

# Das Rahmennationenkonzept der Nato

Innerhalb der Nato ist zurzeit das sogenannte «Rahmennationenkonzept» wesentliches Paradigma der multinationalen Streitkräftekooperation. Weiterhin bleiben alle Staaten voll souverän, und eine «europäische Armee» ist nicht in Sicht. Dies öffnet das Konzept für Staaten ausserhalb der Nato.

Von Rainer L. Glatz und  
Martin Zapfe

Innerhalb der Nato wird derzeit unter dem Begriff des «Rahmennationenkonzepts» (*Framework Nations Concept, FNC*) ein pragmatischer Weg der Streitkräftekooperation eingeschlagen. Noch in jüngerer Zeit schienen Programme unter dem Titel *Smart Defence* (Nato) beziehungsweise *Pooling & Sharing* (EU) alternativlos. Angesichts eines immensen Budgetdrucks infolge der Finanz- und Eurokrise und in Abwesenheit einer direkten territorialen Bedrohung Europas beschlossen Staaten in Nato und EU, Fähigkeiten entweder zentral zusammenzulegen oder aber gemeinsam zu nutzen.

Diese Modelle sind weiterhin relevant, greifen jedoch zu kurz. *Erstens* ist es unrealistisch, «mehr für weniger» zu erhalten und zu hoffen, dass allein durch Kooperationen signifikante finanzielle Einschnitte in den nationalen Budgets auszugleichen sind. *Zweitens* zielten diese Programme primär auf Effizienz im Grundbetrieb und nur sekundär auf Effektivität im Einsatz. Das war akzeptabel, solange ein Szenario der Bündnisverteidigung als undenkbar galt. Seit der russischen Annexion der Krim gilt diese Annahme europäischer Sicherheitspolitik nicht mehr. Es geht also nicht mehr primär darum, weniger Geld für Verteidigung auszugeben – sondern die noch immer begrenzten Mittel besser für effektivere Streitkräfte zu verwenden.



Eine neue Architektur für die Nato? Eröffnung des Nato-Hauptquartiers in Brüssel, 25. Mai 2017.  
Jonathan Ernst / Reuters

Hier greifen nun die sicherheitspolitische und ökonomische Ratio für Kooperation im Rahmen des FNC. Nur wenige Staaten werden künftig in der Lage sein, Streitkräfte für alle Szenarien zu unterhalten. Nur gemeinsam wird auch nur ansatzweise die notwendige Zahl von kampfkraftigen Divisionen oder Geschwadern gestellt werden können. Und nur durch eine weiter harmonisierte Beschaffung von Rüstungsgütern werden die exorbitanten Stück-

preis- und Wartungskosten moderner Waffensysteme erträglicher.

Gleichzeitig sind einer Zentralisierung nicht nur durch staatliche Souveränität Grenzen gesetzt. Zwar teilen die meisten Nato-Staaten wesentliche Interessen, und doch setzen sie unterschiedlichen nationalen Bedrohungsperceptionen entsprechend auch unterschiedliche Prioritäten. Die baltischen Staaten und Polen schauen nach

Osten und fürchten das Russland unter Präsident Wladimir Putin. Italien sowie die Staaten der Nato-Südflanke schauen nach Süden und sehen Instabilität und ungesteuerte Migration. Eine gemeinsame Bedrohungsanalyse für alle Nato-Staaten gibt es zurzeit nicht. Aus diesem Grund scheint künftige Kooperation in der Nato in einem delikaten Verhältnis zentral koordiniert, aber dezentral organisiert und durchgeführt werden zu müssen. Dieser Ansatz zu einer entsprechenden Balance findet sich potenziell im FNC.

### Pragmatische Kooperation

Das heutige FNC entstand 2013 aus einer deutschen Idee und wurde 2014 von der Nato angenommen. Dennoch bleibt es ein von den Nationen getragenes, finanziertes und gestaltetes Konzept. Das FNC ist eine pragmatische Philosophie der Kooperation. Staaten kooperieren freiwillig, mit hoher Flexibilität und unter Beibehaltung voller Souveränität dort, wo sie wollen. Aber sie tun dies, im besten Fall, unter Koordination der Nato und mit möglichst hohem Mehrwert für das Bündnis. Erschwert wird dabei die öffentliche Diskussion über das Thema durch eine begriffliche Unschärfe. Die Nato kennt drei unterschiedliche FNC-Ansätze, die sich um eine jeweilige Rahmennation gruppieren und sich in Ziel, Methode und Struktur erheblich unterscheiden.

### Deutschland: Streitkräfteentwicklung

Die deutsche FNC-Gruppe hat heute zwei Standbeine, die teilweise interdependent sind. Seit Beginn konzentriert sich die Gruppe auf eine koordinierte Fähigkeitsentwicklung in sogenannten «Fähigkeitsclustern». Seit 2015 steht zusätzlich der Aufbau grösserer multinationaler Truppenkörper im Fokus. Neben Deutschland sind bis heute 19 Nationen beigetreten. Sieben dieser Staaten haben bereits eigene Truppen für das zweite Betätigungsfeld zugesagt, andere prüfen dies noch. Formal sind beide Standbeine des FNC gleichwertig. Langfristig bedeutender ist jedoch der Aufbau von Kräften und Strukturen für das Streitkräftedispositiv der NATO durch die «grösseren Truppenkörper».

Ziel des ersten Standbeines des FNC ist das Schliessen von Fähigkeitslücken durch die teilnehmenden Staaten. Die Ausrichtung der Fähigkeitscluster orientiert sich dabei an den von der NATO identifizierten und priorisierten Fähigkeitsdefiziten – die weiteren Schritte zur Schliessung dieser Lücken steuern jedoch die FNC-Staaten, koordiniert von Deutsch-

land. Das deutsche FNC umfasst heute 16 Cluster, die sich jeweils um ein oder mehrere Fähigkeitsziele kümmern – beispielsweise um U-Boot-Abwehr. Die FNC-Nationen entscheiden frei, an welchen Clustern sie sich beteiligen möchten. Weitere Cluster sind derzeit im Entstehen.

Wesentlich bedeutender ist das zweite Standbein des deutschen FNC. Was anderswo als Kern einer von Berlin dominierten «europäischen Armee» dargestellt wurde, ist zunächst tatsächlich ein ambitionierter Plan zur strukturierten und gemeinsamen Streitkräfteplanung und -entwicklung unter deutscher Führung. Zum einen soll durch die enge Kooperation von Einheiten der FNC-Staaten um die Bundeswehr herum die Interoperabilität der beteiligten Streitkräfte im Grundsatz verbessert und die Streitkräfteentwicklung harmonisiert werden. Zum anderen soll mit Blick auf mögliche Einsatzszenarien – etwa, aber nicht nur im Osten der Allianz – die Grundlage für kampfstärke multinationale Divisionen um die Rahmennation Deutschland gelegt werden.

Zu Lande, zu Wasser oder in der Luft wäre die Rolle Deutschlands in diesen Verbänden und Strukturen signifikant. Bis 2032 sollen aus dem FNC-Streitkräftepool potenziell drei multinationale Divisionen mit jeweils bis zu fünf schweren Brigaden in einen Einsatz gebracht werden können. Zwei der drei Divisionen würden nach heutigem Stand aus deutschen Divisionsstäben und -strukturen gebildet. Ein im Rahmen des FNC angepeilter multinationaler Luftwaffeneinsatzverband (*Multinational Air Group*, MAG) ist wesentlicher

## Das FNC ist ein von den Nationen getragenes, finanziertes und gestaltetes Konzept.

Planungsrahmen für die deutsche Luftwaffenführung und wäre zu über 75 Prozent auf Fähigkeiten der Bundeswehr angewiesen. Andersherum ausgedrückt: Die deutsche Luftwaffe hat effektiv ihr gesamtes Fähigkeitsspektrum zur Kooperation in der MAG angeboten.

Deutschland würde somit für die meisten der kleinen Anlehnungspartner und für die Nato insgesamt zur unverzichtbaren Nation in den meisten denkbaren Szenarien der Bündnisverteidigung. Dennoch behalten alle Staaten auf absehbare Zeit ihre jeweilige nationale politische Handlungsfreiheit,

### Weiterführende Lektüre

Rainer L. Glatz / Martin Zapfe: **Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der Nato. Die Fähigkeitsplanung der Bundeswehr und das «Framework Nations Concept»**, in: *SWP-Aktuell* Nr. 62 (2017).

Diego A. Ruiz Palmer: **The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?** in: *NATO Defense College Research Paper* Nr. 132 (2016).

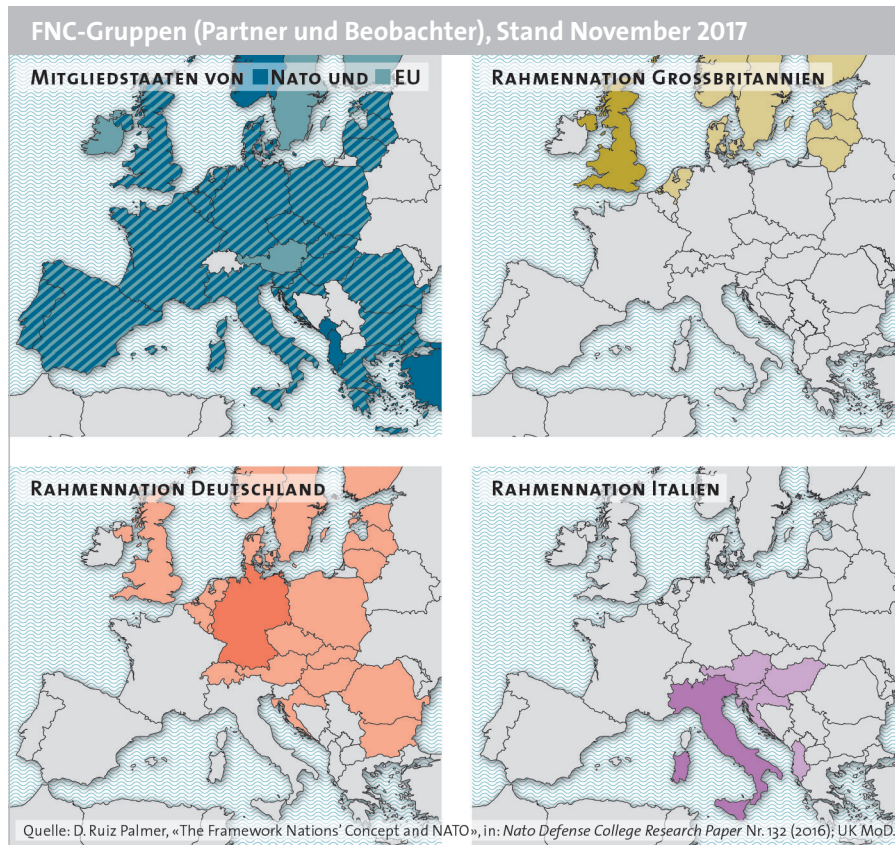
Hakon Lunde Saxi: **British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept**, in: *Defence Studies* 17, Nr. 2 (2017), S. 171–197.

ihre Streitkräfte auszurüsten und einzusetzen. Alle Partner haben im FNC neben der Möglichkeit des «Plug-In» in deutsche Strukturen explizit auch weiterhin das verbrieftete Recht auf «Plug-Out». Allein dies macht deutlich, dass Befürchtungen einer «deutsch kommandierten europäischen Armee» mit Blick auf das deutsche FNC den Blick auf die wesentlichen Elemente der Streitkräftekooperation verstellen – aber zugleich auch, dass ohne letztverbindliche Kooperation, einschliesslich verbindlich gesicherter Verfügbarkeiten, im Krisenfall auch die Erwartung an Effizienzgewinne durch das FNC gedämpft werden müssen.

### Grossbritannien: Einsatzverband

Eine andere Form der Kooperation im Rahmen des FNC wählt die von Grossbritannien geleitete Gruppe. Sie verzichtet weitgehend auf integrative Elemente der Streitkräfteplanung und -entwicklung, konzentriert sich aber auf ein nicht weniger ambitioniertes Modell: Die Schaffung eines Rahmens für schnelle multinationale Eingreifkräfte in hochintensiven Operationen. Dies geschieht im Rahmen der sogenannten «Streitkräftegemeinsamen Einsatztruppe» (*Joint Expeditionary Force*, JEF) der britischen Armee.

Die JEF wurde 2012 ursprünglich als rein nationale Formation für schnelle Operationen der britischen Armee entworfen und sollte der Hauptbeitrag des Vereinigten Königreiches für unilaterale Operationen oder solche mit Verbündeten sein. Später wurde das Konzept der JEF «internationalisiert» und sollte traditionellen Partnern Grossbritanniens einen Anknüpfungspunkt



zum anderen auf den Aufbau von schnell einsatzfähigen multinationalen Kommandostrukturen. Die italienische FNC-Gruppe schaut also, wie Rom selber, nach Süden – nach Nordafrika und Mittelost. 2015 unterzeichneten Italien, Albanien, Kroatien, Ungarn und Slowenien sowie das Nicht-Nato-Land Österreich eine entsprechende Absichtserklärung. Insgesamt scheint die Kooperation jedoch deutlich weniger ambitioniert und konkret als in den beiden anderen FNC-Gruppen.

**Chancen und Grenzen der Kooperation**

Allen FNC-Gruppen gemein ist der pragmatische und dezentrale Ansatz zur multilateralen Kooperation. Zwar verleiht die 2014 erfolgte Billigung des FNC durch die Nato den Kooperationsmodellen potenziell eine Anbindung an Allianzprozesse, um Synergien im Bündnis zu erzeugen (*top-down*). So sollen die Cluster des deutschen FNC von der Nato identifizierte Fähigkeitslücken schliessen, und die auf den deutschen «grösseren Truppenkörpern» oder der britischen JEF aufbauenden Verbände sollen auch dem Bündnis zur Verfügung stehen können. Im Schwerpunkt ist die Kooperation jedoch Sache der Staaten und jeweils eigener Abstimmungsforen und -prozesse (*bottom-up*). Das FNC anerkennt, dass souveräne Staaten weiterhin die zentralen Akteure europäischer Verteidigungskooperation in der Nato sein werden. Dieser strategische Pragmatismus eröffnet Spielräume, setzt aber zugleich auch Grenzen.

Zuvorderst erhöht die aktive Rolle der Staaten die Flexibilität enorm. Anstelle eines oftmals symbolischen «Pooling» von Fähigkeiten können Kooperationen im FNC direkt den Streitkräften der Staaten zugute kommen – und damit indirekt wieder der Allianz. Auch wenn die Nato in der Streitkräfteplanung und -entwicklung ih-

punkt für ihre eigenen Kräfte bieten – der Kern der JEF soll jedoch weiterhin auch rein national oder in flexiblen Koalitionen zum Einsatz kommen können. Im September 2014 unterzeichneten die Verteidigungsminister Grossbritanniens, Dänemarks, Estlands, Lettlands, Litauens, Norwegens und der Niederlande eine Vereinbarung zur Aufstellung der JEF als multinationale schnelle Eingreiftruppe. Die JEF soll im Sommer 2018 nach einer Zertifizierungsübung ihre volle Einsatzbereitschaft melden. Kern der JEF wird das *Joint Forces Command* der britischen Streitkräfte sein, in dem Offiziere der JEF-Staaten vertreten sind.

Schon die Teilnehmer der JEF deuten auf einen klaren regionalen Fokus der Kooperation auf den Norden und Osten der Allianz hin. Dies wurde noch deutlicher, als im Juni 2017 Finnland und Schweden den Beitritt zur JEF beschlossen. Beide sind keine Mitgliedstaaten der Nato, aber zutiefst beunruhigt vom Verhalten Russlands und interessiert an einer engeren Anbindung an das Bündnis – und auch, inmitten der Diskussionen um ein Ausscheiden Londons aus der EU, an das Vereinigte Königreich.

Trotz der ambitionierten Ankündigungen ist auch die JEF innerhalb des FNC kein stehender Verband, sondern ein offener Kooperationsrahmen mit Blick auf einen «Pool» schneller verfügbarer Kräfte. Jede Nation stellt im Einzelfall Kontingente zur Verfügung – oder auch nicht. Im Frieden soll die JEF durch regelmässige Übungen die Interoperabilität der nationalen Armeen verbessern. Für die mittel- bis langfristige Streitkräfteplanung sind aber weiterhin die jeweiligen Nationen verantwortlich. Die JEF ist ein pragmatischer Ansatz der Kooperation, der versuchen soll, ohne zu viel «institutionellen Ballast» auszukommen. Sie scheint deutlich weniger eng an Allianzprozesse angebunden zu sein als das deutsche FNC. Die JEF ist ein bewusst exklusives Modell unter britischer Leitung und vermeidet den inklusiven, fähigkeitsorientierten Ansatz Deutschlands.

**Italien: Stabilisierungsmissionen**

Die dritte FNC-Gruppe konzentriert sich unter der Leitung Italiens auf zwei Aspekte: Zum einen auf die Fähigkeitsentwicklung für Stabilisierungsoperationen und Unterstützung lokaler Sicherheitskräfte,

**Der strategische Pragmatismus eröffnet Spielräume, setzt aber zugleich auch Grenzen.**

rer Armeen eine bedeutende Rolle spielt, geben Staaten diese Verantwortung aus guten Gründen nur ungerne aus der Hand. Zudem werden so weder heikle Themen wie die Finanzierung von Bündnisfähigkeiten relevant, noch müssen Parlamente ihre Handlungsfreiheit bedroht sehen, wie dies zum Beispiel bei abgestellten Soldaten in der integrierten Kommandostruktur der Nato der Fall sein könnte.

Allerdings birgt diese Flexibilität auch Nachteile. Das FNC kann als Konzept der Staaten kein Selbstläufer sein. Wo entschlossene Führung durch die jeweilige Rahmennation fehlt, wandelt sich die Flexibilität des FNC von einer Stärke zu einer Schwäche, fehlt doch im Bündnis eine zentrale koordinierende Stelle. Zudem bieten das deutsche und britische FNC mit ihrem richtigen Fokus auf einen Streitkräftepool aus nationalen Armeen nicht unbedingt eine unmittelbare Lösung für die Frage, wie im Krisenfall multinationale Verbände schnell aufgestellt werden – auch wenn die Kooperation natürlich dazu beitragen soll, einen möglichen Prozess zur Kräftegenerierung zu beschleunigen.

Schliesslich ist der zugrundeliegende Trend in Richtung von eng kooperierenden Staatengruppen nicht ohne Folgen. Es ist nicht zu übersehen, dass sich an den drei FNC eine grobe regionale Orientierung manifestiert. Dies kann hilfreich sein, um den «360-Grad-Ansatz» der Nato zu operationalisieren – also den Versuch, Herausforderungen an der Peripherie des Bündnisses gleichwertig zu betrachten. Ausserdem könnte eine solche «Regionalisierung» auch die Streitkräfteplanung erleichtern. Zugleich besteht jedoch in jeder Regionalisierung und Spezialisierung eine Gefahr für die Interoperabilität und vor allem für die politische Kohäsion im Bündnis. Es ist nicht auszuschliessen, dass es zu einer «Kooperation der vielen Geschwindigkeiten» oder auch zu «Koalitionen der Willigen» innerhalb des Bündnisses kommt. Dies zu verhindern – oder zumindest zu moderieren – sind die Mitgliedstaaten und Bündnisinstitutionen in Brüssel gefordert.

### Implikationen für Partner-Staaten

Die Kooperationsphilosophie des FNC zeigt eine hohe Attraktivität gerade auch für Staaten, die nicht Mitglied der Nato sind. Hier unterscheidet sich der Charakter der Kooperation je nach FNC und konkretem Kooperationsfeld teilweise erheblich. Unter dem Strich scheint jedoch ein zentraler Vorteil des FNC zu stehen: Es er-

möglicht zumindest Einblicke in zentrale Prozesse der Streitkräfteplanung und -entwicklung der Nato – und damit auch, potenziell, eine leichtere Anbindung in Krisen-

## Das Rahmennationkonzept ist gerade auch für Partner der Nato attraktiv.

enzeiten und Einsätzen –, ohne selber Mitglied des Bündnisses werden zu müssen oder politisch sensible Bindungen an «Brüssel» einzugehen.

Mit Blick auf das britische FNC ist auch für Staaten ausserhalb der Nato das Zusammenwirken multinationaler Truppenteile in einem grossen Einsatzverband zentral. Im Juni 2017 traten Finnland und Schweden der JEF bei. Neben gemeinsamen Übungen zur Verbesserung der Interoperabilität ist hier der regionale Aspekt der Krisenvorsorge offensichtlich. Grundsätzlich ist kein militärisches Szenario im Ostseeraum ohne Involvierung Finnlands und Schwedens denkbar. Beide Staaten zeigten sich in den letzten Jahren zunehmend beunruhigt vom aggressiven Auftreten Russlands und suchten die Nähe zum Bündnis. Sollte die JEF in einem Krisenfall aktiviert werden, könnten Schweden und Finnland sich nun entschliessen, eigene Kontingente unter das Kommando der JEF zu stellen und sich somit an einer Operation der Nato – oder auch ausserhalb der atlantischen Allianz – beteiligen, ohne ihre Bündnisfreiheit aufzugeben.

Mit Blick auf das deutsche FNC prägt der Fokus auf Streitkräfteplanung und -entwicklung die Sicht neutraler und bündnisfreier Staaten. Aufgrund neutralitätspolitischer Bedenken halten die Schweiz und Österreich bisher deutlich Abstand von den grösseren Truppenkörpern des deutschen FNC. Neutralitätsrechtlich wäre eine Teilnahme aufgrund des festgelegten Rechts zum «Opt-out» dabei wohl nicht von vornherein unmöglich. Dennoch ist vor allem die Fähigkeitsentwicklung in den FNC-Clustern potenziell attraktiv und politisch weniger sensibel. So hat die Schweiz

gegenüber dem deutschen Bundesministerium der Verteidigung Interesse an einer Beteiligung an den Clustern «Missionsnetzwerken» (*mission networks*) und «verbesserte Unterstützung durch gastgebende Staaten» (*enhanced Host Nation Support*) angezeigt. Österreich beteiligt sich unter anderem ebenfalls an der konzeptionellen Arbeit zu Missionsnetzwerken sowie der Entwicklung von ABC-Abwehr-Fähigkeiten. Als gemeinsamer Nenner dieser Kooperationsformate und -themen kann die Gewinnung und Erhaltung der Interoperabilität gelten – vor allem, aber nicht nur mit Blick auf gemeinsame Einsätze im Ausland, wie etwa im Kosovo. Zudem eröffnet das FNC als von den Nationen getragenes Konzept auch potenziell Räume für militärische Kontakte ohne ein Übergewicht an politischem und institutionellen «Ballast» – etwa angesichts Bemühungen der Türkei, die Kooperation zwischen Österreich und der Allianz zu erschweren.

Nicht zuletzt unterstreicht die Breite der möglichen Kooperationsmöglichkeiten, dass auch heute die Begriffe «Neutralität» und «Bündnisfreiheit» nicht nur semantisch unterschieden werden müssen. Die EU ist in ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik schon lange auch ein militärischer Akteur, und die jüngsten Fortschritte im Rahmen der 'Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit' (PESCO) könnten diesen Charakter noch vertiefen. Für Partnerstaaten wie Schweden, Finnland und Österreich ist multinationale Streitkräftekooperation mit EU-Partnern daher prinzipiell weniger problematisch als beispielsweise für die Schweiz – auch wenn sie, wie im FNC, unter einem Nato-Dach stattfindet.

**Generalleutnant a.D. Rainer L. Glatz** ist Senior Associate in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

**Dr. Martin Zapfe** leitet das Team «Globale Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.