

Johannes Varwick · Martin Schmid

Perspektiven für die deutsche Nato-Politik

Ende Mai 2012 wird die Heimatstadt des US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung stehen: Neben dem G-8-Gipfel am 19. und 20. Mai 2012 wird am 20. und 21. Mai in Chicago auch der Gipfel der Nato-Staats- und Regierungschefs stattfinden. Seit dem letzten Nato-Gipfel, bei dem das neue Strategische Konzept¹ beschlossen wurde, haben sich für das Bündnis viele relevante Ereignisse abgespielt, allen voran die

Umstürze in der arabischen Welt, die Militärintervention in Libyen und die weitere Zuspitzung der Finanz- und Schuldenkrise.

Für die deutsche Sicherheitspolitik spielt die Nato traditionell eine zentrale Rolle.² Alle Bundesregierungen der Nachkriegszeit sahen in der Nato nicht nur einen Garanten der Sicherheit Deutschlands, sondern auch den wichtigsten (wenngleich nicht immer exklusiven) sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsräumen sowie das zentrale institutionalisierte transatlantische Bindeglied. Alle relevanten sicherheitspolitischen Entscheidungen der „alten“ Bundesrepublik wurden zudem im Nato-Rahmen oder in engem Bezug zur Nato gefällt. Dies hing im Wesentlichen damit zusammen, dass Deutschland wie kaum ein anderes Mitglied auf die Glaubwürdigkeit der Abschreckung gegen einen Angriff des Warschauer Pakts beziehungsweise der Sowjetunion angewiesen war. Die Sicherheitsgarantie durch die Nato war lebenswichtig für die „alte“ Bundesrepublik – die Nato-Orientierung damit Staatsräson.

Mit der Vereinigung Deutschlands hat sich an dieser Grundlinie deutscher Sicherheitspolitik wenig geändert, allerdings haben sich die internationalen Rahmenbedingungen, die deutsche Rolle in der Allianz wie auch die Grundlinien der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik deutlich gewandelt. Deutschland setzt sich zwar weiterhin dafür ein, die Nato als wichtigstes Sicherheitsbündnis zu bewahren. So erklärte der deutsche Verteidigungsminister unlängst, er halte „mehr davon, die europäische Stimme in der Nato zu stärken, als den Versuch zu unternehmen, ein europäisches Sicherheitsbündnis in Doppelung zu schmieden“.³ Auch in wichtigen Operationen der Nato wie in Kosovo oder in Afghanistan zählt Deutschland zu den größten Truppenstellern.

Allerdings sind in Brüssel oftmals Klagen über ein zu geringes deutsches Engagement für und in der Nato zu vernehmen. In vielen Nato-Debatten der vergangenen Jahre verhielt sich Deutschland neutral bis vorsichtig opponierend, auch wenn die strategische Neuausrichtung der Allianz hin auf potenziell weltweite Operationen insgesamt nachvollzogen wurde. Die Bundeswehrreform etwa wird vergleichsweise selten mit den Debatten in der Nato rückgekoppelt. Deutschland gestaltete die Neuausrichtung der Allianz zudem nur selten entscheidend mit.⁴ Kundige Beobachter stellen die Frage, ob die deutsche Nato-Politik das Ende des „multilateralen Reflexes“ manifestiere.⁵ Journalistische Beobachter argumentierten gar, dass Deutschland seit einiger Zeit in der Nato als „Neinsager, Abwiegler, Aussitzer und Bedenkenträger“ aufgefallen“

¹ Vgl. Johannes Varwick, Das neue strategische Konzept der Nato, in: APuZ, (50) 2010, S. 23–29.

² Vgl. ders., Nordatlantische Allianz, in: Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 763–778; Marco Overhaus, Die deutsche Nato-Politik, Baden-Baden 2009.

³ Thomas de Maizière, Statement auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2012, online: www.security-conference.de/Dr-Thomas-de-Meiziere.809.0.html (15.2.2012).

⁴ Vgl. Benjamin Schreer, A new „pragmatism“. Germany’s Nato policy, in: International Journal, 64 (2009) 2, S. 383–398.

⁵ Markus Kaim/Pia Niedermeier, Das Ende des „multilateralen Reflexes“?, in: Thomas Jäger et al. (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2011², S. 105–125.

sei.¹⁶ Inwieweit bestätigen sich diese Annahmen mit Blick auf die anstehenden Themen des Nato-Gipfels in Chicago?

Agenda des Nato-Gipfels

Vier Themenblöcke werden aller Voraussicht nach den Gipfel in Chicago prägen.¹⁷ Erstens erhofft sich der Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen einen Durchbruch bei dem von ihm initiierten *Smart-Defence*-Ansatz. Zweitens wird es bezüglich des Themas Afghanistan vor allem darum gehen, sich auf einen geordneten Abzug bis Ende 2014 festzulegen und das Vorgehen in Afghanistan nach 2014 in die Wege zu leiten. Drittens haben die Operation in Libyen und die ISAF-Mission in Afghanistan gezeigt, dass die Allianz operativ tätig ist. Viertens hat sich das 2010 beim Nato-Gipfel in Lissabon beschlossene Raketenabwehrsystem in den vergangenen Jahren verstärkt zu einer Belastung in den Beziehungen zu Moskau entwickelt, obwohl Russland 2010 eine Zusammenarbeit beschlossen hatte.

Neben den großen Themen fällt der Gipfel in eine generelle Phase der Transformation der Nato. Die Allianz ist derzeit eine Baustelle, wobei sich der Begriff der „Baustelle“ nicht nur auf die derzeitigen Bauarbeiten am neuen Hauptquartier in Brüssel bezieht, sondern vor allem auf zahlreiche ungeklärte strategische Richtungsfragen. So sieht das Strategische Konzept vom November 2010 einen kontinuierlichen Reformprozess innerhalb der Nato vor, um deren Strukturen zu modernisieren, die Arbeitsmethoden zu verbessern sowie die Effizienz zu maximieren. Bereits im Sommer 2010 hatte die Nato in ihrem Brüsseler Hauptquartier im Zuge einer inhaltlichen Neuausrichtung eine „Abteilung für aufkommende Sicherheitsrisiken“ eingerichtet, die sich Bedrohungen wie Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Energiesicherheit, die Sicherung von Handelswegen und die Abwehr von Cyberangriffen widmen soll.

¹⁶ Nikolas Busse, Entfremdung im Bündnis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.3.2011.

¹⁷ Vgl. Johannes Varwick/Martin Schmid, Die Nato vor Chicago, Berlin 2012, online: www.deutsche-atlantischegesellschaft.de/cms/upload/pdf/Atlantische_Beitraege_03_2012.pdf (15.2.2012).

Darüber hinaus wird derzeit die Kommandostruktur der Nato überarbeitet sowie die 14 Nato-Agenturen zu drei thematischen Agenturen zusammengefasst (Beschaffung, Unterstützung sowie Kommunikation und Information), um eine höhere Effizienz und Effektivität im Bereich der Fähigkeiten und Dienstleistungen zu schaffen. Weitere offene Themen wie die Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs (*Defence and Deterrence Posture Review*), die bis Mai 2012 abgeschlossen sein sollte und in Chicago nur noch formal abgesegnet werden soll, könnten aber auch noch als Randthemen in den Gipfel hineinreichen.

Smart Defence

Im Sommer 2011 warnte der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates die Europäer vor zu starken Einschnitten in die Verteidigungshaushalte und kritisierte die mangelnde Modernisierung ihrer Streitkräfte, die langfristig auch ihre Bündnisfähigkeit in Frage stellen könnte.¹⁸ In diesem Zusammenhang wurde von Generalsekretär Rasmussen das Konzept der *Smart Defence* entwickelt. Dieses fasst die Maßnahmen zusammen, mit denen die Nato den Mitgliedsstaaten helfen soll, trotz der infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise begrenzten Ressourcen – in den vergangenen zwei Jahren sind die Verteidigungshaushalte der europäischen Nato-Staaten um 45 Milliarden US-Dollar zurückgegangen – durch mehr Koordination, Kohärenz und Flexibilität mehr Sicherheit zu erreichen.

Rasmussen warnte vor den Langzeitfolgen wie etwa einem Europa, in dem nur eine kleine Zahl der Staaten für die kollektive Sicherheit aller sorgt, was der kollektiven Verteidigung und Bündnissolidarität – den Grundprinzipien der Nato – widersprechen würde. Um dem entgegenzuwirken, soll *Smart Defence* ermöglichen, dass Haushaltskonsolidierung und Verteidigung nicht gegeneinander ausgespielt werden: Es gebe keine Alternative zur verstärkten multinationalen Kooperation. Deutschland hat sich beispielsweise dazu bereit erklärt, die Federführung für die

¹⁸ Vgl. Robert Gates, Remarks at the Security and Defense Agenda, Brüssel, 10.6.2011, online: www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcript_id=4839 (15.2.2012).

Einrichtung eines Pools von Seeraumüberwachungsflugzeugen zu übernehmen. Es steht aber aufgrund seiner im Nato-Vergleich unterdurchschnittlichen Verteidigungsausgaben in der Kritik.[¶]

Die Nato und Afghanistan nach 2014

Auch Afghanistan wird in Chicago ein Schwerpunktthema sein, da es sich um den ersten Nato-Gipfel nach Präsident Obamas Ankündigung vom Juni 2011 handelt, bis Ende 2014 alle US-Kampftruppen aus Afghanistan abzuziehen. Das Ende der ISAF-Mission mitsamt der Folgen für die afghanische und die regionale Stabilität werden dabei genauso wichtig sein wie Unterstützungsversprechen gegenüber der afghanischen Regierung, die über 2014 hinausgehen. Im Vorfeld hat man sich zwar prinzipiell auf die Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte in Milliardenhöhe auch nach 2014 geeinigt, ohne diese aber genau festzulegen.

Neben diesen eher technischen Fragen wird es für die Nato darauf ankommen, den Abzug aus Afghanistan möglichst ohne Gesichtsverlust in die Wege zu leiten. Dabei ist es essenziell, dass gemeinsam beschlossene Pläne auch eingehalten werden. Der jüngst von Frankreich und USA ins Spiel gebrachte frühere Abzugstermin sorgt dabei für unnötige Irritationen, die den Zusammenhalt innerhalb der Allianz gefährden. Innerhalb der Nato hat sich der deutsche Verteidigungsminister mit seinem klaren Bekenntnis zur Lösung „Gemeinsam rein, gemeinsam raus“ Anerkennung verschafft.^{¶¶} Das gemeinsame Handeln ohne unkoordinierte Querschüsse ist auch deshalb von großer Bedeutung, da das Ende der ISAF-Mission die Nato vor eine weitere Herausforderung stellen wird: Es handelt sich dabei um die einzige Mission, an der sich alle 28 Bündnispartner beteiligen; sollten die regelmäßigen Beratungen zu

Afghanistan und die damit verbundenen Verpflichtungen wegfallen, kann dies auch den inneren Zusammenhalt der Nato gefährden.

Brüche im Hinblick auf den inneren Zusammenhalt der Nato wurden unter anderem an der Haltung der Bundesregierung im Libyen-Krieg deutlich: Deutschland stimmte erstmals anders ab als alle anderen im Weltsicherheitsrat vertretenen Nato- und EU-Partner. Bemerkenswert war insbesondere, dass sich Deutschland im Weltsicherheitsrat an die Seite von China, Russland, Indien und Brasilien stellte, während die traditionellen Partner wie Großbritannien, Frankreich, die USA und Portugal für die Resolution stimmten, die eine Militärintervention in Libyen ermöglichte. Die von der Nato im Rahmen der *Operation Unified Protector* durchgesetzte UN-Resolution fand ebenfalls ohne deutsche Beteiligung statt. Deutschland machte zwar im Nato-Rahmen nicht von seiner Vetomöglichkeit Gebrauch und blockierte die Entscheidungen insofern nicht. Es zog aber seine Anteile an den Nato-Marineverbänden im Mittelmeer ab und beteiligte sich auch nicht an der (politisch unterstützen) Durchsetzung des Waffenembargos gegen Libyen.

Das Beispiel Libyen zeigt, dass es nicht nur eine transatlantische Entfremdung gibt, sondern auch innerhalb der europäischen Nato-Partner große Gegensätze herrschen. Von den 21 EU-Staaten innerhalb der Nato beteiligten sich nur zehn am Libyen-Einsatz (zudem das EU-, aber Nicht-Nato-Mitglied Schweden), wobei vor allem die Nichtbeteiligung von Deutschland und Polen beziehungsweise die Unterschiede zwischen der britisch-französischen Achse und dem restlichen europäischen Nato-Raum die Grenzen einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU aufzeigen.

Raketenabwehrsystem der Nato

Die auf dem Nato-Gipfel 2010 in Lissabon beschlossene Entwicklung einer Raketenabwehrfähigkeit, zu deren Zusammenarbeit auch Russland eingeladen wurde, zeigt, dass dem Gipfel-Beschluss häufig eine lange Implementierungsphase folgt, in der noch viele politische und technische Fragen geklärt werden müssen. Obwohl der russische Präsident Dmitri Medwedew in Lissabon der Zusam-

[¶] Deutschland lag 2010 mit einem Anteil der Verteidigungsausgaben von 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Platz 13 der 28 Nato-Staaten. Der Nato-Durchschnitt lag bei 3,3 Prozent. Vgl. Webseite der Nato: www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110309_PR_CP_2011_027.pdf (15.2.2012).

^{¶¶} Vgl. www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Erklaer_Verteidigungs_Aussenminister/VMdeMaiziere_020212_Seite.html (15.2.2012).

menarbeit zugestimmt hatte, stand Russland dem Projekt zunehmend ablehnend gegenüber und sah sich durch ein Raketenabwehrsystem der Nato in seiner eigenen Sicherheit bedroht. Zusammengefasst schwebte der Nato ein getrenntes russisches Raketenabwehrsystem vor, welches mit dem Nato-System eng verzahnt werden soll. Russland hingegen fordert, als gleichberechtigtes Mitglied in das Nato-System eingebunden zu werden, was für die Nato nicht akzeptabel wäre.

Auf dem Treffen der Nato-Verteidigungsminister im Februar 2012 kam es immerhin in einigen Detailfragen zur Einigung. Das Führungs- und Kontrollzentrum wird im Hauptquartier des Allied Air Command im deutschen Ramstein eingerichtet. Dies kann als Vertrauensbeweis gegenüber Deutschland (das den Raketenabwehrplänen aufgrund russischer Bedenken lange Zeit skeptisch gegenüberstand) gewertet werden, aber auch als Geste gegenüber Russland, das sich mit einer in Osteuropa konzentrierten Nato-Raketenabwehr in seinen Vorbehalten bestätigt hätte fühlen können. Darüber hinaus erklärt sich Deutschland bereit, eigene Patriot-Raketen in das System zur Abwehr ballistischer Raketen einzubinden. Dies ist aber eher als symbolischer Beitrag zu werten, da unterm Strich wohl die USA die Hauptlast dieses Systems tragen.

Deutschland und die Nato

Obwohl die Nato derzeit in so vielen Missionen gleichzeitig engagiert ist wie nie zuvor, sind ihre Zukunftsperspektiven unklar. Auch die Diskussionen über ihre Daseinsberechtigung halten an. Der Mangel an politischem Konsens im Hinblick auf die künftigen Aufgaben der Nato und mangelhafte militärische Fähigkeiten – verstärkt durch die weltweite Finanzkrise seit 2008 und der Eurokrise – werden die beiden größten Herausforderungen für die Nato sein, vor allem vor dem Hintergrund, dass die USA den europäischen Partnern innerhalb der Nato mehr Lasten übertragen. Der Wandel der Nato zu einem Bündnis im Dauereinsatz gegen nicht von allen Alliierten als gleichermaßen existenziell wahrgenommene Risiken und Bedrohungen hatte das Bündnis in den vergangenen Jahren oftmals zu einem Spielball divergierender Interessen seiner Mitgliedsstaaten werden lassen. Das Bündnis zerfaserte zusehends in Fraktionen mit teils

sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle und Aufgaben der Organisation.

Dieser Trend setzt sich in Libyen fort. Neben der Tatsache, dass sich nur die Hälfte der Nato-Staaten am Libyen-Einsatz beteiligte, zeigte sich auch, dass die europäischen Nato-Staaten gravierende Engpässe bei ihren militärischen Fähigkeiten aufweisen und auf Schlüsselkapazitäten wie etwa Tankflugzeuge, Aufklärungstechnik und Munition der USA angewiesen waren. Diese Problematik ist zwar nicht neu, bekam aber durch den Libyen-Einsatz eine neue Dynamik.

Für Deutschland, das nach Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft zweitgrößte Nato-Mitglied, bedeutet dies, dass sich der Anspruch auf Führung im Wesentlichen durch die Bereitschaft zum Engagement ergibt. Die Allianz wird die klassische Bündnisverteidigung nicht aufgeben, sich künftig aber verstärkt um neue Bedrohungen kümmern. Dazu zählen beispielsweise internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Energiesicherheit, Sicherung von Handelswegen und Abwehr von Cyberangriffen. Allerdings stellen die neuen Sicherheitsrisiken Bedrohungen dar, vor denen man die eigene Bevölkerung nicht komplett schützen kann. Zudem ist die kollektive Betroffenheit nicht so einheitlich wie bei konventionellen Bedrohungen, weshalb der Bündniszusammenhalt bei diesen Themen eine besondere Herausforderung ist. Die Nato wird dadurch zunehmend zu einer lockeren Analyseplattform für eine breite Palette an sicherheitspolitischen Themen statt ein eindimensionales Militärbündnis zur operativen Gestaltung konkreter sicherheitspolitischer Szenarien. Das Management dieser „Sowohl-als-auch-Allianz“ wird mithin schwierig.

Hinzu kommt, dass die strategische Kultur in Deutschland die neue Sicherheitsagenda der Nato nicht verinnerlicht hat und sich daher an vielen Stellen Reibungspunkte zwischen der Agenda der Allianz und der Agenda der deutschen Sicherheitspolitik ergeben. Es spricht vieles dafür, dass Deutschland auch künftig ein „sperriger Partner“¹¹ innerhalb der Allianz bleiben wird.

¹¹ M. Kaim/P. Niedermeier (Anm. 5), S. 121.