten. Bislang haben die Skeptiker, die von einem Nachgeben der EU in der Sanktionsfrage und damit einem Auseinanderdriften beider Partner diesseits und jenseits des Atlantiks ausgingen, nicht Recht behalten. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es grundsätzlich durchaus Meinungsunterschiede bezüglich der Strategie gegenüber Russland gibt: Viele Länder wie Italien, Ungarn, Griechenland, Zypern oder die Slowakei sind keine Befürworter der Sanktionspolitik, andere wie Schweden, Polen oder die baltischen Staaten fordern eine härtere Haltung.



Konferenz zum Gemeinsamen Training 2014 in Oberammergau: Im Rahmen des Readiness Action Plan fanden gemeinsame Übungen von Truppen aus über 35 Ländern statt. | Quelle: Jesse Granger, U.S. Army Europe, flickr ©🇺🇸.

19 | Die gemeinsamen Sanktionen werden vielfach als machtvolleres Signal interpretiert, siehe Roland Freudenstein/Ulrich Speck, „The Renaissance of the West: How Europe and America Can Shape Up in Confronting Putin’s Russia“, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brüssel, 17.03.2015.

Bislang gibt es jedoch keinen schwerwiegenden Dissens bei der Frage nach militärischer Unterstützung der Ukraine: Bei der großen Mehrheit der Regierungschefs auf beiden Seiten des Atlantiks herrscht Einigkeit darüber, dass die Lösung des Konfliktes nur politischer Natur sein könne. Die Frage nach Waffenlieferungen ist auf beiden Seiten dennoch umstritten: Martin Dempsey, Chef der *Joint Chiefs of Staff* der US-Streitkräfte, und auch US-Außenminister Kerry haben sich beispielsweise noch Anfang März klar für Waffenlieferungen an Kiew ausgesprochen;²⁰ dabei können sie zumindest auf die schweigende Zustimmung einiger europäischer Verbündeter, konkret der baltischen Staaten und wohl auch Polens und Großbritanniens zählen. Für Frankreich und Deutschland bleiben Waffenlieferungen jedoch ein Tabuthema. Unklar ist noch, welche „roten Linien“ beide Seiten ziehen werden, bevor es zu einer Lieferung tödlichen militärischen Materials an die Ukraine kommt. Angriffe Russlands auf Charkiv oder Mariupol könnten zu einer Intensivierung der Debatte führen.

4. Die Frage der Lastenteilung

2014 wurden von den Alliierten beim NATO-Gipfel in Cardiff mehrere Maßnahmen zur Unterstützung der an Russland grenzenden NATO-Länder beschlossen. Dabei haben nach Angaben von Beobachtern europäische

Eine Reaktion auf die Ukraine-Krise war der Readiness Action Plan: Er umfasst die Stärkung von Rückversicherungsmaßnahmen und die Erhöhung der Reaktionsfähigkeit der Allianz.

Vertreter, insbesondere Deutschland, die Beschlüsse entscheidend mitgeprägt.²¹ Ein zentrales Element als Reaktion auf die Ukraine-Krise war die Verabschiedung des so genannten Readiness Action Plans (RAP): Dieser umfasst zum einen die Stärkung von Rückversicherungsmaßnahmen; dazu gehören die Luftüberwachung im Baltikum, mehr Marineüberwachung und gemeinsame Übungen. Zum zweiten will die Allianz ihre Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit erhöhen. Dies soll auch in größerem Rahmen als bisher möglich sein, unter anderem auch durch die Stärkung ihrer regionalen Hauptquartiere. Ein zentrales Element ist zudem die Reform der schnellen Reaktionskräfte, unter anderem soll eine bis zu 4.000 Mann starke, besonders schnelle Eingreiftruppe, die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) aufgebaut werden. Das Konzept soll spätestens 2016 beim NATO-Gipfel in Warschau stehen.

20 | Vgl. *Europe Diplomacy & Defence*, Nr. 775, 04.03.2015.

21 | Claudia Major, „Die strategische Anpassung der Nato“, *SWP-Aktuell* 20, 02/2015, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A20_mjr.pdf [04.05.2015].

Der Cardiff-Gipfel zeigte zwar altbekannte Reflexe, Konfliktlinien und die Grenzen der militärischen Einsatzbereitschaft einiger europäischer Verbündeter auf, offenbarte aber auch eine Tendenz zu mehr europäischer Bereitschaft, auch die militärischen Lasten der Allianz verstärkt mitzutragen. Innerhalb der Allianz gibt es keinen Konsens zu der Frage einer dauerhaften Stationierung von NATO-Truppen in den baltischen Ländern. Während die baltischen Staaten und Polen einen solchen Schritt befürworten, lehnen Deutschland und die Mehrheit der europäischen NATO-Mitgliedsländer eine dauerhafte Stationierung ab. Die USA verlegten daher im März dieses Jahres bereits 3.000 Soldaten in die baltischen Länder, um in den kommenden Monaten mehrere Übungen durchzuführen. Bei einem vielbeachteten Besuch von Präsident Obama in Estland erklärte dieser, dass die Sicherheit der baltischen Länder genauso wichtig wie diejenige von Paris, Berlin und London sei.



Bei einem vielbeachteten Besuch von Präsident Obama in Estland 2014 erklärte dieser, dass die Sicherheit der baltischen Länder genauso wichtig wie diejenige von Paris, Berlin und London sei. | Quelle: Johan Viirik, flickr ©🇺🇸.

Gleichzeitig zeigten die europäischen Verbündeten bei dem Aufbau der VJTF eine verstärkte Bereitschaft, militärische Last mitzutragen: Deutschland wird in diesem Jahr die Führung der neuen Task Force übernehmen, ihren Aufbau entscheidend mitgestalten und sowohl finanziell als auch materiell bei den übrigen Maßnahmen

eine wichtige Rolle spielen.²² Danach werden andere europäische Verbündete die Truppe führen. Zudem werden sich europäische Partner in überproportional hohem Maße an der Stärkung der regionalen Stützpunkte der NATO in Mittelost- und Südosteuropa beteiligen.

Im Augenblick ist es noch zu früh, den Einfluss des Ukraine-Konfliktes auf die transatlantische Partnerschaft endgültig abzuschätzen. Bislang scheint es jedoch, dass – anders als viele Experten es noch in der ersten Jahreshälfte 2014 vermuteten – der Konflikt das Bewusstsein für die transatlantische Partnerschaft im Sicherheitsbereich zumindest vorübergehend wieder gefestigt hat.

Die wieder gewachsene Attraktivität des Bündnisses zeigt sich auch in den Diskussionen in Schweden und Finnland im Hinblick auf den eigenen Neutralitätsstatus. Zwar scheint ein Beitritt beider Länder in den kommenden Jahren unwahrscheinlich, aber die Unterzeichnung von Abkommen (*host nation support agreements*) beider Länder im Vorfeld des Cardiff-Gipfels²³ ist ein Schritt hin zu engerer Kooperation und zeigt das große Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit dem transatlantischen Bündnis.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Ob die Fortentwicklung der GSVP und insbesondere die Ukraine-Krise mittelfristig zu einer transatlantischen Partnerschaft auf Augenhöhe und tatsächlich zu einer von vielen geforderten anhaltenden Renaissance des transatlantischen Bündnisses im Sicherheitsbereich führen wird, wird wohl von mehreren Faktoren abhängen. Viele Etappen bedürfen in den kommenden Jahren allerdings eines langen Atems:

Zunächst wird es darauf ankommen, den von europäischer Seite bisher eingeschlagenen Kurs gegenüber der Ukraine und Russland fortzuführen, also die Sanktionspolitik strikt an die Erfüllung des Minsker Abkommens zu koppeln und eine weitgehend einheitliche Position zu wahren. Es wird weiterhin europäischer und deutscher Führung sowie in der

Es wird weiterhin europäischer Führung sowie in der Frage der generellen Strategien gegenüber Russland einer engen Abstimmung der Bündnispartner bedürfen.

22 | Ebd.

23 | NATO, „Finland and Sweden sign Memorandum of Understanding with NATO“, 05.09.2014, <http://aco.nato.int/finland-and-sweden-signing-a-memorandum-of-understanding-with-nato-for-operational-and-logistic-support.aspx> [04.05.2015].

Frage der generellen Strategien gegenüber Russland und auch der Waffenlieferungen an die Ukraine einer engen Abstimmung der Bündnispartner bedürfen. Es bleibt darüber hinaus abzuwarten, ob sich diese Tendenz zur europäischen Führung verstetigt und auch personelle und politische Wechsel in zentralen EU-Ländern überdauert. Ob Europa in diesem Konflikt auch künftig die Führungsrolle übernimmt, wird letztlich von der Bereitschaft aller europäischen Verbündeten abhängen, weiterhin an einem Strang zu ziehen. Mehrere Mitgliedstaaten, die in starker wirtschafts- oder energiepolitischer Verflechtung mit Moskau stehen und sich in ihrer Sicherheit nicht unmittelbar von Russland bedroht fühlen, wie etwa die Slowakei, Zypern, Griechenland, Ungarn oder Italien, tragen diesen Kurs im Augenblick eher widerwillig mit.

Auf der anderen Seite wird eine wie auch immer geartete Präsenz – zumindest aber eine durch verstärkte Übungen an der nordöstlichen Flanke der NATO – in den kommenden Jahren von zentraler Bedeutung sein. Die Garantie der Sicherheit der Nordostflanke der NATO wird ein zentraler Prüfstein für die Glaubwürdigkeit des Bündnisses und damit auch für die transatlantische Partnerschaft an sich sein.

Auf Dauer ist eine transatlantische Partnerschaft auf Augenhöhe nicht nur durch politische Führung, sondern auch durch die Umsetzung der Beschlüsse von Cardiff im militärischen Bereich notwendig. Dazu gehört nach Ansicht vieler Experten die Umsetzung des Zwei-Prozent-Ziels hinsichtlich der Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Verteidigungsausgaben. Bislang hält sich der Enthusiasmus der europäischen Verbündeten allerdings in

Grenzen: Unmittelbar nach dem Ende des Gipfels begann diesseits und jenseits des Atlantiks eine umfassende Debatte darüber, wie verbindlich das Bekenntnis zum Zwei-Prozent-Ziel sei. Polen und Estland, die für

Ein Testfall für die europäischen Verbündeten ist die Umsetzung des Readiness Action Plan und speziell auch der schnellen Eingreiftruppe.

2016 eine Anhebung ihrer Verteidigungsetats anstreben, bilden hier eine Ausnahme. Ein Testfall für die europäischen Verbündeten ist die Umsetzung des Readiness Action Plan und speziell auch der schnellen Eingreiftruppe. Damit wird wohl ein langfristiger Prozess des Umbaus nationaler Streitkräfte einhergehen müssen. Gleichzeitig wird die Allianz den schweren Spagat zwischen den neuen Aufgaben, die sie in ihrem strategischen Konzept von 2010 definiert hat, und den klassischen Sicherheitsaufgaben, deren Relevanz sich in der aktuellen Krise nochmals gezeigt hat, machen müssen.

Wie der neue NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg Ende März vor dem EP betonte, stehen die NATO und die EU in den kommenden Jahren vor gemeinsamen Herausforderungen: Antworten auf neue Formen der Kriegsführung, Stärkung von Widerstandsfähigkeit und Stabilität der NATO-Partner sowie die Erhöhung europäischer Investitionen im Verteidigungsbereich.²⁴ Darüber hinaus bedarf es einer engen Abstimmung zwischen beiden Seiten bei der Konzeption einer gemeinsamen Strategie gegenüber Russland.

Ein zentrales Aufgabenfeld wird daher die Verbesserung der EU-NATO-Beziehungen sein – trotz der bekannten Probleme wie der Türkei-Zypern-Problematik. Einige Stimmen fordern ein politisches Signal in Form einer gemeinsamen, offiziellen Erklärung zur Vertiefung der Beziehungen bei einem der kommenden Gipfeltreffen.²⁵ Wichtiger wäre jedoch eine enge Zusammenarbeit bei konkreten Projekten: Gerade bei der Frage nach dem Umgang mit neuen Herausforderungen, wie etwa mit hybrider Kriegsführung, gibt es einen erhöhten, transatlantischen Abstimmungsbedarf. Treffen zwischen NATO- und EU-Vertretern zu diesem Thema Ende März waren ein erster Schritt in diese Richtung.

Die Stärkung der GSVP wäre ebenfalls ein wichtiges Element, um Europa dauerhaft zu einem Verbündeten auf Augenhöhe zu machen. Bereits im Juni wäre eine Einigung auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen ein wichtiger Baustein, um jenseits der Ukraine-Krise auch künftig kohärentes, europäisches Handeln zu gewährleisten. Die Stärkung der Bemühungen zur Schaffung gemeinsamer militärischer Kapazitäten, gerade im baltischen Raum, wäre ebenfalls ein wichtiges Signal.

Zahlreiche Beobachter halten zudem Deutschlands Engagement für einen entscheidenden Faktor im Hinblick auf eine funktionsfähige transatlantische Partnerschaft. Eine aktive Rolle Deutschlands, insbesondere im militärischen Bereich bei der Umsetzung des Readiness Action Plan, aber auch auf politischer Ebene, erscheint von immenser Bedeutung.

Die Erneuerung des transatlantischen Sicherheitsbündnisses wird auch von einer engen Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen abhängen. Experten werten den erfolgreichen Abschluss

24 | Europe Diplomacy & Defence, Nr. 783, „NATO and EU must raise three challenges together, says Stoltenberg“, 01.04.2015.

25 | Freudenstein/Speck, Fn. 19.

eines transatlantischen Freihandelsabkommens als einen entscheidenden Aspekt für die Vertiefung der transatlantischen Beziehungen.²⁶ Jenseits des ökonomischen Mehrwertes wäre es ein politisches Projekt mit unschätzbaren Signalwirkung und mit Auswirkungen auch auf die Festigkeit des internationalen Bündnisses. Die Politik ist sich der herausragenden Bedeutung des Abkommens durchaus bewusst; sie setzte sich wiederholt das Ziel, die Verhandlungen mit den USA trotz aller Hindernisse noch in diesem Jahr abzuschließen.

Angesichts der zahlreichen gemeinsamen Herausforderungen scheint darüber hinaus ein regelmäßiger Austausch zwischen den Partnern notwendig, um die Zusammenarbeit im Bündnis dauerhaft zu stärken.

Die genannten Schritte könnten langfristig zur zuletzt häufig beschworenen „Renaissance“ des transatlantischen Bündnisses beitragen. Die Ansätze zur Wiederbelebung der GSVP sind noch zu neu, um sich bereits jetzt auf das transatlantische Bündnis auszuwirken. Langfristig hätte diese Entwicklung jedoch das Potenzial, das Bündnis nachhaltig zu stärken. Hingegen scheint die gemeinsame Bewältigung der Ukraine-Krise heute schon zu einer Festigung des Bündnisses beizutragen – trotz der nach wie vor verbreiteten Skepsis vieler Experten. Dieser Positivtrend ist jedoch nicht unumkehrbar; ein Scheitern bei der Bewältigung der Ukraine-Krise wäre ein schwerer Schlag für das Bündnis als Ganzes.

26 | Judy Dempsey, „Entering 2015, Europe Is Losing America“, Carnegie Europe, 19.12.2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=57569> [22.05.2015].