



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 12/2016

Verpflichtungen in der NATO

Mehr Geld für die Bundeswehr

von *Karl-Heinz Kamp*

Am 26. Januar 2016 kündigte Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen an, in den kommenden 15 Jahren insgesamt 130 Milliarden Euro in die Ausrüstung der Bundeswehr investieren zu wollen. Zwar traf diese Ankündigung auf deutlich weniger Kritik als erwartet, allerdings wurde gefragt, wofür diese Mittel denn genau benötigt würden. Der allgemeine Hinweis, die Bundeswehr sei unterfinanziert, wird von vielen Kommentatoren als nicht hinreichend empfunden. Dabei lässt sich der künftige Finanzbedarf ganz wesentlich aus den Verpflichtungen ableiten, die Deutschland im Rahmen der NATO zur Rückversicherung der osteuropäischen Bündnispartner übernimmt.

An der finanziellen Forderung der Ministerin überraschte nicht nur die Höhe der Summe, sondern vor allem die Tatsache, dass sie – abgesehen von Protesten der Linken – kaum auf Widerstand im politischen Berlin stieß. Man stelle sich vor, ein Ansinnen von 130 Milliarden Euro Verteidigungsinvestitionen wäre vor vier oder fünf Jahren von einem Regierungsmitglied erhoben worden – die Forderung nach einem sofortigen Rücktritt wäre diesem sicher gewesen. Stattdessen stellte der Wehrbeauftragte, Hans-Peter Bartels, am gleichen Tag seinen Jahresbericht vor und sprach ebenfalls von „existenziellen Ausrüstungslücken“ bei den Streitkräften.

Allerdings war der geforderte Gesamtbetrag nicht genau aufgeschlüsselt und stellt eher eine Richtgröße dar. Laut der Ministerin geht es bei den bisherigen Planungen um einen „moderaten Anstieg, der sich verstetigt“: so sollen beispielweise pro Jahr zusätzlich drei bis vier Milliarden Euro allein für militärisches Gerät aufgewendet werden. Auch sollen die in der Vergangenheit beschlossenen Begrenzungen bei der Zahl von Waffensystemen nicht mehr gelten, ebenso wenig wie das einstige Prinzip, Truppenverbände nur mit 70 Prozent des erforderlichen Geräts auszurüsten.

Aus der fehlenden Detaillierung der Forderung wurden in der Presse vor allem zwei Kritikpunkte abgeleitet: Zum einen wurde bemängelt, dass die Ausrüstungsinitiative angegangen würde, noch ehe das neue Weißbuch veröffentlicht worden sei. Damit würden Sachentscheidungen getroffen, ohne die sicherheitspolitische Lagebestimmung abzuwarten – das Weißbuch würde also entwertet. Zum anderen wurde bemängelt, dass aus der reinen Forderung nach militärischer Ausrüstung nicht zu erkennen sei, wofür und für welche Szenarien diese Rüstungsmittel denn gefordert würden. Der allgemeine Hinweis auf die langjährige Unterfinanzierung der Streitkräfte reiche nicht aus.

Der Einwand, dass man erst das Weißbuch abwarten müsse, entwertet sich von selbst, wenn man die Entwicklungen der letzten beiden Jahre nachvollzieht. Als in der zweiten Jahreshälfte 2014 die Idee eines neuen Weißbuchs Gestalt annahm, waren insbesondere die Entwicklungen in Osteuropa noch nicht abzusehen. Seither hat sich Russland aus der bestehenden europäischen Sicherheitsordnung verabschiedet und stellt für die östlichen NATO-Mitglieder einer realen und für einige von ihnen eine vitale Bedrohung dar.

Der Schwenk der russischen Führung zu einer Politik, die auch die gewaltsame Änderung von Grenzen in Europa in Kauf nimmt, um der vermeintlichen Weltmachtrolle Russlands Geltung zu verleihen, ist offenbar nachhaltig und dürfte sich in der kommenden Dekade nicht umkehren. Angesichts des russischen Streitkräfteaufwuchses an seinen Westgrenzen und der Drohgebärden Moskaus waren Struktur-entscheidungen zur Stärkung von Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit im Bündnisrahmen erforderlich, die nicht auf den Abschluss des Weißbuchprozesses warten konnten. Stattdessen wurden diese fundamentalen Lageänderungen in den Weißbuchprozess – also die öffentliche Debatte zur Neuausrichtung der Bundeswehr – einbezogen.

Die Frage nach der Begründung für die Budgetforderung ergibt sich ebenfalls zu einem erheblichen Anteil aus den sicherheitspolitischen Veränderungen seit 2014. Von der Annahme ausgehend, dass die Partnerschaft mit Russland dauerhaft sei, hatten die NATO und die Mehrzahl ihrer Mitglieder die Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung erheblich zurückgefahren. Stattdessen wurden Streitkräfte für das militärische Krisenmanagement optimiert – zunächst auf dem Balkan, später „out of area“ vor allem in Afghanistan.

Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim setzte jedoch Abschreckung und Verteidigung wieder an die Spitze der sicherheitspolitischen Agenda, traf zugleich viele NATO-Mitglieder aber militärisch weitgehend unvorbereitet. Die NATO fasste 2014 in Wales sehr weitreichende Beschlüsse zur militärischen Verstärkung des Bündnisses. Mittlerweile hat die atlantische Allianz diese Beschlüsse vom Wales-Gipfel teilweise umgesetzt und gemäß der Lageentwicklung in Russland fortentwickelt. Entsprechend groß sind die Erwartungen an den Folgegipfel im Juli in Warschau und damit an die „großen Vier“ in der NATO: USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Die USA haben sich für viele Europäer unerwartet stark engagiert und tragen die Hauptlast bei der Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der NATO in Osteuropa. So sind die 2014 im Rahmen der „European Reassurance Initiative“ bereitgestellten Mittel auf 3,4 Milliarden US-Dollar angewachsen und kommen nicht nur NATO-Staaten zu. Allerdings erwartet Washington eine faire Lastenteilung von Seiten der europäischen Verbündeten. Frankreich sieht seinen militärischen Schwerpunkt in Afrika und hat dort erhebliche militärische Verpflichtungen übernommen. Damit sind es Deutschland und Großbritannien, die aufgrund ihrer militärischen Fähigkeiten neben den USA einen signifikanten Anteil werden leisten müssen. Für Deutschland ergibt sich diese Verpflichtung nicht nur aus seinem politischen, wirtschaftlichen und letztlich auch militärischen Gewicht sowie aus der zentralen Bedeutung der NATO für seine Sicherheit, sondern auch aus der Tatsache, dass es sich im Kalten Krieg stets auf die Solidarität seiner übrigen NATO-Partner verlassen konnte.

Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit der NATO

Mit Blick auf Warschau hat sich die NATO für ihre militärischen Entscheidungen auf vier Grundsätze verständigt: Erstens, eine Balance zwischen den Maßnahmen gegen die Bedrohungen aus dem Osten und jenen aus dem Süden zu wahren, da die NATO-Mitglieder je nach ihrer geografischen Lage unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen hegen. Zweitens soll es eine Balance zwischen einer glaubwürdigen „Forward Presence“ und effektiven Verstärkungsmaßnahmen geben. Drittens muss, ganz im Geiste des Grundgedankens des Harmel-Berichts von 1967 die Balance zwischen dem Schutz vor Russland und dem Dialog mit Russland gewährleistet sein. Viertens geht es um die Balance bei den Verteidigungsausgaben, sowohl zwischen den NATO Mitgliedsländern als auch zwischen der Höhe der Verteidigungsausgaben und dem Anteil der Investitionen. Auf der Grundlage dieser Überlegungen hat die NATO fünf Felder (sogenannte „Work Strands“) priorisiert, in denen die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit umgesetzt werden soll und zu denen Deutschland wesentliche militärische Beiträge leisten muss:

1. Readiness Action Plan

Hier geht es vor allem um die neue schnelle Eingreiftruppe (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF), um die sechs kleinen Aufbaustäbe in Osteuropa (NATO Force Integration Units – NFIU), das Multinationale Korps Nordost und die Multinationale Division Südost.

2. **Hybride Kriegsführung**

Verbesserungen werden vor allem unter den Schlagworten Resilienz, Cyber-Defence und NATO-EU Kooperation angestrebt.

3. **Stärkung von Abschreckung und Verteidigung**

Kernaufgaben sind die Schaffung einer glaubhaften und adäquaten militärischen Präsenz in Osteuropa (Enhanced Persistent Presence) sowie effizienter Nachschubwege (Reinforcement).

4. **Raketenabwehr**

Die auf der Basis amerikanischer Abfangsysteme aufgebauten Fähigkeiten müssen vervollständigt und den neuen Anforderungen angepasst werden.

5. **Finanzielle Unterfütterung**

Zur Finanzierung der ambitionierten Beschlüsse von Wales hatten sich die NATO-Mitglieder erneut auf das sogenannte „Defense Investment Pledge“ verständigt, demzufolge sich die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, mindestens zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Verteidigungsausgaben aufzuwenden und mindestens 20 Prozent der Ausgaben für Investitionen zu verwenden.

Gerade im dritten Work Strand – der Abschreckung und Verteidigung – sind die NATO-Verteidigungsminister bei ihrem letzten gemeinsamen Ministertreffen im Februar 2016 weitreichende Verpflichtungen eingegangen, die nun auf dem Weg nach Warschau konkretisiert werden.

Entscheidend ist, dass gerade unter dem Aspekt der Abschreckung gegenüber Russland eine militärische Präsenz möglichst vieler NATO-Staaten (allen voran der USA) in Osteuropa erforderlich ist. Im Kalten Krieg galt gleiches für die NATO-Stationierungen an der innerdeutschen Grenze, denen zudem die Funktion eines „Stolperdrahts“ (Tripwire) zukam: Jede Aggression gegen die NATO-Streitkräfte hätte mehrere Mitgliedsstaaten direkt betroffen, eine weitergehende militärische Reaktion der NATO ausgelöst und damit das Risiko für einen Angreifer erheblich erhöht. Würde dieser rational zwischen Kosten und Nutzen abwägen, müsste ihm ein Angriff als aussichtslos oder wenig erfolgreich erscheinen – das Ziel von der Abschreckung wäre erreicht. Debattiert wird allerdings seit langem, ob die erforderlichen Streitkräftestationierungen permanent oder mit Rücksicht auf Russland, dem man einst zugesagt hatte, keine signifikanten Militärkapazitäten in Osteuropa dauerhaft zu stationieren, rotierend („persistent“) sein sollen. Mit der Einigung der Verteidigungsminister auf eine „Enhanced Persistent Presence“ scheint nun ein Mittelweg gefunden. Es bleibt bei rotierenden Stationierungen, allerdings werden diese derart verstärkt (enhanced), dass zu jedem Zeitpunkt ein adäquates Dispositiv vor Ort ist, um jegliche Aggression mit einem erheblichen Eskalationsrisiko zu behaften.

Wenn die Staats- und Regierungschefs in Warschau zustimmen, werden im Baltikum drei mechanisierte Bataillone mit je circa 1.200 Soldaten stationiert, eines davon in Litauen unter deutscher Beteiligung und voraussichtlich deutscher Führung. Ein viertes Bataillon in Polen ist ebenfalls wahrscheinlich. Für die stationierten NATO-Verbände oder die Schnelle Eingreiftruppe gilt auch das Prinzip des „Tripwire“: Sie werden große russische Streitkräftemassierungen nicht aufhalten können, zumal Moskau gezeigt hat, dass es in Manövern kurzfristig 60.000 bis 100.000 Mann zu massieren vermag. Stattdessen speist sich der Abschreckungseffekt daraus, dass die Verletzung des Stolperdrahtes eine weitergehende militärische Antwort der NATO auslösen würde.

Allerdings greift diese Logik nur, wenn ein potentieller Angreifer damit rechnen muss, dass die NATO in der Lage ist, im Konfliktfall rasch Verstärkung in die betroffene Region zu bringen. Auch hier spielt Deutschland eine zentrale Rolle, nicht nur aufgrund seiner politischen und militärischen Bedeutung sondern auch aufgrund der geografischen Lage. Im Ost-West Konflikt existierte eine gewaltige „Nachschub-Industrie“ mit der damaligen Bundesrepublik als Drehscheibe. Jährliche REFORGER-Übungen (Return of Forces to Germany) stellten ein effizientes militärisches „Reinforcement“ sicher. Teile dieser Fähigkeiten müssen künftig wieder hergestellt werden.

Wie dringend dieser kostenintensive Aufbau von „Forward Presence“ und Verstärkungsfähigkeiten ist, haben jüngste NATO-Manöver gezeigt. Mitte März führte die NATO die jährliche CMX-Übung (Crisis Management Exercise) durch. Dieser Übung, die Verfahren übt ohne konkrete Streitkräftebewegungen zu beinhalten, lag erstmals nach dem Ende des Kalten Krieges wieder ein Szenario zur Bündnisverteidigung nach Artikel 5 des NATO-Vertrags zugrunde. Die Ergebnisse des fiktiven aber an real möglichen Szenarien orientierten Verlaufs waren ernüchternd. Während die politischen Entscheidungsprozesse zeitgerecht erfolgten, konnte die NATO militärisch mit dem simulierten Aufwuchs der gegnerischen Streitkräfte nicht Schritt halten. Für viele NATO-Mitglieder war dieses Ergebnis ein Augenöffner und zeigt, welche Anstrengungen noch unternommen werden müssen.

Konsequenzen für den deutschen Verteidigungshaushalt

Damit ergibt sich für Deutschland – neben den seit vielen Jahren bemängelten Ausrüstungslücken beziehungsweise der Teilausstattung von Verbänden mit 70 Prozent ihres Geräts – auch aus den jüngsten Verpflichtungen gegenüber der NATO ein erheblicher Finanzbedarf, der sich zu den ohnehin laufenden Verpflichtungen in Afghanistan, in Afrika oder auf dem Balkan hinzuaddiert.

- Mit seiner Zustimmung zum „Defense Investment Pledge“ steht Deutschland in der Kritik, weil der Verteidigungshaushalt derzeit nur 1,19 Prozentanteil vom BIP beträgt. Deutschlands Verweis auf das gestiegene BIP verfängt nur bedingt, wie Präsident Obama bei seinem Besuch in Deutschland wieder betont hat. Auch bei den Investitionen liegt Deutschland unter den geforderten 20 Prozent. Dennoch bleibt das Zwei Prozent-Ziel der NATO eine hochpolitische Zahl, da der deutsche Verteidigungshaushalt nach jetzigem Stand nahezu verdoppelt werden müsste. Möglicherweise würde ein solch sichtbarer Zuwachs deutscher Militärmacht Bedenken in Europa oder in der NATO auslösen.
- Bei der „Enhanced Persistent Presence“ kommen auf Deutschland erhebliche Ausgaben für die rotierende Stationierung von Streitkräften in Osteuropa zu, die noch von den notwendigen Investitionen im Bereich des „Reinforcements“ ergänzt werden.
- Um eine Spaltung der NATO in Ost und Süd zu vermeiden, muss auch der Bedrohungswahrnehmung der südlichen Mitglieder Rechnung getragen werden. Hier leistet die deutsche Marine einen ständig wachsenden Beitrag, etwa indem zu den schon laufenden Operationen im Mittelmeer kürzlich noch die Überwachungsmission in der Ägäis hinzugekommen ist. Gleichzeitig muss die Marine in der Ostsee Präsenz zeigen und bleibt auch Teil des NATO-Marineverbandes im Nordatlantik. All dies geschieht von dem Hintergrund, dass die Marine in den vergangenen Jahren die stärksten Sparmaßnahmen hat durchstehen müssen. Die Luftwaffe investiert große Beträge für eine dauerhafte Präsenz im türkischen Incirlik, weil man die Bekämpfung des IS als eine langfristige Aufgabe ansieht.
- Um all diese Aufgaben wahrnehmen zu können, hat die Ministerin angekündigt, die künftige Truppenstärke nach oben offen halten zu wollen und zunächst 7.000 Soldaten mehr einstellen zu müssen. Auch da sieht sie sich im Einklang mit dem Wehrbeauftragten, der schon vor einigen Monaten auf einen erheblichen personellen Mehrbedarf verwiesen hatte.

Angesichts dieser Erfordernisse scheint die geforderte Summe von 130 Milliarden Euro über 15 Jahre noch eher konventionell geschätzt. Unstreitig ist aber, dass angesichts der fundamental geänderten Sicherheitslage eine deutliche Erhöhung der Ausgaben für die Bundeswehr unabdingbar ist.

Karl-Heinz Kamp ist Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.