

Die NATO wird 75 und muss liefern

Worum es beim Gipfel in Washington geht



Karl-Heinz Kamp
Associate Fellow, Zentrum
für Ordnung und Governance
in Osteuropa, Russland und
Zentralasien

Am 11. Juli 2024 treffen sich die Staats- und Regierungschefs der NATO anlässlich des 75. Geburtstags der Allianz in Washington. Dort muss nicht nur ein neuer Generalsekretär gewählt werden. Das Jubiläum findet in einer explosiven Weltlage statt. Der Krieg in der Ukraine geht weiter, das Szenario einer zweiten Amtszeit Donald Trumps besorgt auch die Allianz. Um in dieser Zeit multipler Krisen die Fähigkeit der NATO zur Bündnisverteidigung zu stärken, sollten besonders sieben Themen vorangebracht werden. So könnte der Gipfel auch abseits seines Jubiläums historisch werden.

- Die NATO sollte der Ukraine zügig eine Beitrittsperspektive eröffnen, denn Gründe für weitere Zurückhaltung gibt es nicht.
- Mit Blick auf die Bedrohung durch Russland gilt es auf dem Gipfel erneut auf die Einhaltung des Zwei-Prozent-Ziels zu bestehen.
- Die Partnerschaftspolitik der NATO muss reformiert werden und zukünftig stärker interessen-, wertorientiert und bei Bedarf hierarchisch sein, sprich das Gewicht von Partnern berücksichtigen.
- Um die Rolle von Nuklearwaffen im Bündnis unter ein strategisches Dach zu vereinen, braucht es ein neues politisches Konsenspapier.
- Angesichts der US-Wahlen müssen die transatlantischen Beziehungen Trump-fest werden. Europa sollte seine militärische Leistungsfähigkeit erhöhen und sich stärker der Region Asien-Pazifik widmen.

Executive Summary

Am 11. Juli 2024 treffen sich die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten anlässlich des 75. Geburtstags des Bündnisses in Washington. Seit einigen Jahren ist es unruhliche Praxis geworden, jedes NATO-Spitzentreffen als Schicksalsstunde des Bündnisses und als historisches Ereignis emporzustilisieren. Dieser Gipfel ist aber in der Tat etwas Besonderes, nicht nur aufgrund des Datums. Zum einen muss ein neuer Nachfolger für Generalsekretär Jens Stoltenberg gefunden werden. Zum anderen sind es vor allem die Häufung und Größe der derzeitigen sicherheitspolitischen Krisen, die dem Treffen eine besondere Note verleihen. Darunter nicht nur Russlands Krieg gegen die Ukraine, sondern auch die im November anstehenden US-Wahlen und damit verbunden die Sorgen vor einer Rückkehr Donald Trumps.

Sieben Themen dürften die Agenda des Gipfels bestimmen:

1. Ein neuer Generalsekretär für die „Wertegemeinschaft“
2. Eine Beitrittsperspektive für die Ukraine
3. Die militärische Anpassung des Bündnisses
4. Die Reform der NATO-Partnerschaften
5. Die Rolle der NATO an der Südflanke
6. Die Ausgestaltung der nuklearen Abschreckung
7. Die Festigung der transatlantischen Beziehungen

Die NATO muss 2024 einen neuen Generalsekretär wählen. Bisher hat sich die Suche schwierig gestaltet, da für das höchste NATO-Amt nicht nur die Unterstützung der Bündnisvormacht USA erforderlich ist, sondern auch die Wünsche der kleineren NATO-Mitglieder sowie die regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden müssen. Persönlichkeiten oder Mitgliedsländer, die die unterschiedlichen Präferenzen der übrigen Staaten auf sich vereinen, sind jedoch derzeit nicht erkennbar. Neben der Wahl der Führungsspitze wird sich die NATO auch mit ihrem Selbstverständnis als demokratische Wertegemeinschaft befassen müssen. Dieses war nie lupenrein, gehörten doch in den 1970er Jahren mit Portugal und Griechenland Militärdiktaturen der NATO an. Heute stellt sich die Frage der gemeinsamen Werte erneut mit Blick auf die Türkei und Ungarn.

Das zentrale Gipfelthema dürfte die Frage einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine werden. Auf dem Gipfel 2023 in Vilnius konnte keine gemeinsame Position gefunden werden und auch heute ist die NATO noch weit von einer Einigkeit in der Ukraine-Frage entfernt. Allerdings sprechend drei Faktoren gegen eine weitere Zurückhaltung. **Erstens** zeugt der Kampf der Ukraine für Freiheit und Demokratie von Beitrittsreife, da sie Werte und Ziele der Allianz vertritt. **Zweitens** verfügt die Ukraine mittlerweile über kampferprobte Streitkräfte, um erheblich zur eigenen Landesverteidigung beitragen zu können. **Drittens** verliert Russland immer mehr Soldaten und modernes Kriegsgerät, das aufgrund der Sanktionen nicht ausreichend nachproduziert werden kann. In jedem Fall dürfte ein weiteres Aufschieben der Ukraine-Frage angesichts der Gefahr durch Russland und der symbolischen Bedeutung des Jubiläumsgipfels kaum möglich sein.

Bereits nach Russlands Annexion der Krim 2014 hatte die NATO grundlegende Veränderungen in ihrer militärischen Planung vorgenommen, denn Russland galt wieder als mögliche militärische Bedrohung. Diese Planungen werden 2024 auch deshalb ein Gipfelthema sein, da die militärische Anpassung erhebliche finanzielle Mittel erfordert. Viele NATO-Mitglieder haben jahrelang ihr Versprechen, zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben, gebrochen, auch Deutschland. Doch infolge der russischen Invasion der Ukraine und der eingeleiteten „Zeitenwende“-Politik hat die Bundesregierung die Weichen dafür gestellt, künftig das Zwei-Prozent-Ziel zu erfüllen. Für die Mitgliedstaaten, die nach wie vor keinen ausreichenden Verteidigungsbeitrag leisten, gilt es, diese Frage immer wieder auf höchster politischer Ebene anzusprechen und anzumahnen. Nur durch ein solches „blaming and shaming“ kann ein ausreichender politischer Druck aufgebaut werden.

Ein weiterer, zuletzt vernachlässigter Bereich der NATO ist die Partnerschaftspolitik. Diese wird künftig umso wichtiger werden, als hinter dem akuten Konflikt in der Ukraine schon die nächste Herausforderung lauert, nämlich der Umgang mit einem immer aggressiveren China. Will man Partnerschaften künftig sinnvoll nutzen, so ist eine grundlegende Reform erforderlich. Deutschland hatte schon Anfang 2023 erste Ideen zu einer Neugestaltung der Partnerschaften entwickelt, die von drei Überlegungen ausgingen: **Erstens** müssen NATO-Partnerschaften grundsätzlich interessenorientiert sein und unter dem Aspekt der Nützlichkeit für beide Seiten betrachtet werden.

Zweitens können Partnerschaften nicht frei von Hierarchien sein. Partner sind aufgrund ihrer geostrategischen Lage, ihres politischen Systems oder der Beiträge unterschiedlich relevant. **Drittens** sollte, da die Allianz ein wertegebundenes Bündnis ist, demokratischen Staaten eine besondere Bedeutung beigemessen werden. Wenn die Staats- und Regierungschefs in Washington eine Reform der Partnerschaften entlang dieser Grundlinien festlegen, kann dies die NATO insgesamt stärken.

Seit Jahren gibt es einen „Ost-Süd-Gegensatz“ im Bündnis. Während die Nord- und Osteuropäer auf die Bedrohung durch Russland als das primäre Handlungsfeld der Allianz hinweisen, befürchten Südanrainer wie Italien, Spanien, Griechenland, die Türkei oder Frankreich, dass zu viele Ressourcen auf die „Ostflanke“ verwendet werden und ihre Bedrohungswahrnehmungen im Süden nicht ausreichend gewürdigt werden. Um diese Spannung zu mildern, spricht die NATO seit langem von einem „360 Grad Ansatz“, mit dem sie den Sorgen aller Mitglieder gerecht werden will. Doch bei der Gefahr durch Russland handelt es sich um eine militärische Bedrohung, die vor allem mit militärischen Mitteln bekämpft werden kann, also durch Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit. Hier liegt die Kernkompetenz der Allianz. Bei den Bedrohungen aus dem Süden, etwa Terrorismus oder Migration, handelt es sich dagegen primär um Probleme, bei denen die NATO bestenfalls unterstützend tätig werden kann. Auch wenn diese Problematik beim Gipfel in Washington thematisiert werden wird, muss klar sein, dass sie kaum für alle zufriedenstellend zu lösen sein wird.

Angesichts der Gefahren durch Russland hat das Bündnis seine nuklearen Fähigkeiten zwar gestärkt, den Bereich der Strategie aber bislang ausgelassen. Das letzte nukleare Strategiedokument, in dem sich die NATO auf eine gemeinsame Abschreckungslogik geeinigt hatte, ist der sogenannte „Deterrence and Defence Posture Review“ (DDPR) von 2012, der in Chicago beschlossen wurde. Allerdings war die internationale Sicherheitslage zu dieser Zeit eine grundlegend andere. Russland galt noch als Partner der NATO, China wurde als grundsätzlich wohlwollend wahrgenommen und im Mittleren Osten herrschte noch die Illusion des Arabischen Frühlings. Dies zeigt: Die NATO benötigt dringend ein neues politisches Konsenspapier, um die unterschiedlichen Vorstellungen zur Abschreckung und zur Rolle von Nuklearwaffen im Bündnis unter ein strategisches Dach zu vereinen. Der kommende Washingtoner Gipfel würde den richtigen Rahmen bieten, diese Strategieformulierung anzustoßen.

Zur Zeit des Gipfels wird das politische Washington vom US-Präsidentenwahlkampf und von einer möglichen zweiten Amtszeit Donald Trumps beherrscht sein. Dieses Szenario löst auch im Bündnis Existenzängste aus, weshalb es beim Gipfel unter anderem darum gehen muss, die transatlantischen Beziehungen „Trump-fest“ (Trump-proof) zu gestalten. Aber auch jenseits einer Trump-Präsidentschaft müssen die NATO-Mitgliedstaaten transatlantische Streitpunkte entschärfen und zumindest in zwei Themenkomplexen Einigkeit erzielen:

Erstens muss Europa erkennen, dass es über die höheren Verteidigungshaushalte seine militärische Leistungsfähigkeit deutlich steigern muss. **Zweitens** muss Europa den Gefahren im asiatisch-pazifischen Raum mehr Aufmerksamkeit widmen und sich dabei auf zwei Bereiche konzentrieren. Zum einen sollte Europa dazu beitragen, dass die NATO-Partnerschaften mit den sogenannten Asia-Pacific-Four (AP-4), sprich Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea weiter ausgebaut werden. Zum anderen können die Europäer verstärkt militärische Aufgaben in ihrer Nachbarschaft übernehmen, um dadurch die US-Streitkräfte zu entlasten, damit diese sich stärker dem asiatisch-pazifischen Raum widmen können.

Wollen die Staats- und Regierungschefs beim NATO-Gipfel in Washington dem Ernst der Lage gerecht werden, müssen sie weitreichende Entscheidungen in den genannten Feldern treffen. Nur eine Priorisierung der Themen führt zu einer konzisen Gipfelerklärung. Gelingt dies, so kann der Washingtoner Gipfel so „historisch“ werden, wie er schon im Vorfeld dargestellt wird.

Inhalt

Executive Summary	2
1. Ein neuer Generalsekretär für die „Wertegemeinschaft“	5
2. Eine Beitrittsperspektive für die Ukraine	6
3. Die militärische Anpassung des Bündnisses	9
4. Die Reform der NATO-Partnerschaften	10
5. Die Rolle der NATO an der Südflanke	12
6. Die Ausgestaltung der nuklearen Abschreckung	12
7. Die Festigung der transatlantischen Beziehungen	13
Fazit und Empfehlungen	15

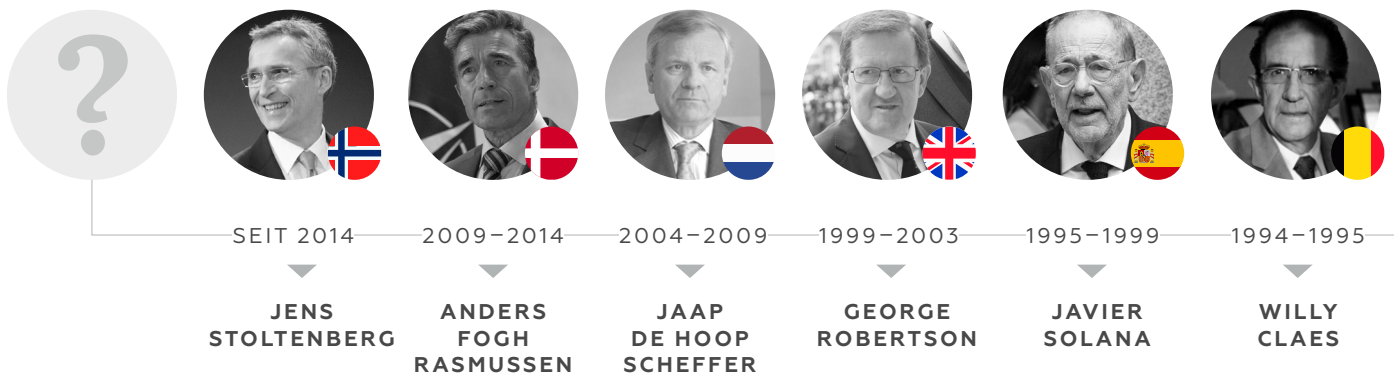
1. EIN NEUER GENERALSEKRETÄR FÜR DIE „WERTEGEMEINSCHAFT“

Bereits auf dem vergangenen NATO-Gipfel 2023 in Vilnius wäre die Wahl eines neuen NATO-Generalsekretärs erforderlich gewesen. Die Amtszeit von Jens Stoltenberg endete am 30. September 2023 und es wurde seit Beginn des Jahres nach einem Nachfolger oder Nachfolgerin gesucht. Dies gestaltete sich überaus schwierig, da für das höchste NATO-Amt nicht nur die Unterstützung der Bündnisvormacht USA erforderlich ist, sondern auch die Wünsche der kleineren NATO-Mitglieder oder die regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden müssen. Nur ein allseits akzeptierter Kandidat kann seiner wichtigen Rolle als Brückenbauer zwischen den unterschiedlichen Positionen im Bündnis gerecht werden. An diesen Anforderungen und wechselseitigen Blockadehaltungen scheiterte die Wahl 2023 schließlich, sodass Jens Stoltenberg überredet werden musste, ein weiteres Jahr im Amt zu bleiben. Eine nochmalige Verlängerung soll es nicht geben.

Auch 2024 dürften sich die Diskussionen als überaus kontrovers erweisen. Der Generalsekretär ist traditionell ein Europäer, da die Position des NATO-Oberbefehlshabers (SACEUR – Supreme Allied Commander Europe) stets von den USA besetzt wird. Auch sollte der Kandidat ein ehemaliger Regierungschef oder zumindest Außen- oder Verteidigungsminister gewesen

sein, um mit entsprechendem politischem Gewicht agieren zu können. Ein Kandidat beziehungsweise ein Mitgliedsland, das alle unterschiedlichen Präferenzen der übrigen Mitglieder auf sich vereint, ist derzeit nicht erkennbar. Großbritannien wäre nach bislang drei britischen Generalsekretären nicht am Zug und würde aufgrund des Australisch-Britisch-Amerikanischen Pakts AUKUS (der von Frankreich heftig kritisiert wurde) und seiner scharfen Haltung gegenüber China kaum allgemeine Unterstützung finden. Frankreich hat nie einen Generalsekretär gestellt und kommt aufgrund der traditionellen NATO-Skepsis auch kaum in Frage. Ein türkischer oder ungarischer Kandidat ist aufgrund der autokratischen Regierungen in diesen Ländern keinesfalls vorstellbar. Ein Vertreter aus Nordeuropa wiederum hat ebenfalls nur geringe Chancen, haben doch Dänemark und Norwegen für insgesamt 15 Jahre die Generalsekretäre gestellt. Ein Kandidat aus Kanada könnte politisch sowohl für die USA als auch für Europa akzeptabel sein. Allerdings stoßen, neben der so entstehenden nordamerikanischen „Unwucht“ im Bündnis, die geringen Verteidigungsausgaben Kanadas auf breite Kritik. Deutschland kann keinen geeigneten Kandidaten mit internationaler Erfahrung und Einfluss vorweisen und ist darüber hinaus bereits in der EU äußerst prominent vertreten. Auch Italien, das zuletzt 1964 den Generalsekretär stellte, kann momentan keine überzeugende Persönlichkeit präsentieren. Die erstmalige Wahl eines ost- oder südosteuropäischen

1 – NATO-Generalsekretäre



Kandidaten würde ein starkes politisches Signal senden, könnte aber von den südlichen NATO-Mitgliedern als eine zu starke Betonung der Ostflanke der NATO verstanden werden.

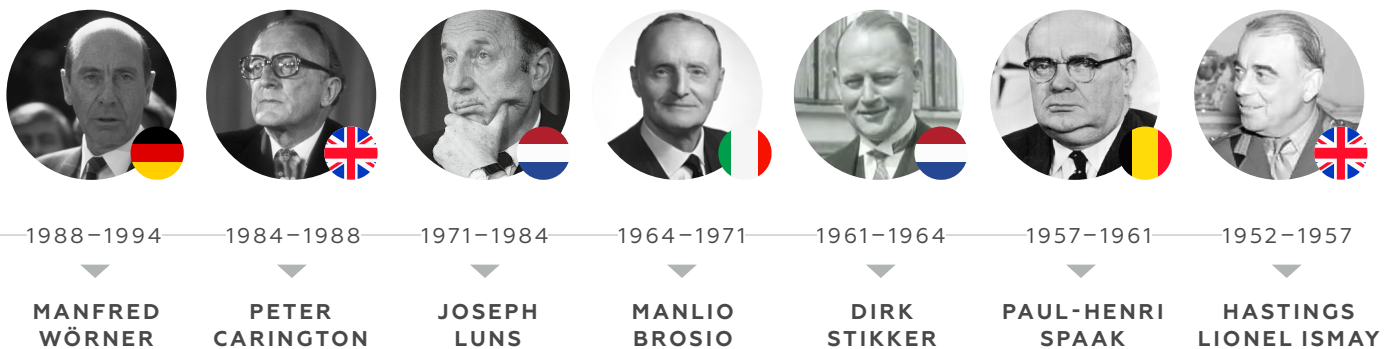
Etwas überraschend hat Ende 2023 der ehemalige niederländische Ministerpräsident Mark Rutte sein Interesse an der Position bekundet und auch schon in Washington antichambriert. Deutschland würde seine Kandidatur wohl unterstützen – ob er aber allgemeine Zustimmung findet ist angesichts der Tatsache, dass die Amtszeit des letzten Niederländers als Generalsekretär (Jaap de Hoop Scheffer) noch nicht so lange zurückliegt, nicht gesichert.

Neben der Wahl der Führungsspitze wird sich die NATO auch mit ihrem Selbstverständnis als demokratische Wertegemeinschaft befassen müssen. Dieses war nie lupenrein, gehörten doch in den 1970er Jahren mit Portugal und Griechenland Militärdiktaturen der NATO an. Heute stellt sich die Frage der gemeinsamen Werte erneut mit Blick auf die Türkei und Ungarn. Eine autokratische Führung in Ankara, die den Terrorismus der Hamas bejubelt ist ebenso beschämend für die NATO wie eine Regierung in Budapest, die sich als Sprachrohr Moskaus versteht. Während die Türkei von ihrer geostrategischen Lage am Bosphorus profitiert und eine Sanktionierung ihres Handels schwierig macht, ist das strategische Gewicht Ungarns im Bündnis deutlich geringer. Zwar sieht der Washingtoner Vertrag keine Suspendierung einer NATO-Mitgliedschaft vor, das bedeutet allerdings

nicht, dass es keinerlei Handhabe gegenüber Mitgliedern gibt, die den Werten der NATO derart deutlich entgegenstehen. Neben politischem Druck durch eine noch deutlichere Betonung des NATO-Wertekanons im Gipfel-Kommuniqué kommt hier den USA eine besondere Rolle zu. Sie haben die Möglichkeit, etwa über die Blockade von Waffenlieferungen, die Haltung der Türkei und Ungarns, wenn schon nicht zu ändern, so doch mit hohen Kosten zu versehen.

2. EINE BEITRITTS-PERSPEKTIVE FÜR DIE UKRAINE

Das zentrale Gipfelthema dürfte die Frage einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine werden. Seit zwei Jahren widersteht das Land nun mit westlicher Hilfe den Angriffen Russlands und verteidigt damit auch die Sicherheitsinteressen der Atlantischen Allianz. Es liegt somit nahe, der Ukraine möglichst bald eine Beitrittsperspektive zur NATO zu eröffnen. Die Europäische Union hat eine solche Perspektive bereits aufgezeigt, obgleich die Ukraine mit Blick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit noch einen langen Weg zu gehen hat. Auf dem vergangenen Gipfel in Vilnius ist ein solcher Schritt vermieden worden, da keine gemeinsame Position gefunden werden konnte. Man nahm die Ukraine lediglich aus dem „Membership Action Plan“ aus – eine Vorstufe zu Mitgliedschaft –, sodass im Bedarfsfall das Beitrittsverfahren, ähnlich wie bei Schweden und Finnland, verkürzt werden könnte. Auch wurde lapidar festgestellt, dass man die Ukraine zum Beitritt einladen



könne, wenn die Bedingungen für einen Beitritt erfüllt seien.¹ Das entsprach zum einen dem fehlenden Konsens im Bündnis und der zu erwartenden Blockadepolitik einzelner Staaten, wie sie etwa von Ungarn und der Türkei gegenüber dem NATO-Beitritt Schwedens praktiziert wurde. Zum anderen wurde damit unterstrichen, dass die NATO keinen Staat aufnehmen könne, der sich in einem offenen Krieg befindet, da sonst das Bündnis unmittelbar Kriegspartei werden würde.

Auch heute ist die NATO noch weit von einer Einigkeit in der Frage des Ukraine-Beitritts entfernt. Während sich die osteuropäischen Mitglieder, mit Ausnahme Ungarns, für eine rasche Beitritts-Einladung an Kiew aussprechen, sind gerade die USA und Deutschland nach wie vor skeptisch. Neben dem Problem, dass die Kriegshandlungen immer noch andauern, sind es vor allem die militärischen Implikationen und damit die Kosten, die den Verantwortlichen in Washington Sorgen bereiten. Sie fürchten, dass diese vor allem von den USA getragen werden müssten. Eine ukrainische NATO-Mitgliedschaft würde bedeuten, dass die Allianz in der Lage sein muss, die Sicherheit der Ukraine – immerhin nach Russland der zweitgrößte Flächenstaat in Europa – an deren Ostgrenze zu gewähren. Angesichts der Tatsache, dass die NATO derzeit Mühe hätte, ihre eigenen Grenzen gegen einen Angriff zu verteidigen, wäre das ein überaus ambitioniertes Ziel, welches weitere militärische Verstärkungsmaßnahmen erfordern würde. Das Problem der Verteidigung der Ukraine war – neben dem Wunsch, Russland nicht zu verärgern und der damals fehlenden Beitrittsreife – auch einer der Gründe, aus denen sich Deutschland 2008 auf dem NATO-Gipfel von Bukarest explizit gegen eine Aufnahme der Ukraine aussprach. Allerdings sprechend zunehmend drei Faktoren gegen eine weitere Zurückhaltung gegenüber einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine.

Erstens dürfte die Beitrittsreife, in dem Fall die Fähigkeit, die Werte und Ziele der Allianz zu vertreten, nach dem verlustreichen Kampf der Ukraine für die eigene Freiheit sowie für Demokratie und Selbstbestimmung weitgehend gegeben sein.

Zweitens verfügt die Ukraine mittlerweile über starke und kampferprobte Streitkräfte, um erheblich zur eigenen Landesverteidigung beitragen zu können.

Drittens verliert Russland immer mehr Soldaten und modernes Kriegsgerät, das aufgrund der Sanktionen nicht ausreichend nachproduziert werden kann. Zwar kann Moskau aufgrund seiner riesigen Mengen an veralteten Waffen und den Importen über Iran, Nordkorea oder die Türkei die Kämpfe in der Ostukraine noch lange aufrechterhalten. Ein solcher Stellungskrieg zwingt Russland aber, erschreckend hohe eigenen Opferzahlen billigend in Kauf zu nehmen. Im Dezember 2023 schätzte der amerikanische Geheimdienst, dass Russland mit etwa 315.000 Opfern (Tote und Verwundete) nahezu 90 Prozent seiner anfänglich 360.000 Mann starken Invasionsarmee in der Ukraine verloren habe. Der militärische Modernisierungsgrad russischer Streitkräfte sei um 18 Jahre zurückgeworfen worden.² Das könnte darauf hindeuten, dass die europäischen NATO-Streitkräfte – einschließlich der Ukraine – sich künftig allein oder mit nur begrenzter US-Hilfe gegen ein derart geschwächtes Russland zu verteidigen.

In jedem Fall dürfte ein weiteres Aufschieben der Beitrittsfrage und ein Formelkompromiss wie 2023 in Vilnius angesichts der Gefahr durch Russland und der symbolischen Bedeutung des Jubiläumsgipfels kaum möglich sein.

Dabei ist für die Ukraine nicht nur der Aspekt der formalen NATO-Mitgliedschaft bedeutsam, sondern auch die Frage glaubwürdiger Sicherheitszusagen (der Begriff „Sicherheitsgarantien“ ist irreführend)³, sofern es nicht zu einer Beitrittseinladung kommt. Diese sind auch die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Wiederaufbau der Ukraine und damit für ihre nachlassende Abhängigkeit von westlicher Hilfe von entscheidender Bedeutung. Internationale Firmen werden nur dann in der Ukraine investieren, wenn sie ihre Investitionen als langfristig gesichert betrachten. Damit ergeben sich für den Washingtoner Gipfel grundsätzlich zwei Optionen, die in unterschiedlichen Ausprägungen gewählt werden können.

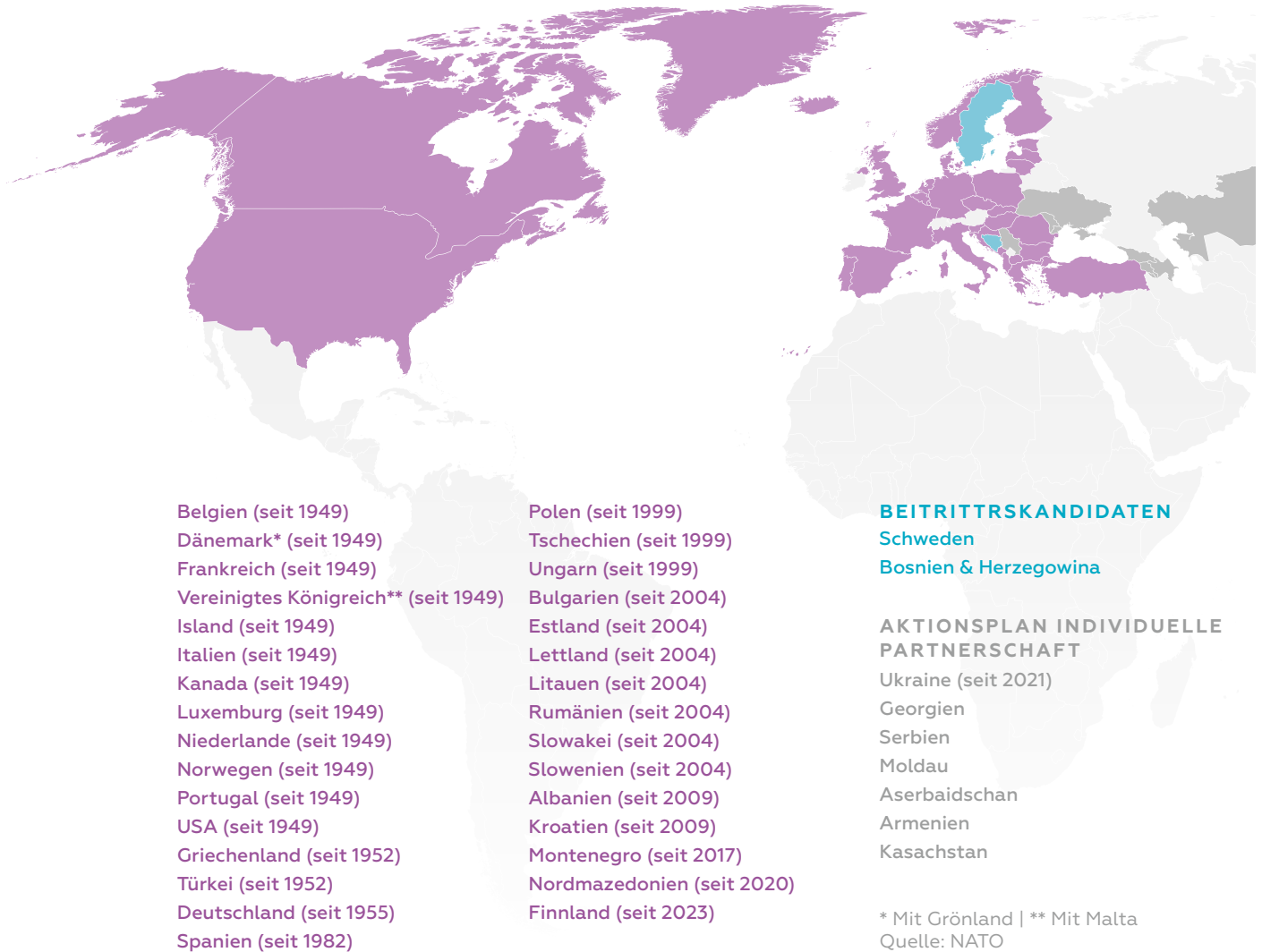
Zum einen könnte die NATO der Ukraine die Mitgliedschaft zusagen, sobald ein Waffenstillstand mit Russland erreicht wäre. Die Mitgliedschaft würde sich zunächst auf die Gebiete erstrecken, die von der Ukraine kontrolliert würden – also vermutlich nicht auf Teile

1 NATO "...will be in a position to extend an invitation to Ukraine to join the Alliance when Allies agree and conditions are met." Vilnius Summit Communiqué, 19. 7. 2023, Para. 11, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm (abgerufen am 29.01.2024)

2 U.S. Intelligence Assesses Ukraine War Has Cost Russia 315,000 Casualties, U.S. News, 12. Dezember 2023, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2023-12-12/u-s-intelligence-assesses-ukraine-war-has-cost-russia-315-000-casualties-source> (abgerufen am 29.01.2024)

3 Auch die allgemein als höchste Form der Sicherheit angesehene NATO-Mitgliedschaft ist keine wirkliche „Garantie“, da der Artikel 5 des Washingtoner Vertrages keinen NATO-Staat zur militärischen Verteidigung eines angegriffenen Mitglieds verpflichtet. Es besteht lediglich die Verpflichtung, die Maßnahmen zu ergreifen, die man „für erforderlich erachtet“. Das kann Waffengewalt beinhalten, muss es aber nicht.

2 – Die 31 NATO-Mitgliedstaaten (Stand: 06.02.2024)



der Ostukraine und der Krim. Ein historisches Beispiel für eine solch partielle NATO-Mitgliedschaft war Deutschland während des Kalten Krieges, als nur die Bundesrepublik dem Bündnis angehörte. Zwar würde diese Option Russland eine Art Mitspracherecht zubilligen, weil es mit der Fortführung der Kämpfe den Beitrittsprozess hinauszögern könnte. Allerdings sind die Ressourcen Russlands für eine Fortsetzung des Krieges nicht unbegrenzt und eine solche Entscheidung würde ein deutliches Signal an die Machthaber in Moskau senden, dass sie mit ihren Ambitionen, die Ukraine zu unterwerfen, endgültig gescheitert sind.

Russland kann damit den ukrainischen NATO-Beitritt zwar verzögern, aber nicht mehr verhindern.

Zum anderen könnte sich die NATO, falls man sich in Washington nicht zu einer Beitrittszusage durchringt, auf Sicherheitszusagen verständigen, die von der Ukraine als glaubwürdig angesehen werden und gegenüber Russland abschreckend wirken. Diese müssten deutlich über das „Budapester Memorandum“ von 1994 hinausgehen, in dem der Ukraine territoriale Integrität im Austausch für die auf ihrem Boden stationierten sowjetischen Atomwaffen zugesichert wurde.⁴

⁴ Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Budapest, 5. 12. 1994, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf> (abgerufen am 29.01.2024)

Dieses Abkommen ist von Russland 2014 und 2022 folgenlos gebrochen worden, obwohl es auch von den USA und Großbritannien unterzeichnet wurde.

Solch glaubwürdige Sicherheitszusagen für die Ukraine könnten von der NATO insgesamt oder von einzelnen NATO-Mitgliedern gegeben werden. Die NATO als Institution könnte sich in der Gipfelerklärung von Washington auf eine starke Formulierung verständigen, um das Engagement für die Sicherheit der Ukraine zu unterstreichen. Stellte das Abschlussdokument von Vilnius lediglich fest, dass die Sicherheit der Ukraine „of great importance to Allies and the Alliance“⁵ sei, könnte man in Washington die Formulierung „vital to the security of the Alliance“ wählen. Damit würde die Ukraine in die Nähe eines NATO-Mitglieds gerückt.

Darüber hinaus könnten wichtige NATO-Mitglieder Sicherheitszusagen bilateral gegenüber der Ukraine beschließen. So hatte Großbritannien gegenüber Finnland und Schweden bereits vor deren NATO-Beitritt schriftliche Zusagen gegeben, die in ihrem Wortlaut an den Artikel 5 des Washingtoner Vertrages heranreichten.⁶ Als Modell können auch die vertraglichen Verpflichtungen dienen, welche die USA bilateral mit den Verbündeten im asiatisch-pazifischen Raum eingegangen sind und die als starke Sicherheitszusagen verstanden werden.⁷

Fest steht, dass bilaterale Zusagen die Zeit bis zur NATO-Vollmitgliedschaft der Ukraine zwar überbrücken, ein gemeinsames „Commitment“ der NATO aber nicht ersetzen können. Auch hierfür gibt es historische Beispiele. So hatten die USA, Frankreich und Großbritannien ab 1951 gemeinsame Pläne für die Verteidigung West-Berlins beziehungsweise für den sicheren Zugang zur Stadt entwickelt. Dennoch bestanden diese drei großen NATO-Mitglieder und Nuklearstaaten 1961 darauf, dass die NATO als Ganzes den freien Zugang nach Berlin gewährleisten sollte. Folglich entwickelte der NATO-Oberbefehlshaber ab 1961 unter dem Stichwort BERCON (Berlin Contingency) entsprechende Pläne, da man sicher war, dass ein gemeinsames Handeln einen höheren Abschreckungseffekt gegenüber der Sowjetunion haben würde.

3. DIE MILITÄRISCHE ANPASSUNG DES BÜNDNISSES

Bereits nach Russlands Annexion der Krim 2014 hatte die NATO grundlegende Veränderungen in ihrer militärischen Planung vorgenommen. Russland wurde wieder als mögliche militärische Bedrohung anerkannt und es wurden Streitkräfte zur Abschreckung an den Ostgrenzen der NATO stationiert. Sie dienten vor allem als „Stolperdraht“, der im Falle einer russischen Aggression umfassende Streitkräfteverlegungen von West nach Ost auslösen sollte. 2020 entwickelte der NATO-Oberbefehlshaber zum ersten Mal seit Jahrzehnten wieder ein umfassendes Verteidigungskonzept für den gesamten euro-atlantischen Raum (Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area – DDA). Aus diesem Gesamtkonzept leitet sich der übergeordnete Verteidigungsplan des SACEUR ab (SACEUR's Area of Responsibility-Wide Strategic Plan – SASP), der Russland und Terrorismus als Hauptbedrohungen zum Gegenstand hat. Davon wurden wiederum drei konkrete Verteidigungspläne (NATO Regional Plans) für die Regionen Nordwest, Zentrum und Südost sowie sieben sogenannte Subordinate Strategic Plans (SSP) für die einzelnen Streitkräftekategorien abgeleitet.

Entsprechend diesen Verteidigungsplänen – im NATO-Jargon „Family of Plans“ genannt – wurde auch die Streitkräftestruktur der NATO verändert: weg von der Idee des bloßen Stolperdrahts zu Abschreckungszwecken und hin zu einer umfassenden militärischen Verteidigungsfähigkeit an den Ostgrenzen der Allianz.⁸ Im sogenannten „New Force Model“ sollen künftig bis zu 800.000 Truppen bereitstehen, von denen etwa 300.000 in hoher und höchster Bereitschaft gehalten werden und innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit sein sollen.

Diese Planungen werden derzeit überarbeitet und aktualisiert, um in Washington noch einmal bestätigt zu werden. Ab 2025 sollen sie mit den entsprechenden Streitkräften hinterlegt und damit ausführbar sein. All das wird auch deshalb ein Gipfelthema sein, weil die militärische Anpassung erhebliche finanzielle Mittel erfordert wird und damit politische Fragezeichen aufwirft.

5 Vgl. Vilnius Summit Communiqué, a.a.O., Para. 12.

6 UK pledges to back Sweden and Finland against Russian threats, in: The Guardian, 11. 5. 2022, <https://www.theguardian.com/politics/2022/may/11/uk-pledges-to-back-sweden-and-finland-against-russian-threats-nato> (abgerufen am 29.01.2024)

7 So formuliert Artikel 4 des Vertrages mit den Philippinen: „Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on either of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common dangers in accordance with its constitutional processes.“ Vgl. Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines; August 30, 1951. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/phil001.asp (abgerufen am 29.01.2024)

8 Dieser Logik entspricht die Zusage von Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius, bis 2027 eine kampfbereite Bundeswehr-Brigade dauerhaft in Litauen zu stationieren.

Viele NATO-Mitglieder haben jahrelang ihr gegebenes Versprechen, zwei Prozent ihres Bruttoinlandproduktes für Verteidigung auszugeben, mit allen möglichen Ausflüchten und Scheinbegründungen gebrochen. Als sich die Bedrohung durch Russland mit dem Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 nicht mehr ignorieren ließ, konnte sich das Bündnis unter Schmerzen zu einem neuen Versprechen – einem weiteren Defense Investment Pledge (DIP) – durchringen, dem zufolge die zwei Prozent nicht mehr als Obergrenze, sondern als Mindestbetrag verstanden werden. Auch dieses schwammige und nicht überaus ambitionierte Ziel wird weiterhin von einzelnen NATO-Staaten schlicht ignoriert. 19 NATO-Mitglieder bleiben derzeit unter zwei Prozent und es wird als skandalös empfunden, dass große Wirtschaftsnationen wie Kanada, Italien oder Spanien immer noch bei Werten zwischen 1,2 und 1,4 Prozent liegen.

Deutschland hingegen konnte sich mit dem im Rahmen der „Zeitenwende“ bereitgestellten Sondervermögen von 100 Milliarden Euro erstmals in die Gruppe derer einordnen, die künftig das zwei Prozent Ziel erfüllen. Weitgehend von der Öffentlichkeit unbeachtet hat der Deutsche Bundestag Vorkehrungen getroffen, höhere Verteidigungsausgaben auch nach dem Verbrauch des Sondervermögens zu gewährleisten. So legt das Gesetz zum Sondervermögen der Bundeswehr fest, dass der Bundeshaushalt auch künftig ein Verteidigungsbudget bereitstellt, das ausreicht, die Fähigkeitsziele der NATO zu erreichen.⁹ Mit dem Haushalt 2024 würde laut Bundesverteidigungsministerium Deutschland 2,1 Prozent seiner Wirtschaftsleistung in Verteidigung investieren und damit die entsprechende NATO-Vorgabe erfüllen.¹⁰

Für die Mitgliedstaaten, die nach wie vor keinen ausreichenden Verteidigungsbeitrag leisten, gilt aber, dass die Frage der finanziellen Unterfütterung der Verteidigungsfähigkeit der NATO auf höchster politischer Ebene immer wieder angesprochen und angemahnt werden muss. Nur durch ein solches „blaming and shaming“ – ob in internen Debatten oder im Rahmen der jährlichen Veröffentlichung der Verteidigungsausgaben der Mitglieder durch die NATO¹¹ – kann ein ausreichender politischer Druck aufgebaut werden.

4. DIE REFORM DER NATO-PARTNERSCHAFTEN

Ein Bereich, der in der aktuellen Konzentration auf die Bedrohung durch Russland und die Erfordernisse der Bündnisverteidigung zu kurz kam, ist die Partnerschaftspolitik der NATO. Sie war nach dem Ende des Kalten Krieges ein erfolgreiches Instrument, um interessierte Staaten außerhalb der Mitgliedschaft an die Allianz zu binden oder politische Demokratisierungsprozesse in Regionen jenseits der Bündnisgrenzen zu fördern. Sie wird künftig umso wichtiger, als hinter dem akuten Konflikt in der Ukraine schon die nächste und vermutlich weit größere Herausforderung lauert, nämlich die globale Auseinandersetzung mit einem immer aggressiveren China, das die internationale Ordnung zu seinen Gunsten zu verändern sucht.

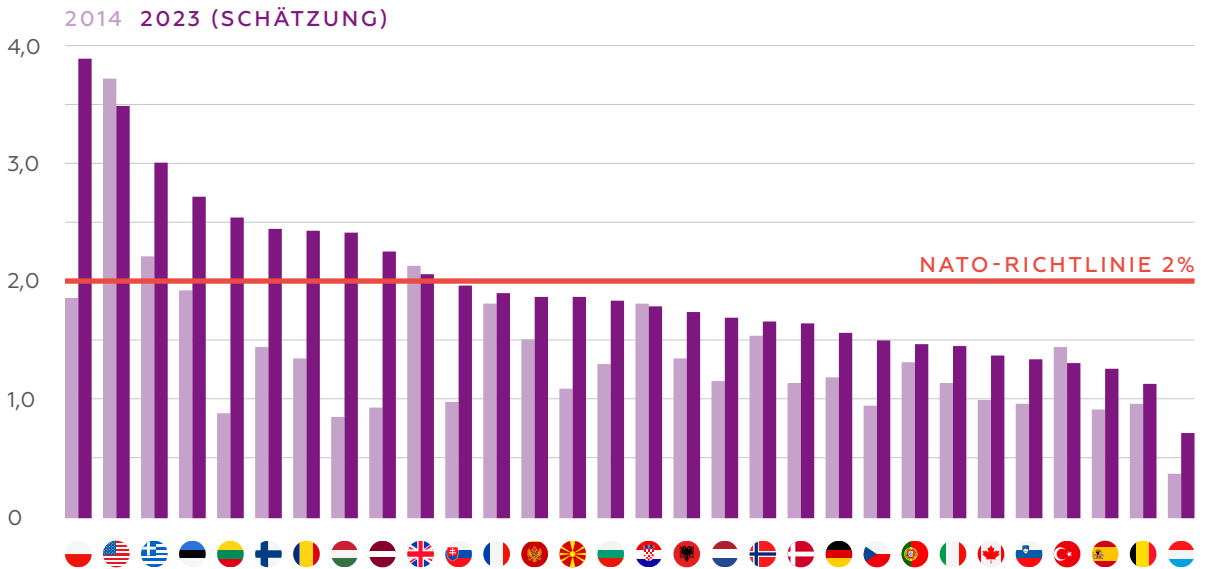
Will man Partnerschaften künftig sinnvoll nutzen, so ist eine grundlegende Reform erforderlich. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich ein Wildwuchs an Partnerschaftsgruppen und Formaten entwickelt, der selbst für Experten kaum noch zu durchdringen ist. Beginnend mit der „Partnership for Peace“ (PfP) 1994 hat die NATO in den folgenden Jahren immer neue Partnerschaftsgremien für Länder in unterschiedlichen Regionen geschaffen. Es gibt einen „Mediterranean Dialogue“ (MD) für Staaten des Mittelmeerraums, eine „Istanbul Cooperation Initiative“ (ICI) für Länder in der Golfregion, drei „Special Relationships“ mit Russland (bis 2022), Georgien und der Ukraine, einen „Euro-Atlantic Partnership Council“ (EAPC), den „Partnership for Peace Planning and Review Process“ (PARP), den „Intensified Dialogue“ (ID) und der „Membership Action Plan“ (MAP). Als wäre dies nicht genug, wurde durch das „Individual Tailored Partnership and Cooperation Program“ (IPCP), den „Individual Partnership Action Plan“ (IPAP) und die „Partnership Around the Globe“ weiter ausdifferenziert. Die Liste ließe sich fortführen. Der Washingtoner Gipfel wäre eine gute Gelegenheit, diesen schwer zu durchdringenden Dschungel zu lichten und einen grundlegend neuen Ansatz zu wählen. Deutschland hatte schon Anfang 2023 erste Ideen zu einer Neugestaltung der Partnerschaften entwickelt, die von drei Überlegungen ausgingen:

9 „Nach Verausgabung des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt weiterhin die finanziellen Mittel bereitgestellt, um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den deutschen Beitrag zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten.“ Vgl. Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz – BwFinSVermG, 01.07. 2022, <https://www.gesetze-im-internet.de/bwfinSvermg/BwFinSVermG.pdf> (abgerufen am 29.01.2024)

10 <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/pistorius-im-bundestag-sicherheit-gibt-es-nicht-zum-nulltarif-5733914> (abgerufen am 6.02.2024)

11 Vgl. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023), NATO Press Release, 07.07.2023, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf (abgerufen am 29.01.2024)

3 – Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP (%): Vergleich 2014 vs. 2023*



*Auf der Grundlage der Preise und Wechselkurse von 2015 | Quelle: NATO

Erstens müssen NATO-Partnerschaften grundsätzlich interessenorientiert sein und unter dem Aspekt der Nützlichkeit betrachtet werden. Die NATO sollte definieren, welche Staaten Partner werden können oder sollten, statt wie bisher ein Menü zu präsentieren, aus dem interessierte Länder je nach eigenen Präferenzen wählen können. Das Bündnis hat von vielen Partnerschaften profitiert, etwa indem es militärische Interoperabilität mit den Partnern erreicht oder Einfluss in den Regionen gewonnen hat. Umgekehrt hat etwa die militärische Ausbildungshilfe der NATO viele Partner in die Lage versetzt, für ihre Sicherheit selbst zu sorgen. Ist diese Zweibahnstraße wechselseitigen Nutzens nicht gegeben, macht eine Partnerschaft wenig Sinn. Demzufolge kann es auch keinen Bestandsschutz für eines der obengenannten Formate geben.

Zweitens können Partnerschaften nicht frei von Hierarchien sein. Partner sind aufgrund ihrer geostrategischen Lage, ihres politischen Systems oder der Beiträge, die sie in die Beziehung mit der NATO einbringen, unterschiedlich relevant. Einigen Partnern kommt eine privilegierte Position zu, während andere sich auf einem weniger intensiven Level der Partnerschaft bewegen. Solche Hierarchien können sich auch wandeln, wenn sich die politischen Umstände

ändern. Dies ist weder diskriminierend noch verwerflich, sondern ergibt sich aus den legitimen Interessen des Bündnisses.

Drittens entscheidet vor allem das politische System und die Werteorientierung eines Landes darüber, ob es zum Kreis der privilegierten Partner der NATO zählen kann. Die Atlantische Allianz ist ein wertegebundenes Bündnis und muss dadurch demokratischen Staaten eine besondere Bedeutung beimessen. Wenn es im künftigen globalstrategischen Wettbewerb auch darum geht, dass Länder wie Russland und China westliche Werte dezidiert ablehnen und China darüber hinaus darauf zielt, seinen eigenen Wertekanon international durchzusetzen, dann ist es die Aufgabe einer Werteallianz, sich dagegen zu positionieren. Die Tatsache, dass sich einige NATO-Mitglieder schrittweise immer weiter vom transatlantischen Wertegerüst entfernen, ist eine bedauerliche Entwicklung, spricht aber nicht grundsätzlich gegen die Werteorientierung der Allianz. Der engste Kreis der NATO-Partner besteht aus den Ländern, die die Interessen und Ziele der NATO befördern und den demokratischen Grundsätzen der Allianz entsprechen. Diesen privilegierten Partnern der NATO muss ein Einfluss auf die internen Prozesse des

Bündnisses eingeräumt werden. Das bedeutet nicht ein Mitsprache- oder Stimmrecht bei den konkreten Entscheidungen der Allianz, sondern erfordert, dass die Sicherheitsinteressen dieser Partner stets in die Überlegungen der NATO einbezogen werden.

Wenn die Staats- und Regierungschefs in Washington eine Reform der Partnerschaften entlang dieser Grundlinien in Auftrag geben würden, würde dies die NATO insgesamt stärken und für künftige autoritäre Gefahren von außen aber auch von innen wappnen.

5. DIE ROLLE DER NATO AN DER SÜDFLANKE

Eines der klassischen Gipfelthemen ist die Rolle der NATO an ihrer sogenannten Südfanke, konkret ihr Blick auf Gefahren südlich des Mittelmeers, welche die Sicherheitsinteressen einzelner Staaten besonders betreffen. Seit Jahren gibt es einen „Ost-Süd-Gegensatz“ im Bündnis, in dem die Nord- und Osteuropäer auf die Bedrohung durch Russland als das primäre Handlungsfeld der Allianz hinweisen. Südanrainer, wie Italien, Spanien, Griechenland, die Türkei oder Frankreich befürchten hingegen, dass zu viele Ressourcen auf die „Ostfank“ verwendet werden, während ihre Bedrohungswahrnehmungen im Süden nicht ausreichend gewürdigt werden. Um diese Spannung zu mildern, spricht die NATO seit langem von einem „360 Grad Ansatz“, mit dem sie den Sorgen aller Mitglieder gerecht werden will.

So plausibel das klingt, so wenig konnte der Ost-Süd-Konflikt im Bündnis bisher aufgelöst werden, da sich die NATO einem kaum lösbaren Grundproblem gegenüber sieht. Bei der Gefahr durch Russland handelt es sich vor allem um eine militärische Bedrohung, etwa in Gestalt eines Angriffs auf ein NATO-Mitglied, die vor allem mit militärischen Mitteln – also Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit – bekämpft werden kann. Hier liegt die Kernkompetenz der NATO. Bei den Bedrohungen aus dem Süden handelt es sich primär um sozioökonomische Probleme, wie Terrorismus, Migration oder Gewalt im Rahmen ethnischer Konflikte. Eine direkte militärische Bedrohung, wie etwa ein militärischer Angriff einer islamistischen Terrorgruppe auf NATO-Territorium ist kaum zu erwarten. Die Südanrainer der NATO sehen sich also Gefahren ausgesetzt, welche sich nur sehr bedingt mit militärischen Mitteln bekämpfen lassen oder die – wie etwa der jüngste Angriff der Hamas auf Israel – nicht zum Portfolio der NATO gehören.

Zwar bezeichnet die NATO in ihren Dokumenten, der 360-Grad-Logik folgend, Terrorismus als die zweitgrößte Gefahr nach Russland, ist aber selbst kaum zur Terrorismusbekämpfung geeignet. Die Streitkräfte des Bündnisses haben bestenfalls eine unterstützende Aufgabe, etwa durch Lageanalyse vor Ort (Situation Awareness) oder maritime Überwachungsmaßnahmen. Daneben kann die NATO auch politisch Zeichen setzen, etwa indem sie den seit längerem von der Türkei geforderten „Sonderbeauftragten für Terrorismusbekämpfung“ einsetzen würde. Dies wäre allerdings ebenso Symbolik wie die jüngste Maßnahme der NATO, nämlich zu den drei militärischen Plänen für die Ostfank, den „Regional Plans“, einen weiteren „Sequenced Response Plan“ für den Süden zu entwickeln. Dieser soll vor allem darauf ausgerichtet sein, mit Teilen der schnellen Eingreiftruppe des Bündnisses militärische Übungen im Süden durchzuführen.

Auch in Washington wird die NATO wieder versuchen, mit Absichtserklärungen und Solidaritätsbekundungen den Sicherheitsinteressen ihrer südlichen Mitglieder Rechnung zu tragen, ohne das Grundproblem des Ost-Süd-Gegensatzes lösen zu können.

6. DIE AUSGESTALTUNG DER NUKLEAREN ABSCHRECKUNG

So wie im konventionellen Bereich, leitete die NATO nach 2014 auch bei den Kernwaffen erhebliche Veränderungen ein. Angesichts der offensichtlichen Gefahren durch ein revanchistisches Russland musste die nukleare Abschreckung im Bündnis nach Jahren der weitgehenden Bedeutungslosigkeit wieder gestärkt werden. Dafür war es notwendig, zunächst wieder einen „nuklearen Mindset“ zu schaffen, sprich die Einsicht in allen NATO-Mitgliedsländern, dass Abschreckung nicht bloß verkündet werden könne, sondern mit funktionsfähigen und überzeugenden nuklearen Kapazitäten untermauert werden müsse.

Darüber hinaus mussten die nuklearen Reaktionszeiten erheblich verkürzt werden, hatte die NATO doch als Antwort auf die Annexion der Krim eine schnelle Eingreiftruppe, die „Very High Readiness Joint Task Force“ (VJTF), geschaffen, die im Krisenfall in fünf bis acht Tagen einsatzfähig hätte sein sollen. Würden im Vergleich dazu weiterhin viele Wochen benötigt, um parallel das nukleare Potenzial der NATO einsatzbereit zu machen, würde durch dieses konzeptionelle Missverhältnis die Abschreckung insgesamt geschwächt, selbst wenn ein Einsatz von Kernwaffen nur eine extrem ferne Option darstellt. Die

Zahl der nuklearen Übungen wurde ebenfalls erhöht und in möglichst realen Krisenszenarien organisiert. Des Weiteren erhöhte sich im Rahmen des SNOW-CAT-Programms die Zahl der NATO-Staaten, die sich, obwohl sie keine amerikanischen Kernwaffen beherbergen, an einer nuklearen Operation der NATO mit ihren konventionellen Fähigkeiten beteiligen würden.¹² Käme es somit jemals zu einem Einsatz amerikanischer Kernwaffen im NATO-Rahmen, würden diese Länder beispielsweise Begleitschutz fliegen oder eine georganisierte Luftabwehr bekämpfen.

Allerdings bezogen sich all diese Aktivitäten mehr oder weniger auf die militärische Seite der Abschreckung, also auf Waffen, Verfahren oder Übungen. Weitgehend ausgeklammert blieb die politische Dimension, also der strategische Konsens innerhalb des Bündnisses, wen man wie und womit abschrecken sollte. Das letzte nukleare Strategiedokument, in dem sich die NATO auf eine gemeinsame Abschreckungslogik geeinigt hatte, ist der sogenannte „Deterrence and Defence Posture Review“ (DDPR). Er stammt noch aus dem Jahr 2012 und wurde auf dem damaligen NATO-Gipfeltreffen in Chicago beschlossen. Das Papier stellte damals unter anderem lapidar fest, dass die nuklearen Abschreckungsfähigkeiten unter den gegebenen Umständen ausreichend seien¹³ und beendete die damals geführte Debatte um die Sinnhaftigkeit der amerikanischen Kernwaffen in Europa.

Allerdings war die internationale Sicherheitslage zu dieser Zeit eine grundlegend andere. Russland galt noch als Partner der NATO, China wurde als grundsätzlich wohlwollend wahrgenommen und im Mittleren Osten herrschte noch die Illusion des Arabischen Frühlings. Was 2012 als „ausreichend“ definiert wurde, galt schon 2014 mit Russlands Annexion der Krim nicht mehr und muss heute als völlig überholt gelten.

Inzwischen hat im Bündnis eine intensive nukleare Debatte begonnen. In Deutschland hat eine sozialdemokratisch geführte Bundesregierung sich klar zur Präsenz amerikanischer Kernwaffen auf deutschem Boden bekannt (etwas, das SPD und Grüne in der Vergangenheit stets kritisiert hatten) und sich zum Kauf des nuklearen Trägerflugzeugs F-35 entschieden. Polen wirbt für die Stationierung amerikanischer Kernwaffen auf seinem Territorium. Einige NATO-Staaten debattieren, wie sie sich gegenüber dem Atomwaffenverbotsvertrag der Vereinten Nationen (Treaty on the

Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW) positionieren sollen, der 2021 in Kraft getreten ist. Andere befürchten eine Schwächung der nuklearen Abschreckung, sollte Donald Trump 2024 erneut ins Weiße Haus einziehen.

Angesichts dieser Gemengelage benötigt die NATO dringend ein neues politisches Konsenspapier, konkret ein Folgedokument zum überkommenen DDPR, um die unterschiedlichen Vorstellungen zur Abschreckung und zur Rolle von Nuklearwaffen im Bündnis unter ein strategisches Dach zu vereinen. Da der kommende Washingtoner Gipfel aufgrund seiner Bedeutung mit gewichtigen „Deliverables“ aufwarten muss, könnten die Staats- und Regierungschefs einen neuen DDPR beauftragen und damit die dringend notwendige nukleare Strategiedebatte im Bündnis auslösen.

7. DIE FESTIGUNG DER TRANSATLANTISCHEN BEZIEHUNGEN

Zur Zeit des Gipfeltreffens wird das politische Washington vom US-Präsidentenwahlkampf beherrscht sein, dessen Ausgang weltpolitische Konsequenzen haben könnte. Folglich wird auch die NATO-interne Diskussion von der Option einer Präsidentschaft Donald Trumps dominiert sein. Ein Szenario, das angesichts der vergangenen Erfahrungen und der aktuellen Rhetorik der „Trumpisten“ Existenzängste im Bündnis auslöst. Deshalb wird es auch darum gehen, die transatlantischen Beziehungen „Trump-fest“ (Trump-proof) zu gestalten. Dazu gehört vor allem, die Verteidigungsausgaben der Europäer signifikant zu erhöhen, um einer der häufigsten (und berechtigten) Klagen der ersten Trump-Administration gegenüber den Verbündeten den Wind aus den Segeln zu nehmen. Hier hat Deutschland, das bevorzugtes Ziel der Kritik war, mit dem Sondervormögen ein Zeichen gesetzt und gezeigt, dass Verteidigungshaushalte nicht durch Zwänge gegeben, sondern stets eine Folge politischer Prioritäten und Entscheidungen sind.

Aber auch jenseits einer Trump-Präsidentschaft müssen transatlantische Streitpunkte entschärft werden, um die derzeitige Einigkeit im Bündnis etwa gegenüber Russland und in der Perspektive gegenüber China zu erhalten. Mögliche Konflikte reichen von der

¹² Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics

¹³ „NATO has determined that, in the current circumstances, the existing mix of capabilities and the plans for their development are sound.“ Deterrence and Defence Posture Review, Paragraph 31, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm (abgerufen am 29.01.2024)

klassischen Debatte um die Lastenteilung im Bündnis, über den bereits erwähnten Ost-Süd-Gegensatz bis hin zu der Frage, welche Rolle der NATO angesichts der wachsenden Gefahr durch China im asiatisch-pazifischen Raum zukommt oder wie man nach einem Ende des Ukraine-Krieges mit Russland umgeht. Fragen, bei denen die Positionen einzelner NATO-Mitglieder teils erheblich voneinander abweichen. Folglich sollte die NATO zumindest in zwei Themenkomplexen Einigkeit erzielen.

Erstens muss Europa erkennen, dass es über die höheren Verteidigungshaushalte seine militärische Leistungsfähigkeit deutlich steigern muss, um in Zukunft einen erheblich höheren Anteil an der Abschreckung und Verteidigung gegenüber Russland zu übernehmen. Russland wird – unabhängig vom Kriegsausgang – stark geschwächt aus dem Ukraine-Konflikt herauskommen, weil es seine modernen militärischen Fähigkeiten und einen großen Teil seines Militärs verloren hat und nur schwer wiederherstellen kann. Es dürfte seine strategische Invasionsfähigkeit weitgehend eingebüßt haben und kann vermutlich künftig vor allem von europäischen Streitkräften in Schach gehalten werden.¹⁴ Dies muss aber konsensual im Rahmen der NATO abgestimmt werden und kann nicht über die immer wieder vergeblich beschworene „Europäische Verteidigungsunion“ im Rahmen der Europäischen Union geschehen. Die eigentlich nur noch von Frankreich ernsthaft angestrebte militärisch „souveräne“ EU war stets eine Illusion und hat nach dem Ukraine-Krieg vollends ihre Grundlage verloren. Gerade die Osteuropäer werden stets – selbst bei sich verschlechternden transatlantischen Beziehungen – eine Anbindung an die USA suchen, statt sich einem rein europäischen Konstrukt anzuvertrauen. Auch werden die Europäer noch sehr lange auf militärische Kapazitäten angewiesen sein, die derzeit nur von den USA bereitgestellt werden können. Die Zukunft liegt demnach nicht mehr in einer militärisch souveränen EU, sondern in einer engen Verzahnung der jeweiligen Fähigkeiten von EU und NATO.

Zweitens muss Europa den Gefahren im asiatisch-pazifischen Raum mehr Aufmerksamkeit widmen. Da außer Frankreich und Großbritannien kein NATO-Staat über die militärischen Fähigkeiten verfügt, um in dieser Region signifikant wirken zu können, sollte sich das Engagement der Europäer auf zwei Bereiche konzentrieren.

Zum einen muss Europa dazu beitragen, dass die NATO-Partnerschaften mit den sogenannten Asia-Pacific-Four (AP-4), also Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea, weiter ausgebaut werden. Es ist völlig unverständlich, dass Frankreich – offenbar aus gekränkter Eitelkeit über den AUKUS-Pakt – in Vilnius ein wichtiges politisches Signal wie die Einrichtung eines NATO-Verbindungsbüros in Japan verhindert hat. Die AP-4 sind nicht nur wichtige Akteure in der Region, sondern auch Teil des politischen Westens, der den Gefahren durch autokratische Regime weltweit ausgesetzt ist.

Zum anderen können die europäischen NATO-Mitglieder verstärkt militärische Aufgaben in ihrer Nachbarschaft übernehmen, um dadurch die amerikanischen Streitkräfte zu entlasten, damit diese sich stärker dem asiatisch-pazifischen Raum widmen können. Dazu gehören militärische Operationen im Mittelmeer ebenso wie Anti-Piraterie-Einsätze im Roten Meer. Auch stellen die USA nach wie vor Streitkräfte für den NATO-Einsatz im Kosovo zur Verfügung, eine Mission die definitiv eine Angelegenheit der Europäer ist und ausschließlich mit deren Streitkräften durchgeführt werden kann.

¹⁴ Natürlich könnte Russland nach dem Ende des Krieges versuchen, seine alte militärische Leistungsfähigkeit wiederherstellen. Dies würde aber, je nach den Umständen, vermutlich bis zu einem Jahrzehnt dauern. Behauptungen, Russland würde nach Rekonstitution seiner Kräfte die NATO angreifen wollen, operieren allerdings im politisch und strategisch luftleeren Raum. Russland hat mit dem Angriff auf die Ukraine ein konkretes Ziel verfolgt und hat jede Eskalation des Konflikts auf NATO-Gebiet sorgfältig vermieden und auch den stetigen Fluss von Nachschub für die Ukraine über Polen in Kauf genommen. Selbst Angriffe der Ukraine auf russisches Territorium haben diese Vorsicht nicht verändern können. Offenbar ist man sich in Moskau der eigenen Unterlegenheit gegenüber der NATO bewusst.

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Der NATO-Gipfel in Washington wird besondere Aufmerksamkeit erlangen, nicht nur wegen des historischen Datums, sondern auch wegen der weltweiten Krisenlage und des Präsidentschaftswahlkampfes in den USA. Wollen die Staats- und Regierungschefs dem Ernst der Lage gerecht werden und richtungsweisend handeln, müssen sie weitreichende Entscheidungen in den genannten Feldern treffen.

Besondere Aufmerksamkeit verlangen dabei die Zukunft der Ukraine und die Stärkung der konventionellen und nuklearen Abschreckung der NATO. Ein weiteres Vertagen der Ukraine-Frage ist auf diesem mittlerweile fünften NATO-Gipfel (einschließlich des virtuellen Gipfels am 25. Februar 2022) seit Kriegsbeginn kaum noch möglich. Neben der militärischen und wirtschaftlichen Unterstützung der Ukraine geht es vor allem um die Anbindung des Landes an den Sicherheitsraum der NATO. Deutschland muss deshalb dazu beitragen, eine konkrete Beitrittsperspektive für die Ukraine aufzuzeigen – auch um den Vertrauensverlust in Osteuropa auszugleichen, den deutsche Regierungen in der Vergangenheit durch seine zu sehr an Russland orientierte Politik erlitten hatten. Sollte man sich aufgrund der Blockade Einzelner nicht auf diesen Schritt verständigen können, so wären zumindest glaubwürdige Sicherheitszusagen sowohl von individuellen NATO-Staaten als auch von der Allianz als Ganzes erforderlich. Diese könnten sich in entsprechenden Formulierungen in der Gipfelerklärung widerspiegeln. Auch hier kommt Deutschland als mittlerweile zweitgrößter Unterstützer der Ukraine eine besondere Verantwortung zu. Um solche Sicherheitsversprechen geben zu können, ist eine weitere Verbesserung der konventionellen Verteidigung erforderlich.

Maßnahmen zur Stärkung der NATO sind mit erheblichen Kosten verbunden. Einige Länder wie Deutschland haben ihre haushälterischen Prioritäten bereits zugunsten der Verteidigungsausgaben verändert, andere verharren noch in dem Glauben, gemeinsame NATO-Versprechen weiter ignorieren zu können. Diesen Mitgliedern muss auf dem Gipfel klar gemacht werden, dass ihre Zurückhaltung nicht nur die Sicherheit der NATO insgesamt, sondern auch die künftige Stabilität der transatlantischen Beziehungen schwächt. Die Bundesregierung hat mit dem Sondervermögen für die Bundeswehr gezeigt, dass man trotz allgemeiner Mittelknappheit die budgetären Prioritäten zugunsten der Verteidigungsausgaben verändern kann. Dies kann sie – bei allen Problemen mit der

Umsetzung der „Zeitenwende“ – als Modell für andere NATO-Mitglieder präsentieren.

Neben der Stärkung der konventionellen Streitkräfte geht es auch um die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses für die Belange der nuklearen Abschreckung. Als Stationierungsland für amerikanische Kernwaffen sollte Deutschland beim Gipfel darauf drängen, dass die NATO ein neues nukleares Strategiepapier in Angriff nimmt.

Ein weiteres Themenfeld, in dem Deutschland sein Gewicht einbringen sollte, ist die grundlegende Reform der NATO-Partnerschaften, um auch in diesem Bereich das Bündnis zukunftsfest zu gestalten.

Gleichzeitig müssen die Staats- und Regierungschefs dem Drang widerstehen, den Gipfel mit einer Vielzahl weiterer Themen zu überfrachten, da erfahrungsgemäß jedes NATO-Mitglied versucht, seine Partikularinteressen in der abschließenden Gipfelerklärung zu verankern. Nur eine Priorisierung der Themen führt zu einer konzisen Gipfelerklärung ohne allzu viele Formelkompromisse, die wiederum als klare Handlungsanleitung für die politischen und militärischen Gremien der NATO verstanden werden kann. Gelingt dies, so kann der Washingtoner Gipfel zum 75. Jubiläum der Allianz tatsächlich „historisch“ werden.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 25 42 31 -0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1611-7034

Redaktion Jana Idris

Layout Luise Rombach

Design Konzept WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

FOTOS GENERALSEKRETÄRE

Alessandro Minuto-Rizzo © Wikimedia; Ivan Alburow; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Alessandro_Minuto_Rizzo.jpg; Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 Generic | Anders Fogh Rasmussen © NATO | Baron George Robertson © IMAGO / Avalon.red | Baron Hastings Ismay © Wikimedia; Imperial War Museum; CJ Ware | Dirk Stikker © Wikimedia; Polygon Hollands Nieuws; Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Dirk_Stikker.jpg | Jaap de Hoop Scheffer © NATO | Javier Solana © IMAGO / Future Image International | Jens Stoltenberg © NATO | Joseph Luns © Wikimedia; Collectie SPAARNESTAD FOTO/NA/Rob Croes; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Luns,_J.M.A.H._-_SFA008007314.jpg | Manfred Wörner © IMAGO / Pond5 Images | Manlio Brosio © Wikimedia; [senato.it; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manlio_Brosio.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manlio_Brosio.jpg) | Paul-Henri Spaak © Wikimedia; Bundesarchiv, Bild 183-39998-0427; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bundesarchiv_Bild_183-39998-0427,_Paul-Henri_Spaak.jpg | Peter Carrington © IMAGO / Sven Simon | Sergio Balanzino © IMAGO / Belga | Willy Claes © Wikimedia; Contact us/Photo submission; Filip Naudts; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Willy_Claes_-_Filip_Naudts.jpg