

Der Nato-Gipfel 2014 im Schatten der Ukraine-Krise

Die Allianz muss ihr aktuelles Krisenmanagement in eine langfristige Strategie übersetzen

Claudia Major

Im September 2014 wird in Wales der nächste Nato-Gipfel stattfinden. Ursprünglich wollten die Staats- und Regierungschefs dort über die Zukunft des Bündnisses nach dem letzten großen Einsatz – der Afghanistan-Mission – beraten. Doch mittlerweile hat die Ukraine-Krise die Sicherheitsparameter für Europa verändert. Daher werden nun die Folgen dieses Konflikts für das Bündnis zentrale Themen des Gipfels sein. Die Allianz muss die politischen und militärischen Ad-hoc-Maßnahmen, die sie seit Beginn der Krise getroffen hat, in eine langfristige, belastbare Strategie überführen. Das wird auch die bereits bekannten Fragen über die Zukunft der Nato beeinflussen – etwa welche Aufgaben sie in Zukunft mit welchen Fähigkeiten wahrnehmen will und wie die transatlantische Lastenverteilung gestaltet werden soll.

Die russische Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ukraine haben in Europa große Sorgen über Moskaus Ambitionen ausgelöst. Vor allem in Osteuropa stieg das Bedrohungsgefühl. Als Sicherheitsgarant erlebt die Nato seither eine neue Vitalität. Doch dies kann nicht über Meinungsunterschiede in der Allianz hinwegtäuschen.

Dreigleisige Reaktion

Die Nato hat bislang dreigleisig auf die Ukraine-Krise reagiert:

Erstens hat sie ihre Mitglieder militärisch und politisch rückversichert. Konkret umgesetzt wird dies vor allem durch verstärkte Luftraumüberwachung im Baltikum, durch

Marine-Einsätze (etwa im Mittelmeer) und AWACS-Flüge. Hinzu kommt bilaterale Unterstützung – vor allem durch die USA und Kanada – in Form von Truppenentsendungen in die östlichen Nato-Staaten. US-Präsident Obama hat außerdem die *European Reassurance Initiative* auf den Weg gebracht, um den Bündnispartnern im Osten beizustehen. Dafür will er den Kongress um eine Milliarde Dollar ersuchen.

Zweitens hält das Bündnis trotz deutlicher Kritik am Kreml die politische Zusammenarbeit mit Russland aufrecht. Dies gilt als Lehre aus dem Georgienkrieg 2008, als die Nato sämtliche Kontakte nach Moskau abbrach, womit sie zugleich ihren eigenen Handlungsspielraum einschränkte.

Allerdings hat die Allianz im Zuge der Ukraine-Krise die zivile und militärische Kooperation mit Russland eingestellt. Und sie hat verdeutlicht, dass sie in den wechselseitigen Beziehungen eine grundlegende Veränderung sieht, da Russland mehrere seiner internationalen Verpflichtungen verletzt habe, etwa das Budapester Memorandum von 1994, das Souveränität, Grenzen und Unabhängigkeit der Ukraine garantiert. Moskau ist demnach nicht länger ein Partner, wie es noch im Strategischen Konzept der Allianz von 2010 heißt. Sollte Russland die Eskalation fortsetzen, könnte es laut dem stellvertretenden Nato-Generalsekretär Vershbow zum Gegner werden.

Drittens hat die Allianz mit militärischen Planungen begonnen, um auf die neue Bedrohungslage zu reagieren. Zentrales Steuerungsdokument ist der *Readiness Action Plan*, mit dem Einsatz- und Reaktionsfähigkeit sowie Ressourcen des Bündnisses angepasst werden sollen. Dazu gehört etwa, die Nato-Verteidigungsplanung zu überprüfen und die Einsatzfähigkeit der *Nato Response Force* (NRF) zu verbessern. Zugleich wird erwogen, Ausrüstungslager in Osteuropa aufzubauen.

Fragile Einigkeit

Die Ukraine-Krise erlaubt der Allianz, kurzfristig die Frage nach ihrer Daseinsberechtigung zu beantworten. Die Antwort lautet: kollektive Verteidigung. Die gemeinsame Reaktion auf die Krise ermöglicht auch, zumindest kurzfristig jene transatlantische Einigkeit zu demonstrieren, die zuletzt immer weniger vorhanden war, etwa bei den Einsätzen in Afghanistan oder Libyen.

Diese Einmütigkeit wird ohne politische Untermauerung jedoch nicht von Dauer sein. Seit Beginn der Ukraine-Krise zeichnen sich unterschiedliche Positionen unter den Alliierten ab, die zu Spannungen führen.

Größter Streitpunkt ist der Umgang mit Russland. Vor allem die osteuropäischen Alliierten fordern, die militärische Abschreckung zu verstärken und die einschlägigen Grundsatzdokumente zu modifizieren, insbesondere die Nato-Russland-Grundakte

von 1997. Andere, darunter Deutschland, wollen an diesen Dokumenten festhalten. Sie unterstreichen die Bedeutung der Abschreckung, betonen aber auch die Notwendigkeit, die Gesprächskanäle zu erhalten, um Einfluss auf Moskau nehmen zu können.

Strittig sind auch Umfang, Art und Dauer der Rückversicherungsmaßnahmen. Einige östliche Alliierte fordern, dass die Nato auf ihrem Territorium permanent Kampftruppen stationiert. Andere, wie Deutschland oder Frankreich, lehnen dies ab, weil es aus ihrer Sicht nicht die sinnvollste militärische Antwort auf die aktuellen Bedrohungen ist.

Umstritten ist ferner die von Nato-Generalsekretär Rasmussen geforderte Erhöhung der nationalen Verteidigungsetats. Vor allem Deutschland lehnt dies als unnötig ab. Dagegen verlangen unter anderem auch die USA, Frankreich und Großbritannien – mit Verweis auf zusätzliche Kosten etwa für Übungen und Ausrüstung – entsprechende Budget-Erhöhungen. Debattiert wird zudem, ob sich die Nato auch langfristig auf kollektive Verteidigung konzentrieren soll. Bisher sieht das Strategische Konzept drei ebenbürtige Aufgaben vor: kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit. Während die östlichen Staaten, vor allem Polen, für einen dauerhaften Fokus auf Verteidigung plädieren, wollen andere Alliierte das Krisenmanagement, etwa an der Südflanke, nicht vernachlässigen.

Die Entscheidungen zu diesen Themen dürften ausstrahlen auf die grundsätzlichen Fragen zur Funktionsweise der Nato, mit denen sie bereits vor der Ukraine-Krise konfrontiert war. Dazu gehört die Anpassung der Partnerschaftspolitik nach Ende des ISAF-Einsatzes. Die Reform der Nato-Kommandostrukturen könnte infolge des Ukraine-Konflikts ebenso nachjustiert werden, mit stärkerem Fokus auf Verteidigung statt Krisenmanagement. Auch die Frage, wie die Alliierten bei knappen Finanzen ihre militärischen Fähigkeiten durch bessere Zusammenarbeit erhalten können, stellt sich mit der aktuellen Krise noch dringender.

Ebenfalls auf die Probe gestellt werden die transatlantischen Beziehungen. Ihr

Schwerpunkt hatte sich in den vergangenen Jahren verlagert – weg von der Sicherheitspolitik, hin zu Feldern wie etwa Wirtschaft. Die Ukraine-Krise bringt zwar eine Re-Fokussierung auf die Sicherheit, doch es ist fraglich, wie dauerhaft diese sein wird. Die USA stellen ihre sicherheitspolitischen Prioritäten wegen der aktuellen Krise derzeit jedenfalls nicht in Frage: Präsident Obama betonte, die angekündigten Rückversicherungsmaßnahmen gingen nicht auf Kosten der US-Präsenz im Pazifik.

So mag die Ukraine-Krise der Nato vorübergehend eine klare Aufgabe und Daseinsberechtigung beschert haben. Sie hat aber nicht bewirkt, dass sich die Interessen der Alliierten annähern, sondern Unterschiede nur zeitweilig in den Hintergrund gedrängt.

Die Agenda für den Gipfel und darüber hinaus

Der Gipfel steht vor der Aufgabe, die kurzfristigen Maßnahmen im Kontext der Ukraine-Krise mit den langfristigen politischen Herausforderungen der Nato zu verbinden, ohne dabei die Allianz zu spalten. Deshalb sollten die Gipfelerklärungen politische Zusicherungen geben und eine Neuorientierung anstoßen. Beides muss sich in einem Arbeitsprogramm der Allianz für die nächsten Jahre widerspiegeln, das diese Entwicklung politisch und militärisch anleitet und materiell unterfüttert. Das Programm sollte vier Themen umfassen: Sicherheitsumfeld, Russland, militärische Struktur und transatlantische Lastenteilung. Deutschland sollte besonders dort die Agenda gestalten, wo es um seine Schlüsselthemen geht: die Beziehungen zu Russland und der Erhalt von Fähigkeiten mit Hilfe des Rahmennationenkonzepts.

Neubewertung des Sicherheitsumfeldes: Die Nato muss politische und militärische Konsequenzen aus der Ukraine-Krise für die europäische Sicherheitsordnung ableiten. Der *Readiness Action Plan* ist ein erster Schritt, ersetzt aber keine grundlegende Analyse, zumal die Krise noch nicht beendet ist. Der Gipfel könnte die Allianz beauftragen,

einen Bericht über die neue Sicherheitslage sowie politische und militärische Schlussfolgerungen zu erarbeiten. Vorbild könnte der Harmel-Bericht von 1967 sein, der das Verhältnis von Abschreckung und Entspannung behandelte. Schlüsselthemen sollten sein: die Lagebewertung; Gewichtung der drei Kernaufgaben Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit; Verhältnis von Abschreckung und Kooperation gegenüber Russland; Anpassung der politischen und militärischen Instrumente.

Russland: Die Neugestaltung der Nato-Russland-Beziehungen erfordert eine neue Balance zwischen Rückversicherung der Alliierten, Sanktionsmöglichkeiten sowie Anreizen gegenüber Russland und einer Fortsetzung des Dialogs. Ein Gipfelbeschluss sollte die Geschlossenheit der Alliierten gegenüber Moskau signalisieren, da eine Spaltung die Allianz schwächen würde. Eine Möglichkeit, den verschiedenen Erwartungen gerecht zu werden, bestünde etwa darin, auf die permanente Stationierung von Truppen in den östlichen Mitgliedstaaten zu verzichten, dafür aber größere Kontingente für den Einsatz in der Region vorzusehen und dort üben zu lassen. Die Nato sollte das Kooperationsangebot an Russland aufrechterhalten, aber die Intensität der Zusammenarbeit an die Verlässlichkeit der Gegenseite koppeln. Langfristig kann die Allianz die Sicherheit ihrer Mitglieder in einer kooperativen Sicherheitsordnung, die Vertrauen, Transparenz und Berechenbarkeit schafft, besser und kostengünstiger gewährleisten als in einer konfrontativen und unkalkulierbaren Beziehung zu Russland.

Finanzen: Will die Nato ihre militärischen Fähigkeiten glaubwürdig der veränderten Lage anpassen, sind Mehrausgaben nötig, etwa für Übungen oder neue Ausrüstung. Einige Mitgliedstaaten erinnern daher an das auf dem Nato-Gipfel in Prag 2002 formulierte Ziel, 2 Prozent des jeweiligen nationalen BIP für Verteidigung und davon 20 Prozent für Investitionen zu verwenden. Das 2-Prozent-Ziel ist jedoch vor allem symbolisch, der direkte Nutzen umstritten. Der Gipfelbeschluss sollte daher die Flexibilität

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
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

Lektüre-Hinweis:

Christian Mölling
Wege aus der europäischen Verteidigungskrise. Bausteine für eine Verteidigungssektorreform
SWP-Studie 8/2013,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S08_mlg.pdf>

Claudia Major
Mehr Europa in der Nato. Die Allianz wandelt sich – die Europäer können diese Wandlung steuern
SWP-Aktuell 52/2012,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A52_mjr.pdf>

bei Erfüllung des Ziels vorwegnehmen, die sich die Staaten ohnehin erlauben werden. Es sollte ihnen freistehen, ob sie ihre Verteidigungsetats erhöhen, die Investitionsanteile hochfahren oder fallbezogene Sonderzahlungen leisten, etwa einen »Ukraine-Bonus«. Entscheidend ist, dass der Gipfelbeschluss diese Beiträge gegenüber der europäischen Öffentlichkeit klar begründet.

Militärische Organisation und Effektivität: Hier steht die Nato vor einer doppelten Herausforderung. Sie muss sich auf neue Bedingungen einstellen und gleichzeitig ihre militärischen Fähigkeiten vor weiterem Abbau bewahren.

Erstens muss sich die Nato nach Ende des Kampfeinsatzes in Afghanistan den Bedingungen des »Nicht-Einsatzes« anpassen. Sie muss Kommandostrukturen, Fähigkeiten und Kooperationsprozesse so zurückbilden, dass aus der *Allianz im Einsatz* eine *einsetzungsfähige Allianz* wird. Allerdings ist ungewiss, wie der nächste Einsatz aussehen wird. Er kann sich überraschend ergeben, wie etwa Libyen 2011 zeigte. Auch können sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen – wie mit der Ukraine-Krise – rasant verändern. Die Allianz sollte deshalb in Ableitung von der neuen Lageeinschätzung ihre militärische Aufstellung (»posture«) und Verteidigungsplanung ebenso überarbeiten wie Kommandostrukturen, Doktrinen, Training und Ausrüstung. Ein Schlüsselthema sollte die Reform der NRF oder der Aufbau einer neuen schnellen Reaktionskraft für Szenarien sein, die denen auf der Krim oder in der Ostukraine ähneln. Dazu gehört auch, Konzepte wie das der Abschreckung zu modernisieren und beim Personal vermehrt auf Länderspezialisten und Experten für Aufklärung zu setzen.

Zweitens gilt es, die militärische Handlungsfähigkeit zu bewahren. Die Europäer haben in den letzten Jahren ihre Streitkräfte radikal zusammengespart, was die USA scharf kritisierten. Zwar wurde auf dem Nato-Gipfel 2012 das *Smart Defence*-Programm beschlossen, mit dem die Mitgliedstaaten die Einsatzfähigkeit durch vertiefte Zusammenarbeit, Priorisierung und Spezialisie-

rung von Fähigkeiten erhalten wollen. Doch bislang hat dieser Ansatz keine nennenswerten Ergebnisse gezeitigt. Wenn die Allianz trotz reduzierter Fähigkeiten einsetzungsfähig bleiben will, müssen ihre Mitglieder effizienter kooperieren.

Das von Deutschland vorgeschlagene Rahmennationenkonzept kann hier einen wichtigen Beitrag leisten, um die europäische Verteidigung besser zu organisieren. Dem Konzept zufolge sollen die Europäer Gruppen aus kleineren und größeren Staaten bilden und sich innerhalb dieser Gruppen darüber absprechen, wer künftig welche Ausrüstung und welche Truppen auf Dauer bereithält. So soll die Gruppe als Ganzes ihre Leistungsfähigkeit vergrößern und ihre Einsatzzeit verlängern. Dass dieses Konzept realisierbar ist, will Deutschland durch eigene Kooperationen etwa mit den Niederlanden und Tschechien demonstrieren. Darüber hinaus könnte sich Berlin verpflichten, bis zum nächsten Gipfel eine Gruppe aufzubauen, die einen substantiellen Beitrag zu Leistungsfähigkeit und Einsatzzeit-Verlängerung leistet.

Transatlantische Beziehungen: Trotz aktueller Einigkeit bleibt die Frage bestehen, wie die Alliierten künftig die Lasten- und Aufgabenteilung organisieren und den Zusammenhalt wahren wollen. Washington versteht die Ukraine-Krise als Weckruf, der die Europäer zu der seit langem geforderten Verstärkung ihrer politischen, finanziellen und militärischen Beiträge für die Allianz ermutigen sollte. Wenn die Europäer selbst in der aktuellen Situation dazu nicht bereit sind, drohen die USA das Vertrauen in sie zu verlieren. Schon jetzt ist der US-Beitrag im Rahmen der Rückversicherung von der Erwägung geleitet, Unterstützung zu zeigen, ohne den Europäern das Gefühl zu vermitteln, sie selbst könnten passiv bleiben. Die europäischen Alliierten sollten also ein größeres Engagement signalisieren. Eine Möglichkeit dazu wäre, konkrete Fähigkeitsbeiträge zu den prioritären Defizitbereichen zu leisten, die die Nato-Verteidigungsminister im Juni 2014 definiert haben, etwa gemeinsame Aufklärung.