

(Dieser Text erschien in englischer Originalfassung „From Wales to Warsaw“.
Übersetzung: RedKey Translations, siehe <http://www.kas.de/wf/en/33.42717/>)



Von Wales nach Warschau: Die neue Normalität der NATO?

Aylin Matlé | Alessandro Scheffler Corvaja

Zum Mitnehmen

- Die 2014 ausgebrochenen Krisen an der Ost- und der Südflanke der NATO bestehen weiter und haben die Sicherheitslandschaft in Europa dauerhaft verändert. Nach den im *Readiness Action Plan* niedergelegten Sofortmaßnahmen, auf die sich die Alliierten im vergangenen Jahr auf dem Gipfel in Wales geeinigt hatten, stellt die neue *Political Guidance* der NATO einen ersten Schritt zu einer langfristigen Anpassung an diese „neue Normalität“ dar.
- Während das Bündnis im kurzfristigen Umgang mit den Unruheherden in seiner Nachbarschaft ein hohes Maß an Einigkeit zeigte, wurde bei der Vorbereitung der längerfristigen Anpassung der NATO eine wachsende Kluft zwischen einem östlichen und einem südlichen Lager sichtbar. Während der „Osten“ einen Fokus auf Russland richten will, sieht der „Süden“ Russland nicht als größte Gefahr und priorisiert eine Auseinandersetzung mit der Instabilität an der Südflanke.
- Die Vorbereitung der *Political Guidance* hat damit die alte Debatte zwischen Territorialverteidigung („Osten“) und Krisenmanagement („Süden“) wiederbelebt und den Zusammenhalt des Bündnisses belastet. Die Versöhnung beider Lager wird eine Kernaufgabe des Bündnisses bleiben, wenn es auf dem Warschauer Gipfel im kommenden Juli eine klare strategische Orientierung in Richtung „neue Normalität“ vorgeben will.
- Das Bündnis wird sich auch darüber einigen müssen, welche Implikationen diese Veränderungen für die Nuklearstrategie und den Stellenwert der Partnerschaften der Allianz haben werden.
- Trotz der derzeit hohen Spannungen sollte nicht vergessen werden, dass sich die NATO erst seit einem Jahr in dieser „neuen Normalität“ befindet. Bei der Konsensfindung darüber, wie einem fundamentalen Wandel der eigenen Sicherheitslandschaft zu begegnen ist, ist ein gewisses Maß an Reibungen unvermeidbar.

INHALT

2 | 1. Die Politischen Leitlinien und die strategische Zukunft der NATO

3 | 2. Abschreckung und Absicherung: Der richtige Maßnahmenmix?

5 | 3. Leistungsfähigkeit: Was erfordern künftige Risiken?

6 | 4. Die NATO: Weiterhin ein Nuklearbündnis?

7 | 5. Partnerschaften: Interoperabilität und Sicherheitsunterstützung als Schwerpunkte

8 | 6. Handlungsempfehlungen

Im Bündnis tut sich eine Kluft zwischen dem „östlichen“ und dem „südlichen“ Lager auf.

1. Die Politischen Leitlinien und die strategische Zukunft der NATO

Auf dem Gipfeltreffen in Wales im September 2014 traf die NATO angesichts der russischen Intervention in der Ukraine und dem sich zuspitzenden Gegensatz zwischen Russland und dem Bündnis eine Reihe von Sicherheitsmaßnahmen. Der Aktionsplan zur Reaktionsfähigkeit (RAP) sieht Maßnahmen wie eine verstärkte Militärpräsenz in den mittel- und osteuropäischen NATO-Staaten, mehr Übungen in der Region, bessere Aufklärung und vor allem die Schaffung der so genannten „Speerspitze“, einer gemeinsamen Einsatzgruppe (VJTF) in Brigadestärke, vor.¹ All diese Maßnahmen wurden in bemerkenswerter Einigkeit beschlossen und stellen einen beträchtlichen Erfolg für das Bündnis dar.

Der RAP war jedoch lediglich eine kurzfristige Reaktion auf eine konkrete und unmittelbare Bedrohung. Während die Verbündeten übereinkamen, ihre osteuropäischen Mitgliedsländer zu unterstützen und die Kernaufgabe der gemeinsamen Verteidigung zu stärken, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten der Auslandseinsätze nicht als erstrangig betrachtet wurde, blieben in der Ukraine-Krise langjährige Meinungsverschiedenheiten über die Aufgaben und den Fokus des Bündnisses bestehen. Die Verbündeten sind sich nach wie vor uneins über das richtige Verhältnis zwischen gemeinsamer Verteidigung und Krisenmanagement, zwischen einem globalen und einem regionalen Ansatz sowie über eine regionale Schwerpunktsetzung auf Süd- oder Osteuropa.

In Wales vereinbarten die Verbündeten auch, dass das NATO-Strategiekonzept von 2010 in nahezu allen Punkten weiter gilt und keine Neuauflage notwendig ist. Experten verwiesen daher im Vorfeld auf die Bedeutung der *Political Guidance* von 2015 als einer Orientierungshilfe für die mittel- bis langfristige Anpassung der NATO an die neuen Gegebenheiten: Im Gegensatz zum kurzfristig angelegten RAP, der sich vorwiegend auf einige wenige Elitekräfte konzentriert, ist die *Political Guidance* eine erste Stufe des nächsten Fünfjahreszyklus der NATO-Verteidigungsplanung (*NATO Defense Planning Process*, NDPP). In Ermangelung eines neuen Strategiekonzepts würden Ausrichtung und Schwerpunkt der Gesamtheit der NATO-Streitkräfte in der „neuen Normalität“ weitgehend durch die Vereinbarungen der *Political Guidance* bestimmt.

Diese *Political Guidance* wurde Ende Juni beim Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Brüssel verabschiedet. Mit 44 Seiten ist das Dokument wesentlich umfangreicher als seine Vorgängerversionen. Der Weg zu diesen Leitlinien wie auch das Dokument selbst spiegeln die Spannungen in der gegenwärtigen Sicherheitsumgebung der NATO wider. Die Bruchlinie zwischen den Mitgliedsstaaten verläuft zwischen jenen, die ihr Hauptaugenmerk auf die Probleme an der Ostflanke legen wollen, und jenen, die im Islamischen Staat (IS) und der Instabilität an der südlichen Peripherie die derzeit größte Gefahr für das Bündnis sehen. Während also sowohl „Osten“ als auch „Süden“ regionale Probleme fokussieren, sind die möglichen Antworten auf diese Bedrohungen Teil der alten Spannungen zwischen gemeinsamer Verteidigung und Krisenmanagement. Insbesondere das „östliche“ Lager wollte mit der NDPP primär den RAP stützen und das alleinige Augenmerk des Bündnisses auf die gemeinsame Verteidigung im Osten lenken. Dementsprechend beruhen die Spannungen, die im NDPP zutage treten, auf dem Gegensatz zwischen den Streitkräften zur territorialen Verteidigung, die im Osten gebraucht werden, und flexiblen Kräften, die in den Süden entsandt werden können, wobei letzteres Augenmerk von jenen bevorzugt wird, die in Russland nicht die größte Bedrohung des Bündnisses erblicken. Die Verbündeten haben in Sachen VJTF diese Kluft überbrückt, indem diese ausdrücklich auf beide Arten von Einsätzen ausgelegt wurde.

Nur wenige Mitgliedsstaaten glauben aber, dass eine solche Kombination von gemeinsamer Verteidigung und Krisenmanagement auch bei den Gesamtstreitkräften möglich ist. Aufgrund dieses Mangels an Übereinstimmung erbrachte der Prozess der Verteidigungsplanung – die eigentliche Absicht des Dokuments – nicht die Klarheit hinsichtlich der erforderlichen Fähigkeiten, die man erhofft hatte, und war für die Verteidigungsstrategen daher kaum eine Richtschnur. Stattdessen endete der Prozess in einem Nullsummenspiel zwischen beiden Lagern, in dem Zugeständnisse gegenüber einer Seite durch Angebote an die andere ausgeglichen werden mussten.

Zugleich offenbarte die Ausarbeitung der Leitlinien auch die veränderten politischen Realitäten im Bündnis. Traditionell handeln die großen NATO-Länder einen Konsens unter sich aus und scharen dann die kleineren um sich. Diesmal hatten aber selbst die größten Länder Mühe, das Bündnis davor zu bewahren, von gewissen Mitgliedsstaaten, vor allem Polen und den baltischen Ländern, vereinnahmt zu werden. Beunruhigend war in diesem Zusammenhang vor allem ein offensichtlicher Mangel an Führungswillen seitens der USA. Während Washington in der Vergangenheit Streitigkeiten unter seinen europäischen Partnern beilegen und beträchtlichen Einfluss insbesondere auf die östlichen Verbündeten ausüben konnte, waren die Osteuropäer diesmal deutlich weniger bereit, sich dem Willen traditionell einflussreicher Mitgliedsstaaten zu beugen. Auch wenn der Mangel an Führungsstärke der USA teilweise Meinungsverschiedenheiten innerhalb der US-Regierung zugeschrieben werden kann, bleibt doch abzuwarten, ob sich die politische Emanzipation Mittel- und Osteuropas verstetigen wird. Sollten die USA sich weiterhin unwillig und unfähig zur Führung zeigen und der „Osten“ unwillig bleiben, dieser Führung zu folgen, würde dies einen grundlegenden Wandel im Machtgefüge des Bündnisses bedeuten und es noch mehr erschweren, eine gemeinsame Basis hinsichtlich der strategischen Zukunft der NATO zu finden.

Deutschland befindet sich in diesem Zwiespalt in einer delikaten Lage. Wie viele der größeren Mitgliedsstaaten neigt es weder dem östlichen noch dem südlichen Lager in besonderem Maße zu. Zwar legt Berlin sein Hauptaugenmerk traditionell eher auf die gemeinsame Verteidigung als auf Krisenmanagement, aber es steht traditionell genauso dem prorussischen wie auch dem antirussischen Lager nahe. Aufgrund seiner Vermittlerrolle und nicht zuletzt durch seine derzeitige wirtschaftliche Stärke, kommt Deutschland eine Schlüsselrolle beim Aushandeln eines neuen Konsenses im Bündnis zu. Im Osten hat es bereits Verantwortung übernommen; es hat eine Vorreiterrolle im RAP inne, indem es die Landkomponente für das Anfangsstadium der VJTF übernimmt und das Hauptquartier des Multinationalen Korps Nordost in Stettin aufstockt. Im Gegensatz hierzu war das deutsche Engagement im Süden gering und meist indirekter Art. Ein stärkeres deutsches Engagement gegenüber den Verbündeten im Süden könnte helfen, die Risse innerhalb des Bündnisses zu kitten, und den Mangel an Führung durch die Vereinigten Staaten auszugleichen.

2. Abschreckung und Absicherung: Der richtige Maßnahmenmix?

Oggleich die Einrichtung einer VJTF und anderer Absicherungsmaßnahmen von den mittel- und osteuropäischen Verbündeten begrüßt, ist unklar, ob diese Maßnahmen ausreichen, um die Abschreckung einer Bedrohung des NATO-Gebiets zu gewährleisten. Die VJTF wird sicherlich nicht genügen, um die am stärksten exponierten Verbündeten wie die baltischen Länder im Falle eines groß angelegten Angriffs zu verteidigen. Schon kurz nach dem Einsatz der VJTF würden weitere Streitkräfte zur Auffüllung benötigt, die dem Bündnis vorerst aber nicht zur Verfügung stehen. Vor

Die Vereinigten Staaten haben wenig Führungsstärke gezeigt und konnten die Spannungen zwischen den beiden Lagern nicht beilegen.

Eine ständige Stationierung steht ganz oben auf dem Wunschzettel der östlichen Verbündeten, wird jedoch von der Mehrheit der Verbündeten weiterhin abgelehnt.

allen die „Frontstaaten“ unter den Verbündeten meinen daher, nur eine ständige Stationierung von Soldaten und Ausrüstung in diesen Ländern würde Russland von einer Bedrohung ihrer territorialen Souveränität abhalten. Die Mehrheit der Verbündeten glaubt hingegen, eine Präsenz nach dem Rotationsprinzip reiche zur Abschreckung Russlands aus, und vertritt die Ansicht, dass eine ständige Stationierung von Streitkräften auf dem Gebiet ehemaliger Warschauer Pakt-Staaten mehr schaden als nützen würde. Obgleich sie geographisch gesehen im „Osten“ liegen, neigen Länder wie Tschechien, Ungarn und die Slowakei ebenfalls dieser eher gemäßigten Haltung zu.

Die Logik hinter diesem Narrativ basiert auf drei Argumenten. Zunächst sehen viele Verbündete Russland nicht als ernste Bedrohung der NATO, zumindest vorläufig. Demnach unterscheidet Russland klar zwischen NATO-Mitgliedern und Nichtmitgliedern. Die Annexion der Krim und das Anheizen des Konflikts in der Ostukraine stellen also keine direkte Gefahr für die Sicherheit des Bündnisses dar, denn Moskau werde keinen Angriff auf einen NATO-Mitgliedsstaat wagen, so die Argumentation dieses Lagers.

Zweitens, und eng verknüpft mit dem ersteren Gedankengang, legen manche Verbündete (und auch das NATO-Hauptquartier) Wert darauf, die Verpflichtungen der NATO-Russland-Grundakte von 1997 einzuhalten. Hierin hatte die NATO Russland versichert, auf dem Gebiet neuer NATO-Mitglieder keine NATO-Streitkräfte in großem Stil zu stationieren. Eine ständige Stationierung von NATO-Truppen würde in der Befürchtung dieser Mitgliedsstaaten von Russland als Provokation betrachtet werden und eine Verständigung mit Moskau auf Jahre hinaus erschweren. Auch meinen manche Verbündeten, dass die NATO ein kooperatives Miteinander mit Russland braucht, um die Südflanke zu stabilisieren, etwa wenn es um den Umgang mit dem Iran geht.

Drittens ist es schlicht sehr kostspielig, Streitkräfte in hoher Bereitschaft zu halten und dauerhaft in ein Mitgliedsland zu entsenden. Da die Verteidigungsetats zumindest im vergangenen Jahrzehnten stetig unter Druck waren, würde eine ständige Stationierung eine weitere Belastung der finanziellen Ausstattung der Verbündeten bedeuten.

Das Fehlen eines Konsenses darüber, ob Moskau eine wirkliche Gefahr für das Bündnis darstellt, kompliziert die Konzeption einer langfristigen Abschreckung gegenüber Russland.

Es ist nicht zu erwarten, dass dieser Disput bald beigelegt wird – im Gegenteil: Es scheint eher, als werde er auch den NATO-Gipfel in Warschau begleiten. Eine Erarbeitung langfristiger Pläne zur Abschreckung Russlands wird vor allem durch Uneinigkeit darüber erschwert werden, ob Moskau überhaupt eine Bedrohung darstellt. Die von Russland demonstrierte Absicht, die Schwelle zu einem offenen kriegerischen Akt nicht zu überschreiten, kompliziert die Haltung des Bündnisses gegenüber Moskau weiter. Es ist alles andere als sicher, ob und wie das Bündnis auf einen Akt der Aggression reagieren würde, der nicht eindeutig einen offenen Angriff darstellt. Gleichzeitig erschwert die Auseinandersetzung darüber, ob und vor allem wie die NATO auf die Lage im Süden reagieren sollte, das Erreichen eines Konsenses hinsichtlich der künftigen Prioritäten des Bündnisses. Da für die nahe Zukunft keine gemeinsame Bedrohungseinschätzung zu erwarten ist, wäre es ein erster Schritt, die unterschiedlichen Ansichten in anderen Mitgliedsstaaten zu akzeptieren, anstatt diese ständig abtun zu wollen. Eine Anerkennung verschiedener Bedrohungswahrnehmungen – also Einigkeit darüber, uneins zu sein – könnte ein erster Schritt dahin sein, die Leistungsfähigkeit der NATO wieder herzustellen und sich darauf zu konzentrieren, unterschiedliche Positionen der Verbündeten in einem Kompromiss zusammenzuführen.

3. Leistungsfähigkeit: Was erfordern künftige Risiken?

Obwohl für eine gemeinsame Verteidigung und für das Krisenmanagement jeweils unterschiedliche Arten von Streitkräften gebraucht werden, sollte sich die NATO auf die Bereiche konzentrieren, die in beiden Fällen nötig sind.

Chancen für eine solche Stärkung der Leistungsfähigkeit bestehen trotz unterschiedlicher Wahrnehmungen der Bedrohungslage. Die finanzielle Lage des Bündnisses hat sich im letzten Jahr erheblich verbessert: Seit der Annexion der Krim schrumpfen die Verteidigungshaushalte nicht mehr und wurden in einigen Ländern sogar erhöht. Diese positive Entwicklung könnte sich aber als bedeutungslos erweisen, wenn die Uneinigkeit über die primäre Bedrohung des Bündnisses dazu führt, dass die zusätzlichen Mittel in nationale Projekte, anstatt in multinationale Zusammenarbeit fließen. Während viele Fähigkeitsbereiche tatsächlich spezifisch für Bündnisverteidigung oder Krisenmanagement sind, werden andere – wie Aufklärung, Cyber- und Netzwerksicherheit, Lagebild, Spezialkräfte, Logistik und unbemannte Luftfahrzeuge – in beiden Szenarien benötigt und sind oftmals trotzdem kritische Fähigkeitslücken. Investitionen in diesen Bereichen könnten ein Schritt vorwärts dabei sein, sich auf beide Szenarien vorzubereiten. Eine weitere Grundvoraussetzung in beiden Bereichen ist die Fähigkeit, die Offenheit der primären Verbindungswege und Zugänge in der euroatlantischen Zone zu garantieren. Während Problemstellungen der Zugangsverweigerung (*Anti-Access/Area Denial, A2/AD*) meist mit der Pazifikregion verbunden werden, gefährden sie auch die Handlungsfreiheit der NATO in ihrem regionalen Wirkungsbereich. Vor allem Fragen der Durchhaltefähigkeit wurden in den letzten Jahren vernachlässigt und müssen wieder stärker betont werden. Es mag zwar aus politischer Sicht problematisch sein, besondere Herausforderungen in der Region wie die russischen Luftverteidigungs- und Raketenstellungen zu nennen, sie aber einfach zu ignorieren, wäre unverantwortlich und hätte fatale Folgen für die Glaubwürdigkeit der eigenen Abschreckung.

Im Umgang mit Bereichen, in denen das Bündnis kritische Fähigkeitslücken zeigt, müssen zudem neue und aufkommende Technologien besser eingesetzt werden. Die NATO sollte ihre Anstrengungen hierbei nicht auf technische Innovationen konzentrieren, sondern viel mehr auf die militärische Operationalisierung solcher Technologien. Sie sollte daher eine *Initiative für Zukünftige Verteidigung* starten, die sich jenen Technologien widmet, die geeignet wären, in den nächsten fünf bis zehn Jahren *Game Changer* zu werden – insbesondere in den Bereichen, in denen das Bündnis Schwächen hat. Momentan zeichnet sich für diesen Zeitraum ein Vakuum ab: Die Verteidigungsplanung ist auf fünf Jahre ausgelegt, und die langfristige technologische Bedarfsplanung des ACT ist auf die nächsten 15 bis 20 Jahre ausgerichtet. Im Zuge der Initiative sollte der Nordatlantikrat alle zwei Jahre über technologische Risiken und Möglichkeiten in diesem Zeitraum unterrichtet werden. Durch die Einrichtung eines Mechanismus ähnlich dem Science Review Board des US-Verteidigungsministeriums könnte sich die NATO besser auf kommende technische Entwicklungen einstellen.

Ungeachtet der „harten“ Fähigkeiten, derer es bedarf, um den Herausforderungen für die NATO im Osten und Süden zu begegnen, muss das Bündnis auch seine „sanfte“ Fähigkeiten kultivieren und imstande sein, der gegnerischen Propaganda entgegenzuwirken. Die russischen Versuche, westliche Gesellschaften durch direkte Finanzierung krenlfreundlicher Organisationen und mit Instrumenten wie dem Mediennetzwerk RT zu durchdringen, sind in einigen NATO-Ländern nicht gänzlich erfolglos geblieben. Zugleich rekrutiert der IS weiterhin unzufriedene Jugendliche in Europa. Wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen setzt voraus, dass durch die politische Führung klar benannt wird, wer die Aggressoren an der östlichen und südlichen Flanke sind. Die Verbreitung von Gegenpropaganda ist jedoch nicht der Königsweg. Stattdessen sollten europäische Netzwerke ihre Dienste auf Russisch anbieten, um die Desinformationskampagnen des Kremls zu entlarven. Ähnliche

Schritte sollten im Hinblick auf den Islamischen Staat erwogen werden, indem die westlichen Gesellschaften schonungslos über die Gräueltaten der islamistischen Fanatiker aufgeklärt werden. Eine Einbindung von Imamen oder anderen religiösen Autoritäten auf lokaler Ebene könnte ebenfalls helfen, enttäuschte Jugendliche zu erreichen, bevor sie auf die Propaganda des Islamischen Staates hereinfließen.

4. Die NATO: Weiterhin ein Nuklearbündnis?

Zur neuen Normalität der NATO gehört auch die Wiederkehr der nuklearen Frage. Nach dem Ende des Kalten Krieges ist das Thema Kernwaffen fast in Vergessenheit geraten. In manchen Ländern, z. B. Deutschland, wurde es, wenn überhaupt, im politisch sensiblen Kontext des NATO-Konzepts der Nuklearen Teilhabe oder im Zusammenhang mit starken Einschnitten beim Kernwaffenarsenal diskutiert. Diese Entwicklung wurde durch Präsident Obamas Einsatz für eine kernwaffenfreie Welt beschleunigt, der der Kritik an der nuklearen Komponente der NATO-Strategie eine willkommene Rechtfertigung bot. Als Ergebnis dessen wurde das jüngste Dokument des Bündnisses zur Kernwaffenfrage, die *Deterrence and Defence Posture Review* DDPR, weitgehend als konsensbildendes Instrument und weniger als eine echte Abschreckungsstrategie aufgenommen. Statt sich mit den Risiken und Chancen in der Haltung der NATO zur Abschreckung zu beschäftigen, wurde in dem Dokument hauptsächlich versucht, deutsch-französische Divergenzen zu beseitigen, indem der Status der NATO als nukleares Bündnis bekräftigt und zugleich Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung betont wurden.

Obwohl die nukleare Proliferation eine Sorge für die NATO bleibt, ist das primäre Problem auf nuklearem Gebiet heute Russland. Die Entwicklung eines Abschreckungskonzepts, das glaubwürdig ist und dennoch die Beziehungen zwischen Russland und der NATO nicht weiter verschlechtert, ist eine herausfordernde und zugleich unumgängliche Aufgabe, wenn in dieser Frage eine einheitliche Haltung gewahrt bleiben soll. Das nukleare Säbelrasseln Russlands ist vor allem ein Ausdruck russischer Schwäche im nuklearen und konventionellen Bereich und ein Versuch, die USA und NATO so sehr einzuschüchtern, dass sie auf der Grundlage eines akzeptierten Status quo an den Verhandlungstisch zurückkehren. Eine Überreaktion würde daher den Russen in die Karten spielen. Während Behauptungen über einen möglichen Bruch des INF-Vertrags sehr ernst genommen werden müssen, zeichnet sich derzeit keine wesentliche Veränderung der russischen Politik, Haltung und Praxis in Sachen Kernwaffen ab. Die NATO täte aber gut daran, die Konsequenzen einer Verlegung russischer Kernwaffen frühzeitig zu erörtern, um Überraschungen zu vermeiden.

Obwohl die DDPR ein unzureichendes Dokument bleibt, scheint es wenig wahrscheinlich, dass die NATO-Verbündeten gewillt sind, bis zum Gipfel in Warschau in eine größere Debatte zum Thema Kernwaffen einzutreten. Die östlichen Verbündeten setzen traditionell eher auf konventionelle Abschreckung und das Weiße Haus wird Obamas letzten Gipfel nicht mit Fragen zum Thema Kernwaffen überfrachtet sehen wollen. Die NATO muss daher zunächst einmal damit beginnen, das Thema Kernwaffen systematischer anzugehen. Seit den 1980er Jahren hat sie Kernwaffen als eine völlig separate Sparte behandelt und die Planungen der konventionellen und der nuklearen Kriegführung kaum aufeinander abgestimmt. Das ist problematisch, da Staaten wie etwa Russland ein sehr viel ganzheitlicheres Verständnis von Kernwaffen haben. Häufigere Übungen, in denen die Verbündeten ihre möglichen Entscheidungswege in Krisenzeiten durchspielen können, sind daher dringend vonnöten. Andere Maßnahmen wie eine Erhöhung des Grads der Gesamtbereitschaft

Die Formulierung eines Abschreckungskonzepts, das glaubhaft ist, aber die Beziehungen zwischen der NATO und Russland nicht noch mehr belastet, wird eine der größten Herausforderungen für das Bündnis.

oder Diskussionen über eine länderspezifische Zielauswahl erscheinen nützlich, könnten aber in manchen Mitgliedsstaaten starke politische Reaktionen auslösen. Schließlich würde eine einfache, aber deutliche Deklarationspolitik, die keinen Zweifel daran lässt, dass die NATO ihre Mitglieder mit allen verfügbaren Mitteln verteidigt, die Abschreckungswirkung stärken.

5. Partnerschaften: Interoperabilität und Sicherheitsunterstützung als Schwerpunkte

2014 war ein entscheidendes Jahr für die Zukunft der Partnerschaften der NATO, das zwei grundlegende Änderungen in der Tätigkeit des Bündnisses mit sich brachte: Erstens endete 2014 das ISAF-Mandat. Obwohl die Nachfolgemission „Resolute Support“ fort dauert, entfällt damit eine der wichtigsten Säulen für die Partnerschaften der NATO. Wichtiger noch ist aber, dass das Wiederaufleben der russischen Bedrohung im Osten und die Instabilität im Süden einen grundlegenden Schwenk von globalen zurück zu regionalen Bedrohungen bewirken. Wenn die NATO also das Verhältnis zwischen ihren beiden ersten Kernaufgaben, wie sie in ihrem Strategischen Konzept niedergelegt sind, neu austariert, kann das nicht ohne Folgen für die kooperative Sicherheit, die dritte Kernaufgabe des Bündnisses, bleiben. Die veränderte Sicherheitslandschaft wird die NATO dazu nötigen, auch ihre Partnerschaften auf die Reaktion auf regionale Bedrohungen auszurichten. Im Norden wird dies hauptsächlich durch eine weitere Vertiefung der Beziehungen zu Schweden und Finnland und der Sicherstellung einer möglichst hohen Zusammenarbeitsfähigkeit erfolgen. Anderswo wird es weitgehend auf die Stärkung von Kapazitäten der Partner und dem Angebot von Hilfeleistungen bei einer Reform des Sicherheitssektors hinauslaufen. Das Bündnis hat diese Aktivitäten auf dem Gipfel in Wales als *Initiative zum Aufbau von Kapazitäten in Verteidigung und verwandten Sicherheitsbereichen* zusammengefasst. Die NATO muss jedoch mehr tun, um in der Vielzahl von Organisationen, die in dieses Thema eingebunden sind, ihre Nische zu finden, und das Verhältnis zwischen Bündnisaktivitäten und dem bilaterale Handeln der Mitgliedsstaaten besser definieren. Da die regionalen Partnerschaften der NATO, wie der Mittelmeerdialog und die Istanbul Kooperationsinitiative weiterhin hinter den Erwartungen zurückbleiben, wird eine Zusammenarbeit mit deren Mitgliedern weitgehend bilateral mit jenen Ländern erfolgen müssen, die an einer echten Partnerschaft am stärksten interessiert sind – auf der Grundlage des Berliner Rahmenplans. Vor allem im Nahen und Mittleren Osten – wo die NATO kaum ein direktes Krisenmanagement übernehmen wird – sollte das Bündnis zumindest versuchen, seine Beziehungen zu regionalen Organisationen zu stärken; hier kann sich die NATO als Organisation am wertvollsten einbringen. An einem gewissen Punkt könnte dies auch darauf hinauslaufen, solchen Organisationen direkte operationelle Unterstützung zu gewähren, was bislang als der gangbarste Weg für ein Engagement im Süden erscheint.

Zugleich wäre es töricht, wenn die NATO diejenigen Partnerschaften aufgeben würde, die sie während der Zeit ihrer Einsätze auf der ganzen Welt aufgebaut hat – und sei es nur, weil sich niemals ausschließen lässt, dass diese Länder irgendwann in Zukunft wieder gebraucht werden. Über den Erhalt der Strukturen hinaus, die das Bündnis entwickelt hat – wie etwa den Politisch-Militärischen Rahmen – und wenn man die Interoperabilität ernst nimmt, sollte sich die NATO weiterhin in regionale politische Konsultationen mit diesen Ländern einbringen.

Die NATO wird Mechanismen entwickeln müssen, wie die Arbeit mit hinter den Erwartungen zurückbleibenden Partnerschaftsprogrammen, vorangetrieben werden kann.

6. Handlungsempfehlungen

Aus den in der vorliegenden Analyse skizzierten Vorschlägen lässt sich eine Anzahl spezifischer politischer Empfehlungen zu Aufgaben ableiten, derer sich sowohl die NATO allgemein als auch Deutschland im Besonderen annehmen sollten, um den künftigen Herausforderungen für das Bündnis zu begegnen:

- Obwohl sich dieser Beitrag auf die *Political Guidance* und daher auf die Zeit nach dem RAP konzentriert, heißt das nicht, dass die Arbeit am RAP abgeschlossen wäre. Deutschland kommt bei seiner Fertigstellung eine wichtige Rolle zu. Die NATO, aber mehr noch Deutschland, müssen noch an den Details zum Hauptquartier in Stettin arbeiten, welches als Koordinationsstelle der VJTF dienen soll. Eine Verknüpfung zwischen den Streitkräfteintegrationseinheiten der NATO und Stettin muss jenseits der auf dem Papier bestehenden Vereinbarungen noch erstellt werden. Für diesen notwendigen Schritt zur Einführung und weiteren Stärkung der VJTF müssen die Fähigkeiten des Gastgeberlandes zur Unterstützung auf dem Gebiet exponierter Verbündeter verbessert werden. Auch das könnte eine Aufgabe für Deutschland sein, denn Berlin hat für Einrichtung und Unterhalt der sogenannten „Speerspitze“ breite Unterstützung zugesagt. All diese Maßnahmen würden einer Kernaufgabe dienen, über die sich alle Verbündeten einig sind: Bündnisverteidigung.
- Im Hinblick auf die Fähigkeiten spielt Deutschland eine Schlüsselrolle bei der multinationalen Integration. Es muss entschiedener eine eigene Vorstellung vom Konzept der Rahmennation (*Framework Nation Concept, FNC*) umsetzen, einer Körperschaft für Zusammenarbeit, durch die multinationale Projekte zwischen NATO-Partnern gefördert werden sollen. Obgleich es 16 Gruppen gibt, die bereit für eine Zusammenarbeit sind, und 16 Staaten daran teilnehmen wollen, ist noch immer unklar, ob das FNC eine multinationale, auf jedem Gebiet von Deutschland geführte Einheit sein soll oder ob das Konzept als Kooperationsplattform dienen wird, das verschiedene Staaten in verschiedenen Bereichen leiten. Eine Antwort auf diese Frage würde eine praktische Umsetzung erleichtern. Die Bemühungen um eine Stärkung des FNC könnten sowohl der gemeinsamen Verteidigung als auch dem Krisenmanagement nützen, da das Konzept in erster Linie die Integration der künftigen Verteidigung erleichtern soll. Da außer den Vereinigten Staaten kein Land in der Lage ist, die Mehrzahl der Missionen über einen längeren Zeitraum alleine durchzuführen, ist es für die NATO-Mitglieder von hoher Bedeutung, Verteidigungsplanung und -maßnahmen zu intensivieren und zu koordinieren.
- Während Deutschland zur Absicherung im Osten in beträchtlichem Maße beigetragen hat, muss die Bundesrepublik mehr tun, um die Sorgen unter den Ländern des „Südens“ der NATO zu mildern. Eine erste Chance hierzu wäre ein stärkeres Engagement in der Initiative zum Aufbau von Kapazitäten in Verteidigung und verwandten Sicherheitsbereichen des Bündnisses. Obgleich Deutschland am Aufbau von Kapazitäten im Sicherheitsbereich beteiligt ist, vor allem durch den Export militärischer Ausrüstung, muss seine Leistungsfähigkeit auf diesem Gebiet sowohl stärker als auch kohärenter werden. Insbesondere dem ersten Bereich der Initiative, Unterstützung bei der Reform von Verteidigungskonzepten und Aufbau von Institutionen, sollte Berlin mehr Beachtung schenken. Deutschland sollte auch sicherstellen, dass die NATO-Aktivitäten in dieser Hinsicht mit der „Ertüchtigungsinitiative“ (*Enable and Enhance-Initiative, E2I*) der Europäischen Union im Einklang stehen. Vor allem sollte sich Berlin, falls es jemals eine von EU oder NATO gesteuerte Mission zur Sicherheitsunterstützung

in Libyen geben sollte, nicht passiv verhalten – völlig unabhängig von vorheriger deutscher Haltung zu diesem Thema.

- Es ist denkbar, dass Deutschland einen neuen Sicherheitsdialog mit Russland anstrebt, wenn es 2016 den Vorsitz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übernimmt. Berlin sollte es dabei tunlichst vermeiden, eine Begrenzung von NATO-Übungen allgemein und in Nachbarstaaten Russlands im Besonderen in Kauf zu nehmen oder gar anzubieten. Zwar wird Moskau in der Zukunft wieder eingebunden werden müssen, doch darf dies nicht zu Lasten der Einigkeit des Bündnisses gehen. Die Durchführung von Übungen sollte also unabhängig von den Bemühungen um eine Annäherung an Russland fortgesetzt werden.
- Schließlich, um von Deutschland zum Bündnis überzugehen, bleibt abzuwarten, ob die „neue Normalität“ der NATO nicht doch ein grundsätzliches Überdenken der Politik bedingt. Zwar ist es sehr unwahrscheinlich, dass die NATO-Staaten in näherer Zukunft ein neues Strategisches Konzept ausarbeiten lassen. Das Bündnis muss sich aber trotzdem dringend darüber verständigen, wie die veränderten geopolitischen Realitäten zu sehen sind, auf die die NATO reagieren muss. Während sie in zwei Krisenherden gleichzeitig gefordert ist, fehlt es in der NATO an einem Konsens darüber, wie mit diesen Herausforderungen umgegangen werden soll. Russlands aggressive und unkooperative Haltung in einem angepassten Strategischen Konzept zur Kenntnis zu nehmen würde einer zeitweiligen Aussetzung der NATO-Russland-Grundakte und damit einer ständigen Stationierung von Truppen auf dem Gebiet früherer Warschauer Pakt-Staaten den Weg ebnen. Eine Aussetzung sollte explizit mit einem Wandel der russischen Haltung verknüpft werden und die Möglichkeit offen halten, die Grundakte erneut in Kraft zu setzen, wenn sich der Kreml wieder an die darin festgelegten Grundsätze hält.

1| *Zur Bewertung der Ergebnisse des Gipfels in Wales und des NATO-Aktionsplans zur Reaktionsfähigkeit* s. Matlé, Aylin und Scheffler, Alessandro, „After the Wales Summit: An Assessment of NATO’s Strategic Agenda“, in: *Facts & Findings*, Nr. 162, November 2014, http://www.kas.de/wf/doc/kas_39528-544-2-30.pdf?141112155636.

Die Autoren

Aylin Matlé ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und europäische Politik an der Martin Luther-Universität Halle-Wittenberg. Sie absolvierte den Masterstudiengang War Studies am King's College London und ist Mitglied im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Alessandro Scheffler Corvaja ist Forschungsmitarbeiter und Wissenschaftlicher Koordinator an der Universität der Bundeswehr München und am George C. Marshall Europäischen Zentrum für Sicherheitsstudien. Er absolvierte den Masterstudiengang Internationale Sicherheitsstudien an der Universität St. Andrews und ist Mitglied im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartner

Dr. Patrick Keller

Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Tel.: +49(0)30/26996-3510

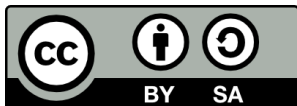
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, D-10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-179-8



www.kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite:
Secretary General
Jens Stoltenberg (middle)
in company of high ranking
military and Ministers of
Defence watching the display
during the Distinguished
Visitors day on 18 June 2015
in Zagan, Poland during
exercise Noble Jump;
Photo by
NATO HQ Public Affairs,
Credit: NATO ACO PAO,
via <http://www.aco.nato.int/>