

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Was bleibt vom Westen? – Wohin geht die NATO?

HELMUT W. GANSER, WULF LAPINS UND DETLEF PUHL

Februar 2018

- Die NATO befindet sich in einer ernsten Krise. Ihr Sinn und Zweck ist umstritten – Rückbesinnung auf Landesverteidigung im Osten oder Ausrichtung auf eine sich ausweitende Terrorbekämpfung im Süden? Ihre Führung ist nicht sicher – was wollen die USA unter Donald Trump? Was wollen »die Europäer«? Wollen beide noch dasselbe? Was bleibt vom westlichen Bündnis, das sich als demokratische Wertegemeinschaft versteht?
- Die erheblichen Veränderungen im Sicherheitsumfeld der NATO seit der Verabschiedung des strategischen Konzepts von 2010 und die Unterschiede in den nationalen Vorstellungen über die künftige Ausrichtung der Allianz erfordern einen Klärungsprozess. Die NATO braucht ein neues strategisches Konzept, auch angesichts der wiederauflebenden Debatten um die Rolle von Atomwaffen, über eine effektive Bekämpfung des internationalen Terrorismus und über den richtigen Umgang mit technologischem Fortschritt in der Kriegsführung.
- Für die Zukunft der Allianz ist auch entscheidend, ob die Europäer eine eigenständige Rolle darin einnehmen wollen – und falls ja, in welchem Rahmen sie dies tun wollen. Dabei müssen sich die Europäer auch darauf verständigen, welche Rolle den USA künftig in Europa zukommen soll.



1. Neues Strategisches Konzept	3
2. Sicherheitsherausforderungen – Russland und die südlichen NATO-Peripherie	4
Ordnungs- und Machtkonflikt	4
Bedrohungsperzeptionen	4
Bündnisdisput – Sicherheit vor oder mit Russland	5
Risikoreiche südliche Nachbarschaft der NATO	6
3. Rolle der NATO bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus	7
Bündnis aber kaum gefordert	8
Schrittweise in Kampfeinsätze?	8
Defizite und Postulate	9
4. NATO-Operationen	10
5. Lastenteilung in der NATO und Zweiprozentmarke des BIP von Wales	11
6. Nukleare Abschreckung	12
Das politisch-strategische Rational des »nuklearen Bündnisses« NATO	13
Kalküle der Glaubwürdigkeit nuklearer Abschreckung	13
Die neue Atomwaffendebatte in der NATO	14
Eine mögliche INF-Vertragsverletzung verändert die nuklearstrategische Parität in und für Europa nicht	14
7. Herausforderungen durch neue Technologie	15
8. Die Rolle Europas	17
9. Zusammenfassung	19

1. Neues Strategisches Konzept

Strategische Konzepte beschreiben Zwecke, Ziele und Wege und leiten daraus die zu deren Erreichen nötigen Mittel und Ressourcen ab. Strategische Konzepte von Bündnissen unterscheiden sich wesentlich von nationalen Sicherheitsstrategien. Bündniskonzepte müssen *nolens volens* die unterschiedlichen nationalen Interessen der Bündnispartner berücksichtigen. Dieses Dilemma ist ein zeitloses strukturelles Problem, das nicht wegdiskutiert werden kann.

Auch die NATO ist gezwungen, in ihren Grundsatzdokumenten immer wieder Kompromisse einzugehen, weil trotz aller deklaratorischer Bekenntnisse zur Wertegemeinschaft unterschiedliche Positionen fortbestehen und wiederholt in Einklang gebracht werden müssen. Die NATO hat in ihren Grundsatzdokumenten immer wieder versucht, diesen Spagat mit Hilfe von »constructive ambiguity«, also konstruktiver Mehrdeutigkeit, zu lösen. Dieser Begriff verweist auf diplomatische Sprachregelungen, die unterschiedliche Positionierungen durch abstrakte Textformulierungen harmonisieren sollen. Kritische Passagen werden in diesen dann ziemlich vage formuliert, damit sich darin alle Bündnispartner ihren eigenen Textinterpretationen gemäß wiederfinden. Ein aktuelles Beispiel für diese Praxis ist die viel diskutierte Formulierung in der NATO-Gipfelerklärung von Wales 2014 zur Zweiprozentrichtlinie für die nationalen Verteidigungsausgaben in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Überdies hat die NATO bei der Formulierung ihrer strategischen Konzepte oft vorherige Ad-hoc-Entscheidungen im Nachhinein in Konzepte gegossen. Die Praxis eilte der Konzeptualisierung voraus. So wurde zum Beispiel im Strategischen Konzept von 1999 die neue NATO-Praxis militärischer Einsätze, die nicht auf Artikel 5 des NATO-Vertrags beruhen, ab Mitte der 1990er Jahre nachträglich zu einem der neuen Kernzwecke (Krisenbewältigung) des Bündnisses formalisiert. Und das derzeit gültige strategische Konzept von 2010 vollzieht die Entwicklung von 2008 nach: Die Beziehung zum NATO-Partner Russland hatte sich schon bei dem kontroversen Treffen mit Präsident Putin beim NATO-Gipfel in Bukarest 2008 und nach dem Krieg in Georgien, ebenfalls 2008, abgekühlt. Auf diese Weise wirkten die strategischen Konzepte eher rückwärts gerichtet.

Im Kontext der NATO-Erweiterung und der bisher besorgniserregend mehrdeutigen Haltung der Trump-Administration zur NATO ist der Spagat zwischen den Positionen der Bündnispartner eher größer geworden. Die Sorge vor einer Stärkung der zentrifugalen Kräfte im Bündnis hat – wie schon in der Vergangenheit – dazu geführt, dass nicht wenige Politiker und Experten vor einer Neufassung des Strategischen Konzepts der NATO warnen beziehungsweise diese hinauschieben wollen, um diese Büchse der Pandora für die Allianz geschlossen zu halten. Es wäre allerdings falsch, dieses konservativ-traditionalistische Argument zur Richtschnur zu machen.

In der bereits eingetretenen Unordnung im Bündnis liegt jedoch auch die Chance eines notwendigen Klärungsprozesses über den künftigen Kurs der NATO. Es kommt darauf an, die unterschiedlichen Interessen der Bündnispartner offen und auf geeignete Weise einander gegenüberzustellen, gemeinsame Interessen aller Bündnispartner neu herauszuarbeiten und schließlich gemeinsam über den Schwerpunkt in der Neuausrichtung zu entscheiden. Folgt man dem physikalischen Prinzip, kann es immer nur einen Schwerpunkt geben. Harten inhaltlichen Debatten und einem längeren Konsultationsprozess sollte der NATO-Rat dabei nicht aus dem Weg gehen.

Die NATO hat sich in einen Spagat zwischen den Interessen und Bedrohungswahrnehmungen der neuen osteuropäischen NATO-Mitglieder und denen jener alten Mitgliedstaaten begeben, die Anrainer des Mittelmeers sind. Während erstere die russische Gefahr im Vordergrund sehen, interessieren letztere eher die Risiken an der Südflanke, die aus dem Nahen Osten und aus Afrika kommen. Die NATO hat diesen Gegensatz aus Furcht vor einem Verlust an Kohäsion bisher mit dem Begriff des »360-Grad-Ansatzes«, also der Verteidigung in alle Richtungen, allerdings mit Schwerpunkt Osteuropa und Russland, zu kitten versucht. Das ist zu wenig. Zukünftige strategische Konzepte der Allianz müssen stärker das künftige strategische Umfeld der zwanziger Jahre des 21. Jahrhunderts ins Visier nehmen. Mittel- bis langfristig dürften die mit dem internationalen Terrorismus und der Massenmigration verbundenen Risiken aus dem südlichen Umfeld Europas weiter ansteigen und erhebliche Kräfte binden. Dies wird die NATO vor die Herausforderung stellen, dass sie auf Dauer nicht gleichzeitig in Ostmitteleuropa *und* in der südlichen NATO-Peripherie mit substanziellen Kräften präsent sein kann.

2. Sicherheitsherausforderungen – Russland und die südlichen NATO-Peripherie

Mit realistischem Blick auf die Konfliktodynamik der Beziehungen zwischen den NATO-Staaten und Russland scheint die »Charta von Paris« über »Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit« vom November 1990 heute wie aus der Zeit gefallen. Wer dennoch ihre Einhaltung als unabdingbar für einen Neustart der Beziehungen einfordert, wird infolge der Intensität und Tiefe des Zerwürfnisses, bedingt durch gegensätzliche Narrative, auf absehbare Zeit scheitern. Die Vereinbarungen aus der Vergangenheit tragen erkennbar nicht mehr. Das Verhältnis der NATO zu Russland muss darum auf eine neue Grundlage gestellt werden. Im Rahmen vieler kleiner erster Schritte muss versucht werden, sich erst einmal wieder auf Sicherheitsprinzipien, wie friedliche Streitbeilegung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, gesamteuropäische Verantwortung sowie Abrüstung zu verständigen.

Ordnungs- und Machtkonflikt

Nach der Krim-Annexion durch Russland und Moskaus kontinuierlicher militärischer Unterstützung der prorussischen Milizen in den sogenannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk in der Ostukraine sowie seinem direkten militärischen Eingreifen im syrischen Bürgerkrieg zur Unterstützung des Assad-Regimes, verharren NATO und Russland in stagnierender Konfrontation. Es handelt sich hierbei aber nicht primär um manifeste Missverständnisse durch aufgestaute wechselseitige Fehldeutungen. Mehr Dialog, Informationen und Empathie allein würden Ursachen dieser Gegnerschaft nicht beseitigen. Vielmehr handelt es sich um einen grundlegenden normativen Ordnungs- wie auch Machtkonflikt hinsichtlich der Bedeutung und des Gewichts von Russlands Rolle in einer europäischen Friedensordnung, die Moskau so nicht mehr anerkennt, weil es sich von der Gestaltung der Entscheidungen ausgeschlossen sieht. Und zugleich handelt es sich auch um sein Ringen um Stärke und Einfluss angesichts der Globalisierung. Gemeinsame Werte der Charta von Paris – wie gesellschaftliche Offenheit, demokratischer Frieden, politische Pluralität, Multilateralismus und Rechtsstaatlichkeit – werden nun im offiziellen Russland abgelehnt oder genießen einen viel geringeren Stellenwert als im politischen Westen. Konjunktur haben demgegenüber nationalistischer Patriotismus, gelenkte Demokratie, Machtvertikale sowie politische Justiz. Hin-

zu kommen Desinformationskampagnen aus staatlich gesteuerten Trollfabriken, mit denen der Kreml die öffentliche Meinung lenken will. Früher hieß das Propaganda; heute werden diese Aktivitäten in der NATO als »hybride Kriegführung«¹ bewertet. Westliche Rufe nach einem medialen Quidproquo wurden aber zu Recht verworfen. Die EU gründete vielmehr 2015 als Netzwerk die East Stratcom Task Force, die professionell-unaufgeregt russische Falschmeldungen sammelt und diese richtigstellt. Eine Gruppe von NATO-Staaten baute ebenfalls 2015 in Riga ein Exzellenz-Zentrum für Strategische Kommunikation auf, das sich dieser Herausforderung widmet. Und in der estnischen Hauptstadt Tallinn hatte eine Anzahl von NATO-Staaten bereits 2010 ein Exzellenz-Zentrum für Cyber-Verteidigung eingerichtet.

Bedrohungsperzeptionen

Insbesondere in den baltischen Staaten und in Polen sind sich Politik und Gesellschaft mehrheitlich einig in der Besorgnis über die militärische Stärke Russlands. Während die westlichen Medien auf die Kämpfe der US-Armee in Afghanistan und im Irak fokussiert waren, modernisierte Russland im Wahrnehmungsschatten umfangreich und ambitiös seine Streitkräfte. So war deren Ausrüstungsstand laut Abschlussbericht des russischen Verteidigungsministeriums vom 7. Januar 2016 zu 47 Prozent auf neuestem technischen Stand. Bis 2020 sollen 70 Prozent erreicht sein. Beim Manöver Zapad 2017 im September in Belarus ließ der russische Generalstab an der Grenze zu Polen und den baltischen Staaten strategische Mobilität, Interoperabilität, Luftverteidigung und A2/AD (Anti Access/Area Denial) üben. Es ging hierbei vorrangig um das Training von Eskalationskontrolle, das heißt darum, einen Konflikt an der Peripherie sich nicht zu einem globalen Krieg ausweiten zu lassen. Die russische Armee zeigte ihren Entwicklungsstand als moderne, flexible Streitmacht, die Operationen mit großer Feuerkraft durchführen kann. In Tallinn, Riga und Vilnius stehen darum nicht überraschend Szenarien einer potenziellen russischen Intervention im Zentrum der Bedrohungsanalysen, die, analog zum Krim-Drehbuch mit den »grünen Männchen«, dem Schutz der hier wohnenden, vor allem in Lettland und Estland großen russisch-sprachigen Minderheiten zu dienen vorgibt. Die Sorge ist, dass Russland sie

1. Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the opening of the NATO Transformation Seminar, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118435.htm (aufgerufen am 11.1.2018).

in einer west-östlichen Spannungssituation als seine eigenen Bürger deklarieren könnte. In diesem Fall würden sie gemäß der Militärdoktrin vom Dezember 2014 ausdrücklich Beistand und Hilfe genießen. Diese Schutzzusage war bereits wortgleich in der vorherigen Militärdoktrin vom 5. Februar 2010 enthalten. Überdies mahnen die baltischen Alliierten, dass im russischen Großmanöver Zapad 2013 geübte Taktiken und Operationen auch bei der Einnahme der Krim ein Jahr später angewendet wurden. Allerdings lässt sich eine direkte Linie von den Übungen der Militärs zum politischen Beschluss der Inbesitznahme der Krim nicht nachweisen. Im Gegensatz zur Ukraine sind die baltischen Länder und Polen zudem Bündnisgebiet, auf dem die Allianz, seit Juni 2017 einsatzbereit, inzwischen pro Land in einem Rotationsverfahren je eine etwa tausend Soldaten starke multinationale Battle Group zur Verteidigung und Abschreckung stationiert – in Litauen unter der Führung der Bundeswehr. Die litauische Regierung blickt nämlich mit Sorge auf die militärischen Fähigkeiten Russlands zur Durchführung möglicher Kampfhandlungen gegen die baltischen Staaten mit nur 24 bis 48 Stunden Vorwarnzeit sowie deren weiterentwickelte Anti-Access/Area Denial-(A2/AD)-Kapazitäten (zur Verweh rung des Zugangs alliierter Verteidigungskräfte) im sogenannten Suwalki-Gap. Zudem unterhielt Russland schon vor der völkerrechtswidrigen Eingliederung der Krim in sein Staatsgebiet am 21. März 2014 in Sewastopol, also auf ukrainischem Boden, den geopolitisch wichtigen großen Stützpunkt seiner Schwarzmeerflotte.

In russischen Medien wurden wiederum Bedrohungen durch die US-Sommergroßmanöver Saber Strike im Baltikum und Polen sowie Saber Guardian in der Schwarzmeer-Region und in Ungarn herausgestellt. Doch obwohl die amerikanischen und russischen Gefechtsübungen störungsfrei beendet wurden, bleiben die wechselseitigen Bedrohungs klagen.

In den Bedrohungsanalysen der Bündnisstaaten in direkter oder mittelbarer Nachbarschaft zu Russland wird oft die Frage ausgeblendet, welchen Nutzen ein militärischer Angriff Russlands, der ja die Beistandspflicht nach Artikel 5 auslösen würde, haben könnte oder welche Motive solch einer Aktion zugrunde liegen könnten. Dieses strikt vermeiden zu wollen, muss dem Kreml wie dem Generalstab unterstellt werden, wissen sie doch um die Doktrin der NATO-Abschreckung und die beiderseitigen Nukleararsenale, die zur Rationalität politischen Denkens und zur Vernunft zwingen. Aber Moskau de-

monstriert deutlich seinen Anspruch als Großmacht, auch mit politischen und militärischen Muskelspielen. Es will die politische Kohärenz der Allianz durch mediale Destabilisierungsversuche oder Cyberangriffe auf die Probe stellen. Moskau testet auch die militärischen Reaktionsfähigkeiten des Bündnisses, russische Kampfflugzeuge oder Marineschiffe abzufangen, die sich NATO-Territorien allzu sehr nähern oder gar in diese eindringen. Im Zuge der jeweiligen Steigerung von militärischen Fähigkeiten sowie risikobereiten Aktionen und Reaktionen wächst damit zugleich die Gefahr, quasi schlafwandelnd in einen militärischen Konflikt zu stolpern.

Ob der 2002 als vertrauensbildende, sicherheitspolitische Dialogplattform etablierte NATO-Russland-Rat in absehbarer Zeit zu einer Deeskalation beitragen kann, ist fraglich, obwohl er dringend als Aufklärungs- und Beurteilungsgremium gebraucht würde. 2008 hatte ihn die NATO wegen des Georgien-Konflikts schon einmal suspendiert. Dann nahm der Rat seine Sitzungen wieder auf, aber die NATO setzte die Kooperation mit Russland 2014 als Reaktion auf die Krim-Annexion und die russische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine wieder aus. Nach bündnis-internem mühseligem Ringen um Für und Wider des NATO-Russland-Rats finden seit April 2016 wieder Treffen statt. Der Rat war von Beginn an ein Austragungsort von Kontroversen. Das darf jedoch nicht jenen im Bündnis Oberwasser geben, die ablehnend gegenüber diesem sicherheitspolitischen Forum eingestellt sind und nicht unerheblich zur Härte in den Konsultationen beigetragen haben. Auch in der russischen Militärpolitik gibt es Kräfte, die keinen Sinn im Dialog mit der NATO sehen. Notwendig wären jetzt Anstrengungen auf beiden Seiten, die Kontroversen im Rat konstruktiv zu gestalten. Langfristig müssten auch die Militärdoktrinen und -strategien, Bedrohungsdeutungen sowie Rüstungssteuerungen auf die Dialogagenda gesetzt werden.

Bündnisdisput – Sicherheit vor oder mit Russland

Innerhalb des Bündnisses gibt es keine gemeinsame Beurteilung der auf militärische Stärke setzenden russischen Politik, geschweige denn einen Konsens über eine angemessene Reaktion darauf. Nord- und ostmitteleuropäische NATO-Länder postulieren eine Gestaltung von Sicherheit vor Russland. In diesem Kontext schaut insbesondere die rechtskonservative PiS-Regierung in Polen

befremdet auf jene Regierungen, für die gilt, dass eine dauerhafte europäische Sicherheitsarchitektur nur *mit* und nicht gegen Russland aufgebaut werden kann, so mühsam, langwierig und ergebnisoffen dieser Prozess auch ist. Denn mit Russland verbindet alle eine gemeinsame europäische Geschichte. Kulturell und geographisch gehören wichtige Landesteile Russlands und deren Bevölkerung zum europäischen Kontinent. Die Einheit Deutschlands und die Rückkehr staatlicher Souveränität in Osteuropa durch die Preisgabe der Breschnew-Doktrin wurden zudem nur möglich, weil die Sowjetunion unter Gorbatschow vom Axiom Gemeinsame Sicherheit überzeugt war. Gleichwohl wird heute insbesondere Berlins Russlandpolitik in Warschau kritisch analysiert und latent skeptisch nach etwaigem Streben abgeklopft, Sonderbeziehungen mit Moskau (Rapallo-Syndrom) aufbauen zu wollen oder das 2014 nach der Krim-Annexion verhängte Sanktionsregime der USA und der EU infrage zu stellen. Polens Außen- und Sicherheitspolitik ist vor allem auf Washington und – innerhalb Europas – traditionell auf Großbritannien ausgerichtet. Angesichts des nationalistischen *America first*-Kurses von Präsident Trump sowie des bevorstehenden Brexits wird der Argwohn gegen Deutschland allerdings nicht mehr so deutlich wie zuvor thematisiert – auf die USA ist kein unbedingter Verlass mehr und London fällt für Warschau als Gegenpol zu Berlin in der EU aus. Bundeskanzlerin Merkel sicherte vor diesem Hintergrund bei ihrem Besuch im Februar 2017 der polnischen Regierung eine engere Verteidigungskooperation zu, einschließlich einer Erhöhung der deutschen Verteidigungsausgaben.

Die im Bündnis vorherrschende weitgehende Ratlosigkeit hinsichtlich eines erfolgversprechenden Weges für einen stabilen politischen Modus Vivendi mit Russland wird mit der Formel »Abschreckung und Dialog« übertüncht. Entwürfe aus dem akademischen Bereich, wie die Etablierung von »Balanced Peace« oder »Pluralem Frieden« als Neuvermessung der Beziehungen sind auch nicht überzeugend. Die NATO spielt darin übrigens gar keine Rolle. Beim Konzept des ausgewogenen Friedens geht es ausschließlich um die Sicherheitsgestaltung der »East European Six« (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Belarus, Moldawien, Ukraine). Die Sicherheitsgarantien, so heißt es,² müssten die in der gegenwärtigen Krise am stärksten

involvierten Länder geben. Wer ist damit aber gemeint und wie soll das gehen? Armenien und Belarus sind Mitglieder in der von Russland geführten Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS); darüber hinaus pflegt Armenien aber weiter die Partnerschaft zur NATO. In der von Moldawien abtrünnigen Region Transnistrien sind russischen Truppen stationiert. Mit Blick auf die geopolitische Landkarte ist Aserbaidschan an engen und guten Beziehungen zu Moskau interessiert, aber bleibt ebenfalls mit der NATO im Gespräch. Der Ukraine und Georgien wurde auf dem NATO-Gipfel 2008 in Bukarest zwar grundsätzlich eine Beitrittsperspektive gegeben, aber mit Rücksicht auf Russland ohne einen Aktionsplan und ein Datum zu benennen. Für Protagonisten des »Pluralen Friedens« bedeutet der glaubwürdige Verzicht der NATO auf potenzielle Mitgliedschaften der Ukraine und anderer Länder in der Region die Beseitigung des entscheidenden Stolpersteins auf dem Weg zu einer künftigen Sicherheitsregelung mit Russland. Eine grundsätzliche Entscheidung, die Türen geschlossen zu halten, widerspricht jedoch dem westlichen Werteverständnis sowie auch der generellen, in Bukarest gegebenen Beitrittszusage.

Risikoreiche südliche Nachbarschaft der NATO

Darüber hinaus erlangen aber auch Sicherheitsrisiken aus der südlichen Nachbarschaft der NATO große Bedeutung. Religiöser Fundamentalismus, Terrorismus, ethno-politische Konflikte, Staatsdespotie wie auch Staatszerfall führen zu Flucht und Migration aus dem Irak, Syrien und Libyen. Spanien, Italien und Frankreich, aber auch Griechenland und die Türkei sind davon direkt betroffen. Erstere gewärtigen darüber hinaus noch weitere mehrdimensionale Bedrohungen durch anwachsende staatliche Instabilitäten und ethno-politische sowie religiöse Konflikte in Nordafrika. Zudem benennt bereits das Strategische NATO-Konzept von 2010 warnend Klimawandel, Wassermangel sowie erhöhten Energiebedarf als Konflikttreiber. Die Gipfelerklärung der NATO von Wales 2014 verweist zwar zusätzlich zum Readiness Action Plan (RAP) auf die »Risiken und Bedrohungen aus unserer südlichen Nachbarschaft – dem Nahen Osten und Nordafrika.« Doch die getroffenen militärischen Sicherungsmaßnahmen dienen vor allem der Stärkung der Verteidigung der Bündnisstaaten in Mittel- und Osteuropa, weil sie unter dem Schutz von Artikel 5 stehen. Die Herausforderungen aus dem Nahen Osten

2. Reinhard Krumm, Alexandra Vasileva und Simon Weiss: For a Balanced Peace. First Steps out of the Security Deadlock in (Eastern) Europe, August 2017, S. 5 <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/13591.pdf> (aufgerufen am 16.1.2018).

oder Nordafrika für die südlichen NATO-Staaten sind demgegenüber nicht von der Art, dass für ihre Bewältigung die Anwendung von Artikel 5 wahrscheinlich in Frage käme. Insofern bleibt es bei dem Spagat zwischen Gestaltungsmöglichkeiten des Bündnisses, jeweils adäquat auf Bedrohungsperzeptionen von östlichen und südlichen Allianzmitgliedern zu reagieren. Im NATO-Großmanöver Trident Juncture 2015 wurde immerhin ein sich auf Portugal, Spanien, Italien sowie auch auf andere NATO-Länder auswirkender Konflikt in Afrika geübt. Betont wurde jedoch dessen Charakter als *non-Article 5 exercise*.

Sorgenvoll schaut die NATO auch auf die Türkei. Durch ihre geostrategische Lage als Brücke nach Asien und zur islamischen Welt sowie mit Grenzen zu Syrien, Irak und Iran ist Ankara für das Bündnis einerseits ein sicherheitspolitisch wichtiger Partner. Andererseits verfolgt die autoritäre türkische Führung ehrgeizige pantürkische Ambitionen in ihrer Nachbarschaft und ist dabei, sich auch für die Option einer engeren sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland zu öffnen. Der vereinbarte Kauf des hochmodernen russischen S-400-Raketenabwehrsystems wirft in der NATO Fragen auf und stellt eine bewusste Brückierung der USA dar, die lange versucht hatten, dieses Rüstungsgeschäft zwischen der Türkei und Russland zu verhindern. Die Allianz ist somit zu einem ständigen strategischen Kalkül gezwungen; es gilt abzuwägen, wie viel politischen Druck sie auf Ankara ausüben kann, ohne ihren Einfluss auf den Partner mit der numerisch zweitstärksten Armee in der NATO ganz zu verlieren. Die Frustration in der Allianz über solche bewussten Affronts des Autokraten in Ankara wächst sich nun angesichts der türkischen Militäraktion im Bezirk Afrin im Nordwesten Syriens zu heftiger Besorgnis aus. Die jetzt von der türkischen Armee angegriffene Region in Syrien wird nämlich von Truppen der syrischen Kurden (YPG) kontrolliert, die maßgeblich an der Vertreibung des IS aus Syrien beteiligt waren. Für Ankara sind diese kurdischen Waffenträger jedoch Verbündete der als Terrorverband eingestuftes türkischen Kurdentruppe PKK. Die USA demgegenüber waren mit der YPG in ihrem Kampf gegen den IS verbündet. Die NATO ist nun besorgt. Macht- und ratlos muss die Allianz mitansehen, wie ihr Mitglied Türkei seine eigenen Interessen in der Region mit militärischen Mitteln, sogar mit von Deutschland geliefertem Kriegsgeschütz, durchsetzt und sich dabei ausdrücklich, vom Präsidenten verkündet, nicht um die Positionen seiner Alli-

ierten schert. Das macht es dem Bündnis nur schwerer, in dieser Region eine gemeinsame glaubwürdige Politik zu entwickeln.

3. Rolle der NATO bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus

»Die NATO der Zukunft muss sich stark auf Terrorismus und auf Zuwanderung konzentrieren sowie auf die Bedrohung durch Russland an den Ost- und Südgrenzen der NATO«, sagte US-Präsident Donald Trump beim ersten Treffen der Staats- und Regierungschefs im Mai 2017 in Brüssel nach seiner Amtsübernahme. Heißt das, dass er die Allianz in eine schlagkräftige Antiterror-Organisation umgewandelt sehen will, die alsbald doch in Kampfhandlungen im Nahen Osten operiert? Eine Rolle der NATO in Form »signifikante(r) Kampfhandlungen«, wie sie die Bundeskanzlerin Angela Merkel ausdrücklich ausgeschlossen hat?

Als Terrorismus werden landläufig auf Angst und Schrecken zielende Gewaltaktionen gegen Menschen und Objekte bezeichnet. Bislang gibt es jedoch keine allgemeine, wissenschaftlich akzeptierte, konsensfähige Definition. Deshalb verwenden auch die Vereinten Nationen (UNO) und die NATO den Terrorismus-Begriff pauschal, ohne Differenzierung. Er ist ein politischer Begriff, der nur schwer abzugrenzen ist etwa von gewaltsamem Widerstand gegen eine Besatzungsmacht, von Aktionen selbsternannter Befreiungsbewegungen oder von anderen, internen ethnischen, religiösen, regionalen Konflikten oder Stammeskonflikten. Im Zuge des zunehmenden Zerfalls von Staaten seit den 1990er Jahren erzielten terroristische Organisationsformen internationale Dimension durch Vernetzung, hohe Flexibilität und Mobilität sowie professionelle mediale Inszenierung und Entgrenzung. Erst in dem noch heute gültigen Strategischen Konzept von 2010, also nach dem terroristischen Angriff auf New York und Washington am 11. September 2001, definiert die NATO internationalen Terrorismus explizit als konkrete Bedrohung für die Allianz und die globale Sicherheit. Der sicherheitspolitische Bedeutungswandel wird verständlich vor dem Hintergrund, dass »9/11« für die USA einen strategischen Paradigmenwechsel darstellte und die bisherige Relevanz der NATO in Washington in Frage gestellt wurde. Erstmals wurde die militärisch stärkste Macht im Bündnis Angriffsziel von Operationen asymmetrischer Kriegsführung von bisher unerreicht hoher Inten-



sität. Weil aber längst nicht alle Alliierten die Bekämpfung des Terrorismus als neue Hauptaufgabe des Bündnisses sahen und sehen, dauerte es bis 2010, bis diese Bedrohung als eine der »neuen Sicherheits Herausforderungen« prominenteren Platz in der offiziellen Strategie fand.

Bündnis aber kaum gefordert

Der NATO-Rat erklärte am 12. September 2001 den Bündnisfall nach Artikel 5 unter der Voraussetzung, dass die Steuerung dieser Terrorangriffe aus dem Ausland festgestellt wird.³ Nach Kenntnisnahme der Befunde am 2. Oktober, beschloss die Allianz am 4. Oktober spezifische militärische Maßnahmen.⁴ Die USA hatten indes gar nicht gefordert, den Bündnisfall zu erklären. Sie wollten selbst, ohne sich mit den Gremien der Allianz abstimmen zu müssen, entscheiden, wie und wo sie militärisch reagieren wollten. Mit der Resolution 1368 erkannte der UN-Sicherheitsrat ausdrücklich an, dass sich die USA nach Artikel 51 der UN-Charta verteidigen konnten. Da die Verantwortlichen des Al-Qaida-Terrornetzwerks, also private Gewaltakteure, die die Terrorangriffe verübt hatten, im Afghanistan des Taliban-Regimes Unterschlupf gefunden hatten, richtete sich die militärische Reaktion der USA auf Afghanistan.

Mit der Operation Enduring Freedom begann im Oktober 2001 der War on Terror, den Präsident George W. Bush ausrief. Als sein Nachfolger Barak Obama im Dezember 2014 dessen Ende verkündete, war er rückblickend der bisher größte militärische Antiterror-Feldzug mit zahlreichen militärischen Teiloperationen von der Sub-Sahara, über das Horn von Afrika, Zentralasien, Afghanistan bis zu den Philippinen gewesen. NATO-Staaten waren an diesen Operationen in sehr unterschiedlichen Einsatzrollen beteiligt, so dass es sich nicht um eine NATO-Mission handelte. Auch die mit der UN-Resolution 1386 mandatierte, seit Dezember 2001 in Afghanistan als Koalition der Willigen operierende International Security Assistance Force (ISAF), wurde erst seit August

2003 von einem NATO-Befehlshaber geführt. Ihre primäre Aufgabe lag in friedens erzwingenden Maßnahmen zur Sicherheitsunterstützung der afghanischen Streitkräfte zunächst nur in Kabul, ab 2006 im gesamten Territorium, sowie für Aufbau und Sicherheit des Landes nach dem Sturz des Taliban-Regimes. Die Terrorbekämpfung blieb die Aufgabe parallel dazu geführter US-Operationen. Beide Militärexpeditionen hatten auch keinen Bezug zum ausgerufenen Bündnisfall.

Der Bündnisfall nach Artikel 5 wurde zur Grundlage für nur zwei militärischen Missionen, erstmalig und mit nur bedingtem Interesse Washingtons. Die Antiterror-Aktion der NATO, Eagle Assist, zur Unterstützung der USA bei der Überwachung des US-Lauftraums 9/11 mit fünf AWACS-Flugzeugen dauerte nur sieben Monate. Die zweite NATO-Operation, Active Endeavour, galt der See-raumüberwachung im Mittelmeer. Diese Artikel-5-Operation wurde auf dem Gipfeltreffen Anfang Juli 2016 in Warschau beendet und durch die erweiterte Mittelmeer-Sicherheitsmission Sea Guardian ersetzt. Die Aufgaben der neuen Mission im Mittelmeerraum sind nun weiter gefasst: Sie umfassen Aufgaben von Ausbildungsunterstützung und Kapazitätsaufbau der Sicherheitskräfte von Anrainerstaaten, über Erstellung von Lagebildern für die EU-geführte Operation »Sophia« gegen Schleuser-netzwerke (EUNAVFOR MED) bis hin zur Unterstützung der ständigen maritimen Einsatzverbände der NATO in der Ägäis. Rechtsgrundlage sind Sicherheitsratsresolutionen, Beschlüsse der NATO sowie allgemeine Normen des Völkerrechts.

Schrittweise in Kampfeinsätze?

Aber nicht nur die USA sahen sich im Krieg gegen den Terror. Auch Frankreichs Präsident François Hollande erhob die massiven Terroranschläge vom 13. November 2015 in Paris zum »Kriegsakt einer feindlichen Armee, des ›Islamischen Staates‹«. Er forderte ebenfalls nicht die Beistandsgarantie der NATO. Stattdessen erbat Paris den Beistand seiner EU-Partner nach Artikel 42,7 des EU-Vertrages, der am 17. November einstimmig gebilligt wurde. In diesem Zusammenhang erweiterte Deutschland sein militärisches Engagement in Mali gegen al-Qaida-Kämpfer und Ansar-Dine (Unterstützer des Glaubens) – im Rahmen der UN-Mission United Nations Multidimensional Stabilization Mission (Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission/MINUSMA) auf bis zu 650 Sol-

3. »The Council agreed that if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty.«

4. Statement to the Press by NATO Secretary General, Lord Robertson, on the North Atlantic Council Decision On Implementation Of Article 5 of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm> (aufgerufen am 11.01.2018).

daten.⁵ Im Zusammenhang mit den Pariser Anschlägen entschied der Bundestag am 4. Dezember 2015 mit ebenfalls großer Mehrheit, dass die Bundeswehr in der Operation Counter Daesh, als Teil der US-geführten Operation Inherent Resolve, mit bis zu 1 200 Soldaten die internationale Allianz gegen den IS in Form von »Aufklärung, Schutzkomponenten und Logistik« sowie Luftbetankung, maritimem Begleitschutz des französischen Flugzeugträgers und Stabspersonal unterstützen werde.⁶ Und am 26. Januar 2016 stimmte der Bundestag mehrheitlich für die »Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan«.⁷

Defizite und Postulate

Deutschlands sicherheitspolitische Beiträge zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erfolgten bislang stets nur reaktiv und vorrangig dem Ziel der Solidarität mit den Allianzpartnern verpflichtet: den USA in Afghanistan, den USA, Großbritannien und der Türkei im Irak sowie Frankreich in Mali. Deutschland hat nicht wie Großbritannien und Frankreich aus kolonialer Vergangenheit gespeiste originäre, vitale Interessen am Hindukusch, im arabischen Raum oder in Afrika. Ob, und wenn ja, welche eigenen strategischen Interessen Deutschland heute etwa im arabischen Raum oder in Afrika hat, wurde bisher bei der Konzipierung militärischer Unterstützungsbeiträge nicht debattiert. Begründungen werden regelmäßig erst nachgeliefert. In der Regel lautet dann das politische Mantra: notwendiger Stabilitätsexport durch militärisches Engagement zur Gewährleistung auch gerade der eigenen, nationalen Sicherheit.

Haben die militärischen Operationen der NATO gegen den international operierenden Terrorismus genutzt? Zu seinem Zusammenbruch haben sie nicht geführt. In Afghanistan ist die Sicherheitslage gefährdet wie lange nicht mehr. Auch die UN-mandatierte Friedensmission

mit französischen und deutschen Soldaten sowie Militär aus weiteren über fünfzig Nationen in Mali steht unter starkem Druck. Die militärische Befreiung von vormals vom IS besetzten Gebieten in Syrien und im Irak darf nicht zum voreiligen Schluss führen, dass damit bereits die Auflösung dieser Terrorgruppe eingeleitet sei. Für Anschläge wie in Paris, Istanbul, Brüssel, Nizza, Berlin, Stockholm und Manchester brauchen Terroristen keine Territorialstruktur. Bei der Bekämpfung der terroristischen Strukturen im Irak und in Syrien agiert die NATO ohne klare militärische Fronten. NATO-Streitkräfte sind, mit Ausnahme der Spezialkräfte, für den Antiterrorkampf nicht ausgebildet und für ein solches Einsatzspektrum auch nicht vorgesehen. Überdies lassen die Einsatzmandate nicht selten klare Aufträge vermissen.

Effektive Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus sollten nicht wie bisher vorrangig auf militärische Aktionen fokussiert sein. All das, was Militär gut kann (Luftschläge, Seeraumüberwachung, Ausbildung, Waffenlieferungen, gezielte Angriffe durch Spezialkräfte oder Drohneneinsätze) kann zwar der Eindämmung des Terrorismus dienen, optimistisch gesehen seiner zeitweisen Einhegung. Aber Ziel sollte sein, in enger Kooperation mit anderen Organisationen, insbesondere der EU, ein sicherheitspolitisches Konzept zu entwickeln, in dem die Bekämpfung des internationalen Terrorismus gestaffelt erfolgt: zuerst aufeinander bezogene polizeiliche und nachrichtendienstliche Aktionen, dann erst militärischen Handlungsstränge.

Ob der Brüsseler NATO-Gipfel im Mai 2017 in der Terrorbekämpfung eine Neuausrichtung eingeleitet hat, wird die Zukunft zeigen. Beschlossen wurde, dass die NATO der Antiterrorallianz beitreten wird. Zwar war diese Entscheidung insbesondere auf Drängen Washingtons schon vorher gefallen – ohnehin sind schon fast alle NATO-Staaten Teilnehmer der Allianz. Aber bisher war die Organisation NATO selbst nicht beteiligt. Es ist auch nicht beabsichtigt, dass sie irgendeine Führungsfunktion in der 68 Länder umfassenden Koalition der Willigen übernimmt; diese verbleibt bei den USA. Dementsprechend sprach Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Recht von einem lediglich symbolischen Schritt.

Was ist dann aber der militärische Nutzen und sicherheitspolitische Mehrwert zu einem Zeitpunkt, zu dem der IS besetztes Territorium im Irak und in Syrien weitgehend wieder verloren hat?

5. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807206.pdf>.

6. Kampf gegen Terrormiliz, Bundestag beschließt Syrien-Einsatz, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-01-syrien-mandat-bundeswehr.html> (aufgerufen am 11.1.2018).

7. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 215. Sitzung, Tagungsordnungsnummer 6, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18215.pdf> (aufgerufen am 11.1.2018).

Bei der Eindämmung des internationalen Terrorismus muss die NATO sich auf die Bekämpfung militärisch organisierter Terrorgruppen und auf Missionen zur Ausbildung und Unterstützung der Sicherheitskräfte in den betroffenen Staaten konzentrieren. Für alle anderen für die Bekämpfung des Terrorismus notwendigen Aktionen – wie Ursachenbekämpfung und polizeiliche Maßnahmen – ist das Verteidigungsbündnis nicht geeignet und nicht vorgesehen.

Damit ist freilich der Konflikt unter den Mitgliedstaaten vorprogrammiert, vor allem mit den USA, die auf eine umfassendere Rolle der NATO bei der Bekämpfung des Terrorismus setzen. Diesem Konflikt darf Deutschland nicht ausweichen.

4. NATO-Operationen

Die Bilanz der Bündnisoperationen nach dem Kalten Krieg ist ernüchternd. Die ersten Einsätze der NATO ab 1995 auf dem westlichen Balkan waren noch durch einen massiven militärischen Kräfteinsatz mit bis zu 60 000 Soldaten in geografisch überschaubaren Einsatzräumen gekennzeichnet. Die Stabilisierungsoperationen Implementation Force (IFOR), Stabilisation Force (SFOR) und Kosovo Force (KFOR) nach den Bürgerkriegen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo waren in ein relativ dynamisches, multilaterales Konfliktlösungskonzept eingebettet, das langfristig angelegte Unterstützung beim Aufbau demokratischer Staatswesen vorsah. Dennoch erwiesen sich Wiederaufbau und Stabilisierung der Staaten aus der jugoslawischen Konkursmasse als mühsam und langwierig.

Für das NATO-Engagement in Afghanistan ab 2003 ist nach 14 Jahren immer noch kein Ende abzusehen. Im Gegenteil. Derzeit wird wieder aufgestockt. Rückblickend kann wohl kaum von einem insgesamt erfolgreichen Einsatz gesprochen werden, wenngleich Verbesserungen bei Infrastruktur, im Gesundheitswesen und bei der Bildung erreicht worden sind. Die Kernprobleme Sicherheit beziehungsweise Eindämmung der Taliban, zunehmend auch des IS, fehlende wirtschaftliche Entwicklung, Bekämpfung der endemischen Korruption und des Drogenanbaus bleiben ungelöst. Die Taliban kontrollieren heute wieder große Teile des Landes. Die Sicherheitslage hat sich nach Beendigung der ISAF-Operation und dem Übergang im Jahr 2014 zur Mission Resolute Support, die der Unterstützung bei der Ausbildung afghanischer

Streitkräfte dient, noch verschlechtert. Bei dieser Intervention der NATO lag der Keim des Misserfolgs bereits zu Beginn vor: in der ungenügenden politisch-militärischen Gesamtplanung nach dem Zusammenbruch des Talibanregimes im Jahre 2001. Der politische Ansatz, das Land zu stabilisieren, verkannte die Besonderheiten der kulturellen und gesellschaftlichen Strukturen in Afghanistan und der damit verbundenen Schwierigkeiten, Stabilisierung zu ermöglichen.

Der militärische Kräfteansatz zur Stabilisierung des Landes war von Anfang an bei Weitem zu gering und reichte nicht aus, die seit 2003 einsetzende Rückkehr von Taliban-Kämpfern einzudämmen, zu einer Zeit, in der die USA ihre militärischen Kräfte bereits auf die Invasion des Irak konzentrierten. Zudem erschwerte der Umstand, dass mehrere Operationen parallel zueinander und in unterschiedlichen Strukturen stattfanden, die Ausrichtung auf ein gemeinsames Ziel.

Bei der Luftoperation der NATO zur Unterstützung der Rebellen gegen das Gaddafi-Regime in Libyen im Jahr 2011 (»Unified Protector« mit Flugverbotszone und Waffenembargo) existierte von Anfang an überhaupt kein Konzept für eine Nachkriegsordnung beziehungsweise für eine Stabilisierung des Landes, was auf einen Entscheidungsprozess im NATO-Rat rückschließen lässt, der alles andere als analytisch und vorausschauend war. »Unified Protector« mit UN-Mandat wurde als Schutzmission für die libysche Bevölkerung begonnen, nachdem klar war, dass die NATO für eine solche Operation, die zunächst von Frankreich mit Unterstützung von Großbritannien lanciert wurde, gebraucht wurde. Die Führungsmacht USA hielt sich zurück, führte »von hinten«, wie sich Präsident Obama ausdrückte. Die Operation wurde dann als Luftunterstützung der Rebellen fortgesetzt und führte schließlich zum Sturz und der Tötung Gaddafis durch eine Rebellengruppe. Danach versank das Land im Chaos.

In der NATO steht eine kritische Aufarbeitung solcher Fehler und Versäumnisse auf der politisch-strategischen Ebene weiter aus. Sie ist mit Blick auf zukünftige NATO-Einsätze aber dringend erforderlich. Für die politisch-militärische Konfiguration von Operationen hatte der NATO-Rat 2006 im Rahmen der Vorbereitungen auf den NATO-Gipfel in Riga 2006 zwar den richtungsweisenden Begriff »Comprehensive Approach« (Vernetzter Ansatz/CA) geprägt, im weiteren Verlauf diesen aber weder konzeptionell unterfüttert noch seine Inhalte hinrei-

chend umgesetzt. Zu einem solch »umfassenden Ansatz« gehören neben einer tiefer gehenden Analyse der Lage und erfolgversprechenden Handlungsmöglichkeiten das effektive Zusammenspiel aller relevanten Politikbereiche. Interventionen der NATO sollten künftig neben einer strikten Prüfung ihrer Legalität und Legitimität davon abhängig gemacht werden, ob ein tragfähiges und erfolgversprechendes politisch-strategisches Konzept erarbeitet und umgesetzt werden kann, das operative Zielklarheit mit profunder Risikoanalyse verbindet. Von der Praxis, das Militär als Ersatz für ein fehlendes politisches Gesamtkonzept und mangelnde Strategiefähigkeit einzusetzen, muss Abstand genommen werden. Wenn militärische Operationen nicht in ein erfolgversprechendes politisches Konzept eingebettet werden können, sollte man davon lassen. Einsatzkonzepte wie in Afghanistan, die de facto dem Prinzip von Versuch und Irrtum folgen, sollte die NATO nicht verfolgen.

Ein weiterer kritischer Faktor ist der tatsächliche militärische Kräftebedarf solcher Operationen, insbesondere der Anfangsoperationen. Vor allem bei Stabilisierungseinsätzen wird leicht ein zu geringer Kräfteansatz in Kauf genommen, um politische Unterstützung zu Hause zu gewinnen. Inwieweit in der Zukunft der Mangel an Truppen durch technische Mittel ausgeglichen werden kann, ist völlig offen. Einstweilen müssen Entscheidungsträger und Planer davon ausgehen, dass mittlere bis größere NATO-Operationen angesichts der laufenden operationellen Verpflichtungen der europäischen NATO-Mitglieder nicht möglich sein werden, selbst wenn in einigen Ländern die Reduzierungen der Streitkräfte beendet werden. Der jetzt wieder angestrebte Aufwuchs der nationalen militärischen Kräfte in Verbindung mit der Erhöhung der Verteidigungshaushalte wird mindestens fünf bis zehn Jahre in Anspruch nehmen.

Es wird demnach von entscheidender Bedeutung sein, ob und wenn ja in welcher Form die NATO sich auf weitere Kriseninterventionen einstellt. Davon hängt schließlich ab, welche militärischen Fähigkeiten die Nationen ihr zur Verfügung stellen wollen.

5. Lastenteilung in der NATO und Zweiprozentmarke des BIP von Wales

In diesem Zusammenhang steht auch der Streit über die Lastenteilung im Bündnis. Die Debatte zwischen den

Bündnispartnern darüber ist so alt wie das NATO-Bündnis selbst. Die auf die Bruttoinlandsprodukte (BIP) der Nationen bezogene Zweiprozentmarke für Verteidigungsausgaben in den Haushalten der Mitgliedstaaten tauchte bereits vor circa 15 Jahren in der NATO auf. Zunächst als Empfehlung im Rahmen des Verteidigungsplanungsprozesses, fand die Marke später ihren Weg in Erklärungen der NATO-Verteidigungsminister und der Staats- und Regierungschefs. Alle Bundesregierungen hatten sich stets verbindlichen Zielformulierungen verweigert und konnten diese auch verhindern. Bei der im Nachhinein in Deutschland kontrovers diskutierten Textvariante im Gipfelkommuniqué von Wales 2014 hatte Berlin mit »*aim to move towards the 2% guideline within a decade*« eine Formulierung akzeptiert, die ursprünglich so interpretiert wurde, dass sich Deutschland der Zweiprozentmarke im Zehnjahreszeitraum annähert, ohne sich dabei festzulegen, dass diese auch erreicht wird.

Für die große Mehrzahl der NATO-Staaten würde eine Erhöhung ihrer Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts eine massive Erhöhung ihrer Verteidigungshaushalte bedeuten, für Deutschland fast eine Verdoppelung im Vergleich zu 2014. Eine derart signifikante Maßnahme setzt eigentlich Debatte und Konsens über den strategischen Zweck und die Ziele voraus, die mit der geplanten Aufrüstung verbunden sind.

In der Systematik der Grundlagendokumente der NATO wäre das Strategische Konzept der angemessene Rahmen für eine neue Risiko- und Bedrohungsanalyse sowie für den strategischen Rahmen, dem die Erhöhung der Verteidigungsausgaben zugrunde liegt. Es wäre bizarr, wenn das Bündnis sich einerseits über eine signifikante Erhöhung der Verteidigungsausgaben in den Mitgliedstaaten einigen kann, andererseits aber nicht in der Lage wäre, sich auf einen Zweck, ein politisches Ziel zu verständigen, das diese Ausgabenerhöhung rechtfertigte. Wenn die Begründung für die erhebliche Steigerung der Verteidigungshaushalte weiter diffus bleibt oder nur einen vagen Common Sense reflektiert, würde das Bündnis auf eine schiefe Ebene hin zu einer Koalition ohne Zielklarheit geraten – ein Bündnis zur Bildung von Ad-hoc-Koalitionen von willigen Staaten innerhalb der Allianz, bei der die größeren Akteure versuchen, das Bündnis für ihre jeweiligen nationalen Interessen in Anspruch zu nehmen.

Über den Sinn und Wert der Zweiprozentmarke lässt sich trefflich streiten. Sie stellt eine recht vage Größe dar und

sagt wenig darüber aus, welche Streitkräftefähigkeiten die NATO-Partner dem Bündnis tatsächlich zur Verfügung stellen. So dürfte der reale Beitrag der fünf europäischen Bündnispartner zur NATO, die bereits zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben aufwenden, für das Bündnis insgesamt geringer sein, als gemeinhin angenommen. Dies gilt insbesondere für die oft als vorbildlich hingestellten NATO-Partner Frankreich und Großbritannien. Beide Länder dürften real 15 bis 20 Prozent ihrer Verteidigungshaushalte in den Betrieb und die Modernisierung ihrer Atomwaffenrüstung fließen lassen. Die französischen Nuklearwaffen stehen der NATO erklärtermaßen nicht zur Verfügung; der Beitrag der britischen Atomwaffen zur Abschreckung durch die NATO dürfte real eher vernachlässigbar sein. Überdies finanzieren beide Länder in erheblichem Maße Streitkräfte, die in nationalen Aufgaben gebunden sind, zum Beispiel in Territorien in Übersee, zum großen Teil in Afrika. Darüber hinaus bleibt selbst Frankreich aktuell mit 1,79 Prozent BIP-Anteil unter der Zweiprozentmarke. Die französischen Beiträge zu NATO-Operationen, einschließlich ISAF in Afghanistan, wo derzeit überhaupt keine französischen Streitkräfte in der Operation »Resolute Support« eingesetzt sind, waren traditionell recht begrenzt und nicht mit den Beiträgen der meisten anderen NATO-Partner vergleichbar. Auch der britische Beitrag zu »Resolute Support« ist personell nur halb so groß wie der der Bundeswehr.

Vor diesem Hintergrund wäre es zielführender, wenn sich der Fokus der Debatte vom Zweiprozentziel auf die Streitkräftefähigkeiten und Beiträge richten würde, die die Nationen dem Bündnis tatsächlich zur Verfügung stellen. Die NATO verfügt hierzu seit Jahrzehnten über einen Verteidigungsplanungsprozess (NATO Defense Planning Process/NDPP), einen zyklisch angelegten Mechanismus, der bisher weitgehend im NATO-Hauptquartier in Brüssel auf Expertenebene stattfindet. Der Streitkräfteplanungsprozess sollte in diesem Zusammenhang größere politische Aufmerksamkeit erhalten. Hier könnten realistische Daten für die aktuelle und künftige Lastenteilung im Bündnis generiert werden. Die Bundesregierung sollte sich in der NATO gegen die Fixierung auf das Zweiprozentziel stark machen und anstreben, die Lastenteilung primär über die der NATO zugesagten Kräfte im Rahmen des Verteidigungsplanungsprozesses zu messen. Die Truppengestellung zu NATO-Operationen sollte dabei mit einbezogen werden. Dadurch würden realistischere und nachvollziehbare Vergleichsprozesse entstehen.

Unabhängig davon steht die Notwendigkeit einer signifikanten, aber maßvollen Steigerung des deutschen Verteidigungshaushaltes außer Zweifel, schon allein, um die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr zu verbessern. Dazu erscheint eine Steigerung des Einzelplans 14 auf mindestens 1,5 Prozent des BIP erforderlich. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass eine konkretere, begründende Analyse des künftigen Sicherheitsumfelds in der NATO dringend erforderlich ist. Eine Analyse, die in ihrem Konkretisierungsgrad mehr leisten sollte als etwa das alte Strategische Konzept von 2010 und das Weißbuch 2016 der Bundesregierung.

Ein besonders sensibler Aspekt der transatlantischen Lastenteilung ist die nukleare Abschreckung und die Teilhabe europäischer Bündnispartner daran. Was sich bis vor wenigen Jahren kaum jemand vorstellen konnte, ist auf die politischen Bühne zurückgekehrt: Innerhalb der NATO wird wieder über eine mögliche »Nachrüstung« mit neuen Nuklearwaffen diskutiert.⁸

6. Nukleare Abschreckung

Für aufmerksame Beobachter kommt diese Diskussion allerdings keineswegs überraschend. Sie schwelt im Maschinenraum des Bündnisses schon seit Jahren. Dabei ging es zunächst um die Modernisierung der veralteten atomaren B61-Flugzeuggbomben und die dafür vorgesehenen Flugzeugplattformen im Rahmen der nuklearen Teilhabe von Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und der Türkei. Der russische Präsident hatte diese auf Sparflamme laufende Debatte 2014 durch seine öffentlichen Äußerungen im Zusammenhang mit der Annexion der Krim befeuert. Er hatte die russischen Nuklearwaffen rhetorisch ins Spiel gebracht und mit seinem nuklearen Säbelrasseln jene Akteure in der NATO ermuntert, die ohnehin seit längerem eine mehr als technische Modernisierung der Atomwaffen für notwendig halten. Inzwischen ist auch der Intermediate Range Nuclear Forces-Vertrag (nukleare Mittelstreckensysteme-Vertrag/INF-Vertrag) von 1987 über das Verbot landgestützter Kurz- und Mittelstreckensysteme in Europa in Gefahr, der neben den Strategic Arms Reduction Treaties (Verträge zur Verringerung strategischer Waffen/

8. Nukleare Abschreckung. Die NATO plant für den Ernstfall, <http://www.tagesschau.de/ausland/nato-russland-atompolitik-101.html> (aufgerufen am 11.1.2018; *Süddeutsche Zeitung* Nr. 201, 01.09.2017, S. 9: Riskante Rolle rückwärts

START-Verträge) über die interkontinentalen Atomwaffen den Kern der nuklearen Rüstungskontrolle zwischen den USA und Russland bildet. Dies sind ungute Entwicklungen, zu denen die Bundesregierung Position beziehen muss.

Die nachfolgenden Anmerkungen thematisieren nicht die normativ-ethischen Aspekte der Atomwaffenrüstung, über die bereits sehr viel geschrieben worden ist. Sie konzentrieren sich vielmehr auf die politisch-strategische Dimension und Argumentation.

Das politisch-strategische Rational des »nuklearen Bündnisses«⁹ NATO

Solange im europäischen Umfeld Nuklearwaffen existieren, ist Europa auf die »erweiterte Abschreckung« durch das Atomwaffenpotenzial der USA angewiesen. In der europäischen, insbesondere deutschen Strategiedebatte des Kalten Krieges war der Grundsatz, dass Atomwaffen ausschließlich politische Waffen sind und keinesfalls als Kriegsführungswaffen oder sogar als Gefechtsfeldwaffen angesehen werden dürfen, allgegenwärtig. Damit wurde ihre politische Abschreckungsfunktion oder Abtätigungsfunktion (*dissuasion*) unterstrichen. Dieses Verständnis muss auch künftig Richtschnur aller strategischen, operativen und technischen Überlegungen bleiben. Politiker wie auch Nuklearexperten können keineswegs ausschließen, dass die Abschreckungsfunktion eines Tages versagen kann und dass Atomwaffen möglicherweise in Europa eingesetzt werden. Die Explosion auch nur weniger Atomsprengeköpfe wäre mit unvorstellbar hohen Zahlen an Opfern verbunden und könnte große Teile Europas unbewohnbar machen. Eine humanitäre Katastrophe unvorstellbaren Ausmaßes.

Dieses Dilemma der atomaren Abschreckungsstrategie kann nicht aufgehoben und sollte auch nicht rhetorisch übertüncht werden. Atomwaffen dürfen niemals als Kriegsführungswaffen begriffen und konzipiert werden, sondern dem politisch-strategischen Zweck dienen, vor ihrem Gebrauch abzuschrecken. Mit anderen Worten, die sogenannte nukleare Schwelle muss hoch gehalten werden, der dramatische Qualitätssprung vom konventionellen Kriegsmittel zum atomaren Vernichtungspotenzi-

al muss erhalten bleiben. Die allgemeine Tendenz bei der Modernisierung der Atomwaffen, diese zielgenauer zu machen und mit sehr niedrig einstellbaren Sprengwerten zu versehen, könnte allerdings zu einer Senkung der nuklearen Schwelle führen. Manche der aktuellen Debattebeiträge erwecken zudem den Eindruck, dass man bei den substrategischen Nuklearwaffen in Europa zahlenmäßige Kräftevergleiche wie zum Beispiel bei Panzern und Kampfflugzeugen anstellen könne. Solche mechanistischen Gleichgewichtsvorstellungen, die manchmal mit einer gewissen politischen Nonchalance vorgetragen werden, verbieten sich, da es niemals um operative Kriegsführungsoptionen mit Atomwaffen als Gefechtsfeldwaffen gehen darf. Entscheidend ist die Rolle und Funktion von nuklearen Waffenkategorien in einer Gesamtabwehrstrategie.

Die NATO hat nach dem Kalten Krieg ihre Nuklearwaffen in Europa um circa 90 Prozent auf wenige hundert Sprengköpfe abgerüstet, während Russland weiterhin über circa 2.000 Atomsprengeköpfe für Systeme kürzerer Reichweite verfügt.

Wer nun den Abzug der wenigen in Deutschland verbliebenen amerikanischen Atomwaffen fordert, darf dieses massive russische Atomwaffenpotenzial in Europa nicht ausblenden. Die Rolle dieser Massenvernichtungswaffen wird in der russischen Militärdoktrin mit Blick auf die NATO besonders hervorgehoben, und Russland ist weiterhin nicht an Rüstungskontrollverhandlungen in diesem Bereich interessiert. Außerdem wäre es leichtfertig, die vermutlich desaströsen Folgen eines von deutscher Seite erzwungenen Abzugs für die NATO und die deutsche Position im Bündnis auszublenden. Überdies ginge der deutsche Einfluss auf die nukleare Planung im Bündnis verloren, sie würde an Deutschland vorbeilaufen. Osteuropäische Staaten könnten ersatzweise eine Stationierung von Atomwaffen auf ihrem Gebiet fordern, was zu einer sehr ernstesten Eskalation im Verhältnis der NATO zu Russland führen würde. Auch dies wäre keinesfalls im deutschen Interesse.

Kalküle der Glaubwürdigkeit nuklearer Abschreckung

Die entscheidenden strategischen Kalküle für die Dislokation substrategischer Atomwaffen in und für Europa in Verbindung mit der nuklearen Teilhabe von NATO-

9. Strategisches Konzept der NATO, NATO Gipfeltreffen Lissabon 2010, Ziffer 17

Staaten sind meist nur in Expertenkreisen hinter verschlossenen Türen diskutiert worden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage der Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung. Eine zentrale Überlegung in diesem Zusammenhang ist, dass ein Spektrum an nuklearen Optionen und Einsatzmitteln erforderlich ist, um die Glaubwürdigkeit der Abschreckung zu untermauern. Dahinter steht der Gedanke, dass der erweiterte Atomschirm der USA für Europa weniger glaubwürdig sei, wenn dazu nur die amerikanischen Interkontinentalwaffen zur Verfügung stünden. Erst die Androhung des Einsatzes von US-Atomwaffen, die vom europäischen Boden aus und insbesondere durch die Streitkräfte europäischer Bündnispartner eingesetzt werden könnten, mache die Abschreckung glaubwürdig. Dieses Argument gründet auf der meist unausgesprochene Annahme, dass die USA aus ur-eigenem nationalen Interesse heraus versuchen würden, eine nukleare Eskalation zwischen der NATO und Russland möglichst auf den europäischen Raum zu begrenzen und das eigene Territorium zu schonen. Dahinter steckt eine alte Weisheit, die Clausewitz schon in seinen Überlegungen über »Schutz- und Trutzbündnisse« festgehalten hatte: »Niemals wird man sehen, daß ein Staat, der in der Sache eines anderen auftritt, diese so ernsthaft nimmt wie seine eigene.« Während des Kalten Krieges sprach man von eurostrategischen Waffen im Abschreckungsspektrum der NATO, deren Existenz im Rahmen einer vorbedachten Eskalationsstrategie zu einer »Ankoppelung« der USA an Europa führe. Kritiker dieser Strategie hielten dem entgegen, dass diese Waffen eigentlich »Abkoppelungswaffen« seien, weil sie es Washington und Moskau ermöglichen würden, notfalls ihr eigenes Territorium aus einer nuklearen Eskalation in Europa herauszuhalten. Dieser Zusammenhang wurde auch im Kontext der nuklearen Risikoteilung zwischen den USA und den europäischen NATO-Staaten diskutiert.

All diese Kalküle basieren letzten Endes auf Annahmen und Plausibilitätsüberlegungen, letztendlich auf Glaubenssystemen über das vermutete Entscheidungsverhalten der Nuklearmächte in einer schweren Krise oder einem Krieg in Europa. Denn niemand kann wirklich wissen und deshalb nur Annahmen machen, wie die Entscheidungsprozesse in Washington und Moskau ablaufen und ausgehen würden. Mit dem Ende des Kalten Krieges verschwanden solche strategischen Kalküle und Dilemmata aus den Debatten über die Strategie der NATO. Damit verbunden war eine ausgesprochen große Erleichterung für Deutschland und Mitteleuropa, weil das Dilemma

zwischen nuklearer Abschreckungslogik und der fatalen Perspektive, in einem nicht auszuschließenden Krieg bei Versagen der Abschreckung gegebenenfalls doch nuklearer Kriegsschauplatz zu sein, aufgehoben schien.

Die neue Atomwaffendebatte in der NATO

Die US-Regierung äußert seit Jahren den Verdacht, dass Russland mit verschiedenen nuklearen Trägersystemen gegen den INF-Vertrag verstoße. Washington ist nun überzeugt, dass die SSC-8-Marschflugkörper, die Russland entwickelt und stationiert habe, klar und eindeutig gegen die bilateralen Vereinbarungen im INF-Abrüstungsvertrag von 1987 verstoßen. Dieser Vertrag verbietet die Entwicklung von landgestützten nuklearen Marschflugkörpern sowie Kurz- und Mittelstreckenraketen zwischen 500 km und 5 500 km Reichweite. Russland bestreitet eine Vertragsverletzung und wirft den USA im Gegenzug vor, selbst den INF-Vertrag zu verletzen, insbesondere indem sie Abschussvorrichtungen zur Raketenabwehr in Polen und Rumänien errichten, die nach russischer Vorstellung auch für Mittelstreckenwaffen genutzt werden könnten.

In den USA wird über Reaktionen auf die russische Vertragsverletzung diskutiert und sogar über eine Nachrüstung mit modernen Mittelstreckenwaffen in Europa nachgedacht. Dies beschwört 30 Jahre nach den großen Demonstrationen gegen die Stationierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen in Deutschland die Möglichkeit massiver innenpolitischer Auseinandersetzungen herauf – eine »Büchse der Pandora« mit einer Zerreißproben für Bundesregierung und Parlament, sowie die Parteien, die eine Nachrüstung erwägen. Deutschland muss sich in dieser Frage rechtzeitig und unmissverständlich positionieren, in der NATO und gegenüber den USA, am besten im Schulterschluss mit Frankreich und anderen europäischen Partnern.

Eine mögliche INF-Vertragsverletzung verändert die nuklearstrategische Parität in und für Europa nicht

In dieser Debatte ist freilich auf NATO-Seite strategische Gelassenheit angesagt, denn die erweiterte Abschreckung für Europa durch die USA wird durch die mögliche Stationierung einiger russischer Marschflugkörper nicht

beeinträchtigt. Zur amerikanischen Optionenvielfalt gehören zum Beispiel auch deren seegestützte Marschflugkörper mittlerer Reichweite, die nicht dem INF-Vertrag unterliegen. Der politische Wille Washingtons zur erweiterten Abschreckung sollte auch im Falle einer möglichen russischen Vertragsverletzung nicht in Zweifel gezogen werden. Das noch zu stärkende konventionelle Potenzial der NATO, im Verbund mit dem bestehenden strategischen und substrategischen Nuklearpotenzial der USA, stellt für jeden potenziellen Angreifer in Europa ein unkalkulierbares Risiko – oder anders herum formuliert: ein kalkuliert untragbares Risiko dar.

Vor diesem Hintergrund darf nicht zugelassen werden, dass die Dilemmata des Kalten Krieges in neuem Gewand und durch die Hintertür zurückkommen. Es muss durch wechselseitige Transparenz und vernünftige Absprachen zwischen den USA und Russland erreicht werden, dass die Nuklearwaffen in Europa, solange sie nicht abgerüstet werden können, auf beiden Seiten politisch »unter Verschluss« bleiben. Die Bundesregierung muss im Bündnis klar und eindeutig auftreten und mit anderen Bündnispartnern dazu beitragen, dass die politische und militärische Stabilität in Europa ohne nukleare Auf- und Nachrüstung gewahrt bleibt. Sie darf auch eine öffentliche Debatte hierüber nicht scheuen.

Gleichzeitig kann die NATO nicht über eine potenzielle Verletzung des INF-Vertrages durch Russland hinwegsehen, sondern muss dieser energisch nachgehen. Alle politischen und diplomatischen Mittel müssen ausgeschöpft werden, um die nukleare Rüstungskontrolle insgesamt zu retten. Dabei muss allerdings eine nukleare Nachrüstung mit neuen landgestützten Mittelstreckenwaffen in Europa – auch als Ultima Ratio – ausgeschlossen bleiben. Auch Washington sollte bewusst sein, dass die Stationierung neuer Atomwaffen der NATO in Europa die Allianz zerreißen kann. Es ginge ja um amerikanische Atomwaffen auf europäischen Territorien. Für Europa wäre dies eine existenzielle Herausforderung.

Auch wenn die europäischen NATO-Staaten keine Vertragspartner sind, sollte die Bundesregierung, möglichst im Verbund mit Frankreich und anderen europäischen Staaten, gegenüber Russland die Initiative ergreifen und auf Klärung, Transparenz und Verifikation dringen. Eventuelle russische Sorgen mit Blick auf Mittelstreckenwaffen in Asien und die Raketenabwehr der USA und der NATO in Europa sollten dabei einbezogen werden. Es

geht bei diesem Thema überdies nicht nur um den INF-Vertrag, sondern um die Rettung der nuklearen Rüstungskontrolle insgesamt. Die Europäer müssen den INF-Vertragspartnern und insbesondere dem Bündnispartner USA unmissverständlich verdeutlichen, dass sie ein vitales Interesse am Erhalt des INF-Vertrags haben.

7. Herausforderungen durch neue Technologie

Zu den genannten Herausforderungen kommt noch eine weitere, entscheidende hinzu: Die rasante Entwicklung neuer Militärtechnologie. Ganz am Ende des Kommuniqués zum Warschauer Gipfel vom Juli 2016, dem bislang verfügbaren letzten – nach dem Spitzentreffen im Brüssel im Mai 2017 wurde kein offizielles Bulletin vorgelegt – versichert die Allianz aufs Neue: Es sei »besonders wichtig«, »Innovation mit dem Ziel zu fördern, fortschrittliche und neue Technologien zu bestimmen, ihre Anwendbarkeit im militärischen Bereich zu bewerten und sie mit innovativen Lösungen einzuführen«, »damit das Bündnis seinen Technologievorsprung wahren kann.« Dieses Satzgefüge der Diplomaten-sprache weist auf die Herausforderung hin, der sich das Bündnis gegenüber sieht, der es sich aber kaum effektiv stellen kann, weil es das Thema vom falschen Ende aus angeht. Es geht um die Herausforderungen in der sich extrem schnell entwickelnden digitalen Gesellschaft.

Die rasanten Entwicklungen in der Kommunikationstechnologie, die zumeist im zivilen, privatwirtschaftlichen, oft trans- oder multinationalen Sektor stattfinden und vorangetrieben werden, haben potenziell »bedeutende Auswirkungen auf militärische Planungen und Operationen der NATO«. So steht es bereits im heute noch gültigen Strategischen Konzept der Allianz von 2010, Punkt 14. Innovationszyklen werden in der Industrie immer kürzer. Nicht Innovation zu fördern ist »besonders wichtig« und Aufgabe der NATO, sondern den Umgang mit Innovationen im Bündnis kompatibel zu gestalten – das bedeutet: den Umgang mit Innovationen so zu gestalten, dass er unter 29 Nationen vereinbar ist, die über sehr unterschiedliche politische und technologische Ambitionen und Fähigkeiten, aber immer demokratische Entscheidungsverfahren verfügen, die ihre Zeit brauchen.

Sieben Jahre später ist das Bündnis damit noch nicht viel weiter. Der Generalsekretär schuf zwar bereits 2010 erst-

malig eine Abteilung für »neue Sicherheitsherausforderungen« im Internationalen NATO-Stab. Ihr Aufgabengebiet bleibt aber auf einige Bereiche beschränkt; keinesfalls ist dort das Spektrum aller neuen Sicherheitsherausforderungen umfassend enthalten. Und schon gar nicht wird dort thematisiert, wohin die technologische Reise in den kommenden zehn Jahren voraussichtlich geht. Dies ist Aufgabe der Agentur des Chief Scientist, also eines mehr technologisch ausgerichteten Büros. Immerhin, zur Gewährleistung von Sicherheit im Cyberraum hat das Bündnis schon einen gemeinsamen politischen Ansatz beschlossen, in dem es diesen Raum neben Land, Wasser, Luft und Weltall als fünfte militärischen Dimension anerkennt, in der die Allianz tätig ist. In welcher Form das Bündnis dann aktiv werden kann oder soll, hängt weiter von den Nationen ab.

Aber die Auswirkungen der neuen technologischen Entwicklungen auf die politischen Prozesse innerhalb der Allianz und zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen militärischer Operationsführung und politischer Verantwortlichkeit werden nicht wirklich angegangen. Es fehlt weiterhin an Orientierung auf Seiten der politischen und strategischen Führung der Allianz, wie denn mit den revolutionär zu nennenden Fortschritten in der Kommunikationstechnologie innerhalb des Bündnisses umzugehen sei. Denn die Entwicklungen hin zu künstlicher Intelligenz, autonomen Systemen und umfassender Verknüpfung von Mensch und Maschine werden ja nicht nur technologische Spitzenleistungen sein, an denen allenthalben und in großem Tempo von vielen gearbeitet wird. Sie sind vor allem eine gesellschaftliche, politische und strategische, auch eine ethische Herausforderung, weil sie die Arbeitsweise militärischer Planer und Operateure, aber auch der internationalen Zusammenarbeit in NATO und EU sowie der in den Nationen politisch Verantwortlichen und parlamentarischer Kontrolle revolutioniert.¹⁰

Es kann deshalb also nicht primär die Allianz gemeint sein, wenn es darum gehen soll, »Innovation zu fördern«, sondern vielmehr die Alliierten, die sich dies gegenseitig versprechen. Sind es doch die Nationen, die fördern, und zwar auf unterschiedliche Weise, mit unterschiedlichen Mitteln und zu unterschiedlichen Zwecken.

10. Siehe zu diesem Thema auch: Neue digitale Militärtechnologien und autonome Waffensysteme – Die Zukunft der Kriegsführung. *Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin, August 2015. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/11622.pdf> (aufgerufen am 7.12.2017).

Innovationsförderung, auch zu militärischem Nutzen, ist immer auch Industrieförderung zu nationalem Nutzen. Firmen aus den Hochtechnologienationen der NATO stehen hier entweder in scharfem Wettbewerb zueinander oder kooperieren global miteinander, unabhängig von der Zugehörigkeit ihrer Heimatnation zur NATO. Nationale Gesetzgebung schränkt ihre Handlungsfreiheit bisweilen ein oder sichert ihnen Privilegien. Die NATO selbst spielt hier keine eigene Rolle; sie ist, nicht zu vergessen, ein Instrument der Nationen.

Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Die Nationen des Bündnisses müssen sich darauf verständigen, wie sie, jede für sich, aber auch zusammen im Bündnis im Rahmen einer militärischen – und sicherheitspolitischen – Allianz von Demokratien Sorge tragen wollen, dass der technologische Fortschritt sie nicht auseinander treibt. Das Problem ist nicht neu, aber die Geschwindigkeit und die Reichweite der Entwicklung haben eine neue Qualität. Denn bei dieser Entwicklung, die die Nationen nur noch schwer kontrollieren können, werden tendenziell Menschen eher als Fehlerquelle, denn als Verantwortliche des Verfahrens verstanden. Damit könnte menschliche Verantwortung in den Entscheidungsprozessen ausgehöhlt werden. Das ist keineswegs nur theoretische Gedankenspielerlei, sondern erhält unmittelbar praktische Bedeutung, wenn es in den Nationen darum geht, militärische Forschungsprogramme aufzulegen, Anforderungen für Waffensysteme zu definieren, Beschaffungsvorhaben zu beantragen und vom Parlament billigen zu lassen. Die Frage, wie auf allen strategischen Planungs- und Entscheidungsebenen in den Nationen *und* im Bündnis die umfassenden Herausforderungen neuer Technologien bewältigt werden können, muss beantwortet werden. Hierbei müssen neben den klassischen Vertretern aus Politik und Militär auch Akteure aus dem zivilen Technologiesektor einbezogen werden.

Gerade in der internationalen Sicherheitspolitik dürfen grundlegende Normen des Völkerrechts und der Bürgerrechte nicht aus dem Blick geraten, wenn es darum geht, die militärische Macht des Bündnisses einzusetzen. Dann ist die eigentliche Verantwortungsethik gefragt. Aufgabe der Mitgliedstaaten ist es, das Folgende gemeinsam sicherzustellen:

Einsatzentscheidungen im Bündnis – auf politischer und militärischer Ebene – müssen auch künftig jederzeit *gewissenhaft* gefällt und ausgeführt werden. Und dieses im

wahrsten Sinne des Wortes – auch wenn autonome Waffensysteme oder künstliche Intelligenz Erleichterung und Effizienz bei derlei Entscheidungen zu versprechen scheinen. Die gewählten und verantwortlichen Vertreter der Nationen müssen ihre uneingeschränkte Entscheidungshoheit darüber behalten können, ob, wie und welche militärischen Mittel sie gemeinsam zu welchem Zweck einsetzen wollen. Diese Dimension des Umgangs mit »neuen Technologien« muss auch in den Gremien und Verfahren des Bündnisses die notwendige Beachtung finden.

8. Die Rolle Europas

Auch die »Rolle der Europäer« in der NATO bedarf einer vertieften Debatte, um mehr Klarheit über die Zukunft der Allianz zu gewinnen. Sie ist eng verquickt mit drei Fragen:

Erstens: Wer sind in diesem Zusammenhang »die Europäer«? Ist es die Europäische Union, sind es die europäischen Nationen – und zwar innerhalb oder außerhalb der EU? Denn die europäische Völkerfamilie geht ja über die Union hinaus. Die Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der EU, die Rollenverteilung und Kompetenzaufteilung zwischen den Nationen und der Union, sind noch keineswegs abgeschlossen, auch wenn jetzt 25 EU-Staaten vereinbart haben, dass sie eine Sicherheits- und Verteidigungsunion aufbauen wollen. Die jetzt vereinbarten Projekte müssen nun umgesetzt werden, und selbst dann sind die Zielvorstellungen der großen Staaten in der EU noch unterschiedlich, auch wenn sie dieselben Begriffe gebrauchen.

Zweitens: Welche Rolle sollen die USA in Europa spielen, nach dem *pivot to Asia*, dem Schwenk nach Asien, den Barack Obama angesichts der wachsenden Herausforderung durch China propagiert hat – und seitdem Russland seine militärische Macht an den östlichen Grenzen der NATO demonstriert? Auch darüber sind sich europäische Nationen noch keineswegs einig.

Drittens: Inwieweit können oder wollen sich die Europäer noch auf den Bündnispartner USA verlassen, seit Donald Trump mit seinem Motto »America First« zum Präsidenten der USA gewählt wurde? Seit Amtsbeginn im Januar 2017 hat er gezeigt, dass er wenig Verständnis für die Funktion des Bündnisses und für kooperative Sicherheitspolitik aufbringt.

Die offiziellen Dokumente sind widerspruchsfrei deutlich: »Wir bleiben weiterhin einem kohärenten internationalen Ansatz (der Sicherheitspolitik, d. Verf.) verpflichtet, insbesondere zwischen Nato und der EU«, heißt es im Kommuniqué des Warschauer Gipfels vom Juli 2016 – aber das war vor der Amtszeit des derzeitigen Präsidenten. Die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini erklärte im Januar 2017, die Sicherheit der Union könne nur »durch Maßnahmen im Außenbereich und eine enge Zusammenarbeit mit der Nato verbessert werden«. Und EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker nennt in seiner Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament im September 2017 die geplante »Europäische Verteidigungsunion« einen expliziten Wunsch der NATO. Aber nur scheinbar klare Bekenntnisse und Wünsche sind das eine, ihre tatsächlich komplizierte Umsetzung das andere. Begriffsklärung tut not.

Die GSVP, ja die EU insgesamt, befindet in einer kritischen Phase ihrer Entwicklung. Erst jetzt, acht Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Ende 2009, hat die EU die ersten Schritte zur Einrichtung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation/Pesco) unternommen, die den Weg für eine Kooperation der militärisch fähigsten Mitgliedstaaten in der Verteidigungspolitik bereiten soll – auch wenn sich nicht *alle* EU-Mitgliedstaaten daran beteiligen wollen. Keine dieser fähigen Nationen fand sich lange Zeit dazu bereit; auch Deutschland nicht. Erst jetzt, nach dem Votum der Briten für ihren Austritt aus der EU und der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA, öffnet sich diese Tür.

Immer noch sind Angelegenheiten der »Sicherheitsunion« – hauptsächlich Fragen der Innen- und Justizpolitik mit Verantwortlichkeiten der Kommission – von der anvisierten »Verteidigungsunion«, für die die Außen- und Verteidigungsminister verantwortlich zeichnen, vertraglich voneinander getrennt. Letztlich geht es darum, dass die Nationen Fragen der Verteidigung nicht generell in eine Zuständigkeit der EU übertragen, sondern die volle Kontrolle darüber behalten wollen, so wie es in der NATO der Fall ist. Gleichzeitig stellen Experten eine zunehmende Verrechtlichung auch im auswärtigen Handeln der Union fest, was bedeutet, dass der Europäische Gerichtshof auch in Fragen der GSVP über das rechtstaatliche Handeln der Union wacht. Anders als in der NATO, sind die Nationen in der EU also nicht die alleinigen Akteure, auf die es ankommt; EU-Institutionen ha-

ben auch in Fragen des »auswärtigen Handelns«, auch in der Sicherheitspolitik, eigene Kompetenzen. Auf lange Sicht könnte sogar eine Machtverschiebung zugunsten der supranationalen Institutionen der Union entstehen. Daran arbeiten Kommission und Parlament; viele Nationen lehnen dies ab, auch Deutschland und Frankreich. Aber ob es nicht doch so weit kommen wird und wenn ja, in welcher Weise, ist derzeit nicht abzusehen. In jedem Fall ist es für die Zukunft des Bündnisses bedeutsam, welche Rolle die EU-Mitgliedstaaten unter den Alliierten »Brüssel«, das heißt der Union, in der Verteidigungspolitik zubilligen werden.

Dies hängt unter anderem davon ab, welche Rolle in Zukunft die USA in Europa spielen wollen oder sollen. Nicht erst Donald Trump fordert von den Europäern, mehr Geld für das Militär auszugeben und mehr Verantwortung für die Sicherheit Europas zu übernehmen. Das taten praktisch alle seine Vorgänger. Dabei blieb und bleibt die Frage offen, was »Verantwortung für die Sicherheit Europas« bedeutet. Darauf haben die Europäer auf unterschiedliche Weise reagiert, je nach ihren jeweiligen Vorstellungen von ihrer Rolle in der Welt und ihren jeweiligen eigenen militärischen Fähigkeiten. Deutschland etwa will seine Streitkräfte ausdrücklich zu einem Kernelement verstärkter europäischer Verteidigungsfähigkeit innerhalb der NATO machen, neben Frankreich und Großbritannien. So sehen es die Pläne für die Umsetzung des Weißbuchs der Bundesregierung von 2016 vor, die in der Planungsabteilung des deutschen Verteidigungsministeriums erarbeitet wurden. Demnach will Berlin die nationale Streitkräfteplanung enger als bisher an die Streitkräfteplanung der NATO binden und in diesem Rahmen eine Führungsrolle als »Rahmennation« wahrnehmen, die vor allem auf die Bündnisverteidigung gegen ein aggressiv gewordenes Russland ausgerichtet ist. Frankreich dagegen richtet seine Streitkräfte zum einen stärker auf Einsätze zur Terrorismusbekämpfung und zur Stabilisierung in Nordafrika und im frankophonen subsaharischen Afrika aus, was letztlich auch im Rahmen der NATO durchaus komplementär zur deutschen Position wäre: Deutschland legt seine Priorität auf Bedrohungen im Osten, während Frankreich seine Priorität auf die Bedrohungen aus dem Süden legt und die Erwartung hegt, dass Deutschland Frankreich dabei unterstützt. In der neuesten nationalen Verteidigungsstrategie vom Oktober 2017 strebt der wichtigste europäische Partner Deutschlands zum ändern auch die »Stärkung strategischer Autonomie Europas« an. Paris schlägt da-

für eine »europäische Interventionsinitiative« vor, die die Interoperabilität der europäischen Streitkräfte zur Krisenintervention verstärken soll – und zwar im Rahmen der von Paris aktiv betriebenen »Neugründung Europas« und nicht im Rahmen der NATO, deren jüngsten Fokus auf die Bündnisverteidigung Frankreich gleichwohl voll unterstützt.

Nicht nur die sicherheitspolitischen Prioritäten der wichtigsten europäischen NATO-Partner sind demnach unterschiedlich, sondern auch die Blickrichtungen. Die Herausforderung besteht darin, dies kompatibel zu organisieren, sowohl innerhalb der NATO als auch in Kooperation zwischen NATO und EU. Entscheidend ist, welche Rolle die Europäer dabei den USA zuerkennen wollen, beziehungsweise welche Rolle die USA selbst beanspruchen. Im Bündnis sind sie die Führungsmacht, die ihren Einfluss in der Allianz durch ihr großes militärisches Potenzial zur Geltung bringt. In der EU ist das nicht der Fall. In welcher Weise und in welchem Rahmen die »Europäer« also ihre »Verantwortung« wahrnehmen, ist entscheidend dafür, welche Rolle die USA künftig für die Sicherheit Europas spielen werden. Wendet sich die Großmacht von Europa ab hin zum den asiatisch-pazifischen Raum? Sieht Washington die NATO als »obsolet«, veraltet oder überflüssig an? Ordnen sich die Europäer dem Führungsanspruch der USA weiterhin unter, auch wenn ihre Bedrohungsperzeptionen und Sicherheitsinteressen nicht länger mit denen der USA übereinstimmen? Oder finden die Alliierten einen neuen Umgang miteinander? Gibt es »den Westen« noch?

Diese Frage schließlich gewinnt dadurch noch an Brisanz, dass Zweifel an der Verlässlichkeit der USA für das Bündnis wachsen. Eine nationalistische, *America First*-Großmachtspolitik, die sich sträubt, sich an internationale Vereinbarungen und Regeln zu halten, diese infrage stellt, ist das Gegenteil dessen, wofür die »Wertegemeinschaft« der Allianz steht. Allerdings ist dies nicht nur eine Frage in Bezug auf die USA. Auch die Entwicklung zu einem autoritären, nationalistischen Regime in der Türkei oder zu einer »illiberalen Demokratie« in Polen und Ungarn stellen die Grundlagen der Allianz als einem Bündnis demokratischer Staaten auf den Prüfstand. Für die Zukunft der NATO, für ihre dauerhafte Akzeptanz als Rahmen einer gemeinsamen westlichen, das heißt transatlantischen und demokratischen, Sicherheitspolitik ist gerade auch die Frage eines glaubwürdigen Vertrauens zueinander von hoher Bedeutung.

9. Zusammenfassung

Die NATO befindet sich im Krisenmodus. Die vielfältigen und akuten Herausforderungen, die die derzeitige Krise der NATO kennzeichnen, erfordern, dass sich die Mitgliedstaaten auf ein neues strategisches Konzept verständigen. Dieses muss das Wofür und Wozu erklären, die Anforderungen an die Fähigkeiten für Landesverteidigung und Krisenintervention neu gewichten sowie Mittel und Verfahren definieren, die das Bündnis zur Bewältigung dieser Herausforderungen benötigt.

Zugleich muss das Verhältnis zwischen der NATO und Russland auf eine neue Grundlage gestellt werden. Es handelt sich um einen grundlegenden Ordnungs- und Machtkonflikt über die Regeln der Sicherheit in Europa sowie zwischen den Großmächten Russland und den USA. Die damit einhergehende Ratlosigkeit oder Unentschiedenheit im Bündnis darf nicht übertüncht, sie muss behoben und es muss nach neuen Wegen der Verständigung gesucht werden.

Unentschiedenheit herrscht im Bündnis auch in der Frage seiner Rolle bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Soll die Allianz sich auf diese Funktion konzentrieren, wie es US-Präsident Donald Trump fordert? Oder ist das jüngst beschlossene Engagement der NATO in der US-geführten Koalition gegen die Terrorgruppe IS nur ein symbolischer Schritt? Militärisch organisierter Terrorismus – wie zum Beispiel die sogenannte »Endzeit-Sekte IS« – lässt sich nur militärisch bekämpfen. Aber Streitkräfte bieten keinen Schutz gegen wahllose Sprengstoffattentate auf Gruppen oder auch gezielte Anschläge auf Einzelpersonen, auch von militärisch vorgehenden Terroristen. Grundsätzlich muss gelten, dass Terroristen nicht als Kombattanten zu behandeln sind. In Rechtsstaaten wie den Mitgliedstaaten der NATO sind sie als Straftäter mit polizeirechtlichen und strafrechtlichen Mitteln und Methoden zu verfolgen. Für eine umfassende Bekämpfung des Terrorismus, einschließlich seiner Ursachen, und für Maßnahmen der Prävention ist das Bündnis nicht geeignet.

Die Bilanz der NATO-Operationen zur Krisenintervention in Afghanistan und Libyen ist ernüchternd. Sie waren nicht in erfolgversprechende politische Konzepte eingebettet. Die Länder sind nicht befriedet. Eine kritische Aufarbeitung von Fehlern und Versäumnissen steht noch aus. Kurz- bis mittelfristig werden größere Opera-

tionen dieser Art nicht möglich sein, solange der nun angestrebte Aufwuchs nationaler Streitkräfte nicht abgeschlossen ist. Das wird Jahre in Anspruch nehmen.

Die Debatte in der NATO über die nationalen Verteidigungshaushalte ist zu sehr auf den finanziellen Input konzentriert. Entscheidend ist nicht, wie viel Geld die Nationen in ihre Verteidigungshaushalte einstellen, sondern welche militärischen Fähigkeiten sie dem Bündnis im Rahmen der NATO-Streitkräfteplanung und für Operationen konkret zur Verfügung stellen.

Die in der NATO wieder aufgelebte Debatte über nukleare Abschreckung muss offen geführt werden. Europa ist auf die »erweiterte Abschreckung« durch das Atomwaffenpotenzial der USA angewiesen und sollte diese nicht in Zweifel ziehen. Aber es muss klar zum Ausdruck kommen, dass die militärische Stabilität in Europa ohne nukleare Auf- und Nachrüstung gewahrt bleibt. Strategische Gelassenheit ist hier angesagt.

Angesichts der Dynamik fortschreitender Automatisierung in den digitalen Militärtechnologien besteht die Gefahr, dass die politische und militärische Kontrolle bei deren Anwendung verloren geht. Die NATO-Mitglieder müssen in ihren Entscheidungsverfahren, national und im Bündnis, sicherstellen, dass die menschliche Kontrolle unter allen Umständen erhalten bleibt.

Auch müssen Deutschland und seine europäischen Partner darüber befinden, welche Rolle die NATO in den kommenden Jahren für die Sicherheit Europas spielen soll und wie die angestrebte Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) in dieses Bild passt. Dabei stellt sich die Frage, ob eine nationalistische *America first*-Politik der USA für die Europäer verträglich ist oder als Übergangsphänomen vernachlässigt werden kann; ob sie eine »strategische Autonomie« Europas anstreben und welche Folgen dies hätte?

Der umfassende Charakter und die Vielfalt der genannten Herausforderungen, vor die sich die NATO und ihre Mitgliedstaaten aktuell gestellt sehen, weist eine Tragweite auf, die weit über die Art von Krisen hinausgeht, die das Bündnis in der Vergangenheit bewältigt hat. Denn nicht nur haben sich die Zahl und die Art der Bedrohungen von außen für die Sicherheit der Mitgliedstaaten vervielfacht, wenn man sie mit der Zeit der »einfachen« Konfrontation zwischen Ost und West ver-



gleich. Damals standen die »Guten« im »Westen«, die »Bösen« im »Osten«. Heute droht dem Bündnis auch Gefahr von innen. Terroristische Angriffe vornehmlich islamistischer Gruppen, die auch aus der Mitte unserer eigenen Gesellschaften kommen, sind nur ein Aspekt, der die Sicherheitspolitik unserer Nationen von Grund auf verändert. Nun kommen die »Bösen« aus dem »Süden« oder sind längst unter uns im »Westen«. Geografische Begriffe verlieren ihre Aussagekraft.

Die konstatierte Uneinigkeit und sogar Ratslosigkeit in der NATO bei der Behandlung wichtiger sicherheitspolitischer Fragen weist auch darauf hin, dass innerhalb des Bündnisses keineswegs Einigkeit darüber besteht, wann und unter welchen Bedingungen der Einsatz seiner militärischen Macht angebracht ist. Einige Nationen sind bereit und fähig zu militärischen Interventionen zum Zwecke der Krisenbewältigung, was immer das im Einzelfall heißen mag; andere sind es nicht oder nur innerhalb enger Grenzen. »Der Westen« steht nicht mehr geschlossen gegen einen Gegner, der seine Sicherheit insgesamt bedroht. Das Bündnis ist längst zu einem Werkzeugkasten geworden, aus dem Nationen sich mit dem bedienen wollen, was sie brauchen können. Das hat die Mitglieder des Bündnisses voneinander entfremdet.

Und die Entfremdung schreitet fort in dem Maße, in dem nationalistisch-völkische Parteien in einer Reihe von Mitgliedstaaten beträchtliche Wahlerfolge erzielen und Einfluss auf die Politik nehmen. Die Regierungen in Polen und Ungarn befinden sich bereits auf dem Weg zu autoritären Regierungssystemen. Das politische System der Türkei verkommt zu einer Ein-Mann-Herrschaft. Und selbst die Führungsmacht USA schlägt einen nationalistischen *America first*-Kurs ein und untergräbt so ihre bislang unbestrittene Führungsrolle in der Allianz, während die Europäer auch in einer künftigen Verteidigungsunion der EU weit davon entfernt sind, selbst eine Führungsrolle auszuüben. Wenn nichts geschieht, ist die NATO dabei, sich als Bündnis des »Westens«, einer westlichen Wertegemeinschaft, zu verabschieden, weil es diesen »Westen« nicht mehr gibt.

Das alles liegt auf dem Tisch.



Über die Autoren

Helmut W. Ganser ist Brigadegeneral a. D. Er hat u. a. im militärpolitischen Bereich des Verteidigungsministeriums in Berlin sowie in den deutschen Vertretungen bei den UN in New York und bei der NATO in Brüssel gearbeitet.

Prof. Dr. Wulf Lapins ist Leiter des Landesbüros Albanien der FES in Tirana.

Dr. Detlef Puhl hat seine berufliche Laufbahn als Berater bei der NATO in Brüssel beendet. Davor war er im französischen Verteidigungsministerium in Paris, beim George-C.-Marshall-Center for European Security Studies in Garmisch-Partenkirchen sowie als Leiter des Presse- und Informationsstabs im Verteidigungsministerium in Berlin und Bonn tätig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Michael Bröning, Leiter, Internationale Politikanalyse

Tel.: +49-30-269-35-7706 | Fax: +49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Außen- und Sicherheitspolitik«.
Redaktion: Anna Maria Kellner, anna.keller@fes.de, Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler, sabine.doerfler@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-96250-054-2