

Deutliche Botschaft

—
Das neue Strategische Konzept der NATO

ANNA CLARA ARNDT

Geboren 1996 in Selb, seit 2021 Forschungsassistentin, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Die Erwartungen an den NATO-Gipfel in Madrid Ende Juni 2022 waren hoch. Vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine beschlossen die Verbündeten nicht nur eine nachhaltige Stärkung ihrer militärischen Aufstellung in Osteuropa und luden

Finnland und Schweden offiziell ein, der Allianz beizutreten. Das Bündnis gab sich auch, zum ersten Mal seit 2010, ein neues Strategisches Konzept. Das Dokument sendet die starke Botschaft einer geeinten Allianz mit klaren Zielen. Seine langfristige Relevanz muss sich nun in der praktischen Ausarbeitung und Umsetzung dieser Vorsätze zeigen.

Das Strategische Konzept ist nach dem NATO-Vertrag das wichtigste politische Rahmendokument der Allianz. In regelmäßigen Abständen erklärt es die Ziele und Aufgaben des Bündnisses vor dem Hintergrund des aktuellen

Sicherheitsumfelds. Seit Ende des Kalten Kriegs ist es zudem ein öffentliches Dokument und somit auch Gelegenheit, diese strategische Vision gegenüber der Weltöffentlichkeit zu kommunizieren.

Das neue Konzept stand dabei vor einer besonderen Herausforderung: Zwölf Jahre nach seinem Vorgängerdokument und in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg musste es eine längst überfällige politische Anpassung an ein radikal verändertes Sicherheitsumfeld vollziehen, ohne längerfristige strategische Entwicklungen aus dem Auge zu verlieren. Das Resultat ist ein Dokument, das sich auf die NATO-Gründungsaufgabe der Kollektiven Verteidigung der Verbündeten zurückbesinnt, zugleich aber die Auswirkungen neuer Herausforderungen mitdenken möchte. Letztlich wird der politische Wille der Bündnisstaaten entscheiden, inwieweit diese Vision implementiert werden kann.

GRUNDÜBERHOLUNG DES VORGÄNGERKONZEPTS

Bereits seit Moskaus Annexion der Krim 2014 hatte die Allianz auf militärischer Ebene eine Rückbesinnung auf ihre Gründungsaufgabe der Kollektiven Verteidigung begonnen, beispielsweise durch die Vornestationierung rotierender multinationaler Kampfverbände in den baltischen Staaten und Polen sowie die Ausarbeitung einer neuen Militärstrategie. In einem überfälligen Schritt schafft das Strategische Konzept nun den politischen Rahmen für diese militärische Anpassung. Dies zeigt sich bereits in der Beschreibung des strategischen Umfelds. „Im euro-atlantischen Raum herrscht kein Frieden“, konstatiert das Dokument. „Die Möglichkeit eines Angriffs auf die Souveränität und territoriale Unversehrtheit von Verbündeten“ könne „nicht ausgeschlossen“ werden. Damit grundüberholt es das Vorgängerkonzept von 2010, das noch von „Frieden“ und einer äußerst „geringen“ Bedrohung eines Angriffs auf das Bündnisgebiet ausging. Diese Neueinschätzung erschließt sich unmittelbar aus Moskaus aggressiver Politik seit 2014. Hoffte die Allianz 2010 noch auf „eine echte strategische Partnerschaft“, so beschreibt das neue Konzept Russland nun als „die größte und unmittelbarste Bedrohung für die Sicherheit der Verbündeten und für Frieden und Stabilität im euro-atlantischen Raum“.

Auf Grundlage dieser Analyse stellt das Strategische Konzept die NATO-Gründungsaufgabe der Kollektiven Verteidigung als „zentrale Aufgabe und wichtigste Funktion“ über die drei Kernaufgaben der Allianz: Abschreckung und Verteidigung, Krisenprävention und -management sowie kooperative Sicherheit, also die Zusammenarbeit mit Partnern. Dabei liegt der Fokus klar auf Abschreckung und Verteidigung. So soll das „Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv“ der Allianz „deutlich“ verstärkt werden. Zwar bleibe die NATO ein defensives Bündnis, doch solle niemand an

ihrer „Entschlossenheit zweifeln, jeden Zentimeter des Bündnisgebiets zu verteidigen“, betont das Dokument. Die Kapitel zu den Themen Krisenmanagement und kooperative Sicherheit – Aufgaben, die 2010 noch gleichwertig neben kollektiver Verteidigung standen – fallen hingegen wesentlich weniger umfangreich und ambitioniert aus. Mit Rüstungskontrolle und Abrüstung wird ein ganzer Themenbereich, der zuvor kooperativer Sicherheit zugeordnet war, dem Aufgabenbereich der Abschreckung und Verteidigung unterstellt.

Bestätigte der russische Angriffskrieg die Dringlichkeit dieser Rückbesinnung auf die Kollektive Verteidigung, so bestand die vermutlich größere Herausforderung darin, die Allianz trotz der aktuellen Sicherheitslage auch auf längerfristige strategische Trends einzustellen. Beispielsweise warnen Expertinnen und Experten davor, von China oder neuen Technologien ausgehende Risiken infolge Moskaus Invasion zu vernachlässigen.¹

Entgegen diesen Befürchtungen berücksichtigt das Strategische Konzept eine Reihe neuer Risiken und Bedrohungen. Bereits 2019 begann die NATO darüber nachzudenken, wie sie sich für die Herausforderungen der kommenden Dekade aufstellen sollte. Im Laufe dieses Prozesses wurde erstmals das Verhalten Chinas als „systemische Herausforderung“ für das Bündnis beschrieben und ein Aktionsplan für den Umgang der Allianz mit den Auswirkungen des Klimawandels auf Sicherheit verabschiedet.²

BEMERKENSWERT BREITE THEMENPALETTE

Das Strategische Konzept verankert nun viele dieser neuen Themen auf höchster strategischer Ebene. So beschreibt es Chinas „erklärte Ziele“ und „Politik des Zwangs“ als Herausforderung für die Interessen, die Sicherheit und die Werte der Allianz. Auch erklärt es, dass hybride, Cyber- oder Weltraumoperationen „so schwerwiegend wie ein bewaffneter Angriff“ sein und den NATO-Bündnisfall auslösen können. Der Klimawandel findet seinen Weg in das Dokument – als „prägende Herausforderung unserer Zeit“ mit „tiefgreifenden Auswirkungen auf die Sicherheit der Verbündeten“.

Bemerkenswert ist der Versuch, diese breite Themenpalette in die bestehenden NATO-Kernaufgaben zu integrieren. Beispielsweise forderten einige Expertinnen und Experten die Schaffung einer neuen NATO-Kernaufgabe zur Stärkung der Resilienz der Allianz gegen nicht-traditionelle Bedrohungen.³ Im neuen Strategischen Konzept verpflichten sich die Verbündeten nun zwar, ihre „individuelle und kollektive Resilienz [...] auszubauen“. Dies wird allerdings nicht als eigene Kernaufgabe, sondern als Querschnittsthema in die bestehenden NATO-Kernaufgaben eingebunden: „Die Gewährleistung unserer nationalen und kollektiven Resilienz [ist] für all unsere Kernaufgaben von entscheidender Bedeutung.“ Den gleichen Ansatz verfolgt die

Allianz bei anderen neuen Sicherheitsfragen. So versprechen die Verbündeten, „in technologische Innovation zu investieren und den Klimawandel, menschliche Sicherheit und die Agenda ‚Frauen, Frieden und Sicherheit‘ bei all [ihren] Aufgaben miteinzubeziehen“. Auf diese Weise berücksichtigt das neue Strategische Konzept wohl Warnungen vor einer zu breiten Aufstellung und „Verzettelung“ des Bündnisses,⁴ ohne die Auswirkungen neuer Herausforderungen auf die bestehenden Aufgaben der Allianz zu ignorieren.

EIN HISTORISCHER GIPFEL?

Bereits vor der Veröffentlichung des Strategischen Konzepts sprachen führende NATO-Vertreter von einem „historischen“ Gipfel in Madrid.⁵ Doch wie bedeutsam ist das Dokument tatsächlich? Aus Sicht der strategischen Kommunikation ist es ein Erfolg und sendet die deutliche Botschaft, dass die Bündnisstaaten auch unter Druck und konfrontiert mit einem komplexen Sicherheitsumfeld gemeinsam handlungsfähig sind. Im Kontext eines Angriffskriegs auf europäischem Boden, begleitet von Nukleardrohungen und steigenden Energie- und Lebensmittelpreisen, konnten sich die Verbündeten auf ein ambitioniertes Dokument mit klaren Zielen einigen. In nur vier Monaten gelang es der Allianz, notwendige Anpassungen infolge des Kriegs im neuen Konzept zu verankern. Und: Trotz der auch daraus resultierenden Fokussierung auf Kollektive Verteidigung verloren die Bündnisstaaten neuere Risiken und Bedrohungen, etwa das Verhalten Chinas, die Auswirkungen des Klimawandels oder Resilienz, nicht aus den Augen.

Als politisches Rahmendokument kann das Strategische Konzept letztlich nur Impulse setzen. Inwieweit diese in der Folge ausgearbeitet und implementiert werden, wird vom politischen Willen der Bündnisstaaten abhängen. In diesem Zusammenhang kommt Deutschland eine Schlüsselrolle zu. Gerade von der wirtschaftsstärksten Nation Europas werden die Verbündeten substanzielle Beiträge zur Umsetzung der ambitionierten Ziele erwarten. Insbesondere mit Blick auf die Rückbesinnung der Allianz auf Kollektive Verteidigung wird genau beobachtet werden, wie Deutschland im Rahmen der von Bundeskanzler Olaf Scholz angekündigten „Zeitenwende“ tatsächlich zur Stärkung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs der Allianz beitragen wird. Im Strategischen Konzept verpflichten sich die Bündnispartner dazu, „alle [dafür erforderlichen] Ressourcen, Infrastruktur, Fähigkeiten und Kräfte“ bereitzustellen. Auch erneuern sie ihr Versprechen, zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Verteidigung zu investieren.

Es wird sich zeigen, ob die Bereitschaft dazu auch bei zunehmenden wirtschaftlichen Verwerfungen infolge des Kriegs und der globalen Nachwirkungen der Pandemie Bestand haben wird. Das Handeln Berlins hat hier fraglos eine Signalwirkung für andere Bündnisstaaten.

Inwieweit Deutschland und die europäischen Verbündeten die Ziele des Strategischen Konzepts umsetzen können, ist ebenso wichtig für die längerfristige strategische Ausrichtung der Allianz. Die jetzige, aber auch künftige US-Regierungen werden sich zunehmend auf von China ausgehende Risiken und Bedrohungen konzentrieren. Daraus resultiert die Frage, welche Art der Lastenteilung zwischen den Verbündeten auf beiden Seiten des Atlantiks langfristig funktionieren kann und welchen Beitrag Europa zu seiner eigenen Verteidigung leisten muss.⁶ Vor diesem Hintergrund ist es enttäuschend, dass die Idee einer neuen gemeinsamen politischen Erklärung der NATO mit der Europäischen Union im Vorfeld des Madrid-Gipfels im Sande verlief.⁷ Gerade mit Blick auf neue Herausforderungen wie die Stärkung von Resilienz, aber auch für die Gestaltung effizienter europäischer Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeiten ist die Kooperation zwischen diesen beiden Schlüsselorganisationen essenziell. Das neue Strategische Konzept erkennt die Rolle der Europäischen Union als „einzigartigen und unentbehrlichen Partner für die NATO“ an. Auch die Umsetzung dieser Ambition hängt letztlich am politischen Willen und an der Fähigkeit der Verbündeten, eine nachhaltige transatlantische und europäische Aufgabenteilung auszuhandeln.

¹ Siehe Jordan Becker / Douglas Lute / Simon Smith: „Don't let Russia Dominate the Strategic Concept“, in: War on the Rocks, Texas National Security Review, 28.06.2022, <https://warontherocks.com/2022/06/dont-let-russia-dominate-the-strategic-concept/> [letzter Zugriff: 26.07.2022].

² Siehe z. B. das Gipfelkommuniqué des Brüsseler NATO-Gipfels 2021, 14.06.2021, www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm, und den NATO-Aktionsplan Klimawandel und Sicherheit, 14.06.2021, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm [letzter Zugriff: 26.07.2022].

³ Siehe Daniel S. Hamilton: One Plus Four: what NATO's new Strategic Concept should say, and how to achieve it, Elcano Royal Institute, Madrid, 17.12.2021, www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/one-plus-four-what-natos-new-strategic-concept-should-say-and-how-to-achieve-it/ [letzter Zugriff: 26.07.2022]; Jim Townsend / Anca Agachi: „Build resilience for an era of shocks“, in: Atlantic Council, NATO 20/2020, 14.10.2020, www.atlanticcouncil.org/content-series/nato20-2020/build-resilience-for-an-era-of-shocks/ [letzter Zugriff: 26.07.2022].

⁴ Siehe Sara Bjerg Moller / Sten Rynning: „Revitalizing Transatlantic Relations: NATO 2030 and Beyond“, in: The Washington Quarterly, 44. Jg., Nr. 1, 23.01.2021, S. 177–197, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2021.1896133?needAccess=true [letzter Zugriff: 26.07.2022].

⁵ Siehe US-Präsident Joe Biden: Remarks by President Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg, Press Briefings, Madrid, 29.06.2022, www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/06/29/remarks-by-president-biden-and-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-madrid-spain/; Joint press point, NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg und Pedro Sánchez, Premierminister von Spanien, Madrid, 28.06.2022, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_197122.htm [letzter Zugriff: 26.07.2022].

⁶ Siehe Jordan Becker / Douglas Lute / Simon Smith, a. a. O., En. 1.

⁷ Siehe EU-Ratspräsident Charles Michel: European Council, Statements and remarks, 06.10.2021, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/06/oral-conclusions-drawn-by-president-charles-michel-following-the-informal-meeting-of-the-members-of-the-european-council-in-brdo-pri-kranju-slovenia/ [letzter Zugriff: 26.07.2022].