

Die Allianz im Umbruch

Änderungen in Strukturen,
Prozessen und Strategie

Ringo Wagner
Hans-Joachim Schaprian
(Hrsg.)

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Landesbüro Sachsen-Anhalt



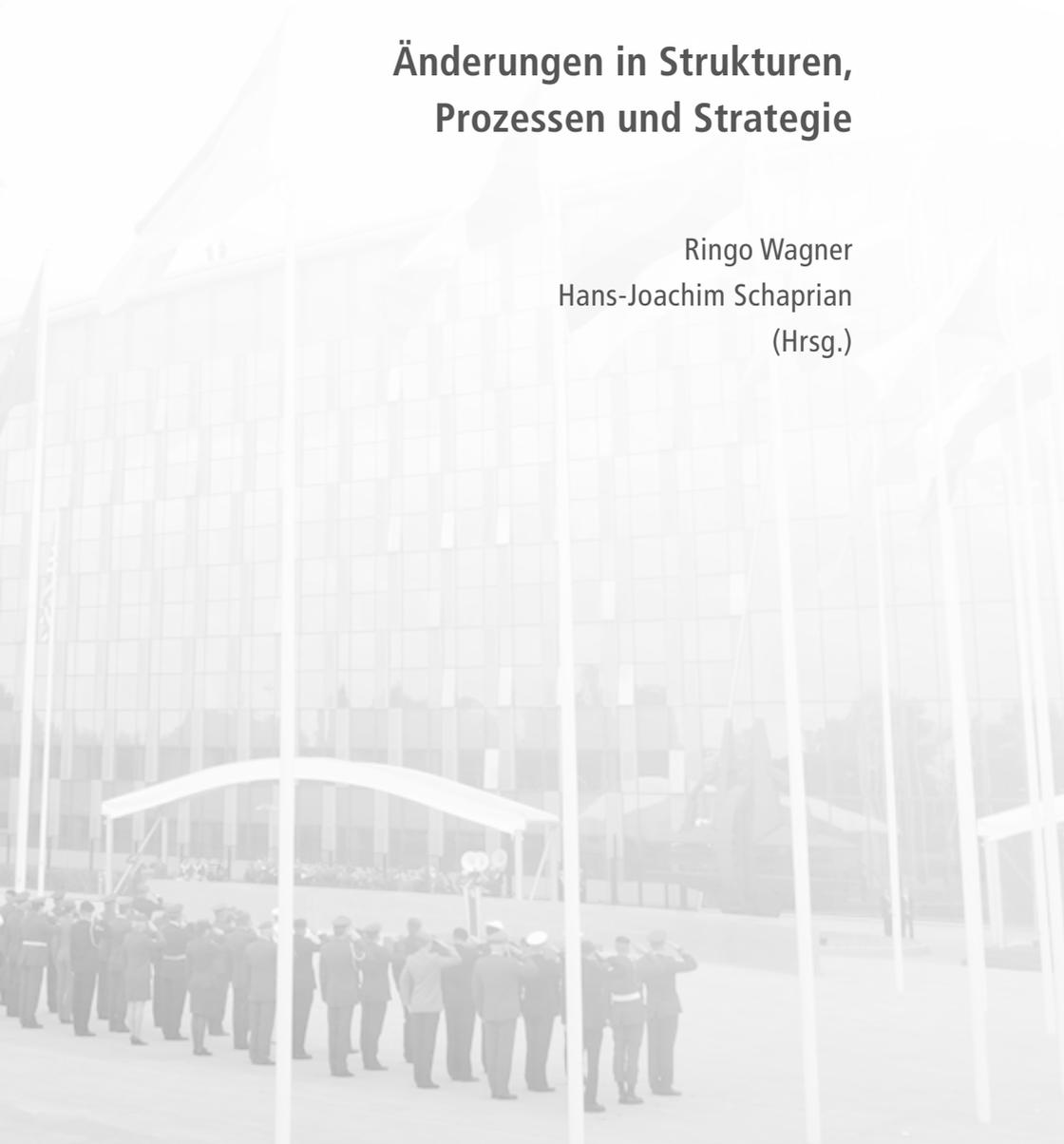
Die Allianz im Umbruch

Änderungen in Strukturen,
Prozessen und Strategie

Ringo Wagner

Hans-Joachim Schaprian

(Hrsg.)



IMPRESSUM

© 2020 by

Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Sachsen-Anhalt
Otto-von-Guericke-Str. 65
39104 Magdeburg

Lektorat

Sönke Hallmann, Berlin

Fotos

Umschlag: Thierry Monasse, picture alliance/dpa
Innenumschlag: Alexandros Michailidis/Shutterstock

innen:

S. 17/97: chelovek/iStockphoto.com

S. 198/199: Drop of Light/Shutterstock

Jens Stoltenberg: NATO

Ringo Wagner: @raykweber.com

Heiko Maas: Thomas Koehler, photothek

Hans-Dieter Lucas: Veldeman Photo

Anne-Marie Descôtes: Botschaft Frankreich

Nicole Deitelhoff: Uwe Dettmar

Christopher Daase: HSFK

André Wüstner: DBwV

Erhard Bühler: JFC Brunssum

Jürgen Knappe: MN JHQ Ulm Pressestelle

Patrick Sensburg: VincentMosch_kleiner

alle anderen privat

In einigen Fällen war es uns nicht möglich, die
Urheber_innen zu ermitteln. Rechteinhaber_innen
wollen sich bitte melden.

Layout

Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck

Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISBN 978-3-96250-589-9

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Inhalt

Grußwort

Jens Stoltenberg

NATO-Generalsekretär 7

Vorwort der Herausgeber

Dr. Ringo Wagner

Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung

Hans-Joachim Schaprian

Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheit und

Bundeswehr der NRWSPD 12

STANDPUNKTE 17

Die NATO: Garant unserer Sicherheit

Impulse für die Weiterentwicklung

Heiko Maas

Bundesminister des Auswärtigen 18

Weit mehr als ein militärisches Zweckbündnis – Die NATO aus (inter)parlamentarischer Perspektive

Wolfgang Hellmich

Vorsitzender des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages 25

Die Zukunft der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik – transatlantisch bleiben und europäischer werden

Botschafter Dr. Hans-Dieter Lucas

Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO 30

NATO – Russland: Die unerträgliche Schwere der Konfrontation

Yuri Gorchach

Amtierender Ständiger Vertreter der Russischen Föderation bei der NATO 41

Beiträge und Initiativen Frankreichs zur Vertiefung der Zusammenarbeit in der NATO

Anne-Marie Descôtes

Botschafterin Frankreichs in Deutschland 50

Warum die NATO dringend reformiert werden muss – Eine politische und militärische Betrachtung

Thomas Hitschler, MdB

Stellv. Sprecher der Arbeitsgruppe Sicherheit und Verteidigung der SPD-Bundestagsfraktion

René Markert

Major a. D. 57

NATO und EU – gemeinsam für die Sicherheit Europas

Dr. Detlef Wächter

Politischer Direktor und Abteilungsleiter Politik,

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 65

Nicht geliebt aber notwendig: Die NATO zwischen kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff

Prof. Dr. Christopher Daase

Direktor_innen, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und

Konfliktforschung (HSFK) 73

Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion mit gemeinsamen Streitkräften?

Hans-Joachim Schaprian

Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheit und

Bundeswehr der NRWSPD 80

Die Bedeutung der NATO für unsere Sicherheit – Verteidigungsfähigkeit als Grundlage für eine glaubwürdige Außenpolitik

Oberstleutnant André Wüstner

Bundesvorsitzender des Deutschen BundeswehrVerbands (DBwV) 88

GESTALTUNGSFELDER 97

Einführung in den zweiten Teil

Dr. Ringo Wagner

Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung

Hans-Joachim Schaprian

Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheit

Bundeswehr der NRWSPD 98

Die neue Atomwaffendebatte und die NATO

Brigadegeneral a. D. Helmut W. Ganser

Mitglied in der Studiengruppe Europäische Sicherheitspolitik

der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler 102

Bedrohung im Cyber- und Informationsraum – Herausforderungen für die NATO

Generalleutnant Michael Vetter

Abteilungsleiter Cyber/Informationstechnik, BMVg 114

Rüstungskooperation in NATO und EU – Erfahrungen, Herausforderungen und Perspektiven aus deutscher Sicht

Vizeadmiral Carsten Stawitzki

Abteilungsleiter Ausrüstung, BMVg 122

Entwicklung in den NATO-Perspektiven und daraus resultierende Herausforderungen für die wehrtechnische Industrie in Deutschland

Dr. Hans Christoph Atzpodien

Hauptgeschäftsführer Bundesverband der Deutschen Sicherheits-

und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV) 134

Bündnisverteidigung heute – rechtliche Grundlagen von NATO und EU aus nationaler Sicht	
<i>Dieter Weingärtner</i>	
Ministerialdirektor i. R., ehemaliger Leiter der Abteilung Recht, BMVg	140
Auftrag und Perspektiven des Allied Joint Force Command Brunssum – Eine Bewertung aus operativer Sicht	
<i>General Erhard Bühler</i>	
Commander des Allied Joint Force Command der NATO in Brunssum	147
Joint Support and Enabling Command – Ein Beitrag der NATO zur Stärkung der gemeinsamen Abschreckung und Verteidigung	
<i>Generalleutnant Jürgen Knappe</i>	
Commander des Joint Support and Enabling Command	156
Drehzscheibe Deutschland – Führung, Unterstützung und Enablement für das Bündnis	
<i>Generalleutnant Martin Schelleis</i>	
Inspekteur der Streitkräftebasis	166
Bedeutung der Reserve für Deutschland und seine Verbündeten – Bestandsaufnahme und Ausblick	
<i>Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB</i>	
Präsident des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V. (VdRBw)	174
Zivile Verteidigung im Rahmen von Gesamt- und Bündnisverteidigung	
<i>Dr. Wolfram Geier</i>	
Abteilungspräsident im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	183
Herausforderungen für die Beiträge zur Zivilverteidigung durch Kommunen und Länder	
<i>Rüdiger Erben</i>	
Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt	192



Jens Stoltenberg
NATO-Generalsekretär

Grußwort

Die erfolgreiche und kontinuierliche Anpassung prägt die Geschichte der NATO (North Atlantic Treaty Organization). Hervorgegangen aus einem Bündnis von zwölf Mitgliedern, die sich mit einer einzigen und klar definierten Bedrohung – der Sowjetunion – befassten, hat die NATO inzwischen 30 Bündnispartner, die gemeinsam gegen eine Vielzahl komplexer Gefahren zu Lande, zu Wasser, in der Luft, im Cyberspace und im Weltraum vorgehen. Seit seinem Beitritt zum Bündnis am 6.5.1955 ist Deutschland ein geschätztes Mitglied der NATO-Familie.

Seit mehr als 70 Jahren hat das Bündnis die Fähigkeit aufgebaut und bewiesen, sich in einer sich ständig verändernden Welt kontinuierlich an neue Gegebenheiten anzupassen. Nach dem Ende des Kalten Krieges konzentrierte sich die NATO auf die Konfliktbewältigung außerhalb ihrer Grenzen. Sie intervenierte in den 1990er Jahren in den westlichen Balkanstaaten, um brutale Konflikte zu beenden, und leitete nach dem 11.9.2001 ihre bisher größte Operation zur Bekämpfung des Terrorismus in Afghanistan ein. Als sich die Welt im Jahr 2014 erneut veränderte, tat das auch die NATO. Sie verstärkte ihre Präsenz im östlichen Teil des Bündnisses, um einem selbstbewusster auftretenden Russland entgegenzutreten, sie verstärkte als Reaktion auf den Aufstieg des Islamischen Staats (IS) ihre Rolle im Kampf gegen den Terrorismus, und sie erhöhte ihre defensive Cyberfähigkeiten als Reaktion auf zunehmende Cyberattacken.

Heute verändert sich unsere Welt erneut rapide, mit fundamentalen geopolitischen Verschiebungen, beträchtlichen technologischen Fortschritten und einer zunehmend breit gefächerten Palette von Sicherheitsbedrohungen und -herausforderungen, von globalen Gesundheitskrisen bis hin zu den Folgen des Klimawandels. Wie wir es bereits in der Vergangenheit getan haben, passt sich die NATO den gegenwärtigen Herausforderungen an und stellt sich ihnen.

Die auf festen Regeln beruhende globale internationale Ordnung und unsere fundamentalen Grundwerte der Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit stehen unter nie dagewesenem Druck. Die hybriden und militärischen Aktivitäten Russlands und sein Arsenal an nuklearfähigen Raketen sind bedrohlich und destabilisierend. Terroristische Gruppen sind in verschiedenen Staaten der Welt aktiv und begehen Gräueltaten an unschuldigen Menschen. Die Sicherheitsarchitektur und die Abkommen, die jahrzehntelang unsere Sicherheit gewährleistet haben, werden untergraben, und es bilden sich neue Akteure und Technologien außerhalb des bestehenden Rahmens. China fährt damit fort, sich auf globaler Ebene zu behaupten, und investiert massiv in neue militärische Fähigkeiten. Die Zone erweitert sich durch Gefahren sowohl in der realen als nun auch in der virtuellen Welt, ein Kampf der Algorithmen, Trolle und Viren.

Die NATO reagiert bereits auf diese herausfordernden und unvorhersehbaren Rahmenbedingungen. Wir halten unsere starke Abschreckungs- und Verteidigungsposition aufrecht. Unsere Truppen sind ausgerüstet, ausgebildet, einsatzbereit und wachsam und unsere diplomatischen Kanäle bleiben offen für einen konstruktiven Dialog mit Russland. Wir befassen uns mit den Möglichkeiten und Herausforderungen, die sich aus dem Aufstieg Chinas ergeben. Um mit den größten technologischen Entwicklungen mitzuhalten und unseren Vorsprung zu wahren, arbeiten wir verstärkt mit Partnern zusammen, auch im privaten Sektor; und wir stärken die Widerstandsfähigkeit unserer Zivilgesellschaften, damit sie größeren Schocks besser standhalten, sich schneller erholen und staatliche und nichtstaatliche Akteure daran hindern können, uns – unter anderem durch Cyberangriffe und Desinformationskampagnen – zu destabilisieren, zu stören und zu spalten.

Deutschland leistet einen wesentlichen und wertvollen Beitrag zur NATO. Im vergangenen Jahr leitete die Bundeswehr die Very High Readiness Joint Task Force der

NATO, und seit 2016 führt sie eine multinationale Einheit in Litauen – einer von vier Verbänden, die die NATO im östlichen Teil des Bündnisses stationiert. Hochprofessionelle Einheiten der Bundeswehr sind unter anderem in Afghanistan und im Kosovo im Einsatz. In Deutschland ist zudem das Joint Support and Enabling Command der NATO in Ulm stationiert. Es stellt sicher, dass unsere Streitkräfte schnell und problemlos in Europa verlegt werden können.

Wenn wir die Sicherheit unserer Bevölkerung in einer zunehmend unberechenbaren Welt weiterhin gewährleisten wollen, müssen wir gleichzeitig sicherstellen, dass die NATO heute bereit ist, den Herausforderungen von morgen zu begegnen. Deshalb haben mich die Staats- und Regierungschefs/-chefinnen der NATO im Dezember 2019 gebeten, unser starkes Bündnis noch stärker zu machen – für das kommende Jahrzehnt und darüber hinaus. Meine Vision für die NATO im Jahr 2030 ist die eines Bündnisses, das militärisch stark bleibt, politisch noch stärker ist und global einen breiteren Ansatz annimmt.

Um militärische Stärke und Überlegenheit zu gewährleisten, müssen die Bündnisstaaten weiterhin in ihre Streitkräfte und in moderne militärische Fähigkeiten investieren. Denn sie haben über 70 Jahre lang für unsere Sicherheit gesorgt und tun dies bis heute. Unsere Sicherheit sollte jedoch niemals als selbstverständlich betrachtet werden, und sie ist nicht kostenlos. Die europäischen Bündnispartner und Kanada haben in den vergangenen Jahren mehr in militärische Kernfähigkeiten investiert und ihre Verteidigungshaushalte aufgestockt. Deutschland hat von 2014 bis 2019 seine Verteidigungsausgaben um etwa 40 Prozent erhöht, und es ist geplant, sie innerhalb der kommenden zehn Jahre um 80 Prozent zu erhöhen. Das ist eine positive Entwicklung, aber wir müssen das Momentum aufrechterhalten. Angesichts seiner Wirtschaftsleistung und der politischen Bedeutung trägt Deutschland eine besondere Verantwortung. Die Covid-19-Pandemie wird fraglos schwerwiegende wirtschaftliche Folgen haben und auf die Verteidigungshaushalte Druck ausüben. Da sich die Bedrohungen für unsere Sicherheit und unsere Demokratien zunehmend vervielfachen, müssen wir damit fortfahren, mehr in unsere Verteidigung zu investieren, um in einem zunehmend konkurrierenden Umfeld selber wettbewerbsfähig zu bleiben.

Unsere Sicherheit kann sich jedoch nicht ausschließlich auf hohe Verteidigungsausgaben, starke Streitkräfte und fortschrittliche militärische Fähigkeiten stützen. Militärische Macht ist nicht die einzige Antwort. Auch als politisches Bündnis muss die NATO stark und vereinter auftreten. Das bedeutet, dass wir alle Angelegenheiten, die unsere gemeinsame Sicherheit betreffen, gemeinsam erörtern. Genau das ist für die NATO-Verbündeten auf beiden Seiten des Atlantiks bereits an der Tagesordnung. Wir bringen die Themen ein und diskutieren sie. Dies war schon immer der beste Weg, um schneller und systematischer einen stärkeren Konsens zu erzielen und vereint handeln zu können. Wir haben dies in der Vergangenheit erlebt, als die Bündnispartner ihre Meinungsverschiedenheiten über die Suez-Krise 1956 und den Irak-Krieg 2003 ausgetragen haben. Konsens war oft das Ergebnis schwieriger Diskussionen, die jedoch letztlich unsere Entscheidungen stärker gemacht haben.

Wir müssen die NATO daher noch stärker als Forum offener Diskussionen und tatsächlicher Beratung zu einem breiten Spektrum strategischer Fragen nutzen, angefangen bei den Konflikten im Mittleren Osten, über die internationale Rüstungskontrolle bis hin zu den sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels. Die NATO ist das einzige Forum, das Europa und Nordamerika zusammenbringt. Unsere 30 Bündnispartner zählen fast eine Milliarde Bürger_innen und repräsentieren die Hälfte der wirtschaftlichen und militärischen Macht der Welt. Wir vergrößern unsere Sicherheit, wenn wir zusammenstehen, um unsere gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen, und unsere Stärke, wenn wir auf der Weltbühne mit einer Stimme sprechen. Das ist gelebter Multilateralismus.

Die Herausforderungen, vor denen wir stehen, sind größer, als dass sie jeder Staat, jeder Kontinent oder sogar die NATO allein bewältigen könnten. Deswegen benötigt die NATO außerdem einen globaleren Ansatz. Es geht nicht darum, eine globale Präsenz zu erzielen, sondern darum, wie wir in einer zunehmend konkurrierenden Welt weiterhin wettbewerbsfähig bleiben können. Das Bündnis arbeitet bereits jetzt mit einem Netzwerk von über 40 Staaten zusammen, und wir müssen die Zusammenarbeit mit Partnern intensivieren, die unsere Grundwerte teilen – Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea eingeschlossen. Gemeinsam können wir unsere regelbasierte Ordnung besser verteidigen und mit ihr die Institutionen, die jahrzehntelang unsere Sicherheit gewährleistet haben, aber wir können auch Normen

und Standards setzen im Weltraum und im Cyberspace und uns einsetzen für eine Welt, die auf Freiheit und Demokratie basiert.

Wir pflegen eine enge Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Unsere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) hat in den vergangenen Jahren ein neues Niveau erreicht. Beide Organisationen sind unverzichtbare Partner für Frieden und Wohlstand in Europa. Wir tauschen mehr Informationen aus im Kampf gegen den Terrorismus. Wir arbeiten zusammen und stellen sicher, dass unsere Streitkräfte und militärische Ausrüstung Grenzen einfacher und schneller passieren können, und wir kooperieren bei der Bekämpfung einer Reihe hybrider Bedrohungen, von Cyberangriffen bis hin zu Desinformationskampagnen.

Wir müssen weiterhin Hand in Hand arbeiten, auch in Verteidigungsfragen. Die EU hat ihre eigenen Verteidigungsinitiativen verstärkt, darunter die Permanent Structured Cooperation und den European Defence Fund. Dies ist für die Sicherheit Europas von entscheidender Bedeutung, und im Weiteren muss sichergestellt sein, dass sie mit den Verteidigungsbestrebungen der NATO in Einklang stehen und sie ergänzen. Dies ist nicht der Zeitpunkt für Alleingänge oder Kräfte messen, sondern für Kohärenz und enge Zusammenarbeit. Heute stammen 80 Prozent der Verteidigungsausgaben der NATO aus Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, in erster Linie aus den Vereinigten Staaten, aber auch aus Kanada, der Türkei, dem Vereinigten Königreich und Norwegen. Mehr als 90 Prozent der in der EU lebenden Menschen leben in einem NATO-Mitgliedstaat. Die transatlantische Einheit ist Bedingung für die Sicherheit Europas.

Eine weitere Stärkung unseres Bündnisses erfordert zunächst die Einigkeit unserer Verbündeten. Dies wiederum erfordert Führungsstärke von uns allen. Mit der leistungsstärksten Wirtschaft Europas und dem drittgrößten Verteidigungshaushalt in der NATO hat Deutschland in Europa und innerhalb der transatlantischen Familie eine wichtige Position inne. Wenn wir auf das kommende Jahrzehnt blicken, brauchen wir alle ein starkes und engagiertes Deutschland im Zentrum der europäischen und transatlantischen Sicherheit.



Dr. Ringo Wagner
Leiter des Landesbüros Sachsen-
Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung



Hans-Joachim Schaprian
Oberst a. D., Vorsitzender des
Arbeitskreises Sicherheit und
Bundeswehr der NRWSPD

Vorwort

Die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit ist eine der zentralen Aufgaben des Staates. Sie trägt entscheidend zum Schutz unseres Wertesystems bei und ist Voraussetzung für ein Leben in Würde, Frieden und Freiheit. Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird in Deutschland nicht machtpolitisch, sondern aus der Perspektive von Sicherheitspartnerschaften besprochen – das ist gut so. Die NATO hat dabei eine herausgehobene Position. Seit 71 Jahren ist sie als politische und militärische Allianz ein Garant unserer Sicherheit. Politisch bietet sie den Rahmen für die Kooperation zwischen den USA, Kanada und Europa und bindet die Türkei in unsere Sicherheitspolitik ein. Militärisch bietet sie den Rahmen für Schutz und kollektive Verteidigung ihrer Bündnispartner.

Doch aktuell steht das Bündnis vor großen Problemen und Herausforderungen. Denn in unserer Nachbarschaft vollziehen sich dramatische Umbrüche mit einer Vielzahl von Krisen, Konflikten, Kriegen und terroristischen Anschlägen. Wir sehen uns sowohl politischen wie sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa ebenso gegenüber wie Instabilitäten in Afrika, im Nahen Osten, Asien und darüber hinaus. Aber auch innerhalb der NATO sieht es gegenwärtig weniger freundlich aus. Deutschland muss sich von wichtigen Partnern vorhalten lassen, nicht genug in das Bündnis einzubringen. Insbesondere im Verhältnis zu den USA beobachten wir diesbezüglich bis vor Kurzem noch für undenkbar gehaltene Verwerfungen. Der angekündigte Abzug von US-Truppen aus Deutschland bildet dabei nur den aktuellsten Höhepunkt.

Festhalten lässt sich: Die sicherheitspolitischen Herausforderungen sind noch vielfältiger und vor allem multidimensionaler geworden. Die Allianz selbst spricht von einer 360-Grad-Perspektive auf die Bedrohungen. Der akute Krisenbogen spannt sich von der Ukraine über Afghanistan, den Nahen Osten, Iran, Syrien und Libyen bis nach Mali. Gleichzeitig muss die Politik Antworten finden für Herausforderungen und Bedrohungen, die jenseits der geografischen Nähe direkte Auswirkungen auf unsere Sicherheit haben. Dazu zählen die Folgen des Klimawandels, Wassermangel und die Ressourcenverknappung. Herausforderungen wie die Militarisierung des Cyberraums, hybride Kriegsführung, aber auch die Dynamik bei der Entwicklung neuer Technologien wie Überschallwaffen oder autonome Waffensysteme sind dazu gekommen. Mit Beginn des Jahres 2020 trat die weltweite Corona-Pandemie hinzu, deren Folgen für die euro-atlantische Sicherheitspolitik noch gar nicht abzuschätzen sind.

Gleichzeitig stellen wir fest, dass wichtige Abkommen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle aufgekündigt wurden. So haben Anfang 2019 die USA den INF-Vertrag über das Verbot der Stationierung von Mittelstreckenwaffen gekündigt, nachdem offenkundig war, dass Russland diesen Vertrag durch die Dislozierung von auch nuklear bestückbaren Cruise-Missiles vom Typ 9M729 verletzt hatte. Schon nach der Annexion der Krim durch Russland und der russischen Intervention in der Ostukraine hatte sich das Verhältnis der NATO zu Russland verschlechtert. Als Folge rückte in der NATO die Bündnisverteidigung wieder in den Mittelpunkt – mit erheblichen Konsequenzen für die Aufgaben, Ausrüstung und Strukturen der Streitkräfte. Um glaubhaft Abschreckung und Verteidigung zu gewährleisten, wurden umfangreiche Maßnahmen zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft eingeleitet. Das strategische Konzept der NATO sieht für Deutschland eine neue Herausforderung als Transitland, als Drehscheibe für Truppenverstärkungen an die ostwärtige Grenze des Bündnisses vor.

In außenpolitischen Fragen vertreten die USA und viele der europäischen Staaten häufig gegensätzliche Positionen, z. B. in der Klima- und Handelspolitik. Der amerikanische Präsident stellt die NATO infrage. Streitpunkte sind die schon genannten Verteidigungsausgaben einzelner Mitgliedstaaten, die zukünftige NATO-Nuklearstrategie nach dem angekündigten Ende des Vertrages über die landgestützten nuklearen Mittelstreckenraketen, aber auch die mangelnde politische Geschlossenheit. Das hat Diskussionen um eine Neuausrichtung der Sicherheits-

politik in Europa befeuert – nicht zuletzt auch deshalb, weil es jahrelang hieß, wir Europäer_innen und vor allem wir Deutschen müssten die Fähigkeit zum strategischen Handeln wiederherstellen und mehr für die Sicherheit in unserer Region tun. Doch während für die osteuropäischen Staaten durch das russische Verhalten die Landesverteidigung Priorität hat, sehen die südlichen Mitglieder in der Terrorbekämpfung und in der Einhegung der Migration die wichtigste Aufgabe des Bündnisses. Die eingeleiteten Maßnahmen der EU zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion werden in einigen der Länder, die Mitglied in der EU und in der NATO sind, unterschiedlich bewertet. Diese Länder befürchten, dass die Maßnahmen zur Stärkung der EU gleichzeitig zu einer Schwächung der NATO führen könnten.

Überdies erscheint China immer stärker als sicherheitspolitisch relevanter Akteur im euro-atlantischen Raum. Befremdlich wahrgenommen wird von uns zudem das Agieren der Türkei, die mit ihrer Annäherung an Russland eigene Wege zu gehen scheint. Auch rückte mit der militärischen Operation des Allianzpartners in Nordsyrien im September 2019 der Syrien-Konflikt auf die Tagesordnung des Bündnisses und war wesentlicher Anlass dafür, dass der französische Präsident Emmanuel Macron in einem Interview mit dem *Economist* die NATO als „hirntot“ bezeichnete – auch wenn er die militärische Struktur des Bündnisses davon ausgenommen hat.

Wir müssen uns bewusst machen, dass in der Nordatlantischen Allianz der Zusammenhalt als transatlantische Wertegemeinschaft nicht mehr als selbstverständlich angenommen werden kann. Das haben auch die offenkundigen Disharmonien rund um die Feierlichkeiten zum 70-jährigen Bestehen der NATO gezeigt. Es scheint, als ob das Szenario eines Auseinanderfallens dieses Militärbündnisses oder doch zumindest eines wie auch immer gearteten Auseinanderdriftens der transatlantischen Beziehungen nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Die NATO gilt als angeschlagen, überholt und/oder träge. Wir wollen deshalb – nach den erfolgreichen Publikationen „Komplexe Krisen – aktive Verantwortung. Magdeburger Gespräche zur Friedens- und Sicherheitspolitik“ aus dem Jahr 2016 und „Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen. Überlegungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ aus dem Jahr 2018 – mit einer neuerlichen Publikation zur Sicherheitspolitik die Zukunft des Nordatlantikpakts zum Thema machen.

Dabei stellen sich drängende Fragen: Wie können die Lasten und Risiken zwischen Europa und den USA verteilt werden, damit die Allianz Bestand hat? Wie soll sich das Verhältnis der NATO zu Russland oder auch gegenüber China entwickeln? Wie sähe eine zeitgemäße und glaubwürdige Abschreckung aus? Wie steht es um die nukleare Teilhabe? Was sind die deutschen und europäischen Interessen in einer ungemütlicher werdenden und von Krisen gezeichneten Welt? Wie lässt sich sicherstellen, dass die Europäische Verteidigungsunion nicht in Konkurrenz zur NATO steht, sondern ein zentrales Element des transatlantischen „burden sharing“ darstellen wird? Was muss die Bundeswehr zukünftig leisten, damit die NATO ihre Aufgaben erfüllen kann? Wie steht es um den gesellschaftlichen Rückhalt für die NATO?

Das vorliegende Buch liefert dafür fachliche Expertise, Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen. Es soll – wie immer – die sicherheitspolitische Diskussion bereichern und beleben sowie Akzeptanz für unsere sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele aushandeln helfen. Es freut uns, dass sich für dieses Vorhaben erneut Spitzenvertreter_innen und hochrangige Expert_innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Industrie und Militär für eine Autorschaft zur Verfügung gestellt haben und ihre Auffassungen zu aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen und zum Reformbedarf der NATO formulieren. Denn bei all den bestehenden Herausforderungen: Die NATO hat sich in ihrer Geschichte als sehr flexibel erwiesen, sich immer an neue Herausforderungen angepasst und dabei ihre politische und militärische Reaktionsfähigkeit unter Beweis gestellt. Wir danken den Autor_innen für die zahlreichen Analysen und Denkanstöße – aus den unterschiedlichsten Richtungen. Wir freuen uns, dass sie sich in unser Vorhaben so überaus engagiert eingebracht haben.

STANDPUNKTE

The background of the page is a complex, abstract composition of overlapping geometric shapes and lines. The shapes are primarily in shades of light gray and white, creating a sense of depth and movement. The lines are sharp and angular, intersecting to form various polygons and star-like patterns. The overall effect is a dynamic, modern aesthetic that suggests a focus on structure and design.



Heiko Maas
Bundesminister des Auswärtigen

Die NATO: Garant unserer Sicherheit

Impulse für die Weiterentwicklung

Garant deutscher und europäischer Sicherheit – das ist die NATO auch im nunmehr 71. Jahr ihres Bestehens. Ohne sie wäre Europa instabiler und unsicherer. Das gilt auch für die Zukunft. Dabei ist die Allianz kein schlichtes Bollwerk, gegen das unsere Gegner seit Jahrzehnten vergeblich anrennen. Ihr Erfolg liegt vielmehr in ihrer Anpassungsfähigkeit an ein sich stetig veränderndes sicherheitspolitisches Umfeld.

Dass die geopolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen in den vergangenen Jahren besonders schnell und vielfältig erfolgten, ist vielfach beschrieben und analysiert worden. Das globale System unterliegt einem rasanten Wandel, noch sind die Konturen einer „neuen Ordnung“ nicht klar definiert. Aber es lassen sich Grundzüge erkennen: China will seinen enorm gewachsenen Einfluss nutzen und ausweiten. Russland nutzt alle Hebel, um verlorenen Einfluss zurückzugewinnen. Und Indien wie auch viele andere Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas streben nach legitimer Teilhabe an der internationalen Politik. Die G-20 sind dafür ein Ausdruck, ebenso wie Reform- und Anpassungsbestrebungen bei vielen internationalen Institutionen. Und auch die Covid-19-Pandemie verdeutlicht, dass die Demokratien des „Westens“ die wesentlichen globalen Antworten nicht mehr alleine vorgeben können.

Doch Gestaltungsraum für Europa und Amerika bleibt reichlich vorhanden. Je einiger wir sind, desto besser können wir ihn nutzen. Vorbei ist jedoch jene Situation nach Ende des Kalten Krieges, in der der Westen in vielerlei Hinsicht unwidersprochen führte: weltanschaulich, ökonomisch und technologisch, aber auch militärisch.

Für die NATO bedeutet dies, dass ihre sicherheitspolitischen Herausforderungen noch vielfältiger und vor allem multidimensionaler werden. Die Allianz selbst spricht von einer 360-Grad-Perspektive auf die Bedrohungen. Die Komplexität ist enorm. Viele der heutigen Herausforderungen sind global in ihrem Ursprung und machen nicht vor Landesgrenzen halt. In Zeiten von Big Data könnten die Kriege der Zukunft von der Rechenleistung der Computer, den Fähigkeiten im Cyberkrieg und Kryptologie oder dem Durchbruch beim sogenannten Quantum Computing entschieden werden. Wir beobachten eine beginnende Bewaffnung im Weltraum.

Und bei all diesen neuen Herausforderungen bleiben die alten bestehen. Terrorismus aus unterschiedlichsten Richtungen oder Kriege und Instabilität entlang unserer näheren und weiteren Nachbarschaft von der Ostukraine über Syrien bis Libyen und den Sahel bedrohen unsere Sicherheit weiterhin.

Die Covid-19-Pandemie fordert uns zusätzlich heraus. Sie fordert unsere Streitkräfte in der Katastrophenhilfe zu Hause, während diese in Einsätzen an Land oder auf See selbst vom Virus betroffen sind. Unsere Einsatzkontingente führen Quarantänen ein, um die Pandemie nicht in fremde Länder zu tragen, und müssen sich dort ihrerseits selbst schützen. Gleichzeitig helfen die militärischen Mechanismen und Beschaffungswege der NATO bei Logistik und Transport von Schutzkleidung und militärischem Bedarf innerhalb der Allianz.

Auch dieses Beispiel zeigt: Die NATO als wesentliches Instrument euro-atlantischer Sicherheit passt sich neuen Entwicklungen an. Durch Handeln nach außen, aber auch durch Veränderung im Innern. Das tut sie heute und hat sie auch in der Vergangenheit getan.

Seit dem Gipfel von Wales im Jahr 2014 etwa wappnet sich die Allianz wieder gegenüber einem Russland, das mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim und mit dem Krieg in der Ostukraine zu einem Unsicherheitsfaktor für die europäische

Stabilität und Sicherheit geworden ist. Eine Einschätzung, die durch den Bruch des für Deutschland besonders wichtigen INF-Vertrags, der Stationierung nuklearfähiger Trägersysteme in Europas Nachbarschaft sowie Desinformationskampagnen und Cyberangriffen in NATO-Mitgliedstaaten bestätigt wurde. Mit großen Manövern an der Bündnisgrenze und einer Vielzahl militärischer Übungen will Russland Stärke zeigen. Auch in unserer südlichen Nachbarschaft, vor allem in Syrien, ist Russland fern von jener konstruktiven Rolle, die es für ein friedliches und kooperatives Miteinander in und für Europa einnehmen könnte.

Um den Ängsten und Sorgen der Verbündeten entgegenzutreten, hat die Allianz daher eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um zur Bündnisverteidigung fähig zu sein. Deutschland übernimmt dabei führend Verantwortung. Neben den USA, Kanada und Großbritannien sind wir, in Litauen, eine der vier Rahmennationen der Enhanced Forward Presence. Unsere Eurofighter fliegen als Teil des Air Policing über dem Baltikum und sichern dort den Luftraum. Wir zeigen Verantwortung durch die Übernahme der Führung der schnellen NATO-Einsatztruppe (Very High Readiness Joint Task Force), die wir gemeinsam mit den Niederlanden und Norwegen im Jahr 2024 bereits zum dritten Mal stellen werden. Mit dem Joint Support and Enabling Command in Ulm hat die Bundeswehr ein neues operatives Hauptquartier in Europa aufgebaut und dadurch die Bedeutung Deutschlands für das gesamte Aufgabenspektrum der Allianz noch gesteigert.

Die Antwort der Allianz auf die Ereignisse im Jahr 2014 steht in einer Kontinuität. Schon nach den terroristischen Angriffen auf die USA am 11.9.2001 gab es eine gemeinsame Reaktion der Verbündeten. Noch heute stellt die Bundeswehr das zweitstärkste NATO-Kontingent in Afghanistan. Und als die Bürgerkriege in Ex-Jugoslawien, vor allem in Bosnien und später im Kosovo, zu Mord, Flucht und Vertreibung führten, half die NATO, den Weg für eine politische Lösung zu bereiten. Die Bundeswehr spielte dabei eine wichtige Rolle.

Bei all diesen Leistungen und eigenen Beiträgen sollten wir nie vergessen: Historisch hat kein Staat von der Solidarität und Geschlossenheit der NATO mehr profitiert als die Bundesrepublik Deutschland. Vor 65 Jahren wurde die Westintegration neben dem System der Vereinten Nationen und der europäischen Integration zu einem der drei multilateralen Pfeiler deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Bis heute trägt

sie uns und schützt Freiheit, Sicherheit und Wohlstand. Auch für die Zukunft gilt: „Niemals allein“, weder politisch und erst recht nicht militärisch.

Gerade aufgrund unserer eigenen Erfahrungen bin ich überzeugt, dass die militärische Stärke der Allianz letztlich immer so belastbar und stabil ist wie das politische Band, das aus vielen Armeen erst ein Bündnis formt. Damit meine ich keineswegs, dass das Militär vernachlässigt werden soll – natürlich benötigt die NATO moderne und gut ausgerüstete Streitkräfte. Sie muss jedem potenziellen Gegner gewachsen sein, nur so schreckt sie ab. Aber letztlich dienen Streitkräfte politischen Zielen. Und daher gilt spätestens seit dem Harmel-Bericht von 1967, dass die militärische Sicherheit den Raum für politische Initiativen und politischen Dialog öffnet, öffnen muss. Vor allem auch Richtung Russland.

Deshalb konnte Willy Brandt zu einer Zeit, da Deutschland geteilt war und die Bundesrepublik mit 500.000 Soldaten – im Verteidigungsfall mit bis zu 1,3 Millionen – das Bündnis an der innerdeutschen Grenze verteidigte, so erfolgreich für die Ostpolitik werben. Er setzte auf Entspannung mit der Sowjetunion und kooperative Sicherheit, ohne dabei die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, Westberlins sowie ganz Westeuropas infrage zu stellen. Dies ebnete den Weg zu den Abrüstungsschritten von Reagan und Gorbatschow und allen weiteren, die folgten. So war es im vergangenen Jahr die gesamte NATO, die bei Russland dafür warb, den Bruch des INF-Vertrages zu unterlassen und vertragstreu zu bleiben – mit dem Ziel, den Vertrag zu retten. Nun, da er nicht mehr existiert, suchen wir gemeinsam nach einer passenden sicherheitspolitischen Antwort und nach Wegen, den Abrüstungsdialog mit Moskau in der Breite der Themen fortzusetzen.

Eine weitere historische Erfahrung prägt bis heute unser Handeln in der Allianz: Nach der Wiedervereinigung 1990 waren wir nicht länger Frontstaat des Kalten Krieges, sondern ein Land in der Mitte Europas. In dieser Situation und aus unserer Verantwortung für die Teilung Europas als Folge des Zweiten Weltkrieges wurde Deutschland zum Förderer einer aktiven Öffnungspolitik der NATO.

Diese Politik folgt bis heute drei Leitlinien: Erstens steht die Tür der NATO grundsätzlich für jene Länder Europas offen, die als freie Demokratien dem Bündnis beitreten wollen, um zur Sicherheit aller beizutragen. Mit dem Beitritt Nordmaze-

doniens konnten wir im April 2020 den 30. Mitgliedstaat begrüßen; den 14. nach der Epochenwende von 1989/90.

Zweitens wollen wir enge Partnerschaften zu jenen Staaten, die nicht Teil der Allianz sind, die keine Mitgliedschaft anstreben oder die die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen. Zu diesen Partnern zählen zum Beispiel die Ukraine und Georgien oder unsere EU-Partner wie Finnland, Schweden oder Österreich, die seit Langem treue Partner in den Einsätzen sind. Vor allem die Einbindung der östlichen Nachbarn in die demokratischen Sicherheitsstrukturen Europas (oft parallel zur Heranführung an die EU) hat den Kontinent in einer dramatischen Umbruchphase politisch stabilisiert. Es war eine der größten strategischen Leistungen der Allianz.

Drittens gehört das Angebot einer vertrauensvollen Partnerschaft zu Russland von Beginn an zur Öffnungspolitik der Allianz. Damit wird unterstrichen, dass sie zwar Sicherheit vor Russland gewährt, aber diesem selbst nicht gegnerisch gesinnt ist. Die NATO-Russland-Grundakte von 1997 ist bis heute gültig und zeigt, was aus NATO-Sicht an Partnerschaft und gemeinsamem Engagement für die gemeinsame Sicherheit möglich ist. Gerade Deutschland setzt sich in der Allianz immer wieder dafür ein, den strategischen Dialog mit Russland zu suchen und konstruktive Wege der Verständigung zu beschreiten, auch wenn das nicht immer einfach ist.

Wir wollen nicht, dass gerade in der aktuellen Situation Dialogkanäle nach Moskau abbrechen. Wenn sich das Sicherheitsumfeld verschlechtert, Regelungssysteme wegbrechen und Spannungen zunehmen, ist Sprachlosigkeit keine Option. Daher setzt sich Deutschland weiterhin dafür ein, dass der NATO-Russland-Rat regelmäßig tagt und dass auch auf militärischer Ebene der Dialog nicht abreißt. Nur so lässt sich Transparenz aufrechterhalten und das Risiko einer ungewollten militärischen Eskalation mit möglicherweise katastrophalen Folgen minimieren.

In Bezug auf die äußeren Erfordernisse ist die Allianz gut gewappnet, auch dank der klugen Führung und Moderation des amtierenden Generalsekretärs Jens Stoltenberg. Eine große Herausforderung liegt in der aktuellen Phase in ihrem Innern. Sie betrifft zunächst ihre Verfasstheit als politisches Verteidigungsbündnis, dem nur wenige zivile Instrumente zur Verfügung stehen. Hybride Bedrohungen,

Desinformation und Cyberangriffe auf zivile Ziele und Infrastruktur passen nur in Teilen zum Instrumentenkasten der Allianz. Vieles ist im Kern die Domäne der Polizei, von Nachrichtendiensten und zivilen Behörden. Manche Aufgaben, wie das Vorgehen gegen Desinformation, sind auch eine Aufgabe der freien Medien und Zivilgesellschaft, die wirkungsvoller sein können als staatliche, zumal militärische Stellen. Es geht daher nicht darum, dem Bündnis neue Kompetenzen zu geben, die anderswo bereits vorhanden sind. So ist es auch bei der Pandemie-Bekämpfung, wo die Allianz wichtige Beiträge leistet und unterstützt, aber nicht „first responder“ ist und auch nicht werden soll.

Immer wichtiger wird dagegen, dass die NATO mit der EU aufs Engste zusammenarbeitet. Die wachsende Intensität der Kooperation ist dabei ermutigend: Es gibt bereits 74 gemeinsame Projekte, regelmäßig ist die EU Gast im Nordatlantikat, und die Spitzen der NATO berichten im Politischen- und Sicherheitskomitee der EU. Dieses enge Zusammenwirken nützt allen Seiten, den Staaten der EU und der NATO. Dies schließt das Verständnis ein, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Ausdruck des Strebens nach europäischer Handlungsfähigkeit ist und damit eine Ergänzung zur NATO, kein Gegensatz. Sie stärkt vielmehr ihren europäischen Pfeiler.

Und ganz entscheidend ist die verstärkte Arbeit an der politischen Einheit und Kohärenz der NATO selbst. Europäer und Amerikaner stellen sie derzeit auf jeweils eigene Weise auf die Probe. Die USA senden unterschiedliche Signale in Bezug auf ihr Bekenntnis zur europäischen Sicherheit. Einerseits investieren sie seit einigen Jahren zusätzliche Milliarden in die Sicherheit Europas, vor allem durch die Stationierung zusätzlicher Kampfbrigaden und Ausrüstung in Europa. Andererseits hat die Politik des „America first“ ein Hinterfragen der Dauerhaftigkeit des US-Engagements in Europa ausgelöst.

Nicht zuletzt weil die Region Asien-Pazifik für die USA, auch strategisch, immer stärkere Priorität einnimmt – eine Entwicklung, die bereits in der Regierungszeit von Barack Obama ihren Anfang nahm. Nun jedoch sehen sich die USA in einer neuen Großmacht Konkurrenz zu China. Europas Antwort darauf kann aber nicht darin bestehen, das transatlantische Bündnis infrage zu stellen. Eine Entkopplung europäischer und amerikanischer Sicherheit wäre für uns alle in Europa brandgefährlich.

Vielmehr bedarf es neuer Impulse für die NATO, um beide Seiten des Atlantiks und auch die europäischen Staaten untereinander wieder enger zueinanderzuführen.

Daher bin ich dankbar, dass die Verbündeten und Generalsekretär Stoltenberg meine Anregung für einen politischen Reflexionsprozess aufgegriffen haben. Eine Gruppe von ausgewiesenen Expert_innen unter deutsch-amerikanischem Ko-Vorsitz wird in den kommenden Monaten Vorschläge erarbeiten, wie Einigkeit und Kohärenz gestärkt und wo gemeinsame Antworten auf die wichtigsten Herausforderungen der kommenden Dekade gefunden werden können.

Zu diesen politischen Fragen gehört aus meiner Sicht, wie wir den Dialog zu Russland in einer Weise gestalten können, um die Sicherheit der Alliierten, aber auch die europäische Sicherheit insgesamt zu erhöhen und dabei das Risiko ungewollter Eskalationen einzuhegen.

Gleichfalls müssen wir den sicherheitspolitischen Dialog über und perspektivisch auch mit China intensivieren. Zwar ist das Land selbst kein unmittelbarer sicherheitspolitischer Akteur in Europa, sein Handeln hat aber bereits jetzt Einfluss auf unsere Sicherheit. Ein Trend, der sich absehbar noch verstärken wird.

Ebenso müssen wir uns über die Entwicklungen und Folgen der neuen Technologien verständigen. Wie wird sich die Art der Kriegsführung verändern, und was bedeutet das für die Allianz? Eng verbunden mit diesen Fragekomplexen ist die Rüstungskontrolle, die zusammen mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik Antworten auf diese Herausforderungen geben kann.

Schließlich werden wir uns in der NATO mit den sicherheitspolitischen Auswirkungen der Corona-Krise beschäftigen müssen, die in ihrer ganzen Tragweite noch nicht abzusehen sind. Eines ist jedoch klar: Die NATO kann jede Krise meistern, wenn die Verbündeten ihr dazu die Kraft verleihen. Es ist die Verantwortung und Aufgabe der politischen Entscheidungsträger_innen auf beiden Seiten des Atlantiks, dafür zu sorgen, dass dies auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten gesichert ist.



Wolfgang Hellmich
Vorsitzender des Verteidigungsausschusses
des Deutschen Bundestages

Weit mehr als ein militärisches Zweckbündnis

Die NATO aus (inter)parlamentarischer Perspektive

Seit Mitte der 2010er Jahre ist der Westen in eine historische Phase eingetreten, zu deren befremdlichen Besonderheiten es zählt, vormals Undenkbbares binnen kürzester Zeit in erschreckend Alltägliches zu übersetzen.

So hätte sich wohl noch 2010 beim NATO-Gipfel in Lissabon und der Vorstellung eines neuen strategischen Konzeptes des Verteidigungsbündnisses keine_r so recht vorzustellen vermocht, dass der Nordatlantikpakt knappe vier Jahre später einer schier endlosen Abfolge von Krisen und „Stresstests“ ausgesetzt sein würde. Die Verabschiedung einer neuen russischen Militärdoktrin im Dezember 2014, in der die NATO ausdrücklich als „Feind“ bezeichnet wird, ist die Blaupause für die auch praktische Veränderung der Außen- und Militärpolitik unter Wladimir Putin. Der Krieg in der Ukraine, die brisante Situation in Nordsyrien, die Neuausrichtung der US-amerikanischen Außenpolitik unter der Trump-Administration seit 2017 oder das Ende des INF-Vertrages bilden dabei die deutlichsten Ausschläge einer ganzen Serie schwerer Erschütterungen, deren Auftakt die Annexion der Krim durch Russland 2014 gewesen ist.

Allein in den ersten Monaten des Jahres 2020 wurde die ohnehin schon volatile Sicherheitslage im Nahen und Mittleren Osten mit der gezielten Tötung eines hochrangigen iranischen Militärs auf irakischem Boden durch die USA und der

kaskadenhaften Eskalation in Nordsyrien zunehmend destabilisiert. Auch die Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen zwischen den Taliban und den USA waren nicht dazu geeignet, die Bindung zwischen den westlichen Bündnispartnern zu stärken. Welche Auswirkungen die weiterhin schwelende Covid-19-Pandemie auf die globalen Sicherheits- und Machtverhältnisse haben wird, lässt sich derzeit noch gar nicht abschließend bewerten. Einigkeit herrscht allein darüber, dass sie gravierend sein werden. Und auch die NATO muss sich dieser Herausforderung stellen und über ihren Auftrag nachdenken.

Aber auch ohne diese aktuelle Herausforderung ist eine Debatte über die Strategie und die Aufgaben der NATO erforderlich. Das Eintreten für Demokratie und Menschenrechte, für die Herrschaft des Rechts, für Abrüstung und Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Verifikation steht gleichrangig im Aufgaben- und Pflichtenheft der NATO.

Dass der amerikanische Kongress einen eigenen Beschluss mit einem Bekenntnis zur NATO fassen muss, zeigt die Wirkung der oft irrlichternden Äußerungen des US-Präsidenten zur oder über die NATO. Ende vergangenen Jahres gipfelte die Kritik an der NATO in der Aussage des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, die dem Bündnis den vermeintlichen „Hirntod“ attestierte. Es war klar, eine Debatte über die NATO muss geführt werden – und zwar mit dem Ziel der Stabilisierung des westlichen Bündnisses nicht nur als Verteidigungs-, sondern auch als Bündnis der Werte und gemeinsamen Ziele.

Wer leichtfertig insinuiert, die NATO sei lediglich ein möglicher Sicherheitsgarant unter vielen denkbaren Alternativen, der verkennt ihre zentrale Rolle für den Frieden in Europa. Kein Staat Europas wäre, auf sich allein gestellt, heute fähig, seine Verteidigung und seine strategischen Sicherheitsinteressen weltweit auch nur annähernd so effektiv zu vertreten, wie es uns die NATO aktuell ermöglicht. Und die Grundlage der Entspannungs- und Abrüstungspolitik Deutschlands war und ist die feste Verankerung im westlichen Bündnis. So ist es nur gut und richtig, dass in dieser Situation Außenminister Maas einen Reflexionsprozess in der NATO initiiert hat, der das Potenzial dazu hat, ihre Neujustierung als politisches Bündnis auf den Weg zu bringen. In diese Debatte müssen wir Parlamentarier_innen uns einmischen, denn letztlich sind wir es – anders als beim Eintritt in die NATO 1955 –, die über die

Mitgliedschaft in Bündnissen zu entscheiden haben. Im April 2020 hat der Bundestag mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und SPD einen Antrag zum 70. Jahrestag der Gründung der NATO beschlossen, in dem es wörtlich heißt: „Die NATO, als transatlantische Sicherheits- und Wertepartnerschaft, bleibt unverzichtbarer Garant für Sicherheit, Frieden und Freiheit in und für Europa und muss weiter gestärkt werden.“ In diesem Beschluss wird die Bundesregierung auch dazu aufgefordert, „sich dafür einzusetzen, dass über die parlamentarische Versammlung der NATO auch weiterhin eine enge parlamentarische Begleitung der NATO erfolgt“. Zuletzt hat der Bundestag im Juni 2019 auch ein Gesetz zum NATO-Beitritt Nordmazedoniens beschlossen.

Als Mitglied der Parlamentarischen Versammlung der NATO (NATO PV) stehe ich regelmäßig mit Kolleg_innen aus den Parlamenten vieler NATO-Partnerstaaten in engem Austausch. Es ist wertvoll zu erfahren, wie unterschiedlich die Parlamente und ihre Abgeordneten in die Verantwortung für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ihrer Staaten eingebunden und wie unterschiedlich die Sichtweisen sind. Es ist bei persönlichen Gesprächen mitunter frappierend zu erleben, wie grundlegend sich die Bedrohungsperzeptionen unterscheiden. Im Austausch mit Delegationsmitgliedern aus Polen oder dem Baltikum merkt man schnell, dass die in Zentraleuropa oft abstrakt diskutierten Szenarien um Hackerangriffe, Desinformationskampagnen und Drohgebärden aus Russland für die NATO-Partner in Osteuropa als alltägliche Bedrohung empfunden werden. Die Mitgliedschaft im Nordatlantikpakt ist für diese Staaten alles andere als ein Relikt des Kalten Krieges, sondern eine Garantie ihrer Souveränität, auf die sie sich verlassen können müssen. Der stete persönliche Austausch von Parlamentarier_innen untereinander fördert das Verständnis der Mitgliedstaaten füreinander, welche schon aufgrund ihrer geografischen Lage oft sehr unterschiedliche Erwartungen an die NATO richten. Dies gilt insbesondere auch für den Dialog mit Kolleg_innen aus den USA und dem Vereinigten Königreich, aber auch der Mittelmeeranrainerstaaten, die den Fokus eher auf die Lage in Afrika und im Mittleren und Nahen Osten richten.

Globale Herausforderungen haben zunehmend auch die Diskussionen hier bestimmt. Die Probleme des Klimawandels und deren Folgen für die weltweite Sicherheitslage, die Energieversorgung, Migration, Terrorbekämpfung, Auseinandersetzung mit der Strategie Chinas und die Lage im indopazifischen Raum wie auch neue Krisen-Hot-

spots nehmen zunehmend Raum gegenüber enger gefassten, rein militärtaktischen Fragen ein. Aus Sicht einer deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit ihrem vernetzten Ansatz ist es hier immer wieder wichtig, die Plattform der NATO PV zu nutzen, um mit den Vertreter_innen anderer Staaten darüber zu debattieren. Das persönliche Gespräch können auch Videokonferenzen nicht ersetzen.

Die umfassenden Berichte an die NATO-Parlamentarierversammlung sind lesenswerte Dokumente, die den Stand aktueller Diskussionen im Bündnis wiedergeben. Die hierzulande geführten Debatten lassen gelegentlich eine Einsicht in die vielfältigen Interessen innerhalb des NATO-Bündnisses vermissen. Manchen politischen Akteur_innen in Deutschland scheint eine „sicherheitspolitische Unbeschwertheit“ eines zentraleuropäischen Landes den Blick auf die Tatsache zu verstellen, dass die Sicherheitsgarantien der NATO anderenorts von akuter Bedeutung sind. Eine Diskussion, welche die spezifische Situation eines Mitgliedes zum allgemeinen Maßstab für die Effektivität des Bündnisses in toto erklärt, wird der Komplexität der Aufgaben des Bündnisses und der Rolle Deutschlands in diesem Bündnis schlechterdings nicht gerecht. Es geht hierbei nicht zuletzt auch um den europäischen Zusammenhalt auf der Basis der Integration in das westliche und transatlantische Bündnis. Zwar ist es mittlerweile allgemeiner Konsens, dass wir Europa im Sinne einer stärkeren eigenständigen Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterentwickeln müssen, allerdings darf der Kurs nicht durch das Ausspielen einer stärkeren europäischen Autonomie gegen das Schutzversprechen der NATO bestimmt werden. An dieser Stelle ist nochmals zu betonen, dass es sich nicht um eine Parallelstruktur zur NATO handelt, sondern um die Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO und der Handlungsfähigkeit der EU. Europäischer werden und transatlantisch bleiben, das muss unser Leitmotiv sein. Der Frieden nach außen und innen bleibt dabei auch zukünftig die wichtigste Aufgabe dieser Politik.

Als Abgeordnete des Bundestages, insbesondere als Mitglieder des Verteidigungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses, sind wir schon aufgrund des Gesetzgebungsprozesses und der Ausgestaltung des Budgetrechtes in Deutschland mittelbar ständig mit der Ausrichtung der NATO und ihrer Strategie befasst. In einem Bündnis, welches auf so enge Abstimmung setzt, können Fragen der Beschaffung und des Fähigkeitsprofils nicht ohne die konzeptionelle Einbeziehung der Partner diskutiert und entschieden werden. Basis ist die Planung der NATO. Es geht

darum, unnötige Dopplungen zu vermeiden und die Haushaltsmittel entsprechend so zu verwenden, dass sich aus dem Aufbau der jeweiligen Fähigkeiten ein maximaler Mehrwert für das Bündnis ergibt. Zu diesen Themenkomplexen gehören beispielsweise die Nachfolge des Systems Tornado, dessen Fähigkeiten zur Aufklärung und elektronischen Kampfführung zu den bei der NATO eingemeldeten Fähigkeiten zählen, aber auch die Ausrüstung der Very High Readiness Joint Task Force oder das weite Spektrum des Programms „Digitalisierung Landbasierte Operationen“.

Das Parlament entscheidet in letzter Instanz über die Freigabe der Haushaltsmittel für solche Großprojekte und verleiht dem Handeln der Exekutive so die notwendige demokratische Legitimation. Hieraus folgt auch, dass die Zustimmung des Bundestages zu Vorhaben des Bundesministeriums der Verteidigung keine reine „Formalie“ ist, ebenso wie die parlamentarische Würdigung der Absprachen im Rahmen des NATO-Gipfels in Wales 2014. Damit das Parlament den wesentlichen Teil seiner Verantwortung im Sinne einer schnelleren Umsetzung wahrnehmen kann, sollte über eine Veränderung der bestehenden Praxis bei der Erarbeitung von „25-Millionen-Vorlagen“ nachgedacht werden. Die frühe Einbindung des Verteidigungsausschusses in die integrierte Planung böte hier die Chance einer frühzeitigen Konsensfindung bei strittigen Fragen und wäre hilfreich, um allzu engen Zeitfenstern vorzubeugen. Dies käme ganz entscheidend auch dem deutschen Bündnisbeitrag zugute.

Vielen gilt der demokratische Diskurs und das immerwährende Ringen um einen tragfähigen Konsens innerhalb der Mitgliedstaaten selbst, wie auch innerhalb des Bündnisses, als deutlichster Ausweis für dessen vermeintliche Schwäche. Für mich legt es das exakte Gegenteil nahe. Auch die NATO muss die Legitimation durch die Parlamente ihrer Mitgliedstaaten und deren freiwillige Partizipation stärken. Als Bündnis kann sie folglich immer nur so stark sein wie das Bekenntnis ihrer Mitglieder. Keiner Region dürfte dieses Konzept vertrauter sein als Europa. Das Prinzip der wechselseitigen Verantwortung macht die NATO meines Erachtens zu weit mehr als einem reinen Zweckbündnis. Die NATO ist auch eine Wertegemeinschaft.



Botschafter Dr. Hans-Dieter Lucas
Ständiger Vertreter der Bundesrepublik
Deutschland bei der NATO

Die Zukunft der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik – transatlantisch bleiben und europäischer werden

(25.5.2020)

Anlässlich meines ersten Vortrags bei den Petersberger Gesprächen im Jahr 2015 sprach ich damals von dramatischen neuen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen und davon, dass es sich um keine Momentaufnahme vorübergehender Krisenphänomene handele. Das war ein Jahr nach dem sicherheitspolitischen Wendepunkt 2014, der eine weitreichende, bis heute andauernde umfassende Anpassung von NATO und EU an ein geändertes strategisches Umfeld ausgelöst hat. Dabei standen zunächst zwei Entwicklungen im Vordergrund: die aggressive Politik Russlands gegenüber der Ukraine und die Destabilisierung der südlichen Nachbarschaft, am sichtbarsten in Gestalt des IS.

Zusätzliche Herausforderungen sind seitdem hinzugekommen, die Militarisierung des Cyberraums beispielsweise, die Dynamik bei der Entwicklung neuer disruptiver Technologien wie Überschallwaffen oder autonome Waffensysteme oder das Erscheinen Chinas als sicherheitspolitisch relevanter Akteur im euro-atlantischen Raum. Mit Beginn des Jahres 2020 trat die weltweite Corona-Pandemie hinzu, deren Folgen für die euro-atlantische Sicherheitspolitik noch gar nicht abzuschätzen sind. Mit Fug und Recht kann man sagen, dass wir uns nie seit Gründung der NATO vor über 70 Jahren solch komplexen, vielgestaltigen sicherheitspolitischen Herausforderungen gegenübersehen wie heute.

Sicherheitspolitische Herausforderungen für die Allianz im Osten und im Süden

Russland gehört zu den Themen, mit denen sich die NATO seit jeher befasst. Es waren die rechtswidrige Annexion der Krim und die Destabilisierung des Donbass 2014, die die Kernaufgabe der Bündnisverteidigung wieder in das Zentrum der Allianzpolitik rückten. Seither unternimmt die NATO die größte Anstrengung im Bereich der kollektiven Verteidigung seit Ende des Kalten Krieges. Die verstärkte multinationale Vor-Präsenz im Baltikum und in Polen – mit Deutschland als Rahmennation in Litauen – ist ein besonders sichtbares Beispiel hierfür. Beim NATO-Gipfel im Juli 2018 beschloss die Allianz zudem eine Anpassung der NATO-Kommandostruktur und die sogenannte NATO Readiness Initiative zur Erhöhung der Bereitschaft der Streitkräfte, mit sehr anspruchsvollen Zielvorgaben, auch für die Bundeswehr. Mit der Übernahme des neuen Unterstützungskommandos der NATO (Joint Support and Enabling Command in Ulm) leistet Deutschland einen weiteren wichtigen Beitrag zur Stärkung unserer Verteidigungsfähigkeit.

Dabei darf das andere Element des Doppelansatzes des Bündnisses gegenüber Russland nicht vergessen werden: das Festhalten an der NATO-Russland-Grundakte und am Dialog mit diesem schwierigen Partner. Konkret geschieht dies im Rahmen des NATO-Russland-Rates auf Ebene der Botschafter_innen und durch militärische Kontakte auf hoher Ebene. Gerade in Zeiten wachsender Spannungen braucht es den Dialog, etwa zur Krise in und um die Ukraine, zu militärischer Transparenz und zur Vermeidung ungewollter Eskalation. Zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme gehört aber auch, dass dieser Dialog noch ausbaufähig ist.

Zu den vielen schwierigen Themen im Verhältnis zu Russland zählen Abrüstung und Rüstungskontrolle. Anfang 2019 haben die USA den INF-Vertrag über das Verbot der Stationierung von Mittelstreckenwaffen gekündigt, nachdem offenkundig war, dass Russland diesen Vertrag durch die Dislozierung von auch nuklear bestückbaren Cruise-Missiles vom Typ 9M729 verletzt hatte. Die Bündnispartner haben diesen weitreichenden Schritt mitgetragen, weil Russland keine Bereitschaft zeigte, zur Vertragstreue zurückzukehren. Die NATO wird nun auf die erheblichen Risiken reagieren, die von der russischen Überlegenheit im Bereich der Kurz- und Mittelstrecken ausgehen. Diese bedrohen potenziell den größten Teil des Bündnisgebiets,

während die NATO über keine vergleichbaren Fähigkeiten verfügt. Zudem entwickelt Russland neuartige Raketensysteme im Langstreckenbereich und Überschallwaffen. Die NATO hat ein ausgewogenes, allerdings noch zu konkretisierendes Maßnahmenpaket vereinbart, um glaubwürdige Abschreckung und Verteidigung sicherzustellen. Dabei geht es nicht darum, das russische Dispositiv zu spiegeln und auch kein neues Wettrüsten; deshalb haben sich die Alliierten darauf verständigt, keine nuklearbestückten bodengestützten Raketensysteme in Europa zu stationieren.

Einig sind wir uns auch darin, am Ziel wirksamer Rüstungskontrolle und Abrüstung festzuhalten. Deutschland setzt sich deshalb mit vielen Bündnispartnern für eine Verlängerung des New-Start-Vertrags als einzigem noch verbliebenen strategischen Rüstungskontrollregime ein. Dieser Vertrag lief 2021 aus, wenn die USA und Russland ihn nicht verlängern. Ob die USA und Russland dazu bereit sein werden, lässt sich heute nicht sagen. Aus deutscher Sicht gilt es jedenfalls, eine Lage zu verhindern, in der 2021 kein nukleares Rüstungskontrollregime mehr in Kraft ist. Mit unseren amerikanischen Verbündeten sind wir uns allerdings auch darin einig, dass es nicht mehr ausreicht, wie zu Zeiten des Kalten Krieges nur auf das russische Raketenpotenzial zu schauen. Wir haben es heute mit einer Vervielfachung der Akteure in diesem Bereich zu tun – China, Pakistan, Iran, Nordkorea – als auch mit neuen Waffensystemen, wie z. B. Überschallwaffen, an denen sowohl Russland als auch China mit Hochdruck arbeiten. All dies verändert die strategische Landschaft und das Konfliktbild des 21. Jahrhunderts. Deshalb hat Außenminister Maas auf einer internationalen Konferenz in Berlin schon im Jahr 2019 dazu aufgerufen, Mittel und Wege zu suchen, ein neues, destabilisierendes Wettrüsten zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung hat Deutschland darauf hingewirkt, dass sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zum ersten Mal seit etlichen Jahren wieder mit nuklearer Abrüstung beschäftigt hat.

Auch unsere instabile südliche Nachbarschaft ist seit 2014 immer stärker in den Fokus der NATO gerückt – aus einem doppelten Grund: Zum einen weil die Sicherheitsbedrohungen in diesem Raum vor allem durch Terrorismus zunehmen. Zum anderen weil das Bündnis die Sicherheitsinteressen seiner südlichen Alliierten ernst nehmen muss, um von diesen auch in Zukunft als relevant angesehen zu werden. Konkret konzentriert sich die NATO vor allem darauf, durch die Unterstützung wichtiger Partner wie Jordanien und Tunesien, zuletzt auch durch die Einrichtung einer

Ausbildungsmission im Irak, zur Stabilisierung der Region beizutragen. Die irakische Regierung wünscht sich dieses Engagement der NATO. Deshalb hat der Bundestag Ende März 2020 die Möglichkeit geschaffen, dass Deutschland sich künftig auch an der NATO-Ausbildungsmission beteiligen kann, sobald die im Frühjahr 2020 ausgesetzte Ausbildung und Beratung wieder aufgenommen werden kann. Deutschland unterstützt damit die zukünftige Übernahme einiger Ausbildungsbereiche von der Anti-IS-Koalition durch die NATO.

Mit der militärischen Operation des Allianzpartners Türkei in Nordsyrien im September 2019 rückte auch der Syrien-Konflikt auf die Tagesordnung der NATO. Nicht nur die EU, sondern auch alle NATO-Partner kritisierten diese Operation scharf und machten der Türkei deutlich, dass sie damit die Bemühungen im Kampf gegen den IS aufs Spiel setzt, mit weitreichenden, auch humanitären Folgen. Deshalb ermahnten sie die Türkei, dass die Allianzmitgliedschaft – bei allem Verständnis für ihre legitimen Sicherheitsinteressen – mit Verpflichtungen einhergeht, etwa der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des humanitären Völkerrechts. Die Lage in Nordsyrien beschäftigte die Allianz auch im Jahr 2020. Im Februar fanden auf Antrag der Türkei Art.-4-Konsultationen zu den Auswirkungen der Lage in Idlib auf die Sicherheit der Türkei statt. Die Türkei beklagte fehlende Unterstützung seitens der Alliierten. Griechenland und viele Alliierte kritisieren dagegen die Rolle der Türkei im Umgang mit Migrant_innen an der Grenze zu Griechenland. Beides führte zu Spannungen in der Allianz.

Ins Bild gehört aber auch, dass die Türkei mehr als 3,5 Millionen Geflüchtete aufgenommen hat. Sie ist wie kein anderer Alliiertes vom Terrorismus betroffen. Und sie bleibt für das Bündnis von größter strategischer Bedeutung. Eine weitere Vertiefung der Kluft zwischen der Türkei und den NATO-Verbündeten, gar ein „Hinaustreiben“ aus der Allianz, möglicherweise sogar in die Arme Russlands, kann nicht in unserem langfristigen strategischen Interesse liegen.

Die Ereignisse im Herbst 2019 in Nordsyrien waren auch der wesentliche Anlass dafür, dass Präsident Macron in einem Interview mit dem *Economist* die NATO als „hirtot“ bezeichnete, was wiederum eine Debatte zu Grundsatzfragen im Bündnis auslöste. Auf Initiative von Außenminister Maas gaben die NATO-Staats- und Regierungschefs/-chefinnen beim Leaders' Meetings in London im Dezember 2019 einen

Reflexionsprozess zur Stärkung der politischen Dimension der NATO in Auftrag. Bei der Frühjahrstagung der NATO-Außenminister_innen im April 2020 erfolgte der Startschuss. Den Vorsitz der zehnköpfigen Gruppe teilen sich Bundesminister a. D. Dr. Thomas de Maizière und der ehemalige amerikanische Assistant Secretary of State Wess Mitchell. Der Reflexionsprozess soll bis zum nächsten Gipfel 2021 beendet sein. Es wird darum gehen, Empfehlungen zu erarbeiten, die darauf zielen, die politische Konsultation und Koordination der Allianz zu verbessern und so die politische Rolle als die zentrale transatlantische Plattform in Bezug auf heutige und zukünftige Sicherheitsherausforderungen zu stärken.

Amerikas Rolle im transatlantischen Bündnis

Wer über die Zukunft der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik nachdenkt, muss sich der Frage nach der künftigen Rolle Amerikas stellen. Das war immer so, in den sieben Jahrzehnten, die das Bündnis besteht. Allerdings wurde die Debatte nie so vehement geführt wie heute im Zeichen der Präsidentschaft Donald Trumps. In der öffentlichen Debatte wird immer wieder die grundsätzliche Frage nach der Verlässlichkeit des amerikanischen Engagements in und für die europäische Sicherheit gestellt.

Ein Blick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt entgegen einem verbreiteten Eindruck: Ein amerikanisches Disengagement findet nicht statt. Im Gegenteil: Die USA reinvestieren in die europäische Sicherheit. Seit 2016 haben die USA Truppen wieder nach Europa zurückverlegt. Im Jahr 2020 sollte im Rahmen der multinationalen Übung Defender Europe 2020 die größte Übung zur Verlegung amerikanischer Truppen aus Nordamerika nach Europa seit dem Ende des Kalten Krieges stattfinden, die aber aufgrund der Corona-Pandemie vorzeitig beendet werden musste. Mit der European Deterrence Initiative investierten die USA allein im Jahr 2019 rund 7 Milliarden US-Dollar in die Verteidigung Europas. In den nächsten Jahren sieht die Haushaltsplanung der US-Regierung zwar eine leichte Senkung vor, die Substanz bleibt aber erhalten. Zudem ist der US-Kongress ein starker Befürworter der Allianz und des transatlantischen Verhältnisses, zuletzt sichtbar durch den 2018 angenommenen NATO Support Act des Repräsentantenhauses.

Dabei bleibt die Frage der transatlantischen Lastenteilung ein schwieriges, wenn auch kein neues Thema im Bündnis. Kein amerikanischer Präsident hat diesem Punkt solchen Nachdruck verliehen wie Trump – wobei Deutschland als nach den USA reichster Bündnispartner besonders im Fokus steht. Die Entwicklung seit 2014 ist jedoch durchaus ermutigend. Die europäischen Bündnispartner und Kanada haben von 2016–2020 mehr als 130 Milliarden US-Dollar zusätzlich für Verteidigung ausgegeben. Deutschland hat dazu substantziell beigetragen. Vom Erreichen der Zwei-Prozent-Richtlinie sind wir zwar noch weit entfernt – aber immerhin wird Deutschland voraussichtlich erstmals über 50 Milliarden Euro für Verteidigung ausgeben. Gegenüber Generalsekretär Jens Stoltenberg hat die Bundesregierung zudem zugesagt, bis 2024 1,5 Prozent des BIP auszugeben und sich danach weiter auf zwei Prozent zuzubewegen. Nicht nur die USA, auch unsere europäischen Partner sehen es als Ausdruck deutscher Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit an, dass wir diese Zusagen auch einhalten.

Europäische sicherheitspolitische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit verbessern

Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, die Frage der atlantischen Lastenteilung nur auf die Verteidigungshaushalte zu reduzieren. Im Kern geht es um die Frage: Was tun die Europäer_innen, um ihre Sicherheit zu gewährleisten? Die Frage zu beantworten ist vielleicht dringlicher als je zuvor. Denn die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass wir nicht davon ausgehen können, dass sich die USA bei jeder Krise oder jedem Konflikt in unserer Nachbarschaft so engagieren werden, wie das einmal der Fall war. Das hat die jüngste Entwicklung in Syrien uns wieder vor Augen geführt. Von der weitreichenden Entscheidung der USA zum Rückzug aus Syrien ist Europa unmittelbar betroffen, ohne jedoch wirklich Mitsprache und Einfluss zu haben.

Auch dieses Beispiel zeigt: Wir müssen unsere europäische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit verbessern, also „europäischer werden“, um unsere Interessen verteidigen zu können. Aber was heißt das konkret – und was bedeutet dies mit Blick auf das atlantische Bündnis?

Eine Antwort darauf gibt der Vertrag von Lissabon über die EU. Danach bleibt die kollektive Verteidigung der europäischen Bündnispartner ausschließlich Aufgabe der NATO. Dahinter steht die Erkenntnis, dass wirksame kollektive Verteidigung auf absehbare Zeit ohne den Beistand Amerikas und seine Fähigkeiten nicht möglich ist. Die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU zu stärken heißt dann aber vor allem, sie zu befähigen, mehr Verantwortung im Bereich von Krisenprävention, zivilem wie militärischem Krisenmanagement und Stabilisierung, vor allem in unserer Nachbarschaft in Afrika, zu übernehmen. Das wird nur gelingen, wenn wir erstens unsere europäischen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse mit dem Ziel größerer Einheit und Handlungsfähigkeit verbessern; zweitens wenn wir die notwendigen diplomatischen, ökonomischen und militärischen Fähigkeiten entwickeln; und drittens auch bereit sind, all das einzusetzen.

Immer wieder tun sich die Mitgliedstaaten der EU schwer dabei, gemeinsame Strategien zu entwickeln und sich auf konkretes Handeln zu verständigen. Das liegt zum einen an unterschiedlichen Interessen und Bedrohungsvorstellungen. Die östlichen EU-Mitgliedstaaten schauen vor allem nach Russland, der Süden eher auf terroristische Bedrohungen aus der südlichen Nachbarschaft. Hinzu kommen unterschiedliche strategische Kulturen, beispielsweise zwischen Deutschland und Frankreich. Schließlich steht auch das Einstimmigkeitsprinzip in der EU oftmals raschen Positionierungen entgegen.

Europa braucht deshalb einen effizienteren Entscheidungsprozess. Um rasch und wirksam auf Entwicklungen zu reagieren, reicht es nicht aus, sich am kleinsten gemeinsamen Nenner zu orientieren. Reformvorschläge wie die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen auch im Bereich der europäischen Außen- und Verteidigungspolitik oder die Einrichtung eines Europäischen Sicherheitsrats – wie von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Heiko Maas angeregt – weisen in diese Richtung. Klar ist allerdings auch: Die Umsetzung solcher Vorschläge ist alles andere als einfach.

Hier stellen sich schwierige Fragen: Sind die Nationalstaaten bereit, die Verantwortung zur Entsendung von Soldat_innen in einen lebensgefährlichen Einsatz an eine supranationale Organisation wie die EU zu delegieren? Was würde dies für die Rolle der nationalen Parlamente, z. B. den Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages, bedeuten?

Mehr europäische Handlungsfähigkeit verlangt nicht nur ein Mehr an politischer Geschlossenheit und Strategiefähigkeit, sie verlangt zudem konkrete Fähigkeiten, nicht zuletzt im militärischen Bereich. Auch hier ist das Bild, aufs Ganze gesehen, noch nicht sehr ermutigend. Eine jüngste Studie des International Institute for Strategic Studies (IISS) und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik kam zu dem Ergebnis, dass die EU ihrem selbst gesetzten militärischen „level of ambition“ bei Weitem nicht gerecht wird. Die Fähigkeiten ihrer Mitgliedstaaten reichen etwa für Evakuierungsoperationen (bei weiter entfernten Orten auch nur mit Großbritannien), doch schon bei größeren militärischen friedensschaffenden Operationen bzw. Stabilisierungsoperationen zeigen sich erhebliche Fähigkeitslücken, etwa im strategischen Lufttransport und anderen sogenannten Enablern. Es fehlt zudem an Planungs- und Führungsfähigkeiten. Würde die EU im Sinne wirklicher strategischer Autonomie eine effiziente kollektive Verteidigung anstreben, wäre die Lücke zwischen dem Status quo und dem, was nötig wäre, ungleich größer. Für den konventionellen Bereich kommt das IISS zu dem Ergebnis, dass die europäischen NATO-Alliierten inklusive Großbritannien über die nächsten zehn Jahre bis zu 357 Milliarden US-Dollar zusätzlich ausgeben müssten, um effiziente kollektive konventionelle Verteidigung ohne die USA zu leisten. Hinzu kommt, dass Europa für umfassende Abschreckung so lange auf den amerikanischen Nuklearschirm angewiesen sein wird, wie es keine glaubwürdige europäische nukleare Abschreckung gibt.

Wenn wir also von der Notwendigkeit sprechen, „europäischer“ zu werden, dann verlangt dies zum einen, europäische Fähigkeiten zu verbessern – und damit die Fähigkeitslücke zu den USA in der NATO zu verringern und so einen Beitrag zur besseren Lastenteilung zu leisten –, zum anderen die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern. Deshalb gilt es, europäische Rüstungsprojekte entschlossen voranzutreiben. Vorhaben wie das deutsch-französische Projekt eines Future Combat Air System (FCAS) oder das Projekt eines Main Ground Battle Tanks können auch helfen, eine industrielle Basis für mehr verteidigungspolitische Selbstständigkeit zu schaffen. Aber all dies braucht Zeit. Der erste Einsatz von FCAS wird nicht vor 2040 erwartet. Projekte wie FCAS helfen uns also nicht, in den nächsten 20 Jahren für unsere Sicherheit zu sorgen. Wir werden deshalb weiter Fähigkeiten kaufen müssen, nicht zuletzt bei den USA.

Eins ist klar: Das Schließen europäischer Fähigkeitslücken ist teuer. Deshalb müssen wir die Frage ehrlich beantworten, was uns ein Mehr an europäischer Handlungsfähigkeit wert ist. Die Frage ist alles andere als trivial: Wenn es um den Einsatz von Steuergeldern für militärische Fähigkeiten geht, verlangt dies politische Akzeptanz – auch in Deutschland. Denn an Deutschland, gemeinsam mit Frankreich, wird sich wesentlich die Frage entscheiden, ob das Ziel größerer europäischer Handlungsfähigkeit erreicht werden kann. In der EU stellen Deutschland und Frankreich nach dem Brexit immerhin rund 50 Prozent der Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten. Dabei erwarten unsere Partner, dass Deutschland einen seiner wirtschaftlichen Stärke entsprechenden Anteil an Fähigkeitsinvestitionen trägt.

Natürlich geht es nicht nur um absolute Summen, sondern auch darum, finanzielle Mittel möglichst effizient einzusetzen. Die neue europäische Verteidigungsinitiative (PESCO), der Europäische Verteidigungsfonds und CARD eröffnen den europäischen Alliierten die Möglichkeit, Synergien bei der Entwicklung von Fähigkeiten zu nutzen.

Mittel effizient einsetzen heißt auch: enge Abstimmung mit der NATO, um Duplizierungen zu vermeiden. Das verlangt deshalb Fähigkeiten, die sowohl der NATO als auch der EU zur Verfügung gestellt werden können, entsprechend dem Prinzip „single set of forces“. Auch wenn die Bedürfnisse der EU und der NATO sich nicht völlig überlappen und die EU größtmögliche, unabhängige Handlungsfähigkeit vor allem im Bereich des Krisenmanagements anstreben sollte, bestehen beträchtliche Schnittmengen und damit Chancen für Win-win-Situationen. Bei alledem müssen wir auch unsere NATO-Alliierten, die nicht der EU angehören, im Blick behalten: EU-Fähigkeitsentwicklung sollte grundsätzlich offen sein für die Beteiligung von Drittstaaten. Das gilt nicht zuletzt für Großbritannien nach dem Brexit. Die EU hat ein Interesse daran, mit Großbritannien auch nach dem Brexit sicherheits- und verteidigungspolitisch engstens zusammenzuarbeiten.

Wie wichtig es ist, die Stärken der EU und der NATO als multilaterale Akteure jeweils voll auszuschöpfen, zeigt sich aktuell bei der Bewältigung der Corona-Pandemie. Der NATO kommt keine Rolle als „first responder“ zu, sondern ihre Aufgabe besteht zuvorderst in der Aufrechterhaltung ihrer Abschreckungs- und Verteidigungsbereitschaft. Ein klarer Mehrwert der Allianz liegt aber in großen, ständig verfügbaren Stabsstrukturen zur Führung und Koordinierung von Kräften und Fähigkeiten von

Alliierten und Partnern, die die NATO komplementär zur EU einbringen kann. Zudem stimmt sich das Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), der zivile Katastrophenschutzmechanismus der NATO, eng mit seinem Pendant auf europäischer Ebene, dem Emergency Response Coordination Centre (ERCC), ab.

Wie krisenfest und handlungsfähig sich die multilateralen Strukturen des Westens in der Pandemiekrise erweisen, wird auch wesentlich ihre Attraktivität in Zukunft bestimmen. Sowohl Russland als auch China haben sich schon früh in einen Kampf der Narrative begeben. Umso wichtiger ist deshalb auch die NATO-EU-Zusammenarbeit, um Desinformationen entschieden und geschlossen entgegenzutreten.

All das zeigt: Wir sollten NATO und EU nicht als sicherheitspolitische Alternativen betrachten. Sie sind die unverzichtbaren und nicht ersetzbaren Pfeiler dessen, was wir den „politischen Westen“ nennen, gegründet auf gemeinsamen Wertvorstellungen. Nur wenn beide Organisationen eng zusammenarbeiten und ihre Instrumentenkästen miteinander verbinden, wird es uns gelingen, den komplexen Sicherheitsgefahren des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Deshalb bleibt es wichtig, dass NATO und EU ihr umfassendes Programm zur Verdichtung ihrer Zusammenarbeit weiter mit Leben erfüllen.

Ausblick: China als neues Thema für die Allianz

Abschließend sei auf eine Entwicklung hingewiesen, die uns künftig auch sicherheitspolitisch immer stärker beschäftigen wird: der Aufstieg Chinas. Es wird immer deutlicher spürbar, dass dieses große Land eine wachsende, auch sicherheitspolitisch relevante Rolle im euro-atlantischen Raum spielt, die NATO und EU im Blick haben müssen. Massive Investitionen in kritische Infrastruktur wie Telekommunikation oder Häfen, die Entwicklung neuer Waffensysteme, gemeinsame Manöver mit Russland – all das macht deutlich, dass wir die sicherheitspolitische Rolle Chinas im euro-atlantischen Raum ernst nehmen und analysieren müssen. Das gilt auch für die NATO als politisch-militärische Allianz. Dabei kann es nicht darum gehen, China als neuen Gegner der NATO auszurufen. Wir werden aber die Frage beantworten müssen, wie wir mit dem wachsenden Einfluss Chinas umgehen. Die Notwendigkeit eines ausgewogenen Ansehens betont auch die Londoner Erklärung der Staats- und

Regierungschefs/-chefinnen, wenn sie als Ausgangspunkte für die weitere Befassung der Allianz mit China von „Chancen und Herausforderungen“ spricht. Auch bei diesem zentralen Zukunftsthema wird es auf eine enge Zusammenarbeit zwischen NATO und EU ankommen.

Auch hier zeigt sich: Europäischer werden, transatlantisch bleiben sind keine Alternativen. Beides zu tun ist hingegen eine strategische Notwendigkeit. Ob dieses gelingt, wird nicht zuletzt von Deutschland abhängen. Unser Land hat eine europäische und eine atlantische Verantwortung. Hierüber sollte noch breiter auch in der Zivilgesellschaft diskutiert werden.

Darum sind öffentliche Veranstaltungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch so wichtig. Sie tragen dazu bei, diese enorm wichtige Debatte in die Zivilgesellschaft hineinzutragen. Ein möglichst breiter gesellschaftlicher Austausch über Schlüsselfragen unserer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass unser Land auch in Zukunft gestaltungs- und handlungsfähig bleibt, um Verantwortung für Frieden und Sicherheit in NATO und EU zu übernehmen.

Keynote anlässlich der 15. Petersberger Gespräche zur Sicherheit am 19.10.2019.

*Thema: Bündnisverteidigung heute: NATO und EU unter Druck
(Der Vortrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder)*



Yuri Gorlach

Amtierender Ständiger Vertreter der Russischen Föderation bei der NATO

NATO – Russland: Die unerträgliche Schwere der Konfrontation

„Facis de necessitate virtutem...“

(Hieronymus, Adversus Rufinum, 400 n. Chr.)

Die beispiellose transnationale Offensive der Covid-19-Pandemie ist ein Weckruf für die globale und euro-atlantische Gemeinschaft; sie könnte einen entscheidenden Wendepunkt bei der Bewältigung gegenwärtiger Sicherheitsprobleme markieren. Es gilt, eine Reihe von Widersprüchen und langfristigen Aspekten zu analysieren, die eine wirkliche Gelegenheit bieten, „aus der Not eine Tugend zu machen“.

Erstes Paradox: Wir sehen nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg eine neue Art der Kriegsführung – die Bekämpfung des unsichtbaren Feindes Coronavirus, bei der alle Raketen und Artillerie nutzlos sind. Darüber hinaus erfordert die Situation, dass das Militärpersonal aufgrund der spezifischen Umstände bei der Ausübung seines Dienstes geschützt werden muss. Stellen Sie sich die Umsetzung physischer Distanzierungsvorschriften für die Besatzung von Panzern, Flugzeugen, U-Booten oder Kriegsschiffen vor!

Unser Militär steht derzeit den Ärzt_innen an vorderster Front zur Seite – aktiv durch die Unterstützung ziviler medizinischer Einrichtungen, indem es Beatmungsgeräte, Ausrüstung, Masken und weitere Schutzausrüstung einfliegt, die Desinfektion von Kliniken, Pflegeheimen und öffentlichen Einrichtungen übernimmt und Feldlazarette

und biotechnologische Labore einrichtet. Sanitäter_innen des Militärs arbeiten zusammen mit ihren zivilen Kolleg_innen, um Leben zu retten.

Die Pandemie verändert nicht nur unseren Alltag, sondern führt letztendlich auch zu einer Umgestaltung der Sicherheitslandschaft Europas und der Welt. Während sich noch zeigen wird, wie radikal diese Umgestaltung schließlich ausfallen wird, vergleichen viele Expert_innen bereits jetzt den Ausbruch von Covid-19 mit den Folgen der Anschläge des 11.9.2001, die eine Weiterführung des „business as usual“ unmöglich machten. Jetzt ist der erste Schock vorbei, die einzelnen Staaten kämpfen weiterhin mit Krisen in den Gesundheitssystemen mit zwar jeweils verschiedenen, aber im Großen und Ganzen vergleichbaren Strategien und Techniken. Die WHO warnt jedoch vor einer möglichen zweiten und dritten Pandemie-welle. Außerdem wird mit extrem herausfordernden wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Auswirkungen gerechnet.

Nur knapp 48 Stunden, nachdem der italienische Premierminister Giuseppe Conte und der russische Präsident Wladimir Putin am 21.3.2020 telefonisch konferiert hatten, begann unser Militär mit der Entsendung von Frachtflugzeugen, um Italien in der Hochphase des Covid-19-Ausbruchs durch ABC-Schutzmilitärteams, Sanitäter_innen und Ausrüstung zu unterstützen. Bezeichnenderweise landeten sie am Luftwaffenstützpunkt Pratica di Mare, wo 2002 die Rom-Erklärung zur Gründung des NATO-Russland-Rates unterzeichnet wurde, die eine neue Qualität des politischen Dialogs und der praktischen Zusammenarbeit festgelegt hatte.

Das russische Militär arbeitete in den Pandemie-Epizentren der Region Lombardei bis zum 7.5.2020 – im Schichtbetrieb rund um die Uhr. 120 Pflegeheime und andere Einrichtungen wurden in 100 Dörfern desinfiziert, und Unterstützung wurde geleistet beim Aufbau eines Feldlazarett mit 115 Betten in Bergamo. Militärmediziner_innen tauschten wertvolle Erfahrungen zur Behandlung der Coronavirus-Patient_innen mit italienischen Ärzt_innen aus. Das russische Verteidigungsministerium stellte auch Desinfektionsmittel und medizinische Hilfe bereit für Serbien und für Bosnien und Herzegowina und lieferte dringend benötigte Ausrüstung in die USA. Da das neuartige Coronavirus sich unterschiedlich schnell an unterschiedlichen Orten ausbreitet, ist die gegenseitige Hilfe von entscheidender Bedeutung, insbesondere was die gemeinsame Nutzung unabdingbarer medizinischer Ausrüstung angeht.

Der zeitnahen und wirksamen Unterstützung durch Russland für die Staaten, die sich wegen der Covid-19-Pandemie im Notstand befanden, unter ihnen NATO-Mitglieder, wurde begegnet mit einer politisch motivierten Desinformationskampagne, vor allem vonseiten derjenigen, die besorgt sind, dass durch die Pandemie offensichtlich geworden ist, dass das Muster aus den Zeiten des Kalten Krieges, Russland zu dämonisieren und „abzuschrecken“, überkommen ist.

Zweites Paradox: Während russische Militärteams halfen, den realen Angriff von Covid-19 in Italien zu bekämpfen, verurteilten die mit dem „Russophobie-Virus“ infizierten Personen bei der NATO diese Zusammenarbeit und versuchten, die Notwendigkeit einer „unerschütterlichen Kampfbereitschaft“ gegen eine fiktive Bedrohung aus dem Osten herbeizureden.

Ohne jegliche Begründung wurden habituelle Arbeitsplatzsicherungstaktiken wieder aufgenommen; provokative „Abfangaktionen“ unserer Militärflugzeuge über der Ostsee bei ihren regulären Flügen vom russischen Mutterland zur Exklave Kaliningrad. Flüge, die auf einer Route über internationalen Gewässern liegen, die 2017 unter die Schirmherrschaft der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation gestellt wurden, um jegliche Gefahr für den zivilen Luftverkehr zu vermeiden. Solches Gerangel, das früher die Besorgnis schüren sollte über angebliche „destabilisierende Aktivitäten“ Russlands, setzt die Pilot_innen nur unnötigen Risiken durch Fehlberechnungen oder technische und menschliche Fehler aus.

Trotz der vorhersagbaren Auswirkungen der Pandemie auf die Volkswirtschaften werden Forderungen gestellt, die NATO-Verteidigungsbudgets nicht zu kürzen und sie weiter an die zwei Prozent des BIP bis 2024 anzunähern. Nichtsdestotrotz gaben die NATO-Mitglieder 2019 über 1 Billion Dollar für die Verteidigung aus – 22-mal mehr als Russland (46 Milliarden Dollar). Allein die europäischen NATO-Mitglieder gaben im Vergleich zu Russland 6,2-mal (287 Milliarden Dollar) so viel aus. Tatsächlich rangiert Russland heute auf Platz 40 der Verteidigungshaushalte weltweit im Verhältnis zur Länge seiner Grenzen – während es keine neutralen Anrainerstaaten wie die Schweiz oder Österreich als Nachbarn hat.

Drittes Paradox: Wir sehen die Kampagne für ein sinnloses, zeitlich nicht eingegrenztes Zwei-Prozent-Ziel, während die Realität so aussieht, dass, was die

Kräftekorrelation betrifft, nicht nur die gesamte NATO, sondern sogar allein ihre europäischen Mitglieder Russland zahlenmäßig überlegen sind. Das wirft viele Fragen auf, was den tatsächlichen Zweck und die Nutznießer_innen dieses Drängens auf ein erneutes Wettrüsten angeht.

Militärische Potenziale der NATO und Russlands im Vergleich 2019¹

KATEGORIE	RUSSLAND	NATO GESAMT	NUR EUROPÄISCHE NATO-MITGLIEDER
aktive Soldat_innen	900.000	3.258.000 (>3,6 Mal)	1.920.000 (>2,13 Mal)
Flugzeuge	2.212	10.505 (>4,7 Mal)	4.310 (>1,94 Mal)
Hubschrauber	1.291	9.400 (>7,3 Mal)	3.361 (>2,60 Mal)
Kampfpanzer	3.250	9.157 (>2,8 Mal)	6.239 (>1,90 Mal)
Artillerie	4.841	16.683 (>3,4 Mal)	11.194 (>2,31 Mal)
gepanzerte Fahrzeuge	17.561	47.053 (>2,6 Mal)	28.640 (>1,63 Mal)
Schiffe	741	2.973 (>4,0 Mal)	1.813 (>2,44 Mal)
Unterseeboote	49	142 (>2,9 Mal)	71 (>1,44 Mal)

Rückblickend lässt sich sagen, dass nach dem Ende des Kalten Krieges, vor allem dank Russlands gutem Willen und konstruktiver Bereitschaft zu Verhandlungen über Abrüstung, Waffenkontrollen und vertrauensbildende Vereinbarungen, die NATO-Staaten Friedensdividenden in Höhe von etwa 2,6 Billionen Dollar in den Jahren 1991–2016 einsparen konnten, indem dieser Betrag aus dem Verteidigungshaushalt umgewidmet wurde für wirtschaftliche und soziale Zwecke. Insbesondere die Dividenden für Deutschland beliefen sich auf 488 Milliarden Dollar. Nur um die Größenordnung dieser Summe besser einschätzen zu können: Der gesamte Marshallplan für Europa belief sich auf 12,7 Milliarden Dollar (128 Milliarden Dollar in 2020), für Deutschland entsprechend 1,45 Milliarden Dollar (15,4 Milliarden Dollar in 2020).²

1 Vergleiche „Military Balance 2020“ Datensätze der IISS.

2 Vergleiche Datensätze SIPRI 2018.

Heutzutage steht in Europa, wie überall auf der Welt, eine angemessene Umstrukturierung der Verteidigungsausgaben und Mittelzuweisungen – zur Verbesserung der Gesundheitssysteme und zur Reaktivierung der wirtschaftlichen Aktivität – zur Debatte. Dementsprechend scheint ein erneuter Blick auf die Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Verteidigung während der Covid-19-Pandemie notwendig zu sein.

Fraglos braucht das Militär Übungen. Jedoch erhöht die Mobilisierung und Verlegung von Truppen für Großübungen in weit entfernte Gebiete unter den völlig veränderten Bedingungen der Covid-19-Pandemie die Ansteckungsgefahr sowohl für das Militärpersonal als auch für die Zivilbevölkerung. Einschlägige NATO-Russland-Vereinbarungen zur Verkleinerung von Ausbildungsübungen oder anderer militärischer Aktivitäten könnten eine Möglichkeit bieten, sich den Risiken der Pandemie weniger auszusetzen.

Demensprechend sind auch die vorausgegangenen Vorschläge, die der russische Stabschef Valery Gerasimov gegenüber Tod Wolter, Supreme Allied Commander Europe der NATO, gemacht hat, noch bedeutsamer: Übungen zur Kampfbereitschaft auf operativer Ebene aus den Grenzgebieten der NATO und der russischen Streitkräfte fernzuhalten, die Sicherheit von Militärflügen über der Ostsee und dem Schwarzen Meer zu erhöhen und sich auf Mindestabstände von Flugzeugen und Kriegsschiffen zu einigen.

Nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie war Russland Vorreiter mit seiner unilateralen Initiative, auf groß angelegte Einsatz- und Kampfbereitschaftsübungen in seinem westlichen Militärbezirk zu verzichten und die Übungsgebiete aus den Grenzgebieten zur NATO zu verlegen. Entsprechende bilaterale Entscheidungen der USA und anderer europäischer Länder wären in höchstem Maße willkommen.

Dieses Maßnahmenpaket könnte als ein Bestandteil einer Military Initiative for Restraint (MIR) („MIR“ bedeutet „Frieden“ auf Russisch) betrachtet werden, das zur Deeskalation beiträgt, Zwischenfälle oder Risiken durch Fehleinschätzung verringert und die wechselseitige Vertrauensbildung fördert. Darüber hinaus wäre es auf diese Weise möglich, das Militär aktiver in die Bekämpfung des neuartigen Coronavirus einzubinden. Die eingesparten Mittel könnten zur Deckung des drastisch gestiege-

nen Bedarfs der Gesundheitssysteme verwendet werden, etwa für die Anschaffung von Krankenhauseinrichtungen, Schutzausrüstungen und zur Verbesserung der Erste-Hilfe-Leistungen.

Viertes Paradox: Die wichtigsten Instrumente der NATO zur Schärfung des Profils des Bündnisses, Hilfe bei der Bewältigung von Covid-19 zu leisten, sind tatsächlich wertvolle Ergebnisse der praktischen Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland. So wurde z. B. das Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), der wichtigste zivile Nothilfemechanismus der NATO zur Mobilisierung von Hilfsleistungen bei Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen, 1998 auf Initiative und Vorschlag Russlands eingerichtet.

Die Strategic Airlift International Solution (SALIS), ein aktiv genutztes Programm für den Transfer dringend benötigter medizinischer Ausrüstung und Versorgungsgüter zur Bewältigung der Coronavirus-Krise, wurde 2006 als ein weiteres NATO-Russland-Projekt eingerichtet, nachdem Russland übergroße Frachtflugzeuge angeboten hatte, die vom Flughafen Leipzig/Halle aus verkehren.

Diese Maßnahmen waren Teil des lobenswerten Strebens, durch gemeinsame Lösungen tatsächlich bestehenden Sicherheitsbedrohungen und -herausforderungen zu begegnen, was auch für viele andere Projekte auf der Ergebnisliste Russland-NATO zutrifft, etwa Projekte zur internationalen militärischen Zusammenarbeit (Friedenssicherung in Bosnien und im Kosovo; Theatre-Missile-Defense; Seenotrettung; Militärmedizin), zu Afghanistan (Luft- und Eisenbahntransit von Fracht für die ISAF-Mission; Ausbildung von Techniker_innen und Bereitstellung von Ersatzteilen für die ANA Mi17/Mi35-Hubschrauber; Drogenbekämpfungsschulung für das Personal in Afghanistan, Pakistan und den zentralasiatischen Ländern), zur Terrorismusbekämpfung (Austausch von Informationen und Erfahrungen; gemeinsame Patrouillenfahrten im Mittelmeer; kooperative Luftrauminitiative zur Verhinderung von Anschlägen vom Typ 9/11; Technologieprojekt zur Erkennung von IED-Abständen in U-Bahnen und im öffentlichen Raum – STANDEX) oder Anti-Piraterie-Maßnahmen im Golf von Aden usw.

Es lohnt sich, an die Zusage zu erinnern, die in der gemeinsamen Erklärung auf dem Lissabonner Gipfel 2010 gemacht wurde, eine tatsächliche strategische und modernisierte Partnerschaft anzustreben, die auf den Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens, der Transparenz und der Vorhersehbarkeit beruht, und das Ziel verfolgt, einen gemeinsamen Raum des Friedens, der Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen Raum zu schaffen.

Wie viele Expert_innen feststellten, ging die Rückkehr der NATO zu ihrer ursprünglichen Raison d'Être ab 2014 leider zu schnell vonstatten. Tatsächlich geriet sie erneut in die „Aktions-Reaktions“-Falle des Kalten Krieges und verstärkte das Konfrontationspotenzial durch die Stationierung von Truppen der NATO Enhanced Forward Presence und den Ausbau der Infrastruktur an den russischen Grenzen – in Gebieten ohne bestehende nennenswerte militärische Aktivität.

Fünftes Paradox: Wir haben in Syrien in den vergangenen vier Jahren, in denen der IS in einem extrem gefährlichen Kriegsumfeld bekämpft wurde, einen wirksamen russisch-US-amerikanischen Dekonflikting-Mechanismus beobachten können, und gleichzeitig sind auf NATO-Ebene keine Fortschritte im Hinblick auf einige praktische Vorkehrungen zur Deeskalation in Europa zu verzeichnen. Zwischen den Bündnismitgliedern und Russland gibt es regelmäßige politische und intermilitärische Kontakte, die jedoch hauptsächlich auf bilateraler Grundlage stattfinden.

Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen in der NATO über den Kern des politischen Dialogs mit Russland wird das Potenzial des NATO-Russland-Rats nicht effektiv genutzt, obwohl er als zentrales Forum zur Vertrauensbildung durch Erörterung einschlägiger Sicherheitsfragen und zur konstruktiven Zusammenarbeit konzipiert ist.

Sechstes Paradox: Die NATO beansprucht, sich für die Förderung militärischer Transparenz und Berechenbarkeit einzusetzen, um Fehleinschätzungen zu vermeiden und das Risiko von Zwischenfällen zu minimieren, während sie gleichzeitig auch wiederholte Vorschläge zur Wiedereröffnung üblicher, eigens für solche Zwecke eingerichteter intermilitärischer Kommunikationskanäle ablehnt.

Das neue herausfordernde Sicherheitsklima macht einen starken politischen Willen, diese festgefahrene Situation zu überwinden, notwendig. Vor allem, wenn viele Expert_innen und Politiker_innen eine globale Katastrophe nicht bloß als Fantasiegebilde einschätzen und vor den Auswirkungen von zerstörerischen neuen Technologien, künstlicher Intelligenz und Kybernetik, zunehmenden Risiken von Fehlberechnungen und unbeabsichtigter Eskalation warnen.

Bedauerlicherweise können wir zur Zeit die Zerstörung von tragenden Säulen der europäischen Sicherheitsarchitektur beobachten, die nach einem gefährlichen Muster vonstatten geht: der ABM-Vertrag, die Anpassung des KSE-Vertrags (von den NATO-Staaten nicht ratifiziert) und der INF-Vertrag. Derzeit entgleist der Open-Skies-Vertrag, ein Meilenstein, und auch die New-Start-Vereinbarung ist in Gefahr. Darüber hinaus haben US-amerikanische Beamt_innen offen vorgeschlagen, Atomwaffen nach Polen zu verlagern; ein eklatanter Verstoß gegen die zentralen Verpflichtungen aus der NATO-Russland-Grundakte von 1997³.

Es handelt sich um eine wesentliche Frage der Kohärenz mit möglichen weitreichenden Folgeschäden. Alle erneuten Verhandlungen von Rüstungskontrollen sind jetzt sehr problematisch, weil sie einen verlässlichen Partner erfordern – wir verfügen über Präzedenzfälle von sorgfältig ausgearbeiteten Eckpfeiler-Vereinbarungen, die leichtfertig zerstört werden. Nur zur Erinnerung: Im Rahmen des INF-Vertrags von 1987 erklärte sich die UdSSR bereit, mehr als doppelt so viele Raketen abzurüsten wie die USA (1.846 bzw. 846).

Es sind schwere Schläge gegen alle Errungenschaften, die nach dem Kalten Krieg zur Förderung der militärischen Stabilität, Berechenbarkeit und Sicherheit in Europa erzielt wurden – mit einem Anwachsen der Kosten des Risikos gegenüber den Kosten der Kontrolle, wie seit der Kubakrise 1962 nicht mehr, dem Vorantreiben eines neuen Kalten Krieges ohne Regeln und Restriktionen und der zunehmenden Gefahr von Fehleinschätzungen in einem gegenseitig abhängigen Sicherheitsumfeld, das durch hohe Spannungen zwischen Russland und der NATO bestimmt ist.

3 Keine Atomwaffen auf dem Territorium neuer NATO-Mitglieder zu stationieren und keine Aspekte der nuklearen Haltung oder Nuklearpolitik der NATO zu ändern (sowie keine zusätzlichen ständigen substanziellen Kampftruppen zu stationieren).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass uns die Covid-19-Krise inmitten aller Verluste und nachteiligen Folgen eine Chance bietet, aufbauend auf der vertrauensvollen Zusammenarbeit des russischen Militärs in Italien und auf der Initiative, die Militärübungen in den Grenzgebieten zwischen der NATO und Russland zu reduzieren, um allmählich zu einer Wiederherstellung des Vertrauens überzugehen, indem wir das sinnlose Konfliktparadigma aufgeben. Wir haben immer noch die Chance, den Teufelskreis der Konfrontation hinter uns zu lassen und Mittel und Kräfte einzusparen für eine wirksame gemeinsame Bewältigung der tatsächlichen Gefahren und Herausforderungen für unsere gemeinsame Sicherheit.



Anne-Marie Descôtes
Botschafterin Frankreichs
in Deutschland

Beiträge und Initiativen Frankreichs zur Vertiefung der Zusammenarbeit in der NATO

In den vergangenen Monaten gab es lebhaftere Debatten über die Herausforderungen, mit denen die NATO sich konfrontiert sieht, und darüber, wie man auf diese Herausforderungen reagieren kann. In Deutschland zeigten sich einige gereizt angesichts der Äußerungen des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron, der vor dem Ausmaß der Krise warnte, in der sich das Atlantische Bündnis befindet, und taten sie aus intellektueller Bequemlichkeit als eine Form des „Neogaullismus“ oder Kritik an der NATO ab – oder stellten sogar das „Weiter so“ als einzig mögliche Reaktion auf die gegenwärtige Lage dar.

Ich bin daher der Friedrich-Ebert-Stiftung dankbar für diese Gelegenheit, daran zu erinnern, wie Frankreich seinen Platz innerhalb der NATO und die Herausforderungen, vor denen unser Bündnis steht, begreift.

Frankreich ist ein solidarischer, voll und ganz engagierter Bündnispartner innerhalb der NATO

Frankreich ist stets ein engagierter und aktiver Bündnispartner innerhalb der NATO gewesen. Auch nach dem Rückzug aus der integrierten Kommandostruktur der NATO im Jahr 1966 nahm Frankreich weiterhin seine gesamte Verantwortung für

die kollektive Verteidigung wahr, insbesondere durch die Stationierung von mehreren Zehntausend Soldat_innen in der Bundesrepublik Deutschland während des gesamten Kalten Krieges. Bereits 1974 hat Frankreich mit der Erklärung von Ottawa auch öffentlich bekräftigt, dass seine nukleare Abschreckung, obwohl autonom, „zur allgemeinen Stärkung der Abschreckung des Bündnisses beiträgt“.

Bei seinen Auslandseinsätzen in den 1990er und 2000er Jahren – auf dem Balkan, in Afghanistan und Libyen – gehörte Frankreich zu den größten Beitragszahlern des Bündnisses. Jedes Mal erklärte Frankreich sich bereit, ohne Vorbehalte Hochrisikokommissionen zu übernehmen, und musste dafür Opfer bringen: 112 Tote auf dem Balkan, 90 Tote in Afghanistan und Tausende von Verwundeten. Im Irak und in Syrien ist Frankreich nach den Vereinigten Staaten einer der führenden Beteiligten an den Operationen der Anti-IS-Koalition, sowohl was die Anzahl der Angriffe als auch die eingesetzten Mittel betrifft: der Flugzeugträger Charles de Gaulle und seine Marineluftgruppe, Dutzende von Kampfflugzeugen und Bodentruppen. In der Sahelzone setzt Frankreich mehr als 5.000 Einsatzkräfte unter extrem schwierigen Bedingungen ein, trotz der 41 Verluste, die seit 2013 erlitten wurden.

Die Verpflichtung Frankreichs gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags und der kollektiven Verteidigung besteht weiterhin uneingeschränkt. Im Rahmen der Enhanced Forward Presence der NATO an der Ostflanke des Bündnisses entsendet das Land fortlaufend einen gepanzerten Kampfverband abwechselnd nach Litauen und Estland. Mit seinen Kampfflugzeugen trägt Frankreich zur Mission Air Policing Baltikum bei, entsendet seit 2014 zwei- bis dreimal jährlich Schiffe ins Schwarze Meer und nimmt regelmäßig an NATO-Manövern in der Ostsee teil. Auch im Nordatlantik leistet Frankreich einen wichtigen Beitrag zur Abschreckungsstrategie der NATO, indem es an der Seite der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs, Norwegens und der Niederlande dauerhaft Mittel zur U-Boot-Bekämpfung einsetzt.

Über die NATO im engeren Sinne hinaus ist Frankreich fest von der Notwendigkeit einer starken transatlantischen Beziehung überzeugt, die eine wichtige Voraussetzung für die europäische Sicherheit ist. Die französischen und amerikanischen Streitkräfte sind gemeinsam an vielen Schauplätzen im Einsatz und arbeiten eng zusammen. Ein Beispiel dafür ist die Stationierung einer in die amerikanischen Streitkräfte integrierten französischen Artillerieeinheit von 2016 bis 2019 im Irak,

wo sie an den Operationen gegen den sogenannten Islamischen Staat und insbesondere an der Schlacht um Mossul teilnahm. Als Zeichen dieser Partnerschaft und des Vertrauens zwischen unseren Streitkräften ist der stellvertretende Befehlshaber der 3. US-Infanteriedivision seit 2019 ein französischer Offizier, General Hubert Cottereau. In der Sahelzone ist die amerikanische Unterstützung in den Bereichen strategischer Transport, Nachrichtengewinnung und Aufklärung für die Durchführung der Operation Barkhane von entscheidender Bedeutung und stellt eine beispielhafte transatlantische Lastenteilung dar.

Schließlich kommt Frankreich seinen Verpflichtungen im Bereich der Verteidigungsausgaben voll und ganz nach: Im Rahmen des militärischen Planungsgesetzes für den Zeitraum 2019–2025 wurde eine regelmäßige Erhöhung des französischen Verteidigungshaushalts beschlossen, der sich 2024 auf zwei Prozent des BIP belaufen soll, wie wir es auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014 zugesagt haben.

Zusammenfassend lässt sich mit den Worten von Staatspräsident Macron in seiner Rede am 7.2.2020 in der École de Guerre sagen: „Frankreich ist wie eh und je Teil der Gemeinschaft verbündeter Anrainerstaaten des Nordatlantiks, deren Werte, Prinzipien und Ideale es teilt. Frankreich bleibt seinen Verpflichtungen im Atlantischen Bündnis treu. [...] Frankreich ist ein zuverlässiger und solidarischer Verbündeter, auch in schwierigen Zeiten. Schließlich ist Frankreich davon überzeugt, dass die langfristige Sicherheit Europas von einem starken Bündnis mit den Vereinigten Staaten abhängt.“

Frankreich fordert eine offene Diskussion über die aktuelle Krise im Atlantischen Bündnis

Doch machen wir uns nichts vor: Dieses Bündnis, das für unsere Sicherheit von grundlegender Bedeutung ist, befindet sich heute in einer echten und schweren Krise.

Zunächst einmal nimmt die Fähigkeit der Bündnispartner, ihre Sicherheit im solidarischen Sinne zu begreifen, immer weiter ab. Davon zeugen die Entwicklungen der zurückliegenden Monate: Im vergangenen Herbst startete beispielsweise der Bündnispartner Türkei im Nordosten Syriens eine Offensive gegen die kurdischen Kräfte,

die sich mit uns seit mehreren Jahren im Kampf gegen den sogenannten Islami-schen Staat engagieren und bereits über 10.000 Opfer zu beklagen haben. Derselbe Bündnispartner beschloss, die Luftverteidigungsarchitektur der NATO durch den Erwerb russischer Luftverteidigungssysteme zu gefährden, und blockiert seit fast einem Jahr die Annahme der NATO-Verteidigungspläne für die Ostflanke des Bündnisses. Abgesehen von den Auswirkungen, die all diese Entscheidungen auf unsere kollektive Sicherheit haben, stehen sie für eine einseitige Politik, die sich weigert, die Sicherheit ihrer Bündnispartner zu berücksichtigen, und die Gefahr läuft, ein Bündnis zu lähmen, das nach dem Konsensprinzip arbeitet.

Die Vereinigten Staaten ihrerseits richten seit Jahren, und das bereits lange vor der Präsidentschaft von Donald Trump, konsequent eine Botschaft an die Europäer_innen: Ihr müsst mehr für eure Sicherheit tun. Diese Forderung ist berechtigt und muss ernst genommen werden. Sie ist berechtigt, da Europa heute nach den Vereinigten Staaten die wohlhabendste Region der Welt ist. Die Tatsache, dass es nur über einen Bruchteil der für ihre Verteidigung notwendigen militärischen Fähigkeiten verfügt, ist keine unveränderliche Tatsache. 1,3 statt zwei Prozent des BIP für seine Verteidigung auszugeben – oder sogar drei bzw. vier Prozent wie die Vereinigten Staaten – ist eine politische Entscheidung. Diese Entscheidung hat Folgen für unser aller Sicherheit, sowohl hinsichtlich der Anzahl der seetüchtigen U-Boote als auch bei der Anzahl der flugfähigen Flugzeuge oder Hubschrauber. Diese Forderung muss ernst genommen werden, denn die Vereinigten Staaten tragen die finanziellen und menschlichen Kosten unserer Sicherheit heute nicht mehr so bereitwillig wie in den vergangenen 70 Jahren.

Und auch wenn die europäischen Verteidigungshaushalte seit 2014 nicht mehr sinken und wieder verstärkt investiert wird, ist dennoch deutlich, dass die Europäer_innen ihrer Sicherheit noch immer keine Priorität einräumen. Die aktuellen Diskussionen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU sind dafür ein gutes Beispiel: Anstatt einer Erhöhung des europäischen Haushalts zur Finanzierung neuer Investitionen in die Verteidigung zuzustimmen, haben einige Mitgliedstaaten es vorgezogen, die vollständige Abschaffung des Budgets für militärische Mobilität vorzuschlagen und die Mittel für den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) zu halbieren. Darüber hinaus verfügen noch immer zu viele europäische Bündnispartner über begrenzte militärische Fähigkeiten und über nur wenige oder gar keine

Fähigkeiten im Bereich der Hochrisikokommissionen. Diese Situation ist nicht tragbar – und belastet den Zusammenhalt des Bündnisses.

Zudem wächst die Kluft zwischen der europäischen und der amerikanischen Herangehensweise bei der Rüstungskontrolle und der Abrüstung – sei es beim iranischen Atomabkommen, dem Open-Sky-Vertrag oder dem New-Start-Vertrag. Jahrzehntelang haben die Europäer_innen diese Themen weitgehend den Vereinigten Staaten überlassen, mit der Gewissheit, dass ihre Ansichten zumindest teilweise berücksichtigt werden. Dies ist jedoch heute nicht mehr der Fall – obwohl es in erster Linie um die Sicherheit Europas geht.

Gleichzeitig untergraben die Mehrdeutigkeiten einiger Bündnispartner zur nuklearen Komponente des Bündnisses – und insbesondere ihre ambivalente Haltung zum Atomwaffensperrvertrag – die Glaubwürdigkeit der Abschreckungskraft des Bündnisses.

Diese Krise zu ignorieren, sie nicht beim Namen zu nennen hieße, sich ihr nicht zu stellen. Während alle Umfragen in Europa Jahr für Jahr zeigen, dass die Öffentlichkeit Vorbehalte hat, den Verpflichtungen zur kollektiven Verteidigung nachzukommen, kann die Vogel-Strauß-Politik nicht mehr als verantwortungsvolles Handeln gesehen werden.

Frankreich wird dazu beitragen, Wege zur kollektiven Überwindung dieser Krise zu finden

Frankreich ist überzeugt, dass diese Krise überwunden werden kann. Eine erste Handlungslinie muss darin bestehen, die Fähigkeit der Bündnispartner zu stärken, ihre Sicherheit gemeinsam zu denken. Seit einigen Jahren konzentriert sich das Bündnis auf – im Übrigen unverzichtbare – technokratische Debatten darüber, wie die NATO ihr Instrument der kollektiven Verteidigung stärken kann. Doch dieses Instrument, so wirksam es auch sein mag, muss auf echter politischer Solidarität und auf der Überzeugung beruhen, dass unsere Sicherheit unteilbar ist. Dies ist der Kern der strategischen Überlegungen, die die Staats- und Regierungschefs/-chefinnen der NATO-Mitgliedstaaten auf dem Londoner Gipfel im Dezember 2019

angestoßen haben und die zu gemeinsamen Leitlinien über die Rechte und Pflichten eines Bündnispartners sowie über die Art und Weise führen sollen, wie wir die Aufgaben der Allianz und die Lastenteilung zwischen den Bündnispartnern begreifen.

Darüber hinaus müssen die Bündnispartner, allen voran die Europäer_innen, ihre Bemühungen um Investitionen in ihre Verteidigung fortsetzen und beschleunigen. Diese Anstrengungen lassen sich zwar nicht allein an den ausgegebenen Geldern messen, doch für einige Mitgliedstaaten werden sie in den nächsten Jahren eine stetige, vorhersehbare und substanzielle Erhöhung ihrer Verteidigungshaushalte erfordern. Um diese Ausgaben so effektiv wie möglich zu gestalten, können die Europäer_innen nicht einfach amerikanische Ausrüstung „von der Stange“ kaufen, sondern müssen, wo immer möglich, in ihre eigenen rüstungsindustriellen und technologischen Kapazitäten investieren. Genau das tun Frankreich, Deutschland und andere europäische Länder durch Projekte wie das Future Combat Air System und das Main Ground Combat System. Nur dann werden diese Investitionen wirtschaftlich und politisch nachhaltig sein, denn sie werden sich in Form von Wachstum, Arbeitsplätzen und Schlüsseltechnologien auszahlen. Auch hier bedeutet dies, dass wir bereit sein müssen, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, um den EVF angemessen zu finanzieren – auch wenn damit eine kollektive Erhöhung unseres Beitrags zum Haushalt der EU verbunden ist.

Aber diese Aufteilung der Verantwortung darf nicht nur unter finanziellen Gesichtspunkten begriffen werden. Die Europäer_innen – und insbesondere die EU – müssen in Zukunft in der Lage sein, Krisen in ihrer Nachbarschaft autonom zu bewältigen, nicht aus Misstrauen gegenüber den Vereinigten Staaten, sondern weil die Vereinigten Staaten nicht ständig unseren Platz einnehmen können. Und so ist die derzeitige Situation, in der einige Bündnispartner bei Einsätzen einen unverhältnismäßig hohen Anteil der Risiken und Opfer tragen, während sich andere ausschließlich auf Ausbildungs- und Logistikeinsätze konzentrieren, langfristig nicht tragbar. Das Leben eines Soldaten oder einer Soldatin ist in Frankreich, Estland oder den Vereinigten Staaten nicht weniger wert als in anderen Bündnisstaaten – und sein oder ihr Tod ist nicht weniger schwer zu akzeptieren. „Sharing the burdens“ wird zwangsläufig bedeuten, dass in Zukunft mehr Risiken geteilt werden.

Schließlich können wir es uns grundsätzlich nicht mehr leisten, unsere Verteidigung zu einer innenpolitischen Angelegenheit zu machen. Die einzige Frage, die unsere Entscheidungen leiten muss, ist die nach deren Notwendigkeit für die Sicherheit des Bündnisses. Das setzt voraus, dass wir unbequemen Debatten nicht ausweichen dürfen, indem wir uns auf abstrakte oder sehr langfristige Ziele versteifen: Wenn wir über eine „europäische Armee“ oder eine europäische „Sicherheits- und Verteidigungsunion“ nachdenken, bedeutet das nicht, dass wir keinen unmittelbaren und konkreten Beitrag zu den Missionen leisten müssen, die für die Sicherheit Europas von wesentlicher Bedeutung sind, oder dass wir nicht ab sofort investieren müssen, um die für unsere Verteidigung erforderlichen Kapazitäten aufzubauen.

Ebenso teilen alle Bündnispartner das Ziel einer Welt ohne Atomwaffen, und insbesondere Frankreich ist einer der aktivsten Bündnispartner bei der Arbeit im Bereich der Nichtverbreitung von Kernwaffen und der Abrüstung. Doch dies ist ein langfristiges Ziel, und bis dahin wird die NATO, wie die Bündnispartner in ihrer Erklärung zum 50. Jahrestag des NVV am 5.3.2020 erneut bekräftigten, „ein Nuklearbündnis bleiben, solange es Atomwaffen gibt“. Eine Debatte über den Beitrag der nuklearen Abschreckung zu unserer Sicherheit ist natürlich legitim und notwendig – aber um nützlich zu sein, muss sie nicht auf nationaler Ebene, sondern unter den Bündnispartnern geführt werden, wie Staatspräsident Macron in seiner Rede vom 7.2.2020 vorschlug. Ein offener und ehrgeiziger deutsch-französischer Dialog zu diesem Thema, den Frankreich fordert, ist in dieser Hinsicht unerlässlich.

Darüber hinaus wird Frankreich weiterhin entschlossen handeln, um ein starkes, geeintes und glaubwürdiges Bündnis zu bewahren, das in der Lage ist, gemeinsam auf die Gefahren zu reagieren, denen wir uns gegenübersehen.



Thomas Hitschler, MdB
 Stellv. Sprecher der Arbeitsgruppe
 Sicherheit und Verteidigung der
 SPD-Bundestagsfraktion



René Markert
 Major a. D.

Warum die NATO dringend reformiert werden muss

Eine politische und militärische Betrachtung

Über Jahrzehnte hinweg verkörperte die NATO den zentralen Pfeiler für die Verteidigung all dessen, was wir als die „Werte des Westens“ begreifen: Freiheit, Demokratie und Herrschaft des Rechts gepaart mit den pragmatischen Anforderungen einer Verteidigungsgemeinschaft stellten die entscheidenden Elemente dar, die die unterschiedlichen Nationen gemeinsam in einer Verteidigungsallianz gehalten haben. Wie es der NATO gelingen kann, diese Grundpfeiler der gemeinsamen Arbeit zu erhalten und nach Möglichkeit zu erneuern, dazu wollen wir im Folgenden einige Impulse geben.

Mit diesem „Wir“ wählen wir einen Blickwinkel, der versucht, die politische und die militärische Betrachtungsweise zusammenzuführen, indem hier zwei Akteure der aktuellen Sicherheitspolitik, die den Kalten Krieg als Kindheitserinnerung abgespeichert haben und die Lehre aus der Blockauseinandersetzung aus Schule und Studium kennen, ihre Gedanken bündeln. Wir – das ist zum einen Thomas Hitschler, 37, seit 2013 Mitglied des Deutschen Bundestages und Verteidigungspolitiker für die SPD, aufgewachsen in einer Region, die bestimmt war und bis heute geprägt ist durch den Multilateralismus, die Freundschaft zu Frankreich und die transatlantischen Beziehungen. Wie kaum ein anderes Bundesland hat Rheinland-Pfalz sich nach dem Ende des Kalten Krieges verändern müssen. War es während der 1980er

Jahre, in der Kindheit des Autors, noch „Flugzeugträger der NATO“ und Aufmarschgebiet für viele Großübungen, so ist es heute mit dem amerikanischen Luftwaffenstützpunkt Ramstein, den Stützpunkten Spangdahlem und Büchel sowie dem Truppenübungsplatz Baumholder zwar noch immer ein zentrales Element in vielen Überlegungen der Nordatlantischen Allianz, kann aber kaum mehr als „Flugzeugträger der NATO“ bezeichnet werden. Der zweite Autor, René Markert, 39, hat seine Kindheit auf der östlichen Seite des „Eisernen Vorhangs“ verbracht. Als Kind eines NVA-Offiziers bedeutete der Zusammenbruch des Warschauer Paktes eine radikale Neuorientierung seiner Eltern in einer neuen, fremden Welt. „Umzingelt von Freunden“ hat er als Berufsoffizier der Bundeswehr ab Ende der 1990er Jahre die NATO hautnah kennengelernt. Zu Beginn seiner Dienstzeit prägte ihn vor allem der Kosovo-Einsatz. Auf vorbereitenden Übungen oder dann im Kosovo selbst hat er erfahren, wie wichtig die internationale Zusammenarbeit ist. Besonders beeindruckte ihn, dass trotz unterschiedlicher Sprachen, militärischer Strukturen und Traditionen alle NATO-Mitgliedstaaten gemeinsam an einem stabilen Kosovo arbeiteten und augenscheinliche Unterschiede im Sinne der gemeinsamen Sache überwandern.

Uns beide eint, dass wir heute politisch an der Frage mitarbeiten können, wie es zu schaffen sein wird, ein Bündnis zu reformieren, das mitgeholfen hat, über Jahrzehnte hinweg Frieden und Wohlstand zu sichern. Denn darin sind wir uns einig: Um der NATO auch über das Jahr 2020 hinweg eine Perspektive geben zu können, braucht sie Veränderung. Deshalb wird nachfolgend der Versuch gewagt, die Frage zu beantworten: Was müsste verändert werden, um die NATO zu erhalten und an neue Bedrohungen anzupassen? Dieser Fragestellung liegt eine weitere, nämlich die nach dem aktuellen Zustand der NATO zugrunde, die zuerst beantwortet werden muss. Denn ohne eine Zustandsanalyse der NATO kann keine prägnante Aussage über deren Zukunft getroffen werden, wenngleich diese Bestandsaufnahme hier in der gebotenen Kürze erfolgt.

Die NATO heute – aktuelle Herausforderungen

Viele deutsche Bürger_innen stehen der NATO mittlerweile skeptisch gegenüber. Laut einer Umfrage des britischen Meinungsforschungsinstituts YouGov aus dem Jahr 2019 sanken die Zustimmungswerte der Deutschen zur Mitgliedschaft der

Bundesrepublik in der NATO gegenüber dem Jahr 2017 von 68 auf 54 Prozent.¹ Ähnlich sieht es in anderen Mitgliedstaaten des Militärbündnisses aus. Doch woran liegt das? Wir denken, ein nicht zu unterschätzender Anteil dieser Ablehnung hat seine Ursache in einem fehlenden einenden Gedanken „des Westens“. In Zeiten, in denen Mitgliedstaaten der NATO weit entfernt von einem gemeinsamen Wertefundament scheinen und in denen manche Staatenlenker eher autokratische und populistische denn demokratische Werte verkörpern, fällt es schwer, auf gemeinsame Ideen zu verweisen. Die NATO wird gern mit ihrer Führungsnation gleichgesetzt. Und in Zeiten, in denen der amerikanische Präsident Trump mehr „America first“ und weniger „NATO united“ propagiert, ist es schwer vermittelbar, dass dies eine Grundlage für eine künftige langfristige transatlantische Verteidigungsallianz sein kann. Ähnlich kritisch fällt diese Betrachtung beim ein oder anderen aktuellen NATO-Mitglied aus. So hat die Türkei einen ähnlich trumpistischen Staatspräsidenten, der so weit geht, dass er deutschen Abgeordneten – aus innenpolitischen Erwägungen – die Einreise und damit den Besuch eines NATO-Stützpunktes verweigert. Wird der Maßstab der Rechtsstaatlichkeit angelegt, merkt man schnell, dass sich zum Beispiel die NATO-Mitgliedstaaten Ungarn und Polen weit von dem, was am Anfang des Textes noch als Basis einer westlich orientierten Verteidigungsgemeinschaft notiert wurde, entfernt haben. Beide Länder haben den Pfad der Herrschaft des Rechts dem Anschein nach verlassen und entfernen sich gleichzeitig immer weiter von dem, was wir unter einer freiheitlichen Demokratie verstehen. Es scheint also, als hätte die NATO – zumindest in einigen Bereichen – das gemeinsame Wertefundament eingebüßt.

Neben der Erosion des gemeinsamen Wertefundaments sieht sich die NATO weiteren Herausforderungen gegenüber, auf die es die passenden Antworten zu finden gilt. Wie die völkerrechtswidrige Annexion der Krim im Jahr 2014 vor Augen führte, bestimmt die hybride Kriegsführung verstärkt das sicherheitspolitische Handeln Russlands. „Hybrid warfare“ ist nicht mit den eindeutig abgesteckten „Spielregeln“ des Kalten Krieges zu vergleichen. Hybride Bedrohungen sind viel weitreichender als die Duellsituation auf dem Gefechtsfeld.

1 YouGov 2019: NATO-Bündnis hat in EU-Staaten an Rückhalt verloren – jedoch nicht in den USA, <https://yougov.de/news/2019/04/04/nato-bundnis-hat-eu-staaten-ruckhalt-verloren-je/> (4.4.2019).

Sie machen sich politische, militärische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und weitere Schwachpunkte einer Zielgruppe zunutze. Um dieser Bedrohung zu begegnen, wäre ein rein militärischer Ansatz viel zu kurz gegriffen; in einer Vielzahl von Szenarien sogar kontraproduktiv. Die NATO hat gegenwärtig noch keine nachhaltigen Antworten auf Bedrohungen gefunden, die potenziell alle Lebensbereiche durchdringen können. Sicherlich auch deshalb, weil die Bedrohungsperzeptionen der einzelnen Mitgliedstaaten weit auseinandergehen. So haben beispielsweise die baltischen Staaten die Krim-Krise als existenziell empfunden. Dagegen ist die Bedrohungslage für die Staaten Südeuropas bekanntermaßen eine andere.

Zur Beurteilung des Status quo gehört der Befund, dass sich die Welt in den vergangenen Jahren rapide verändert hat. Mit der russischen Annexion der Krim, dem multinationalen Konflikt im Nahen Osten, den Krisenherden auf dem afrikanischen Kontinent sowie dem rasanten Aufstieg Chinas ist die Welt multipolar geworden. Konflikte werden wieder, so scheint es, mit machtpolitischen Mitteln des 19. Jahrhunderts gelöst. Angriffskriege werden geführt, Grenzverschiebungen zugelassen und mörderische Racheakte durch Staaten ausgeführt. Das Völkerrecht spielt nur noch eine untergeordnete Rolle. Supranationale Organisationen verlieren an Bedeutung, und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – ein Relikt der Logik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs – scheint in vielen Bereichen handlungsunwillig. Dabei müsste Multilateralismus, zumindest zwischen den Staaten eines gemeinsamen Wertegerüsts, eigentlich gefragt sein. Doch allein dieser letzte Punkt erscheint uns selbst für unseren eigenen Kontinent fraglich. Braucht es also noch ein Militärbündnis mit einem zumindest westlichen Geltungsbereich? Und wie müsste sich die NATO verändern, um ihre wichtige sicherheitspolitische Rolle auch für die kommenden Jahre einzunehmen.

Die Zukunft der NATO

Den bis hierhin aufgezeigten Herausforderungen wollen wir im Folgenden mit konkreten Vorschlägen begegnen. Unser Anspruch ist nicht, ein erschöpfendes und umfassendes Konzept zur Neuausrichtung der NATO vorzulegen. Vielmehr sind die nachfolgenden Ideen als Ausgangspunkte für Überlegungen zu verstehen, die die Absicht verfolgen, die NATO als System kollektiver Sicherheit zu stärken und in die Zukunft zu führen.

Gemeinsame Wertebasis und die Zukunft der liberalen Demokratie

Eine gemeinsame Wertebasis ist die Grundlage einer jeden gesunden Beziehung. Dies gilt besonders für das militärische Miteinander, aber auch auf der strategisch-politischen Ebene von Nationalstaaten untereinander. In den vergangenen Jahren ist es augenscheinlich geworden, dass die gemeinsamen Werte der NATO-Mitgliedstaaten zusehends auseinanderdriften und gegenwärtig die interessengeleitete Politik der einzelnen Partnerländer in den Vordergrund rückt. Hier müssen wir zurück zu einer von allen Mitgliedstaaten anerkannten und vor allem stabilen Wertebasis, die das Fundament gemeinsamen Handelns darstellt. Diese Basis muss den aktuellen Herausforderungen in einer volatilen, unsicheren, komplexen und ambivalenten Welt standhalten können. Veränderung und Anpassung sind der Normalzustand, den gemeinsame Werte aushalten müssen. Werte haben die Funktion, Handeln berechenbar zu machen, was zu gegenseitigem Vertrauen führt. Entsprechend wichtig wie auch angebracht ist es deshalb, die gemeinsame Wertebasis einer Überprüfung zu unterziehen und sich ihrer Gültigkeit zu versichern. Erst wer seinen eigenen Platz kennt, kann eine aktive und damit gestalterische Rolle im globalen System der kollektiven Sicherheit wahrnehmen.

Die damit verbundene Debatte geht einher mit der Frage nach der Zukunft der liberalen Demokratie, also unseres Konzepts des Zusammenlebens, das einst das Fundament der werteorientierten Entwicklung der NATO gelegt hat. Entfalten die daraus resultierenden Werte noch eine Bindewirkung für alle Mitgliedstaaten? Wir maßen uns hier gewiss nicht an, diese Frage beantworten zu wollen, wir halten sie für die Zukunft der NATO gleichwohl für entscheidend. Für uns ist klar: Eine gemeinsame Wertebasis hat eine höhere Bindewirkung innerhalb einer Allianz als kurzfristige Angebote und Benefits.

Ganzheitliche Bedrohungsanalyse und Ableitung des Markenkerns der NATO

Zu Zeiten des Kalten Krieges diente die NATO der Aufgabe, ihre Mitglieder vor einer möglichen sowjetischen Aggression zu schützen. Dieser gemeinsame Nenner vermochte es, nationale Alleingänge zu verhindern und hatte eine nahezu einheitliche Bedrohungsperzeption zur Folge. Nun tritt seit der Annexion der Krim im Jahr 2014 die alte Rolle Russlands wieder zutage. Es ist allerdings hochgefährlich, die alten Konzepte hervorzuholen und die heutige Realität an diese anzupassen. Die Blaupausen dürfen nur als Ausgangspunkt für weiterführende Überlegungen dienen.

Cyber, Schutz kritischer Infrastruktur, Weltraum, Zerfaserung der globalen Ordnung – Herausforderungen, die es zu Zeiten des Kalten Krieges in der heutigen Ausprägung nicht gegeben hat. Nun gilt es, das weitestgehend eindimensionale Szenario von damals in die multidimensionale 360-Grad-Bedrohung der Gegenwart zu übertragen.

Darüber hinaus wird die russische Bedrohung von den NATO-Partnern unterschiedlich wahrgenommen. Während es für die baltischen Staaten um Fragen der Souveränität und damit um ihre Existenz geht, stellt sich die Bedrohung durch Russland aus Sicht der südeuropäischen Staaten völlig anders dar. Krisenhafte Entwicklungen im Nahen Osten sowie in Nord- und Zentralafrika stehen für sie wiederum im Zentrum ihres Handelns. Darüber hinaus sind Frankreich und Deutschland damit beschäftigt, eine angemessene Reaktion darauf zu finden, dass die Trump-Administration es verweigert, sich so intensiv um die europäische Sicherheit zu bemühen, wie die USA das bisher taten. Der Aufbau eigenständiger europäischer Strukturen im Verteidigungsbereich ist die Konsequenz daraus. Zusätzlich schwingt sich China politisch, wirtschaftlich und militärisch zur Weltmacht auf.

Diese Zerfaserung der Bedrohungsperzeptionen der Mitgliedstaaten wirkt sich massiv auf deren Sichtweise auf das NATO-Bündnis aus. Die Vielzahl an Einzelinteressen zu bedienen ist eine schier unlösbare Aufgabe und bringt das Bündnis an seine Grenzen. Hier ist die Verständigung auf gemeinsam umsetzbare Problemlösungsansätze geboten. Dies sollte im Rahmen einer ganzheitlichen Bedrohungsanalyse geschehen, an deren Ende die Benennung einer nahezu einheitlichen Bedrohungsperzeption stehen muss. Oder anders ausgedrückt: Was ist der Markenkern der NATO, der einen attraktiven Mehrwert für die Mitgliedschaft im Bündnis erzeugt?

Umfassender Ansatz und Anschlussfähigkeit für zivile und/oder regionale Akteure

Ganzheitliche Bedrohungsanalyse und daraus abgeleitete Bedrohungsperzeption müssen sich in einem nächsten Schritt auf die Strukturen des Bündnisses auswirken. Ein einzelnes Szenario, wie beispielsweise das des Afghanistan-Einsatzes, darf nie wieder zu einer eindimensionalen Ableitung von Strukturen führen. Kritiker_innen dieser Ableitung wurden damals überhört und Hinweise auf den zu kurz gegriffenen umfassenden Ansatz vernachlässigt.

Dabei entscheidet die Anwendung des umfassenden Ansatzes über Erfolg und Misserfolg von Krisenbewältigung. Die ganzheitliche Bearbeitung von Krisen berührt politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und weitere Aspekte – ein Ansatz, der seit Jahren diskutiert wird, für den die NATO in ihrer gegenwärtigen Form aber nicht hinreichend ausgerüstet ist. Es ist daher an der Zeit, über eine „Comprehensive NATO“ nachzudenken, die in einer Vielzahl von Szenarien mit unterschiedlichen Anforderungen bestehen kann. Dabei lassen sich jegliche denkbare Szenarien nicht vollumfänglich durch Strukturen abbilden. Eine Überdehnung der personellen, materiellen und finanziellen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten wäre die Folge. Eher ist es angebracht, aus der erwähnten Bedrohungsanalyse einen Nukleus abzuleiten, der militärische und andere Fähigkeiten abbildet, die in einer Vielzahl denkbarer Szenarien benötigt werden. Dieser Nukleus bietet die Möglichkeit zur kurzfristigen Reaktion auf eintretende Ereignisse. Um mittel- bis langfristig agieren zu können, ist es notwendig, die Anschlussfähigkeit für zivile/regionale Akteure und ihre Fähigkeiten sicherzustellen. Nur so lässt sich eine nachhaltige Wirkung erzielen.

Lokale Organisationen und Strukturen müssen daher noch stärker und vor allem frühzeitig eingebunden werden. Diese Idee ist nicht neu, sie muss künftig aber im strategischen Handeln der NATO verstärkt berücksichtigt werden. Mittlerweile existieren neben der NATO rund 70 weitere Regionalorganisationen mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Regionalorganisationen zu ertüchtigen, um einen Wiederaufbau nach lokalem Verständnis zuzulassen, ist ein Ansatz, der für zukünftige Szenarien weiter konsequent verfolgt werden sollte.

Ausblick

Der jüngst angestoßene Reflexionsprozess der NATO bietet eine gute Möglichkeit, um die Neuausrichtung des Bündnisses zu diskutieren. Ziel muss es sein, die NATO zukunftsfest zu machen, Einzelinteressen zu überwinden sowie den konkreten und an die Realität angepassten Mehrwert einer Mitgliedschaft im Bündnis zu benennen. Ein gemeinsames liberal-demokratisches Wertegerüst und eine einheitliche Bedrohungsperzeption sind dabei unserer Meinung nach die Grundpfeiler, die das Bündnis tragen. Vor dem Hintergrund der hybriden Bedrohung ist es zudem not-

wendig, über die stärkere Verankerung der Idee einer „Comprehensive NATO“ im strategischen Handeln nachzudenken.

Sollte eine Neuausrichtung nicht gelingen, werden sich die NATO-Mitglieder verstärkt in den für ihre Einzelinteressen passenden Bündnissen und Ad-hoc-Koalitionen engagieren – mit der Folge, dass sich der bereits laufende und schleichende Zersetzungsprozess weiter beschleunigen könnte. Eine Perspektive, die es abzuwenden gilt. Eine starke NATO ist und bleibt aus unserer Sicht auch in Zukunft ein wesentlicher Pfeiler europäischer Sicherheit.

Dr. Detlef Wächter
Politischer Direktor und Abteilungsleiter Politik,
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

NATO und EU – gemeinsam für die Sicherheit Europas

Selbstbewusst europäisch – überzeugt transatlantisch. Diese griffige Formel bringt auf den Punkt, worum es uns in diesen nicht nur sicherheitspolitisch herausfordernden Zeiten ganz besonders gehen muss. Die Corona-Pandemie hat uns die zwingende Notwendigkeit von europäischem und transatlantischem Zusammenhalt und enger Zusammenarbeit deutlich vor Augen geführt.

Es überrascht daher nicht, dass sich in einer solch präzedenzlosen Krisenlage viele europäische Länder an EU und NATO wandten und um Hilfe für ihre nationalen Gesundheitssysteme baten. Die Antworten von EU wie von NATO fielen klar aus und resultierten in einer Kette umfangreicher Unterstützungsleistungen. Die Bundeswehr und andere Armeen in Europa setzten dabei in den vergangenen Wochen konkrete Zeichen tatkräftiger Solidarität in Europa. Nutzte die Allianz ihre logistischen Stärken, stellt die EU unter anderem finanzielle Mittel in beispielloser Höhe bereit.

Das komplementäre Agieren unserer beiden wichtigsten Bündnisse und Organisationen in Europa in der Corona-Krise unterstreicht einmal mehr, wie unverzichtbar eine enge Kooperation von NATO und EU ist. Angesichts der zum großen Teil deckungsgleichen Mitglieder und eines „Single Set of Forces“ der Nationen ist es nur folgerichtig, die sicherheits- und verteidigungspolitischen Anstrengungen beider Organisationen enger aufeinander auszurichten und miteinander zu koordinieren.

Die Gewährleistung von Sicherheit und Frieden in Europa

Sicherheit in und für den euro-atlantischen Raum ist der Kernauftrag der Nordatlantischen Allianz. Sie ist und bleibt der Anker unserer Sicherheit in Europa. Den rapide gestiegenen sicherheitspolitischen Herausforderungen an seinen Grenzen in den vergangenen Jahren ist das Bündnis mit einer konsequenten Refokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung begegnet, ohne dabei die Aufgaben im internationalen Krisenengagement und in der kooperativen Sicherheit zu vernachlässigen. Gleichzeitig haben sich die europäischen NATO-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, dazu verpflichtet, ihre verteidigungspolitischen Anstrengungen zu erhöhen – sowohl hinsichtlich der Bereitstellung finanzieller Mittel als auch hinsichtlich des Aufbaus von Fähigkeiten, die für die Landes- und Bündnisverteidigung benötigt werden. Das deutsche Verteidigungsbudget wächst seit Jahren stetig.

Parallel zu den Anstrengungen der NATO hat auch die EU die Notwendigkeit erkannt, ihr verteidigungspolitisches Profil zu schärfen. Abgeleitet aus der EU Global Strategy haben die EU-Mitgliedstaaten seit 2017 eigene EU-Verteidigungsinitiativen ins Leben gerufen. Herausragend dabei ist die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation – PESCO), die durch die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (Coordinated Annual Review on Defence – CARD) und den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) ergänzt wird.

Die verteidigungspolitischen Maßnahmen der EU stehen nicht im Gegensatz zu den erhöhten Verteidigungs- und Anpassungsbestrebungen der NATO, sondern wirken, wenn wir es richtig machen, komplementär. Die Verbesserung der Fähigkeiten der EU im Verteidigungsbereich geht Hand in Hand mit einer Stärkung des europäischen Pfeilers der Allianz. Angesichts budgetärer Begrenzungen in den Mitgliedstaaten von EU wie NATO sind Kooperation und Synchronisation ein Gebot der Stunde. Abgestimmtes und koordiniertes Planen und Handeln macht beide Bündnisse handlungs- und durchsetzungsfähiger.

Ein „Mehr“ an Europa ist also keine Abkehr von der NATO, sondern verbessert ganz im Gegenteil die transatlantische Sicherheit insgesamt. Die NATO wird in den kommenden Jahren ihr Fähigkeitsspektrum weiter deutlich ausbauen und dabei ganz erheblich vom stärkeren europäischen Engagement für Sicherheit profitieren.

Wie kohärentes Zusammenwirken von EU und NATO gelingen kann, zeigt sich beispielhaft an den Bestrebungen zur Harmonisierung von PESCO auf EU-Seite und dem Rahmennationenkonzept (Framework Nations Concept – FNC) aufseiten der Allianz. Auch wenn PESCO und FNC unterschiedlichen politischen Vorgaben folgen – PESCO deutlich breiter und politisch bindend angelegt, FNC ein bewährtes, auf Freiwilligkeit beruhendes Instrument für das Bündnis –, fördern beide das grundsätzliche Ziel, mittels einer dauerhaften und strukturierten Zusammenarbeit von Streitkräften die knappen Ressourcen der europäischen Mitgliedstaaten effizienter und effektiver zu nutzen. Damit sollen die Kosten gesenkt, die Interoperabilität erhöht sowie die gemeinsame Fähigkeitsentwicklung und der Fähigkeitsaufwuchs bei gleichzeitiger Reduzierung von Fähigkeitslücken gefördert werden. Die systematische Verbindung beider Initiativen könnte das europäische Potenzial in der Fähigkeitsentwicklung und -bereitstellung zum Schutz Europas und zur Verbesserung der europäischen Beiträge in der NATO deutlich stärken. Bestehende Kapazitäten und neue Fähigkeiten könnten so aufeinander abgestimmt und harmonisiert werden, dass zwischen PESCO-Projekten und FNC-Aktivitäten Doppelungen vermieden werden und sie einem gemeinsamen Fähigkeitsziel dienen.

Schon heute gibt es zahlreiche Beispiele für gelungene NATO-EU-Kooperation. Das derzeit wohl bekannteste ist „Military Mobility“. Um in Europa Truppen und Material schneller grenzüberschreitend verlegen zu können, sollen Verfahren beschleunigt und die (Verkehrs-)Infrastruktur modernisiert werden. Die geplanten Maßnahmen werden EU und NATO gleichermaßen zugutekommen.

Auch wenn wichtige Fragen noch offen sind – von der Regelung der Beteiligung von Drittstaaten bei PESCO, das heißt der Möglichkeit einer Teilnahme an Projekten von Nicht-EU-Staaten wie beispielsweise Großbritannien oder den USA, bis zur Vermeidung von unterschiedlichen, sich teilweise überschneidenden Projekten und Aktivitäten multilateraler Kooperation –, ist die Kooperation ein Gewinn für beide Seiten.

Das übergreifende Ziel aller Anstrengungen ist ein handlungsfähiges Europa. Die enge Verzahnung und fortschreitende Kooperation zwischen NATO und EU ist daher auch ein Schwerpunkt für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020.

Gemeinsam neuen Herausforderungen begegnen

Intensivierte NATO-EU-Kooperation darf sich aber nicht nur auf den Bereich der „klassischen“ Verteidigung beschränken. Beide Organisationen müssen noch enger zusammenwirken, um auch bislang unbekannte oder unerwartete Herausforderungen, die nachhaltige sicherheitspolitische Auswirkungen entfalten können, schneller in den Griff zu bekommen. Die gegenwärtige Corona-Pandemie ist dabei nur eine von vielen unterschiedlichen Herausforderungen für unsere Sicherheit. Die Liste ist lang und reicht von islamistischem Terrorismus über Cyberbedrohungen, einschließlich politischer Desinformationskampagnen bis hin zu den Folgen des Klimawandels.

Keine dieser Bedrohungen kann allein durch militärische Mittel und Maßnahmen abgewehrt werden. Vielmehr liegt die beste Verteidigung in der Fähigkeit, solche Herausforderungen zu absorbieren, ihre Folgen zu überwinden und ihre Ursachen tatkräftig anzugehen. Das bedeutet an erster Stelle, die Resilienz zu stärken, etwa indem kritische Infrastrukturen gehärtet und angepasst werden. Dazu gehören Strom- und Verkehrsnetze, Informationsnetzwerke wie das Internet, aber zum Beispiel auch die Gesundheitssysteme.

Vornehmlich ist das zwar eine Aufgabe für die nationalen Regierungen, aber gerade der NATO wie auch der EU kommen bei der Förderung von Resilienz wichtige unterstützende Rollen zu. Dementsprechend muss das Bündnis einerseits seine eigenen Strukturen, Streitkräfte und Operationen anpassen und selbst resilienter werden. Andererseits muss es in der Lage sein, seine militärische und organisatorische Expertise in die nationalen Resilienzmaßnahmen seiner Mitglieder einzubringen.

Aus den Erfahrungen mit der Corona-Krise lassen sich dabei viele Lehren ziehen. Die Krise hat verdeutlicht, dass eine enge Abstimmung zwischen den beiden Säulen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, NATO und EU, stetig und nachdrücklich weiterentwickelt werden muss, um unsere Gesellschaften insgesamt resilienter zu machen. „Resilienz“ müssen daher sowohl NATO als auch EU als eine ihrer zentralen Aufgaben verstehen.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müsste die NATO noch regelmäßiger und systematischer den Austausch mit zivilen Organisationen suchen – von der Polizei über den Katastrophenschutz bis hin zur Wissenschaft, der Medizin, Klimaforschung und Cybertechnologie –, um auf diese Weise gleichzeitig die intensivere Zusammenarbeit mit der EU zu befördern. Bestehende Kooperationsprojekte im Bereich der Medizin (MMCC/EMC) und Maßnahmen im Bereich Military Mobility könnten in einer unvorhergesehenen Lage bereits positive Effekte zeigen, z.B. bei der zivil-militärischen Zusammenarbeit im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz oder beim schnelleren grenzüberschreitenden Transport.

Was den Klimawandel angeht, so steht außer Frage, dass seine Folgen weitere Treiber von Konflikten sind, die gerade die ärmsten und fragilsten Länder am härtesten treffen. Geschwächte Gesellschaften sind angreifbar. Hier sind NATO und EU sowie die Vereinten Nationen gleichermaßen gefordert, in engem Schulterschluss die humanitären, politischen und sicherheitspolitischen Auswirkungen zu bewältigen. Die vielfältigen Facetten der Folgen des Klimawandels werden auch in künftigen internationalen Missionen berücksichtigt werden müssen. Die Bundeswehr wird sich hierauf einstellen.

Neben der Eindämmung gesundheitlicher Risiken und der Folgen des Klimawandels sind es vor allem hybride Bedrohungen, bei deren Bewältigung sich die Qualität zielgerichteter Kooperation von NATO und EU zeigt. Hybride Bedrohungen verwischen die Grenzen zwischen Krieg und Frieden. Bisherige Erfahrungen belegen, dass die effektive Vernetzung relevanter Politikbereiche ganz wesentlich die Aussichten auf erfolgreiche Resilienzbildung gegen hybride Bedrohungen erhöht. Nicht von ungefähr lag daher in einer solchen Zusammenarbeit vor einigen Jahren die Keimzelle einer substanziell intensivierten NATO-EU-Kooperation.

Der im April 2020 von den NATO-Alliierten angestoßene „Reflexionsprozess“ zur Stärkung der politischen Dimension der Allianz wird sicherlich viele Empfehlungen für die Zusammenarbeit mit der EU berücksichtigen. Der Bericht der hierfür einberufenen Expertengruppe unter US-amerikanischem und deutschem Ko-Vorsitz wird im Dezember 2020 erwartet und in die Empfehlungen des NATO-Generalsekretärs für die Staats- und Regierungschefs/-chefinnen beim nächsten regulären Gipfel im Juli 2021 einfließen. Das Bundesministerium der Verteidigung wird den deutschen

Repräsentanten – Bundesminister a. D. Dr. Thomas de Maizière, MdB – nach Kräften unterstützen, sodass dieser Prozess einen substanziellen Beitrag zur Debatte um euroatlantische Sicherheit leistet.

Im Spiel der großen Mächte bestehen

Unter den Bedingungen tief greifender globaler Veränderungen wie dem Klimawandel, globalen Gesundheitsrisiken und hybriden Bedrohungen vollzieht sich derzeit mit der erstarkenden Konkurrenz der großen Mächte um Einflussphären und Vorherrschaft eine weitere weltweite Entwicklung, die maßgebliche, auch sicherheitspolitische Auswirkungen nach sich ziehen wird.

Die offenen Gesellschaften Europas, die sich für Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und internationale Zusammenarbeit aussprechen, und mit ihnen die Institutionen, die wie keine anderen diese Gesellschaften repräsentieren – NATO und EU –, werden derzeit durch autoritäre Systeme in besonderer Weise herausgefordert. Dieser Druck von außen zeigt sich, wie jüngst in der Corona-Krise, häufig in Form einfacher Angebote durch vermeintlich bessere Partner („Maskendiplomatie“). Populistische Strömungen im Inneren, die für sich genommen bereits nicht unerhebliches Spaltungspotenzial für die Gesellschaften bergen, können dadurch weiter verstärkt werden. Hinzu kommen mögliche Prioritätenkonflikte innerhalb der Allianz, die zwischen östlichen und südlichen Mitgliedern aufbrechen könnten, sollten Verteidigungshaushalte infolge der zu erwartenden Corona-bedingten Rezession sinken.

Während sich die Diskussion an der Oberfläche häufig am Zwei-Prozent-Ziel der NATO abarbeitet, liegt der Kern tiefer. Es geht um die Werte, für die unsere Gesellschaften stehen, und die Übernahme von Verantwortung, diese Werte zu verteidigen. In der gegenwärtigen Lage braucht Europa deshalb mehr denn je eine handlungsfähige NATO und eine geeinte EU.

Die gemeinsame Sicherheit, die durch die NATO garantiert wird, ist nicht selbstverständlich. Sie gründet in der Bereitschaft zum entschlossenen und konkreten Engagement ihrer Mitglieder. Dies beginnt bei einer fairen Lastenverteilung im

Bündnis und reicht bis zur Definition und Umsetzung gemeinsamer Interessen. Gerade jetzt stehen Deutschland und seine europäischen Partner in der Pflicht, mehr Willen zum Handeln zu entwickeln.

Dabei darf Europa nicht in die Falle einer Äquidistanz zu den USA und China gehen. Das Bewusstsein dafür, auf welcher Seite wir stehen, muss geschärft werden. Wir sind nicht neutral, „wir sind Teil des politischen Westens“ (Bundeskanzlerin Merkel, 27.5.2020) und verteidigen die westlichen Werte.

Nicht erst seit Aufflammen der Corona-Pandemie – aber deutlich akzentuiert durch sie – besteht die politische Notwendigkeit, ein neues Narrativ gegen die Angebote von Russland und vor allem China zu formulieren; ein Narrativ, das durch überzeugende Zeichen der Geschlossenheit unterfüttert wird und mit dem der „Westlessness“, die auf der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz beklagt wurde, erfolgreich begegnet werden kann. Dafür bedarf es der gemeinsamen und abgestimmten Anstrengungen von NATO und EU. Sie stehen exemplarisch für einen solidarischen Multilateralismus, eine freiheitlich-liberale Weltordnung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Bei allen Risiken, die die Corona-Krise mit sich bringt, birgt sie für EU und NATO doch auch die Chance, neue Ideen zu entwickeln und neue Wege zu gehen für ein neues Erleben von Gemeinsamkeit, das zu einem neuen Bewusstsein darüber führen kann, was der Westen ist, wofür wir einstehen und uns einsetzen.

Dies gilt auch deshalb, da zu erwarten ist, dass unser liberales Modell im Zuge der zu beobachtenden globalen Machtverschiebungen künftig mit konkurrierenden Systemmodellen koexistieren muss. Es geht um nicht weniger als die Frage des Bestehens Europas im Spiel der großen Mächte, die die NATO und die EU, jede für sich und letztlich gemeinsam, unverzichtbar machen.

Die liberalen Ideale, für die EU und NATO stehen, sind noch immer machtvoll. Deren Attraktivität ist für Menschen auf der ganzen Welt weiterhin ungebrochen. In Hongkong, im Libanon und andernorts gehen Menschen auch für diese Freiheitsrechte auf die Straße. NATO und EU sind die Bollwerke, die diese Rechte verteidigen und für die Zukunft des „Westens“ stehen. Jetzt geht es darum, die Idee des Westens mit konkreten Taten lebendig zu machen.

Die NATO – unverzichtbar für Europa

Deutschland steht im 65. Jahr seiner NATO-Mitgliedschaft, und unser Bündnis ist heute so wichtig wie damals, auch wenn sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten mehrfach grundlegend gewandelt haben. Die Corona-Pandemie ist nur ein Beispiel für die Wucht und die Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen, auf die wir uns künftig einstellen müssen.

Die Allianz hat immer wieder ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, sich den jeweiligen aktuellen Herausforderungen anzupassen und so den Schutz und die Sicherheit ihrer Mitglieder zu gewährleisten. Es war das Bündnis, das ein einiges und freies Europa ermöglichte, das von unschätzbarem geostrategischem, aber auch ökonomischem Wert ist.

Damit das so bleibt, müssen alle Mitgliedstaaten der NATO angemessene Fähigkeiten und Ressourcen bereitstellen; vereinbarte Planungsziele müssen eingehalten werden. Das ist die unabdingbare Voraussetzung, um die stolze Tradition von Freiheit und Sicherheit fortzusetzen und den nächsten Schritt zu tun: für ein noch widerstandsfähigeres, resilienteres Bündnis. Der NATO zur Seite steht die EU, für ein Europa, das im umfassenden Sinne widerstandsfähig ist gegen kommende Krisen und Schocks.

Mehr denn je gilt deshalb der sogenannte Münchner Konsens, der MSC 2014, den wir in den Worten von Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer jetzt um einen „Münchner Konsens des Handelns“ ergänzen müssen. Deutschland kommt dabei aufgrund seiner Größe, Kraft und geografischen Lage eine besondere Mitverantwortung zu, die in schwere Fahrwasser geratene liberale internationale Ordnung zu stabilisieren. Dies wird nur mit starken Organisationen und Institutionen gelingen – einer handlungsfähigen und solidarischen NATO und EU.

Das liegt im ureigenen deutschen Sicherheitsinteresse.



Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
 Direktorin, Leibniz-Institut
 Hessische Stiftung Friedens- und
 Konfliktforschung (HSFK)

Prof. Dr. Christopher Daase
 Direktor, Leibniz-Institut
 Hessische Stiftung Friedens- und
 Konfliktforschung (HSFK)



Nicht geliebt, aber notwendig: Die NATO zwischen kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit

Die NATO und die Friedensforschung

Um es vorsichtig auszudrücken: Die NATO war lange eine wenig geschätzte Organisation in der Friedensbewegung und der Friedens- und Konfliktforschung. Das kann kaum überraschen, wurde sie doch als Militärbündnis gegründet, das „dem Westen“ erlauben sollte, sich in einer Konfrontation mit dem Ostblock durchzusetzen. Für viele Kritiker_innen stand (und steht) die NATO für Abschreckung, nicht für Frieden; für eine Verhärtung der Fronten zwischen Ost und West, nicht für Entspannung; für die Zementierung der deutschen Spaltung, nicht für ihre Überwindung. Die NATO wurde als Teil des Sicherheitsproblems Europas, nicht aber als Teil zu dessen Lösung gesehen. Die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und die Stationierung von US-amerikanischen Streitkräften und Nuklearwaffen auf deutschem Boden galt vielen als Wegbereiter einer neuerlichen Militarisierung Deutschlands und als Auslöser neuer militärischer Konfrontationen auf europäischem Boden. Sie zogen entsprechend massive Proteste in Westdeutschland nach sich.

Auch wenn diese Debatten teils lange zurück in den 1970er und 1980er Jahren liegen, haben sie nichts von ihrer Aktualität verloren. Noch immer, und gegenwärtig wieder verstärkt, wird über die Rolle des Militärbündnisses für die europäische

Sicherheit diskutiert, wird um die Bedeutung von Nuklearwaffen und die nukleare Teilhabe gerungen und die Frage nach US-Truppenstationierungen in Deutschland gestellt. Nicht selten verfällt auch die Friedensforschung dann in einen Affekt, der allein der NATO die Schuld für die Verschärfung internationaler Spannungen gibt. Aufgrund ihrer Exklusivität würden Systeme kollektiver Verteidigung keinen Beitrag zur gemeinsamen internationalen Sicherheit leisten. Friedensfähig seien allein Systeme kollektiver Sicherheit wie die UNO und, ansatzweise, die OSZE.

Allerdings verkennen diese Charakterisierungen die friedenspolitischen Errungenschaften der NATO. Die NATO war nie ein reines Verteidigungsbündnis, das allein die militärische Abwehr äußerer Bedrohungen zum Ziel hatte. Sie war immer auch eine Sicherheitsgemeinschaft, die zwischen ihren Mitgliedern Frieden und Vertrauen stiftete, indem sie diese in eine kooperative Struktur einband und gemeinsame Werte und Normen stärkte, aber teils auch hervorbrachte. Das ist, wenn man so will, die idealistische Seite der NATO. Sie war zentral für die Wiedererlangung der Souveränität der Bundesrepublik wie auch die Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland, und bis heute und trotz aller Krisen, die diese Organisation durchlebt hat, ist sie der zentrale Pfeiler der transatlantischen Partnerschaft und der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Ein Grund dafür dürfte ihre große Wandlungsfähigkeit sein, die sich durch ihre Geschichte hindurch beobachten lässt. Ob ihr diese Wandlungsfähigkeit auch hilft, sich in einer Phase der erstarkenden Großmächtekonkurrenz zu behaupten, dürfte auch davon abhängen, wie sich das Verhältnis zwischen den NATO-Partnern, insbesondere zwischen der EU und den USA entwickelt.

Die Entwicklung der NATO Immer schon ein bisschen mehr als Verteidigung

Auch wenn die NATO formal als Verteidigungsbündnis zu charakterisieren ist, war sie doch von Beginn an immer ein bisschen mehr als das. Ablesen lässt sich das schon an ihrem schlanken Gründungsvertrag, dessen Präambel ebenso wie die ersten zwei Artikel kaum über Verteidigung, sondern vielmehr über die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung sowie generell zur Kooperation sprechen. Die

Präambel geht darüber hinaus, indem sie die Vertragsparteien an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bindet.

Natürlich darf dies nicht darüber hinweg täuschen, dass der Nordatlantikvertrag das Ziel hatte, ein – wenngleich zunächst lockeres – Militärbündnis zu errichten, das den USA helfen sollte, die europäische Verteidigungsfähigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg angesichts der sich verschärfenden Konfrontation mit der Sowjetunion wieder aufzubauen.

Dabei war die Organisation, die zunächst im Raum stand, eine europazentrierte, in der die Rolle der USA darin bestand, Anschubhilfe für die Europäer_innen zu leisten, ihnen aber weitgehende Autonomie ließ. Die militärische Zusammenarbeit fand in mehreren regionalen Planungsgruppen statt, von denen die USA nur in zwei mitarbeiteten. Nachdem die Pläne für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft, die EVG, in der französischen Nationalversammlung 1954 aber scheiterten und zugleich der Koreakrieg von US-amerikanischen Strateg_innen als Ankündigung einer militärischen Konfrontation in und über Europa bewertet wurde, veränderte sich die NATO deutlich.

Nun trat der Aspekt kollektiver Sicherheit in den Hintergrund und das kollektive Verteidigungsbündnis in den Vordergrund, das man gemeinhin heute mit der NATO verbindet: Sie entwickelte gemeinsame Verteidigungsstrategien, integrierte Kommandos und verknüpfte die US-amerikanische Verteidigung mit der europäischen. Sichtbarster Ausdruck davon war die Verabschiedung der „Massive Retaliation“-Nuklearstrategie, die darauf hinauslief, dass jeder Angriff auf einen europäischen NATO-Partner eine nukleare Antwort der USA und somit eine massive Konfrontation zwischen den Atommächten nach sich ziehen würde. Institutionell schlug sich dieser Organisationswandel darin nieder, dass die USA ihren Beistand nur im Gegenzug einer deutlicher hervorgehobenen Rolle in der NATO vollzogen: Von nun an war der NATO-Oberbefehlshaber automatisch in Personalunion auch der US-Oberbefehlshaber über die US-Truppen in Europa und ihm unterstanden im Konfliktfall alle alliierten Truppen.

Man mag unterschiedlicher Ansicht darüber sein, inwiefern die NATO das Ende des Kalten Krieges beschleunigt oder verlangsamt hat. Sicher ist aber, dass während des

Ost-West-Konflikte der Bündnisfall nie ausgerufen werden musste und die NATO als wichtige Sozialisationsinstanz zwischen den europäischen NATO-Mitgliedern fungierte. Dabei wurde nicht nur die Bundesrepublik Deutschland effektiv in den Westen integriert. Verhindert wurde auch, dass Konflikte zwischen anderen Mitgliedsländern, etwa zwischen Griechenland und der Türkei, eskalierten. Die NATO förderte so nicht nur die sicherheitspolitische Kooperation, sondern auch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihrem Bündnisgebiet.

Letzteres wurde nach dem Ende des Kalten Krieges noch bedeutsamer, als viele die Auflösung der NATO forderten, weil sich ihre Notwendigkeit erübrigt hätte. In dieser Phase wandelte sich die NATO erneut, ließ den Aspekt kollektiver Verteidigung in den Hintergrund treten und betonte die kollektive Sicherheit – auch mit Ländern des ehemaligen Ostblocks. Wesentliches Instrument dabei war die zunehmend breite Interpretation der ersten zwei Artikel des Nordatlantikvertrags, die ihr die Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten als Teil ihres Aufgabenportfolios zuwies. Dazu wurde sowohl die Stabilisierung der Transformationsgesellschaften in Ost- und Mitteleuropa gezählt wie nach heftigen Kontroversen auch die Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten außerhalb des Bündnisgebiets, wie etwa in Bosnien oder Afghanistan. Teil dieser Erweiterung war die Flexibilisierung der Handlungsstrukturen der NATO, die es kleineren Gruppen von NATO-Mitgliedern seither erlaubt, gemeinsam zu handeln, ohne dass alle Mitglieder davon betroffen wären. Dadurch war die NATO in der Lage, flexibel auf veränderte Bedrohungswahrnehmungen zu reagieren und zugleich den unterschiedlichen Bedrohungs- und Sicherheitseinschätzungen der Mitglieder gerecht zu werden.

Im neu geschaffenen Nordatlantischen Kooperationsrat wurden neben den Bündnismitgliedern auch alle Mitglieder des früheren Warschauer Paktes eingeladen, und mit der Partnerschaft für den Frieden von 1994 begann die NATO, einen Erweiterungsprozess einzuläuten, indem sie die Mitgliedschaft an zwei Kriterien band: die Bereitschaft zur Demokratisierung und die Fähigkeit, die Sicherheit der Allianz zu stärken. Bis 2009 stießen elf ehemalige Ostblockländer in den Kreis der NATO-Mitglieder. Allerdings sorgte die aktive Erweiterungspolitik der NATO für neue Spannungen mit Russland, das diese Politik nicht ganz ohne Grund als Einkreisung empfand. Insbesondere die Mitgliedsavancen an Georgien und die Ukraine verschärfen die Spannungen, die 2008 im russischen Georgienkrieg und 2014 mit der

russischen Annexion der Krim und der Destabilisierung der Ostukraine ihren Höhepunkt erreichten. Spätestens mit der Annexion der Krim ist die Idee eines Systems kooperativer Sicherheit in Europa, die vor allem im Zuge des KSZE/OSZE-Prozesses entstanden war und der sich die NATO zwischenzeitlich angenähert hatte, nachhaltig erschüttert.

Diese Spannungen haben zu einem erneuten Wandel, manche meinen: einer Rückbesinnung der NATO auf den Kern eines Verteidigungsbündnisses geführt. Auf den NATO-Gipfeln in Warschau und Wales einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein ganzes Bündel militärischer Maßnahmen zur Rückversicherung der östlichen Bündnispartner und zur Abschreckung Russlands, darunter die Verstärkung des Air Policing im Baltikum, der Ausbau maritimer Präsenz in der Ostsee, die Ausweitung von Manövern sowie Maßnahmen zur schnelleren Verlegbarkeit und zur Aufnahmefähigkeit von militärischem Gerät und Truppen. Ins Gewicht fällt insbesondere die Aufstellung einer besonders schnell einsatzbereiten „Speerspitze“ (Very High Readiness Joint Task Force) sowie die Stationierung je eines Bataillons auf Rotationsbasis in den baltischen Staaten und Polen. Selbst die Fähigkeit des Bündnisses, seine Mitglieder auf die Umsetzung des gemeinsamen Zieles einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben – unabhängig von der viel diskutierten Zwei-Prozent-Marke – zu verpflichten, scheint eher zu- als abzunehmen.

Kann sich die NATO noch einmal neu erfinden?

Trotz dieser teils positiven Entwicklungen sehen viele im 70. Jubiläumsjahr schon wieder eine Krise der NATO heraufziehen, die sich diesmal weniger an der veränderten externen Sicherheitslage als den internen Spannungen zwischen ihren Mitgliedern zu entzünden scheint: einerseits zwischen den USA auf der einen und den (west)europäischen Partnern auf der anderen Seite und andererseits zwischen der Türkei und den anderen NATO-Partnern.

Die Kohäsion der NATO-Mitglieder war nie besonders hoch, zu unterschiedlich waren die jeweiligen geostrategischen Bedingungen und Bedrohungsperzeptionen zwischen ihnen. Nichtsdestoweniger ist es der NATO immer wieder gelungen, über Formelkompromisse die gemeinsame Handlungsfähigkeit zu erhalten. Genau

diese Fähigkeit ist zuletzt aber geschwächt worden, weil sich zu viele Konflikte zu überlagern beginnen.

Einer dieser Konflikte ist der zunächst bilaterale Streit zwischen der Türkei und den USA, der aber auch die NATO in Mitleidenschaft zieht. Hintergrund ist die Entscheidung der Türkei, das russische Abwehraketensystem S-400 anzuschaffen, weil ihr nach eigener Aussage die USA verwehrten, das amerikanische Patriot-System zu erwerben. Die USA sehen darin ein Sicherheitsproblem, weil die Türkei gleichzeitig F35-Kampffjets der USA besitzt, sodass Russland die Chance erhielte, Daten über das F35-System zu erhalten. In der Konsequenz haben die USA die Ausbildung türkischer Piloten an der Maschine abgebrochen. Obwohl die NATO dies als bilateralen Konflikt behandelt, deutet sich hier ein größeres Zerwürfnis an. Das lässt sich auch daran ablesen, dass die Türkei die NATO mehrfach um Unterstützung in ihrem Feldzug in Syrien gebeten hat, den sie als Verteidigung des NATO-Bündnisgebietes gewertet sehen will, ohne dass die NATO dem bislang nachgekommen ist. Zu groß schätzen die anderen NATO-Staaten die Gefahr ein, aufgrund unbesonnener türkischer Regionalpolitik in eine Konfrontation mit Russland gezogen zu werden. Auch hier sind die USA allerdings Teil des Problems, weil erst durch den überraschenden Rückzug der US-Truppen aus der Grenzregion die Türkei die Möglichkeit hatte, ihren eigenen Feldzug zu starten. Diese Entscheidung der US-Administration hat zu erheblichen Irritationen unter den europäischen Alliierten geführt.

Die Äußerungen von US-Präsident Trump über die Obsoleszenz der NATO, die Infragestellung der Bündnisverpflichtung oder jüngst die Ankündigung des Abzugs von US-Truppen aus Deutschland tun ein Übriges, um die Kohäsion des Bündnisses zu erschüttern und neue Konflikte zwischen ost- und westeuropäischen NATO-Partnern zu schüren. Zwar bestanden auch vor der Amtsübernahme von Trump Spannungen zwischen den USA und den europäischen Staaten in der NATO, etwa mit Blick auf das Zwei-Prozent-Ziel, aber erst unter der Trump-Administration schlugen diese Spannungen voll durch, weil die verteidigungspolitischen Entscheidungen der USA immer offener ohne Rücksicht auf europäische Interessen und Bedenken getroffen werden.

Diese Krise könnte sich noch als verhängnisvoller für die NATO erweisen als alle externen Schocks und Dynamiken, die sie bereits überstanden hat. Denn wenn in einer hierarchisch geprägten Organisation wie der NATO das grundsätzliche Einverständnis zwischen Über- und Untergeordneten darüber verloren geht, dass die ungleiche Machtverteilung für beide einen Nutzen hat, geht ihre Grundlage verloren. Gewinnen die Untergeordneten den Eindruck, der Übergeordnete habe nur noch die eigenen Interessen im Blick, schwindet die Bereitschaft, Folge zu leisten. Gewinnt der Übergeordnete den Eindruck, die Untergeordneten würden sich nur aushalten lassen, schwindet seine Bereitschaft zu „führen“. Diese Problematik lässt sich auch in anderen ungleichen sicherheitspolitischen Institutionen, etwa dem nuklearen Nichtverbreitungsregime, beobachten, in dem gegenwärtig eine ähnliche Dynamik die Bereitschaft der Nicht-Nuklearwaffenstaaten schwächt, den exklusiven Besitzanspruch der Nuklearwaffenstaaten länger zu akzeptieren.

Eine weitere Destabilisierung der NATO wäre nicht im Interesse europäischer Sicherheit. Sie würde Schwäche gegenüber Russland signalisieren, das die Destabilisierung westlicher Demokratien und die Erweiterung seines Einflussgebietes betreibt; sie würde die Sicherheitslage der osteuropäischen Staaten verschärfen und die EU sicherheitspolitisch überfordern; sie würde die transatlantische Partnerschaft schwächen und den Einfluss Europas in der Welt reduzieren. Die NATO muss aber zurück zu einer starken gemeinsamen Position finden, die den Aspekt der gemeinsamen Verteidigung perspektivisch in der Idee kollektiver Sicherheit aufgehen lässt. Denn immer dann, wenn Realismus und Idealismus sich die Waage hielten, wenn Sicherheit und Frieden gleichermaßen im Blick blieben, war die NATO besonders erfolgreich.



Hans-Joachim Schaprian
Oberst a.D., Vorsitzender des Arbeitskreises
Sicherheit und Bundeswehr der NRWSPD

Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion mit gemeinsamen Streitkräften?

Das Ende des Ost-West-Konflikts mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Wiedervereinigung Deutschlands vor 29 Jahren war eine welthistorische Zäsur. Kriege schienen künftig nicht mehr denkbar. Der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama verkündete das Ende der Geschichte, weil er von der weltweiten Durchsetzung rechtsstaatlicher Demokratie überzeugt war und davon, dass antagonistische Konflikte der Vergangenheit angehören. Wie er glaubten viele Menschen 1989, dass sich die Staats- und Gesellschaftsordnung des Westens weltweit durchgesetzt habe. Heute wissen wir: Das war ein großer Irrtum! Die Golfkriege, die jugoslawischen Zerfallskriege, der Krieg in Afghanistan, der Terrorangriff auf das World Trade Center in New York oder die Bürgerkriege in Afrika machten deutlich, dass wir von einem Weltfrieden, dem Ziel der UNO, weit entfernt sind. Wie also ist die Situation heute?

Fraglos stehen Europa und Deutschland gegenwärtig vor großen Problemen und Herausforderungen sowohl auf dem Gebiet der Friedens- wie auch der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In unserer Nachbarschaft vollziehen sich dramatische Umbrüche mit einer Vielzahl von Krisen, Konflikten, Kriegen und terroristischen Anschlägen, die unser gesamtes politisches System vor neue Herausforderungen stellen. Die Politik muss Antworten auf Herausforderungen und Bedrohungen fin-

den, die jenseits von Staatlichkeit und geografischer Nähe direkte Auswirkungen für unsere Sicherheit haben. Die Folgen des Klimawandels, die zunehmende Migration, Pandemien, Wassermangel und die Ressourcenverknappung werfen auch für die Menschen in Europa grundsätzliche Fragen auf. Mit der hybriden Kriegsführung und den Angriffen im Cyberraum treten darüber hinaus weitere große Herausforderungen für die Sicherheitspolitik auf. Der Spannungsbogen all dieser Herausforderungen ist so weitreichend, dass kein Staat in Europa ihnen heute alleine begegnen kann.

Die Bundesregierung hat 2016 im Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr herausgestellt, dass die Mitgliedschaft in der NATO Garant deutscher und europäischer Sicherheit ist. Mit dem Ziel euro-atlantischer Sicherheit bindet die NATO neben den europäischen Bündnispartnern die USA, Kanada, Großbritannien, Norwegen und die Türkei ein und bietet militärisch die Basis für den gemeinsamen Schutz und die kollektive Verteidigung. Herausgestellt wird, dass die konventionellen und nuklearen Beiträge der USA für eine glaubwürdige Abschreckung und für die militärische Verteidigung Europas unverzichtbar sind. Heute steht die NATO aber externen und internen Herausforderungen gegenüber, u. a. durch Spannungen unter den Mitgliedern und eine mangelhafte Ausstattung europäischer Partner. Im Mittelpunkt dieses Beitrags soll die Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO mit der Realisierung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion stehen.

Entwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Idee, eine Europäische Verteidigungsunion mit gemeinsamen Streitkräften aufzubauen, stand schon nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Agenda. Auf Initiative des französischen Ministerpräsidenten René Pleven im Jahre 1950 sollte eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft gegründet werden. Obwohl die Planungen hierzu schon weit fortgeschritten waren, scheiterte die Ratifizierung des Vertrages im französischen Parlament. Doch die Vorstellung von europäischen Streitkräften lebte weiter und fand seither Eingang in viele Parteiprogramme. So wurde im Grundsatzprogramm der SPD (Hamburger Programm) von 2007 das Ziel formuliert, dass die Armeen der Mitgliedstaaten enger zusammenwachsen müssen: „Langfris-

tig wollen wir eine europäische Armee, deren Einsatz parlamentarisch legitimiert werden muss.“ Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschlossen. Sie sollte die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik regeln. Mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 sollte die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu einem zentralen Element für die stärkere Integration der EU werden. Doch die GSVP stagnierte lange im Schatten der Finanz- und Schuldenkrise. Reformen zielten vor 2014 ganz überwiegend auf einen Abbau von Fähigkeiten. Personal wurde reduziert, die Wehrpflicht vielerorts abgeschafft und Material nicht mehr erneuert. Das Augenmerk lag in den meisten europäischen Mitgliedstaaten hauptsächlich auf einer Begrenzung der Kosten und auf dem Erhalt eines militärischen Mindeststandards, wie er für eine begrenzte Beteiligung an multinationalen Einsätzen notwendig erschien.

Klar ist: Unverändert gilt, dass bei internationalen Konflikten und Kriegsgefahr das Primat von Politik und Diplomatie oberste Priorität hat. Das bedeutet vor allem Krisenprävention, Konfliktmanagement, Abbau von Spannungen, Gewaltverzicht, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Doch inzwischen wurde auch wieder erkannt, dass Streitkräfte weiterhin ein wichtiges Instrument der Sicherheitspolitik sind.

Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion

Seit 2014 rückte die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa wieder in den Mittelpunkt. Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU sowie die Unberechenbarkeit des US-amerikanischen Präsidenten Trump, aber auch die Infragestellung der europäischen Sicherheitsordnung durch Russland in der Ukraine sind Hauptmotive für die EU, die sicherheitspolitischen Aktivitäten zu verstärken. Regierungen, Parlamente, aber insbesondere die Menschen in Europa erkennen, dass wir in der EU unsere Kräfte auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bündeln müssen. Ohne einen starken sicherheits- und verteidigungspolitischen Arm kann die Union ihren eigenen Anspruch, Friedensmacht zu sein, nicht mehr erfüllen.

Im Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr ist als Fernziel „eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungsunion“ mit einer gemeinsamen europäischen Armee aufgenommen. Anstelle einer nationalen Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll über die verstärkte Zusammenarbeit eine Integration der Instrumente der Verteidigungspolitik und die Europäische Verteidigungsunion als Ziel angestrebt werden.

Dass mehr Zusammenarbeit notwendig ist, stützt die Europäische Kommission 2017 mit beeindruckenden Zahlen. Nur 30 Waffensystemen in den USA stehen 178 vergleichbare in Europa gegenüber. Zur logistischen Unterstützung dieser Vielzahl von Systemen sind erhebliche Ressourcen erforderlich. Laut Kommission kann durch europäische Kooperation in der Entwicklung und Beschaffung ein Einsparpotenzial von 30 Prozent realisiert werden.

Die Weiterentwicklung der GSVP hin zu einer Verteidigungsunion mit dem Fernziel gemeinsamer europäischer Streitkräfte hat seit 2016 Fahrt aufgenommen. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, hat im Juli 2016 den europäischen Staats- und Regierungschefs/-chefinnen ihr Konzept einer globalen Strategie für die Sicherheits- und Außenpolitik der EU vorgestellt. Dieses war Grundlage für eine Intensivierung der Zusammenarbeit und legt u. a. mit den folgenden Maßnahmen einen Grundstein für die Schaffung einer Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitsunion:

- Im November 2017 haben 25 Mitgliedstaaten mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (nach dem Englischen Permanent Structured Cooperation – PESCO) eine vertiefte Kooperation beschlossen. Mit diesem Instrument ist es einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlaubt, im Bereich Ausbildung, Fähigkeiten und Einsatz gemeinsame Vorhaben voranzutreiben. Zwischenzeitlich sind 34 Projekte ausgewählt, um gemeinsame europäische Fähigkeitslücken zu schließen.
- Eingerichtet wurde ein Europäischer Verteidigungsfonds (EVF). Zum ersten Mal gibt es europäisches Geld für gemeinsame Erforschung, Milliarden Euro im EVF bis zum Jahr 2027. Damit wird ein Anreiz geschaffen, die nächste Generation der Systeme, sei es im Cyberbereich oder in der unbemannten Luftfahrt, ge-

meinsam zu entwickeln, zu beschaffen und zu betreiben. Dadurch soll auch eine wettbewerbsfähige, innovative wehrtechnische Industrie in Europa gefördert werden.

- Zur Koordinierung und besseren Abstimmung der Verteidigungsplanungen der Mitgliedstaaten wurde 2017 der CARD-Prozess eingeführt (Coordinated Annual Review of Defence – CARD). Hiermit wurde im Herbst 2019 erstmals eine gemeinsame Übersicht über Verteidigungsausgaben implementiert, wurden Fähigkeitslücken aufgezeigt und den europäischen Staaten so eine transparente und auf die Fähigkeiten der Partner abgestimmte Planung ermöglicht. Um unnötige Dopplungen zu vermeiden, wird dies mit den Planungen der NATO abgestimmt und damit sichergestellt, dass die Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden.
- Die EU baute erfolgreich zivile Fähigkeiten zum Krisenmanagement durch die Bereitstellung von Polizist_innen, Richter_innen, Staatsanwält_innen sowie Fachleuten für den Aufbau einer Zivilverwaltung und den Katastrophenschutz auf. Die Fähigkeit, zivile und militärische Elemente in den Einsätzen miteinander zu verknüpfen, wurde zu einem Markenzeichen der EU. Die EU kann als sicherheitspolitischer Akteur durch 35 unter ihrer Führung durchgeführte zivile und militärische Missionen auf Erfolge verweisen.
- Im Juni 2017 beschloss der Rat die Einrichtung eines militärischen Planungs- und Führungsstabes (MPCC), der in der EU künftig den Befehl über die militärische Ausbildung für EU-Missionen führt.
- Als eine Lehre aus der „Flüchtlingskrise“ soll der Schutz der Außengrenzen der EU deutlich verbessert werden. Geplant ist, bei der Grenz- und Geflüchtetenagentur Frontex die Zahl der europäischen Grenzschutzbeamt_innen bis zum Jahr 2025 von heute 1.200 auf 10.000 Grenzschrützer_innen zu erhöhen.

In den vergangenen Jahren habe viele der Mitgliedstaaten ihre Verteidigungsetats deutlich erhöht. Angestrebt wird eine strategische Autonomie.

Aktuelle Probleme auf dem Weg zu europäischen Streitkräften

Unter europäischen Streitkräften werden Streitkräfte verstanden, die über eine gemeinsame Führungsphilosophie, eine einheitliche Ausbildung, Wehrstruktur und Ausrüstung verfügen und unter dem Kommando der EU stehen. Doch der kurzfristigen Schaffung von gemeinsamen europäischen Streitkräften steht eine Vielzahl von Problemen entgegen, von denen ich einige kurz erwähnen möchte.

- Dazu zählen unterschiedliche militärische Kulturen, Führungsphilosophien, soziale Standards sowie unterschiedliche Rechtsgrundlagen in den nationalen Streitkräften.
- Es besteht die Gefahr bzw. die Gefahr wird gesehen, durch den Verzicht auf militärische Teilfähigkeiten in die Abhängigkeit anderer Staaten zu geraten, denen man aus unterschiedlichen Gründen eine gesicherte Leistungserbringung nicht zutraut bzw. befürchtet, dass sie ein eigenes autarkes Handeln verhindern.
- Es bestehen unterschiedliche verfassungsrechtliche Regelungen über den Einsatz von Streitkräften, zum Beispiel der Parlamentsvorbehalt in Deutschland.
- Innerhalb der EU gibt es über die zentralen Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch keine Einigkeit.
- Die Finanzierung gemeinsamer europäischer Streitkräfte ist ebenfalls unklar.

Voraussetzung für die Lösung dieser Problemfelder ist, dass wir schrittweise unsere Außen- und Sicherheitspolitik in die Gemeinschaft überführen. Deshalb müssen wir uns schon heute zu dem Fernziel gemeinsamer europäischer Streitkräfte bekennen und prüfen, was wir schon heute gemeinsam realisieren können.

Kooperation und Integration europäischer Streitkräfte

Die Integration und Kooperation der europäischen Streitkräfte hat längst begonnen. Von großer Bedeutung für die erfolgreiche Kooperation war die Zusammenarbeit der vielen Nationen, die sich im Rahmen von ISAF und jetzt in Afghanistan engagiert haben. In den vergangenen Jahren hat es viele gute Beispiele für eine engere Zusammenarbeit der EU-Partner, zum Teil auch innerhalb der NATO, gegeben (Luftraumüberwachung der baltischen Staaten, das gemeinsame Lufttransportkommando, AWACS-Flotte, die deutsch-französische Brigade, das deutsch-niederländische Korps, Integration der niederländischen Luftlandebrigade in die deutsche Division Schnelle Kräfte). Insgesamt gibt es mehr als 100 multinationale Kooperationen im Verteidigungsbereich. Ziel ist es, die Fähigkeiten der nationalen Armeen Schritt für Schritt aufeinander abzustimmen. Es geht um die Schaffung von Inseln funktionierender Kooperationen, die immer größer werden, um in ferner Zukunft zu einer europäischen Armee zusammenzuwachsen. Doch obwohl nach letzten Studienergebnissen des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr aus dem Oktober 2019 insgesamt 63 Prozent der Bundesbürger_innen eine Verteidigungszusammenarbeit im Rahmen der EU und 44 Prozent sich dauerhaft europäisch organisierte Streitkräfte wünschen, kommt die militärische Zusammenarbeit der 27 Staaten trotz erster Erfolge nur sehr schleppend voran.

Vorschläge für das weitere Vorgehen

Der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Sicherheit und Verteidigung der SPD-Bundestagsfraktion, Fritz Felgentreu, hat vor einigen Monaten nun vorgeschlagen, dass die EU eigene Streitkräfte aufstellen sollte, nicht anstelle, sondern parallel zu den nationalen Truppen, z. B. der Bundeswehr. Nach dem Vorbild der EU-Grenzschutzagentur Frontex, die vom EU-Parlament für den Aufbau einer 10.000 Mann starken, stehenden Agentur mandatiert ist, sollen Streitkräfte, zunächst in Brigadestärke, von der Kommission aufgebaut werden, die mit der Fähigkeit zu schneller Krisenintervention ausgestattet werden. Die Verfügungsgewalt über die Soldat_innen hätte ein_e neu zu schaffende_r Verteidigungskommissar_in, die parlamentarische Kontrolle soll durch einen EU-Parlamentsausschuss wahrgenommen werden. Für die Dienstposten bewerben könnten sich alle EU-Bürger_innen. Die Aufstellung von

Streitkräften für die EU stellt keinen Eingriff in die Souveränität einzelner EU-Mitglieder dar, die Handlungsfähigkeit der EU wird erhöht und neue Impulse für eine engere Zusammenarbeit werden ausgelöst. Natürlich sind noch sehr viele Fragen vor der Realisierung dieses Vorschlages zu klären.

Deshalb schlägt MdB Felgentreu die Einrichtung eines Expertenrates vor, der die Fragen zur Umsetzung, der Finanzierung, Ausbildung, Inneren Führung, Ausrüstung und rechtlichen Verankerung klären sollte.

Bewertung und Ausblick

Die eingeleiteten Maßnahmen der EU zum Aufbau der Sicherheits- und Verteidigungsunion werden auch zu einer Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO führen. Allerdings bleibt mittelfristig die NATO für die Sicherheit Europas unverzichtbar. Europa braucht einen intensiven strategischen Dialog über Interessen, Ziele und Mittel. Geklärt werden muss, was die EU sicherheitspolitisch leisten kann und was sie leisten soll. Hierbei müssen zivile, militärische, diplomatische, wirtschaftliche und finanzielle Politikfelder einen gemeinsamen zukunftsfähigen Rahmen bilden. Doch unverändert gilt, Entscheidungen in der EU auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bedürfen aufgrund unterschiedlicher Interessen einer intensiven Abstimmung. Zu klären ist, unter welchen Bedingungen und in welchen Fällen es qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf diesem Politikfeld geben kann. Schließlich muss auch geklärt werden, wie das Europäische Parlament bei Entscheidungen eingebunden wird. Das erklärte Ziel gemeinsamer europäischer Streitkräfte wird wegen der Vorbehalte einiger Mitglieder der Union sicher nur sehr langfristig erreichbar sein. Um insbesondere die Akzeptanz der osteuropäischen Mitglieder zu gewinnen, muss sichergestellt werden, dass eine Europäische Verteidigungsunion nicht in Konkurrenz zur NATO stehen wird, sondern eine Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO und damit ein zentrales Element des transatlantischen „burden sharing“ darstellt. Umso wichtiger ist es deshalb auch, diese wichtigen Themen in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen Diskussion über die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion zu stellen.



Oberstleutnant André Wüstner
 Bundesvorsitzender des Deutschen
 BundeswehrVerbands (DBwV)

Die Bedeutung der NATO für unsere Sicherheit

Verteidigungsfähigkeit als Grundlage für eine glaubwürdige Außenpolitik

Mehr als 70 Jahre nach ihrer Gründung steckt die NATO politisch in einer tiefen Krise. Das ist für ein solch bewährtes Verteidigungsbündnis einigermaßen bemerkenswert, schließlich spannt sich um Europa gegenwärtig ein gewaltiger Krisenbogen. Der Nahe Osten und Nordafrika waren im vergangenen Jahr gemäß „Konfliktbarometer“ des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung die Regionen mit den meisten vollwertigen Kriegen. Acht von weltweit gezählten 15 Kriegen tobten in diesen Gegenden. Der für die NATO besonders prägende, von den Wissenschaftler_innen wiederum „nur“ als „limited war“ klassifizierte Ukraine-Konflikt fällt noch nicht einmal in diese Auflistung.¹ Dabei ist auch hier keine Entspannung abzusehen. Zwischen dem 24.2.2020 und 8.3.2020 stellte die Special Monitoring Mission to Ukraine der OSCE rund 9.200 Waffenstillstandsverletzungen fest. Dabei wurden auch rund 800 Explosionen registriert.²

1 Vgl. Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung 2019: 28. Konfliktbarometer, Heidelberg, <https://hiik.de/tag/coba2019/> (23.3.2020).

2 Vgl. OSCE 2020: Status Report der OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, 9.3.2020, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/448507?download=true> (23.3.2020).

Für die direkten Beziehungen zu Russland gilt das Gleiche. Aufgrund der Entwicklung und Dislozierung des 9M729-Systems beschuldigte im Dezember 2018 die NATO Russland offiziell des Bruchs des INF-Vertrags und verlangte die Rückkehr zur Vertragstreue. Nach jahrelangen Verhandlungen ohne Erfolg ließ der Kreml im August 2019 schließlich auch diese letzte Chance zur Entspannung verstreichen.³ Damit besitzt Russland die überlegene Fähigkeit der Eskalationsdominanz, wohingegen Europa – wie im Kalten Krieg – eine Abkopplung vom strategischen Schutzschirm der USA fürchten muss.

Im gleichen Monat geschah am helllichten Tag der Mord an dem tschetschenischen Flüchtling aus Georgien Selimkhan Khangoshvili im Berliner Tiergarten. Der mutmaßliche Täter, Vadim S., war nach einer Warnung des BND vor einem Vertuschungsmord sogar in ein anderes Gefängnis verlegt worden.⁴ Die Indizien sprechen im sogenannten Tiergarten-Mord für eine Tat im Auftrag des russischen Staates.⁵ Und wie bereits in der Flüchtlingskrise nutzt Russland die Corona-Krise gezielt für eine Desinformationskampagne gegen Europa – in einer Reihe mit rechten Populist_innen.⁶

Auch die Bedrohung, die vonseiten des Iran ausgeht, darf nicht vergessen werden. Einerseits sei hier der destabilisierende Einsatz der Al-Quds-Brigade und von Proxy-Milizen wie der Hisbollah in für uns wichtigen Staaten wie Syrien, dem Irak oder

- 3 NATO 2018: Statement on the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Issued by the NATO Foreign Ministers, 4.12.2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_161122.htm (23.3.2020); NATO 2019: Statement by the North Atlantic Council on the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, 2.8.2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_168164.htm (23.3.2020).
- 4 Vgl. Götschenberg, Michael 2019: Tiergarten-Mord: BND befürchtet Tötung des Täters, in: Tagesschau Online, 6.12.2019, <https://www.tagesschau.de/investigativ/rbb/tiergarten-mord-verdaechtiger-101.html> (23.3.2020).
- 5 Grozev, Christo; Lehberger, Roman; Schmid, Fidelius 2020: Tiergarten-Mord: Russischer Geheimdienst spielte offenbar zentrale Rolle bei Erschießung, in: Spiegel Online, 17.2.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/russischer-geheimdienst-spielte-offenbar-zentrale-rolle-bei-erschuessung-a-9d54908f-8b04-46e8-bf21-261a0874f3e3> (23.3.2020)
- 6 Nabert, Alexander; Naumann, Annelie 2020: Wie der Kreml und rechte Populisten jetzt Fehlinformationen streuen, in: Welt Online, 19.3.2020, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus206649501/Corona-Krise-Wie-der-Kreml-und-rechte-Populisten-jetzt-Fehlinformationen-streuen.html> (23.3.2020); Jansen, Frank; von Salzen, Claudia 2020: Eine Kampagne, um Panik zu verbreiten: Die EU wirft dem Kreml gezielte Desinformation in der Coronakrise vor – Ziel sei es, Europa von innen zu zersetzen, in: Der Tagesspiegel, 23.3.2020.

dem Libanon genannt, und andererseits muss auf das enormes Bedrohungspotenzial des Atomwaffen- und Raketenprogramms verwiesen werden. Letzteres ist bekanntlich in der Wiener Nuklearvereinbarung mit Iran (JCPoA) nicht geregelt, sodass es nur eine Frage der Zeit ist, bis auch Deutschland in Reichweite iranischer Cruise-Missiles liegt. Technisch ist der Iran bereits in der Lage, Teile Polens und Italiens mit seinen ballistischen Raketen zu erreichen, von den NATO-Verbündeten Türkei und Griechenland ganz zu schweigen.⁷

Fehlte dem Bündnis nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem viel zitierten „Ende der Geschichte“ noch eine Aufgabe, ist diese Zeit inzwischen lange vorbei. Auf Out-of-Area-Einsätze, die Diskussion um eine Responsibility to Protect, die NATO-Osterweiterung und den War on Terror folgte nach der Besetzung der Krim durch Russland der NATO-Gipfel in Wales 2014 und die „stärkere Akzentuierung von Landes- und Bündnisverteidigung einschließlich der Abschreckung – insbesondere an der Peripherie der Allianz“, wie es im Weißbuch 2016 heißt.

Obwohl die NATO also so dringend gebraucht wird wie seit dem Kalten Krieg nicht mehr, ist das Bündnis aus dem Tritt geraten. Dafür steht symptomatisch die brachiale Aussage des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron im britischen *Economist*, wir würden derzeit den „Hirntot“ der NATO erleben.⁸ Macron bezog sich insbesondere auf die fehlende Koordinierung auf strategischer Ebene und die unabgestimmte türkische Offensive in Nordsyrien. Den „Körper“, also das Militär mit Bezug zur Landes- und Bündnisverteidigung, hat der französische Staatspräsident explizit von seiner Kritik ausgenommen.

Er kann daher als Kronzeuge für den Befund herangezogen werden, dass das politische Zusammenspiel der Mitgliedstaaten kriselt, wohingegen die militärische Struktur der NATO intakt ist. Während die Kooperation auf militärischer Ebene im Rahmen der Beschlusslage also funktioniert, gelingt es den NATO-Verbündeten nicht, in essenziellen Fragen eine einheitliche Position zu finden. Die folgenden drei Beispiele geben Einblick in diese Krise.

7 Vgl. Center for Strategic and International Studies 2020: Missiles of Iran, <https://missilethreat.csis.org/country/iran/> (23.3.2020).

8 Vgl. The Economist 2019: Emmanuel Macron in His Own Words (English), 21.10.2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english> (23.3.2020).

Die USA als pazifische Nation

Die USA „may have been started as a series of ports and cities along the Atlantic, but for generations we also have been a nation of the Pacific“, erklärte US-Präsident Obama pathetisch in einer außenpolitischen Grundsatzrede 2009 in Tokio.⁹ Auch wenn er im weiteren Verlauf der Rede betonte, die USA wollten China nicht einhegen („contain“), zeigen seine Ausführungen die seitdem viel beschriebene Neufokussierung der amerikanischen Sicherheitspolitik auf China. Bekanntermaßen ist der Wettstreit unter Präsident Trump noch rauer geworden. Bislang jedoch verweigern die europäischen NATO-Staaten – und vor allem Deutschland – eine echte Diskussion über die strategischen Implikationen dieser Entwicklung.

Unterdessen spricht sich nur eine knappe Mehrheit der Amerikaner_innen (56 Prozent) für den Verbleib ihres Landes in der Allianz aus.¹⁰ Das sollte uns Deutschen zu denken geben, allen Bekenntnissen zum Bündnis aus dem Kongress und dem Senat zum Trotz. „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“, ist die wohl berühmteste Aussage der Bundeskanzlerin in diesem Zusammenhang. Aber was folgt daraus? Was tun wir, wenn die USA, die den überwältigenden Teil der militärischen Fähigkeiten stellen, die NATO verlassen und die Allianz zerbricht? Sind wir auf dieses schlechteste aller Szenarien vorbereitet? Was würde ein solcher Schritt für unsere Sicherheit bedeuten? Diese Fragen muss die Politik endlich beantworten.

Deutsche Militärpräsenz im indopazifischen Raum als klares Zeichen der Solidarität mit unseren Partnern, wie von Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer in ihrer Rede an der Universität der Bundeswehr in München vorgeschlagen,¹¹ dürfte jedenfalls hinsichtlich der Einsatzbereitschaftslage der Bundeswehr eher als symbolischer Akt gewertet werden. Die eigentliche Frage, ob Europa willens wäre,

9 Financial Times 2009: Barack Obama's Speech in Tokyo, 14.11.2009, <https://www.ft.com/content/9e985a46-d0c2-11de-af9c-00144feabdc0> (24.3.2020).

10 NATO 2020: The [NATO] Secretary General's Annual Report, Brüssel, S. 23.

11 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2019: Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, 7.9.2019, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670> (23.3.2020).

den USA in einem Konflikt mit China im Rahmen von Artikel 5 beizustehen, wird hierzulande indes nicht ernsthaft aufgeworfen.

Für eine „strategische Autonomie“, wie sie Frankreichs Präsident derweil vorgeschlagen hat,¹² würde selbst ein Verteidigungshaushalt in Höhe von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht genügen. „Die Europäische Union kann Europa nicht verteidigen, schon gar nicht, wenn mit Großbritannien das EU-Land mit dem größten Verteidigungsbudget austritt.“¹³ Dieser Bewertung von NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg ist nichts hinzuzufügen.

Entpolitisierung sicherheitspolitischer Herausforderungen

„Huawei and other Chinese state-backed tech companies are Trojan horses for Chinese intelligence“, warnte US-Außenminister Michael Pompeo auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2020 ebenso klar wie öffentlich.¹⁴ Während die USA wirtschaftliche Vorgänge politisch aufladen, geht Deutschland beispielsweise beim 5G-Ausbau den entgegengesetzten Weg. „In essence, the German government has given the BSI and BNetzAG, two technical agencies, decision-making power over a complex, multi-layered issue that is not merely technical. The German approach reflects China’s own view“, kritisieren Kaan Sahin und Didi Kirsten Tatlow von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.¹⁵ Selbst eine „smoking gun“ führte nicht dazu, dass z. B. Huawei vom 5G-Netzaufbau ausgeschlossen wurde.¹⁶ Die Bundesregierung blieb bei ihrem Ansatz, „erhöhte Sicherheitsanforderungen an

12 Vgl. Ambassade de France 2017: Staatspräsident Macron: Initiative für Europa, 26.9.2017, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut> (23.3.2020).

13 Interview mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg, in: Süddeutsche Zeitung Online, 8.11.2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-stoltenberg-interview-1.4673406> (23.3.2020).

14 U.S. Department of State: The West is Winning, 15.2.2020, <https://www.state.gov/the-west-is-winning/> (23.3.2020).

15 Sahin, Kaan; Tatlow, Didi Kirsten 2019: Berlin’s Preliminary 5G Decision: Limiting Damage and Learning Lessons, DGAP Policy Brief No. 3, S. 2.

16 Vgl. Koch, Moritz 2020: „Smoking gun“: Streit um Beweise gegen Huawei, in: Handelsblatt Online, 29.1.2020, [uhttps://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/5g-debatte-smoking-gun-streit-um-beweise-gegen-huawei/25484764.html](https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/5g-debatte-smoking-gun-streit-um-beweise-gegen-huawei/25484764.html) (23.3.2020).

die Bewerber zu stellen, anstatt a priori bestimmte Bewerber oder bestimmte Akteure auszuschließen“¹⁷. Damit ignoriert sie nicht zuletzt den Ratschlag „ihres“ Auslandsnachrichtendienstes. BND-Präsident Bruno Kahl hat in seltener Offenheit vor dem Parlamentarischen Kontrollgremium des Deutschen Bundestags erklärt, dass es aufgrund der fehlenden Möglichkeit, die gelieferten Komponenten zum 5G-Ausbau sicherheitstechnisch überprüfen zu können, darauf ankomme, ob den Lieferanten vertraut werden könnte. „Dieses Vertrauen ist einem Staatskonzern, der in doch sehr großer Abhängigkeit von der Kommunistischen Partei und dem Sicherheitsapparat des Landes ist, nicht entgegenzubringen.“¹⁸

Die Zurückhaltung der Bundesregierung ist letztlich unverständlich und inkonsequent. Zum einen weil Deutschland ein datenschutzbewusstes Land ist: 73 Prozent der Bundesbürger_innen sehen ihr Land durch Hackerangriffe bedroht.¹⁹ Zugleich informiert der Bundesdatenschutzbeauftragte selbstverständlich auf seiner Homepage über die Möglichkeit, ein Auskunftersuchen an den Bundesnachrichtendienst zu stellen. Zum anderen weil sich Bundesregierung und Bundestag der Gefahr durch einen Verlust des technologischen Vorsprungs bewusst sind: Um den „Ausverkauf“ kritischer Infrastruktur und Unternehmen zu verhindern, hat die Große Koalition quod erat demonstrandum das Außenwirtschaftsrecht signifikant – auch gegen Kritik aus der Wirtschaft – verschärft.

Ein weiteres Beispiel für diese „Entpolitisierung“ ist der kontrovers diskutierte Weiterbau von Nord Stream 2. Deutlich wurde dies beim Besuch von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Moskau Mitte Januar 2020. Sie kritisierte die amerikanischen Sanktionen und erklärte weiter: „Deshalb unterstützen wir dieses Projekt

17 Die Bundesregierung 2020: Regierungspressekonferenz vom 29. Januar 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-29-januar-2020-1716876> (23.3.2020).

18 Deutscher Bundestag 2019: Öffentliche Anhörung des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) des Deutschen Bundestages vom 29. Oktober 2019, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw44-pa-parlamentarische-kontrollgremium-660350> (23.3.2020), 1:54 h ff.

19 Vgl. Petersen, Thomas 2019: Halbherzige Verteidigungsbereitschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.12.2019, S. 8.

auch weiterhin so wie vorher. Im Kern ist es aber natürlich ein wirtschaftliches Projekt.“²⁰ Tatsächlich ist der politische Flurschaden insbesondere in Ostmitteleuropa sehr groß. Die Bundesregierung „hat es geschafft, dass es einsamer wird um Deutschland. Allein durch den Bau eines Gasrohrs von Russland nach Deutschland“, kommentierte „Die Zeit“.²¹

Es ist kein gutes Signal, dass Deutschland, das beharrlich erklärt, mehr internationale Verantwortung übernehmen zu wollen, dem geopolitischen Ansinnen Russlands, die Ukraine als Transitland zu umgehen, nicht entschieden entgegentrat, sondern sich 2015 – nach der Krim-Annexion – zum willfährigen Helfer machte, als der Ausbau einer zweiten Gasleitung seinen Anfang nahm.

Die unnötige Verklärung des Multilateralismus

Deutschland hat sich wiederholt aus gutem Grund und mit deutlichen Gesten zum Multilateralismus bekannt. Zusammen mit Frankreich hat es unter anderem die Allianz für den Multilateralismus ins Leben gerufen. Aber auch hinsichtlich „harter“ Themen vertraut Berlin auf diesen Politikansatz: Vor dem Hintergrund des amerikanischen Rückzugs vom JCPoA und dem Scheitern des INF-Vertrags durch die russische Vertragsverletzung setzt sich Deutschland beispielsweise im Rahmen mit 15 weiteren Staaten für die Stärkung des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) ein.

In diesem Kontext wird im öffentlichen Diskurs gern der Eindruck erweckt, dass der Einsatz für eine regelbasierte Weltordnung rein zivil betrieben würde und konträr zu einer von nationalstaatlichen Egoismen getragenen „Machtpolitik“ stünde. Hier sollten wir mehr Mut zur Ehrlichkeit haben und unsere Außen- und Sicherheitspolitik transparenter erklären, um eine höhere Legitimation zu erlangen.

20 Die Bundeskanzlerin 2020: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Wladimir Putin vom 11. Januar 2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-von-russland-wladimir-putin-1711802> (23.3.2020).

21 Thumann, Michael 2019: Bloß keine Absprachen, in: Die Zeit Online, 26.12.2019, <https://www.zeit.de/2020/01/nord-stream-2-ostsee-pipeline-europa-energiepolitik> (24.3.2020).

Deutschlands Engagement für die Gültigkeit des Völkerrechts zum Beispiel im Falle der Krim-Annexion wird von der gegnerischen Seite als Machtpolitik interpretiert, weil sie genau das ist, jedoch im positiven Sinne. Im europäischen und transatlantischen Verbund stemmt sich die Bundesrepublik mit Sanktionen gegen die russischen Ambitionen, Errungenschaften wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker mitten in Europa militärisch zurückzudrehen. Auch die Enhanced Forward Presence der NATO hat eine sehr klare Botschaft – obschon diese nur unzureichend unterlegt ist.²²

Gleiches gilt für die Beziehungen zum Iran. Unserem Narrativ, ein intaktes Nichtverbreitungsregime erhöhe die Sicherheit aller, wird von einer zumindest autoritären Diktatur, die danach trachtet, sich durch Atomwaffen unangreifbar zu machen, sicherlich nicht geteilt. Zur Ehrlichkeit gehört überdies anzuerkennen, dass der multilateral-diplomatische Ansatz – verkörpert insbesondere durch die EU-3 – ohne militärische Drohkulisse wahrscheinlich nicht erfolgreich gewesen wäre. Einmal, weil mutmaßlich die USA und Israel durch einen Cyberangriff große Teile der iranischen Zentrifugen zerstört und damit Zeit gewonnen haben. Zum anderen weil Nachbarstaaten wie Saudi-Arabien eine iranische Bombe keineswegs akzeptieren, sondern ihrerseits nachrüsten würden.

Gerade wir Deutschen sollten um die außenpolitische Handlungsfreiheit, die mit einem glaubwürdigen Verteidigungsbeitrag einhergeht, Bescheid wissen. Am 5.5.1955 endete mit dem Inkrafttreten der unterzeichneten Pariser Verträge in Westdeutschland die Besatzung und trat die junge Bundesrepublik Deutschland der NATO bei. Nur zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden aus Amerikaner_innen, Brit_innen sowie Franzosen und Französinnen Verbündete. Die Westbindung, zu der die bundesdeutsche NATO-Mitgliedschaft einen gewichtigen Beitrag leistete, war Jahre später Grundlage und Rückversicherung für das Gelingen der Ostpolitik – und letztlich der Wiedervereinigung nach der friedlichen Revolution in Ostdeutschland.

22 Vgl. Shlapak, David; Johnson, Michael 2016: Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defence of the Baltics; in: RAND Research Report 2016, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html (24.3.2020).

Fazit

Für die Sicherheit Europas ist die NATO unersetzlich. Daher muss das Bündnis gestärkt werden. Auf die Neujustierung der amerikanischen Sicherheitspolitik sollte Deutschland als vom Multilateralismus überzeugte Mittelmacht in einem ersten Schritt mit Vertragstreue reagieren – und seine NATO-Verpflichtungen militärisch und finanziell einhalten. Das schließt ein klares Bekenntnis zur nuklearen Teilhabe ein. Die asymmetrische Lastenverteilung im Bündnis können wir uns nicht länger leisten. Europa sollte sodann nicht nach einer (unrealistischen) strategischen Autonomie streben, wohl aber nach einer strategischen Handlungsfähigkeit.

Über Streit unter den Verbündeten freuen sich nur unsere Gegner. Insbesondere die Staaten Westeuropas müssen sich ihrer sicherheitspolitischen Abhängigkeit von den USA stärker bewusst werden. Europa sollte in Streitfragen mit dem maßgeblichen Bündnispartner Amerika kompromissbereiter auftreten. Das ist insbesondere dann angebracht, wenn wie im Diskurs um den 5G-Ausbau oder Nord Stream 2 die Sachlage keinesfalls eindeutig ist. Eine andere Rückversicherung als die NATO haben wir nicht.

Als Zivilmacht (Hans W. Maull) mit seiner postheroischen Gesellschaft (Herfried Münkler) und einer politischen Elite, die größtenteils die Kultur der militärischen Zurückhaltung verinnerlicht hat, darf unser Land nicht ignorieren, dass ein gesunder Verteidigungswille und die Fähigkeit dazu für den Erfolg einer gleichermaßen interessegeleiteten wie wertgebundenen Außenpolitik bedingend sind. Weil eine den Staaten übergeordnete Ordnungsmacht fehlt, ist das internationale System weiterhin anarchisch. Darum ist die NATO für unsere Sicherheit unerlässlich.

Mit der Neufokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung in Europa ist der strategische Diskussionsbedarf keinesfalls abgeschlossen. Der systemische Wettstreit zwischen den USA und der Volksrepublik China wird die internationalen Beziehungen in den nächsten Jahrzehnten sicherheitspolitisch dominieren. Das Bündnis muss sich daher endlich der Frage annehmen, ob „NATO Goes Global“ die Antwort auf diese Herausforderung ist. Und diese Frage müssen vor allem die Europäer_innen beantworten.

GESTALTUNGSFELDER

The background of the page is a complex, abstract composition of overlapping geometric shapes and lines. The shapes are primarily in shades of light gray and white, creating a sense of depth and movement. The lines are sharp and angular, intersecting to form various polygons and star-like patterns. The overall effect is a dynamic and modern aesthetic, typical of mid-century modern graphic design.



Dr. Ringo Wagner
Leiter des Landesbüros Sachsen-
Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung

Hans-Joachim Schaprian
Oberst a. D., Vorsitzender des
Arbeitskreises Sicherheit und
Bundeswehr der NRWSPD



Einführung in den zweiten Teil

Nachdem in den vergangenen Jahrzehnten die Nuklearwaffen durch Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen eingehegt waren, sind sie nun in die internationale Politik zurückgekehrt. Russland sieht Kernwaffen als Rückgrat der Verteidigungsstrategie, die NATO bekennt sich zum Status einer nuklearen Allianz. Durch die Stationierung russischer bodengestützter Marschflugkörper wurde das Ende des INF-Vertrages ausgelöst, die Verlängerung des New-Start-Vertrages, der die strategischen Atomwaffen begrenzt, ist zurzeit ungewiss, Russland und die USA modernisieren ihre Nuklearwaffen, Frankreich bringt die eigenen Atomwaffen als europäischen Beitrag in die Diskussion ein. In Deutschland wird die atomare Teilhabe durch Bereitstellung von Kampfflugzeugen kritisch diskutiert. Brigadegeneral a. D. Helmut Ganser stellt in seinem Beitrag die aktuelle Atomwaffendebatte und den Handlungsbedarf vor.

Cyberangriffe sind vielfältig und reichen von Spionage in gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen über Angriffe auf Steuerungssysteme der kritischen Infrastruktur bis hin zur Beeinflussung von Meinungen und Informationsmanipulationen in sozialen Netzwerken. Der Staat, unsere Gesellschaft, die Wirtschaft, aber auch die Streitkräfte sind heute auf die gesicherte und freie Nutzung des Cyber- und Informationsraums angewiesen. Die NATO hat sich immer sehr flexibel in der Anpassung an neue Bedrohungen für unsere Sicherheit gezeigt und so auch zügig auf entsprechende Entwicklungen im Cyber- und Informationsraum reagiert. Bereits beim NATO-Gipfel in Wales 2014 wurden die von Cyber-

angriffen ausgehenden Herausforderungen erkannt und beschlossen, dass auch Cyberangriffe einer gewissen Größenordnung einen Bündnisfall nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags auslösen können, wenn sie in ihrer Wirkung einem konventionellen Angriff gleichkommen. Im Jahr 2016 erklärte die NATO auf dem Gipfel in Warschau den Cyberraum ebenfalls zu einer Dimension der militärischen Operationsführung. Die aktuellen Entwicklungen auf dem Gebiet sowie die nationalen und Bündnisreaktionen auf die Herausforderungen stellt Generalleutnant Michael Vetter, Abteilungsleiter Cyber/Informationstechnik im BMVg, vor.

Die Ausrüstung der Streitkräfte mit leistungsfähigen Systemen ist von zentraler Bedeutung. Handlungsbedarf wird in der NATO und in der EU bei der Steigerung der Effizienz durch multinationale Kooperation und Konsolidierung der industriellen Verteidigungsbasis Europas gesehen. Aktuell sind in den Mitgliedstaaten unnötig duplizierte Entwicklungen von komplexen Rüstungsgütern mit erheblichen finanziellen Mehraufwendungen noch die Regel. Als Faustformel gilt, dass Europa zwar doppelt so viel wie die USA in militärische Ausrüstung investiert, aber nur ein Viertel der Fähigkeiten dafür erhält. Die Bedeutung der Rüstungskoope-ration mit ihren Erfahrungen, Herausforderungen und Perspektiven stehen im Mittelpunkt des Beitrags von Vizeadmiral Carsten Stawitzki, Abteilungsleiter Aus-rüstung im BMVg.

Die Rüstungsindustrie ist für die Sicherheit von zentraler Bedeutung. Um in Europa die Effektivität der Zusammenarbeit zu erhöhen und den industriepolitisch zersplitterten Markt zu konsolidieren, ist auch die Rüstungswirtschaft selbst gefordert. Dabei orientiert sich die Verteidigungsindustrie bei der europäischen Koope-ration an den nationalen Vorgaben zum Kompetenzerhalt. Um die geforderte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu forcieren, stellt Hans Christoph Atzpodien, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, in seinem Beitrag die „Entwicklung in den NATO-Perspektiven und daraus resultierende Herausforderungen für die wehrtechnische Industrie in Deutschland“ vor.

Der ehemalige Abteilungsleiter Recht im BMVg, Dieter Weingärtner, stellt in seinem Beitrag u. a. heraus, dass sich nach der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes der deutsche Bündnisbeitrag grund-

sätzlich gewandelt hat: „Deutschland wäre heute im Konfliktfall zum einen zur militärischen Unterstützung des angegriffenen Bündnispartners auf dessen Gebiet durch die Bundeswehr gefordert und zum anderen als Transitland und Aufstellungsraum für alliierte Kräfte auf dem Weg zum Einsatz eingebunden.“

Nach der Annexion der Krim durch Russland und durch die russische Intervention in der Ostukraine hat sich das Verhältnis der NATO zu Russland verschlechtert. Als Folge rückte in der NATO die Bündnis- und Landesverteidigung wieder in den Mittelpunkt mit erheblichen Folgen für Aufgaben, Ausrüstung und Strukturen der Streitkräfte. Um glaubhaft Abschreckung und Verteidigung zu gewährleisten, wurden umfangreiche Maßnahmen zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft eingeleitet. Nach der Veränderung der sicherheitspolitischen Lage in Europa im Jahre 2014 hat die NATO auf ihrem Gipfel in Wales ihre politische und militärische Reaktionsfähigkeit unterstrichen und eine Refokussierung auf die kollektive Verteidigung des Bündnisses eingeleitet. Waren Krisenreaktion und Partnerschaft die dominierenden Aufgaben in einer Phase zwischen dem Ende des Kalten Krieges und der Zeitenwende 2014, trat nun die Bündnisverteidigung und damit die Rückversicherung der Partner, die sich besonders durch das Vorgehen Russlands bedroht fühlten, in den Fokus. Gemeinsam wurde eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung der Einsatzbereitschaft beschlossen und die militärische Handlungsfähigkeit des Bündnisses demonstriert. Das steht im Mittelpunkt des Beitrags von General Erhard Bühler, Commander des Allied Joint Force Command der NATO in Brunssum, der die vielfältigen Aufgaben des Allied Joint Force Command vorstellt.

Als weitere Reaktion auf die Refokussierung der kollektiven Verteidigung wurde die NATO-Kommandostruktur angepasst und das Joint Support and Enabling Command (JSEC) in Deutschland aufgestellt. Das JSEC hat unter anderen den Auftrag, die Bewegung von Truppen und Material und deren Schutz in Europa zu organisieren. Die Erwartungen von NATO und EU an Deutschland als Transitland und das neue Kommando stellt Generalleutnant Jürgen Knappe, Commander des Joint Support and Enabling Command, vor.

Das strategische Konzept der NATO sieht für Deutschland eine neue Herausforderung als Transitland, als Drehscheibe für Truppenverstärkungen an die ostwärtige Grenze des Bündnisses, vor. Das bedeutet einen erheblichen nationalen Unterstüt-

zungsbedarf für die NATO im Bereich Host Nation bei Transport, Logistik und Schutz für Truppenbewegungen in und durch Deutschland. Die Herausforderungen wurden deutlich bei der Corona-bedingt abgebrochenen Übung Defender Europe 2020, bei der die USA eine Division mit ca. 20.000 Soldat_innen nach Europa verlegen wollten und insgesamt ca. 40.000 Soldat_innen an die Ostgrenze des Bündnisses durch Deutschland marschieren sollten. Gefordert ist hier in besonderer Weise die Streitkräftebasis, deren Inspekteur, Generalleutnant Martin Schelleis, zugleich Nationaler Territorialer Befehlshaber ist und die Herausforderungen für unser Land in seinem Beitrag beschreibt.

Im Rahmen der Refokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung ist auch die Reserve für den Aufwuchs und die Durchhaltefähigkeit der Bundeswehr von großer Bedeutung und spielt eine große Rolle bei der Sicherstellung des Host Nation Support für die Streitkräfte der Bündnispartner. Dieses wurde u. a. durch eine neu erstellte Strategie der Reserve dokumentiert. Eingeführt wurde eine Grundbeorderung (GBO) für die aus dem aktiven Dienst ausscheidenden Soldat_innen der Bundeswehr in der Reserve für einen Zeitraum von sechs Jahren. In Zeiten der Corona-Pandemie wurde die vielfältige Unterstützung der Bundeswehr-Reserve für die Gesellschaft deutlich. Die Bedeutung der Reserve für Deutschland und seine Verbündeten stellt der Präsident des Deutschen Reservistenverbandes MdB Prof. Dr. Patrick Sensburg vor.

Um glaubhaft Abschreckung und Verteidigung zu gewährleisten, werden auch umfangreiche Maßnahmen im Rahmen der Zivilverteidigung notwendig sein. Es müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit der Staat im Krisenfall funktionsfähig bleibt. Das bedeutet, sichergestellt werden muss, dass die kritischen Bereiche wie Energie, Wasser, Gesundheit, Internet, Verkehr und Finanzströme auch in Deutschland weiter funktionieren. Doch in der Erbringung der Unterstützungsleistungen sind insbesondere der Bund, die Länder und Kommunen gefordert. Hier gibt es einen großen Handlungsbedarf. Das macht Wolfram Geier vom Bundesausschuss für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in seinem Beitrag deutlich.

Bei der Neuausrichtung der zivilen Verteidigung sind Staat und Gesellschaft und insbesondere die Bundesländer stark gefordert. In seinem Beitrag stellt der Landespolitiker Rüdiger Erben den Handlungsbedarf vor, vor dem Länder und Kommunen stehen.



Brigadegeneral a. D. Helmut W. Ganser
Mitglied in der Studiengruppe Europäische
Sicherheitspolitik der Vereinigung Deutscher
Wissenschaftler

Die neue Atomwaffendebatte und die NATO

Die Rückkehr der Kernwaffen in die internationale Sicherheitspolitik

Im Kalten Krieg verfügten die Atommächte über insgesamt ca. 70.000 Atomwaffen, eine nicht fassbare Vernichtungskraft. Etwa zehn Prozent davon waren auf deutschem Boden disloziert. In einem beispiellosen Abrüstungsprozess haben die Vereinigten Staaten und Russland in den 1990er Jahren ihre Atomwaffen drastisch reduziert. Trotz weitergehender Initiativen einschließlich der Vision eines „Global Zero“ verschwanden die Nuklearwaffen jedoch keineswegs aus der internationalen Sicherheitspolitik. Sie blieben weiterhin Teil der nationalen Streitkräfteplanungen der Nuklearmächte, wurden instand gehalten und modernisiert. Heute verfügen die inzwischen neun Atommächte (USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Pakistan, Israel, Nordkorea) über insgesamt ca. 14.000 Atomsprenköpfe, über 90 Prozent davon befinden sich in den russischen und amerikanischen Streitkräften. Der Einsatz selbst eines kleinen Bruchteils all dieser Waffen würde nicht nur Millionen von Menschenleben vernichten und unvorstellbare Zerstörungen in den angegriffenen Regionen verursachen. Er wäre gleichzeitig mit katastrophalen ökologischen Folgen verbunden. Ein jahrelang andauernder „nuklearer Winter“ würde zum Zusammenbruch der Nahrungsmittelversorgung für die Weltbevölkerung führen.

Im Zuge der sich seit Mitte des ersten Jahrzehnts ausweitenden Entfremdung und des Vertrauensverlusts zwischen Russland und den USA bzw. der NATO kehrten die Atomwaffen Schritt für Schritt wieder ins Zentrum der strategischen Planungen zurück. Für Moskau sind die Kernwaffen ausweislich der russischen Militärdoktrin das Rückgrat der nationalen Verteidigungsstrategie. Die NATO bekennt sich seit Jahren in Erklärungen ihrer Staats- und Regierungschefs/-chefinnen zu ihrem Status einer „nuklearen Allianz“. Im Zusammenhang mit der völkerrechtswidrigen Intervention in der Ukraine 2014 und der Annexion der Krim brachte der russische Präsident Wladimir Putin seine Atomwaffen rhetorisch ins Spiel, was im Westen vielfach als nukleares Säbelrasseln verstanden wurde. Die Stationierung russischer bodengestützter Marschflugkörpersysteme des Typs 9M729, die nach westlichen Erkenntnissen aufgrund ihrer 500 Kilometer übersteigenden Reichweite gegen den Mittelstreckenvertrag (INF-Vertrag) von 1987 verstoßen, provozierte 2019 den Kollaps dieses zentralen Bausteins der internationalen Rüstungskontrolle für Europa. Im Zuge gegenseitiger Vorwürfe, das Abkommen zu verletzen, entstand der Eindruck, dass beide Mächte aus geostrategischen Erwägungen und die Interessen Europas missachtend, nicht mehr an diesem Vertragswerk interessiert sind. Die USA und Russland haben inzwischen den Abrüstungs- und Rüstungskontrollpfad verlassen und stellen die Abschreckungslogik wieder in den Mittelpunkt ihrer Sicherheitsstrategien. Falls der New-Start-Vertrag, der die strategischen Kernwaffen begrenzt, bis zum 5.2.2021 nicht verlängert wird, werden alle vertraglichen Begrenzungen der Atomwaffen der beiden Großmächte aufgehoben sein. Es droht eine Rüstungsdynamik mit potenziell negativen Folgen für die strategische Stabilität. Beide Mächte gefährden damit überdies den für die Nichtweiterverbreitung wichtigen Atomwaffensperrvertrag (NPT), der ihnen Abrüstungsschritte auferlegt hat. Offenbar liegen die größten Hürden für eine New-Start-Verlängerung in Washington.

Nuklearstrategische Rationale gestern und heute

In der nuklearstrategischen Debatte werden traditionell zwei Szenarien bzw. Denkschulen differenziert, die miteinander in Wechselwirkung stehen. Das erste Szenario ist auf die Triade der strategischen Kernwaffensysteme (Interkontinentalraketen, seegestützte Raketen und Langstreckenbomber) bezogen. Im Mittelpunkt steht das Konstrukt der strategischen Stabilität, das auf einer technologisch gesicherten

Zweitschlagsfähigkeit (Mutually Assured Destruction) basiert. Strategische Stabilität ist hier nach traditioneller Auffassung dann gegeben, wenn einem potenziellen Gegner durch die Konfiguration der eigenen Systeme verwehrt wird, diese in einem Erstschlag (First Strike Capability) auszuschalten. Auf gesicherter Zweitschlagsfähigkeit (Second Strike Capability) beruht der militärische Kern strategischer Stabilität. Dieser Kern bedarf der politischen Ummantelung durch ein stabilisierendes Management der strategischen Beziehungen der Atommächte, in der kooperative Rüstungssteuerung einen zentralen Raum einnehmen sollte. Die seit Jahren gewachsene geopolitische Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und Russland untergräbt schleichend diese Stabilitätsbedingungen.

Aus meiner Sicht behält das Prinzip strategischer Stabilität unabhängig von der Größe der jeweiligen Arsenale und losgelöst davon, ob eine bipolare oder multipolare Weltansicht vorherrscht, auch im 21. Jahrhundert ihre Gültigkeit. Die Überlebensfähigkeit ihrer Kernwaffen bleibt für alle Atomwaffenstaaten, größere und kleinere, eine *Conditio sine qua non*. Die USA und Russland stehen indessen vor der Herausforderung, gegebenenfalls unter Einbeziehung Chinas, ein neues Verständnis von strategischer Stabilität zu entwickeln. Denn die dem Stabilitätsbegriff zugrunde liegenden Parameter sind durch Raketenabwehr, Hyperschallsysteme, U-Boot-Abwehrsysteme, Anti-Satellitenwaffen und Cyber-Angriffspotenziale auf die digitalen Führungssysteme komplexer geworden. Vor allem die Auswirkungen der technologischen Entwicklungen in der neuen Domäne Cyber- und Informationsraum auf die Nuklearstrategien und die strategische Stabilität müssen stärkere Beachtung finden. Es bedarf vertiefter Analysen, inwieweit die digitalen Command-and-Control-Systeme für Einsatz und Sicherheit der Atomwaffen durch Cyberangriffe verletzbar werden, insbesondere im Blick auf potenzielle technologische Durchbrüche. Die Überlebens- und Funktionsfähigkeit der nuklearen Abschreckung könnte dadurch infrage gestellt werden, mit gefährlichen Implikationen für die Stabilität in Krisenlagen. Überdies erscheint möglich, dass massive Cyberangriffe auf zentrale kritische Infrastrukturen eines Landes eine größere Schadenswirkung hervorrufen als Atomwaffen mit geringeren Sprengwerten, und damit gegebenenfalls die nukleare Schwelle unterlaufen.

Das zweite Szenario ist auf einen konventionellen bewaffneten Konflikt bezogen, in dem eine Eskalation mit Atomwaffen möglich ist. Im Kalten Krieg gehörte es zur

Staatsraison der Bundesrepublik, die 5.000 in Deutschland stationierten US-Kernwaffen als politische Abschreckungswaffen und keinesfalls als Gefechtsfeldwaffen zu begreifen. Die Bundesregierung legte größten Wert auf ein ungeteiltes Abschreckungskontinuum, in dem erwartet wurde, dass die USA zur Verteidigung Europas im Rahmen einer vorbedachten Eskalation glaubwürdig den Einsatz ihrer strategischen Waffensysteme androhen. Aus deutscher Sicht war es zwingend, im Fall des Versagens der Abschreckung schlimmstenfalls einen Nuklearwaffeneinsatz mit dem Ziel der schnellen Kriegsbeendigung zuzulassen, um die Selbstvernichtung des eigenen Landes durch viele Atomschläge zu verhindern. Dies widersprach indes dem Verständnis der Kriegsplaner_innen in Washington und in der NATO, die den Einsatz taktischer Nuklearwaffen mit kurzer Reichweite auf dem überwiegend deutschen Gefechtsfeld im Rahmen der vorbedachten Eskalation planten und in NATO-Übungen simulierten. Die Stationierung zahlreicher Atomwaffenträger mit kurzen Reichweiten, über die ebenfalls die deutschen Streitkräfte verfügten, untermauerten diese Planungen. Dazu gehörten nukleare Artilleriesysteme u. a. in der Bundeswehr und bis 1965 sogar die Miniaturatomwaffe „Davy Crockett“, deren Atomsprenkopf von einer Dreibeinlafette über nur zwei bis vier Kilometer Entfernung durch amerikanische Soldat_innen verschossen werden konnte. Auf sowjetischer Seite gab es Kofferbomben, die durch Personal der Spezialkräfte getragen und zur Detonation gebracht werden konnten. Über den Verbleib dieser Atomwaffen im Zuge des Zusammenbruchs der Sowjetunion bestehen immer noch Zweifel. Die Tatsache, dass der Kalte Krieg nicht in einen heißen Konflikt umschlug, ist ein großer Glücksfall für Deutschland, denn im Fall einer nuklearen Eskalation wäre es wahrscheinlich größtenteils zerstört und unbewohnbar geworden.

Die NATO hat ihre taktischen Atomwaffen nach dem Kalten Krieg abgerüstet und verfügt in Europa im Rahmen der nuklearen Teilhabe von fünf NATO-Staaten nach Expertenhinweisen noch über ca. 150 bis 200 atomare Flugzeugbomben, die als substrategische Waffen bezeichnet werden. Dementgegen hält Russland weiterhin 1.500 bis 1.800 taktische Kernwaffen in seinem Arsenal, die teilweise in der Exklave Kaliningrad, also innerhalb des NATO-Raumes disloziert sind. Russische Expert_innen verweisen mit Blick auf diese hohe Zahl auf die insgesamt 500 französischen und britischen Nuklearsprengköpfe. Nicht wenige Expert_innen halten den heutigen Zustand der Beziehungen zwischen Russland und den USA bzw. der NATO für instabiler und gefährlicher als im Kalten Krieg. In Osteuropa stehen sich erneut

militärische Kräfte Russlands und der NATO unmittelbar gegenüber, ohne dass stabilisierende Maßnahmen zur Transparenz und Vertrauensbildung vereinbart sind, die zur Verhinderung unbeabsichtigter Zusammenstöße mit Eskalationspotenzial beitragen können.

Im Folgenden soll die Schuldfrage, welche Seite für die neue Konfrontation mehr verantwortlich ist, nicht im Mittelpunkt stehen. Vielmehr geht es darum, die neue Nuklearwaffendebatte in systemischer Perspektive und mit dem Erkenntnisinteresse zu beleuchten, welcher Handlungsbedarf besteht, um Frieden und Sicherheit in Europa zu erhalten. Die Betrachtung der Lage nur von einem Interessenstandpunkt aus würde die übergreifenden Wirkungszusammenhänge ausblenden. Die Folgen eigenen Handelns müssen stets in die sicherheitspolitische Analyse und die strategische Vorausschau einbezogen werden. Nukleare Abschreckungstheorien sind Denksysteme voller Ungenauigkeiten, Ungewissheiten und manchmal Mystifikationen. Sie beruhen auf zu glaubenden, letztlich nicht belegbaren Annahmen über den Verlauf eines Atomkrieges. Niemand weiß und keiner vermag vorherzusagen, welche Dynamiken sich vor und nach dem Ersteinsatz einer Kernwaffe ergeben würden.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die dominierenden Atomkräfte Vereinigte Staaten und Russland und deren überragende Bedeutung für die europäische Sicherheit. Obwohl die Zahl chinesischer Atomsprengeköpfe mit unter 300 angegeben wird, gewinnt der Faktor China in den nuklearstrategischen Überlegungen von Washington und Moskau an Bedeutung. Insbesondere die chinesischen Mittelstreckensysteme üben schon einen hemmenden Einfluss auf die Rüstungskontrolle zwischen den atomaren Großmächten aus. Vor allem die USA fordern vor dem Hintergrund der geostrategischen Rivalität beider Supermächte im indo-pazifischen Raum die Einbeziehung Chinas in Verhandlungen über Mittelstreckenwaffen. Die Atomwaffen Indiens und Pakistans haben im Zusammenhang mit der Zunahme von Spannungen zwischen beiden Regierungen im Jahr 2019 international wieder stärkere Beachtung gefunden. Ein indisch-pakistanischer Krieg mit atomarer Eskalation würde das seit Hiroshima und Nagasaki bestehende nukleare Tabu brechen und könnte überdies weitreichende globale ökologische Folgen nach sich ziehen.

Europäische Dilemmata der erweiterten Abschreckung durch den Bündnispartner Vereinigten Staaten

Die Staats- und Regierungschefs/-chefinnen der NATO haben in ihren Gipfel-erklärungen von 2016 und 2018 den Charakter der NATO als nukleares Bündnis betont und differenzierter als in früheren Kommuniqués die Grundzüge ihres politischen Abschreckungs- und Verteidigungsrationals beschrieben. Sie akzentuieren darin die Rolle der strategischen und substrategischen Kernwaffen für eine glaubwürdige Abschreckung und unterstreichen die Notwendigkeit der permanenten Anpassungsfähigkeit des Bündnisses mit Blick auf die Rüstungsentwicklung potenzieller Gegner. Die Bedeutung der nuklearen Teilhabe europäischer Staaten wird hervorgehoben.

In der medialen und wissenschaftlichen Debatte über die Atomwaffen fällt seit Jahren auf, dass sich nur wenige Autor_innen mit den Rationalen und Kalkülen befassen, die den nuklearen Abschreckungsstrategien zugrunde liegen. Die Debatte ist meist auf die Waffensysteme und deren Abrüstung und Rüstungskontrolle fokussiert. Bisweilen entsteht der Eindruck, dass sich ein großer Teil der Wissenschaftler_innen und die meisten sicherheitspolitischen NGOs in Deutschland aus politisch-moralischen Gründen nicht mit dem nuklearstrategischen „Maschinenraum“ befassen. Es fällt offenbar leichter, sich auf Waffensysteme zu konzentrieren und in Abrüstungskategorien zu denken, anstatt sich sachlich mit Nuklearstrategien auseinanderzusetzen. Faktisch wird das Feld so den Strateg_innen und Planer_innen in den militärpolitischen Stäben überlassen, ohne deren Konzepte und Gedankengänge zu durchdringen und intellektuell herauszufordern. Dies war im Kalten Krieg anders. Als Beispiel seien die Wissenschaftler_innen um Carl Friedrich von Weizsäcker erwähnt, die sich z. B. mit der NATO-Strategie der „flexible response“ kritisch und fachkundig auseinandergesetzt haben. Viele ihrer damaligen Erkenntnisse sind heute wieder aktuell. Auch Wolf Graf von Baudissin, der erste Direktor des Instituts für Friedens- und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), hat sich in den 1980er Jahren dezidiert zur Nuklearstrategie und Rüstungskontrolle der Kernwaffen geäußert, u. a. im Rahmen einer Studiengruppe der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler.

Mit der tragenderen Rolle der Atomwaffen in der aktuellen Strategie der NATO kehren längst überwunden geglaubte Dilemmata der erweiterten Abschreckung, das heißt der Ausdehnung des amerikanischen „atomaren Schutzschilds“ auf Europa wieder zurück. Im Mittelpunkt jeder Abschreckungsstrategie steht die Frage nach deren Glaubwürdigkeit. Eine zentrale Überlegung ist, dass ein Spektrum an nuklearen Optionen und Einsatzmitteln erforderlich ist, um diese Glaubwürdigkeit zu untermauern. Damit verbunden ist das Rational, dass der erweiterte Atomschirm der USA für Europa weniger verlässlich sei, wenn dazu nur die amerikanischen strategischen Nuklearwaffen zur Verfügung stünden. Erst die Androhung des Einsatzes von US-Atomwaffen, die vom europäischen Boden aus und insbesondere durch Streitkräfte europäischer Bündnispartner eingesetzt werden können, stelle eine glaubwürdige Abschreckung her. Dieses Argument gründet auf der meist unausgesprochenen Annahme, dass die USA aus ureigenem nationalen Interesse versuchen würden, eine unvermeidbare nukleare Eskalation zwischen der NATO und Russland möglichst auf den europäischen Raum zu begrenzen und das eigene Territorium als Sanktuarium anzusehen und nicht in Mitleidenschaft zu ziehen. Carl Friedrich von Weizsäcker hat diesen grundsätzlichen Sachverhalt wie folgt auf den Punkt gebracht: „Amerika wird zur Rettung Europas nicht die Selbstvernichtung riskieren.“ Es ist anzunehmen, dass jede_r amerikanische Präsident_in vermeiden will, in einem Krieg in Europa Nuklearwaffen einzusetzen. Sollte die nukleare Schwelle aber dennoch überschritten werden, dürften die USA, wie im Übrigen ebenso Russland, bemüht sein, ihr eigenes Territorium aus einer nuklearen Eskalation herauszuhalten. Die Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung beruht daher letztendlich auf dem unkalkulierbaren Risiko für einen Gegner, nicht hinreichend sicher einschätzen zu können, wie der oder die amerikanische Präsident_in und die NATO in einer nuklearen Krise reagieren würden.

Vor diesem Hintergrund sind die Parameter der aktuellen Modernisierung und Weiterentwicklung der Atomwaffentechnologie zu betrachten. Sie ist auf amerikanischer Seite durch weiter erhöhte Zielgenauigkeit der Trägersysteme und die Low-Yield-Modernisierung, das heißt durch neue Atomsprenköpfe mit kleinen Sprengwerten charakterisiert. Die neue B 61-12 Wasserstoffbombe, mit der auch die Dual-Capable-Flugzeuge der europäischen NATO-Staaten im Rahmen der nuklearen Teilhabe ausgerüstet werden, verfügt nach Medieninformationen über einstellbare Sprengwerte im Bereich unter einer Kilotonne. Die US-Streitkräfte verfügen nach

der Einführung hochwirksamer konventioneller Sprengköpfe (Prompt Global Strike) auf strategischen Trägersystemen neuerdings auch über nukleare Gefechtsköpfe mit relativ geringer Sprengkraft auf seegestützten ballistischen Raketen. Diese Technologie basiert offensichtlich auf der Absicht, flexiblere Einsatzoptionen zu schaffen, das heißt die Systeme handhabbarer bzw. einsetzbarer zu machen, indem die Schadenswirkung einer Nuklearexplosion begrenzt wird. Auf amerikanischer Regierungsseite wird argumentiert, dass die Abschreckung dadurch gestärkt werde, insbesondere im Hinblick auf die Verbreiterung des Reaktionsspektrums gegen neue auf Europa zielende russische Mittelstreckensysteme. Diese Argumentation gründet auf nicht seriös begründbaren Annahmen und Vermutungen. Denn niemand kann realistisch einschätzen, was zwischen den Atommächten vor und nach dem Ersteinsatz einer Nuklearwaffe passieren wird. Eine unweigerliche Folge der neuen Low-Yield-Atomwaffen dürfte die Senkung der nuklearen Schwelle sein. Die selbst abschreckende bzw. selbst disziplinierende größere Schadenswirkung soll offenbar auf diese Weise verringert werden. Dies könnte sich beim Versagen der Abschreckung für die betroffenen Länder am Ende als verhängnisvoll erweisen. Denn nach dem Ersteinsatz von Atomwaffen mit kleineren Sprengwerten besteht die reale Gefahr, dass eine Spirale von Schlägen und Gegenschlägen mit am Ende größten Verwüstungen entsteht. Vor diesem Hintergrund muss über politische Konsultationen in der NATO verhindert werden, dass die Fahrlässigkeit, mit der im Kalten Krieg in Ost und West rhetorisch und planerisch mit Atomwaffen umgegangen wurde, tendenziell in das aktuelle strategische Denken zurückkehrt.

In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, dass Russland den atomaren Rüstungswettlauf ebenfalls anheizt und damit zur strategischen Instabilität beiträgt. Die Entwicklung und Indienstellung neuer Hyperschallatomwaffen (Luft-Boden-Rakete „Kinchal“ und Gleitflugkörper „Awangard“) verschärft die ohnehin bestehende nuklearstrategische Asymmetrie in Europa. Auch wenn diese Systeme vermutlich u.a. als Gegenrüstung zur amerikanischen Raketenabwehr konzipiert wurden, provoziert Moskau dadurch intensiver werdende Debatten in der NATO über Abschreckungslücken und Nachrüstungsforderungen.

Wege aus dem nuklearstrategischen Dilemma Europas

Zahlreiche Aussagen des amerikanischen Präsidenten Trump haben in NATO-Staaten eine Debatte darüber ausgelöst, ob die erweiterte Abschreckung in der NATO weiterhin glaubwürdig bzw. verlässlich sei. Meiner Ansicht nach lenkt diese oft geäußerte Perzeption von dem tatsächlichen operativen Geschehen in der amerikanischen Rüstungsplanung ab. Die oben skizzierten technologischen und nuklearstrategischen Trends führen eher zu der Frage, ob die US-Administration die erweiterte Abschreckung nicht dennoch stärken will, dies aber im Sinne der Führbarkeit eines auf Europa oder Asien begrenzten Atomkriegs versteht. Das liefe dem Interesse der europäischen NATO-Staaten an der Rolle der Atomwaffen als politische Waffen in einem ungeteilten Abschreckungskontinuum und an einer hohen Schwelle für deren Einsatz zuwider.

In der sich intensivierenden deutschen Debatte über künftige Wege der Abschreckung sind vor allem zwei Strömungen erkennbar. Eine Denkrichtung, die wachsenden Zulauf u. a. im linken deutschen Parteienspektrum und den Kirchen erhält, fordert, dass Deutschland dem Atomwaffenverbotsvertrag beitrifft und folglich aus der nuklearen Teilhabe aussteigt. Die entgegengesetzte Denkrichtung setzt auf eine die NATO-Abschreckung ergänzende oder ersetzende erweiterte Abschreckung auf Basis des französischen Nuklearpotenzials. Beide Strömungen fußen, ähnlich wie in den politischen Auseinandersetzungen um Frieden und Sicherheit im Kalten Krieg, auf völlig unterschiedlichen Voreinstellungen, die in den aktuellen Debatten oft ausgeklammert werden. Mehr oder weniger pazifistisch geprägten Grundauffassungen, wie z. B. dem Konstrukt der „Friedensmacht“ und der Ablehnung machtpolitischen Denkens, stehen Positionen entgegen, die die deutsche und europäische Sicherheit gegen atomare Bedrohungen von außen auch mit Kernwaffen abzusichern bereit sind. Dabei unterscheiden sich die Geister in der Einschätzung des russischen konventionellen und atomaren Militärpotenzials, vor allen Dingen der hohen Zahl an Atomwaffen kürzerer Reichweite, u. a. in Kaliningrad. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche strategische Funktion diese Waffen für Moskau gegenüber Europa haben und inwieweit es realistisch oder unrealistisch erscheint, dass Russland seine Atomwaffen in Krisensituationen zur politischen Erpressung nutzen würde. Diese Frage darf im Sinne intellektueller Redlichkeit nicht ausgeklammert, sondern muss beantwortet werden.

Der Atomwaffenverbotsvertrag, deren Protagonist_innen eine politisch-moralische Diskreditierung der Kernwaffen anstreben, wurde bisher von über 120 Staaten, weit überwiegend von Regierungen des globalen Südens, unterzeichnet. Die Atom-mächte und die NATO-Staaten sind dem Vertragswerk erwartungsgemäß nicht beigetreten. Als politische Mahnung an die Atommächte, ihren Abrüstungsverpflichtungen nachzukommen, erscheint diese Initiative durchaus sinnvoll. Denn die Nuklearmächte gefährden durch ihre Abkehr vom Abrüstungspfad den äußerst wichtigen Atomwaffensperrvertrag (NPT), in dem sie einst versprochen hatten, den nuklearen Abrüstungsprozess weiterzuführen. Der Atomwaffenverbotsvertrag erinnert außerdem daran, dass die Reduzierung der derzeit ca. 14.000 Atomwaffen in der Welt angesichts der unvorstellbar grausamen humanitären und ökologischen Folgen eines Atomwaffeneinsatzes auf der politischen Agenda bleiben muss. Als Mittel zur konkreten Stärkung von Frieden und Sicherheit ist das Vertragswerk allerdings untauglich und höchstwahrscheinlich sogar kontraproduktiv. Atomwaffenstaaten lassen sich durch einen Verbotsvertrag nicht beeindrucken. Substantielle asymmetrische Abrüstungsschritte dürften in einer Welt der machtpolitischen Gegensätze und Krisen mit erheblichen politischen Instabilitäten und Friedensgefährdungen verbunden sein. Nur balancierte Schritte der Abrüstung und Rüstungskontrolle, wie beispielsweise im Rahmen von New Start oder ganz neuen Rüstungskontrollinitiativen, können Wege entstehen lassen, die von Atomwaffen wegführen.

Inzwischen wird angesichts von Zweifeln an der Zuverlässigkeit des amerikanischen Schutzschirms in Deutschland die Möglichkeit einer erweiterten Abschreckung durch die Atommacht Frankreich diskutiert. Die Einladung von Präsident Macron zu einem Dialog über atomare Abschreckung an die Europäer_innen hat diese Denkrichtung beflügelt. Zwei Aspekte erscheinen dabei bedenkenswert. Erstens bedarf es der Klärung, welche Zielvorstellungen Präsident Macron hier bewegen und ob Frankreich jemals bereit wäre, seine Autonomie über die Verfügbarkeit der Kernwaffen aufzugeben bzw. zu teilen. Dies wäre überdies ein entscheidender Punkt bei der bereits diskutierten Frage einer deutschen oder europäischen Mitfinanzierung der französischen Nuklearstreitmacht. Zweitens bedarf es einer realistischen Bewertung, ob die Nuklearstreitkräfte Frankreichs in ihrer Zahl und Konfiguration trotz der insgesamt ca. 300 Atomsprengköpfe eine hinreichende Überlebensfähigkeit besitzen. Dies kann unter der Annahme von maximal zwei permanent im Einsatz befindlichen strategischen U-Booten, dem Rückgrat der französischen

nuklearen Abschreckung, sowie einigen nuklearfähigen Bombern mit begrenzter Reichweite und Eindringfähigkeit durchaus bezweifelt werden. Überdies würden die oben skizzierten prinzipiellen Probleme der erweiterten Abschreckung eines Staates für andere im Grunde bestehen bleiben. Würde der französische Präsident oder die französische Präsidentin z.B. in seinem bzw. ihrem nationalen Abschreckungsrationale für die Verteidigung Hamburgs die Vernichtung von Marseille riskieren?

Aus all dem resultiert, dass es für NATO-Europa auf absehbare Zeit keine realistische Alternative zur erweiterten Abschreckung durch die Vereinigten Staaten gibt. Es sei denn, die Debatte würde sich in Richtung auf eine primär seegestützte multinationale europäische Abschreckungsmacht weniger EU-Staaten, gegebenenfalls im Sinne der strukturierten Zusammenarbeit und auf Basis der französischen Nukleartechnologie entwickeln – durchaus ergänzend zur erweiterten Abschreckung durch die USA im NATO-Rahmen und damit die Kalküle jedes potenziellen, nuklear gerüsteten Gegners komplizierend. Derartige Visionen verweilen einstweilen hinter dem bestehenden politischen Horizont, erscheinen aber zumindest theoretisch diskussionswürdig.

Insgesamt bleibt den europäischen Regierungen angesichts der offensiven russischen Rüstungspolitik mit weiterhin mehreren tausend auf Europa gerichteten Atomwaffen kurz- und mittelfristig nur die Wahl, auf den amerikanischen Atomschirm zu setzen und weit stärker als bisher auf deren Ausrichtung Einfluss zu nehmen. Atomarem „Gefechtsführungsdenken“ und der Regionalisierung des Einsatzes von Nuklearwaffen muss dabei auf bilateraler Ebene und im Rahmen der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) der NATO Einhalt geboten werden. Die nukleare Teilhabe der fünf europäischen NATO-Staaten mit Kampfflugzeugen (Dual Capable Aircraft) ist für diese Einflussnahme auf die US-Regierung unverzichtbar, weil sie die für die USA fundamentale und nachvollziehbare transatlantische Risikoteilung untermauert und den teilhabenden Partnern ein gewisses Maß an Transparenz, auch über die NPG hinaus, ermöglicht. Ein Ausstieg aus der nuklearen Teilhabe würde das Risiko für Deutschland vergrößern, weil die Einflussnahme in der NATO und auf deren Nuklearstrategie geschwächt würde. Wer dies dennoch fordert, sollte über politisch-moralische Begründungen hinaus erklären, wie er oder sie auf andere Weise dem massiven, auf Europa gerichteten Nuklearpotenzial Russlands zu begegnen bereit ist. Hinweise auf Diplomatie und Dialog reichen dazu bei Weitem nicht aus. Es gibt keinen glatten Ausweg aus dem nuklearen Problem. Es geht um

verantwortungsvolles politisches Handeln in einer potenziell existenziellen Dilemmasituation. Die Nachfolgeentscheidung für die als Atomwaffenträger vorgesehene veralteten Tornado-Kampffjets der deutschen Luftwaffe ist seit Jahren überfällig. Die Optionen dafür liegen lange auf dem Tisch. Etwaige Hintergedanken in dem einen oder anderen politischen Lager, den Ausstieg aus der deutschen nuklearen Teilhabe indirekt über die technisch notwendige Ausmusterung der Tornado-Kampffflugzeuge zu erzwingen, wären unseriös.

Darüber hinaus bedarf es dringend neuer Initiativen für eine Rüstungskontrolle der substrategischen Waffen in Europa, um das weitere Abrutschen in strategische Instabilität zu vermeiden. Der aktuelle Zusammenbruch der nuklearen Rüstungskontrolle darf nicht zu einer Art unberechenbarer Anarchie in den strategischen Beziehungen führen. Neue Initiativen sollten von den Europäer_innen ausgehen, weil es in ihrem herausragenden Interesse liegt, Kernwaffen ausbalanciert zu reduzieren. Als Lichtblick erscheint, dass Delegationen aus den USA und Russland über die Implikationen der technologischen Entwicklungen für die strategische Stabilität sprechen, und dass China dabei gegebenenfalls einbezogen werden könnte. Eine solche trilaterale Rüstungskontrolle ist aufgrund der erheblichen Asymmetrien äußerst schwierig. Wissenschaftler_innen und Praktiker_innen, die dies fordern, sollten Ideen und Vorschläge entwickeln, wie trilaterale Wege zu mehr Stabilität konkret beschritten werden können. Es bleibt zu hoffen, dass bilaterale und gegebenenfalls trilaterale Konsultationen zu einem gemeinsamen Verständnis von strategischer Stabilität und zu vereinbarten Prinzipien und Verhaltensregeln führen, um Frieden und Sicherheit zu erhalten. Amerikanisch-sowjetische Abkommen aus den frühen 1970er Jahren, wie z.B. das „Abkommen über die Verhinderung eines Nuklearkrieges“ von 1973, könnten dabei Pate stehen bzw. als Muster für eine Rückbesinnung auf das gemeinsame existenzielle Interesse an kooperativer Sicherheit gelten. Eine politisch bindende Vereinbarung zwischen Russland und der NATO zu einem vertrauensbildenden „No First Use“ von Atomwaffen könnte unter Umständen als erster Schritt im NATO-Russland-Rat abgestimmt und beschlossen werden. Dieser Vorschlag bleibt allerdings so lange unrealistisch, wie es nicht gelingt, eine politische Entspannung im Verhältnis USA/NATO und Russland herbeizuführen und sich trotz substanzieller Gegensätze auf gemeinsame Interessen zu besinnen. Das gegenseitige Vertrauen ist schnell verspielt worden. Vertrauen wieder aufzubauen ist ein langwieriges Unterfangen. Die Zeit aber drängt.



Generalleutnant Michael Vetter
Abteilungsleiter
Cyber/Informationstechnik, BMVg

Bedrohung im Cyber- und Informationsraum Herausforderungen für die NATO

Die Bedrohungslage im Cyber- und Informationsraum

Die Digitalisierung ist aktuell der Motor für die Transformation unserer Gesellschaft: Die Vernetzung aller Lebensbereiche durch Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verändert unser gesellschaftliches, wirtschaftliches und politisches Miteinander. Der Staat, unsere Gesellschaft und die Wirtschaft sind daher heute umso mehr auf die gesicherte und freie Nutzung des Cyber- und Informationsraums angewiesen. Diese fundamentalen Veränderungen betreffen auch und gerade die Streitkräfte.

Neben den vielfältigen Chancen der Digitalisierung für Gesellschaft, Demokratie und Streitkräfte ergeben sich natürlich auch Risiken und Herausforderungen. Unsere potenziellen Verwundbarkeiten für Angriffe im und durch den Cyber- und Informationsraum erhöhen sich durch eine stetig steigende Vernetzung. Diese Anfälligkeit für Cyberangriffe wird uns immer wieder verdeutlicht, beispielsweise durch die ursprünglich als Banking-Trojaner konzipierte Schadsoftware Emotet. Obwohl bereits 2014 erstmals aufgetreten, wird sie von den Angreifer_innen stetig weiterentwickelt und konnte so auch 2019 wieder großen Schaden, auch in der deutschen Wirtschaft, verursachen. Die Facetten gegenwärtiger Cyberangriffe sind vielfältig

und reichen von Spionage in gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen über Angriffe auf Steuerungssysteme der kritischen Infrastruktur bis hin zur Beeinflussung von Meinungen und Informationsmanipulationen in sozialen Netzwerken (Fake News). Genauso variieren die Akteur_innen, die hinter diesen Angriffen stehen. Neben Kriminellen und ideologisch motivierten Gruppen (Hacktivisten) befinden sich auch immer häufiger Staaten oder staatlich geförderte Akteur_innen (Proxys) darunter.

Die Risiken sind dabei für den oder die Angreifer_in überschaubar, da er oder sie nur schwer identifiziert werden kann. Darüber hinaus ist der Kosteneinsatz im Vergleich zu traditionellen militärischen Operationen häufig vergleichsweise gering. Sicherheitspolitische Herausforderungen und zwischenstaatliche Auseinandersetzungen werden also nicht mehr nur im „hergebrachten Sinne“ zu Lande, in der Luft und auf See ausgetragen, sondern zunehmend auch im Cyber- und Informationsraum. Die IT-Systeme der Bundeswehr, aber auch der EU und NATO registrieren tagtäglich verdächtige Ereignisse. Allein in 2019 konnten insgesamt 2,7 Millionen Angriffe auf bekannte Schwachstellen und 3,1 Millionen Ausspähversuche auf die IT-Systeme der Bundeswehr registriert werden. Die Qualität der registrierten Cyberangriffe variiert dabei von der automatisierten Suche nach ausnutzbaren, bekannten Schwachstellen bis hin zu komplexen, langwierig und unter dem Radar bleibenden Angriffskampagnen.

Der Cyber- und Informationsraum als militärische Dimension

Auch wenn es keine einheitliche Definition des Cyberraumes gibt und sich die nationalen Positionen mehr oder weniger unterscheiden, so stellt die deutsche Betrachtungsweise doch ein Alleinstellungsmerkmal dar. Während sich übliche Definitionen, darunter auch das Verständnis der NATO, auf den Cyberraum beschränken, nimmt die deutsche Betrachtungsweise den Informationsraum mit in die Domänenbetrachtung auf. Nach unserem Verständnis ist der Cyber- und Informationsraum der als militärische Dimension erschließbare, zugleich virtuelle, physische und kognitive Raum, der aus dem Cyberraum, dem elektromagnetischen Umfeld sowie dem Informationsumfeld besteht.

Mit dieser umfassenden Definition geht auch das Verständnis des Cyber- und Informationsraums als militärisch relevante Dimension einher. Denn um den sicherheitspolitischen Herausforderungen im Rahmen der Cyberverteidigung Rechnung zu tragen, hat die Bundeswehr, neben den klassischen Dimensionen Land, Luft, See und Weltraum, den Cyber- und Informationsraum als eigenständige Dimension der Operationsführung erschlossen. Folgerichtig wurde dazu im Jahr 2016 eine eigene Abteilung Cyber/Informationstechnik im BMVg eingerichtet. Im Jahr 2017 folgte die Aufstellung des militärischen Organisationsbereichs Cyber- und Informationsraum. Mit diesen Strukturentscheidungen hat die Bundeswehr bereits frühzeitig die erforderlichen Weichen gestellt, um die Aufwertung des Cyber- und Informationsraums als militärische Dimension zu vollziehen, ihre Cyberfähigkeiten zu bündeln, auszubauen und neue Fähigkeiten zu etablieren. Dies trug auch der Schwerpunktsetzung innerhalb der NATO Rechnung: Im Jahr 2016 erklärte die NATO auf dem Gipfel in Warschau den Cyberraum ebenfalls zu einer Dimension der militärischen Operationsführung. Dies war ein konsequenter Schritt, nachdem das Bündnis bereits beim Gipfel in Wales 2014 die von Cyberangriffen generierbaren Herausforderungen erkannte und folglich beschloss, dass auch Cyberangriffe einer gewissen Größenordnung einen Bündnisfall nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags auslösen können, wenn sie in ihrer Wirkung einem konventionellen Angriff gleichkommen. Ein bedeutender Schritt! Denn angesichts der heutigen Abhängigkeit unseres gesamten Alltags von funktionsfähiger IKT braucht es nicht viel Vorstellungskraft, wie weit die Auswirkungen und Schäden von Cyberangriffen gehen können.

Cyberverteidigung in der Bundeswehr und NATO

Die schrittweise Operationalisierung innerhalb der noch relativ jungen Dimension Cyber- und Informationsraum zeigt sich in dem breiten Spektrum der Fähigkeiten der Bundeswehr im Bereich der Cyberverteidigung und deren kontinuierlicher Weiterentwicklung.

Der Organisationsbereich Cyber- und Informationsraum verfügt über umfassende Fähigkeiten für den Betrieb und Schutz des IT-Systems der Bundeswehr sowie zur Aufklärung und Wirkung in der Dimension Cyber- und Informationsraum. Darüber hinaus stellt er zentral Geoinformationen für die Bundeswehr bereit und leistet

einen Beitrag zur Gewährleistung der gesamtstaatlichen Cybersicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Das Zentrum für Cyber-Sicherheit der Bundeswehr (ZCSBw) ist das zentrale Kernelement zur Gewährleistung der Sicherheit der Bundeswehr. Herzstück des ZCSBw bildet das Cyber Security Operation Centre (CSOCBw): Dort werden rund um die Uhr die Systeme und Netze der Bundeswehr überwacht und alle lagerelevanten Daten zusammengeführt und bewertet. Darüber hinaus stehen Incident-Response- und Forensik-Teams für die Untersuchung und Bearbeitung von Cyberfällen zur Verfügung. Um entsprechende Vorfälle jedoch möglichst zu vermeiden, testen Schwachstellenanalysen regelmäßig die Systeme der Bundeswehr bis auf Bitebene.

Neben der behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen des nationalen Cyberabwehrzentrums tauschen sich Vertreter_innen des ZCSBw auch mit anderen nationalen und internationalen Organisationen, der Cyberindustrie und der Forschungsgemeinschaft über aktuelle Gefahren und Vorfälle im und aus dem Cyber- und Informationsraum aus. Beispielsweise beteiligt sich das Computer Emergency Response Team der Bundeswehr (CERTBw) am nationalen CERT-Verbund, dem Zusammenschluss der behördlichen und privaten CERTs in Deutschland, und ist international mit CERTs anderer Länder und der NATO Cyber Incident Response Capability (NCIRC) vernetzt.

Um den besonderen Anforderungen der Streitkräfte an IKT Rechnung zu tragen, wurde das Zentrum für Softwarekompetenz der Bundeswehr (ZSwKBw) 2019 neu aufgestellt. Hier werden Softwareprodukte analysiert, entwickelt und zertifiziert – immer an die speziellen Bedürfnisse der Bundeswehr angepasst. So können Softwarelösungen maßgeschneidert für die ganze Bundeswehr zur Verfügung gestellt werden.

Das Bereitstellen von Fähigkeiten zur Aufklärung und Wirkung in der Dimension Cyber- und Informationsraum ist Aufgabe des Kommandos Strategische Aufklärung (KSA). Hier verfügt die Bundeswehr über umfassende Fähigkeiten zur Durchführung von elektromagnetischen Operationen und zum Wirken im Informationsumfeld. Mit dem Zentrum Cyber-Operationen (ZCO) verfügt die Bundeswehr zudem über Fähigkeiten, in fremde Netze einzudringen und dort gegebenenfalls zu wirken. Damit kann dem oder der Gegner_in die Nutzung des Cyber- und Infor-

mationsraums im Rahmen des geltenden Rechts erschwert oder völlig verwehrt werden. Dabei ist zu beachten: Rein präventive Maßnahmen erhöhen die Hürde für den oder die Angreifer_in, reichen bei hochwertigen Angriffen aber nicht zur Gewährleistung eines ausreichenden Schutzniveaus im Cyber- und Informationsraum. Ausgefeilte Angriffe können geraume Zeit „unter dem Radar“ bleiben, und durch Angriffe auf die komplexen, globalen Versorgungsketten eingebrachte Hintertüren können sich bereits heute unbemerkt in unseren Systemen befinden. Dies erfordert, neben einer kontinuierlichen Überwachung unserer Netze und Systeme, neue Analyseverfahren sowie Fähigkeiten, um jederzeit schnell reagieren und im Cyber- und Informationsraum wirken zu können.

Deutschland hat sich, neben acht weiteren Nationen, dazu bereiterklärt, NATO-Operationen und -Missionen auf Anforderung mit sogenannten souveränen Cyber-effekten zu unterstützen. Die Cyberwirkmittel verbleiben dabei stets unter nationaler Kontrolle. Auf NATO-Ebene erfolgt dann die notwendige Koordination dieser national bereitgestellten Effekte. Grundlage bleibt dabei das defensive Mandat des Bündnisses und der Völkerrechtsrahmen. Oberste Priorität hat der Schutz der NATO-eigenen Netze und Systeme, das Teilen von Informationen zu Sicherheitsvorfällen mit den NATO-Mitgliedstaaten und, wenn notwendig, die schnelle, koordinierte Reaktion darauf. Dies wird rund um die Uhr von den Expert_innen der NCIRC sichergestellt. Im Jahr 2018 wurde mit der Gründung des Cyberspace Operations Center in Mons, Belgien, die Kompetenz der NATO zur Unterstützung von militärischen Operationen im Cyberraum gestärkt. Das Zentrum, welches 2023 seine volle Einsatzbereitschaft erreichen wird, soll zum Beispiel bei NATO-Operationen und -Missionen das Lagebild des Bündnisses im Cyberraum vervollständigen. Außerdem unterhält die NATO forensische Expertenteams, die bei nationalen Cybervorfällen zur Unterstützung der Bündnispartner entsandt werden können. Im Rahmen gemeinsamer Übungen überprüft die NATO ihre Strukturen regelmäßig auf strategischer und operativer Ebene, denn das Zusammenwirken der NATO mit den nationalen Strukturen muss – auch bei Cyberlagen – im Ernstfall reibungslos funktionieren.

Nicht nur die NATO selbst, sondern auch die Mitgliedstaaten haben erklärt, die Cybersicherheit ihrer nationalen Infrastrukturen und Netze zu verbessern. Hierzu haben sie sich im Rahmen der 2016 verabschiedeten „Cyber Defence Pledge“ sogar

verpflichtet. Darüber hinaus entwickelt die NATO spezifische Zielvorgaben im Rahmen ihrer Verteidigungsplanung, um einen gemeinsamen Ansatz und ein größtmögliches Maß an Interoperabilität zwischen den NATO-Mitgliedern zu erreichen. Dies schlägt sich auch in der Fähigkeitsentwicklung und im Planungsprozess der Bundeswehr nieder, da wir uns konzeptionell und technisch auf Interoperabilität mit der NATO ausrichten.

Resilienz durch Kooperationen und einen vernetzten Ansatz stärken

Das von den NATO-Bündnispartnern formulierte Ziel, im Cyberraum genauso effektiv wie in der Luft, auf dem Land und zur See vorzugehen, um das gesamte Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv des Bündnisses zu stärken und zu stützen, muss mit mehr als nur militärischen Mitteln verfolgt werden. Wie im Weißbuch der Bundesregierung von 2016 dargelegt, fallen Aspekte der inneren und äußeren Sicherheit in wenigen Bereichen so eng zusammen wie im Cyber- und Informationsraum. Daher arbeiten wir in Deutschland gesamtstaatlich zusammen, um ein auf allen Ebenen vernetztes Handeln und so ein höchstmögliches Maß an Cybersicherheit zu erreichen. Für die Cyberabwehr, die zivilen Maßnahmen zum Schutz von Informationen und IT-Systemen, zur Bekämpfung und Strafverfolgung von Cyberkriminalität und die Spionageabwehr im Cyberraum zeichnet sich das Innenministerium verantwortlich. Deutsche Cybersicherheitsinteressen werden in internationalen Organisationen durch das Auswärtige Amt im Rahmen der Cyberaußenpolitik vertreten. Die Schwerpunkte hierbei sind die Einigung auf Normen für verantwortliches Staatenverhalten und die Entwicklung von vertrauensbildenden Maßnahmen für ein höheres Maß von Cybersicherheit. Das BMVg trägt Verantwortung für die Fragen der Cyberverteidigung.

Das Schlüsselement der gesamtstaatlichen Cybersicherheitsarchitektur in Deutschland ist das Nationale Cyber-Abwehrzentrum. Hier wird die Zusammenarbeit der für Cybersicherheit relevanten Behörden wie Bundeswehr, Polizeibehörden und Nachrichtendiensten orchestriert. Die Bundeswehr trägt u. a. mit Teilen der militärischen Cyberlage zur Erstellung des gesamtstaatlichen Cyberlagebildes bei. Die Weiterentwicklung der gesamtstaatlichen Cybersicherheitsarchitektur befindet sich noch

im Aufbau, bildet aber bereits eine gute Grundlage für das Ziel, die Risiken, die Deutschland aus dem Cyber- und Informationsraum erwachsen, auf ein tragbares Maß zu reduzieren.

Auch international ist eine enge Vernetzung mit Partnern wichtig, um den Bedrohungen aus dem Cyber- und Informationsraum gemeinsam begegnen zu können. Andere Staaten sehen sich mit ähnlichen organisatorischen, technologischen und personellen Herausforderungen im Cyber- und Informationsraum konfrontiert, daher kann die Bundeswehr maßgeblich von der Weiterentwicklung und Vertiefung ihrer bi- und multilateralen Partnerschaften profitieren.

Da Cyberbedrohungen nicht vor Staats- oder Bündnisgrenzen haltmachen, kooperiert auch die NATO mit verschiedenen Akteur_innen, mit dem Ziel, die Resilienz des gesamten Bündnisses zu erhöhen. Der Zusammenarbeit mit der EU kommt im Bereich Cyber eine Schlüsselrolle zu, denn den Herausforderungen im Cyberraum kann nicht allein mit den primären militärischen Instrumentarien der NATO begegnet werden. Der Europäische Rat hat beispielsweise 2017 die „Cyber Diplomacy Toolbox“ indossiert, die eine Abstufung verschiedener Reaktionsmöglichkeiten auf böswillige Cyberaktivitäten, von vorbeugenden Maßnahmen bis hin zu Sanktionen, vorsieht. Die NATO als Verteidigungsbündnis ist daher in besonderem Maße auf ein Zusammenwirken mit der EU und ihrer gesamten Bandbreite an wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischen Instrumentarien angewiesen.

Fazit

Die Bedrohungslage im Cyber- und Informationsraum stellt nicht nur einzelne Staaten, sondern auch die NATO vor große Herausforderungen. Die Bundeswehr hat die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen und ein hohes Cybersicherheitsniveau erreicht, das es kontinuierlich zu stärken und auszubauen gilt. Der Aufwuchs des Organisationsbereichs Cyber- und Informationsraum bis zur vollen Zielbefähigung 2022 ist hierbei von besonderer Bedeutung. Aufgrund der fehlenden räumlichen Begrenzung des Cyber- und Informationsraums, der Spannweite der unterschiedlichen Akteur_innen sowie der fortschreitenden globalen Vernetzung können wir der Bedrohungslage nur in einem national wie international

vernetzten Ansatz begegnen. Die Festigung des Zusammenhalts und die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der NATO im Cyber- und Informationsraum ist für uns daher von herausragender Bedeutung und integraler Bestandteil unserer Cybersicherheitspolitik. Die NATO muss auch künftig alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um den Cyberbedrohungen entgegenzutreten. Nur gemeinsam können wir unsere Resilienz gegenüber den Bedrohungen aus dem Cyber- und Informationsraum steigern, den Risiken begegnen und gleichzeitig das gesamte Potenzial der Digitalisierung ausschöpfen.



Vizeadmiral Carsten Stawitzki
Abteilungsleiter Ausrüstung, BMVg

Rüstungskooperation in NATO und EU

Erfahrungen, Herausforderungen und Perspektiven aus deutscher Sicht

Kooperationen mit nationalen und internationalen Partnern nehmen für das BMVg seit Gründung der Bundeswehr in ihrer Grundkonzeption als Bündnisarmee einen besonderen Stellenwert ein. Gleiches gilt deshalb für die Zusammenarbeit in der NATO und (später) dann in der EU – denn ohne die Integration in Bündnisstrukturen wären deutsche Streitkräfte nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges schlichtweg nicht vorstellbar. Gerungen wurde allerdings immer wieder um die Tiefe der Integration, da dies maßgeblich die Effektivität von Streitkräften mitbestimmt und erhebliche Auswirkungen auf die Forderungslage zur operationellen und auch materiellen Standardisierung mit Blick auf die notwendige Interoperabilität hat.

Das in der Präambel des Grundgesetzes von unseren Verfassungsvätern in Verbindung mit den Artikeln 1, 24 sowie 87 a und b verankerte Leitprinzip unserer Streitkräfte, „in der Verantwortung vor Gott und den Menschen dem Frieden in der Welt in einem geeinten Europa zu dienen“, nimmt uns gerade auch mit Blick auf eine über 70-jährige Zeit des Friedens auf unserem Kontinent, in die auch die Wiedervereinigung unseres Vaterlandes fällt, in eine einzigartige Verpflichtung.

Die Bundeswehr und ihre Streitkräfte dienen als Parlamentsarmee mit ihren militärischen Fähigkeiten dem Primat der Politik folgend konsequenterweise neben Diplomatie, Wiederaufbauhilfen, Sanktionen u. a. als ein mögliches Instrumentarium im vernetzten Ansatz zur Wahrnehmung internationaler Verantwortung durch Deutschland. Dabei mag der Einsatz von Streitkräften nicht nur Ultima Ratio sein, sondern kann – nach dem Willen des Deutschen Bundestages und dies dann niedergelegt in einem Mandat für den Einsatz – auch Gebot der ersten Stunde sein, beispielsweise wenn keinerlei Sicherheitsstrukturen mehr vorhanden sind, die eine fruchtbare Grundlage für alle weiteren sinnvollen Maßnahmen bilden: ohne Sicherheit kein Wiederaufbau/keine Entwicklung, ohne Wiederaufbau/Entwicklung aber auch langfristig keine Sicherheit.

Militärische Beschaffung – das komplizierte Wesen

In diesem Kontext gesamtstaatlichen Handelns im vernetzten Ansatz ist die Bereitstellung von „Kampfkraft“ als militärische Kernfähigkeit das Alleinstellungsmerkmal von Streitkräften, ohne die eine umfassende Gestaltung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik nicht möglich wäre. Fähigkeiten generieren sich grundsätzlich aus den drei Faktoren Personal, Ausbildung und Material. Dabei ist die Güte der Fähigkeit nie größer als jeder Einzelfaktor, im schlechtesten Fall bei Fehlen eines Faktors sogar null.

Die Arbeit des Rüstungsbereichs ist also darauf gerichtet, der Truppe Wehrmaterial zuzuführen, das dem taktischen und operativen Zweck entspricht, also funktionsgerecht ist, das rechtzeitig zur Verfügung steht, das von der Truppe gut gehandhabt werden kann, also funktions- und betriebssicher und in seiner Robustheit für den militärischen Einsatz tauglich ist, und dessen Entwicklungs-, Beschaffungs- und Unterhaltungskosten im idealen Fall ein optimales Verhältnis zur Leistung aufweisen. Es besteht also ein hoher Anspruch, mit dem in der täglichen Praxis zahlreiche Zielkonflikte verbunden sind.

Es liegt auf der Hand, dass die Erfüllung einer so komplexen Aufgabe, die Forschung, Entwicklung, Erprobung, Fertigungsvorbereitung, Beschaffung und Güteprüfung umfasst, schon angesichts der Höhe der eingesetzten Haushaltsmittel nicht

ausschließlich an dem allerdings dominierenden Grundsatz orientiert sein kann, den Streitkräften eine möglichst optimale Ausstattung mit Material zu verschaffen.

Die DNA der Ausrüstung umfasst mit ihrer Beschaffungslogistik im Kern zwei wesentlich zu leistende, voneinander untrennbare Aufgaben, quasi wie zwei Seiten einer Medaille. Geht es zunächst darum, die vom Planer in priorisierten Fähigkeitsforderungen mit dem Bedarfsträger, also den Teilstreitkräften und militärischen Organisationsbereichen, festgelegten Bedarfe mit Ingenieurinnen und Ingenieuren in technische Lösungen für eine Auswahlentscheidung durch den Generalinspekteur zu überführen, bedarf es in einem zweiten Schritt der „Übersetzung“ dieser technischen Leistungsbeschreibungen in einen schluss- und endverhandelten, in Deutschland ab einem Investitionsvolumen über 25 Millionen Euro anschließend durch das Parlament zu billigenden Vertrag. Erst auf dieser Grundlage wird in der Regel die Produktionslogistik angestoßen, da die wenigsten Produkte für einen militärischen Kampfauftrag in Qualität oder aber wegen hoher Stückzahlen ad hoc marktverfügbar sind. Hierzu bedarf es leistungsstarker und leistungswilliger industrieller Partner in Deutschland, Europa oder auch weltweit.

Rüstungsentscheidungen unterliegen damit in den Leitplanken der rechtsstaatlichen Vorgaben ihres jeweiligen politischen Systems ebenso den Prinzipien des europäischen oder zumindest nationalen Wettbewerbs und des aktuell geltenden Vergaberechts, wobei sich eine isolierte Betrachtung der Sicherheits- und Verteidigungswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland schon mit Rücksicht auf eine voll in die atlantische Allianz integrierte Bundeswehr sowie die europa-/weltweiten Abhängigkeiten und Geschäftsstrukturen der Unternehmen verbietet.

Schließlich werden Rüstungsentscheidungen nicht zuletzt auch von ökonomischen Prinzipien bestimmt. Bei der Planung ist daher anzustreben, dem militärisch erforderlichen Sachbedarf (Zweck) mit einem möglichst sparsamen Ansatz an Haushaltsmitteln gerecht zu werden (Sparsamkeitsprinzip), während beim Vollzug mit den bewilligten Haushaltsmitteln der Sachbedarf möglichst optimal zu befriedigen ist (Maximierungsprinzip).

Vor dem Hintergrund dieser durch die parlamentarische Kontrolle und das Haushaltsrecht dominierten nationalen Sichtweise auf den Rüstungsprozess zur Beschaffung,

Einführung und Nutzung von Wehrmaterial bedarf es nach einer grundsätzlich breit angelegten Marktanalyse oder aber eines ausgeprägten politischen Willens zur militärpolitischen Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Bündnispartnern einer Entscheidung auf Basis einer Beschaffungsstrategie. Denn zur Bedarfsdeckung kommen letztlich zunächst oftmals vielfältige Optionen in Betracht, vom klassischen Einkauf von Commercial- oder Military-of-the-Shelf-Produkten (COTS/MOTS), rein nationalen, bilateralen, multilateralen und/oder tatsächlich wirklich gemeinsamen Ansätzen im Kontext von Forderungen der Allianz für „NATO-owned and operated capabilities“. Mit dem Airborne Early Warning and Control System (AWACS) hat die NATO hier über Jahrzehnte eine Erfolgsgeschichte der multinationalen Rüstungs-kooperation geschrieben.

Transatlantische Partnerschaft – Raison d’Être unserer Sicherheit

Die NATO wurde 1949 primär als politisches Bündnis gegründet. Die so geschaffene internationale Organisation hatte die kollektive Verteidigung als Ziel.¹ Die Mitgliedstaaten stellen dabei der NATO temporär assigniert Truppenteile und Fähigkeiten zur Verfügung.

Als Prozess zur Entwicklung von Fähigkeiten wird in der NATO der NATO Defence Planning Process (NDPP) genutzt. Im Ergebnis wird eine Zuteilung und Übernahme von dezidierten Fähigkeiten an bestimmte Mitgliedstaaten vereinbart, sodass für die NATO als Ganzes ein neues Soll an Fähigkeiten in Abstimmung mit den Mitgliedern festgelegt wird.

In der NATO ist das Treffen der nationalen Rüstungsdirektoren (Conference of National Armament Directors – CNAD) wesentlicher Motor von gezielter Kooperation und Zusammenarbeit im Rüstungswesen, vor allem für die Koordinierung der Bereiche Forschung und Entwicklung sowie maßgeblich für die materielle Standardisierung. Die CNAD trifft sich zweimal jährlich unter dem Vorsitz des Assistant Secretary Defence Investment, leitet eine Struktur von Spezialausschüssen und berichtet

1 NATO o. J.: Origins, https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_135843.htm (1.6.2020).

unmittelbar dem Nordatlantikrat. Ständige Vertreter der NADs führen die laufenden Aktivitäten und leiten die Arbeiten der jeweiligen Gruppen, vor allem der drei CNAD Main Armaments Groups² sowie der NATO Industrial Advisory Group. Die CNAD schöpft ihren großen Mehrwert aber weniger als Tasking Authority der NATO, sondern vielmehr als fest etabliertes Netzwerk der maßgeblich nationalen Entscheidungsträger, um insbesondere „windows of opportunity“ für bi- und multilaterale Zusammenarbeit zu befördern.

Wesentlicher Treiber und Enabler konkreter Rüstungszusammenarbeit ist die in der NATO fest etablierte Standardisierungsorganisation (NSO).³ Ein Standardisierungsübereinkommen (Standardization Agreement) ist ein Dokument, das für die Nationen – sofern von ihnen abschließend ratifiziert – verbindliche Standards für Verfahren und Bedingungen gemeinsamer militärischer und technischer Anwendungen sowie für Material und Ausrüstung festlegt – solide Grundlage für belastbare Kooperation.

Darüber hinaus schöpft sich aus dem NATO-Vertrag die Möglichkeit, unter diesem Regime Agenturen zu etablieren. Als NATO-Produktions- und Logistikorganisationen (NPLO) sind sie organisatorisch, finanziell und administrativ unabhängig und nur dem Nordatlantikrat nachgeordnet und können damit eine überaus wichtige Rolle spielen. So entscheiden sie zum Beispiel in der Auswahl und Anwendung logistischer Verfahren eigenverantwortlich.

Die Aufgaben der NPLO bestehen in der Feststellung und Zusammenfassung der Forderungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten in den Bereichen Entwicklung und Konstruktion, Produktion, Einsatz und Nutzung beziehungsweise logistische Unterstützung und Management eines oder mehrerer Waffensysteme auf der Basis ihrer jeweiligen Statuten. Die jüngste der NATO-Agenturen ist die NAGSMA (NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency) mit Sitz in Brüssel. Sie wird aktuell von einem deutschen Generalmanager geführt und wurde 2009 von 15 Mitgliedstaaten gegründet. Ihre Aufgabe ist die Beschaffung und das Management der un-

2 Europäische Union o. J.: Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrags, https://europa.eu/ecsc/index_de.htm (1.6.2020).

3 Western European Union o. J.: Homepage, <http://www.weu.int/> (1.6.2020).

bemannten fliegenden Aufklärungssysteme (UAV), von Radargeräten und Sensoren sowie der Ausbildungseinrichtungen für das Alliance Ground Surveillance (AGS), das Programm der NATO zum Aufbau und Betrieb einer Gefechtsfeldaufklärung und -überwachung unter Nutzung unbemannter Luftfahrzeuge. Der Beginn einer grundlegenden Einsatzfähigkeit ist noch in 2020 geplant.

Europäische Verantwortung – von der Montanunion zur EU

1951 wurde im Vertrag von Paris die „Europäische Gemeinschaft für Kohle- und Stahl (EGKS)“, auch Montanunion genannt, die erste europäische supranationale Organisation geschaffen.⁴ Ziel der EGKS war die gegenseitige Kontrolle der bis dato kriegswichtigen Güter Kohle und Stahl.

Militärisch erlangten weder die 1948 gegründete Westunion noch die 1954 folgende Westeuropäische Union (WEU) eine signifikante Bedeutung, da ein Einfluss auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten und eine strategische Verteidigungsplanung Europas durch die und in der NATO erfolgten.

1965 wurde die Europäische Gemeinschaft durch Fusionierung der Verträge der drei Gemeinschaften EGKS, Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in den Brüsseler Vertrag gegründet.

Bedingt durch die Balkankrisen der 1990er Jahre und entscheidend durch den Kampf gegen den internationalen Terrorismus nach 9/11 vorangetrieben, begann die Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Am 28.11.2003 einigten sich die Außenminister der EU in Neapel im Grundsatz auf eine eigenständige EU-Verteidigung.

Der damalige NATO-Generalsekretär Lord George Robertson äußerte sich „besorgt“ über die britisch-deutsch-französische Initiative und eine damit verbundene mögliche Duplizierung der militärischen Mittel und eine daraus resultierende Konkurrenz

4 Europäische Union o. J.: Die Geschichte der Europäische Union – 1965, https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1960-1969/1965_de (1.6.2020).

zur NATO. Peter Struck, zu dieser Zeit Deutschlands Verteidigungsminister, entgegnete, der Plan der EU „dient dem Ziel, den europäischen Pfeiler in der NATO zu stärken“, all „dies kann und muss im Interesse unserer amerikanischen Freunde liegen“.

Dieser Prozess mündete 2016 in die Europäische Sicherheitsstrategie.⁵ Darin beschränkt sich der Begriff „Sicherheit“ nicht nur auf den militärischen Bereich, sondern will die Effektivität und Handlungsfähigkeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, den Schutz der EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie die Kooperation zwischen den Streitkräften und Krisenprävention verbessern.

In der jüngeren Vergangenheit hat die EU beginnend in 2017 die Verteidigungsinitiativen⁶ Permanent Structured Cooperation (PESCO), den Coordinated Annual Report on Defense (CARD) sowie den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) etabliert, um in Europa die Effektivität der Zusammenarbeit zu erhöhen, den industriepolitisch zersplitterten Markt zu konsolidieren und die nationalen Fähigkeitsentwicklungen transparent darzustellen.

Ziele sind eine verpflichtende Zusammenarbeit, eine effektivere Verwendung öffentlicher Gelder im Verteidigungsbereich sowie eine Förderung der rüstungsbezogenen Industrie. Aktuell sind in den Mitgliedstaaten unnötig duplizierte Entwicklungen von komplexen Rüstungsgütern mit erheblichen finanziellen Mehraufwendungen und deren parallele Nutzung anzutreffen sowie teils daraus resultierend eingeschränkt kompatible Waffensysteme. Als Faustformel gilt, dass Europa zwar doppelt so viel wie die USA in militärische Ausrüstung investiert, aber nur ein Viertel der Fähigkeiten dafür erhält.⁷ Ein Ausweg aus europäischer Sicht ist also die Steigerung der Effizienz durch multinationale Kooperation und eine Kombination aus Konsolidierung und Förderung der industriellen Verteidigungsbasis Europas.

5 European Union o. J.: EU Global Strategy, https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en (1.6.2020).

6 European Defence Agency o. J.: Our Current Priorities, <https://eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities> (1.6.2020).

7 European Commission o. J.: Defending Europe: The Case for Greater EU Cooperation on Security and Defence, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf (1.6.2020).

Das durch die EU angestrebte zivile und militärische Ambitionsniveau ist im European Headline Goal⁸ definiert. Damit die EU die notwendigen militärischen Fähigkeiten zur Verfügung hat, ist eine aufeinander abgestimmte Umsetzung der Verteidigungsinitiativen PESCO, CARD und EVF notwendig. Zusätzlich definiert der Capability Development Plan nach welchen Prioritäten notwendige, aber noch nicht vorhandene Fähigkeiten entwickelt werden sollen.

Finanzielle Anreize schafft der EVF durch eine Ko-Finanzierung der Entwicklung militärischer Fähigkeiten, wenn EU-Staaten dabei miteinander zusammenarbeiten. Eine wichtige Rolle als unterstützendes Element kommt bei allen Verteidigungsinitiativen der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency – EDA)⁹ zu, auch wenn die Initiativen zur engeren Zusammenarbeit stets von den Mitgliedstaaten ausgehen werden.

Es gibt aber auch eine quasi-institutionelle Kooperation zwischen NATO und EU, wie das Projekt Multinational Multi Role Tanker Transport Aircraft Fleet (MMF) zeigt. MMF ist ein durch die EDA koordiniertes Projekt der vier Nationen Niederlande, Luxemburg, Norwegen und Deutschland. Dabei beschafft die internationale Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement/Organisation for Joint Armament Co-operation (OCCAR)¹⁰ im Auftrag der NATO Support and Procurement Agency (NSPA)¹¹ die Flugzeuge, die von der NSPA betrieben werden. Den teilnehmenden Nationen stehen Flugstunden für Lufttransport und -betankung zur Verfügung.

8 European Union 2016: Shaping of a Common Security and Defence Policy, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5388/Shaping%20of%20a%20Common%20Security%20and%20Defence%20Policy (1.6.2020).

9 European Defence Agency 2020: Homepage, <https://eda.europa.eu/> (1.6.2020).

10 OCCAR 2020: What is OCCAR?, <http://www.occar.int/about-us> (1.6.2020).

11 NATO Support and Procurement Agency o. J.: What is NSPA, <https://www.nspa.nato.int/en/organization/NSPA/nspa.htm> (1.6.2020).

Schnittmengen der Interessen über die Jahrzehnte

Die wesentlichen Herausforderungen in der Rüstungszusammenarbeit lassen sich leicht aus den Erfahrungen zahlloser Kooperationsprojekte mit unterschiedlichem Erfolgsgrad der vergangenen Jahrzehnte zusammentragen. Sie perspektivisch in aktuellen und künftigen Projekten umzusetzen bleibt eine harte Kärner-Arbeit.

So spiegeln sich aus deutscher Sicht die Kernerfahrungen in den eingangs aufgezeigten grundsätzlichen Beschaffungsoptionen im Wesentlichen in fünf zeitlichen Abschnitten wider.

Der Aufbau der jungen Bundeswehr in den Anfangsjahren war ganz überwiegend geprägt von Kauflösungen eingeführten Wehrmaterials unserer alliierten Partner. Die mittleren Kampfpanzer vom Typ M 4 und M 48, Flugzeuge vom Typ Lockheed T-33A „T-Bird“ oder die Zerstörer Z 1 bis 6 der US-Fletcher-Klasse legen dafür beredtes Zeugnis ab. Dies folgte der Logik eines raschen Aufbaus von interoperablen deutschen Fähigkeiten als Kräftebeitrag für die Allianz unter der damaligen Bedrohung bei fehlenden industriellen Kapazitäten und sicherte durch möglichst tiefe Integration in die militärischen Strukturen die notwendige militärische Effektivität und entsprach auch dem damals verständlicherweise vorherrschenden Grundprinzip, bei einer Wiederbewaffnung Deutschlands „mit den Deutschen gegen die Deutschen sicher zu sein“.

Die Organisation und die Arbeitsverfahren des Rüstungsbereichs waren deshalb seit Mitte der 1950er Jahre im Wesentlichen unverändert auf den Kauf solcher Rüstungsgüter auf dem internationalen Markt abgestellt. Erst die mit dem „deutschen Wirtschaftswunder“ seit Mitte der 1960er Jahre von einer Welle stürmischen technologischen Fortschritts erfasste europäische Industrie rückte neben der Wehrtechnik auch die Wehrwirtschaft und damit die behördliche Steuerung von Entwicklung und Produktion eines breiten Spektrums von Rüstungsgütern in den Vordergrund.

Bis zum Ende des Kalten Krieges mit dem Fall der Berliner Mauer wurden durch das Bedrohungsszenario eines nuklearen Krieges maßgeblich getrieben zur Steigerung von Interoperabilität und militärischer Effektivität zahlreiche Kooperationen bi- und multilateral aufgesetzt. Mit der C-160 Transall und der Breguet Atlantique wurden

in der deutsch-französischen Zusammenarbeit ebenso Erfolgsgeschichten geschrieben wie mit dem Kampfpanzer Leopard und seiner bis heute einzigartigen LeoBen-Community¹² mit 18 Mitgliedstaaten. In diesen Zeitraum fällt auch – erheblich getrieben durch die Erfahrungen der Briten im Falkland-Krieg der 1980er Jahre – die gemeinsame deutsch-amerikanische Entwicklung des Flugkörperabwehrsystems Rolling Airframe Missile (RAM), auch wenn in den 1970er Jahren Deutschland mit den ersten Lenkwaffenzerstörern Z 103 der US-Charles-F.-Adams-Klasse für die Deutsche Marine aufgrund fehlender eigener Technologiereife auf bewährte Kauflösungen zur militärischen Kooperation setzte.

Im dann ausgehenden Kalten Krieg waren mit den heute bekannten europäischen Projekten für ein Transportflugzeug (A 400 M), mit dem Hubschrauber NH 90, dem Panzerabwehr-Hubschrauber PAH II (heute Tiger) und dem „Jäger 90“ (Eurofighter) multinationale Beschaffungsprogramme für hochkomplexe Waffensysteme angestoßen worden, die bis heute vor allem unter dem Diktat politischer Vorgaben, Cost-Workshare-Fragen, mangelnder Disziplin zur Festlegung und dann auch Beibehaltung gemeinsamer Forderungen und damit einheitlicher (möglichst identischer) Ausstattungen stehen – und das bei sinkenden Budgets, Reduzierung von Stückzahlen und Ab- bzw. Umbau der Rüstungsindustrie mit heute überwiegenden Standbeinen im zivil-kommerziellen Markt.

Mit der ab 1990 einsetzenden Phase einer massiven Reduzierung aller europäischen Streitkräfte zur Konsolidierung und Neuausrichtung trat die Effizienz zunehmend in den Vordergrund, mit den Schlagworten Synergie- und Skaleneffekte. Dennoch war die in der NATO mit dem Gipfel von Washington 1999 angestoßene Defence Capabilities Initiative (DCI) neben vielen „weichen“ Aspekten (unter anderem Konzeptarbeit, Studien oder Organisationsänderungen, die wenig Geld kosteten) noch maßgeblich vom Aufbau „harter“ fehlender strategischer Kernfähigkeiten der Allianz (strategischer Luft- und Seetransport, Luftbetankung, AGS) unter Federführung der CNAD intendiert.

12 LeoBen (Leopard-Benutzerstaaten), eine Plattform, die zur technisch-logistischen Betreuung des Kampfpanzers und seiner Weiterentwicklung 1969 von Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Norwegen gegründet wurde.

Immerhin konnten mit den in die Prague Capabilities Commitments (PCC) überführten Forderungen mit SALIS und dem ARK-Projekt in multinationaler Kooperation die Fähigkeiten strategischen Transportbedarfs zwar nicht durch Beschaffung von Wehrmaterial in klassischer Rüstungskooperation, aber über Dienstleistungsverträge gewerblich abgesichert werden. Sie haben sich von der Rückverlegung deutscher Einsatzkontingente bspw. aus Afghanistan im Rahmen des Redeployment 2012/13 bis zur aktuellen Corona-Pandemie absolut bewährt. Auf der Suche nach weiteren Synergien wurde so in der EU komplementär die Pooling and Sharing Initiative aufgelegt.

Der mit dem Balkan und endgültig 09/11 eingesetzte Paradigmenwechsel Anfang der Jahrtausendwende mit den bis heute andauernden gemeinsamen Einsätzen der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und asymmetrische Bedrohungen bestärkte den Drang nach noch mehr Interoperabilität durch täglich gelebte Herausforderungen. Für diesen Zeitraum steht mit dem modularen gepanzerten Transport-Kraftfahrzeug (GTK Boxer) ein Rüstungsprojekt, das durch die Beschaffungen über Deutschland hinaus von Großbritannien bis Australien das Erfolgspotenzial einer LeoBen-Community in sich birgt.

Mit der Annexion der Krim 2014 und dem Szenario hybrider Kriegsführung haben sich die Herausforderungen für die Streitkräfte mit den Trends und Treibern der Zukunft (maßgeblich Digitalisierung, künstliche Intelligenz und unbemannte Systeme) erneut verschoben. Die Antworten des Kalten Krieges von gestern taugen nur bedingt für die Fragen der Landes- und Bündnisverteidigung von morgen. Damit ist die ganze Bandbreite an möglichen Kooperationen im Rüstungsbereich vielleicht aktueller denn je. Während wir in der Digitalisierung des Gefechtsfeldes mit der Digitalisierung landbasierter Operationen (D-LBO/TEN) mit unseren niederländischen Partnern am Anfang stehen, den Weg zu ebnen, sind wir gerade in einem Verfahren zur rein nationalen Beschaffung eines schweren Transporthubschraubers aus den USA als marktverfügbare Kauflösung.

In der deutsch-französischen Zusammenarbeit kooperieren wir in klassischen Rüstungsprojekten bilateral von der Aufstellung eines gemeinsamen Transportverbandes in Evreux mit in den USA gekauften C-130 J, strategisch weit in die Zukunft mit den Entwicklungsprojekten FCAS und MGCS für neue Luft- und Landkampfsysteme, die wir so rasch wie möglich europäisch öffnen wollen. Mit unseren norwegischen Part-

nern sichern wir mit dem Portfolio U 212 CD und NSM unsere gemeinsamen Interessen auch rüstungstechnisch in Richtung NATO-Nordflanke ab. Und mit dem multinational aufgesetzten Projekt für neue Überschneefahrzeuge (All Terrain Vehicle – ATV) sind wir ebenso vielversprechend mit mittlerweile vier Nationen am Start.

„In a nutshell“

Rüstungskoperationen in NATO und EU sind weit mehr als die immer wieder gern zitierten und oftmals viel gescholtenen hochkomplexen multinationalen Waffensystemprojekte. Kooperationen stellen für Deutschland als Bündnisarmee seit je her einen validen Ansatz für Beschaffungsentscheidungen. Künftig sollten wir aber geeignete Zeitfenster hierfür aktiv herbeiführen und nicht darauf warten.

Auch für Rüstungskoperationen gilt am Ende aber eine simple Erkenntnis: In der Regel hat nur Einfaches Erfolg. Und die erfolgreiche Zusammenarbeit vieler erfordert viel (Selbst-)Disziplin – auf allen Ebenen – von der Politik bis zur einzelnen Expertin und zum einzelnen Experten im Projekt.



Dr. Hans Christoph Atzpodien
Hauptgeschäftsführer Bundesverband der
Deutschen Sicherheits- und Verteidigungs-
industrie e. V. (BDSV)

Entwicklung in den NATO-Perspektiven und daraus resultierende Herausforderungen für die wehrtechnische Industrie in Deutschland

Aktuelle Herausforderungen der NATO

Nicht zuletzt das 70-jährige NATO-Jubiläum in 2019 hat der breiten Öffentlichkeit noch einmal deutlich ins Bewusstsein gerückt, dass die NATO aufgrund der russischen Annexion der Krim in 2014, aber auch angesichts der veränderten Haltung der USA bezüglich der Sicherheit ihrer europäischen Mitglieder aktuell einen noch höheren Stellenwert hat. Gerade die „jüngeren“ NATO-Mitglieder in Mittel- und Osteuropa sehen sich vor große Herausforderungen bei der Gewährleistung ihrer Sicherheit gestellt, denen ohne den kollektiven Schutz durch die NATO und ein klares Bekenntnis aller ihrer Mitglieder zur Bündnisverpflichtung nach Art. 5 des NATO-Vertrages nicht zu begegnen wäre. Dies bedeutet, dass alle europäischen NATO-Partner zusätzliche Verpflichtungen in Form höherer Verteidigungsausgaben, aber auch ganz konkret in Form der Bereitstellung bestimmter Fähigkeiten erfüllen müssen. Deutschland hat sich nicht nur 2014 beim NATO-Gipfel in Wales zur Erhöhung seiner Verteidigungsausgaben bis zum Jahr 2024 auf zwei Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts verpflichtet, sondern auch zu einer Bereitstellung von zehn Prozent seiner militärischen NATO-Fähigkeiten bis zum Jahr 2031 – was in etwa der Höhe des genannten Ausgabenniveaus entsprechen soll. Hierbei sind zusätzliche weitere Verpflichtungen

der NATO noch gar nicht im Blick, wie etwa der Aufbau einer Schutzfunktion im Irak oder andere Aufgaben im mittel-östlichen Bereich. Dem liegt zugrunde, dass die USA sich zunehmend unabhängig von arabischem Öl fühlen und daher von den Europäer_innen erwarten, sich aus Eigeninteresse stärker um die politische Ordnung im Mittleren Osten zu kümmern.

Erneuerte Rufe nach mehr strategischer Autonomie Europas

Nicht erst unter Präsident Trump haben die USA die europäischen NATO-Partner dazu aufgerufen, einen größeren Teil der Lasten innerhalb des Bündnisses zu tragen. Dieses Petition gab es sogar schon vor der russischen Annexion der Krim, worin allgemein der entscheidende „Weckruf“ für den erneuten Auftrag zur Bündnisverteidigung gesehen wird. So war es nur folgerichtig, dass sich die EU schon im ersten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts Gedanken über ihren Binnenmarkt für Sicherheit und Verteidigung gemacht hat. Die Wurzeln für eine Permanent Structured Cooperation (PESCO) im sogenannten Lissabon-Vertrag aus 2007 sind nur ein Ergebnis dieser Initiativen. Auch die im Jahr 2009 verabschiedete sogenannte Beschaffungsrichtlinie für Sicherheits- und Verteidigungsgüter (2009/81/EC) ist dafür ein Ausdruck. Nachdem die äußere Bedrohung wieder ins Bewusstsein getreten war, verabschiedete die EU im Juni 2016 „The Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy“, in der sie sich zur Einheit ihrer Interessen, aber auch zu mehr eigener Verantwortung bekannte. Wörtlich heißt es dort: „As Europeans we must take greater responsibility for our security. We must be ready and able to deter, respond to, and protect ourselves against external threats. While NATO exists to defend its members – most of which are European – from external attack, Europeans must be better equipped, trained and organised to contribute decisively to such collective efforts, as well as to act autonomously if and when necessary. An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe’s ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders.“ Mit dem Begriff des „appropriate level of ambition“ traf dieses Programm durchaus auch die Erwartungen der USA und der NATO. Generalsekretär Jens Stoltenberg, der gern darauf hinweist, dass nach dem Brexit 80 Prozent aller NATO-Verteidigungsausgaben von Ländern außerhalb der EU aufgewendet werden, hat ebenso immer betont, dass erhöhte Anstrengungen der Europäer_innen für ihre Verteidigung hoch willkommen seien,

sofern sie innerhalb der NATO-Strukturen erfolgten. Hier liegt aber genau ein Problem, das der Begriff einer „strategischen Autonomie Europas“ oftmals auslöst: Eine seiner Wurzeln hat dieser Begriff nämlich in der französischen nationalen Sicherheitsstrategie („Revue Stratégique“ vom Oktober 2017), in der zunächst die gesamte Sicherheitspolitik Frankreichs am Ziel einer französischen strategischen Autonomie festgemacht wird. Das ist durchaus legitim, legt im Begriff einer europäischen strategischen Autonomie bisweilen aber auch das Verständnis nahe, es ginge hier darum, dass sich Europa von der NATO und den USA ein Stück weit lösen müsste. Aktuelle Nahrung erhielt dieses Begriffsverständnis zuletzt durch das berühmte „Hirntod“-Interview des französischen Präsidenten Macron im *Economist* vom 7.11.2019, in dem Macron diese strategische Autonomie Europas nach dem Verständnis vieler im Sinne einer stärkeren Unabhängigkeit von den USA einforderte, zugleich aber betonte, Frankreich jedenfalls könne sich schon heute selbst schützen. Dies führte dann umgehend zu Äußerungen von deutscher Seite (u. a. von Bundeskanzlerin Merkel), wonach Deutschland zur NATO stehe und auf die transatlantische Partnerschaft angewiesen sei. Mehr noch: Indem Macron die NATO aus Sicht der USA als kommerzielles Projekt zum Verkauf amerikanischer Waffen an europäische Staaten bezeichnete, machte er das Thema europäischer Rüstungscooperation zu einem Pro- oder Contra-USA-Thema innerhalb der EU-Länder, die sich mit allen Kooperationsthemen im Bereich der Verteidigung angesichts fortbestehender nationaler Souveränitäten ohnehin schwer genug tun. Fazit ist, dass es zumindest aus deutscher sicherheitspolitischer Sicht ein stärkeres europäisches Engagement nur innerhalb des NATO-Sicherheitssystems geben kann und nicht parallel dazu.

Gebot der Harmonisierung europäischer Rüstungsprogramme

Unabhängig von dem angestiegenen äußeren Druck auf das Bündnis und insbesondere dessen europäische Partner gibt es schon seit Langem die in ihrer Richtigkeit nicht zu bestreitende Analyse, dass sich Europa trotz aller guten Vorsätze eine viel zu fragmentierte Rüstungslandschaft leistet. Immer wieder wird der Vergleich zu den USA zitiert: USA drei Battletank-Systeme vs. EU 37; USA vier Fregatten-/Zerstörerarten vs. EU 29 und USA sechs Fighterplane-Modelle vs. EU 20 (AlixPartners 2019). Entsprechend gab es in der Vergangenheit immer wieder Initiativen,

diese Parallelität vieler unterschiedlicher Waffensysteme in Europa zu ändern – siehe das Konzept Pooling & Sharing. Aufgrund einer Kombination aus mangelndem Druck und zu starken nationalen Souveränitätsansprüchen stockten sie aber oder scheiterten ganz. Daher wurden im Jahr 2017 mit einer Konkretisierung der im Lissabon-Vertrag angelegten PESCO-Idee und mit der Überlegung einer substanziellen finanziellen Unterstützung europäischer Rüstungskooperation durch einen European Defence Fund (EDF) neue Initiativen aufgelegt, um dieses Mal wirklich einen Durchbruch zu erzielen. Allerdings gibt es auch zu diesen neuen Initiativen unter den europäischen Ländern bereits jetzt sehr unterschiedliche Herangehensweisen. Dies gilt für das Verständnis der PESCO-geeigneten Projekte ebenso wie für die Frage, wie industrielle Kooperationsinitiativen durch die jeweiligen Regierungen gefördert werden können. Hinzu kommt der Vorbehalt, dass sich nur schwer einschätzen lässt, wie das 2019 gewählte EU-Parlament letztlich den EDF-Haushaltstitel zu dotieren bereit ist und welche Entscheidungsstrukturen sich für die Auswahl förderungswürdiger Projekte herausbilden. Da es sich bei Rüstungsprojekten jeweils um staatliche Beschaffungsvorhaben handelt, die durch Bedarfe ausgelöst werden, die sich aus NATO-Planung, EDA-Prozessen und nationalen Planungen ergeben, führt kein Weg daran vorbei, dass das Gelingen von Rüstungsharmonisierung zu allererst in der Regierungsverantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Die Erwartung, man könne dies allein den Kräften der Industrie überlassen, sollte deshalb keinesfalls entstehen. Das zeigen auch die Erfahrungen aktueller supranationaler Rüstungskooperationen, die dort, wo sie sich erfolgreich entwickelt haben, immer in einem klaren politischen Willen der beteiligten Regierungen ihren Ausgangspunkt hatten.

Politischer Wille und resultierende industrielle Herausforderungen

Die Verteidigungsindustrie als Partner von Regierungen und Streitkräften braucht Vorausschaubarkeit und Planbarkeit. Das gilt besonders im Fall der deutschen Industrie, die – anders als manches Rüstungsunternehmen in unseren Nachbarländern – nicht im Staatseigentum steht und insofern von seinem Eigentümer subventioniert wird, sondern rein privatwirtschaftlich organisiert ist und daher immer auch auf Wirtschaftlichkeit und Profitabilität achten muss. Von daher war es von großer Bedeutung, dass sich die 2013 ins Amt gekommene Bundesregierung erstmals zu sogenannten nationalen Schlüsseltechnologien im Bereich der Verteidigungsindus-

trie bekannte und dieses Konzept auch in ihrer gegenwärtigen Amtsperiode als „Strategie zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in Deutschland“ weiter fortschreibt. Es bleibt auch aus Sicht der Industrie bei dem Grundsatz, dass man nur dann auf hinreichend klarer Grundlage mit anderen europäischen Partnern im Bereich der Rüstung kooperieren kann, wenn eindeutig definiert ist, was man in jedem Fall an nationaler Kompetenz erhalten, d. h. gar nicht oder nur nach bestimmten Spielregeln mit anderen Nationen teilen möchte. Auch die Entscheidung über diese Einordnung ist eine nationale, strategische Entscheidung und nicht etwas, was man der Industrie überlassen könnte oder sollte. Gleichwohl ist es offensichtlich notwendig, hierüber mit der Industrie in einen frühzeitigen Austausch zu treten, damit nationale Planungen und wirtschaftlich-industrielle Entscheidungen auch möglichst frühzeitig miteinander synchronisiert werden können.

Ähnlich verhält es sich im Bereich europäischer Rüstungskooperation: Auch hier muss jeweils am Anfang ein klarer politischer Wille der beteiligten Nationen artikuliert und ein entsprechendes Programm identifiziert werden. Dieses sollte anschließend den industriellen Ressourcen Orientierung für ihre daraus folgenden Entscheidungen geben. Die oftmals von der Politik gewünschte industrielle Konsolidierung im Bereich der europäischen Rüstungsunternehmen steht – von seltenen Ausnahmen abgesehen – in aller Regel nicht am Anfang eines Kooperationsprozesses, sondern typischerweise an dessen Ende, wenn nämlich konvergierende industrielle Planungen aus gelungenen Kooperationsvorhaben so viel Zukunftspotenzial versprechen, dass dies auch den komplexen Schritt einer Voll-Konsolidierung vorteilhaft erscheinen lässt. Dazu gehört dann auch das oft besprochene Erreichen eines Weges zum Export der aus der Kooperation hervorgehenden Rüstungsgüter, was nach aller Erfahrung den beteiligten Regierungen einen besonderen Kraftakt ihres gemeinsamen politischen Willens abnötigt.

Erfolgreiche Rüstungskooperation braucht politische Strategie

Es führt kein Weg daran vorbei, dass ein entscheidender Beitrag Europas im Rahmen der NATO in Form einer Reduzierung unterschiedlicher Großprogramme und von mehr Effizienz durch eine zunehmende militärische und rüstungspolitische Kooperation der Europäer_innen an erster Stelle eine klare, einvernehmliche und

eindeutige politische Strategie braucht. Dazu gehört auch ein gemeinsames Verständnis der europäischen Staaten darüber, dass es nicht sinnvoll sein kann, bestimmte europäische Anbieter gerade jetzt erstmals neue Großsysteme in Europa auf den Markt bringen zu lassen, die vorher hier noch nie genutzt wurden. Das betrifft als Beispiel den europäischen U-Boot-Markt, in dem bisher Frankreich und Schweden (außer im jeweils eigenen Land) mit ihren Produkten noch nicht Fuß fassen konnten, dies aber gerade jetzt mit großen Vertriebsanstrengungen in einigen europäischen Ländern erstmals versuchen (gegen die etablierte technologische Vormachtstellung der deutschen U-Boot-Industrie). Dass solchem Treiben – entgegen aller verkündeten Absichten – vonseiten der Regierungen politisch kein Einhalt geboten wird, zeigt bereits die ganze Schwäche der politischen Willensbildung.

Diese Schwäche reicht jedoch deutlich weiter: Eine konsistente Gesamtstrategie fehlt auch bei der Frage, wie die prominent verfolgten deutsch-europäischen Großprojekte Future Combat Air System (FCAS) und Main Ground Combat System (MGCS) zur Nutzerplattform für weitere europäische Länder werden können oder wie für andere Großsysteme Nutzerfamilien um bestimmte Project-Leader herum im europäischen Konsens entwickelt werden und hierbei PESCO und EDF sinnvoll verzahnt werden können. Einen wesentlichen Hemmschuh dabei bilden nach wie vor unterschiedliche Anforderungsprofile der verschiedenen staatlichen Nutzer, vor allem aber auch die industriepolitischen Ambitionen, die einzelne europäische Länder nach wie vor mit Rüstungsbeschaffung verbinden (von unverhohlenem industriepolitischem Kompensationsstreben bis hin zu offener Offset-Forderung im klassischen Sinne, obwohl dafür in Europa eigentlich keine Basis mehr bestehen sollte). All diese, letztlich in fortbestehenden Einzelsouveränitäten wurzelnden Hindernisse für eine erfolgreiche Neuordnung der europäischen Rüstungsbeschaffungslandschaft können nicht allein durch die NATO-Planung und schon gar nicht durch die Bemühungen der EDA zur Fähigkeitslückenplanung überwunden werden. Mehr denn je bedarf es hierzu einer Führung durch die europäischen Länder, die die Hauptlast der Verantwortung und der Kosten tragen und zugleich den Großteil der industriellen Systemkompetenz verkörpern. Die Industrie steht bereit, hierzu ihren beratenden und anschließend auch implementierenden Beitrag zu leisten.



Dieter Weingärtner
Ministerialdirektor i. R.,
ehemaliger Leiter der Abteilung
Recht, BMVg

Bündnisverteidigung heute – rechtliche Grundlagen von NATO und EU aus nationaler Sicht

Bündnisverteidigung als Auftrag der Bundeswehr

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 87a, dass der Bund Streitkräfte zur Verteidigung aufstellt. Die Verteidigung bildet damit nach dem Willen der Verfassung den Kernauftrag der Bundeswehr. Verteidigung bedeutet, wie aus der Definition des Verteidigungsfalles in Art. 115a GG hervorgeht, zunächst die Abwehr eines mit Waffengewalt geführten Angriffs auf das Bundesgebiet, mithin Landesverteidigung. Von Anfang an war der Begriff der Verteidigung im Grundgesetz jedoch auf die gemeinsame Verteidigung in einem Bündnis mit anderen Staaten ausgerichtet.

Zum Zeitpunkt der Gründung der Bundesrepublik Deutschland kam die Aufstellung nationaler Streitkräfte nicht in Betracht – wegen alliierter Vorbehalte, aber auch angesichts der in der Bevölkerung vorherrschenden pazifistischen Grundstimmung. Doch war bereits im Grundgesetz von 1949 in Art. 24 die Möglichkeit einer Einordnung der Bundesrepublik in internationale Sicherheitssysteme vorgesehen, die der Wahrung des Friedens und der Sicherung einer friedlichen und dauerhaften Ordnung in Europa dienen sollte. Nach dem Ausbruch des Korea-Krieges und der Zuspitzung des Ost-West-Konflikts setzte sich dann die Überzeugung durch, dass ein deutscher militärischer Beitrag zum westlichen Bündnis unverzichtbar sei,

allerdings strikt in Bündnisstrukturen eingebunden. Nachdem der Versuch gescheitert war, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) mit gemeinsamen Streitkräften zu gründen, trat die Bundesrepublik im Jahr 1955 dem Nordatlantikvertrag und dem Vertrag über die – im Jahr 2011 dann aufgelöste – Westeuropäische Union (WEU) bei. Die Grundgesetzänderung von 1956 fügte in die Verfassung die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau bundesdeutscher Streitkräfte ein. Erklärtes Ziel war es dabei, die äußere Sicherheit Deutschlands und Europas im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses zu gewährleisten. Als wahrscheinlichstes Kriegsszenario galt ein Angriff von Truppen des Warschauer Paktes an der innerdeutschen Grenze. Durch die Beistandsklausel des NATO-Vertrages fielen in einem solchen Fall Landesverteidigung und Bündnisverteidigung zusammen.

Hieran änderte sich auch nichts, als im Rahmen der Notstandsnovelle des Jahres 1968 in Art. 87a Abs. 1 GG die Pflicht des Bundes, Streitkräfte „zur Verteidigung“ aufzustellen, ausdrücklich im Grundgesetz verankert wurde. Die Bundeswehr trug weiterhin als Armee im Bündnis zur Sicherheit des Westens bei. Doch hat sich seit der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes ihr Bündnisbeitrag grundlegend gewandelt. Konflikte sind nicht mehr an den Außengrenzen Deutschlands, sondern in Regionen am Rand des Bündnisgebietes zu erwarten. Verteidigung bedeutet seither in erster Linie Abwehr eines Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Bündnispartners. Deutschland wäre im Konfliktfall zum einen zur militärischen Unterstützung des angegriffenen Bündnispartners auf dessen Gebiet durch die Bundeswehr gefordert und zum anderen als Transitland und Aufstellungsraum für alliierte Kräfte auf dem Weg zum Einsatz eingebunden.

Der der Bundeswehr erteilte Auftrag zur Bündnisverteidigung hat sich noch in anderer Hinsicht verändert: Deutschland gehört inzwischen neben der NATO einem zweiten Verteidigungsbündnis an, denn auch der Vertrag über die Europäische Union (EUV) enthält seit 2009 mit Art. 42 Abs. 7 eine Beistandsklausel. Der Verteidigungsauftrag des Grundgesetzes gilt damit auch zugunsten der Bündnispartner in der EU.

Der Nordatlantikvertrag als Grundlage der Bündnisverteidigung

Der Nordatlantikvertrag, mit dem die NATO gegründet wurde, trat nach seiner Unterzeichnung im April 1949 durch die zwölf Gründungsmitglieder am 24.8.1949 in Kraft. Die Bundesrepublik Deutschland trat ihm im Mai 1955 bei. Mittlerweile gehören der NATO nach dem Beitritt Nordmazedoniens im März 2020 30 Mitgliedstaaten an. Der Text des Vertrages erfuhr seit der Ausgangsfassung des Jahres 1949 lediglich eine Änderung hinsichtlich seines regionalen Geltungsbereichs.

In der Präambel und den einleitenden Artikeln des NATO-Vertrages betonen die Vertragsstaaten ihre Bindung an Ziele und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen (VN) und bekennen sich zu Frieden, Demokratie, Freiheit und der Herrschaft des Rechts. Sie verpflichten sich, ihre Bemühungen um eine gemeinsame Verteidigung und um die Erhaltung von Frieden und Sicherheit zu vereinigen. In Art. 3 versichern sie, durch ständige wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die Kraft des einzelnen Staates und der Gesamtheit der Staaten, einem bewaffneten Angriff zu begegnen, aufrechtzuerhalten und fortzuentwickeln. Die Vorschriften, die die gemeinsame Verteidigung konkretisieren, finden sich in den Art. 4 bis 6 des Vertrages. Art. 4 schreibt Konsultationen der Mitgliedstaaten für den Fall vor, dass einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebietes, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit eines der Vertragspartner für bedroht hält. Art. 5 enthält dann die Beistandsklausel und Art. 6 die Konkretisierung des Gebietes, auf das sich diese Klausel bezieht. Art. 9 sieht schließlich die Einrichtung des NATO-Rates zur Erörterung von Themen der Ausführung des Vertrages vor und Art. 10 die Einladung an weitere europäische Staaten, dem Vertrag beizutreten.

Gemäß der Beistandsklausel des Art. 5 sind sich die NATO-Staaten einig, einen bewaffneten Angriff auf einen oder mehrere von ihnen als Angriff gegen sie alle zu betrachten und in einem solchen Fall mittels kollektiver Selbstverteidigung den oder die angegriffenen Partner zu unterstützen. Jedes Mitglied verpflichtet sich, dann diejenigen Maßnahmen – einschließlich des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte – zu treffen, die es für notwendig hält, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. Dies gilt für bewaffnete Angriffe auf das Gebiet eines Mitgliedstaates in Nordamerika oder Europa einschließlich ihrer

Inseln im Nordatlantik und des Gebiets der Türkei ebenso wie für Angriffe auf ihre Streitkräfte, Schiffe und Flugzeuge in diesem Raum, im Mittelmeer und im Nordatlantik.

Im Laufe der Geschichte der NATO wurde der Beratungsmodus des Art. 4 viermal förmlich ausgelöst. Das Vorliegen des Bündnisfalles nach Art. 5 wurde einmal beschlossen, als Reaktion auf die Terrorangriffe in den Vereinigten Staaten am 11.9.2001. In den über 40 Jahren von der Gründung der NATO bis zur Auflösung des Warschauer Paktes im Jahr 1991 war es hierzu nicht gekommen. Das System der gegenseitigen Abschreckung hatte funktioniert. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Wegfall des potenziellen Gegners war Anfang der 1990er Jahre aber die Existenzberechtigung der NATO als Verteidigungsbündnis infrage gestellt. Die NATO entwickelte sich mittels neuer strategischer Konzepte weiter zu einer Sicherheitsorganisation, deren Ziele die Verhütung und Eindämmung von Krisen und Konflikten ebenso umfassen wie den Einsatz für Frieden und Stabilität im Auftrag der VN. Der Nordatlantikvertrag selbst erfuhr indes keine Veränderung. Ihm zufolge stellt die kollektive Verteidigung nach wie vor den Hauptzweck der Allianz dar.

Verfassungsrechtliche Einordnung

Die NATO wurde als Zusammenschluss von Staaten zur kollektiven Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe von außen gegründet. Sie bildet damit ein Bündnis zur Verteidigung im Sinne des Art. 87a GG. Mit dem Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Nordatlantikvertrag billigte der Gesetzgeber im März 1955 die eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen und hiermit verbundene Beschränkungen nationaler Hoheitsrechte. Im Hinblick auf Auslegung und Fortentwicklung des Integrationsprogramms der NATO räumte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in späteren Jahren der Bundesregierung einen weiten Gestaltungsspielraum ein. So hielt das BVerfG im Jahr 1984 für die Stationierung von Pershing-2-Raketen und Cruise-Missiles auf deutschem Boden keine neue gesetzliche Ermächtigung für erforderlich.

Auch in den Strategischen Konzepten der NATO von 1991 und 1999 sah das BVerfG kein Abweichen vom Inhalt des NATO-Vertrages, sondern eine Anpassung von Aufgaben und Handlungsinstrumenten an ein gewandeltes strategisches Umfeld. Die zusätzliche Übernahme von friedensschaffenden und -sichernden Maßnahmen in Staaten außerhalb des Bündnisgebietes und die Bereitstellung von Streitkräften zur Durchführung von Beschlüssen der VN hätten die Zweckbestimmung des Bündnisses nicht verändert. Die NATO sei weiterhin der Friedenswahrung verpflichtet und ihr hauptsächlichlicher Charakter als Verteidigungsbündnis bleibe erhalten.

Allerdings leitet das BVerfG die Befugnis von Bundesregierung und Bundestag, die Bundeswehr an Krisenreaktionseinsätzen der NATO zu beteiligen, nicht aus dem Auftrag zur Bündnisverteidigung nach Art. 87a GG ab, sondern aus dem Recht zur Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 GG. Bei der NATO handle es sich nicht nur um einen Zusammenschluss zur gemeinsamen Abwehr von Angriffen von außen, sondern zugleich um eine Organisation, die darauf angelegt sei, Streitigkeiten unter ihren Mitgliedern auf friedliche Weise beizulegen. Art. 24 Abs. 2 GG ermögliche damit – unter der Voraussetzung der Völkerrechtskonformität und der Zustimmung des Parlaments – eine Verwendung der Bundeswehr zu bewaffneten Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln der NATO stattfinden.

Bundesregierung und Bundestag sind dem gefolgt und haben als verfassungsrechtliche Grundlage für Bundeswehreinätze im Rahmen der NATO regelmäßig nicht den Auftrag zur Bündnisverteidigung in Art. 87a Abs. 1 GG, sondern Art. 24 Abs. 2 GG herangezogen. Auf diese Vorschrift stützten sie selbst die Beteiligung an der Operation Enduring Freedom (OEF), die in Ausübung des Rechts der USA auf kollektive Selbstverteidigung und nach Feststellung des Bündnisfalles durch die NATO erfolgte.

Der Vertrag über die Europäische Union als Grundlage der Bündnisverteidigung

Die EU war ursprünglich eine Wirtschaftsgemeinschaft. Erst mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde in den Unionsvertrag (EUV) ein Kapitel über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) eingefügt, das die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union umfasst. Missionen der GSVP können Aufgaben der Friedenssicherung, der Konfliktverhütung und zur Stärkung der internationalen Sicherheit beinhalten. Die Mitgliedstaaten stellen der Union zu diesem Zweck auch militärische Fähigkeiten zur Verfügung (Art. 42 Abs. 1 EUV). Die GSVP soll zu einer gemeinsamen Verteidigung führen, sobald der Rat dies beschlossen hat.

Bereits jetzt enthält der EUV mit Art. 42 Abs. 7 eine Beistandsklausel. Nach dieser schulden die anderen Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat, der einem bewaffneten Angriff ausgesetzt ist, alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung. Die konkrete Bestimmung von Art und Umfang der Hilfeleistung obliegt dabei dem unterstützenden Mitgliedstaat. Die Beistandsklausel aktivierte erstmals Frankreich nach den Anschlägen der Terrororganisation Islamischer Staat (IS) in Paris im November 2015.

Verfassungsrechtliche Einordnung

Das BVerfG zögerte lange, die EU als kollektives Sicherheitssystem nach Art. 24 Abs. 2 GG anzuerkennen. In seiner Entscheidung zur Beteiligung der Bundeswehr am Einsatz gegen den IS hat es nun eine derartige Einstufung der EU als vertretbar bezeichnet. Doch unabhängig davon hat sich die EU mit der Einfügung der Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 in den EUV zu einem Verteidigungsbündnis entwickelt, da der Vertrag nunmehr jedem mit Waffengewalt angegriffenen Mitgliedstaat kollektiven Beistand der Partner bei seiner Selbstverteidigung zusagt. Bündnisverteidigung im Sinne von Art. 87a GG durch die Bundeswehr kommt damit nicht nur zugunsten von NATO-Partnerstaaten in Betracht, sondern auch zur Unterstützung von EU-Mitgliedsländern.

Gleichwohl beriefen sich Bundesregierung und Bundestag in ihren Beschlüssen zur Beteiligung an dem multinationalen Einsatz gegen den IS nicht auf die Bündnisverteidigung zugunsten Frankreichs als Verfassungsgrundlage, sondern bemühten sich darzulegen, dass der Einsatz im Rahmen und nach den Regeln des kollektiven Sicherheitssystems der VN ablaufe und damit auf Art. 24 Abs. 2 GG basiere. Einen zur Anwendung militärischen Zwanges ermächtigenden Beschluss hatten die VN indes gar nicht gefasst.

Fazit

Deutschland gehört zwei verschiedenen Verteidigungsbündnissen an. Dies könnte zur Problematik einander entgegenstehender Bündnispflichten führen. Ein Konflikt zwischen einem NATO-Mitglied, etwa der Türkei, und einem EU-Mitglied, etwa Griechenland, erscheint nicht ausgeschlossen. In diesem Fall sollen gemäß Art. 42 Abs. 7 EU-Vertrag die Verpflichtungen aus dem NATO-Vertrag Vorrang haben. Jedoch sind in beiden Vertragswerken Art und Weise der Erfüllung der Beistandspflicht so offen gefasst, dass in einem solchen Fall eine Lösung nicht auf der vertragsrechtlichen Basis, sondern auf politischer Ebene zu erwarten ist.

Die Bündnisverteidigung im Rahmen der NATO und der EU versteht das Weißbuch 2016 der Bundesregierung weiterhin als eine der Hauptaufgaben der Bundeswehr. Die gemeinsame Verteidigung im Bündnis ist Teil des grundgesetzlichen Auftrags zu Aufstellung und Unterhaltung der Streitkräfte. Gleichwohl hat die Staatspraxis von Bundesregierung und Bundestag den Auslandseinsatz der Bundeswehr in den Fällen, in denen ein bewaffneter Angriff auf einen Bündnispartner Deutschlands ausgeübt worden war – im Fall der USA nach 9/11 wie im Fall Frankreich nach den Angriffen in Paris –, nicht als kollektive Bündnisverteidigung nach Art. 87a Abs. 2 GG aufgefasst, sondern als Beitrag zu einer Maßnahme eines kollektiven Sicherheitssystems nach Art. 24 Abs. 2 GG. Diese Rechtsgrundlage macht den Einsatz der Bundeswehr abhängig von einem förmlichen Beschluss des zuständigen Organs des Sicherheitssystems und bindet ihn an Rahmen und Regeln des Systems. Und der Auftrag der Bundeswehr zur Bündnisverteidigung tritt in den Hintergrund.



General Erhard Bühler
 Commander des Allied Joint Force
 Command der NATO in Brunssum

Auftrag und Perspektiven des Allied Joint Force Command Brunssum

Eine Bewertung aus operativer Sicht

Das Allied Joint Force Command (JFC) Brunssum ist ein Hauptquartier der NATO, das streitkräftegemeinsame Operationen im Auftrag des NATO-Oberbefehlshabers Europa (SACEUR) führt. Es ist in der südniederländischen Provinz Limburg beheimatet und setzt die strategische Zielsetzung des SACEUR abgeleitet aus dem politischen Auftrag des Nordatlantikrats in Operationen zu Lande, in der Luft, zur See sowie im Cyber-, Informations- und Weltraum um.

Die Geschichte des Hauptquartiers geht auf die Einrichtung des Allied Forces Central Europe (AFCENT) zurück, das im Jahre 1953 in Fontainebleau bei Paris aufgestellt wurde. Als Frankreich die militärische Integration seiner Streitkräfte in die NATO-Kommandostruktur aufgab, wurde es 1967 nach Brunssum verlegt. Im Kalten Krieg war es für die Verteidigung des Zentralbereichs der Allianz und die Führung der Land-, Luft- und Seestreitkräfte zwischen der deutsch-dänischen Grenze bis zu den Alpen zuständig.

Nach dem Kalten Krieg wurde die NATO-Kommandostruktur erheblich reduziert, und es verblieben am Ende neben dem militärischen Oberkommando der NATO (SHAPE) in Mons in Belgien nur noch zwei Joint Force Commands auf dieser

Ebene – das in Brunssum und ein weiteres in Neapel. Daneben bestand im Wesentlichen ein Kommando für Landstreitkräfte in Izmir in der Türkei, ein Kommando für Luftoperationen in Ramstein in Deutschland und eines für maritime Operationen in Northwood in Großbritannien. Die Joint Force Commands waren nicht mehr regional gebunden, sondern wurden nach Bedarf für Planung und Durchführung von Operationen des Krisenmanagements eingesetzt. Für Brunssum bedeutete das vor allem die Führung der NATO-Operationen in Afghanistan und das Vorbereiten wie Bereithalten der neu geschaffenen NATO Response Force (NRF), einer schnellen Eingreiftruppe der NATO für Kriseneinsätze im gesamten militärischen Aufgabenspektrum von der Unterstützung humanitärer Missionen bis zu intensiven Kampfhandlungen. Dazu kam eine erhebliche Anstrengung zur Unterstützung der Partnerstaaten der NATO. Planungen zur Bündnisverteidigung traten mehr und mehr in den Hintergrund.

Nach der Veränderung der sicherheitspolitischen Lage in Europa im Jahre 2014 hat die NATO auf ihrem Gipfel in Wales ihre politische und militärische Reaktionsfähigkeit unterstrichen und gemeinsam eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung der Einsatzbereitschaft beschlossen, die in der Summe zwar die gleichrangige Betrachtung aller Kernaufgaben des Bündnisses unterstrichen, jedoch in der Konsequenz zu einer Refokussierung auf die kollektive Verteidigung des Bündnisses führten. Waren Krisenreaktion und Partnerschaft die dominierenden Aufgaben in einer Phase zwischen dem Ende des Kalten Krieges und der Zeitenwende 2014, trat nun die Bündnisverteidigung und damit die Rückversicherung der Partner, die sich besonders durch das Vorgehen Russlands bedroht fühlten, in den Fokus.

Verändertes Aufgabenspektrum seit 2014

Diese Refokussierung hat erheblichen Einfluss auf das Aufgabenspektrum des JFC Brunssum. Unverändert ist Brunssum das NATO-Hauptquartier zur Unterstützung des Afghanistan-Einsatzes der Allianz, der seit 2015 als „Resolute Support Mission“ zur Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte geführt wird. Darüber hinaus ist Brunssum heute aber auch für die operativen Verteidigungsplanungen der Allianz in einem geografischen Raum von der Ostküste Nordamerikas in einem Bogen über Island und Norwegen, dem Baltikum und Polen bis zur Slowakei

und Ungarn verantwortlich. Diese umfassen Abschreckung im Frieden, Maßnahmen in der Krise und Führen von Operationen im Verteidigungsfall. Brunssum führt bereits im Frieden die NATO-Kräfte, die seit 2015 auf Dauer in das Baltikum, nach Polen, in die Slowakei und Ungarn verlegt wurden. Das sind die multinationalen Verbände in Estland, Lettland, Litauen und Polen, der bereits zuvor existente Multinationale Korpsstab Nord-Ost in Stettin, die beiden neuen multinationalen Divisionsstäbe in Polen und Lettland und zukünftig der neue, im Aufbau befindliche multinationale Divisionsstab in Ungarn. Dazu kommen in sechs Staaten die sogenannten NATO Force Integration Units (NFIU) – kleine Planungsstäbe, die Verlegungen und Aufnahme von NATO-Truppen in diese Staaten ermöglichen und vereinfachen sollen. Im Frieden dienen sie Übungszwecken und als Beitrag zu glaubwürdiger Abschreckung, in der Krise sind sie darüber hinaus Teil eines wirksamen Krisenmanagements und stehen im Verteidigungsfall als Einheiten zur Unterstützung der wirkungsvollen Verteidigungsfähigkeit der Bündnispartner bereit.

Das Hauptquartier Brunssum hat heute im Rahmen der Planungen der Bündnisverteidigung wieder einen festen geografischen Zuständigkeitsbereich. In diesem Bereich ist es bereits im Frieden nicht nur für Verteidigungsplanungen, sondern für die Koordination aller tatsächlich stattfindenden militärischen Aktivitäten verantwortlich, gleich ob es sich um Aktivitäten der NATO, einzelner Mitgliedstaaten oder mehrerer NATO-Nationen unter nationalem Kommando handelt. Solche Aktivitäten können Übungen sein, Aufklärungsoperationen, aber auch die Verlegung von Streitkräften in diesen Bereich, von einzelnen Schiffen und Flugzeugen bis hin zu größeren Truppenverbänden wie in der US-geführten Übung Defender Europe 2020, die eine Verlegung von Truppenteilen aus Nordamerika nach Europa beübte.

Brunssum ist weiterhin im jährlichen Wechsel mit seinem Schwesterkommando in Neapel für die NRF zuständig. Die NRF kann weltweit zur Krisenreaktion eingesetzt werden, wobei sie in den vergangenen Jahren eine immer größere Rolle als schnelle Eingreiftruppe im Rahmen unmittelbarer Bedrohungen von Bündnispartnern bekommen hat. Die NRF ist heute eine Streitmacht mit vielfältigen Fähigkeiten, die von den NATO-Nationen im jährlichen Wechsel zur Verfügung gestellt wird. Um sie im NATO-Rahmen interoperabel zu machen und einsatzfähig zu halten, ist eine Vielzahl von Übungen erforderlich, sei es als Volltruppenübungen wie zuletzt 2018 in Norwegen oder als Gefechtsstandübungen mit Computersimulation wie im Jahr

2019, die weniger öffentlich wahrgenommen werden, gleichwohl aber sehr umfangreich und komplex sind, um die Zusammenarbeit der NATO-Hauptquartiere und der NATO-Staaten in fiktiven, aber nahe an der Realität liegenden Szenarien zu üben.

Aus der Verantwortung für die Verteidigungsplanung der Bündnispartner erwächst die Aufgabe, die beteiligten Nationen in der Planung ihrer Streitkräfte und deren Fähigkeiten zu beraten. Erst aus kohärenten, das jeweilige Bedrohungsspektrum abdeckenden Verteidigungsplänen ergibt sich die Chance, nationale Streitkräfte zu gestalten und zu unterhalten, die für Abschreckung und Verteidigung notwendig sind und zusammen mit den Bündnispartnern ein sinnvolles Ganzes ergeben.

Eine weitere umfangreiche Aufgabe ist die militärische Zusammenarbeit mit den Streitkräften von Partnerstaaten der NATO. Das sind in erster Linie Staaten aus dem Programm „Partnership for Peace“ oder globale Partner. Brunssum ist dabei für die Kooperation mit 13 Staaten von Irland im Westen bis zu zentralasiatischen Staaten im Osten zuständig. Diese Kooperation zielt auf Interoperabilität in laufenden NATO-Einsätzen wie in Afghanistan, auf Zusammenarbeit in den Verteidigungsplanungen der NATO – sofern und soweit es die politische Neutralität der Staaten zulässt – und auf Vertrauensbildung und Transparenz.

Neben diesen operativen Aufgaben gibt es andere mit mehr konzeptioneller Ausrichtung, die mit den anderen Hauptquartieren der NATO gemeinsam in Zuarbeit für SHAPE zu erfüllen sind. Das sind umfangreiche Untersuchungen und Beiträge zur NATO-Militärstrategie, zu diversen Konzepten für die Abschreckung und Verteidigung sowie zu strategischen Weisungen von SHAPE.

Eine ständige Aufgabe in Brunssum ist der Erhalt der Einsatzfähigkeit des Hauptquartiers mit seinen einschließlich der Unterstützungselemente deutlich mehr als 1.000 militärischen und zivilen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus 30 Nationen. Dies trifft generell zu, ist aber zusätzlich jedes zweite Jahr besonders relevant, wenn es gilt, zu jeder Zeit die operative Führung eines Einsatzes der NRF zu übernehmen. Der Erhalt der operationellen Einsatzfähigkeit ist vor dem Hintergrund der Multinationalität und der vielfältigen ebenso wie komplexen Aufgaben in einem großen Verantwortungsbereich Chance und Herausforderung zugleich.

Perspektiven für das JFC Brunssum

Wenn ich im zweiten Teil meines Beitrages bewertend die Perspektiven betrachte, möchte ich mit Letzterem beginnen. Das militärische Personal des Hauptquartiers hat in der Regel eine Verwendungsdauer von drei Jahren. Das heißt die Nationen tauschen jedes Jahr rund ein Drittel des Personals aus. Diese Fluktuation verbunden mit der Tatsache, dass die NATO qualitativ nur mit dem Personal arbeiten kann, welches die Nationen zur Verfügung stellen, stehen einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und darüber hinaus dem Fähigkeitserhalt und -aufbau oftmals entgegen. Dazu kommt die Rotation von wichtigen Führungspositionen des Hauptquartiers zwischen den Nationen. Fast alle 14 Generaldienstposten des Hauptquartiers unterliegen diesem Rotationsprinzip. Darüber hinaus besetzen manche Nationen den Dienstposten, der ihnen drei Jahre zur Verfügung steht, aus nationalen Gründen mit zwei Offizieren hintereinander.

Abgesehen von diesen Diskontinuitäten bietet die Arbeit in internationalen Hauptquartieren dennoch eine immense Chance: für das Personal die Möglichkeit der persönlichen Weiterentwicklung in einem solchen multinationalen Arbeitsumfeld und für den Auftrag die einmalige Lage, militärische Erfahrungen aus vielen Nationen in einem Hauptquartier zu bündeln. Die Nationen sind gut beraten, bestens vorbereitete Soldaten und Soldatinnen in operative Kommandos zu entsenden. Dies gilt insbesondere für Führungsverwendungen. Die NATO selbst sollte dort nur Personal akzeptieren, das diesem qualitativen Anspruch genügt. Langfristig sehe ich in operativen Hauptquartieren der NATO den Schwerpunkt in erster Linie in der Qualität des Personals, nicht in deren nationaler Zugehörigkeit. Die politischen und militärischen Positionierungen der Nationen müssen im NATO-Hauptquartier eingebracht und harmonisiert werden. Ein operatives Hauptquartier muss auf der Grundlage einer klaren politischen Zielsetzung aus dem NATO-Hauptquartier in Brüssel und einer ebenso klaren strategischen Weisung aus dem militärischen Oberkommando SHAPE mit einer Stimme sprechen.

Der Afghanistan-Einsatz Resolute Support nimmt im Brunssumer Hauptquartier nach wie vor einen breiten Raum ein. Die Nachfolgemission für den ISAF-Einsatz konzentriert sich heute auf die Aufgaben „Train, Advise and Assist“, also die Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte. Im

Auftrag von SHAPE nimmt Brunssum die Aufgabe des vorgesetzten Hauptquartiers für die Führung von Resolute Support vor Ort in Kabul wahr. Schwerpunkte sind die Operationsplanung, die kontinuierliche Evaluierung des Einsatzes, die Unterstützung mit Blick auf Finanzierung, Infrastruktur, Koordinierung der Personalstellung durch die beteiligten Nationen und die Ausbildung des für den Einsatz vorgesehenen Schlüsselpersonals. Der Zustand der afghanischen Sicherheitskräfte ist heute unvergleichlich besser als noch vor wenigen Jahren. Allerdings sind sie noch nicht in der Lage, ihr Sicherheitssystem alleine und durchhaltefähig aufrechtzuerhalten. Nach der Beurteilung aller Verantwortlichen benötigen sie noch für geraume Zeit Unterstützung. Eine zu schnelle Beendigung des Resolute-Support-Einsatzes würde eher früher als später zu einem Zusammenbruch des Systems führen. Die afghanischen Sicherheitskräfte sind auf der anderen Seite heute taktisch in der Lage, die Taliban-Kämpfer in Schach zu halten, zuweilen unter hohen personellen Verlusten auf beiden Seiten. Die Taliban beherrschen zwar weite Teile des ländlichen Raumes. Es gelingt ihnen aber nicht, die Provinzhauptstädte oder gar Kabul unter ihre Kontrolle zu bringen. Dieses strategische Patt führte Anfang 2020 zu einer Vereinbarung der amerikanischen Regierung mit der Taliban-Führung. Eine substantielle Reduzierung der Gewalt und ein innerafghanischer Dialog könnten zu einer Reduzierung der ausländischen Truppen bis hin zu deren Abzug führen. Die Hoffnung auf eine schnelle Einigung trügt aber. Anzeichen einer verbesserten Lage noch im Februar 2020 sind der grausamen Realität gewichen. Zu unterschiedlich sind die verschiedenen Taliban-Gruppierungen, und vor allem tragen auch die andauernden Streitigkeiten seitens der afghanischen Politik nicht zu einer schnellen Umsetzung des Abkommens bei. Dazu kommt für beide Seiten die Bedrohung durch das terroristische Netzwerk IS. Zwar konnte der IS in jüngster Zeit zurückgedrängt werden, setzt aber sporadisch Anschläge mit immenser Brutalität und Rücksichtslosigkeit fort und stört so den aufkeimenden innerafghanischen Friedens- und Einigungsprozess. Insgesamt sind strategische Geduld der beteiligten NATO- und NATO-Partner-Nationen und ihr Zusammenhalt gefordert, damit Afghanistan nicht wieder ein Rückzugsraum des internationalen Terrorismus wird.

Bei den Verteidigungsplanungen im Norden und Osten des Bündnisgebiets konnten den Gipfelbeschlüssen der NATO folgend große Fortschritte erzielt werden, nachdem diese Planungen in den Jahren nach Beendigung des Kalten Krieges bis ins Jahr 2014 kaum noch eine Rolle gespielt und einige Nationen wie auch Deutschland die

Fähigkeit zur Landes- und Bündnisverteidigung nahezu komplett verloren hatten. Heute sind die Planungen wieder Grundlage für eine glaubwürdige Abschreckung und Verteidigung des NATO-Bündnisses. Das schließt wieder den Schutz der Verbindungswege zwischen Nordamerika und Europa mit ein und zwar nicht nur auf See und in der Luft, sondern insbesondere auch die überlebenswichtige Unterwasserinfrastruktur, also die Kabelverbindungen zwischen den Kontinenten. Im Baltikum, in Polen, der Slowakei und Ungarn sind multinationale militärische Strukturen geschaffen worden, die eine Umsetzung dieser Pläne gewährleisten und damit den betroffenen Staaten die Gewissheit der Solidarität aller Bündnispartner geben. Eine ständige Herausforderung auf der operativen Ebene bleibt aber, die NATO-Planungen mit den Interessen und Beurteilungen aller NATO-Nationen, den Vorstellungen und den Bedrohungsperzeptionen der betroffenen Nationen und in Einzelfällen auch mit bilateralen Verteidigungsvereinbarungen in Deckung zu bringen.

In der Perspektive wird Brunssum die Verantwortung für die Verteidigungspläne im Nordatlantik an das in der Aufstellung befindliche NATO Joint Force Command Norfolk in Virginia/USA abgeben. Mit dieser Aufstellung trägt die NATO der wieder gestiegenen Bedeutung der Verbindungslinien vor allem zwischen Nordamerika und Europa Rechnung und reduziert den überdehnten Verantwortungsraum für das Hauptquartier in Brunssum.

Diese umsetzbaren Verteidigungspläne sind Grundlage für die Fähigkeiten der Streitkräfte der betroffenen Nationen. Nicht alle von ihnen können sich teure Fähigkeiten leisten. Hier kann das NATO Framework Nation Concept (FNC) wirksam zum Tragen kommen. Größere Staaten können gewissermaßen als Anlehnungsmacht fungieren, um die Fähigkeiten kleinerer in ihre Truppenkörper einzubinden. Deutschland, aber auch die USA, Kanada, Großbritannien und auch kleinere Staaten wie Dänemark sind hier im Baltikum und Polen in Vorleistung gegangen. Sie stellen den Rahmen, in dem auch kleinere Truppenkontingente integriert werden können. Deutschland hat die Rolle einer Framework Nation in den vergangenen Jahren kontinuierlich ausgebaut, nicht nur im Baltikum, auch in Afghanistan und bei der gemeinsamen Fähigkeitsentwicklung mit kleineren Streitkräften europäischer Staaten. Hier sind „Inseln“ der multinationalen Zusammenarbeit entstanden, die auch künftig als Basis für den Ausbau gemeinsamer militärischer Strukturen dienen können. Wenn diese Initiative aber nicht das Schicksal vieler anderer gut gemeinter

Ansätze teilen soll, muss sie politisch und militärisch von der Spitze her durch starke Führung und überzeugende Projekte ausgebaut und relevant gehalten werden.

Verlässliche Verteidigungspläne und entsprechende Fähigkeiten sind zudem die Grundlage für eine wirksame Abschreckung eines potenziellen Aggressors. Die Abschreckungsaktivitäten müssen lageangepasst und eine Rückversicherung für die Bündnispartner sein. Sie dürfen aber nicht als aggressiv oder per se eskalierend wirken. Vor allem dürfen sie einem potenziellen Aggressor keinen Anlass geben, den Ausbau seiner militärischen Fähigkeiten zu begründen. Schon heute ist zu erkennen, dass der Ausbau der militärischen Fähigkeiten eines Staates wie Russland weit über das hinausgeht, was sich das Land angesichts der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eigentlich erlauben könnte. Ein Zuviel an Abschreckung würde Russland eine Kommunikation nach innen ermöglichen, die eine Legitimation immer noch höherer militärischer Leistungsfähigkeit zulasten sozial und wirtschaftlich in Russland gebotener Maßnahmen böte. Die Folgerung daraus ist, Abschreckungsaktivitäten so zu planen, dass dieser negative Effekt vermieden wird. In anderen Worten: Ein Zuviel an Abschreckung kann schädlich sein. Deshalb ist es positiv, dass sich die NATO vor diesem Hintergrund entschlossen hat, alle militärischen Aktivitäten des Bündnisses als Ganzes, aber auch die Maßnahmen einzelner Bündnispartner zu koordinieren und synchronisieren. Beide Bereiche müssen eine ganzheitliche Abschreckung bewirken, aber eben auch nicht mehr. Das Abschreckungsmanagement muss durch die beiden NATO Joint Commands Brunssum und Neapel auf der operativen Ebene der NATO-Kommandostruktur geleistet werden.

Zur Abschreckung und Verteidigung gehört nach dem noch immer gültigen Strategischen Konzept der NATO von Lissabon aus dem Jahr 2010 auch der Dialog. Der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg spricht von den „3 Ds“: Deterrence, Defence and Dialogue. Die dem Hauptquartier Brunssum im Rahmen von Kooperations- und Partnerschaftsprogrammen übertragene Aufgabe ist in diesem Rahmen zu sehen und bildet die militärische Seite des Dialogs mit Partnern ab. Die Partner sind unterschiedlich in ihren Interessen und Möglichkeiten. Bei den meisten stehen die Interoperabilität mit der NATO für gemeinsame Einsätze, der Erfahrungs- und Informationsaustausch zu Lage und Fähigkeiten und die Ausbildungsunterstützung für ihre Streitkräfte im Vordergrund. Besondere Bedeutung für Brunssum hat die Zusammenarbeit mit Finnland und Schweden, wobei deren Neutralität stets

zu beachten ist. So gibt es für jedes der insgesamt 13 Partnerländer unterschiedliche politische und strategische Vorgaben, die den Zweck und die Inhalte der militärischen Zusammenarbeit beschreiben. Mit Russland ruhen die Partnerschaftsaktivitäten seit 2014. Der politische Dialog findet auf Ebene des NATO-Hauptquartiers statt, den militärischen Austausch führt hingegen der SACEUR durch. Dieser militärische Dialog wird in Einzelfällen durch militärische Kontakte auf Ebene von NATO-Mitgliedstaaten ergänzt. Es wäre wünschenswert, wenn auch auf der operativen Ebene wieder regelmäßige Kontakte zu Vertrauensbildung und Transparenz stattfinden würden. Dabei könnte deutlich kommuniziert werden, dass damit keinerlei Anerkennung oder Billigung des russischen Vorgehens in der Ukraine, Syrien oder etwa Libyen einhergeht. Ganz im Gegenteil: Entsprechend formalisiert und angelegt erlaubt die aktive Nutzung militärischer Kanäle den Austausch, ohne dabei politisch inkonsistent zu sein.

Bündnisstrukturen vertrauen und nutzen

Die NATO hat seit 2014 nicht nur politisch, sondern auch strategisch und wie beschrieben auch auf der operativen Ebene bemerkenswert schnell gehandelt, um das Bündnis auf die veränderte sicherheitspolitische Lage einzustellen. Dies gewährleistet Rückhalt für die Bündnispartner, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu Russland aufgrund dessen erklärter Militärstrategie und des bereits heute an den Tag gelegten Verhaltens bedroht fühlen. Es gibt uns aber allen die Gewissheit, dass wir uns sicher sein und auf das Bündnis verlassen können. Aber nichts ist auf Dauer perfekt im multinationalen Rahmen eines Bündnisses von 30 souveränen Nationen. An der Einsatzbereitschaft des Bündnisses muss ständig gearbeitet werden, damit das Bündnis dann zur Wirkung kommt, wenn der Nordatlantikkrieg den Bündnisfall nach Art. 5 des NATO-Vertrages erklären muss. Die Nationen des Bündnisses tun gut daran, die Dinge nicht nur aus eigener nationaler Perspektive zu beurteilen, sondern ihrer eigenen NATO-Bündnisstruktur zu vertrauen und sie zu nutzen, um die operativen Herausforderungen zu meistern.



Generalleutnant Jürgen Knappe
Commander des Joint Support
and Enabling Command

Joint Support and Enabling Command

Ein Beitrag der NATO zur Stärkung der gemeinsamen Abschreckung und Verteidigung

Mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 ist die Bündnisverteidigung in Europa wieder zunehmend in den Fokus der NATO gerückt. Auch die zahlreichen Terroranschläge in unseren europäischen Hauptstädten Paris, Brüssel, London und Berlin haben die NATO dazu bewogen, sich den veränderten geopolitischen Herausforderungen und den sich wandelnden Risikoszenarien zu stellen. Das trifft auch auf Deutschland zu. Die Landes- und Bündnisverteidigung stehen erneut, wie man sagen muss, im Mittelpunkt unserer sicherheitspolitischen Interessen.

Notwendigkeit zur Anpassung

Angesichts dieses neuen Bedrohungsbildes unterzog sich die NATO einer umfassenden Analyse ihrer Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung – ihrem Kerninhalt. Dem Ergebnis dieser Analyse folgend verständigten sich die Verteidigungsminister_innen der NATO nach den Gipfeltreffen von Wales 2014 und Warschau 2016 auf ihren Treffen im Februar und Juni 2018 darauf, die Kommandostruktur des Bündnisses anzupassen. Das Joint Support and Enabling Command, kurz JSEC, ist Teil dieser Anpassung. Der Vorschlag damals: die Schaffung zweier neuer operativer

Führungskommandos innerhalb der NATO-Streitkräftestruktur. Einerseits das Joint Force Command in Norfolk, verantwortlich für den transatlantischen Raum, und andererseits das Joint Support and Enabling Command in Ulm, verantwortlich für den rückwärtigen Raum des SACEUR als Oberbefehlshabers der NATO in Europa.

Was ist dieser rückwärtige Raum? Er ist der Teil des europäischen Festlandes, der Territorialgewässer und des darüber befindlichen Luftraums, der nicht bereits einem der sogenannten Joint Force Commands in Brunssum oder Neapel als Operationsgebiet zugeordnet ist. Im Wesentlichen handelt es sich um den geografischen Bereich von der Atlantikküste Europas bis an ein mögliches Konfliktgebiet, das an der Ost- oder Südflanke Europas sein kann, aber mit Blick auf eine 360-Grad-Bedrohung darauf nicht beschränkt ist.

Während des Treffens der Verteidigungsminister_innen der NATO im Juni 2018 hat Deutschland die Verantwortung als Rahmennation für die Aufstellung des neuen Ulmer NATO-Kommandos übernommen. Ein Kommando, das auf Augenhöhe mit den bereits existierenden NATO-Kommandos in Brunssum und Neapel sowie zukünftig auch dem ebenso neuen NATO-Kommando in Norfolk agieren wird. Das JSEC befindet sich noch im Aufbau, zeigt aber bereits erste Wirkung für die NATO in der Zusammenarbeit mit den NATO-Mitgliedstaaten, den militärischen Ansprechpartner_innen in Europa sowie anderen Akteur_innen in der Rear Area.

Deutschland kommt bei der Aufstellung des JSEC eine Schlüsselrolle zu, da sich gerade dieses NATO-Mitglied aufgrund seiner wirtschaftlichen sowie militärischen Stärke und seiner zentralen Lage in Europa ideal für die Aufgaben als Rahmennation eignet. Zusätzlich wird Deutschland insbesondere durch die personelle Beteiligung einer großen Zahl von NATO-Mitgliedern unterstützt. Insgesamt haben sich bereits 19 Staaten neben Deutschland zur Mitarbeit verpflichtet: Albanien, Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Kroatien, die Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn und die USA. Mit der Aufstellung des JSECs in der Mitte Europas unterstreicht Deutschland einmal mehr seine Bündnistreue und seine Bereitschaft, für die gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen auch Ressourcen bereitzustellen. Ulm als Standort für das JSEC war dabei eine Entscheidung in konsequenter Fortführung bisheriger Entwicklungen – mit dem Multinationalen Joint Headquarter

Ulm und seiner „joint and combined“-Ausgestaltung gab es bereits Expertise auf operativer Ebene für die EU und die NATO. Fakt ist: Deutschland trägt nun auch auf der Hauptquartiersebene ganz wesentlich direkt zu einer Stärkung der gemeinsamen Abschreckung und Verteidigung der Allianz bei.

Die Anpassung der NATO-Kommandostruktur dauert weiterhin an – ein Zustand der während des NATO-Gipfeltreffens von London 2019 erneut deutlich wurde, bei dem auf die laufenden Änderungen der militärischen Fähigkeiten, der Strategie und der Pläne für den neuen 360-Grad-Ansatz der Allianz hingewiesen wurde. Sicher wird es noch Übung und damit Zeit benötigen, bis sich alle alten und neuen Akteure der NATO aufeinander eingestellt haben und die neuen Prozesse greifen. Die Übung Defender Europe 2020 ist dazu eine erste Bewährungsprobe.

Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit

Für eine effektive Bündnisverteidigung setzt die NATO vorrangig auf wirkungsvolle militärische Abschreckung, die stets im gleichen Atemzug durch einen umfangreichen politischen Dialog vorbereitet und begleitet wird. Das gelingt militärisch einerseits durch die angepasste Kommandostruktur mit ihren neuen Elementen zur stärkeren ganzheitlichen Planung auf operativer Ebene und durch den Beitrag der Fachexpertise aus den operativen Dimensionen Land, Luft, Wasser, Weltraum und Cyber. Damit wird eine durchgehende Führung von Operationen in heutigen Szenarien durch die NATO ermöglicht. Andererseits vermittelt die Allianz glaubwürdige Abschreckung und Bündnissolidarität auch durch eine angemessene Präsenz von Streitkräften in ihren Mitgliedstaaten, so gerade in Polen und den baltischen Ländern mit der Enhanced Forward Presence sowie der schnellen Eingreiftruppe, der Very High Readiness Joint Task Force – sozusagen der Speerspitze der Allianz.

Darüber hinaus geht es darum, die Fähigkeit zu verbessern, schnell und sicher Verstärkungskräfte in eine Krisenregion verlegen zu können, um ganzheitlich glaubhaft einen potenziellen Gegner abschrecken zu können. Die Fähigkeit zu schnellen und sicheren Truppenbewegungen in und durch ganz Europa sind eine logische Folge dieser Maßnahmen. Die Glaubwürdigkeit hängt dabei wesentlich davon ab, diese Bewegungen nach kurzer Vorbereitungszeit und gegebenenfalls auch in einer Krise

oder unter Bedrohung effektiv und sicher durchführen zu können. Zuständig hierfür sind zunächst die Entsendungen, welche im Zusammenwirken mit den jeweiligen Gaststaaten ihre Streitkräfte verlegbar bereitstellen.

Bislang wurden der Aufmarsch der Streitkräfte, sei es per Flugzeug, Straße, Bahn oder Schiff, und ihre Zusammenführung in einem Sammelraum direkt durch das entsendende Land mit den jeweils betroffenen Transit- oder Gastgeberländern abgestimmt. Dazu gehören auch und insbesondere alle Maßnahmen zur Absicherung und der Bedarf an Ausbildungs- und Versorgungseinrichtungen. Bis zu einem Unterstellungswechsel der Kräfte unter ein NATO-Kommando in einem Operationsgebiet ist dieser Prozess eine Angelegenheit zwischen zwei oder mehr souveränen Staaten. Er ist hochkomplex, in vielen Fällen zeitintensiv und bedeutet im ungünstigsten Fall, dass der oder die Oberbefehlshaber_in der NATO in Europa nicht immer ein klares Lagebild hat, wo sich die Verstärkungskräfte zu einem bestimmten Zeitpunkt befinden und noch viel wichtiger: ob sie rechtzeitig dort eintreffen, wo sie benötigt werden.

Kernaufgaben des JSEC

Das JSEC hält in genau dieser komplexen Frage der NATO den Rücken frei. Der Auftrag des Joint Support and Enabling Commands umfasst ein breites Aufgabenspektrum und lässt sich wie folgt zusammenfassen: „Das JSEC stellt der NATO einen sicheren rückwärtigen Raum für strategische Aufmarschbewegungen sowie zur Unterstützung der Operationsführung und der Bündnispartner zur Verfügung.“

Das beinhaltet:

- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Koordinierung und Planung sowie beim Schutz der Kräfte;
- Unterstützung bei Ausbildung und Übung sowie Aufnahme und schneller Weiterführung von Verstärkungskräften der NATO;
- Operationsführung im rückwärtigen Raum zum Schutz eigener Kräfte und Einrichtungen auf Bitten der Mitgliedstaaten.

Um seine Funktion in einer Krise oder beim Ausrufen des sogenannten Bündnisfalles gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrages erfüllen zu können, muss das Kommando bereits jetzt und heute Fähigkeiten aufbauen und dazu beitragen, Lösungen zu entwickeln, welche die erwähnte schnelle und glaubhafte Reaktionsfähigkeit verbessern.

Operationslinien im rückwärtigen Raum

Um diese Lösungen zu erreichen, hat das JSEC die folgenden vier Operationslinien, die sogenannten Lines of Effort, entwickelt:

1. Ein sicheres Umfeld im rückwärtigen Raum

Ein sicheres Umfeld für Unterstützung und Einsatz ist Voraussetzung für einen zeitgerechten Aufmarsch und glaubhafte Abschreckung. JSEC erarbeitet dazu die Grundlagen und Anforderungen. Eine NATO-Operationsführung ist erst nach entsprechender Beauftragung vorgesehen.

2. Umgang mit Schäden an kritischer Infrastruktur

Solche Schäden können schwerwiegende Folgen für militärische Operationen haben. Für JSEC besteht die Aufgabe darin, die negativen Auswirkungen gering zu halten

3. Integration von Streitkräften in den Einsatzraum

Das ist im rückwärtigen Gebiet Sache der Fachkommandos, die jeweils für die operativen Dimensionen Land, Luft, Wasser, Cyber und Weltraum verantwortlich sind und das JSEC unterstützen.

4. Logistik

Die NATO-Operationen zur Bündnisverteidigung sind von Verstärkung über weite Distanzen und durchgängiger Versorgung abhängig. Zügiger Transport, effektive Verkehrsführung und zeitgerechter Nachschub sind essenziell für den Einsatz und wesentliche Bestimmungsgröße.

Zusammengefasst ist das JSEC im Kern für jegliche denkbare und notwendige Koordination zwischen allen handelnden Akteur_innen im rückwärtigen Raum zuständig und übernimmt damit eine wesentliche unterstützende und entlastende Rolle für die souveränen Mitgliedstaaten. Dabei koordiniert das Kommando die

erforderlichen militärischen Aktionen und Effekte hinter der „heißen Zone“ und legt einen besonderen Schwerpunkt auf überstaatliche Aspekte, die von einzelnen Bündnispartnern alleine nicht umfassend abgedeckt werden können.

Das wird nicht immer und überall auf Anhieb funktionieren. Es braucht das Vertrauen aller Partner, ein gemeinsames Verständnis über Verantwortlichkeiten und Prozesse sowie – vor allem anderen – den Willen zur Zusammenarbeit und die Bereitschaft, dieses Zusammenspiel auch zu beüben.

Den Herausforderungen entschlossen begegnen

Die denkbar größte Herausforderung für die NATO und damit auch für das JSEC besteht darin, die Befähigung zur militärischen Verteidigung Europas gegen äußere Bedrohungen unter den heutigen Bedingungen neu zu denken. Diese Bedrohungen erscheinen in einem mit Wohlstand ausgefüllten Alltag nicht sehr real. Sie waren im Kalten Krieg deutlich sichtbarer. Heute sind die militärischen Kräfte der NATO in einem großflächigen Raum viel weiter verteilt. Die Konzentration innerhalb Deutschlands bzw. nahe der östlichen Bündnisgrenze ist zum Glück Geschichte. Jedoch ist die glaubwürdige Fähigkeit zur schnellen Zuführung von einsatzbereiten Verstärkungskräften an den Ort einer Krise heute mehr denn je von entscheidender Bedeutung – dieses in einer 360-Grad-Betrachtung.

Seit dem Beitritt der östlichen NATO-Mitgliedstaaten haben sich die Entfernungen im Bündnisraum vervielfacht. In der Vergangenheit hätte beispielsweise ein Konvoi der US-Armee vom niederländischen Hafen Rotterdam bis zur innerdeutschen Grenze lediglich rund 500 Kilometer zurücklegen und eine Landesgrenze überqueren müssen. Um heutzutage ins estnische Tallinn zu gelangen, ist eine Entfernung von über 2.200 Kilometern zu überwinden, und auf dem Weg dorthin liegen fünf Grenzübertritte.

Unter dem 360-Grad-Ansatz der NATO kann sich der rückwärtige Raum auch auf Bereiche erstrecken, die im klassischen Sinn eigentlich nicht dazu gehören. Die Gesellschaft hat sich seit 1989 grundlegend gewandelt. Staaten haben den Großteil ihrer kritischen Infrastruktur privatisiert, so gut wie jeder Bereich des Lebens ist an

das Internet angeschlossen. Neue und effizientere Geschäftspraktiken wie die bedarfsgenaue Just-in-Time-Zulieferung haben in zahlreichen Organisationen und Systemen Redundanzen überflüssig gemacht. Was man noch zu Zeiten des Kalten Krieges als „zivile Vorsorge“ bezeichnete, wird heute – teilweise – unter dem weiter gefassten Begriff der Resilienz, also der Fähigkeit, Krisen zu überstehen, verortet und verlangt geradezu nach einem gesamtstaatlichen Ansatz. Auf all diese aktuellen Herausforderungen reagieren zu können, erfordert den Willen, etwas komplett Neues zu erlernen.

Unter dem Gesichtspunkt zeitgerechter und gesicherter Verstärkung macht die Verletzlichkeit heutiger Gesellschaften – im Cyberraum wie auch ganz real durch Terrorist_innen oder die aktuelle Covid-19-Pandemie – Sorge. Für die NATO hat das Thema Cyberabwehr hohe Priorität. Es ist dafür ein eigenes Fachkommando geschaffen worden. Cyberabwehr aus Sicht der NATO ist vorrangig der Schutz der militärischen Fähigkeiten. Das ist allerdings nur ein kleiner Ausschnitt aus der Gesamtaufgabe Cyberabwehr. Die Verwundbarkeit liegt nicht vorrangig in militärischen Computernetzen, sondern in der gesamten zivilen Netzinfrastruktur. Daher kann es nicht ausschließlich Aufgabe der NATO sein, die Cyber- und Terrorabwehr zu führen. Das machen die zivilen Sicherheitsbehörden und die Industrie mit Blick auf die IT-Sicherheit selbst. Wenn aber ein Cyberangriff den Verkehr in Europa lahmlegen kann, dann hat das Einfluss auf die Marschbewegungen militärischer Verbände und verändert so die militärischen Kräfteverhältnisse im Falle einer Krise. Daher ist eine der wesentlichen Aufgaben, die Fähigkeit der Allianz und damit der Masse der europäischen Staaten zum freien Operieren im rückwärtigen Raum aufrechtzuhalten. Dies erfordert die intensive Zusammenarbeit mit Alliierten, aber auch mit denjenigen, die die Infrastruktur betreiben. In den Mitgliedstaaten sind die ersten Ansprechpartner die territorial ganzheitlich verantwortlichen militärischen Kommandos. Mit diesen arbeitet das JSEC bereits überwiegend eng zusammen, sowohl in Friedenszeiten als auch für den Krisenfall sowie im Extremfall für den Krieg.

Wie geht das JSEC nun weiter mit dieser Thematik um? Das Ulmer Kommando übersetzt die strategischen Planungen der NATO in die militärische operative Ebene und leitet daraus alle wichtigen Anforderungen an die Gastgeber- und Transitländer ab. Dabei nimmt es die Planungen aller Elemente der NATO-Kommandostruktur mit in den Blick – eine hochkomplexe verantwortungsvolle Funktion.

Gerade in allen grenzüberschreitenden Aspekten der Operationsführung ist das JSEC der primäre NATO-Ansprechpartner für die Mitgliedstaaten im rückwärtigen Raum. Dazu erstellt es ein zusammengefasstes Lagebild, das sogenannte Common Operational Picture, um jederzeit fähig zu sein, die notwendigen und priorisierten Koordinierungen durchzuführen. Mit diesem Lagebild wird das JSEC neben der Wahrnehmung der Raumverantwortung auch imstande sein, bei Bedarf zu beraten, z. B. hinsichtlich der Priorisierung von Einheiten, der Entflechtung von Marschvorbereitungen und der Umleitung von Transportkonvois. Vieles davon geschieht dabei schon während der Planungsphase in enger Zusammenarbeit mit der Standing Joint Logistics Support Group, der sogenannten SJLSG, dem logistischen Hauptquartier der NATO-Kommandostruktur, das ab Mitte 2020 ebenso wie das JSEC in Ulm ansässig sein wird. Auch wenn die genaue Aufgabenteilung zwischen JSEC und SJLSG noch nicht abschließend festgelegt ist, eignet sich das Bild eines dreidimensionalen Pipelinenetzes gut zur Veranschaulichung: Das JSEC erbaut und unterhält als Betreiber ein gesichertes und geschütztes Pipelinenetz zu Wasser, zu Lande und zu Luft im rückwärtigen Raum bis in die Einsatzgebiete, während die SJLSG als Nutzer des übergreifenden Netzwerks im rückwärtigen Raum bestimmt, was, wie viel und wann durch dieses Pipelinenetz gepumpt wird. Diese Aufgabenabgrenzung gilt es jetzt in Übungen dem Bewährungstest in der Praxis zu unterziehen.

Auch zeigt die aktuelle Covid-19-Pandemie, wie ein solches Ereignis unser gesellschaftliches Leben zeitweise nahezu lahmlegen kann. Auch das hat Einfluss auf die Verfügbarkeit und Verlegungsfähigkeit militärischer Kräfte und sollte als denkbarer Faktor in die Überlegungen des Aufgabenspektrums des JSEC einbezogen werden.

Auf dem Weg zur vollen Einsatzfähigkeit

Um die unterstützende Funktion des JSEC weiterzuentwickeln, werden Ausbildung und Übung eine zentrale Rolle spielen. Die Übungen des zurückliegenden Jahrzehnts haben gezeigt, dass der Transport von Truppen, Material und Munition über Europas Grenzen hinweg auch ohne gegnerische Einwirkung ein schwerfälliges und mühevolleres Unterfangen ist. Ein früherer Befehlshaber der US Army in Europa hatte sich bereits erfolgreich für Verbesserungen in diesem Bereich engagiert. Gerade um eine gesicherte und schnellere Verlegung innerhalb der NATO voranzutreiben,

sind die Vereinigten Staaten von Amerika ein besonderer Befürworter der beiden neuen Kommandos, dem JFC Norfolk und dem JSEC. Dabei geht es nicht ausschließlich oder vorrangig um logistische Durchführung, sondern um die Synchronisation der Anstrengungen aller Partner. Schließlich sind die USA in Krisenzeiten nach wie vor das entscheidende NATO-Mitglied, welches mit seinen enormen militärischen Fähigkeiten am schnellsten reagieren und den größten Anteil der Kräfte tragen kann. Zudem ist auch eine Reihe europäischer Initiativen im Hinblick auf die befähigende Rolle des JSEC von Bedeutung. Dazu zählt vor allem das Projekt Military Mobility im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) der EU.

Seit September 2019 besitzt das JSEC eine vorläufige Anfangsbefähigung. Sie wird derzeit unter Hochdruck bis Oktober 2021 auf eine volle Einsatzbefähigung ausgebaut. Zur Vorbereitung und zum Testen von Doktrinen, Verfahren und Strukturen hat das Kommando Anfang 2020 an der US-geführten Übung Defender Europe 2020 teilgenommen und in diese wiederum die Übung Combined Defender als eigene Gefechtsstandübung integriert, um sich auf die zu erreichende volle Einsatzbereitschaft vorzubereiten. Trotz der durch die Covid-19-Pandemie verursachten deutlichen Verkürzung der Übung gilt es jetzt, alle darin gesammelten Erkenntnisse auszuwerten und in die eigene Fortentwicklung zu integrieren, um dann bei der geplanten NATO-Übung Steadfast Defender 2021 die volle Einsatzbefähigung nachzuweisen und schlussendlich durch die NATO zertifiziert zu werden.

Fazit

Die NATO ist dabei, ihre Fähigkeit zur Bündnisverteidigung in Europa erheblich zu verbessern. Für die Allianz beginnt Abschreckung im rückwärtigen Raum. Abschreckung ist das Produkt aus Fähigkeit und Wille. Für eine glaubhafte Abschreckung braucht man daher nicht nur Truppen, sondern vor allem einen abgestimmten Plan und eine Führungsstruktur, die diesen Plan erstellt und ihn bei Bedarf umsetzt. Der Aufbau des JSEC ist dabei ein wesentlicher Baustein, mit dem Deutschland einen sichtbaren, wertvollen Beitrag zur Abschreckung und zur gemeinsamen Verteidigung im Bündnis leistet.

Auf dem Weg von der vorläufigen zur vollen Einsatzfähigkeit wird das JSEC weiter auf alle NATO-Mitglieder zugehen und eine enge Zusammenarbeit mit zivilen wie militärischen Kontakten pflegen. Bis heute haben sich bereits 20 von 29 NATO-Mitgliedstaaten für Dienstposten im JSEC beworben. Dies ist ein starkes Signal. Es zeigt nicht nur das Interesse der NATO-Partner am Aufbau des JSEC, sondern auch die Bedeutung, die sie diesem Kommando für die Sicherheit des rückwärtigen Raumes beimessen.

Das JSEC hält der NATO den Rücken frei! Denn: Transatlantische Zusammenarbeit und Bündnissolidarität zur dauerhaften Sicherung des Friedens stehen jeden Tag auf dessen Agenda.

Dieser Artikel gibt nur die Meinung des Autors und nicht die offizielle Position oder Politik der NATO oder ihrer Mitgliedstaaten wieder.



Generalleutnant Martin Schelleis
Inspekteur der Streitkräftebasis

Drehscheibe Deutschland

Führung, Unterstützung und Enablement für das Bündnis

Mit dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes, dem Zerfall der Sowjetunion in mehrere unabhängige Staaten und einer sicherheitspolitischen Beruhigung begann Ende des 20. Jahrhunderts militärisch ein neues Zeitalter in Europa. Die NATO konzentrierte sich anschließend fast ein Vierteljahrhundert lang vornehmlich auf Stabilisierungsoperationen außerhalb des Bündnisgebietes.

Aus dieser Situation heraus ist Russland – in den 1990er Jahren geprägt von einer Periode politischer, wirtschaftlicher und militärischer Schwäche – seit nun etwa 15 Jahren um den Ausbau des eigenen Machtanspruchs bemüht. Das damit einhergehende außenpolitisch aggressivere Auftreten des Landes in Europa erreichte 2014 mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim seinen vorläufigen negativen Höhepunkt. Die Annexion war gleichsam Fanal und Weckruf für die westlichen Sicherheitsstrukturen. Auch die strategische Ausrichtung der Allianz muss dem Rechnung tragen und angepasst werden. Auf den NATO-Gipfeln 2014 und 2016 wurde daher im Sinne der Abschreckung eine stärkere Betonung der kollektiven Verteidigung in Europa beschlossen. Dies erforderte eine Umorientierung der bisher auf Stabilisierungsoperationen fokussierten NATO-Streitkräfte, auch der Bundeswehr. Seither rücken auch Fähigkeiten und Strukturen wieder ins Blickfeld, die Ende der 1990er Jahre schon als überholt betrachtet worden waren.

Deutschland – Europas „Drehscheibe“

Zu Zeiten des Kalten Krieges bildeten Landes- und Bündnisverteidigung für die Bundesrepublik Deutschland eine untrennbare Einheit. Man konnte sich auf über Jahrzehnte gewachsene Verfahren und Kräfte stützen, die die Truppe in genau vorgeplante Stellungen brachten. Diese Organisation gibt es heute so verständlicherweise nicht mehr, da sich auch die Gefährdungen geändert haben. Bedrohungen sind schwerlich konkret zu lokalisieren. Wenn nun aber kollektive Verteidigung wieder einen Schwerpunkt ausmacht, müssen die erforderlichen Fähigkeiten darauf abgestimmt und neu aufgebaut werden.

In dieser Entwicklung kommt Deutschland eine besondere Rolle zu. Bundeskanzlerin Merkel schrieb in ihrem Vorwort zum Weißbuch 2016: „Deutschlands wirtschaftliches und politisches Gewicht verpflichtet uns, im Verbund mit unseren europäischen und transatlantischen Partnern Verantwortung für die Sicherheit Europas zu übernehmen ...“¹.

Aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und begünstigt durch die zentrale Lage auf dem europäischen Kontinent, hat sich Deutschland in den vergangenen drei Jahrzehnten zunehmend zur „Drehscheibe“ in Europa entwickelt. Die vergleichsweise sehr gut ausgebaute Infrastruktur ist ein bedeutsamer Knoten des europäischen Verkehrsnetzes. Auto- und Eisenbahnnetze sind dichtgeknüpft, Flugplätze leistungsfähig. Deutschlands Seehäfen gehören zu den größten in Europa, Duisburg ist sogar der weltgrößte Binnenhafen. Beeindruckende Zahlen sind die Konsequenz: Die Logistikunternehmen in Deutschland haben 2018 rund 278 Milliarden Euro umgesetzt – mehr als die in Frankreich und Großbritannien zusammen!²

Die Drehscheibe Deutschland ist aber auch von militärischer Relevanz. Dies drückt sich in der Konzeption der Bundeswehr aus: „Deutschland ist aufgrund seiner geografischen Lage eine strategische Drehscheibe im Zentrum Europas und gleichzeitig

1 Bundesministerium der Verteidigung 2016: Weißbuch 2016 – Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (3.11.2017).

2 Quelle: de.statista.com/statistik/daten/studie/72734

ein wesentliches europäisches Element kollektiver Verteidigung.“³ Dies bedeutet zweierlei. Zum einen ist die Bundeswehr Träger der kollektiven Verteidigung in Europa, damit unverzichtbarer Bestandteil der bündnisgrenznahen militärischen Verteidigung. Zum anderen ergeben sich drei Schlüsselfunktionen für unser Land. Deutschland wird Aufmarschland (für die Bundeswehr und hier stationierte Alliierte), Transitland (für Alliierte und Partner) und potenzieller Teil des rückwärtigen Einsatzgebietes („Rear Area“).

Zivil-militärische Zusammenarbeit gewinnt an Bedeutung

Das diesbezügliche Aufgabenspektrum hat sich im Vergleich zum Kalten Krieg quantitativ und qualitativ erheblich gewandelt, da sich die Lage Deutschlands militärstrategisch ganz anders darstellt: Wenn vor 1989 alliierte Kräfte die Rheinlinie passiert hatten, dann waren sie bereits in ihrem Einsatzgebiet nahe der innerdeutschen Grenze. Heute ist der potenzielle Einsatzraum nicht vorhersehbar, was sich konsequenterweise in einem 360-Grad-Ansatz der NATO für die kollektive Verteidigung widerspiegelt. Alliierte werden zwar bei Bedarf in großer Zahl nach Deutschland kommen, sich hier vermutlich aber nur vorübergehend aufhalten.

Das NATO-Konzept „Enablement of SACEUR's Area of Responsibility“ bringt diesbezüglich klare Forderungen des Bündnisses, insbesondere an die geografisch zentral gelegenen Mitgliedstaaten wie Deutschland, zum Ausdruck. Der umfassende Begriff des „Enablements“ beschreibt die erforderlichen Voraussetzungen für die reibungsarme Verlegung und Unterstützung alliierter Streitkräfte in einem (rückwärtigen) Operationsgebiet. In einem gesamtstaatlichen Ansatz sind dazu nicht nur militärische, sondern in erheblichem Umfang auch zivile Kapazitäten und Fähigkeiten gefordert. Alle zuständigen Ressorts in Bund und Ländern sowie beteiligte nichtstaatliche Akteure und kommerzielle Anbieter müssen ihren Beitrag für das Gesamtgelingen liefern.

3 Quelle: Bundesministerium der Verteidigung 2018: Konzeption der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/26544/9ceddf6df2f48ca87aa0e3ce2826348d/20180731-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf> (22.7.2020).

In seiner Rolle als Nationaler Territorialer Befehlshaber trägt der Inspekteur der Streitkräftebasis Verantwortung für die „Nationalen Territorialen Aufgaben der Bundeswehr“. Er ist nicht nur für Amtshilfe in Unterstützung der originär zuständigen Zivil- und Polizeibehörden sowie für die Führung von Einsätzen der Bundeswehr im Inland verantwortlich, sondern auch für Koordination und Bereitstellung von Host Nation Support, also die Unterstützung alliierter Streitkräfte in Deutschland.

Host Nation Support umfasst etwa Einreise- und Marschgenehmigungen für militärisches Personal und Gerät, die Bereitstellung von Unterkünften, Verpflegung und sanitätsdienstlicher Versorgung, die Belieferung mit Betriebsstoffen, den Schutz gegen Störer und Angriffe oder die Bereitstellung von Truppenübungsplätzen. Host Nation Support in Deutschland ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die auf allen Ebenen einer ressortübergreifenden Abstimmung bedarf. Daher ist der zivil-militärischen Zusammenarbeit auch aus diesem Grund ein weitaus höherer Stellenwert beizumessen, als dies in der jüngeren Vergangenheit der Fall war.

Aufseiten der Bundeswehr ist es die Streitkräftebasis, die die Netzwerke für die zivil-militärische Zusammenarbeit auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene pflegt. Die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden sowie der Bundes- und den Landespolizeien ist vertrauensvoll und erprobt. Hinzu kommt die intensiver werdende Kooperation mit gewerblichen Dienstleistern, die die Kapazitäten der Bundeswehr ergänzen. Künftig werden beispielsweise Unterstützungsleistungen für Einrichtung und Betrieb von Servicepunkten, an denen Betriebsstoffe, Unterkünfte oder Verpflegung bereitgestellt werden können, verstärkt durch zivile Auftragnehmer übernommen – wo immer dies militärisch verantwortbar und wirtschaftlich sinnvoll ist.

Neue Anforderungen an die Führungsorganisation

Der Beitrag zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Drehscheibe Deutschland, die zivil-militärische Zusammenarbeit und natürlich auch die Führung der Bundeswehr bei Einsätzen hierzulande wird zunehmend Kernaufgabe und Markenzeichen der Streitkräftebasis. Dazu bedarf es einer leistungsfähigen Führungsorganisation für alle denkbaren Szenarien vom Frieden bis hin zum möglichen Bündnisfall.

Als Führungsnation für den Landstreitkräfteanteil der Very High Readiness Joint Task Force – VJTF (L) sah sich Deutschland 2019 in der Pflicht, den Aufmarsch der Bundeswehr nach kürzester Vorwarnzeit sicherzustellen. Sowohl in der planerischen Vorbereitung als auch in der praktischen Umsetzung wurde dabei deutlich, dass die noch auf die Out-of-Area-Einsätze der NATO optimierte Führungsorganisation der Bundeswehr den Anforderungen der Landes- und Bündnisverteidigung nicht mehr genügte.

Daher wurde dem Inspekteur der Streitkräftebasis die neue Aufgabe übertragen, künftig den Aufmarsch der Bundeswehr zu planen, die Vorbereitungen darauf zu koordinieren und im Bedarfsfall die Ausführung zu befehlen. Seither fungiert der Stab Kommando Streitkräftebasis auch als „Aufmarschführendes Kommando“. Was ist darunter zu verstehen?

Im Falle einer Alarmierung der VJTF durch die NATO sind die betroffenen deutschen Truppenteile an ihren Standorten zunächst abmarschbereit zusammenzustellen und zum Startpunkt der strategischen Verlegung ins Einsatzgebiet (Point of Embarkation – POE) zu verbringen. Diese Phase einer Verlegung wird als „Mount“ bezeichnet. Parallel zu den in dieser Phase zu koordinierenden nationalen Truppenteilen sind auch die Bewegungen der weiteren an der VJTF beteiligten internationalen Kräfte – in 2019 immerhin neun an der Zahl – zu koordinieren, soweit sie innerhalb Deutschlands stattfinden. Die Streitkräfte müssen sich dabei darauf einstellen, dass alle Bewegungen – national wie multinational – unter Friedensbedingungen mit dem üblichen Verkehrsaufkommen in Einklang zu bringen sind.

Nach der Zusammenführung der nationalen Truppenteile am POE erfolgt der Übergang in den zweiten Abschnitt einer Verlegung, die Phase „Deploy“. Diese umfasst den eigentlichen Prozess der strategischen Verlegung in ein potenzielles Einsatzgebiet. Mit Ankunft am dortigen Point of Debarkation (POD) übergibt der Inspekteur der Streitkräftebasis die nationale Führungsverantwortung an den Befehlshaber des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr, die multinationale Führung für den Einsatz (Employment) übernimmt der vor Ort zuständige NATO-Kommandeur.

Die detaillierte Planung und Vorbereitung der Verlegung einer VJTF war für die Bundeswehr eine neue Aufgabe. Da die wesentlichen hierfür benötigten Fähigkeiten im Verantwortungsbereich der Streitkräftebasis liegen, war die Beauftragung des Inspektors der Streitkräftebasis dennoch folgerichtig.

Streitkräftebasis: Effektive und effiziente Organisation

Bereits seit ihrer Aufstellung im Jahr 2000 steht die Streitkräftebasis für eine bundeswehrgemeinsame Aufgabenwahrnehmung. Die Zusammenziehung von damals in allen Teilstreitkräften redundant vorhandenen Aufgaben und Fähigkeiten war Kern des Gründungsrationalis der Streitkräftebasis. Unter den auch heute gegebenen Rahmenbedingungen ist die zentrale Unterstützung für die deutschen Streitkräfte im In- und Ausland auch 20 Jahre später unverändert die effektivste und effizienteste Organisationsform.

Nationale wie internationale Verlegeoperationen sind für die Streitkräftebasis nichts gänzlich Neues. So wurde mit Abschluss des ISAF-Einsatzes in Afghanistan unter der Führung der Streitkräftebasis eine Fülle von Bundeswehrmaterial in einem geordneten und zügigen Verfahren zurückgeführt. Seit den NATO-Gipfelbeschlüssen von 2014 und 2016 müssen wir uns, sofern die Bundeswehr sie nicht wie 2015, 2019 und 2023 erneut selbst stellt, auf den Transit der durch Alliierte bereitgestellten NATO VJTF (L) in der Größenordnung einer verstärkten Brigade vorbereiten, also etwa 11.000 Soldatinnen und Soldaten mit 4.000 Fahrzeugen. Glücklicherweise war die Aktivierung und tatsächliche Verlegung der VJTF durch Deutschland bisher noch nicht erforderlich.

Praktische Erfahrung sammeln konnten wir hingegen durch die Übung ATLANTIC RESOLVE. In diesem Zusammenhang verlegt die US Army seit 2017 alle neun Monate eine mechanisierte Brigade nach Europa und zurück. Regelmäßig ist auch Deutschland davon betroffen. Mit der Unterstützung des Transits von rund 4.500 Soldatinnen und Soldaten und ca. 2.500 Fahrzeugen, Anhängern und Containern konnte die Streitkräftebasis ihre Host-Nation-Support-Fähigkeiten bereits mehrfach erfolgreich unter Beweis stellen. Dieser Umfang wächst allerdings bei höheren Eskalationsstufen und den dann zu verlegenden „Larger Formations“ um ein Vielfaches.

Defender Europe 2020 – erfolgreicher Test

Eine Vorstellung davon, wie sich so etwas darstellen würde, sollte die Übung Defender Europe 2020 vermitteln. Der Plan: Anfang des Jahres 2020 eine US-Division eigens aus den USA nach und dann durch Europa, im Schwerpunkt Deutschland, zu verlegen.

Rund 20.000 Soldatinnen und Soldaten mit rund 20.000 Frachtstücken – Fahrzeuge, Anhänger, Container, darunter über 1.000 Kettenfahrzeuge – sollten in Nordseehäfen anlanden und dann per Bahn und Straßentransport in die Übungsgebiete weiter transportiert werden. Defender Europe 2020 sollte die größte Verlegung der US Army nach Europa seit 25 Jahren werden.

Aufgrund der durch das Coronavirus ausgelösten Pandemie wurde die Übung allerdings aus Sicherheitsgründen in einem frühen Stadium abgebrochen. Doch bis zu dieser Entscheidung konnte die Übung wie geplant durchgeführt werden.

Dabei koordinierte das Kommando Streitkräftebasis auf der operativen Ebene, abgestützt u. a. auf das Kommando Territoriale Aufgaben auf der taktischen Ebene, die vielfältigen Unterstützungsleistungen der Bundeswehr. Der weitaus überwiegende Teil wurde durch die Fähigkeitskommandos der Streitkräftebasis bereitgestellt.

So wurde beispielsweise im niedersächsischen Garlstedt ein Feldlager für knapp 2.000 Soldatinnen und Soldaten errichtet, mit Übernachtungs-, Verpflegungs- und Betreuungsmöglichkeiten, medizinischer Versorgung, Absicherung und Bewachung. An mehreren Stützpunkten im Bundesgebiet wurden Rasträume eingerichtet. Zugleich unterstützte die Bundeswehr bei Verkehrsleitung, Transport und Absicherung und stellte nicht zuletzt den Truppenübungsplatz Bergen zur Verfügung.

Deutschland, Bundeswehr und Streitkräftebasis haben eindrucksvoll unter Beweis gestellt, dass sie ihrer Aufgabe, die Drehscheibe Deutschland zu betreiben und funktionsfähig zu halten, nachkommen können. Der absolvierte Anteil von Defender Europe 2020 hat sich als der – wie erhofft – gelungene Belastungstest für die Unterstützung der Verlegung größerer Truppenkörper durch Deutschland erwiesen. Allerdings stellt auch die Divisionsgröße nur einen Zwischenschritt dar. Im Bedarfsfall müssen noch größere Kampf- und Unterstützungsverbände verlegt werden können.

Funktionsfähigkeit der „Drehscheibe Europa“ sicherstellen

Die insgesamt gewonnenen Erfahrungswerte gilt es daher nun auszuwerten, mit dem Bündnis zu teilen und in den Aufbau des zur Streitkräftebasis gehörenden, in Ulm beheimateten Joint Support and Enabling Command (JSEC) der NATO einfließen zu lassen. Das JSEC hat als Kommandobehörde der NATO die Aufgabe, im Bündnisfall den Transport der NATO-Truppen durch die europäischen Mitgliedstaaten zu koordinieren, zu unterstützen und abzusichern. Es ist dem Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) für den Einsatz direkt unterstellt. Deutschland hat als Rahmennation die Aufgabe übernommen, dieses NATO-Kommando aufzubauen. Dies erfolgt u. a. unter Rückgriff auf Infrastruktur und Personal des in Ulm beheimateten Multinationalen Kommandos Operative Führung.

Das JSEC hat die Arbeit aufgenommen und seine Anfangsbefähigung bereits erreicht. Die operationelle Vollbefähigung wird im Herbst 2021 unter Beweis gestellt worden sein. Dann wird das JSEC, in Analogie zur Streitkräftebasis für Deutschland, gefordert sein, in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Nationen die Funktionsfähigkeit der „Drehscheibe Europa“ für den SACEUR sicherzustellen. Eine gewaltige Aufgabe, für deren Bewältigung dem Ulmer Befehlshaber die Erfahrungen der Streitkräftebasis mit der Drehscheibe Deutschland sicherlich zugutekommen werden!



Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB
Präsident des Verbandes der Reservisten
der Deutschen Bundeswehr e.V. (VdRBw)

Bedeutung der Reserve für Deutschland und seine Verbündeten – Bestandsaufnahme und Ausblick

Einleitung

„The reservist is twice the citizen“, dieses Winston Churchill zugeschriebene Zitat beweist – abgesehen von der Tatsache, dass der ehemalige britische Premierminister immer wieder für ein Bonmot gut ist – ebenfalls Zweierlei: zum einen die Bedeutung der Reserve für die nationale Sicherheitsarchitektur und zum anderen die zeitlose und internationale Gültigkeit dieses Grundsatzes.

Gerade auf nationaler Ebene wird in Zeiten der Corona-Pandemie die Bedeutung der Bundeswehrreserve für die Sicherheitsvorsorge, -gewährleistung und -aufrechterhaltung wieder einmal für die Bürgerinnen und Bürger evident. Und nicht umsonst hat der Begriff der Resilienz, der ja einen gewichtigen Mosaikstein im Gesamtbild sicherheitspolitischer Überlegungen darstellt, seinen Ursprung in der Medizin. Und genauso wenig, wie das Virus vor Landesgrenzen haltmacht, kann man die Bedeutung der Reserve(n) für ein multinationales Verteidigungsbündnis wie die NATO in Abrede stellen.

Die Ausgangslage der Reserve in Deutschland

Doch zunächst soll der Blick erst einmal auf die deutschen Verhältnisse und die Rolle der Reserve gelenkt werden. Seit 1964 hat der Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V. (VdRBw) mit seinen gegenwärtig 115.000 Mitgliedern bereits die Aufgabe inne, alle Reservistinnen und Reservisten unabhängig von einer Mitgliedschaft zu betreuen. Die dafür notwendigen finanziellen Mittel erhält der Verband aus dem Bundeshaushalt.¹ Als besonders beauftragter Träger der beordnungsunabhängigen Reservistenarbeit ist er erster Ansprechpartner der Bundeswehr in Fragen der Allgemeinen Reserve. Diese Aufgabe erfährt in den vergangenen Jahren eine wachsende Bedeutung.

1. Das Ende des Kalten Krieges und die Auswirkungen auf die Reserve²

Während zu den Hochzeiten des Kalten Krieges in den 1970er Jahren die Personalstärke der Bundeswehr 495.000 Mann betrug, wurde diese gemäß dem Personalstrukturmodell (PSM 2010) im wiedervereinigten Deutschland bis zum Jahr 2010 auf eine Personalstärke von 250.000 Soldatinnen und Soldaten in Friedenszeiten reduziert. Entsprechend sanken die Ausgaben des Verteidigungsministeriums am gesamten Staatshaushalt von 20 Prozent im damaligen Westdeutschland auf gegenwärtig knapp zwölf Prozent. Bis zu 9/11 war eine ähnliche Entwicklung bei den meisten NATO-Mitgliedstaaten zu konstatieren.³

2. Die Reserve nach der Aussetzung der Wehrpflicht

Mit der Aussetzung der Wehrpflicht 2011 hat die Reserve zunächst einmal ihr durch das PSM 2010 ohnehin dezimiertes Personalreservoir – also die Gesamtheit

1 In aller Ausführlichkeit, siehe: Bundesministerium der Finanzen 2020: Die Struktur des Bundeshaushalts, <https://www.bundeshaushalt.de/#> (6.4.2020).

2 Hierzu grundsätzlich: Brugmann, Gerhard 1998: Die Reservisten der Bundeswehr: Ihre Geschichte bis 1990, Bonn; sowie: Buchholtz, Dieter 1989: Reservisten: Geschichte, Sachverstand, Perspektiven, Bonn.

3 Siehe hierzu: Schneider, Dennis 2011: Die Folgen der Transformation der Bundeswehr für Einplanung und Verwendung von Reservisten, München; sowie: Frank, Hans (Hrsg.) 2005: Reserve im Umbruch: Von der Landesverteidigung zur Krisenbewältigung, Bonn.

der ins zivile Leben entlassenen Wehrdienstleistenden – eingebüßt.⁴ Zwar schrumpfte die Allgemeine Reserve nicht in dem Maße wie die Streitkräfte, aber dennoch war die schnelle Aufwuchsfähigkeit früherer Zeiten passé. Die oben erwähnte Friedensdividende war aber spätestens mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 durch die Russische Föderation aufgezehrt.⁵ Diesem Umstand trägt auch des Weißbuch 2016 Rechnung, indem es die Landes- und Bündnisverteidigung (LBV) wieder gleichberechtigt neben den internationalen Verpflichtungen von Auslandseinsätzen und einsatzgleichen Verpflichtungen positioniert.⁶ Die Refokussierung auf die LBV stellt dabei die anspruchsvollste Aufgabe mit dem höchsten Nachholbedarf für die Bundeswehr dar. Cyber-, hybride Kriegsführung, angemessene Einsatzbereitschaft und schnelle Schwerpunktverlagerung mobiler Kräfte sowie Unterstützungsleistungen für Alliierte sind die aktuellen Kennzeichen und gleichzeitig Herausforderungen der LBV zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Und gerade für die Refokussierung auf die LBV ist die Reserve für den Aufwuchs und die Durchhaltefähigkeit der Bundeswehr essenziell. Eine große Rolle spielt zudem Deutschland als strategische Drehscheibe der NATO, womit dem Host Nation Support (HNS) eine besondere Bedeutung zukommt.⁷ Erkenntnisse hätte die Großübung Defender Europe 2020 mit mehr als 20.000 US-Soldatinnen und Soldaten gebracht, die u. a. durch Deutschland verlegt hätten werden sollen. Angesichts der Ausbreitung des Coronavirus wurde diese größte Verlegeübung seit einem Vierteljahrhundert, zu deren Gelingen die Reserve einen wertvollen Beitrag geleistet hätte, jedoch zunächst „eingefroren“.⁸

- 4 Grundsätzlich zur Wehrpflicht, siehe Ahammer, Andreas 2010: Wehrpflicht: Legitimes Kind der Demokratie, Berlin; sowie: Williams, Cindy; Seibert, Björn H. 2011: Von der Wehrpflichtigen- zur Freiwilligenarmee: Erkenntnisse aus verbündeten Staaten, Weatherhead Center for International Affairs, Cambridge.
- 5 Eine konzise Zusammenfassung bietet: Luchterhandt, Otto 2014: Die Krim-Krise von 2014: Staats- und völkerrechtliche Aspekte, in: Osteuropa 5–6 (2014), S. 61–86.
- 6 Zur Bedeutung des Weißbuchs 2016 vgl. Major, Claudia; Mölling, Christian 2016: Von Libyen nach Syrien: Die Rolle des Militärs in einer neuen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28–29 (2016).
- 7 Siehe hierzu im Speziellen Strategie der Reserve, Ziffer 2005.
- 8 Rehmsmeier, Andrea 2020: Nach Aus für NATO-Manöver „Defender 2020“, www.deutschlandfunk.de/nach-aus-fuer-nato-manoever-defender-2020-die-aufreueung.724.de.html?dram:article_id=473224 (6.4.2020).

Aber auch und gerade mit ihren zivil-beruflichen Kenntnissen und Qualifikationen (z. B. im Bereich IT/Cyber, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit etc.) können Reservistinnen und Reservisten die militärischen Fähigkeiten ergänzen und somit auch bei der Bekämpfung hybrider Bedrohungen wirksam eingesetzt werden.⁹ Als Schnittstelle zwischen Streitkräften und Zivilgesellschaft („Staatsbürger *mit* Uniform“) gilt dies umso mehr, womit die Reservistinnen und Reservisten zur Prävention solcher Bedrohungen einen wertvollen Beitrag leisten. Dies zeigen auch die Folgedokumente: Sie beinhalten die aus dem Weißbuch abgeleiteten Forderungen wie die „Konzeption der Bundeswehr“ (2018), das „Fähigkeitsprofil der Bundeswehr“ (2018) und zuletzt vor allem die „Strategie der Reserve“ (2019), an deren Ausformulierung der Reservistenverband sowie der Beirat Reservistenarbeit beim VdRBw partiell beteiligt waren.

Ein wesentliches Novum ist hier die Grundbeordnung (GBO), die eine grundsätzliche Einplanung aller wehrdienstfähigen aus dem aktiven Dienst ausscheidenden Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in die Reserve für einen Zeitraum von sechs Jahren vorsieht, um eine vollständige Bedarfsdeckung der Truppen- und der Territorialen Reserve im Bereitschafts-, Spannungs- oder Verteidigungsfall sicherzustellen. Damit einhergehend ist der VdRBw laut „Strategie der Reserve“ in den diesbezüglichen dienstzeitbegleitenden Informationsprozess durch die Disziplinarvorgesetzten kontinuierlich einzubinden. Somit werden aktive Truppe und Reserve auch im täglichen Dienstbetrieb noch enger verzahnt. Ein weiteres Beispiel hierfür bildet die geplante Aufstellung von regionalen Ausbildungsstützpunkten der Reserve, z. B. auf Truppenübungsplätzen, für die Ausbildung bzw. Inübunghaltung von Reservisteneinheiten und -verbänden, die stets durch Aktive wie Reservisten gemeinsam gestaltet werden soll.

9 Michelis, Helmut 2020: 60 Jahre Verband der Reserve der deutschen Bundeswehr: Starker Partner der Bundeswehr, Berlin.

Die internationale Vernetzung der Reserve

Ein weiteres Beispiel, wie Reserve und Aktive enger vernetzt werden können, sind die drei verschiedenen an die NATO angegliederten Reservistenvereinigungen: die Confédération Interalliée des Officiers de Réserve (CIOR), die Confédération Interalliée des Officiers Médicaux de Réserve (CIOMR) und die Confédération Interalliée des Sous-Officiers de Réserve (CISOR).¹⁰ In diesen Vereinigungen engagieren sich insgesamt 35 verschiedene Nationen (teils als assoziierte Mitglieder), darunter auch Länder aus Nicht-NATO-Staaten – ganz im Sinne des Partnership for Peace (PfP).¹¹ Diese politisch unabhängigen Institutionen haben neben dem Austausch über nationale Sicherheits- und Reservekonzepte das Ziel, umfassend rund um das Thema Reserve Informationen bereitzustellen und die Kooperation unter den verschiedenen Reserven zu verbessern. Die CIOR erarbeitet zum Beispiel reserve-spezifische Beiträge zur Sicherheits- sowie Verteidigungspolitik und steht darüber hinaus im engen Kontakt mit der NATO – insbesondere durch die Zusammenarbeit mit dem National Reserve Forces Committee (NRFC).¹² Das NRFC ist ein multinationales Forum für internationale Reservistenangelegenheiten innerhalb der NATO mit dem Auftrag, die Einsatzbereitschaft der Reserve in der NATO zu stärken. Es berät das Military Committee in Fragen der Reservistenarbeit. Zugleich berät CIOR dessen Gremien sowie nationale Verteidigungsministerien.

Die CIOMR wiederum legt beispielsweise Wert auf das Studium und die damit einhergehende Diskussion wichtiger medizinischer Themen, die in die sanitätsdienstliche Aus- und Weiterbildung einfließen sollen. Anhand dieser Foren findet ein Informationstransfer zwischen verschiedenen Reservistenverbänden statt und wird zudem deren Zusammenführung vorangetrieben. Die regelmäßigen Treffen und Tagungen gewährleisten einen kontinuierlichen und intensiven Austausch der Teilnehmenden und bilden somit die Grundlage für das gegenseitige Verständnis und das gemeinsame Wissen. Darauf lässt sich eine erweiterte und einheitlich militäri-

10 Informationen zu sämtlichen internationalen Reservistenorganisationen unter: Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr o. J.: Internationale Zusammenarbeit, www.reservistenverband.de/international/ (6.4.2020), sowie: CIOR o. J.: Homepage, <https://cior.net/> (6.4.2020).

11 CIOR o. J.: Homepage, <https://cior.net/> (6.4.2020).

12 NATO o. J.: National Reserve Forces Committee (NRFC), <https://www.act.nato.int/nrfc> (6.4.2020).

sche Zusammenarbeit aufbauen, die sich auf Ausbildung und gemeinsame Übungen erstreckt. Gerade vor dem gegenwärtigen Hintergrund einer grenzüberschreitenden Pandemie kann und darf es hier keine nationalen Egoismen und Alleingänge geben. Hier müssen Verfahrenswege auf multinationaler Ebene definiert und vereinheitlicht werden, um dann in den jeweiligen Ländern und ihren Streitkräften entsprechend umgesetzt zu werden.

Um im Cyber- und Informationsraum professionell aufgestellt zu sein, braucht die Bundeswehr eine hohe Expertise. Aus diesem Grund hat der Reservistenverband parallel zur Aufstellung des Kommandos Cyber- und Informationsraum eine Reservistenarbeitsgemeinschaft ins Leben gerufen, die RAG Cyber. Sie soll beim Aufbau einer Cyberreserve helfen. Ziel ist es, den Austausch zwischen Fachleuten der Bundeswehr und Expertinnen wie Experten aus Behörden, der Wirtschaft und Gesellschaft zu erleichtern und einen Wissenstransfer zu fördern. Einen weiteren Schwerpunkt des Verbandes stellt die sanitätsdienstliche Arbeit dar, die im Arbeitskreis (AK) Sanitätsdienst und den RAGen Sanitätsdienst bestens ausgebildeter Fachkräfte organisiert wird und ein bundesweites Netzwerk bildet.

Der Reservistenverband als internationaler „Netzwerker“

Die Repräsentanz im internationalen Raum erfolgt in all den genannten Fällen durch den VdRBw, die Koordinierung der internationalen Reservistenarbeit wiederum durch das Kompetenzzentrum für Reservistenangelegenheiten, ein Organisationselement des Streitkräfteamts. Ziele des deutschen Engagements in der internationalen Reservistenarbeit sind hierbei:

- die Verstärkung der sicherheitspolitischen Information und Diskussion in den Mitglieds- und Partnerländern;
- die Organisation und Durchführung militärsportlicher Vergleichswettkämpfe;
- die Verbesserung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation der Reservistinnen und Reservisten;
- die Hilfestellung für andere Staaten – besonders in Mittel- und Ost-Europa – zum Aufbau demokratisch orientierter, legitimierter Reservistenverbände.

Weitere Austauschformate und Partnerorganisationen des Reservistenverbands finden sich u. a. mit der Baltic Sea Cooperation (BSC), einem regionalen sicherheitspolitischen Forum der Reserveoffizierverbände der Ostseeanrainerstaaten Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Estland, Litauen, Lettland, Polen und Deutschland.¹³ Auf den einmal jährlich stattfindenden Baltic Sea Talks – in der Regel in einem der drei baltischen Staaten – werden die speziellen regionalen sicherheitspolitischen Aspekte dieses geostrategisch bedeutsamen nordeuropäischen Raumes in Workshops diskutiert. Auch die Gäminger Initiative (GI), die sich auf Europa bezogenen, sicherheitspolitischen und streitkräfterelevanten Themen widmet, ist eine Partnerorganisation des Reservistenverbands. Das ursprüngliche Ziel der GI war, die Militär- und Reservistenvereinigungen Österreichs, der Schweiz und Deutschlands mit den sich nach der politischen Wende 1989 neu bildenden Militär- und Reservistenvereinigungen mittel-osteuropäischer Staaten zusammenzuführen und unter Einbeziehung von Politikerinnen und Politikern sowie aktiven Soldatinnen und Soldaten eine vertrauensvolle Basis für gegenseitige Information und Zusammenarbeit zu schaffen.¹⁴ Teilnehmerländer sind inzwischen über die drei Gründungsnationen hinaus Italien, Kroatien, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

Mit dem Reservistenverband des letztgenannten Landes, der Magyar Tartalékosok Szövetsége (MATASZ), besteht seit 2002 zudem ein binationales Partnerschaftsabkommen. In dessen Rahmen finden jährliche Seminare statt, die das Ziel haben, den Partner über aktuelle Entwicklungen in den Streitkräften und der Reserve zu informieren und einen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Dies sind aber beileibe nicht die einzigen binationalen Partnerschaften. Ferner sind hier u. a. noch die Kooperation mit der Union Nationale des Officiers de Réserve (UNOR), dem Dachverband von rund 230 französischen Reservistenvereinigungen zu nennen. Zwischen dem Reservistenverband und den französischen Verbänden finden seit 1987 jährliche Treffen statt, die ein Ausdruck für die enge Partnerschaft zu einem

13 Vgl. Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr o. J.: Internationale Zusammenarbeit, www.reservistenverband.de/international/ (6.4.2020), sowie: CIOR o. J.: Homepage, <https://cior.net/> (6.4.2020).

14 Vgl. Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr o. J.: Internationale Zusammenarbeit, www.reservistenverband.de/international/ (6.4.2020), sowie: CIOR o. J.: Homepage, <https://cior.net/> (6.4.2020).

der wichtigsten Verbündeten Deutschlands sind. Hierbei wird sich zu aktuellen sicherheitspolitischen Themen ausgetauscht sowie die weitere Zusammenarbeit besprochen. Seit 2010 ist auch die Deutsch-Französische Brigade miteingebunden.

Und last but not least die Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen Reserve Officers Association (ROA), die seit 1950 den vom Kongress erteilten Auftrag verfolgt, die Entwicklung und Ausbildung einer Militärpolitik für die Vereinigten Staaten zu unterstützen. Jährlich finden in abwechselnder Zuständigkeit gemeinsame Partnerschaftsseminare zwischen der ROA und dem Reservistenverband statt, die von derartiger herausragender Bedeutung für die internationale Reservistenarbeit sind, dass sie selbst in der „Strategie der Reserve“ namentlich erwähnt werden.

Aber auch die Stärkung deutscher Positionen im internationalen Umfeld und das Hinwirken auf Synergieeffekte innerhalb der NATO sind hier als Aufgaben der internationalen Reservistenarbeit in der „Strategie der Reserve“ thematisiert worden. Gerade Letzteres ist vor dem Hintergrund 30 unterschiedlicher Wehrverfassungen und damit auch entsprechender Reserveorganisationen der einzelnen Mitgliedstaaten eine besondere Herausforderung. Während die aktiven Streitkräfte bereits verschiedene Wege der Verzahnung und der Vereinheitlichung beschreiten, gibt es bei der Reserve hier noch Nachholbedarf. Die Übernahme der zweijährigen CIOR-Präsidentschaft durch den VdRBw im laufenden Jahr ist jedoch ein Zeichen, dass der Reservistenverband diese Aufgabe auch vor dem Hintergrund der LBV ernst nimmt und seinen Teil zur Verantwortungsübernahme Deutschlands im internationalen Umfeld beiträgt.

Einen konstruktiven Ansatz für eine mögliche Vereinheitlichung von Reservestrukturen könnte hier beispielsweise das Prinzip des Framework Nations Concept (FNC) der europäischen NATO-Staaten bieten, wo eine sogenannte Rahmennation die militärische Grundausstattung stellt und kleinere Staaten Spezialfähigkeiten, wie etwa Luftabwehr oder Pionierwesen, einbringen.¹⁵ Auf diese Weise müssen die Teilnehmerstaaten nicht mehr alle militärischen Fähigkeiten vorhalten bei gleichzeitiger Inanspruchnahme eines kompletten militärischen Verbands ab Divisionsstärke.

15 Major, Claudia; Mölling, Christian 2014: Das Rahmennationenkonzept: Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt, in: SWP-Aktuell 67 (2014).

Deutschland ist hier bereits mit seiner aktiven Truppe – und seit 2016 auch mit Nicht-NATO-Mitgliedern wie Finnland und Österreich – stark engagiert, und hier bestünde das Potenzial, das Reservekonzepte der Rahmennation auf jene der anlehenden Nationen übertragen werden könnten. Der Aufbau von nichtaktiven Truppenteilen der Reserve, die sich in Fähigkeiten und Auftrag ergänzen, scheint hier ein sinnvolles Ziel. Den aktiven Truppenteilen im Rahmen der FNC eine entsprechende multinationale Reserve zuzuordnen, die Aufwuchs und Durchhaltefähigkeit sicherstellt, wäre ein weiterer wichtiger Schritt. Hierzu könnten bereits bestehende multinationale Verbände als „Versuchsanordnung“ dienen. Dies ist natürlich ein großer Schritt, der nicht allzu leicht zu bewältigen sein dürfte. Denn auch bei der aktiven Truppe ist dieser Prozess noch lange nicht abgeschlossen, obwohl er schon eine Weile im Gange ist. Die sich daraus ergebende Konsequenz könnte durchaus sein, dass der Reservistenverband auch hier über den Rahmen von Partnerschaften hinaus Verantwortung in der Ausbildung ausländischer Reservistinnen und Reservisten übernimmt. Womöglich wäre ein einfacher, schneller Schritt, wenn alle NATO-Mitgliedstaaten ihre Reserve verstärkt finanziell fördern. Oft liegt es am Geld oder auch anderen Unterstützungen, die die internationale Reservistenarbeit einschränken. An engagierten und fähigen Reservistinnen und Reservisten mangelt es auf keinen Fall.

Resümee

Die Bedeutung der Reserve für Deutschland und seine Verbündeten ist nach der Erkenntnis, dass die sogenannte Friedensdividende leider nicht die Erwartungen erfüllt hat, ständig im Wachsen. Die Reserve wird bzw. ist integraler Bestandteil der Sicherheitsarchitektur Deutschlands und seiner Verbündeten. Sie wird in allen Bereichen und Funktionen zum Einsatz kommen, bedarf dazu aber auch einer personellen, finanziellen und organisatorischen Ausstattung und Einbettung, die dieser Einschätzung gerecht wird. Nach rund 30 Jahren Abbau von Personal, Haushaltsmitteln und Strukturen erfordert dies ein Umdenken, was sicher noch viele Diskussionen hervorrufen wird. Der Reservistenverband steht hierzu als Partner bereit.



Dr. Wolfram Geier
Abteilungspräsident im Bundesamt für
Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
(BBK)

Zivile Verteidigung im Rahmen von Gesamt- und Bündnisverteidigung

„Die Bundesregierung hat wiederholt auf die Bedeutung der zivilen Verteidigung hingewiesen. Diese ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Gesamtverteidigung; in besonderem Maße dient sie dem Schutz der Bürger (...). Die Bundesregierung ist bestrebt, den weiteren Ausbau der zivilen Verteidigung nach Kräften zu fördern. Sie erfüllt damit auch eine Verpflichtung, die ihr im Rahmen des Atlantischen Bündnisses obliegt ...“.¹

Diese deutliche Aussage des ehemaligen Bundeskanzlers Willy Brandt stammt aus seinem Vorwort im einzigen jemals erschienen Weißbuch zur zivilen Verteidigung (ZV) der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1972. Parallel zu diesem Bekenntnis wird im Weißbuch ohne Scham konstatiert, dass „die Probleme der zivilen Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung nur unzureichend gelöst“ worden seien und „die zivile Verteidigung in der Rangfolge politischer Prioritäten zurückgestuft und Wandlungen unterworfen wurde, die durch psychologische und politische Faktoren sowie durch die finanzielle Lage des Bundes“ bestimmt waren.

1 Bundesminister des Innern (Hrsg.) 1972: Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Soweit die Lagebeurteilung 1972. Doch wie stark unterscheidet sich eine Beurteilung des Zustandes der zivilen Verteidigung heute im Jahr 2020 von damals? Trotz der im Jahr 2016 vom Bundeskabinett verabschiedeten sogenannten „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) sieht die Lage in der Realität kaum anders, ja in einigen Bereichen sogar dramatisch schlechter aus, da seit Beginn der 1990er Jahre bis 2016 zahlreiche Strukturen, Ressourcen und Fähigkeiten abgeschafft wurden und verloren gingen. In Anlehnung an einen alten Titel des *Spiegel* könnte man sagen: Die zivile Verteidigung in Deutschland ist nicht abwehrbereit!²

Die vier Säulen der zivilen Verteidigung

Seit 1972 hat es kein eigenständiges Weißbuch zur ZV mehr gegeben. In keinem der in den vergangenen Jahrzehnten folgenden „großen“ Weißbüchern zur Sicherheitspolitik und zur Lage der Bundeswehr wurde der zivilen Verteidigung eine auch nur ansatzweise gleichrangige Bedeutung wie der militärischen Verteidigung zugemessen, obwohl jedem Experten und jeder Expertin bewusst ist, dass eine erfolgreiche militärische Verteidigung bzw. ein erfolgreiches militärisches Operieren in Konflikten, Krisen und im Krieg nur dann dauerhaft möglich ist, wenn sie auf wirksame Fundamente der zivilen Verteidigung bauen und vertrauen kann. Das gilt heute mehr denn je, da die Streitkräfte, aus wirtschaftlichen Gründen auf ihr absolutes Kerngeschäft reduziert wurden und von zivilen Dienstleistungen und der Unterstützung aus dem zivilen öffentlichen und dem privaten Sektor so abhängig sind wie selten zuvor.

Die Problematik rund um unser Thema beginnt heute schon mit dem Verständnis der eng zusammenhängenden Begriffe und Aufgaben von Gesamtverteidigung, militärischer Verteidigung und ziviler Verteidigung; nicht nur bezüglich des Verständnisses dieser komplexen Aufgaben, sondern bereits beim Grundwissen um diese Aufgaben – und dies vor allem auch im politischen Raum sowie in der Öffentlichkeit.

2 Vgl. „Bedingt abwehrbereit“, in: *Der Spiegel*, Ausgabe 41/1962.

Die vier Säulen der zivilen Verteidigung umfassen:

- (1) die Aufrechterhaltung von Staats- und Regierungsfunktion;
- (2) den Zivilschutz, also den Schutz der Zivilbevölkerung unter anderem durch sanitäts- und betreuungsdienstliche Maßnahmen, aber auch durch die Warnung der Bevölkerung, die Befähigung zum Selbstschutz u. a. Aufgaben;
- (3) die Sicherstellung von wichtigen Versorgungsleitungen wie Nahrungsmittel, Energie, Treibstoff;
- (4) die Unterstützung der Streitkräfte, in diesem Fall der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte auf dem Territorium der Bundesrepublik.

In der Folge sollen einige Anmerkungen zur aktuellen Arbeitsweise im Zuge der KZV-Umsetzung und zu ausgewählten Sachständen in diesen Aufgaben verdeutlichen, wie es um dieses Aufgabengebiet aktuell steht. Im Rahmen der derzeit schleppend verlaufenden Umsetzung der KZV – die Gründe sind ähnlich wie in der Analyse im Weißbuch von 1972, nämlich politische, psychologische sowie finanzielle – müssen verschiedene fachliche Rahmenkonzepte von der Bundesverwaltung wie dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) erarbeitet und dann in einen komplexen Abstimmungsprozess über die zu beteiligenden Bundesressorts mit den Ländern gegeben werden. In einem eigens dafür eingerichteten Bund-Länder-Steuerungsgremium werden diese Konzepte erörtert, bewertet und danach den formal zuständigen Gremien der Innenministerkonferenz, hier dem Arbeitskreis V und zuvor seinem nachgeordneten Fachausschuss (AFKzV) zugeleitet. Anders als bei der militärischen Verteidigung müssen zahlreiche Maßnahmen der ZV mit und in den Ländern bzw. mit und in den Landkreisen und Kommunen umgesetzt, auf- und ausgebaut werden.

Umsetzungsprobleme, Kapazitätenmangel und fehlende Konzepte

Die Strukturen der ZV auf der Länder- und kommunalen Ebene, wie sie in den Zeiten des Kalten Krieges zumindest grundlegend bestanden, wurden nach dessen Ende aufgelöst, Ressourcen und Wissen verschwanden ebenso wie sichtbare Grundstrukturen und Organisationselemente. Die Vorgaben des Bundes in der ZV müssen unter anderem im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung in und durch die Länder umge-

setzt werden, was die Einbindung der Länder in diesen Prozess unerlässlich macht. Eines der größten Probleme bei der derzeitigen Umsetzung der KZV besteht in enormen Personaldefiziten in der öffentlichen Verwaltung für diese Aufgaben. Es besteht auf allen Ebenen. Gleiches gilt für das nicht mehr vorhandene, teils sehr spezialisierte Verwaltungswissen. So wird sicherlich verständlich, warum sich alleine aus diesen Gründen die Umsetzung sehr schwierig gestaltet.

Es ist der Bundesverwaltung in den vergangenen Jahren gelungen, ein Rahmenkonzept für die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen (1), speziell für einen Verteidigungsfall bezogenen Notbetrieb und die Ausweichsitzplanung zu erarbeiten, auf Bundesebene verbindlich für die Ressorts zu beschließen und den Ländern zur Umsetzung zu geben. Doch dieses Konzept ist bei den Kommunen, die vor allem auch in der Krise funktionieren müssen, noch nicht bzw. nur vereinzelt angekommen. Gleiches gilt auch für weitere wichtige Elemente, wie die zivile Alarmplanung. Dabei muss man jedoch derzeit immer wieder daran erinnern, dass es sich bislang weitestgehend um Konzepte, also um Papier handelt. Haushaltsmittel zur Härtung der baulichen wie der IT-Strukturen und vielfältiger weiterer Aufgaben, die dann Wirksamkeit entfalten können, müssen gefordert, bereitgestellt und in die Anwendung gebracht werden. Noch ein ganz weiter Weg!

Im Zivilschutz (2) wurden zwar Konzepte zur Bewältigung eines Massenanfalls von Verletzten/Erkrankten/Verwundeten sowie zur Betreuung von Evakuierten oder Geflüchteten erarbeitet, ebenso eine standardisierte Alarmplanung für Krankenhäuser. Doch diese Konzepte befinden sich in Teilen noch im Bund-Länder-Abstimmungsmodus, in den auch die Hilfsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz (DRK), der Arbeiter-Samariter-Bund, die Johanniter und die Malteser einbezogen sind. Der erfolgreichen politischen Lobbyarbeit der Deutschen Feuerwehren ist es zu verdanken, dass der Haushaltsmittelansatz u. a. für die Beschaffung neuer moderner Löschfahrzeuge für Zivilschutzaufgaben erhöht wurde. Doch wie sieht es im Zivilschutz mit den besonders herausfordernden Aufgabenfeldern des CBRN-Schutzes, also des Schutzes vor chemischen, biologischen, radioaktiven und nuklearen Gefahren aus? Im Alltagsgeschäft sind unsere Feuerwehren gut aufgestellt, doch chemische Kampfstoffe (siehe „Nowitschock“) und Biogefahren (Rizin-Bombe in Köln) sind eine ganz andere Größenordnung. In einem echten Verteidigungsfall wären die mit Bundesmitteln derzeit bereitgestellten Taskforces im Bereich B und C dann doch

nur der berühmte „Tropfen auf den heißen Stein“. Hier braucht der Bund dringend mehr an Kapazitäten, die dann in den Ländern disloziert zum Einsatz kommen können.

Auch bei der dritten Säule, der Sicherstellung von lebens- und verteidigungswichtigen Versorgungsleistungen (3), steht das Land vor großen Herausforderungen, die auch das Thema Unterstützung der Streitkräfte (4) deutlich berühren. Dies soll an wenigen Einzelbeispielen dargestellt werden. Während Deutschland in früheren Jahrzehnten über überwiegend staatliche oder zumindest überwiegend öffentliche Anbieter von Transportleistungen oder Leistungen in der Energieversorgung verfügte, befindet sich der gesamte Markt verteidigungsrelevanter Dienstleistungen heute in privater oder teilprivatisierter Hand. Die Deutsche Bahn AG ist auf nationale Krisenlagen nur sehr begrenzt und auf einen Verteidigungsfall gar nicht vorbereitet. Es fehlen Loks, Spezialwaggons und vor allem Ausweichstrecken für Militärtransporte. Darüber hinaus fehlt ein zentrales Konzept mit zentralen Ansprechpartnern und -partnerinnen sowie entsprechender Koordinierungsfunktion in dieser Holding mit ihren mannigfachen und wenig aufeinander abgestimmten Töchtern.

An kritischen Infrastrukturen zeigt sich Deutschlands Verwundbarkeit

Kritische Infrastrukturen insgesamt verfügen oftmals nur sehr begrenzt über ein eigenes wirkungsvolles Risiko- und Krisenmanagement, auch wenn Behörden wie das BBK hier seit Jahren an entsprechenden Konzepten wie einer Notstromversorgung arbeiten, diese in die Fläche bringen und Unternehmen auch in die regelmäßige nationale Stabsrahmenübung LÜKEX einbinden. Trotzdem ist die Mehrheit nicht auf einen Cyberangriff mit großflächigem und lange anhaltendem Stromausfall vorbereitet und durchhaltefähig. Wie groß die Unsicherheit gerade im Bereich der Wirtschaft und der kritischen Infrastrukturen mit Blick auf nationale Krisen und Katastrophen ist, zeigt die Pandemie mit SARS-CoV-2, dem neuartigen Coronavirus, das die Welt seit Jahresbeginn 2020 in Atem hält. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, sogenannte BOS, die früher durch z. B. eigene Treibstoffversorgung und materielle Ressourcen weitgehend autark waren, sind in großen nationalen Krisen ebenfalls davon abhängig, dass es eine wirkungsvolle Versorgung mit Treibstoff für die Fahrzeuge, für die Notstromaggregate, aber auch

z.B. mit persönlicher Schutzausstattung gibt. Gleiches gilt für Dienstleister im Bereich der mobilen sozialen Gesundheitsdienste, der Lebensmittelversorgungslogistik, kurz für alle Sektoren und Branchen, die unter die kritischen Infrastrukturen fallen.

Gerade auf dem Gebiet der kritischen Infrastrukturen sieht man, wie verletzlich Deutschland geworden ist. Das Land hat sich von der sicheren Verfügbarkeit elektrischen Stroms und von IT-Leistungen in allen Lebensbereichen technisch abhängig gemacht. Gleiches gilt für lebenswichtige Verbrauchsgüter wie Medikamente, die überwiegend im Ausland produziert werden. Die ansonsten sehr nützliche Digitalisierung und die Globalisierung durchdringen alle Arbeitsbereiche. Privatisierung, ökonomisch bedingte Auslagerungen wichtiger Dienstleistungen, Zentralisierung von Steuerungsprozessen in nahezu allen Versorgungsinfrastrukturen, die für Effizienz stehen sollen, bekommen plötzlich ein anderes Gesicht. Diese Janusköpfigkeit wird zum zentralen Angriffspunkt im Rahmen hybrider Bedrohungen bzw. ist es bereits geworden. Wir sprechen derzeit von folgenden Sektoren kritischer Infrastrukturen: Energieversorgung, Informations- und Kommunikationstechnik, Transport und Verkehr, Gesundheitswesen, Ernährung, Wasserversorgung, Staat und Verwaltung, Finanzwesen und Medien. Welche Sektoren kritischer bzw. lebenswichtiger Infrastrukturen können heute ohne zuverlässige Stromversorgung und ohne zuverlässige Informations- und Kommunikationstechniken auskommen? Welche dieser Sektoren sind für die Verteidigungsbereitschaft eines Landes oder für eine andere besonders herausfordernde zivile Krisenlage nicht von großer bis vitaler Bedeutung?

Angriffsmuster aus Krisenregionen zeigen im Rahmen hybrider Kriegsführung auch genau die Zielrichtung auf kritische Infrastrukturen, die, wie bereits erwähnt, heute in Deutschland überwiegend in privater Hand sind. Bereits heute schon sind alle diese Sektoren auch in Deutschland täglich mehreren tausend Angriffen im Cyberspace ausgesetzt, wie den Berichten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) regelmäßig zu entnehmen ist – zugegebenermaßen überwiegend kriminell bedingt, doch Spionage und das Austesten von Grenzen durch staatlich gesteuerte Stellen, was grundsätzlich möglich ist, nehmen zu. Leider sind weder eine umfassende Sensibilität noch die technischen Abwehrmöglichkeiten vorhanden.

Ebenfalls dramatisch sieht es mit Blick auf eine Verteidigungsbereitschaft und die Unterstützungsleistungen der Streitkräfte im Gesundheitswesen aus. Die weit fortgeschrittene Ökonomisierung des Gesundheitswesens hat dazu geführt, dass Krankenhäuser, Betten und medizinisches Personal massiv reduziert wurden. Vorhaltungen für den Katastrophenfall werden nicht finanziert und damit nicht getroffen – für den Verteidigungsfall schon gar nicht. Hilfskrankenhäuser, Schwesternhelferinnen- bzw. Pflegehelferprogramme wurden eingestellt und Sanitätspersonal in den Hilfsorganisationen ist heute vielfach mehrfach im Rahmen friedenszeitlicher Dienste verplant und stünde für die Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr nur begrenzt zur Verfügung. Wie dramatisch die Lage gerade im Gesundheitswesen ist, zeigt die Corona-Krise 2020 bis ins letzte Detail.

Deutschland ist eine zentrale Logistkdrehscheibe in der NATO, ein Transitland für die verbündeten Streitkräfte, die auf die Unterstützung der zivilen Seite ebenso vital angewiesen sind wie die Bundeswehr, wenn sie ihrem Auftrag gerecht werden wollen. Doch wo sollen tausende verwundete Soldaten und Soldatinnen, die aus potenziellen Kampfgebieten an den Bündnisgrenzen nach und durch Deutschland transportiert werden, zur medizinischen Versorgung hin? Die Kapazitäten des derzeitigen Systems sind auf solche Lagen überhaupt nicht eingerichtet. Ein Gesundheitsvorsorge- und Sicherstellungsgesetz, seit Jahrzehnten von Fachleuten gefordert, fehlt bis heute. Was geschieht, wenn zivile Krankenhäuser verwundete Soldaten und Soldatinnen aufnehmen und dafür Stationen mit Zivilisten und Zivilistinnen räumen sollten? Die öffentliche Diskussion mag sich wohl kaum jemand vorstellen.

Was geschieht, wenn notwendige Truppen- und Materialtransporte mangels Transportkapazitäten scheitern bzw. sich verzögern? Was, wenn die im Alltag sowieso überfüllten und bautechnisch bzw. infrastrukturell sanierungsbedürftigen Autobahnen und Bahnstrecken mit dieser Herausforderung fertig werden müssen und Wirtschaft wie Bevölkerung, seit Jahrzehnten bezüglich solcher Krisen entwöhnt, auf Ansprüche verzichten oder zurückstecken müssen? Gegebenenfalls können erste wichtige Lehren aus der Corona-Krise gezogen werden, da diese Krise alle Bereiche des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft sowie den Bürger und die Bürgerin im privaten Sektor betrifft.

Die Politik ist gefordert – mit klaren Vorgaben und nachhaltiger Unterstützung

Unter Bezug auf die wenigen ausgewählten Beispiele stellt sich die zentrale Frage, warum sich Deutschland in der zivilen Verteidigung, aber auch mit Blick auf andere große nationale Krisenszenarien heute in dieser unbefriedigenden Situation befindet. Eine bereits im Weißbuch zur zivilen Verteidigung von 1972 gegebene Antwort ist immer noch gültig und bereits angesprochen worden: Politische und psychologische Gründe sowie Haushaltsprioritäten haben sich über Jahre hinweg zu einer kritischen Masse vereinigt, die nur äußerst schwer zu durchdringen ist. Möglicherweise katalysiert die Corona-Krise, die auf einem anderen Feld des nationalen Krisenmanagements die Defizite in Struktur, Organisation, Ressource u. a. drastisch aufgezeigt hat, die zaghafte Veränderungsbemühungen der vergangenen Jahre.

Mit Blick auf das Krisenmanagement generell und auch speziell auf die Umsetzung der KZV werden oft die öffentlichen Administrationen auf allen Ebenen kritisiert und beschimpft. Manches mag berechtigt sein, doch insgesamt betrachtet ist dies zu kurz gesprungen. Ohne klare politische Vorgaben und die nachhaltige Unterstützung durch die Politik auf allen staatlichen und öffentlichen Ebenen wird Deutschland auf diesem Gebiet weiter dilettieren. Das Thema der zivilen Verteidigung und eines effektiven nationalen Krisenmanagements war bis zum Jahresende 2019 in der Politik nicht angekommen. Während die zentralen militärischen Belange zumindest das politische Forum eines eigenen Parlamentsausschusses haben, ist das Thema der zivilen Verteidigung und ziviler nationaler Krisen bei den Innenpolitikern und -politikerinnen, also im Innenausschuss des Bundestages aufgehängt. Über die Vielfalt und Brisanz der Themen, mit denen sich die Innenpolitik insgesamt befassen muss, ist kein Wort zu verlieren, woraus sich aber auch klar ergibt, dass hier ein klassisches Prioritätsproblem vorliegt. Da die zivile Verteidigung und das nationale Krisenmanagement weit über die Zuständigkeit der Innenressorts von Bund und Ländern hinausgehen, muss das Thema an zentralen politischen Orten aufgegriffen und bearbeitet werden: im Bund wie in den Ländern, die ja maßgeblich die damit zusammenhängenden Aufgaben umzusetzen haben.

Bundeskanzleramt, Bundessicherheitsrat, Staatskanzleien, Verteidigungs-, Innen-, Gesundheits-, Wirtschafts- und Verkehrsausschüsse von Bundestag und Landtagen wären Orte, die sich dieses Themas im Sinne des Gesamtverteidigungsprinzips ganzheitlich annehmen müssten. Auf Bundesebene könnten gemeinsame Sitzungen von Verteidigungs- und Innenausschuss sowie Erörterungen des Themas Gesamtverteidigung im Plenum wichtige Schritte sein, auch die zivile Verteidigung sowie das damit nicht getrennt zu betrachtende nationale Krisenmanagement in einen gebührenden politischen Rahmen zu heben.

Wünschenswert wäre ein politisches Bekenntnis der gesamten Bundesregierung, wie es 1972 schon einmal abgegeben wurde: „Die Bundesregierung unterstreicht (...) die politische Bedeutung der zivilen Verteidigung. Sie wird bestrebt sein, diese Bedeutung der Öffentlichkeit zu verdeutlichen und die finanziellen Mittel für die zivile Verteidigung (...) entsprechend ihrer Bedeutung zu verstärken und dabei insbesondere ein angemessenes Verhältnis zu den Aufwendungen für die militärische Verteidigung herzustellen“³.

3 Bundesminister des Innern (Hrsg.) 1972: Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.



Rüdiger Erben
Parlamentarischer Geschäftsführer der
SPD-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt

Herausforderungen für die Beiträge zur Zivilverteidigung durch Kommunen und Länder

Während ich diesen Beitrag formuliere, stecken Deutschland, Europa und die Welt in der Corona-Krise. Deren Auswirkungen werden in allen Lebensbereichen und Politikfeldern spürbar sein und sind nicht einmal in ihren Dimensionen aktuell abschätzbar.

Trotzdem soll am Beginn eine persönliche Erinnerung an Vorgänge stehen, die bald drei Jahrzehnte zurückliegen. Bereits als 25-Jähriger wurde ich im damaligen Landkreis Weißenfels mit den Aufgaben als Ordnungsamtsleiter betraut. Ein Kollege kam 1993 mit einer Idee zu mir: Im Westen würde man gerade die Zivilschutzsirenen in großer Zahl abbauen. Doch die alten West-Sirenen seien doch immer noch viel besser als das, was wir im Osten auf Dächer und Masten stehen hätten. So holten wir zwei Lkw-Ladungen abgebauter Zivilschutzsirenen nach Weißenfels und ersetzten damit die alten störanfälligen Sirenen aus der DDR. Viele diese Sirenen sind heute noch in Betrieb. Sie werden heute natürlich digital angesteuert. Im Unterschied zu vielen anderen Regionen können wir im heutigen Burgenlandkreis noch immer zuverlässig und flächendeckend mittels Sirene vor Gefahren warnen.

Eine alte Geschichte, doch sie zeigt, wie damals der Zeitgeist war. Was sollte uns noch passieren? Der Kalte Krieg war vorbei, wir sind nur von Freunden umgeben. Zivilverteidigung, das war ein Wort aus einer vergangenen Zeit. Um die anderen

Gefahren werden sich schon Länder und Kommunen kümmern. So dachte man damals in Bonn und fuhr die Friedensdividende ein.

Defizite bei der Umsetzung bestehender Konzepte

Doch einschneidende Ereignisse für die Sicherheit der Menschen in unserem Land führen auch immer dazu, dass die bisherigen Vorkehrungen auf den Prüfstand gestellt und neue Maßnahmen getroffen werden. Für jede_n augenfällig war das nach den großen Hochwasserkatastrophen in den Jahren 2002 und 2013. Einschneidender für die Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes waren jedoch die terroristischen Anschläge vom 11.9.2001. Konsequenz aus dieser neuen Bedrohungslage war u. a. die Einführung der sogenannten LÜKEX-Übungen. In diesen länder- und ressortübergreifenden Krisenmanagementübungen erproben die obersten Krisenstäbe und Krisenmanagementstrukturen auf Bundes- und Landesebene unter Einbeziehung der kritischen Infrastrukturen ihre Strategien zur Krisenbewältigung.

Schon die dritte LÜKEX-Übung, die im Jahr 2007 durchgeführt wurde, hatte als Szenario nicht etwa eine terroristische Bedrohung oder eine Naturkatastrophe. Bereits dort übten die Behörden, wie eine weltweite Influenza-Pandemie in Deutschland zu bewältigen wäre. Anlass war die SARS-Pandemie 2002/2003. Sachsen-Anhalt gehörte zu den aktiv übenden Bundesländern, und ich gehörte als damaliger Innenstaatssekretär zu den Übungsteilnehmenden. Viele der Annahmen aus 2007 bestätigen sich in der aktuellen Corona-Krise. Glücklicherweise gibt es die damals befürchteten extremen gesamtgesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Auswirkungen bislang nicht – und sie drohen aktuell auch nicht (mehr). Möglicherweise konnten wir die Corona-Krise in Deutschland bislang auch deshalb besser bewältigen, weil damals wichtige Schlüsse gezogen wurden. Dazu gehörten u. a. die nationale Pandemieplanung sowie solche der Länder und kommunalen Gesundheitsbehörden. Zumindest auf dem Papier war Deutschland auf eine solche Situation gut vorbereitet, womit wir uns deutlich von anderen europäischen Staaten unterscheiden. Aktuell zeigt sich, dass sich die Inhaber der kritischen Infrastrukturen, z. B. die in der Energie- und Wasserversorgung, sogar vorbildlich auf Pandemielagen vorbereitet haben. Sie haben auch materiell vorgesorgt, im Unterschied zu vielen staatlichen und kommunalen Stellen, die nur Papier beschrieben haben. Genau das war

vor allem zu Beginn der Corona-Krise das zentrale Problem in Deutschland, so auch in Sachsen-Anhalt. Dieses Problem muss angegangen werden, wenn wir auf zukünftige Krisenlagen besser vorbereitet sein wollen.

Und genau das ist auch das Problem, welches den Bevölkerungsschutz in Deutschland seit vielen Jahren bremst. Bereits im Juli 2007 beschloss die Innenministerkonferenz ein Ausstattungskonzept über die ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz. Nach 13 Jahren ist aber beispielsweise nicht ein einziges Löschfahrzeug aus der Brandschutzkomponente vom Bund an die Feuerwehren Sachsen-Anhalts ausgeliefert worden. Und bereits seit 2013 existiert die „Konzeption Zivile Verteidigung“. Sie beschreibt die Herausforderungen auch aus heutiger Sicht zutreffend. Sie beschreibt, was zu tun ist. Doch was ist davon umgesetzt?

Radikales Umsteuern bei Bevorratung mit Material

Wir wissen seit Jahren, dass alte Bedrohungen nicht verschwunden und neue Bedrohungen, ob durch weltweite Pandemien oder wegen der Klimaveränderungen, hinzugekommen sind. Es reicht nicht, hierauf planerisch vorbereitet zu sein, vielleicht auch die Bedarfe zu beschreiben. Konsequenz des Nichtstuns ist die unnötige Verwundbarkeit durch mangelndes Material und gestörte Beschaffungswege. Was wir jüngst bei medizinischer Schutzausrüstung erleben, ist nicht neu und kein Problem, das auf den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz begrenzt ist. Nichts anderes hat sich früher bei Verfügbarkeit von Sandsäcken in Hochwasserlagen gezeigt.

Deshalb brauchen wir ein radikales Umsteuern bei der Bevorratung mit Material für den Bevölkerungsschutz. Nach den jüngsten Problemen mit mangelnder Bevorratung und zusammengebrochener Beschaffungswege von medizinischer Schutzausrüstung und Desinfektionsmitteln müssen alle klug geworden sein. In anderen Krisenszenarien wäre es nicht anders.

Ein lang anhaltender, großflächiger Stromausfall ist kein unwahrscheinliches Szenario in Deutschland, selbst wenn wir die sicherste Stromversorgung der Welt haben. Die Konsequenzen wären dramatisch. Trotzdem haben die Katastrophenschutzbehörden in Sachsen-Anhalt keine nennenswerten Kapazitäten der Notstromver-

sorgung. Allen Katastrophenschutzbehörden in Sachsen-Anhalt stehen gerade einmal 7.408 Feldbetten, 12.126 Wolldecken und 46 Feldkochherde zur Verfügung. Eine Landesbevorratung gibt es überhaupt nicht. Damit kämen wir im Katastrophenfall nicht weit.

Deshalb brauchen Deutschland und Sachsen-Anhalt eine ausreichende Bevorratung an Material für den Bevölkerungsschutz.

Für die Bevorratung mit Material für den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz sollte in erster Linie der Bund zuständig sein. Hierfür spricht u. a., dass er auch heute schon für eine Sanitätsmittelbevorratung zuständig ist. Auch sind zahlreiche Verschränkungen mit dem Zentralen Sanitätsdienst der Bundeswehr möglich. Der Bund lagert schon heute Lebensmittelreserven und Treibstoffe ein und organisiert deren Wälzung. Das kann er auch für medizinische Schutzbekleidung oder Desinfektionsmittel tun. Dann ist er in solchen Lagen, wie der aktuellen Corona-Krise, handlungsfähig und nicht mehr erpressbar. Dazu gehört aber auch, in notwendigem Maße wieder eigene Produktionskapazitäten für Schutzbekleidung in Deutschland aufzubauen. So etwas kann nur der Bund organisieren und nicht 16 einzelne Bundesländer. Schon gar nicht können das über 400 untere Katastrophenschutzbehörden jede für sich erledigen.

In dieses System sollte man aus meiner Sicht das DRK sowie die Johanniter-Unfall-Hilfe und den Malteser Hilfsdienst einbinden. Sie können manches besser und schneller als Bundesbehörden erledigen. Wichtiger Aspekt am Rande: Mit etwas Flexibilität kann Deutschland diese Ausgaben auch auf des „Zwei-Prozent-Ziel“ bei der NATO anrechnen lassen.

Landesreserven aufbauen, in Technik investieren, THW nutzen

Katastrophenschutz ist in erster Linie Ländersache. Zu befürchten ist, dass uns insbesondere die Klimaveränderung und hieraus folgende Extremwetterereignisse zunehmend fordern werden. Hierauf sind wir noch schlechter als auf eine Pandemie vorbereitet. Wir haben in Sachsen-Anhalt, wie in den meisten anderen Bundesländern, keine landeseigene Materialvorhaltung. Die Reserven der kommunalen

Katastrophenschutzbehörden sind, wie oben beschrieben, minimal. Deshalb ist es erforderlich, eine Landesreserve aufzubauen und diese nach dem Vorbild anderer Bundesländer vom DRK verwalten zu lassen. Dort ist alles zu bevorraten, was in einer länger anhaltenden Krisenlage für die Durchhaltefähigkeit erforderlich ist. Das DRK Sachsen-Anhalt hat im vergangenen Jahr ein Konzept entwickelt. Deshalb setze ich mich seit einiger Zeit dafür ein, dass wir dies in Landesverantwortung umsetzen. Bei den Koalitionspartner_innen in der hiesigen Kenia-Koalition stieß das bislang auf taube Ohren. Doch Krisen bergen bekanntlicherweise immer auch Chancen. Jetzt bietet sich die Chance, das schnell und in Landesverantwortung umzusetzen.

Was wir weiterhin brauchen, das ist ein Investitionsprogramm in die Technik der Katastrophenschutzbehörden. Der zunehmende Klimawandel mit der Gefahr von immer häufigeren und immer intensiveren Naturkatastrophen (Hochwasser, Unwetter, Waldbrand und Dürre) und der Anstieg der Verwundbarkeit der Gesellschaft beim Ausfall kritischer Infrastrukturen (z. B. Stromausfall, Cyberangriff) stellt uns vor Probleme, auf welche wir unzureichend technisch vorbereitet sind. Erste Stufe sollte die Ausstattung aller Landkreise und kreisfreien Städte mit leistungsfähigen Netzerstanlagen zur Notstromversorgung sein.

Einher mit dem Bedeutungsverlust der Zivilverteidigung nach dem Ende des Kalten Krieges ging auch zunächst der des Technischen Hilfswerkes (THW). Doch nach dem 11.9.2001 und dem ersten Jahrhunderthochwasser 2002 schaffte das THW schnell die Wende zum Besseren. Erfreulicherweise flossen seitdem erhebliche Beträge in die Ausrüstung der THW-Ortsverbände in ganz Deutschland. Dort setzte in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein Modernisierungsschub ein. Die THW-Ortsverbände haben Fähigkeiten, von denen kommunale Feuerwehren und Katastrophenschutzeinheiten oft nur träumen können. Leider kommen Personal und Technik des THW in der Praxis viel zu selten zum Einsatz. Kommunale Behörden scheuen dessen Einsatz auch dann, wenn das THW deutlich besser ausgebildet und ausgestattet ist. Die wahren Hintergründe sind wohl häufig mögliche Kostenrechnungen des Bundes. Die wenigen Einsätze des THW führen mittlerweile in nicht wenigen Ortsverbänden zu Motivationsproblemen bei den Helfer_innen. Wer will schon immer nur zur Ausbildung antreten und anschließend zuschauen müssen, wenn in bestimmten Einsatzlagen weniger gut ausgebildete und ausgerüstete Feuerwehren

zum Einsatz kommen. Diesem Schubladendenken muss ein Ende gemacht werden. Vor Ort ist die Bereitschaft dazu vorhanden. Jeder soll das machen, wozu er am besten ausgebildet und ausgestattet ist. Wo das die Bürokratie verhindert, müssen nötigenfalls Gesetze geändert werden.

Neue Herausforderungen durch soziale Medien

Oben hatte ich meine Teilnahme an LÜKEX 2007 erwähnt. Vieles, was wir in der Corona-Krise erleben, ähnelt dem damaligen Szenario. Doch an einer Stelle ändern sich die Dinge fundamental. Das ist die Dynamik und die Verbreitung von Nachrichten und sogenannten Fake News durch die sozialen Medien. Innerhalb von Stunden kann das die Lage erheblich beeinflussen. Wenn in den Netzwerken Fotos von leeren Supermarktregalen gezeigt werden, kann das schnell bei den Menschen den Eindruck erzeugen, dass die Versorgung mit Nahrungsmitteln nicht gesichert sei. Die Fotos der vollen Regale am nächsten Morgen werden dort regelmäßig nicht veröffentlicht. Zuvor wurden jedoch tausende Menschen zu Hamsterkäufen motiviert.

Sogenannte Fake News sind als solche nicht immer leicht zu erkennen. Bis sie als solche identifiziert sind, werden sie bereits tausendfach geteilt und weitergeleitet. Leider kam es zu Beginn der Corona-Krise vor, dass sogar Amtsträger (ich meine damit nicht den US-Präsidenten) solche Fake News auf ihren privaten Social-Media-Accounts teilten und ihnen somit zusätzliche Glaubwürdigkeit verliehen.

Für diese neuen Herausforderungen habe auch ich nicht die (eine) Lösung. Sicher müssen Personen, die Falschnachrichten verbreiten, stärker (strafrechtlich) verantwortlich gemacht werden. Das allein dürfte jedoch nicht ausreichen. Die Bewältigung dieser Herausforderung aus der Corona-Krise wird uns sicher länger beschäftigen. Das Kapital von Bund, Ländern und Kommunen ist das Vertrauen der Bevölkerung in deren Handeln und deren Informationen in Krisensituationen. Mit dessen Einsatz müsste auch der Kampf gegen die neuen Herausforderungen zu gewinnen sein. Ich bin optimistisch, dass dieses Vertrauen in der aktuellen Krise in Deutschland noch mal gestiegen ist.







ISBN 978-3-96250-589-9