

NATO-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau: verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland

Glatz, Rainer L.; Zapfe, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Glatz, R. L., & Zapfe, M. (2015). NATO-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau: verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland. (SWP-Aktuell, 95/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-456062>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau

Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland

Rainer L. Glatz / Martin Zapfe

Die von der Nato 2014 auf ihrem Gipfel in Wales beschlossenen Maßnahmen erhöhen die Einsatzbereitschaft der Allianz deutlich – letztlich reichen sie jedoch nicht aus, um die Sicherheit aller Bündnispartner gegenüber Russland glaubhaft zu garantieren. Somit steht das Bündnis vor dem nächsten Gipfel in Warschau im Juli 2016 vor schwierigen Debatten: Die Mitgliedstaaten werden die Einsatzfähigkeit ihrer nationalen Armeen verbessern müssen, was nicht umsonst zu haben sein wird. Die Frage der Rolle von Nuklearwaffen in der Verteidigung der Allianz wird nicht dauerhaft umschifft werden können. Und schließlich: Jede glaubwürdige Rückversicherung des Baltikums würde wohl nicht im Rahmen der Nato-Russland-Grundakte zu erreichen sein. Vorübergehend sind Kompromisse denkbar, so etwa in Form der Errichtung einer hinreichend funktionsfähigen Infrastruktur zur umfassenden Vorausstationierung von Material. Sollte sich das Verhältnis zu Russland jedoch nicht grundlegend verbessern, scheinen langfristig weitergehende Schritte nötig.

Durch die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und seine fortlaufende Unterstützung der Separatisten in der Ost-Ukraine hat Russland die Grundlage der europäischen Friedensordnung insgesamt in Frage gestellt. Das Handeln Moskaus verletzt eindeutig die Prinzipien der KSZE-Schlussakte von 1975, die mit der Charta von Paris von 1990 noch einmal bekräftigt worden sind – vor allem jenes der Unverletzlichkeit der Grenzen. Die Nato hat auf diese neue Situation mit ihren Beschlüssen auf dem Gipfel von Wales im September 2014 und auf dem Treffen der Verteidigungsminister im Juni

2015 reagiert. Alle diese Entscheidungen sind merklich gegen ein offenbar zunehmend »revanchistisch« auftretendes Russland gerichtet und sollen die Entschlossenheit der Allianz verdeutlichen.

Seit dem Gipfel von Wales sind innerhalb der Allianz vermehrt Rufe nach einer Politik gegenüber Russland laut geworden, die dem oftmals zitierten Dualismus des sogenannten Harmel-Berichts von 1967 folgen soll – Abschreckung durch militärische Stärke und Entspannung durch politischen Dialog. Langfristig ist die momentane Funkstille zwischen der Allianz und

Russland ohne Frage zum Schaden aller Beteiligten. Wollten die Nato-Staaten jedoch der Logik des Harmel-Berichts folgen, dann müsste eine solche Strategie auf einer nüchternen Beurteilung der militärpolitischen Lage aufbauen.

Komplexe Bedrohungsszenarien

Die Ukraine-Krise hat sich längst zu einer grundsätzlichen, tiefgehenden Vertrauenskrise zwischen dem Westen und Russland entwickelt. Dabei hat vor allem die Annexion der Krim bei vielen Mitgliedstaaten der Nato und der EU, aber auch darüber hinaus zu der Einschätzung geführt, dass Russland mit den Methoden der nicht-linearen oder »hybriden« Kriegsführung versuchen könnte, nicht nur die Ukraine zu destabilisieren, sondern auch einen Keil zwischen die westlichen Bündnispartner zu treiben, indem es strukturelle Unsicherheit schürt und Bündnisgarantien unterminiert. Letztlich besteht mit einem solchen Vorgehen die Gefahr, dass die Trennlinie zwischen Friedens- und Kriegszustand bewusst und nachhaltig verwischt wird.

Im Kern rücken unter den Vorzeichen »hybrider« Bedrohungen zwei altbekannte Szenarien mit neuer Dringlichkeit in den Fokus der Nato-Verteidigungsplanung. **Erstens** befürchtet die Allianz, dass Russland versuchen könnte, unterhalb der Schwelle des Bündnisfalls und der offenen Aggression Mitgliedstaaten der Nato sukzessive zu destabilisieren, ihre internen politischen Prozesse zu beeinflussen und somit die Bündnisgarantie der Allianz letztlich irrelevant zu machen. **Zweitens** ist die Besorgnis gewachsen, Russland könne verleitet sein, sich Teile des Bündnisgebiets nachgerade im Handstreich einzuverleiben und die Nato auf diese Weise vor ein fait accompli zu stellen, bevor sie reagieren kann. Beide Szenarien haben aus drei Gründen vor allem für die baltischen Staaten Relevanz: Erstens überschneidet sich nur hier das Territorium der ehemaligen Sowjetunion und das der heutigen Nato; zweitens gibt es insbesondere in Estland und Lett-

land angesichts großer russischsprachiger Bevölkerungsgruppen beträchtliche Sorgen vor interner Instabilität; und drittens liegt das Baltikum geografisch exponiert an der Flanke des Bündnisses.

Die Entscheidungen von Wales

Vor diesem Hintergrund erschließt sich die Logik der in Wales beschlossenen Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten einigten sich vor allem auf den Aufbau der sogenannten »Nato-Speerspitze« (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF), die Anpassung und Erweiterung des Stabes des Multinationalen Korps Nord-Ost in Szczecin (Polen) sowie die Weiterentwicklung der Nato Response Force (NRF) zur sogenannten Enhanced NRF. Der »Nato Readiness Action Plan« (RAP) beruht dabei auf dem Nebeneinander von Rückversicherungsmaßnahmen (»Assurance Measures«), die die Bündnissolidarität deutlich machen, und Anpassungsmaßnahmen (»Adaptation Measures«) zur Reform der Allianz. Schließlich kündigten die Staats- und Regierungschefs der Nato-Mitgliedstaaten perspektivisch eine Erhöhung der Verteidigungshaushalte und der darin enthaltenen verteidigungsinvestiven Ausgaben an.

Mit den Rückversicherungsmaßnahmen will die Allianz die Solidarität gegenüber den exponierten östlichen Mitgliedstaaten unterstreichen. Die auf lange Sicht weitaus bedeutenderen Anpassungsmaßnahmen sollen parallel die militärischen Führungsfähigkeiten der Nato stärken und somit deren institutionelle Reaktions- und Handlungsfähigkeit erhöhen.

Rückversicherungsmaßnahmen

Was die Rückversicherungsmaßnahmen betrifft, lag der Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit zunächst auf der Ausweitung und Intensivierung militärischer Übungen auf dem Gebiet der östlichen Mitgliedstaaten und dem symbolreichen, zeitlich befristeten Einsatz militärischer Mittel. So fliegen AWACS-Flugzeuge des Bündnisses nun vermehrt Aufklärungsflüge über dem Osten

des Nato-Gebiets, und Marineeinheiten zeigen temporär in der Ostsee und im Schwarzen Meer Präsenz. Teil des Maßnahmenpakets war und ist auch die zeitlich begrenzte Aufstockung der Kampfflugzeuge zur Überwachung des Luftraums über den baltischen Staaten. Im September 2015 hat die Allianz die Zahl ihrer Kampfjets für das Nato Air Policing im Baltikum allerdings wieder reduziert.

Zu diesen Beschlüssen und Aktionen der Nato treten noch bilaterale Vereinbarungen. Denn den einzelnen Mitgliedstaaten ist es unbenommen, über die Maßnahmen der Allianz hinauszugehen, um so ihre noch festere Entschlossenheit zu verdeutlichen. Dementsprechend haben sich die USA für noch weiterreichende Schritte entschieden, die Bestandteil der im Juni 2014 von Präsident Barack Obama verkündeten European Reassurance Initiative (ERI) sind. Die für die ERI bereitgestellten Mittel haben es den USA erlaubt, eine kontinuierliche Präsenz von Einheiten auf Rotationsbasis vor allem in Polen und den baltischen Staaten aufrechtzuerhalten und die Zahl der bilateralen Übungen zu erhöhen. Große Aufmerksamkeit in den Medien erregte zum Beispiel im März 2015 die Marschübung »Dragoon Ride«, bei der Einheiten eines US-Kavallerieregiments mit gepanzerten Gefechtsfahrzeugen durch die östlichen Mitgliedstaaten zogen. Darüber hinaus wurden unter anderem Kampfflugzeuge auf Rotationsbasis in die Region verlegt. Gleichzeitig führte die US-Luftwaffe als Antwort auf eine Zunahme russischer Bomberflüge ihrerseits eine kleine Zahl strategischer Bomberflüge von Basen in Großbritannien aus durch.

Teil der ERI war schließlich auch die Erkundung von Möglichkeiten der Vorausstationierung von Material. Insofern kam es nicht überraschend, dass US-Verteidigungsminister Ashton Carter während seiner Europareise im Juni 2015 die Vorausstationierung von rund 250 gepanzerten Fahrzeugen in Zentral- und Osteuropa ankündigte. Zum ersten Mal werden Teile dieser Ausrüstung auf den Territorien der »neuen« Nato-Mitgliedstaaten Estland, Lettland,

Litauen, Polen, Rumänien und Bulgarien stationiert sein, andere Elemente auch in Deutschland. Insgesamt soll dieses Material des sogenannten European Activity Set (EAS) dazu dienen, einen brigadestarken gepanzerten Gefechtsverband von bis zu 5000 Soldaten sowohl für Übungen im Rahmen der rotierenden Präsenz als auch für den Einsatz in der Region auszustatten.

Anpassungsmaßnahmen

Der in den Medien weniger sichtbare, aber weit bedeutendere Teil der Beschlüsse von Wales richtet sich auf die Anpassung der Nato-Strukturen und -Instrumente. Ziel des Readiness Action Plan der Nato ist eine beträchtliche Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der schnellen Eingreiftruppe NRF. Ihr Umfang soll auf der Grundlage einer Entscheidung des Nato-Verteidigungsministertreffens vom Juni 2015 von 19000 Soldaten auf 40000 erhöht werden. Zusätzlich wird ab 2016 die VJTF als multinationale und streitkräftegemeinsame NRF-Einheit höchster Bereitschaft in Stärke von rund 5000 Soldaten aufgestellt. Der Aufbau einer bis dahin einzusetzenden Interim-VJTF, die auch der teilweisen Erprobung des Konzepts dienen soll, wurde unter Führung des Deutsch-Niederländischen Korps erfolgreich abgeschlossen. Diese »Speerspitze« soll innerhalb weniger Tage verlegt werden können, um rasch auf sicherheitspolitische Herausforderungen zu reagieren und damit die Abschreckungswirkung des Nato-Kräfte-dispositivs zu erhöhen. Um dies zu gewährleisten, gehört zum Readiness Action Plan auch die bereits begonnene Einrichtung von acht ständigen multinational besetzten Aufnahmestützpunkten (Nato Force Integration Units) in den baltischen Staaten sowie in Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und der Slowakei. Über die personelle Verstärkung des Stabes des deutsch-dänisch-polnischen Multinationalen Korps in Szczecin (Polen) hinaus bemüht sich die Nato auch vor Ort kontinuierlich darum, Präsenz zu zeigen. Die Nato fand hierfür die Formel der »beständigen Präsenz« (persistent pres-

ence). Gemeint ist die durchgehende Anwesenheit von Nato-Einheiten für gemeinsame Übungen und Ausbildung, jedoch auf rotierender Basis und nicht als geschlossene Kampfseinheiten.

Die beschriebenen Maßnahmen der Nato, aber auch einzelner Mitgliedstaaten verbleiben insgesamt diesseits eines endgültigen Bruchs der Nato-Russland-Grundakte von 1997. Denn sie sehen davon ab, »substantielle Kampftruppen dauerhaft« zu stationieren. Diese verständliche Priorisierung einer politischen Zielsetzung führt auf militärischer Ebene zu erheblichen Problemen bei der Implementierung der Beschlüsse von Wales.

Die Implementierung der Beschlüsse von Wales

Die Nato setzte die in Wales beschlossenen Maßnahmen bereits 2014 sehr konsequent um. In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit liegt deren Schwerpunkt auf der erhöhten Übungstätigkeit. Im Jahr 2014 führte die Nato 162 Übungen durch, doppelt so viele wie ursprünglich geplant. Dazu kamen noch 40 national durchgeführte Übungen. Für 2015 sind rund 270 Übungen geplant, von denen etwa die Hälfte der Rückversicherung der osteuropäischen Alliierten dienen sollte.

Faktisch sind es jedoch die Anpassungen der Nato-Planung mit Blick auf eine Erhöhung der Einsatzbereitschaft, die bei der Umsetzung der Entscheidungen von 2014 im Fokus stehen, und die militärische Planung konzentriert sich auf die Aufstellung der in Wales beschlossenen »Speerspitze«. Dabei werden jedoch vermehrt die erheblichen Herausforderungen sichtbar, die damit verbunden sind, dass eine konsequente Vorausstationierung von Nato-Kräften bisher abgelehnt wird.

Die Kernfunktion der VJTF ist letztlich die eines »mobilen Stolperdrahts« an den Bündnisgrenzen. Die »Speerspitze« bezieht ihre Bedeutung aus ihrer Eigenschaft als schnell verlegbare Garantin der Bündnisolidarität, die es Moskau erschweren soll,

einen einzelnen östlichen Verbündeten anzugreifen, ohne andere Verbündete gleichermaßen zu treffen. Die Nato hat daher ambitionierte Pläne für die Verlegbarkeit der Vorausverbände der VJTF. Sie sollen innerhalb von zwei bis fünf Tagen nach Alarmierung marschbereit sein. Die nachfolgenden Hauptkräfte sollen hingegen nach fünf bis sieben Tagen verlegebereit sein. In Abwesenheit einer Vorausstationierung erfordert dies für die VJTF jedoch wesentlich eine *schnelle* und *gesicherte* Verlegbarkeit.

Bezüglich der *schnellen* Verlegbarkeit bauen sich politische und logistische Hürden auf. Politisch müssten die Nato-Staaten einer Aktivierung der VJTF zunächst zustimmen, was alles andere als sicher ist. Unter diesen Vorzeichen ist die beschlossene vorsichtige Stärkung des Nato-Oberbefehlshabers (SACEUR) ein wichtiger Schritt. Unverändert nötig erscheint jedoch ein Fähigkeitsaufwuchs der Allianz, insbesondere in den Bereichen Nachrichtengewinnung und Aufklärung, Lagebeurteilung und Frühwarnung.

Aber auch nach einer Zustimmung des Nato-Rates zu einer Verlegung der VJTF und einer frühzeitigen Aktivierung durch den SACEUR stieße die Allianz schnell an die Grenze der Verfügbarkeit des für jedwede Reaktion notwendigen Großgeräts und der Verlegekapazitäten. In jedem Fall wäre sie elementar von der Unterstützung der USA abhängig. So sprach der zuständige Befehlshaber des Allied Joint Force Command Brunssum, General Hans-Lothar Domröse, von einer erheblichen Abhängigkeit von amerikanischem Lufttransport. Für die Verlegung der VJTF seien, so Domröse in einem öffentlichen Vortrag, 450 Flüge mit strategischen Transportflugzeugen des Typs C-17 erforderlich. Für Transporte auf dem Landweg fehlen zudem für Westeuropa die im Kalten Krieg noch selbstverständlichen infrastrukturellen, gesetzlichen und planerischen Voraussetzungen.

Diese Herausforderung wird sich für die Allianz bezogen auf Planungen für die Verstärkung der nordöstlichen Flanke noch

verschärfen, wenn einer der südeuropäischen Nato-Partner die Führung der VJTF innehat und die Entfernungen entsprechend steigen. Grundsätzlich ist gegenüber den ambitionierten Plänen der Nato somit Skepsis angebracht: So wurde der jetzige Vorsitzende des Militärkomitees der Nato, der tschechische General Petr Pavel, im Mai 2015 in den Medien seines Landes mit der Aussage zitiert, dass Russland fähig sei, die baltischen Staaten innerhalb von zwei Tagen zu besetzen, während deren die Nato nicht in der Lage wäre, auf die Situation zu reagieren.

Ebenso bedeutend – und bisher öffentlich nur unzureichend diskutiert – ist die Frage, ob die Verlegefähigkeit auch *gesichert* wäre, ob die Nato also in der Lage wäre, die VJTF in unsichere Regionen zu verlegen, wenn die russische Führung dies verhindern wollte. Das gilt insbesondere für das Baltikum. Nach Angaben der US Army Europe würden es moderne Anti-Schiffsraketen vom Typ SSC-5 und Luftabwehrsysteme vom Typ SA-21 den russischen Streitkräften ermöglichen, aus dem russischen Kaliningrad heraus bis weit auf das baltische Meer sowie in den Luftraum des Nato-Mitgliedstaats Polen hinein zu wirken. Daher muss angenommen werden, dass Russland durchaus imstande wäre, insbesondere die Luft- und Seewege in die baltischen Staaten effektiv zu gefährden, wenn es dies wollte. Ob die Nato fähig und willens wäre, gegenüber einer russischen Strategie des Anti-Access/Area Denial (A2/AD) eine Verlegung der VJTF zu erzwingen, ist mehr als fraglich, zumal eine weitere Eskalation in diesem Fall wahrscheinlich wäre. Unbeantwortet bleibt bei dieser Einschätzung allerdings die Frage, ob Russland an einer solchen Eskalation mit Rückwirkungen auf die strategische Ebene ein wirklich ernsthaftes Interesse hätte.

Diese Betrachtungen zeigen zugleich auch die Grenzen des potentiellen Nutzens der NRF auf. Diese soll mit bis zu 40 000 Soldaten ein durchsetzungsfähiges Instrument in der Stärke eines Korps darstellen. Anders als bei der VJTF, die primär durch ihre sym-

bolische Funktion als »Stolperdraht« Wirkung entfaltet, käme es bei der NRF als »zweiter Welle« zuvorderst auf deren Kampfkraft an. Auch hier steht die Nato vor einer großen Herausforderung. Gefechtsverbände in Korpsstärke sind entweder operativ irrelevant geworden oder sie wurden aufgelöst, und die personelle Aufstockung eines Hauptquartiers allein führt nicht automatisch zu einer höheren Einsatzbereitschaft des gesamten Korps. Es stellen sich wichtige Fragen zu den ständig unterstellten Kampfverbänden, den ständigen Korpstruppen (also den direkt dem Korps angegliederten integralen Unterstützungsverbänden) sowie zu der räumlichen Dislozierung und Beübung der betroffenen Einheiten. Mittelfristig ist zudem ungewiss, ob selbst eine Eingreiftruppe in Korpsstärke, noch dazu mit einer zweifelhaften Einsatzbereitschaft, ausreichend dimensioniert ist. Russische Übungen in Grenznähe umfassten nach amerikanischen Angaben bis zu 150 000 Soldaten. Allerdings sind diese Zahlen mit Zurückhaltung zu betrachten. Glaubwürdige Berichte über die Mühen der russischen Armee, selbst vergleichsweise kleine Verbände in der Ukraine personell und materiell zu alimentieren, relativieren das Bild der russischen Fähigkeiten. Auszuschließen ist jedoch nicht, dass die Nato hier mittelfristig erheblich nachsteuern müsste.

Schließlich ist der Plan, die Mitgliedstaaten als Truppensteller der VJTF und der NRF jährlich rotieren zu lassen, gepaart mit der aufwendigen Vorauslagerung von Material vor Ort, langfristig hochproblematisch. Die jährlich wechselnde Zusammenstellung der VJTF wird dazu führen, dass die Nato in Zukunft für identische Einsatzräume eine jährliche Rotation unterschiedlicher Verbände verschiedener Nato-Nationen mit dann zwangsläufig ebenfalls unterschiedlichen Ausrüstungs- und Ausstattungsständen organisieren muss. Diese Anforderung wird auf Dauer nur schwer durchzuhalten sein und zudem durch den Ausbildungsaufwand und die Verlegefähigkeit, die bei beiden Verbänden zu beachten sind, noch komplizierter werden.

Ein Jahr nach den Beschlüssen von Wales wird trotz aller Bemühungen der Nato deutlich, dass die Kompromisse, die dem institutionellen und strategischen Wandel der Allianz zugrunde liegen – die vorläufige Absage an eine Vorverteidigung, die Rotation der truppenstellenden Staaten, der Verzicht auf dauerhaft dem Multinationalen Korps unterstellte Einheiten – in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen können. Eine glaubhafte Abschreckung Moskaus und Rückversicherung der östlichen Mitgliedstaaten in beiden beschriebenen Bedrohungsszenarien – Subversion und Handstreich – ist somit letztlich nicht herzustellen.

Vor Warschau – drei zentrale Fragen

Die Nato steht somit auf dem Weg nach Warschau mit Blick auf Russland vor drei zentralen Entscheidungen. **Erstens** wird sie die Frage beantworten müssen, ob die Verschlechterung der Beziehungen zu Russland von Dauer sein wird – und ob, sollte sie dies bejahen, eine »Abschreckung aus der Ferne«, wie sie die VJTF und die NRF nach dem gegenwärtigen Konzept darstellen, ausreichend sein wird. **Zweitens** wird sie – im Rahmen einer sehr sorgfältigen Güterabwägung – auch die nukleare Dimension berücksichtigen müssen, die momentan im Zuge des Bemühens um Entspannung öffentlich noch weitgehend außer Acht gelassen wird. **Drittens** wird sich die Allianz angesichts begrenzter nationaler Verteidigungshaushalte und mangelnder militärischer Fähigkeiten der effektiven Einsatzbereitschaft der mitgliedstaatlichen Armeen zuwenden müssen. Alle diese Themen liegen außerhalb des Konsenses von Wales und sind geeignet, die Solidarität innerhalb der Nato zu belasten.

Zunächst zeichnet sich schon heute ab, dass die Allianz in Warschau erneut mit eindeutigen Forderungen von Seiten der gastgebenden Polen und der baltischen Staaten konfrontiert werden wird, glaubwürdige Zeichen der Bündnissolidarität zu setzen. So wie die Bundesrepublik während

des Kalten Krieges auf der Präsenz von Kampfeinheiten der Nato-Partner auf ihrem Territorium beharrte, so wollen diese Staaten die Beistandsgarantie des Artikels 5 des Nato-Vertrags auch in Form von dauerhaft stationierten Nato-Verbänden materialisiert sehen.

Damit stellt sich auch in Zukunft die bekannte Frage, wie das Konzept einer »Vorverteidigung«, sollte sich die Allianz zu einer solchen Strategie entschließen, ausgestaltet werden könnte, damit mit einem minimalen Eskalationsrisiko das gewünschte Ziel der Abschreckung erreicht werden kann. Im Kern würde man sich damit wieder der Funktionslogik der altbekannten alliierten »Schichttorte« annähern – also der gestaffelten Präsenz von deutschen und alliierten Korps, wie sie an der innerdeutschen Grenze bestand – als Garantie für alliierte Solidarität und Rückversicherung vor einem Überraschungsangriff »aus dem Stand«. Natürlich ist ein solches Konzept nicht auf die gesamte östliche Grenze der Allianz übertragbar. Aber mit Blick auf das Baltikum ist eine dauerhafte Anwesenheit von multinationalen Gefechtsverbänden durchaus möglich. Diese müssten kampfkraftig genug sein, um im unwahrscheinlichen Fall eines Angriffs diesen so lange zu verzögern, bis alliierte Folgekräfte eintreffen. Zugleich müssten sie multinational sein, um eine ausreichende Reaktion des Bündnisses sicherzustellen.

Diese beiden Faktoren, Multinationalität und Kampfkraft, werden sich dauerhaft wohl nur miteinander vereinbaren lassen, wenn das Rotationsprinzip aufgegeben und stattdessen multinationale Operationsräume designiert werden. Dies, verbunden mit der bedenklichen Verwundbarkeit der Allianz in puncto Truppenverlegung, würde wohl ebenfalls bedeuten, dass Kräfte der NRF so konzipiert und disloziert werden, dass eine Verstärkung der Präsenztruppen zumindest glaubhaft möglich ist und deren Abschreckungswert somit gewahrt bleibt.

Auch wenn es langfristig also nicht realisierbar ist, glaubhafte Abschreckung auf dem Boden der Nato-Russland-Grundakte

aufzubauen, muss die Nato ein Interesse daran haben, diesen Bruch so »minimal-invasiv« wie möglich zu gestalten, mithin deutlich zu signalisieren, dass sie keine offensiven Absichten gegen Russland hegt. Trotz erheblicher Hürden wäre dies nicht schlechthin unmöglich. Elemente einer solchen vereinbarten »strukturellen operativen Nichtangriffsfähigkeit« könnten ein möglichst geringer Mechanisierungsgrad, eine für offensive Operationen nicht ausreichende logistische Basis oder auch eine offensichtlich defensive Gestaltung von Übungsszenarien sein. Zudem sollte die Nato überlegen, wie bewährte Mechanismen der Rüstungskontrolle, insbesondere im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen, im Rahmen der OSZE wieder revitalisiert werden könnten, um die Gefahr von unliebsamen Überraschungen zu vermindern – zum Beispiel durch eine Anwesenheit russischer Beobachter. Ähnliche Konzepte wurden bereits während des Kalten Krieges intensiv diskutiert. Langfristig könnten diese und vergleichbare Maßnahmen auch unter den Vorzeichen der Vorverteidigung die Grundlage einer realistischen Verbindung von Entspannung und Abschreckung sein.

Sollte in Warschau kein Konsens über eine dauerhafte Präsenz im Baltikum erzielt werden, so könnte ein Kompromiss darin bestehen, eine hinreichend funktionsfähige Infrastruktur zur umfassenden Vorausstationierung von Material zu errichten. Dies wäre prinzipiell ein gangbarer Weg, würde er doch die logistischen Herausforderungen, die sich der Nato stellen, signifikant reduzieren und die Reaktionsfähigkeit verbessern. Ob das Konzept der Vorausstationierung von Material ohne eine begleitende und dauerhafte Präsenz von multinationalen Gefechtsverbänden letztlich eine ausreichende Abschreckungs- und Rückversicherungswirkung entfalten kann, bliebe abzuwarten. Ohne eine grundlegende Entspannung des Verhältnisses zu Moskau dürfte ein solches Vorgehen zwar kurzfristig möglich, mittelfristig jedoch nur schwer durchhaltbar sein.

Des Weiteren wird man in Warschau bei keiner Überlegung, wie eine glaubhafte Rückversicherung der Partnerstaaten zu gestalten wäre, die Interaktion von konventioneller und nuklearer Planung übersehen können. Bisher vermeiden es die Nato-Mitgliedstaaten, diesen Kontext offen anzusprechen. Auch wenn derzeit Unklarheit über den tatsächlichen Stand der russischen Nukleardoktrin herrscht, sind die russischen Kernwaffen mit Blick auf die Politik der Allianz heute wohl auf zwei Ebenen potentiell relevant: Zum einen als abstrakter Bedrohungshintergrund und Zeichen staatlicher Macht, die eingesetzt werden kann, um Nato-Mitgliedstaaten politisch zu beeinflussen; zum anderen als Abschreckung auch konventioneller Folgeoperationen der Nato nach einer schnellen Einnahme des Baltikums durch Russland. Darüber hinaus gewinnen die eigenen Nuklearwaffen für Moskau wahrscheinlich eher defensiv an Wert, als Ausgleich für eine in der Breite noch immer bestehende Position der qualitativen Schwäche gegenüber den Nato-Armeen.

Eine reine Fokussierung auf die konventionelle Rückversicherung der Alliierten ließe im Endeffekt die der Nato wohl-bekannt Interdependenz von konventioneller und nuklearer Planung außer Acht. Die Allianz hat jedoch aus zwei Gründen kein Interesse an einer öffentlichen Diskussion über dieses Thema: Erstens gibt es innerhalb des Bündnisses divergierende Positionen zur Relevanz und doktrinären Rolle von Nuklearwaffen. Und zweitens könnte ab einem gewissen Punkt sogar die Aufrechterhaltung des 1987 unterzeichneten Vertrags über die Stationierung nuklearer Trägersysteme mittlerer Reichweite in Europa (INF-Vertrag) in Gefahr sein – und damit ein Eckpfeiler der nuklearen Stabilität in Europa. Die Nato ist also aus guten Gründen sehr vorsichtig. Sie will den politischen Konsens von Wales nicht durch strittige Auseinandersetzungen gefährden und Abrüstungsbemühungen im nuklearen Bereich sowie Maßnahmen zur Verhinderung der Proliferation nicht konterkarieren.

Doch auf nachgeordneter Ebene der Allianz scheint eine intensive Debatte im Gang zu sein, die vor Warschau an die Oberfläche dringen könnte.

Im Endeffekt ist eine erhöhte Einsatzbereitschaft der Nato lediglich eine Funktion der Einsatzbereitschaft nationaler Streitkräfte – und dies führt zu Fragen, die weit über die NRF und VJTF hinausgehen: So wird diskutiert werden müssen, ob nach Jahrzehnten der kontinuierlichen Verkleinerung der nationalen Armeen, auch und gerade der US-Armee in Europa, und der damit oftmals einhergehenden Verluste bei der Verfügbarkeit konventioneller Fähigkeiten eine Trendwende notwendig ist. Der 2012 auf dem Nato-Gipfel von Chicago unter den Vorzeichen der Finanzkrise beschlossene Kooperationsrahmen von »Smart Defence« und vergleichbarer Initiativen allein wird diesen qualitativen Verlust nicht kompensieren können.

Eine dauerhaft glaubwürdige Sicherheitsgarantie der Nato für all ihre Mitgliedstaaten wird nicht ohne eine qualitative Verbesserung der nationalen Armeen zu erreichen bzw. aufrechtzuerhalten sein. Solche Verbesserungen sollten generell zunächst in den bestehenden Strukturen angestrebt werden. Beschlüsse im Bundesverteidigungsministerium, mittelfristig die Zahl der Kampfpanzer zu erhöhen und auf eine Vollausrüstung der Heeresverbände hinzuwirken, weisen in diese Richtung. Auch wenn die qualitative Verbesserung zu Recht im Vordergrund steht, wird zudem in bestimmten Bereichen auch über eine quantitative Erhöhung nachzudenken sein.

Dies wird nicht kostenlos zu haben sein. In Wales einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die unverbindliche Zusage, den Abbau der Verteidigungsbudgets zu stoppen und im Gegenteil am Ende der nächsten Dekade mindestens zwei Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben. Ob dieses Ziel erreicht wird, bleibt abzuwarten. Sollten die Mitgliedstaaten sich nicht zu substantiellen Schritten entschließen können, dürften eine wirkliche Stärkung ihrer mili-

tärischen Fähigkeiten und letztlich auch eine glaubhafte Abschreckung kaum zu erzielen sein. Zudem würden sie sich bald wohl erneut einer »burden sharing«-Debatte mit den USA gegenübersehen. Und ohne deren militärische Fähigkeiten, insbesondere ohne die kritischen Unterstützungskräfte (force enabler), wären die übrigen Nato-Streitkräfte letztlich in jedem Szenario nur sehr beschränkt einsatzbereit.

Blick nach Süden

Ein konstruktiver Dialog mit der russischen Regierung auf der Grundlage eines Nebeneinanders von Entspannung und Abschreckung scheint möglich und prinzipiell sinnvoll. Um die dazu notwendige glaubhafte militärische Rückversicherung der östlichen Bündnispartner langfristig sicherzustellen, sind jedoch wichtige Fragen zu diskutieren, deren Beantwortung sicher nicht mehr vom Konsens von Wales getragen sein würde. Nicht alle diese Fragen werden in Warschau auch entschieden werden; aber an keiner von ihnen kommt die Allianz dauerhaft vorbei, sofern sich das Verhältnis zu Russland nicht grundlegend verbessert.

Und auch wenn sich die vorliegende Analyse bewusst auf die Maßnahmen gegenüber Moskau beschränkt hat, zielt zumindest die Frage der grundsätzlichen Einsatzbereitschaft der nationalen Armeen über das Erfordernis einer hinreichenden Abschreckung gegenüber Russland hinaus. Sie stellt sich auch mit Blick auf die unruhige Südflanke der Allianz in Mittelost und Nordafrika. Sollte die Politik im Falle einer weiteren Destabilisierung der Nato-Peripherie zu dem Schluss kommen, hier umfassend und langfristig militärisch intervenieren zu wollen, dann wäre dies ohne eine langfristige Erhöhung der militärischen Einsatzbereitschaft in der Breite wohl nicht realisierbar. Der Gipfel von Warschau könnte hier wichtige Akzente setzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364