

Durch Provokationen geeint - Der NATO-Gipfel von Brüssel

Vom Beistand zum Widerstand?

Einheit und Beistand sind zwei Kernelemente der Zusammenarbeit innerhalb der North Atlantic Treaty Organization (NATO). Im Vorfeld zum Gipfeltreffen am **11. und 12. Juli 2018 in Brüssel** schien der Grundgedanke des Beistands jedoch erheblichen Belastungen ausgesetzt. Im Kontext der zunehmend divergierenden außenpolitischen Positionen zwischen Europa und den USA, ausgelöst durch zahlreiche Alleingänge der amerikanischen Regierung in Bereichen des Handels, der Klimapolitik und der internationalen Diplomatie in den vergangenen Monaten, schien nun auch die Einigkeit der multilateral angelegten NATO-Allianz ins Wanken zu geraten. Dazu bedurfte es nicht viel: Gelang es Präsident Trump erneut, bereits vor dem Gipfel mit dem Diskurs über die seiner Meinung nach ungerechte Lastenteilung innerhalb des Bündnisses sein Monothema zu setzen. Donald Trump beanstandet seit längerem die seiner Meinung nach zu niedrigen Verteidigungsausgaben der Europäer, insbesondere der Deutschen, und ließ kurz vor seinem Reiseantritt nach Brüssel über Twitter verlauten: „Die USA gibt ein Vielfaches jedes anderen Landes aus, um Schutz zu gewährleisten. Dies ist unfair gegenüber dem amerikanischen Steuerzahler“. Damit machte er gegenüber seinen Wählern zu Hause sicherlich wieder einen Punkt, provozierte jedoch noch vor Beginn des Gipfels die meisten der übrigen Gipfelteilnehmer.

Hintergrund dieser Aussage ist die „**Zwei-Prozent-Zielvorgabe**“, die auf dem NATO-Gipfel 2014 in Wales beschlossen wurde und mit der sich die Mitgliedsstaaten verpflichten, ihre Verteidigungsausgaben bis 2024 auf mindestens zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu erhöhen, um „ihre NATO-Fähigkeitsziele zu erreichen und Fähigkeitslücken der NATO zu schließen“. Mit einem Blick auf die Prozentzahlen haben

2017 lediglich vier der neunundzwanzig Länder dieses Ziel erreicht, darunter die USA (3,57 Prozent), gefolgt von Griechenland (2,36 Prozent), dem Vereinigten Königreich (2,12 Prozent) und Estland (2,08 Prozent). Im Vorfeld des Gipfels drohte daher eine Engführung der Debatte auf die Ausgaben. Wie wenig zielführend das in der Sache sein kann, zeigt das Beispiel Griechenlands: Nicht allein gestiegene Ausgaben im Verteidigungsetat führten dazu, dass Helas das Zwei-Prozent-Kriterium einhalten konnte, sondern vorrangig die massiven Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben im Zuge der Schuldenkrise.

Zwischen der nahezu dogmatischen Festhaltung an dem Zwei-Prozent-Kriterium und der tatsächlichen Notwendigkeit, mehr Geld in die Hand zu nehmen, um das Bündnis leistungsfähig zu halten, ist daher zu unterscheiden. Die Bundesregierung hatte bereits im Vorfeld erklärt, den Verteidigungsetat bis 2025 auf 1,5 Prozent aufstocken zu wollen. Merkel bekräftigte Sie habe gegenüber den anderen NATO-Staaten und insbesondere gegenüber den USA „für Deutschland deutlich gemacht, dass wir wissen, dass wir mehr tun müssen und das ja auch seit geraumer Zeit tun die **Trendwende** ist längst eingeleitet“. Hingegen gilt auch hierbei das Beispiel der Bundesrepublik im umgekehrten Sinne: Angesichts des Wirtschaftswachstums und einer guten Haushaltslage wird Deutschland bereits jetzt mehr Geld ausgeben, als es die reinen Prozentzahlen suggerieren. Bei einer Fixierung auf die Zwei-Prozent-Vorgabe müsste Berlin 2024 allein 75 Milliarden Euro in die Verteidigung investieren.

Völlig unterbelichtet bleibt bei der derzeit geführten Debatte die banale Feststellung, dass allein mit der Erhöhung des Verteidigungsetats nicht automatisch ein effizienterer und zielgerichteter Einsatz der Mittel einhergeht. Ein Einwand, der bereits beim

vielzitierten Gipfel von Wales dazu führte, dass zahlreiche Experten die absolute Geltung der Zwei-Prozent-Vorgabe kritisierten und forderten diese mit Effizienz- und Output-Kriterien zu verknüpfen.

Trotz des internen Widerstands durch den größten Bündnis-Partner USA, der den eigentlichen Beistandsgedanken der Mitgliedsstaaten auf die Probe stellte, betonten europäische und nationale Politiker im Vorfeld zum NATO-Gipfel die weiterhin **zentrale Rolle Europas** in der globalen Sicherheit und Verteidigung. Der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, entgegnete seinem Namensvetter in direkter Ansprache auf seine wiederholte Kritik an den Europäern, dass Amerika „keinen besseren Alliierten als Europa habe“. Auch der deutsche Bundespräsident Walter Steinmeier rief zu einer selbstbewussten Haltung Europas auf und ermutigte, selbst Verantwortung zu übernehmen. Das Treffen Trumps mit Russlands Präsident Vladimir Putin kurz nach dem NATO-Gipfel zeigte erneut, dass diese selbstbewusste Haltung Europas notwendig ist, wenn es um das zunehmend unberechenbare Verhalten des amerikanischen Präsidenten auf der internationalen Bühne geht. Eine vorherige Einschätzung des Ausgangs der Vieraugen-Gespräche in Helsinki zwischen Russland und Amerika erschien, ähnlich wie beim NATO-Gipfel, fast unmöglich. Aufgrund des historisch angespannten Verhältnisses zwischen beiden Ländern ist ihr Zusammenkommen zunächst als positiv zu bewerten, jedoch standen viele die globale Sicherheit betreffende Themen, wie zum Beispiel der Ukraine-Krieg und mögliche Zugeständnisse der USA an Russland, auf der Tagesordnung.

Die Agenda des Gipfels

Die nahezu durchgängige Dominanz der „Zwei-Prozent-Debatte“ überschattete die übrigen fünf thematischen Tagesordnungspunkte, die in Brüssel gleichermaßen besprochen werden sollten. Wie der NATO-Generalsekretär auf der Pressekonferenz am Vortrag des Gipfels erläuterte, standen außerdem (1) Abschreckung und Verteidigung, (2) Stabilität und Terrorismusabwehr, (3) die Partnerschaft zwischen der Europäischen

Union (EU) und NATO, (4) die Modernisierung der Allianz, (5) gemeinsame Werte und (6) die bereits genannte Lastenaufteilung auf der Tagesordnung.

Im Rahmen der Abschreckung und Verteidigung **(1)** wurde das Verhalten Russlands Gegenstand der Diskussionen, dass die Sicherheit und Stabilität in der Schwarzmeerregion und darüber hinaus durch seine Einflussnahme gefährdet. Amerika hat in diesem Zusammenhang die „Readiness“-Initiative ins Spiel gebracht, die ermöglichen soll, dass bis 2020 die NATO-Staaten 30 Kampftruppenbataillone, 30 Staffeln Kampfflugzeuge und 30 Kampfschiffe innerhalb von 30 Tagen einsetzen können (4x30). Unter dem Punkt der Terrorismusabwehr **(2)** bezogen sich die Bündnispartner primär auf die Rolle der NATO im Mittelmeerraum, die Stabilisierung der Region und die damit einhergehende Eindämmung der Migration. Das Konzept der militärischen Mobilität, das im Vorfeld des Gipfels vermehrt Erwähnung fand, wurde im Rahmen der EU-NATO Partnerschaft **(3)** besprochen. Hier kann Europa einen bedeutenden Beitrag in der schnelleren Bereitstellung und Verlagerung von Truppen und Kriegsgerät innerhalb des Kontinents leisten. Eine Modernisierung **(4)** des Bündnisses soll unter anderem durch die Schaffung zweier neuer Kommando-Strukturen angestoßen werden, eines davon in Norfolk, Virginia, und das zweite im deutschen Ulm. In puncto gemeinsamer Werte **(5)** mussten die NATO-Vertreter in Brüssel, ausgelöst durch die kritischen Äußerungen des amerikanischen Präsidenten, zukünftige Formen der Zusammenarbeit überdenken und sich auf die Grundwerte der Gemeinschaft besinnen. Um drei Hauptaspekte drehten sich schließlich die Debatte um die Lastenaufteilung **(6)**: die umstrittenen Verteidigungsausgaben, Fähigkeiten und Beiträge zu Operationen der Staaten.

„Ein Meilenstein der Partnerschaft“

Als „Meilenstein der Partnerschaft“ bezeichnete Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, die **gemeinsame EU-NATO Erklärung**, die kurz vor dem Beginn der Zusammenkunft in Brüssel von

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JULI 2018

DR. HARDY OSTRY

JOHANNA FLEGER

Tusk, Stoltenberg und Juncker unterzeichnet wurde. Seit dem letzten gemeinsamen Dokument, das auf dem NATO-Gipfel 2016 in Warschau verabschiedet wurde, zeigt die Erneuerung der Verpflichtungen der beiden Partner, dass die NATO weiterhin der Grundpfeiler der globalen Sicherheitskooperation ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der zurzeit in Turbulenzen geratenen transatlantischen Beziehungen ist es umso wichtiger, sich auf die Ursprünge des Bündnisses zurückbesinnen, das Sicherheit und Freiheit seiner Mitglieder garantiert. Während europäische Initiativen wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) gleichermaßen vorwärts gebracht und unterstützt werden müssen, sollte der europäische Pfeiler innerhalb der NATO, und dadurch das transatlantische Verhältnis, weiter gestärkt werden. „Our citizens are simply safer if we work together. This is what today's Joint Declaration is all about“, brachte es Juncker auf den Punkt.

Die Schlusserklärung des Gipfels

Bereits am Abend des ersten Gipfeltages veröffentlichten die NATO-Staaten eine gemeinsame Erklärung. Die darin enthaltenen Äußerungen über die zuvor viel diskutierten **Verteidigungsausgaben** beschränkten sich auf eine Bestätigung der Verpflichtungen von Wales 2014 und somit eine Anhebung der Verteidigungsausgaben bis 2024 auf zwei Prozent des BIP. An zweiter Stelle folgten Verlautbarungen der NATO-Länder zu **Russland**, die die Dringlichkeit, als Bündnis eine klare Position beziehen zu müssen, widerspiegeln. Ohne Umschweife erklärt die Allianz kritisch, dass das vergangene und aktuelle Verhalten Russlands wie die Annexion der Krim mit den „Werten, Prinzipien und Verpflichtungen“ der NATO breche und dadurch „Stabilität und Sicherheit verringere“. Diesen Worten folgen nun Taten wie eine verstärkte Verteidigungshaltung im Osten des Bündnisses, ohne dabei eine Konfrontation gegenüber Russland eingehen zu wollen. Darüber hinaus bekräftigten die NATO-Staaten ihre Bereitschaft, den **internationalen Kampf gegen den Terrorismus** zu unterstützen. Dies trage zu allen drei Kernzielen der Allianz bei: kollektive Verteidigung, Krisenmanagement, und

kooperative Sicherheit. Weitere Beschlüsse des Gipfels beinhalten unter anderem den Ausbau von **Cyberabwehr-Initiativen**, die Einführung einer **Trainingsmission im Irak** und einer Einladung zu Beitrittsgesprächen **Mazedoniens**.

Stärkung der Zusammenarbeit

Neben den konkreten Beschlüssen der NATO-Staaten-Vertreter sendete das Bündnis im Rahmen des zweitägigen Gipfeltreffens einige übergreifende Signale an die Partnerländer. Bereits die Abschlusserklärung am Mittwochabend unterstrich, im Zusammenhang mit einem Aufruf Russlands, seine Truppen aus dem Osten des Landes abziehen, die territoriale Unverletzlichkeit der **Ukraine**. Auch am darauffolgenden Tag bekräftigte Generalsekretär Stoltenberg in einem Pressestatement mit dem ukrainischen Präsidenten Petro Poroshenko die feste Unterstützung der NATO für die Souveränität der Ukraine und sprach von einer Mitgliedschaft im Bündnis als langfristiges Ziel. Auch gegenüber dem georgischen Präsidenten Giorgi Margvelashvili schlug Stoltenberg positive Töne an: „We are impressed by the progress you are making on reforms“. **Georgien** sei auf dem besten Weg in Richtung NATO-Mitgliedschaft und wird ermutigt, seine Reformanstrengungen fortzuführen.

Allumfassender bekräftigt die Abschlusserklärung des Gipfels in Brüssel die grundlegende **Partnerschaft zwischen der EU und NATO**, die bedeutend zur Förderung von Frieden und Stabilität im euroatlantischen Raum beitrage. Nichtsdestotrotz seien Projekte zur Stärkung einer Europäischen Verteidigung wichtig, solange diese nicht zu Duplikationen der Sicherheitsstrukturen führen und transatlantische Komplementarität sicherstellen.

Rückkehr zum Beistand?

Die Twitter-Tiraden Trumps ließen im Vorfeld zum NATO-Gipfel das Schlimmste vermuten: eine Schwächung des Staatenbündnisses durch die Infragestellung der Einigkeit der Partnerstaaten. Besonders Trumps Aussage „Deutschland sei ein Ge-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JULI 2018

DR. HARDY OSTRY

JOHANNA FLEGER

fangener Russlands“ während eines Frühstückstreffens mit dem NATO-Generalsekretär stieß selbst bei einem Großteil der Demokraten sowie einigen Republikanern im amerikanischen Senat auf heftige Kritik. Als dann am Abend des ersten Gipfeltages protokollkonform eine **Abschlussklärung** der neunundzwanzig Staaten der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, machten Schlagzeilen wie „Kein Eklat bei Treffen in Brüssel“ die Runde und Stimmen, die beinahe enttäuschend über die vorhersehbaren Gipfel-Ergebnisse berichteten.

Kehrt das Bündnis somit von dem sich einschleichenden Widerstand in der transatlantischen Kooperation zum gegenseitigen Beistand der Partner zurück? Trotz des Optimismus nach den ersten Stunden der Verhandlungen in Brüssel bestätigten sich am Morgen des zweiten Gipfeltages die Erfahrungen der vergangenen Monate: **Alleingangsdrohungen** des amerikanischen Präsidenten waren zu erwarten. Ungeachtet des zuvor versöhnlichen Tons drohte Trump am Donnerstagmorgen mit „schwerwiegenden Konsequenzen“, falls die Mitglieder der Allianz nicht unverzüglich ihren Verteidigungsetat erhöhten. Daraufhin wurden die eigentlich geplanten Gespräche über die Ukraine, Georgien und Afghanistan durch eine eilig einberufene Sondersitzung unterbrochen. Die Lage beruhigte sich jedoch schnell und auf der anschließenden Pressekonferenz bekundete Trump die Verpflichtungen Amerikas gegenüber der NATO und seinen Glaube an das Bündnis.

Eine Berg- und Talfahrt

Die schillerndste Figur des Gipfels war mit Sicherheit der amerikanische Präsident Donald Trump. In den Wochen und Tagen vor der eigentlichen Zusammenkunft der NATO-Staaten feuerte er die Diskussionen über die transatlantische Kooperation regelmäßig an, und auch während des Gipfels sorgte Trump mit seinen meist über Twitter kommunizierten Äußerungen für eine **Berg- und Talfahrt** der Gefühle. Die intern anfeindenden Äußerungen des Präsidenten, in dessen Mittelpunkt zumeist die deutschen Verteidigungsausgaben standen, verhielten sich diametral zu der vom Bündnis stets ange-

strebten Einigkeit. Sich als globaler Sicherheitsgarant verstehend, verkörpert die NATO Stabilität und Struktur. Trump hat mit seinen kritischen Aussagen an diesem etablierten Gefüge des Bündnisses gerüttelt, indem er unangenehme Diskussionen, beispielsweise über Verteidigungsausgaben, die die nationale Souveränität der Staaten berühren, wiederholt aufgebracht hat.

Dennoch steckt hinter provokanten Tweets und angedrohten Alleingängen womöglich eine treibende Kraft mit dem Potential, die NATO-Allianz voranzubringen. In Zeiten der wachsenden Sicherheitsbedrohungen durch Terrorismus, Cyberattacken und Hegemonialbestrebungen anderer Länder, ist die Aufgabe eines internationalen Verteidigungsbündnisses keine einfache. **Einigkeit und Zusammenhalt** zwischen den kooperierenden Partnern sind hierbei zweifellos Voraussetzungen für die Glaubwürdigkeit der NATO. Gleichzeitig muss es jedoch gelingen, innerhalb der zu wahrenen Geschlossenheit der Allianz, aktuelle Herausforderungen zu debattieren und sich an die rapide verändernden Sicherheitslagen anzupassen. Durch sein nahezu brüskes und die Einheit in Frage stellendes Verhalten hat das amerikanische Staatsoberhaupt den diesjährigen Gipfel aus der Reserve gelockt. So hat die Intensität der Diskussion über das zwei-Prozent-Ziel zu einer erneuten Bestätigung bereits festgesetzter Ziele geführt, den Druck auf die Staaten der Allianz verstärkt, ihre selbst gesetzten Vorgaben schnellst möglichst in die Tat umzusetzen. Auch in Zukunft wird sich die NATO regelmäßig kritischen Fragen stellen müssen, denn mit einer immer komplexer werdenden Sicherheitslage steigen die Anforderungen aller Seiten an das Bündnis. Der amerikanische Präsident ist ein Faktor, der durch seine unberechenbaren Handlungen am Zusammenhalt der Staaten rüttelt, ihn damit aber auch stärken kann.

Somit schien der diesjährige NATO-Gipfel zunächst von einer Atmosphäre des internen **Widerstands** geprägt. Ein permanentes Wechselspiel der Zuversicht und erneut aufkeimenden Spannung durchzog das Treffen der Staaten-Vertreter. Letztlich demonstrierte das Bündnis Geschlossenheit und

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JULI 2018

DR. HARDY OSTRY

JOHANNA FLEGER

Kohärenz, indem vergangene Entscheidungen bestätigte wurden und vorausgegangene Ziele weiterverfolgt werden. Der französische Präsident Emmanuel Macron fasste die Gipfelergebnisse zusammen, indem er erklärte: "Ich denke, dass die NATO als vielfach gestärkt aus den letzten Tagen hervorgegangen ist". Auch NATO Generalsekretär Stoltenberg lobte das Gipfel-Treffen und betonten die anhaltende Bedeutung der Allianz. So sprach Stoltenberg in seinem finalen Pressestatement: "Unsere Entscheidungen in Brüssel zeigen, dass Europa trotz der sich verändernden Welt zusammenhalten und gemeinsam handeln" kann. Darauf kam es letztlich an: auf offene Diskussionen, einen konkreten Fahrplan für die Zukunft und eine klare, abschließende Botschaft. Alle drei Punkte und darüber hinaus ein Auf und Ab der Debatten, konnte der diesjährige Gipfel liefern.