

Das strategische Konzept der NATO: gemässigte Ambitionen

Das Ziel des strategischen Konzepts ist die Vorbereitung der NATO für den Umgang mit einem Sicherheitsumfeld, das sich in den letzten zehn Jahren angesichts der russischen Aggression gegen die Ukraine und des Aufstiegs von China verschlechtert hat. Die Umsetzung hängt hauptsächlich von den Modalitäten der verbesserten Abschreckung und Verteidigung des Bündnisses ab.

Von Henrik Larsen

Im Juni 2022 stellte die NATO am Gipfeltreffen in Madrid ihr neues «Strategisches Konzept» vor – das wichtigste Dokument der NATO nach dem Nordatlantikvertrag. Das Konzept ist für die Ausrichtung des Bündnisses bis 2030 massgebend. Dennoch wird vieles von seiner Umsetzung abhängen. Ein neues strategisches Konzept war längst überfällig, denn das Vorgängerkonzept aus dem Jahr 2010 nannte Russland einen «strategischen Partner» und erwähnte China überhaupt nicht. Das neue Konzept spiegelt das sich verschlechternde strategische Umfeld der NATO wider, in dem Russland und China sich zunehmend der vom Westen dominierten Ordnung widersetzen. Das Bündnis versteht Russlands Angriff auf die Ukraine eher als einen Höhepunkt als eine grundlegende Wende, denn die Bedrohung seitens Moskau hat sich über die letzten Jahre markant verschärft.

Das Konzept definiert das strategische Umfeld des Bündnisses und umschreibt anschliessend die Kernaufgaben. Es unterscheidet klar zwischen Bedrohungen, die eine direkte militärische Reaktion erfordern, und Herausforderungen, bei denen ein breiteres Spektrum der Einsatzbereitschaft nötig ist. Das neue strategische Konzept benennt Russland als «die grösste und unmittelbarste Bedrohung», wegen der im euro-atlantischen Raum kein Frieden herrsche. Deshalb könne die Möglichkeit



NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg präsentiert das Strategische Konzept während seiner Pressekonferenz auf dem NATO-Gipfel in Madrid, Spanien, im Juni 2022. *Susana Vera / Reuters*

eines Angriffs auf die Souveränität und territoriale Unversehrtheit von Verbündeten nicht ausgeschlossen werden. Anschliessend wird mit Blick auf die südliche Nachbarschaft der Terrorismus als die unmittelbarste asymmetrische Bedrohung für die Sicherheit der Bevölkerung in NATO-Ländern und für den internationalen Frieden genannt. Schliesslich benennt das Konzept China als Herausforderung. Es bestehen gewisse strategische Abhängig-

keiten von China und das Land versucht seinen Einfluss zu vergrössern, beispielsweise durch die Kontrolle kritischer Infrastruktur. Dies fordert die Interessen, die Sicherheit und die Werte der NATO heraus.

Der Veröffentlichung des strategischen Konzeptes ging ein langer Beratungsprozess voraus, der während der Amtszeit des früheren US-Präsidenten Donald Trump

pausiert worden war. Er hatte die NATO geringgeschätzt. 2020 beauftragte NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg eine Expertengruppe mit einem Bericht und brachte so den Prozess erneut ins Rollen. Die Empfehlung des Berichts war, die NATO solle zu ihrer Rolle von vor 1989 als Bollwerk der Demokratie gegen autoritäre Herausforderer zurückkehren. Dazu sollte sie eine breite Palette an Aktivitäten aufnehmen – unter anderem auch durch eine führende Rolle im Bereich technologischer Verteidigungsinnovation – und die gemeinsame Resilienz sowie die Anzahl politischer Konsultationen unter den Verbündeten und mit gleichgesinnten Partnern erhöhen. Überraschenderweise enthält nun das strategische Konzept zu den Themen neue Technologien und Resilienz nur zurückhaltende Äusserungen und wenige Anhaltspunkte zu den externen Beziehungen des Bündnisses.

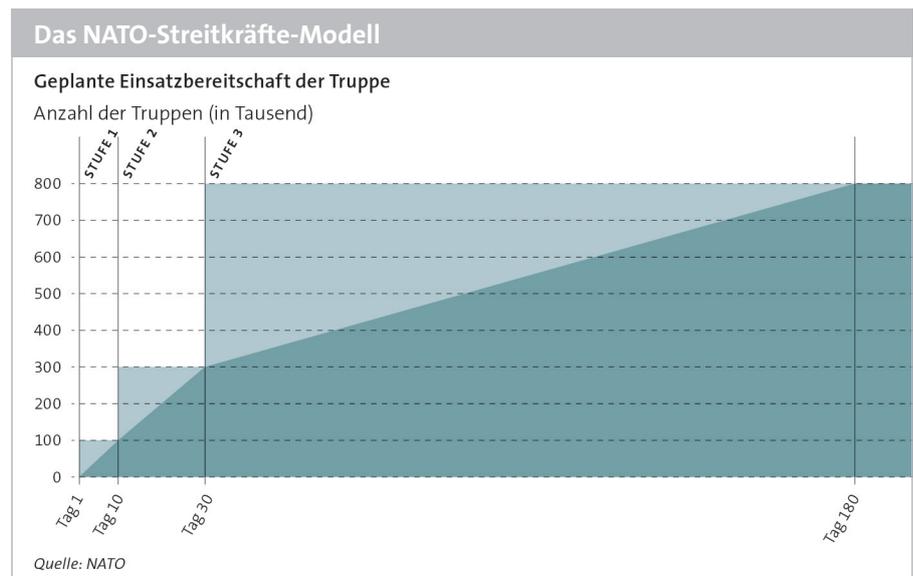
Die drei Kernaufgaben des früheren Konzepts werden beibehalten und nacheinander aufgegriffen: Abschreckung und Verteidigung, Krisenprävention und Bewältigung sowie kooperative Sicherheit. Das Konzept bietet vor dem Hintergrund der grössten Sicherheitskrise in Europa seit dem Ende des Kalten Krieges wichtige Einblicke in die NATO-Strategie bis 2030 und darüber hinaus.

Abschreckung und Verteidigung

Darüber, dass Verteidigung und Abschreckung im strategischen Konzept den höchsten Stellenwert einnehmen, besteht kein Zweifel: Der Grossteil des Textes ist dieser ersten Kernaufgabe gewidmet. Laut Konzept soll niemand an der Stärke und Entschlossenheit zweifeln, NATO-Bündnisgebiet zu verteidigen. Die Grundlage von Abschreckung und Verteidigung sei eine geeignete Mischung aus nuklearen, konventionellen und Raketenabwehrfähigkeiten. Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine versucht die NATO mit konventionellen Mitteln, Russland von ähnlichen Ambitionen und Zielen auf NATO-

Die NATO setzt eher auf Verstärkung als auf Streitkräfte vor Ort zur Abwehr eines möglichen russischen Angriffs.

Gebiet abzuhalten. Dies ist das wichtigste und wesentlichste Element der derzeitigen Anpassung des Bündnisses, insbesondere angesichts der Verlängerung seiner Grenze zu Russland durch den absehbaren Beitritt



Schwedens und Finnlands. Das Konzept streicht die Notwendigkeit eines angemessenen Gleichgewichts zwischen vor Ort stationierten Kräften und Verstärkung heraus, wobei die Umsetzung aber der Interpretation überlassen wird.

Am Gipfeltreffen in Madrid stellten die Verbündeten ein neues *NATO Force Model* (NATO-Streitkräfte-Modell) vor. Es soll ab 2023 für eine höhere Bereitschaft sorgen als die der aktuellen *NATO Response Force* mit 40 000 Soldatinnen und Soldaten. Das Streitkräfte-Modell beinhaltet ein in drei Teile aufgesplittetes Bereitschaftsmodell (siehe Grafik). Ob und wie Europa dieses Niveau der Bereitschaft zur Truppenentsendung erreichen wird, hängt grösstenteils von nationalen Budgetzuweisungen an die verlegbaren Streitkräfte ab; und dies in einem komplexen Wirtschaftsumfeld.

Das Konzept plant eine Verstärkung der seit Russlands Annexion der Krim 2014 etablierten rotierenden Vornepräsenz, des «Stolperdraht», an der Ostgrenze vor, um «mit robusten, im Einsatzgebiet stationierten, dimensionsübergreifenden und kampfbereiten Streitkräften» abzuschrecken. Als Reaktion auf die Ukraine-Invasion 2022 entsandte die NATO Streitkräfte nach Bulgarien, Rumänien, in die Slowakei und nach Ungarn und verstärkte die bestehenden Vornepräsenz-Streitkräfte im Baltikum sowie in Polen. In Madrid beschlossen die Bündnispartner eine Vergrö-

sserung der Kontingente in den letztgenannten Ländern von der vorherigen Bataillonsgrösse (1000 bis 1500) auf Brigadengrösse (rund 4000). Die USA beschlossen zudem die Einrichtung des ständigen Hauptsitzes für eines ihrer Armeekorps in Polen.

Militärexpertinnen und -experten sind sich uneinig darüber, ob die moderate Verstärkung der NATO-Truppen vor Ort ausreichen wird, um einen möglichen Angriff Russlands auf das Baltikum und Polen – die wahrscheinlichsten Ziele für Russlands Expansionsbestrebungen – zu verhindern. Das Bündnis scheint nicht auf das traditionelle 1:3-Verhältnis abzu zielen gegenüber den an der Ostgrenze (im Oblast Kaliningrad und im westlichen Militärbezirk Russlands) stationierten russischen Streitkräften. Dieses Verhältnis ist die bewährte Faustregel von Militäranalytistinnen und -analysten für eine erfolgreiche Verteidigung ohne nennenswerte Gebietsverluste. Die NATO bräuchte im Baltikum und in Polen vermutlich eine höhere, mindestens 30 000-köpfige Truppenpräsenz, um dieses Verhältnis zu erreichen.

Den Beschlüssen des Madrid-Gipfels nach zu urteilen, setzt die NATO eher auf Verstärkung als auf Streitkräfte vor Ort. Damit Streitkräfte im Krisenfall zur Verteidigung unverzüglich ostwärts an die Grenzen des NATO-Gebiets gebracht werden können, muss die militärische Mobilität dringend verstärkt werden. Hier verfügt die EU über die notwendigen Finanzmittel und regulatorischen Kompetenzen, um büro-

kratische Hindernisse zu beseitigen und die Schienenkorridore zu stärken. So können viele Truppen sowie schweres Gerät transportiert werden. Die EU hat ausserdem die finanziellen Mittel, um die Militäreinrichtungen an der Ostgrenze etwa durch die Bereitstellung von Unterkünften für Streitkräfte, Ausrüstungslagern, Munition, multinationalen Kampftrainings und Übungen oder auch durch die Aufrüstung der Militärflugplätze zu stärken.

Hinsichtlich nuklearer Abschreckung wird im Konzept hauptsächlich die frühere Haltung bekräftigt, wonach Atomwaffen für die Abschreckung und Verteidigung zentral seien. Russland übe Zwang aus, um seinen Einflussbereich aufrechtzuerhalten. Dies könnte sich auf die impliziten nukle-

Die Bezeichnung der EU als «einzigartiger und unentbehrlicher Partner» ist bemerkenswert.

aren Drohungen des russischen Präsidenten Wladimir Putin gegenüber allen beziehen, die eine Intervention in der Ukraine beabsichtigen. Russland stärkt die Option eines konventionellen Angriffs, wenn es gleichzeitig mit dem Einsatz von Atomwaffen droht. Das Konzept beschreibt die zentrale Bedeutung der Beiträge von Verbündeten an Flugzeugen mit dualer Einsatzfähigkeit für den NATO-Auftrag der nuklearen Abschreckung. Es betont die Wichtigkeit, nukleare Risiken zu mindern, da Rüstungskontrolle schwindet und sich die russisch-amerikanischen Beziehungen über die letzten Jahre verschlechtert haben. Das Konzept vermittelt nicht den Eindruck, das Sicherheitsumfeld sei günstig für neue Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung, hält jedoch den Weg offen für Risikominderung und vertrauensbildende Massnahmen (siehe [CSS Policy Perspectives Nr. 9/3](#)).

Krisenprävention und bewältigung

Obwohl das Bündnis seine kollektive Verteidigung im Osten, inmitten der russischen Invasion der Ukraine, verstärkt, hält es an seinem «360-Grad-Ansatz» fest, der Fähigkeit zur Abwehr von Bedrohungen in allen Bereichen und aus allen Richtungen beschreibt. Verständlicherweise muss die NATO bei der Ausarbeitung eines strategischen Dokuments die unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen ihrer Bündnispartner berücksichtigen. Das Bündnis hält naturgemäss das Gleichgewicht zwischen seinen ostwärts orientierten Mitgliedern,

die sich mit kollektiver Verteidigung befassen, und seinen südlich orientierten Mitgliedern, die sich auf Instabilität an der südlichen Randzone konzentrieren wollen.

Im Konzept legt die NATO ihr Bestreben dar, das nötige Potenzial für den Einsatz und die Aufrechterhaltung von «Stabilisierung und Terrorismusbekämpfung, auch in strategischer Entfernung», beizubehalten. Die NATO sollte sich auf ihre Erkenntnisse aus den letzten drei Jahrzehnten stützen – darunter der Afghanistan-Einsatz, der im Hinblick auf die militärische Umgestaltung ein ziemlicher Erfolg war, jedoch mit der vollständigen Übernahme durch die Taliban 2021 tragisch endete. Aus dem Afghanistan-Einsatz isolierte, von den anderen westlichen Interventionen im Nahen Osten (Irak, Libyen und Syrien) abgeordnete Lehren zu ziehen, wäre schwierig für die NATO. In diesem Zusammenhang wird im Konzept von 2022 stärker auf Prävention gesetzt. Das Konzept von 2010 hatte die Kernaufgabe hingegen als «Krisenmanagement» beschrieben, wie etwa Kapazitätsaufbau und Resilienz in Ländern, die anfällig für Destabilisierung und Terrorismus sind. Möglicherweise spiegelt dies nun eine grössere interventionistische Zurückhaltung wider.

Aufgrund des wachsenden Einflusses Russlands, Irans und Chinas in der südlichen NATO-Randzone muss das Bündnis seine Interessen im Bereich des Krisenmanagements und der Prävention genauer definieren, sofern dies überhaupt möglich ist. Mittlerweile steht das Bündnis durch die russische Invasion in der Ukraine nicht an der südlichen, sondern an der östlichen Grenze vor einer bedeutenden Krise. Waffenlieferungen haben sich als sehr wirksam für die Selbstverteidigung der Ukraine herausgestellt. Möglicherweise ziehen die Verbündeten deshalb dieses Vorgehen als Modell in Betracht für Krisenmanagement ohne eigene Beteiligung an bewaffneten Auseinandersetzungen. Das Bündnis ist daran interessiert, die Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine zu schützen. In ähnlicher Weise könnte es die Verteidigung anderer Partner unterstützen, ohne dabei übermässig Ressourcen zu strapazieren.

Kooperative Sicherheit

Das Konzept bekräftigt die kooperative Sicherheit als dritte Kernaufgabe der NATO. Die Bezeichnung der EU als «einzigartiger und unentbehrlicher Partner» hebt sich als bemerkenswerter Aspekt der Anpassung

Weiterführende Literatur

Robert Bell et al., «Still fit for purpose? Reassessing and revising NATO's core tasks», in: *Defence Studies* (2022).

Jo Inge Bekkevold, «NATO's New Division of Labour of Russia and China Won't Be Easy», *Foreign Policy*, 11.07.2022.

Sean Monaghan, «The Sword, the Shield, and the Hedgehog: Strengthening Deterrence in NATO's New Strategic Concept», *War on the Rocks*, 23.08.2022.

John R. Deni und Michael O'Hanlon, «NATO Is Hedging on Its Promise to Protect the Baltics», *Wall Street Journal*, 10.08.2022.

hervor. Nicht zur EU gehörende NATO-Länder (wahrscheinlich die Türkei, Kanada, Grossbritannien und die USA) sollen grösstmöglich in die Anstrengungen der EU im Verteidigungsbereich eingebunden werden. Dies soll die NATO ergänzen und sei entscheidend für die Entwicklung der strategischen Partnerschaft zwischen der NATO und der EU. Die Bündnismitglieder scheinen zu erwarten, dass die vermehrten Investitionen der EU in verteidigungsrelevante Forschung und Zusammenarbeit – darunter auch im Bereich strategischer Katalysatoren wie etwa militärische Mobilität – im Laufe der Zeit für die Verteidigungskapazität der NATO von grosser Bedeutung sein könnten. Infolgedessen könnte das Bündnis der Ansicht sein, die Zeit sei reif, stärker Interoperabilität zu gewährleisten und Doppelarbeit in den beiden Organisationen zu vermeiden.

Abgesehen von der Neuerung bezüglich der Partnerschaft mit der EU unterscheidet das Konzept hinsichtlich der engeren Zusammenarbeit im Bereich bestimmter Verteidigungs- oder technologischer Fähigkeiten nicht zwischen anderen Partnern, ob in Europa oder im asiatisch-pazifischen Raum. Es verweist lediglich auf gemeinsame Werte und die Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung sowie auf den Erfolg der Erweiterungspolitik. Letztere Aussage bereitet es den Boden für den erwarteten Beitritt Schwedens und Finnlands. Über diesen Verweis hinaus jedoch greift das Konzept nicht auf, was der zuvor genannte Expertenbericht an die NATO aus dem Jahr 2020 empfahl, nämlich einen stärker interessengetriebenen Ansatz in ihren Partnerschaften, indem Einsätze auf der Grundlage strategischer Bedürfnisse und begrenzter Ressourcen priorisiert würden.

Die kooperative Sicherheit beruht auf einer langen Tradition. Sie wurde mit dem Harmel-Bericht aus den Jahren 1966 und 1967 eingeführt, wonach das Bündnis sich aus einer starken militärischen Position heraus

Die Lastenteilung besteht im Kern darin, dass die europäischen Länder einzeln oder gemeinsam in militärische Fähigkeiten investieren.

weiterhin zum politischen Dialog mit anderen Ländern verpflichtet. In diesem Sinne sieht das Konzept zwar eine verstärkte Verteidigung gegen Russland vor, bekräftigt jedoch auch das Bestreben der NATO, die Kommunikationskanäle mit Moskau offen zu halten, um Gefahren zu verringern und Eskalation zu verhindern. Im Gegensatz zum Konzept aus dem Jahr 2010 wird die NATO-Russland-Grundakte nicht mehr erwähnt. Diese wurde 1997 vereinbart, um nach dem Kalten Krieg das Wiederaufflammen von Spannungen zu verhindern, und wurde von Russland nun ohnehin endgültig gebrochen. Ebenso sieht das Konzept eine gemeinsame Resilienz gegen Chinas Taktik des Zwangs vor, hält jedoch fest, das Bündnis bleibe für konstruktive Gespräche mit Peking offen. Allerdings zeigt die ablehnende Reaktion Chinas auf die Veröffentlichung des strategischen Konzepts, wie schwierig solche Gespräche in der Praxis sind.

Vom Konzept zur Realität

Die drei Kernaufgaben umschreiben die genauen Elemente der Anpassung der NATO. Sie sind für sich genommen bedeutsam, die Frage der Lastenteilung unter den Bündnismitgliedern wird jedoch nicht genügend berücksichtigt. Die NATO ist durch die kombinierte Militärmacht Russlands und Chinas gefordert. Ihre Weiterentwicklung wird davon abhängen, inwiefern ihr die Arbeitsteilung zwischen den

USA und Europa gelingt. Derzeit sind die USA darauf ausgerichtet, eine Grossmacht an einem Schauplatz zu besiegen und eine andere Grossmacht an einem anderen Schauplatz abzuschrecken. Befänden sich die USA in Asien in einem Krieg gegen China, müsste Europa im Falle eines gleichzeitigen Krieges gegen Russland den eigenen Kontinent alleine verteidigen. Darüber hinaus werfen die innenpolitischen Tendenzen in den USA und eine mögliche (Wieder-)Wahl

Donald Trumps oder einer Kandidatur mit ähnlichen Ansichten Fragen über die Verpflichtung der USA zur Verteidigung und Abschreckung der NATO auf, insbesondere, falls die europäischen Mitgliedsstaaten nicht erheblich in ihre gemeinsame Verteidigung investieren.

Zwar ist die Diskussion über die Lastenteilung so alt wie das Bündnis selbst, doch durch den Aufstieg zweier Grossmächte im Wettkampf gegen den Westen und die schwankende US-amerikanische Führung gewinnt diese Frage heute zusätzlich an Dringlichkeit. Das Konzept hält fest, dass die Verbündeten die Verantwortlichkeiten und Risiken für die gemeinsame Verteidigung und Sicherheit teilen werden, und bekräftigt die Verpflichtung der NATO zu Versprechen zur Verteidigungsinvestition von 2 Prozent des BIP bis 2024. Dennoch wird keine qualitative Diskussion über die funktionellen Bedürfnisse und verhältnismässigen Vorteile von Nordamerika gegenüber Europa und umgekehrt angestossen, um das Bündnis auf die gleichzeitige Abwehr Russlands und Chinas vorzubereiten.

Es bleibt abzuwarten, wie stark der russische Einmarsch die europäischen Länder zu Investitionen animiert und ob nun Inflation und die steigenden Energiepreise die Ausgabenfreudigkeit bremsen. Die spärlichen Worte des Konzepts über Resilienz und militärische Hochtechnologie

zeigen, dass die Lastenteilung im Kern darin besteht, dass die europäischen Länder einzeln oder gemeinsam in militärische Fähigkeiten investieren, um ihre Verteidigungsfähigkeit gegenüber Russland zu verbessern. Idealerweise sollte die Diskussion über die Lastenteilung nicht so stark auf die quantitativen Ausgaben fokussiert werden wie in den Trump-Jahren, sondern vermehrt auf Qualität ausgerichtet sein. So könnte definiert werden, wie die Europäer zunehmend und schliesslich vielleicht hauptsächlich die Verteidigung ihres eigenen Kontinents übernehmen können.

Dennoch können die europäischen Staaten sich nicht nur auf Russland und die USA nur auf China konzentrieren: Es besteht die Gefahr einer transatlantischen Spaltung und einer divergierenden militärischen Umgestaltung. Einerseits besitzen die USA strategische Katalysatoren wie etwa Luftbrücken, Kommandostrukturen sowie Aufklärungsfähigkeiten, die Europa in absehbarer Zukunft nicht durch Investitionen ersetzen kann. Andererseits verfügt Europa über den Grossteil der Streitkräfte und kann die militärische Mobilität zur Umsetzung des *NATO Force Model* verbessern. Russland wird auf absehbare Zeit die oberste Priorität des Bündnisses bleiben. Darum ist ein nachhaltiges Abschreckungs- und Verteidigungsmodell für die Umsetzung des strategischen Konzepts von zentraler Bedeutung.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Henrik Larsen ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Davor war er politischer Berater der EU-Delegation und der EU-Beratungsmission in der Ukraine.

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

Herausgeberin: Névine Schepers
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

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

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Geopolitische Dimensionen der Energiewende Nr. 308
Frankreichs Verteidigungspolitik am Scheideweg Nr. 307
Die Anpassung der NATO an die russische Bedrohung Nr. 306
Der russische Krieg in der Ukraine: Indiens Balanceakt Nr. 305
Europäische Verteidigungspolitik: Zeitenwende mit Vorbehalt Nr. 304
Der russische Krieg in der Ukraine: Chinas Kalkül Nr. 303

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000568582