



Anmerkungen zur notwendigen sicherheitspolitischen Kooperation des Westens

Gelingt der EU und der NATO ein wirksamer Verbund für umfassende Sicherheitspolitik und Gefahrenabwehr?

Dr. Klaus Olshausen

Januar 2017

Zusammenfassung

Schon vor der Wahl und dem Amtsantritt von Donald Trump als Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika am 20. Januar 2017 existierten eine Reihe von ‚Bruchlinien‘ zwischen Mitgliedstaaten der EU, europäischen Nationen der Allianz und auch zwischen NATO und EU als Organisationen von jeweils 28 Staaten. Die Dokumente der Gipfeltreffen von EU und NATO seit der russischen Aggression gegenüber der Ukraine 2014 betonen zwar Solidarität und die Einigung auf verstärkte Zusammenarbeit. Aber erst die Umsetzung in den zahlreichen und vielen Feldern der Sicherheitspolitik kann und muss erweisen, ob die unterschiedlichen Einzelinteressen diese verwässern oder aber eine gemeinsame Beurteilung der Gefahren das Zusammenfinden und Zusammenwirken stärkt.

Dies gilt für die Maßnahmen für kollektive Verteidigung und Abschreckung, einschließlich aller Vorkehrungen gegen hybride Bedrohungen und die wirkungsvolle Abwehr im Cyberraum. Das erstreckt sich auch auf die angekündigten, vielfältigen Elemente gemeinsamer Krisenvorbeugung, -bewältigung und -nachsorge, was auch die Intensivierung der Partnerschaften zur Ertüchtigung und Entwicklung einschließt. Und hierbei wird es darauf ankommen, die Verquickung von äußerer und innerer Sicherheit und das Verschwimmen einer herkömmlichen Grenze zwischen Krieg und Frieden mit wirksamem Handeln für die eigene Sicherheit aufzufangen.

Führt die Lagebeurteilung der westlichen Staaten aufgrund individueller, partikularer Interessen nicht zu einem Verbund für umfassende Sicherheit und Gefahrenabwehr, werden alle – einzeln und gemeinsam – mit einer geo-politischen und geo-ökonomischen Wirklichkeit konfrontiert werden, in der andere die Richtung vorgeben – und sehr wahrscheinlich nicht zugunsten unserer „westlichen Staatengemeinschaft“.



Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.

Über den Autor dieses Beitrags

Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen war von 2006 bis 2013 Präsident der Clausewitz-Gesellschaft. Zuvor war er Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, bei der WEU und EU, HQ NATO, Brüssel.

Dr. Olshausen gehört auch dem ISPSW Rednermanagement Team an. Weitere Informationen finden Sie auf der ISPSW Website unter <http://www.ispsw.com/autoren-und-rednermanagement/>



Dr. Klaus Olshausen



Analyse

Mit Blick auf die Wahl und die Amtseinführung von Donald Trump als 45. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch aufgrund des weiter tobenden Krieges in Syrien, im Irak und auch im Jemen erscheinen zu Beginn des Jahres 2017 der Gipfel der NATO in Warschau im Juli und der Europäische Rat im Juni 2016, der von der Entscheidung der Briten, die EU zu verlassen, überschattet war, mit ihren Beschlüssen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik schon wieder weit weg und – verblasst. Und dies trotz oder wegen der NATO- und EU-Tagungen der Außenminister, die seit September bis Mitte Dezember Umsetzungsschritte der Sommertreffen gebilligt und beauftragt haben.

Denn Russland führt weiter einen (verdeckten) Krieg gegen die Ukraine, setzt rund um das NATO Gebiet offensiv sein Militär auf See und im Luftraum ein und führt mit massivem Militäreinsatz in Syrien Erfolge Assads im Krieg gegen sein Volk herbei.

Der islamistische Terror mit ISIL/Daesch in Syrien, im Irak und in Libyen ist zwar teilweise zurückgedrängt, aber keinesfalls – und nicht einmal territorial – besiegt.

Die Entwicklung in der Türkei und deren Auftreten im Irak und in Syrien führen zu internen Spannungen im Atlantischen Bündnis und Auseinandersetzungen zwischen EU und türkischer Regierung.

Schon unter diesen Gegebenheiten muss es nachdenklich stimmen, dass bei aller Solidarität des Bündnisses zur „Reassurance“ und erneuerter Bereitschaft zur Verteidigungsfähigkeit ein wirksamer Verbund für umfassende Sicherheitspolitik von NATO–EU–Nordamerika nicht geschaffen worden ist und werden kann. Oft scheint ein Zusammenwirken durch Zaudern, Querelen und gegensätzliche Interessen zersetzt zu werden. Und die Frage wird dringlich, ob und wie bei dieser Lage zum Teil extreme sicherheitspolitische Herausforderungen gemeistert werden sollen.

Einer Einschätzung der Gipfelergebnisse von Juli 2016 und der weiteren bisherigen Arbeiten mit ihren Perspektiven für eine tatsächliche Verwirklichung seien einige Bemerkungen vorangestellt.

Zum Umfeld

Jede aktive oder auch abwartende Politik der NATO, der EU und der Mitgliedstaaten bewegt sich im Kreis von Geo-Politik und Geo-Ökonomie. Sie ist mitbestimmt von technologischen Dynamiken, insbesondere im Cyberraum. Gesellschaften und Kulturen mit unterschiedlichen innenpolitischen Herausforderungen aller 28 Mitgliedstaaten sind prägende Faktoren. Und neben der Staatenwelt gewinnen nicht-staatliche Akteure (als Verbündete oder Gegner) sowie das Geflecht internationaler Organisationen (VN und regionale wie OSZE oder AU und ökonomische wie WTO, IWF, WB etc) immer größere Bedeutung für das Handeln – sowohl der politischen Allianz mit einem besonderen militärischen Handlungsinstrument als auch der EU mit ihrem breiten Handlungsrahmen.

Bei diesen komplexen Gegebenheiten, die vielfältig miteinander verschlungen sind, ist es angebracht, mit einem Blick aus dem Weltraum auf unsere Erde zu beginnen. Offensichtlich ist, dass die Formulierung des Bürgers in Goethes Faust: „...Wenn hinten weit in der Türkei die Völker aufeinander schlagen..“ nicht mehr zählt. Vielmehr ist zu fragen, ob die euro-atlantische Allianz mit all ihren Nationen den Globus vor Augen und im Blick hat. Oder verändern sich doch die Blickrichtungen und Blickweisen je nach der Verortung auf dem Globus



erweiternd oder verengend, von Tallinn bis Lissabon, von Berlin bis Los Angeles, von Narvik bis Ankara, von Warschau bis Washington oder von Bukarest bis London.

Der häufig zusammenfassend benutzte Begriff der Globalisierung ist in seinen wichtigsten Elementen zu betrachten. Die politischen Möglichkeiten, die sich aus der Geographie mit Land, Luft, Meer und Weltraum für Staaten und Staatengruppen ergeben, werden gerade bei den Entwicklungen der letzten Jahre wieder erkennbar. Von der Arktis, über Osteuropa, den Mittleren Osten, das süd- und ostchinesische Meer bis nach Nordkorea ist offensichtlich, dass nicht nur politische und ökonomische Interessen der Staaten – beides oft untrennbar miteinander verknüpft – am Ort auf das Geschehen einwirken.

In latenten und offenen Krisen und vor allem Konflikten oder Kriegen werden die Verquickung von lokaler, nachbarlicher, regionaler, internationaler und globaler Perspektive erkennbar und wirksam. Wenn man heute euro- und transatlantische Zusammenarbeit in den Blick nimmt, muss klar sein, dass der pazifische Raum nicht nur von den USA hohe politische, ökonomische und militärische Aufmerksamkeit erfordert, sondern auch von europäischen Alliierten und der EU insgesamt. Denn sie können durch krisenhafte Entwicklungen oder gar Konflikte in diesem weit gespannten Gebiet zu Land und Wasser ökonomisch und politisch ebenso nachhaltig betroffen sein.

Geostrategie bleibt bedeutsam

Neben den Herausforderungen aufgrund weitreichender technologischer Entwicklungen, v.a. rasante Fortschritte der Informationstechnologie im und durch den Cyber-Raum, ist es nützlich, unter heutigen Bedingungen einige geostrategische Lehren britischer und amerikanischer geostrategischer Denker des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts erneut heranzuziehen.

Dazu zählt Alfred T. Mahans Auffassung (1890) von der „Unangreifbarkeit global agierender Seemächte“ (Kraus, FAZ, 25.07.2012) einerseits und die folgenreiche Lehre (kurz vor dem 1. Weltkrieg) von Halford Mackinder von der „Unterlegenheit der maritimen Weltmächte“ (Kraus, FAZ, 25.07.2012) andererseits. In dieser werden Europa, Asien und Afrika zu einem gigantischen Großkontinent zusammengefasst und die Seemächte einem „äußeren insularen Bereich“ zugeordnet. Kraus weist darauf hin, dass diese geopolitische Konzeption nicht nur dem angelsächsischen Misstrauen gegen die Sowjetunion der Zwischenkriegszeit zugrunde lag, sondern auch den Hintergrund bildete für den unerbittlichen Kampf Amerikas und Großbritanniens gegen die Achsenmächte Deutschland und Japan bis zum Ziel der bedingungslosen Kapitulation. Eine für die amerikanische, ja westliche Politik bis in die heutige Zeit bedeutsame Weiterentwicklung der Lehre Mackinders leistete der amerikanische Geopolitiker Nicholas Spyckman in den 1940er Jahren. Er betonte, dass weniger ein „Herzland“ in Nord- und Mittelasien den Kern bildet, sondern die Randgebiete des eurasischen Kontinents. Spyckmans Grundthese besteht darin, dass derjenige (oder diejenigen), der die Kontrolle über das „Randland“ (rimland) des gesamten eurasischen Kontinents mit seinen Menschenmassen und unerschöpflichen Rohstoffen erlangen kann, wenn nicht der „Herr der Erde“ ist, dann doch anderen Mächten, auch den Seemächten, seinen Willen aufzwingen kann. Dass es ein Ziel der Sowjetunion war, seine Macht bis an die Atlantik- und Mittelmeerküste und bis zum indischen Ozean – zumindest politisch, wenn nicht territorial auszudehnen, bezeugen viele Ereignisse und Dokumente.

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben auch deshalb nach dem 2. Weltkrieg in Europa und in Asien den lange gepflegten Isolationismus aufgegeben, um aktive Weltpolitik zu betreiben. Als Kontinent zwischen zwei Ozeanen war es und – man muss sagen – bleibt es auch unter einer Trump-Administration für die Weltmacht



USA aus geopolitischen wie geo-ökonomischen Gründen ein fast zwingendes Gebot an den Gegenküsten des Pazifiks und des Atlantik präsent zu sein und verlässliche Partner, wenn nicht sogar Verbündete an ihrer Seite zu haben.

Krieg findet statt

In einer Lage, in der Papst Franziskus feststellt: „Die Welt ist im Krieg, weil sie den Frieden verloren hat..“, ist es natürlich auch für die europäischen Mitgliedstaaten ebenso zwingend, die Weltmacht USA auf dem europäischen Kontinent an ihrer Seite zu wissen. Auch wenn europäische Bevölkerungen Krieg ablehnen, können sie der Tatsache nicht entkommen, dass Krieg gerade auch in Europa in der Ukraine und im Mittleren Osten stattfindet und für ihre Länder Konsequenzen hat. Dass der Krieg „in das Gebiet des gesellschaftlichen Lebens“ gehört“, zeigen jedem die täglichen Nachrichtensendungen.

Man kann der Einschätzung Clausewitz' folgen, *„dass jeder „Krieg ein Konflikt großer Interessen ist, der sich blutig löst und nur darin ist er von anderen verschieden“ (S.121).* Bei den Gegebenheiten in der Ukraine und in Syrien, wo Russland verdeckt und offen massiv militärisch eingreift und Vorteile erzielt, während im Westen ständig wiederholt wird, dass es „keine militärische Lösung gibt“, sind die folgenden Sätze aus Clausewitz' Werk „Vom Krieg“ aufschlussreich: *„Nun könnten menschenfreundliche Seelen sich leicht denken, es gebe ein künstliches Entwaffnen oder Niederwerfen des Gegners, ohne zuviel Wunden zu verursachen, und das sei die wahre Tendenz der Kriegskunst. Wie gut sich das auch ausnimmt, so muss man doch diesen Irrtum zerstören, denn in so gefährlichen Dingen, wie der Krieg eins ist, sind die Irrtümer, welche aus Gutmütigkeit entstehen, gerade die schlimmsten. Da der Gebrauch der physischen Gewalt in ihrem ganzen Umfange die Mitwirkung der Intelligenz auf keine Weise ausschließt, so muss der, welcher sich dieser Gewalt rücksichtslos, ohne Schonung des Blutes bedient, ein Übergewicht bekommen, wenn der Gegner es nicht tut. Dadurch gibt er dem anderen das Gesetz, und so steigern sich beide bis zum äußersten, ohne daß es andere Schranken gäbe als die der innewohnenden Gegengewichte. So muss man die Sache ansehen, und es ist ein unnützes, selbst verkehrtes Bestreben, aus Widerwillen gegen das rohe Element die Natur desselben außer acht zu lassen“ (Clausewitz, Vom Kriege, Ullstein Ausgabe, S. 28).*

Da westliche Staaten dieses „Steigern“ nicht mitmachen, bleiben die Vorteile für Russland, Assad und den Iran nicht nur erhalten, sondern können sich noch erhöhen – wie die Eroberung von Ost-Aleppo im Dezember unterstreicht!

Diese ausführlichen Hinweise und Einschätzungen halte ich für angemessen, bevor einige wesentliche Entwicklungsstränge erörtert werden, die sich aus den euro-atlantischen Treffen und Arbeiten seit dem Sommer 2016 ergeben. Zunächst wird erkennbar, dass der angesprochene wirksame Verbund umfassender, gemeinsamer Sicherheitspolitik und Gefahrenabwehr von Nordamerika–EU–NATO (noch) nicht besteht, wenn neben einer (erneuten) „Gemeinsamen Deklaration“ zur Zusammenarbeit von EU und NATO beim Nato Gipfel auch eine Deklaration zu transatlantischer Sicherheit verabschiedet worden ist.

Für die gemeinsame Arbeit von EU und NATO wurden mit der Gemeinsamen Deklaration neue Wege, eine Verstärkung der Anstrengungen und ein neuer Anspruchsrahmen (level of ambition) gefordert. Dabei bilden die Abwehr hybrider Bedrohungen, die bessere Koordinierung bei Cyber-Sicherheit und Verteidigung, und das gezielte Zusammenwirken in Operationen, wie zuletzt in der Ägäis, besondere Schwerpunkte. Beide Organisationen drücken auf das Tempo für die Implementierung und erwarteten bis letzten Dezember in beiden Organisationen konkrete Ergebnisse und Optionen. Das liest sich und bleibt ehrgeizig.



Beim informellen Treffen des Europäischen Rates zu 27 im September in Bratislava hat die künftige Gestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die künftige Gestaltung einer EU ohne Großbritannien einen wichtigen Platz eingenommen. Interessant ist dabei, dass innere und äußere Sicherheit (noch?) getrennt behandelt werden. Dass die innere Sicherheit, v.a. mit dem Kampf gegen den Terrorismus, im Brennpunkt lag, kann man an den vier konkreten Maßnahmen ablesen, die auch diejenigen zur weiteren Behandlung der Migration einschließen. Nach dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU bleibt die Möglichkeit, dass das Land als Nicht-EU NATO-Mitglied an EU Missionen teilnehmen wird.

Für die äußere Sicherheit und Verteidigung forderte man lediglich bis Dezember 2016 einen Implementierungsplan. Die NATO-EU Zusammenarbeit beschränkte sich auf den Satz, man müsse unverzüglich mit der Implementierung der „Joint Declaration“ vom 8. Juli beginnen. Diese „swiftness“ für zügiges Umsetzen unterstrichen die EU-Außenminister im Oktober. Aber immer mit dem formalen Hinweis „in voller Anerkennung der Entscheidungsautonomie beider Organisationen und auf der Grundlage des Prinzips der Inklusivität“.

Damit werden sich immer wieder Schwierigkeiten auftun, wenn es nicht nur um ein koordiniertes Nebeneinander, sondern ein eng verknüpftes Miteinander gehen soll. Denn hier wirkt sich allein schon die ungelöste Zypernfrage aufgrund der unterschiedlichen Positionen in der EU und der NATO als Hemmschuh, wenn nicht als Blockade aus. Zumindest die Stäbe beider Organisationen in Brüssel haben sich trotz Kenntnis dieser Situation nicht abhalten lassen, für die Dezember-Treffen der NATO Außenminister und des Europäischen Rates einen Vorschlag zur Umsetzung der „Joint Declaration“ zu erarbeiten.

In sieben Bereichen finden sich über 40 Maßnahmen oder Aufgaben, die zu einer engeren und sich wechselseitig verstärkenden Zusammenarbeit führen sollen. Dabei rangieren Schritte zur Abwehr hybrider Bedrohungen, für verstärkte Cyber-Sicherheit und Verteidigung sowie verbesserte und umfangreichere Fähigkeiten zur Verteidigung generell und das Zusammenwirken in Operationen, einschließlich der maritimen Sicherheit ganz vorn.

Aber auch mit Blick auf die Verteidigungsindustrie und -forschung sollen gemeinsame Schritte erfolgen. Dass die Kooperation in Einsätzen nicht ohne gemeinsame, zumindest aber parallele und koordinierte Übungstätigkeiten erfolgreich sein kann, machen die Einzelvorschläge ebenfalls klar. Außerdem wollen die Stäbe grundsätzlich und im einzelnen vor Ort die Zusammenarbeit fördern, um die Kapazitäten von Partnerstaaten für deren Sicherheit, einschließlich verbesserter Resilienz, zu erhöhen. Konkret werden benannt: der Westliche Balkan, die Östliche und Südliche Partnerschaft, einschließlich der Länder Georgien, Republik Moldau, Ukraine, Jordanien, Marokko und Tunesien. Dabei wird erkannt, dass dies nur erfolgreich sein kann, wenn regelmäßig formale und informelle Sitzungen von PSC und NAC stattfinden, wechselseitige Einladungen zu Ministertreffen erfolgen und gegenseitige Unterrichtungen in den einschlägigen Ausschüssen durchgeführt werden – auch zu laufenden Operationen.

Die Gremien der EU und der NATO haben diese Vorschläge gebilligt und wollen – so der Europäische Rat – schnelle konkrete Fortschritte und im März bereits dazu einen ersten Bericht. Es wird sich nun zeigen müssen, ob politische Verwerfungen u.a. wegen der ungelösten Zypernfrage, aber auch der aufgrund der aktuellen Entwicklungen in der Türkei weiter zu Stolpersteinen werden oder nicht. Insbesondere bei den laufenden und beginnenden Einsätzen im Mittelmeer (Ägäis und Libyen) können beide Organisationen mit ihren Mitgliedstaaten den Beweis für die Ernsthaftigkeit ihrer Vorschläge antreten. Und bei Maßnahmen und Planungen gegen hybride Gefahren und Schritten zur Stärkung der Resilienz der „Verbündeten“ und „Mitgliedstaaten“ muss neben Transparenz zwischen beiden v.a. Kompatibilität im Vordergrund stehen und nicht Wettbewerb, schon gar nicht Duplizierung. Der Beweis ist noch anzutreten.



Diese weit gefächerten Aufgabenpakete und die glaubwürdige Abschreckung verlangen, dass beide Organisationen mit ihren Mitgliedern zügig ein modernes Konzept der Gesamtverteidigung entwickeln, das eine umfassende Prävention und Gefahrenabwehr für alle Mitgliedstaaten der EU und Nationen der Nordatlantischen Allianz ermöglicht.

Über sechs Monate nach dem Warschauer Gipfel und dem Start einer neuen US-Administration des am 19.12.16 offiziell gewählten/bestätigten und am 20. Januar 2017 in sein Amt eingeführten Präsidenten Donald Trump gewinnt die Deklaration zu transatlantischer Sicherheit auf dem Gipfel in Warschau eine neue Aktualität. Schon im Juli folgte diese ‚Kurzform des Kommuniqués‘ offensichtlich aus der Einsicht, ja dem Erfordernis, sich der euro-atlantischen Geschlossenheit noch einmal zu versichern.

Damals las es sich auch wie ein Aufatmen, dass man nach zahlreichen Diskussionen mit sehr unterschiedlichen Positionen und Interessen eine solidarische Linie zu 28 gefunden hatte. Die schon länger vorhandene latente Sorge, dass Amerika sich den ebenso drängenden Herausforderungen im Pazifik und Asien stellen muss zulasten intensiver Ressourcen für Europa, spielte dabei ebenso ein Rolle, wie die gegen die USA gerichteten Einstellungen in größeren Teilen der europäischen Bevölkerung, besonders plastisch ausgedrückt beim Thema Freihandel (TTIP) und Geheimdienste (NSA).

Nach den Vorwürfen der Türkei nach dem gescheiterten Putsch am 15. Juli gegenüber den USA und den europäischen Staaten und deren Vorwürfen an die Türkei wegen unverhältnismäßiger Aktionen gegen eine Vielzahl von Berufsgruppen als Unterstützer oder Sympathisanten des Putsches als weiterer Höhepunkt solcher interner Spannungen folgt nun eine besondere Phase der Ungewissheit und Unsicherheit mit Blick auf die skeptische, zugleich fordernde Einschätzung der neuen US-Administration hinsichtlich der Bedeutung und des Nutzens der NATO. Und dies vor dem Hintergrund, dass die Innenpolitiken vieler Verbündeter in Europa eine deutlichere und dauerhafte Steigerung der Ausgaben für die äußere wie innere Sicherheit zum Ausgleich anderer amerikanischer Schwerpunkte nicht oder zumindest nicht rasch erwarten lassen.

Trotz der Hinweise der amerikanischen Verteidigungsminister Gates und Panetta schon 2011 und 2013 haben die europäischen Verbündeten den Artikel 5 des Washingtoner Vertrages meist als wertebasierte Geschlossenheit gegen jeden Angreifer bewertet. Dass dies in einem engen Zusammenhang mit Artikel 3 steht, der von jedem Mitglied individuelle Leistungen verlangt, um Angriffen zu widerstehen, war vielen weniger bewusst. Diesen Punkt hat schon der Wahlkämpfer Trump in einer sehr zugespitzten Form zum Ausdruck gebracht, wenn er formulierte, nur wer seinen eigenen Beitrag leiste, könne aus seiner Sicht auf Unterstützung zur Verteidigung rechnen. Diese Sichtweise, die er in einem Interview Anfang Januar 2017 noch einmal wiederholt hat, entspricht auch einer grundsätzlichen Erkenntnis im Zusammenwirken von Staaten, die Clausewitz so formuliert hat: *„Niemals wird man sehen, dass ein Staat, der in der Sache eines anderen auftritt, diese so ernsthaft nimmt wie seine eigene“ (S.680)*

Bei einer so vielfältig ambivalenten, ungewissen Ausgangslage mit zahlreichen Interessengegensätzen innerhalb und zwischen den Staaten der Allianz wie der EU werden beide in den kommenden Monaten und Jahren durch konsequente Verwirklichung der Verpflichtungen, die sie festgelegt haben, um ihr Zusammenwirken grundlegend zu verbessern und zu verstärken, beweisen müssen, ob damit ein entschlossener Weg der Gemeinsamkeit, zumindest des Zusammenwirkens und komplementärer Aktionen eingeschlagen worden ist oder vieles zu deklaratorischen Wiederholungen herabgestuft werden wird – wie schon bei anderen Absichtserklärungen.



Westliche Staaten und Russland

Diese zusätzlich ambivalente Lage entwickelt sich zu einer Zeit, in der das Ziel eines einigen, freien und im Frieden lebenden Europa („a Europe whole, free and at peace“) spätestens seit dem Krieg in und um die Ukraine in die Ferne gerückt ist. So bestand und besteht – neben den Krisen und inzwischen mehr als brutalen Kriegen im Mittleren Osten von Syrien und Irak bis zum Jemen und der dortigen und transnationalen Terrorgefahren – seit dem Winter 2014 die schwerwiegende Herausforderung eines sich anti-westlich positionierenden, revisionistischen Russlands. Russland war und ist bereit, Grenzen mit konventionellen und hybriden Mitteln zu verändern und ein Regime mit militärischen Mitteln am Leben zu halten.

So wurde Russland nicht nur ein Hauptthema des Warschauer Gipfels der NATO, sondern auch der unterschiedlichen Foren der EU. Die fehlenden Fortschritte in der Umsetzung der sog. Minsker Vereinbarung vom Februar 2015 haben die EU veranlasst, im Dezember 2016 die Sanktionen gegen Russland bis zum Juli 2017 zu verlängern. Dazu kommt die deutliche verbale Kritik an den massiven militärischen Maßnahmen Russlands zur Unterstützung Assads im Syrienkrieg – ohne dass man sich in der EU oder der NATO zu konkreten Maßnahmen äußern kann und will, geschweige denn einen Hebel findet, um die Situation zugunsten der syrischen Bevölkerung und der Interessen der europäischen Staaten und Amerikas zu verändern.

Eine Analyse der verschiedenen Aussagen der NATO Dokumente des Gipfels zeigt, dass die Positionen zur territorialen Integrität von Staaten wie der Ukraine, aber auch Georgien und Moldau, die Offenheit für die Aufnahme von europäischen Staaten, die die Aspiration haben und die Voraussetzungen erfüllen (ohne Einspruch Dritter), die Forderung, zu den Regeln der Charta von Paris zurückzukehren, diametral entgegengesetzt sind zu den Auffassungen und den Aktionen der russischen Regierung.

Russland wirft der NATO und der EU vor, sich in seiner Einflussphäre einzumischen und Russland zurückzudrängen und einzukreisen. Da es kaum Aussicht gibt, die russische Interpretation von Minsk II zulasten der Ukraine zu verändern, geben alle Hinweise auf den Dialog mit Russland in den Gipfeldokumenten wenig Anlass zu besonderen Erwartungen. Das unterstreicht die Festlegung, dass jede Partnerschaft mit Russland abhängig ist von „einem klaren, konstruktiven Wechsel der russischen Aktionen zur Beachtung des Völkerrechts und seiner internationalen Verpflichtungen“ und es, solange dies nicht geschieht, kein „business as usual“ geben kann.

Verbindet man dies mit den unterstützenden Maßnahmen von NATO und EU für die Ukraine und auch Georgien, die „selbst über ihre eigene Zukunft und außenpolitische Orientierung frei von äußerer Einflussnahme entscheiden“, werden die Hürden für eine Verständigung mit Russland noch offensichtlicher. Das bedeutet, dass der Dialog mit Russland in den entscheidenden Fragen auf das Vortragen sich gegenseitig ausschließender Positionen reduziert ist. Lediglich bei praktischen Fragen zur Vermeidung von Missverständnissen bei Übungen, unbeabsichtigter Eskalation und einer verbesserten Transparenz und Vorhersehbarkeit bei eigenen militärischen Übungen und Aktivitäten mag es das ein oder andere Ergebnis geben.

Hört man in die Stellungnahmen verschiedener Regierungen hinein, dann wird deutlich, dass mancher Repräsentant wohl bereit wäre, Zugeständnisse an Russland zu machen, die von den Grundsätzen zur territorialen Integrität und zur Entscheidungsfreiheit aller Staaten in außenpolitischen Angelegenheiten Abstriche erfordern würden. Russland wird versuchen, das auch in den kommenden Monaten zu nutzen, um eine Lockerung oder gar Aufhebung der Sanktionen in der EU voranzubringen – egal ob „Minsk II“ voll umgesetzt ist oder nicht. Ob Präsident Trump dies durch seine Haltung gegenüber Russland beschleunigen wird, kann spätestens bei einem angedachten Sondergipfel der Allianz erkennbar werden.



Außerdem werden in der Bevölkerung der westlichen Staaten vorhandene kritische Bewegungen – auf der rechten wie der linken Seite des politischen Spektrums – gegen die Migrations- und Flüchtlingspolitik, die Euro- und Finanzpolitik, die Terrorismusbekämpfung, aber auch die Sozial- und Arbeitspolitik in der EU von Russland mit verschiedenen (hybriden) Mitteln strategischer Kommunikation und ggf. auch mit direkten finanziellen Leistungen unterstützt, ja befeuert werden. Das wird dazu beitragen, eine kohärente Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik allgemein, aber v.a. in konkreten Krisen wie der Ukraine und im Mittleren Osten – wegen des Konsensprinzips in der EU und der NATO – zu schwächen oder sogar zu blockieren.

Kollektive Verteidigung mit moderner Abschreckung

Im Plan der EU zur Implementierung ihrer Globalen Strategie wird festgehalten, dass für Mitgliedstaaten, die der Allianz angehören, die Hauptverantwortung für kollektive Verteidigung bei der NATO liegt. Es wird auch darauf verwiesen, dass GSVP Missionen und Operationen außerhalb der EU erfolgen. Aber der Vertrag von Lissabon öffnet mit der „gegenseitigen Unterstützung“ (Artikel 42.7) und der Solidarität“ Artikel 222) auch die Tür in diesem Bereich zu handeln, sollte die Allianz nicht handeln wollen oder können, dies insbesondere bei Gefahren und Angriffen die ohne reguläre Streitkräfte erfolgen oder beginnen.

Im Folgenden wird die Politik der NATO für die Neugestaltung der kollektiven Verteidigung und glaubwürdigen Abschreckung in Europa betrachtet. Allerdings lohnt es sich, die vielfältigen nicht-militärischen Aufgabenfelder im Dokument der EU zu beachten, mit denen sie zum Schutz ihrer Bürger beitragen will. In vielen Bereichen überlappt dies mit den Anstrengungen, die auch die NATO für ihre erfolgreiche Abschreckung und Verteidigung aller Mitglieder verfolgt. Zwar hat die NATO in Warschau erneut unterstrichen, dass alle drei Kernaufgaben der Allianz – kollektive Verteidigung, Krisenmanagement, kooperative Sicherheit – ihre Bedeutung behalten. Aber einen wesentlichen Schwerpunkt bildete auch in Warschau die kollektive Verteidigung mit Rückversicherung und glaubwürdiger (moderner) Abschreckung durch weiter verbesserte Verteidigungsfähigkeit gegen komplexe, konventionelle wie hybride Kriege im Cyber Zeitalter. Dabei richtete sich der Blick der Teilnehmer sowohl nach Osten und Südosten als auch nach Süden.

Während die (mühsam) zum Konsens geführte andauernde Präsenz von multinationalen verstärkten Bataillonen (task force) in einem ständigen Rotationsrhythmus in den baltischen Staaten und Polen sowie zusätzliche Verstärkungen in Rumänien inzwischen so weit vorbereitet sind, dass die Bataillone unter kanadischer, britischer, deutscher und amerikanischer Führung seit Anfang Januar 2017 von Estland bis Polen in ihre Einsatzgebiete verlegen, ist die Verwirklichung des weiteren Aufwuchses allein in der konventionellen Verteidigungsfähigkeit noch offen.

Schon die politische Weisung von 2015 hatte im Konsens festgelegt, dass über die VJTF und die verstärkte NRF hinaus zwingend Folgekräfte („follow-on forces“) als dritte Verstärkungswelle aufgestellt und personell und materiell ausgestattet werden müssen. Dabei handelt es sich zumindest um drei voll einsatzbereite Korps der Landstreitkräfte mit jeweils zwei strukturell voll ausgestatteten Divisionen und entsprechenden Brigaden sowie einer Vielfalt von Verbänden der Luft- und Seestreitkräfte und starken Spezialkräften.

Die Regierungschefs haben diese Verpflichtung mit den Worten unterstrichen, „heavier and more high-end forces and capabilities, as well as forces at higher readiness“ zu entwickeln und bereitzustellen. Diese jetzt abzufordernden „Streitkräfteziele“, die die NATO Planer jetzt den Nationen antragen, verlangen jedenfalls einen viel stärkeren und rascheren Aufwuchs bei den Verteidigungsbudgets und den Ressourcen insgesamt, als



es „mit der Trendwende“ seit 2015 bisher zu erkennen ist. Das gilt auch, aber nicht nur für Deutschland. „Die Hauptstädte stöhnen“, ist nur eine Formulierung, die man aus dem NATO HQ hören kann.

Diese Steigerung der Ressourcen ist umso mehr notwendig, da die Nationen der NATO zu Recht auch erhebliche Anforderungen zur Vorbereitung für bzw. gegen hybride Operationen und zur Bewältigung der defensiven wie offensiven Herausforderungen im Cyber Raum festgelegt haben. Dies wird mit zwei speziellen Gipfeldokumenten, dem ‚Cyber Defence Pledge‘ und dem ‚Commitment to enhance resilience‘ nachhaltig unterstrichen. Beides verlangt erhebliche und kostenräftige Maßnahmen in der Implementierung.

Und wie bereits beschrieben, wird es in diesen Feldern auf eine stimmige Vereinbarung zwischen NATO und EU ankommen. Denn wie bei den Streitkräften („single set of forces“) können auch andere Fähigkeiten nur einmal und nicht doppelt von den Nationen bereit gehalten werden. Für konkrete Fortschritte in den vereinbarten sieben Grundanforderungen der Resilienz wird ab Ende 2016 ein Beratungsteam der NATO die Nationen unterstützen. Dabei geht es auch darum, die zivile Unterstützung für den Aufmarsch von NATO-Kräften quer durch Europa effektiv und mit kurzer Vorwarnung vorzubereiten.

Im Dezember haben Aussagen von Putin zur Modernisierung des nuklearen Potentials, insbesondere der Fähigkeit, Raketenabwehrschirme zu durchdringen und gleichzeitige Hinweise des damaligen Präsidenten elect Trump, dass die nuklearen Fähigkeiten modernisiert und erweitert werden müssen, sowie die Äußerungen des pakistanischen Ministerpräsidenten, mit denen er die Bereitschaft signalisierte, eine angeblich ausgesprochene Drohung Israels auch mit Nuklearwaffen zu beantworten, deutlich unterstrichen, dass die Einbeziehung der nuklearen Komponente und der Abwehr ballistischer Raketen eine wesentliche Herausforderung für das Kontinuum glaubwürdiger Abschreckung bleibt.

Die Festlegungen in den Paragraphen 52 und 53 des Gipfelkommuniqués der NATO erscheinen als eine gefestigte Grundlage für die weitere Ausgestaltung. Aber schon für die „breitest mögliche Teilhabe der Mitgliedstaaten (MS)“ werden sich noch zahlreiche kontroverse Erörterungen in den Gremien der Allianz ergeben. Dies auch deshalb, weil eine Reihe von MS im Rahmen der Unterstützung des NPT einen Schwerpunkt darin sehen, eine sicherere Welt für alle unter Bedingungen ohne Nuklearwaffen anzustreben.

Diese Dichotomie einer nuklearen Garantie durch die USA (sowie des Beitrags der nuklearen Komponenten von Frankreich und Großbritannien) und das politische Drängen auf nukleare Abrüstung bis zur „Null“ kann zu risikoreichen Beschränkungen nuklearer Teilhabe führen. Es bleibt dabei, dass die drei Nuklearmächte des Bündnisses mit ihren nationalen Entscheidungen, wie die britische Regierung Mitte Juli mit der Bestätigung einer neuen Generation nuklearer Unterseeboote, ausschlaggebend sind für das glaubwürdige Einfügen nuklearer Abschreckung.

Nach dem Amtsantritt von Donald Trump als Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika werden die Fragen der NATO Strategie und der geltenden Beschlüsse zur kollektiven Verteidigung und Abschreckung im allgemeinen und der Rolle der nuklearen Komponenten in dieser Strategie im besonderen vorrangig mit der neuen Administration behandelt werden müssen. Ungewissheiten könnten Verbündete verunsichern und frühere „Abkopplungsdiskussionen“ wieder beleben und dadurch Opponenten ermutigen oder zu Fehlschlüssen verleiten.



Krisenbewältigung und kooperative Sicherheit

Die EU und die NATO widmen in ihren grundsätzlichen und konzeptionellen Dokumenten dem Krisenmanagement und der Gestaltung von Beziehungen zu Partnerländern und -organisationen viel Raum.

Zwar schließen beide Einsätze, ja Operationen mit militärischen Mitteln zur Krisenbewältigung nicht aus, aber beide behandeln die Projektion von Stabilität, den Aufbau von Kapazitäten der jeweiligen Sicherheitskräfte sehr ausführlich. Militärische Interventionen im Sinne von „friedens erzwingenden Einsätzen“ oder „Krisenreaktionsoperationen“ (CRO) werden nicht einmal artikuliert. Für die NATO lässt sich diese Entwicklung zurück verfolgen zu ihren politischen Entscheidungen, den ISAF-Einsatz in Afghanistan Ende 2013 zu beenden und die eigene Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte auf Ausbildung, Beratung und Assistenz zu konzentrieren.

Auch der Beitrag der NATO zur Bewältigung der Ukraine-Russland Krise, ja des Krieges beschränkt sich auf die Forderung russischer Umkehr einerseits und eine partnerschaftliche Unterstützung der Ukraine andererseits, ohne ihr direkt in ihrem Kampf gegen die Separatisten beizustehen.

Insofern erscheint es konsequent, dass die Kernaufgabe Krisenmanagement des Strategischen Konzepts der NATO von 2010 in den Dokumenten des Warschauer Gipfels unter der Aufgabe einer „Projektion von Stabilität und Stärkung der Sicherheit außerhalb unseres Territoriums“ behandelt wird. Krisenbewältigung wird eingeordnet mit „Hilfe bei der Bewältigung von Herausforderungen – vor, während und nach einem Konflikt – wo die Sicherheit der Allianz betroffen ist“. Man kann nur hoffen, dass die Ertüchtigungsinitiative (Defence Capacity Building [DCB]) bei der Stabilisierung von Ländern in Krisen- und Konfliktlagen Erfolge erzielen kann.

Auch im Implementierungsplan der EUGS der EU wird die Ausrichtung der GSVP Aufgaben sehr ähnlich, teilweise identisch ausgeformt. Zwar werden „Brückenoperationen“ vor der Verlegung einer Peacekeeping Formation in Verantwortung der VN, dies auch in unsicherem, ja feindlichen Umfeld als Option festgehalten, und auch Einsätze zur „Projektion von Stabilität“ benannt, z.B. zur Schaffung eines „sicheren Umfelds“, um nach Krieg oder Destabilisierung sich wieder zu festigen. Aber das Hauptaugenmerk liegt bei unterstützenden Maßnahmen, ohne mit eigenen Streitkräften und auch Polizei exekutiv einzugreifen.

Mit ihrem „ertüchtigen statt eingreifen“ in ihrer Rede vor Kommandeuren der Bundeswehr im Oktober 2012 hat Bundeskanzlerin Angela Merkel diese veränderte Ausrichtung in beiden Organisationen befördert.

An den Einsätzen der EU in Somalia und in Mali wird diese Ausrichtung klar erkennbar. Für Deutschland hat diese Orientierung dazu geführt, sich zu entscheiden, im Rahmen der „Großen Koalition“ gegen ISIS/Daesch im Irak die Peschmerga Kurden direkt mit Waffen, Munition und umfangreicher Ausbildung vor Ort und in Deutschland zu unterstützen, damit diese selbst erfolgreicher gegen ISIS/Daesch kämpfen können.

Aus diesen Orientierungen in der EU wie der NATO ergibt sich ein fließender Übergang, ja eine Überlappung von Aufgaben im Krisenmanagement und derjenigen der „kooperativen Sicherheit“ der NATO bzw. des „Kapazitätsaufbaus der Partner“ der EU.

Für die NATO steht dabei die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Ländern des Mittelmeerdialogs, der Istanbul Kooperationsinitiative und des Golf-Kooperationsrates, also in kritischen Regionen im Vordergrund. Das kann dazu beitragen, krisenhafte Entwicklungen zu vermeiden, frühzeitig zu erkennen und militärische und andere Sicherheitsunterstützung einzuführen, ohne eigene Landstreitkräfte in den Kampf eingreifen zu lassen.

Ähnliche wichtige Partnerschaften pflegt die EU mit ihrer östlichen und südlichen Nachbarschaftspolitik. Die schon erwähnte „Förderung der Kooperation, auch vor Ort“, als siebter Aufgabenbereich des Implementie-



rungsplanes kann in zahlreichen Ländern (s.o.)¹ auf vielen Feldern ziviler und militärischer Unterstützung von Partnerstaaten zum Aufbau von Sicherheits- und Verteidigungskapazitäten einen qualitativen und quantitativen ‚Mehrwert‘ für diese Länder und zugleich für Stabilität und Sicherheit in und für Europa erreichen.

Mit den Entscheidungen sowohl bei der EU als auch der NATO seit dem Sommer 2016 setzt sich eine Entwicklung fort, die in der NATO seit dem Ende von ISAF in Afghanistan klar wurde und mit der dramatischen Veränderung nach der russischen Aggression in der Ukraine beim Gipfel in Wales 2014 eindeutig festgeschrieben wurde. Noch beim NATO Gipfel in Lissabon 2010 galt, dass wegen begrenzter Ressourcen die wahrscheinlichen Aufgaben (Krisenbewältigung außerhalb des Bündnisgebietes) die Streitkräfteplanung bestimmte und die größtmöglichen Aufgaben (‚most demanding‘, Bündnisverteidigung) der kollektiven Verteidigung in den Hintergrund traten.

Mit den Ergebnissen des Warschauer NATO Gipfels ist klar, dass dies umgedreht worden ist. Der „Rückzug“ in beiden Organisationen aus Krisenreaktionsoperationen zur ertüchtigenden Projektion von Stabilität, mag zu weit gehen. Aber wenn der in Warschau erklärte Fähigkeitsaufwuchs für eine erfolgreiche Bündnisverteidigung im modernen, hybriden Krieg mit starkem konventionellem Potenzial tatsächlich in allen Mitgliedstaaten erfolgt und dies mit den Fähigkeitsprofilen der EU in Einklang steht, dann werden – sollte die Notwendigkeit zu Krisenreaktionsoperationen hoher Intensität eintreten – die Verbündeten der NATO oder die Mitgliedstaaten der EU Entscheidungen nicht unterlassen müssen, weil sie nicht über geeignete Mittel verfügen.

Ausblick

Abschließende Bemerkungen müssen beginnen mit aktualisierten Hinweisen auf erkennbare geopolitische Bewegungen. Sie lassen sich beispielhaft daran ablesen lassen, dass (nach vier länglichen, erfolglosen Runden der VN unter Mitwirkung der USA zum Syrienkonflikt) eine Vereinbarung zu einem Waffenstillstand und einem politischen Prozess für Syrien von Russland und der Türkei unter Teilnahme des Iran in Zentralasien, in Astana, der Hauptstadt von Kasachstan, erörtert und in Moskau zwischen Russland und der Türkei als „Garantiemächte“ beschlossen worden ist. Diese Entscheidung wurde am 25. Januar 2017 nach Verhandlungen in Astana bestätigt.

Russland hat die USA, zugleich die EU und NATO aus diesem Geschehen auch durch seinen militärischen Einsatz erfolgreich herausgedrängt. Wenn die Auffassung der Obama Administration auch unter Präsident Trump fort-dauert, dass es sich in Syrien nicht um vitale Interessen der USA handelt und damit eine wesentliche Lücke in der amerikanischen Präsenz an den Gegenküsten des Atlantik hingenommen und Russland mit dem Iran über-lassen wird, werden europäische Staaten kaum in der Lage sein, diesem politisch und militärisch offensiven Vorgehen Russlands in einem entscheidenden Teil des „Randlandes“ (rimland) nach Spyckman wirkungsvoll entgegenzutreten.

Nimmt man dazu die längerfristigen geo-ökonomischen Perspektiven der Anstrengungen Chinas für den Aufbau einer landgestützten und einer maritimen neuen „Seidenstraße“, erscheinen die wichtigen Entscheidungen der vergangenen Monate von EU und NATO von einer strategisch und regional begrenzten Reichweite.

Die weitreichenden Formulierungen der globalen Strategie der EU sind für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die darin eingebettete Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik von hoher Allgemeinheit, und für die GSVP sind die ersten Schritte mit den Papieren für den Europäischen Rat im Dezember jetzt vorgegeben.

¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en



Die NATO sieht das Gipfelergebnis von Warschau als ein Zeichen transatlantischer Solidarität und Einigkeit, als Schulterchluss mit Partnern und Freunden, als Bestätigung ihrer Entschlusskraft und Anpassungsbereitschaft und -fähigkeit. Der deutsche Außenminister sprach von Augenmaß und hob als seinen Schwerpunkt Kooperation und Dialog hervor.

Die Hinweise auf die ausstehenden Herausforderungen und das erforderliche politische und materielle Durchhaltevermögen lassen bei den fortbestehenden Kontroversen innerhalb der EU, zwischen Europa und Amerika (gerade auch mit der neuen Administration) und den sehr unterschiedlichen Sichtweisen in den europäischen Mitgliedstaaten im Osten und Westen, im Norden und Süden erkennen, dass das Handeln zur Verwirklichung der Gipfelbeschlüsse noch manche Hindernisse, ja Rückschläge erwarten lässt – ganz unabhängig eines zusätzlichen Einwirkens anderer Mächte von außen.

Die NATO Staaten haben die Sicherheit, den Schutz und die Verteidigung aller Verbündeten nachhaltig bekräftigt [siehe Stoltenberg zu Syrien am 29.12.16]. Neben wirksamen Maßnahmen, um die Krisen im Osten und Süden zu meistern, zumindest aber einzuhegen, kommt es eben darauf an, in Konzentration auf gemeinsame Interessen – geo-politisch und geo-ökonomisch – mit einer längerfristigen Perspektive in effektiver und effizienter Art und Weise die politischen, militärischen und zivilen Instrumente zu entwickeln und abgestimmt und rasch in der EU und der NATO verfügbar zu halten.

Der Auf- und Ausbau der vielfältigen Fähigkeiten, gerade auch der „strategischen Kommunikation“, bilden das zwingend erforderliche Fundament für die gemeinsame Bereitschaft – und Entschlossenheit, um wirkungsvoll in der Bündnisverteidigung und der Krisenbewältigung zu handeln, wenn immer und wo immer es erforderlich wird.

Der beste Weg, dies zu erreichen, ist ein Verbund für umfassende Sicherheit und Gefahrenabwehr, gestützt durch enges ökonomische Zusammenwirken zwischen Nordamerika, der Europäischen Union und der Allianz als der einzigen Organisation, in der die transatlantischen Partner auf beiden Seiten des Atlantiks unter einem Dach und gleichberechtigt beraten, entscheiden und handeln. Kommt dieser Verbund aus individuellen Interessengegensätzen nicht zustande, werden alle – einzeln und gemeinsam – mit einer geo-politischen und geo-ökonomischen Wirklichkeit konfrontiert werden, wo andere die Richtung vorgeben – und sehr wahrscheinlich nicht zugunsten unserer „Westlichen Staatengemeinschaft“.

Anmerkungen: Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und erscheint im Jahrbuch 2016 der Clausewitz Gesellschaft e.V.