

Karl-Heinz Kamp*

Grundzüge einer neuen NATO-Strategie

DOI 10.1515/sirius-2017-0003

Kurzfassung: Angesichts der fundamentalen Veränderungen in den vergangenen Jahren kommt die NATO nicht umhin, ihre strategischen Grundlagen an die Realitäten einer Welt anzupassen, in der es darum geht sich auch auf reale Bedrohungen (Art. 5) einzustellen. Die Verständigung auf neue Kernaufgaben wird kein einfaches Unterfangen sein, weil die Mitgliedstaaten von unterschiedlichen Gefahren in unterschiedlicher Weise betroffen sind. Die Erfahrungen mit dem *Strategischen Konzept* von 2010 haben allerdings gezeigt, dass nicht nur der Diskussionsprozess einen Wert in sich darstellt, sondern auch trotz unterschiedlicher Positionen Konsens in substantiellen Fragen gefunden werden kann. Sich einer strategischen Debatte aus Furcht vor sichtbarem Dissens zu verweigern, ist keine Option für ein Bündnis, das sich gerade durch die Kontroverse um Mittel und Ziele immer wieder an neue Herausforderungen angepasst hat.

Schlüsselwörter: NATO, Strategie, Verteidigungspolitik

Abstract: NATO has to adapt its basic strategic concepts to the fundamental changes that have happened in its international environment. Particular emphasis must be on Article 5 emergencies. Arriving at a common understanding over Article 5 cases, however, is not easy, since member states are being affected in different ways by the individual threats and challenges. As former experiences have shown, the process of debating different security challenges might bring about a higher degree of mutual understanding, and it might lead to workable compromises. Hence, there is no point in lamenting the lack of unity among NATO member states in view of the recent challenges.

Keywords: NATO, strategy, defence policy

1 Einleitung

Einer der wesentlichen Gründe für den Aufstieg der NATO zur erfolgreichsten Sicherheitsallianz in der neueren Geschichte ist ihre Fähigkeit, sich an veränderte politische Rahmenbedingungen anzupassen. Dazu gehört auch die

lagegerechte Fortentwicklung ihrer strategischen Grundlagen. Anders als Wirtschaftsunternehmen, die ihre Marktstrategien ständig überprüfen, werden neue NATO-Strategien nur in großen Zeitabständen formuliert. Ganze sieben solcher in der NATO stets *Strategische Konzepte* genannten Dokumente hat es in der fast 70-jährigen Geschichte des Bündnisses gegeben: 1950, 1952, 1957, 1967, 1991¹, 1999² und zuletzt 2010³. Die ersten vier Papiere hatten einen sehr starken militärischen Fokus, waren als geheim eingestuft und wurden vom militärischen „Arm“ der NATO, dem sogenannten Military Committee (MC), formuliert.⁴ Die drei nach dem Ende des Kalten Krieges erarbeiteten Strategien sind offen zugänglich und wurden vom politischen Teil der Allianz erarbeitet, hatten aber jeweils noch ein geheimes militärisches Zusatzdokument.

NATO-Strategien sind oft weniger in die Zukunft gerichtet als es scheint. Stattdessen halten sie schriftlich fest, was die Allianz in Reaktion auf konkrete Erfordernisse schon seit einiger Zeit praktiziert. So betonte das *Strategische Konzept* von 1999 die Notwendigkeit des Krisenmanagements, nachdem die NATO diese Aufgabe schon seit 1995 auf dem Balkan wahrgenommen hatte. Im Strategiepapier von 2010 wurde die kooperative Sicherheitsvorsorge durch Partnerschaften als eine der Kernfunktionen der Allianz definiert, nachdem bereits eine Vielzahl von Partnerschaften in Europa, mit den Mittelmeeranrainern oder den Golfstaaten initiiert worden war. NATO-Strategien sind damit immer auch zugleich Standortbestimmungen und Festschreibungen bewährter Praktiken.

Seit 2014 hat sich die Sicherheitslage in Europa erneut grundlegend gewandelt. Die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen mit Russland geschaffene europäische Friedensordnung existiert nicht mehr – sie wurde Opfer der russischen Aggression in Osteuropa, die in der Annexion der Krim gipfelte. Hoffnungen auf eine kooperative Sicherheit im Nahen und Mittleren Osten wurden

¹ *The Alliance's New Strategic Concept*, 8. November 1991, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.

² *The Alliance's Strategic Concept*, 24. April 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm.

³ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 20. November 2010, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

⁴ Entsprechend trugen die Dokumente die entsprechenden Kürzel, wie etwa die Strategie der Flexiblen Antwort, MC 14–3.

* **Kontaktperson:** Dr. Karl-Heinz Kamp, Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, E-Mail: Karl-Heinz.Kamp@baks.bund.de

von Bürgerkriegen und islamistischer Gewalt dauerhaft zerstört. Die NATO reagierte nicht nur erstaunlich geschlossen auf diese Veränderungen, sondern handelte dabei auch gemeinsam mit der Europäischen Union. Beim NATO-Gipfeltreffen in Wales im September 2014 wurden erste Maßnahmen zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses beschlossen und knapp zwei Jahre später, im Juli 2016, auf dem Gipfel in Warschau fortentwickelt und den Bedrohungen im Osten wie im Süden angepasst.

Reichen diese Sofortmaßnahmen zur Erhöhung der militärischen Handlungsfähigkeit des Bündnisses aus oder bedarf es einer strategischen Grundsatzdebatte über die künftigen Aufgaben der Allianz? Braucht die NATO ein neues *Strategisches Konzept* und wenn ja, wie soll es formuliert werden und welche Elemente müsste es enthalten? Mit der Wahl des neuen amerikanischen Präsidenten Trump sind allerdings neue Unsicherheitsfaktoren hinzugekommen.

2 Die Notwendigkeit des Strategiewechsels

Die jüngste, im November 2010 auf dem NATO-Gipfel von Lissabon verabschiedete *Strategie* war von den Ereignissen vor und während des Formulierungsprozesses geprägt. Russland galt nach wie vor als Partner der NATO, obgleich sich seit dem Georgienkrieg im August 2008 deutliche Risse im Verhältnis zur Regierung in Moskau auftraten. Diese spiegelten sich in den Positionen innerhalb des Bündnisses wider: Während einige Osteuropäer eine kritische Haltung einnahmen, hielt die Mehrheit an der Idee einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsordnung unter Einschluss von Russland fest. 2009 wurde Barack Obama als US-amerikanischer Präsident vereidigt und trat unter anderem mit einer rüstungskontrollpolitischen Agenda an. Er verkündete seinen Traum von der nuklearwaffenfreien Welt und versprach einen Neustart der Beziehungen zu Moskau. In dieser Phase zog sich der Afghanistan-Krieg, in den neben den 28 NATO-Mitgliedern noch 22 Partnerstaaten in unterschiedlicher Form involviert waren, bereits seit Jahren hin – ohne dass sich ein Durchbruch bei der Befriedung des Landes am Hindukusch abzeichnete. Die Aufnahme Albaniens und Kroatiens in die NATO im Jahr 2009 sollte die Stabilität auf dem Balkan erhöhen, während die Unabhängigkeitserklärung des Kosovos ein Jahr zuvor alte Wunden aufzureißen drohte.

In dieser Lage sah sich die NATO weniger als Verteidigungsorganisation, sondern vor allem als Krisenmanagerin jenseits der Bündnisgrenzen, als Partnerschaftsagentur sowohl gegenüber Russland als auch für weltweite Sicherheitskooperation sowie als politische Transformationshelferin für Beitrittsaspiranten in Südosteuropa. Bündnisverteidigung gemäß Artikel 5 des Washingtoner Vertrages blieb zwar nominell *Raison d'Être* der Allianz, galt aber kaum als ein realistisches Szenario. Streitkräfte wurden primär als Expeditionsarmeen für Interventionen außerhalb des NATO-Gebietes verstanden und sollten entsprechend transformiert werden. Die NATO hatte schon 2003 ein eigenes Oberkommando, das *Allied Command Transformation* in Norfolk, Virginia, geschaffen, um militärische Strukturen, Fähigkeiten und Doktrinen des Bündnisses zu effektivieren.

Seither haben drei weltpolitische Entwicklungen die Lage im euro-atlantischen Sicherheitsverbund fundamental verändert:

1. Russlands auf der Krim demonstrierte Bereitschaft, Grenzen in Europa mit Gewalt zu ändern, bedeutet einen sicherheitspolitischen Gezeitenwechsel. Mehr noch – seit seiner Aggression gegen die Ukraine hat das Regime in Moskau sogar nachgelegt: Atomare Drohungen gegen westliche Nachbarn, Übungsflüge mit nuklearfähigen Bombern oder Präsident Putins Ankündigung, das Baltikum in wenigen Tagen überrennen zu können, haben das Vertrauen in die russische Politik nachhaltig gestört. Die Krise in Osteuropa ist kein vorübergehendes politisches Schlechtwettergebiet, sondern stellt einen grundlegenden sicherheitspolitischen Klimawandel dar. Die NATO befindet sich seit 2014 wieder in der Artikel-5-Welt, in der Abschreckung und Bündnisverteidigung die primären Aufgaben des Bündnisses sind. Gleichzeitig – und das ist ein wichtiges Element einer Doppelstrategie der NATO gegenüber Russland – werden die Optionen für den Dialog und die Kooperation mit Moskau aufrechterhalten.
2. Die Umbrüche in den im NATO-Jargon MENA (Middle East and North Africa) genannten Gebieten gehen über alles hinaus, was man bisher in diesen ohnehin bereits instabilen Regionen kannte. Staaten lösen sich auf beziehungsweise Regierungen erweisen sich als immer unfähiger, ihre Souveränität im gesamten Staatsterritorium durchzusetzen. Stattdessen etablieren sich Scharen bewaffneter Milizen oder grenzüberschreitende Herrschaftsformen wie der sogenannte Islamische Staat (IS). Die gewaltigen Auseinandersetzungen in der islamischen Welt wecken Assoziationen zum Dreißigjährigen Krieg – einem religiös, kulturell und schlicht

machtpolitisch getriebenen Konflikt, der nach Jahrzehnten nicht mit dem Sieg einer Kriegspartei, sondern infolge allseitiger Erschöpfung endete. Die unmittelbaren Konsequenzen der Entwicklungen in der MENA-Region in Gestalt von Bürgerkriegen, islamistischem Terror und gewaltigen Fluchtbewegungen in Richtung Norden erfahren die NATO-Mitglieder tagtäglich. Selbst Artikel-5-Gefährdungen sind in der MENA-Region oder aus ihr heraus denkbar, nicht nur in Form einer direkten militärischen Aggression gegen das NATO-Mitglied Türkei. Nachdem die NATO im *Strategischen Konzept* von 1999 den Schutz vor terroristischen Angriffen betonte, wurden die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 als Artikel-5-Fall definiert, obgleich nicht-staatliche Akteure sie verübt haben. Ähnliches könnte nach einem verheerenden Anschlag durch den IS geschehen, der in seinen Auswirkungen an die Folgen einer militärischen Aggression herankäme. Gleichzeitig setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass Interventionen von außen in MENA nur sehr begrenzt Erfolge versprechen. In einer Region, in der Staatlichkeit nachhaltig erodiert und durch ethnisch oder religiös motivierte Gewalt ersetzt wird, müssen die klassischen Instrumente des Krisenmanagements von außen versagen. Ihnen sind angesichts der verbreiteten Interventionsmüdigkeit in allen NATO-Ländern ohnehin Grenzen gesetzt. Regierungen und Gesellschaften zeigen eine abnehmende Bereitschaft, Ressourcen oder gar das Leben ihrer Soldaten zu opfern, wenn die Situation nach einer Krisenintervention noch chaotischer zu werden verspricht als zuvor. Ein Beispiel dafür ist der NATO-Kriseneinsatz in Libyen im Jahr 2011.

3. Entwicklungen im asiatisch-pazifischen Raum könnten zu vitalen Bedrohungen für die Bündnismitglieder heranwachsen. Der wirtschaftliche und militärische Aufwuchs Chinas sowie die offen ausbrechenden Konflikte um Territorien und Seegebiete stellen eine Gefahr für die Handelswege nach Europa und Amerika – und damit für das wirtschaftliche Überleben der betroffenen Staaten – dar. Darüber hinaus stehen sich im asiatisch-pazifischen Raum unmittelbar fünf Nuklearmächte teilweise feindlich gegenüber (China, Indien, Pakistan, Russland und Nordkorea). Die USA wirken als weitere Nuklearmacht in die Region hinein und gelten, je nach Wahrnehmung, als Stabilisator oder Störfaktor. Das Potenzial für gewaltsame Konflikte ist offensichtlich. Selbst Artikel-5-Szenarien sind denkbar, wenngleich die Region nicht zum Einzugsbereich des Nordatlantikvertrages gehört. Aber angesichts der Unberechenbarkeit des Regimes in Pjöngjang er-

scheint ein Abschuss von Raketen in Richtung Alaska als nicht völlig unrealistisch.

Diese Entwicklungen werden weiter verkompliziert durch die Wahl Donald Trumps zum 45. Präsidenten der USA. Die NATO dürfte erstmals mit der Situation konfrontiert sein, in der die Vereinigten Staaten ihre angestammte Rolle als transatlantische Führungsmacht nicht mehr wahrnehmen werden. Selbst wenn der neue Präsident seine Wahlkampfrhetorik mit Blick auf die politischen Realitäten abschwächt, wird erstmals eine Administration in Washington regieren, die zu Begriffen wie Bündnis, Allianzsolidarität oder Vertragsverpflichtungen ein gespanntes Verhältnis hat.

Angesichts derart durchgreifender Veränderungen ist es zwingend, eine strategische Neuausrichtung der NATO vorzunehmen oder besser, ihre strategischen Grundlagen an die neue Lage anzupassen. Die vermutlich auf lange Sicht angelegte Konfrontation mit Russland sowie die aus anderen Regionen drohenden Gefahren für die territoriale Integrität der Bündnismitglieder erfordern ein neues politisches und militärisches Verständnis für die Aufgaben der Allianz. Allerdings ist es nicht einfach mit einer Rückbesinnung auf die reine Verteidigungsrolle der NATO während des Ost-West-Konfliktes getan, sondern es muss ein neuer Mix von Aufgaben gefunden werden. Selbst wenn militärisches Krisenmanagement jenseits der Bündnisverteidigung gerade im Mittleren Osten immer unwahrscheinlicher werden dürfte – nicht zuletzt auch deshalb, weil Russland keinem entsprechenden Mandat des VN-Sicherheitsrates mehr zustimmen würde – können solche Missionen nicht völlig ausgeschlossen werden. Darüber hinaus braucht die NATO einen Konsens darüber, welche ihrer bisherigen Kernaufgaben erhalten bleiben und welche eventuell hinzukommen.

Ein solcher Konsens ist angesichts der je nach Geografie oder Geschichte unterschiedlichen Interessenlage der nach dem Beitritt Montenegros bald 29 NATO-Mitglieder nicht leicht zu erzielen. Es bedarf dafür einer grundlegenden Debatte in der Allianz über ihre künftigen Aufgaben, die in einem von allen akzeptierten neuen *Strategischen Konzept* mündet.

Ein solches Konzept ist umso dringlicher, als auch die Europäische Union auf die neue Sicherheitslage reagiert und ihre Sicherheitsstrategie von 2003 überarbeitet hat. Im Juni 2016 legte Federica Mogherini, die Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik, den Entwurf einer *Globalstrategie* der EU vor.⁵ Da die EU und die NATO auf ihrem

⁵ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, Brüssel, Juni 2016, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_6.pdf.

Gipfel in Warschau sich fast zeitgleich auf eine deutlich engere Zusammenarbeit verständigt haben, ist eine strategische Abstimmung zwischen beiden Organisationen geradezu zwingend.

3 Die Strategieformulierung

Nach sieben unter sehr unterschiedlichen Bedingungen formulierten Strategien verfügt die NATO über einen gewissen Erfahrungsschatz im Führen und Umsetzen strategischer Grundsatzdebatten. In der Regel bauten neue Strategien auf dem Vorgängerdokument auf und enthielten die Teile, die als „Agreed Language“ auch in der neuen Ära Gültigkeit behielten. Somit wäre das jüngste Dokument, das *Strategische Konzept* von 2010, die Basis, auf der die Strategiedebatte stattfinden müsste.

Diese Strategie war das Resultat eines langen und schwierigen Prozesses. Schon Mitte des vergangenen Jahrzehnts wurden Forderungen laut, dass sich die NATO über ihre künftige Rolle Klarheit verschaffen müsse. Die Anschläge vom 11. September 2001, die zu einer völligen Neuausrichtung der internationalen Sicherheitspolitik geführt hatten, lagen einige Jahre zurück und der Irak-Krieg hatte zu einem der heftigsten Zerwürfnisse in der Bündnisgeschichte geführt. Anfang 2006 forderte Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der Münchner Sicherheitskonferenz als eine der ersten Spitzenpolitiker*innen der Allianz die Erarbeitung einer neuen Strategie. Die Reaktionen im Kreis der übrigen Regierungschefs waren eher verhalten. Mancher sorgte sich, ob man angesichts der gespannten Situation zwischen den Bündnispartnern überhaupt zu einem Konsens über die Aufgaben der Allianz kommen würde. Auch war nicht abzusehen, ob man sich auf eine wirklich gewichtige Strategie oder eher auf ein „Wohlfühl-Dokument“ – ohne politisch bindende Wirkung – würde einigen können. Letzteres wurde vorab versucht: 2008 erarbeitete man eine *Declaration on Alliance Security*, die die Teilnehmer des NATO-Gipfeltreffens von Straßburg/Kehl im Folgejahr verabschiedeten.⁶ Allerdings blieb diese Erklärung folgenlos und hatte offenbar noch nicht einmal den „Wohlfühl-Effekt“ in Gestalt einer ausreichenden Außenwahrnehmung – sie verschwand schlicht in der Versenkung.

Einen Schub erhielt die Debatte über eine neue Strategie im August 2009 durch die Ernennung des Dänen Anders Fogh Rasmussen zum NATO-Generalsekretär. Er

war der erste ehemalige Regierungschef, der das Amt des Generalsekretärs übernahm, was diesem deutlich mehr Gewicht verlieh. Auf ihn gingen einige wesentliche Charakteristika des 2010er-Konzepts zurück: Es sollte ein kurzes und prägnantes Dokument werden, das die Elemente einer Strategie mit denen einer politischen Selbstbestimmung – oft als *Mission Statement* bezeichnet – verbindet. Es sollte nicht das Resultat der Debatten in geschlossenen NATO-Komitees sein, sondern im Rahmen eines öffentlichen Prozesses entstehen: Eine Expertengruppe unter der Leitung der ehemaligen US-amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright sollte Empfehlungen erarbeiten, die sie aus eigens organisierten Seminaren und Debatten in den Mitgliedsländern gewinnen würde. Der Generalsekretär behielt die Federführung, goss die Empfehlungen der Experten in eine Strategie und leitete diese den Mitgliedstaaten zur Abstimmung und Genehmigung zu.

Das brach mit ziemlich allen Traditionen der NATO-Bürokratie und wurde auf der Arbeitsebene auch entsprechend kritisiert. Die Mitgliedsländer – so hieß es – würden nie einem Dokument zustimmen, das ihre Vertreter nicht selbst Satz für Satz erarbeitet und erstritten hätten. Die Expertengruppe würde nie zu brauchbaren Vorschlägen gelangen und die Idee eines transparenten Prozesses mit den auf Geheimhaltung bedachten Verfahren der NATO kollidieren. Auch würde der NATO-Generalsekretär sich ohnehin nicht mit seinen Vorstellungen gegenüber den Mitgliedsländern durchsetzen, sei er doch weniger „General“, sondern eher „Sekretär“.

All diese Befürchtungen erwiesen sich als falsch. Die Workshops und der offene Debattenprozess fanden breites Interesse und verbesserten das Image der NATO, da auch Länder wie Israel oder Ägypten Diskussionsbeiträge lieferten. Die Expertengruppe erstellte einen Bericht, der die Blaupause für die Strategie bildete.⁷ Der Generalsekretär führte den Prozess so straff, dass es gelang, unter den Mitgliedsländern endlose Debatten über Formulierungsdetails zu vermeiden. Herausgekommen ist ein knappes und pointiertes *Strategisches Konzept*, das deutlich mehr Resonanz fand als seine beiden Vorgänger von 1991 und 1999. Wie diese hatte es einen hybriden Charakter – einerseits den einer Selbstdefinition der NATO, manche nannten es despektierlich „Werbblock“, andererseits enthielt das Konzept klare Aussagen zu Aufgaben und Zielen der Allianz. Zwar ist die im Konzept niedergelegte Beschreibung der drei Kernaufgaben der NATO – Verteidigung nach Artikel 5, Krisenmanagement außerhalb

⁶ *Declaration on Alliance Security*, Straßburg/Kehl; 4. April 2009, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_52838.htm.

⁷ *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, Brüssel, 17. Mai 2010, <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>.

des Bündnisses sowie kooperative Sicherheit durch Partnerschaften – wenig revolutionär. Wichtig ist aber, dass sich alle Mitgliedstaaten auf diesen Kanon, der durchaus eine Hierarchie definiert, trotz der postulierten Sinn- und Zukunftskrise der Allianz verständigen konnten. Auch der allseits bekannte Vorwurf, es sei (wieder einmal) keine „richtige“ Strategie herausgekommen, die definierte Ziele in Bezug zu Wegen und Zeithorizonten setzt, greift zu kurz. Einem solchen Anspruch wird wohl kein offen zugängliches NATO-Papier je genügen können.

Welche der 2009/2010 gemachten Erfahrungen lassen sich auf die geforderte neue Strategiedebatte übertragen und wie soll das künftige *Strategische Konzept* formuliert werden?

4 Grundsätze in der Strategiedebatte

Angesichts des Wiederauflebens unmittelbarer Bedrohungen für die territoriale Integrität des Bündnisgebietes gibt es Stimmen in den USA, die für eine Rückkehr zu den Strategien des Ost-West-Konfliktes plädieren – primär festgehalten in militärischen Konzepten, die der Geheimhaltung unterliegen. Nachdem der Zweck der NATO wieder offensichtlich sei, bedürfe es keiner selbstvergewissernden „Folklore“ mehr, sehr wohl aber klarer Vorgaben für die militärische Planung und die oben erwähnten Ziel-Mittel-Relationen.

Eine solche Argumentation verkennt, dass, anders als im Kalten Krieg, ein öffentlicher Begründungszwang für Sicherheitspolitik sehr wohl gegeben ist. Gerade in Zeiten eines größeren öffentlichen Interesses an außen- und sicherheitspolitischen Gefahren steigt der Bedarf, Zusammenhänge zu erklären und für politische Entscheidungen zu werben. Das gilt umso mehr, als moderne Kommunikationsformen wie soziale Medien der Desinformation und den Verschwörungstheorien Tür und Tor öffnen. Russlands aktuelle Propagandaoffensiven gegen die NATO sind hierfür bestes Beispiel. Folglich sollten drei Grundsätze die Erarbeitung des neuen *Strategischen Konzepts* leiten.

1. Es sollte wieder ein transparenter und inklusiver Prozess sein, in dem in Form von Workshops oder Konferenzen über die breite strategische Lage wie über einzelne Aspekte debattiert wird. Der jüngste Weißbuch-Prozess der deutschen Bundesregierung hat gezeigt, wie sinnvoll die Einbeziehung breiter Expertise und unterschiedlicher Interessengruppen sein kann. Ob man wieder eine externe Expertengruppe rekrutiert, die Vorschläge formuliert, mag dahingestellt

bleiben, zumal die Expertise der zwölf, meist aus dem diplomatischen Dienst stammenden Personen seinerzeit unterschiedlich bewertet wurde. In jedem Fall wird es ein externes oder internes Strategieteam geben müssen, das die Workshops begleitet, auswertet und einen Strategieentwurf erarbeitet. Dabei sollte vor allem sichergestellt werden, dass genügend militärische Expertise einbezogen wird. Ein wesentlicher Nachteil der „Zwölf Apostel“ war, dass sich kein einziger Angehöriger des Militärs unter ihnen befand.

2. Zwei Länder, die nicht der NATO angehören, müssen gleichberechtigt einbezogen werden: Schweden und Finnland. Diese sind bereits auf das Engste in NATO-Prozesse involviert und engagieren sich zivil und militärisch stärker für das Bündnis als manches Vollmitglied. Auch wenn sie bei dem späteren Beschluss der neuen Strategie kein Stimmrecht im NATO-Rat haben können, sind ihre Beiträge zur Strategieentwicklung unverzichtbar.
3. Die Situation im asiatisch-pazifischen Raum erfordert Konsultationen mit wichtigen Partnern in der Region: Australien, Japan, Südkorea und eventuell Neuseeland. Diese Länder waren bereits in Afghanistan engagiert und sind als westliche Demokratien für den Erhalt einer regelbasierten Weltordnung unverzichtbar. Darüber hinaus sollten gerade Japan und Südkorea in die Nukleardebatten des Bündnisses einbezogen werden, da sie ebenfalls unter dem nuklearen Schutzschirm der USA stehen und von möglichen Veränderungen US-amerikanischer Nuklearpolitik unter Trump betroffen wären.

5 Die Kernfunktionen der Allianz

Der Washingtoner Vertrag, der als Gründungsdokument der NATO gelegentlich als „erstes *Strategisches Konzept*“ charakterisiert wird, definiert eine ganze Reihe von Bündnisaufgaben: Neben der Verteidigung und Bündnissolidarität geht es um die Förderung des internationalen Friedens und der Gerechtigkeit, um enge Konsultationen unter Verbündeten bis hin zur Verbesserung des internationalen Warenaustausches.⁸

De facto konzentrierte sich das Bündnis bis in die späten 1960er-Jahre auf die Kernaufgabe der Abschreckung oder Abwehr einer Aggression durch die Sowjet-

⁸ The North Atlantic Treaty, 4. April 1949, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

union beziehungsweise den Warschauer Pakt (obgleich weder die eine noch der andere als konkrete Bedrohung im Vertrag explizit benannt ist). 1967 kam mit dem vom belgischen Außenminister Pierre Harmel verfassten gleichnamigen Bericht die Entspannung als zweite Mission hinzu. Bei diesen beiden Hauptaufgaben sollte es bis zum Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 bleiben. Der klassische Doppelansatz findet sich auch in den aktuellen politischen und militärischen Maßnahmen gegenüber Russland wieder, so wie sie auf den NATO-Gipfeln in Wales und Warschau beschlossen wurden.

Im ersten *Strategischen Konzept* nach dem Ende des Kalten Krieges wurden 1991 vier Kernfunktionen definiert: der Erhalt der Stabilität in Europa, Bündniskonsultationen gemäß Artikel 4 des Washingtoner Vertrages, Abschreckung und Abwehr eines Angriffs sowie die Wahrung des strategischen Gleichgewichts. Das Konzept von 1999 sprach nicht mehr von Kernfunktionen, sondern umschrieb etwas umständlich die vier „Sicherheitsaufgaben“ der NATO: Sicherheit durch friedliche Konfliktbeilegung, Konsultationen auf transatlantischer Ebene, Abschreckung/Verteidigung sowie Stabilität durch Krisenbewältigung und Partnerschaft. In der Strategie von 2010 waren es dann die drei erwähnten Kernfunktionen Verteidigung, Krisenmanagement und Partnerschaft.

Es ist offensichtlich, dass angesichts des langfristig angelegten Konfliktes mit Russland und der vielschichtigen Bedrohungen für das Bündnisgebiet eine Kombination aus den Aufgabenstellungen vor und nach dem Ende des Kalten Krieges gefunden werden muss.

Als erste Kernaufgabe sollte deshalb in einem neuen *Strategischen Konzept* die *Abschreckung und Verteidigung* beziehungsweise der *Schutz des Bündnisgebietes* stehen. Anders als in der Phase nach 1991 ist dies keine rhetorische Pflichtübung mehr, sondern muss mit glaubwürdigen militärischen Fähigkeiten hinterlegt sein. Darüber hinaus sind Verteidigungspläne erforderlich, die auf verschiedene mögliche Szenarien zugeschnitten sind. Schon seit dem Ende des Kalten Krieges wurden die öffentlichen *Strategischen Konzepte* um geheime militärische Zusatzdokumente ergänzt, die aus den politischen Vorgaben des Konzeptes die militärischen Folgerungen zogen. Ihnen kommt angesichts der konkreten Bedrohungen künftig eine noch größere Bedeutung zu.

Entsprechend der bekannten Doppelstrategie würde die zweite Aufgabe darin bestehen, neben der Abschreckung einen politischen Dialog mit dem Ziel der Beilegung des Konflikts (*Entspannung*) in den Beziehungen zu Russland anzustreben – so wie es in dem fast fünfzig Jahre alten Harmel-Report formuliert war. Aus diesem Grund müssen alle Möglichkeiten der Kommunikation oder Kooperation

offengehalten werden. Allerdings sind zwei Faktoren für den Erfolg einer politischen Strategie zentral: Erstens – wie von Pierre Harmel vorgesehen – muss Entspannung von einer Position eigener Stärke angegangen werden. Manche der heutigen Befürworter einer Verbesserung der Beziehungen zu Russland scheinen hingegen Entspannungsschritte als Ersatz für Verteidigungsfähigkeit anzusehen. Zweitens sollten die Erwartungen an Entspannung niedrig gehalten werden. Es müsste Ansatzpunkte in der russischen Politik geben, die man aufgreifen kann. Ihre grundlegende Veränderung hin zur Achtung völkerrechtlicher Prinzipien, wie etwa die Unverletzlichkeit der Grenzen, ist derzeit aber nicht absehbar. Die politische Führung unter Präsident Putin hat sich einem Selbstbild imperialer Größe hingegeben und leitet daraus ein Denken in Einfluss-Sphären ab, das wiederum begrenzte Souveränität für jene Staaten impliziert, die geografisch in diesen Zonen liegen. Es ficht Russland offenbar nicht an, dass solche Vorstellungen von Satelliten-Ländern dem Völkerrecht widersprechen, das nur souveräne Staaten kennt. Auch dass ein solcher Machtanspruch weder von den wirtschaftlichen noch den politischen oder auch militärischen Realitäten gedeckt ist, berührt das Regime in Moskau kaum. Putin scheint geradezu dazu verdammt, die Mär von der eigenen Größe durch aggressives Auftreten zu pflegen, um die innenpolitische Zustimmung trotz sich ständig verschlechternder wirtschaftlicher Bedingungen zu gewährleisten. Der Preis wird sein, dass Russland nach bereits zwei Jahrzehnten versäumter Modernisierung weitere Jahre verliert und im internationalen Vergleich immer weiter zurückfällt. Dieser strukturell bedingte Abstieg Russlands kann auch durch Kooperation nicht aufgefangen werden.

Eine dritte Aufgabe ist die *Schaffung* oder zumindest Unterstützung *eines stabilen sicherheitspolitischen Umfeldes* in der Nachbarschaft des NATO-Bündnisgebietes entweder durch enge *Partnerschaften* oder – im Ausnahmefall – durch *militärische Interventionen*. Im *Strategischen Konzept* von 2010 waren dies noch zwei getrennte Kernfunktionen, was bereits in der Entstehungsphase des Konzeptes Diskussionen ausgelöst hatte. Militärisches Krisenmanagement hatte bis dato in Afghanistan nur zu sehr begrenzten Erfolgen geführt. Mit dem Arabischen Frühling und der NATO-Intervention in Libyen schienen aber militärische Interventionen zum Schutz der bedrohten Zivilbevölkerung noch eine sinnvolle Option zu sein. Umso größer war die Enttäuschung, dass das von einem diktatorischen Regime befreite Libyen nicht in der Lage war, ein auch nur halbwegs funktionierendes Gemeinwesen herzustellen. Stattdessen zersplitterte die staatliche Gewalt in verfeindete politische Lager beziehungsweise fiel in die Hände zahlloser bewaffneter

Gruppierungen – mit bis heute ungewissem Ausgang. Gleichzeitig offenbarte die eskalierende Krise in Syrien den Unwillen der NATO-Staaten, sich nochmals in das militärische Abenteuer einer Intervention zu stürzen. Heute wird ein erneutes militärisches Engagement der NATO jenseits der Landesverteidigung die absolute Ausnahme darstellen.

Partnerschaften haben sich dagegen zumindest teilweise als erfolgreich erwiesen – sei es, um von Nicht-NATO-Staaten Unterstützung zu erhalten (wie in Afghanistan) oder um das militärische Know-how der NATO anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Fähigkeiten zur eigenen Sicherheitsvorsorge verbessern können. Werden beide Funktionen – Partnerschaft und militärisches Krisenmanagement – unter der Idee des Stabilitätsexports zusammengeführt, kann flexibel auf die jeweiligen Bedürfnisse reagiert werden.

Entscheidend ist allerdings, dass das gültige Partnerschaftskonzept der NATO in den Jahren vor 2014 entwickelt wurde und auf Strukturen und Formaten basiert, die für die Anforderungen der Artikel-5-Welt nicht mehr geeignet sind. Das älteste existierende Partnerschaftsformat, die Partnerschaft für den Frieden (PfP), ist faktisch am Ende, da zwei Mitglieder dieses Formats – Russland und die Ukraine – im Konflikt miteinander stehen. Zwei andere Formate, der Mittelmeer-Dialog (MD) und die Istanbul Cooperation Initiative (ICI) zwischen der NATO und den Golfstaaten, liegen aufgrund der Entwicklungen in der islamischen Welt ebenfalls in Trümmern. Hier ist ein völliger Neuanfang erforderlich.

Eine vierte Aufgabe ist durch hybride Bedrohungen grundlegend neu entstanden, sei es in Form von islamistischer Gewalt, Cyber Warfare oder aber auch durch Russlands Propagandaoffensiven. Wenn die Möglichkeiten einer Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens nur sehr begrenzt gegeben sind und wenn islamistische Gewalttäter nicht nur von außen in die NATO einwirken, sondern bereits innerhalb der westlichen Gesellschaften etabliert sind, so wird sich religiös-ideologisch motivierter Terrorismus nicht völlig verhindern lassen. Ungeachtet aller Bemühungen der Prävention werden sich Terroranschläge in unterschiedlicher Form und Intensität ereignen – eine traurige Erfahrung, die mehrere NATO-Staaten in der Vergangenheit machen mussten. Solche Anschläge zielen auf den Zusammenhalt von Gesellschaften und beinhalten stets die Gefahr von Panik und Überreaktion. Eine ähnliche Zielrichtung, nämlich die Destabilisierung der westlichen Gesellschaften, hat Russlands Desinformation und Propaganda. In beiden Fällen muss die *Resilienz* dieser Gesellschaften, das heißt ihre Fähigkeit, Anschläge auszuhalten und Fehlinformationen nicht ohne Weiteres aufzusitzen, *gestärkt* werden. Hierzu haben sich die Staats- und Regie-

rungschefs bereits auf dem NATO-Gipfel in Warschau gemeinsam verpflichtet.⁹

Resilienz ist als Begriff schwammig¹⁰ und wird in verschiedenen politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Zusammenhängen gebraucht, in denen er häufig als Steigerung von Widerstandsfähigkeit verstanden wird. Damit rückt er rasch in die Nähe eines Allheilmittels, um Gesellschaften, Staaten oder Gruppen vor Gefahren zu schützen oder gar gegen diese zu immunisieren. Es geht aber vielmehr darum, Gesellschaften nach einem erfolgten Anschlag/Angriff Schadensbegrenzung zu ermöglichen und zu helfen, rasch wieder zu einem stabilen Zustand zurückzufinden. Hier haben NATO-Staaten und wichtige Partner unterschiedliche Erfahrungen, die sie weitergeben können. Bereits jetzt unterhalten die NATO-Mitgliedstaaten spezielle Kompetenzzentren, sogenannte Centers of Excellence (COE), zu unterschiedlichen Themenfeldern (Terrorismus, Cyber Security etc.), um Expertise zu bündeln und im Bedarfsfall dem Bündnis zur Verfügung zu stellen. Ein solches COE könnte auch zum Thema „Resilienz“ aufgebaut werden.

6 Der Zeitrahmen

Angesichts der grundlegenden Bedeutung einer neuen NATO-Strategie müsste diese vom höchsten politischen Gremium der Allianz, dem NATO-Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, in Auftrag gegeben werden. Nächste Gelegenheit böte dazu der geplante NATO-Gipfel im Frühjahr 2017 in Brüssel. Dieser ist ohnehin als „Mini-Gipfel“ vorgesehen, der vor allem dem neu gewählten US-amerikanischen Präsidenten die Gelegenheit für den ersten Auftritt auf der NATO-Bühne geben soll. Dem steht allerdings entgegen, dass die US-Administration bis dahin nur begrenzt arbeitsfähig sein dürfte. Dennoch sollte die Allianz auf einen frühzeitigen Startschuss drängen. Je nach Verlauf der Abstimmungen könnte das neue Strategische Konzept 2019 vorliegen. Damit würde die Allianz ihrer Praxis seit Ende des Kalten Krieges folgen, sich etwa einmal pro Jahrzehnt an einer neu ausformulierten Strategie auszurichten. Man kann darüber debattieren, ob eine

⁹ *Commitment to enhance resilience*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en.

¹⁰ Michael Hanisch, *Was ist Resilienz? Unschärfen eines Schlüsselbegriffs*, Arbeitspapier 19/2016, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin 2016, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2016_19.pdf.

solche strategische Grundsatzdebatte nicht viel häufiger erfolgen sollte, um für die raschen weltpolitischen Veränderungen gewappnet zu sein. Offenbar bedarf es in einer Allianz von derzeit 28 Mitgliedern aber immer größerer Zeiträume, um in Grundsatzfragen Konsens zu erlangen.

Angesichts der fundamentalen Veränderungen in den vergangenen Jahren kommt die NATO nicht umhin, ihre strategischen Grundlagen an die Realitäten der „Artikel-5-Welt“ anzupassen. Sich auf neue Kernaufgaben zu verständigen, wird kein einfaches Unterfangen, gerade weil die Mitgliedstaaten von unterschiedlichen Gefahren in unterschiedlicher Weise betroffen sind. Die Erfahrungen

mit dem *Strategischen Konzept* von 2010 haben allerdings gezeigt, dass nicht nur der Diskussionsprozess einen Wert in sich darstellt, sondern auch trotz unterschiedlicher Positionen Konsens in substanziellen Fragen gefunden werden kann. Sich einer strategischen Debatte aus Furcht vor sichtbarem Dissens zu verweigern, ist keine Option für ein Bündnis, das sich gerade durch die Kontroverse um Mittel und Ziele immer wieder an neue Herausforderungen angepasst hat.

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