

Einführung

Detlef Wächter*

Das Strategische Konzept der NATO 2022

<https://doi.org/10.1515/sirius-2021-4002>

1 Einleitung

Mit dem „Strategischen Konzept“ der NATO werden die Kernaufgaben des Bündnisses festgelegt und Wege aufgezeigt, über die diese Aufgaben erfüllt werden sollen. Es wird von den Staats- und Regierungschefs der Allianz verabschiedet und ist für alle Mitgliedstaaten verpflichtend.

In der über 70-jährigen Geschichte des Bündnisses hat es bislang sieben sog. „Strategische Konzepte“ gegeben: 1950, 1952, 1957, 1967, 1991, 1999 und zuletzt 2010. Auch wenn der Titel jeweils erhalten blieb, haben sich die Inhalte den unterschiedlichen Rahmenbedingungen entsprechend stark verändert. Die ersten vier Papiere entstanden während des Ost-West-Konflikts; sie wurden vom militärischen „Arm“ der NATO, dem Militärausschuss, formuliert und legten somit die Grundlagen für die militärische Verteidigung Europas. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wandelte sich die Funktion der Strategischen Konzepte; sie wurden als politische Dokumente konzipiert und dienten auch der kohärenten Darstellung der Werte und Ziele der Allianz.

Auf ihrem Gipfeltreffen in Brüssel im Juni 2021 beauftragten die Staats- und Regierungschefs den Generalsekretär der NATO und die Entscheidungsgremien des Bündnisses, das derzeit gültige Konzept aus dem Jahr 2010 zu überprüfen und auf dessen Basis ein neues Dokument zu erarbeiten. Dieses neue Strategische Konzept soll bis zum Sommer 2022 fertiggestellt sein und während des NATO-Gipfeltreffens Ende Juni in Madrid verabschiedet werden.

2 Die Notwendigkeit eines neuen Strategischen Konzepts

Der Hauptgrund für eine neue Strategiedebatte im Bündnis liegt in den Veränderungen, welche die internationale

Sicherheitslage seit der letzten, im November 2010 auf dem NATO-Gipfel von Lissabon verabschiedeten Strategie durchlaufen hat. Russland galt zu dieser Zeit noch als Partner der NATO, obgleich sich seit dem Georgienkrieg im August 2008 deutliche Risse im Verhältnis zu Moskau aufgetan hatten. Diese spiegelten sich in den Positionen innerhalb des Bündnisses wider:

Während einige Osteuropäer eine kritische Haltung gegenüber Moskau einnahmen, hielt die Mehrheit der Mitgliedstaaten an der Idee einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsordnung unter Einschluss von Russland fest. 2009 wurde Barack Obama als amerikanischer Präsident vereidigt und trat unter anderem mit einer rüstungskontrollpolitischen Agenda an. Er verkündete seinen Traum von der nuklearwaffenfreien Welt in ferner Zukunft (*not in my lifetime*) und versprach einen Neustart in den Beziehungen mit Moskau. Der Afghanistan-Einsatz, in den neben den NATO-Mitgliedern über 20 Partnerstaaten in unterschiedlicher Form einbezogen waren, band aufgrund der volatilen Sicherheitslage einen Großteil der Aufmerksamkeit des Bündnisses. Die Aufnahme Albaniens und Kroatiens in die NATO im Jahr 2009 sollte die Stabilität auf dem Balkan erhöhen, nachdem die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo ein Jahr zuvor wieder alte Wunden aufzureißen gedroht hatte. In Peking hatte Xi Jinping die politische Führung noch nicht übernommen und das wirtschaftliche Wachstum Chinas schien – sofern es überhaupt wahrgenommen wurde – in langsamem und eher friedlichen Bahnen zu verlaufen.

In dieser Lage sah sich die NATO weniger als Verteidigungsorganisation, sondern vor allem als Krisenmanager und Kooperationspartner für Sicherheit in Europa und darüber hinaus. Bündnisverteidigung gemäß Artikel 5 des Washingtoner Vertrages blieb zwar nominell *raison d'être* der Allianz, rückte aber aufgrund der stabilen Lage in Europa deutlich in den Hintergrund. Streitkräfte – vor allem in Europa – wurden entsprechend auf Krisenmanagement-Szenarien ausgerichtet, d. h. ausgerüstet und trainiert. Zugleich wurde in Afghanistan deutlich, welche Anforderungen eine lang anhaltende Auseinandersetzung in großer geographischer Ferne stellte. China wurde im Strategischen Konzept von 2010 nicht erwähnt.

Unterschiedlicher könnte die Lage heute kaum sein, haben doch mindestens fünf weltpolitische Entwicklun-

*Kontakt: Dr. Detlef Wächter ist der Politische Direktor im Bundesministerium der Verteidigung; E-Mail: BMVgPolitik@bmvg.bund.de

gen die Lage im euro-atlantischen Sicherheitsverbund fundamental verändert.

Erstens bedeutet der von Russland 2014 auf der Krim demonstrierte Wille, Grenzen in Europa mit Gewalt zu ändern, einen sicherheitspolitischen Gezeitenwechsel. Mehr noch – seit Russlands Aggression gegen die Ukraine hat das Regime in Moskau sogar nachgelegt. Der Bruch des INF-Vertrages (Verbot landgestützter Raketen und Marschflugkörper mittlerer Reichweite, *Intermediate Nuclear Forces*), die massiven und intransparenten Truppenübungen an Russlands Grenzen sowie in Belarus oder hybride Einflussnahmen auf westliche Systeme haben jegliches Vertrauen in die russische Politik nachhaltig beschädigt. Die noch im Strategischen Konzept 2010 artikulierte Hoffnung auf eine strategische Partnerschaft mit Russland wurde damit auf unbestimmte Zeit gestört. Die NATO sieht sich seit 2014 wieder mit der Frage konfrontiert, wie sie ihrem Kernauftrag, der Bündnisverteidigung, gerecht werden kann. Entsprechend dieser neuen Bedrohungslage hat die Allianz eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung ihrer Abschreckungs- und Verteidigungskapazitäten in Angriff genommen und teilweise umgesetzt. Trotzdem bleibt die Allianz um einen konstruktiven Dialog mit Russland bemüht.

Zweitens hat sich die Lage im Nahen Osten und Nordafrika nach einem kurzen Aufblühen des „Arabischen Frühlings“ im Jahr 2010 in den Folgejahren immer weiter verschlechtert. Der militärische Einsatz der NATO in Libyen führte nicht zur erhofften Stabilisierung des Landes. Syrien durchleidet seit Anfang 2011 einen Bürgerkrieg, dessen Ende auch nach zehn Jahren der Gewalt nicht abzusehen ist. Der internationale Terrorismus erreichte durch den sogenannten Islamischen Staat eine neue Dimension. Im Irak bleibt die Stabilität prekär, und mit dem schleichenden Zerfall des Libanon ist ein weiteres Problem in der Region erwachsen. Die unmittelbaren Konsequenzen dieser Entwicklungen in Gestalt von Bürgerkriegen, islamistischem Terror und Fluchtbewegungen in Richtung Norden berühren die europäischen NATO-Mitglieder unmittelbar.

Afghanistan konnte, wie sich herausstellte, nicht nachhaltig stabilisiert werden. Dass die im regionalen Vergleich gut ausgerüsteten und ausgebildeten afghanischen Sicherheitskräfte im Sommer 2021 gegenüber den Taliban nahezu keinen Widerstand leisteten, hat vor Augen geführt, dass die bisherigen Ansätze und Ziele des Krisenmanagements zumindest überprüft und mit Blick auf einzelne Aspekte sicherlich auch überdacht werden müssen. Doch Krisenreaktionseinsätze bleiben eine Herausforderung, der sich die Allianz aber auch zukünftig wird stellen müssen. Dies macht es umso wichtiger, die richtigen Lehren aus den zwei Jahrzehnten in Afghani-

tan zu ziehen, um internationales Krisenmanagement als Kernaufgabe der NATO zeitgemäß anzupassen.

Drittens hat sich die Lage im asiatisch-pazifischen Raum in einer Weise verändert, die 2010 von nur wenigen Alliierten erwartet worden war. China hat auch militärisch erheblich an Gewicht gewonnen. Insbesondere die maritime Rüstung Chinas ist in einem geradezu atemberaubenden Tempo vorangeschritten. Darauf hinaus setzt China seine Machtansprüche sowohl in der Region als auch auf weltpolitischer Bühne immer ausgreifender durch und stellt zunehmend die regelbasierte Weltordnung und das westliche Wertesystem in Frage. Damit erwächst aus amerikanischer Sicht die Gefahr des Heranwachsens eines in Teilen ebenbürtigen Gegners im pazifischen Raum, der den globalen Führungsanspruch der USA ernsthaft in Frage stellen kann. Gleichzeitig erhöht Chinas Agieren die Gefahr von Regionalkonflikten etwa im Südchinesischen Meer, welche die maritimen Handelswege nach Europa und Amerika erheblich gefährden könnten.

Viertens führten die genannten Entwicklungen zu einem schleichenden Auseinanderdriften der Sicherheitsinteressen der NATO-Mitglieder, die – je nach ihrer geographischen Lage – Bedrohungen unterschiedlich wahrnahmen. Diese Unterschiede zeigen sich heute nicht mehr nur in einem Ost-Süd-Spannungsverhältnis, sondern auch in einem euroatlantisch-pazifischem. Denn die USA verlegen ihren Fokus aus nachvollziehbaren Gründen weiter in Richtung Asien-Pazifik und fordern auch im Bündnis eine stärkere Auseinandersetzung mit Herausforderungen im Zusammenhang mit China.

Fünftens hat sich die Europäische Union – wenn auch in kleinen Schritten – zu einem sicherheitspolitischen Akteur entwickelt, der eine eigene militärische Handlungsfähigkeit anstrebt. Selbst wenn die politische Rhetorik von „Autonomie“ und „Weltpolitikfähigkeit“ überambitioniert klingen mag, so sind doch – durchaus notwendige – Fortschritte hin zu einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erkennen. Auch die EU entwickelt derzeit ein neues strategisches Dokument, den sog. „Strategischen Kompass“: Hierbei geht es darum, einen Konsens unter den Mitgliedstaaten über die sicherheitspolitischen Gefahren und über die Möglichkeiten eines gemeinsamen Handelns zu erarbeiten. Aufgaben und Rolle beider Organisationen sind getrennt. Die heutigen Herausforderungen erfordern aber einen breiten Instrumentenkasten – Stichworte hybride Bedrohungen, Resilienz, Sanktionen – und machen zugleich das enge Zusammenwirken von EU und NATO erforderlich. Schließlich sind 21 Nationen in beiden Organisationen vertreten.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Aktualisierung des Strategischen Konzepts der NATO mehrere Ziele: Zum

einen soll es eine neue und für alle Mitglieder verbindliche strategische Grundlage für das politische und militärische Handeln in den kommenden Jahren schaffen. Zum zweiten soll es helfen, die Ziele und Interessen der Nordatlantischen Allianz gegenüber der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten und über die Grenzen der Allianz hinaus zu kommunizieren. Sicherheitspolitik, Verteidigungshaushalte und militärisches Handeln sind in Demokratien selten unkontrovers; sie erfordern schlüssige Begründungen und nachvollziehbare Zielsetzungen. Zu diesem Zweck soll das neue Strategiedokument von überschaubarer Länge und verständlich formuliert sein. Drittens soll es den Zusammenhalt im Bündnis fördern, indem die Mitglieder ihre Sicherheitsinteressen offen darlegen und in einer ehrlichen Debatte zu den nötigen Kompromissen und zu einem sinnstiftenden Konsens finden. Dafür ist die mehrmonatige Diskussion im Bündnis mindestens ebenso wichtig wie das verabschiedete Dokument. Beides trägt dazu bei, alle 30 Mitglieder der NATO auf ein gemeinsames Verständnis von transatlantischer Sicherheit zu verpflichten.

Diese Erkenntnisse sind nicht neu, und die Allianz hat in vielerlei Hinsicht wichtige Anpassungsschritte eingeleitet. Auf militärischer Seite stellt sich die Allianz seit Langem auf die Herausforderungen Seitens Russland ein und hat sich mit der Neuen Militärstrategie ein flexibles Instrument gegeben, um auf die neue Bedrohungslage zu reagieren. Auf politischer Seite wurde mit dem sogenannten Reflexionsprozess ganz bewusst auch die Stärkung der politischen Dimension der NATO untersucht. Die so genannten „NATO 2030“-Beschlüsse beim Gipfel 2021 sind das Resultat und beschreiben eine ambitionierte Reformagenda. Die NATO wird sich zukünftig beispielsweise wesentlich intensiver mit Fragen der Resilienz oder auch dem Umgang mit neuen, disruptiven Technologien beschäftigen und auch den Nexus Klimawandel und Sicherheit stärker in den Fokus nehmen. Auch neue Herausforderungen im Cyberraum, Weltraum und der Umgang mit hybriden Bedrohungen stehen auf der Agenda – und nicht zuletzt die Frage, wie sich das Bündnis mit Blick auf den Erhalt der regelbasierten Ordnung positionieren soll.

3 Mögliche Kontroversen

In den Debatten dürften durchaus differierende Positionen aufeinandertreffen, die sich aus den unterschiedlichen Anliegen der einzelnen Mitgliedstaaten ergeben. Gerade die offene Diskussion dieser Einzelfragen ist es, was die NATO als Gemeinschaft demokratischer Staaten kenn-

zeichnet. Das gilt insbesondere für Russland und China, da es hierzu in der NATO divergierende Wahrnehmungen auf beiden Seiten des Atlantiks gibt. Russland gilt den meisten europäischen Staaten eher als eine unmittelbare Bedrohung, welche durch Cyber-Angriffe und Desinformation die jeweilige innere Ordnung angreift oder – etwa aus Sicht der baltischen Staaten und Polen – sogar die territoriale Integrität gefährdet. China wird hingegen von den meisten, entlang der Einschätzung der Europäischen Union, welche China als „Partner, Konkurrent und systemischen Rivalen“ definiert, eher als mittelbare Bedrohung gesehen. China gefährdet zwar mögliche Interessen im indo-pazifischen Raum, ansonsten wird es aber als wichtiger Handelspartner wahrgenommen, mit dem es auch weiterhin ein Potential für konstruktive Kooperation gibt. Eine direkte militärische Bedrohung für die NATO wird eher nicht erkannt. Es geht daher im Wesentlichen darum, die eigene Resilienz zu stärken.

Für die USA ist die Lage eher umgekehrt. Russland ist eine mittelbare Bedrohung: Seine Einflussnahme auf demokratische Prozesse in den USA ist dokumentiert, und sein Agieren berührt die amerikanischen Interessen in Europa, doch ein direktes militärisches Handeln Moskaus gegen amerikanisches Territorium oder amerikanische Kräfte ist kaum vorstellbar. In China hingegen sehen die USA das Potential und zunehmend auch das Streben danach, zu einem echten weltpolitischen Konkurrenten aufzuwachsen, der die Grundsätze liberaler Demokratien und einer regelbasierten internationalen Ordnung in Frage stellt. Die USA sehen sich somit in einem direkten systemischen Wettbewerb mit China, bei dem die NATO nicht unbeteiligt bleiben kann.

Für die NATO wird es also darum gehen, sowohl zu Russland wie auch bezüglich Chinas eine leistbare Balance zwischen den Wünschen der Schutzmacht USA und den Interessen der übrigen Mitglieder zu finden.

Eine weitere Balance muss zwischen den jeweiligen sicherheitspolitischen Bedürfnissen der Länder im Osten und im Süden des NATO-Gebiets gefunden werden. Um den berechtigten Sorgen der Osteuropäer gegenüber Russland und den ebenso verständlichen Bedrohungswahrnehmungen der südlichen Mitglieder Rechnung zu tragen, hat sich die NATO auf einen „360°-Ansatz“ verständigt, der die Gefahren in beiden Regionen im Blick hat. Allerdings kann auch ein solch umfassender Blickwinkel nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um völlig unterschiedliche Herausforderungen handelt, für welche die NATO unterschiedlich gut geeignet ist. Gerade bei der militärischen Bedrohung durch Russland in Osteuropa handelt es sich um ein eher lineares Problem, dem mit erprobten, linearen Erwiderungsmöglichkeiten (Sta-

tionierung von Streitkräften, militärischen Übungen, klare Abschreckungsbotschaften) entgegengewirkt werden kann. Darüber hinaus stärkt die Allianz die eigene Position mit Blick auf hybride Bedrohungen. Bei den meisten Herausforderungen südlich des Mittelmeers – aber auch auf dem Balkan – handelt es sich dagegen eher um sozio-ökonomische Probleme wie politische Instabilität, Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Migration. Diese können kaum mit militärischen Mitteln bekämpft und noch weniger abgeschreckt werden. Damit stellt sich die Frage, welche Aufgaben ein politisch-militärisches Verteidigungsbündnis wie die NATO übernehmen kann und für welche ihr eine lediglich unterstützende Funktion zukommt.

Neu ausbalanciert werden muss auch das Verhältnis der drei Kernfunktionen der NATO, die im Konzept von 2010 definiert wurden: Bündnisverteidigung, Krisenmanagement und Kooperative Sicherheit (Partnerschaften). Deutschland tritt aus verteidigungspolitischer Sicht für den Erhalt dieser drei Kernaufgaben ein. Das bedeutet ein Eintreten für ein robustes, auf kollektive Verteidigung ausgerichtetes und in jeder Hinsicht eskalationsfähiges *Single Set of Forces*, das auch die anderen Kernaufgaben erfüllen bzw. unterstützen kann. Ein solcher Ansatz würde Ressourcen freisetzen, die dringend erforderlich sind für neue Technologien, für eine ausgewogene Mischung aus defensiven und offensiven Fähigkeiten und für die Stärkung der Abschreckung und Verteidigung der Allianz.

Darüber hinaus stellen sich bei der Kernfunktion des Krisenmanagements auch aus deutscher Sicht drängende Fragen. Wo soll Deutschland künftig Schwerpunkte setzen, um die internationale Gemeinschaft gemäß den eigenen Interessen zielgerichtet zu unterstützen, und welche Mittel sollen dafür aufgebracht werden?

Die dritte Kernfunktion, die kooperative Sicherheit durch Partnerschaft und Dialog mit Nicht-Mitgliedstaaten, bleibt von elementarer Bedeutung. Partnerschaften sind eine der großen Erfolgsgeschichten der NATO. Nach dem Ende des Kalten Krieges gelang es dadurch, wesentlich zur Demokratisierung Ost- und Mitteleuropas beizutragen. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurden aufgrund des globalen Terrorismus die Beziehungen zu Ländern im Nahen und Mittleren Osten intensiviert. In den Folgejahren wurde mit Partnern im asiatisch-pazifischen Raum die globale Perspektive ergänzt. Dieses über

die Jahre immer weiter gewachsene Partnerschaftsnetzwerk hat zu internationaler Stabilität und Vertrauensbildung beigetragen. Die Pflege von über 40 Partnerschaften bindet jedoch erhebliche Ressourcen und generiert teilweise nicht den gewünschten Mehrwert für die Allianz. Daher muss bei den Diskussionen um das neue Strategische Konzept eingehend erörtert werden, wie wir unser sicherheitspolitisches Umfeld durch Kooperation mitgestalten können. Gewichtige Rolle werden dabei Werte-partner in Gestalt liberaler Demokratien weltweit einnehmen. In jedem Fall bieten Partnerschaften der NATO den größten Spielraum, die internationale Ordnung aktiv und mit nicht-kriegerischen Mitteln zu gestalten.

Hinter all diesen sicherheitspolitischen Diskussions-themen steht die Frage nach den Ressourcen, welche die Bündnismitglieder für die gemeinsame Sicherheitsvorsorge aufzuwenden bereit sind. Deutschland bekennt sich klar zum sogenannten Zwei-Prozent-Ziel, dessen Umsetzung umso dringlicher wird, als die USA die Sicherheit ihrer Verbündeten über Jahrzehnte subventioniert haben, dies aber – ganz gleich unter welchem Präsidenten – immer weniger leisten können. Dies wird angesichts globaler Probleme wie Klimaschutz oder Pandemiebekämpfung, die ressourcenintensive Antworten erfordern, nicht immer leichtfallen. Doch auf Sicherheit gibt es keinen Rabatt, und ohne unser glaubwürdiges Investment in die gemeinsame Sicherheit gerät die transatlantische Solidarität ins Wanken. Daher ist das Festhalten an gemeinsam beschlossenen Zielen in unserem eigenen Interesse. Gerade Deutschland muss als zentrale Drehscheibe der NATO Fähigkeiten und Führung einbringen, was aber wiederum nur gelingen kann, wenn die eingegangenen Verpflichtungen im Bündnis auch realisiert werden. Dies bedingt eine gut ausgerüstete und einsatzbereite Bundeswehr.

Ein gemeinsames Verständnis, das die Aufgaben, Ziele und Mittel der transatlantischen Sicherheitspolitik auf eine gemeinsame Basis stellt und diese mit den drängenden Aufgaben in anderen Politikfeldern in ein vernünftiges Verhältnis setzt, ist dringender denn je. Hierzu kann das neue Strategische Konzept der NATO einen ganz erheblichen Beitrag leisten. Deshalb werden die künftigen Debatten im Bündnis mit großem Ernst, mit leidenschaftlicher Diskussion, aber letztendlich auch mit der allseitigen Bereitschaft zum Kompromiss und zur Einigung geführt werden.