

Die strategische Anpassung der Nato

Deutschland ist das Rückgrat für die militärische Neuaufstellung der Allianz

Claudia Major

Auf dem Gipfel in Wales im September 2014 haben die Nato-Staaten als Reaktion auf die Ukraine-Krise die tiefgreifendste militärische Anpassung der Allianz seit dem Ende des Kalten Krieges beschlossen. Ziel ist eine umfangreiche Stärkung und Anpassung der Verteidigungsfähigkeiten. Damit wird Bündnisverteidigung wieder zur Kernaufgabe der Nato. Dies fordert von sämtlichen Alliierten erhebliche politische, militärische und finanzielle Anstrengungen, doch im Zentrum der Aufmerksamkeit steht Deutschland. Erstens hat es die Wales-Beschlüsse maßgeblich mitgestaltet. Zweitens erwarten die Partner, dass es aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke mehr militärische und finanzielle Lasten trägt. Drittens hat sich Berlin mit dem Rahmennationenkonzept selbst unter Druck gesetzt, die Verteidigungskooperation voranzubringen.

Der Gipfel in Wales hat einen fundamentalen Wandel eingeläutet. Zwar hatte sich die Nato im Strategischen Konzept von 2010 drei gleichwertige Aufgaben verordnet: Kollektive Verteidigung, Krisenmanagement, Kooperative Sicherheit. In der Realität aber dominierte in den vergangenen Jahren das Krisenmanagement. Insbesondere der Einsatz in Afghanistan prägte das strategische Denken und die Entscheidungen darüber, wie die Nato-Staaten ihre Soldaten ausrüsten und ausbilden. Mit der Ukraine-Krise wird die Bündnisverteidigung wieder zum *primus inter pares* der Nato-Aufgaben. Dies hat die Allianz auf dem Wales-Gipfel mit einem Arbeitsprogramm konkretisiert. Das wichtigste Steuerungsinstrument, mit dem die Nato ihre militärische Aufstellung wieder mehr auf kollektive Verteidigung ausrich-

ten will, ist der in Wales vereinbarte Readiness Action Plan (RAP). Auf ihrem Treffen Anfang Februar 2015 haben die Nato-Verteidigungsminister erste Vorschläge zur Umsetzung beschlossen. Bis zum Nato-Gipfel 2016 in Polen sollen die Wales-Entscheidungen weitgehend umgesetzt sein.

Fundamentaler Wandel

Der RAP bildet den Ausgangspunkt einer militärischen Neuordnung der Allianz, die planerisch, logistisch sowie bezüglich Ausrüstung und Übungen tiefgehende Veränderungen erfordert. Er umfasst zwei Bereiche, unmittelbare Rückversicherungs- und langfristige Anpassungsmaßnahmen.

Erstens werden die schon kurz nach Ausbruch der Ukraine-Krise im Frühjahr 2014

beschlossenen Rückversicherungsmaßnahmen verstetigt. Damit signalisiert das Bündnis seinen durch das russische Vorgehen alarmierten östlichen Mitgliedern, dass sie sich auf das Beistandsversprechen der Nato verlassen können. Die Maßnahmen sollen die besonders exponierten Alliierten schützen und Gegner vor Übergriffen abschrecken. Zu diesen Vorkehrungen gehören die Luftraumüberwachung im Baltikum, mehr AWACS-Flüge über Polen und Rumänien, verstärkte Marineüberwachung, zusätzliche Übungen und mehr Personal für Nato-Hauptquartiere (HQ).

Zweitens will die Allianz ihre Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit erhöhen. Es gilt die planerischen, logistischen und materiellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass größere Verbände schneller an einen Einsatzort verlegt werden und rascher dort einsatzfähig sind, sei es an Süd- oder Ostflanke der Nato. Während aber beim Krisenmanagement in Afghanistan kleinere Einheiten in Brigadegröße operieren (etwa 3000 Mann), geht es nun um die schnelle Verlegung und Kommandierung komplexer großer Verbände in Divisions- oder Korpsstärke. Bis zu 40 000 (langfristig 100 000) Soldaten müssen im Einsatzgebiet ankommen und kooperieren können.

Die Anpassung geht einher mit einer Regionalisierung. Dazu zählt der Aufbau regionaler Aufnahmestäbe (Nato Force Integration Units, NFIU) mit jeweils etwa 40 Mann als sichtbare und ständige Präsenz zunächst in den baltischen Staaten, Polen, Rumänien und Bulgarien. Sie sollen die schnelle Verlegung von Streitkräften in die Region erleichtern und bei der Planung und Koordinierung von Ausbildung und Übungen helfen. Zudem sollen regionale Nato-HQs mehr Verantwortung übernehmen, nämlich das im Aufbau befindliche Multinationale Divisionshauptquartier Süd-Ost in Rumänien und das Multinationale Korps-Hauptquartier Nord-Ost (MNK NO), das Deutschland, Polen und Dänemark gemeinsam in Stettin betreiben. Das MNK NO wird in eine schnellere Einsatzbereitschaft versetzt, erhält mehr Aufgaben und

wird zur Drehscheibe für regionale Kooperation. Langfristig soll es Einsätze für Bündnisverteidigung im östlichen Bündnisgebiet bis zur Größe eines Korps führen.

Ein weiteres Element der Anpassung ist die Reform der schnellen Reaktionskräfte Nato Response Force (NRF). Eine *Enhanced NRF* soll in Zukunft zügiger einsetzbar sein. Ferner soll aus der NRF heraus eine kleine besonders schnelle Eingreiftruppe von rund 5000 Mann (Landkomponente) aufgebaut werden, die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), trotz ihres defensiven Charakters oft auch Speerspitze genannt. Einige Bestandteile der VJTF sollen binnen zwei bis drei Tagen am Einsatzort sein. Für April ist eine erste Übung geplant, um Alarmierungsmechanismen und Bereitschaftszeiten zu testen; eine weitere soll im Juni folgen. Hier wird auch deutlich, dass die verschiedenen RAP-Maßnahmen ineinandergreifen, denn das MNK NO soll ab 2016 VJTF- und ab 2018 NRF-Einsätze im Baltikum und in Polen führen können.

Kein Hegemon, aber das Rückgrat

Deutschland hat diese konzeptionelle Weichenstellung nicht nur maßgeblich mitgestaltet. Es legt nun auch die materielle Basis für eine erfolgreiche Umsetzung. Berlin stellt der Nato eine erhebliche Grundlast zur Verfügung, die bis zu acht Brigaden umfasst. Im Rahmen des RAP hat sich Deutschland zu substantiellen Beiträgen verpflichtet. Bei der Rückversicherung hat es zum Beispiel seinen Marineanteil in der Ostsee erhöht und schickt deutlich mehr Soldaten zu Übungen. Was die Anpassungsmaßnahmen anbelangt, beteiligt sich Berlin an allen NFIUs und verdoppelt beim MNK NO das Personal von 60 auf 120 Soldaten. Weiterhin hat Deutschland 2015 als erster Staat die Führung der neuen VJTF übernommen. Es wird also die Truppe aufbauen, das heißt die im Februar 2015 beschlossenen Konzepte testen und weiterentwickeln, damit auf dem Gipfel in Polen 2016 ein erprobtes Konzept verabschiedet werden kann.

Schon 2013 hatte Deutschland der Nato zugesagt, 2015 turnusmäßig als Führungsnation für die bisherige NRF zu dienen. Seit Januar 2015 hat daher das Deutsch-Niederländische Korps in Münster das Kommando über die Landstreitkräfte der NRF. Die Allianz hat das Hauptquartier des Korps beauftragt, 2015 zu prüfen und in Übungen zu testen, wie sich aus der bestehenden Eingreiftruppe eine Speerspitze formen lässt, die ihre Truppen statt in 30 Tagen (wie die NRF) in einem Bruchteil dieser Zeit kampfbereit im Einsatzgebiet haben sollte. Da der Aufbau großen operativen, logistischen, planerischen und finanziellen Aufwand erfordert, wird es zunächst eine Übergangslösung geben: 2015 die Interim VJTF, 2016 eine einsatzfähige VJTF und 2017 schließlich die voll einsatzfähige VJTF. Während dieser Zeit müssen noch nicht alle Anforderungen erfüllt werden; zum Beispiel muss die Truppe noch nicht ganz so schnell einsatzbereit sein. Die laufende Testphase wird dennoch wegweisend sein, da in ihr die Grundlagen geschaffen werden.

Deutschland, die Niederlande und Norwegen stellen in der Aufbauphase 2015 den Hauptanteil der Truppe und tragen die Kosten. Die Bundeswehr und die niederländischen Streitkräfte steuern die mit Abstand größten Kontingente bei, Deutschland ungefähr 2700 der insgesamt etwa 5000 Soldaten. Neben dem HQ stellt Deutschland auch Fallschirmjäger, Panzergrenadiere, Transportflugzeuge und Marineeinheiten.

Bei flüchtiger Betrachtung erscheinen die deutschen Beiträge zum RAP eher kleinteilig: neue schnelle Eingreiftruppe, Hauptquartier Stettin, Mitwirkung bei der Rückversicherung, zusätzliches Personal für die Nato. Doch in der Gesamtschau erweist sich, dass Deutschland das Rückgrat für die erfolgreiche Umsetzung der Wales-Beschlüsse bildet. Ohne deutsche Beteiligung wäre sie kaum möglich.

Hausaufgaben für Berlin

Die neuen Aufgaben stellen Berlin vor politische, militärische und finanzielle Fragen.

Politisch muss Deutschland in der Lage sein, die militärischen Beiträge zu flankieren. Es muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Entscheidungen über einen Einsatz und die deutschen Anteile, gegebenenfalls in multinationalen Strukturen, rasch getroffen werden können. Das heißt *zum einen*, dass der Bundestag umfänglich über die deutschen Beiträge, ihre potentielle Rolle in einem Bündnisfall und Nato-Entscheidungsverfahren informiert sein muss und zügig einen Beschluss fassen kann. Bei der VJTF etwa kann die Nato zwar Alarmierungsübungen anordnen. Aber bereits Verlegeübungen, also wenn die Truppe an einem anderen Ort üben soll, erfordern eine politische Entscheidung des Nato-Rats. Wenn eine Einbeziehung der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen zu erwarten ist, muss der Bundestag darüber abstimmen. Die Arbeiten der Rühle-Kommission zur Parlamentsbeteiligung können hier hilfreiche Anstöße geben. Dazu gehört auch, der Öffentlichkeit besser zu vermitteln, wie tiefgreifend sich das Bündnis gerade verändert, wie substantiell der deutsche Beitrag dafür ist und warum beides notwendig ist. *Zum anderen* sollte die Bundesregierung zusammen mit den Alliierten überlegen, wie das Bündnis mit unkonventionellen Bedrohungen umgehen soll. Spätestens auf dem Gipfel 2016 will die Allianz ein Konzept dafür vorlegen. Laut Nato können nicht nur konventionelle Angriffe zum Bündnisfall nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages führen, sondern auch unkonventionelle, zum Beispiel Übergriffe durch Kombattanten ohne Hoheitsabzeichen. Genau dies war in der Ukraine der Fall, weshalb gerade die östlichen Alliierten für solche Situationen gewappnet sein wollen. Wie reagiert das Bündnis, wenn die Grenze zwischen Krieg und Nichtkrieg fließend ist, wenn ein Verteidigungsfall im klassischen Sinne nicht vorliegt, aber ein Nato-Land nach dem Muster der Ukraine destabilisiert wird? Zwar ist der Bündnisfall kein Automatismus, sondern stets eine politische Entscheidung, die alle Alliierten im Konsens treffen. Es ist jedoch unerlässlich, mit den Argumenten,

Optionen und Entscheidungsabläufen vertraut zu sein.

Militärisch bedeuten die deutschen Verpflichtungen einen langfristigen Mehrbedarf an Personal, Ausrüstung und Übungstätigkeit sowie eine Reform bestehender Pläne und Prozesse. Derzeit sind lediglich die deutschen gepanzerten Brigaden in vollem Umfang fähig, Operationen nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages durchzuführen. Und auch diese Brigaden müssten ergänzend mit Personal und Material ausgestattet werden. Hinzu kommen erhöhte Anforderungen an die Logistik. Wenn Truppen, gegebenenfalls mit schwerer Ausrüstung, schneller an einen anderen Ort verlegt werden sollen, müssen entsprechende Transportkapazitäten vorhanden sein, seien es Flugzeuge oder Tief- lader. Es muss auch mehr geübt werden, um den veränderten Anforderungen genügen zu können. Kurzfristig können militärische Mittel umgewidmet werden. Langfristig bedarf es einer belastbaren Lösung, wie mehr Aufgaben sich mit gleichbleibenden oder weniger Fähigkeiten erfüllen lassen.

Dazu hat Berlin bereits einen Vorschlag gemacht, den es nun systematisch umsetzen sollte. Es hat 2013 das Rahmennationen-Konzept eingebracht, dem zufolge kleinere Armeen spezifische Fähigkeiten an eine große Rahmennation andocken, die das organisatorische Rückgrat für die Zusammenarbeit bildet. Der Aufbau solcher multinationaler Verbände soll die Durchhaltefähigkeit erhöhen und militärische Schlüsselfähigkeiten erhalten. Mindestens genauso wichtig ist es, die politische und militärische Kooperationsfähigkeit der Bundeswehr zu verbessern, wenn Deutschland als Rahmennation künftig noch mehr im internationalen Verbund handeln will.

Finanziell ist fraglich, ob die substantiellen Beiträge und die dafür notwendigen Veränderungen aus laufenden Mitteln getragen werden können. Planungen stehen bislang aus. Doch wenn mehr geübt, anderes Material benötigt und dieses intensiver genutzt sowie mehr Personal entsendet

wird, steigen auch die Kosten. Zwar wird erwogen, die Nato-Finanzierungsmechanismen zu reformieren, um die Lasten für die großen Rahmennationen zu reduzieren. Auch werden Mittel frei, da die Bundeswehr nicht mehr so umfangreich in Afghanistan engagiert ist. Zudem können effizientere Zusammenarbeit und Arbeitsteilung, wie im Rahmennationenkonzept vorgeschlagen, Mehrausgaben auffangen. Doch selbst dann dürfte der Verteidigungshaushalt auf lange Sicht wachsen. Daher muss ein solider und langfristiger Finanzierungsplan für militärische Kapazitäten und Aktivitäten erstellt werden.

Beiträge erlauben Gestaltung

Durch seine substantiellen militärischen Beiträge gewinnt Deutschland Glaubwürdigkeit und politischen Spielraum. Die Bundesregierung hatte, unterstützt von Frankreich und Großbritannien, alternative Vorschläge der Rückversicherung und Anpassung abgelehnt, etwa eine Vorverteidigung mit dauerhafter Stationierung substantieller Kampftruppen in Osteuropa. Das hatte Berlin den Vorwurf eingetragen, zu russlandfreundlich zu sein. Deutschland drängt bei aller Kritik am russischen Vorgehen auch darauf, den Dialog mit Moskau zu suchen, etwa durch das Einberufen des Nato-Russland-Rats. Die intensive Beteiligung am RAP erlaubt es Berlin, solche Vorschläge mit mehr Aussicht auf Erfolg zu unterbreiten und sich darüber hinaus als zuverlässiger sicherheitspolitischer Akteur zu profilieren. Aufgrund seines vorbildlichen militärischen Beitrags entwickelt sich Deutschland auch zum anerkannten politischen Gestalter in der Allianz. Das liegt jedoch auch daran, dass traditionelle Führungsstaaten anderweitig gebunden sind (wie Frankreich in Afrika), absehbar nicht über die nötigen Ressourcen verfügen (wie Großbritannien) oder trotz maßgeblicher Unterstützung die Federführung für den RAP den Europäern überlassen wollen (wie die USA).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
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

Lektüreempfehlungen

Claudia Major
Der Nato-Gipfel 2014 im Schatten der Ukraine-Krise
SWP-Aktuell 51/2014,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A51_mjr.pdf>

Claudia Major
Christian Mölling
Das Rahmennationen-Konzept
SWP-Aktuell 67/2014,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A67_mjr_mlg.pdf>

SWP-Aktuell 20
Februar 2015