

Mehr Europa in der Nato

Die Allianz wandelt sich – die Europäer können diese Wandlung steuern

Claudia Major

Das Kräfteverhältnis in der Nato verändert sich, weil die transatlantischen Partner USA und Kanada ihr Interesse an Europa zusehends verlieren. Die USA verlagern ihre Prioritäten zunehmend nach Asien und wollen ihre militärische und politische Führungsrolle in der Nato neu definieren. Die europäischen Verbündeten stehen damit vor der Herausforderung, mehr politische und militärische Verantwortung zu übernehmen. Diese Herausforderung kommt für die Europäer jedoch zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt: Fast alle haben ihre Verteidigungshaushalte in den letzten Jahren stark reduziert. Zudem hegen sie unterschiedliche Vorstellungen von den Zielen, Mitteln und Partnern in der Verteidigungspolitik. Wenn die Europäer die Nato erhalten wollen, dann sollten sie die sich abzeichnende Europäisierung aktiv gestalten. Dies erfordert einerseits, auf politisch-strategischer Ebene zu klären, warum die Europäer die Nato bewahren und für welche Ziele sie die Allianz politisch und militärisch einsetzen wollen. Andererseits gilt es, militärische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Die Stärke der Nato beruht darauf, dass sie ein politisches und ein militärisches Bündnis ist. Zwei Entwicklungen schwächen die Allianz derzeit: die strategische Hinwendung der USA zum Pazifik und die schrumpfenden Verteidigungshaushalte fast aller Bündnisstaaten. Diese Entwicklungen bergen das Risiko, dass die Nato militärische Handlungsfähigkeit einbüßt, an politischem Zusammenhalt verliert und in Bedeutungslosigkeit versinkt.

Neupositionierung der USA

Mit dem Libyen-Einsatz 2011 haben die USA die Lastenteilungsdebatte in der Nato wie-

derbelebt. Sie kritisieren das mangelnde politische Engagement der Europäer und deren unzureichende militärische Beiträge. Während die Europäer am Ende des Kalten Krieges 34% der Nato-Militärausgaben beisteuerten, sind es heute nur noch 21%.

Die USA hatten das geringe europäische Engagement lange geduldet, da die Allianz US-Interessen diente, einige Europäer sich militärisch redlich bemühten (Frankreich, Großbritannien) und die Nato-Staaten die US-Führung akzeptierten. Zudem sollten die Rufe nach Lastenteilung auch Kritik aus dem US-Kongress entschärfen.

Doch aus finanziellen und strategischen Überlegungen sind die USA nicht länger

bereit, Geduld mit den Europäern zu üben. Erstens sind die USA stark von der Finanzkrise betroffen und zu Einsparungen gezwungen: Das Pentagon soll in den nächsten zehn Jahren 487 Milliarden US-Dollar beisteuern (vgl. SWP-Studie 16/2012). Die nach wie vor größte Militärmacht will strategische Prioritäten setzen.

Zweitens verliert Europa für die USA an strategischer Bedeutung. Sie sehen den alten Kontinent als stabile Region an, die selbst für ihre Sicherheit sorgen sollte. Aus US-Sicht finden die relevanten sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Asien statt. Die Strategiedokumente der letzten Jahre (z.B. Nationale Sicherheits- und Nationale Militärstrategie) lassen erkennen, dass die schon länger bekannte Verschiebung des Akzents weg vom Atlantik und hin zum Pazifik die US-Politik nun tatsächlich stärker leitet.

In der Praxis drücken sich diese beiden Entwicklungen zum einen in der – wenn auch zunächst geringen – Verlagerung von US-Streitkräften aus. Die USA reduzieren ihre Präsenz in Europa: Rund 10 000 der ungefähr 80 000 dort stationierten Soldaten sollen abgezogen werden. Gleichzeitig kündigte das Pentagon an, bis 2020 rund 60% der US-Kriegsschiffe in Asien zu stationieren (derzeit sind es 50 Prozent) und neue Basen zu eröffnen.

Zum ändern spiegeln sich diese Entwicklungen in der veränderten US-Einsatzdoktrin. Die nun favorisierten Luft-See-Operationen sind eher Antworten auf Bedrohungen im chinesischen Meer und entsprechen weniger europäischen Einsatzszenarien.

Letztlich lässt sich auch die Art, wie die USA sich am Libyen-Einsatz beteiligten, auf diese finanziellen und strategischen Überlegungen zurückführen. Die USA überließen die politische und militärische Führungsrolle Frankreich und Großbritannien. Sie stellten zwar einige Fähigkeiten bereit, die den Europäern fehlten (etwa Aufklärungsfähigkeiten, Munition), gaben ihnen aber nicht alles, was sie benötigt hätten (etwa Erdkampfflugzeuge).

Eine vergleichbare Tendenz ist bei Kanada zu beobachten, dem anderen transatlantischen Nato-Partner. Die »Canada first«-Verteidigungsstrategie von 2012 bezeugt die Abkehr von Europa. Der Rückzug aus dem Nato-AWACS und dem gemeinsamen Radarsystem Alliance Ground Surveillance sind greifbare Indizien für das nachlassende Interesse an der gemeinsamen Sicherheitsarchitektur und die fortschreitende transatlantische Entfremdung.

Die Finanzkrise demilitarisiert Europa

Die USA erwarten von den europäischen Partnern, dass sie künftig mehr politische und militärische Verantwortung in der Nato übernehmen. Doch die Europäer konzentrieren sich derzeit vor allem auf die Bewältigung der Eurokrise und verlieren als Folge von Sparprogrammen an militärischer Handlungsfähigkeit (SWP-Aktuell 56/2011).

Seit 2010 haben fast alle europäischen Nato-Staaten Einsparungen im Verteidigungsbereich beschlossen. Während große Staaten wie Großbritannien bis zu 8 Prozent einsparen wollen, planen mittlere und kleine Staaten wie Bulgarien oder Litauen Einschnitte von 10 bis 30 Prozent. Einige Europäer bauen ganze Teilbereiche ihrer Streitkräfte ab. Die Niederlande beispielsweise haben ihre Panzer abgeschafft. Der Trend wird sich fortsetzen, denn laut Prognosen werden die europäischen Staaten noch lange mit den Folgen der Finanzkrise zu kämpfen haben.

Wie schlecht es um die militärische Handlungsfähigkeit der europäischen Nato-Staaten steht, hat der Libyen-Einsatz verdeutlicht. Die Europäer hatten ihn zwar politisch angestoßen, hätten ihn aber ohne die militärischen Beiträge der USA kaum bestreiten können. Der ehemalige US-Verteidigungsminister Robert Gates warnte die Europäer darum auch vor »kollektiver militärischer Irrelevanz«.

Folgen für die Nato

Die Finanzkrise, die verschobenen US-Prioritäten und die transatlantische Entfremdung werden die Nato verändern und die Europäer mehr in die Pflicht nehmen. Unter den jetzigen Bedingungen birgt dies zwei Risiken:

Erstens kann ein politisches Führungsvakuum entstehen, das den Zusammenhalt des Bündnisses schwächt und seinen internationalen Einfluss mindert. In der Folge könnten interne Streitigkeiten wieder aufflackern, die die USA bislang als wohlwollender Hegemon eingeeht haben, etwa zwischen der Türkei und Griechenland. Auch ist fraglich, ob die Europäer gemeinsam Ziele definieren und diese in Krisensituationen und im Alltagsgeschäft auch vertreten können, wenn sich die USA aus der Führungsrolle zurückziehen. Dazu müssen sie Kompromisse in sicherheitspolitischen Fragen finden, etwa in der Haltung zur Rolle Russlands, zur Raketenabwehr, aber auch zu den Partnerschaften mit Nicht-Nato-Staaten. Können sich die Staaten auf keine gemeinsame Position einigen, droht die Allianz ihre politische Handlungsfähigkeit zu verlieren.

Zweitens besteht das Risiko einer Schwächung auch der militärischen Handlungsfähigkeit. Die USA stellen ihren Beitrag zur Bündnisverteidigung nicht in Frage. Aber sie werden nicht mehr zwingend Einsätze führen, in denen ihre Interessen nicht direkt betroffen sind oder bei denen es nicht um Territorialverteidigung geht. Einsätze in Europa und seiner Nachbarschaft müssen nun die Europäer stemmen. Die USA werden auch nicht mehr automatisch die Fähigkeitslücken der Europäer stopfen.

Zwei wesentliche Veränderungen sind deshalb zu erwarten. Zum einen dürften die USA in Zukunft ein Verhalten an den Tag legen, das bis jetzt für viele Europäer typisch war: die Führung anderen überlassen und nur das Notwendigste tun, um das Scheitern einer Operation zu vermeiden. Der Libyen-Einsatz ist ein Beispiel dafür.

Zum anderen wird die Nato in Zukunft vermutlich generell weniger Einsätze

durchführen, weil den Europäern dafür schlicht militärische Fähigkeiten wie Aufklärung oder Zielbestimmung fehlen, die bislang von den USA bereitgestellt wurden. Mit diesen Fähigkeiten lassen sich Operationen nicht nur besser führen, sondern etwa auch Zivilisten in Krisenregionen wirksamer schützen. Ohne Unterstützung der USA könnten militärische Konflikte länger dauern, mehr zivile Opfer fordern und auch der Nato höhere Verluste eintragen. Die notorische Einsatzzurückhaltung der Europäer wird vermutlich noch ausgeprägter, wenn bei Operationen die Verluste an Menschenleben und die politischen Kosten zu steigen drohen. In der Praxis würde die Nato in Krisen in Europa, etwa im Kosovo, vielleicht nicht mehr intervenieren, wenn die USA nicht mitmachen.

Damit würde jedoch ein wichtiges Element fehlen, das die Nato-Mitglieder seit Ende des Kalten Krieges und dem Wegfall des gemeinsamen Feindes verbunden hat. So umstritten sie oft waren (siehe Afghanistan): Einsätze haben das Bündnis zusammengeschweißt und den Verbündeten ermöglicht, Interoperabilität zu trainieren. Wenn US-Verbände Europa verlassen und wenn es weniger Einsätze gibt, dann leidet darunter nicht nur die Interoperabilität, sondern auch der politische Zusammenhalt, der aus gemeinsamem Handeln erwächst. Regelmäßige gemeinsame Übungen können dies nur teilweise auffangen.

Letztendlich gefährdet also eine verminderte militärische Handlungsfähigkeit den politischen Zusammenhalt der Allianz und damit die Bündnissolidarität. Die Nato kann nur so stark sein, wie ihre Mitglieder sie ausrüsten. Absicherung erwarten, ohne dafür Mittel bereitzustellen: Diese Praxis manövriert die Nato langfristig in die Handlungsunfähigkeit.

Eine Schwächung der Nato, ob real oder befürchtet, wird die Neigung einiger Staaten noch verstärken, sich von der Allianz abzuwenden und das Heil in der Vertiefung der bilateralen Beziehungen zu den USA zu suchen, von der sie sich eine bessere Garantie ihrer Sicherheit versprechen. Eine sol-

che Bilateralisierung untergräbt die Nato sowohl politisch als auch militärisch. Eine Gefahr für das Bündnis geht insofern von den europäischen Mitgliedern aus, als sie politisch und militärisch zu wenig und ineffektiv in Verteidigung investieren.

Politische und militärische Schritte in Richtung einer europäischen Nato

Dabei gibt es für die Europäer gute Gründe, die politische und militärische Handlungsfähigkeit des Bündnisses zu erhalten.

Zwar lebt Europa seit langem in Frieden, doch seine Nachbarschaft bleibt instabil. Das trifft für den Balkan zu, aber auch für den Nahen Osten und Nordafrika. Russlands Präsident Putin will das Militär seines Landes stärken und zeigt momentan wenig Interesse, die Beziehungen zur Nato und zur westlichen Staatenwelt zu entspannen. Risiken wie Terrorismus, fragile Staaten und *Cyberwar* bestehen fort. In allen Fällen bietet die Nato – immer noch die einzige stehende Militärstruktur und stärkste Militäralliance – Schutz und ein Arsenal wirksamer Instrumente. Genauso wichtig ist ihre politische Funktion: als Forum für Debatten, das die Nato-Staaten und ihre Partner an einen Tisch bringt.

Bislang erleben die europäischen Verbündeten die Veränderung der Nato vor allem passiv. Es liegt nun in der Hand ihrer Außen- und Verteidigungsminister, die Vision einer europäischen Nato politisch und militärisch auszugestalten:

Im *politischen* Bereich gilt es für die Europäer, in strittigen Fragen ein eigenes Profil zu entwickeln und sich vor Entscheidungen besser untereinander abzustimmen. Denn gemeinsam handeln kann die Allianz nur, wenn sie sich politisch einig ist. Die Nato sollte wieder zu einem Forum für substantielle Debatten werden, auch wenn keine Einsätze anstehen: Ziel sollte sein, nicht nur auf bereits eingetretene Krisen zu reagieren, sondern auch über künftige Herausforderungen nachzudenken. Das wichtigste Thema bleibt die Frage, wofür bzw. wogegen die Staaten die Allianz ausrichten

wollen. Auch sollten die Staaten klären, welche Aufgaben für die Nato Priorität haben. Mit weniger militärischen Mitteln wird die Allianz in Zukunft auch weniger tun können. Anstatt die in den vergangenen Jahren viel diskutierte Idee einer globalen Nato weiterzuverfolgen, die Partner aus der ganzen Welt einbindet und weltweit interveniert, sollten sich die Europäer nach dem Abzug aus Afghanistan auf ihre regionalen Wurzeln besinnen und die Allianz wieder auf Territorialverteidigung als Kernaufgabe konzentrieren. Auch den Anspruch, gleichzeitig zwei große und sechs kleine Operationen zu führen, können die Nato-Staaten kaum aufrechterhalten und sollten daher ihr Ambitionsniveau senken. Weitere drängende Themen sind: der Abschluss des Afghanistan-Einsatzes; die Entspannung der Türkei-Zypern-Beziehungen, die die politische und militärische Zusammenarbeit zwischen EU und Nato behindern; die Gestaltung der Partnerschaften, besonders zu Russland, und die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses.

Im *militärischen* Bereich gehört dazu, ausreichend und angemessene Fähigkeiten bereitzustellen, um Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Das bedeutet nicht nur, die Nato-Strukturen zu entschlacken und deren Reform fortzuführen. Die Europäer sollten sich auch auf Einsätze ohne bzw. mit nur geringer US-Führung und Unterstützung vorbereiten. Grundlage dafür wäre eine Bestandsaufnahme der Nato-Pläne und -Ambitionen, um festzustellen, was die Europäer allein durchführen können. Darüber hinaus sollten die Nato-Staaten ihre Projekte zur Priorisierung, Spezialisierung und Kooperation bei Fähigkeiten umsetzen, die sie unter dem Stichwort »Smart Defense« begonnen haben. Der Erfolg ist bislang begrenzt, weil die Staaten den Preis der Zusammenarbeit scheuen: den Verlust nationaler Souveränität. Ein Schwerpunkt bei »Smart Defense« sollte sein, Ausrüstung interoperabel und Doktrinen kompatibel zu gestalten, um die wichtigste Stärke der Nato zu bewahren: die Fähigkeit, gemeinsam in den Einsatz zu gehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364