

Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger
Juni 2025

Die Zukunft der NATO

Unsichere Führung in stürmischen Zeiten: Wie die nordatlantische Organisation ihre Zukunft sieht



Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Internationale Zusammenarbeit | Referat Globale und Europäische Politik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Peer Teschendorf | Europäische Außen- und Sicherheitspolitik
peer.teschendorf@fes.de

Lektorat

Robert Reißmann

Design/Layout

pertext | corporate publishing
www.pertext.de

Coverbild

picture alliance / NurPhoto | Beata Zawrzel

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Juni 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen

Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger
Juni 2025

Die Zukunft der NATO

*Unsichere Führung in stürmischen Zeiten:
Wie die nordatlantische Organisation ihre Zukunft sieht*

Inhalt

Einleitung	3
Das Internationale Sekretariat und der Umgang mit Donald Trump: Lastenteilung und Aufgabenteilung	4
Der russische Angriffskrieg und die Rückkehr der kollektiven Verteidigung ...	5
Das Verhältnis zur Ukraine: Solidarität mit Grenzen	7
Das Verhältnis zu China: der Herausforderung trotzen	8
Global agieren, China entgegenreten: die Partnerschaften der NATO	9
Die südliche Nachbarschaft bleibt aktuell	10
Hybride Bedrohungen: akut	12
Nukleare Abschreckung und das Vertrauensdilemma	12
Jenseits von Abschreckung und Verteidigung: die NATO als Wertegemeinschaft	13
Literatur	15

Einleitung

Putins Angriffskrieg hatte die NATO geeint und gestärkt. Donald Trumps Wiederwahl als US-Präsident erschüttert sie in ihren Grundfesten. Es genügt ein Blick auf ihre institutionelle Gestalt, um die Bedeutung der USA für das Bündnis zu belegen. Formal ist die NATO eine staatszentrierte Allianz, in der das Einstimmigkeitsprinzip gilt und in der die Mitgliedstaaten in besonderer Weise auf ihrer Souveränität beharren. Typisch für derartige Organisationen sind ein pfadabhängiges Verhalten und kompromissorientierte Entscheidungen, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der unterschiedlichen Interessenlagen widerspiegeln und erst in zweiter Linie für die Allianz optimale Antworten auf externe Herausforderungen darstellen. Von Bedeutung sind ferner zentrifugale Kräfte, die sich aus Konflikten über Lastenteilung, aus unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen und aus den Sorgen ergeben, im Ernstfall nicht auf Hilfe zählen zu können (*abandonment*) oder in die Konflikte anderer verwickelt zu werden (*entrapment*). Prinzipiell könnten folglich externe Schocks wie die russische Annexion der Krim 2014 und der offene Eroberungskrieg ab 2022 sowohl die Kohäsion derartiger Institutionen stärken als auch ihren Verfall beschleunigen.

Tatsächlich lassen sich auch bei der NATO derartige Züge beobachten. Putins Angriff stärkte zwar die Kohäsion der Allianz – nach dem Februar 2022 marschierte sie entschlossen und schnell zurück in die eigene Vergangenheit. Nach Jahren der Suche und der Selbstzweifel ist der neue Daseinszweck oder *sense of purpose* wieder der alte: die kollektive Verteidigung gegen ein aggressives und expansives Russland. Obwohl die NATO also mit Energie das Neue betreibt, lebt das Bestehende fort. Die seit dem Frühjahr 2022 verabschiedeten Grundsatzdokumente und Erklärungen lesen sich so, als sei die Rückkehr zur kollektiven Verteidigung lediglich eine weitere Aufgabe auf der ohnehin umfangreichen Agenda der NATO. Das Neue Strategische Konzept vom Sommer 2022 schreibt beispielsweise den 360-Grad-Ansatz der Abschreckung und Verteidigung gegen Bedrohungen aus allen Richtungen fort. Es bezeichnet den Terrorismus als zweitgrößte Gefahr für die Mitgliedstaaten der Allianz und beschreibt – wie schon das überkommene Vorgängerdokument von 2010 – die kollektive Verteidigung als lediglich eine ihrer drei Kernaufgaben, neben Krisenprävention und Krisenmanagement sowie der kooperativen Sicherheit (NATO 2022).¹

Auffällig und erklärungsbedürftig fand die Forschung zur NATO bisher aber nicht ihre Pfadabhängigkeit und ihre Krisenanfälligkeit, sondern ihre Langlebigkeit, ihre Anpassungsfähigkeit und ihre Handlungsfähigkeit. Für diese Stärke hat die Forschung zwei Erklärungen parat: hegemoniale Führung und institutionelle Form. Aus der ersteren Pers-

pektive betrachtet, gilt die amerikanische hegemoniale Führung als entscheidender Pfeiler des Erfolgs der NATO. Diese Führung findet ihren Ausdruck in der Institution des SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*): Dieser Oberbefehlshaber der NATO ist in Personalunion der oberste Befehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa, also immer ein amerikanischer General. Er ist sowohl dem Nordatlantikrat als auch dem amerikanischen Präsidenten gegenüber verantwortlich. Die amerikanische Führung beruht auf den unverzichtbaren amerikanischen Beiträgen zur gemeinsamen Verteidigung sowie auf ihrem kooperativen Führungsstil. Einer unserer Gesprächspartner_innen bei der NATO beschrieb diesen Führungsstil wie folgt: Wenn eine Herausforderung auftauche, würden die Mitglieder so lange unterschiedlichste Handlungsoptionen diskutieren, bis Washington innerhalb dieses Meinungsspektrums die Bandbreite einer möglichen Lösung abstecke. Dann leiste Washington Überzeugungsarbeit hier, biete Anreize dort, lasse sich gegebenenfalls auch vom besseren Argument überzeugen, bis eine Einigung stehe. Diesen Pfeiler der Handlungsfähigkeit stellt Trump mit seinem Unilateralismus und seinem Dezisionismus massiv in Frage.

Aus der zweiten Perspektive erscheint die NATO als eine Organisation, in der institutionelle Mechanismen Kompromisse oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners nationaler Interessen begünstigen. Die NATO verfügt über eine große und ausdifferenzierte internationale Bürokratie – mit dem Generalsekretär an der Spitze. Dieser Apparat besteht aus einem politischen Flügel – dem Internationalen Sekretariat – und aus einem militärischen Flügel – dem Internationalen Militärstab. Im Internationalen Sekretariat arbeiten 2023 1 352 Beschäftigte, im Internationalen Militärstab 500. Die integrierte Militärstruktur weist weitere 7 000 zivile und militärische Posten aus (NATO 2023: 143). Hinzu kommen Einrichtungen wie die Parlamentarische Versammlung oder das *NATO Defense College* in Rom, die mit ihren Stellungnahmen und Studien die Diskussion beeinflussen. Im gleichen Gebäudekomplex wie die internationalen Stäbe sind die thematisch ausdifferenzierten und personell gut bestückten Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten untergebracht. Die NATO ist damit eine permanent laufende Kommunikations- und Verhandlungsmaschine. Der ständige Austausch und die hohe Informationsdichte schaffen Vertrauen sowie Wissen über die roten Linien und die Verlässlichkeit der Partner. Nicht zuletzt begünstigen sie Kompromisse und konstruktive Lösungen.

Der Generalsekretär und das Internationale Sekretariat tragen zum Funktionieren dieser Maschinerie bei. Als Vorsitzender des Nordatlantikrats in seinen verschiedenen Besetzungen (z.B. als Rat der Staats- und Regierungschefs, als Rat der Außen- und der Verteidigungsminister) sowie aller anderer Komitees bestimmt der Generalsekretär die Agenda, er strukturiert die Diskussion und unterstützt die Kompro-

¹ Neu an dieser Nomenklatur ist lediglich, dass das Strategische Konzept von 2010 den zweiten Aufgabenkorb mit »Sicherheit durch Krisenmanagement« überschrieb, während im Konzept von 2022 von »Krisenprävention und Management« die Rede ist.

misssuche. Er verfügt über autonome Handlungsspielräume und beeinflusst mit seinen Initiativen und Vorstellungen die Ausrichtung der Allianz. Seine Gestaltungsspielräume beruhen nicht zuletzt auf seinem Expertenwissen, über das er als Leiter des Internationalen Sekretariats verfügt. Jens Stoltenberg spielte dank seiner genauen Kenntnisse der Mitgliedstaaten virtuos auf der institutionellen Klaviatur. Er wusste genau, so ein Gesprächspartner, wann er Sekretär sein musste und wann er die Rolle des Generals spielen konnte. In seiner Amtszeit trieb er insbesondere zwei Projekte voran. Er setzte sich für eine globalere Ausrichtung der NATO ein. Und er brachte neue Themen auf die Agenda, wie den Klimawandel und den Beitrag von Frauen für Frieden und Sicherheit, damit die NATO mit dem gesellschaftlichen Wandel in vielen Mitgliedstaaten Schritt halten möge. Vor allem ging es Stoltenberg und geht es seinem Nachfolger Mark Rutte um eines: die NATO für ihre schwankende Führungsmacht interessant zu halten.

Das Internationale Sekretariat und der Umgang mit Donald Trump: Lastenteilung und Aufgabenteilung

Die USA wichen schon während Donald Trumps erster Präsidentschaft weit von dem oben beschriebenen Führungsstil ab. Die damit ausgelöste Unsicherheit und der Mangel an politischer Konsultation verschärften während dieser Phase interne Konflikte – nicht zuletzt zwischen der Türkei und anderen Bündnismitgliedern. Den französischen Präsidenten Macron veranlasste dies 2019 zu der Diagnose, die Allianz sei hirntot.² In Trumps zweiter Amtszeit gilt die Sorge einmal mehr der Verlässlichkeit der Führungsmacht, und dies in einem unkalkulierbar gesteigerten Ausmaß.

Mark Rutte sieht erklärtermaßen eine seiner Hauptaufgaben darin, mit Trump ein Einvernehmen zu erreichen. Nach einem Besuch in Kyiv führte ihn seine zweite Auslandsreise schon im November 2024 nach Florida, wo er den künftigen Präsidenten und seinen Sicherheitsberater von der Bedeutung der Allianz für die amerikanische Sicherheit zu überzeugen suchte.³ Während seiner Zeit als niederländischer Ministerpräsident war Rutte ein gutes Verhältnis zu Trump attestiert worden. Er gilt auch im Generalsekretariat als »Trump-Flüsterer«. Mit zwei Offerten versucht er, Trump gewogen zu stimmen.

Das erste Angebot besteht in einer aus Sicht der USA fairen Lastenteilung, das heißt in höheren Verteidigungsaus-

gaben der europäischen Mitgliedstaaten. Das 2014 beim Gipfel von Wales vereinbarte Ziel, zwei Prozent der Wirtschaftsleistung für die Verteidigung auszugeben, gilt seit dem Gipfel in Vilnius 2023 nur mehr als Untergrenze.⁴ Rutte hält höhere Ausgaben für nötig.⁵ In einem Interview vor dem Treffen der NATO-Außenminister im Dezember 2024 führt er aus:

»(...) he [Trump] was the one ramping up defence spending when he was president, and I again thanked him for that, because that was crucial. But we need to do more. It will not be enough to stick at the 2% because longer term, that means that our deterrence is not strong enough (...).«

Nachdem Trump in der ihm eigenen Art mit der Forderung nach fünf Prozent vorgeprescht war, legte auch Rutte im Januar 2025 seine Zurückhaltung ab und nannte ein neues Ziel: »it will be north of 3%«. Die nötigen 3,6 oder 3,7 Prozent ließen sich etwas reduzieren, wenn die Staaten effizienter wirtschafteten.⁶ Rutte begründete die neue Vorgabe mit dem Bedarf, der sich aus den NATO-Verteidigungsplanungen ergebe. Allerdings war diese Kalkulation vorher nicht bekannt, und die meisten europäischen NATO-Staaten hatten Pressemeldungen zufolge bis dahin mit 2,5 Prozent als neuer Zielmarke gerechnet (Gutschker 2025). Allerdings haben Trumps Avancen gegenüber Moskau und seine demonstrative Abwendung von Kyiv schon Ende Februar 2025 diese Kalkulationen der europäischen NATO-Mitglieder dramatisch über den Haufen geworfen.

Das zweite von Rutes Angeboten an Trump besteht in der Verkopplung der ostasiatischen und der europäischen Konfliktschauplätze bzw. in transatlantischer Solidarität bezüglich des Großmacht Konflikts mit China. Auch unsere Gesprächspartner_innen im Internationalen Sekretariat setzten noch im Dezember 2024 auf eine Einbindung Trumps. Zumindest zu diesem Zeitpunkt war die Vorstellung größerer europäischer Autonomie – als Rückfalloption für den Fall des amerikanischen *Disengagement* oder als Gegengewicht zu Trump – deutlich weniger ausgeprägt als 2016. Nach der skandalösen Abfertigung des ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj durch Trump und Vance am 28. Februar 2024 im Weißen Haus hat sich die Stimmung in dieser Hinsicht jedoch markant gedreht – auch wenn die Umsetzung Jahre benötigen wird und auf dem Weg zahllose Stolperfallen zu umgehen sind.

2 NATO is becoming braindead, The Economist, 7. November 2019.

3 NATO's Rutte talks »global security« with Trump in Florida, Politico, 24. November 2024 (www.politico.eu/article/nato-mark-rutte-us-donald-trump-global-security-defense-putin-war-talks).

4 NATO: Vilnius Summit Communiqué, 11. Juli 2023, Paragraph 28.

5 »To Prevent War, NATO Must Spend More«. Speech by NATO Secretary General Mark Rutte at the Concert Noble, Brüssel, 12. Dezember 2024 (www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_231348.htm?mc_cid=16dfcaf83&mc_eid=2db9ef5256).

6 NATO Secretary General Mark Rutte at the European Parliament's Committee on Foreign Affairs and Subcommittee on Security and Defence, 13. Januar 2025 (www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_232125.htm?selectedLocale=en).

Der russische Angriffskrieg und die Rückkehr der kollektiven Verteidigung

Der russische Angriffskrieg veränderte in geradezu grundstürzender Weise die Bedrohungswahrnehmung und die politisch-strategische Ausrichtung der NATO. Die Allianz reagierte schnell. Sie intensivierte die militärischen Anstrengungen und verabschiedete regionale sowie domänenspezifische Verteidigungspläne. Mit ihnen plant die NATO erstmals seit dem Ende des Kalten Kriegs die Abschreckung und Verteidigung wieder voll aus und weist spezifischen alliierten Truppenteilen Aufgaben, Mobilisierungszeiten und Einsatzregionen zu. Die kollektive Verteidigung ist wieder Kernaufgabe der Allianz.

Bis zum Februar 2022 hatte das noch anders ausgesehen. Trotz der Krim-Annexion bestimmte zumindest deklaratorisch die Formel des *dual-track* die Haltung der Allianz zu Russland. Abschreckung und Verteidigung auf der einen Seite, Dialog auf der anderen.⁷ Allerdings beklagten auch Mitarbeitende des Internationalen Sekretariats, dass sich beide Stränge blockierten. Während die meisten osteuropäischen Staaten jeglichen Dialog mit Russland ablehnten, beharrten einige westeuropäische Staaten darauf, bei Abschreckung und Verteidigung auch russische Sicherheitsinteressen zu beachten und etwa die sich aus der NATO-Russland-Grundakte von 1997 ergebende Verpflichtung weiter zu honorieren, keine substanziellen Kampftruppen dauerhaft in den neuen Mitgliedsländern zu stationieren.

Entsprechend zurückhaltend fiel nach 2014 die operative Reaktion auf Russlands verdeckten Krieg aus. Der auf dem Gipfel in Wales 2014 verabschiedete *Readiness Action Plan* beinhaltete die rotierende Entsendung von Truppen in Bataillonsstärke (*enhanced Forward Presence: eFP*) in die drei baltischen Staaten und nach Polen sowie noch kleinerer Verbände nach Bulgarien und Rumänien (als *tailored Forward Presence: tFP*). Weiterhin stockte die Allianz ihre *NATO Response Force* auf 40 000 Soldaten auf und schuf mit der *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) eine schnelle Eingreiftruppe.⁸ Die USA brachten im Rahmen der *European Reassurance Initiative* zusätzliche Kampfverbände nach Europa. Insgesamt blieb es aber bei einer Strategie der Abschreckung durch Strafandrohung (*deterrence by punishment*). Die eFP-Verbände sollten wie ein Stolperdraht funktionieren und deutlich machen, dass der Angriff auf ein Mitglied die gesamte Allianz betrifft (Hooker 2020) – als wahrscheinlichstes Szenario galt ein *Coup de Main* im Baltikum. Dennoch konnte auch das Konzept der »asymmetrischen Eskalationsdrohung« (Rynning 2021: 40) nicht darüber hinwegtäuschen, dass die NATO und ihre Mitgliedstaaten – nach Jahrzehnten der Abrüstung und der Ausrichtung auf Operationen des glo-

balen Krisenmanagements – weder über die Planungen noch über die Fähigkeiten für militärische Operationen zur erfolgreichen kollektiven Verteidigung verfügten.

Die NATO reagierte auf den Schock des offenen Angriffskriegs ab 2022 auch deshalb so schnell, weil ihre militärischen Bürokratie die Planungen für eine Rekonstitution der Verteidigung bereits aufgenommen hatten. 2019 hatte der Militärausschuss eine neue politisch-militärische Richtlinie auf den Weg gebracht (MC 400/4, *MC Guidance for the Military Implementation of Alliance Strategy*). Sie diente im Folgenden dem SACEUR als Grundlage für die Entwicklung militärischer Planungen im Rahmen des 2020 verabschiedeten *Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA) (Hurt & Lawrence 2021).

Die Spannung zwischen vorausgehender militärischer Planung und nachfolgender politischer Vorgabe löste sich mit dem Beginn des Kriegs auf. Das auf dem Gipfel von Madrid im Juni 2022 verabschiedete Neue Strategische Konzept bezeichnet Russland als »the most significant and direct threat to Allies' security« (NATO 2022: Paragraf 8). Strukturell knüpft das Neue Strategische Konzept an das Vorgängerdokument von 2010 an und hält an den drei Kernaufgaben »Abschreckung und Verteidigung«, »Krisenprävention und Management« sowie »Kooperative Sicherheit« ebenso fest wie am 360-Grad-Ansatz. Diese Fortschreibung ist einerseits dem Umstand geschuldet, dass die Arbeiten zum Neuen Strategischen Konzept im Februar 2022 bereits weit fortgeschritten waren (Dembinski & Fehl 2021; Tardy 2022). Zum anderen sind Strategische Konzepte der NATO Konsensdokumente, die die Interessen aller Bündnismitglieder widerspiegeln. Zwar steht die Wiederkehr der alten *Raison d'être* der kollektiven Verteidigung im Mittelpunkt. Daneben bleiben aber die wachsende Herausforderung durch China, Bedrohungen durch Terrorismus und das Krisenmanagement zumindest deklaratorisch auf der Tagesordnung.

Im NATO-Hauptquartier wie auch im Kreis der NATO-Staaten herrscht weitgehende Einigkeit, dass die russische Bedrohung systemisch sei. Stoltenberg sprach wiederholt von einem russischen »pattern of increasingly reckless behaviour«. Als Ursache des Konflikts galt ihm Putins Anspruch auf eine weitreichende Zone privilegierter Einflusses sowie seine Sicht, Freiheit und Demokratie bedrohten sein Regime. Folglich sei diese Bedrohung dauerhaft: »Even if war were to end tomorrow, there is no sign that Putin's broader ambitions have changed« (Stoltenberg 2023). Sein Nachfolger Mark Rutte ergänzte: »He [Putin] is trying to fundamentally change the security architecture that has kept Europe safe for decades.« Russland gebe sieben bis acht Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für sein Militär aus und »is preparing for long-

7 Vgl. etwa die Schlussfolgerungen des Londoner Gipfels vom Dezember 2019: »Russia's aggressive actions constitute a threat to Euro-Atlantic security. [...] We remain open for dialogue, and to a constructive relationship with Russia when Russia's actions make that possible.« (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en).

8 NATO Response Force (2002-2024), www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm.

term confrontation«.⁹ Von Dialog ist im Zeichen des Kriegs keine Rede mehr. Auf dem Gipfel in Washington 2024 erklärte die NATO lediglich, Gesprächskanäle offenhalten zu wollen, um Risiken und die Gefahr einer Eskalation zu minimieren.¹⁰ Aber selbst begrenzte Gesprächsangebote waren bis Ende 2024 auf Seiten der NATO blockiert – aufgrund der Befürchtung vor allem ost- und nordeuropäischer Länder, andere Mitglieder könnten sie als Türöffner für eine breitere Gesprächsagenda nutzen wollen.

Aus Sicht der NATO ist und bleibt die militärische Bedrohung durch Russland schwerwiegend. Prognosen über eine schnelle Rekonstitutionsfähigkeit und -geschwindigkeit der russischen Streitkräfte mit einem Zeithorizont von fünf Jahren finden auch in Brüssel Zustimmung. Damit rückt die Frage ins Zentrum, wie die NATO militärische Mittel bereitstellen kann, um »jeden Quadratmeter alliierten Territoriums« (NATO 2022: Paragraf 20) zu verteidigen (*deterrence by denial*).

Wie oben erwähnt, hatte die NATO das *Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA) bereits vor dem Krieg auf den Weg gebracht. Mit Substanz gefüllt wird es seitdem. Das DDA-Konzept beschreibt zum einen Maßnahmen der Abschreckung in Friedenszeiten. Dabei geht es etwa um die sogenannten »Aktivitäten erhöhter Wachsamkeit« (*Vigilance Activities*) wie Aufklärung und Übungen. Darüber hinaus unterstellte die NATO ihre etwa 40 000 Soldaten starke *NATO Response Force* (NRF) dem SACEUR (Monaghan, Elgin & Møller 2024) und erteilte ihm die Autorität, in einer Krise auch ohne ausdrückliche Autorisierung durch den Nordatlantikrat Elemente der NRF zu mobilisieren.

Zum anderen enthält das Konzept eine »Familie von Plänen« (*DDA family of plans*) für Verteidigung und Abschreckung im Kriegsfall. Die wichtigsten sind die bereits erwähnten und auf dem Gipfel in Vilnius im Juli 2023 verabschiedeten regionalen Verteidigungspläne für die drei Regionen Nordatlantik und Nordeuropa, Mitteleuropa und Südeuropa sowie das Mittelmeer. Zuständig sind die streitkräfteübergreifenden Hauptquartiere (*Joint Force Commands*) in Norfolk, Brunssum und Neapel.¹¹ Diese Pläne legen fest, welche Truppen für welche Einsatzregionen vorgesehen sind, und planen damit erstmals die Verteidigung des gesamten NATO-Gebiets aus (Covington 2023; Deni 2024). Zugleich löst das DDA-Konzept die klare Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden auf und entwickelt mögliche Reaktionen auch auf hybride russische Angriffe unterhalb der Schwelle des offenen Kriegs (Covington 2023).

Der für diese Pläne vorgehaltene Pool von Truppen ist in dem *New Force Model* festgelegt, das die Allianz auf dem Gipfel von Madrid 2022 verabschiedete. Das NATO-Modell sieht insgesamt 800 000 Soldaten mit unterschiedlichen Bereitschaftszeiten vor. »Tier 1« und »Tier 2« umfassen 100 000 bzw. 200 000 schnell verfügbare Soldaten (einsatzbereit innerhalb von 10 bis 30 Tagen). 500 000 weitere Soldaten sollen innerhalb von 180 Tagen einsatzbereit sein. Weiterhin beschloss die Allianz, die *enhanced Forward Presence* (eFP) zu »multidomainfähigen« Brigaden auszubauen (mit jeweils etwa 5 000 Soldaten), die *tailored Forward Presence* (tFP) personell aufzustocken und zusätzlich kleinere alliierte Verbände in der Slowakei und Ungarn zu stationieren. »Multidomainfähig« bedeutet, dass diese Verbände schwerer bewaffnet sind und in verschiedenen Einsatzfeldern agieren können (Land, Luft, See, Weltraum und Cyberraum). Zudem stellt die NATO eine neue und mit bis zu 40 000 Soldaten deutlich größere *Allied Reaction Force* (ARF) auf, die die bisherige NRF und die VJTF ablöst. Diese neue, multidomainfähige Eingreiftruppe mit einer mobilen Brigade im Kern wird ab 1. Juli 2024 für die ersten drei Jahre vom *NATO Rapid Deployable Corps Italy* (NRDC-ITA) in Solbiate Olona geführt. Die Truppe soll ebenso wie die frühere NRF nicht nur im Rahmen der kollektiven Verteidigung an der Ostflanke, sondern ebenso im Rahmen von Hilfsmissionen sowie zum Krisenmanagement einsetzbar sein.¹² Ob die ARF – wie vor dem Ausbruch der Krise schon die VJTF – dem SACEUR unterstellt ist und ob sie von ihm auch ohne ein Mandat durch den Nordatlantikrat mobilisiert werden kann, ist unklar (Deni 2024: 5).

Der Beitritt Finnlands und Schwedens bringt aus Sicht der NATO eine Reihe signifikanter Vorteile. Zwar wird die Verteidigung der erheblich verlängerten Grenze zu Russland auch Ressourcen anderer NATO-Staaten binden. So wird die Allianz ein Hauptquartier für Landstreitkräfte in Finnland aufbauen und werden andere Staaten Truppen im Norden Finnlands stationieren. Schweden bekundete im September 2024 seine Bereitschaft, als Rahmennation für die Vornepräsenz der NATO zu fungieren. Aber Finnland und Schweden bringen selbst beachtliche militärische Fähigkeiten ein. Und aufgrund der geografischen Lage der neuen Mitgliedstaaten verbessert sich die Fähigkeit der Allianz zur Verteidigung der baltischen Staaten, zur Kontrolle der Ostsee sowie zur Machtprojektion in der Arktis erheblich. Mit diesen Plänen vollzieht sich ein Wandel hin zu einer Strategie der Abschreckung durch die Verweigerung von Erfolgsaussichten (*deterrence by denial*). Die Fähigkeit zur durchsetzungsstarken grenznahen Verteidigung ist das neue Schlüsselkonzept.

9 NATO: »To Prevent War, NATO Must Spend More«. Speech by NATO Secretary General Mark Rutte at the Concert Noble, Brüssel, 12. Dezember 2024 (www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_231348.htm?mc_cid=16dfcfaf83&mc_eid=2db9ef5256).

10 Washington Summit Declaration, 10. Juli 2024 (www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_227678.htm).

11 Die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Norfolk in den USA und Brunssum in den Niederlanden ist umstritten. Die skandinavischen Länder beharrten auf der Zuordnung zum selben Kommando, dem in Norfolk. Mit dem Beitritt Schwedens entsprach die NATO diesem Wunsch. Dies hat jedoch die Konsequenz, dass sich die militärisch enge Kopplung zwischen Finnland und Schweden einerseits und dem Baltikum andererseits nicht in der Kommandostruktur der NATO niederschlägt (Bjerg Møller 2023/24: 99).

12 Vgl. <https://nrdc-ita.nato.int/operations/allied-reaction-force>.

Pläne sind das eine, ihre Umsetzung etwas anderes. Die Organe der NATO werden in den nächsten Jahren damit beschäftigt sein, die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, die benötigten Streitkräfte mit der erforderlichen Qualität und Ausrüstung zur Verfügung zu stellen (Bjerg Møller 2023/24: 101). Zwar haben die NATO-Staaten genügend Truppen für die erste einjährige Rotationsphase der *Allied Reaction Force* (ARF) zugesagt; sie scheinen auch auf einem guten Weg, die numerischen Vorgaben des *New Force Model* zu erfüllen.¹³ Allerdings bleibt offen, ob die zugesagten Streitkräfte auch den qualitativen Vorgaben der Regionalpläne entsprechen (Monaghan et al. 2024; Møller 2023/24).

Das Verhältnis zur Ukraine: Solidarität mit Grenzen

Die Beziehungen zwischen der NATO und der Ukraine haben sich seit der Unterzeichnung der gemeinsamen Charta 1997 stetig vertieft; der Endpunkt dieser Entwicklung ist aber, so auch die Einschätzung im Internationalen Sekretariat, trotz Russlands Vollinvasion und der massiven westlichen Unterstützung der Ukraine seitdem alles andere als geklärt. Dabei teilen Mitarbeiter_innen des Sekretariats die Einschätzung, die Ukraine kämpfe auch für die Sicherheit der NATO. Folglich sei die Sicherheit der Ukraine von größter Bedeutung für die Allianz.¹⁴ Bei den materiellen Hilfen für die Ukraine agiert die NATO hingegen vorsichtig. Die Allianz selbst unterstützt die Ukraine im Rahmen eines *Comprehensive Assistance Package*, allerdings nur mit nicht-letalen Gütern wie Treibstoff und Kommunikationssystemen.¹⁵ Erst auf dem Gipfel in Washington 2024 entschied die NATO, die bis dahin von einer Staatenkoalition, dem sogenannten »Ramstein-Format«, koordinierte militärische Unterstützung der Ukraine einem neu gebildeten Kommando mit Sitz in Wiesbaden zu übergeben, der *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU). Ebenfalls in Washington einigten sie sich auf das *Pledge of Long-Term Security Assistance for Ukraine*. Danach verpflichteten sich die Mitglieder, ihren fairen Anteil (im Wesentlichen berechnet nach ihrem Bruttoinlandsprodukt) an der zugesagten militärischen Unterstützung im Umfang von jährlich 40 Milliarden Euro zu leisten.¹⁶

In der Wortwahl markig, in der Sache aber vage bleibt die Beitrittsperspektive. Auf dem Gipfel in Vilnius im Juli 2023 sollte eine Entscheidung angebahnt werden. Im Vorfeld des Gipfels hatte Präsident Selenskyj, unterstützt von einer Reihe osteuropäischer Mitgliedstaaten, auf einen schnellen Bei-

tritt gedrängt. Hinter dieser Forderung blieben die Zusagen jedoch weit zurück. Der Gipfel bekräftigte zwar, der künftige Platz der Ukraine sei in der NATO.¹⁷ Auf diesem Weg sei die Ukraine bereits so weit fortgeschritten, dass ein – dem Beitritt im Regelfall vorgeschalteter – *Membership Action Plan* nicht notwendig sei. Aber auch dieses Zugeständnis relativierte der Gipfel insofern, als er festlegte, dass demokratische Reformen von den NATO-Außenministern im Rahmen eines *National Annual Program* regelmäßig evaluiert werden müssten. Ein operativ nicht sehr weitreichendes Zugeständnis war die Einrichtung des NATO-Ukraine-Rats, der dem Land eine Stimme innerhalb der Allianz gibt.

In der Substanz ging die NATO damit nicht über die unglückselige Festlegung des Bukarester Gipfels von 2008 hinaus. Damals hatte sie bekräftigt, die Ukraine werde (wie auch Georgien) der NATO beitreten, ohne hierfür einen Zeitpunkt zu nennen. Dieser Widerspruch prägt die Diskussionen im Internationalen Sekretariat bis heute. Der Generalsekretär versucht zwar, die Weichen in Richtung Beitritt zu stellen, er und unsere Gesprächspartner_innen im Sekretariat sind sich aber der fortdauernden und zum Teil sogar wachsenden Widerstände bewusst.

Wiewohl seit der Wahl Trumps absehbar, schlug in dieser Situation die Ankündigung des neuen amerikanischen Verteidigungsministers Pete Hegseth vom 12. Februar 2025 wie eine Bombe ein, dass eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine ausgeschlossen sei und die USA sich auch nicht an der damals diskutierten internationalen Friedenstruppe zur Absicherung eines möglichen Waffenstillstands beteiligen würden.¹⁸ Damit schied eines der bis dahin diskutierten Modelle aus: die Aufnahme der Ukraine nach dem sogenannten Deutschland-Modell, also ohne die von Russland besetzten Gebiete. Als Alternative ist im Generalsekretariat das Südkorea-Modell im Gespräch. Danach würde ein Waffenstillstand von einer schwer bewaffneten Truppe abgesichert. Nach der Absage Hegseths müsste diese Truppe von europäischen (und gegebenenfalls weiteren) Staaten gestellt werden. Unter Militärexperten kursieren verschiedene Schätzungen; so seien zum Beispiel fünf Brigaden nötig (Tenenbaum & Litra 2024). Auf Seiten der Ukraine wurden Zahlen bis zu 200 000 Soldaten genannt. Nur ist vollkommen offen, wo und wie diese Truppe disloziert werden soll und wer zu dieser Truppe beitragen würde. Denn abgesehen von knappen Kapazitäten würden die Truppensteller bei dieser Konstruktion – ohne die USA und deren nukleare Absicherung – ganz erhebliche Risiken eingehen. Abgesehen davon hat Russland nicht erkennen lassen, einer sol-

13 Stoltenberg hatte 2024 ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten etwa 500 000 schnell mobilisierbare Soldaten gemeldet hätten und damit mehr als im *New Force Model* vorgesehen sind. Vgl. Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the second day of the meetings of NATO Defence Ministers, 14. Juni 2024 (www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_226425.htm).

14 Vilnius Summit Communique, 11. Juli 2023 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm).

15 NATO Allies continue Ukraine support through Comprehensive Assistance Package at Washington Summit, 17. Juli 2024, (www.nato.int/cps/en/natohq/news_228110.htm).

16 Vgl. den Anhang zur Erklärung des Gipfels von Washington vom 10. Juli 2024: (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm).

17 Vgl. Vilnius Summit Communique, 11. Juli 2023. In der Erklärung von Washington vom Juli 2024 heißt es vollmundig: »Ukraine's future is in NATO« (Paragraf 16).

18 Opening Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at Ukraine Defense Contact Group, 12. Februar 2025 (www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/4064113/opening-remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-ukraine-defense-contact).

chen Variante zustimmen zu wollen. Damit bleibt schließlich das Modell, die Ukraine militärisch zu stärken und ihre Sicherheit mit der Zusage abzusichern, sie im Fall einer abermaligen Aggression zu unterstützen. Das aber beließe die Ukraine in einer Grauzone und die Gefahr bliebe groß, dass die Waffenstillstandsgrenze gewaltsam in Frage gestellt werden könnte. Nach einem dreijährigen Krieg, der auch um die Frage der freien Bündniswahl geführt wurde, wäre ein solches Ergebnis geradezu niederschmetternd.

Das Verhältnis zu China: der Herausforderung trotzen

Der Aufstieg Chinas und seine sicherheitspolitischen Konsequenzen nehmen auf der Agenda der NATO einen immer größeren Raum ein. Auf Betreiben des damaligen US-Außenministers Pompeo diskutierte der NATO-Rat das Thema offiziell erstmals auf dem Gipfel in London 2019 und stellte fest: »We recognise that China's growing influence and international policies present both opportunities and challenges that we need to address together as an Alliance.«¹⁹

Auch US-Präsident Biden und die große Mehrheit der amerikanischen außenpolitischen Elite sahen im Aufstieg Chinas und in seinem Verhalten die wichtigste Bedrohung der amerikanischen Sicherheit. Bidens Werben um eine gemeinsame Reaktion fand in Europa einen gewissen Resonanzboden. Denn auch in den meisten europäischen Ländern hatte sich bereits vor dem Ukraine-Krieg eine kritischere Haltung gegenüber China durchgesetzt. Vor diesem Hintergrund erklärte die NATO schon im Sommer 2021: »China's stated ambitions and assertive behavior present systemic challenges to the rules-based international order and to areas relevant to Alliance security.«²⁰ Den Schulterchluss mit der Führungsmacht im Blick, hatte Generalsekretär Stoltenberg seit dem Gipfel in London die Debatte mit dem Argument forciert, China komme der NATO in Europa zunehmend nahe: militärisch und durch seine Präsenz in kritischen Bereichen der Infrastruktur sowie durch seine hybriden Aktivitäten. Zudem forciere der Aufstieg Chinas die Globalisierung von Gefährdungen und Bedrohungen. Um dagegen zu halten, schlug er zwei Handlungsanweisungen vor. Die NATO müsse zu Hause resilienter werden, und sie brauche nach außen einen »globaleren Ansatz«.

Der Krieg und die zunehmend engere chinesisch-russische Quasi-Allianz (offiziell »no limits friendship«) verschärften die Bedrohungswahrnehmung der NATO und ihren Ton gegenüber China weiter. Das Strategische Konzept stellte 2022 fest: »the People's Republic of China's (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, se-

curity and values« (NATO 2022: Paragraf 13). China nutze einen ganzen Werkzeugkasten politischer, ökonomischer und militärischer Mittel, um seine globale Machtposition auszubauen und Einfluss in Europa zu gewinnen. Die Liste der inkriminierten chinesischen Aktivitäten ist umfangreich. Sie reicht von Versuchen, die Allianz zu spalten, über Spionage im Cyberraum, hybride Aktionen, das chinesische Streben nach Dominanz über kritische Lieferketten sowie über die mögliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Allianz durch die chinesische Kontrolle wichtiger Infrastruktureinrichtungen wie Häfen und Kaianlagen bis hin zu den Gefahren, die durch die chinesische Präsenz in Telekommunikationsnetzen und im Weltraum sowie durch »emerging disruptive technologies« entstünden (Stoltenberg 2020). Die möglicherweise mutwillige und wiederholte Zerstörung von Unterseekabeln durch chinesische Frachtschiffe in der Ostsee 2024 wird auch im Generalsekretariat als Weckruf verstanden. Die in den letzten Jahren dramatisch beschleunigte Aufrüstung Chinas vor allem im nuklearen und im maritimen Bereich schaffe neue militärische Realitäten, die die NATO in Rechnung stellen müsse. Zwar halte die Allianz, so das Strategische Konzept, die Tür offen für einen konstruktiven Dialog mit China. Sie konzentriere sich aber darauf, geschlossen auf dessen systemische Herausforderungen zu reagieren. Damit war der Ton gesetzt, den die offiziellen Gipfeldokumente seitdem fast wortgleich wiederholen.

Umstrittener als die Risikoanalyse ist auch im Internationalen Sekretariat die Frage, wie die NATO mit der chinesischen Herausforderung in und um Europa umgehen solle. Unstrittig ist, dass Desinformation zurückgewiesen und Gefahrenbilder gemeinsam erstellt werden sollten. Darüber hinaus jedoch ist die Rolle der NATO und ihr komparativer Vorteil auf diesem Feld umstritten. Die Hauptverantwortung etwa für die Cybersicherheit liegt bei den Staaten. Die NATO kann hier nur koordinieren und teilt sich diese Rolle zudem mit der EU. Auch bei den Themen Resilienz von Lieferketten, Sicherheit der kritischen Infrastruktur oder Telekommunikationssicherheit liegt die Verantwortung bei den Mitgliedstaaten und der EU. Bei der Koordination nationaler Politiken und der Festlegung von Standards auf diesen Feldern beansprucht wiederum die sehr viel besser ausgestattete EU die Führungsrolle. Selbst eine politische und wirtschaftliche Koordinierung mit den USA im Rahmen der NATO etwa bei Exportkontrollen ist kein Selbstläufer. Zu unterschiedlich sind hier die Interessen und Auffassungen der europäischen NATO-Partner. Während die USA auf Koordinierung innerhalb der NATO drängen und sich einige ost- und nordeuropäische Staaten – in der Hoffnung auf Gegenleistungen – dieser Position zumindest nicht verschließen, will etwa Deutschland seine signifikanten Wirtschaftsbeziehungen mit China schützen und besteht Frankreich darauf, die Chinapolitik im Rahmen der EU zu koordinieren.

¹⁹ London Declaration, 4. Dezember 2019, Paragraf 6. (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en).

²⁰ Brussels Summit Communique, 14. Juni 2021 (www.nato.int/cps/ra/natohq/news_185000.htm).

Inwieweit die NATO angesichts ihrer geringen komparativen Vorteile und der heterogenen Interessenlage ihrer Mitglieder Kompetenzen an sich ziehen kann und soll, ist auch im Internationalen Sekretariat umstritten. Selbst die Bereitschaft zur politischen Koordination innerhalb der NATO ist angesichts möglicher gravierender, etwa Taiwan betreffend, umstritten. Unsere Gesprächspartner_innen nannten dennoch zwei Gründe, die für eine aktive Chinapolitik der NATO sprechen sollten: Erstens bringe sie die wichtigsten westlichen Akteure an einen Tisch und biete somit das geeignete Forum für Austausch und Lagebeurteilung. Und falls zweitens chinesische Aktivitäten eine militärische Reaktion angemessen erscheinen lassen sollten, wäre eine kontinuierliche gemeinsame Analyse der Gefahrenlage hilfreich.

Ähnlich unbestimmt ist der zweite Strang der China-Strategie: die Gesprächsangebote. Auch 2023 erfolgten diese im Wesentlichen ad hoc.²¹ Der Rechenschaftsbericht des Generalsekretärs für das Jahr nennt lediglich ein Gespräch zwischen dem Vorsitzenden des Militärausschusses, Admiral Rob Bauer, und chinesischen Offiziellen am Rande des Shangri-La-Dialogs in Singapur (NATO 2023: 23). Immerhin findet ein regelmäßiger Austausch auf der Ebene militärischer Stäbe statt, im März 2024 bereits das achte Treffen in dieser Reihe.²²

Global agieren, China entgegenreten: die Partnerschaften der NATO

Bereits vor dem Krieg in der Ukraine betonte der frühere Generalsekretär Stoltenberg den zunehmend globalen Charakter sicherheitspolitischer Risiken und militärischer Bedrohungen. Seit dem Ausbruch des Kriegs spielt diese Entgrenzung in den Diskursen der NATO und den Äußerungen ihrer Sprecher_innen eine noch größere Rolle. »In today's world, security is not a regional matter but a global one« (Stoltenberg 2024).

Entsprechend will auch der neue Generalsekretär Rutte die Allianz globaler ausrichten. *Going global* bedeute dabei nicht, dass die NATO die geografische Beschränkung des Artikels 5 und der kollektiven Verteidigung auf die euro-atlantische Region lockern werde. Gemeint sei stattdessen eine globalere Perspektive. Allerdings versuchen Stoltenberg und sein Nachfolger, die Grenzen und die operative Bedeutung dieser globaleren Perspektive beständig auszudehnen.

Ein Instrument, um sicherheitspolitische Konfliktlagen jenseits der eigenen Region in den Blick zu nehmen, die auf Europa zurückwirken könnten, sind die unter der Kernaufgabe »Kooperative Sicherheit« im Strategischen Konzept subsummierten institutionalisierten Partnerschaften. Seit

dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die NATO solche Partnerschaften zu 35 Ländern und verschiedenen internationalen Organisationen aufgebaut. Neben der Kooperation mit der OSZE und den VN gehören der Mittelmeer- und der Istanbul-Dialog zu den ältesten dieser Formate (siehe unten den Abschnitt zur südlichen Nachbarschaft).

Seit dem Londoner Gipfel 2019 stoßen die schnell vertieften Partnerschaften mit den als AP 4 bezeichneten pazifischen Demokratien Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland auf besonderes Interesse. Mit dem Krieg in der Ukraine, der russisch-chinesischen *no limits*-Freundschaft und der nordkoreanischen Unterstützung der russischen Kriegsmaschinerie mit Material und Truppen ist die Verschränkung der europäischen und der indo-pazifischen Konfliktlagen noch einmal deutlicher hervorgetreten.

Alle pazifischen Partner tragen das Sanktionsregime gegen Russland mit. Japan unterstützt die Ukraine mit finanzieller Hilfe und der Lieferung humanitärer und anderer Güter. Australien liefert über solche Güter hinaus auch Waffen an die Ukraine (Grgić 2024). Süd-Korea liefert ebenfalls humanitäre und nicht-letale militärische Güter und engagierte sich darüber hinaus indirekt auch militärisch durch einen Ringtausch mit den USA über 600 000 Artilleriegranaten für die Ukraine. Auch Neuseeland unterstützt die Ukraine mit militärischer Ausrüstung. Die AP 4 nehmen regelmäßig an einer Reihe von NATO-Treffen und Programmen teil. Ihre Staatschefs waren bei den Gipfeltreffen in Madrid, Vilnius und Washington dabei. Alle vier haben sogenannte *Individually Tailored Partnership Programs* (ITPP) mit der NATO abgeschlossen. Die Beziehung mit Japan ist am weitesten entwickelt und umfasst unter anderem eine Kooperation im Weltraum. Darüber hinaus geht es um maritime Sicherheit, Nonproliferation und Cybersicherheit. Süd-Korea ist das erste Land der AP 4, das bei einem *NATO Center of Excellence* mitarbeitet, dem *NATO Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence* (CCDCOE) in Tallinn.

Glaubt man den rhetorischen Signalen beider Seiten, könnten sich diese Partnerschaften in der Zukunft weit entwickeln. Die AP 4 sehen den Krieg in der Ukraine als Vorboten dessen, was auch in Ostasien passieren könnte. Stoltenberg teilt diese Einschätzung. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2023 warnte er mit Blick auf die chinesischen Ansprüche auf Taiwan: »What is happening in Europe today could happen in Asia tomorrow.«²³ China beobachte genau, welchen Preis Russland für seine Aggression zahle und welche Vorteile es aus der Aggression ziehe. Daher müsse sich die NATO auch in der indo-pazifischen Region positionieren. »In a more dangerous world, where security is not regional anymore but truly global, and China and Russia are coming closer, it is even more important

21 Center for Strategic Decision Research and China Institute for International Strategic Studies 2021: NATO – China Relations. Charting the Way Forward (www.ceris.be/wp-content/uploads/2022/02/NATO-China-Relations-01032021.pdf).

22 8th NATO military staff talks with China, 15. März 2024, (www.nato.int/cps/en/natohq/news_223651.htm?selectedLocale=en).

23 NATO chief to Europe: Time to talk China, Politico, 18. Februar 2023 (www.politico.eu/article/nato-jens-stoltenberg-europe-china/).

that we work closely with our partners all around the world.«²⁴ Der Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, Admiral Rob Bauer, machte bei einem Besuch in Korea ein weiteres Element der dahinter stehenden Logik deutlich: »NATO and South Korea are all working to serve a greater good: the protection of freedom and democracy.«²⁵ Ähnlich klang es in der Erklärung des Gipfels von Vilnius 2023: »We will stand up for our shared values and the rules-based international order, including freedom of navigation.«²⁶

Was die NATO operativ unternehmen soll, um diesen Erwartungen und der eigenen Rhetorik zu entsprechen, ist hingegen unklar. Sogenannte *Freedom of Navigation*-Operationen, konkret die Passage von Marineeinheiten durch das Südchinesische Meer und die Straße von Taiwan, führen einige europäische Staaten durch, allerdings in nationaler Verantwortung. Und zu mehr als einer symbolischen Präsenz im Ostpazifik wären die europäischen NATO-Mitglieder ohnehin nicht in der Lage. Zudem weiß auch der Generalsekretär um die Befürchtungen einer Reihe europäischer Mitglieder, die NATO könnte an der Seite der USA zur Konfliktpartei in Ostasien werden. Wie stark die Vorbehalte sind, musste das Generalsekretariat erleben, als das von ihm mit großer Energie betriebene Vorhaben der Eröffnung eines NATO-Büros in Tokio von Frankreich blockiert wurde.²⁷

Die südliche Nachbarschaft bleibt aktuell

Während die NATO als Organisation kollektiver Verteidigung seit ihrer Gründung nach Osten blickt, bedrohten im Laufe ihrer Geschichte Krisen im Süden wiederholt die Sicherheit ihrer Bürger – und die politische Kohärenz der Allianz. Als Reaktion auf den Angriff Al-Qaidas vom 11. September 2001 löste sie zum ersten und bislang einzigen Mal in ihrer Geschichte den Artikel 5 aus. Die Initiativen und strukturierten Formate der Allianz gegenüber der südlichen Nachbarschaft haben also eine doppelte Funktion. Mit ihrer Hilfe will die Allianz einerseits Stabilität exportieren, potenzielle Konfliktlagen mit Rückwirkungspotenzial auf die transatlantische Region frühzeitig erkennen und managen sowie für die Werte der Allianz werben. Andererseits will sie mit einer aktiven südlichen Nachbarschaftspolitik ihre Kohärenz stärken und möglichen allianzinternen Konflikten über den Umgang mit Krisen in der südlichen Region vorbeugen.

Die geografische Bestimmung dessen, was die NATO unter südlicher Nachbarschaft versteht, ist etwas unscharf. In Vilnius fasste sie darunter den gesamten Bogen vom Mittleren Osten bis zum westlichen Ende Nordafrikas einschließlich der Sahelzone. Institutionalisierte Partnerschaften un-

terhält sie mit einer kleineren Gruppe von Staaten: im Rahmen des 1994 gestarteten Mittelmeer-Dialogs mit sieben mediterranen Partnern einschließlich Israel und Jordanien, im Rahmen der Istanbul-Kooperationsinitiative von 2004 mit vier Golfstaaten. Unter dem Dach dieser Formate betreibt sie vor allem bilaterale Kooperationsprogramme, die sich an den Bedürfnissen und Wünschen der Partner orientieren. Dabei geht es um ein breites Spektrum von Themen, angefangen mit Klima und Sicherheit über gute Regierungsführung bis hin zu Frauen und Frieden. Operativ stehen die militärische Ausbildung und die Reform der Sicherheitssektoren im Zentrum. Die derzeit wichtigste Ausbildungsmission – allerdings außerhalb der institutionalisierten Formate – findet im Irak statt. Sie begann 2018 auf Einladung der irakischen Regierung und berät irakische Ministerien zu Themen wie Ressourcenmanagement, die Reform des Sicherheitssektors, die Rolle von Frauen in Frieden und Sicherheit und gute Regierungsführung (NATO 2023: 100).

In der NATO wird die Entwicklung dieser Dimension traditionell von den südlichen Anrainern und insbesondere von Italien und Spanien vorangetrieben. Laut ihrer Analyse liegen den Konfliktlagen, die sich in Bürgerkriegen und Terrorismus ausdrücken, vor allem klimatische, ökonomische und gesellschaftliche Krisen sowie die Fragilität staatlicher Institutionen zugrunde. Wie die NATO-Staaten an der Südflanke die Lage in ihrer südlichen Nachbarschaft einschätzen und welche Rolle die NATO ihrer Meinung nach dort spielen sollte, lässt sich exemplarisch am *Hub for the South* studieren. Dieser 2017 gegründete und beim NATO-Kommando in Neapel angesiedelte Hub stellt eine Mischung aus Think Tank und politisch-diplomatischem Zentrum dar. Seine Aktivitäten teilen sich in einen »understanding pillar« und einen »engagement pillar«. In der ersten Säule interagiert der Hub mit Think Tanks und NGOs; im Rahmen der zweiten Säule entwickelt er ein Netzwerk mit Vertreter_innen von Staaten und anderen Regionalorganisationen. Allerdings attestieren Beobachter_innen dem Hub, er sei zu wenig in die NATO-Strukturen und die Arbeit in Brüssel eingebunden.

Der Ukraine-Krieg und die Rückkehr zur kollektiven Verteidigung gingen nicht mit einer deklaratorischen Abwertung der südlichen Dimension einher. Im Gegenteil löste die Renaissance der kollektiven Verteidigung sogar eine Gegenbewegung aus, die vom Generalsekretariat mitgetragen wurde. In der Gipfelerklärung von Vilnius 2023 nimmt die südliche Dimension wieder einen breiteren Raum ein. Sie wiederholt einerseits die traditionelle Konfliktanalyse: Demografische, ökonomische und politische Krisen, die durch Klimawandel, fragile Institutionen und Ernährungsunsicher-

²⁴ Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the 2023 NATO Youth Summit, 5. Juni 2023 (www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_215363.htm).

²⁵ NATO, Chair of military committee visits the Republic of Korea, 13. April 2022 (www.nato.int/cps/en/natohq/news_194729.htm).

²⁶ Vilnius Summit Communiqué, 13. Juli 2023 (www.nato.int/cps/pt/natohq/official_texts_217320.htm).

²⁷ Macron blocks NATO outpost in Japan amid Chinese complaints, Politico, 7. Juli 2023 (www.politico.eu/article/emmanuel-macron-block-nato-outpost-japan-china-complaints/).

heit verstärkt würden, seien die Treiber von Gewaltkonflikten. Andererseits verweist sie darauf, dass externe Akteure wie Russland diese Konflikte verschärften (Paragraf 22). Vor diesem Hintergrund beauftragten die Staats- und Regierungschefs eine umfassende und tiefe Reflexion bestehender und sich entwickelnder Bedrohungen sowie der Möglichkeiten des Engagements mit Partnern in der südlichen Region.

Der Generalsekretär setzte daraufhin eine Reflexionsgruppe unabhängiger Expert_innen ein. Ihr im Mai 2024 vorgelegter Bericht erwähnt ebenfalls die Verschränkung der russischen Bedrohung mit der südlichen Dimension, folgt dann aber über weite Strecken der traditionellen Konfliktanalyse.²⁸ Die NATO, so die Schlussfolgerung des Berichts, solle sich in Kooperation mit anderen Partnern darauf konzentrieren, Konfliktursachen zu bearbeiten und dabei ihre Fähigkeiten im Bereich der Aus- und Kapazitätsbildung für lokale Sicherheitsakteure einbringen. Ins Zentrum dieser Ausbildungsprogramme solle sie ihre Werte stellen, »including non-traditional security challenges such as resilience, climate security, Women, Peace and Security, and human security«. Konkret empfahl der Bericht die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für den Süden. Dem kam der Generalsekretär am 23. Juli 2024 mit der Ernennung von Javier Colomina nach.²⁹

Auch im Internationalen Sekretariat werden zwei konzeptionelle Schwächen dieses Ansatzes gesehen. Die erste Kritik ist älter und bezweifelt, dass die NATO als Militärorganisation überhaupt geeignet ist, die von ihr diagnostizierten Konfliktursachen zu bearbeiten (vgl. Dembinski & Fehl 2021). Die zweite fragt, wie die NATO den von ihr beschriebenen Konflikt mit Russland und China austragen kann. Mark Rutte stellte die Eröffnung eines NATO-Büros in Amman explizit in diesen Kontext: »As you also know, we are opening an office in Jordan, and we are very active on this, because we cannot have a situation in which (...) we have the Chinese and the Russians being involved in Africa and other parts of the region, and the West not being involved there.«³⁰ Auf das russische Engagement zugunsten der Putschregime in der Sahelzone in Form von unkonditionierten Waffenlieferungen und der Unterstützung durch das »Afrika-Korps« – vormals die Gruppe Wagner – hat die NATO aber bisher keine Antwort.

Wie wahrscheinlich es ist, dass von der südlichen Nachbarschaft Bedrohungen ausgehen, die militärischen Charakter haben oder eine Reaktion in Form einer militärischen Inter-

vention erfordern, wird auch im Generalsekretariat als offene Frage behandelt.³¹ Zwischen 2008 und 2016 unterhielt die Allianz die Marinemission *Operation Open Shield* zur Abwehr von Piraten im Golf von Aden und an der somalischen Küste. Die Marinemission *Sea Guardian* im Mittelmeer läuft bis heute.

Die Krisenprävention und das Krisenmanagement *out-of-area*, das ab den 1990er Jahren die atlantische Agenda bestimmte, gilt zumindest deklaratorisch weiterhin als eine Kernaufgabe der Allianz. Das Neue Strategische Konzept betont die Prävention und verspricht, dass die Menschliche Sicherheit, der Schutz von Zivilist_innen und die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen bei Operationen des Konfliktmanagements zentrale Anliegen seien (NATO 2022). Allerdings weiß man auch im Generalsekretariat, dass die politische Unterstützung für diese Aufgabe in wichtigen Ländern fehlt. Das demütigende Scheitern der ISAF-Mission in Afghanistan verschweigt die NATO in ihren offiziellen Stellungnahmen weitgehend. Auch zeigt das militärisch gestützte Krisenmanagement seit dem Kosovo-Krieg eine Tendenz: *Out-of-area*-Operationen robusteren Charakters führen NATO-Staaten entweder in nationaler Verantwortung durch oder im Rahmen sogenannter Koalitionen der Willigen.

Noch auffälliger ist die Kluft zwischen Rhetorik und Praxis beim Kampf gegen den Terrorismus. NATO-Dokumente beschreiben diesen Kampf durchgängig als zentrale Aufgabe der Allianz. So heißt es in der Erklärung des Gipfels von Vilnius 2023: »Terrorism, in all its forms and manifestations, is the most direct asymmetric threat to the security of our citizens and to international peace and prosperity.«³² Tatsächlich hat die NATO keinerlei Zuständigkeit bei der Abwehr terroristischer Bedrohungen im Inneren und spielt, wie gezeigt, nur eine begrenzte Rolle beim Kampf gegen mögliche terroristische Bedrohungen außerhalb des Bündnisgebiets. Die Ausführungen unserer Gesprächspartner_innen lassen darauf schließen, dass insbesondere die Türkei darauf beharrt, den Kampf gegen den Terrorismus zum Thema von Gipfeldokumenten zu machen, ohne aber selbst anzugeben, worin der operative Beitrag der NATO bestehen könnte.

Sinnfällig steht die Türkei auch für die Schwierigkeiten der NATO, in der südlichen Nachbarschaft einem gemeinsamen Ansatz zu folgen. Im armenisch-aserbaidzhanischen Krieg, in Libyen und in Syrien agiert die Türkei ohne Rücksprache mit ihren offiziellen Verbündeten. Über den Konsens hinaus,

28 Independent Expert Group Supporting NATO's Comprehensive and Deep Reflection Process on the Southern Neighbourhood Final Report, Brüssel, Mai 2024 (www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/5/pdf/240507-NATO-South-Report.pdf).

29 NATO Secretary General announces the appointment of new Special Representative for the Southern Neighbourhood, 23. Juli 2024 (www.nato.int/cps/en/natohq/news_228160.htm?selectedLocale=en).

30 Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General Mark Rutte ahead of the meeting of NATO Ministers of Foreign Affairs in Brussels on 3 and 4 December (www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_230949.htm?selectedLocale=en).

31 Ian Lesser plädiert für eine auch militärisch aktivere Rolle der Allianz beispielsweise bei der Aufklärung und Abwehr einer künftig vorstellbaren Bedrohung durch Raketen oder Drohnen (Lesser (2024)). Bei der Aufklärung könne die *NATO Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Force* (NISRF) zum Einsatz kommen. Vgl. www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48892.htm.

32 Vilnius Summit Communique, 11 Juli 2023 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm).

dass es besser sei, die Türkei als Mitglied zu haben, als die Türkei zu verlieren, hat das Generalsekretariat keine Strategie zur Einbindung Ankaras.

Hybride Bedrohungen: akut

Die Abwehr hybrider Bedrohungen einschließlich von Cyberangriffen beschäftigte die NATO bereits vor der Krim-Annexion 2014 (Lasconjarias & Larsen 2014). Seitdem hat die Bedeutung des Themas deutlich zugenommen. 2015 verabschiedeten die Verteidigungsminister eine Strategie zur Abwehr hybrider Bedrohungen. 2016 erklärte die Allianz erstmals, dass ein hybrider Angriff auf ein Mitglied Artikel 5 auslösen könnte. Mit Beginn des Ukraine-Kriegs 2022 und der Häufung hybrider Übergriffe, die überwiegend Russland und an zweiter Stelle China zugeschrieben werden, hat diese Bedrohung neue Aufmerksamkeit erfahren.

Im Verständnis der NATO kombinieren hybride Bedrohungen militärische und nicht-militärische Mittel. Sie können verdeckt und offen erfolgen und reichen von Desinformationen über Cyberangriffe bis hin zu schweren Sabotageakten und Übergriffen durch irreguläre bewaffnete Kräfte vor und während einer offenen militärischen Auseinandersetzung. Ein jüngst stärker diskutiertes Szenario weit oben auf der Eskalationsleiter ist eine Destabilisierung und eine in der ersten Phase verdeckte Okkupation Spitzbergens durch Russland (Wither 2023).

Besondere Aufmerksamkeit widmet die NATO aktuell der Verwundbarkeit der kritischen maritimen Infrastruktur einschließlich von Unterwasserkabeln. Als Reaktion auf die russische Ausspähung dieser Infrastruktur und auf offensichtliche Sabotageakte hat die NATO eine *Critical Undersea Infrastructure Coordination Cell* für den Informationsaustausch mit öffentlichen und privaten Akteuren eingerichtet und ein *Maritime Centre for the Security of Critical Undersea Infrastructure* beim Hauptquartier in Northwood gegründet (NATO 2023: 58). Neben der Erstellung eines Unterwasserlagebildes soll dieses Zentrum die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren stärken. Mitte Januar lancierte die NATO zudem die *Mission Baltic Sentry*, verbunden mit dem Auftrag für die *NATO Standing Naval Force*, die Überwachung der kritischen Infrastruktur in der Ostsee zu verstärken.

Als Schlüssel zur Abwehr hybrider Bedrohungen gerade im unteren und mittleren Bereich des Eskalationsspektrums gilt die Stärkung der Resilienz. Hier sieht die NATO im Sinne des Artikels 3 des NATO-Vertrags eine geteilte Verantwortung vor.³³ Während die operative Verantwortung bei den Mitgliedstaaten liege, habe die Allianz eine koordinierende Funktion. Sie setze Standards, sammle Informationen, erstelle Lagebilder und teile diese mit den Mitgliedstaaten und anderen Organisationen wie der EU. Zuständig

sind hier neben den NATO-Exzellenzzentren – etwa das zur Cybersicherheit in Tallinn – auch die *Joint Intelligence and Security Division* im NATO-Hauptquartier. Ferner könne die NATO hybride Bedrohungen abschrecken, unter anderem durch die Entsendung von Streitkräften, wie sie etwa im Rahmen der Stabsübung *Crisis Management Exercise 2023* trainiert wurden. Ob die NATO tatsächlich einen Abschreckungseffekt erzielen kann, ist allerdings auch im Generalsekretariat umstritten. Und schließlich könne die NATO bei hybriden Angriffen im oberen Eskalationsspektrum Verteidigungsmaßnahmen einleiten.

Nukleare Abschreckung und das Vertrauensdilemma

Der Ukraine-Krieg hat auch die Diskussionen in der NATO und zwischen ihren Mitgliedern über nukleare Abschreckung und Rüstungskontrolle grundlegend verändert. Obwohl die nukleare Rüstungskontrolle in den Verantwortungsbereich der USA und perspektivisch in den der beiden anderen westlichen Nuklearmächte Frankreich und Großbritannien fällt, beansprucht die Allianz seit dem Harmel-Bericht 1967 Zuständigkeiten auf diesem Feld. Sie fungiert als Ort der Konsultation, und sie kommuniziert gemeinsame Positionen nach außen und gegenüber den Gesellschaften der Mitgliedsländer. Mitspracherechte über nukleare Rüstungskontrolle und Abschreckung ergeben sich auch deshalb, weil europäische NATO-Mitglieder über die Nukleare Planungsgruppe und die Mitwirkung an der Nuklearen Teilhabe in die entsprechenden Planungen einbezogen sind. Vor 2022 debattierten einige Mitgliedstaaten wie Deutschland, ob und unter welchen Umständen sie ihre aktive Mitwirkung an der Nuklearen Teilhabe aufgeben und den Atomwaffenverbotsvertrag (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, TPNW) unterstützen sollten.

Mit Russlands Angriffskrieg und seinen nuklearen Drohgebärden ist diese Diskussion verstummt. Die nukleare Rolle der NATO steht nicht mehr in Frage. Und die Chancen für Rüstungskontrollverhandlungen schätzen auch Mitarbeiter_innen im Sekretariat derzeit als gering ein. Spielraum gebe es am ehesten für einseitige Schritte zur Begrenzung des Einsatzes nuklearer Waffen. Im Zuge des Ukraine-Kriegs reagierten die USA auf Russlands nukleare Drohungen nicht mit Drohungen gleicher Art – eine Politik, die in der NATO und dem Generalsekretariat auf breite Zustimmung stößt. Die Diskussion, inwieweit sich etwa mit Hilfe einer Erklärung über den Verzicht auf einen Ersteinsatz nukleare Drohungen weiter delegitimieren ließen, ist zwar angesichts des Kriegs zum Stillstand gekommen. Dennoch sehen Mitarbeiter_innen im Internationalen Sekretariat künftig Möglichkeiten für derartige Initiativen, weil die NATO aufgrund der im Vergleich zum Kalten Krieg veränderten militärischen Kräftever-

³³ NATO: Resilience, civil preparedness and Article 3 (www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_132722.htm).

hältnisse nicht mehr auf die Drohung mit dem nuklearen Ersteinsatz angewiesen sei. Auf der anderen Seite hat jedoch der massive Verlust an Vertrauen in die Sicherheitsgarantien der USA – und insbesondere auch hinsichtlich der Verlässlichkeit ihres Nuklearschirms – erneut Diskussionen über eine Europäisierung der nuklearen Abschreckung befeuert, deren Ausgang jedoch auf absehbare Zeit offenbleiben wird.

Jenseits von Abschreckung und Verteidigung: die NATO als Wertegemeinschaft

Die Allianz versteht sich seit ihrer Gründung als eine politische und eine Wertegemeinschaft, machte allerdings immer wieder Abstriche von diesem Ideal, wenn ihm die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit entgegenstand. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts rückte die NATO ihren Charakter als Wertegemeinschaft stärker in den Vordergrund. Zu dieser Entwicklung haben das Sekretariat und insbesondere der Generalsekretär beigetragen. Das Bündnis erklärte sich bereit, mit seinen Einsätzen Katastrophenhilfe zu leisten und humanitäre Hilfeleistungen abzusichern; es entwickelte eine Agenda zur Menschlichen Sicherheit als Leitbild für die (derzeit allerdings unwahrscheinlichen) Einsätze zum Krisenmanagement, und es betont die führende Rolle der Vereinten Nationen und ein VN-Mandat als Bedingung ihrer *Out-of-area*-Missionen. In jüngster Zeit versucht das Bündnis, sich mit drei Initiativen als Wertegemeinschaft zu profilieren. Das Sekretariat und der Generalsekretär spielen dabei eine treibende Rolle.

Erstens beansprucht die NATO eine führende Rolle beim Thema Klimawandel (Strategisches Konzept, Paragraph 46). Zum einen geht es ihr dabei um ein besseres Verständnis darüber, wie der Klimawandel als Treiber von Konflikten wirkt. Auf dem Gipfel von Vilnius 2023 betonte die Allianz noch einmal die Notwendigkeit, den Klimawandel als Querschnittsthema bei den drei Kernaufgaben mitzudenken. So soll mit dem *Climate Change and Security Impact Assessment* das Bewusstsein in der Allianz und ihren Mitgliedstaaten über den Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit geschärft werden. Zum anderen geht es ihr darum, ihren eigenen ökologischen Fußabdruck zu verkleinern (NATO 2023).

Anknüpfend an die Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats befasst sich die NATO zweitens seit 2007 intensiv mit der WPS-Agenda (*Women, Peace and Security*). Die ISAF-Mission und das Eintreten für Frauenrechte in Afghanistan wirkten hierbei als ein Treiber; die nordischen Länder als Vorreiter in diesem Bereich als ein weiterer (O’Sullivan 2024). 2012 ernannte der Generalsekretär zum ersten Mal eine WPS-Sondergesandte. Seitdem ist innerhalb der NATO

eine entsprechende Struktur von Büros und Zuständigkeiten entstanden (NATO 2024). Auf dem Gipfel in Washington beschloss die Allianz 2024 eine weitergehende Agenda für Frauenrechte und für den Schutz von Frauen in Konflikten.³⁴ Dem Generalsekretär geht es dabei um zweierlei: Intern betrifft es die Gleichberechtigung von Frauen in den Streitkräften und die Anerkennung ihres spezifischen Beitrags zur Resilienz von Streitkräften. Außerhalb des Bündnisses geht es um ein besseres Verständnis des Beitrags von Frauen zur Deeskalation und Befriedung von Gewaltkonflikten sowie um den Schutz von Frauen in Konflikten.

Das dritte Thema kreist um die Stärkung der Demokratie in den Reihen der eigenen Mitglieder und um die Verbesserung der politischen Konsultation. Hier allerdings verzeichnet der Generalsekretär die wenigsten Fortschritte. Zur Stärkung der politischen Konsultation und einer vorsichtigen Reform der konsensorientierten Entscheidungsverfahren hatte eine Reflexionsgruppe unter Leitung von Thomas de Maizière und Wess Mitchell Vorschläge unterbreitet.³⁵ Dass dies ein schwieriges Feld bleibt, zeigte sich nicht zuletzt bei der (zwar nur vorübergehenden, aber insistierenden) türkischen Blockade des Beitritts Schwedens.

Seit der Wiederwahl Donald Trumps hat sich eine neue Wertekluft zwischen den USA auf der einen sowie Kanada und praktisch allen europäischen Mitgliedern auf der anderen Seite aufgetan. Mit den Auftritten amerikanischer Regierungsvertreter auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2025 ist diese Kluft offenkundig geworden. Ob künftig gemeinsame Interessen statt gemeinsamer Werte als Kitt fungieren können, muss als offene Frage gelten. Das gilt umso mehr, als die außen- und außenwirtschaftspolitischen Praktiken Trumps bei dessen Kernanliegen unter dem Signum »Make America Great Again« nicht zwischen Alliierten und Gegnern unterscheiden. Mehr noch richten sich seine beharrlich vorgetragenen Annexionsfantasien gegenüber Kanada und mehr noch Grönland dezidiert gegen NATO-Verbündete.

Nach Jahren des Selbstzweifels und nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs schien die NATO, gestärkt durch neue Mitglieder und neue Geschlossenheit, über einen unzweifelhaften *sense of purpose* zu verfügen: die kollektive Verteidigung gegen das als dauerhaft aggressiv empfundene Russland. Auf diesen Höhenflug folgte mit der Wahl Trumps der Absturz. Der Blick der NATO selbst auf den Umgang mit dieser Herausforderung und damit auf ihre Zukunft ist derzeit bestenfalls unscharf. Auf europäischer Seite wächst im Zeichen des Vertrauensverlusts die Überzeugung, auf die eigenen Kräfte vertrauen und diese massiv ausbauen zu müssen. Der Generalsekretär dagegen hofft, die USA mit dem Angebot einer fairen Lastenteilung und mit der damit verknüpften Aussicht auf lukrative Rüs-

³⁴ Allies endorse a new NATO Policy on Women, Peace and Security at the Summit in Washington, Brüssel, 10. Juli 2024 (www.nato.int/cps/em/natohq/news_227243.htm).

³⁵ NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, Brüssel, 25. November 2020 (www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf).

tungsgeschäfte in Europa halten zu können. Selbst wenn dies gelingen sollte, bleibt bis auf Weiteres ungeklärt, wie bei abnehmendem amerikanischem Interesse die Verteidigung des Bündnisterritoriums und darüber hinaus die Sicherheit der Ukraine glaubhaft garantiert werden sollen – in einer Situation, in der in Europa wieder Krieg geführt wird und die NATO nicht nur indirekt, sondern potenziell ganz unmittelbar davon betroffen ist. Ungeklärt sind darüber hinaus die geografischen und funktionalen Grenzen des Bündnisses. Der Generalsekretär plädiert sowohl für eine Globalisierung der sicherheitspolitischen Zuständigkeiten der NATO wie für eine Übernahme weiterer Aufgaben, angefangen mit der Abwehr hybrider Bedrohungen bis hin zu Energiesicherheit und zum Klimawandel. Inwieweit eine konsensbasierte Organisation und geografisch definierte Militärallianz zum Krisenmanagement, zur Terrorismusabwehr und zur Bewältigung globaler Bedrohungen in weit entfernten Regionen beitragen kann, ist allerdings nicht nur unter den Mitgliedstaaten, sondern auch im Generalsekretariat umstritten.

Literatur

- Covington, S. (2023) *NATO's Concept for the Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area (DDA)*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Dembinski, M. & Caroline Fehl (Hg.) (2021): *Atlantische Zukünfte. Eine vergleichende Analyse nationaler Debatten über die Reform der NATO*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Deni, J.R. (2024) *The New NATO Force Model: Ready for Launch?* Rom: NATO Defense College.
- Grgić, G. (2024) *Australia's Strategic Thinking on the War in Ukraine, NATO, and Indo-Pacific Security*. United States Institute of Peace, Special Report Nr. 533, November. Verfügbar unter: www.usip.org/publications/2024/11/australias-strategic-thinking-war-ukraine-nato-and-indo-pacific-security (Zugriff am 06.01.2025).
- Gutschker, T. (2025) »Nördlich von drei Prozent«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Januar 2025.
- Hooker, R. (2020) »Major Theatre War: Russia Attacks the Baltic States«, *The RUSI Journal*, 165(7), S. 85–94.
- Hurt, M. und Lawrence, T. (2021) *NATO's New Strategic Concept: Balancing Responses to Multiple Threats*. Tallinn: International Centre for Defence and Security.
- Kim, L. (2024) *How Should Seoul Respond to North Korea's Soldiers in Russia*. United States Institute of Peace, November. Verfügbar unter: www.usip.org/publications/2024/11/how-should-seoul-respond-north-koreas-soldiers-russia (Zugriff am 09.01.2025).
- Lasconjarias, G. und Larsen, J.A. (Hg.) (2014) *NATO's Response to Hybrid Threats*. Rom: NATO Defense College.
- Lesser, I. (2024) *After the Washington Summit: NATO and the Southern Neighborhood*. Policy Center for the New South, November.
- Møller, S. B. (2023/24) »NATO at 75: The Perils of Empty Promises«, *Survival*, 65(6), S. 91–118.
- Monaghan, S. et al. (2024) *Is NATO Ready for War? An Assessment of Allies' Efforts to Strengthen Defense and Deterrence since the 2022 Madrid Summit*. Center for Strategic and International Studies.
- Monaghan, S., Elgin, K. und Møller, S. B. (2024) *Understanding NATO's Concept for Deterrence and Defense of the Euro-Atlantic Area*. Center for Strategic and Budgetary Assessments, Research Brief, Washington, D.C.
- NATO (2022) *Strategic Concept*. Brüssel. Verfügbar unter: www.nato.int/strategic-concept/ (Zugriff am 06.01.2025).
- NATO (2023) *Secretary General's Annual Report*. Brüssel. Verfügbar unter: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf (Zugriff am 07.01.2025).
- NATO (2024) *Women, Peace and Security*. Brüssel. Verfügbar unter: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/7/pdf/240711-WPS-Policy-2024_en.pdf (Zugriff am 09.01.2025).
- O'Sullivan, M. (2024) »Women, Peace and Security as Deterrence? NATO and Russia's War Against Ukraine«, *International Affairs*, 100(2), S. 549–568.
- PBS News (2024) »Mark Rutte Arrives in Ukraine for First Visit Since Becoming NATO's Chief«, *PBS News*, 3. Oktober 2024. Verfügbar unter: www.pbs.org/newshour/world/mark-rutte-arrives-in-ukraine-for-first-visit-since-becoming-natos-chief (Zugriff am 08.01.2025).
- Rynning, S. (2021) »Deterrence Rediscovered: NATO and Russia«, in: Osinga, F. und Sweijts, T. (Hg.) *NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies 2020*, S. 29–45.
- Stoltenberg, J. (2020) *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on Launching #NATO 2030 – Strengthening the Alliance in an Increasingly Competitive World*.
- Stoltenberg, J. (2023) »A Stronger NATO for a More Dangerous World.« *Foreign Affairs*. Verfügbar unter: www.foreignaffairs.com/europe/stronger-nato-more-dangerous-world-vilnius-jens-stoltenberg (Zugriff am 10.01.2025).
- Stoltenberg, J. (2024) »What NATO Means to the World.« *Foreign Affairs*. Verfügbar unter: www.foreignaffairs.com/europe/what-nato-means-world (Zugriff am 12.01.2025).
- Tardy, T. (Hg.) (2022) *NATO's New Strategic Concept*. NATO Defense College, NDC Research Paper, Nr. 25 (September).
- Tenenbaum, E. und Litra, L. (2024) »Ukraine's Security Now Depends on Europe: A Deal to End the War Must Include Ironclad Assurances«, *Foreign Affairs*, 3. Dezember.
- Wither, J. (2023) *Svalbard: NATO's Arctic Achilles' Heel*. Marshall Center. Verfügbar unter: www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2021-09/PC_V11N3_Svalbard.pdf (Zugriff am: 15.01.2025).

Über die Autoren

Dr. Matthias Dembinski ist Politikwissenschaftler am PRIF in Frankfurt am Main. Er forscht zu Fragen von Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen, regionalen Sicherheitsorganisationen und humanitären Interventionen. Sein regionaler Schwerpunkt ist Westeuropa.

Dr. Hans-Joachim Spanger ist Politikwissenschaftler am PRIF in Frankfurt am Main. Seine Themenschwerpunkte sind europäische Sicherheit, Demokratieförderung und Russland.

Die Zukunft der NATO – NATO intern

Die NATO ist seit ihrer Gründung die zentrale Sicherheitssäule der deutschen und europäischen Verteidigungspolitik. Seit dem Ende des Kalten Krieges durchlief sie eine Reihe interner Transformationen und Neuausrichtungen, ausgelöst durch die Entwicklungen im internationalen Sicherheitsumfeld und durch den Druck seiner Mitgliedsstaaten.

Während der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine das Selbstverständnis der NATO als zentraler Garant der kollektiven Sicherheit gestärkt hat, müssen mit dem Wechsel der US-Administration Anfang 2025 erneut grundlegende Fragen geklärt werden. Welche Rolle werden die USA zukünftig für Europas Sicherheit übernehmen und wie können die europäischen Nationen darauf reagieren?

Diese Publikation ist Teil der Studie »Die Zukunft der NATO«, in der die verschiedenen Debatten zur Allianz und den aktuellen Sicherheits Herausforderungen in 11 Mitgliedsstaaten und 3 Nicht-Mitgliedsstaaten zusammengefasst und analysiert werden. Diese Länderstudien sind Grundlage für eine zusammenfassende Publikation, um mögliche Antworten auf die offenen Fragen zu finden und mögliche Zukünfte der NATO zu entwerfen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

➔ [fes.de](https://www.fes.de)