Analysen und Berichte

Rainer Meyer zum Felde

Erfolg und Desaster zugleich. Der NATO-Gipfel in Brüssel und seine Konsequenzen

<https://doi.org/10.1515/sirius-2018-4006>

Am 11. und 12. Juli 2018 fand in Brüssel das dritte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedsländer statt, das der Anpassung an die neue Weltlage gewidmet war. Es handelte sich um den ersten formellen NATO-Gipfel, an dem auch der neue US-amerikanische Präsident Donald Trump teilnahm. Die NATO muss sich vor allem mit der Politik Russlands auseinandersetzen, das seit dem Frühjahr 2014 territoriale Grenzen in Europa gewaltsam verändert und die seit Ende des Kalten Krieges bestehende internationale, auf westlich geprägten universalen Werten und Regeln basierende Ordnung nachhaltig verletzt hat.

Bei den vorangegangenen Gipfeln in Wales (2014) und Warschau (2016) hatte die Allianz grundlegende Veränderungen ihres Verteidigungsdispositivs beschlossen: In Wales war dies das Sofortprogramm zur Rückversicherung der exponierten östlichen Verbündeten, der *Readiness Action Plan*. Mit ihm wurde die Reaktionsfähigkeit der NATO durch beschleunigte Entscheidungsprozesse erhöht und die Stärke der *NATO Response Force* verdreifacht. Zugleich wurde an dem seit den 1990er-Jahren praktizierten „umfassenden Ansatz“ der Krisenprävention und Krisenbewältigung festgehalten, um Europa und seine Peripherie sowohl im Osten als auch im Süden zu schützen. Dazu gehören auch weiterhin zivil-militärische Einsätze zur Stabilisierung in Krisenregionen und zur Terrorismusbekämpfung. Zur Finanzierung dieser bis dahin nicht gekannten zeitgleichen Doppelanforderung einigte man sich auf ein von Deutschland (!) als Kompromiss vermitteltes Verteidigungsinvestitions-Versprechen (*Defence Investment Pledge, DIP*) mit drei Bestandteilen: Erstens, auf der „Inputseite“, eine Erhöhung der Verteidigungshaushalte in Richtung auf die Zielgröße von zwei Prozent der Wirtschaftsleistung (BIP) binnen eines Jahrzehnts; dabei Bindung an den Zweck, die den Nationen zugewiesenen und akzeptierten NATO-Fähigkeitenziele

zu erfüllen¹. Zweitens eine Erhöhung des Investitionsanteils auf mindestens zwanzig Prozent für moderne Bewaffnung und Ausrüstung. Drittens, auf der „Outputseite“, gewichtsgemäße Beiträge der Nationen zu NATO-geführten Missionen.

In Warschau vollzog die Allianz einen zweiten, weiterreichenden Schritt: Nunmehr wurde der Schwerpunkt auf Abschreckung und Bündnisverteidigung gelegt und eine diesbezügliche Stärkung des Bündnisverteidigungsdispositivs der Allianz in allen Bereichen vereinbart. Es ging darum, nach zwanzig Jahren realer Einsatzfähigkeit im unteren und mittleren Intensitäts-Spektrum (wie IFOR, SFOR, KFOR, ISAF) die verloren gegangenen Kräfte, Fähigkeiten und Fertigkeiten der meisten Streitkräfte der NATO-Nationen im hochintensiven Bereich der Bündnisverteidigung gegen einen nahezu gleichwertigen Gegner wiederherzustellen. Der Begriff der „Rekonstituierung von Bündnisverteidigung“ hätte es noch deutlicher als der Begriff „Stärkung“ getroffen, wäre allerdings wegen des impliziten Eingeständnisses, in dieser Kernfunktion nicht mehr über die nötige Substanz zu verfügen, politisch nicht akzeptabel gewesen.

Das Hauptaugenmerk des jüngsten Gipfels in Brüssel sollte auf den erreichten Umsetzungsfortschritten der in Wales und Warschau beschlossenen Konzepte und auf politischen Vorgaben für eine gegebenenfalls nötige Nachsteuerung liegen. Wie sehr es dabei vor allem auf Deutschland ankam, war im Vorlauf von hohen NATO-Vertretern öffentlich dargelegt worden.² Angesichts der insgesamt

¹ Diese mehrfach konditionierte Zweckbindung der Zwei-Prozent-Zielgröße ist in der öffentlichen Diskussion in Deutschland bislang immer noch nicht hinreichend wahrgenommen worden. So bewertet zum Beispiel Stefan Kornelius das Zwei-Prozent-Ziel in offensichtlicher Verkennung dieser Konditionierung als eigentlich unsinnig, tritt dann aber dennoch für die Umsetzung dieser eingegangenen Verpflichtung ein. Siehe Stefan Kornelius (2018): Das Zwei-Prozent-Ziel, *IP Internationale Politik* 4/2018, 52–59: „Die Fixierung auf das Zwei-Prozent-Ziel ist so überwältigend und politisch nützlich, dass sie nicht so schnell enden wird. Sie ist gleichzeitig dumm und irreführend, weil sich die Komplexität von Bündnisverteidigung nicht auf eine einstellige Ziffer reduzieren lässt.“ (54)

² So insbesondere vom Beigeordneten Generalsekretär für Verteidigungspolitik und Planung, dem deutschen Generalleutnant Heinrich

*Kontakt: Brigadegeneral a. D. Rainer Meyer zum Felde, Senior Fellow, Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel, Büro Berlin, E-mail: rmeyerzumfelde@ispk.uni-kiel.de

Abbildung: US Präsident Trump im Zentrum der Aufmerksamkeit der Medien. Bildnachweis: NATO

beachtlich guten Zwischenbilanz – vollzogene Trendumkehr und wieder steigende Verteidigungshaushalte; einsatzbereite *NATO Response Force (NRF)*; etablierte Vorpräsenz mit *Battlegroups (Enhanced Forward Presence, EFP)* in Nordosteuropa, umfangreiche Übungsaktivitäten; zufriedenstellende Kräfte- und Fähigkeitenentwicklung in einer reformierten NATO-Verteidigungsplanung – hätte dies ein harmonischer Gipfel werden können. Die Verbündeten hätten ihre Geschlossenheit und Entschlossenheit demonstrieren können: „*NATO delivers*“: Die Allianz ist revitalisiert und liefert, was sie verspricht. Stattdessen dominierte der problematischste Einzelaspekt das Erscheinungsbild. Dabei handelt es sich um die anhaltende Uneinigkeit über die transatlantische Lastenteilung, festgemacht an der Erreichung der vereinbarten Zwei-Prozent-Zielmarke und, in diesem Zusammenhang, um die kolportierte Drohung des US-amerikanischen Präsidenten, bei Nichterfüllung „sein eigenes Ding“ zu machen. So wurde erstmals in einem formellen Gipfeltreffen deutlich, dass der US-amerikanische Schirm für Europa nicht mehr unkonditioniert zu haben ist. Dies ist eine epochale Veränderung, denn seit 1949 galt die Gewissheit, dass die USA schon im eigenen Interesse als Führungsmacht der westlichen Welt ihre ganze Macht zum Schutz universeller Werte und einer darauf gerichteten, regelbasierten internationalen Ordnung einsetzen und ihre Schutzgarantie für NATO-Verbündete nicht an bestimmte Bedingungen knüpfen. An dieser Gewissheit hatten die europäischen Verbünde-

ten geglaubt festhalten zu können, obwohl im zurückliegenden Jahrzehnt bei jedem Gipfeltreffen und Treffen der Verteidigungsminister die Mahnungen der USA – auch von der Obama-Administration – immer drängender und fordernder geworden waren, das sich entwickelnde Ungleichgewicht bei der transatlantischen Lastenteilung durch stärkere europäische Leistungen auszugleichen. Angedeutet hatte sich der nun von Präsident Trump eingeschlagene harte Kurswechsel bereits beim ersten informellen Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedsländer mit ihm im Mai 2017. Auch war seither erkennbar geworden, dass er mit seiner grundsätzlichen Abneigung gegen multilaterale Formate und seiner Auffassung, die USA seien seit Jahrzehnten von trittbrettfahrenden Verbündeten wie Deutschland ausgenutzt worden, einer krachenden Auseinandersetzung nicht aus dem Weg gehen wird.

Nun stellen sich drei Fragen: War das ein Desaster oder ein weiterer erfolgreicher Meilenstein für die Allianz? Kann die Bundesregierung ihren Kurs beibehalten oder muss sie ihn ändern? Und ist das gut oder schlecht für die Bundeswehr?

Inhaltlich billigten die Staats- und Regierungschefs ein zuvor erarbeitetes Kommuniqué³, einschließlich Einvernehmen zur Fortsetzung des bisherigen Kurses beim strittigen Lastenteilungsthema und dem Verteidigungsinvestitionsversprechen von Wales. Anders als in Wales und Warschau waren die Textarbeiten im Nordatlantikrat der

Brauß, in dem Namensartikel „Auf Deutschland kommt es an – eine Vorschau auf den NATO-Gipfel in Brüssel“, *Die Bundeswehr*, Juni 2018, 26–27.

³ NATO Brussels Summit Declaration, Press Release (2018) 074, veröffentlicht am 11. Juli 2018 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm)

Botschafter als Verhandlungsergebnis der nationalen Delegationen so frühzeitig abgeschlossen worden, dass eine inhaltliche Befassung der Staats- und Regierungschefs mit Einzelaspekten während des Gipfels nicht zu erfolgen brauchte. Hierauf hatten dem Vernehmen nach vor allem US-Verteidigungsminister James Mattis, US-Außenminister Mike Pompeo und der Nationale Sicherheitsberater John Bolton gedrängt, um dieses außerordentlich substanzielle und maßgebliche NATO-Dokument vor einer Infragestellung durch Präsident Trump zu bewahren⁴.

Mit der *Brussels Declaration* werden alle bisherigen konzeptionellen Beschlüsse der Gipfel von Wales und Warschau bekräftigt und die Fortsetzung der zügigen weiteren Umsetzung angewiesen. Neu hinzugekommen ist die Selbstverpflichtung der Einsatzbereitschaftsinitiative, bis 2020 kollektiv als zusätzliche Verstärkungskräfte (also über die NRF- und EFP-Kräfte hinaus) weitere 30 Kampfbataillone, 30 Kampfflugzeugstaffeln und 30 Kriegsschiffe in eine Einsatzbereitschaft von 30 Tagen zu bringen. Dies ist eine weitere sehr signifikante Steigerung glaubwürdiger Abschreckung.

Gleiches gilt für die wieder reparierte und um 1.200 Dienstposten ergänzte NATO-Kommandostruktur sowie die beiden neuen Hauptquartiere. Diese sind das weitgehend von Deutschland gestellte *Joint Support and Enabling Command* für die logistische Drehscheibenrolle in Europa und zur Führung rückwärtiger Operationen sowie das weitgehend von den USA gestellte *Maritime Joint Force Command* in Norfolk zum Schutz des nordatlantischen Seeraums und der Verbindungen nach Europa.

Insofern hat Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen durchaus Recht mit ihrer Bewertung, der Gipfel sei in der Substanz sehr erfolgreich gewesen. Gleichwohl war er in seinem zentralen Tagesordnungspunkt, der transatlantischen Lastenteilung und dem anhaltenden Streit um die angemessene Höhe der europäischen Verteidigungsausgaben, zugleich auch ein Desaster. Wegen der von Deutschland angeführten Schlusslicht-Gruppe mit gegenwärtig weniger als 1,3 Prozent des BIP an Verteidigungsausgaben und der erklärten deutschen Absicht, bis 2024 lediglich 1,5 statt der vereinbarten zwei Prozent erreichen zu wollen, kam es am zweiten Sitzungstag zur erneuten Beratung dieses Themas in einer Krisensitzung. Diese bezeichnete Bundeskanzlerin Angela Merkel als „sehr ernst“. Wie ernst, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg in seinen öffentlichen Erklä-

rungen zunächst von „harten Aussprachen ohne Einvernehmen“ sprach – eine in der NATO seit vielen Jahren so nicht mehr vorgekommene Formulierung –, und dies mit historischen Tiefpunkten in der 70-jährigen Geschichte der Allianz verglich⁵. Seine Botschaft war, Trump sei nicht länger bereit, ein Zurückbleiben von Verbündeten hinter den vereinbarten zwei Prozent hinzunehmen, und drohe mit schwerwiegenden Konsequenzen, falls sich das jetzt nicht rasch ändere. Allerdings sei die Allianz damit nicht am Ende, sondern alle hätten sich schließlich darauf geeinigt, sich schneller das Zwei-Prozent-Ziel zuzubewegen. Dies beweise einmal mehr die gewährte Geschlossenheit und Entschlossenheit der Allianz.

In Berlin traten in diesem Zusammenhang führende Vertreter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Fachpolitiker öffentlich dafür ein, 1,5 Prozent als Zwischenziel schon 2021 zu erreichen und sich weiter auf zwei Prozent zuzubewegen. Zumindest im Unionsteil der Bundesregierung ist offenbar erkannt worden, dass die Regierungsposition, es für Deutschland bei einer Steigerung auf nur 1,5 Prozent zu belassen, Trump einen fatalen Vorwand dafür geliefert hat, es zum Eklat kommen zu lassen. Denn angeführt von Großbritannien und Frankreich sehen auch viele europäische Verbündete, die in der Mehrzahl das Zwei-Prozent-Ziel tatsächlich erfüllen wollen, in Trumps überzogener harscher Kritik an Deutschland einen berechtigten Punkt. Aus ihrer Sicht hat es seit 2014 mit dem „Münchener Konsens“ wiederholt seine gestiegene Bereitschaft zu größerer Verantwortung und gewichtsgemäßen Beiträgen erklärt. Das Versprechen von Wales mehrfach zu bekräftigen, dann aber um ein Viertel unter einer der zentralen Zielmarken bleiben zu wollen, wird von der Mehrheit der NATO-Mitgliedstaaten als enttäuschend minimalistisches Verhalten gegenüber den europäischen Verbündeten gesehen, von denen sich im Übrigen zwei Drittel an Deutschland als Rahmennation gebunden haben. Die Bundesregierung hat sich damit ohne Not schwer geschadet. Das seit 2014 positive bündnispolitische Leistungsbild – konzeptionell die Anpassung mitgestaltet, das Bündnis zusammengehalten und bei der Umsetzung, unter äußersten Anstrengungen der Bundeswehr, vorbildlich geliefert⁶ – ist nun in den Hintergrund

⁵ In der Think-Tank-Begleitkonferenz „NATO Engages“ zog Stoltenberg den Vergleich zu dem erzwungenen Rückzug Großbritanniens und Frankreichs in der Suez-Krise und dem „Rauswurf“ der NATO aus Frankreich.

⁶ U. a.: *Reassurance*-Maßnahmen mit *Air-Policing* und Marinepräsenz in der Ostsee seit 2014; Prototyp-*Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)* in 2015; VJTF 2019 mit Vor- und Nachlauf in 2018 und 2020; Rahmennation für *Enhanced Forward Presence-Battlegroup* in Litauen seit 2017; verstärkte Übungsbeteiligung.

⁴ Zu den lesenswerten Hintergründen dieses Vorgehens siehe: Helene Cooper/Julian E. Barnes: *Rush to Protect NATO Accord Against Trump*, *New York Times*, 10. August 2018.

gerückt. Jetzt geht es um fraglich gewordene zukünftige Beiträge. Hierzu hatte Deutschland bei der Verteilung der NATO-Fähigkeitenziele auf die Nationen im Frühjahr 2017 ein sehr ambitioniertes Fähigkeiten-Paket akzeptiert und damit zugleich ein beispielhaftes Zeichen für andere Verbündete gesetzt. Zur Lieferung dieses Pakets ist ab 2024 ein deutscher Verteidigungshaushalt in Höhe von circa 65 Milliarden Euro pro Jahr notwendig. Dies wurde im Frühjahr 2017 vom BMVg als ein Wert ziemlich dicht an der Zwei-Prozent-Zielgröße angesehen. Für die Verbündeten stand die Akzeptanz dieses Fähigkeitenpakets dafür, dass Deutschland es ernst meint und man sah der für den Spätsommer 2017 angekündigten Konzeption der Bundeswehr erwartungsvoll entgegen. Doch es kam anders – im Zuge des Wahlkampfs im Sommer 2017 zerbrach der Konsens der alten großen Koalition. Bei der mühsamen Regierungsbildung gelang es nicht, den Faden dort wiederaufzunehmen, wo er im Sommer 2017 fallen gelassen worden war.

Bei der Begleitkonferenz der atlantischen Denkfabriken⁷ zum Gipfel in Brüssel waren alle Wortnehmenden bemüht, die beim eigentlichen Gipfel durch Präsident Trump aufgewühlten Wogen zu glätten. Dennoch ging es auch in der Diskussion mit Bundesministerin von der Leyen vor allem um dieses Thema. Wie man in unhaltbarem Gelände ein Verzögerungsgefecht führt, verteidigte sie tapfer die Regierungs-Linie „1,5 Prozent in 2024“; schließlich komme es vor allem auf die eingebrachten deutschen Fähigkeiten zur NATO-Verteidigungsplanung und die Kräftebeiträge zu Einsätzen an. Allen Experten in der NATO ist jedoch klar, dass eben diese künftigen deutschen Fähigkeiten, die zur Wiederherstellung der Bündnisverteidigungsfähigkeit der Bundeswehr und für eine Rolle der Bundeswehr als konventionelles Rückgrat kollektiver europäischer Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit unabdingbar sind, mit den 1,5 Prozent nicht ausreichend zu finanzieren sind. Solange Finanzminister Olaf Scholz an der Wahlkampflinie der SPD von 2017 festhält und in seiner mittelfristigen Finanzplanung, wie im derzeitigen 52. Finanzplan, grundsätzlich eine Steigerung über 44 Milliarden Euro hinaus ablehnt, wird Deutschland nicht nur in der Kategorie „Cash“, sondern eben auch in der Kategorie „Capabilities“ die geplanten Fähigkeiten entgegen den bisherigen Ankündigungen nicht liefern können. Infolgedessen würde Deutschland künftig auch in der Kategorie „Contributions“ deutlich unter dem bleiben, was die Ver-

bündeten in NATO und EU als angemessen für Deutschlands Rolle als politischer und wirtschaftlicher Zentralmacht Europas ansehen.

So ist das mühsam aufgebaute Vertrauen in Deutschlands Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit jetzt ins Wanken geraten. Seine Gestaltungsmacht, die ihm durch sein konstruktives Verhalten seit 2014 zusammen mit Großbritannien und Frankreich in außergewöhnlich hohem Maße zugewachsen ist, wurde von der Bundesregierung – bei deutlich zurückgenommenem Führungsverhalten der USA in der Obama-Administration – konsequent zur Durchsetzung deutscher Kernanliegen genutzt. Nicht zuletzt sind hierbei die gegen Widerstände durchgesetzte fortdauernde Respektierung der NATO-Russland-Grundakte und die Einbettung gestärkter Abschreckungs- und Bündnisverteidigung in den breiteren Harmel-Ansatz mit dem Angebot von Dialog und Entspannungsbemühungen anzuführen. Von dieser Gestaltungsmacht würde in den kommenden Jahren wohl nicht mehr viel übrigbleiben, wenn sich der vielbeachtete „Münchener Konsens“ gesteigerter deutscher Verantwortungsbereitschaft bei der konkreten Implementierung und Unterfütterung mit Ressourcen als nicht ernst gemeint erwiese. Erfahrungsgemäß wird Deutschland dem Druck seiner Verbündeten letztlich doch nachgeben und mehr beitragen müssen, allerdings ohne dafür dann Kredit zu bekommen und dies weiterhin in einen starken deutschen Einfluss übersetzen zu können.

So schlimm das Gipfelergebnis für die Position der Bundesregierung ist und diese nun der Korrektur bedarf, für die Bundeswehr hat dies auch etwas Positives. Es bleibt die Hoffnung, dass die 2017 der NATO langfristig zugesagten Fähigkeiten, die ja zugleich auch für ein „Europa der Verteidigung“ genauso zwingend notwendig sind, mit nachgebesserten mittelfristigen Finanzplänen doch noch verwirklicht werden. Der nun entstandene Druck sowohl der USA als auch der wichtigsten europäischen Verbündeten auf vollständige Erfüllung des Verteidigungsinvestitionsversprechens ist zu groß, als dass die Verantwortlichen in Regierung und Parlament bei ihrer gegenwärtigen Linie bleiben könnten. Die Erfüllung des Zwei-Prozent-Ziels und die Lieferung des zugesagten Kräfte- und Fähigkeitenpakets zu verweigern und damit möglicherweise einen Ausstieg der USA aus ihrer – durch niemanden ersetzbaren – Schutzmachtrolle für Europa heraufzubeschwören, wird sich keine Bundesregierung von den europäischen Verbündeten vorhalten lassen wollen.

⁷ „NATO Engages“, ausgerichtet von der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC), dem German Marshall Fund (GMF), dem Atlantic Council (AC), Women in international Security (WIIS) und der NATO.