

# SWP-Aktuell

NR. 33 JUNI 2018

## Ein schwieriger Gipfel für die Nato

Konflikte unter den Alliierten drohen das Bündnis zu schwächen

Claudia Major

Am 11./12. Juli 2018 treffen sich die Staats- und Regierungschef der Nato-Staaten in Brüssel. Die klassische Funktion solcher Treffen besteht darin, mittels eines Beschlusses auf höchster politischer Ebene Fortschritte bei oft langfristigen Vorhaben zu erreichen, Arbeitspläne bis zum nächsten Gipfel zu vereinbaren und Solidarität zu demonstrieren. Diesmal könnte das anders sein. Zwar wurden Entscheidungen vorbereitet, etwa um die 2014 beschlossene Refokussierung auf Bündnisverteidigung fortzusetzen. Doch öffentlich ausgetragene Konflikte unter Alliierten drohen den Gipfel zu überschatten und das höchste Gut der Nato zu unterminieren: die politische Einheit. Sie ist Voraussetzung für die politische und militärische Handlungsfähigkeit der Allianz. Deutschland wird mehr Einfluss auf die Bemühungen haben, die herrschenden Spannungen einzuhegen, wenn seine Beiträge glaubwürdiger werden: Dazu müsste es die Bedeutung der Nato und die eigene Rolle klarer begründen und dies durch eine Erhöhung des Verteidigungsetats bekräftigen.

Die Vorbereitung des Gipfels läuft weitgehend nach Plan. Hauptthemen sind Abschreckung und Verteidigung; Stabilisierung und Terrorbekämpfung; Nato-EU-Beziehungen, Modernisierung und Lastenteilung.

### Ein Umsetzungsgipfel: die Agenda

**Verteidigung und Abschreckung.** Hier wollen die Staaten Maßnahmen weiterentwickeln, die sie seit Russlands Annexion der Krim 2014 getroffen haben, um die Allianz nach Jahren des Krisenmanagements [wieder zur Bündnisverteidigung zu befähigen](#). So soll etwa die »enhanced For-

ward Presence« an der Ostflanke gestärkt, vor allem aber die Einsatzbereitschaft (*readiness*) und Reaktionsfähigkeit der Truppen gesteigert werden. Ein Schwerpunkt ist die Bereitstellung von Folgekräften, um die Bündnisverteidigung an den Grenzen der Allianz zu verbessern. Oft scheitert die schnelle Verlegung größerer Verbände über Ländergrenzen hinweg an rechtlichen Bedingungen. Es fehlen aber auch schnell einsetzbare Truppen. Die USA haben daher die »Readiness«-Initiative angestoßen (»4x30«). Bis 2020 sollen die Alliierten 30 Kampftruppenbataillone, 30 Staffeln Kampfflugzeuge und 30 Kampfschiffe binnen 30 Tagen einsetzen können. Vielen Europäern



verlangt dies große Anstrengungen ab; sie sind bislang nicht in der Lage, Truppen und Ausrüstung so rasch bereitzustellen.

**Stabilisierung und Terrorbekämpfung** (*projecting stability*). Hier liegt der Fokus auf der Rolle der Nato an ihrer Südflanke: in Mittelmeerraum, Nordafrika, Sahelzone und Nahem Osten. Südeuropäische Alliierte, vor allem Italien, fordern ein stärkeres Engagement insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus und der Eindämmung von Migration. Sie befürchten eine einseitige Ausrichtung auf die Bündnisverteidigung im Osten. Entsprechend bemüht sich die Nato, die Balance zwischen Forderungen der Alliierten aus Ost (Bündnisverteidigung) und Süd (Stabilisierung) zu wahren. Es ist jedoch nicht einfach, konkrete und sinnvolle Initiativen zu entwickeln: Zwar fordern die Alliierten ein geschärftes Bewusstsein für die Probleme der Region, aber sie geben nur vage Hinweise, was die Allianz genau tun soll. Das liegt auch daran, dass ein Verteidigungsbündnis weniger Instrumente für Handlungsfelder wie Migration hat als etwa die Europäische Union. Um den südlichen Alliierten Unterstützung zu signalisieren, sollen zum Beispiel die wenigen Nato-Engagements ausgebaut werden, die bei Problemen wie Instabilität ansetzen. Das betrifft vor allem das »Defence Capacity Building« – eine Art Ertüchtigung befreundeter Streitkräfte, wovon zum Beispiel Tunesien profitieren soll. Der Gipfel soll auch eine Trainingsmission für irakische Sicherheitskräfte starten. Weiterhin soll der »Hub for the South« gestärkt werden, der 2017 beschlossen wurde, um unter anderem die Kooperation mit regionalen Akteuren zu verbessern.

**EU-Nato-Zusammenarbeit.** Das größte Potential hier hat das Thema militärische Mobilität. Die Handlungsfähigkeit der Nato leidet unter der häufig ungeeigneten zivilen Infrastruktur und den starren Vorgaben für militärische Transporte in Europa. Die EU kann diese Bedingungen ändern, da sie beispielsweise über Finanzmittel für Infrastrukturmaßnahmen verfügt. Im März 2018 hat die EU-Kommission dazu einen Aktionsplan verabschiedet. Ein EU-Projekt soll den

Staaten helfen, logistische und rechtliche Hindernisse abzubauen.

**Modernisierung.** Dies betrifft vor allem die Anpassung der Kommandostruktur an die seit 2014 veränderten Bedingungen. Nach dem Kalten Krieg hatte die Nato die Zahl ihrer Hauptquartiere radikal verkleinert: von 64 (Stand 1991) auf 7 (2017). Jetzt erfolgt ein moderater Aufbau, mit Fokus auf maritime Sicherheit, Logistik, militärische Mobilität und Cyberabwehr. Zwei neue Kommandos sollen beschlossen werden, um in der Lage zu sein, Truppen besser zu verstärken, zu verlegen und zu schützen. Ein US-geführtes »Joint Force Command for the Atlantic« soll die Luft- und Seewege zwischen Nordamerika und Europa auf dem Atlantik sichern. »Ein Joint Support and Enabling Command« unter deutscher Führung soll unter anderem die Bewegung von Truppen und Material und deren Schutz in Europa organisieren. Zudem wird ein Zentrum für Cyber-Operationen eingerichtet.

**Lastenteilung.** Über die faire Verteilung des Aufwands, der für gemeinsame Verteidigung notwendig ist, wird seit Nato-Gründung gestritten. Kürzlich haben sich die Staaten auf drei Kriterien zur Bewertung von Beiträgen geeinigt, die sogenannten drei »Cs«: »Cash« (Verteidigungsausgaben), »Capabilities« (Fähigkeiten) und »Commitments« (Beiträge zu Operationen). Doch auf Druck der USA konzentriert sich die Debatte darauf, ob die Staaten den 2014 vereinbarten »Defense Investment Pledge« (DIP) erfüllen, also anstreben, bis 2024 2% ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung auszugeben. Sie kommen damit nur schleppend voran: 2014 erreichten 3 von 29 Staaten (USA, Großbritannien, Griechenland) dieses Ziel. 2018 könnten es 8 sein.

## Spannungen im Bündnis

Die Konfliktlinien bei diesen Themen sind bekannt. Die diplomatische Routine in der Nato ermöglichte bislang, vor Gipfeln einen Konsens zu finden. Dissens, den es immer gab, konnte weitgehend vor der Öffentlichkeit ausgeblendet werden. Ziel jedes Gipfels

war es, Solidarität und Einigkeit zu demonstrieren, als zentrale Voraussetzungen für die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Nato. Beim anstehenden Gipfel besteht das Risiko, dass dies nicht gelingt. Er könnte Anlass sein, Konflikte öffentlich auszutragen.

Vor allem die unter Präsident Trump veränderte Außenpolitik der USA hat zu einem grundsätzlichen ordnungspolitischen Dissens mit Europa geführt. In außenpolitischen Fragen vertreten die USA und die meisten europäischen Alliierten zunehmend gegensätzliche Positionen. So wollen die USA das Pariser Klimaabkommen verlassen, an dem die Europäer festhalten. Die Europäer kritisieren den Beschluss, die US-Botschaft in Israel nach Jerusalem zu verlegen. Washington hat unilateral das Iran-Abkommen aufgekündigt, das die Europäer beibehalten wollen. Diese amerikanischen Entscheidungen stehen für eine neue außenpolitische Linie: Die USA agieren zusehends unilateral und hegemonial; den in Europa präferierten multilateralen und regelbasierten Strukturen und Politiken, die auf internationalen Abkommen und Kooperation beruhen, messen sie weniger Wert bei.

Auch in anderen Politikfeldern unterscheiden sich amerikanische und europäische Ordnungsvorstellungen immer deutlicher. Die Europäer sehen es kritisch, dass die USA vermehrt protektionistisch handeln. Problematisch finden sie auch, dass Washington wirtschaftliche Themen mit sicherheitspolitischen verknüpft. So haben die USA die Erhebung von Schutz-zöllen auf Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU damit begründet, dass EU-Exporte die nationale Sicherheit der USA bedrohen würden. Präsident Trump verknüpft seine Kritik am deutschen Handelsüberschuss mit der an geringen Verteidigungsausgaben. Wie groß das Konfliktpotential ist, das mit den transatlantischen Divergenzen verbunden ist, zeigte der G7-Gipfel im Juni 2018: Er geriet zu einem Grundsatzstreit über Handel, das Iran-Abkommen und Klimaschutz und eskalierte darin, dass die USA ihre Zustimmung zum Abschlusskommuniqué nachträglich widerriefen.

Zwar betreffen diese Konflikte nicht direkt das Aufgabenfeld der Nato. Sie zeigen aber, dass sich die Basis der transatlantischen Beziehungen verändert, und das wiederum wirkt sich auf die Nato als Kernstück der gemeinsamen Sicherheitsarchitektur aus. So sind die USA weniger bereit, in der multilateral angelegten Nato eine konstruktive Rolle zu übernehmen. Präsident Trump stellt mit seinen widersprüchlichen Aussagen zur Zukunft der amerikanischen Nato-Beiträge und mit der transaktionalen Logik, denen er diese unterwirft, die Beistandspflicht in Frage, die Kernidee der Allianz. Dabei sind die US-Beiträge faktisch sogar gestiegen: Die Mittel für die »European Deterrence Initiative«, mit der die USA Europas Verteidigung stärken wollen, sind 2018 auf 4,8 Milliarden US-Dollar aufgestockt worden und sollen 2019 6,5 Milliarden US-Dollar betragen. Doch die Alliierten verunsichert der Widerspruch, den sie zwischen faktischer Unterstützung und verbalem Infragestellen der Nato sehen.

Das gilt umso mehr, als die USA seltener die Rolle des wohlmeinenden Hegemons übernehmen, der Konflikte in der Allianz entschärft. Zuvor unter Kontrolle gehaltene Spannungen könnten aufbrechen. Das betrifft etwa den seit längerem schwelenden Streit um die Nord-Stream-2-Pipeline. Deutschlands Unterstützung für diese Pipeline, die Russland eine direkte Energieanbindung an Europa gewährt, sehen Alliierte wie Polen als Unterminierung der Nato-Abschreckung gegenüber Russland. Die innere und äußere Neuausrichtung der Türkei – insbesondere die pro-russische Positionierung, die den Plan einschließt, russische Flugabwehrsysteme zu kaufen – lässt Alliierte befürchten, dass Ankara im Fall eines Konflikts mit Russland die Konsensfindung erschweren könnte, die für eine Nato-Reaktion notwendig wäre. Es wird schwieriger, solche Konflikte einzuhegen, wenn die US-Unterstützung nachlässt.

Da eine Beilegung des transatlantischen ordnungspolitischen Dissenses nicht in Sicht ist, dürfte der Nato eine längere von Spannungen geprägte Phase bevorstehen. Ihr Zusammenhalt und ihre Handlungs-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364

SWP-Aktuell 33  
Juni 2018

fähigkeit werden leiden, wenn die USA den politischen Wert von Allianzen generell in Frage stellen und unilaterale Ansätze bevorzugen, sich an Vereinbarungen weniger gebunden fühlen und nur geringe Kompromissbereitschaft zeigen. Für den Nato-Gipfel ist ein dem G7-Gipfel vergleichbares Szenario daher nicht auszuschließen: Sollten die Europäer nach amerikanischer Einschätzung die US-Prioritäten (wie Lastenteilung) nicht genug unterstützen, ist vorstellbar, dass sich Washington dem Gipfelkommunique verweigert, Beiträge in Frage stellt oder Alliierte gegeneinander ausspielt. Sind die anderen Alliierten nicht in der Lage, Einigkeit zu demonstrieren, wird die Glaubwürdigkeit der Nato als Abschreckungs- und Verteidigungsbündnis beeinträchtigt.

## Deutsche Verantwortung

Deutschland will ein solches Szenario vermeiden. Gleichzeitig begünstigt es dieses Szenario insofern, als es in puncto Lastenteilung in der US-Kritik steht (die viele Alliierte teilen): Berlin gibt derzeit nur 1,2% seines BIP für Verteidigung aus. Letztlich ließe sich auch ein Anteil unter 2% rechtfertigen, wenn ein langfristiger Anstieg des Verteidigungsetats und eine Verbesserung der Lage der Bundeswehr erkennbar wären. Die Bundesregierung hat kürzlich erklärt, bis 2025 1,5% erreichen zu wollen. Laut Finanzplanung steigt der Verteidigungshaushalt zunächst von 38,5 Milliarden Euro (2018) auf 42,7 Milliarden Euro (2021) – ca. 1,27% des BIP –, ab 2021 stagniert er aber wieder. Damit verfehlt Berlin nicht nur das 2%-Ziel. Schlimmer noch: Es riskiert, dass die Bundeswehr nur eingeschränkt handlungsfähig ist. Darauf hat unter anderem der Wehrbeauftragte in seinem Bericht vom Februar 2018 hingewiesen. Deutschland könnte wegen fehlender Mittel mehrere Vorhaben kaum umsetzen, sowohl nationale – wie die Erneuerung der Transporthubschrauber – als auch Nato-Verpflichtungen oder europäische Pläne – wie eine

U-Bootflotte mit Norwegen. Deutschland bekräftigt zwar sein Bekenntnis zur Nato: In den anderen Kategorien der Lastenteilung steht es besser da, so ist es zweitgrößter Truppensteller bei Nato-Operationen. Das wird aber die auf die 2% fokussierte US-Kritik kaum mildern können. Die USA könnten über verbale Kritik hinaus auch mit Strafmaßnahmen in anderen Bereichen reagieren, indem sie etwa Schutzzölle erheben. Noch wird geprüft, ob diese rechtmäßig wären. Präsident Trump indes hat **gezeigt, dass er dazu bereit ist.**

Wenn das Fehlen von Mitteln Zusagen und letztlich Verlässlichkeit in Frage stellt, führt dies auch zu Verunsicherung bei Partnern Deutschlands. Projekte, die Deutschland auf den Gipfeln von 2014 und 2016 substantiell mitgestaltet hat, könnten sich verzögern. Zudem hat sich Berlin als Anwalt kleinerer Staaten wie Tschechien positioniert. Diese verknüpfen ihre Streitkräfte – etwa im Rahmennationenkonzept – immer enger mit der Bundeswehr und verlassen sich auf die Zusage langfristiger Kooperation. Die Handlungsfähigkeit des europäischen Pfeilers der Nato hängt zunehmend von Deutschland ab. Seine Stärkung, wie ihn die USA fordern und Berlin anstrebt, setzt folglich eine stärkere deutsche Beteiligung voraus. Neben den USA richten also auch andere Alliierte Erwartungen an Berlin.

Der Gipfel sollte daher Anlass sein, auf innenpolitischer Ebene Deutschlands Funktionen in der Nato klarer zu erläutern: Rückgrat für Abschreckung und Verteidigung sowie Anlehnpartner für Alliierte. Zweitens gilt es, diese Prioritätensetzung finanziell zu untermauern und auf die Folgen einer unzureichenden Finanzierung hinzuweisen: ein Verlust an Glaubwürdigkeit als verlässlicher Verbündeter, als Verfechter militärischer Integration und als Ideengeber. Es geht nicht so sehr um das plakative 2%-Ziel, sondern um ein klares finanzielles Bekenntnis. Der Bundeshaushalt 2019 und der Finanzplan 2018–2022 sollten den Willen belegen, das benannte 1,5%-Ziel 2025 zu erreichen.

*Dr. Claudia Major ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.*