

# Die NATO nach dem Gipfel in Warschau

## Anpassung an neue Sicherheits Herausforderungen

**Hans-Dieter Lucas**

Der Warschauer NATO-Gipfel vom 8. und 9. Juli 2016 war nach dem Gipfel von Wales im September 2014 ein weiterer „Richtungsgipfel“, mit dem das Bündnis Antwort gibt auf drängende Sicherheits Herausforderungen in unserer unmittelbaren Nachbarschaft.

Drei zentrale Botschaften gehen von diesem Gipfel aus: Erstens, ein Signal der transatlantischen Solidarität und Einheit. Zweitens, die NATO setzt Entscheidungen konsequent um, und sie ist unverändert, auch „zu 28“, entscheidungsfähig. Drittens, das Bündnis ist zu kontinuierlicher Anpassung bereit und in der Lage – ohne dabei seinen defensiven Charakter aufzugeben. Denn Verteidigungsbereitschaft und Dialog sind zwei Seiten derselben Medaille und bleiben als tragende strategische Pfeiler des Bündnisses festgeschrieben. In Warschau ging es konkret darum, wie sich die Allianz auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen in ihrer Nachbarschaft – vom Russland-Ukraine-Konflikt im Osten sowie den komplexen Krisenlagen in Libyen, Syrien und Irak – einstellt; welchen Beitrag sie zu mehr Sicherheit und Stabilität

„Der Gipfel in Warschau war ein gutes Treffen. Wir haben wichtige Weichen gestellt für den richtigen Umgang mit Risiken und Bedrohungen für Europa. Wir bekräftigen und festigen den engen Schulterschluss unter Partnern und Freunden. Wir treffen Entscheidungen mit Augenmaß, setzen auf Kooperation und Dialog und werden keine Konflikte weiter anheizen.“

*(Außenminister Frank-Walter Steinmeier am 9.7.2016)*

angesichts der Vielzahl von Konflikten an ihrer Peripherie beisteuert und wie sie auf neue Bedrohungen wie hybride Kriegsführung und Cyber-Gefahren reagiert. Der Gipfel hat einmal mehr gezeigt, dass es auf diese präzedenzlosen Herausforderungen keine einfachen Antworten gibt. Die neuen Sicherheits Herausforderungen sind komplex, nicht statisch, haben manchmal keine klar definierten Akteure oder geographische Begrenzungen. Sie verlangen einen langfristigen Anpassungsprozess – eine „21st century security policy“, eine vernetzte Sicherheitspolitik für das 21. Jahrhundert.

### Von Wales nach Warschau

Dieser notwendige Anpassungsprozess hatte bereits beim Wales-Gipfel vor zwei Jahren begonnen. Ausgelöst durch das Vorgehen Russlands gegenüber der Ukraine und die völkerrechtswidrige Annexion der Krim brachte Wales – nach fast 25 Jahren des Krisenmanagements auf dem Balkan und in Afghanistan sowie dem Fokus auf kooperative Sicherheit und Partnerschaftspolitik – eine Rückbesinnung des Bündnisses auf kollektive Verteidigung als Kernaufgabe. Insbesondere der in Wales beschlossene so genannte „Readiness Action Plan“ (RAP) zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit, war mit einer deutlichen Botschaft verbunden: Die Sicherheit der Bündnisverteidigung ist unteilbar. Wir stehen füreinander ein.

Die Staats- und Regierungschefs konnten in Warschau feststellen, dass der in Wales beschlossene RAP umgesetzt wurde. Betrachtet man die Vielzahl der Maßnahmen, so ist deren Umsetzung eine beeindruckende Leistung. Deutschland leistet dazu einen wesentlichen Beitrag, etwa durch seine gemeinsam mit den Niederlanden und Norwegen übernommene „Pionierrolle“ bei der Aufstellung der neuen Schnellen Eingreiftruppe (VJTF), durch rotierende Übungs-Beiträge im östlichen Bündnisgebiet, durch die Aufwertung des Multinationalen Korps-Hauptquartiers Nordost in Stettin zur Drehscheibe für alle Artikel 5-bezogenen Aktivitäten des Bündnisses im Baltikum und in Polen.

In Warschau ist die Allianz angesichts weiterer Veränderung des sicherheitspolitischen Umfelds einen Schritt weiter gegangen – mit maßgeschneiderten Beschlüssen zur Stärkung von Abschreckung und Verteidigung. Neben dem Ukraine-Konflikt haben nicht zuletzt die großangelegten, nicht angekündigten Manöver („snap exercises“), eine problematische nukleare Rhetorik und Russlands aufwachsende Fähigkeiten, Luft- und Seeräume zu beherrschen und so der NATO Zugänge zu verwehren (sog. „anti-access / area denial“ – A2AD-Fähigkeiten), gerade bei unseren östlichen Verbündeten Anlass zur Sorge gegeben. Hierauf hat die Allianz nun reagiert, allerdings nicht im Sinne einer Rückkehr zu den Rezepten und Instrumenten des Kalten Krieges, sondern mit verhältnismäßigen und ausbalancierten Antworten: Glaubwürdige Verteidigung wird sichergestellt im Einklang mit dem defensiven Charakter der Allianz und in Übereinstimmung mit der NATO-Russland-Grundakte von 1997; all dies geht einher mit dem Angebot zu Dialog mit Russland.

### Doppelansatz: Abschreckung und Dialog gehören zusammen

Ein wesentliches Element ist die beschlossene verstärkte Vornepräsenz in den geographisch besonders exponierten Staaten des

(Foto: AA)



### Autor

**Botschafter Dr. Hans-Dieter Lucas** ist Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland im Nordatlantikrat.

Fotos: NATO



**NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg in Warschau bei der abschließenden Pressekonferenz**

Baltikums und in Polen. Diese sogenannte „Enhanced Forward Presence“ ist wichtig, weil es nicht allein ausreicht, im Krisenfall Truppen schnell verlegen zu können; es geht auch darum, schon vor einer Krise vor Ort präsent zu sein. Deshalb sollen im Lauf des kommenden Jahres vier multinationale Bataillone auf rotierender Basis verlegt werden. Vier Alliierte werden die Rolle als Rahmennationen übernehmen: Kanada für Lettland, Großbritannien für Estland, die USA in Polen und Deutschland in Litauen. Die verstärkte Vornepräsenz ist Ausdruck der Bündnissolidarität und trägt dem Sicherheitsbedürfnis unserer östlich Verbündeten Rechnung. Der multinationale Charakter dieser Einheiten soll deutlich machen: Die Allianz würde einen möglichen Angriff auf einen Bündnispartner als Angriff auf alle betrachten. Die NATO ist dabei bewusst nicht den Weg permanenter Stationierung substanzieller Kampftruppen im Osten gegangen. Vielmehr haben sich Staats- und Regierungschefs klar zur Aufrechterhaltung der regelbasierten europäischen Sicherheitsarchitektur auf der Grundlage der OSZE-Prinzipien und unter Wahrung der NATO-Russland-Grundakte bekannt.

Unter den Gipfelteilnehmern bestand Einvernehmen, dass eine militärische Antwort allein nicht ausreicht: Mehr Sicherheit schaffen wir nur durch die Verbindung von Verteidigungsbereitschaft und Dialog. Seit dem sogenannten Harmel-Bericht des Bündnisses von 1967 gehört der Doppelansatz von Abschreckung und Verteidigung einerseits, Entspannungspolitik und Dialog andererseits zum Selbstverständnis der Allianz. Das erfordert, Kommunikationskanäle mit Moskau zu nutzen – ebenso wie gegenseitige Transparenz und Vertrau-

ensbildung zu stärken. Dazu zählt wesentlich der Austausch im NATO-Russland-Rat, für dessen Nutzung sich Deutschland auch in schwierigen Zeiten immer wieder eingesetzt hat. Nach zwei Jahren Unterbrechung hat der Rat im April 2016 erstmalig wieder getagt, direkt im Anschluss an den Warschau-Gipfel ist er erneut zusammengelassen.

Der kontinuierliche Austausch ist auch künftig wichtig: Der NATO-Russland-Rat ist kein Schönwetter-Gremium, sondern ein Rahmen, in dem wir gerade über strittige Punkte – etwa die Lage in der Ukraine – mit Russland sprechen und unsere Inte-



**Der französische Präsident Francois Hollande und Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Warschauer Gipfel**

ressen zur Geltung bringen. Dazu gehören zum Beispiel Maßnahmen im Bereich militärischer Transparenz und zur Risikominimierung – mit dem Ziel, gefährliche, eskalationsträchtige Zwischenfälle nach Möglichkeit zu vermeiden.

## Sicherheitsherausforderungen im Süden

Die Krisen und Konflikte in der südlichen Nachbarschaft der NATO waren das zweite große Gipfelthema. Die Lage dort stellt sich heute noch dramatischer als vor zwei Jahren in Wales dar: Krisen in Libyen, Syrien, Irak, die Bedrohungen durch den sogenannten Islamischen Staat, die fortgesetzt schwierige Sicherheitslage in Afghanistan, zudem die Flüchtlingskrise. Schon diese Stichworte zeigen: Es geht um Bedrohungen, die alle Alliierten betreffen und zum Teil mehr von nicht-staatlichen als von staatlichen Akteuren ausgehen. Ihre Ursachen – zerfallende Staatsstrukturen, Terrorismus, Fundamentalismus – sind komplex und vielgestaltig. Entsprechend gibt es auch keine einfachen Rezepte. Rein militärische Antworten wird es in Syrien oder Irak oder Libyen oder Afghanistan nicht geben, am Ende braucht es politische Lösungen.

Als zentrale transatlantische Sicherheitsorganisation ist die NATO im Rahmen eines internationalen Gesamtansatzes gefordert, einen Beitrag zu mehr Sicherheit auch an der südlichen Peripherie zu leisten. Dabei ist die Allianz in den meisten Fällen nicht der sogenannte „first responder“. Ihr fällt eher eine unterstützende Rolle zu: für die EU im Mittelmeer, für die Anti-ISIS-Koalition im Irak und Syrien. Die NATO kann einen wichtigen Beitrag zu mehr Stabilität leisten, wenn sie Partnern in der Region dabei hilft, ihre eigenen Verteidigungsfähigkeiten zu stärken: durch Aufbau von Kapazitäten im

Verteidigungs- und Sicherheitssektor, Training, Beratung und Ausbildung im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Bereits seit einiger Zeit bildet die Allianz in Jordanien irakische Sicherheitskräfte aus, vor allem im Bereich der Kampfmittelräu-

mung. In Warschau haben wir beschlossen, Teile der Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen der NATO in den Irak zu verlegen, um irakische Streitkräfte, die gerade auch bei der Stabilisierung der vom IS befreiten Gebiete wichtige Erfolge erzielen, auch vor Ort zu stärken. Mehr tun will die NATO auch für Jordanien und Tunesien – dort drängt insbesondere die Frage der Grenzsicherung; auch für Libyen hat sie prinzipiell Bereitschaft erklärt, beim Aufbau von Strukturen zu helfen, wenn Libyen dies wünscht.

Sicherheit im Süden hat wesentlich auch eine maritime Dimension – das hat auch die Flüchtlingskrise gezeigt. Deshalb wurde die seit 2001 bestehende und auf Artikel 5 des NATO-Vertrages beruhende „Operation Active Endeavour“ im Mittelmeer in eine maritime Sicherheitsoperation überführt und von Artikel 5 entkoppelt. In der neuen „Operation Sea Guardian“ wird es darum gehen, ein maritimes Lagebild zu erstellen, Staaten beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen und so auch zur Terrorismusbekämpfung beizutragen. Die Allianz hat auch ihre Bereitschaft erklärt, die EU-Operation „Sophia“ im zentralen Mittelmeer zu unterstützen. Die NATO wird auch ihre Aktivitäten in der Ägäis in enger Zusammenarbeit mit der griechischen und türkischen Küstenwache sowie der EU-Grenzagentur FRONTEX fortsetzen.

Schließlich haben die Staats- und Regierungschefs ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, die Anti-ISIS-Koalition durch NATO-AWACS von türkischem und internationalem Luftraum aus zu unterstützen. Diese können dazu beitragen, den Luftraum besser zu überwachen. Klar ist aber auch, dass mit dieser Zusage keine Mitgliedschaft der NATO in der Anti-ISIS-Koalition verbunden ist.

Die erneute Schwerpunktsetzung auf kollektive Verteidigung macht Krisenmanagement als eine der Kernaufgaben der NATO nicht obsolet. Das zeigt sich in Afghanistan, wo die Allianz auch in Zukunft gefordert sein wird. Auf dem Warschau-Gipfel hat sich die internationale Gemeinschaft zum einen zur Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte bis 2020 bekannt. Zum anderen hat die NATO ihren Willen bekräftigt, die Mission „Resolute Support“ auch über 2016 hinaus fortzusetzen. Die Ankündigung kurz vor dem Gipfel, dass auch die US-amerikanischen Streitkräfte mit einem Kontingent von 8.400 Soldaten weiter beteiligt sein werden, war dabei von großer Bedeutung.

Gerade im südlichen Krisenbogen zeigt sich: Weder die NATO noch die EU sind in der Lage, die sich hier stellenden Herausforderungen alleine zu meistern. NATO und EU haben dem Rechnung getragen, in dem

sie sich in Warschau in einer Grundsatzklärung darauf verständigt haben, ihre Zusammenarbeit auf eine neue Ebene zu heben, insbesondere mit Blick auf hybride Bedrohungen, Aufbau von Widerstandsfähigkeit, Informationsaustausch, Analyse und Frühwarnung, Cyber-Sicherheit, strategische Kommunikation und maritime Sicherheit. Damit wird der Zusammenhalt zwischen diesen beiden Kern-Institutionen des „politischen Westens“ eine neue Qualität annehmen.

## Langfristige Anpassung

Schon dieser cursorische Überblick zu zentralen Warschau-Entscheidungen verdeutlicht: Der angestoßene langfristige

tion sind wir ebenfalls auf dem richtigen Weg. Zudem hat Deutschland beim Verteidigungshaushalt 2016 eine wichtige Trendumkehr vollzogen. Das gilt übrigens für die meisten Alliierten: Nach Jahren schrumpfender Ausgaben gibt es hier erstmals wieder einen Anstieg der europäischen Verteidigungsbudgets in Höhe von gut drei Prozent.

Die finanziellen Handlungsspielräume werden aber auch künftig begrenzt bleiben. Umso wichtiger ist es, dass die Bündnispartner ihre Ressourcen intelligent und effizienter einsetzen. Hier ist viel Raum für Verbesserungen und neue Ideen. Die deutsche Initiative des „Framework Nation Concepts“ ist solch ein innovativer Ansatz: Im Rahmen des Bündnisses treiben wir mit



**Vier neue Battle Groups werden in den Baltischen Staaten und in Polen stationiert**

Anpassungsprozess wird die Allianz auf kommende strategische Herausforderungen vorbereiten und ihre Handlungsfähigkeit gewährleisten.

Anpassung verlangt aber auch, das Bündnis personell, materiell und finanziell angemessen auszustatten. In Wales hatten die Alliierten ihre Absicht erklärt, zwei Prozent des BIP für den Verteidigungshaushalt und 20 Prozent davon in Zukunftsinvestitionen aufzuwenden sowie den „Output“ für die NATO zu steigern – dieses ambitionierte Ziel haben die Staats- und Regierungschefs in Warschau bestätigt. Von der Zwei-Prozent-Absichtserklärung ist Deutschland zwar noch weit entfernt. Da es aber fast die gesamte Bundeswehr in die Allianz einbringt, steht Deutschland mit Blick auf den „Output“ sehr gut da. Bei den Inves-

16 Nationen die Entwicklung von europäischen Fähigkeits-Clustern voran. Das ist ein substantieller Beitrag zur Stärkung europäischer Fähigkeiten und dadurch auch zur transatlantischen Lastenteilung.

Neben Einzelmaßnahmen und Ressourcenfragen wird es langfristig darum gehen, die kontinuierliche Anpassung der NATO an sicherheitspolitische Veränderungen weiter zu führen. Das kann nur auf dem bewährten Fundament des Bündnisses gelingen: dem Defensivcharakter der Allianz, der Einheit und Solidarität unter den Alliierten, dem gemeinsamen Wertekanon. Warschau hat gezeigt: Auf dieser Grundlage kann die Allianz, auch in einem hoch volatilen Sicherheitsumfeld, glaubwürdige Antworten auf die Sicherheits Herausforderungen des 21. Jahrhunderts geben.