
/// „It's payback time“

DEUTSCHLANDS GEGENWÄRTIGE ROLLE IN DER NATO

ANDREA ROTTER /// Seit Deutschlands Aufnahme in die NATO 1955 stellt die transatlantische Sicherheitspartnerschaft einen elementaren Pfeiler deutscher Außenpolitik dar. Erfolgreich beteiligte man sich an NATO-Operationen in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Afghanistan. Spätestens im Zuge der Libyen-Krise 2011 wurde jedoch Deutschlands Bündnissolidarität in Frage gestellt. Von einer „verlorenen Nation“ im NATO-Gefüge war sogar die Rede. Bedingt durch externe Notwendigkeiten und strategisches Umdenken scheint sich Deutschland heute in einer verantwortungsvolleren Rolle innerhalb des Bündnisses gefunden zu haben.

Einführung

Eine in ihrem politischen und militärischen Führungsvermögen verlorene Nation („a lost nation“) – so nüchtern fiel das Urteil eines NATO-Offiziellen über Deutschland aus, den der Atlantic Council im Vorfeld des NATO-Gipfels 2012 in Chicago zitierte. Die Autoren der Studie gingen sogar soweit, Deutschlands „Schwäche“ als größtes Problem der NATO zu benennen: „Today, Germany is an economic powerhouse, but a second-rate political and military power. German weakness is NATO's most significant problem. A stronger Germany would be the greatest boost to NATO's future.“¹ Wurde Deutschlands zögernde Bereitschaft, sich substantziell an NATO-Missionen zu beteiligen, im-

mer wieder in der Vergangenheit von den Bündnispartnern kritisiert, so erfolgte diese Einschätzung des Atlantic Councils vor allem vor dem Hintergrund der Libyen-Krise im Frühjahr 2011.

Die Bündnispartner kritisieren Deutschlands SCHWÄCHE.

Im März 2011 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1973, die die Errichtung einer Flugverbotszone zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen die gewaltsame Repression der libyschen Protestbewegung durch Muammar Gaddafi vorsah. Während Deutsch-



Air-Force-Basen bereitstellen allein wie hier in Geilenkirchen reicht den Verbündeten nicht mehr – die Deutschen sollen auch einsteigen und fliegen ...

lands traditionelle Verbündete Frankreich, Großbritannien und die USA für eine Flugverbotszone votierten, enthielt sich Berlin und stellte sich damit an die Seite von Staaten wie Russland und China. Darüber hinaus weigerte sich die Bundesregierung, sich an der anschließenden multinationalen Militäroperation zur Umsetzung der Resolution zu beteiligen, und zog sämtliche Bundeswehrsoldaten aus den NATO-geführten Operationen im Mittelmeerraum ab. Auch die anschließende NATO-Mission Operation Unified Protector fand ohne deutsche Beteiligung statt. Zwar beschloss Berlin, Bundeswehrsoldaten für AWACS-Missionen zur Unterstützung der ISAF-Mission (International Security

Assistance Force) in Afghanistan abzustellen, um die NATO-Verbündeten zu entlasten. Nichtsdestoweniger hat Deutschlands „Sonderweg“ in der Libyen-Intervention nicht nur harsche Kritik aus Deutschland selber auf sich gezogen, sondern auch das Vertrauen der Bündnispartner schwer beschädigt. Unter den Eindrücken der Eurokrise in Europa und den politischen Umbrüchen in der arabischen Welt appellierte Polens damaliger Außenminister Radosław Sikorski im November 2011 an Deutschland als „Europas unverzichtbare Nation“, eine verantwortungsvollere Rolle einzunehmen: „I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity.“²

Dieser Appell spiegelt die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Veränderungen in Europa seit 2010 wider. Galt Deutschland in den frühen 2000er-Jahren noch als der „kranke Mann Europas“, überstand es nach einem beachtlichen Wirtschaftsaufschwung die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 im Vergleich zu vielen seiner Verbündeten ökonomisch und politisch relativ stabil. Heute ist Deutschland mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von ca. 3,026 Billionen € Europas führende Wirtschaftsmacht und folgt den USA (ca. \$ 17,947 Billionen € bzw. 16,49 Billionen €) im NATO-Vergleich auf Platz Zwei. Hinzu kommt, dass die im Zentrum Europas gelegene Bundesrepublik zudem mit ca. 80,7 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste NATO-Mitglied nach den USA darstellt.³ Diesem geoökonomischen Gewicht stehen

Der Bündnispartner Deutschland sollte eine **AKTIVERE** Rolle übernehmen.

zwei Faktoren gegenüber, die die Erwartungen der Bündnispartner an Deutschland erhöhen: Zum einen die sinkende Bereitschaft der USA, die Hauptlasten des Bündnisses alleine zu schultern und zum anderen die gegenwärtige Situation Frankreichs und Großbritanniens, die die Beitragsmöglichkeiten der beiden traditionellen europäischen Führungsnationen innerhalb des Bündnisses deutlich schmälert.

Mehr Verantwortung von Deutschland

Die Debatte um eine ausgewogene Lastenverteilung innerhalb der NATO ist keine Neuheit. Jahre sinkender Verteidigungshaushalte in Europa, deren Negativtrend durch die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 noch verstärkt wurde, machten sich u. a. in der Libyen-Intervention bemerkbar. Zum wiederholten Male offenbarte der multinationale Einsatz zur Implementierung der Resolution 1973 die militärisch-operative Abhängigkeit der Europäer von den USA. Zu Recht monierte der scheidende US-amerikanische Verteidigungsminister Robert Gates daraufhin die unausgewogene Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses und warnte vor der Entstehung einer „Zweiklassengesellschaft“, die aus US-amerikanischer Sicht nicht akzeptabel sei. Betrachtet man die gegenwärtigen Verteidigungsausgaben der NATO-Mitglieder, so wird deutlich, dass gerade einmal fünf der 28 Staaten (USA, Griechenland, Großbritannien, Estland, Polen) die ursprünglich vereinbarten und in Wales nochmals bekräftigten 2 % des BIPs in den Verteidigungshaushalt investieren. Die USA verwenden hierfür rund 3,4 % ihres BIPs und tragen somit mehr als 70 % der gesamten Verteidigungsausgaben innerhalb des Bündnisses.⁴

Es ist zu erwarten, dass die USA ihre europäischen Partner in sicherheitspolitischen Angelegenheiten, v. a. in Europas unmittelbarer Nachbarschaft, zukünftig wesentlich mehr in die Pflicht nehmen werden. Dies wurde bereits durch Präsident Obamas Strategie im Fall Libyen demonstriert, die oftmals als „leading from behind“ bezeichnet wird und den europäischen

Verbündeten Frankreich und Großbritannien die Mehrheit der geflogenen Einsätze überließ. Hinzu kommt, dass sich die strategischen Überlegungen der USA nach Jahren relativer sicherheitspolitischer Stabilität auf dem europäischen Kontinent zunehmend auf andere Regionen der Welt, allen voran Asien, konzentrieren werden. Die strategische Neuorientierung unter Obama, subsumiert unter dem Schlagwort „pivot to Asia“, äußerte sich u. a. durch einen zwischenzeitlichen Abzug US-amerikanischer Truppen aus Europa. Zwar haben die USA aufgrund der Ukraine-Krise und der Verschlechterung der Beziehungen zu Russland ihr Engagement in Europa mittels der European Reassurance Initiative (ERI) erneut verstärkt,⁵ doch dies ändert nichts daran, dass sie ihren strategischen Fokus langfristig keinesfalls mehr auf Europa konzentrieren und daher mehr Engagement von den europäischen Partnern erwarten werden.

Frankreich, welches seit seiner Rückkehr in die militärischen Strukturen der NATO im Jahr 2009 für gewöhnlich eine tragende Rolle innerhalb der Allianz einnahm, ist allerdings wirtschaftlich und operativ stark eingeschränkt. Im Gegensatz zu Deutschland ging es geschwächt aus der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hervor. Eine besorgniserregend hohe Staatsverschuldung und letztendliche Rezession verminderten Frankreichs außenpolitische Schlagkraft. Gegenwärtig kommt hinzu, dass Paris durch mehrere Missionen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die außerhalb des NATO-Rahmens durchgeführt werden, operativ über die Maßen eingebunden ist. Die Antiterrorereinsätze in Mali, im Sahel- und Sahararaum sowie die Luft-

angriffe gegen den sog. „Islamischen Staat“ im Irak und in Syrien haben das französische Militär an seine Belastungsgrenze gebracht.⁶ Bedingt durch die Terroranschläge von Paris im November 2015 sind zudem mehr als 10.000 Soldaten innerhalb Frankreichs stationiert. Auch Großbritanniens Rolle in der NATO wurde zwischenzeitlich durch die massiven Einsparungen im Verteidigungshaushalt der letzten Jahre beeinträchtigt, so dass u. a. von US-amerikanischer Seite bereits befürchtet wurde, Großbritannien könnte in Zukunft nicht mehr die notwendigen Ressourcen aufweisen, um weiterhin eine tragende Rolle in der sicherheitspolitischen Kooperation spielen zu können. In diesem Kontext bleibt abzuwarten, inwiefern sich der Brexit auf Großbritanniens Beitrag in der NATO auswirken wird.

Die USA werden sich strategisch künftig weniger auf EUROPA konzentrieren.

Diese Entwicklungen veranlassten die Bündnispartner, angesichts neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen, den Druck auf Berlin zu erhöhen, seine wirtschaftliche Stärke in eine verantwortungsvollere Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik zu übersetzen. Betrachtet man die letzten Jahre, so hat es durchaus den Anschein, dass Deutschland gewillt ist, diesen Forderungen Folge zu leisten.

Konzeptionelle Initiative und strategisches Umdenken in Deutschland

Bereits 2013 lieferte die Bundesrepublik mit dem Framework Nation Concept (FNC, Rahmennation-Konzept) einen konzeptionellen Beitrag, um die Defizite in den militärischen Kapazitäten der europäischen Verbündeten durch eine effektivere verteidigungspolitische Zusammenarbeit zu beheben. Für diesen Zweck sieht das FNC vor, dass europäische Staaten sich in sog. „Cluster“ zusammenschließen. Kleinere Staaten, mit ihren jeweils speziellen militärischen Mitteln, schließen sich einer größeren Rahmennation an, die ebenfalls ihre militärischen Kapazitäten einbringt, zugleich aber die Zusammenarbeit innerhalb des multinationalen Verbandes koordiniert und die grundlegende Logistik bzw. Infrastruktur zur Verfügung stellt. Durch diese Bündelung von Fähigkeiten sollen militärische Schlüsselqualifikationen erhalten und der europäische Beitrag innerhalb der NATO gestärkt werden. Im Nachgang zur Libyen-Krise kann diese Initiative sicherlich auch als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber den Bündnispartnern verstanden werden. Darüber hinaus wird das FNC Deutschlands Präferenz für eine multilaterale Herangehensweise ebenso gerecht wie dem übergeordneten Ziel einer vertieften verteidigungspolitischen Integration Europas, ohne allerdings den Eindruck einer deutschen Hegemonieabsicht zu erwecken. Dieser Ansatz greift somit der 2015 vorgestellten Vision von der „Führung aus der Mitte“ vor.⁷

Einzug in den breiteren öffentlichen Diskurs hielt das Erfordernis eines weitreichenden strategischen Umdenkens vor allem im Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. Im „Münchner

Konsens“ verwiesen Bundespräsident Gauck, Außenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin von der Leyen auf die Notwendigkeit Deutschlands, angesichts seines gewachsenen geökonomischen Gewichts und seiner Vernetzung in einer globalisierten Welt aktiver auf der Weltbühne aufzutreten und mehr internationale Verantwortung zu übernehmen. Eine aus der Geschichte der Bundesrepublik erwachsene „Kultur der Zurückhaltung“ dürfe nicht zu einer „Kultur des Heraushaltens“ werden.

Deutschlands **BEREITSCHAFT zu mehr Verantwortung und Engagement zeigte sich in der Ukraine-Krise 2014.**

Deutschland müsse stattdessen „bereit sein, sich außen- und sicherheitspolitisch früher, entschiedener und substanzieller einzubringen“. Sein sicherheitspolitisches Handeln als verlässlicher Bündnispartner müsse „konkret“ sein und über „Empörungsrhetorik oder die bloße Benotung von Bemühungen und Aktivitäten anderer“ hinausgehen.⁸ Diese dargestellte Entschlossenheit wurde bereits kurze Zeit später durch die sicherheitspolitischen Umbrüche in Europas Nachbarschaft, allen voran Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim im März 2014 und seine Unterstützung separatistischer Kräfte im Osten der Ukraine, auf die Probe gestellt.

Vom „reluctant leader“ zum „Rückgrat“ der NATO

Russlands revisionistisches Auftreten im Zuge der Ukraine-Krise überraschte die Bündnispartner. Hatte nach Ende des Kalten Krieges das internationale Krisenmanagement in Form von Einsät-

zen jenseits der Bündnisgrenzen an Bedeutung gewonnen, rief Russlands Annexion der Krim die Kernaufgabe der Bündnisverteidigung zurück auf die transatlantische Agenda. Im Bemühen um eine Lösung für den Konflikt an den Bündnis-Außengrenzen hatte die Bundesrepublik einen maßgeblichen Anteil. Zum einen übernahm sie zusammen mit Frankreich die diplomatische Führung der europäischen Antwort gegenüber Russland. Zur großen Überraschung vieler Beobachter zeichnete sich eine einheitliche Reaktion auf die Krise ab, als auf diesem Weg ein europäisches Sanktionsregime gegenüber Moskau errichtet werden konnte. Obgleich es aufgrund seiner wirtschaftlichen und energiepolitischen Verflechtungen mit Russland mit am stärksten die negativen Effekte der Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegenüber Russland spüren würde, agierte Deutschland als Chef-Vermittler („facilitator-in-chief“) unter den europäischen Staaten. Das deutsch-französische Tandem war ebenso maßgeblich an der Vermittlung eines, wenn gleich brüchigen Waffenstillstands in der Ukraine im Rahmen des Minsker Abkommens beteiligt. Schneller als gedacht wurde Deutschland durch die Ukraine-Krise in die Verantwortung gezogen. In diesem Kontext urteilte der Economist: „Germany is emerging, faster than it wanted, as a global diplomatic force. [...] As diplomats note, German leadership is taking shape faster than anyone planned. [I]t was by default rather than intent that Germany so rapidly became a ‘middle power’“.⁹

Innerhalb der NATO hatten die Geschehnisse in der Ukraine und die subsequeute Verschlechterung der Beziehungen zu Russland eine Refokussierung auf Abschreckung und kollektive

Verteidigung zur Folge. Im NATO Readiness Action Plan (RAP), der auf dem NATO-Gipfel 2014 in Wales beschlossen wurde, einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein umfassendes Maßnahmenpaket.

Einerseits sollten Rückversicherungsmaßnahmen v. a. den osteuropäischen Partnern entschlossenen Beistand signalisieren. Aus diesem Grund beschloss das Bündnis, u. a. gemeinsame militärische Übungen im Baltikum und Polen zu intensivieren, das Air Policing im Baltikum zu verstärken und die Präsenz von Luft-, Land- und Seestreitkräften im östlichen Teil des Bündnisses auf Rotationsbasis zu erhöhen. Andererseits sah man sich in Wales gezwungen, die Verteidigungskapazitäten des Bündnisses langfristig anzupassen. Diese militärische Reform beinhaltet u. a. eine Weiterentwicklung der NATO Response Force (NRF, 25.000 Soldaten) zu einer Enhanced Response Force mit ca. 40.000 Soldaten. Zudem beschloss man die Gründung einer NATO-Speerspitze (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF), einer ca. 5.000-köpfigen Eingreiftruppe, die innerhalb von max. drei Tagen einsatzfähig sein soll. Neben einer Anpassung der NATO-Infrastruktur, z. B. durch eine personelle Erweiterung der Stabes des Multinationalen Korps Nord-Ost (MNK NO) im polnischen Stettin und der Einrichtung von NATO Force Integration Units (NFIU) zur Koordinierung der VJTFs, bekräftigten alle Mitglieder das Ziel, künftig 2 % des BIPs für den Verteidigungshaushalt und davon wiederum 20 % für die Modernisierung der militärischen Kapazitäten zu verwenden. 2016 konkretisierten die 28 Mitglieder zudem die „Stolperdraht-Strategie“ an der Ostflanke des Bünd-

nisses. Durch die Stationierung je eines multinationalen Bataillons auf Rotationsbasis in Polen und den baltischen Staaten soll eine mögliche russische Aggression abgeschreckt werden.

Die Rolle Deutschlands in diesem Prozess ist wahrlich nicht zu unterschätzen. Konzeptionell war Berlin maßgeblich an der Entwicklung des RAPs beteiligt. Für manchen Beobachter überraschender und von größerer Bedeutung ist allerdings die Bereitschaft der BRD, die Umsetzung der Maßnahmen materiell und personell erst zu ermöglichen. Zum einen stellt Berlin Personal für die NFIUs und das MNK NO zur Verfügung. Zum anderen kommt der gestiegene Gestaltungs- und Führungsanspruch Deutschlands in den militärisch-operativen Komponenten des Maßnahmenpa-

Die Ukraine-Krise hatte eine RÜCK- KEHR zu Abschreckungsstrategie und kollektiver Verteidigung zur Folge.

kets zur Geltung. Deutschland hat sich bereit erklärt, bei der Aufstellung der NATO-Speerspitze als Rahmennation zu fungieren. Im Vorfeld des Warschauer Gipfels 2016 wurde zudem bekannt, dass Deutschland mit ca. 500 Soldaten als Rahmennation die Führung der NATO-Präsenz in Litauen übernehmen wird. In diesem Sinne bildet es, wie Claudia Major bemerkt, „das Rückgrat für die erfolgreiche Umsetzung der Wales-Beschlüsse“.¹⁰ Deutschlands Bereitschaft, im Zuge der Ukraine-Krise die

„harten“ Entscheidungen des Bündnisses derartig mitzutragen, zementierte in vielen Augen den Wandel in seiner Außen- und Sicherheitspolitik. So bemerkte Martin Erdmann, ehemals Botschafter und Ständiger Vertreter der BRD im Nordatlantikrat: „[I]t was as if the escalation of the crisis in Ukraine, Russia’s March 2014 annexation of Crimea, and Russia’s steering of separatist activities in [E]astern Ukraine flipped a switch on the way Germans thought about security and defense policy.“¹¹

Neben Deutschlands Engagement im Zuge der Ukraine-Krise stellt es darüber hinaus eine wichtige personelle und finanzielle Stütze bei anderen NATO-Missionen dar. So fungiert die BRD im Kontext der Resolute Support Mission (RSM) als Rahmennation in Masar-e Scharif, Afghanistan. Die Mission folgt auf den langjährigen ISAF-Einsatz und hat die Ausbildung und Unterstützung der afghanischen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte zum Ziel. Deutschland stellt mit aktuell 905 Soldaten den zweitgrößten Truppensteller des insgesamt knapp 13.000-köpfigen multinationalen Einsatzes dar. Im Juni 2016 erneuerte der Bundestag zudem das Mandat für die deutsche Beteiligung an der internationalen Sicherheitspräsenz im Rahmen der NATO-geführten Kosovo Force (KFOR), die der Gewährleistung eines sicheren Umfelds, der humanitären Hilfe sowie dem Aufbau demokratischer und verteidigungspolitischer Strukturen im Kosovo dient. Aktuell ist die Bundesrepublik mit 533 Soldaten vor Ort und somit größter Truppensteller des multinationalen Einsatzes. Auf dem Warschauer Gipfel im Juli 2016 wurde darüber hinaus die Nachfolgemission der Operation Active Endeavour (OAE) beschlossen, die ma-

Deutsche Beteiligung in weiteren NATO-Einsätzen¹³

Mission	Vorläufige Mandatsdauer	Aktuelle Truppenstärke (Stand: 17.10.2016)	Kosten (2016, in Mio. Euro)
Resolute Support Mission (Afghanistan)	bis 31.12.2016 (erstmals seit 01.01.2015, zuvor ISAF)	905 (Mandatsobergrenze: 980)	245,3
Kosovo Force (Kosovo)	bis 23.06.2017 (erstmals seit 11.06.1999)	533 (Mandatsobergrenze: 1.350)	46,3 20,6 (lt. Mandat 2015)
			25,7 (lt. Mandat 2016)
Sea Guardian (Mittelmeer)	bis 31.12.2017 (folgt auf Operation Active Endeavour, dessen Mandat am 15.06.2016 auslief)	noch offen (Mandatsobergrenze: 650)	2,6 (10,5 im Jahr 2017)

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Bundeswehr.de

ritime Sicherheitsoperation Sea Guardian (MSO SG). Diese soll der Bekämpfung des Terrorismus und des illegalen Waffenschmuggels in der Mittelmeerregion dienen und gleichzeitig den Kooperationsrahmen mit der EU-Mission EU-NAVFOR MED Operation Sophia und der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex bilden. Das vom Bundestag im September 2016 bewilligte Mandat setzt die personelle Obergrenze auf 650 Soldaten fest und billigt einen finanziellen Rahmen von insgesamt ca. 13,1 Mio. Euro (Haushaltsjahr 2016: ca. 2,6 Mio. Euro, Haushaltsjahr 2017: ca. 10,5 Mio. Euro).¹²

Das breitgefächerte Engagement Deutschlands im Rahmen der NATO

bringt den 2014 postulierten Gestaltungsanspruch zu Geltung. Allerdings muss dieser langfristig auch umsetzbar sein. Dies wiederum erfordert eine Anpassung der militärischen Kapazitäten und Strukturen, eine Fortführung der politischen Debatte angesichts der fortschreitenden Bündnisintegration sowie den stetigen Miteinbezug der Zivilgesellschaft in den sicherheitspolitischen Diskurs.

Anpassung der militärischen Kapazitäten und Strukturen

Nach wie vor sieht sich Berlin regelmäßiger Kritik hinsichtlich seiner bislang zu geringen Verteidigungsausgaben ausgesetzt. Anstelle der in Wales nochmals

bekräftigten 2 % des BIPs gibt Deutschland aktuell ca. 34,3 Mrd. Euro für den Verteidigungsetat aus, d. h. gerade einmal 1,19 %. Nach Jahren schrumpfen der Verteidigungsetats läutete Berlin vor kurzem zwar eine finanzielle Trendwende ein, d. h. bis 2020 ist eine Etatsteigerung auf 39,2 Mrd. Euro geplant. Um auf die anvisierten 2 % zu gelangen, müsste die BRD jedoch rund 60 Mrd. Euro investieren, also 20 Mrd. Euro mehr als bislang geplant. Hinsichtlich der Investitionen für die Modernisierung der militärischen Kapazitäten hat Deutschland ebenfalls einen Nachholbedarf. Anstelle der geforderten 20 % des Verteidigungshaushaltes verwendet die Bundesregierung nur knapp 14 % für Rüstungsinvestitionen.

Zudem müssen langfristig notwendige logistische Strukturen geschaffen bzw. angepasst werden, um die Defizite im Bereich der Transport-, Verlegungs- und Einsatzfähigkeiten deutscher Truppen vor dem Hintergrund der zunehmend komplexen Anforderungen zu beheben. Erst im Oktober 2016 bekannte sich Kanzlerin Merkel erneut zum Zwei-Prozent-Ziel, weshalb mit steigenden Verteidigungshaushalten in der Zukunft zu rechnen ist. Das ausgeweitete Engagement geht auch mit einem erhöhten Bedarf an spezialisiertem Personal einher. Wie das neue Weißbuch 2016 vorgibt, soll sich der Personalkörper der Bundeswehr in Zukunft am tatsächlichen Bedarf und nicht mehr an einer festgelegten Obergrenze orientieren. Derzeit umfasst die Bundeswehr 176.162 aktive Soldaten, der Entwurf des Bundeshaushalts 2017 sieht 180.100 Planstellen vor.¹⁵ Insgesamt sollen bis 2023 7.000 neue militärische Stellen geschaffen werden, um der aktiveren Rolle gerecht zu werden.

Fortführung der politischen Debatte

Neben dem Ausbau der militärischen Kapazitäten muss auch die politische Debatte vorangetrieben werden, wie Deutschland seinen Beitrag innerhalb der NATO bei fortschreitender Bündnisintegration leisten kann. Im Zuge des Gipfels in Chicago 2012 wurde die Debatte über nationale Einsatzvorbehalte angestoßen, um die rasche und reibungslose Nutzung von multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten zu garantieren. Dies führte auch innerhalb der Bundesregierung zu Überlegungen, wie man trotz Parlamentsvorbehalts – bewaffnete Auslandseinsätze der Bundeswehr bedürfen der konstitutiven Zustimmung des Bundestags – die Bündnisfähigkeit Deutschlands gewährleisten könne. Im März 2014 setzte der

Die neue Rolle Deutschlands
ERFORDERT die deutliche Nach- und
Aufrüstung militärischer Kapazitäten
und Strukturen.

Deutsche Bundestag daher eine „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ ein. Für die Umsetzung ihrer Empfehlungen brachte die Bundesregierung im Januar 2016 einen Gesetzesentwurf ein, der einerseits eine Berichterstattungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag über die multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten beinhalten soll, die von

Deutschlands Beitrag abhängig sind und die es politisch zu sichern gilt. Andererseits zielt er auf eine Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes ab. Durch die Konkretisierung des Einsatzbegriffs sollen bestimmte Einsatzarten (z. B. Ausbildungsmissionen „im sicheren Umfeld“, Mitwirkung in integrierten oder multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren) nicht mehr der Zustimmung des Bundestages bedürfen. Gegenwärtig ruht dieser Gesetzesentwurf, da ihm in einer ersten Ausschusssitzung von sachverständigen Staatsrechtlern sowie dem Bundeswehrverband eine klare Absage erteilt wurde.¹⁶ Mit fortschreitender Integration und gegenseitiger Abhängigkeit der Partner ist es aber unabdingbar, die politische Diskussion aufrecht zu erhalten, wie Deutschland seine zunehmenden Bündnispflichten innerhalb der NATO erfüllen kann, ohne seine verfassungsrechtlichen Prinzipien aufzugeben.

Einbezug der Zivilgesellschaft in den sicherheitspolitischen Diskurs

Wie die Debatte um den Parlamentsvorbehalt unterstreicht, ist es angesichts Deutschlands neuer Rolle innerhalb der NATO unabdingbar, auch die deutsche Zivilgesellschaft in den sicherheitspolitischen Diskurs aktiv miteinzubeziehen. Die deutsche Bevölkerung ist generell skeptisch eingestellt, was das außenpolitische Engagement der Bundesrepublik betrifft. Laut einer Umfrage der Körber-Stiftung im Oktober 2015 zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik sprechen sich lediglich 40 % dafür aus, mehr Verantwortung in internationalen Krisen zu übernehmen. Dies bedeutete immerhin eine etwas größere Engagementbereitschaft zum Vorjahr (Januar 2014: 37 %), doch würde es nach wie vor eine

Mehrheit von 55 % bevorzugen, sich außenpolitisch in Zurückhaltung zu üben.¹⁷ Die NATO an sich wird von der deutschen Bevölkerung vorwiegend positiv bewertet, auch wenn die Zustimmungsraten in den letzten Jahren zum Teil deutlich abgenommen haben. Hatten sich im Jahr 2009 noch 73 % der Befragten positiv in Bezug auf die NATO geäußert, so sind es 2016 lediglich 59%.¹⁸

Aussagekräftiger in diesem Zusammenhang erscheint allerdings die Bereitschaft, den Verpflichtungen laut Artikel 5 des Nordatlantikvertrags nachzukommen.¹⁹ Im Falle einer russischen Aggression hätten laut einer Umfrage aus dem Jahr 2015 lediglich 38 % der Deutschen den Einsatz militärischer Gewalt zur Verteidigung eines NATO-Verbündeten befürwortet, die Mehrheit von 58 % hätten diesen abgelehnt.²⁰ Ausgehend von Deutschlands strategischer Kultur, die historisch bedingt von einer Zurückhaltung in Fragen militärischer Gewaltanwendung geprägt ist, erscheinen diese Zahlen nicht weiter verwunderlich. Gleichwohl erodieren diese Ergebnisse nicht nur das Vertrauen der anderen Mitgliedstaaten, sondern entkräften auch den selbst postulierten Anspruch, im Ernstfall ein verlässlicher Bündnispartner zu sein. Unter diesen Gesichtspunkten warnte der Economist zu Recht davor, verfrüht von Deutschland eine selbstbewusste Führungsrolle zu erwarten: „[W]ith voters still insisting on ethical clarity, Germany lacks the consensus to be a confident leader. Its allies should not expect too much too soon.“²¹

Eine faktenbasierte Kommunikation und Debatte über Deutschlands zukünftige außenpolitische Rolle gewinnt angesichts populistischer Strömungen in den USA und Europa, deren teils nationalistische und isolationistische Be-

strebungen im Widerspruch zur NATO stehen, augenscheinlich noch mehr an Bedeutung. So sorgte der designierte US-Präsident Donald Trump im März 2016 für Aufsehen, als er andeutete, die NATO könne inzwischen obsolet geworden sein: „I think NATO may be obsolete. NATO was set up a long time ago. [...] Things are different now. [...] And it doesn't really help us, it's helping other countries. And I don't think those other countries appreciate what we're doing.“²²

Die deutsche Bevölkerung befürwortet mehrheitlich weiter die außenpolitische ZURÜCKHALTUNG.

Ähnlich kritische Töne kommen aus Europa. So fordert Marine Le Pen, Vorsitzende des französischen Front National, den Austritt ihres Landes aus der NATO. Auch in Kreisen der Alternative für Deutschland (AfD) wurden zwischenzeitlich Rufe nach einem Austritt aus der NATO laut, während Die Linke schon seit längerem die Auflösung dieser fordert. Das stellt die politischen Entscheidungsträger in Deutschland vor die Herausforderung, angemessene Mittel und (Kommunikations-)Wege zu finden, um die Bedeutung der NATO für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik vor dem Hintergrund der interdependenten sicherheitspolitischen Herausforderungen zu erklären, sowie die angestrebte Führungsrolle „aus der Mitte“ der deutschen Bevölkerung nahezu bringen.

Fortdauerndes Engagement nötig

Unter den erläuterten Gesichtspunkten ist die eingangs beschriebene Charakte-

risierung Deutschlands als verlorene Nation und größtes Problem des Verteidigungsbündnisses nicht mehr zutreffend. Berlins Entscheidung, sich 2011 in der Libyenintervention nicht an der Seite seiner traditionellen Verbündeten zu engagieren, hatte innerhalb der NATO eine Debatte um Deutschlands außenpolitische Rolle und Verlässlichkeit als Bündnispartner entfacht. Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes sowie eine generell größere Engagementbereitschaft der politischen Entscheidungsträger in Deutschland ebneten den Weg für eine strategische Neuorientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Diese durchlief in der Ukraine-Krise einen ersten Praxistest. Vor allem der deutsche Beitrag in der Umsetzung der Maßnahmen des NATO Rapid Action Plan untermauerte hierbei Berlins Anspruch einer verantwortungsbewussteren deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.

Der gestiegene Gestaltungsanspruch stellt jedoch Politik und Zivilgesellschaft vor neue Herausforderungen. Auch wenn in materieller und personeller Hinsicht grundlegende Weichen gestellt wurden, dürfen diese ersten Schritte nicht versiegen – auch nicht im Wahljahr 2017. Es ist kein Geheimnis, dass höhere Verteidigungsausgaben oder ein verstärktes sicherheitspolitisches Engagement unpopuläre Themen im Wahlkampf darstellen. Dennoch ist es unabdingbar, die Bedeutung des Verteidigungsbündnisses im politischen Diskurs hervorzuheben. Deutschlands Engagement innerhalb der NATO dient nicht einem Selbstzweck. In einer zunehmend globalisierten Welt wirken sich die Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld auch auf Deutschland aus. Über Jahrzehnte war seine ter-

ritoriale Unversehrtheit von der Bündnissolidarität seiner NATO-Partner abhängig. Heute hat sich das Blatt gewendet: Während traditionelle Führungsnationen der NATO nicht mehr willens bzw. in der Lage sind, diese Rolle allein auszufüllen, muss sich Deutschland der Aufgaben stärker annehmen. Um es in den Worten der Verteidigungsministerin zu sagen: „It’s payback time.“²³ Und damit ist nicht blinder, militärischer Aktionismus gemeint, sondern eine aktive Mitgestaltung der NATO, gemessen am selbstgesteckten außenpolitischen Anspruch und unter Berücksichtigung der eigenen verfassungsrechtlichen Prinzipien. Denn nur wer gewillt ist, Einsatz zu bringen, kann die Zukunft des Bündnisses aktiv mitgestalten. ///



/// **ANDREA ROTTER M.A.**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Anmerkungen

- ¹ Burns, Nichols R. / Wilson, Damon M. / Lightfoot, Jeff: Anchoring the Alliance, http://www.atlantic-council.org/images/files/publication_pdfs/403/051412_ACUS_Burns_AnchoringAlliance.pdf, Stand: 29.9.2016.
- ² Rede von Sikorski, Radislaw: Poland and the Future of the European Union, https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu_0.pdf, Stand: 28.11.2011.
- ³ BIP-Werte für das Jahr 2015, vgl. Länderinformationen Deutschland, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Laender/Deutschland.html>, Stand: 25.10.2016; Länderinformationen USA, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/USA/Wirtschaft_node.html, Stand: 25.10.2016.
- ⁴ Defence Expenditures of NATO Countries, 2009-2016, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf, Stand: 25.10.2016.
- ⁵ Die ERI sieht für das Jahr 2016 rund \$789 Mio. und für das Jahr 2017 sogar ca. \$3,42 Mrd. sowie eine verstärkte militärische Präsenz an NATOs Ostgrenzen vor, um gerade die osteuropäischen Bündnispartner im Kontext der Bedrohung durch Russland rückzuversichern, vgl. FACT SHEET: THE FY2017 European Reassurance Initiative Budget Request, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/02/fact-sheet-fy2017-european-reassurance-initiative-budget-request>, Stand: 16.10.2016.
- ⁶ Zwar führt Frankreich derzeit mit Deutschland die NATO-Luftüberwachung des Baltikums durch, doch wird es aufgrund seiner derzeitigen Belastung nicht die Führung einer der vier Bataillone übernehmen, die auf Rotationsbasis in den baltischen Staaten und in Polen stationiert werden, vgl. Lightfoot, Jeff: NATO Summit Special Series: France, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-summit-special-series-france>, Stand: 17.10.2016.
- ⁷ Rede von der Leyen, Ursula anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz, https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYvBCsIwEET_aDfpTW_WngREUHRdJmCQtNUtZtvfjxJofOwIphMfjC0uRWDk45JzfHE_uR98MXhrgGijz4oyS8RPAk722DkKeEj3r3BGNOpJVKSbkwiNMsMGfRqZpFpBhgj72xXWus2WJ_u_vpeLk2je3O7Q3nGA9_o3h5fQ!!/, Stand: 24.10.2016.
- ⁸ Rede von Steinmeier, Frank-Walter anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html, Stand: 19.7.2016.
- ⁹ A lurch onto the world stage, <http://www.economist.com/news/europe/21645223-germany-emerging-faster-it-wanted-global-diplomatic-force-lurch-world>, Stand: 14.10.2016.
- ¹⁰ Major, Claudia / Mölling, Christian: Das Rahmen-nationen-Konzept, in: SWP-Aktuell 67/14, S. 3, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A67_mjr_mlg.pdf, Stand: 29.7.2016.

- ¹¹ Erdmann, Martin: What's up with those Germans?, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60009>, Stand: 14.10.2016.
- ¹² Antrag der Bundesregierung, Drucksache 18/9632, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/096/1809632.pdf>, Stand: 11.10.2016.
- ¹³ Ausgenommen sind nicht bundestagsmandatspflichtige Verwendungen der Streitkräfte wie im Ägäischen Meer im Rahmen des ständigen NATO-Marineinsatzverbandes SNMG2 (Standing NATO Maritime Group 2), https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/04_SB8K8xL LM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pPKUVL3UzLzixNSSqlS90tSk1KKknMzkbL2qxlyc1Dz9gmxHRQDYLHC-/, Stand: 24.10.2016.
- ¹⁴ Eckwertbeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2017 und zum Finanzplan 2016-2020, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/03/2016-03-23-PM09-Eckwerte-anl2.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 9.8.2016.
- ¹⁵ Stärke: Militärisches Personal der Bundeswehr, <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/DcmxDYAwDATAWVgg7unYAUGC8kSWI4OMlesTXXm002D8SeWQy7jRStshc-4p94L0hENCnXEGUvXXSuMKG8FwBd26TD9ulZiT/>, Stand: 24.10.2016; Unterrichtung durch die Bundesregierung – Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020, 18.8.2016, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9201, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/092/1809201.pdf>, Stand: 21.9.2016.
- ¹⁶ Es wurde u. a. darauf verwiesen, dass der parlamentarische Zustimmungsprozess in der Vergangenheit einen Einsatz der Bundeswehr weder verhindert noch signifikant verzögert hätte, Mützel, Daniel: Experten stärken Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/experten-staerken-parlamentsvorbehalt-bei-auslandseinsaetzen-der-bundeswehr/>, Stand: 24.10.2016.
- ¹⁷ Einmischen oder Zurückhalten?, http://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/2015/Koerber-Stiftung_Umfrage-Aussenpolitik-2015_Zusammenfassung.pdf, Stand: 18.10.2016.
- ¹⁸ Spring 2015 Global Attitudes Survey, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/28/views-of-nato-and-its-role-are-mixed-in-u-s-other-member-nations/>, Stand: 5.10.2016; Spring 2016 Global Attitudes Survey, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/06/support-for-nato-is-widespread-among-member-nations/>, Stand: 5.10.2016.
- ¹⁹ In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, dass Artikel 5 des Nordatlantik-Vertrages per se keine militärische Beistandspflicht vorsieht, sondern dass die Wahl der Mittel im Bündnisfall im Ermessen des jeweiligen Staates liegt.
- ²⁰ Zum Vergleich: Der Durchschnitt der befragten Länder (USA, Kanada, Großbritannien, Polen, Spanien, Frankreich, Italien und Deutschland) liegt bei 48 % für eine militärische Unterstützung, 42 % für dagegen. In Deutschland lag also die geringste Zustimmungsrate vor, während in den USA rund 56 % gegenüber 37 % einen Einsatz befürworten, Spring 2015 Global Attitudes Survey, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/28/views-of-nato-and-its-role-are-mixed-in-u-s-other-member-nations/>, Stand: 5.10.2016.
- ²¹ A lurch onto the world stage.
- ²² Interview mit Donald Trump vom 23.3.2016, <http://www.bloomberg.com/politics/videos/2016-03-23/complete-trump-interview-nato-nukes-muslims-and-hillary>, Stand: 4.10.2016
- ²³ Gutschker, Thomas: Die Deutschen an die Front, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-von-der-leyen-macht-nato-versprechungen-13401853.html>, Stand: 14.10.2016.