

Die Nato nach Wales: Wie weiter mit Russland?

Der Nato-Gipfel von Wales vom September 2014 markiert eine Zäsur: Zum ersten Mal seit einem Vierteljahrhundert wendet sich das Bündnis wieder zunehmend nach Osten. Die angesichts der Ukraine-Krise beschleunigte Konzentration auf Artikel V des Nato-Vertrages ist ein robuster Minimalkonsens. Darüber hinaus herrscht jedoch Uneinigkeit, insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit Russland.

Von Christian Nünlist und
Martin Zapfe

Der Nato-Gipfel in Wales endete am 5. September 2014 mit einer symbolischen Geste: 2016 werden sich die Staats- und Regierungschefs der 28 Mitgliedstaaten der westlichen Militärallianz erstmals in Warschau versammeln – in der Stadt, in welcher 1955 der Warschauer Pakt ins Leben gerufen worden war. Damit versichert die Nato ihren osteuropäischen Mitgliedern, die bis 1991 Mitglied des Warschauer Paktes gewesen waren, dass sie sich dank der Nato auch nach der russischen Annexion der Krim und der zunehmend offenen Militärrvasion im Osten der Ukraine sicher fühlen dürfen. Der wiedergefundene Minimalkonsens der Bündnissolidarität scheint belastbar und steht auch für die zentrale Fähigkeit der Allianz zu grundsätzlichen Kompromissen. Der Gipfel beinhaltete eine Vielzahl an politischen und militärischen Massnahmen, die nach aussen eine geschlossene Front verdeutlichen sollen. Nichtsdestotrotz divergieren die Interessen im Bündnis erheblich. Viele Erklärungen von Wales verblieben im Symbolischen. Im Kern wird darüber gerungen, welche Rolle Russland in der europäischen Sicherheitsarchitektur künftig zukommen soll.

Die in Wales erzielten Kompromisse sollen ein Signal der bündnispolitischen Kohärenz geben, doch in relevanten Szenarien werden sie keinen entscheidenden Unterschied machen. Dies könnte sich in Zukunft ändern:



Die Staats- und Regierungschefs der Nato-Staaten diskutieren an ihrem Treffen in Newport, Wales, die westliche Reaktion auf die russische Aggression in der Ukraine. Reuters / Larry Downing

Die Beschlüsse lassen Raum für weitere Massnahmen, sollte die strategische Situation in Europa sich weiter verschlechtern – oder aber wieder verbessern. Bis dahin fährt die Nato einen Kompromisskurs, der vor allem die Mitgliedstaaten im Osten nicht wirklich zufrieden stellen wird.

Der Waliser Gipfel stellt aber *erstens* durchaus einen Wendepunkt in der Geschichte der Nato dar, auch wenn seine Konsequenzen noch unklar sind. Die Rückbesinnung auf kollektive Verteidigung ist bedeutend.

Sie ist jedoch nur das Ergebnis einer Entwicklung, die durch die Ukraine-Krise beschleunigt wurde, aber nicht mit ihr begann: Der Abzug aus Afghanistan Ende 2014, der das vorläufige Ende globaler Ambitionen des Bündnisses markiert, war lange angekündigt. Die Nato hat bereits auf ihrem letzten Gipfel in Chicago 2012 den Weg für die Zeit nach Afghanistan vorgespart.

Zweitens hat die Nato in Wales erfolgreich einen neuen kleinsten gemeinsamen Nenner des Bündnisses gefunden: Nicht globa-

le Operationen oder demokratische Erweiterung, sondern die Beistandsgarantie des Artikels V bildet wieder das Fundament der Allianz, und sie ist, das macht die Gipfelklärung von Wales deutlich, vor allem gegen Russland gerichtet. Jenseits dieses Minimalkonsenses bestehen jedoch konkrete Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten. Viele Beschlüsse von Wales folgen einem schmalen Grat des Kompromisses. In der nun folgenden Umsetzungsphase der umfangreichen Beschlüsse sind deshalb erhebliche Unstimmigkeiten und unterschiedliche Präferenzen der einzelnen Nato-Mitglieder zu erwarten.

Drittens beeinflussen in Wales verkündete neue Partnerschaftsformate die Beziehungen der Schweiz zur Allianz. 2010 hatte die Nato nebst kollektiver Verteidigung und globalem Krisenmanagement die kooperative Sicherheit durch Partnerschaften als drittes Standbein ihrer Strategie definiert. In den letzten Jahren war für die Schweiz die wenig bekannte, informelle Partnergruppe der «westeuropäischen Fünf» (WEU-5) immer wichtiger geworden. Sie besteht aus Schweden, Finnland, Österreich, Irland und der Schweiz. In Wales verkündete die Nato nun die engere Zu-

Die Nato wird auch künftig Krisen ausserhalb Europas im Blick haben müssen.

sammenarbeit mit Schweden, Finnland, Georgien, Jordanien und Australien. Die Schweiz hingegen verbleibt im grösseren Format von 24 äusserst heterogenen Nato-Partnern. Diese klare Unterscheidung von aktiveren und passiveren Partnern dürfte den Nutzen des WEU-5-Formats als sicherheitspolitische Diskussionsplattform mit der Nato im kleinen Kreis gleichgesinnter Länder künftig schmälern.

Zurück zum Ursprung

Das militärische Vorgehen Russlands in der Ukraine kam für den Westen als strategische Überraschung. Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen bezeichnete die russische Aggression als «Weckruf». Sein US-Stellvertreter Alexander Vershbow fand, die Nato müsse «zurück zu ihrer Grundaufgabe finden» und den ursprünglichen Zweck der westlichen Militärrallianz wieder stärker betonen. Sollte der Gipfel von Wales ursprünglich für die Zeit nach ISAF Massnahmen zur Erhaltung der Interoperabilität und Einsatzfähigkeit verabschieden, so tat er dies angesichts der Uk-

raine-Krise zwar, aber mit einer deutlich anti-russischen Tendenz.

Das Gipfeltreffen war geprägt vom Leitmotiv der kollektiven Verteidigung. In der Gipfeldeklaration vom 5. September 2014 wird ungewöhnlich deutlich Russlands «eskalierende und illegale Militärintervention» in der Ukraine verurteilt und die Verletzung der territorialen Integrität und Souveränität des Landes als Völkerrechtsbruch bezeichnet. Zwar wird daran festgehalten, dass die Nato keine Konfrontation mit Russland sucht und keine Bedrohung für Russland darstellt. Wiederholt wird aber auf Artikel V hingewiesen und versichert, die Allianz nehme die Abschreckung und Verteidigung von Bedrohungen gegen Mitgliedstaaten sehr ernst.

Bereits im April 2014 hatte die Nato eine Reihe von Militärmassnahmen angekündigt, um die kollektive Verteidigung des Bündnisgebiets zu stärken und Solidarität besonders mit den Balten und Osteuropäern zu signalisieren. Die Nato erhöhte die Anzahl Jets, welche sich seit 2004 an der Nato-Mission zu Luftraumüberwachung und -schutz Estlands, Lettlands und Litauens beteiligen. Im Juni 2014 beschlossen

die Nato-Aussenminister den *Readiness Action Plan* (RAP), einen Plan zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft, dessen Ziel es ist, die militärische Reaktionszeit auf Krisen und Bedrohungen gegen einen

Mitgliedstaat zu verkürzen. Zudem erwog die Allianz, dank einer erhöhten Manöverfrequenz im Rahmen der *Connected-Forces-Initiative* (CFI) an ihrer Ostflanke eine Art permanente Präsenz zu etablieren, ohne tatsächlich ständig Truppen in der Region stationieren zu müssen. Auf dem Gipfel in Wales wurden diese Massnahmen offiziell verabschiedet.

Der RAP soll Zweifel der osteuropäischen Mitgliedstaaten zerstreuen, ob die Nato militärisch überhaupt auf russische Aggressionen reagieren könnte. Eine neue 4000 Mann starke «Speerspitze» mit der Bezeichnung *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), soll innerhalb zweier bis fünf Tagen einsatzbereit sein und ab Ende 2014 auf Herausforderungen an der Peripherie reagieren können. Die bereits lange bestehende, aber nie eingesetzte und potenziell weit grösse Schnelle Eingreiftruppe der Nato, die *Nato Response Force*, soll auch verbessert werden. Die Nato wird zudem ihre Führungsstrukturen anpassen und Fahrzeuge, Waffen sowie Ausrüstung für die VJTF in

Polen, Estland, Lettland, Litauen und Rumänien lagern. Wichtiger als diese neuen, aber militärisch letztlich nicht konsequenteren Beschlüsse ist die doppelte Symbolik der Massnahmen: Sie demonstrieren eine politische Entschlossenheit, den östlichen Bündnispartnern beizustehen. Gleichzeitig vermeiden sie einen offenen Bruch mit der Nato-Russland-Akte von 1997 und eine andauernde Stationierung von Nato-Verbänden östlich von Deutschland.

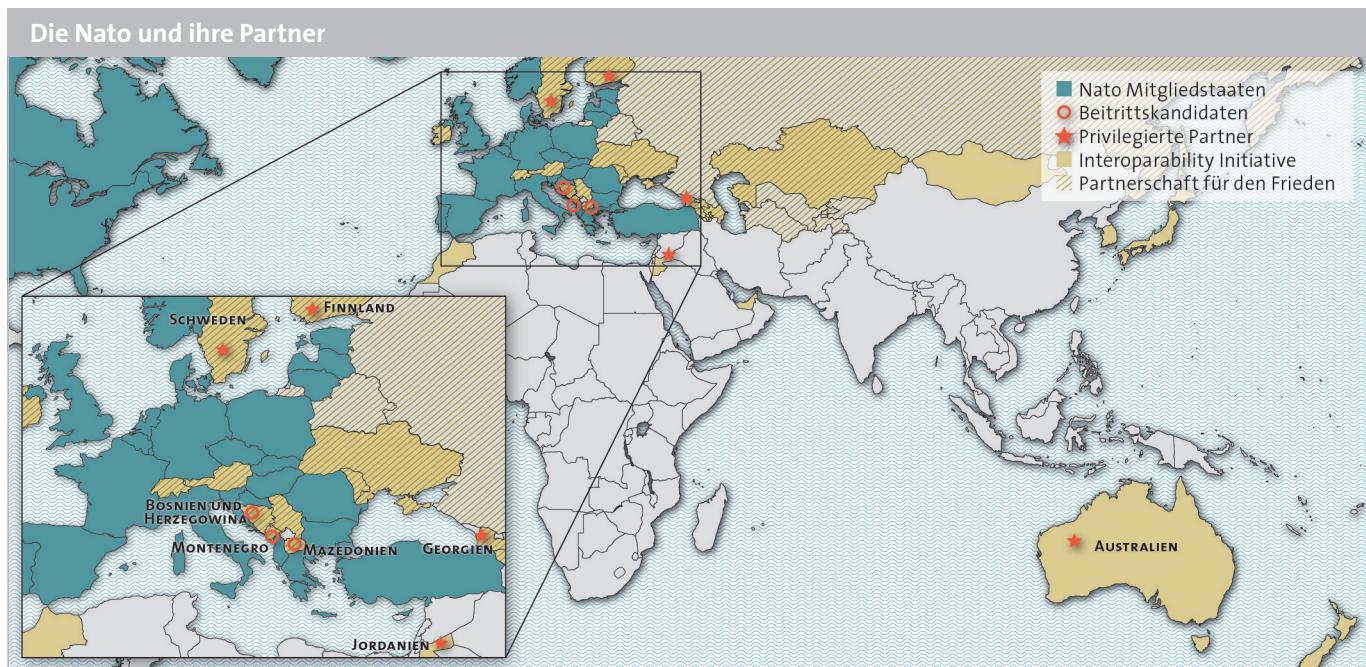
Trotz dieser deutlichen Betonung der kollektiven Verteidigung – die Nato wird auch künftig Krisen ausserhalb Europas im Blick haben müssen. Nebst Russland und der Ukraine-Krise behandelte der Gipfel von Wales auch die wachsende Instabilität im Mittleren Osten und Nordafrika. Die Gipfeldeklaration macht zudem klar, dass der *Readiness Action Plan* nicht nur auf die strategische Herausforderung Russland ausgerichtet ist, sondern auch als Antwort auf die Risiken und Bedrohungen der südlichen Nachbarschaft gedacht ist. Die vorgesehenen Massnahmen sollen nicht nur die kollektive Verteidigung, sondern auch das Krisenmanagement der Allianz stärken. Ob das gelingt, ist zweifelhaft: Zu eindeutig ist der Fokus auf die Verteidigung des Bündnisgebiets und zu gross sind die Meinungsverschiedenheiten über den engen Minimalkonsens hinaus.

Uneinigkeit über Verteidigung

Die demonstrative Einigkeit von Wales bezüglich Sicherung und Verteidigung des Bündnisgebiets kann erhebliche Interessenkonflikte nur unzureichend verdecken.

Erstens wird dies an der Weigerung der Nato deutlich, den symbolträchtigen Schritt einer dauerhaften Stationierung westeuropäischer und amerikanischer Truppen im Baltikum zu machen. Die in Wales verabredete Präsenz von Truppen auf Rotationsbasis und die Durchführung gemeinsamer Übungen machen deutlich, wie sehr sich die Nato bemüht, Moskau nicht zu provozieren. Ähnliches gilt für die «schnelle Eingreiftruppe» der Nato, die in Zukunft auf Notlagen an der Bündnisperipherie vorgehalten werden soll: Jede noch so schnelle Verlegbarkeit ist für die baltischen Staaten und Polen langfristig kein Ersatz für tatsächliche Stationierung. Im Zweifel bleibt ein Rest Unsicherheit über die Bündnissolidarität übrig.

Zweitens ist es die Natur der konstatierten russischen Bedrohung, die für Zwietracht sorgt. Niemand im Bündnis erwartet, dass sich Moskau das Baltikum im Handstreich



militärisch einverleibt. Man fürchtet vielmehr die Anwendung der «Putin-Doktrin», sprich eine zunächst schlechende Intervention zum «Schutze» russischsprachiger Minderheiten im Ausland. Die Bedrohung wird als «hybrid» bezeichnet. Der Begriff entstand nach dem Libanonkrieg 2006 und bezeichnet im europäischen Kontext eine lang bekannte, politisierte Kriegsführung unterhalb der konventionellen Schwelle: Propaganda, Subversion und politische Gewalt auf niedriger Flamme, verbunden mit militärischem Druck von aussen.

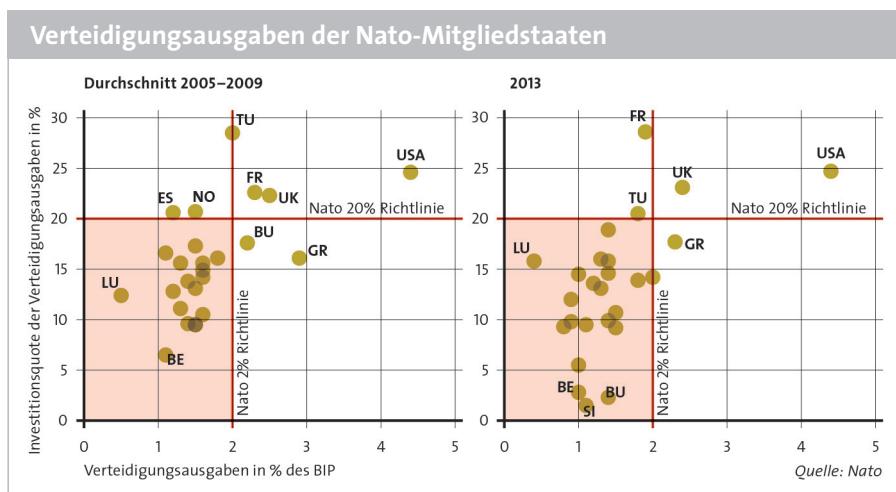
Das Baltikum ist, anders als Georgien oder die Ukraine, Nato-Territorium. Es ist nicht davon auszugehen, dass Moskau hier ähnlich schnell und entschlossen vorgehen würde, wie es das auf der Krim tat. Wahrscheinlicher ist, dass sich Russland über eine Mischung aus militärischer Drohkulisse und seinem Anspruch als Schutzmacht der russischsprachigen Minderheiten informell innenpolitische Mitspracherechte sichern und damit die Einheit der Allianz untergraben will. Aber unabhängig von der Frage, wie wahrscheinlich eine russische Intervention im Baltikum ist, ist die Bedrohung doch im Wesentlichen eine politische, polizeiliche und geheimdienstliche. Späteren hier endet der Konsens innerhalb des Bündnisses. Namhafte Nato-Vertreter haben angedeutet, dass der Widerstand gegen eine solch politisierte Kriegsführung innenpolitische Massnahmen umfassen müsste. Diese per se stringente Logik führt schnell

zu Variationen einer «Zivilverteidigung», also einer umfassenden, an innen- wie ausßenpolitische Massnahmen geknüpften Verteidigungsstrategie und wird von vielen Mitgliedstaaten unter Verweis auf demokratische und historische Gründe entschieden abgelehnt werden.

Drittens ist die vermeintlich eindeutige Vereinbarung von Wales offensichtlich ohne Verbindlichkeit. Die Zusage der Mitgliedstaaten innert zehn Jahren die Verteidigungsquote auf 2 Prozent und die Investitionsquote der Verteidigungsausgaben auf 20 Prozent zu erhöhen, wird sich nicht halten lassen. Das gilt für das wirtschaftsstarken Deutschland ebenso wie für die meisten west- und südeuropäischen Staaten. Zwar gibt es entsprechende Ankündigungen, beispielsweise aus den Niederlanden. Angeichts des noch immer erheblichen finanziellen Drucks sind aber keine Durchbrüche zu erwarten. Sollte es den Mitgliedstaaten gelingen, die seit Jahren schrumpfenden Etats nicht weiter sinken zu lassen, wäre bündnispolitisch schon viel gewonnen.

Viertens ist die Frage der Ausgestaltung militärischer Multinationality im Bündnis offen. Mit der Verstärkung der Ostflanke wurde ein lange bestehendes Ungleichgewicht zwischen den westeuropäischen Gründungsmitgliedern und den im Zuge der Osterweiterungen dazugekommenen neuen Nato-Mitgliedern abgebaut und die ursprüngliche Rolle der kollektiven Vertei-

digung wieder ernster genommen. Im Bereich des globalen Krisenmanagements dürfte es jedoch weiterhin bei wechselnden Koalitionen bleiben, die sich je nach Krisenlage zusammensetzen, um eine gemeinsam empfundene sicherheitspolitische Herausforderung zu bewältigen und sich dabei auch des militärischen Instrumentenkastens der Nato zu bedienen. Das *Framework Nation Concept*, das in Wales einen weiteren Schritt vorwärts getrieben wurde, ist ein diesen Anforderungen entsprechendes Modell. Innerhalb des Konzeptes übernehmen «Rahmennationen» die Koordination von Nationengruppen, die auf einem bestimmten Gebiet freiwillig eng zusammenarbeiten, um innerhalb der Nato identifizierte Fähigkeitslücken zu schliessen. In Wales wurden drei Gruppierungen vorgestellt: Deutschland führt eine Zehnergruppe an, welche sich unter anderem auf Führungselemente und gemeinsame Feuerunterstützung konzentrieren will. Grossbritannien hingegen steht an der Spitze einer 10000 Mann starken *Joint Expeditionary Force* (JEF), an der sich auch Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, die Niederlande und Norwegen beteiligen. Die JEF soll im gesamten Operationsspektrum ohne regionale Begrenzung einsetzbar sein; die regionale Gliederung der beitragenden Staaten lässt jedoch auf eine Konzentration auf die Nord-Ost-Flanke schliessen. Als drittes wird Italien sich mit anderen Staaten auf wichtige Unterstützungselemente, sogenannte *Enabler*, fokussieren.



Smart Defence, noch 2012 in Chicago als zentrale Initiative zur effizienten Aufrechterhaltung der militärischen Fähigkeiten vorgestellt, verliert somit nach und nach an Grundlage. Die genannten Beispiele beruhen nicht auf dem kostengünstigen Teilen von Fähigkeiten, sondern beinhalten eine ständige Koordination auf der Basis nationaler Souveränität. Dies scheint zukunfts-fähig – das Spannungsfeld zwischen der militärischen Notwendigkeit kollektiver Verteidigung, dem Wunsch nach effizienten Integrationslösungen und wechselnden Allianzen unter dem Dach der Nato hat sich jedoch in Wales nicht verkleinert (vgl. [CSS-Analyse Nr. 154](#)).

Die Schweiz als Nato-Partner

Die Gipfelbeschlüsse von Wales haben auch Konsequenzen für die Nato-Partnerschaft der Schweiz. Die Schweiz trat 1996 der Partnerschaft für den Frieden (PfP) bei, auch wenn es nie ihr Ziel war, Vollmitglied der Nato zu werden. 1996 war die Partnerschaft interessant, weil sich die Nato nach Ende des Kalten Krieges von einem Militärbündnis zu einem Instrument kooperativer Sicherheit gewandelt hatte, das westliche Werte wie Demokratie und zivile Kontrolle über das Militär von Warschau bis Wladiwostok stärken wollte. Der damalige Geist von «Stabilität durch Kooperation» passte perfekt zur Schweizer Sicherheitspolitik der 1990er-Jahre. Dabei ist der Kontext der Balkankriege wichtig:

Die Zusammenarbeit mit der Nato war der neutralen Schweiz möglich, weil die Förderung von Frieden und Stabilität in Europa im Zentrum stand. Die Schweiz profitiert bis heute sowohl von der politischen Kooperation im euro-atlantischen Raum als auch von der militärischen Zusammenarbeit im Rahmen der Stabilisierungsmission KFOR im Westbalkan, der *Swisscoy*.

Im Sog der fortschreitenden Nato-Osterweiterung verlor die PfP an Bedeutung. Westliche Partner wie Schweden sahen dafür die Beteiligung an der Afghanistan-Mission ISAF als Chance, ihre Streitkräfte zu reformieren. So beteiligte sich Schweden 2011 etwa am Libyen-Krieg weitaus aktiver als so manches Nato-Mitglied.

Die Schweiz konzentrierte sich hingegen auch im «Afghanistan-Jahrzehnt» weiterhin auf den Westbalkan. Das *Swisscoy*-Engagement wird von der Nato sehr geschätzt. Im Mai 2012 zählte die Schweiz am Nato-Gipfel in Chicago zu 13 ausgewählten «Hauptpartnern».

In Wales hat die Nato nun mit fünf privilegierten Partnern den Ausbau des Dialogs und der praktischen Zusammenarbeit beschlossen – mit Schweden, Finnland, Georgien, Jordanien und Australien. Die Schweiz befindet sich im Rahmen der neuen *Partnership Interoperability Initiative* in einem Topf von 24 sehr heterogenen Partnern, zu-

sammen mit Ländern wie Österreich, Japan, Kasachstan, der Mongolei, Marokko, Serbien und der Ukraine sowie den oben genannten fünf «Super-Partnern».

Durch die intensivierte Zusammenarbeit von Schweden und Finnland mit der Nato stellt sich die Frage nach der Zukunft der homogenen, informellen «WEU-5»-Gruppe, die sich in den letzten Jahren gebildet hat und der auch die Schweiz, Österreich und Irland angehören. Die Gruppe war eine Art Reinkarnation der westlichen Neutralen, welche im Helsinki-Prozess von 1972 bis 1990 erfolgreich zwischen Ost und West vermittelten hatten. Das privilegierte Format war für die Schweizer Sicherheitspolitik interessant, etwa zur Diskussion des Dschihadismus in Mali oder von Cyber-Risiken. Unter den «gleichgesinnten Partnern» waren mit der Nato fokussiertere Debatten möglich als in grösseren Formaten wie dem Euro-atlantischen Partnerrat (EAPR). Die Ukraine-Krise hat nun offenbar einen Keil zwischen die aktiveren Länder Schweden und Finnland einerseits und die passiveren wie die Schweiz getrieben.

Stockholm und Helsinki haben auf die russische Aggression in der Ukraine mit einer Vertiefung der militärischen Zusammenarbeit mit der Nato reagiert und am Rande des Wales-Gipfels sogenannte Gastland-Abkommen unterzeichnet. Auf Einladung sind damit künftig zu Übungszwecken oder in Krisensituationen Truppenentsendungen der Nato in die nordischen Länder möglich. Die Schweiz setzt sich hingegen weiterhin für kooperative Sicherheit ein und für euro-atlantische Sicherheit mit und nicht gegen Russland. Wie die Nato nach Wales mit Russland umgeht, ist daher auch für das PfP-Mitglied Schweiz von grösstem Interesse.

Dr. Christian Nünlist leitet am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich die Think-Tank-Gruppe «Swiss and Euro-Atlantic Security» und ist u.a. Mitherausgeber von *Transforming NATO in the Cold War* (2007).

Dr. Martin Zapfe ist Leiter des Think-Tank-Teams «Global Security» am CSS und Autor von u.a. *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit* (2011).

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Tashi Dolma Hinz
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

- Separatismus in der EU Nr. 160
- Die EU-Politik zur Sicherung der Gasversorgung Nr. 159
- Ägypten ein Jahr nach dem Putsch gegen Mursi Nr. 158
- Indonesien: Herausforderungen für die neue Regierung Nr. 157
- China im Indischen Ozean: Wirtschafts- und Militärmacht Nr. 156
- Japans militärische Wiedergeburt Nr. 155