

FRIEDEN UND SICHERHEIT

# ATLANTISCHE ZUKÜNFTEN

Eine vergleichende Analyse nationaler Debatten  
über die Reform der NATO

**Matthias Dembinski und Caroline Fehl (Hrsg.)**  
Juni 2021



Die NATO bleibt aus Sicht der Expert\_innen wichtiger Mitglieds-länder ein zentraler Baustein der transatlantischen Sicherheit.



Umstritten sind die Strategien gegenüber Russland, China und den südlichen Nachbarn sowie die Reform der internen Architektur.



Drei Zukunftskonzepte sind erkennbar: eine »NATO Klassik Plus«, konzentriert auf kollektive Verteidigung und Russland und hybride Bedrohungen; eine »NATO mit globaler Ausrichtung«, fokussiert auf China und eine »NATO Generation Z«, die Sicherheitsrisiken wie den Klimawandel einbezieht.

## ATLANTISCHE ZUKÜNFTEN

Eine vergleichende Analyse nationaler Debatten über die Reform der NATO



Trotz der Abgesänge nicht zuletzt durch Donald Trump wird uns die NATO auch zukünftig erhalten bleiben. Die Analyse der nationalen Fachdiskurse zeigt, dass das Bündnis die zentralen Sicherheitsbedürfnisse seiner Mitglieder erfüllt. Über diesen Minimalkonsens hinaus gehen die Meinungen der Experten und Expertinnen zu den zukünftigen Prioritäten und Strategien der NATO allerdings weit auseinander.



Umstritten sind ihr geografischer und thematischer Zuständigkeitsbereich und ihre interne Architektur. Werden die Vereinigten Staaten die führende Bündnismacht bleiben, oder werden sie sich mehr auf die indopazifische Region konzentrieren und durch eine stärkere europäische Präsenz ersetzt werden? Wird die NATO ihre demokratischen Werte nach innen schützen und sie auch nach außen vertreten? Und wird sie – sogar über ihre Kernaufgabe der kollektiven Verteidigung hinaus – auf Einheit und Solidarität bestehen, oder wird sie lernen, mit interner Vielfalt zu leben?



Drei unterschiedliche Zukünfte der NATO sind denkbar: (i) Eine **»NATO Klassik Plus«**: Dabei bleibt der Schwerpunkt der Allianz auf Europa und der kollektiven Verteidigung, und ihr Zuständigkeitsbereich wird lediglich um einige neue Bereiche wie die Cyber-Sicherheit erweitert. (ii) Eine **»NATO mit stärkerer globaler Ausrichtung«**: In diesem Szenario richtet das Bündnis seine Aufmerksamkeit auf China und verstärkt seine politische und militärische Zusammenarbeit mit Demokratien insbesondere in der indopazifischen Region. In einem dritten Zukunftsentwurf, einer (iii) **»NATO Generation Z«**, würde die Allianz ihre Agenda noch stärker erweitern und sich um den weiten Bereich der Sicherheitsthemen kümmern, die mit dem Begriff der gesellschaftlichen Resilienz umschrieben sind.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/frieden-und-sicherheit>

FRIEDEN UND SICHERHEIT

# ATLANTISCHE ZUKÜNFTEN

Eine vergleichende Analyse nationaler Debatten  
über die Reform der NATO

# Inhalt

<b>VORWORT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG</b>	3
<i>Eva Ellereit und Marius Müller-Hennig</i>	
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	4
<i>Matthias Dembinski und Caroline Fehl</i>	
<b>EINLEITUNG</b>	6
<i>Matthias Dembinski und Caroline Fehl</i>	
<b>AUF DEM WEG ZUR NATO 2030: WIE DAS BÜNDNIS SEINE ZUKUNFT SIEHT</b>	8
<i>Matthias Dembinski und Caroline Fehl</i>	
<b>LÄNDERPERSPEKTIVEN DER NATO-MITGLIEDSTAATEN</b>	
<b>DIE VEREINIGTEN STAATEN DEBATTIEREN ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	17
<i>Caroline Fehl</i>	
<b>DER KANADISCHE DISKURS ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	32
<i>Dirk Peters</i>	
<b>DIE FRANZÖSISCHE DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	39
<i>Janna Chalmovsky</i>	
<b>WIE DEUTSCHLAND DIE ZUKUNFT DER NATO SIEHT: NOTWENDIG, ABER REPARATURBEDÜRFTIG</b>	46
<i>Matthias Dembinski</i>	
<b>ITALIEN DEBATTIERT ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	54
<i>Matthias Dembinski</i>	
<b>DIE NIEDERLANDE UND DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	59
<i>Matthias Dembinski</i>	
<b>POLEN UND DIE STÄRKUNG DER OSTFLANKE</b>	65
<i>Hans-Joachim Spanger</i>	
<b>DIE RUMÄNISCHE DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	71
<i>Matthias Dembinski</i>	
<b>SPANIEN UND DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	75
<i>Matthias Dembinski</i>	
<b>DIE TÜRKEI DISKUTIERT ÜBER IHR KOMPLEXES VERHÄLTNISS ZUR NATO</b>	79
<i>Sezer İdil Gögüş</i>	
<b>DER BRITISCHE DISKURS ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO</b>	88
<i>Dirk Peters</i>	



## **LÄNDERPERSPEKTIVEN OHNE NATO-MITGLIEDSCHAFT**

### **RUSSLAND UND DIE NATO – KONTROVERS**

95

*Hans-Joachim Spanger*

### **UKRAINISCHE DEBATTEN ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO**

101

*Mikhail Polianskii*

## **VERGLEICH DER LÄNDERPERSPEKTIVEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN**

### **KALEIDOSKOP DER ZUKUNFTSVISIONEN: NATIONALE DEBATTEN IM VERGLEICH**

107

*Matthias Dembinski und Caroline Fehl*

Liste der Abbildungen und Tabellen .....	116
Liste der Interviewten und Danksagungen .....	117
Über die Verfasser_innen .....	118

# VORWORT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

**Eva Ellereit und Marius Müller-Hennig**

Die Zukunft der NATO steht erneut zur Diskussion. Die vergangenen Jahre waren politisch geprägt von vielfältigen Spannungen und hitzigen Kontroversen rund um die Allianz und das Verhältnis zwischen den Alliierten. Aber auch militärisch stand das Bündnis unter massivem Veränderungsdruck: der sich wandelnde Charakter des Afghanistan-Einsatzes und die Rückbesinnung auf die Kernaufgabe der Bündnisverteidigung nach der russischen Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine waren vielleicht die markantesten, aber bei weitem nicht die einzigen Herausforderungen. Die Allianz reagierte durchaus auf die neuen Herausforderungen, eine umfassende strategische Diskussion in und zwischen den Mitgliedstaaten über eine strategische Neuausrichtung der NATO blieb indes lange Zeit aus. Das letzte strategische Konzept der Allianz stammt aus dem Jahr 2010.

Spätestens aber mit dem jüngsten Bericht der Expert\_innen-gruppe des NATO-Generalsekretärs zur politischen Dimension der Allianz wurde deutlich, dass eine Erneuerung des Strategischen Konzepts ansteht. Das hierfür erforderliche Mandat wurde im Rahmen des NATO-Gipfels am 14.6.2021 in Brüssel erteilt. Wie auch immer der Prozess zur Erarbeitung des neuen Strategischen Konzepts genau aussieht, er ist nötig und wird die sicherheitspolitische Diskussion im kommenden Jahr prägen.

In seiner Analyse des letzten Strategischen Konzepts der NATO kam Christos Katsioulis für die Friedrich-Ebert-Stiftung im November 2010 zu dem Schluss, dass »das strategische Konzept den teils brüchigen Konsens der Mitgliedstaaten [übertüncht] und (...) an den strittigen Stellen eindeutige Weichenstellungen [vermeidet]«. <sup>1</sup> Der Anspruch für das nächste Strategische Konzept muss für alle Beteiligten ein anderer sein. Ein Strategisches Konzept, das seinen Namen verdient, sollte in Bezug auf die zentralen strittigen Fragen Klarheit schaffen, um Orientierung nach innen und außen zu bieten.

Im Konzept von 2010 waren es vor allem die »Rolle der Nuklearwaffen des Bündnisses, das Krisenmanagement im Verhältnis mit anderen Akteuren, das Verhältnis zu Russland und die Frage der Finanzierung von Verteidigung in Zeiten einer Finanz- und Wirtschaftskrise«, <sup>2</sup> die hinter den Erwartungen

zurückblieben. Die vorliegende Studie zeigt, dass diese Fragen auch heute wieder für das nächste Strategische Konzept auf der Agenda stehen; wenn auch unter teils drastisch veränderten Vorzeichen. Ebenso zeigt die vorliegende Studie, dass vor allem mit dem Verhältnis der Allianz zu China, dem Umgang mit hybriden Bedrohungen und der Balance im Bündnis zwischen Werten und Interessen gravierende Fragen hinzugekommen sind.

Angesichts der gestiegenen Komplexität soll die vorliegende Studie eine fundierte Orientierung für die Beteiligung an der politischen Debatte zur Zukunft des Bündnisses bieten. Sie beleuchtet die nationalen Fachdiskussionen zur Zukunft der NATO in einer Reihe zentraler Mitgliedstaaten und Nicht-Mitgliedstaaten des Bündnisses, systematisiert diese und ordnet sie schließlich auch vergleichend ein. Dabei wird ganz bewusst der Fokus auf die Debatten in der Expert\_innencommunity gelegt.

Die Studie soll auf diese Weise zu einem besseren wechselseitigen Verständnis der nationalen Diskussionsdynamiken beitragen. Sie richtet sich sowohl an außen- und sicherheitspolitisch Interessierte als auch an Expert\_innen und Entscheidungsträger\_innen. Sie soll dabei helfen, sich in einer Debatte zu orientieren und einzubringen, die sonst zumeist in einer sehr überschaubaren »epistemischen Gemeinschaft« von NATO-Expert\_innen geführt wird. Denn gerade jetzt, zu einem Zeitpunkt, wo die grundlegende Ausrichtung und Zukunft des Bündnisses zur Debatte steht, sind auch jenseits der ausgewiesenen NATO-Expert\_innen Entscheidungsträger\_innen aus Exekutive und Legislative, die Medien, aber auch die kritische Öffentlichkeit in den Mitgliedsländern gefordert, sich aktiv in die Diskussion einzubringen.

Wir danken dem Autor\_innenteam des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung sehr herzlich für die eingebrachte umfangreiche Expertise und die hervorragende Zusammenarbeit, insbesondere den beiden Projektverantwortlichen Frau Dr. Caroline Fehl und Herrn Dr. Matthias Dembinski. Die Studie wird auch für die weitere Gestaltung unserer eigenen politischen Beratungs-, Dialog- und Bildungsarbeit als Referenzpunkt dienen und soll uns helfen, um als Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu diesem wichtigen Strategieprozess zu leisten.

*Berlin im Juni 2021*

<sup>1</sup> Katsioulis, Christos (2010): *Die Neue NATO-Strategie. Kompromiss auf Zeit*; online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07654.pdf>.

<sup>2</sup> Ebd.

# ZUSAMMENFASSUNG

**Matthias Dembinski und Caroline Fehl**

Die NATO steht – erneut – vor einem Scheideweg. Nach Jahren interner Zerwürfnisse und Selbstzweifel ist das Bündnis dabei, sich zu reformieren und neu zu erfinden. Auf dem Londoner Gipfel anlässlich des 70. Jahrestags der Allianz beauftragten die Staats- und Regierungschefs den NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg, einen zukunftsorientierten Reformprozess ins Leben zu rufen. Auf dem Gipfel im Juni 2021 werden die NATO-Mitglieder eine Bestandsaufnahme dieses NATO-2030-Prozesses durchführen und die Arbeit an einem neuen Strategischen Konzept in Auftrag geben. Das derzeitige Strategische Konzept der NATO stammt von 2010 und wurde in einem gänzlich anderen geopolitischen Umfeld geschrieben. Daher ist eine Anpassung unvermeidlich. Weil dabei die Gefahr einer Fehlanpassung besteht, ist es wichtig, den Reformprozess durch kritische Analysen und Diskussionen zu begleiten, an denen nicht nur Regierungen beteiligt sind, sondern auch Parlamente sowie die (Fach-)Öffentlichkeit in allen NATO-Mitgliedstaaten.

Mit diesem Beitrag wollen wir die Grundlage für eine solche Diskussion zu legen. Indem wir die Expert\_innendiskurse zu wichtigen Zukunftsfragen der NATO aus einem weiten Feld von Mitgliedstaaten (und ausgewählten Nichtmitgliedern) zusammenfassen und vergleichen, wollen wir eine tiefere Einsicht in die relevanten Themen geben. Indem wir nationale Vorstellungen zur Zukunft der NATO herausarbeiten und nebeneinanderstellen, umreißen wir gleichzeitig den Raum politischer Entwicklungsmöglichkeiten. Aufgespannt wird dieser Raum von drei modellhaften »Zukünften« der NATO.

Die Liste der Herausforderungen, vor denen die NATO steht, ist lang und umfasst die Priorisierung von äußeren Bedrohungen, eine Überprüfung ihrer internen Architektur und die Bestimmung ihres Charakters. Ist sie als Bündnis eher werte- oder interessenorientiert; ist sie eine flexible Organisation, die die Unterschiede ihrer Mitgliedstaaten toleriert; oder ist sie ein auf Kohäsion angelegtes Bündnis, das ihre Mitglieder auf gemeinsame Prinzipien und Politiken festlegt und von ihnen Solidarität einfordert?

Zur Priorisierung der Bedrohungen gehört nicht nur das »Wer«, sondern auch, welcher Art die Bedrohung ist. Ist Russland nach wie vor die wichtigste und gefährlichste Bedrohung? Ist die russische Bedrohung in erster Linie militärischer Natur oder eher asymmetrisch und gegen die politische Stabilität der westlichen Staaten gerichtet? Ist das aufsteigen-

de China eine wachsende und künftig wichtigste Bedrohung oder ein vielschichtiges Sicherheitsrisiko? In welchem Maße erfordern Bedrohungen aus dem »Süden« die Aufmerksamkeit der NATO? Und gehen Bedrohungen und Sicherheitsrisiken aus diesem Raum eher von gescheiterten Staaten und wirtschaftlichen Problemen aus, oder eher vom Terrorismus oder der disruptiven Politik extraregionaler Mächte? Und was bedeutet das Scheitern der verlustreichsten, teuersten und längsten Mission der NATO in Afghanistan für die Zukunft militärischer Interventionen?

Umstritten ist auch, wie die NATO auf diese Bedrohungen reagieren soll. Sollte sie sich auf Russland und ihre traditionelle Kernaufgabe der kollektiven Verteidigung konzentrieren? Sollte sie eher auf China reagieren, indem sie sich geografisch auf die indopazifische Region ausrichtet und ihre Partnerschaften mit den dortigen Demokratien vertieft und gleichzeitig das Portfolio ihrer Aufgaben auf neue Sicherheitsrisiken ausrichtet? Oder sollte sie ihren funktionalen Aufgabenbereich noch weiter ausdehnen und Zuständigkeit für das Krisenmanagement und die Projektion von Stabilität einerseits, den weiten Bereich staatlicher und gesellschaftliche Resilienz andererseits beanspruchen?

Zu dieser Liste externer Herausforderungen kommen noch wachsende interne Spaltungen und Unsicherheiten hinzu. Werden die Vereinigten Staaten angesichts des aufziehenden Großkonflikts mit China ihre Aufmerksamkeit und ihre Fähigkeiten von Europa nach Ostasien verlagern? Sollten die europäischen Mitgliedstaaten auf eine solche Entwicklungsmöglichkeit bereits jetzt reagieren und beginnen, die bisherige Führungsleistung der USA innerhalb der NATO sowohl politisch als auch militärisch zu kompensieren? Und wie sollte die NATO auf autoritäre Tendenzen in einigen Mitgliedsländern und auf die zunehmende Heterogenität der Interessen und Perspektiven reagieren? Dieser Beitrag erfasst und vergleicht die Expert\_innendiskurse zu diesen Fragen innerhalb der NATO, in ausgewählten Mitgliedstaaten, sowie in Russland und der Ukraine.

Die Ergebnisse der Studien zusammenfassend, ergibt sich ein etwas paradoxes Bild. Eine große Mehrheit der Expert\_innen ist über alle untersuchten Mitgliedstaaten und politischen Lager hinweg davon überzeugt, dass die NATO den Interessen ihrer Länder dient und eine Säule transatlantischer Sicherheit bleiben wird.

Ein zweites Ergebnis ist die weit verbreitete Überzeugung, die NATO sei reformbedürftig. Nicht einig sind sich Expert\_innen verschiedener Länder über die Richtung der Reformen; und unsere Zusammenfassung des Diskurses deutet auf drei idealtypische Zukunftsentwürfe für die NATO hin, die jeweils bestimmte Möglichkeiten und Risiken beinhalten.

Der erste Entwurf ist am wenigsten expansiv und entspricht der Formel »NATO Klassik Plus«. In diesem Szenario kehrt die NATO zu ihrer Vergangenheit zurück und konzentriert sich auf ihre Hauptaufgabe der kollektiven Verteidigung. Wie das »Plus« in der Formel andeutet, würde dazu nicht nur die Reaktion auf einen konventionellen oder nuklearen russischen Angriff gehören, sondern auch eine Antwort auf die Bedrohung durch hybride Kriegsführung und Cyber-Angriffe. Insbesondere in osteuropäischen Mitgliedstaaten wird diese erste Vision stark unterstützt, aber sie hat auch Fürsprecher\_innen in den Vereinigten Staaten, Deutschland, den Niederlanden und Frankreich.

Im zweiten Entwurf einer »NATO mit globaler Ausrichtung« erweitert das Bündnis seine geografische und funktionale Zuständigkeit. Hier wird die Reformdynamik der NATO durch den Aufstieg Chinas bestimmt. In der Folge werde die NATO nicht nur geografisch ihren Blick ausweiten, indem sie mit Partnern in der indopazifischen Region zusammenarbeitet, sondern auch funktional, indem sie sich unter anderem mit wichtiger Infrastruktur, Lieferketten und Internetsicherheit beschäftigt. Dieser Entwurf wird am stärksten von Regierungsmitgliedern und Thinktanks der USA vertreten, aber auch Expert\_innen osteuropäischer Länder würden eine solche Neuorientierung als *quid pro quo* für eine weitere amerikanische Präsenz in Europa unterstützen.

Der dritte Zukunftsentwurf ist der einer »NATO Generation Z«. Dabei würde das Bündnis seine Definition von Sicherheit und seine eigenen Kompetenzen noch stärker erweitern, um mit einer Vielzahl nichttraditioneller Bedrohungen und Risiken umgehen zu können. Dies umfasst einerseits die Projektion von Stabilität in Richtung Süden und andererseits die Förderung gesellschaftlicher Resilienz gegen Klimawandel, Pandemien und asymmetrische Beeinflussungen wie Desinformationskampagnen. Diese Vision wird vor allem von südeuropäischen Mitgliedsländern vertreten, aber in letzter Zeit auch in den Vereinigten Staaten und westeuropäischen NATO-Mitgliedstaaten unterstützt.

# EINLEITUNG

**Matthias Dembinski und Caroline Fehl**

Die NATO befindet sich, nicht zum ersten Mal in ihrer Geschichte, an einem Scheideweg. Obwohl die verbreitete Rede über ihre Krise und ihren Niedergang die inhärente Stärke und Stabilität der Allianz unterschätzt, sind die Herausforderungen, vor denen sie steht, real, und akademische Beobachter\_innen, nationale Entscheidungsträger\_innen und die Organe der NATO selbst erkennen an, dass Reformen geboten sind. Eine erste Herausforderung ergibt sich aus strukturellen Veränderungen, welche die Führungsrolle der Vereinigten Staaten und damit eines der Fundamente der NATO in Frage stellen. Die multilateral orientierte Mitte der amerikanischen Gesellschaft erodiert. Und obwohl US-Präsident Joe Biden beteuert, »Amerika sei zurück«, nimmt damit die innenpolitische Unterstützung für die internationalen Verpflichtungen der USA ab (Goldgeier 2019; Kirshner 2021). Durch den Aufstieg eines autoritären und zunehmend machtbewussten China verlagert sich die Aufmerksamkeit der USA zudem weg von Europa und hin zum pazifischen Raum. Auch die europäischen Staaten erkennen zwar mittlerweile die Risiken des Aufstiegs Chinas und sehen seine zunehmende Präsenz in der europäischen Region auch als mögliche sicherheitspolitische Herausforderung. Dennoch unterscheiden sich die amerikanischen und europäischen Wahrnehmungen und Interessen und hat die Debatte über die Folgen des chinesischen Aufstiegs und die möglichen Folgen für die NATO gerade erst begonnen. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten der Allianz durch Russland und die bislang erfolglose Doppelstrategie des Bündnisses, die auf Abschreckung und Gesprächsangebote an Moskau setzt, in verschiedene Richtungen gedrängt. Während einige die Schrauben anziehen wollen und sich für stärkere Sanktionen und mehr Truppen entlang der östlichen Flanke einsetzen, plädieren andere für einen Neustart des Dialogs. Und auch zwischen den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten vertiefen sich die Unterschiede der Interessen und Erwartungen an das Bündnis. Letztere beklagen das Missverhältnis zwischen ihren Beiträgen zur Abschreckung an der Ostflanke und der (mangelnden) Aufmerksamkeit Ersterer für die sicherheitspolitischen Risiken an der Südflanke. Die geografischen Differenzen gehen Hand in Hand mit unterschiedlichen Sichtweisen über den Zweck der NATO. Sind die Bedrohungen in erster Linie militärischer Natur und sollte sich die NATO daher auf Verteidigung und Abschreckung konzentrieren? Oder sind die Mitgliedstaaten durch vielschichtige Sicherheitsrisiken herausgefordert und müsste die NATO ihre Agenda deutlich erweitern, um weiterhin relevant

zu bleiben? Mit Blick auf die interne Architektur kreist die Debatte um den Charakter des Bündnisses als Werte- oder Interessengemeinschaft. Kann die NATO verhindern und wie kann sie verhindern, dass Mitglieder vom Kanon der demokratischen Werte abweichen? Schließlich stellt sich die Frage, wie das Spannungsverhältnis zwischen Bündniskohäsion und Solidarität einerseits und mitgliedstaatlicher Autonomie und Souveränität andererseits aufzulösen ist. In Bezug auf die Kernaufgabe der territorialen Verteidigung steht der Vorrang der Bündnissolidarität nicht in Frage. Aber sollte die NATO ihre Mitgliedstaaten auch bei Herausforderungen jenseits von Artikel 5 in die Pflicht nehmen und auf Solidarität und gemeinsames Handeln bestehen? Oder sollte sie Unterschiede zwischen ihren Mitgliedern akzeptieren und Abstriche in Bezug auf die Effektivität des gemeinsamen Handelns machen sowie Koalitionen unter dem Dach der Allianz dulden?

Auch wenn sich Politiker\_innen und Expert\_innen dieser Herausforderungen schon lang bewusst sind, verstärkte in den letzten Jahren eine Reihe von Erschütterungen das Gefühl einer akuten Krise: die nationalen Alleingänge der Türkei, die sie wiederholt in Konflikte mit anderen Bündnismitgliedern brachte; Präsident Donald Trumps öffentlich geäußerte Verachtung der NATO; der plötzliche amerikanische Rückzug aus Nordsyrien; und die Wahrnehmung eines allgemeinen Mangels an politischer Konsultation, die den französischen Präsidenten Emmanuel Macron dazu veranlasste, die NATO als »hirntot« zu erklären. Darüber hinaus untergräbt das Scheitern der Mission in Afghanistan das Selbstvertrauen der NATO. Auf ihrem Londoner Jubiläumsgipfel zum 70. Jahrestag der NATO-Gründung 2019 reagierten die Staats- und Regierungschefs auf diese Krisensignale und beauftragten Generalsekretär Jens Stoltenberg, einen zukunftsorientierten Reflexionsprozess zu initiieren. Teil dieses unter der Überschrift »NATO 2030« laufenden Prozesses ist ein im November 2020 veröffentlichter Bericht einer Reflexionsgruppe, der den Weg hin zu einem neuen Strategischen Konzept bereiten soll. Die NATO wird dieses neue Konzept noch während Stoltenbergs Amtszeit bis Ende September 2022 verabschieden.

Eine Neuausrichtung mag unvermeidlich sein, birgt aber die Gefahr von Fehlanpassungen (Tardy 2020). Eine kritische Begleitung des NATO-Reformprozesses ist daher von größter politischer Bedeutung. Dieser Bericht bietet die Grundlage für eine solche kritische Begleitung und Einordnung. Wir dokumentieren und analysieren die Fachdiskurse innerhalb

der Thinktanks, Forschungsinstitute und zwischen anderen nichtstaatlichen Akteuren zur Zukunft der NATO in ausgewählten Mitgliedsländern sowie der Ukraine und Russland. Die Auswahl der zu untersuchenden Länder erfolgte nach Kriterien der Repräsentativität sowie ihrer Größe und ihrer Bedeutung. Wir konzentrieren uns bewusst auf Fachdiskurse, um über die Momentaufnahmen, die eine ausschließliche Analyse von Regierungspositionen vermittelt, hinauszugehen und das wahrscheinliche Spektrum zukünftiger Entwicklungen der Allianz abzustecken. In einigen Ländern wie Italien sind sich die Thinktanks über entscheidende Themen zur Zukunft der NATO weitgehend einig. In diesen Fällen ist es leichter, länderspezifische Positionen zu bestimmen. In anderen wie den Vereinigten Staaten ist die Bandbreite der Einschätzungen und Empfehlungen an das Bündnis sehr viel größer. In diesen Fällen wäre eine Vorhersage zukünftiger Einstellungen zur NATO auf der Basis der Ausrichtung der aktuellen Regierung womöglich irreführend. Mit dem Fokus auf Fachdiskurse ist eine weitere Einschränkung verknüpft: Die Bandbreite dieser Diskurse ist in einigen Ländern enger als das politische Meinungsspektrum.

Wie erwähnt, thematisieren die Debatten um die Zukunft der NATO sowohl externe wie auch interne Herausforderungen:

- In Bezug auf die externen Herausforderungen untersuchen wir den Diskurs über die Beziehungen der NATO zu Russland, zu China und zu ihrer südlichen Nachbarschaft, ebenso wie Diskussionen über Rüstungskontrolle, hybride Bedrohungen und Auslandseinsätze.
- Was interne Herausforderungen betrifft, ermitteln wir Positionen zu einer möglichen Erweiterung der Agenda der NATO, ihren Beziehungen zur EU sowie mögliche Wege zur Stärkung der Konsultation und normativen Einheit.

Unser Mapping der Diskurse über die Zukunft der NATO in ausgewählten Mitgliedstaaten sowie der Ukraine und Russland ergibt nicht nur eine Reihe von Gemeinsamkeiten, sondern auch erhebliche Unterschiede in den Erwartungen und Empfehlungen der Thinktanks. Es ist also nicht nur eine Zukunft der NATO politisch denkbar und wahrscheinlich, sondern mehrere Zukünfte. Jede dieser Entwicklungsmöglichkeiten birgt Chancen, aber auch Gefahren für den Frieden, die Sicherheit und den internen Zusammenhalt des Bündnisses.

Wir beurteilen Chancen und Risiken danach, ob Reformen die NATO als regionale Sicherheitsorganisation in die Lage versetzen, die Spannungen zwischen drei klassischen Konzeptionen bzw. Aufgaben in Einklang zu bringen: nämlich als Bündnis kollektive Verteidigung zu organisieren, kollektive Sicherheit zwischen den Mitgliedern zu schaffen und gemeinsame Sicherheit auch mit externen Partnern zu organisieren.<sup>1</sup> In der Forschung herrscht seit langem die Auffassung vor, die NATO sei für ihre Mitglieder nicht nur deshalb attraktiv, weil sie potenziell feindliche externe Mächte abschreckt (kollektive Verteidigung), sondern auch, weil sie für kollektive Sicherheit bzw. internen Frieden sorgt (Sayle 2019: 29). Laut

dieser Sichtweise gelang die Überwölbung des Sicherheitsdilemmas zwischen den Mitgliedstaaten durch eine Kombination aus größerer Transparenz, die interdemokratischen Institutionen eigen ist, sowie amerikanischer Führung und durch die Möglichkeiten der Mitsprache und des Einflusses kleinerer Länder auf die Führungsmacht, die die NATO eröffnete (Risse-Kappen 1995). Allerdings neigen regionale Sicherheitsorganisationen wie die NATO, die auch nach außen gerichtet sind und auf gemeinsamen Werten beruhen, dazu, kollektive Verteidigung und Sicherheit auf Kosten der gemeinsamen Sicherheit zu betonen – also auf Kosten ihrer Fähigkeit, mit externen Akteuren zu kooperieren. Bei einer Einschätzung des NATO-Reformprozesses ist also nicht nur die Effektivität kollektiver Verteidigung in Rechnung zu stellen, sondern auch die Bereitschaft und Fähigkeit des Bündnisses zur Zusammenarbeit mit externen Mächten.

Im folgenden zweiten Kapitel beschreiben wir die aktuellen Herausforderungen und die Diskussionen innerhalb der NATO und ihrer Organe selbst. Dabei konzentrieren wir uns auf den Reflexionsbericht sowie die Diskussionen innerhalb des Internationalen Sekretariats der NATO.<sup>2</sup> In den folgenden Kapiteln dokumentieren wir die Diskussion in ausgewählten Ländern. Das Schlusskapitel fasst die Ergebnisse zusammen und entwickelt auf dieser Grundlage drei mögliche Zukunftsentwürfe der NATO. Um das Risiko institutioneller Fehlanpassungen einschätzen zu können, diskutieren wir abschließend die friedenspolitischen Chancen und Risiken, die diese drei Zukunftsentwürfe in sich bergen.

## LITERATURVERZEICHNIS

**Goldgeier, James** (2019): NATO at 70: Is the US still in for the long haul?, in: *Journal of Transatlantic Studies*, 17: 255–267.

**Kirshner, Jonathan** (2021): Gone but not Forgotten. Trump's Long Shadow and the End of American Credibility, in: *Foreign Affairs*, 100 (2): 18–27.

**Risse-Kappen, Thomas** (1995): *Cooperation among democracies. The European influence on US foreign policy*. Princeton, Princeton University Press.

**Sayle, Timothy A.** (2019): *Enduring alliance: a history of NATO and the post-war global order*. Ithaca, Cornell University Press.

**Tardy, Thierry** (2020): The risks of NATO's maladaptation, in: *European Security*, 30 (1): 24–42.

<sup>1</sup> Dazu muss angemerkt werden, dass diese klassischen Auffassungen von den Kernaufgaben der NATO abweichen, die laut ihrem Strategischen Konzept von 2010 in kollektiver Verteidigung, Krisenmanagement und kooperativer Sicherheit bestehen ([https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm)).

<sup>2</sup> Für diese Studie haben wir Interviews mit Mitgliedern des Internationalen Sekretariats und der Ständigen Delegationen ausgewählter Mitgliedstaaten geführt.

# AUF DEM WEG ZUR NATO 2030: WIE DAS BÜNDNIS SEINE ZUKUNFT SIEHT

**Matthias Dembinski und Caroline Fehl**

In institutioneller Hinsicht erscheint die NATO als Organisation mit zwei Gesichtern. Einerseits trägt sie Züge einer strikt intergouvernementalen Organisation, die durch das Konsensprinzip jedem Mitgliedsland unabhängig von seiner Größe ein Vetorecht einräumt und damit die nationale Souveränität respektiert. Nach der Auflösung der wie eine Klammer wirkenden sowjetischen Bedrohung und mehreren Erweiterungsrounds seit 1999 nahm die innere Heterogenität zu und wurde es schwieriger, einen Konsens für Entscheidungen und gemeinsames Handeln zu mobilisieren. Aus anderer Perspektive erscheint die NATO als eine starke Organisation, die über Mechanismen verfügt, um Kompromisse weit über dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners zu erreichen und um ihre Mitglieder auf gemeinsame Bündnisziele zu verpflichten. Zu diesen Mechanismen gehören die institutionalisierte Führungsrolle der USA, Normen und Verhaltensregeln wie »alle für einen und einer für alle«, die wie rhetorische Fallen wirken (Schimmelfennig 2001) und Mitgliedstaaten auf die Befolgung getroffener Grundsatzbeschlüsse verpflichten, und der dichte Informationsaustausch, der nicht zuletzt über die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten am NATO-Hauptquartier läuft. Tatsächlich gleicht die NATO mit ihrer Vielzahl von spezialisierten militärischen und politischen Ausschüssen unterhalb der Ebene des Nordatlantikrates einer permanent laufenden Konsultationsmaschinerie. Hinzu kommt ein weiterer Mechanismus, nämlich der kooperationsfördernde Effekt, der mit dem Aufbau einer personalstarken und ausdifferenzierten internationalen Bürokratie unter der Leitung eines Generalsekretärs einhergeht (Ostermann 2020: 4663).

Sicherlich werden politische und institutionelle Reformen innerhalb der NATO in erster Linie von (Koalitionen von) Mitgliedstaaten vorangetrieben oder eingeschränkt. Aber auch die NATO-Bürokratie beeinflusst die Entscheidungsfindungsprozesse. Dabei spielen insbesondere das Internationale Sekretariat und der Generalsekretär selbst, aber auch Gremien wie die Parlamentarische Versammlung eine Rolle. Der Generalsekretär, seine Stellvertretung und die Leiter und Leiterinnen der Fachreferate sitzen dem Nordatlantikrat sowie den ausdifferenzierten Ausschüssen und Arbeitsgruppen vor, die das Herz der NATO-Konsultationsmaschinerie bilden. Sie leiten die Sitzungen und setzen die Agenda, loten mögliche Kompromisse aus, liefern Konzeptpapiere und schmieren so nicht nur die Konsultationsmaschinerie, sondern gestalten

auch die politische Entscheidungsfindung mit.<sup>1</sup> Als Bürokratie beruht der Einfluss des Internationalen Sekretariats auf Fachexpertise und auf der Kenntnis der institutionellen Routinen. Häufig vertritt das Sekretariat keine festen Interessen und Positionen und identifiziert lediglich politische Alternativen. Dagegen interpretierten die Generalsekretäre der NATO ihre Rolle mehrheitlich expansiver, als es ihre Berufsbezeichnung nahelegt, nämlich nicht nur als Sekretäre der im Nordatlantikrat tagenden Staaten, sondern als Konfliktlöser, Ideengeber und Reformen, die autonome Spielräume nutzen, um eigene Vorstellungen einzubringen.

Der Londoner Gipfel vom Dezember 2019 bot dem Generalsekretär eine Gelegenheit, Führung zu übernehmen. Die Mitgliedstaaten »invited the Secretary General to present to Foreign Ministers a Council-agreed proposal for a forward-looking reflection process under his auspices, drawing on relevant expertise, to further strengthen NATO's political dimension, including consultation«.<sup>2</sup> Generalsekretär Jens Stoltenberg nahm diese Einladung an. Er beauftragte eine Reflexionsgruppe unter dem Vorsitz von Thomas de Maizière und Wess Mitchell, Empfehlungen zur Stärkung der Einheit des Bündnisses und der politischen Konsultation zu entwickeln. Allerdings betonte er, die Arbeit der Reflexionsgruppe sei nur ein Teil eines größeren Reformprozesses unter der Überschrift »NATO 2030«, den er zu leiten gedenke. Bereits bevor die Reflexionsgruppe im November 2020 ihren Bericht veröffentlichte, stellte er einige seiner eigenen Ideen zur Zukunft der NATO vor. Seiner Ansicht nach geht es um Reformen mit einer dreifachen Zielrichtung: die NATO militärisch zu stärken und ihre technologische Wettbewerbsfähigkeit zu sichern; sie politischer zu machen; und sie globaler auszurich-

<sup>1</sup> Ein Beispiel dafür ist die Energiesicherheit. Seit Mitte der 2000er unterstützen die osteuropäischen Mitgliedstaaten eine stärkere Rolle der NATO im Bereich der Energiesicherheit, während Länder wie Frankreich und Deutschland eher zögerlich reagieren. Im Vorfeld der Verabschiedung des Strategischen Konzepts von 2010 trugen Mitarbeiter\_innen des Internationalen Sekretariats zu einem Kompromiss bei, indem sie die Energiesicherheit mit bestehenden Themen wie der Cyber-Sicherheit verknüpften. Nach der Einführung ihres Strategischen Konzepts richtete die NATO dann innerhalb der neu gegründeten Abteilung für neue Sicherheitsherausforderungen eine Unterabteilung für Energiesicherheit ein. Auch unter ihrer Mitwirkung verschob sich der Fokus des Feldes Energiesicherheit auf eher praktische und logistische Fragen (Bocse 2020).

<sup>2</sup> NATO London Declaration, 4.12.2019; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm).

ten.<sup>3</sup> »Going global« bedeute dabei nicht eine geografische Ausweitung der Artikel-5-Verpflichtungen, sondern eine Vertiefung der Partnerschaften mit anderen Staaten und Organisationen insbesondere in Asien sowie eine Erweiterung der Aufgabenfelder, um globale Herausforderungen besser beantworten zu können. Jenseits dieser Schlagworte zielt Stoltenbergs Agenda darauf ab, dass die NATO relevant bleibt – in erster Linie in den Augen der Vereinigten Staaten und anderer Mitgliedstaaten, aber auch in den Augen einer Öffentlichkeit, die sich für politische Themen interessiert, die über die verteidigungspolitische Zuständigkeit der NATO hinausgehen. Daher gehören zu den acht Themenfeldern seiner Reformagenda auch die gesellschaftliche Resilienz sowie der Zusammenhang von Klima und Sicherheit. In Bezug auf die Resilienz zielen die Bemühungen der NATO darauf ab, in verschiedenen Bereichen – angefangen bei kritischer Infrastruktur bis hin zum Cyber-Raum – Standards zu definieren, an denen sich die Mitgliedstaaten orientieren sollen. Nach Einschätzung unserer Interviewpartner\_innen stoßen andere Vorschläge des Generalsekretärs wie die gemeinsame Finanzierung von Missionen auf weniger Zustimmung bei den Mitgliedstaaten.

Auch die Reflexionsgruppe dehnte ihr Mandat, indem sie die gesamte Palette der aktuellen Herausforderungen thematisierte und hierzu Empfehlungen unterbreitete (NATO 2030). Stellt man in Rechnung, dass ihr Bericht die Ansichten und Vorbehalte seiner zehn Mitglieder aus unterschiedlichen NATO-Ländern berücksichtigen musste,<sup>4</sup> stellt er ein überraschend konsistentes und zukunftsorientiertes Dokument dar. Zwar führte die Gruppe während der Vorbereitung ihres Berichts intensive Gespräche auch innerhalb der NATO. Dennoch spiegelt er nicht unbedingt das Denken innerhalb des Internationalen Sekretariats wider. Seit seinem Erscheinen haben die zwei Vorsitzenden und andere Mitglieder der Gruppe ihre eigenen Interpretationen des Berichts veröffentlicht.

## RUSSLAND: KONFRONTATION ODER DIALOG?

Die Debatten innerhalb der NATO gehen von der Grundannahme aus, dass die drei im Strategischen Konzept von 2010 entwickelten Hauptaufgaben der kollektiven Verteidigung, des Krisenmanagements und der kooperativen Sicherheit weiterhin relevant sind. In Bezug auf Russland betont die NATO seit dem Gipfeltreffen in Wales 2014 wieder die kollektive Verteidigung und militärische Abschreckung. Gemäß dem in Wales präsentierten zweigleisigen Ansatz soll die Abschreckung Russlands als »größter Bedrohung« des Bündnisses (NATO 2030: 16) mit dem Angebot eines Dialogs kombiniert werden. Beim Ausbau der Abschreckung und militärischen Rückversicherung an der Ostflanke hat

die Allianz seitdem, so auch die Einschätzung unserer Gesprächspartner\_innen im Internationalen Sekretariat, erhebliche Fortschritte erzielt. Genannt werden die »Erweiterte Vorverteidigung« und die damit verbundene Stationierung von über 4500 Soldat\_innen in Polen und den baltischen Staaten auf Rotationsbasis; die »Maßgeschneiderte Vorverteidigung« in Bulgarien und Rumänien; die als Speerspitze bezeichnete Einsatzgruppe der *NATO Response Force* mit sehr hoher Einsatzbereitschaft (VHTF, *Very High Readiness Joint Task Force*); und die *4x30 Initiative*.<sup>5</sup> Verglichen damit bleibt das Dialogelement des zweigleisigen Ansatzes unterentwickelt. Ein Interviewpartner wies darauf hin, dass ein konstruktiver Dialog nicht nur durch die konfrontative Grundhaltung Russlands erschwert wird, sondern ebenso durch Unstimmigkeiten zwischen den NATO-Staaten. Einige der osteuropäischen Mitglieder nahmen eine so wenig kompromissorientierte Position gegenüber Russland ein, dass jeglicher Dialogansatz blockiert bleibe. Dadurch nehme sich die NATO die Chance auf Kooperation in Bereichen gemeinsamer Interessen und schaffe zudem Anreize für Russland, die Allianzbildung mit China weiter zu vertiefen. Dagegen liest sich der Bericht der Reflexionsgruppe wie ein Ausdruck dieser Unbeweglichkeit. Er setzt dem Dialog mit Moskau enge Grenzen: »to be productive, such dialogue must be firm on principles and conducted from a position of unity and strength« (NATO 2030: 26). Statt vorschnell auf Dialog zu setzen, solle die NATO den Druck erhöhen. Sie solle »tighten rather than merely renew sanctions (...). Evolving the strategy in this way would preserve cohesion within NATO, while providing a prospect for breaking the stalemate with Russia on NATO's terms.« (Ebenda: 26) Der Bericht befürwortet die NATO-Politik der offenen Tür, schweigt sich aber über die NATO-Russland-Grundakte aus.

## DIE REAKTION AUF CHINAS AUFSTIEG

Eine der wichtigsten zukünftigen Herausforderungen für die NATO ist der Aufstieg und die zunehmende globale Präsenz Chinas. Die Trump-Regierung drängte darauf, dass die NATO dieses Thema auf ihre Agenda setzt,<sup>6</sup> und auch Präsident Biden wird weiterhin zu transatlantischer Einheit und Solidarität gegenüber China aufrufen. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz von 2021 lud er die europäischen NATO-Mitglieder dazu ein, »[to] prepare together for a long-term strategic competition with China«.<sup>7</sup> Die europäischen NATO-Partner sind also gefordert, sich in Bezug auf den Aufstieg Chinas

<sup>3</sup> Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on launching NATO 2030 – Strengthening the Alliance in an Increasingly Competitive World, 8.6.2020; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_176197.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm).

<sup>4</sup> Interessanterweise kritisiert der Bericht die unilaterale Politik Donald Trumps, aber nicht den nationalistischen Kurs der Türkei.

<sup>5</sup> Diese NATO-Bereitschaftsinitiative wurde auf dem Brüsseler Gipfel von 2018 beschlossen und zielt darauf ab, 30 Staffeln von Flugzeugen, 30 Marineeinheiten und 30 mechanisierte Bataillone innerhalb von 30 Tagen einsatzfähig zu haben. Brussels Summit Declaration, Pressemitteilung (2018), 074; [https://www.nato.int/nato\\_static\\_files2014/assets/pdf/pdf\\_2018\\_07/20180713\\_180711-summit-declaration-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180713_180711-summit-declaration-eng.pdf)

<sup>6</sup> Im Februar 2017 erwähnte Verteidigungsminister Jim Mattis gegenüber seinen NATO-Kolleg\_innen, »the transatlantic bond is essential to (...) addressing a more assertive China«; <https://nato.usmission.gov/february-15-2017-intervention-secretary-defense-mattis-session-one-north-atlantic-council/>.

<sup>7</sup> The White House: Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference, 19.2.2021.

und seine Folgen zu positionieren und zu entscheiden, ob sie ihre Reaktionen darauf in erster Linie innerhalb der NATO und mit den USA oder innerhalb der EU koordinieren wollen. In aktuellen Strategiepapieren der EU wird China als Partner, wirtschaftlicher Wettbewerber und systemischer Rivale beschrieben.<sup>8</sup> Ihr Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell (2020: 7) wirbt für einen unabhängigen europäischen Ansatz und fordert, die EU solle ihre Beziehungen zu China »in its own way« organisieren.

Die NATO selbst hatte auf diesen geopolitischen Wandel zunächst zurückhaltend reagiert. In den Verlautbarungen der Gipfeltreffen von Wales (2014), Warschau (2016) und Brüssel (2018) fand China keine Erwähnung. Die ungewöhnlich kurze Erklärung von London (2019) enthält einen längeren Absatz, der Themen wie der Sicherheit der Kommunikationsnetze einschließlich des neuen Standards 5G gewidmet ist und der mit der Einschätzung endet, Chinas zunehmender Einfluss biete »both opportunities and challenges«.<sup>9</sup>

Seitdem ist China auf der Agenda der NATO schnell nach oben gerückt. Die Abteilungen des Internationalen Sekretariats reagierten auf die amerikanische Prioritätensetzung und die veränderte Stimmung innerhalb Europas und begannen, Chinas Aufstieg sowie dessen mögliche Folgen für die NATO und die transatlantische Sicherheit zu analysieren. In zahlreichen Interviews und Stellungnahmen hat Generalsekretär Jens Stoltenberg Chinas Aufstieg und wachsende Präsenz in der Nachbarschaft der NATO thematisiert. Seiner Auffassung nach erfordere dieser Wandel »a more global approach« des Bündnisses.<sup>10</sup> Seiner Ansicht nach bedeute »going global« keine globale Präsenz – als Verteidigungsorganisation werde die NATO geografisch auf die euroatlantische Region beschränkt bleiben –, sondern stattdessen eine globale Perspektive und eine vielschichtige Antwort auf ein China, das näher an die NATO heranrückt und sowohl in der Arktis wie auch im Mittelmeerraum Präsenz zeigt. In funktionaler Hinsicht betreffe die chinesische Herausforderung und die Reaktion der NATO viele Themenfelder, angefangen bei der Sicherheit wichtiger Infrastruktur über den Weltraum bis hin zu Rüstungskontrolle und neuen disruptiven Technologien (Stoltenberg 2020). Während Stoltenberg immer wieder die

Formel der »opportunities and challenges« wiederholt,<sup>11</sup> schlägt der Reflexionsbericht einen etwas kritischeren Ton an. Er sieht China auf gleicher Ebene wie Russland und spricht von »two systemic rivals« (NATO 2030: 9). »NATO must devote much more time, political resources, and action to the security challenges posed by China« und sollte »consider establishing a consultative body to discuss all aspects of Allies' security interests vis-à-vis China« (NATO 2030: 12). In einem Artikel erweitern die Vorsitzenden der Reflexionsgruppe diesen Vorschlag und setzen sich für die Gründung eines »consultative body modelled on the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls« ein, um Chinas »military-civil fusion strategy which aims to systematically harness technology for military aims« zu begegnen (de Maizière und Mitchell 2021).

Im Gegensatz dazu verläuft die Debatte innerhalb des Internationalen Sekretariats differenzierter. Unsere Interviewpartner\_innen betonen, China stelle derzeit keine Bedrohung nach Artikel 5 dar, und die NATO werde die engen wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten und China berücksichtigen. Eine Koordinierung bestehender US-amerikanischer, britischer und EU-Exportkontrollsysteme wird als hinreichend und als realistischer eingeschätzt als eine Neuauflage des CoCom-Exportkontrollsystems aus den Zeiten des Kalten Krieges. Die Mitarbeiter\_innen erwarten, die NATO werde die Partnerschaften mit ostasiatischen Demokratien vertiefen. Darüber hinaus gelte es, chinesische Cyber-Aktivitäten, Rüstungstrends und Investitionen in kritische Infrastruktur in Europa im Blick zu behalten und zu prüfen, inwieweit derartige Investitionen Auswirkungen auf die logistischen Fähigkeiten der NATO haben könnten. Darüber hinaus stehe die Formulierung einer Politik der NATO gegenüber China aber erst am Anfang.

## DIE NATO UND DIE MENA-REGION

Mitarbeiter\_innen des Internationalen Sekretariats räumen ein, dass die Allianz seit dem Gipfel in Wales der Rückversicherung und Abschreckung an der Ostflanke mehr Aufmerksamkeit gewidmet hat als der Rückversicherung an der Südflanke. Diese Differenz könne die Solidarität und den Zusammenhalt im Bündnis gefährden. Über die Einschätzung hinaus, dass ein ausgewogenerer Ansatz wichtig sei, spiegelt die Debatte dauerhafte Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten über angemessene Strategien zur Stärkung der Südflanke wider. Nach dem Arabischen Frühling und der Entstehung des Islamischen Staates reagierte die NATO bei den Gipfeltreffen in Wales (2014) und Warschau (2016) auf die zunehmende Instabilität der MENA-Region (Middle East and North Africa) und ergänzte ihre bestehenden Instrumente des Mittelmeerdialogs und der Istanbul Kooperationsinitiative von 2004. Sie lancierte die »Defence Capacity Building Initiative« und

<sup>8</sup> European Commission, EU-China – A strategic outlook, 12.3.2019; <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>

<sup>9</sup> Kurz vor dem Gipfel einigten sich die Verteidigungsminister\_innen darauf, die grundsätzlichen Anforderungen der NATO an die Sicherheit der zivilen Telekommunikationsinfrastruktur wie 5G zu aktualisieren und eine sorgfältige Risikoeinschätzung über »the consequences of foreign ownership, control or direct investment« vorzunehmen. »This is important, because next generation telecommunications will affect every aspect of our society«, einschließlich der kollektiven Verteidigung. Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers, 25.10.2019; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_169945.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_169945.htm?selectedLocale=en) (abgerufen 1.5.21).

<sup>10</sup> Der Generalsekretär betonte, die NATO und die gemeinsame Verteidigung blieben weiterhin geografisch definiert. Allerdings hob er auch hervor, die Sicherheit der Mitgliedstaaten werde in einer globalisierten Welt durch Entwicklungen in anderen Regionen beeinflusst (vgl. Berti und Diaz-Plaja 2018: 21).

<sup>11</sup> Siehe beispielsweise die Diskussion mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg beim Council on Foreign Relations, 11.3.2021; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_182132.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_182132.htm) (abgerufen am 1.5.21).

signalisierte mit dem sogenannten »360-degree approach« ihre Zuständigkeit für die Abwehr von Bedrohungen und Sicherheitsrisiken aus allen Richtungen.<sup>12</sup> Beim Warschauer Gipfel setzte sie dann die Projektion von Stabilität Richtung Süden rhetorisch auf eine Stufe mit der Abschreckung und Verteidigung Richtung Osten. Das Konzept der Projektion von Stabilität hatte Stoltenberg 2016 in einer Rede eingeführt, in der er verschiedene Herausforderungen in der MENA-Region nannte, angefangen mit Flüchtlingsströmen aufgrund von Bürgerkriegen über Terrorismus bis zum Zusammenbruch von staatlicher Autorität. Dort argumentierte er, »to protect our territory, we must be willing to project stability beyond our borders«.<sup>13</sup> Nach Warschau entwickelte die NATO den »Framework for the South«, um in den Nachbarländern Integrität, Transparenz und gute Staatsführung zu fördern. Außerdem startete sie eine Ausbildungsmission im Irak und entschied im Februar 2021, deren Personal von 500 auf 4 000 zu erhöhen. Zusätzlich schuf sie 2018 den sogenannten »Hub for the South«, der dem *Joint Force Command* in Neapel angegliedert ist. Zum Mandat dieses Hubs gehört es, regionale Herausforderungen besser zu verstehen sowie Dialog und Zusammenarbeit mit Partnern wie Nichtregierungsorganisationen und anderen regionalen Sicherheitsorganisationen in der MENA-Region zu verbessern (Vershbow und Speranza 2019).

Über diese Maßnahmen hinaus kreist die Diskussion innerhalb der NATO-Gremien um die Frage nach Ursachen der Instabilität in der südlichen Nachbarschaft und ihre eigenen Strategien. Sollte der Ansatz der »Stabilitätsprojektion« um robustere Abschreckungs- und Verteidigungselemente ergänzt werden, um der zunehmenden Präsenz externer Akteure wie Russland in der Region entgegenzuwirken und eine ausgewogenere Balance zwischen den NATO-Aktivitäten an der östlichen und südlichen Flanke zu erreichen? Oder sollte sich die NATO auf stabilitätsbildende Strategien zur Abfederung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ursachen der Instabilität konzentrieren? Und könnte sie als militärische Sicherheitsorganisation in dieser Rolle überhaupt einen Mehrwert generieren? Ein möglicher Widerspruch, der in der NATO selbst diskutiert wird, besteht darin, dass die NATO als eine staatszentrierte Organisation bei ihren Ausbildungs- Kapazitätsschaffungsprogrammen auf die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsapparaten der Partnerländer angewiesen ist, diese Sicherheitsapparate aber oftmals nicht hinreichend demokratisch kontrolliert und rechenschaftspflichtig sind. Und schließlich: Soll die NATO ihre Agenda des Kampfes gegen den Terrorismus parallel zu ihrer Agenda der Stabilitätsprojektion und unter dem gleichen konzeptuellen Dach ansiedeln (Berti und Diaz-Plaja 2018)? Oder sollte sie der Stabilitätsprojektion den Vorrang einräumen und beide Aufgabenfelder konzeptuell voneinander trennen?

## RÜSTUNG UND RÜSTUNGSKONTROLLE

Seit dem Harmel-Bericht von 1967 sind die Rüstungskontrolle und die Nichtverbreitung auf der Agenda der NATO. In diesem Politikbereich hat das Bündnis eine doppelte Funktion: Es dient einerseits als internes Forum für Konsultationen zwischen den Verbündeten, und es kommuniziert andererseits gemeinsame Standpunkte gegenüber der eigenen Öffentlichkeit und dritten Staaten. Beispielsweise verlieh die Erklärung der NATO, ihre Mitgliedstaaten teilten die amerikanische Einschätzung der russischen Verletzungen des INF-Abkommens, der amerikanischen Position Glaubwürdigkeit. Mit dem Zusammenbruch des INF-Regimes und dem De-facto-Ende des »Open-Sky-Vertrags« während der Präsidentschaft Donald Trumps herrschte auch im Internationalen Sekretariat bezüglich der Zukunft der Rüstungskontrolle zwischenzeitlich eine gewisse Ratlosigkeit. Umso mehr begrüßten unsere Interviewpartner\_innen die Entscheidung Bidens und der russischen Regierung zur Verlängerung des New-START-Abkommens. Darüber hinaus versicherte Generalsekretär Stoltenberg, die NATO-Staaten würden als Reaktion auf den Zusammenbruch des INF-Abkommens keine neuen landgestützten und nuklear bewaffneten Raketen in Europa aufstellen.

Über die Zustimmung zu dem START-Abkommen hinaus sendet die NATO in ihrer deklaratorischen Politik gemischte Signale. Einerseits schlug sich Präsident Obamas Abrüstungsrede in Prag vom April 2009 im Strategischen Konzept der NATO von 2010 in der Formel nieder, die Allianz werde sich bemühen, die Voraussetzungen für eine Welt ohne Nuklearwaffen zu schaffen (NATO 2010). Andererseits steht die NATO dem Atomwaffenverbotsvertrag (AVV), deren Befürworter sich eben dieses Ziel auf die Fahne schreiben, feindlich gegenüber. Als der AVV im Jahr 2017 verabschiedet wurde, veröffentlichten die NATO-Mitgliedstaaten eine Erklärung, in der sie den Vertrag ablehnten und behaupteten, er untergrabe den Atomwaffensperrvertrag (NATO 2017).<sup>14</sup> Der AVV delegitimiere die nukleare Teilhabe der NATO, verpflichte aber keinen der atomwaffenbesitzenden Staaten zu konkreten Abrüstungsschritten.

Mitglieder des Sekretariats teilten diese Kritik am AVV (Rühle 2017). Der Generalsekretär verteidigte offensiv das System der nuklearen Teilhabe und brachte seine feste Erwartung zum Ausdruck, dass Deutschland dabei weiterhin eine aktive Rolle spielen werde.<sup>15</sup> Auch der Bericht der Reflexionsgruppe ist in diesen Fragen eindeutig: Er bekräftigt die Notwendigkeit, die nukleare Teilhabe zukunftsfähig zu halten, und formuliert in Bezug auf den AVV apodiktisch, »the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons will never contribute to

<sup>12</sup> Statement by NATO Defence Ministers, 25.6.2015, Press Release (2015), 094; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_121133.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm)

<sup>13</sup> »Projecting Stability: charting NATO's future«, Rede von Generalsekretär Jens Stoltenberg am 06.04.2016; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_129758.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129758.htm?selectedLocale=fr) (abgerufen am 1.5.21) Vgl. Berti und Diaz-Plaja 2018: 20.

<sup>14</sup> North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, Press Release (2017); [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_146954.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.htm) (abgerufen am 1.5.21).

<sup>15</sup> Jens Stoltenberg: Germany's support for nuclear sharing is vital to protect peace and freedom; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_175663.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175663.htm) ursprünglich auf Deutsch als Kommentar in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* veröffentlicht, 11.5.2020; (abgerufen am 1.5.21).

practical disarmament« (NATO 2030: 37). Bei zukünftiger Rüstungskontrolle müssten zudem die militärischen Potenziale Chinas Berücksichtigung finden. Großes Gewicht räumen die Debatten innerhalb des Sekretariats und der Bericht der Reflexionsgruppe hingegen der militärischen Modernisierung und der Sicherung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit in wichtigen Bereichen wie der künstlichen Intelligenz, der autonomen Fähigkeiten und im Weltraum ein. »Maintaining a technological edge is the foundation upon which NATO's ability to deter and defend (...) rests.« (NATO 2030: 29)

## INTERVENTIONEN »OUT-OF-AREA«

Vor dem Hintergrund des gescheiterten Auslandseinsatzes in Afghanistan teilen die befragten Mitglieder des Internationalen Sekretariats die Auffassung, es sei eher unwahrscheinlich, dass die NATO zukünftig ähnlich umfangreiche Missionen durchführt. Sie werde zwar begrenzte Expeditionsfähigkeiten beibehalten. Politisch wahrscheinlicher seien aber Ausbildungs-, Kapazitätsaufbau- und Beobachtungsmissionen. In diesem Kontext entwickeln die NATO und das Internationale Sekretariat die Agenda der menschlichen Sicherheit zum Schutz von Zivilist\_innen und insbesondere Frauen bei bewaffneten Konflikten fort. Die Frage nach einer völkerrechtlichen Mandatierung als Voraussetzung von Auslandseinsätzen hat die NATO entschärft durch die Institutionalisierung der Kooperation mit den Vereinten Nationen sowie durch die Bereitschaft, sich grundsätzlich um eine internationale Legitimierung von Auslandseinsätzen zu bemühen.

## HYBRIDE BEDROHUNGEN

Wie bereits erwähnt, erachten die Mitarbeiter\_innen des Internationalen Sekretariats die Wahrscheinlichkeit eines russischen Militärangriffs für gering. Dagegen sieht sich das Bündnis mit anderen Formen externer Intervention konfrontiert, die die NATO unter Begriffen wie »hybride Bedrohungen« thematisiert.

Der Warschauer Gipfel räumte hybriden Bedrohungen einen größeren Raum ein und die NATO-Mitglieder beschlossen eine Reihe von Maßnahmen. Unter anderem vereinbarten sie ein »cyber defense pledge«, einigten sich auf Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz<sup>16</sup> und diskutierten Reaktionen des Bündnisses in Szenarien »hybrider Kriegsführung«.<sup>17</sup> Dazu

erklärten sie, der Rat könne beschließen, bei Akten hybrider Kriegsführung den Bündnisfall nach Artikel 5 auszurufen.

Seitdem wird der Begriff »hybrid« in NATO-Dokumenten zunehmend inflationär verwendet. Im Reflexionsbericht taucht der Begriff »hybrid« auf 20 Seiten 53 Mal auf (Ehrhart 2021: 44). Hier zählen zu den hybriden Methoden unterschiedlichste Phänomene, angefangen mit Propaganda, Desinformation und Wahlmanipulation über Cyber-Angriffe gegen zivile Netzwerke bis hin zu verdeckten Interventionen als Vorläufer offener Kriegsführung. Trotz der Aufmerksamkeit, die die NATO Konzepten von Hybridität widmet, ist die Debatte innerhalb des Sekretariats zu solchen Szenarien und möglichen Reaktionen immer noch von Unsicherheit gekennzeichnet. Unsere Interviewpartner\_innen wiesen auf die große Bandbreite hybrider Bedrohungen und Methoden hin und räumten ein, dass die NATO nur in wenigen Szenarien prioritäre Verantwortung reklamieren könne. Was die Rolle der NATO bei der Abwehr hybrider Übergriffe im unteren und mittleren Bereich des Spektrums betrifft, etwa bei Desinformationskampagnen oder Cyber-Angriffen auf zivile Netzwerke, lassen Stellungnahmen und unsere Interviews unterschiedliche Konzeptionen erkennen. Einer Auffassung zufolge liegt die Hauptverantwortung bei der Abwehr derartiger Bedrohungen bei privaten Akteuren, Staaten oder der EU.<sup>18</sup> Die NATO sei in erster Linie dafür verantwortlich, ihre eigenen Netzwerke zu schützen und falsche Darstellungen ihrer Aktivitäten zu widerlegen.<sup>19</sup> Darüber hinaus bestehe die Rolle des Bündnisses darin, Bewusstheit für Bedrohungen zu schaffen. In erster Linie gehe es darum, die Sicherheit der kritischen Infrastruktur im Blick zu haben, die für die Logistik der NATO und andere Aspekte der kollektiven Verteidigung wichtig sind. Laut dieser Sichtweise ist die spezifische Rolle der NATO bei der Abwehr derartiger hybrider Bedrohungen an den Artikel 5 gebunden. In anderen Dokumenten klingt eine Vorstellung an, der zufolge die NATO im Zentrum eines Netzwerks privater und öffentlicher Akteure aus den Partner- und Mitgliedstaaten steht und deren Aktivitäten koordiniert. Was das obere Ende des Bedrohungsspektrums und Szenarien hybrider Kriegsführung im engeren Sinne betrifft, stimmen die Mitarbeiter\_innen überein, dass die NATO dabei eine wichtige Rolle zu spielen hat. Allerdings betonen sie auch, die Schuldzuweisung in solchen Szenarien sei notorisch schwierig, innerhalb dieser Grauzone gebe es keine klar definierten roten Linien, und die Drohung mit der Aktivierung des Artikels 5 schrecke derartige Übergriffe möglicherweise nicht glaubwürdig ab. Noch stehe die Entwicklung einer Strategie, wie die NATO auf hybride Angriffe im oberen Ende des Spektrums reagieren könnte, am Anfang (Rühle 2021).

<sup>16</sup> Commitment to enhance resilience, NATO Press Release (2016), 118, 8.7.2016; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm) (abgerufen am 1.5.21). Vgl. auch Roepke und Thankey (2019).

<sup>17</sup> Das Communiqué des Warschauer Gipfels definiert hybride Kriegsführung in Paragraph 72 als Situation, »where a broad, complex, and adaptive combination of conventional and non-conventional means, and overt and covert military, paramilitary, civilian measures are employed in a highly integrated design by state and non-state actors to achieve their objectives«; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm#hybrid](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#hybrid).

<sup>18</sup> Die EU hat ihre eigenen Maßnahmen zur »Cyber Security for the Digital Decade« (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-cybersecurity-strategy-digital-decade>) und zur Resilienz wichtiger Infrastruktur entwickelt ([https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/15122020\\_proposal\\_directive\\_resilience\\_critical\\_entities\\_com-2020-829\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_com-2020-829_en.pdf)) (abgerufen am 1.5.21).

<sup>19</sup> Um diese Art von Desinformation zu korrigieren, hat die NATO eine Webseite namens »Setting the Record Straight« eingerichtet.

## DIE ERWEITERUNG DER NATO-AGENDA

Der Aktivitäten der NATO zur Projektion von Stabilität und zur Abwehr hybrider Bedrohungen ist mit der Debatte verbunden, ob sich die NATO auf kollektive Verteidigung konzentrieren oder ihre Agenda erweitern und Verantwortung für Themen übernehmen sollte, die vom Klimawandel bis hin zu einer Rolle bei Pandemien oder Terrorismus im Inland reichen. Dazu gehen die Meinungen im Internationalen Sekretariat und bei den Mitgliedern der Reflexionsgruppe auseinander. Der Generalsekretär hat wiederholt betont, Sicherheit beruhe nicht nur auf einem starken Militär: »We need strong and resilient societies and economies, too.«<sup>20</sup> Einige Mitglieder der Reflexionsgruppe wie Marta Dassù argumentieren, die NATO könne durch die Erweiterung ihrer Agenda und »more actively supporting human security and the resilience of democratic societies« (Dassù 2020) ihre Relevanz in der öffentlichen Meinung behalten. Darüber hinaus sei sie durch eine Erweiterung ihrer Agenda besser in der Lage, die Ansichten und Interessen ihrer südlichen Mitglieder zu Risiken und Sicherheitsproblemen zu integrieren. Ein ähnliches Argumentationsmuster findet sich auch im Reflexionsbericht. Dort heißt es, die NATO solle den Kampf gegen den Terror in ihre drei Kernaufgaben der kollektiven Verteidigung, des Krisenmanagements und der kooperativen Sicherheit integrieren, »not least to maintain NATO's perceived relevance among concerned home audiences« (NATO 2030: 32).

Andere sorgen sich, die NATO könne durch die Erweiterung ihrer Agenda Erwartungen erzeugen, die sie nicht erfüllen kann. Die Themen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck der Streitkräfte oder die Gendergerechtigkeit seien wichtig, werden aber nicht die Unterstützung der Öffentlichkeit sichern. Darüber hinaus riskiere sie durch die Erweiterung ihrer Agenda, ihren Fokus zu verlieren.

## BEZIEHUNGEN ZUR EU

Seit die EU 2016 mit der Globalen Strategie einen Neustart ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingeleitet hat, bemühen sich die beiden westlichen Sicherheitsorganisationen um eine Verbesserung ihre Beziehungen. Trotz der 2018 erzielten Gemeinsamen Erklärung zur Kooperation zwischen EU und NATO<sup>21</sup> und der Festlegung von 74 gemeinsamen Kooperationsprojekten sind die Beziehungen und ist die Arbeitsteilung zwischen ihnen noch immer unklar. Thomas de Maizières, der Mitvorsitzende der Reflexionsgruppe, beklagt den Mangel an Engagement für die Zusammenarbeit und kritisiert die Oberflächlichkeit von europäischen Konzep-

ten wie dem der strategischen Autonomie.<sup>22</sup> Tatsächlich ist die Festlegung einer Arbeitsteilung durch die zunehmende Überlappung der Aufgabenbereiche beider Organisationen schwieriger geworden. Einerseits dehnt die NATO ihre Agenda weit über die territoriale Verteidigung hinaus aus. Andererseits reklamiert die EU Zuständigkeit nicht nur in den weiten Bereichen von Resilienz, Stabilitätsprojektion und Krisenmanagement, sondern strebt auch eine größere Verantwortung und Eigenständigkeit bei der Rüstungsplanung und Rüstungskoooperation sowie – auf der Basis der im Lissabon-Vertrag enthaltenen Solidaritätsklauseln – selbst in der Verteidigung an. Daher kann eine Zusammenarbeit kaum noch durch funktionale Arbeitsteilung dergestalt erreicht werden, dass die NATO für kollektive Verteidigung und die EU für den breiten Bereich weiterer Sicherheitsfragen zuständig wäre. Stattdessen setzt eine Arbeitsteilung letztlich eine Einigung über Hierarchie und die Autonomie der Entscheidungsfindung voraus. Sollen Konsultationen und Entscheidungsfindung im Nordatlantikrat stattfinden, in dem die Vereinigten Staaten über großen Einfluss verfügen und auch Großbritannien eine starke Stimme hat? Oder treffen die EU-Mitglieder ihre gemeinsamen außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungen innerhalb der Gremien der Europäischen Union und findet die transatlantische Konsultation und Koordinierung zwischen EU und USA, plus Kanada, der Türkei und Großbritannien statt?

Der Bericht der Reflexionsgruppe vertritt dazu eine Position, für die sich die USA seit dem Beginn der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den frühen 2000er Jahren stark machen. Er besteht darauf, die NATO bleibe »the essential forum for security consultations and decisions among Allies« (NATO 2030: 55). Zu dieser »NATO first«-Orientierung gehört auch die Forderung, die EU solle bei ihren sicherheits- und verteidigungspolitischen Initiativen die NATO-Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, vollständig einbeziehen (NATO 2030: 56),<sup>23</sup> und die Mahnung, unnötige Dopplungen bei Strukturen und Beschaffungen zu vermeiden. Die Mitglieder des Internationalen Sekretariats unterstützen eher eine ausgewogene Beziehung zwischen der NATO und der EU. Allerdings stehen Vorschläge für eine europäische Säule innerhalb der NATO nicht auf der Reformagenda des Generalsekretärs.

## LASTENVERTEILUNG

2006 einigten sich die NATO-Mitglieder darauf, mindestens zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung

<sup>20</sup> Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on NATO 2030, 4.2.2021; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_181208.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181208.htm) (abgerufen am 1.5.21)

<sup>21</sup> Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, Press Release (2018), 095, 10.7.2018; <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration> (abgerufen am 1.5.21).

<sup>22</sup> Vgl. de Maizières Aussage bei den 16. Petersberger Gesprächen zur Sicherheit: Die Weiterentwicklung der NATO, 16.3.2021; <https://www.youtube.com/watch?v=Z28V25HqYoM&t=1s> (abgerufen am 1.5.21).

<sup>23</sup> Diese Formulierung bezieht sich mit veränderter Wortwahl im Absatz 3 der in Fußnote 24 zitierten Gemeinsamen Erklärung von 2018. Dort lautet der Abschnitt: »We encourage the fullest possible involvement of the NATO allies that are not members of the EU in its initiatives.« Außerdem wird gefordert, auch EU-Mitgliedstaaten, die dem Bündnis nicht angehören, sollten gleichermaßen an seinen Initiativen beteiligt werden.

und mindestens 20 Prozent dieser Verteidigungsausgaben für Beschaffung, Forschung und Entwicklung auszugeben. Auf dem Gipfeltreffen in Wales 2014 überführten sie diese Übereinkunft in ein formales Versprechen (»defence investment pledge«).<sup>24</sup> Obwohl die europäischen NATO-Mitglieder ihre Verteidigungsausgaben seit 2014 deutlich erhöht haben – 2021 wird das Zwei-Prozent-Ziel wahrscheinlich von neun Mitgliedsländern erreicht –, wurde die Lastenverteilung während der Trump-Regierung zum strittigsten Thema.

Wie das Ziel einer fairen Lastenverteilung künftig zu erreichen ist, wird innerhalb der NATO unterschiedlich diskutiert. Während sich die Reflexionsgruppe für das Zwei-Prozent-Ziel einsetzt, artikulieren einige Mitglieder des Internationalen Sekretariats Verständnis für differenziertere und politisch weniger spaltende Indikatoren zur Bestimmung der Beiträge zur gemeinsamen Verteidigung. Die NATO selbst benutzt differenzierte Messgrößen, beispielsweise eine Kombination aus finanziellen Beiträgen, der Bereitstellung von Fähigkeiten und Beiträgen zu Missionen. Wie bereits erwähnt, hat der Generalsekretär Ideen für eine gemeinsame Finanzierung von Operationen oder Aktivitäten vorgelegt, beispielsweise die Einrichtung eines NATO-Fonds für Verteidigungsinnovation. Obwohl diese Ideen zu einer faireren Lastenverteilung beitragen könnten, finden sie unter den Mitgliedstaaten nur wenig Unterstützung.

## POLITISCHER ZUSAMMENHALT

Wie bereits erwähnt, stießen die Sorgen der Mitgliedstaaten über den Mangel an Kohäsion, Konsultation und gemeinsamen Zielen, die in Macrons »Hirntod«-Diagnose gipfelten, den NATO-2030-Reformprozess an. Innerhalb der Bündnisgremien besteht Konsens darüber, dass Normen wie »einer für alle und alle für einen« das Fundament der kollektiven Verteidigung darstellen. Umstrittener ist, ob die NATO ihre Mitglieder auch dazu verpflichten sollte, bei internationalen Konfliktlagen jenseits der kollektiven Verteidigung gemeinsam zu handeln und wie dies erreicht werden könnte. Der Bericht der Reflexionsgruppe bietet einen sorgfältig formulierten Kompromiss zwischen der Forderung nach Bündnissolidarität und der Respektierung nationaler Souveränität. Einerseits schlägt er engere Konsultationen vor, um die Einheit des Bündnisses auch in Nicht-Artikel-5-Fragen zu gewährleisten. Weiterhin schlägt er vor, mehr Kompetenzen an den Generalsekretär zu delegieren und die Schwelle für Blockaden der Entscheidungsfindung durch einzelne Mitglieder dadurch zu erhöhen, dass nationale Vetos nicht mehr auf der Arbeitsebene, sondern nur noch auf der ministeriellen Ebene möglich sein sollen (NATO 2030: 61). Andererseits heißt es dort, die NATO solle die unterschiedlichen Sicherheitskulturen und Sichtweisen ihrer Mitgliedstaaten respektieren. Darüber hinaus könne die NATO die Bildung von Koalitionen und Sub-Gruppen von Staaten unter ihrem Dach

institutionalisieren und so mehr Flexibilität gewinnen (NATO 2030: 61). Mitglieder des Internationalen Sekretariats stimmen darin überein, dass der intergouvernementale Charakter der NATO nicht zur Disposition steht und eine Abweichung vom Konsensprinzip politisch kaum vorstellbar ist.

## NATO: EINE WERTE- ODER INTERESSENGEMEINSCHAFT?

Verbunden mit dem Thema des politischen Zusammenhalts ist die Debatte über den Charakter der NATO als Interessengemeinschaft oder Gemeinschaft demokratischer Werte. Der Generalsekretär hat wiederholt betont, die NATO werde ihren Einsatz und ihre Unterstützung für das Prinzip der Demokratie auf globaler Ebene verstärken und solle auch innerhalb des Bündnisses die demokratischen Prinzipien fördern, die in der Präambel des NATO-Vertrags festgelegt sind. Eine Verpflichtung gegenüber demokratischen Prinzipien wird nicht zuletzt deshalb für nötig gehalten, um das Bündnis gegen Spaltungsversuche externe Mächte zu immunisieren. Der Reflexionsbericht empfiehlt mehrere Mechanismen, um den Charakter des Bündnisses als Wertegemeinschaft zu stärken. Dazu gehören ein Verhaltenskodex, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu bewahren, und die Gründung eines Europäischen Kompetenzzentrums für Demokratische Resilienz. Auch die Parlamentarische Versammlung der NATO beschäftigt sich mit der Gefahr einer Abkehr von demokratischen Werten in einzelnen Mitgliedstaaten und schlägt ein Zentrum für demokratische Resilienz innerhalb der NATO vor (Connally 2019).

Andere Mitglieder des Internationalen Sekretariats warnen, die NATO besitze im Gegensatz zur EU weniger Instrumente, um die politischen Entwicklungen innerhalb der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Zudem erinnern sie daran, dass die NATO in ihrer Geschichte lange Zeit mit autokratischen Staaten in ihren Reihen gelebt hat.

<sup>24</sup> Der relevante Satz der Wales-Gipfelerklärung lautet: „Allies (...) aim to move towards the 2% guideline within a decade (...)« NATO Wales Summit Declaration, Absatz 4; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm) (abgerufen am 1.5.21)

## LITERATURVERZEICHNIS

**Berti, Benedetta und Diaz-Plaja, Ruben-Erik** (2018): Two ages of NATO efforts to Project Stability – Change and Continuity, in: Ian Hope (Hrsg.): *Projecting Stability: Elixir or Snake Oil*. NDC Research Paper No. 1: 1927.

**Bocse, Alexandra-Maria** (2020): NATO, energy security and institutional change, in: *European Security*, 29 (4): 436455.

**Borrell, Joseph** (2020): *The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition*, IAI Papers, 20; <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2024.pdf>.

**Connally, Gerry** (2019): NATO Parliamentary Assembly Political Committee Report: NATO@70: Why the Alliance remains Indispensable; <https://www.nato-pa.int/document/2019-nato70-why-alliance-remains-indispensable-146-pctr-19-e-rev1-fin>.

**Dassù, Marta** (2020): *How NATO should plan for the next ten years*, European Council on Foreign Relations, 14.12.2020.

**De Maizière, Thomas und Mitchell, Wess** (2021): NATO Needs to Deal with China Head-On, in: *Foreign Policy*; 23. Februar; <https://foreignpolicy.com/2021/02/23/nato-china-brussels-summit-biden-europe-alliance/> (abgerufen am 1.5.21).

**NATO** (2010): *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members on the North Atlantic Treaty Organization*.

**NATO** (2020): *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, 25.11.2020.

**Ostermann, Falk** (2020): *Die NATO*, München, UVK Verlag.

**Roepke, Wolf-Diether und Thankey, Hasit** (2019): Resilience: the first line of defence, in: *NATO Review*; <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

**Rühle, Michael** (2017): The Nuclear Weapons Ban Treaty: reasons for scepticism, in: *NATO Review*; <https://www.nato.int/docu/review/articles/2017/05/19/the-nuclear-weapons-ban-treaty-reasons-for-scepticism/index.html>; abgerufen am 1.5.21.

**Rühle, Michael** (2021): Enlarging NATO's toolbox to counter hybrid threats, in: *NATO Defence Review*, 19.3.2021; <https://www.nato.int/docu/review/articles/2017/05/19/the-nuclear-weapons-ban-treaty-reasons-for-scepticism/index.html>; abgerufen am 1.5.21.

**Schimmelfennig, Frank** (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization*, 55 (1): 4780.

**Stoltenberg, Jens** (2020): *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on launching #NATO2030 – Strengthening the Alliance in an increasingly competitive world*, 8.6.2020; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_176197.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm); abgerufen am 1.5.21.

# LÄNDERPERSPEKTIVEN DER NATO-MITGLIEDSTAATEN

# DIE VEREINIGTEN STAATEN DEBATTIEREN ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

**Caroline Fehl**

Historisch betrachtet waren die Vereinigten Staaten und die NATO füreinander immer von zentraler Bedeutung. Für die USA war die NATO eine der tragenden Säulen der US-geführten internationalen Nachkriegsordnung. Das Bündnis diente nicht nur dem »Balancing« und der Verteidigung gegen die Sowjetunion, sondern auch dazu, durch eine Strategie des »institutional binding« (Ikenberry 2019: 12) die Unterstützung der Europäer\_innen für die liberale US-Hegemonie und die innereuropäische Versöhnung und Integration zu gewinnen. Auch nach dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts blieb die NATO von Nutzen für die Interessen und Strategien der USA. Umgekehrt waren und sind die Vereinigten Staaten innerhalb des Bündnisses der wichtigste Partner. Sowohl absolut als auch relativ betrachtet stellen die US-amerikanischen Ausgaben für Verteidigung jene der anderen Mitglieder in den Schatten. Die USA bringen zwei Drittel der gesamten Verteidigungsausgaben der NATO-Mitglieder auf, was 3,4 Prozent des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (von 2019) entspricht. Außerdem finanziert das Land 22 Prozent des NATO-Haushalts, und in wichtigen Bereichen wie der Aufklärung oder der ballistischen Raketenabwehr sind die NATO-Staaten völlig von den USA abhängig (NATO 2021). Noch wichtiger ist die Rolle der US-Nuklearwaffen als Rückgrat der nuklearen Verteidigung der NATO. Darüber hinaus besetzen die USA traditionell den wichtigsten Kommandoposten des Bündnisses, den des *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), der auch dem *US European Command* (EUCOM) vorsteht.

Aufgrund dieser materiellen und organisatorischen Sonderstellung sind die Positionen und politischen Entscheidungen der jeweiligen US-Regierung für das Bündnis wichtiger als die aller anderen Mitgliedsregierungen. In dieser Hinsicht hat die Präsidentschaft von Donald Trump – sowohl für das Bündnis als auch für seinen Nachfolger Joe Biden – ein zwiespältiges Erbe hinterlassen. Obwohl Trumps rhetorische Angriffe auf die NATO und seine umstrittenen Truppenabzugsentscheidungen bei den Alliierten Zweifel an der Bündnistreue der USA gesät haben, war die US-Politik unter seiner Regierung auch von Kontinuität geprägt. Zu nennen ist hier insbesondere die Verstärkung der US-Truppen an der Ostflanke des Bündnisses im Rahmen der Europäischen Abschreckungsinitiative (EDI, European Deterrence Initiative). Trumps Nachfolger Joe Biden legte bereits im Wahlkampf ein klares Bekenntnis zur NATO als Teil seines außenpolitischen Programms ab (Biden 2020a) und bekräftigte seine

Absicht, die Vereinigten Staaten wieder stärker an der bilateralen und multilateralen Rüstungskontrolle zu beteiligen und mit anderen Demokratien zusammenzuarbeiten. Nach seinem Amtsantritt bestätigte er dementsprechend in seiner Rede auf der virtuellen Münchner Sicherheitskonferenz von 2021, »the transatlantic alliance is back«, und versprach, er werde Artikel 5 die Treue halten (Biden 2021a). Dennoch wird auch Biden bei Themen, die von der Lastenverteilung bis hin zu den Beziehungen zu Russland und China reichen, transatlantische Differenzen überbrücken müssen. Und trotz seiner Entschlossenheit, sich sowohl in der globalen Zusammenarbeit als auch in der transatlantischen Partnerschaft wieder stärker einzubringen, kann auch der neue Präsident den langfristigen strukturellen Wandel der US-Politik nicht ignorieren: Zugleich mit der Erosion der politischen Mitte hat sich sowohl auf der linken als auch auf der rechten Seite des politischen Spektrums das Interesse der Wähler\_innen an einem globalen Engagement der USA (insbesondere militärischer Natur) immer weiter verringert. Klar benannt werden diese Realitäten beispielsweise in einem von Bidens heutigem Nationalen Sicherheitsberater Jake Sullivan mitverfassten Bericht, der eine »foreign policy for the middle class« postuliert (Ahmed et al. 2020). Gleichzeitig ist es gerade das Bewusstsein um die Abhängigkeit der US-Außenpolitik vom amtierenden Präsidenten, das die Wiederbelebung traditioneller US-Bündnisse komplizierter macht. Denn die Verbündeten wissen, dass die Konflikte der Trump-Ära unter künftigen republikanischen Präsident\_innen schnell wieder aufflammen könnten. Sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für ihre NATO-Verbündeten wird daher eine entscheidende Frage sein, ob es Biden gelingt, durch systematischeres und besser durchdachtes Agieren die Agenda der US-Außenpolitik über seine eigene Amtszeit hinaus zu bestimmen – vor allem im Hinblick auf zentrale Herausforderungen wie den Klimawandel oder den Aufstieg Chinas.

Trotz dieser Komplikationen und offenen Fragen wird Bidens (teilweise) politische Kehrtwende hinsichtlich der NATO die Politik der US-Regierung wieder in Übereinstimmung mit einem starken proatlantischen Konsens bringen, der nicht nur große Teile der Washingtoner Bürokratie, des Militärs und des Kongresses einschließt (Gould 2019), sondern auch die weite Landschaft der Thinktankexpert\_innen. Diese proatlantische Mainstream-Perspektive vertreten große, in der politischen Mitte zu verortende Institute wie der Atlantic Council, die Brookings Institution oder die Carnegie Endow-

ment for International Peace, aber auch die in der gegenwärtigen Administration besonders einflussreichen progressive Thinktanks Center for American Progress und Center for a New American Security. Unter den Vertreter\_innen des proatlantischen Mainstreams herrscht ein breiter Konsens in einigen zentralen Punkten. So gilt China als wichtigste langfristige Herausforderung der amerikanischen Sicherheit, Russland als ebenfalls zentrale Bedrohung, die NATO als wichtigstes Instrument der Verteidigung gegen Russland. Einigkeit herrscht auch darüber, dass die Werte der liberalen Demokratie das Fundament des atlantischen Bündnisses bilden, und dass die Bedeutung und Vielfalt nicht-militärischer und nicht-traditioneller Bedrohungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der NATO zunimmt. Obwohl der Mainstream also eindeutig proatlantisch ist, sind sich die meisten Expert\_innen auch in der Forderung einig, die europäischen Partner müssten in Anbetracht des bereits unter Barack Obama eingeleiteten »pivot to Asia« eigenständiger werden und einen stärkeren Beitrag zur Lastenteilung innerhalb der NATO leisten.

Trotz der Breite des proatlantischen Konsenses gibt es einflussreiche Stimmen – auch über den ehemaligen Präsidenten Trump hinaus –, die sich bewusst außerhalb des Mainstreams positionieren. Insbesondere Wissenschaftler\_innen und Expert\_innen an Universitäten und Thinktanks, die sich in der »realistischen« Denktradition verorten, rütteln an atlantischen Glaubenssätzen, indem sie etwa den Sinn einer fortgesetzten US-Militärpräsenz in Europa, das Verständnis der NATO als Wertegemeinschaft oder den Nutzen einer harten Linie gegenüber Russland in Zweifel ziehen.

## BEDROHUNGSANALYSE

Auch wenn eine umfassende Diskussion US-amerikanischer Bedrohungsanalysen den Rahmen dieser Studie sprengen würde, lassen sich einige weithin konsensuale Punkte identifizieren. Diese entsprechen weitgehend der »4+1«-Formel, die von Joseph Dunford, dem ehemaligen Vorsitzenden der Joint Chiefs of Staff geprägt wurde (Joint Chiefs of Staff 2016). Demnach geht für die nationale Sicherheit der USA die größte Gefahr von China, Russland, Iran, Nordkorea und dem (diffuseren, deshalb mit »+« angehängten) Phänomen des gewalttätigen Extremismus und Terrorismus aus (O'Hanlon 2020, siehe auch Wood 2020: 215–236). Wie unumstritten und stabil diese Bedrohungsanalyse ist, verdeutlicht unter anderem die *Interim National Security Strategy* (NSS) der Biden-Regierung, die genau diese fünf Bedrohungen in exakt gleicher Reihenfolge auflistet (Biden 2021b).

Die höchste Priorität unter diesen weithin konsensualen Bedrohungen hat China, das heute – in den Worten von US-Außenminister Antony Blinken bei seiner Senatsanhörung – weitgehend als »the most significant challenge of any nation state to the United States« betrachtet wird (Blinken 2021a: 15). Blinkens Versprechen, mit China »aus einer Position der Stärke heraus« zu interagieren (ebenda: 16), spiegelt sich auch in zahlreichen Thinktank-Veröffentlichungen über die »China challenge« (Anonymous 2021, Ford und Gold-

geier 2021, Kroenig und Cimmino 2020, siehe auch Beckley und Brands 2021, Campbell und Doshi 2020). Ein zweiter weitgehend konsensueller Punkt betrifft ein sowohl regional als auch global immer selbstbewusster und auch aggressiver auftretendes Russland (Coffey und Mrachek 2020a, Weiss und Rumer 2020). Wie auch im Hinblick auf China warnen allerdings einflussreiche Stimmen vor einer zu konfrontativen Politik gegenüber Amerikas ehemaligem Kalte-Kriegs-Rivalen (siehe unten). Drittens werden der Iran, Nordkorea und das mit ihnen verbundene Problem der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als erhebliche Bedrohungen für die amerikanische und weltweite Stabilität betrachtet – obwohl in der Frage, wie man darauf reagieren sollte, weit weniger Einigkeit besteht (Catalano et al. 2020, Cordesman 2020, Mrachek et al. 2020, Jackson 2019). Auch gewalttätiger Extremismus und (insbesondere dschihadistischer) Terrorismus stehen für US-Expert\_innen und -Politiker\_innen immer noch auf der Liste der wichtigsten Bedrohungen (Phillips 2020), auch wenn sie in letzter Zeit an relativer Bedeutung verloren haben.

Querliegend zu den 4+1-Themen sind sich Expert\_innen des gesamten politischen Spektrums über die stetig wachsende Bedeutung nichttraditioneller (nichtkinetischer) Bedrohungen einig – insbesondere Cyber- und hybride Bedrohungen (Bellasio und Silfversten 2020, Nelson und Perkovich 2020, Wheeler 2018). Gefahren in diesen Bereichen gehen den Wissenschaftler\_innen zufolge von nichtstaatlichen Akteuren, aber auch von Regierungen wie denen Chinas und Russlands aus (Polyakova und Boyer 2018). Weiterhin nehmen große Teile des außenpolitischen US-Establishments autoritäre Tendenzen und Krisen der liberalen Demokratie (ein »democratic backsliding«) sowohl innerhalb als auch außerhalb des Westens als immer ernsteres Problem auch für die amerikanische Sicherheit wahr (Kendall-Taylor 2019, Katz und Taussig 2018). Diese Sichtweise wird auch von Präsident Biden geteilt, von einer konservativen Minderheit der Expert\_innen allerdings abgelehnt (siehe unten). In der Interims-NSS wird das Problem des »democratic backsliding« sogar noch vor den konventionelleren Bedrohungen angesprochen und festgestellt, Demokratien auf der ganzen Welt, einschließlich der USA, seien immer mehr »under siege« (Biden 2021b: 7). Zugleich spiegelt die Interims-NSS auch eine weitere Wahrnehmung, die innerhalb des außenpolitischen Establishments der USA an Gewicht gewinnt: Pandemien, Klimawandel und andere ökologische und gesellschaftliche Gefahren werden als Teil der »global security landscape« betrachtet und zu den »biggest threats« gezählt (ebenda).

## RUSSLAND

»Geography still matters. Russia – NATO's largest, most militarily capable neighbor – remains NATO's principal external challenge.« (Burns und Lute 2019) Diese Aussage der früheren amerikanischen NATO-Botschafter Douglas Lute und Nicholas Burns in einem Bericht für das Harvard Belfer Center anlässlich des 70. Jahrestags der NATO beschreibt in Kurzform die in der Community der US-Außenpolitiker\_innen und Expert\_innen vorherrschende Meinung: Russland

ist und bleibt wichtigster Grund für das Bestehen der NATO, ihr »raison d'être« (Goldgeier und Martin 2020). Die Aussage »geography matters« kann aber auch auf die US-Position gegenüber der NATO selbst angewandt werden: Im Gegensatz zu den Europäer\_innen, die von der NATO die militärische Verteidigung ihrer Heimatländer erwarten, betrachten die geografisch weit entfernten Politiker\_innen und Expert\_innen der USA das Atlantische Bündnis als eine Organisation, die US-Interessen in einer bestimmten Weltregion dient. Nach Ansicht des US-Mainstreams liegt der Zweck der NATO in der »territorial defense and the maintenance of stability in Europe« (Moreland 2019), und dieses Ziel wird in allererster Linie von Russland bedroht. Entsprechend ist die US-Diskussion über die NATO eng verknüpft mit der generellen Debatte über die bilateralen amerikanisch-russischen Beziehungen – aber dennoch keinesfalls mit ihr identisch.

Sowohl hinsichtlich der Natur der russischen Bedrohung als auch in Bezug auf angemessene Reaktionen inner- und außerhalb der NATO lassen sich auf Seiten der US-Thinktanks drei Perspektiven unterscheiden:<sup>1</sup>

Die erste und mit Abstand einflussreichste Perspektive ist zugleich proatlantisch und abschreckungsorientiert. Nach dieser Lesart – die viele Politiker\_innen in beiden politischen Lagern teilen – ist Russland eine »revisionistische« oder »revanchistische« Macht, die darauf aus ist, die nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa entstandene Sicherheitsordnung zu »unterminieren« (Colby und Solomon 2016, Herbst 2020, siehe auch Vershbow und Breedlove 2019, Daalder 2017, Schmitt 2018). Diesem revisionistischen Impuls solle der Westen nicht etwa mit Kompromissangeboten, sondern mit Entschlossenheit begegnen (Fried und Vershbow 2020). So heißt es etwa in einer von mehreren großen US-Thinktanks veröffentlichten Studie: »Some argue that such demonstrations of strength would be provocative. We believe Western weakness would be more provocative.« (Binnendijk et al. 2016).

Für die NATO bedeutet dies in erster Linie eine Verstärkung der Abschreckung insbesondere an der Ostflanke der Allianz. Während diese Forderung weitgehend konsensual ist, sind sich die Fachleute keineswegs darüber einig, wie ein stärkeres Abschreckungsdispositiv in der Praxis aussehen könnte. Weitgehend in Einklang mit der aktuellen NATO-Strategie der »deterrence by rapid reinforcement« schlägt ein Bericht des Atlantic Council (Vershbow und Breedlove 2019) qualitative und quantitative Verstärkungen der konventionellen NATO- und US-Streitkräfte auf Rotationsbasis (mit einigen zusätzlichen permanenten Elementen wie Hauptquartieren) oder am Rande des ehemaligen Warschauer-Pakt-Gebiets vor. Eine solche vorsichtige Verstärkung würde es vermeiden, in Konflikt zur NATO-Russland-Grundakte zu geraten, denn diese verpflichtet die NATO dazu, ihre Mission ohne »perma-

nent stationing of substantial combat forces« auf dem Gebiet des ehemaligen Warschauer Pakts zu erfüllen (ebenda, ähnlich auch bei Binnendijk et al. 2016). Dagegen sprechen sich Analyst\_innen wie Elbridge Colby vom Center for a New American Security (Colby und Solomon 2015) oder David Shlapak und Michael Johnson von der RAND Corporation (Shlapak und Johnson 2016) für eine Strategie der »deterrence by denial« aus und plädieren für die dauerhafte Stationierung erheblich stärkerer konventionelle Streitkräfte in Polen und im Baltikum.<sup>2</sup> Zweck dieser Verstärkungen sei es, eine schnelle russische Landnahme im Baltikum so schwer zu machen, dass Russland von dem Versuch abgeschreckt würde, einen solchen »fait accompli« (siehe unten) zu schaffen.<sup>3</sup>

Über das Baltikum hinaus betonen Analyst\_innen die wachsende Bedeutung des hohen Nordens (Danoy und Maddox 2020). Sie warnen vor der Bedrohung durch eine russische »A2/AA [Anti-access/area-denial] bubble along the Alliance's Northern flank« und argumentieren: »The question [...] is not whether NATO should be actively engaged in Arctic issues, but rather what is to be the form of that engagement.« (ebenda: 7677) Vorschläge reichen von diplomatischen Initiativen gegenüber Russland – wie zum Beispiel zur Erarbeitung eines militärischen Verhaltenskodex für die Arktis innerhalb des NATO-Russland-Rats – über die Einführung eines *NATO Arctic Command* und einer *Arctic Rapid Reaction Force* bis hin zu Investitionen in Eisbrecherkapazitäten.

Zusätzlich zur Abschreckung sprechen sich proatlantisch ausgerichtete Russland-Hardliner\_innen dafür aus, gegenüber Anwärtern für eine NATO-Mitgliedschaft die »Politik der offenen Tür« beizubehalten. Russischen »Einschüchterungsversuchen«, die darauf abzielten, eine weitere Vergrößerung des Bündnisses zu verhindern, müsse man mit Stärke begegnen, Russland dürfe kein »Veto« hinsichtlich der Erweiterung des Bündnisgebiets zugestanden werden (Farkas 2015, siehe auch Coffey und Mrachek 2020b, Montgomery 2019). Zwar sehen auch die meisten Hardliner\_innen eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens nicht in naher Zukunft, doch setzen sie sich für eine proaktivere NATO-Politik ein (Vershbow 2020: 69). Zu einer solchen Politik könnten die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten, eine permanente NATO-Präsenz in ukrainischen und georgischen Ausbildungszentren sowie gemeinsame Übungen auf ukrainischem und georgischem Gebiet gehören.

Wie bereits erwähnt, ist die US-Diskussion über die Russlandpolitik der NATO eng mit der breiteren Diskussion über die bilateralen amerikanisch-russischen Beziehungen verknüpft. Auf dieser bilateralen Ebene unterstützen proatlantische

<sup>1</sup> Auch wenn diese Perspektiven keine ideologischen Lager mit festen Grenzen darstellen und einzelne Expert\_innen Positionen miteinander kombinieren, die hier unterschiedlichen Perspektiven zugeordnet werden, spiegeln sie trotzdem sichtbare Argumentationsmuster in der US-Debatte wider.

<sup>2</sup> Auf der Grundlage einiger Kriegssimulationen kam der RAND-Bericht zu seiner berühmten Schlussfolgerung, zur effektiven Abschreckung gegen russische Aggressionen im Baltikum seien sieben Brigaden nötig, von denen aber nicht alle an der Front stationiert werden müssten (Shlapak und Johnson 2016).

<sup>3</sup> Colby und Solomon (2015: 43) argumentieren, eine stärkere permanente Präsenz bleibe immer noch unterhalb der Schwelle der Grundakte. Allerdings hinterfragen sie auch, ob die politischen Bedingungen, die dort festgelegt wurden, angesichts der jüngsten russischen Aggressionen immer noch zutreffen.

Russland-Hardliner\_innen beispielsweise US-Waffenlieferungen an die Ukraine – eine Linie, die Joe Biden bereits als Vizepräsident Barack Obamas vertrat. Außerdem sollen die US-Wirtschaftssanktionen gegen Russland beibehalten und erweitert werden, die aufgrund der russischen Aggression auf der Krim sowie der – in Russland selbst und gegen Dissidenten im Ausland verübten – Menschenrechtsverletzungen verhängt wurden (Vershbow 2020). Für Deutschland besonders wichtig ist, dass diese Sanktionen potenziell auch das Projekt Nord Stream 2 betreffen, das Joe Biden schon seit langem als »bad deal for Europe« betrachtet (Gardner und Hunnicut 2021). Unter dem Druck von Republikaner\_innen im Senat hat Außenminister Blinken die Sanktionsdrohungen gegen dieses »Russian geopolitical project intended to divide Europe and weaken European energy security« noch einmal bekräftigt (Blinken 2021). Zwar hat die US-Regierung entgegen der Drohungen Sanktionen gegen in das Nord-Stream-Projekt involvierte deutsche Unternehmen zunächst ausgesetzt. Ein dauerhafter Kompromiss in der Sache dürfte allerdings auch Zugeständnisse von deutscher Seite erfordern, etwa die Akzeptanz von »Safeguard«-Bestimmungen, die einen politischen Missbrauch des Pipeline-Projekts durch Russland verhindern sollen. Dazu könnte auch ein »Snapback«-Mechanismus gehören (Stelzenmüller 2021).

Im Kontrast zu den kompromisslosen Positionen, die den US-Diskurs über Russland dominieren, beschreibt eine zweite Gruppe von US-Analyst\_innen die russische Bedrohung differenzierter und sieht – obwohl auch sie eine starke Abschreckung und eine proatlantische Haltung befürwortet – größere Chancen für eine Zusammenarbeit mit Russland. So sehen beispielsweise Michael O’Hanlon und Steven Pifer (Brookings Institution) zwar eine Notwendigkeit, die Abschreckung der NATO im Baltikum (moderat) zu verstärken (O’Hanlon und Skaluba 2019, Pifer 2019a), warnen aber zugleich vor Schritten, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Russland gefährden könnten. Etwas weiter geht dabei die Argumentation O’Hanlons (2017). Seiner Analyse zufolge ist die NATO-Erweiterung zu weit gegangen; er schlägt daher für Osteuropa eine neue Sicherheitsarchitektur vor, zu der ein Gürtel »dauerhaft neutraler« Staaten zwischen der NATO und Russland gehören soll. Die Vorstellung, die USA oder der Westen insgesamt befänden sich an der Schwelle eines »neuen Kalten Krieges« mit Russland (oder auch mit China), weist er zurück (O’Hanlon und Zeigler 2019). Die Vereinigten Staaten und die NATO, müssten, so O’Hanlon, abgestufte, nicht eskalierend wirkende Reaktionen auf mögliche russische Aggressionen kleineren Umfangs und/oder hybrider Natur vorbereiten – und damit vermeiden, versehentlich in einen Großmachtkonflikt hineingezogen zu werden (O’Hanlon 2019). Steven Pifer hingegen lehnt – näher an der Position des russlandkritischen Mainstreams – eine neutrale Pufferzone als unangemessen und unpraktikabel ab. Er unterstützt sowohl die NATO-Politik der offenen Tür als auch die US-Militärhilfe für die Ukraine, spricht sich aber auch für eine temporäre Kompromissformel aus. Dieser Formel zufolge soll die ukrainische NATO-Mitgliedschaft »not now, but not never« stattfinden (Pifer 2019b). Auch widerspricht Pifer den Russlandfalken mit seiner Forderung, Sanktionen sollten »closely coordinated with allies, and clearly messaged« sein –

und im Gegenzug zu russischer Kooperation auch aufgehoben werden (Pifer 2020a).

Wie O’Hanlon lehnt auch Michael Kofman, Russland-Analyst beim Woodrow Wilson Center, die Idee eines neuen Kalten Krieges mit Russland ab. Auch er verweist auf eine westliche »over-extension«, die zu den angespannten Beziehungen beigetragen habe (Marcus 2018). Hinsichtlich der Abschreckung hinterfragt er sowohl die momentane Abschreckungsdoktrin der NATO als auch eine Strategie der »deterrence by denial« mit dem Ziel, einen russischen »fait accompli« zu verhindern. »You can have the prospect of NATO expansion eastward [or] deterrence by denial, but not both«, formuliert Kofman sein Argument, dass sogar eine erhebliche permanente NATO-Präsenz im Baltikum nicht in der Lage sei, einen russischen Angriff zu verhindern – sondern vielmehr die rote Linie der Grundakte überschreite und damit Gefahr laufe, genau die russische Aggression zu provozieren, die eigentlich verhindert werden soll. Die logische Folge sei eine Strategie der »deterrence by punishment«, also einer Abschreckung, die auf der Drohung mit einer sowohl horizontalen als auch vertikalen (und auch nuklearen) Eskalation infolge eines russischen Angriffs beruht (Kofman 2016a, 2016b).

Weiter im Norden sehen die Russlandexpert\_innen des CSIS die Arktis als »a positive outlier in a receding list of areas where U.S.-Russia engagement is cooperative«. Sowohl Moskaus verstärkte militärische Präsenz als auch die entsprechenden Antworten der NATO hätten ihrer Analyse zufolge zu einer ungesunden »securitization« der Region beigetragen (Newlin et al. 2020). Obwohl weitgehend Einigkeit herrscht, dass das Bündnis arktische Themen diskutieren und auch »gelegentliche größere Übungen« in der Region wie etwa das Manöver *Trident Juncture* durchführen solle, warnen Expert\_innen wie David Auerswald vom US National War College: »NATO itself should play a very limited, direct role in the Arctic. (...) To do more risks weakening alliance unity and needlessly antagonizing Russia.« (Auerswald 2020).

Einige Analysen und Vorschläge der Befürworter\_innen einer stärkeren Kooperation mit Russland (siehe auch Haass und Kupchan 2021, Newlin et al. 2020) finden sich auch in einem jüngst veröffentlichten offenen Brief wieder, der sich für ein »rethinking« der US-Russlandpolitik der Biden-Regierung ausspricht. In diesem von *Politico* veröffentlichten Dokument argumentieren sechs prominente Autor\_innen und eine lange Liste von Mitunterzeichner\_innen: »America’s current mix of sanctions and diplomacy isn’t working.« (Gottemoeller et al. 2020). Sie geben zwar zu, dass Russland die US-Außenpolitik verkompliziere oder sogar behindere, kommen aber zu dem Schluss, ein »mix of competition and cooperation« sei möglich, und drängen auf eine Rückkehr zu normalen diplomatischen Beziehungen; ein »balanced commitment to deterrence and détente« durch strategischen Dialog; eine erneute Zusammenarbeit bei der Rüstungskontrolle; und eine Erleichterung der Sanktionen als Gegenleistung für russische Kooperation. Hinsichtlich Europa fordert der Brief, die Vereinigten Staaten sollten weiterhin fest an der Seite ihrer Verbündeten stehen, aber gleichzeitig »measured and phased

steps forward« zur Verbesserung ihrer Beziehungen mit Russland in Erwägung ziehen.

Interessanterweise gehören zu den Unterzeichner\_innen des Briefs – der mit einem prompten Gegenbrief einer stärker abschreckungsorientierten Gruppe beantwortet wurde (Kramer 2020) – auch Wissenschaftler\_innen aus Universitäten und Thinktanks, die von der proatlantischen Ausrichtung sowohl der Russland-Hardliner\_innen als auch der meisten Kooperationsbefürworter\_innen abweichen. Diese kleine, aber lautstarke Gruppe von NATO-skeptischen Wissenschaftler\_innen, zu der selbst ernannte »Realist\_innen«, Libertäre sowie politisch eher linke Isolationist\_innen gehören, macht für die momentanen Spannungen nicht den Expansionismus Russlands, sondern den der NATO verantwortlich. Ihren Vorstellungen zufolge könnte der Konflikt des Westens und der Vereinigten Staaten mit Moskau entschärft oder gar völlig aufgelöst werden, würde Russland ein eigener Einflussbereich in Osteuropa zugestanden (beispielsweise Ashford 2016b, Beebe 2019, Carpenter 2019a, Mearsheimer 2014, Shiffrinson 2021, Walt 2018). In den Worten von Doug Bandow (2019) vom Cato Institute: »If Moscow had expanded the Warsaw Pact to Latin America, engineered a coup in Mexico City, and offered to bring that nation into an anti-American alliance, Washington would have been equally displeased.« (Bandow 2019). Obwohl diese Kritik zum Teil auch von kooperativ ausgerichteten Atlantiker\_innen geteilt wird (siehe oben), ziehen Analyst\_innen der letztere Gruppe viel radikalere Konsequenzen im Hinblick auf die atlantische Allianz. Die NATO sehen sie als letztlich überflüssig, als »outdated alliance« (Bandow 2019), »anachronism« (Walt 2018) oder »dangerous dinosaur« (Carpenter 2019b). In Anbetracht von Europas ökonomischer Stärke und einer von ihnen als »übertrieben« wahrgenommenen Analyse der russischen Bedrohung kommen die NATO-Skeptiker\_innen zu dem Schluss: »Europe can defend itself.« (Posen 2020, siehe auch Posen 2019). Zumindest mittel- oder langfristig, so der Tenor, müssten die Vereinigten Staaten die Verantwortung für die Abschreckung Russlands an Europa abtreten.

## CHINA

Während die NATO in den US-Diskussionen über die amerikanischen Beziehungen zu Russland eine zentrale Rolle spielt, kommt sie in der umfassenden Debatte über die »chinesische Herausforderung« eher am Rande vor. Diese Debatte wird durch den weitgehenden Konsens bestimmt, China stelle die wichtigste außen- und sicherheitspolitische Bedrohung der USA dar. Immer mehr Expert\_innen des gesamten politischen Spektrums sprechen sich für eine konfrontative Haltung im Wettbewerb mit der aufsteigenden Großmacht aus.

Besonders konservative Wähler\_innen (Silver et al. 2020), Expert\_innen (Anonymous 2021, Beckley und Brands 2021, Brands und Cooper 2019, 2021, Carafano et al. 2020, Mattis et al. 2021, Schmitt 2019, Zakheim 2021), und Politiker\_innen unterstützen mehrheitlich eine harte Linie gegenüber China. Trotz anfänglicher Annäherungsversuche an den chinesischen Präsidenten Xi Jinping haben Trump und die

China-Falken in seiner Regierung den Druck erhöht – sowohl auf China selbst als auch auf die US-Verbündeten, die als zu nachgiebig gegenüber China angesehen wurden.

Auch Joe Biden übernahm schon im Wahlkampf einen großen Teil von Trumps China-Rhetorik. Die heftigen rhetorischen Zusammenstöße seiner Regierung mit Vertreter\_innen Chinas im Rahmen erster sinoamerikanischer Gespräche sowie Bidens Bemühen, die Mitglieder der Quad – Indien, Japan und Australien – für eine »show of unity against Beijing« zu gewinnen (Sevastopulo und Kazmin 2021), verdeutlichen seine Absicht, den Konfrontationskurs fortzusetzen. Allerdings gibt es unter demokratischen und liberalen Expert\_innen auch Kritik an dieser Linie. Wie Brookings-Wissenschaftler Thomas Wright betont, steht die Frage des Umgangs mit China im Mittelpunkt einer tieferen Spaltung innerhalb der Demokratischen Partei – zwischen »restorationists«, die sich für eine Rückkehr zu einer Balance zwischen Zusammenarbeit und Wettbewerb im Stile Obamas aussprechen, und »reformists«, die China als »the [Biden] administration's defining challenge« sehen und eine stärker auf den Wettbewerb der Systeme ausgerichtete Politik fordern (Wright 2020).

Zur letzteren, einflussreicheren Gruppe gehören wichtige Angehörige der Biden-Regierung, die vorher für die Obama-Regierung und/oder liberale Thinktanks gearbeitet haben: der Nationale Sicherheitsberater Jake Sullivan (Campbell und Sullivan 2019); Kurt Campbell (Campbell und Ratner 2018), früher beim Center for a New American Security (CNAS) und heute Koordinator für den asiatisch-pazifischen Raum beim Nationalen Sicherheitsrat (NSC, National Security Council); Rush Doshi, ehemals bei Brookings und jetzt China-Koordinator beim NSC; und Ely Ratner (Ratner et al. 2019), der früher beim CNAS war und heute Chefberater für chinesische Angelegenheiten des Verteidigungsministers Austin ist.

Eine zweite Gruppe liberal ausgerichteter Expert\_innen sieht zwar ebenfalls die Größe der Herausforderung, legt aber eine viel stärkere Betonung auf die Notwendigkeit dauerhafter oder gar verstärkter US-chinesischer Zusammenarbeit. So warnt Jeffrey Bader (2020) von Brookings, China sei »a strategic competitor, not an enemy«. In diese Richtung argumentiert auch ein von Bader mit unterzeichneter »offener Brief«, der von einer Gruppe Wissenschaftler\_innen des Wilson Center, der Carnegie Endowment sowie der Universitäten von Harvard und Yale in der *Washington Post* veröffentlicht wurde (Fravel et al. 2019). Auch Baders Brookings-Kollege Michael O'Hanlon warnt – entsprechend seiner Position gegenüber Russland – davor, mit China über Taiwan und andere regionale Konflikte in einen Großmachtkonflikt zu geraten (O'Hanlon 2019). Und Thom Woodroffe vom Asia Society Policy Institute weist insbesondere auf das Problem des Klimawandels hin – als einen Bereich, in dem eine Zusammenarbeit mit China nicht nur vernünftig und notwendig sei, sondern auch von der amerikanischen Öffentlichkeit unterstützt werde (Noisecat und Woodroffe 2021). Diese und weitere Vorschläge für eine US-chinesische Zusammenarbeit wurden 2020 in einem Brookings-Bericht zusammengestellt und konkretisiert (Hass et al. 2020).

Die von den dominanten China-Falken am stärksten abweichende Position vertreten Libertäre wie Ted Carpenter vom Cato Institute. Dieser argumentiert, die Vereinigten Staaten und ihre westlichen Partner müssten Chinas Einflussbereich akzeptieren und »dial-back their insistence that all nations, even great powers, adhere to the principles of a U.S.-led liberal, rules-based, international order« (Carpenter 2019a).

Die unterschiedlichen Positionen zur amerikanischen China-Politik bringen auch unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der Rolle der NATO mit. Zwar ist offensichtlich, dass die Priorisierung Chinas in der amerikanischen Außenpolitik alle bestehenden Bündnisse der USA, einschließlich der NATO, auf die ein oder andere Weise beeinflusst. Andererseits bedeutet dies aber nicht automatisch, dass die NATO als zentraler Baustein der amerikanischen China-Politik betrachtet wird.

Nach Ansicht von Libertären wie Carpenter (2019a) lassen die sehr unterschiedlichen amerikanischen und europäischen Interessen im Hinblick auf China Zweifel am Fortbestand der NATO aufkommen. Dieser Position diametral entgegengesetzt sind Forderungen proatlantischer Thinktankexpert\_innen, die USA müssten die NATO in ihre China-Strategie »einspannen« (Nietsche et al. 2020). So argumentiert beispielsweise eine Gruppe am einflussreichen liberalen Thinktank CNAS, die chinesische Politik habe, auch wenn sie die NATO nicht direkt bedrohe, das Potenzial, den atlantischen Zusammenhalt zu beschädigen. In der Konsequenz müsse die NATO ihre Zusammenarbeit mit Verbündeten in der indopazifischen Region – beispielsweise durch einen »Indo-Pacific Council« – vertiefen und institutionalisieren und auch – allein oder mit Partnern – Militärübungen in der Region durchführen (Nietsche et al. 2020). Auch in einem Bericht des Atlantic Council wird die NATO als »node of a network to counter CN hostile activities« betrachtet. Durch die Weiterentwicklung ihrer bilateralen Beziehungen zu asiatischen Partnerländern hin zu einer stärker institutionalisierten »Atlantic-Pacific Partnership« solle die NATO, wie die Verfasser\_innen argumentieren, »take the lead in becoming the necessary strategic counterweight to China's rise«. Eine über die NATO als Bündnis von Demokratien koordinierte Antwort auf den chinesischen Aufstieg habe, so die Autor\_innen, eine größere globale Legitimität als unilaterale Initiativen der USA (Hildebrand et al. 2020, siehe auch Brzezinski 2020, Kroenig und Cimmino 2020). Durch die teilweise Neuausrichtung der NATO sollen aber auch neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit China eröffnet werden – beispielsweise durch die Einrichtung eines »NATO-China-Rats« nach dem Modell des NATO-Russland-Rats (Brzezinski 2020). Alle hier zitierten Wissenschaftler\_innen stimmen darin überein, dass sowohl die chinesische Herausforderung als auch die Chinastrategie der NATO nur zum Teil mit traditionellen militärischen Fähigkeiten zu tun haben. Im Zentrum der Debatte stehen vielmehr Cyber-Bedrohungen und chinesische Versuche der weltweiten politischen Einflussnahme sowie die transatlantische Zusammenarbeit bei Themen wie der Sicherheit von 5G-Netzwerken und einer Erweiterung der sieben »baselines for resilience« der NATO (Hildebrand et al. 2020, Mattis et al. 2020).

Eine Mittelposition zwischen NATO-Skepsis und NATO-Enthusiasmus vertreten Expert\_innen, die für eine »vorsichtige Hinwendung zu China« eintreten, vor allem über vertiefte Partnerschaften der NATO mit ostasiatischen Demokratien. Mit Blick auf nichtmilitärische Themen wie die 5G-Netzwerksicherheit soll die NATO diesen Analyst\_innen zufolge jedoch nicht selbst aktiv werden, sondern lediglich als Diskussions- und Koordinationsforum dienen (Goldgeier und Martin 2020, siehe auch Coffey und Kochis 2020: 1718, Ford und Goldgeier 2021). Während der Fokus der NATO weiterhin auf Russland liegen sollte, könnten NATO-Verbündeten in eine breitere »Atlantische Strategie« gegenüber China eingebunden werden, die über die geografischen Grenzen der NATO hinausgeht. Innerhalb der NATO hingegen müsse unter Führung der USA zunächst geklärt werden, welche Rolle die NATO im Umgang mit China überhaupt spielen kann – um eine einheitlichere Politik zu erreichen, damit China nicht weiterhin die Verbündeten politisch spalten könne (Carafano et al. 2020). Die Brookings-Experten Lindsey Ford und James Goldgeier (2021) sehen zwar die Notwendigkeit für »frank discussions« über die Frage, was die USA in einer hypothetischen militärischen Auseinandersetzung mit China von den europäischen NATO-Verbündeten erwarten könnten (und was nicht). Zugleich warnen sie aber auch vor möglichen Kosten einer prominenteren europäischen Rolle im Indopazifik: Regelmäßige europäische Einsätze in der Region könnten, so Ford und Goldgeier, von den Kernaufgaben der NATO »ablenken«.

## STABILITÄTSPROJEKTION IM SÜDEN

Wie oben gezeigt, werden China und Asien zunehmend als wichtige Herausforderungen der NATO betrachtet, die das Bündnis zwingen, sich globaler auszurichten. Diese Begründung einer globalen Perspektive hat nicht mehr viel zu tun mit den Diskussionen über die »globale NATO« der 2000er Jahre (beispielsweise bei Daalder und Goldgeier 2006), bei denen es in erster Linie um Herausforderungen durch Terrorismus und politische Instabilität im globalen Süden (insbesondere in der wichtigen Nahostregion) ging. In der damaligen, vom Ende des Kalten Krieges und den Anschlägen des 11. September 2001 geprägten Sichtweise galten Terrorismus, Staatsversagen und humanitäre Krisen als direkte und ernste Gefahr für die Verbündeten – und als Herausforderungen, denen die NATO auch mit dem Mittel militärischer Interventionen jenseits ihres eigenen Bündnisgebiets (*out of area*) begegnen müsse. Aus Sicht von US-Politiker\_innen und Fachleuten sollte die Koordination solcher Einsätze über die NATO den Vereinigten Staaten Kosten sparen und eine – im Vergleich zu unilateralen Aktionen der USA – höhere Legitimität der Interventionen begründen.

In der heutigen US-Debatte über die NATO haben diese Themen an Bedeutung verloren. Grund dafür ist einerseits eine teilweise Neubewertung der terroristischen Bedrohung der Vereinigten Staaten, andererseits eine wachsende Skepsis gegenüber militärischen Interventionen als Mittel der Terrorismusbekämpfung und politischen Stabilisierung. Im 20. Jahr des amerikanischen »war on terror« machen einige

Expert\_innen einen deutlichen Rückgang des »jihadi-linked terrorism« aus (Byman 2018) oder fordern eine Korrektur »übertriebener« Bedrohungsanalysen hinsichtlich des transnationalen Terrorismus (Thrall und Goepner 2017). Andere hingegen fühlen sich zu der Warnung genötigt, die terroristische Bedrohung sei »noch nicht am Ende« (Travers 2020). Hinsichtlich militärischer Interventionen argumentieren sowohl konservative als auch liberale Wissenschaftler\_innen, vergangene Einsätze zur Bekämpfung des Terrorismus, zum Schutz von Zivilist\_innen oder zur Stabilisierung der Nahostregion seien weitgehend gescheitert (beispielsweise Kupchan 2021, Stelzenmüller 2020, Thrall und Goepner 2017). So kritisiert beispielsweise Charles Kupchan, Experte beim Council on Foreign Relations, »unnecessary wars of choice« in der Nahostregion hätten »wenig Gutes« erreicht und die verbleibenden US-Interessen in der Region (wie etwa in der Terrorismusbekämpfung) könnten auch auf dem Weg der Diplomatie oder mit Hilfe minimalinvasiver Interventionen (»surgical military operations«) durchgesetzt werden (Kupchan 2021). Diese Auffassung vertritt auch Cato-Experte Brad Stapleton, der die Auslandseinsätze der NATO in Afghanistan und Libyen als »major mistake« bewertet. Die Missionen hätten nicht nur ihr Ziel verfehlt, die beiden Länder zu stabilisieren, sondern hätten zugleich Russland provoziert, indem sie Zweifel an einer defensiven Ausrichtung der NATO gesät hätten (Stapleton 2016).

Angesichts dieses wachsenden Chors von Interventions-skeptiker\_innen – und vor dem Hintergrund von Bidens Wahlkampfversprechen, die »ewigen Kriege« der USA zu beenden – kam die Ankündigung der Biden-Regierung, bis zum September 2021 alle Truppen aus Afghanistan abzu ziehen, nicht überraschend. Sowohl konservative als auch liberale Expert\_innen begrüßten die Entscheidung (Bandow 2021, Kupchan und Lute 2021, Wertheim 2021). Andere, darunter wiederum sowohl liberale Expert\_innen als auch konservative Kritiker\_innen der Biden-Administration wie der ehemalige Nationale Sicherheitsberater John Bolton, sahen den Schritt hingegen kritisch (Afzal und O’Hanlon 2021, Bolton 2021, Cunningham et al. 2021).

Für etwaige künftige *Out-of-area*-Missionen der NATO werden aus der mageren Erfolgsbilanz vergangener Einsätze durchaus unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen: Viele konservative Expert\_innen empfehlen der NATO ein »back to basics«: die Allianz solle sich wieder darauf konzentrieren, das Bündnisgebiet gegen die erstarkte russische Bedrohung zu verteidigen (Coffey und Kochis 2019, ähnlich Ashford 2016a). »[NATO] cannot afford to allow external operations to divert attention and resources from its core mission«, so etwa Brad Stapleton (2016). Die Heritage-Experten Luke Coffey und Daniel Kochis (2019) stoßen ins gleiche Horn: »NATO does not have to be everywhere doing everything. It does not have to become a global counterterrorism force or the West’s main tool for delivering humanitarian aid«.

Im Gegensatz zu diesen Stimmen halten andere Analyst\_innen die Stabilisierung von »Europe’s fragile Southern frontier« weiterhin für eine zentrale NATO-Aufgabe (Burns und Jones 2016, Vershbow und Speranza 2019). Gerade weil die

USA dabei seien, ihren »militärischen Fußabdruck« im Nahen Osten zu reduzieren, müsse die NATO ihre Strategie für den Süden besser ausarbeiten – so CFR-Experte Kupchan (Interview mit der Autorin, 7.5.2021). Auch wenn große Interventionen wie in Afghanistan als Zukunftsszenario unwahrscheinlich seien, argumentiert Kupchan, sollten Auslandsmissionen zur Friedenssicherung, Stabilisierung und Ausbildung auf der Agenda der Organisation weiterhin hoch oben stehen. Im Mittelmeerraum, darunter auch in Libyen oder sogar in Syrien, sollten die europäischen NATO-Mitglieder bereit sein, bei möglichen *Peacekeeping*-Einsätzen die Führung zu übernehmen und damit die Lücke zu füllen, die die USA infolge einer stärkeren Konzentration auf die Innenpolitik wie auch außenpolitisch auf den asiatisch-pazifischen Raum hinterlassen würden (ebenda). Lauren Speranza vom Center for European Policy Analysis empfiehlt sogar, die Fähigkeiten der NATO zum militärischen Krisenmanagement müssten weiter verbessert werden – sowohl mit dem Ziel der Terrorismusbekämpfung als auch mit Blick auf humanitäre Krisen (Speranza 2020: 89).

Diesen Empfehlungen zum Trotz sind sowohl das allgemeine Thema Stabilitätsprojektion als auch die spezifische Frage militärischer *Out-of-area*-Missionen in den meisten amerikanischen Thinktank-Publikationen eher randständige Themen. Die meisten Wissenschaftler\_innen betonen mit Blick auf die Stabilisierung des Südens die Zusammenarbeit mit Partnerregierungen im Nahen Osten in Verteidigung und Terrorismusbekämpfung – beispielsweise über den Mittelmeerdialo g oder die Programme des Istanbuler Kooperationsrats (Schroeder 2019: 2829) – oder konzentrieren sich gleich ganz auf Russland, China und andere als wichtiger wahrgenommene Herausforderungen für die Sicherheit des Bündnisses. Implizit unterstreicht dieser Mangel an Aufmerksamkeit, was Kupchan und andere explizit äußern, nämlich dass die Vereinigten Staaten zunehmend erwarten, ihre europäischen NATO-Verbündeten müssten selbst die Hauptverantwortung für die Südflanke des Bündnisses übernehmen.

## RÜSTUNGSKONTROLLE

Wie bei der Diskussion über andere wichtige Aspekte der nationalen Sicherheit der USA geht es auch bei den US-Debatten über Rüstungskontrolle nur am Rande um die NATO. Trotz tiefgehender parteiübergreifender und -interner Auseinandersetzungen über rüstungskontrollpolitische Themen besteht weitgehende Einigkeit in der Auffassung, dass Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung nicht als Ziele an sich zu betrachten sind, sondern als Instrumente, die – je nach politischem Standpunkt – den US-Sicherheitsinteressen helfen oder schaden können.

Auch die Biden-Regierung teilt diese pragmatische und strategische Herangehensweise an die Rüstungskontrolle. Und dennoch hat ihr Wahlsieg die Aussichten dramatisch verbessert, zumindest die verbleibenden, von der Trump-Regierung noch nicht vollständig demontierten bilateralen und multilateralen Rüstungskontrollverträge retten zu können. Kurz nach seinem Amtsantritt hat Biden bereits der Verlängerung

des New-START-Vertrags zugestimmt, des einzigen verbleibenden bilateralen Abkommens zur nuklearen Rüstungskontrolle mit Russland. Der Vertrag über den Offenen Himmel – den Trump nicht nur gegen den Rat der meisten amerikanischen Rüstungskontrollexpert\_innen, sondern auch gegen den des US-Militärs aufgegeben hat – war angesichts des russischen Rückzugs nicht mehr zu retten. Allerdings führt die Regierung ernsthafte Verhandlungen zur Rettung des Nuklearabkommens mit Iran (Joint Comprehensive Plan of Action). Bei diesem Thema stimmen sich die Vereinigten Staaten auch wieder eng mit ihren europäischen Partnern ab, wenn auch nicht im Rahmen der NATO.

Viele Republikaner\_innen und (neo-)konservative Kommentator\_innen lehnen Bidens rüstungskontrollpolitische Initiativen und Pläne ab (Geller 2021, Rubin 2021). Unterstützung kommt hingegen von liberalen Analyst\_innen, Vertreter\_innen der »realistischen« Außenpolitikschule sowie Rüstungskontrollexpert\_innen (Conley et al. 2021, Krepon 2021, Krepon und Roth 2021, Pifer und Acton 2021, Rose 2020a), die noch weitergehende Schritte fordern. So schlägt etwa Brookings-Experte Steven Pifer einen amerikanisch-russischen Dialog zur Sicherung der strategischen Stabilität vor. Auf der Agenda dieser Gespräche sollte (mittelfristig) auch ein Nachfolgeabkommen für den INF-Vertrag stehen, das zumindest nuklear bewaffnete Mittelstreckenraketen aus Europa verbannen würde. Aufbauend auf dem New-START-Vertrag sollte die Biden-Regierung ein noch umfassenderes Abkommen mit Moskau zur Regulierung *aller* US-amerikanischen und russischen Nuklearsysteme anstreben. Um einer solchen Vereinbarung näherzukommen, sollte auch die US-Raketenabwehr zur Verhandlungsmasse gehören. Darüber hinaus sollte Biden – in Rücksprache mit den Verbündeten – die US-Nukleardoktrin so korrigieren, dass die Abschreckung eines nuklearen Angriffs als einziger Zweck (*sole purpose*) der US-Nuklearwaffen festgeschrieben würde (Pifer 2020b, ähnlich auch Conley et al. 2021).

Dieser letzte Vorschlag berührt unmittelbar auch die Abschreckungs- und Verteidigungsstrategie der NATO – und markiert die obere Grenze dessen, was hinsichtlich einer Reform der nuklearen Abschreckung von der Biden-Regierung zu erwarten ist. Einflussreiche US-Expert\_innen lehnen die *Sole-purpose*-Doktrin ab (beispielsweise Miller 2020) oder schlagen eine bescheidenere Änderung der aktuellen Nukleardoktrin vor, beispielsweise durch die Beschränkung eines hypothetischen Nuklearwaffeneinsatzes auf »existential threats« (Perkovich und Vaddi 2021). Mit Blick auf die NATO bestehen manche US-Expert\_innen auf die Notwendigkeit eines »credible threat of nuclear escalation« gegenüber Russland (Kofman 2016b). Andere kritisieren – etwas moderater – die bisherige nukleare Abschreckungsdoktrin als »zu vage« und »zu zurückhaltend« (Binnendijk und Gompert 2020), und fordern, die NATO solle für den Fall eines russischen Erstschlags klarer mit einer entsprechenden nuklearen Vergeltung drohen. Gleichzeitig sollten die USA in Europa neue seegestützte nukleare Marschflugkörper stationieren. Die in Europa verbreitete Kritik an der nuklearen Abschreckung im Allgemeinen – und der »nuklearen Teilhabe« der NATO im Besonderen – untergrabe hingegen die Glaubwürdigkeit der

NATO-Doktrin (ebenda). Obwohl auch die US-Regierung und die Gemeinschaft der verteidigungspolitischen Expert\_innen starkes Interesse an nuklearer Nichtverbreitung und an der Prävention eines möglichen nuklearen Terrorismus haben, wird dieses Ziel aus ihrer Sicht durch eine Verstärkung der nuklearen Abschreckungsfähigkeit der USA nicht untergraben, sondern im Gegenteil gestärkt. So argumentiert etwa ein Bericht des Chicago Council on Global Relations, Zweifel an der Stabilität des amerikanischen nuklearen Schutzschirms könnten letztlich dazu führen, dass US-Verbündete eigene Nuklearwaffen anstreben – und damit einen nuklearen Rüstungswettlauf auslösen (Daalder et al. 2021).

Wie diese Diskussionen zeigen, wird eine grundsätzliche Kritik an der nuklearen Abschreckung und die Forderung nach weitgehender nuklearer Abrüstung allenfalls von zivilgesellschaftlichen Aktivist\_innen und radikaleren Rüstungskontroll-Thinktanks erhoben. Die meisten Politiker\_innen und Expert\_innen betrachten solche Forderungen bestenfalls als unrealistisch und schlimmstenfalls als destabilisierend. Die weitreichendste aktuelle Initiative zur nuklearen Abrüstung – der Atomwaffenverbotsvertrag, der im Januar 2021 in Kraft trat – wird daher nicht nur innerhalb der Regierung, sondern auch seitens der meisten außenpolitischen Thinktanks weiterhin auf Widerstand stoßen (Williams 2020).

Auf breite Zustimmung könnte hingegen ein mögliches Nachfolgeabkommen für den gescheiterten INF-Vertrag stoßen. Da ein solches Abkommen für die europäische Sicherheit besonders wichtig wäre, haben die europäischen NATO-Verbündeten gute Chancen, ihrer Position zu einem solchen Projekt bei der Biden-Regierung Gehör zu verschaffen. Beispielsweise könnten sie sich gegen überehrgeizige Vorschläge wehren, China an einem solchen Abkommen zu beteiligen. Solche Vorschläge (z. B. Binnendijk und Gompert 2020) stoßen zwar auf die Zustimmung chinakritischer »Reformer« in der Biden-Regierung, sind laut Pifer aber »doomed to fail« (Pifer 2020b).

Neben dem Nuklearbereich ist der Waffenhandel ein weiteres wichtiges Thema für viele US-Thinktanks. Viele kritisieren die Vereinigten Staaten für ihre Waffenexporte in Krisengebiete oder ihre Waffengeschäfte mit Regierungen, die für Menschenrechtsverletzungen bekannt sind. Ein weiteres Thema sind die international umstrittenen US-Drohnenangriffe. Zwar schlägt so gut wie kein gemäßigter amerikanischer Thinktank vor, Kampfdrohnen international zu verbieten oder abzuschaffen, doch fordern einige Institute wie das Stimson Center hinsichtlich ihrer Bereitstellung und ihres Einsatzes stärkere Transparenz und Aufsicht (Dick und Stohl 2020). Meist wird der Diskurs über die sogenannten »tödlichen autonomen Waffensysteme« von der Diskussion über Drohnen getrennt geführt. Im Vergleich mit der europäischen Diskussion zu diesem Thema ist er durch mehr Nuancen und vielfältigere Argumente geprägt. Sicherheitsbezogene Argumente (z. B. Laird 2020) stehen in den USA stärker im Mittelpunkt als in Europa, und die Ansicht, die Streitkräfte müssten insgesamt mehr in hochtechnologische Waffensysteme investieren, stößt auf viel breitere Akzeptanz. Eng verbunden mit dieser Debatte ist auch die

Diskussion über die (militärische) Verwendung künstlicher Intelligenz (KI). Wissenschaftler\_innen wie Elsa Kania (2020) von Brookings verfolgen intensiv die chinesischen Bemühungen in diesem Bereich.

## CYBER- UND HYBRIDE BEDROHUNGEN, NEUE UND DISRUPTIVE TECHNOLOGIEN, WELTRAUM

In den letzten Jahren haben Aufgaben, die über die traditionellen Kernfunktionen der militärischen und territorialen Verteidigung des Bündnisses hinausgehen, in der US-Debatte über die NATO stetig an Bedeutung gewonnen. Cyber- und hybride Bedrohungen, neue und disruptive Technologien sowie der Weltraum zählen zu den neueren (sich teilweise überschneidenden) Themen, die nicht nur im Bericht der NATO-Reflexionsgruppe betont werden, sondern denen auch US-amerikanische NATO-Expert\_innen immer mehr Aufmerksamkeit widmen (Beaulieu und Salvo 2018, Edwards et al. 2020, Mattis et al. 2020, Reynolds und Lightfoot 2020, Rose 2020b). Trotz ihrer Diversität und inneren Komplexität haben all diese Themen gemeinsam, dass sie zu den geografischen Schwerpunkten und traditionellen NATO-Aufgaben »quer liegen«. So werden Cyber- und hybride Bedrohungen mit staatlichen Akteuren in Verbindung gebracht, insbesondere mit Russland und China (Burns und Lute 2019: 2627, Polyakova und Boyer 2018, Speranza 2020), daneben aber auch mit nichtstaatlichen Akteuren (Hamilton 2019). Diese neuartigen Bedrohungen haben einerseits das Potenzial, auch die militärische Verteidigungsfähigkeit der NATO gegenüber staatlichen und nichtstaatlichen Gegnern zu beeinträchtigen, andererseits kann sich die Abwehr dieser Gefahren und die Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz nicht auf den militärischen Bereich beschränken. Einige Wissenschaftler\_innen, wie beispielsweise Jim Goldgeier und Garret Martin von der American University, bezweifeln deshalb, dass die NATO – als militärisches Bündnis – bei Themen wie der Cyber-Sicherheit in 5G-Netzwerken oder der Abwehr gezielter Desinformationskampagnen geeignet ist, eine führende Rolle zu spielen (Goldgeier und Martin 2020). Während sie die Allianz in einer »supporting role« sehen, argumentieren andere – wie Daniel Hamilton von der Johns Hopkins University –, die Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz gegen neuartige Bedrohungen sei längst Teil des Daseinszwecks der NATO geworden: »The challenge of hybrid conflict underscores why NATO, in its 70<sup>th</sup> year, must remain the keystone to Western security. NATO offers a ready mechanism for allies to promote shared resilience to disruptive attacks. It is a means by which resilience can be projected forward to neighbors who are weak and susceptible to disruption.« (Hamilton 2019).

Konkret schlagen US-Fachleute eine Vielzahl von Maßnahmen vor, mit denen die NATO und ihre Mitglieder neuartigen Bedrohungen begegnen können. Diese reichen vom Ziel, zwei Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts in die Cyber-Sicherheit und in die digitale Modernisierung nationaler und alliierter Verteidigungsfähigkeiten zu investieren (Edwards et al. 2020), über die Einführung von »expert hunt

teams« zur Suche nach Eindringlingen in Verteidigungssystemen bis hin zur Beteiligung an offensiven Cyber-Aktionen gegen Russland und China als Teil einer Strategie des »persistent engagement« (Kramer et al. 2020). Was den Weltraum betrifft, stimmen US-Expert\_innen mit der Entscheidung der NATO überein, ihn zum operativen Bereich zu erklären. Sie empfehlen unter anderem einen intensivierten Austausch geheimdienstlicher Erkenntnisse über Bedrohungen von Satelliten, das »Mainstreaming« des Weltraum-Themas in Institutionen, Prozessen, Übungen und Konfliktsimulationen und eine verbesserte Zusammenarbeit mit dem US Space Command, der Space Force und der EU (Rose 2020b).

## DIE NATO ALS WERTEGEMEINSCHAFT

Die Stärkung der Demokratie im In- und Ausland war eine der zentralen Botschaften von Joe Bidens Wahlkampf (Biden 2020b). Mit diesem erneuten Bekenntnis zu demokratischen Werten distanzierte er sich klar von seinem Vorgänger, der selbst antidemokratische Neigungen erkennen ließ und Sympathien für autoritäre Staatschefs hegte. Wie Biden klargemacht hat, hat sein Eintreten für die Demokratie auch Folgen für die NATO. Ganz im Gegensatz zu Trumps Sichtweise des Bündnisses betrachtet der neue Präsident die NATO nicht (nur) als ein mehr oder weniger gut geeignetes Instrument zur Wahrung amerikanischer Interessen, sondern auch als ein »Bollwerk« der liberalen Demokratie. Die Verpflichtung der USA auf das Bündnis mit Europa sei daher »sacred, not transactional« (ebenda). Mit diesem Bekenntnis zur NATO als Wertegemeinschaft reiht sich die US-Regierung erneut in einen breiten Konsens der außen- und sicherheitspolitischen Expert\_innen ein.

Dennoch stellt Bidens Aufwertung der Demokratie-Agenda die NATO auch vor neue Herausforderungen und Diskussionen. Wie die unterschiedlichen Sichtweisen der US-Expert\_innen verdeutlichen, kann die Verteidigung der Demokratie als externe oder interne Bündisaufgabe interpretiert werden. Proatlantische Abschreckungsbefürworter\_innen neigen dazu, die externen Herausforderungen der Demokratie durch autoritäre Gegner der NATO zu betonen, vor allem durch China und Russland. Diese Sichtweise – die von vielen Konservativen, aber auch von »reformers« innerhalb der Demokratischen Partei (Wright 2020) geteilt wird – sieht die traditionelle wie auch gegenwärtige Kernaufgabe der NATO in der »Vorwärtsverteidigung der Demokratie« auf dem europäischen Kontinent (Moreland 2019). Über ihr Bündnisgebiet hinaus könnte die »alliance of free nations« zum Zentrum eines »globalen Bündnisnetzwerks« mit anderen führenden Demokratien – wie Japan, Australien oder Indien – werden (Wilson und O'Brien 2020: 102105).

Diese externe Dimension der Verteidigung der Demokratie dominiert zwar den US-Diskurs, doch betonen einige Wissenschaftler\_innen auch die interne Gefahr, die der NATO durch »democratic backsliding« in ihren Mitgliedsstaaten droht. »The biggest threat today to the security of NATO countries is not Russia, not China, it's us – populism, polarization, inequality, political dysfunction. We need to get our

own houses in order if we are to deal effectively with external threats«, formuliert es CFR-Experte Kupchan (Interview mit der Autorin, 7.5.2021). Goldgeier und Martin betonen darüber hinaus den direkten Zusammenhang zwischen Demokratie im Inneren und Verteidigung nach außen: »Authoritarianism within NATO is not just a threat because the alliance is based on democratic values, but because it makes less democratic countries more vulnerable to the threats posed by information manipulation and election interference from Russia and other outside meddlers.« (Goldgeier und Martin 2020, siehe auch Katz und Taussig 2018). Als Antwort auf diese Herausforderung fordern Goldgeier und Martin ein lautstarkes Eintreten der NATO-Mitglieder für die demokratischen Werte der Allianz; Regierungen sollten ihre bilateralen Beziehungen nutzen, um politischen Druck auf autoritäre Regierungen auszuüben. Für Jonathan Katz und Torrey Taussig (2018) gehen solche Schritte nicht weit genug. Ihrer Ansicht nach sind zur Bewältigung interner Herausforderungen der Demokratie institutionelle Innovationen nötig – wie ein »Governance«-Ausschuss unter dem Vorsitz des NATO Assistant Secretary General for Political Affairs oder eine neue Ombudsperson, deren Aufgabe es wäre, Verletzungen des Washingtoner Abkommens zur Sprache zu bringen.

Konservative NATO-Skeptiker\_innen, die auch hier nicht mit dem proatlantischen Mainstream übereinstimmen, lehnen die »transformational agenda« dieser Mehrheitsmeinung ab (Beebe 2019). Die Vorstellung, die NATO könne und solle – insbesondere durch ihre Erweiterung in die russische »Einflussosphäre« hinein – zur Verbreitung liberaler Demokratie beitragen, kritisieren sie als fehlgeleitet. Cato-Expertin Emma Ashford (2016b) spitzt diese Zweifel an der Demokratie-Agenda in einer rhetorischen Frage zu: »Does NATO promote the common defense of existing members, or seek to expand the Euro-Atlantic democratic community? It cannot accomplish both.«

## INTERNE ANPASSUNG UND EUROPÄISIERUNG

Abgesehen von den Herausforderungen für die Grundwerte der NATO sind die beiden drängendsten internen Probleme, die von US-amerikanischen NATO-Expert\_innen breit diskutiert werden, die Europäisierung des Bündnisses und die stets damit verbundene Frage der transatlantischen Lastenteilung. Die Auffassung, dass die europäischen NATO-Mitglieder immer noch keinen angemessenen Beitrag zur Bündnisverteidigung leisten, wird dabei in der gesamten Breite des politischen Spektrums geteilt. Allerdings geben Expert\_innen durchaus unterschiedliche politische Empfehlungen zum Umgang mit diesem wahrgenommenen Ungleichgewicht. Fordern die einen pauschal, die Verteidigung Europas zumindest langfristig ganz den europäischen Staaten zu überlassen (Bandow 2019, Carpenter 2019b), so führen überzeugte Atlantiker\_innen auf der anderen Seite eine differenzierte Debatte darüber, auf welche Weise Europa mehr beitragen könne. Bemühungen um eine stärkere Verteidigungsintegration im Rahmen der Europäischen Union begegneten frühere US-Regierungen mit Argwohn, und insbesondere unter

konservativen Expert\_innen ist diese Haltung immer noch spürbar. So betonen Ted Bromund und Daniel Kochis (2021) vom Heritage Institute, die USA hätten ein »vitales Interesse« daran, dass die EU keine gemeinsame Verteidigungsidentität oder Ambitionen entwickle, die in irgendeiner Weise zu Lasten der NATO gehen könnten. Die meisten liberalen und auch konservativen Beobachter\_innen dagegen sind heute weitgehend davon überzeugt, dass sowohl die Vereinigten Staaten als auch die NATO von einer engeren EU-Verteidigungsintegration profitieren würde, die gleichzeitig zur Stärkung der europäischen Säule innerhalb des atlantischen Bündnisses beitragen würde. Die Vereinigten Staaten, so der Tenor, sollten eine stärkere Rolle der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik »begrüßen« (Brattberg und Valášek Hamilton 2021). Auch Kupchan vom Council on Foreign Relations teilt diese Auffassung: »I don't like the term »strategic autonomy« – but the EU's efforts to become more capable militarily and forge a more common foreign and defense policy need to continue.« (Interview mit der Autorin, 7.5.2021). Ford und Goldgeier (2021) meinen: »If the U.S. is going to succeed in rebalancing its defense posture toward Asia, it needs a stronger Europe able to take the lead in its broader neighborhood.« Und trotzdem warnen selbst EU-freundliche Atlantiker\_innen wie Erik Brattberg und Tomás Valášek von Carnegie davor, US-Unternehmen von Verteidigungsprojekten der EU auszuschließen, und fordern, die EU müsse den Aufbau von Fähigkeiten gegenüber »integrationistischen Zielen« priorisieren (Brattberg und Valášek 2019).

Hinsichtlich der Lastenteilung innerhalb des Bündnisses teilen mehr und mehr US-Expert\_innen die Auffassung, dass die europäischen Partner zwar mehr tun müssten, das Zwei-Prozent-Ziel der NATO aber ein schlechter Indikator für den europäischen Beitrag sei. Goldgeier und Martin (2020) sehen »sehr starke Argumente«, von der Zwei-Prozent-Metrik schon in »normalen Zeiten« Abstand zu nehmen, erst recht aber unter den außergewöhnlichen Umständen der Corona-Pandemie. Ähnlich argumentieren auch Derek Chollet, Steven Keil und Christopher Skaluba in einer Studie des Atlantic Council. Statt allein auf die Berechnung der Verteidigungsausgaben zu schauen, so die Autoren, müsse man zu einer Messung von »Output« und Fähigkeiten kommen, wobei besonders wichtigen Fähigkeiten ein höherer Wert zuzuschreiben sei (Chollet et al. 2020). Zudem müsse die Messung der Verteidigungsausgaben stärker standardisiert werden, über feste Prozentziele hinaus sollten Trendlinien stärker berücksichtigt werden. Auch sollten die Bündnispartner in Erwägung ziehen, weitere Ausgabenbereiche zum »Burden-Sharing« hinzuzuzählen (ebenda). Die diesbezüglichen Vorschläge reichen von Investitionen in neue Technologien oder Pandemieprävention über die Verbesserung der Transportinfrastruktur (ebenda) bis hin zu Investitionen in Resilienz gegen hybride Bedrohungen (Hamilton 2019). »It will be a difficult discussion«, so Chollet, Keil und Skaluba (2020), »but NATO should reconsider the nature of twenty-first century security.«

## LITERATURVERZEICHNIS

- Afzal, Madiha und O'Hanlon, Michael** (2021): *Withdrawing troops from Afghanistan: Biden's unforced error puts America at risk*, Order from Chaos, Brookings, 15. April; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/04/15/withdrawing-troops-from-afghanistan-bidens-unforced-error-puts-america-at-risk/> (aufgerufen am 7.5.2021).
- Ahmed, Salman; Engel, Rozlyn; Cutler, Wendy; Gordon, David; Harris, Jennifer; Lute, Douglas; Price, Daniel M.; Smart, Christopher; Sullivan, Jake; Tellis, Ashley J. und Wyler, Tom** (2020) (Hrsg.): *Making U.S. foreign policy work better for the middle class*. September, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- Anonymous** (2021): *The longer telegram: Toward a new American China strategy*, Atlantic Council, Washington DC.
- Ashford, Emma** (2016a): *NATO's Warsaw summit*, CATO Institute, 7. Juli; <https://www.cato.org/blog/natos-warsaw-summit> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Ashford, Emma** (2016b): *NATO's open door leads to an identity crisis*, War on the Rocks, 23. Juni; <https://warontherocks.com/2016/06/natos-open-door-leads-to-an-identity-crisis/> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Auerswald, David** (2020): *NATO in the Arctic: Keep its role limited, for now*, War on the Rocks, 12. Oktober; <https://warontherocks.com/2020/10/nato-in-the-arctic-keep-its-role-limited-for-now/> (aufgerufen am 7.5.2021).
- Bader, Jeffrey** (2020): Meeting the China challenge: A strategic competitor, not an enemy, in: Hass, Ryan; McElveen, Ryan und Williams, Robert D. (Hrsg.): *The future of US policy toward China: Recommendations for the Biden administration*. Washington DC/New Haven, The Brookings Institution/Yale Law School: 17.
- Bandow, Doug** (2019): *The outdated alliance?*, CATO Institute, 3. April; <https://www.cato.org/commentary/outdated-alliance> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Bandow, Doug** (2021): *Afghanistan exit is the right call*, Cato Institute, 15. April; <https://www.cato.org/commentary/afghanistan-exit-right-call> (aufgerufen am 10.5.2021).
- Beaulieu, Brittany und Salvo, David** (2018): *NATO and asymmetric threats: A blueprint for defense and deterrence*, Policy Brief 031. Washington DC, German Marshall Fund of the United States.
- Beckley, Michael und Brands, Hal** (2021): *Into the Danger Zone: The Coming Crisis in US-China Relations*, Januar, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.
- Beebe, George** (2019): *Groupthink resurgent*, The National Interest, 22. Dezember; <https://nationalinterest.org/feature/groupthink-resurgent-106951> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Bellasio, Jacopo und Silfversten, Erik** (2020): The impact of new and emerging technologies on the cyber threat landscape and their implications for NATO, in: Ertan, Amy; Floyd, Kathryn H.; Pernik, Piret und Stevens, Tim (Hrsg.): *Cyber threats and NATO 2030: Horizon scanning and analysis*. Tallinn, NATO CCDCOE Publications: 88107.
- Bergmann, Max** (2021): *The EU is the military ally the United States needs: Take the pressure off NATO states and embrace the Union's defense*, Foreign Affairs, 6. Januar; <https://www.foreignaffairs.com/articles/2021-01-06/eu-military-ally-united-states-needs> (aufgerufen am 31.3.2021).
- Biden, Joe** (2020a): *Battle for the soul of the nation*, <https://joebiden.com/americanleadership/> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Biden, Joe** (2020b): Why America must lead again: Rescuing U.S. foreign policy after Trump, in: *Foreign Policy* 99 (2): 6476.
- Biden, Joe** (2021a): *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, The White House, 19. Februar; <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (aufgerufen am 26.3.2021).
- Biden, Joe** (2021b): *Interim National Security Strategy Guidance*, The White House, März; <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (aufgerufen am 26.3.2021).
- Binnendijk, Hans; Hamilton, Daniel und Barry, Charles** (2016): *Alliance revitalized: NATO for a new era*, The Washington NATO Project Report. April, The Washington NATO Project, Washington DC.
- Binnendijk, Hans und Gompert, David** (2020): Threaten decisive nuclear retaliation, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 2630.
- Blinken, Antony J.** (2021a): *Nomination of Hon. Antony J. Blinken to be U.S. Secretary of State-Part I, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Seventeenth Congress*, 19. Januar, <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/01%2019%202021%20Nominations%20--%20Blinken%20Part%201.pdf> (aufgerufen am 8.6.2021).
- Blinken, Antony J.** (2021b): *Nord Stream 2 and potential sanctionable activity*, Press statement, U.S. Department of State, 18. März; <https://www.state.gov/nord-stream-2-and-potential-sanctionable-activity/> (aufgerufen am 26.3.2021).
- Bolton, John** (2021): *Bring the troops home is a dream, not a strategy*, Foreign Policy, 19. April; <https://foreignpolicy.com/2021/04/19/biden-afghanistan-troop-withdrawal-taliban-al-qaeda-war-on-terror-pakistan-iran-nato/> (aufgerufen am 7.5.2021).
- Brands, Hal und Cooper, Zack** (2019): After the responsible stakeholder, what? Debating America's China strategy, in: *Texas National Security Review* 2 (2): 6981.
- Brands, Hal und Cooper, Zack** (2021): *U.S.-Chinese rivalry is a battle over values: Great power competition can't be won on interests alone*, Foreign Affairs, 16. März; <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-16/us-china-rivalry-battle-over-values> (aufgerufen am 29.3.2021).
- Brattberg, Erik und Valášek, Tomáš** (2019): *EU defense cooperation: Progress amid transatlantic concerns*, November, Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Europe, Washington DC, Brussels.
- Bromund, Ted und Kochis, Daniel** (2021): *The top five U.S. priorities for European policy in 2021*, Issue Brief 6037, Januar, The Heritage Foundation, Margaret Thatcher Center for Freedom, Washington DC.
- Brzezinski, Ian** (2020): *NATO's role in a transatlantic strategy on China*, Atlantic Council, 1. Juni; [https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/natos-role-in-a-transatlantic-strategy-on-china/?mc\\_cid=4bc1eb0d55&mc\\_eid=1cbd829d92](https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/natos-role-in-a-transatlantic-strategy-on-china/?mc_cid=4bc1eb0d55&mc_eid=1cbd829d92) (aufgerufen am 9.3.2021).
- Burns, Nicholas und Jones, James** (2016): *Restoring the power and purpose of the NATO alliance*, Juni, Atlantic Council, Brent Scowcroft Center on International Security, Washington DC.
- Burns, Nicholas und Lute, Douglas** (2019): *NATO at seventy. An alliance in crisis, Project on Europe and the Transatlantic Relationship*, Februar, Cambridge, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Byman, Daniel** (2018): *Some terrorism good news*, Order from Chaos, Brookings, 31. Dezember; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/12/31/some-terrorism-good-news/> (aufgerufen am 10.3.2021).

- Campbell, Kurt und Doshi, Rush** (2020): *The China challenge can help America avert decline. Why competition could prove declinists wrong again*, Foreign Affairs, 3. Dezember; <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-12-03/china-challenge-can-help-america-avert-decline> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Campbell, Kurt und Ratner, Ely** (2018): The China reckoning: How Beijing defied American expectations, in: *Foreign Affairs* 97 (2): 6070.
- Campbell, Kurt und Sullivan, Jake** (2019): Competition without catastrophe. How America can both challenge and coexist with China, in: *Foreign Affairs* 98 (5): 112124.
- Carafano, James Jay; Coffey, Luke; Skinner, Kiron; Shedd, David; Kochis, Daniel; Cheng, Dean; Quintana, Ana Rosa; Meservey, Joshua und Robinson, Nicole** (2020): *Why the United States needs an Atlantic strategy*, Background No. 3577, Dezember, The Heritage Foundation, Washington DC.
- Carpenter, Ted Galen** (2019a): The end of the affair, in: *The National Interest* 161: 5360.
- Carpenter, Ted Galen** (2019b): *NATO: The dangerous dinosaur*, Cato Institute, Washington DC.
- Catalano, Elisa; Goldenberg, Ilan und Thomas, Kaleigh** (2020): *On Iran, the next administration must break with the past. Neither pressure nor a narrow nuclear deal can succeed on its own*, Foreign Affairs, 1. Oktober; <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-10-01/iran-next-administration-must-break-past> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Chollet, Derek; Keil, Steven und Skaluba, Christopher** (2020): Rethink and replace two percent, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 8085.
- Coffey, Luke und Kochis, Daniel** (2019): *At 70<sup>th</sup> anniversary, NATO must return to basics*, Issue brief No. 4946, April, The Heritage Foundation, Washington DC.
- Coffey, Luke und Kochis, Daniel** (2020): *NATO in the 21st century: Preparing the alliance for the challenges of today and tomorrow*, Special Report No. 235, The Heritage Foundation, Washington DC.
- Coffey, Luke und Mrachek, Alexis** (2020a): Russia, in: Woods, Dakota L. (Hrsg.): *The 2021 index of U.S. military strength*. Washington DC, The Heritage Foundation: 239278.
- Coffey, Luke und Mrachek, Alexis** (2020b): End the Russian veto on Georgian accession, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 96100.
- Colby, Elbridge und Solomon, Jonathan** (2015): Facing Russia: Conventional defence and deterrence in Europe, in: *Survival* 57 (6): 2150.
- Colby, Elbridge und Solomon, Jonathan** (2016): *For peace with Russia, prepare for war in Europe: NATO and conventional deterrence*, War on the Rocks, 20. April; <https://warontherocks.com/2016/04/for-peace-with-russia-prepare-for-war-in-europe-nato-and-conventional-deterrence/> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Conley, Heather; Orlov, Vladimir; Buzhinsky, Evgeny; Newlin, Cyrus; Semenov, Sergey und Gabidullina, Roksana** (2021): *The future of U.S.-Russian arms control: Principles of engagement and new approaches*, März, Center for Strategic and International Studies, Washington DC.
- Cordesmann, Anthony** (2020): *Iran: Looking beyond the assassination*, CSIS Working Draft, November, Center for Strategic and International Studies, Washington DC.
- Cunningham, James; Llorens, Hugo; Neumann, Ronald; Olson, Richard und Wayne, Earl Anthony** (2021): *The way forward in Afghanistan: How Biden can achieve sustainable peace and US security*, Atlantic Council, 13. Januar; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-way-forward-in-afghanistan-how-biden-can-achieve-sustainable-peace-and-us-security/> (aufgerufen am 10.3.2021).
- Daalder, Ivo** (2017): Responding to Russia's resurgence: Not quiet on the Eastern front, in: *Foreign Affairs* 96 (6): 3038.
- Daalder, Ivo und Goldgeier, James** (2006): *Global NATO*, Foreign Affairs, September/Oktober; <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-09-01/global-nato>.
- Daalder, Ivo; Hagel, Chuck; Rifkind, Malcolm und Rudd, Kevin** (2021): *Preventing nuclear proliferation and assuring America's allies*, Task Force Report, Februar, Chicago Council on Global Affairs, Chicago.
- Danoy, Jim und Maddox, Marisol** (2020): Set NATO's sights on the High North, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 7579.
- Dick, Shannon und Stohl, Rachel** (2020): *U.S. drone policy: Transparency & oversight*, Presidential Inbox, Stimson, 11. Februar; <https://www.stimson.org/2020/u-s-drone-policy/> (aufgerufen am 31.3.2021).
- Edwards, Safa Shahwan; Loomis, William und Handler, Simon** (2020): Supersize cyber, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 4650.
- EUCOM** (2020): *FY 2020 European Deterrence Initiative (EDI) Fact Sheet*, U.S. European Command Public Affairs Office; <https://www.eucom.mil/document/39921/fy-2020-european-deterrence-initiative-fact-s>. (aufgerufen am 9.3.2021).
- Farkas, Evelyn** (2015): *Montenegro will join NATO – and that matters*, Defense One, 23. Dezember; <https://www.defenseone.com/ideas/2015/12/montenegro-will-join-nato-and-matters/124733/> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Ford, Lindsey und Goldgeier, James** (2021): *Retooling America's alliances to manage the China challenge*, Januar, Brookings, Washington DC.
- Fravel, M. Taylor; Roy, J. Stapleton; Swaine, Michael; Thornton, Susan und Vogel, Ezra** (2019): *China is not an enemy*, Washington Post, 3. Juli; [https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html) (aufgerufen am 9.3.2021).
- Fried, Daniel und Vershbow, Alexander** (2020): *How the West should deal with Russia*, Eurasia Center Report, November, Atlantic Council, Washington DC.
- Gardner, Timothy und Hunnicutt, Trevor** (2021): *White House says Biden believes Nord Stream 2 pipeline is bad deal for Europe*, Reuters, 26. Januar; <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-nord-stream-idUSKBN29V29X> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Geller, Patty-Jane** (2021): *Arms control policy under Biden not off to a good New START*, The Heritage Foundation, 22. Januar; <https://www.heritage.org/arms-control/commentary/arms-control-policy-under-biden-not-good-new-start> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Goldgeier, James und Martin, Garret** (2020): *NATO's never-ending struggle for relevance*, War on the Rocks, 3. September; <https://warontherocks.com/2020/09/natos-never-ending-struggle-for-relevance/> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Gottmoeller, Rose; Graham, Thomas; Hill, Fiona; Huntsman Jon Jr.; Legvold, Robert und Pickering, Thomas** (2020): *It's time to rethink our Russia policy*, Politico, 5. August; <https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/05/open-letter-russia-policy-391434> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Gould, Joe** (2019): *Would Trump drive NATO exit? Congress works on roadblocks*, Military Times, 16. Dezember; <https://www.militarytimes.com/congress/2019/12/16/would-trump-drive-nato-exit-congress-works-on-roadblocks/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Haass, Richard und Kupchan, Charles** (2021): *The new Concert of Powers: How to prevent catastrophe and promote stability in a multipolar world*, Foreign Affairs, 23. März; <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers> (aufgerufen am 10.5.2021).

**Hamilton, Daniel** (2019): *A 3-percent solution for NATO*, Defense One, 4. Dezember; <https://www.defenseone.com/ideas/2019/12/3-percent-solution-nato/161657/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Hamilton, Daniel** (2021): *First resort: An agenda for the United States and the European Union*, Report No. 1, Februar, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.

**Hass, Ryan; McElveen, Ryan und Williams, Robert D.** (Hrsg.) (2020): *The future of US policy toward China: Recommendations for the Biden administration*. November. Washington DC/New Haven, The Brookings Institution/Yale Law School.

**Herbst, John** (2020): *Think again*, Atlantic Council, 16. Januar; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/think-again/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Hildebrand, James; Lee, Harry; Mizuno, Fumika; Oh, Miyeon und Michiko Sato, Monica** (2020): *Build an Atlantic Pacific Partnership*, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 813.

**Ikenberry, G. John** (2019): *Reflections on »After victory«*, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 21 (1): 519.

**Jackson, Van** (2019): *Risk Realism. The Arms Control Endgame for North Korea Policy*, CNAS Report, September, Center for a New American Security, Washington DC.

**Joint Chiefs of Staff** (2016): *Dunford: Global Security Environment Has Implications for Joint Force*; <https://www.jcs.mil/Media/News/News-Display/Article/1017314/dunford-global-security-environment-has-implications-for-joint-force/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Kania, Elsa B.** (2020): *»AI weapons« in China's military innovation*, Global China: Assessing China's growing role in the world, Report, April, Brookings, Washington DC.

**Katz, Jonathan und Taussig, Torrey** (2018): *An inconvenient truth: Addressing democratic backsliding within NATO*, Order from Chaos, Brookings, 10. Juli; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/10/an-inconvenient-truth-addressing-democratic-backsliding-within-nato/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Kendall-Taylor, Andrea** (2019): *Hearing on »Autocracy's Advance and Democracy's Decline: National Security Implications of the Rise of Authoritarianism Around the World«*, Center for a New American Security, 26. Februar; [https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Kendall-Taylor-Testimony-2.26.2019\\_final.pdf?mtime=20190225132621&focal=none](https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Kendall-Taylor-Testimony-2.26.2019_final.pdf?mtime=20190225132621&focal=none) (aufgerufen am 9.3.2021).

**Kofman, Michael** (2016a): *The expansive pretzel logic of deterring Russia by denial*, War on the Rocks, 23. Juni; <https://warontherocks.com/2016/06/the-expensive-pretzel-logic-of-detering-russia-by-denial/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Kofman, Michael** (2016b): *Fixing NATO deterrence in the east or: how I learned to stop worrying and love NATO's crushing defeat by Russia*, War on the Rocks, 12. Mai; <https://warontherocks.com/2016/05/fixing-nato-deterrence-in-the-east-or-how-i-learned-to-stop-worrying-and-love-natos-crushing-defeat-by-russia/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Kramer, David** (2020): *No, Now Is Not the Time for Another Russia Reset*, Politico, 8. November; <https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/11/russia-reset-response-open-letter-393176> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Kramer, Franklin; Speranza, Lauren und Rodihan, Conor** (2020): *NATO needs continuous responses in cyberspace*, Atlantic Council, 9. Dezember; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-needs-continuous-responses-in-cyberspace/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Krepon, Michael** (2021): *Norms for Nuclear-Armed Rivals*, Stimson, 8. Februar; <https://www.stimson.org/2021/norms-for-nuclear-armed-rivals/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Krepon, Michael und Roth, Nickolas** (2021): *Stimson Expert Statements on New START Extension*, Stimson, 26. Januar; <https://www.stimson.org/2021/stimson-expert-statements-on-new-start-extension/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Kroenig, Matthew und Cimmino, Jeffrey** (2020): *Global Strategy 2021: An Allied Strategy for China*, Strategy Papers, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security, Washington DC.

**Kupchan, Charles A.** (2021): *The case for a middle path in U.S. foreign policy*, Foreign Policy, 15. Januar; <https://foreignpolicy.com/2021/01/15/judicious-retrenchment-isolationism-internationalism/> (aufgerufen am 30.3.2021).

**Kupchan, Charles A. und Lute, Douglas** (2021): *Biden should withdraw US troops from Afghanistan. Here's why*, CNN Opinion, 18. März; <https://edition.cnn.com/2021/03/18/opinions/afghanistan-us-troops-withdrawal-biden-kupchan-lute/index.html> (aufgerufen am 7.5.2021).

**Laird, Burgess** (2020): *The risks of autonomous weapons systems for crisis stability and conflict escalation in future U.S.-Russia confrontations*, theRANDblog, 3. Juni; <https://www.rand.org/blog/2020/06/the-risks-of-autonomous-weapons-systems-for-crisis.html> (aufgerufen am 31.3.2021).

**Marcus, Jonathan** (2018): *Russia v the West: Is this a new Cold War?*, BBC News, 1. April; <https://www.bbc.com/news/world-europe-43581449> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Mattis, James; Auslin, Michael und Felter, Joseph** (2021): *Getting the Quad right is Biden's most important job*, Foreign Policy, 10. März; <https://foreignpolicy.com/2021/03/10/getting-the-quad-right-is-bidens-most-important-job/> (aufgerufen am 29.3.2021).

**Mearsheimer, John** (2014): *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*, in: *Foreign Affairs* 93 (5): 7789.

**Miller, Franklin C.** (2020): *Sole purpose: A policy without a purpose*, RealClearDefense, 19. September; [https://www.realcleardefense.com/articles/2020/09/19/sole\\_purpose\\_a\\_policy\\_without\\_a\\_purpose\\_577999.html](https://www.realcleardefense.com/articles/2020/09/19/sole_purpose_a_policy_without_a_purpose_577999.html) (aufgerufen am 31.3.2021).

**Montgomery, Molly** (2019): *Europe whole and free: Why NATO's open door must remain open*, Order from Chaos, Brookings, 3. April; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/04/03/europe-whole-and-free-why-natos-open-door-must-remain-open/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Moreland, Will** (2019): *Love me today, love me tomorrow? Millennials and NATO*, Order from Chaos, Brookings, 3. April; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/04/03/love-me-today-love-me-tomorrow-millennials-and-nato/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Mracek, Alexis; Phillips, James; Klingner, Bruce und Simcox, Robin** (2020): *Countering threats from Russia, Iran, North Korea, and radical Islamist terrorists*, The Heritage Foundation, 29. September; <https://www.heritage.org/defense/commentary/countering-threats-russia-iran-north-korea-and-radical-islamist-terrorists> (aufgerufen am 9.3.2021).

**NATO – North Atlantic Treaty Organization** (2021): *Funding NATO*, 4. Januar; [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm) (9.3.2021).

**Nelson, Michael und Perkovich, George** (2020): *Securing cyberspace*, Carnegie Endowment for International Peace; <https://carnegieendowment.org/2020/09/09/securing-cyberspace-pub-82501> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Newlin, Cyrus; Conley, Heather A.; Viakhireva, Natalia und Timofeev, Ivan** (2020): *U.S.-Russia relations at a crossroads*, Oktober, Center for Strategic and International Studies, Washington DC.

**Nietsche, Carisa; Townsend, Jim und Kendall-Taylor, Andrea** (2020): *Enlisting NATO to address the China challenge*, Center for a New American Security, 5. Oktober; <https://www.cnas.org/publications/commentary/enlisting-nato-to-address-the-china-challenge> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Noisecat, Julian Brave und Woodrooffe, Thom** (2021): *The United States and China need to cooperate – for the planet’s sake*, Foreign Policy, 4. Februar; [https://foreignpolicy.com/2021/02/04/united-states-china-climate-change-foreign-policy/?utm\\_source=PostUp&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=29812&utm\\_term=Flashpoints%20OC&?tpcc=29812](https://foreignpolicy.com/2021/02/04/united-states-china-climate-change-foreign-policy/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=29812&utm_term=Flashpoints%20OC&?tpcc=29812) (aufgerufen am 9.3.2021).

**O’Hanlon, Michael** (2017): *Beyond NATO. A new security architecture for Eastern Europe*. Washington DC, Brookings Institution Press.

**O’Hanlon, Michael** (2019): *The Senkaku paradox: Preparing for conflict with the great powers*, Order from Chaos, Brookings, 2. Mai; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/05/02/the-senkaku-paradox-preparing-for-conflict-with-the-great-powers/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**O’Hanlon, Michael** (2020): *From the Pentagon’s »4+1« threat matrix, to »4+1 times 2«*, Order from Chaos, Brookings, 11. Mai; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/11/from-the-pentagons-41-threat-matrix-to-41-times-2/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**O’Hanlon, Michael und Skaluba, Christopher** (2019): *A report from NATO’s Front Lines*, The National Interest, 10. Juni; <https://nationalinterest.org/feature/report-natos-front-lines-62067> (aufgerufen am 9.3.2021).

**O’Hanlon, Michael und Zeigler, Sean** (2019): *No, we aren’t on the brink of a new Cold War with Russia and China*, Order from Chaos, Brookings, 13. Juli; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/07/13/no-we-arent-on-the-brink-of-a-new-cold-war-with-russia-and-china/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Perkovich, George und Vaddi, Pranay** (2021): *Toward a just U.S. nuclear deterrence policy*, Arms Control Today, März; <https://www.armscontrol.org/act/2021-03/features/toward-just-us-nuclear-declaratory-policy> (aufgerufen am 12.5.2021).

**Phillips, James** (2020): *Non-State Actors*, in: Dakota L. Woods (Hrsg.): *The 2021 Index of U.S. Military Strength*. Washington DC, The Heritage Foundation: 319329.

**Pifer, Steven** (2019a): *I Just Returned from NATO’s Front Lines in the Baltics (And Russia Was on Everyone’s Mind)*, The National Interest, 25. Juni; <https://nationalinterest.org/feature/i-just-returned-natos-front-lines-baltics-and-russia-was-everyones-mind-64196> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Pifer, Steven** (2019b): *NATO’s Ukraine challenge*, Order from Chaos, Brookings, 6. Juni; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/06/06/natos-ukraine-challenge/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Pifer, Steven** (2020a): *Managing US sanctions toward Russia*, Order from Chaos, Brookings, 11. Dezember; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/11/managing-us-sanctions-toward-russia/> (aufgerufen am 15.3.2021).

**Pifer, Steven** (2020b): *Reviving nuclear arms control under Biden*, Order from Chaos, Brookings, 1. Dezember; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/01/reviving-nuclear-arms-control-under-biden/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Pifer, Steven und Acton, James** (2021): *Trying to box in Biden on arms control*, Defense One, 29. Januar; <https://www.defenseone.com/ideas/2021/01/trying-box-biden-arms-control/171730/> (aufgerufen am 27.3.2021).

**Polyakova, Alina und Boyer, Spencer** (2018): *The future of political warfare: Russia, the West, and the coming age of global digital competition*, The New Geopolitics – Europe Report, März, The Brookings Institution, Washington DC.

**Posen, Barry** (2019): *Trump aside, what’s the U.S. role in NATO?*, The New York Times, 10. März; <https://www.nytimes.com/2019/03/10/opinion/trump-aside-whats-the-us-role-in-nato.html> (aufgerufen am 29.3.2021).

**Posen, Barry** (2020): *Europe can defend itself*, The International Institute for Strategic Studies, 3. Dezember; <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2020/12/europe-can-defend-itself> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Ratner, Ely; Kliman, Daniel; Blume, Susanna; Doshi, Rush; Dougherty, Chris; Fontaine, Richard; Harrell, Peter; Rasser, Martijn; Rosenberg, Elizabeth; Sayers, Eric; Singh, Daleep; Scharre, Paul und DeJone Schulman, Loren** (2019): *Rising to the China Challenge. Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific*, Dezember, Center for a New American Security, Washington DC.

**Reynolds, Jeffrey und Lightfoot, Jeffrey** (2020): *Digitalize the Enterprise*, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 1418.

**Rose, Frank** (2020a): *Starting off on the right foot: Biden’s near-term arms control and strategic policy challenge*, Order from Chaos, Brookings, 4. Dezember; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/04/starting-off-on-the-right-foot-bidens-near-term-arms-control-and-strategic-policy-challenge/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Rose, Frank** (2020b): *NATO and outer space: Now what?*, Order from Chaos, Brookings, 22. April; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/22/nato-and-outer-space-now-what/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Rubin, Michael** (2021): *America rejoining the JCPOA won’t help Iran’s moderates*, American Enterprise Institute, 6. Februar; <https://www.aei.org/op-eds/america-rejoining-the-jcpoa-wont-help-irans-moderates/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Schmitt, Gary** (2018): *NATO’s Unsung Virtues*, Report, Juni, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.

**Schmitt, Gary** (2019): *The China Dream: America’s, China’s and the Resulting Competition*, Report, Januar, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.

**Schroeder, Wayne** (2019): *NATO at seventy: Filling NATO’s Critical Defense-Capability Gaps*, Report, April, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security, Washington DC.

**Sevastopulo, Demetri und Kazmin, Amy** (2021): *Joe Biden enlists »Quad« allies to counter China*, Financial Times, 7. März; <https://www.ft.com/content/a481167f-c362-4bd9-a9e9-7fd5944e5ea4> (aufgerufen am 7.5.2021).

**Shiffrin, Joshua R.** (2021): *The dominance dilemma: The American approach to NATO and its future*, Quincy Brief, 8. Januar, Quincy Institute for Responsible Statecraft, Washington DC.

**Shlapak, David und Johnson, Michael** (2016): *Reinforcing deterrence on NATO’s Eastern flank. Wargaming the defense of the Baltics*, RAND Corporation Arroyo Center, Santa Monica.

**Silver, Laura; Devlin, Kat und Huang, Christine** (2020): *Republicans see China more negatively than Democrats, even as criticism rises in both parties*, Pew Research Center, 30. Juli; <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/07/30/republicans-see-china-more-negatively-than-democrats-even-as-criticism-rises-in-both-parties/> (aufgerufen am 29.3.2021).

**Speranza, Lauren** (2020): *A Strategic concept for countering Russian and Chinese hybrid threats*, Report, Juli, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security, Washington DC.

**Stapleton, Brad** (2016): *Out of area ops are out: Reassessing the NATO mission*, War on the Rocks, 7. Juli; <https://warontherocks.com/2016/07/out-of-area-ops-are-out-reassessing-the-nato-mission/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Stelzenmüller, Constanze** (2020): *The West must reassess its record on foreign intervention*, Order from Chaos, Brookings, 23. Januar; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/01/23/the-west-must-reassess-its-record-on-foreign-intervention/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Stelzenmüller, Constanze** (2021): *Nord Stream 2 impasse threatens transatlantic ties*, Financial Times, 23. März; <https://www.ft.com/content/43361fe1-81b3-416c-b0dc-44ede3dee640> (aufgerufen am 26.3.2021).

**Thrall, Trevor und Goepner, Erik** (2017): *Step Back: Lessons for U.S. foreign policy from the failed war on terror*, Policy Analysis No. 814, Juni, CATO Institute, Washington DC.

**Travers, Russell** (2020): *The terrorist Threat Is not finished*, Foreign Affairs, 21. August; <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2020-08-21/terrorist-threat-not-finished> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Vershow, Alexander** (2020): *Ramp up on Russia*, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 6670.

**Vershow, Alexander und Breedlove, Phillip** (2019): *Permanent deterrence. Enhancements to the US military presence in North Central Europe*, Februar, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security, Washington DC.

**Vershow, Alexander und Speranza, Lauren** (2019): *More in the Med: How NATO can refocus its efforts in the South and Italy can lead the charge*, Oktober, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security, Washington DC.

**Walt, Stephen** (2018): *NATO isn't what you think it is*, Foreign Policy, 26. Juli; <https://foreignpolicy.com/2018/07/26/nato-isnt-what-you-think-it-is/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Weiss, Andrew und Rumer, Eugene** (2020): *Reckoning with a resurgent Russia*, Carnegie Endowment for International Peace; <https://carnegieendowment.org/2020/09/09/reckoning-with-resurgent-russia-pub-82505> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Wertheim, Stephen** (2021): *Biden has just made a historic break with the logic of forever war*, Foreign Policy, 16. April; <https://foreignpolicy.com/2021/04/16/biden-afghanistan-war-troop-withdrawal-forever-war-end/> (aufgerufen am 7.5.2021).

**Wheeler, Tom** (2018): *Cybersecurity is not something; it is everything*, Techtank, Brookings, 15. Februar; <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2018/02/15/cybersecurity-is-not-something-it-is-everything/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Williams, Heather** (2020): *What the nuclear ban treaty means for America's allies*, War on the Rocks, 5. November; <https://warontherocks.com/2020/11/what-the-nuclear-ban-treaty-means-for-americas-allies/> (aufgerufen am 10.3.2021).

**Wilson, Damon und O'Brien, Will** (2020): *Reimagine the Washington Treaty*, in: Skaluba, Christopher (Hrsg.): *NATO 20/2020: Twenty bold ideas to reimagine the alliance after the 2020 US election*. Washington DC, Atlantic Council, Scowcroft Center for Strategy and Security: 101105.

**Wood, Dakota L.** (Hrsg.) (2020): *The 2021 Index of U.S. Military Strength*, The Heritage Foundation, Washington DC.

**Wright, Thomas** (2020): *The fraught politics facing Biden's foreign policy*, Order from Chaos, Brookings, 22. November; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/23/the-fraught-politics-facing-bidens-foreign-policy/> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Zakheim, Dov** (2021): *The Longer Telegram: What it means for U.S.-China relations*, The Hill, 5. Februar; <https://thehill.com/opinion/national-security/537291-the-longer-telegram-what-it-means-for-us-china-relations> (aufgerufen am 29.3.2021).

# DER KANADISCHE DISKURS ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

Dirk Peters

## ÜBERBLICK

Kanada ist Gründungsmitglied der NATO und das Bündnis spielte von Beginn an eine zentrale Rolle in der kanadischen Verteidigungspolitik. Obwohl die kanadische Regierung 2017 in ihrem Strategiedokument *Strong, Secure, Engaged* (2017) betonte, Kanada sei »also a Pacific nation«,<sup>1</sup> lag der Schwerpunkt der kanadischen Verteidigungspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg immer auf der europäischen Sicherheit. Nach der Erfahrung zweier Weltkriege wollte Kanada verhindern, dass sich in Europa wieder eine einzelne dominante Macht entwickelt und Kanada durch eskalierende europäische Konflikte in einen weiteren großen Krieg gezogen wird. Für Kanada hat die NATO-Mitgliedschaft zudem den Vorteil, dass sie dem Land auch in seinen Beziehungen zu den USA hilft. Durch das Bündnis konnte das Land seinen großen Nachbarn eng an sich binden, ohne eine völlig ungleiche bilaterale Sicherheitspartnerschaft mit ihm eingehen zu müssen. Außerdem gewinnt Kanada durch die NATO-Mitgliedschaft nicht nur an Sicherheit, sondern auch an internationalem Einfluss.

Auch im heutigen Diskurs der führenden kanadischen Thinktanks über die Zukunft der NATO spielt die Sicherheit Europas eine zentrale Rolle. Für die meisten Analyst\_innen geht momentan die größte Bedrohung der NATO von Russland aus. Russland bedroht die NATO nicht nur militärisch, sondern versucht auch, das Bündnis und seine Mitglieder durch nichtmilitärische Mittel zu destabilisieren. Einige Stimmen halten daneben China für eine wachsende Herausforderung und betrachten die asiatisch-pazifische Region als zunehmend bedeutendes strategisches Gebiet, generell wird aber Russland als direktere Bedrohung wahrgenommen. Im Gegensatz zu Russland bieten die Beziehungen zu China aus dieser Sicht mehr Spielraum für konstruktives politisches Engagement.

Die wichtigsten internen Herausforderungen für die NATO bestehen laut dem kanadischen Diskurs darin, den Zusammenhalt zu bewahren und dafür zu sorgen, dass die Vereinigten Staaten sich weiterhin innerhalb des Bündnisses engagieren. In diesem Zusammenhang wird auch die Las-

teilung innerhalb der Allianz diskutiert und die Frage, wie Kanada so zu ihr beitragen kann, dass die USA im Bündnis engagiert bleiben. Insgesamt sind sich die kanadischen Thinktanks einig, dass die beste Strategie für die kanadische Regierung wäre, die Verteidigungsausgaben moderat zu erhöhen (eine Position, die allerdings kaum politische Unterstützung findet) und sich parallel weiterhin in NATO-Operationen zu engagieren.

In diesem Blick auf das Problem der Lastenteilung spiegelt sich eine weitere zentrale Eigenschaft des hier untersuchten Diskurses wider: Er dreht sich weniger um die NATO und ihre Zukunft als solche als vielmehr um die Rolle, die Kanada in der NATO spielt. Die Frage der europäischen Autonomie beispielsweise beschäftigt kanadische Thinktanks nicht annähernd so sehr wie europäische.

## DER DISKURS ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

### DIE HAUPTBEDROHUNG FÜR DIE NATO: RUSSLAND

Sowohl gegenwärtig als auch für die absehbare Zukunft wird Russland eindeutig als größte Bedrohung der NATO wahrgenommen. In geopolitischer Hinsicht bedroht Russland die Allianz an ihrer Ostflanke, in der Arktis, im Nordatlantik und – durch seine Beteiligung an Konflikten in der MENA-Region – im Süden (Segal 2018). Auch das russische Rüstungskontrollabkommen und politische Vereinbarungen, die die Sicherheit Europas betreffen, immer weniger wichtig zu nehmen scheint, trägt zu dieser militärischen Bedrohung bei (Moen und Turdeanu 2018: 4). Ebenso werden auch die russischen Bemühungen, die NATO und ihre Mitglieder durch Desinformation, Cyber-Angriffe und ähnliches zu destabilisieren, mit Sorge betrachtet.

Insbesondere die Bedrohung an der Ostflanke ist unumstritten. Die sichtbarste Reaktion der NATO darauf, ihre *Enhanced Forward Presence* (EFP) in den baltischen Staaten und in Polen, erhält im kanadischen Diskurs besondere Aufmerksamkeit, da Kanada für die EFP in Lettland als Rahmennation dient. Dieses Engagement und seine Erneuerung im Jahr 2019 wird von den Beobachter\_innen positiv beurteilt (siehe beispielsweise Banka 2019, Leuprecht et al. 2018a, 2018b,

<sup>1</sup> *Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy*: 90; <http://dgpapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf> (aufgerufen am 5.5.2021).

Hilton 2018). Sie sehen es nicht nur als wichtigen Beitrag zur Verteidigung der NATO gegen Russland, sondern auch als kluge Investition, die Kanada hilft, trotz seiner relativ niedrigen Verteidigungsausgaben (siehe auch den Abschnitt über Lastenverteilung weiter unten) seine Loyalität gegenüber dem Bündnis zu zeigen. Dies spiegelt Kanadas generellen Ansatz dafür, seine Position in der NATO abzusichern: »pay ›just enough‹ of an insurance premium to show that ›we're back‹« (Leuprecht et al. 2018b: 9).

Neben der Ostflanke gilt auch die Arktis als Region, in der die Sicherheit Kanadas und der NATO von Russland herausgefordert wird. Zu dieser Bedrohung gibt es im Diskurs allerdings unterschiedliche Einschätzungen. Zunächst lassen sich im Hinblick auf die Bedrohungslage und die zuständigen Sicherheitsorganisationen zwei Arktisgebiete unterscheiden: zum einen die europäische Arktis, die von den USA als Teil ihres Europäischen Kommandos betrachtet wird, zum anderen die nordamerikanische Arktis, für die aus kanadischer Sicht das NORAD und aus US-Sicht das NORTHCOM zuständig ist. Kanadische Wissenschaftler\_innen argumentieren, die militärische Bedrohung in der europäischen Arktis wiege schwerer. In dieser vor allem für die maritimen Kommunikationslinien strategisch bedeutsamen Region war besonders das Gebiet zwischen Grönland, Island und Großbritannien während des Kalten Krieges für sowjetische UBoot-Aktivitäten berüchtigt. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde allerdings von den NATO-Staaten nicht nur SACLANT (Supreme Allied Command Atlantic) mit seiner Verantwortung für die Koordination der dortigen NATO-Verteidigung abgebaut. Die Bündnispartner verringerten auch ihre Fähigkeiten und Ausbildungsmanöver zur UBoot-Abwehr (ASW) signifikant. So hat beispielsweise die Royal Canadian Navy ihre bis dahin herausragende ASW-Expertise größtenteils verloren. Da Russland seine UBoot-Fähigkeiten und seine militärische Präsenz in dieser Region wieder aufbaut, sollte auch die NATO ihre Kommandostruktur, ihre Fähigkeiten und ihre Ausbildungseinsätze dort verstärken.

In der nordamerikanischen Arktis sehen die Beobachter\_innen weniger militärische Bedrohungen. Collins (2018: 10) argumentiert beispielsweise, bei der Arktis gehe es weniger um Fragen der militärischen Sicherheit als vielmehr um Fragen wie »resource development, tourism, and commercial shipping«. Kanada investiert dort vor allem in zivile Infrastruktur, um seine Präsenz in der Region zu verbessern, ohne sie zu militarisieren. Bei einer parlamentarischen Anhörung zum Thema betonte Andrea Charron, die Direktorin des Centre for Defence and Security Studies an der Universität von Manitoba, die russischen Aktivitäten in diesem Teil der Arktis seien recht konstruktiv, was sie der Funktionsfähigkeit des Arktischen Rats zuschrieb. Dementsprechend sei die Einbeziehung der NATO in die Sicherheit der nordamerikanischen Arktis nicht nur unnötig, sondern unter Umständen sogar kontraproduktiv und daher sei davon abzuraten.<sup>2</sup> Michael Byers fügte bei der gleichen Anhörung hinzu, dass die USA

einer solchen Einbeziehung wohl auch gar nicht zustimmen würden: »there is very little prospect (...) that the United States is going to let NATO into its NORTHCOM domain.«<sup>3</sup>

Andere Beobachter\_innen warnen hingegen, die russische Arktispolitik stelle insgesamt eine reale Gefahr dar, der entsprechend begegnet werden müsse. Sie heben die Stationierung russischer Truppen und die Versuche des Landes, riesige Gebiete dort rechtlich für sich zu beanspruchen, hervor ebenso wie Chinas offensichtliche Bereitschaft, sich gemeinsam mit Russland in der Arktis zu engagieren. Daher raten beispielsweise Hence, Braun und Blank (2020: 1517) der kanadischen Regierung, auf russische Aktivitäten zu reagieren, die als Militarisierung der Arktis bewertet werden können, und dort selbst militärische Fähigkeiten aufzubauen, insbesondere durch die Anschaffung geeigneter Flugzeuge und Eisbrecher. Alles in allem wird dies allerdings weniger als Problem der NATO insgesamt betrachtet, sondern eher als das der kanadischen Verteidigungspolitik. Dies entspricht auch der Position der Regierung, die beispielsweise NATO-Übungen in dieser Region verhindern will (Charron 2017, zu den Folgen von Übungen in der Arktis siehe auch Hughes 2019).

Abgesehen von diesen regionalen Herausforderungen im Osten und im Norden stellt sich die Frage, wie Kanada und die NATO insgesamt auf Russland reagieren sollten. Dazu gibt es unterschiedliche Ratschläge. Einerseits betonen manche Kommentator\_innen, eine politische Reaktion sei weitaus wünschenswerter als eine militärische. Die NATO solle beispielsweise hybride Kriegsführung nicht mit hybrider Kriegsführung beantworten (Carment und Belo 2018: 11). Stattdessen solle in gesellschaftliche Resilienz investiert werden, um Beeinflussungskampagnen und hybride Angriffe weniger bedrohlich zu machen. Inklusiv und nichtkonfrontative Strategien könnten insbesondere bei Problemen verfolgt werden, für die Organisationen zuständig sind, denen auch Russland angehört, wie zum Beispiel die OSZE. Hier könnte auch gemeinsam mit der EU gehandelt werden (Carment und Belo 2018: 1213). Dies steht auch im Einklang mit Empfehlungen, Kanada solle gegenüber Russland keinen unnötig konfrontativen Kurs einschlagen und stattdessen – insbesondere im asiatisch-pazifischen Raum – Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausloten, auch wenn dies der US-Politik widerspricht (Paikin 2021). Erika Simpson (2021: 1112) rät der NATO, von Kanada zu lernen und bei ihrem Umgang mit Russland multilaterale Ansätze zu verfolgen.

Andere hingegen sprechen sich für deutlich robustere Reaktionen auf die russische Politik aus und empfehlen, gegenüber Moskau Stärke zu zeigen. So argumentieren Moens und Turdeanu (2018: 16), die NATO-Mitglieder sollten in ihre Fähigkeiten investieren und »proportionate strength« zeigen, um Russland die Grenzen des eigenen Handelns vor Augen zu führen. Wieder andere unterstützen diesen Ansatz und raten der NATO, sie solle Russland von einer möglichen militärischen Aggression abschrecken (»by fielding robust military forces«) und diese Abschreckung auch auf das Internet

<sup>2</sup> Aussage von Dr. Andrea Charron bei der Anhörung des Standing Committee on National Defence, House of Commons, 22.11.2017.

<sup>3</sup> Ebenda: 2.

ausdehnen (Bercuson 2019b: 10). Die Cyber-Verteidigung könnte im Rahmen des Co-operative Cyber Defence Centre of Excellence der NATO stattfinden (Kimball 2019: 910) und könnte auch, als Abschreckung gegen zukünftige Angriffe, nichtkinetische Angriffe gegen Russland durch die NATO einschließen (Segal 2018: 3), um so doch hybride Kriegsführung durch weitere hybride Kriegsführung zu vergelten. Nichts davon schließt allerdings die Möglichkeit einer Zusammenarbeit aus, wenn Russland glaubhaft machen könne, dass es dazu bereit sei (Bercuson 2019b: 11).

## CHINA ALS WACHSENDE HERAUSFORDERUNG?

Während weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass Russland die NATO aktiv bedroht, wird Chinas Rolle etwas kontroverser gesehen. Einige halten das Land in erster Linie für eine Wirtschaftsmacht, die zunehmend ihre Möglichkeiten, international Einfluss auszuüben, verstärkt. Dies scheint auch den Ansatz der kanadischen Regierung widerzuspiegeln. Sie strebt einerseits weiterhin kooperative Beziehungen zu Peking an, betrachtet China aber auch zunehmend als Sicherheitsthema und führt zum Beispiel kleinere Operationen zur Sicherung freier Schifffahrtswege in der Region durch (Collins 2018: 1415).

Allerdings führte vor kurzem die Festnahme des CFO von Huawei auf Basis eines US-Haftbefehls, wofür sich China durch die Verhaftung zweier kanadischer Bürger\_innen wegen Spionagevorwürfen revanchierte, zu einer erheblichen Verschlechterung der sino-kanadischen Beziehungen. Einige Beobachter\_innen argumentieren ohnehin, das Potenzial für eine Zusammenarbeit mit China sei angesichts der Wertedifferenzen zwischen China und dem Westen grundsätzlich begrenzt (Smith-Windsor 2020: 26). Collins et al. (2020: 11) behaupten sogar, China habe Russland als »the West's principal rival« ersetzt, da nicht nur Chinas Wirtschaftskraft dynamisch wachse, sondern das Land zunehmend auch daran arbeite, seine militärischen Fähigkeiten zu verbessern, und in der Außenpolitik immer selbstbewusster auftrete. Zu dieser Herausforderung trage auch die Tatsache bei, dass China begonnen habe, enger mit Russland zusammenzuarbeiten und dass es im Bereich der Hybrid- und Grauzonenkonflikte genauso aktiv sei wie Russland (Carment und Belo 2018). Dementsprechend sei es für Kanada an der Zeit, seine fast ausschließliche Ausrichtung auf die transatlantischen Beziehungen zu erweitern und mehr Richtung Pazifik zu blicken (Collins et al. 2020: 21).

Die konkreten Ratschläge für den Umgang der NATO und Kanadas mit China hängen offensichtlich von der jeweiligen Einschätzung der Bedrohungslage ab. Das Grundproblem, vor dem die NATO-Mitglieder stehen, ist es dabei, eine Balance zu finden zwischen der Zurückweisung chinesischer Machtpolitik und einer generellen Offenheit für Kooperation mit Peking, wo dies sinnvoll und möglich ist (Cottey 2021: 15). Wo diese Balance genau liegt, ist umstritten. Einige Beobachter\_innen betonen vor allem die Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Sie argumentieren, ein vorsichtiger kooperativer

Ansatz, der sogar Russland mit einschließen könnte, könne dazu beitragen, sowohl die Sicherheitsbeziehungen im asiatisch-pazifischen Raum zu stabilisieren als auch Kanada in die Lage zu versetzen, von den wirtschaftlichen Möglichkeiten in der Region zu profitieren (Paikin 2021). Ergänzend zu dieser Strategie könne beispielsweise versucht werden, Resilienz aufzubauen (parallel zur Strategie gegen russische hybride Bedrohungen) und auf Konflikte mit China politisch zu reagieren (Carment und Belo 2018). Andere hingegen raten den NATO-Mitgliedern, ihre Volkswirtschaften vor chinesischen Einflüssen zu schützen und Unterschiede in den Wertevorstellungen klar zu artikulieren, auch durch offene Kritik an den Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Regierung (Collins 2018: 1516). Die Rolle der NATO könnte dabei vor allem die eines Forums sein, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Ansatz gegenüber China finden (Cottey 2020: 15).

Andere hingegen sehen für die NATO auch eine aktivere Rolle. Oft geäußert wird die Empfehlung, das Netzwerk der Bündnispartner im asiatisch-pazifischen Raum zu erweitern. Die Ideen reichen von der Verbesserung der Zusammenarbeit mit Partnerstaaten in der Region (Collins 2018: 1415, Jenne 2020) – beispielsweise durch die Erweiterung der Anzahl von »Enhanced Opportunities Partners« (Lai 2020) – bis hin zu dem Vorschlag, eine solche Zusammenarbeit beispielsweise über ein »NATO Asia-Pacific Forum« zu institutionalisieren (Moens und Smith-Windsor 2016: 244246, ähnlich auch Lorenz 2020). Am weitesten geht in dieser Hinsicht wohl die Idee, asiatisch-pazifische Länder als neue Mitglieder in die NATO aufzunehmen – beispielsweise Australien oder Japan als assoziierte Mitglieder (Bercuson 2019b: 10) – oder die Mitgliedschaft zu erweitern, um Partnerländer einzuschließen, »starting with Japan, Korea, Australia and New Zealand« (Robertson 2019: 8).

Schließlich gibt es auch Aufrufe, sich auf eine militärische Präsenz in der Region vorzubereiten. So solle Kanada beispielsweise durch Marine- und Luftpatrouillen seine Stellung im asiatisch-pazifischen Raum verstärken (Collins et al. 2020: 24). Und es wird sogar über die Möglichkeit spekuliert, das NATO-Einsatzgebiet zu erweitern, um sich dort an militärischem Krisenmanagement zu beteiligen (Smith-Windsor 2020: 2730).

## POLITISCHER ZUSAMMENHALT: DIE NATO ALS WERTE- ODER INTERESSENGEMEINSCHAFT?

Jenseits dieser externen Herausforderungen beschäftigt sich der kanadische Diskurs auch mit der wichtigsten internen Herausforderung für die NATO: dem inneren Zusammenhalt. Spannungen zwischen den NATO-Verbündeten sind offensichtlich. In Kanada wird dabei insbesondere über den konfrontativen Ansatz der (ehemaligen) Trump-Regierung im Hinblick auf die Lastenverteilung zwischen den Verbündeten diskutiert (siehe unten). Emmanuel Macrons Kommentar zum »Hirntod« der NATO – der die politischen Probleme des

Bündnisses sowohl verdeutlicht als auch verschärft hat – findet hier weniger Beachtung als anderswo (Leuprecht 2019).

Hinsichtlich der Frage, wie der politische Zusammenhalt verbessert werden kann, verweist der Diskurs gern auf die gemeinsamen Werte. Man kann dies sicher auch als Parallelität zur Grundausrichtung der kanadischen Außenpolitik verstehen, die oft als multilateral und werteorientiert wahrgenommen wird. Bei der Gründung der NATO hat Kanada versucht, das Bündnis nicht nur aufs Militärische zu beschränken, sondern es auch zu einem Forum für liberale demokratische Staaten zu machen. Artikel 2 des Nordatlantikpakts, der die gemeinsamen Werte der Verbündeten betont, wurde daher auch als »Canada Clause« bezeichnet (McKay 2021: 38).

Viele Beiträge zum kanadischen Diskurs argumentieren, es seien diese gemeinsamen Werte, die die so unterschiedlichen Staaten in der NATO zusammenhalten und die Sicherheit Europas – und damit auch Kanadas – gewährleisten (Leuprecht et al. 2018b). Außerdem seien es diese Werte (und nicht die vielfältigeren wirtschaftlichen Interessen), die zur Einheit gegenüber China beitragen und als wichtige Verbindung zu Partnern in Chinas Nachbarschaft dienen könnten (Smith-Windsor 2020: 1719).

Die Tatsache, dass sich inzwischen einige Mitgliedstaaten von diesen Werten abzuwenden scheinen, löst folglich Bedenken aus. Dazu zählen Tendenzen zu Autoritarismus in der Türkei und einigen zentral- und osteuropäischen NATO-Staaten wie auch die Stärkung nationalistischer und populistischer Parteien in vielen Mitgliedstaaten. Diese werden als doppelte Gefahr gesehen, weil sie zum einen innerhalb der betroffenen Staaten und zum anderen zwischen den Bündnispartnern Uneinigkeit schaffen. Dadurch könnten die NATO und ihre Mitglieder erstens international an Effektivität verlieren (Bercuson 2018) und zweitens anfälliger für Einflusskampagnen werden, durch die externe Mächte – insbesondere Russland und China – und Nichtregierungsakteure diesen Mangel an Einigkeit auszunutzen versuchen (Charron 2021). Im Umkehrschluss ist zum Aufbau von Resilienz gegen russische und chinesische Einflusskampagnen ein verlässliches Bekenntnis zu gemeinsamen Werten zwingend erforderlich (Carment und Belo 2018: 12).

Nicht alle stimmen dieser Analyse jedoch zu. Manche Beobachter\_innen betonen die anhaltende Stärke der NATO trotz Populismus in Europa und dem Anschein von Uneinigkeit, der insbesondere durch die Trump-Regierung erzeugt wurde (Bercuson 2019b). Andere sehen zwar ein Problem, schlagen aber andere Lösungen vor. Moens und Turdeanu (2018: 17) empfehlen beispielsweise, die Verbündeten sollten sich nicht so sehr auf Meinungsverschiedenheiten (insbesondere über die Bedeutung von Minderheitenrechten) konzentrieren, sondern mehr auf ihr gemeinsames Erbe. So könnten sie problematische Debatten innerhalb des Westens »austrocknen« und die Fähigkeit Russlands begrenzen, die NATO zu spalten. Bercuson (2018) hingegen sieht die NATO in ein Dilemma verstrickt. Wenn sie autoritäre Tendenzen in ihren Mitgliedstaaten ignoriert, wird ihr Bekenntnis zu demokratischen Werten unglaubwürdig. Versucht sie dagegen, diesen

Tendenzen entgegenzutreten, indem sie die betreffenden Mitglieder suspendiert oder gar hinauswirft, droht ihre Verteidigungsfähigkeit in Mitleidenschaft gezogen zu werden.

Gelegentlich argumentieren Kommentator\_innen, die Verbündeten würden nicht nur durch gemeinsame Werte zusammengebracht, sondern auch durch eine gemeinsame externe Bedrohung. So gesehen könnten die russischen Versuche, die NATO zu untergraben, sogar dazu beitragen, sie stärker zu machen (Bercuson 2019a). Auch die zunehmenden Bedenken der Verbündeten über den Aufstieg Chinas könnten in diesem Sinne den inneren Zusammenhalt stärken (Hautecouverture 2021).

## LASTENVERTEILUNG

Die Lastenverteilung innerhalb der NATO ist für die kanadischen Thinktanks ein Thema von immenser Bedeutung. Die Gründe dafür ähneln jenen, die auch in anderen Ländern diskutiert werden. Die Lastenverteilung wurde von der Trump-Regierung zum mit Abstand wichtigsten Problem der NATO erklärt und folglich kommen die Bündnispartner nicht umhin, sich des Themas anzunehmen, wenn sie die USA weiterhin in der Allianz halten wollen.

Für europäische NATO-Mitglieder ist das Problem der Lastenverteilung eng mit dem Problem der europäischen Autonomie innerhalb und außerhalb des Bündnisses verbunden. Wenig überraschend ist das Thema Europäisierung im kanadischen Diskurs dagegen weitaus weniger prominent. Trotz einzelner Stimmen, die Macrons Streben nach europäischer strategischer Autonomie und seine Kritik am Zustand der NATO für die »größte Bedrohung« des Bündnisses halten (Leuprecht 2019), findet das Thema insgesamt nur wenig Beachtung (Hautecouverture 2021).

Die Beteiligten an der Debatte sind sich einig, dass Kanada seine Bereitschaft zeigen muss, einen fairen Anteil der Bündnislasten zu tragen. Die Beiträge des Landes werden nicht nur als Versicherung gegen einen Rückzug der USA aus Europa betrachtet (der den Anteil der kanadischen und europäischen Verbündeten an den Kosten für die Verteidigung gegen Russland sogar noch erhöhen würde), sondern auch als Weg, den kanadischen Einfluss innerhalb der NATO zu sichern (Kimball 2019, Robertson 2017).

Allerdings wird Kanadas Beitrag zur Lastenverteilung nicht primär an den Verteidigungsausgaben festgemacht. Die Kommentator\_innen sind sich grundsätzlich darin einig, dass das Zwei-Prozent-Ziel kein angemessener Indikator für das Engagement innerhalb des Bündnisses ist. Erstens verursachen steigende Verteidigungsbudgets Opportunitätskosten, das heißt, es sind weniger Mittel verfügbar, um auf anderem Wege Frieden und Sicherheit zu schaffen, also zum Beispiel für Umweltprogramme oder internationale Organisationen (Simpson 2021: 47). Zweitens wird darauf hingewiesen, dass auch die Beiträge zu den Fähigkeiten des Bündnisses und besonders auch zu NATO-Einsätzen als Beitrag zur Lastenverteilung betrachtet werden sollten (siehe beispielsweise

Bercuson 2019b, Cormier und McRae 2019, Collins 2018, Law 2018, Sokolsky und Leuprecht 2018). Kanada wird als Land betrachtet, das gerade zu NATO-Einsätzen besonders wertvolle (und vergleichsweise große) Beiträge leistet, angefangen mit dem Krieg in Afghanistan. Das Land beteiligte sich 2001 von Anfang an am Krieg und spielte nach dem Krieg eine wichtige Rolle bei der Umwandlung der ISAF-Mission in eine Mission unter der Leitung der NATO. Kanadas Engagement in Afghanistan war »revolutionär« für die kanadische Sicherheitspolitik (Moens 2008: 571), da es eine Abkehr von der Betonung menschlicher Sicherheit und Friedenssicherung hin zu einer robusteren Gewaltanwendung bedeutete, die allein mehr als 150 kanadischen Soldat\_innen das Leben kostete. Dieser Einsatz wurde bis 2014 fortgesetzt, auch um die Position Kanadas im Bündnis zu stärken, obwohl sich die öffentliche Meinung zunehmend gegen die Mission zu drehen begann, nachdem die Zahl der Todesopfer ab 2006 anstieg (Massie 2016). Heute spielt Kanada erneut eine wichtige Rolle als Rahmennation für die EFP in Lettland. Neben den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Deutschland ist Kanada das einzige Land, das auf diese Weise zur Stärkung der NATO-Ostflanke beiträgt. Gemeinsam mit der führenden kanadischen Rolle beim NATO-Einsatz im Irak kann dies als Ausgleich für die vergleichsweise niedrigen Verteidigungsausgaben (momentan etwa 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) betrachtet werden. Dies wird im Diskurs, wie oben beschrieben, begrüßt (siehe beispielsweise Leuprecht et al. 2018b).

## RÜSTUNGSKONTROLLE

Entsprechend seiner Rolle als »good citizen« (Becker-Jacob et al. 2013) setzt sich Kanada traditionell sehr stark und aktiv für Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen ein. Nukleare Abrüstung liegt quasi in der DNA der kanadischen Diplomatie, wie es Paul Meyer, der ehemalige Abrüstungsbotschafter des Landes, ausdrückt (Meyer 2021). In der kanadischen Öffentlichkeit genießen nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung einen großen Rückhalt,<sup>4</sup> und auch Expert\_innen sprechen sich generell für diese Orientierung aus. Kanadas Unterstützung für bilaterale Rüstungskontrollprogramme wie den New-START-Vertrag, für multilaterale Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsinitiativen wie den Vertrag über das Verbot der Herstellung spaltbaren Materials sowie für ein umfassendes Teststoppabkommen genießen breite Zustimmung. Auseinander gehen die Meinungen allerdings über unilaterale Initiativen im Allgemeinen und den Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) im Besonderen.

Die unterschiedlichen Sichtweisen zum AVV haben ihre Wurzeln vor allem in zwei widersprüchlichen Implikationen der kanadischen Selbstwahrnehmung als »good citizen«: einerseits Kanadas Loyalität gegenüber der NATO und andererseits Kanadas Unterstützung für nukleare Abrüstung.

<sup>4</sup> Eine große Mehrheit der Kanadier\_innen unterstützt beispielsweise den AVV. Siehe <https://pugwashgroup.ca/canadians-want-nuclear-disarmament-and-our-government-should-act/>.

Vertreter\_innen der Regierung und konservativere Wissenschaftler\_innen verteidigen die offizielle Politik, sich letztlich an die Seite der NATO-Partner zu stellen. Ursprünglich bewertete Kanada die Initiative zum Verbot von Nuklearwaffen aus humanitären Gründen eher positiv. Das Land nahm an allen drei Konferenzen zum AVV und auch an der *Open Ended Working Group* der UN teil. Nach Abschluss der Verhandlungen stellte sich Kanada allerdings an die Seite seiner NATO-Verbündeten. Die Logik dieser Kehrtwende wurde am besten von Andrew Leslie zusammengefasst, dem damaligen Parlamentarischen Staatssekretär im Außenministerium. 2017 sagte er bei einer parlamentarischen Anhörung: »as members of NATO, we have relied on and stood on the shoulders of others who have nuclear weapon deterrent capabilities«. Beim gleichen Anlass schlug Mark Sedra, der Präsident des Canadian International Council, eine Fortführung des traditionellen Rüstungskontrollansatzes vor: »to prevent states like North Korea, Iran, and others from acquiring nuclear weapons, but at the same time working with major states like Russia and the United States to reduce their stockpiles«. Robert Huebert vom Canadian Global Affairs Institute warnte angesichts sich verschlechternder Beziehungen zwischen Russland und der NATO: »the effort is better spent trying to develop new ways to ensure that the Russians understand our commitment to the ongoing issue of deterrence«.<sup>5</sup>

Einige Kommentator\_innen akzeptieren zwar, dass die NATO-Verbündeten den AVV nicht unterzeichnen, drängen die NATO aber trotzdem dazu, mehr für die nukleare Abrüstung zu tun. Erika Simpson (2021: 1620) weist beispielsweise darauf hin, dass der AVV auch dazu diene, auf die humanitären Folgen nuklearer Waffen hinzuweisen. Er erhöhe den Druck auf die nächsten NVV-Überprüfungskonferenzen, endlich zu konkreten Ergebnissen zu kommen. Zusätzlich könnte er den Druck verstärken, das Strategische Konzept der NATO entsprechend anzupassen. Progressive Thinktanks wie das Rideau Institute<sup>6</sup> sowie Nichtregierungsorganisationen wie die Canadian Pugwash Group (Meyer 2021) und die Women's International League for Peace and Freedom<sup>7</sup> unterstützen den AVV sogar nachdrücklich: Kanada solle seiner Tradition folgen, sich für unilaterale Abrüstung einzusetzen, auch wenn man sich damit in einen Konflikt mit den USA begeben. Während der Amtszeit Pierre Trudeaus hat das Land seine nukleare Rolle innerhalb der NATO aufgegeben und die Stationierung der US-Nuklearwaffen auf kanadischen Boden im Rahmen des bilateralen North American Aerospace Defense Command (NORAD) beendet.<sup>8</sup> Damit wurde Kanada zum ersten nuklear bewaffneten Land, das sich entschieden

<sup>5</sup> House of Commons (2018): *Canada and NATO: an alliance forged in strength and reliability*, Report of the Standing Committee on National Defence, Juni: 86; <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/NDDN/Reports/RP9972815/nddnrp10/nddnrp10-e.pdf>.

<sup>6</sup> Siehe <https://rideauinstitute.ca/2021/01/25/welcoming-the-tpnw-and-supporting-a-progressive-american-foreign-policy/>.

<sup>7</sup> Siehe [https://www.ceasefire.ca/wp-content/uploads/2021/01/Acehson\\_Canadian-Senate-19.01.21.pdf](https://www.ceasefire.ca/wp-content/uploads/2021/01/Acehson_Canadian-Senate-19.01.21.pdf).

<sup>8</sup> Zwischen 1963 und 1984 beteiligte sich Kanada an den NATO-Abkommen zur nuklearen Teilhabe und stationierte F104-Starfighter als Transportflugzeuge für US-Nuklearwaffen in Europa.

hat, diese Waffen auf seinem Boden aufzugeben. Diese Politik solle Kanada fortsetzen. Peggy Mason, Direktorin des Rideau Institute und ehemalige Abrüstungsbotschafterin, schlägt eine Art Kompromiss in zwei Schritten vor: In einem ersten Schritt solle sich Kanada von der Nuklearpolitik der NATO abwenden und den AVV unterzeichnen. In einem zweiten Schritt müsse Kanada dann einen Dialog innerhalb der NATO anstoßen, dessen Ziel es sein solle, andere Staaten, die nicht über eigene Atomwaffen verfügen, davon zu überzeugen die Nuklearstrategie der NATO zurückzuweisen.<sup>9</sup> Die NATO solle nicht nur auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen verzichten (was schon in einem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs 1996 gefordert wurde), sondern auch auf die Stationierung von US-Nuklearwaffen in Europa.

## WEITERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE NATO

Einige Themen, die in anderen NATO-Ländern eine prominente Rolle spielen, erhalten in Kanada relativ wenig Aufmerksamkeit. Dies trifft nicht nur auf die Frage der Europäisierung zu (siehe oben), sondern noch stärker auf die Probleme des Bündnisses an seiner Südflanke (siehe aber Holmboe 2017). Allerdings befassen sich kanadische Thinktanks auch mit Themen, die in der politischen Debatte weniger prominent sind. Dies geschieht häufig in Form einzelner Beiträge, zum Beispiel zur Zunahme nationaler *Caveats* bei NATO-Einsätzen und zu ihren Auswirkungen auf die Effektivität dieser Einsätze (Bercuson 2018) oder zur Standardisierung von Munition (Zhou 2018). Geschlechterfragen finden über solche Einzelbeiträge hinaus bei mehreren Thinktanks Beachtung. Durch die Verabschiedung der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats zu Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS, Women, Peace and Security) im Jahr 2000 erhielten solche Themen in der internationalen Sicherheitspolitik erhöhte Sichtbarkeit. 2007 begann dann auch die NATO, Geschlechterthemen ernster zu nehmen. Hlatky und Hughes (2018) geben einen Überblick über Bemühungen zum Gender-Mainstreaming innerhalb der NATO und identifizieren einige Probleme. Ihre Empfehlungen richten sich insbesondere darauf, Sensibilität für Geschlechterfragen nicht primär als Beitrag zur operativen Effektivität zu betrachten, und sie treten dafür ein, diese Fragen generell in die politische und operative Planung mit einfließen zu lassen. In einem von Stéfanie von Hlatky geleiteten Projekt wurden außerdem für die NATO Ausbildungsmaterialien zum Geschlechtertraining entwickelt.<sup>10</sup> Claire Wählen (2020) schließlich argumentiert, insbesondere Kanada sei gut dazu geeignet, die WPS-Agenda innerhalb der NATO voranzutreiben.

## LITERATURVERZEICHNIS

**Banka, Andris** (2019): *To Trip a Bear: Canadian-Led Enhanced Forward Presence in Latvia*, Vimy Paper 39, January, Conference of Defence Associations Institute, Ottawa.

**Becker-Jakob, Una; Hofmann, Gregor; Müller, Harald und Wunderlich, Carmen** (2013): *Good International Citizens: Canada, Germany, and Sweden*, in: Müller, Harald und Wunderlich, Carmen (Hrsg.): *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice*. Athens, University of Georgia Press: 207245.

**Bercuson, David J.**

- (2018): *Is NATO's Relationship with Democracy at Risk?*, in: *Frontline* 15 (1): 9.
- (2019a): *How Russian President Vladimir Putin Is Keeping NATO Alive*, National Post, 21. Februar; <https://nationalpost.com/opinion/david-j-bercuson-how-russian-president-vladimir-putin-is-keeping-nato-alive> (aufgerufen am 29.4.2021).
- (2019b): *NATO: Past, Present and Future*, Policy Paper, September, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Braun, Aurel und Blank, Stephen J.** (2020): *The Cold Reality Behind Russia's Charm Offensive: Why Canada Needs a Realistic Arctic Policy*, MLI Report, April, Macdonald-Laurier Institute, Ottawa.

**Carment, David und Belo, Dani** (2018): *War's Future: The Risks and Rewards of Grey-Zone Conflict and Hybrid Warfare*, Policy Paper, October, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Charron, Andrea**

- (2017): *NATO, Canada and the Arctic*, NATO Series, September, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.
- (2021): *Structural Challenges Facing NATO to 2040*, Policy Perspective, January, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Collins, Jeffrey F.** (2018): *First Principles and the National Interest: Report Card on Canadian Defence Policy*, December, Macdonald-Laurier Institute, Ottawa.

**Collins, Jeffrey F.; Majumdar, Shuvaloy und Berkshire Miller, Jonathan** (2020): *From Middle to Major Power: Correcting Course in Canadian Foreign Policy*, MLI Paper, December, Macdonald-Laurier Institute, Ottawa.

**Cormier, Youri und McRae, Rob** (2019): *NATO at 70: A Sign of the Times?*, CDA Institute, 28. Mai; <https://cdainstitute.ca/nato-at-70-a-sign-of-the-times/> (aufgerufen am 30.4.2021).

**Cotter, Andrew** (2020): *NATO and the China Challenge*, in: McQuade, Joseph und Lao, Bonnie (Hrsg.): *NATO and the Asia-Pacific*. Toronto, NATO Association of Canada: 1115.

**Hautecouverture, Benjamin** (2021): *Joe Biden and Collective Security in Europe*, Policy Perspective, February, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Heng, Yee-Kuang** (2020): *Enabling NATO's Engagement with like-Minded Partners in the Asia-Pacific*, in: McQuade, Joseph und Lao, Bonnie (Hrsg.): *NATO and the Asia-Pacific*. Toronto, NATO Association of Canada: 2125.

**Hilton, Roger** (2018): *A Wake-Up Reminder For Canada's Security From NATO's Parliamentary Assembly*, Atlantic Forum, December; <https://atlantic-forum.com/content/wake-reminder-canada-s-security-nato-s-parliamentary-assembly> (aufgerufen am 30.4.2021).

**Hlatky, Stéfanie von und Hughes, Thomas** (2018): *NATO's Gender Turn: From Policies to Operations*, Policy Brief 4 (1), Centre for International and Defence Policy, Kingston.

**Holmboe, Rolf** (2017): *NATO's Soft Southern Flank*, NATO Series, September, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Hughes, Thomas** (2019): *The Art of War Games: Canada and the Political Effects of Military Exercises*, Vimy Paper 41, March, Conference of Defence Associations Institute, Ottawa.

<sup>9</sup> Aussage Peggy Mason, Anhörung, Standing Committee on National Defence, House of Commons, NDDN No. 71, 1. Sitzung des 42. Parlaments, 22.11.2017: 5.

<sup>10</sup> Siehe: *Tailor-Made Gender Awareness Applications for the NATO Community*, [https://www.queensu.ca/cidp/nato\\_gender\\_apps](https://www.queensu.ca/cidp/nato_gender_apps) (aufgerufen am 16.2.2021).

**Jenne, Nicole** (2020): Beyond Fanfare and Hub-and-Spokes Bilateralism: How NATO Can Constructively Engage with the Asia-Pacific, in: McQuade, Joseph und Lao, Bonnie (Hrsg.): *NATO and the Asia-Pacific*. Toronto, NATO Association of Canada: 5154.

**Kimball, Anessa L.** (2019): Knocking NATO: Strategic and Institutional Challenges Risk the Future of Europe's Seven-Decade Cold Peace, SPP Briefing Paper 12 (36), October, The School of Public Policy and Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Lai, Christina** (2020): Is »Asian NATO« an Oxymoron? Prospects of NATO's Political Engagement and Strategic Alignment in the Asia-Pacific, in: McQuade, Joseph und Lao, Bonnie (Hrsg.): *NATO and the Asia-Pacific*. Toronto, NATO Association of Canada: 4750.

**Law, David** (2018): *Putting NATO Defence Spending in Perspective*, Macdonald-Laurier Institute, 11. Juli; <https://www.macdonaldlaurier.ca/putting-nato-defence-spending-perspective-david-law-inside-policy/> (aufgerufen am 28.4.2021).

**Leuprecht, Christian** (2019): Opinion: *NATO Has Bigger Problems than Donald Trump*, The Globe and Mail, 10. November; <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-nato-has-bigger-problems-than-donald-trump/>.

**Leuprecht, Christian; Sokolsky, Joel und Derow, Jayson**

- (2018a): *Paying It Forward: Sustaining the Transatlantic Relationship with Canada's Mission in the Baltics*, Commentary, October, Macdonald-Laurier Institute, Ottawa.
- (2018b): *On the Baltic Watch: The Past, Present and Future of Canada's Commitment to NATO's Enhanced Forward Presence in Latvia*, Report, June, Macdonald-Laurier Institute, Ottawa.

**Lorenz, Wojciech** (2020): A NATO-Pacific Forum Could Be Key to Collective Defence in Asia, in: McQuade, Joseph und Lao, Bonnie (Hrsg.): *NATO and the Asia-Pacific*. Toronto, NATO Association of Canada: 3136.

**Massie, Justin** (2016): Public Contestation and Policy Resistance: Canada's Oversized Military Commitment to Afghanistan, in: *Foreign Policy Analysis* 12 (1): 4765.

**McKay, James** (2021): Canada and NATO: Hopes and Ambitions, in: Tesoni, Michele (Hrsg.): *NATO and Transatlantic Relations in the 21<sup>st</sup> Century*. Foreign and Security Policy Perspectives. London, Routledge: 3346.

**Meyer, Paul** (2021): *Canada and the Nuclear Ban Treaty: The Deterrence vs. Disarmament Dilemma*, Behind the Headlines 69 (5), 29. Januar; <https://pugwashgroup.ca/canada-and-the-nuclear-ban-treaty-the-deterrence-vs-disarmament-dilemma/>.

**Moens, Alexander** (2008): Afghanistan and the Revolution in Canadian Foreign Policy, in: *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 63 (3): 569586.

**Moens, Alexander und Smith-Windsor, Brooke** (2016): Conclusion: Conceptual Ideas for Advancing the NATO and Asia-Pacific Partnership, in: Moens, Alexander und Smith-Windsor, Brooke (Hrsg.): *NATO and Asia-Pacific*. NDC Forum Paper 25, Rom, NATO Defence College: 237253.

**Moens, Alexander und Turdeanu, Cornel** (2018): *Fear and Dread: Russia's Strategy to Dismantle North Atlantic and European Security Cooperation*, Report, July, Macdonald-Laurier Institute, Ottawa.

**Paikin, Zachary** (2021): *Revisiting Canada-Russia Relations: A New Paradigm for a Multipolar World*, Institute for Peace and Diplomacy, 5. April; <https://peacediplomacy.org/2021/04/05/revisiting-canada-russia-relations-a-new-paradigm-for-a-multipolar-world/> (aufgerufen am 10.5.2021).

**Robertson, Colin**

- (2017): *Keeping the Americans In*, NATO Series, August, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.
- (2019): *Positioning Canada in a Messy World*, Policy Perspective, May, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Segal, Hugh** (2018): *Canada's NATO Mission: Realism and Recalibration*, Policy Perspective, August, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Simpson, Erika** (2021): Addressing Challenges Facing NATO Using Lessons Learned From Canada, in: *Brown Journal of World Affairs* 27 (1): 129.

**Smith-Windsor, Brooke** (2020): *NATO 2020: Dealing with Trump, Preparing for China*, MLI Paper, June, Macdonald-Laurier Institute, Ottawa.

**Sokolsky, Joel und Leuprecht, Christian** (2018): *Canada, NATO and the Battle for the »Soul« of American Foreign Policy*, Macdonald-Laurier Institute, 22. August; <https://www.macdonaldlaurier.ca/canada-nato-battle-soul-american-foreign-policy-sokolsky-leuprecht-inside-policy/> (aufgerufen am 28.4.2021).

**Wählen, Claire** (2020): *Could NATO Encourage WPS Uptake among Its Members?*, Policy Perspective, October, Canadian Global Affairs Institute, Calgary.

**Zhou, David** (Yi Le) (2018): *NATO Small Arms Ammunition Standardization*, Policy Brief 4 (3), Centre for International and Defence Policy, Kingston.

# DIE FRANZÖSISCHE DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

Janna Chalmovsky

## FRANKREICH IN DER NATO – EIN KURZER HISTORISCHER ÜBERBLICK

Frankreichs Außenpolitik wird vom *Leitmotiv* der Autonomie bestimmt (Ostermann 2019, Schmitt und Pannier 2020). Dies spiegelt sich auch in der französischen Einstellung gegenüber der NATO wider. Obwohl Frankreich zu den Gründungsmitgliedern der Allianz gehörte, ist es das einzige Land, das deren integrierte Befehlsstruktur verlassen hat, bevor es ihr 2009 wieder beigetreten ist (mit Ausnahme der Nuklearen Planungsgruppe). Die französische Regierung betrachtet die NATO weiterhin als nur *eine* der Säulen europäischer Sicherheit und weicht damit in wichtigen Punkten von der Sichtweise anderer europäischer Staaten ab.

Die vollständige Mitgliedschaft Frankreichs in der NATO wird heute in der öffentlichen Debatte nicht mehr hinterfragt. In der *Strategischen Review* von 2017 heißt es, die NATO sei »a key component of European security« (French Strategic Review 2017: 59). Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten betont Frankreich traditionell den Charakter der NATO als kollektive Verteidigungsorganisation und hat ihre Rolle als Forum für politische Beratung und Koordinierung immer heruntergespielt. Präsident Macron bleibt dieser Tradition treu, auch wenn er das Gleichgewicht zwischen kollektiver Verteidigung und gemeinsamer Sicherheit leicht angepasst hat.

Frankreich beteiligt sich regelmäßig an NATO-Missionen und ist derzeit Teil des NATO-Einsatzes in den baltischen Staaten und Polen. Das Land hat den Posten des Obersten Befehlshabers des *Allied Command Transformation* (SACT) inne. Außerdem wird der Anteil der französischen Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2021 wahrscheinlich über zwei Prozent betragen, auch wenn dies »purely an arithmetic consequence of the [Covid-19] crisis« (Parly 2020). Trotzdem geht Frankreich parallel zu seinen NATO-Verpflichtungen auch seinen Visionen zur europäischen Souveränität und Verteidigungsautonomie nach. Die ambivalente Einstellung des Landes gegenüber dem Bündnis liegt dabei auch an den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten – Frankreich hat die NATO von Beginn an in erster Linie als Instrument des amerikanischen Einflusses in Europa betrachtet (Pannier und Schmitt 2020: 147). Einerseits wird den Vereinigten Staaten eine zentrale Position für die Garantie der europäischen Sicherheit zugeschrieben. Andererseits hinterfragt Frankreich regelmäßig, wie verlässlich die ame-

rikanischen Bekenntnisse zur Verteidigung Europas wirklich sind. Die Vereinigten Staaten sind keine europäische Macht, und traditionell wird im französischen NATO-Diskurs vor ihrer hegemonischen Stellung gewarnt. Diese Ungewissheit über die Sicherheitsgarantien gegenüber Europa wird durch den zunehmenden amerikanischen »pivot to Asia« weiter verstärkt.

Aber obwohl Frankreich hinsichtlich seiner öffentlichen Diplomatie und seiner Verteidigungsinitiativen die europäische Union bevorzugt, geht dies nicht auf Kosten des französischen Engagements innerhalb der NATO. Laut Christelle Calmels bestehen Frankreichs Hauptziele in der NATO seit seiner Rückkehr in die militärische Struktur nicht nur darin, das Bündnis hinsichtlich der Verbesserung des Umgangs mit haushaltspolitischen und personellen Ressourcen zu reformieren, sondern auch darin, die französische Beteiligung an Entscheidungen auf allen Ebenen zu stärken und einen 360-Grad-Ansatz zu fördern (Calmels 2020a). Durch ein starkes Bekenntnis zur NATO hofft die Regierung auch, den Eindruck zu zerstreuen, ihre Unterstützung für europäische Autonomie könne das Bündnis untergraben.

## BEDROHUNGSWAHRNEHMUNGEN: DER »HIRNTOD« DER NATO UND EIN KOMPLEXES UND VIELFÄLTIGES BEDROHUNGSUMFELD

Die französischen Thinktanks und Forschungsinstitute, die den Expert\_innendiskurs über die NATO prägen – insbesondere das Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), die Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) und das Institut Français des Relations Internationales (Ifri) –, sind weitgehend Teil eines nationalen Konsens über die Rolle der NATO in der französischen Sicherheitspolitik. Die Zukunft der NATO steht allerdings nicht im Mittelpunkt dieses Diskurses. Diskussionen zu diesem Thema finden eher am Rande statt und werden – verglichen mit dem allgemein starken Interesse an der nationalen französischen Sicherheitspolitik und der europäischen Verteidigung – nur von »wenigen Auserwählten« (Expert\_inneninterview) geführt. Das Bündnis wird als lediglich *eine* Säule der französischen und europäischen Sicherheit betrachtet, aber nicht mehr. In der Debatte über die Zukunft des geostrategischen Gleichgewichts wird die NATO beispielsweise erwähnt, nimmt darin aber mit Blick auf mögliche Einsätze und Alternativen keine prominente Stellung ein.

Hinsichtlich der **Wahrnehmung von Bedrohungen** sind sich die französischen Expert\_innen weitgehend einig, dass Frankreich und Europa vor einem facettenreichen und sich weiter verschärfenden Bedrohungsumfeld stehen, dessen Risiken vielfältiger und komplexer geworden sind. Dazu gehören unter anderem der islamistische Terrorismus; Russland; die regionale Instabilität und staatliche Schwäche im Nahen Osten, in Nordafrika (MENA) und Subsahara-Afrika (SSA); die Rückkehr des globalen Wettbewerbs der Großmächte; und der geostrategische Aufstieg Chinas (Brustlein und Simón 2019: 33; Calmels 2020b; Institut Montaigne 2021). In Frankreich werden diese Themen jedoch nicht unbedingt als Problem der NATO oder als etwas betrachtet, mit dem sich das Atlantische Bündnis beschäftigen sollte. Für eine Mehrheit der französischen Expert\_innen liegt die größte Herausforderung der NATO derzeit in der mangelnden Einigkeit ihrer Mitgliedstaaten. Präsident Macron's »Hirntod«-Bemerkung in seinem Interview mit *The Economist* (Macron 2019) war zwar an die Türkei und gegen die fehlende Konsultation zwischen den NATO-Mitgliedstaaten gerichtet, muss aber auch in einem größeren Zusammenhang gesehen werden (hinsichtlich Präsident Obamas Entscheidung, Syrien nach dem Einsatz chemischer Waffen 2013 nicht zu sanktionieren; und hinsichtlich des Abzugs der US-Truppen 2019 aus Syrien, was dort ein Machtvakuum und Spielraum für türkische Manöver hinterlassen hat) (Boniface 2019a). Daher kommt nach Ansicht der französischen Expert\_innen die größte Bedrohung der NATO nicht notwendigerweise von außerhalb, sondern besteht eher in internen Meinungsverschiedenheiten, in mangelnder Rücksprache zwischen den Verbündeten und im Verfall der transatlantischen politischen Beziehungen (Moïsi 2019, Mauro 2019a). Wie es Bruno Tertrais, stellvertretender Direktor der FRS und *Senior Fellow* beim Institut Montaigne, prägnant ausgedrückt hat: »NATO is doing fine, but the Atlantic Alliance is in trouble.« (Tertrais 2019). Ihm zufolge stellt der Mangel an Einigkeit die größte Bedrohung für die Glaubwürdigkeit der NATO-Abschreckung dar. Diese Sichtweise ist in der französischen Debatte durchaus verbreitet (vgl. Mauro 2019b).

## RUSSLAND UND DIE ZUKUNFT DER NATO

In Bezug auf **Russland** gibt es in Frankreich durchaus ein gewisses Verständnis für die Bedrohungswahrnehmung der osteuropäischen Mitgliedstaaten. Trotzdem bestehen hinsichtlich der Frage, wie groß die russische Gefahr für Europa tatsächlich ist, unterschiedliche Ansichten. Einige sehen Russland als Problem, aber nicht im konventionellen Sinne. Stattdessen resultiert dieses Sicherheitsproblem, wie Frédéric Mauro (2019b: 3), *Associate Research Fellow* beim IRIS, betont, aus der Gefahr, die es für die europäische Einheit bedeutet: »for the time being, the threat lies more in the fact that Russia divides Europeans than that it might invade them«. Der Konflikt mit Russland werde nicht auf dem Schlachtfeld ausgetragen, sondern virtuell, politisch und an der Wahlurne. Hinsichtlich des Themas Wahlen hat Frankreich bereits eigene Erfahrungen mit einer Desinformationskampagne gemacht – wenige Tage vor der zweiten

Runde der Präsidentschaftswahlen von 2017. Diese Aktionen scheiterten unter anderem deshalb, weil die französischen Behörden bereits mit einer möglichen Bedrohung durch Desinformation gerechnet hatten. Frankreich hat nie offiziell Verantwortung für den Angriff zugewiesen, aber es ist sehr wahrscheinlich, dass »the perpetrators were (...) at least linked to Russia« (Jeangène Vilmer 2019: 23). Trotzdem sind sich die französischen Expert\_innen größtenteils einig in ihrer Einschätzung, dass eine konventionelle Bedrohung durch ein Land, »whose GDP is equivalent to Spain« (Mauro 2019a, vgl. Boniface 2019b), nicht überschätzt werden sollte. IRIS-Direktor Pascal Boniface (2019a) erklärt beispielsweise, dass »Moskau eine strategische Herausforderung, aber keine militärische Bedrohung darstellt.«<sup>1</sup> Seiner Meinung nach birgt der Fall der Krim historische und strategische Besonderheiten, aufgrund derer er nicht als Präzedenzfall für zukünftige Annexionen betrachtet werden kann.

Trotzdem werden die Militarisierung der russischen Diplomatie und der systematische Einsatz aggressiver Praktiken von einigen französischen Expert\_innen als mehr als nur ein unkonventionelles Problem wahrgenommen (Maulny 2017). Wie Dominique Moïsi (2019), *Special Advisor* beim Institut Montaigne, betont: »All jene, die behaupten, es gäbe keine russische Bedrohung, sind entweder blind oder verfolgen eine Agenda, die nichts mit der objektiven Analyse der Realität zu tun hat.«<sup>2</sup> Bruno Tertrais (2019: 4, vgl. Heisbourg 2020: 88) stimmt mit dieser Ansicht überein und folgert daraus, solange Russland eine erhebliche potenzielle Bedrohung für Europa bleibt, werde die Abschreckung Russlands wahrscheinlich eine dominante Eigenschaft der NATO bleiben. Zusätzlich verweisen einige Expert\_innen auf die Möglichkeit, Russland könne versucht sein, »to take advantage of the US's focus on its confrontation with China« (Haroche 2020: 10, vgl. Brustlein und Simón 2019), und seine Präsenz in der (erweiterten) europäischen Nachbarschaft ausbreiten – insbesondere in Regionen, wo das Land bereits militärisch aktiv ist (wie etwa in Syrien oder der Zentralafrikanischen Republik).

Alles in allem wird die französische Position gegenüber einer möglichen russischen Bedrohung durch die Einschätzung von Tertrais (2018: 34) zusammengefasst, dass »[t]he Russian problem is real and serious – but it is political more than it is military«. Französische Vorstöße, »[to] build bridges with Russia« (Maulny 2020: 7), bedeuten nicht, dass Frankreich nicht an eine harte Haltung gegenüber Russland glaubt, sondern sollten als Versuch verstanden werden, das Spiel der Großmachtrivalität zu überwinden. Bei diesen Bemühungen ging es nie um ein »whitewashing« Russlands (Expert\_innen-interview), sondern darum, das strategische Patt in Europa zu überwinden und die Dialogkanäle für gemeinsame Lösungen offenzuhalten (Pannier und Schmitt 2020: 141).

1 »Moscou pose un défi stratégique, mais pas une menace militaire.«  
2 »Tous ceux qui proclament qu'il n'existe pas de menace russe, souffrent soit de problème oculaire aigu, soit poursuivent un agenda qui n'a rien à voir avec l'analyse objective de la réalité.«

## CHINA UND DIE ZUKUNFT DER NATO

Wegen seines aggressiven Auftretens in der indopazifischen Region wird **China** als strategische Herausforderung betrachtet. Als indopazifische Macht hat Frankreich großes strategisches Interesse an dieser Region und berücksichtigt die wachsende Bedeutung maritimer Sicherheitsthemen in seiner regionalen Strategie (Regaud 2020). Daher fordern manche bereits einen französischen »pivot towards Asia« (Duclos 2020a), und sei es nur im geökonomischen Bereich. Über die Herausforderungen durch China auf geopolitischer Ebene – insbesondere angesichts seiner Werte und seiner zunehmenden militärischen Stärke, aber auch seiner Bemühungen, auf internationaler Ebene die politische, wirtschaftliche und technologische Ordnung zu prägen – wird in Frankreich ständig diskutiert, allerdings nicht hinsichtlich der Rolle der NATO. Stattdessen liegt der Schwerpunkt darauf, eine gemeinsame europäische Position zu finden, die Europa gegenüber chinesischer Einmischung robuster macht. Französische Kommentator\_innen betonen die Notwendigkeit, dass die Europäer\_innen zum sinoamerikanischen Konflikt ihr eigenes Narrativ entwickeln (Simon 2020). Es liegt im französischen Interesse, das Thema aus der NATO herauszuhalten, um seine Militarisierung zu verhindern und die Vereinigten Staaten auf Abstand zu halten – da es aus Sicht Frankreichs in erster Linie die Europäische Union betrifft und deshalb im europäischen Kontext bewältigt werden sollte. Wenn es um China geht, so Pascal Boniface (2020), ist der Bericht der Reflexionsgruppe von 2020 »ganz klar eine Instrumentalisierung der Vereinigten Staaten, um die europäischen NATO-Mitglieder in ihren globalen Kampf gegen China hineinzuziehen«.<sup>3</sup>

Gleichwohl betrachten einige Expert\_innen die strategischen Herausforderungen, die China für die NATO darstellt. Hierbei ist die französische Debatte direkt damit verknüpft, wie das Engagement der Vereinigten Staaten in der NATO bewertet wird: Die Frage ist, ob China als direkte Bedrohung des Bündnisses und seiner Mitgliedstaaten gilt oder – aufgrund des zunehmenden geostrategischen Wettbewerbs mit den Vereinigten Staaten – hauptsächlich eine indirekte Bedrohung darstellt. Beispielsweise sieht François Heisbourg (2020: 89), *Special Advisor* der FRS, im Aufstieg und der Etablierung Chinas als »America's peer competitor« den Ausgangspunkt für eine Verschiebung der Debatte über Lastenverteilung hin zu einer Debatte über Lastenverlagerung. Auch Corentin Brustlein (2019: 41), Direktor des Zentrums für Sicherheitsstudien von Ifri, weist darauf hin, dass die europäischen Streitkräfte zukünftig ihre strategische Flexibilität am oberen Ende des Konfliktspektrums erhöhen müssen. Wenn sich die Vereinigten Staaten – was sehr wahrscheinlich ist – noch stärker in Richtung Asien orientieren, müssten die europäischen Länder den Rückzug der hochentwickelten militärischen Fähigkeiten der USA kompensieren (vgl. Haroche 2020).

## DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN NATO UND EU: EUROPÄISCHE STRATEGISCHE AUTONOMIE FÜR EINE FÄHIGERE NATO

Bereits vor dem Ende des Kalten Krieges hat sich Frankreich für eine stärkere europäische Rolle im Verteidigungsbereich eingesetzt (Maulny 2020). Strategische Autonomie wird hier »still considered a priority goal of defense policy« (Brustlein 2018: 2). Daher ist das Konzept der strategischen Autonomie tief in der französischen strategischen Kultur und Strategie-debatte verwurzelt. Die Covid-19-Pandemie hat Präsident Macrons Meinung bestätigt, dass »economic, security and normative challenges are increasingly interrelated and should be addressed by a renewed investment in Europe's strategic autonomy« (Pannier 2021: 25). Darüber hinaus erfordern strukturelle Trends, die die Vereinigten Staaten von Europa wegziehen, wie die Hinwendung nach Asien und insbesondere Präsident Trumps disruptive Politik, mehr europäische Eigenständigkeit im Verteidigungsbereich (Tertrais 2019, Boniface 2019b). Einige Wissenschaftler\_innen unterstützen sogar Jolyon Howorths (2019) Vorschlag, die NATO und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) miteinander zu verschmelzen oder sich zumindest für eine stärkere Europäisierung der NATO einzusetzen (Mauro 2019b: 19). Das Hauptanliegen der französischen Kommentator\_innen ist dabei die Notwendigkeit, dass die europäischen Länder die Dinge selbst in die Hand nehmen, um Krisen in der europäischen Nachbarschaft bewältigen zu können (Mauro 2020, Bellais und Nicolas 2019, Duclos 2020). Laut dem FRS-Experten Benjamin Hautecouverture (2021) »the question of strategic autonomy runs through European thinking against the backdrop of a generally shared perception that Europe is entering an era of heightened strategic and geopolitical competition«.

Aus der Sicht französischer Wissenschaftler\_innen muss sich die europäische Eigenständigkeit und ihre Emanzipation von der US-Hegemonie auch im Bereich der Rüstungszusammenarbeit manifestieren. Wie die französische Verteidigungsministerin Florence Parly betont hat, wird die Solidaritätsklausel der NATO » Article 5, not Article F35« genannt (Parly 2019). Daher sind die französischen Aufrufe zu mehr gemeinsamen Investitionen in europäische Verteidigungsprojekte (Brustlein 2018) nicht nur mit der Wahrnehmung einer zunehmenden Bedrohungslage verbunden, sondern werden auch als nötig betrachtet, um die vermeintliche wirtschaftliche und politische Hegemonie der Vereinigten Staaten innerhalb der NATO auszugleichen (Mauro 2019b, Mauro und Fernandez-Cras 2020, Bellais und Nicolas 2019). Französische Expert\_innen sind sich einig, dass eine engere Integration auf europäischer Ebene unerlässlich ist, um die Ineffizienzen, die aus der Fragmentierung der nationalen Rüstungsindustrien und Streitkräfte entstehen, überwinden zu können. Geleitet von einer starken Tradition strategischen Denkens gibt es Studien und Vorschläge dazu, welche Fähigkeiten entwickelt werden müssten, um strategische Autonomie zu erreichen: Beispielsweise schlägt Corentin Brustlein ein Konzept strategischer Fähigkeiten vor, »that emphasizes flexibility (...) but gives priority to those capabilities suited to the higher end of the conflict spectrum« (Brustlein und Simón 2019: 3435).

3 »clairement une instrumentalisation des États-Unis pour emporter avec eux les pays européens membres de l'OTAN dans leur lutte globale contre la Chine«.

Frédéric Mauro (2019b: 20) bringt die Idee einer »defence Eurogroup« in die Debatte ein, die außerhalb des Rahmens der EU-Institutionen »as an embryonic, integrated and autonomous ›European army« dienen könnte. Diese Struktur könnte über Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit oder zumindest eine Entscheidungsfindung durch Konsensprinzip oder Konsens-minus-eins funktionieren – eine Vorgehensweise, die er als einen der größten Erfolge der NATO herausstellt.

Trotzdem sind laut Corentin Brustlein (2018: 2) Befürchtungen, Frankreich strebe einen »Gaullist turn« an, der »the transatlantic link while bolstering French influence« beschädigen könnte, unbegründet: Frankreichs Wahrnehmung strategischer Autonomie ist viel nuancierter geworden. Die ehrgeizige Vision einer solchen europäischen Autonomie steht daher nicht im Gegensatz zur NATO. Im Gegenteil: Ein stärkeres Europa würde auch das Atlantische Bündnis stärken (de Fougères 2020, Institut Montaigne 2021: 138). Außerdem werde die NATO weiterhin die kollektive Verteidigung gewährleisten und die militärische Interoperabilität verbessern. Darüber hinaus ist Frankreich hinsichtlich der strategischen Autonomie Europas pragmatischer geworden. In diesem Pragmatismus spiegelt sich das französische Eingeständnis wider, dass viele europäische Politiker, insbesondere in Deutschland, von den Vereinigten Staaten immer noch verteidigungspolitische Führung erwarten (Boniface 2019b) und sich nicht ernsthaft genug mit französischen Initiativen auseinandersetzen (Berghofer 2020).<sup>4</sup> Daher findet sich im französischen Diskurs eine agnostische Einstellung zur strategischen Autonomie Europas, laut der es unnötig ist, viel Energie in die Diskussion zu stecken, und stattdessen einfach mit dem gearbeitet werden sollte, was verfügbar ist – was bedeutet, dass die NATO »unentbehrlich und gleichzeitig unvermeidlich«<sup>5</sup> bleibt (Moïsi 2019).

## NUKLEARE ABSCHRECKUNG UND ABRÜSTUNG

Die französische Debatte über (nukleare) Abschreckung und Rüstungskontrolle spiegelt Frankreichs Status als einer der fünf offiziellen Nuklearwaffenstaaten (NWS) wider. Allerdings unterscheidet sich die französische Debatte von jenen in den Vereinigten Staaten und Großbritannien. Ein Unterschied liegt in der Produktion von Wissen über Nuklearwaffen und Abschreckung: In den Vereinigten Staaten wurden zentrale Konzepte wie strategische Stabilität, erweiterte Abschreckung oder Eskalationskontrolle von Thinktanks wie RAND entwickelt. In Frankreich hingegen war das strategische Denken und die Entwicklung von Doktrinen

wie »Abschreckung des Schwachen gegenüber dem Starke« und der »ausgleichenden Macht des Atoms« massiv durch Staatsbeamte wie die Generäle Pierre-Marie Gallois und Charles Ailleret und durch Präsident de Gaulle selbst beeinflusst (Tertrais 2020: 14). Teilweise prägt dieser Staatszentrismus die französischen Debatten sogar heute noch (de Montbrial und Gomart 2019). In politischer Hinsicht bezweifelt kaum eine bedeutende Stimme, dass die *force de frappe* beibehalten werden muss, solange es nukleare Waffen gibt. Themen der Rüstungskontrolle werden im Parlament selten diskutiert. Und auch in der Öffentlichkeit oder in französischen Nichtregierungsorganisationen werden nukleare Abschreckung und das französische Nukleararsenal nicht sehr kontrovers diskutiert (Tertrais 2020: 23). Die französische Presse berichtet über Rüstungskontrolle nur in Hinblick auf große internationale Themen wie Nordkorea oder das iranische Nuklearabkommen.

Mit wenigen Ausnahmen ist auch die französische Expert\_innendebatte durch diese allgemeine Akzeptanz bestimmt. Spezialisierte Thinktanks wie Ifri und CERI diskutieren sehr umfassend über diese Themen. Allerdings positionieren sie sich normalerweise nicht in politischen Debatten über nukleare Abschreckung und Abrüstung, sondern analysieren eher die historischen, soziologischen und strategischen Perspektiven der französischen Politik in diesem Bereich. Eine Ausnahme bilden CERI-Expert\_innen, die die Grundlagen nuklearer Abschreckung und die Begründung der französischen Nuklearposition offener hinterfragen (Pelopidas 2017). Bei der Mehrheit der Wissenschaftler\_innen hingegen findet sich keinerlei Kritik an der offiziellen Politik der Aufrechterhaltung nuklearer Abschreckung oder grundlegender strategischer Konzepte – wie derjenigen der vitalen Interessen, der Eigenständigkeit und des inakzeptablen Schadens. Ebenso wird der Beitrag der unabhängigen französischen Nuklearstreitkräfte zur europäischen Sicherheit innerhalb des Zusammenhangs der NATO nicht hinterfragt.<sup>6</sup> Was das Thema einer stärkeren europäischen Rolle für die Nuklearstreitkräfte betrifft, betrachten die meisten Wissenschaftler\_innen die französischen Angebote an die europäischen Partner im Allgemeinen und Präsident Macrons Bestätigung der europäischen Dimension der *force de frappe* von 2020 im Besonderen mit Zustimmung. In seiner Rede an der École de Guerre unterstrich Macron, dass »France's vital interests (whose violation might trigger a nuclear response) now have a European dimension« (Macron 2020). Eine Ausnahme bilden wiederum CERI-Forscher\_innen, die die Frage stellen, ob eine nukleare Abschreckungsstrategie angesichts dessen, dass die nuklearen Abschreckungsfähigkeiten der USA in Europa »since the 1960s [have] been both ineffective and unnecessary« (Egeland und Pelopidas 2021: 242), immer noch nötig und nützlich ist. Ihrer Ansicht nach ähneln die wiederholten Debatten über europäische Nuklearfähigkeiten – die kürzlich durch Präsident Macrons Rede an der

<sup>4</sup> Besonders enttäuschend für die französischen Forscher\_innen war Annegret Kramp-Karrenbauers Aussage, dass »Illusions of European strategic autonomy must come to an end«. Vgl. Kramp-Karrenbauer: Europe still needs America, in: *Politico*, 2.11.2020 (<https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/>); und Die Macron-Doktrin: Ein Gespräch mit dem französischen Staatspräsidenten, in: *Grand Continent*, 16.11.2020 (<https://legrandcontinent.eu/de/2020/11/16/macron/>, abgerufen am 22.11.2020).

<sup>5</sup> »indispensable autant qu'incontournable«.

<sup>6</sup> Erstmals hat die NATO den Wert der unabhängigen Nuklearstreitkräfte Frankreichs 1974 in der Erklärung von Ottawa anerkannt, was heißt, dass die britischen und französischen »nuclear forces capable of playing a deterrent role of their own contribute to the overall strengthening of the deterrence of the Alliance«.

École de Guerre wieder aufgeflammt sind – einem »zombie that can never be finally put to rest« (Egeland und Pelopidas 2021: 238). Sie betonen die »weaknesses in the case for Euro-nukes« und hinterfragen, ob Macrons Angebot von den skeptischen Öffentlichkeiten und Entscheidungsträger\_innen in Deutschland und anderen europäischen Ländern überhaupt angenommen wird (Egeland und Pelopidas 2021).

Der Mehrheitsdiskurs über die NATO und die Rüstungskontrolle ist von den vorherrschenden nuklearen Doktrinen geprägt. Daher unterstützen die Wissenschaftler\_innen die Ansicht, dass, solange Nuklearwaffen existieren, die NATO eine Nuklearallianz bleiben sollte. Einige von ihnen schlagen rechtlich bindende Rüstungskontrollinstrumente, transparenz- und vertrauensbildende Maßnahmen, doktrinären Austausch und Informationsweitergabe als Mittel vor, die dazu beitragen könnten, die Stabilität der nuklearen Abschreckung zu verbessern (Hautecouverture, Maitre und Tertrais 2021).<sup>7</sup> Keinen Spielraum sehen sie hingegen für einen Abbau der französischen Nuklearwaffen, solange die Menge der von den Vereinigten Staaten und Russland stationierten Nuklearwaffen diejenige der französischen bei weitem übersteigt. Auch der Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) findet in der französischen Expert\_innengemeinschaft keinen Anklang. Als einer der fünf offiziellen Nuklearwaffenstaaten hat Frankreich den Vertrag durchweg abgelehnt, ebenso wie die Ansicht, er setze ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht.<sup>8</sup> Die meisten Wissenschaftler\_innen akzeptieren auch nicht das Argument einer engen Verbindung zwischen der AVV-Verpflichtung der Nuklearstaaten zur Abrüstung und dem Verbot für Nichtnuklearstaaten, diese Waffen zu erwerben (Maitre 2019: 27). Das französische Konzept vitaler Interessen, die durch nukleare Abschreckung geschützt werden müssen, widerspreche auch der Idee des Verzichts auf den Ersteinatz. Stattdessen weisen die meisten Wissenschaftler\_innen auf die unilaterale Abrüstung Frankreichs nach dem Ende des Kalten Krieges hin und schlagen für die Zukunft konkrete Rüstungskontrollmaßnahmen wie den Kernwaffenteststopp-Vertrag und den Vertrag über das Verbot der Herstellung spaltbaren Materials vor (Brustlein 2021).

<sup>7</sup> Das französische Gefühl der Dringlichkeit einer Rüstungskontrolle wurde auch von Präsident Macron selbst ausgedrückt. Vor dem Hintergrund zunehmender Spannungen forderte er 2020, die »Europeans must also propose together an international arms control agenda. The end of the IntermediateRange Nuclear Forces Treaty, the uncertainties about the future of the New START Treaty and the crisis of the conventional arms control regime in Europe has led to the possibility of a return of pure, unhindered military and nuclear competition by 2021, which has not been seen since the end of the 1960s.« (Macron 2020)

<sup>8</sup> Siehe <https://www.icanw.org/france>. Allerdings scheint die öffentliche Meinung in Frankreich offener zu sein ([https://www.mvtpaix.org/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/CP-05.07.2018-Son-dage-TIAN\\_EN.pdf](https://www.mvtpaix.org/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/CP-05.07.2018-Son-dage-TIAN_EN.pdf)), und der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten der Französischen Nationalversammlung »recommended that the government »mitigate its criticism« of the treaty »to show that we understand and take into account the concerns of states and their desire for more balanced global governance« (siehe: <https://www.icanw.org/france>).

## DIE NATO: EINE SICHERHEITSORGANISATION

Frankreich hat die NATO immer in erster Linie als **Militärorganisation** und nicht als Wertegemeinschaft betrachtet (Tertrais 2020). Französische Kommentator\_innen teilen definitiv nicht die Ansicht der Reflexionsgruppe von 2020, die NATO habe immer schon auf gemeinsamen Werten beruht. Wie Pascal Boniface (2020) betont, war schon das portugiesische Salazar-Regime ein Gründungsmitglied der NATO, und auch nach den Militärputschen in Griechenland und der Türkei wurde die NATO-Mitgliedschaft dieser beiden Länder nie in Zweifel gezogen. Daher war die NATO aus französischer Sicht immer eine »military machine« und ist als solche nicht »the ideal forum or vehicle for foreign policy convergence« (de France 2019). Zu diesem Thema schlägt Michel Duclos, *Special Advisor* beim Institut Montaigne, vor, die transatlantische Agenda zur Bewältigung aktueller Herausforderungen auszubauen, und die EU hierfür zum wichtigsten geopolitischen Partner der Vereinigten Staaten zu machen (Duclos 2020). Die französischen Wünsche nach einer NATO-Reform beziehen sich daher lediglich auf verbesserte Entscheidungsprozesse und eine bessere Abstimmung zu Sicherheitsthemen, aber nicht auf mehr. Als Teil des »Südlichen Quartetts«, eines informellen Zusammenschlusses von Frankreich, Spanien, Italien und Portugal innerhalb der NATO, setzt sich Frankreich für einen ausgewogenen Ansatz im Umgang mit Russland und Bedrohungen im Süden ein, ebenso wie für eine bessere Koordination mit der Europäischen Union im Mittelmeerraum (Calmels 2020b). Trotzdem sollte die französische Forderung eines **360-Grad-Ansatzes** nur als »a discursive way to alleviate the Alliance's focus on Russia while not involving an increased NATO presence in the South« betrachtet werden (Calmels 2020b: 422).

Was **zukünftige Einsätze** angeht, halten es die französischen Expert\_innen für unwahrscheinlich, dass es in der südlichen Region Einsätze geben wird, die über Ausbildungsmissionen hinausgehen (Pannier und Schmitt 2020: 141, Calmels 2020b). Erstens wären für solche Einsätze in der Region eine robuste rechtliche Grundlage (was angesichts der aktuellen Blockaden im UN-Sicherheitsrat unwahrscheinlich erscheint) und eine starke Unterstützung der Vereinigten Staaten erforderlich (die aufgrund der »operativen Post-Afghanistan-Fatigue« ebenfalls unwahrscheinlich ist). Und zweitens sei die NATO aufgrund ihrer bürokratischen Natur, ihrer internen Spaltungen und ihrer langsamen Verfahren zur Entscheidungsfindung nicht in der Lage, die »diffuse and multifaceted nature of southern threats« zu bewältigen (Calmels 2020b: 429). Darüber hinaus ist es fraglich, ob die NATO an Aufgaben wie der Bewältigung der Migration oder der Abwehr terroristischer Aktionen überhaupt beteiligt werden sollte. Obwohl sowohl die Vereinigten Staaten als auch die europäischen Länder die terroristische Bedrohung als Sicherheitsproblem teilen, halten es französische Expert\_innen für ziemlich unwahrscheinlich, dass die NATO dabei beteiligt wird, »even though several relevant programmes have been launched to adapt defence instruments to new threats and hybrid forms of armed violence« (Hautecouverture 2021). Nach Ansicht der französischen Wissenschaftler\_innen wä-

ren Koalitionen der Willigen flexibler und besser in der Lage, auf solche Vorfälle zu reagieren. Und was Maßnahmen gegen die Instabilität im Süden betrifft, solle die NATO entweder eng mit den besseren Ressourcen der EU zusammenarbeiten oder die Verantwortlichkeit völlig der EU überlassen. So könne sich die NATO auf ihren hauptsächlichen Zweck konzentrieren, nämlich die territoriale Verteidigung.

Hinsichtlich der Verfahren zur Entscheidungsfindung vertreten die französischen Expert\_innen die Ansicht, dass Veränderungen in diesem Bereich unwahrscheinlich oder gar unmöglich scheinen. Der Weg zu einer kohärenteren gemeinsamen Politik – an der es momentan zwar mangelt, die aber in der Vergangenheit immer erreicht wurde – könnte daher in einer besseren Abstimmung und einem stärkeren Dialog zur Bedrohungswahrnehmung bestehen. Dabei könnte Joe Bidens Präsidentschaft eine gute Gelegenheit bieten, die Debatten über kollektive Sicherheit in Europa und die Zukunft des transatlantischen Bündnisses wiederzubeleben. Bidens außenpolitische Priorität, Bündnisse »wiederherzustellen und neu zu gestalten«, habe einen gewissen Spielraum für einen neuen strategischen Dialog zwischen den transatlantischen Partnern geschaffen, den die Europäer\_innen jetzt nutzen sollten (Hautecouverture 2021).

## LITERATURVERZEICHNIS

**Bellais, Renaud und Nicolas, Axel** (2019): *Une défense commune pour une Europe solidaire*; <https://jean-jaures.org/nos-productions/une-defense-commune-pour-une-europe-solidaire> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Berghofer, Julia** (2020): Breaking the taboo: Why it is so hard to lead a strategic nuclear dialogue with Germany, in: *Notes de la FRS* 29/2020; <https://www.frstrategie.org/en/publications/notes/breaking-taboo-why-it-so-hard-lead-strategic-nuclear-dialogue-germany-2020> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Boniface, Pascal** (2019a): L'OTAN: walking dead?, in: *Édito*; <https://www.iris-france.org/141816-lotan-walking-dead/> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Boniface, Pascal**

- (2019b): L'OTAN a 70 ans. Comment (et pourquoi) survivre à la disparition de la menace soviétique?, in: *Édito*; <https://www.iris-france.org/135068-lotan-a-70-ans-comment-et-pourquoi-survivre-a-la-disparition-de-la-menace-sovietique/> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2020): OTAN: de la mort cérébrale à la résurrection face à la Chine, in: *Édito*; <https://www.iris-france.org/152390-otan-de-la-mort-cerebrale-a-la-resurrection-face-a-la-chine/> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Brustlein, Corentin**

- (2018): European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility, in: *Éditoriaux de l'Ifri*; <https://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux-de-lifri/european-strategic-autonomy-balancing-ambition-and-responsibility> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2021): *Strategic Risk Reduction between Nuclear-Weapons Possessors*, IFRI Proliferation Papers 63.

**Brustlein, Corentin und Simón, Luis** (2019): Battle-ready? Preparing European military forces for a more competitive environment, in: Brustlein, Corentin (Hrsg.): *Mutual Reinforcement: CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges*, Focus Stratégique 93; <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/focus-strategique/mutual-reinforcement-csdp-and-nato-face-rising> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Calmels, Christelle**

- (2020a): *La France à l'OTAN: un allié influent?*; <https://www.diploweb.com/La-France-a-l-OTAN-un-allie-influent.html> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2020b): NATO's 360-degree approach to security: alliance cohesion and adaptation after the Crimean crisis, in: *European Security* 29 (4): 416435.

**De Fougères, Mahaut** (2020): *Stronger Together – Charting a Way Forward for European Defence*, Blog; <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/stronger-together-charting-way-forward-european-defence> (aufgerufen am 1.6.2021).

**De France, Olivier** (2019): *Strategic autonomy and European security after Brexit*; <https://www.iris-france.org/135189-strategic-autonomy-and-european-security-after-brexit/> (aufgerufen am 1.6.2021).

**De Montbrial, Thierry und Gomart, Thomas** (2019): Think tanks à la française, in: de Montbrial, Thierry und Gomart, Thomas (Hrsg.): *What is a think tank? A French perspective*, Études de l'Ifri: 2544; [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/demontbrial\\_gomart\\_what\\_is\\_a\\_think\\_tank\\_2019.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/demontbrial_gomart_what_is_a_think_tank_2019.pdf) (aufgerufen am 1.6.2021).

**Duclos, Michel** (2020a): *Covid-19 the Clarifier: The Impact of the Virus on France's Foreign Policy*, Policy Paper; <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/covid-19-clarifier-impact-virus-frances-foreign-policy#> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Duclos, Michel** (2020b): *Trump or Biden. Rebuilding the Transatlantic Relationship*, Policy Paper; <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/trump-or-biden-rebuilding-transatlantic-relationship>. (aufgerufen am 1.6.2021).

**Egeland, Kjølvd und Pelopidas, Benoît** (2021): European nuclear weapons? Zombie debates and nuclear realities, in: *European Security* 30 (2): 237258.

**French Strategic Review** (2017): *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*; <https://www.defense.gouv.fr/english/content/download/514655/8664340/Revue%20strat%C3%A9gique%20de%20d%C3%A9fense%20et%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9%20nationale%202017.pdf> (accessed 21 May 2021).

**Haroche, Pierre** (2020): *Is Europe ready for a bipolar world?*, IRSEM Research Paper No. 88; [https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/3231/RP\\_IRSEM\\_88.pdf](https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/3231/RP_IRSEM_88.pdf) (aufgerufen am 1.6.2021).

**Hautecouverture, Benjamin** (2021): *Joe Biden and Collective Security in Europe*, Canadian Global Affairs Institute Policy Perspective; [https://www.cgai.ca/joe\\_biden\\_and\\_collective\\_security\\_in\\_europe](https://www.cgai.ca/joe_biden_and_collective_security_in_europe) (aufgerufen am 29.3.2021).

**Hautecouverture, Benjamin; Maitre, Emmanuelle und Tertrais, Bruno** (2021): *The future of strategic stability*, Fondation pour la Recherche Stratégique.

**Heisbourg, François** (2020): NATO 4.0: The Atlantic Alliance and the Rise of China, in: *Survival* 62 (2): 83102.

**Howorth, Jolyon** (2019): *Autonomy and Strategy: What Should Europe Want?*, Egmont Security Policy Brief No. 110; <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/04/SPB110.pdf?type=pdf>. (aufgerufen am 1.6.2021).

**Institut Montaigne** (2021): *Repenser la défense face aux crises du 21<sup>e</sup> siècle*, Rapport; <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/repenser-la-defense-face-aux-crisis-du-21e-siecle-rapport.pdf> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Jeangène Vilmer, Jean-Baptiste** (2019): *The »Macron Leaks« Operation: A Post-Mortem*, Atlantic Council/IRSEM; [https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/The\\_Macron\\_Leaks\\_Operation-A\\_Post-Mortem.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/The_Macron_Leaks_Operation-A_Post-Mortem.pdf). (aufgerufen am 1.6.2021).

#### **Macron, Emmanuel**

- (2019): Emmanuel Macron in his own words, in: *The Economist* (7.11.2019); <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2020): *Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy*; <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Maitre, Emmanuelle 2019:** *The Franco-German Tandem: Bridging the Gap on Nuclear Issues*, IFRI Proliferation Papers 61.

#### **Maulny, Jean-Pierre**

- (2017): *»Quitter l’Otan ne ferait qu’isoler la France«*, Interview dans *L’Obs*; <https://www.iris-france.org/92442-quitter-lotan-ne-ferait-quisoler-la-france/> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2020): France and the Future of European Security, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *European Security after Brexit. A British, French and German Perspective*; <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/12/16865-20201215.pdf>. (aufgerufen am 1.6.2021).

#### **Mauro, Frédéric**

- (2019a): *NATO is dead but Europe is sick*, IRIS Tribune; <https://www.iris-france.org/142449-nato-is-dead-but-europe-is-sick/> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2019b): *Reforming NATO to save the alliance*, IRIS Analysis 7; <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/07/Analyse-7-Eng-NATO-MAURO-July-2019.pdf> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2020): *European defence: Challenges ahead*, IRIS Tribune; <https://www.iris-france.org/143892-european-defence-challenges-ahead/> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Mauro, Frédéric und Fernandez-Cras, Pablo** (2020): *Is the European Union really unable to defend itself?*, Analysis #9; <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/09/Analyse-9-MAURO-September-2020-.pdf> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Moïsi, Dominique** (2019): *Face à une Russie plus agressive, l’Europe a besoin de l’Otan*, Blog; <https://www.institutmontaigne.org/blog/face-une-russie-plus-agressive-leurope-besoin-de-lotan> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Ostermann, Falk** (2019): *Security, Defense Discourse and Identity in NATO and Europe. How France Changed Foreign Policy*. London.

**Pannier, Alice** (2021): France, in: Brustlein, Corentin (Hrsg.): *Collective Collapse or Resilience? European Defense Priorities in the Pandemic Era*, Focus Stratégique 103; [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein\\_ed\\_collective\\_collapse\\_or\\_resilience\\_2021.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_ed_collective_collapse_or_resilience_2021.pdf) (aufgerufen am 1.6.2021).

**Pannier, Alice und Schmitt, Olivier** (2020): *French Defence Policy since the End of the Cold War*. London.

#### **Parly, Florence**

- (2019): *Discours à l’Atlantic Council. The US-French relationship in a changing world*; <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/discours-a-l-atlantic-council-the-us-french-relationship-in-a-changing-world>. (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2020): *Discours de Florence Parly, ministre des Armées, lors de l’examen des crédits de la mission défense du Projet de Loi de Finances 2021*, 3.12.2020; <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/discours-de-florence-parly-ministre-des-armees-lors-de-l-examen-des-credits-de-la-mission-defense-du-projet-de-loi-de-finances-2021-le-3-decembre-2020> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Pelopidas, Benoit** (2017): The unbearable lightness of luck: three sources of overconfidence in the manageability of nuclear crisis, in: *European Journal of International Security*, 2 (2): 240–262.

**Regaud, Nicolas** (2020): France’s Innovative Maritime Security Engagement in the Indo-Pacific, in: *The Diplomat*; <https://thediplomat.com/2020/04/frances-innovative-maritime-security-engagement-in-the-indo-pacific/> (aufgerufen am 1.6.2021).

**Simon, Édouard** (2020): Le duel États-Unis / Chine, un test pour l’autonomie stratégique européenne, in: *Revue internationale et stratégique* 120: 99–107.

#### **Tertrais, Bruno**

- (2018): Russia’s Nuclear Policy: Worrying for the Wrong Reasons, in: *Survival* 60 (2): 33–44.
- (2019): *NATO is doing fine, but the Atlantic Alliance is in trouble*, NDC Policy Brief 8/2019; <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1297> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2020): *OTAN: que veut la France?*, Interview; <https://www.aren24.news/2020/05/25/otan-que-veut-la-france/> (aufgerufen am 1.6.2021).
- (2021): *French Nuclear Deterrence Policy, Forces, and Future: A Handbook*, Fondation pour la Recherche Stratégique.

# WIE DEUTSCHLAND DIE ZUKUNFT DER NATO SIEHT: NOTWENDIG, ABER REPARATURBEDÜRFTIG

**Matthias Dembinski**

Historisch betrachtet ist Deutschland innerhalb des Bündnisses ein verlässlicher Partner. Das Land war in der Lage, seine Verpflichtungen gegenüber der NATO mit seiner Sicherheitskultur der Nachkriegszeit in Einklang zu bringen, die auf Multilateralismus und militärischer Zurückhaltung beruht. Tatsächlich sind die meisten deutschen Expert\_innen der Ansicht, dass die NATO auch weiterhin ein Baustein der deutschen und europäischen Sicherheit bleibt. Allerdings ist auch das Gefühl verbreitet, dass sich die NATO in einer Krise befindet. Dieses Gefühl wird durch Unsicherheiten über den zukünftigen Kurs der Vereinigten Staaten gespeist, aber auch durch die nationalistische Außenpolitik der Türkei, die Abkehr von rechtsstaatlichen Prinzipien in einigen Mitgliedsländern sowie eine zunehmende interne Heterogenität und Unbeweglichkeit. Trotz der Rede von der Krise sind viele Wissenschaftler\_innen davon überzeugt, dass sich die NATO aufgrund ihres Charakters als kollektive Verteidigungsorganisation und Wertegemeinschaft als anpassungsfähig erweisen wird (Deitelhoff und Daase 2020).

Über diesen allgemeinen Konsens hinaus ist die deutsche Debatte über die Zukunft der NATO durch drei Trennlinien geprägt: Die erste verläuft zwischen Befürworter\_innen einer Entspannungspolitik und jenen, die die Notwendigkeit der Abschreckung betonen. Die zweite besteht zwischen Unterstützer\_innen einer transatlantischen Ausrichtung und jenen einer europäischen Orientierung. Und die dritte, erst kürzlich entstandene Trennlinie verläuft zwischen den Befürworter\_innen einer wertorientierten Politik und den Verfechter\_innen eines pragmatischeren Ansatzes.

## CHINA/GLOBALE NATO

In den Diskursen über die Zukunft der NATO spielt auch der Aufstieg Chinas eine Rolle, und zwar aus zwei Gründen: Erstens befindet sich die Wahrnehmung Chinas in einem rasanten Veränderungsprozess. Und zweitens erwartet die Forschung, dass Chinas zunehmende Macht und Durchsetzungskraft die Neuausrichtung der USA auf Asien beschleunigen wird, was auch die interne Architektur der NATO beeinflusst.

Noch vor wenigen Jahren wurde China als wirtschaftliche Gelegenheit wahrgenommen, die Deutschland nicht verpassen dürfe. Dieses Bild hat sich grundlegend geändert

(Tatlow 2020).<sup>1</sup> Erwartungen, die rasant zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen und die Kommunikation werde eine Transformation Chinas hin zu mehr Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie induzieren, wurden enttäuscht. Heute betonen Expert\_innen Chinas Rolle als technologischer, regulatorischer und normativer Wettbewerber, der die Resilienz westlicher Gesellschaften und die liberalen Werte Europas und der ganzen Welt herausfordert. Andere konzentrieren sich eher auf Sicherheitsaspekte: Auch wenn die Wissenschaftler\_innen China nicht als militärische Bedrohung betrachten, erkennen sie nicht nur den Zusammenhang zwischen Technologie und Sicherheit, sondern nehmen auch Chinas wachsenden militärischen Fußabdruck in Europa und angrenzenden Regionen wahr, darunter seine Marineübungen im Mittelmeer und, gemeinsam mit Russland, in der Ostsee.

Trotz der veränderten Wahrnehmung Chinas fängt die Debatte darüber, wie Deutschland auf diese Herausforderungen reagieren sollte, gerade erst an. In Bezug auf China überschneiden sich die oben genannten Trennlinien, und lassen sich zwei Diskursgruppen erkennen:

Die erste besteht aus Fürsprecher\_innen einer wertorientierten Politik, die sich für eine härtere Linie bei den Menschenrechten einsetzen, und aus jenen, die die sicherheitspolitischen und militärischen Aspekte des Aufstieg Chinas betonen und unter anderem eine strengere Überwachung und Kontrolle der chinesischen (Wirtschafts-) Aktivitäten in Europa empfehlen. Zur zweiten Gruppe gehören Pragmatiker\_innen und die Befürworter\_innen einer Entspannungspolitik. Erstere betonen die Bedeutung und den Nutzen einer funktionierenden Beziehung zu China und argumentieren, Deutschland und Europa sollten mit China auch dann in Bereichen gemeinsamer Interessen kooperieren, wenn sich normative Differenzen in anderen Bereichen wie den Menschenrechten nicht verringern. Sie unterstützen weiterhin eine Politik des Engagements. Allerdings fordern auch sie fairere Wettbewerbsbedingungen und Vorsichtsmaßnahmen, um zu gewährleisten, dass China im Zuge der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit nicht die Mög-

<sup>1</sup> Diese veränderte Stimmung wird in einem weit verbreiteten Aufsatz des Bundesverbands der Deutschen Industrie erfasst. BDI 2019: *Grundsatzpapier China: Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*

## »Der archimedische Punkt der künftigen transatlantischen Beziehungen wird die Chinapolitik sein«

(German Transatlanticists Group 2021: *Transatlantisch? Traut euch! Für eine Neue Übereinkunft zwischen Deutschland und Amerika*).

lichkeit bekommt, deutsche und europäische Normen und Werte zu verändern (Godehardt 2020, Riecke 2021). Vertreter\_innen einer Entspannungspolitik hoffen darüber hinaus, ein geschicktes Management wechselseitiger Abhängigkeiten könne eine zivilisierende Wirkung auf den Konflikt ausüben.

Diese Positionen prägen auch die Debatte um die Beteiligung chinesischer Unternehmen am Ausbau des deutschen 5G-Netzwerks. Der interministerielle Kompromiss vom Herbst letzten Jahres schließt formal keine Unternehmen aus, schränkt aber die Verwendung von Huawei-Komponenten ein (Bartsch und Laudien 2021: 25). Laut den Mitgliedern der ersten Gruppe reicht dieser Kompromiss allerdings nicht aus: Deutschland solle Huawei vom Aufbau des 5G-Netzwerks völlig ausschließen (Schwarzer und Burns 2020). Mitglieder der zweiten Gruppe wägen stärker zwischen Sicherheitsrisiken und wirtschaftlichen Vorteilen ab und verweisen auf die direkten und indirekten Kosten, die ein Ausschluss Huaweis mit sich bringen würde.

Diese unterschiedlichen Sichtweisen überlagern sich mit der Spaltung zwischen transatlantischer und europäischer Ausrichtung. Mitglieder der ersten Gruppe begrüßen die amerikanische Einladung, die Chinapolitik innerhalb der NATO eng zu koordinieren. Aus ihrer Sicht sollten sich die transatlantischen Verbündeten innerhalb der NATO und zusammen mit den Demokratien Ostasiens in Fragen über Handel mit China, über Investitionen, sicherheitsrelevante Technologien und insbesondere Exportkontrollen abstimmen (Schwarzer und Burns 2020). So fordern etwa Brauß und Mölling (2021) von der DGAP, »allies should develop a common approach on how to tackle China's geo-economic initiatives«. Liana Fix von der Körber-Stiftung und Steven Keil vom German Marshall Fund behaupten, »greater cooperation on China is needed if Germany is to be a partner to the United States in leadership in a new geopolitical era« (Fix und Keil 2021). Auch Vertreter\_innen einer werteorientierten Politik sind umso mehr bereit, die NATO als Ort der Koordinierung transatlantischer Chinapolitik zu akzeptieren, je stärker sich die NATO selbst als Bündnis von Demokratien präsentiert, das weltweit für liberale Werte eintritt. In einem aktuellen Strategiepapier von Ellen Ueberschär, der Mitvorsitzenden der Heinrich-Böll-Stiftung, und Patrick Keller, dem stellvertretenden Direktor der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, das von weiteren 17 Expert\_innen unterschrieben wurde, wird diese Überschneidung beispielhaft verdeutlicht. Dieses Papier beschreibt eine Annäherung der amerikanischen und europäischen Sichtweisen gegenüber China und ruft zu einer engen Koordination der Politik zwischen den Vereinigten

Staaten und den Europäern zu Themen von Menschenrechten bis hin zu Exportkontrollen auf.<sup>2</sup>

Mitglieder der zweiten Gruppe stehen dem Vorhaben, die NATO zum Hauptforum für die chinapolitische Beratung und Koordination zu machen, skeptisch gegenüber. Sie betonen die unterschiedlichen Interessen und Ansätze der Vereinigten Staaten und der Länder Europas und neigen eher dazu, die EU als gemeinsame Stimme gegenüber China zu stärken. Aus ihrer Sicht sollten die europäischen Staaten zuerst eine EU-Politik formulieren und sich dann in Bereichen wie der digitalen Infrastruktur im Rahmen eines EUUS-Formats mit den Vereinigten Staaten koordinieren (Rizzo 2020, Rudolf 2020a). Auch die von Deutschland und den Niederlanden etwa gleichzeitig eingeführten indopazifischen Strategien werden als Trittsteine hin zu einer echten europäischen Antwort auf den Aufstieg Chinas betrachtet (Godement und Wacker 2020).<sup>3</sup> Auch bei der Debatte über das Umfassende Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) zwischen China und der EU wird dieser Unterschied deutlich: Mitglieder der ersten Gruppe kritisieren, die EU hätte nicht kurz vor Ende der deutschen EU-Präsidentschaft und vor der Einführung der neuen US-Administration das CAI unterzeichnen sollen und sich stattdessen mit der neu gewählten Biden-Regierung abstimmen und einen gemeinsamen Ansatz entwickeln sollen. Mitglieder der zweiten Gruppe unterstützen hingegen das Abkommen, weil damit ein echter europäischer Ansatz gegenüber China Gestalt annehme (Abb 2021).

Was die Folgen des chinesischen Aufstiegs für die interne Architektur der NATO betrifft, sind die Meinungsverschiedenheiten weniger stark ausgeprägt. Mitglieder der ersten Gruppe setzen sich für eine stärkere deutsche und europäische Lastenverteilung ein.<sup>4</sup> Angehörige der zweiten Gruppe betonen, Deutschland und Europa müssten sowohl ihre wirtschaftlichen Interessen vertreten als auch die erwartbare

2 German Transatlanticists Group: *Transatlantisch? Traut euch! Für eine Neue Übereinkunft zwischen Deutschland und Amerika*. GMF Policy Essay, Januar 2021 (<https://www.gmfus.org/sites/default/files/Kleine-Brockhoff%20et%20al%20-%20More%20Ambition%20-%20German.pdf>).

3 In den deutschen Indopazifik-Leitlinien wird die Erwartung ausgedrückt, diese Initiative werde zu einem europapolitischen Ansatz gegenüber der indopazifischen Region führen. Siehe: Die Bundesregierung: *Leitlinien zum Indo-Pazifik*, Berlin 2020: 11 (verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d-4f511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>). Am 16.4.2021 beschloss der Rat der Europäischen Union eine »EU-Strategie zur Zusammenarbeit im indo-pazifischen Raum«. Diese Strategie betont gemeinsame Interessen mit den Staaten in der Region und erwähnt potenzielle Konfliktthemen mit China wie die freie Schifffahrt nur am Rande (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>).

4 German Transatlanticists Group: *Transatlantisch? Traut euch! Für eine Neue Übereinkunft zwischen Deutschland und Amerika*. Verfügbar unter <https://anewagreement.org>.

Verlagerung amerikanischer Streitkräfte und wichtiger Ressourcen in Richtung Ostasien militärisch kompensieren (Masala und Tsetsos 2021).

## RUSSLAND

Die Beziehungen der NATO zu Russland sind in der aktuellen deutschen Sicherheitsdebatte eines der umstrittensten Themen. Die Wissenschaftler\_innen sind sich einig, dass die Annexion der Krim und Russlands Einmarsch in der Ostukraine zentrale Normen verletzen und nicht akzeptiert werden dürfen. Sie unterscheiden sich in Bezug auf die Einschätzung der Ursachen des Konflikts und die angemessenen Reaktionen darauf.

Befürworter\_innen einer Entspannungspolitik<sup>5</sup> machen für die Krise der Beziehungen, die bereits vor 2014 begann, beide Seiten verantwortlich.<sup>6</sup> Sie argumentieren, Russlands Handlungen seien einerseits durch Verbitterung über wahrgenommenen Mangel an Respekt und an Beachtung seiner legitimen Interessen durch den Westen sowie Angst vor einem Ausschluss aus Europa bestimmt, und andererseits durch die Überschätzung der eigenen relativen Stärke. Seit 2014 habe eine Spirale von Sanktionen und Gegenmaßnahmen die Spielräume von Kooperation in Bereichen gemeinsamer Interessen zunehmend eingeschränkt. Um nicht nachzugeben, setzte Russland auch auf asymmetrische Konfliktstrategien und ein zunehmend provokatives Verhalten, agiere aber aus einer Position der Schwäche heraus. Das hohe Niveau militärischer Spannung werde zumindest teilweise von Aktions-Reaktions-Mechanismen befeuert. Aus dieser Sicht seien Versuche, eine Änderung der russischen Politik oder gar des Regimes zu erzwingen, trotz Russlands struktureller Schwäche etwa im Bereich der Wirtschaft wenig erfolgversprechend. Stattdessen solle die NATO Russland so nehmen, wie es ist. Statt einen Verhaltens- oder Regimewechsel erzwingen zu wollen, sollte der Westen versuchen, das erreichte Niveau der Abgrenzung durch Regeln der Koexistenz zu stabilisieren und darüber hinaus die Hoffnung auf die »zivilisierenden« Effekte gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Austauschs nicht ganz begraben (Dembinski und Spanger 2017). Aus dieser Sicht reichen die militärischen Maßnahmen der NATO zur Abschreckung Russlands und zur Rückversicherung der östlichen Bündnispartner aus. Das Bündnis solle die NATO-Russland-Grundakte beibehalten und den Dialogteil seiner zweigleisigen Strategie weiterentwickeln (Finckh-Krämer 2021). Dazu gehöre auch, das Spannungsverhältnis zwischen zwei Prinzipien der in den 1990er Jahren entwickelten europäischen Friedensordnung anzusprechen: dem der souveränen Gleichheit und des gleichen Rechts auf freie Bündniswahl und dem der gemeinsamen Si-

cherheit. Konkret solle die NATO zukünftige Erweiterungen entweder zunächst aussetzen (Ganser, Lapins und Puhl 2018) oder alternative institutionelle Maßnahmen entwickeln, um die Sicherheit der Ukraine und Georgiens zu garantieren (Dembinski und Spanger 2017).

Fürsprecher\_innen der Abschreckung betrachten Russland als grundlegend aggressiv. Das Land habe sich mit der in der Pariser Charta von 1990 beschriebenen Ordnung nach dem Kalten Krieg nie identifiziert. Stattdessen strebe es, notfalls mithilfe von Zwang, erneut nach einem eigenen Einflussbereich. Ihrer Ansicht nach folgt das russische Konfliktverhalten nicht nur Putins autoritärer Wende, sondern ist auch durch die Notwendigkeit motiviert, die Aufmerksamkeit von internen Widersprüchen abzulenken (Meister 2015, 2020). Ermutigt durch seine Verbindungen zu China und die Wahrnehmung eines Niedergangs der liberalen Ordnung sehe Moskau keine Notwendigkeit für Kompromissbereitschaft und setze stattdessen auf eine Kombination aus asymmetrischen Instrumenten und militärischen Bedrohungen. Ein Beispiel dafür sei Nord Stream II, das von Russland aus geopolitischen Gründen vorangetrieben werde (Umbach 2018). Fürsprecher\_innen einer wertorientierten Politik sehen dies ähnlich. Ralf Fücks, ehemaliger Mitarbeiter der Böll-Stiftung und jetzt Vorsitzender des Zentrums Liberale Moderne, argumentiert, die Politik des »Wandels durch Annäherung« sei gescheitert. Das Putin-Regime sei von Natur aus korrupt, repressiv und darauf aus, den Westen und seine Werte zu untergraben.<sup>7</sup>

Vertreter\_innen der Abschreckung sehen die größte Gefahr darin, dass die NATO gegenüber einem militärisch wieder stärkeren und risikobereiten Russland angreifbar und erpressbar werden könnte. Ein Szenario, das amerikanische Analyst\_innen unter dem Stichwort »Suwalki-Lücke« entwickelt hatten, greifen Brauß und Krause (2019) sowie Brauß und Mölling (2019) in der deutschen Debatte wieder auf. Danach strebe Russland eine regionale nukleare Eskalationsdominanz an. Damit erwüchse Russland die militärische Option, den engen Korridor zwischen Kaliningrad und Weißrussland zu schließen, das Baltikum einzukreisen und zu besetzen und westliche Gegenmaßnahmen durch die Drohung mit einer nuklearen Eskalation zu verhindern. Um derartige nukleare »escalate to de-escalate«-Strategien zu verbauen, solle die NATO ihren Schwerpunkt wieder auf die kollektive Verteidigung legen. Deutschland solle sich in diesem Kontext auf seine Rolle als logistische Drehscheibe sowie auf die Bereitstellung schwerer Verbände und die schnelle Verlegbarkeit konzentrieren. Statt Truppen in Polen und dem Baltikum lediglich auf Rotationsbasis zu stationieren, solle die NATO dauerhaft zusätzliche Kampfeinheiten in diese Region verlegen (Schwarzer und Burns 2020). Eine Verletzung der NATO-Russland-Grundakte sei akzeptabel, da sich die Bedingungen, unter denen diese Vereinbarung 1995 geschlossen wurde, mit der Annexion der Krim geändert hätten. Konven-

5 Zu dieser ziemlich heterogenen Gruppe gehören Beobachter wie Alexander Rahr, der Putins Politik mit einem gewissen Verständnis betrachtet, aber auch solche wie Wolfgang Zellner (2015), die sich, obwohl sie grundlegende normative Unterschiede zwischen Russland und dem Westen wahrnehmen, für eine Entspannungspolitik einsetzen.

6 Siehe beispielsweise den Bericht des Panel of Eminent Persons 2015. Das deutsche Mitglied dieses Gremiums war Wolfgang Ischinger.

7 Verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/beziehung-russland-deutschland-100.html>. Siehe auch seinen Kommentar in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 17.2.2021 ([https://libmod.de/fuecks\\_faz\\_russland\\_mischung/](https://libmod.de/fuecks_faz_russland_mischung/)).

tionelle Verteidigung müsse durch glaubwürdige nukleare Abschreckung ergänzt werden. Mitglieder dieser Schule sehen die beabsichtigte Stationierung nuklearer seegestützter Marschflugkörper durch die USA als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings müsse sich die NATO auch darauf vorbereiten, konventionelle und möglicherweise nuklear bewaffnete landgestützte Mittelstreckenraketen auf europäischem Boden zu stationieren (Brauß und Mölling 2019). Über die militärische Stärke hinaus befürworten Vertreter\_innen der abschreckungs- und wertorientierten Gruppen wirtschaftliche Sanktionen, darunter den Baustopp des Pipeline-Projekts Nord Stream II (Meister 2020, Friedrich 2020). Was die zukünftige Erweiterung der NATO betrifft, argumentieren beide Gruppen, das Bündnis solle seine Tür offen halten und die Programme zur militärischen Zusammenarbeit mit der Ukraine und Georgien intensivieren, um diese Länder auf einen zukünftigen Beitritt vorzubereiten.

## RÜSTUNGSKONTROLLE

Rüstungskontrolle und die Nichtverbreitung von Waffen genießen in der deutschen Forschungsgemeinschaft breite Unterstützung. Dabei befürworten die meisten Beiträge *verhandelte* Rüstungskontrolle (Kühn 2020). Während Anhänger\_innen der Abschreckungsschule einerseits substanzielle Abrüstungsschritte wie die Einbeziehung aller nuklearen Gefechtsköpfe und sub-strategischen Trägersystemen fordern, andererseits die Erfolgsaussichten derartiger Verhandlungen skeptisch beurteilen, sind die deutschen Friedensforschungsinstitute und die Wissenschaftler\_innen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und am Metis-Institut der Universität der Bundeswehr in München realistischer und optimistischer. Wolfgang Zellner und das OSZE-Netzwerk der Thinktanks unterbreiteten detaillierte Vorschläge, wie die Risiken der konventionellen Abschreckung in Europa verringert werden könnten (OSCE Network 2018). Eine Gruppe internationaler Wissenschaftler\_innen unter anderem von der SWP, dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) hat einen Bericht zur Gefahrenabwehr und Rüstungskontrolle in Europa vorgelegt, der unter anderem dazu aufruft, den Vertrag über den Offenen Himmel fortzuführen und die Stationierungsbegrenzungen der NATO-Russland-Grundakte als Ausgangspunkt für die Vertrauensbildung und die konventionelle Rüstungskontrolle zu stärken (Expert Group 2020). Wolfgang Richter von der SWP schlägt einen Maßnahmenkatalog vor, um die Gefahr unbeabsichtigter militärischer Konflikte zu begrenzen (Richter 2020, siehe auch Pieper 2020). Am IFSH und der HSFK wurden detaillierte Vorschläge für die Kontrolle neuer und destabilisierender Technologien entwickelt.

Kontroverser werden Vorschläge diskutiert, die über die ausgehandelte Rüstungskontrolle hinausgehen. Der Atomwaffenverbotsvertrag wird von den deutschen Friedensforschungsinstituten (siehe beispielsweise Meister 2021, Baldus

2021) und der Böll-Stiftung mehrheitlich unterstützt,<sup>8</sup> von anderen aber eher kritisch bewertet. Der SWP-Wissenschaftler Jonas Schneider beispielsweise argumentiert, der Verbotsvertrag liege, solange Nuklearwaffen ein wichtiges Element der russischen Militärstrategie sind, nicht im deutschen Sicherheitsinteresse (Schneider 2021). Gespalten ist die Fachgemeinschaft auch beim Thema des deutschen Rückzugs aus der nuklearen Teilhabe der NATO. Sascha Hach (2020) von der HSKF setzt sich für den unilateralen Abzug der verbleibenden US-amerikanischen Nuklearwaffen aus Deutschland ein. Andere vertreten eine vorsichtigeren Sichtweise. Peter Rudolf bezweifelt, dass diese Bomben einen militärischen Zweck erfüllen (Rudolf 2020b: 17). Die IFSH-Wissenschaftler\_innen Pia Fuhrhop, Ulrich Kühn und Oliver Meier (2020) argumentieren, Deutschland solle, anstatt jetzt unilaterale Entscheidungen zu treffen, ein fünfjähriges Moratorium der Einführung neuer und destabilisierender Waffen in Europa vorschlagen und diese Zeit für neue Rüstungskontrollverhandlungen nutzen. Vertreter\_innen der Abschreckung sprechen sich dagegen für eine Stärkung der nuklearen Teilhabe und der Rolle Deutschlands darin aus. Eine Veröffentlichung der BAKS argumentiert, ein deutscher Rückzug aus der nuklearen Teilhabe könnte die Verlagerung von Nuklearwaffen nach Polen zur Folge haben (Brose 2020). Eine DGAP-Studie weist darauf hin, dass die nukleare Teilhabe von Regierungen europäischer NATO-Länder weitgehend unterstützt wird, und schließt daraus, dass »nuclear sharing is caring« und dass die nukleare Teilhabe entscheidend ist für den Zusammenhalt der Allianz. Statt aus diesem Arrangement einseitig auszusteigen, solle Deutschland durch die Beschaffung eines Nachfolgers für die Tornado-Trägerflugzeuge die Teilnahme langfristig sichern (Becker und Mölling 2020, siehe auch eine ähnliche Sichtweise bei Volz 2020). Einige Vertreter\_innen der wertorientierten Gruppe teilen diese Ansicht. Beispielsweise argumentiert das bereits erwähnte Arbeitspapier *Transatlantisch? Traut euch!*, Deutschland solle sich weiterhin an die NATO-Vereinbarungen zur nuklearen Teilhabe halten.

## HYBRIDE BEDROHUNGEN

In ihrer Einschätzung der Bedeutung von Desinformationskampagnen und hybriden Bedrohungen Russlands gehen die Meinungen ebenso auseinander, wie über die Rolle, die die NATO bei ihrer Abwehr spielen kann. Pragmatiker\_innen und Befürworter\_innen der Entspannungspolitik neigen dazu, Russland zugeschriebene Cyber-Angriffe, Desinformationskampagnen und Einmischungen in demokratische Prozesse nicht als existenzielle Bedrohungen, sondern als zwar provokative, aber in ihrer Wirkung begrenzte Übergriffe zu betrachten. Ihrer Ansicht nach biete die NATO bei der Abwehr dieser Art russischer Einmischung kaum Vorteile. Stattdessen solle sich die Allianz darauf konzentrieren, hybride

<sup>8</sup> Eine umfassende Zustimmung zum Verbotsvertrag wurde von zwei ICAN-Mitgliedern verfasst und von der Böll-Stiftung veröffentlicht: Balzer, Anne und Messmer, Guilia (2020): *Ein Meilenstein für die nukleare Abrüstung*. Verfügbar unter: <https://www.boell.de/de/2020/11/12/ein-meilenstein-fuer-die-nukleare-abruistung>.

militärische Bedrohungen sowie hochgradig destruktive und zerstörerische Cyber-Angriffe abzuwehren. Anhänger\_innen der Abschreckungsgruppe neigen hingegen eher dazu, solche Einmischungen als Teil eines Eskalationsspektrums zu betrachten. Ihrer Ansicht nach besteht »NATO's first line of deterrence and defence« in der Abwehr derartiger Übergriffe. Auf diesem Feld sollte die NATO eine führende Rolle spielen und gemeinsame Standards setzen, an denen sich die Abwehrmaßnahmen und die Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz der Mitglieder orientieren (Brauß und Mölling 2021).

## DIE NATO UND EINSÄTZE IM AUSLAND

Das Scheitern der ISAF-Mission und der Interventionen in Libyen und im Irak beeinflusst die deutsche Debatte über die zukünftige Rolle der NATO. Die früheren Erwartungen, die NATO werde sich in ein »Expeditionsbündnis« verwandeln und die deutschen Streitkräfte würden diesem Trend folgen, sind verschwunden. Die deutschen Streitkräfte halten zwar an Teilen der Interventionsfähigkeiten fest und bereiten sich auf die Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen vor. Allerdings ist wenig wahrscheinlich, dass sich die NATO künftig an großen Kampfeinsätzen außerhalb der transatlantischen Region beteiligen wird. Wenn sich die NATO an Interventionen *out of area* beteiligt, dann eher an Ausbildungsmissionen und Missionen der Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen und mit einem Mandat des Sicherheitsrats. Eine solche Neuorientierung wird von der deutschen Fachgemeinschaft überwiegend begrüßt.

## DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN NATO UND EU

Nach den vier chaotischen Jahren der Trump-Regierung und angesichts dessen, dass die Biden-Regierung europäischen Verteidigungsinitiativen positiver gegenübersteht, glätten sich die früher hochschlagenden Wogen zwischen den Befürworter\_innen einer Europäisierung der Verteidigung und den Fürsprecher\_innen einer transatlantischen Ausrichtung. Die deutsche Fachgemeinschaft teilt weitgehend die Überzeugung, dass die EU-Mitgliedstaaten einen größeren Teil der Verteidigungslast übernehmen müssen und die EU eine Rolle bei der Koordinierung nationaler Rüstungsprogramme und Verteidigungsplanungen spielen wird. Tatsächlich stimmen die meisten Wissenschaftler\_innen überein, die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (Common Security and Defence Policy, CSDP) müsse nicht auf Kosten der NATO gehen (Major 2019: 39, Puglierin 2020). Umgekehrt räumen traditionelle Befürworter\_innen einer europäischen Ausrichtung ein, dass die NATO für die kollektive Verteidigung weiterhin verantwortlich bleiben wird (Lippert, von Ondarza und Perthes 2019: 19).

Dennoch bleiben Meinungsverschiedenheiten: Die transatlantische Gruppierung lehnt Konzepte und Begriffe wie »europäische Souveränität« und »Autonomie« ab. In absehbarer Zukunft fehle es der EU an Mitteln, politischem Willen

und einer gemeinsamen strategischen Kultur, um die Sicherheit in Europa ohne die Führung durch die USA garantieren zu können. Darüber hinaus könnte eine Betonung von Konzepten europäischer Autonomie als Rechtfertigung eines amerikanischen Rückzugs dienen. Transatlantiker\_innen bestehen darauf, das Projekt der europäischen Verteidigungsautonomie müsse, wenn es mit erklärten Interessen der USA oder der Rolle der USA als Führungsmacht kollidiert, in den Hintergrund treten. Insbesondere wenden sie sich gegen die Idee eines geschlossenen europäischen Rüstungsmarktes; gegen die Aufstellung integrierter europäischer Einheiten, die nicht gleichzeitig der NATO zugutekommen; und gegen Versuche, europäische Positionen zu koordinieren und im Nordatlantikrat mit einer gemeinsamen Stimme zu sprechen. Auf Widerstand stießen auch institutionelle Reformen, die die Führungsrolle der USA innerhalb der NATO infrage stellen. Fürsprecher\_innen einer europäischen Ausrichtung argumentieren dagegen, Europa könne sich nicht mehr wie früher auf den Schutz der USA verlassen. Der Aufbau einer europäischen Verteidigung benötige ein gewisses Maß an Abgrenzung, beispielsweise durch eine exklusive PESCO (Lübke-meier 2020). Kontrovers diskutiert wird auch die Möglichkeit einer zukünftigen europäischen nuklearen Abschreckung auf der Grundlage einer europäisch gewandelten *force de frappe*. Während Eckhard Lübke-meier (2020) dafür plädiert, eine solche Alternative ergebnisoffen zu prüfen, hält Barbara Kunz (2020) vom IFSH eine europäische nukleare Abschreckung für wenig realistisch.

## LASTENVERTEILUNG

Umstritten in der deutschen Fachgemeinschaft ist auch der Umgang mit der amerikanischen Forderung einer faireren Lastenverteilung und die Umsetzung des Versprechens, die Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des Bruttonationalprodukts zu erhöhen (Defence Investment Pledge, DIP). Ein Teil des transatlantischen Flügels verteidigt das Zwei-Prozent-Ziel (Kamp 2019, Schwarzer und Burns 2020). Andere äußern sich dabei weniger kategorisch. Henning Riecke (2019) argumentiert, Deutschland solle die Ankündigung von Kanzlerin Merkel umsetzen, die Ausgaben bis 2025 auf 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen und festzulegen, wie und wann Deutschland zu einem späteren Zeitpunkt das Zwei-Prozent-Ziel erreichen will. Allerdings schlägt er auch vor, die NATO solle die willkürliche Messgröße von zwei Prozent hinterfragen. Diese Kritik am Festhalten einer rein metrischen Kennzahl zur Erfassung der Lastenteilung wird weitgehend geteilt. Die Zwei-Prozent-Kennzahl verschleierte die massive Zunahme der Verteidigungsausgaben, die zwischen 2014 und 2020 von 34 auf 51,4 Milliarden Euro gestiegen sind. Eine andere Kritik lautet, das Zwei-Prozent-Ziel bilde weder die militärische Effizienz noch die tatsächlichen Beiträge zur NATO angemessen ab. Während beispielsweise die meisten deutschen Verteidigungsausgaben die NATO stärken, investieren andere Bündnismitglieder große Teile ihrer Ausgaben in Projekte, die der NATO nicht direkt zugutekommen. Claudia Major (2019: 31), leitende Forscherin der SWP, bemerkt, dass sich die NATO selbst der Mängel ihrer Zwei-Prozent-Kennzahl bewusst ist und bei ihren internen Einschätzungen

der Lastenverteilung drei Parameter verwendet: Finanzmittel, Fähigkeiten und Beiträge zu NATO-Einsätzen. Diesem Einwand folgend, plädieren viele Stimmen in der Debatte für differenziertere Input-Kriterien, die auch die Ausgaben für Krisenvorbeugung oder die Modernisierung der Infrastruktur für die Verlegefähigkeit von Truppen berücksichtigen (Richter 2020b). Andere schlagen die Verwendung von Output-Kriterien vor (Ganser, Lapins und Puhl 2018), zu denen die Finanzierung und Bereitstellung von Fähigkeitspaketen gehören könnten, die die Staaten im Rahmen des NATO-Verteidigungsplanungsprozesses (NDPP, NATO Defence Planning Process) zugesagt haben (Meyer zum Felde 2018).

wort »Resilienz« eine vierte Kernaufgabe definieren. Andere wie Johannes Varwick, Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Sicherheitspolitik (GSP), sind dagegen skeptischer und fürchten, dass die Allianz, indem sie Zuständigkeit für Themenfelder reklamiert, die einem breiteren Sicherheitsbegriff zuzuordnen sind, ihren Fokus verlieren könnte.<sup>10</sup>

## ZUSAMMENHALT UND KONSULTATION

Die deutsche Thinktank-Gemeinschaft stimmt weitgehend in der Diagnose überein, dass der politische Zusammenhalt der NATO durch die auseinanderlaufenden Interessen der Mitgliedstaaten, durch die Alleingänge und nicht abgestimmten Politiken einzelner Mitglieder und durch die erhöhte Blockadeanfälligkeit gefährdet ist. Sie sehen wenig Spielräume dafür, durch institutionelle Reformen die Chancen der Allianz zu erhöhen, das Verhalten der Mitgliedstaaten substantiell zu beeinflussen und die Kohäsion des Bündnisses zu stärken. Ein Abweichen vom Konsensprinzip bzw. der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen gilt politisch als ebenso unwahrscheinlich wie eine weitergehende Delegation von Kompetenzen an den Generalsekretär oder andere NATO-Organe. Daher setzen einige Expert\_innen auf eine andere Strategie, nämlich eine Institutionalisierung von Koalitionen innerhalb der NATO.<sup>9</sup>

## WERTE UND ZUSTÄNDIGKEITSBEREICH DER NATO

Die deutsche Wissenschaftsgemeinschaft betont mehrheitlich den werteorientierten Charakter der NATO (Major 2019: 15). Geteilte Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gelten als Gut an sich, haben aber auch eine instrumentelle Funktion. Sie stärken die Resilienz der Mitgliedstaaten und der Allianz, und sie beugen Spaltungsversuchen externer Mächte vor. Dagegen steht die Diskussion darüber, wie die Allianz ihre Mitglieder auf die Beachtung liberaler Werte festlegen kann und wie sie sich gegenüber Mitgliedstaaten verhalten sollte, die diese Werte in grundlegender Weise missachten, allerdings am Anfang.

Was den Vorschlag der Reflexionsgruppe betrifft, das Portfolio der NATO um zusätzliche Dimensionen der Sicherheit wie den Klimawandel oder Naturkatastrophen zu erweitern, hat die Debatte ebenfalls erst begonnen. Claudia Major (2019: 40) plädiert für eine solche Erweiterung der Zuständigkeiten, und BAKS-Vizepräsident Patrick Keller (2020) argumentiert, die NATO solle auch formal unter dem Schlag-

<sup>9</sup> Siehe 16. Petersberger Gespräche zur Sicherheit: Die Weiterentwicklung der NATO, 16.3.2021; <https://www.youtube.com/watch?v=Z28V25HqYoM&t=1s>.

<sup>10</sup> Ebenda.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Abb, Pascal** (2021): *The EU-China Investment Agreement: a sign of political naïveté or strategic autonomy?*, PRIF Blog, 8.1.2021.
- Baldus, Jana** (2021): *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – a Winter’s Tale*, PRIF Blog, 22.1.2021.
- Bartsch, Bernhard und Laudien, Anika Sina** (2019): The German Perspective, in: Dekker, Brigitte und Okano-Heijmans, Maaïke (Hrsg.): *Dealing with China on high-tech issues. Views from the US, EU and like-minded countries in a changing geopolitical landscape*. Clingendael.
- Becker, Sophia und Mölling, Christian** (Hrsg.) (2006): *(Nuclear) Sharing is Caring: European Views on NATO Nuclear Deterrence and the German Nuclear Sharing Debate*, DGAP Report 10; [https://dgap.org/sites/default/files/article\\_pdfs/dgpj8270-nuclear-sharing-200623-web.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgpj8270-nuclear-sharing-200623-web.pdf).
- Brose, Ekkehard** (2020): *Trumps Atombomben in Deutschland. Rückversicherung oder Risiko*, BAKS Arbeitspapier 5/2020.
- Brau, Heinrich und Mölling, Christian**  
– (2019): *Abschreckung und Rüstungskontrolle. Europas Sicherheit ohne INF-Vertrag: Politische und strategische Handlungsoptionen für Deutschland und die NATO*, DGAPkompakt 1/2019.  
– (2021): *NATO 2030 – The Military Dimension*, NDC Policy Brief No. 7.
- Brau, Heinrich und Krause, Joachim** (2019): Was will Russland mit den vielen Mittelstreckenwaffen?, in: *Sirius*, 3(2): 154166.
- Deitelhoff, Nicole und Daase, Christopher** (2020): Nicht geliebt aber notwendig: Die NATO zwischen kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit, in: Wagner, Ringo und Schaprian, Hans-Joachim (Hrsg.): *Die Allianz im Umbruch. Änderungen in Strukturen, Prozessen und Strategie*. Magdeburg, Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Sachsen-Anhalt: 7379.
- Dembinski, Matthias und Spanger, Hans-Joachim** (2017): »Pluraler Frieden« – Leitgedanken zu einer neuen Russlandpolitik, HSFK Report 2/2017.
- Expert Group** (2020): *Recommendation of the Participants of the Expert Dialogue on NATO-Russia Military Risk Reduction in Europe*.
- Finckh-Krämer, Ute** (2021): The importance of confidence-building between NATO and Russia, in: [natowatch.org](http://natowatch.org): *Peace Research Perspectives on NATO 2030*, Gairloch.
- Fix, Liana und Keil, Steven** (2021): *Germany’s Last Chance to Partner with the United States in Leadership?*, GMF Policy Brief.
- Friedrich, Julia** (2020): *Russland-Sanktionen: Einmischen, nicht ausweichen*, GPPI.
- Fuhrhop, Pia, Kühn, Ulrich und Meier, Oliver** (2020): Creating an Opportunity to Withdraw U.S. Nuclear Weapons From Europe, in: *Arms Control Today*, Oktober 2020.
- Ganser, Helmut W., Lapins, Wulf und Puhl, Detlef** (2018): *Was bleibt vom Westen? Wohin geht die NATO?*, FES Internationale Politikanalyse.
- Godehardt, Nadine** (2020): *Gestalten statt Abkoppeln: Alternativen zu einem möglichen Weltkonflikt zwischen den USA und China*, SWP kurz gesagt.
- Godement, Francois und Wacker, Gudrun** (2020): *In Richtung einer gemeinsamen europäischen China-Politik: Frankreich und Deutschland vereint*, SWP-Arbeitspapier.
- Hach, Sascha** (2020): *Cling Together, Swing Together? Arguments for withdrawing from nuclear sharing*, PRIF Spotlight 12/2020; [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_publicationen/Spotlight1220.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/Spotlight1220.pdf).
- Kamp, Karl-Heinz** (2019): *Mythen der Zwei-Prozent-Debatte*, BAKS Arbeitspapier 9/2019.
- Keller, Patrick** (2020): *Denkanstöße für die NATO 2030: Zum aktuellen Reflexionspapier*. BAKS Arbeitspapier 10/2020.
- Kühn, Ulrich** (2020): The Rise and Fall of Cooperative Arms Control in Europe, in: *Demokratie, Sicherheit, Frieden* 224. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Kunz, Barbara** (2020): Switching Umbrellas in Berlin? The Implications of Franco-German Nuclear Cooperation, in: *Washington Quarterly* 43 (3): 6377.
- Lippert, Barbara, von Ondarza, Nicolai und Perthes, Volker** (Hrsg.) (2019): *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, SWP Studie 2.
- Lübke, Eckard** (2020): *Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung*, SWP-Studie 17 (English version: *Standing on Our Own Feet? Opportunities and Risks of European Self-Defence*. SWP research paper 1, 2021).
- Major, Claudia** (2019): *Die Rolle der NATO für Europas Verteidigung. Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive*, SWP-Studie 25.
- Masala, Carlo und Tsetsos, Konstantinos** (2021): *Entlastung und Engagement – Deutsche Impulse für eine verstärkte transatlantische Zusammenarbeit*. München: Metis Studie Nr. 22.
- Meier, Oliver** (2021): *Weder Beitritt, noch Ablehnung: Deutschland und der Atomwaffenverbotsvertrag*, IFSH, 21.1.2021; <https://ifsh.de/news-detail/weder-beitritt-noch-ablehnung-deutschland-und-der-atomwaffen-verbotsvertrag>.
- Meister, Stefan**  
– (2015): Chasing a Chimera, in: *Berlin Policy Journal*; <https://berlinpolicyjournal.com/chasing-a-chimera-2/>.  
– (2020): *Das Ende der Ostpolitik. Wie ein Strategiewandel deutscher Russlandpolitik aussehen könnte*, DGAP Policy Brief 19.
- Meyer zum Felde, Rainer** (2018): Erfolg und Desaster zugleich. Der NATO-Gipfel in Brüssel und seine Konsequenzen, in: *SIRIUS*, 2 (4): 385388.
- OSCE Network** (2018): *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe: Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones*.
- Panel of Eminent Persons** (2015): *Back to Diplomacy Ajax*; <https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/205846.pdf>.
- Pieper, Moritz** (2020): *Russland und die Krise der nuklearen Rüstungskontrolle*, SWP-Studie 12.
- Richter, Wolfgang**  
– (2020a): *Höchste Zeit, die militärischen Risiken in Europa einzudämmen*, SWP Kurz gesagt, 7.12.2020.  
– (2020b): *US-Rüstungskontroll- und Militärpolitik in Europa – Erwartungen an Biden*, SWP-Aktuell Nr. 104.
- Riecke, Henning**  
– (2019): *Deutschlands Sparkurs gefährdet die NATO: Die Fähigkeitenszusagen der Bundesregierung erfordern höhere Verteidigungsausgaben*, DGAPkompakt 5, April 2019.  
– (2021): *Der Nahe Ferne Osten: Die NATO braucht mehr als nur ein strategisches Selbstgespräch über China*, BAKS Arbeitspapier 4/2021.
- Rizzo, Rachel** (2020): *The Building Blocks of a Progressive Transatlantic Vision*, Analysis Böll.
- Rudolf, Peter** (2020a): *Amerikanische Chinapolitik und transatlantische Beziehungen*, SWP-Aktuell Nr. 68.
- Rudolf, Peter** (2020b): *Deutschland, die NATO und die nukleare Abschreckung*, SWP-Studie 11.

**Puglierin, Jana** (2020): *Europa wird immer noch von Washington aus verteidigt*, DGAP; <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/europa-wird-immer-noch-von-washington-aus-verteidigt>.

**Schneider, Jonas** (2021): *Kernwaffenverbotsvertrag: Das Inkrafttreten ist kein Durchbruch*, SWP-Aktuell Nr. 3.

**Schwarzer, Daniela und Burns, Nicolas** (2020): *Gemeinsam stärker. Eine Strategie zur Wiederbelebung des transatlantischen Verhältnisses. Report of a transatlantic strategy group*, DGAP/Harvard Kennedy School.

**Tatlow, Didi Kirsten** (2020): *The EU-China Relationship*, DGAP online commentary, 16 September 2020.

**Umbach, Frank** (2018): *Commercial Project or Strategic Disorientation? The Controversial North Stream 2 Gas Pipeline*, Federal Academy for Security Policy, Working Paper 19.

**Volz, Bastian** (2020): *Nukleare Teilhabe – Ungeliebter Pfeiler transatlantischer Sicherheit*, GIDS Statement 7/2020.

# ITALIEN DEBATTIERT ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

**Matthias Dembinski**

Italien ist ein treuer NATO-Verbündeter und enger Sicherheitspartner der Vereinigten Staaten (Ratti 2021: 9). Das Land beteiligt sich aktiv mit der Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen an der nuklearen Teilhabe der NATO und beherbergt das *Allied Joint Force Command* in Neapel und mehrere US-Militärbasen. Außerdem ist es – nach den Vereinigten Staaten – das Land, das gegenwärtig am zweitstärksten zu NATO-Einsätzen beiträgt. Die italienische NATO-Debatte ist einerseits deutlich transatlantisch ausgerichtet, unterstützt aber andererseits auch den Aufbau besserer Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeiten innerhalb der EU. Dieser Konsens besteht sowohl bei den gemäßigt rechten als auch bei den gemäßigt linken Parteien.<sup>1</sup> Er entstand nach dem Ende des Kalten Krieges. Damals begannen die Mitte-links-Parteien, die bis dahin eher europäische Strukturen wie die OSZE und eine stärkere EU unterstützt hatten, transatlantische Perspektiven und die NATO zu befürworten.<sup>2</sup>

## WAHRNEHMUNG VON BEDROHUNGEN: AMERIKANISCHER RÜCKZUG UND WACHSENDE HERAUSFORDERUNGEN

Die italienischen Thinktanks und Forschungszentren, die den Diskurs über die Zukunft der NATO dominieren – darunter vor allem das Istituto Affari Internazionali (IAI), das Italienische Institut für Internationale Politische Studien (ISPI), das Centro Studi Internazionali (CeSI) und das italienische Aspen-Institut –, neigen mehr oder weniger zu transversalen Positionen und sind Teil des oben genannten Konsenses. Die Debatte unter Thinktanks beginnt mit der allgemein geteilten Einschätzung, dass die italienische Sicherheit durch die Verbindung zweier beunruhigender strategischer Trends

bedroht wird: dem Rückzug der USA aus der wichtigen MENA-Region (Marrone und Muti 2020: 14) und einer Häufung von Bedrohungen aus dieser Region. Die Wahl von Joe Biden stellt eine Gelegenheit dar, die transatlantische Partnerschaft zu erneuern. Dennoch werden die strukturellen Kräfte, die Amerikas Aufmerksamkeit und Ressourcen von Europa wegziehen, bestehen bleiben. Der wichtigste Faktor in dieser Hinsicht ist der Aufstieg des immer durchsetzungstärkeren China und die damit verbundene amerikanische Neuausrichtung auf Ostasien.

Laut vielen Wissenschaftler\_innen bilden diese beiden Trends ein Sicherheitsumfeld, das durch »aggressive Multipolarität« gekennzeichnet ist. Die Sicherheitslücke, die durch den teilweisen amerikanischen Rückzug aus der MENA-Region entstanden ist, werde durch regionale Akteure wie den Iran, die Türkei, Ägypten und die Golfstaaten gefüllt – ebenso wie durch Russland und in gewissem Maße China. Ihnen sei es gelungen, die ständige Verletzlichkeit der Staaten, in denen lokale Konflikte und Unterentwicklung herrschen, für sich auszunutzen. Obwohl diese Akteure die immer noch bestehende amerikanische Militärhegemonie nicht direkt durch offene Kriegsführung herausfordern, haben sie sich an einer Vielzahl von Stellvertreterkriegen, hybriden Bedrohungen und Cyber-Angriffen beteiligt, was zu dem führt, was Stefano Silvestri kürzlich »Krieg in Friedenszeiten«<sup>3</sup> genannt hat (Silvestri 2020: 3). Obwohl Italiens territoriale Sicherheit nicht direkt bedroht wird, sorgen sich italienische Wissenschaftler\_innen über die externen Effekte der Instabilität in angrenzenden Regionen, insbesondere in Libyen. Mit Blick auf die Zukunft hoffen einige italienische Thinktank-Mitglieder, von denen die meisten mit dem IAI verbunden sind, dass diese Lage nur vorübergehend ist und durch eine bipolare Konfrontation zwischen den Vereinigten Staaten und China ersetzt wird: »In short, we are facing a multipolar scenario while seeing on the horizon the contours of a mostly bilateral setting.« (Credi, Marrone und Menotti 2020: 3).

Vor diesem Hintergrund sind die meisten italienischen Thinktanks davon überzeugt, dass das Bündnis ein wichtiges multilaterales Instrument für die Organisation euroatlantischer Sicherheit bleibt, aber dass sich die NATO auf dem Weg zum Jahr 2030 anpassen muss (Carati 2019: 51f).

- 1 Die Fünf-Sterne-Bewegung (M5S) und die PD haben ihre Positionen gegenüber der NATO kürzlich neu ausgerichtet, und die zweite Conte- und die momentane Draghi-Regierung sind sogar noch NATO-freundlicher eingestellt, als es die erste Conte-Regierung war.
- 2 Italienische Wissenschaftler\_innen diskutieren darüber, ob die Außenpolitik der Zweiten Republik durch Kontinuität charakterisiert ist (Crocchi 2008) oder im Zuge der zwischen Mitte-rechts- und Mitte-links-Koalitionen wechselnden Regierungen wie ein Pendel hin- und herschwingt. Anhänger\_innen der »Pendelschule« argumentieren, die Außenpolitik der Mitte-rechts-Koalitionen folge normalerweise einem »konservativ/nationalistischen Paradigma« und sei proatlantischer ausgerichtet, während die Außenpolitik der linken Mitte einem »international/progressivistischen« Paradigma folge und stärker europafreundlich ausgerichtet sei (Brighi 2007).

3 »guerra in tempo di pace«.

»Independently of who is in government, Washington has always been the main point of reference for Italian foreign policy.«

(Foradori 2014: 37).

## REAKTION AUF DEN AUFSTIEG CHINAS UND DEN ZUNEHMENDEN AMERIKANISCH-CHINESISCHEN KONFLIKT

Ein Bereich, in dem Anpassung sowohl unvermeidlich als auch schwierig erscheint, ist die Chinapolitik. Vor dem Hintergrund des Aufstiegs Chinas sehen Italienische Wissenschaftler\_innen die NATO in zweifacher Hinsicht gefordert. Zum einen gelte es, mögliche sicherheitspolitische Implikationen des wachsenden chinesischen Einflusses in den Blick zu nehmen. Zum anderen muss Europa innerhalb der NATO mehr Verantwortung für die Sicherheit des Kontinents übernehmen, um die absehbare Verschiebung der amerikanischen Aufmerksamkeit nach Ostasien zu kompensieren und als Partner für die USA attraktiv zu bleiben (Marrone und Muti 2020: 3). Die Umsetzung eines solchen *quid pro quo* könnte Italien allerdings schwerfallen. Nach einem Anstieg chinesischer Investitionen in Italien seit 2014 wurden China und seine *Belt and Road Initiative* (BRI) in der Öffentlichkeit und von manchen Wissenschaftler\_innen als Chance wahrgenommen. Auf Initiative der Fünf-Sterne-Bewegung (M5S) trat Italien am 23.3.2019 der BRI bei. Diese positive Sichtweise auf China teilten auch einige Mitglieder der Thinktanks. Beispielsweise schrieb Paolo Magri, der geschäftsführende Vizepräsident des ISPI, im Jahr 2017, dass China im Gegensatz zu Trumps Unilateralismus und transaktionaler Herangehensweise klar Position für Globalisierung und neuen Multilateralismus bezogen hat: »The BRI is an open proposal from China to Europe (...) to forge a platform for diversified cooperation (...) and ultimately to reduce the risk of the ›Thucydides Trap‹.« (Magri 2017: 8)<sup>4</sup>.

In den letzten Jahren hat sich die Stimmung allerdings verändert.<sup>5</sup> Während die ISPI-Forscherin Flavia Lucenti immer noch argumentiert, dass der von den USA geführte Westen Chinas Verhalten und Intentionen missversteht (Lucenti 2020), schlagen andere eine robustere Reaktion vor. In aktuellen IAI-Strategiepapieren wird die unilaterale Chinapolitik der – bis August 2019 von M5S und der Lega angeführten – populistischen italienischen Regierung dafür kritisiert, die euroatlantische Solidarität zu untergraben (Casarini 2019a). Weiterhin wird dort ein Ansatz gefordert, der Elemente des

Engagements und der Einhegung miteinander verbindet, um europäische Werte und Interessen zu schützen (Casarini 2019b). Allerdings ist die Debatte darüber, ob Italien zur Koordinierung der Chinapolitik die NATO nutzen, oder aber eine europäische Antwort entwickeln und die Maßnahmen auf bilateraler EU-US-Ebene mit Washington koordinieren sollte, gerade erst in ihren Anfängen. In einer aktuellen Veröffentlichung des IAI und des italienischen Aspen-Instituts wird China als größter technologischer Wettbewerber des Westens und die vielleicht größte zukünftige Sorge der NATO bezeichnet. Das Bündnis solle einen ausgewogenen Ansatz gegenüber China entwickeln, der die Sicherheit der Lieferketten und die technologischen Fähigkeiten der NATO stärkt. Dazu sollte China in Bereichen gemeinsamer Interessen einbezogen werden (Credi, Marrone und Menotti 2020: 5). Nathalie Tocci vom IAI vertritt eine etwas andere Position.<sup>6</sup> Laut ihr betrachten die Vereinigten Staaten China als geopolitischen Rivalen und bevorzugen eine Strategie der Einhegung und (teilweisen) Abkopplung, während die Europäer\_innen das autoritäre China als eine Bedrohung ihrer Werte und offenen Regulierungsstandards betrachten und eine Strategie des vorsichtigen Engagements betreiben, die die Resilienz und Attraktivität des liberalen Modells schützt. Daher sollten die EU-Mitgliedstaaten versuchen, transatlantische Koordination gegenüber China eher in einem bilateralen EU-US-Format zu handhaben als innerhalb der NATO.

## BEZIEHUNGEN ZU RUSSLAND

Ein zweiter Bereich, in dem italienische Thinktanks zu Veränderungen aufgerufen haben, betrifft die NATO-Politik gegenüber Russland. Obwohl Russland als Bedrohung der NATO-Ostflanke betrachtet wird und auch seine aggressive Politik in der MENA-Region verstärkt, haben Wissenschaftler\_innen der NATO geraten, ihre Politik neu auszurichten und den zweigleisigen Ansatz von Abschreckung und Dialog »with a premium of dialogue over deterrence« zu verfolgen (Marrone und Muti 2020: 14). Die Bündnispartner sollten Russland in einen Dialog über Krisenvorbeugung, Rüstungskontrolle und Themen des gemeinsamen Interesses einbeziehen (Credi, Marrone und Menotti 2020: 4). Ein solcher Dialog sei auch deshalb wichtig, weil er Russlands Interesse an engeren Verbindungen zu China verringern könnte. Eine aktuelle MONDODEM-Veröffentlichung schlägt einen etwas kritischeren Ton an und setzt sich für eine Doppelstrategie aus gezieltem Druck und Resilienzaufbau ein (de Stefano und Freyrie 2020: 4). Diese Position spiegelt Italiens traditionell enge Beziehung zu Russland (Ratti 2021) und die traditionelle Überzeugung der gemäßigten Linken in der italienischen Politik wider, die europäische Sicherheitspolitik müsse Russ-

<sup>4</sup> Dies ist ein Verweis auf Graham Allisons weit verbreitetes Buch von 2017 *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*

<sup>5</sup> Die Partner der populistischen Regierung – die Fünf-Sterne-Bewegung und Matteo Salvinis Lega – waren sich über Italiens Teilnahme an der BRI immer uneinig. Dass Amerika Italien für die Unterzeichnung des Memorandums kritisierte, hat zu einer Spaltung innerhalb der Koalition geführt, die in Salvinis Bezeichnung des chinesischen Engagements als »Kolonialismus« gipfelte. Verfügbar unter: <https://www.recnews.it/2019/03/11/salvini-no-alla-colonizzazione-cinese/> (aufgerufen am 11.5.2021). Der Verteidigungsminister der aktuellen Regierung hat Chinas Aufstieg als »Herausforderung« bezeichnet (Marrone und Muti 2020: 13).

<sup>6</sup> Interview mit *World Policy Review*, 12.1.2021. Verfügbar unter: <https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/29346/how-china-eu-relations-will-affect-eu-us-relations> (aufgerufen am 11.5.2021).

land letztlich in gemeinsame institutionelle Strukturen einbeziehen.

Im Einklang mit diesem zweigleisigen Ansatz gegenüber Russland unterstützen die meisten italienischen Wissenschaftler\_innen die NATO-Politik der offenen Tür gegenüber Südosteuropa (um Stabilität zu schaffen und dem Einfluss der extraregionalen Mächte zu begegnen), sehen aber die Möglichkeit, der Ukraine und Georgien die NATO-Mitgliedschaft anzubieten, sehr kritisch (Marrone und Muti 2020: 7).

## DIE ZUKUNFT DER RÜSTUNGSKONTROLLE

Bis jetzt hatte der italienische Einsatz für einen Dialog mit Russland im Bereich der Rüstungskontrolle noch keine konkreten Maßnahmen zur Folge (Trezza 2019). Als der Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) in Kraft trat, signalisierte das Außenministerium die Unterstützung des Landes für eine nuklearwaffenfreie Welt, vertrat aber den Standpunkt, dass dieses Ziel realistischerweise nur durch Verhandlungen erreicht werden kann, die nicht nur humanitäre Erwägungen, sondern auch die Anforderungen nationaler Sicherheit und internationaler Stabilität berücksichtigen sollten.<sup>7</sup> Tatsächlich fühlt sich Italien weiterhin fest der NATO-Vereinbarung zur nuklearen Teilhabe verpflichtet und schafft F-35-Jets an, die als nächste Generation von Kampfflugzeugen in einer nuklearen Rolle (DCA, *dual-capable aircraft*) dienen sollen. Diese Ambivalenz spiegelt sich auch in den Debatten der Thinktanks wider: Wissenschaftler\_innen treten im Allgemeinen für Nichtverbreitung und ausgehandelte Rüstungskontrolle ein, und sie beklagen das Scheitern des INF-Vertrags (Alcaro 2019a) und des Vertrags über den Offenen Himmel (Castelli 2020). Allerdings wird über den AVV und die nukleare Teilhabe der NATO kaum diskutiert, und Expert\_innen schlagen im Bereich der Rüstungskontrolle keine unilateralen Schritte vor. Italiens Beteiligung an der nuklearen Teilhabe wurde von Nichtregierungsorganisationen wie ICAN Italia und Graswurzelbewegungen wie Rete Italiana Pace et Disarmo kritisiert.<sup>8</sup> Ihre Ideen finden sich in den Debatten der Politik und der Thinktanks jedoch kaum wieder.

## ASYMMETRISCHE BEDROHUNGEN UND NEUE TECHNOLOGIEN

Italienische Wissenschaftler\_innen betonen die Bedeutung asymmetrischer und hybrider Bedrohungen. Sie fürchten Desinformationskampagnen und ausländische Einmischung in Italiens politisches System. Grund dafür sind die Sympathien der Lega für den russischen Autoritarismus, die angebliche verdeckte finanzielle Unterstützung der Lega durch Russland und der Einfluss russischer Medien wie *Sputnik*. Ein großes Thema in der Thinktank-Debatte ist die Resilienz poli-

tischer und gesellschaftlicher Strukturen. Zusätzlich zu den Bedrohungen im Cyber- und Hybridbereich betonen viele Wissenschaftler\_innen die militärischen Bedrohungen, die durch neue Technologien entstehen könnten. Ihrer Ansicht nach sollte sich die NATO neuer disruptiver Technologien bewusstwerden und in ihren technologischen Vorsprung investieren. Im Einklang mit ihrer Szenarioeinschätzung (siehe unten) sehen italienische Wissenschaftler\_innen bei der Ausrüstung italienischer und anderer europäischer Streitkräfte Mängel. Dazu gehören zum Beispiel Überwachungs- und Aufklärungsfähigkeiten (*Surveillance and Reconnaissance*, ISR), strategische Lufttransporte, logistische Unterstützung, Raketenabwehr und der allgemeine Schutz der Streitkräfte (Marrone 2020a).

## KRISENVORBEUGUNG UND INTERVENTIONEN

Italienische Wissenschaftler\_innen unterstützen den 360-Grad-Ansatz der NATO sowie Italiens Teilnahme an der Stärkung der NATO-Militärpräsenz an der Ostflanke und im Baltikum.<sup>9</sup> Einigen Studien zufolge ist das Klischee, südliche Mitglieder würden sich nur auf nichtkonventionelle Bedrohungen aus dem Süden konzentrieren, während sich die östlichen Mitglieder auf die militärischen Bedrohungen aus Russland beschränkten, irreführend (Dibenedetto 2019b, Centro Studi Internazionali und New Strategy Centre [Romania] 2019: 20). Dennoch ist die südliche Nachbarschaft für die meisten italienischen Thinktanks weiterhin entscheidend. Im Einklang mit dem italienischen Weißbuch von 2015 hat der IAI-Wissenschaftler Alessandro Marrone das Konzept eines »Enlarged Mediterranean« entwickelt – eines regionalen Sicherheitskomplexes, der nicht nur die Länder an der Südgrenze des Mittelmeerraums umfasst, sondern auch die Maghreb-Region, die Sahelzone und den Nahen Osten (Marrone 2020a). Stabilität in diese Region zu bringen, sollte eine der zentralen Aufgaben der NATO bleiben. Entsprechend ihrer Bedrohungseinschätzung, dass das aggressive Vordringen regionaler Akteure durch Staatsversagen und lokale Konflikte begünstigt wurde, argumentieren italienische Wissenschaftler\_innen, die NATO solle über einen streng staatsorientierten Ansatz hinausgehen. Als zwischenstaatliche Organisation arbeite die NATO nolens volens mit den Sicherheitsapparaten der Staaten in der Region zusammen und trage etwa mit Programmen des Kapazitätsaufbaus zu deren Stärkung bei. Allerdings seien diese Sicherheitsapparate mitunter Teil des Problems ungenügenden Menschenrechtsschutzes und mangelnder demokratischer Kontrolle. (Marrone und Muti 2019). Die NATO solle ihre militärischen durch zivile Instrumente ergänzen, in wichtigen Regionen Beziehungen zu nichtstaatlichen Partnern aufbauen, und durch Unterstützung eher als durch direkte Interventionen zu Stabilität beitragen (Marrone und Muti 2020: 18). In diesem Zusammenhang begrüßen italienische Wissenschaftler\_innen die Einrichtung des NATO Kommandos *Strategic Direction*

7 Verfügbar unter: [https://www.esteri.it/mae/en/sala\\_stampa/archivio-notizie/comunicati/entrata-in-vigore-del-trattato-per-la-proibizione-delle-armi-nucleari-tpnw.html](https://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivio-notizie/comunicati/entrata-in-vigore-del-trattato-per-la-proibizione-delle-armi-nucleari-tpnw.html) (aufgerufen am 11.5.2021).

8 Siehe: <https://retepacedisarmo.org/> (aufgerufen am 11.5.2021).

9 Italien steuert nicht nur zur *Mission Resolute Support* in Afghanistan Truppen bei, sondern auch zu den NATO-Missionen *EFP Latvia* und *Baltic Air Policing*.

*South Hub* in Neapel als eine wichtige Initiative, die den Einsatz der NATO für Stabilität in der Region unterstreicht. Der *Southern Hub* ist eine analytische Einheit, die sich aus zivilen und abgeordneten Militärexperten zusammensetzt. Mit seiner Hilfe solle sich die NATO auf »constant dialogue, capacity building and support to the local communities« konzentrieren (Dibenedetto 2019a: 11). Einige Thinktanks stellen die Eignung der NATO allerdings infrage, da sie eine militärische Organisation ist. Um diese strukturelle Schwäche auszugleichen, solle die NATO eng mit der EU kooperieren und versuchen, von den Erfahrungen der Union mit Stabilisierung und Krisenprävention zu profitieren (Marrone und Muti 2020: 18).

Trotz der Bedeutung ziviler Krisenvorbeugung erwarten italienische Wissenschaftler\_innen, die zunehmende »aggressive Multipolarität« werde mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft eine militärische Stabilisierung erfordern. Trotz wechselnder Regierungen blieb die italienische Politik der Entsendung von Truppen ins Ausland entweder auf unilateraler Basis (z.B. in Libyen) oder in einem multilateralen Kontext ziemlich stabil, und die öffentliche Meinung hat sich daran gewöhnt (Muti und Marrone 2019). Die meisten Thinktanks sind aber prinzipiell der Ansicht, dass Interventionen durch die UN oder das Gastland legitimiert sein müssen.

## DIE NATO ALS WERTEGEMEINSCHAFT

Es überrascht nicht, dass sich die italienische Debatte über die Zukunft der NATO nicht nur mit externen Herausforderungen befasst, sondern auch mit internen Meinungsverschiedenheiten und Defiziten. Die meisten Wissenschaftler\_innen betrachten die NATO als Wertegemeinschaft und argumentieren, ihr dauerhaftes Bestehen und ihre Fähigkeit, sich an veränderte Umstände anzupassen, verdanke sie ihrem wertorientierten Charakter als Organisation demokratischer Staaten. Aber sie argumentieren auch, die NATO müsse sich weiterhin durch Pragmatismus und Respekt für die Interessen ihrer Mitgliedstaaten auszeichnen. Dieser Ansatz spiegelt sich beispielsweise in Nathalie Toccis (2020) Empfehlung wider, die NATO solle trotz Erdoğan's zunehmender autokratischer Tendenzen nach Möglichkeiten suchen, mit der Türkei zusammenzuarbeiten.

## EUROPÄISIERUNG UND INTERNE ANPASSUNG

Italienischen Thinktanks zufolge wird eine reformierte NATO ein grundlegender Bezugspunkt für die italienische Sicherheit bleiben (Marrone und Muti 2020: 14). Ein Element der Reformen betrifft das wachsende italienische Interesse an der Entwicklung europäischer Sicherheits- und Verteidigungsstrukturen. In zukünftigen Krisen sollten Italien und andere europäische Länder amerikanische Unterstützung noch im Bereich von *Force Enablers* wie Weltraum- und Luftressourcen benötigen, aber nicht mehr auf die Präsenz amerikanischer Soldat\_innen angewiesen sein (Marrone 2020b). Italienische Wissenschaftler\_innen beschäftigen sich

sogar mit Szenarien, in denen die Europäer die Ostflanke der NATO mit nur begrenzter amerikanischer Unterstützung verteidigen müssten, während sich die Vereinigten Staaten auf eine zeitgleiche Krise im Pazifik konzentrieren (Credi, Marrone und Menotti 2020: 6).<sup>10</sup> Um so etwas leisten zu können, müssten die europäischen NATO-Verbündeten enger zusammenarbeiten. Allerdings betonen italienische Wissenschaftler\_innen, dass Europäische Staaten sich bisher damit schwergetan haben, gemeinsam zu agieren, wenn es um die Sicherheit und Stabilität in ihrer Nachbarschaft geht (Tocci 2020). Trotzdem wird Europas kürzlich geäußerte Absicht, strategische Autonomie anzustreben, angesichts der Unsicherheit der amerikanischen Führung zu einer Notwendigkeit werden (Alcaro 2019b).

Thinktanks sehen Europas Potenzial in erster Linie im Bereich der Rüstungskoooperation. Diese sollte allerdings nicht auf Kosten der NATO stattfinden. Europäische Verteidigungsinitiativen wie die ständige strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation (PESCO) oder der Europäische Verteidigungsfond sollten mit der NATO abgestimmt und in Rücksprache mit Washington entwickelt werden. Außerdem sollte die EU-Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich nicht zur Duplizierung von Fähigkeiten oder zum Ausschluss von NATO-Partnern wie Großbritannien oder den Vereinigten Staaten führen. Italienische Rüstungsunternehmen sind auf dem amerikanischen Markt vertreten, und die Regierung in Rom sollte darauf bestehen, dass der europäische Rüstungsmarkt offen bleibt. Ebenso dürfe der Aufbau europäischer Institutionen auch nicht auf Kosten der Einheit und des Zusammenhalts der NATO stattfinden.

Obwohl Italien das Zwei-Prozent-Ziel der NATO verfehlt, wird die Lastenteilung in der Öffentlichkeit kaum diskutiert und ist noch nicht einmal bei den Thinktanks ein Thema. Dies könnte daran liegen, dass sich die amerikanische Kritik nicht direkt gegen Italien richtet, und dass sich Italien selbst hinsichtlich der Output-Kriterien als beispielhaften Leistungsträger sieht.

Italienische Wissenschaftler\_innen neigen dazu, den Vorschlag der Reflexionsgruppe über eine Erweiterung der NATO-Agenda zu unterstützen. Sie unterstützen beispielsweise die NATO-Initiativen zur Gleichstellung der Geschlechter und argumentieren, durch Frauen- und Geschlechterthemen könnte die NATO sowohl auf konzeptioneller Ebene als auch auf der Einsatzebene bereichert werden (Marrone und Muti 2020: 5). Insgesamt vertreten die Wissenschaftler\_innen die Idee eines vierten zentralen Aufgabenbereichs der NATO, der auch Themen sozialer Resilienz einbezieht.

<sup>10</sup> Siehe eine ähnliche Einschätzung bei: Aspen Institute Italia Webinar (2020): *The future of NATO*, 8.10.2020, <https://www.aspeninstitute.it/en/programs/future-nato> (aufgerufen am 11.5.2021).

## LITERATURVERZEICHNIS

- Alcaro, Riccardo** (2019a): *Ideology, Not Russia or China Explains US Pull-out from the INF*, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 19/8.
- Alcaro, Riccardo** (2019b): The Fraying Transatlantic Order and Europe's Struggle in a Multipolar World, in: Masie, Justin und Paquin, Jonathan (Hrsg.): *America's Allies and the Decline of US Hegemony*. London, Routledge: 143160.
- Allison, Graham** (2017): *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Boston/New York, Houghton Mifflin Harcourt.
- Brighi, Elisabetta** (2007): Europe, the USA, and the »Policy of the Pendulum«: The Importance of Foreign Policy Paradigms in the Foreign Policy of Italy (1989-2005), in: *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 9 (2): 99115.
- Carati, Andrea** (2019): NATO and the Extraordinary Persistence of an »Obsolete« Alliance, in: Colombo, Alessandro, Magri, Paolo und Massolo, Giampiero (Hrsg.): *The End of a World. The Decline of the Liberal Order*, Italian Institute for International Political Studies, ISPI Annual Report 2019. Mailand, ISPI.
- Casarini, Nicola**  
– (2019a): *Rome-Beijing: Changing the Game. Italy's Embrace of China's Connectivity Project – Implications for the EU and the US*, Istituto Affari Internazionali, IAI Papers 19/5.  
– (2019b): *How Europe should Approach China*, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 19/68.
- Castelli, Ludovica** (2020): *Walking Away from the Open Skies: The latest Step of Trump's Withdrawal Doctrine*, CeSI Working Paper.
- Credi, Ottavia, Marrone, Alessandro und Menotti, Roberto** (2020): *NATO toward 2030: A Resilient Alliance and its Main Priorities*, Prepared on the Occasion of the Aspen Institute Italia's Digital International Seminar »The New American Administration and Transatlantic Relations: A Renewed NATO?«.
- Croci, Osvaldo** (2008): Not a Zero-Sum Game: Atlanticism and Europeanism in Italian Foreign Policy, in: *The International Spectator* 43 (4): 137155.
- De Stefano, Carolina und Freyrie, Michelangelo** (2020): *Russia's Stance in a Changing Neighborhood: What Role for the EU?*, MONDO-DEM.
- Dibenedetto, Alessandra Giada** (2019a): *Projecting Stability to the South: The Role of NATO Strategic Direction-South Hub*, Centro Studi Internazionali, CeSI Conference Report.
- Dibenedetto, Alessandra Giada** (2019b): *Militarization of the Black Sea and Eastern Mediterranean Theatres. A New Challenge to NATO*, Conference Report: New Strategy Centre and Centro Studi Internazionali; <https://cesi-italia.org/en/articoli/965/militarization-of-the-black-sea-and-eastern-mediterranean-theatres-a-new-challenge-to-nato> (aufgerufen am 11.5.2021).
- Foradori, Paolo** (2014): Reluctant Disarmer: Italy's Ambiguous Attitude toward NATO's Nuclear Weapons Policy, in: *European Security*, 23 (1): 3144.
- Lucenti, Flavia** (2020): *Can »New Cold War« Describe US-China Tensions?*, ISPI; <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/can-new-cold-war-describe-us-china-tensions-27816> (aufgerufen am 11.5.2021).
- Magri, Paolo** (2017): Introduction, in: Amighini, Alessia (Hrsg.): *China's Belt and Road: A Game Changer*, Italian Institute for International Political Studies. Mailand, ISPI.
- Marrone, Alessandro**  
– (2020a): *Security Policy in the Southern Neighbourhood. A View from Rome*. Rom, Friedrich-Ebert-Stiftung.  
– (2020b): *Italian Military Operations: Coping with Rising Threats and Declining US Leadership*, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 20/15.
- Marrone, Alessandro und Muti, Karolina**  
– (2019): Nonstate Actors, in: Tomás Valásek (Hrsg.): *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Carnegie Europe.  
– (2020): *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*, Istituto Affari Internazionali, IAI Papers 20/28.
- Muti, Karolina und Marrone, Alessandro** (2019): *How Italians View their Defence? Active, Security Oriented, Cooperative and Cheap*, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 19/39.
- New Strategy Center & Centro Studi Internazionali** (2019): *Militarization of the Black Sea and Eastern Mediterranean Theatres. A New Challenge to NATO*.
- Ratti, Luca** (2021): Italy and NATO in the 21<sup>st</sup> Century: still a Formidable Partnership?, in: Michele Testoni (Hrsg.): *NATO and Transatlantic Relations in the 21<sup>st</sup> Century. Foreign and Security Policy Perspectives*. London, Routledge: 188206.
- Silvestri, Stefano** (2020): *Guerre Nella Globalizzazione: Il Future Della Sicurezza Europea*, Istituto Affari Internazionali, IAI Papers 20/12.
- Tocci, Nathalie** (2020): *Peeling Turkey Away from Russia's Embrace: A Transatlantic Interest*, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 20/93.
- Trezza, Carlo** (2019): *Italy's Lukewarm Approach to Arms Control*, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 19/12.

# DIE NIEDERLANDE UND DIE ZUKUNFT DER NATO

**Matthias Dembinski**

Als Gründungsmitglied des Bündnisses verstehen sich die Niederlande als ein treuer Verbündeter der Vereinigten Staaten und als verlässlicher NATO-Partner. Das Land beteiligt sich mit der Stationierung amerikanischer Atomwaffen auf seinem Boden an der nuklearen Teilhabe, entsendete und entsendet Truppen zu den NATO-Missionen ISAF in Afghanistan, zur Erweiterten Vorverteidigung Litauen (EFP, *Enhanced Forward Presence*) sowie der Ausbildungsmission im Irak, und es beteiligte sich am Krieg gegen den Islamischen Staat. Gleichzeitig unterstützen die Niederlande das Projekt der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Land, das sich selbst als Brückenbauer sieht, versucht traditionell, gegensätzliche Sichtweisen innerhalb der NATO – etwa zwischen Befürworter\_innen der amerikanischen Führung und solchen der europäischen sicherheitspolitischen Eigenständigkeit – miteinander zu versöhnen. Die niederländische Politik und Gesellschaft neigen dazu, externe Bedrohungen weniger alarmistisch zu sehen als etwa osteuropäische Beobachter\_innen und einen analytischeren Blick auf die internen Spannungen der NATO zu werfen. Dieser transatlantische Konsens niederländischer Art spiegelt sich in den Debatten der Thinktanks und Forschungsinstitute wie Clingendael und dem Den Haager Zentrum für Strategische Studien (HCSS, The Hague Centre for Strategic Studies) wider. Die meisten Thinktank-Mitarbeiter\_innen teilen die etwas widersprüchliche Diagnose, die NATO bleibe zwar weiterhin eine Säule der niederländischen und europäischen Sicherheit, befinde sich aber in einer Krise (Klijn 2020a, Zandee 2018/2019: 5). Daher überrascht es nicht, dass niederländische Institute den Zustand und die mögliche Zukunft der NATO intensiv diskutieren.

Dick Zandee, Mitarbeiter von Clingendael (2019a, 2019b) macht drei Bruchlinien des Bündnisses aus: die Differenzen zwischen Europa und den USA, die durch Donald Trump verstärkt wurden; die Ost-Süd-Spaltung; und die Sonderrolle und nationalistische Politik der Türkei. Obwohl Präsident Biden die amerikanische Verpflichtung gegenüber dem Multilateralismus und der NATO erneuert hat, erwartet die niederländische Expert\_innengemeinschaft, dass strukturelle Veränderungen wie die Erosion des multilateral orientierten Zentrums in den Vereinigten Staaten (Thompson 2021: 28) und die anhaltende amerikanische Neuausrichtung auf Asien als Reaktion auf ein herausfordernder und aggressiver auftretendes China bestehen bleiben (van Hooft 2020a). Die Folgen dieser Entwicklung fasste ein Bericht des niederlän-

dischen Advisory Council on International Affairs wie folgt zusammen:

*The era of US hegemony, in which the United States served as the guardian of the post-war global order, is over. (AIV 2020: 4)<sup>1</sup>*

Die Spaltung zwischen den Interessenlagen der östlichen und südlichen Mitglieder wird die NATO auch zukünftig belasten. Die osteuropäischen Verbündeten betrachten Russland als Hauptbedrohung und erwarten, dass die NATO verstärkt in kollektive Verteidigung, schwere Kampfverbände und Mobilität investiert. Anders die südlichen Mitglieder: »Southern NATO members are mainly worried about the spill-over effects from instability and conflict in the Middle East and Africa« (Zandee 2019a: 176), und erwarten, dass die NATO in maritime Fähigkeiten, Küstenwache und Grenzschutz sowie allgemein die Fähigkeit zum Stabilitätsexport investiert. Die Politik der Türkei unter Präsident Erdoğan wird in den Niederlanden als große Herausforderung betrachtet. »Turkey is not only drifting away from the value-based transatlantic order but is also pursuing an assertive, risky and strictly independent foreign policy that creates conflicts with its NATO-partner along several fronts.« (Zandee 2019a: 177, Kruijver 2019)

## BEZIEHUNGEN ZU CHINA

Ein Themenbereich, in dem die niederländische Wissenschaft Reflexionsbedarf sieht, betrifft die Ausrichtung der NATO gegenüber China und dem aufziehenden amerikanisch-chinesischen Großkonflikt. Wie bereits erwähnt, erwarten niederländische Wissenschaftler\_innen, im Zuge der amerikanischen Orientierung auf die chinesische Herausforderung werde sich die traditionelle Rolle der Vereinigten Staaten als gütige hegemoniale Macht der NATO verändern. In dem von HCSS und Clingendael erstellten *Strategic Monitor 2020/21* heißt es, dass »the US pivot to Asia means that Europe is no longer the top priority for US grand strategy, and European policymakers have begun to take steps to reduce their security dependence on Washington. Both of these trends

<sup>1</sup> Der unabhängige Advisory Council on International Affairs (AIV), der aus Mitgliedern mit akademischem Hintergrund besteht, berät die Regierung und das Parlament der Niederlande zu außenpolitischen Themen.

will accelerate between now and 2030.« (Thompson et al. 2021: 134f) Hugo Klijn von Clingendael erwartet, dass »in this process, it [the United States] will increasingly try to shed distracting obligations and partnerships that serve no direct purpose to this end« (Klijn 2020a). Die Initiator\_innen eines neu entwickelten HCSS-Forschungsprogramms über Transatlantische Beziehungen in einem Zeitalter Sinoamerikanischen Wettbewerbs stimmen dieser Analyse zu und erwarten »deterrence gaps and shortfalls that will emerge in NATO Europe during periods when the US is preoccupied with China«. <sup>2</sup> Früher oder später werden die europäischen NATO-Verbündeten folglich mit der Wahl konfrontiert sein, entweder die Nützlichkeit der NATO in dem aufziehenden Großkonflikt mit China zu beweisen oder die amerikanische Führung beim Schutz der europäischen Sicherheit aufs Spiel zu setzen bzw. kompensieren zu müssen. Die Mehrheit der strategischen Diskursgemeinschaft stimmt überein, dass eine solche Entscheidung für die Niederlande schwierig wäre. So deutet ein Clingendael-Bericht zur öffentlichen Meinung im Land darauf hin, dass, sollte sich ein »new Cold War« gegen China entwickeln, »the largest group [of respondents] would prefer to stay neutral« (Korteweg et al. 2020: 6).

Auch Interessengruppen und Regierungsbüros sind gespalten in jene, die ihre Sorgen über Chinas zunehmende Durchsetzungskraft und militärische Fähigkeiten ausdrücken, und jene, die wirtschaftliche Interessen betonen. Die niederländische China-Strategie vom Mai 2019 versucht, sicherheitspolitische Bedenken und wirtschaftliche Interessen ins Gleichgewicht zu bringen. Dementsprechend bezeichnet sie die Regierungsposition des Landes als »constructively critical of China. The government seeks to work with China on the basis of shared interests. At the same time, it wants to make the Netherlands more resilient to the risks to which China is exposing us.« (Ministry of Foreign Affairs 2019: 92) Auch die indopazifische Strategie des Landes, die die Regierung im November 2020 (als dritte in Europa) veröffentlicht hat, pendelt zwischen der Betonung von Sicherheitsrisiken und dem Aufruf zu diplomatischen Initiativen. Auch was das heikle Thema der Beteiligung Huaweis am niederländischen 5G-Netzwerk betrifft, vertritt die Regierung eine Position der Mitte: Trotz Warnungen der Vereinigten Staaten und des niederländischen Geheimdienstes AIVD zwingt eine Regulierungsverordnung aus dem Sommer 2019 die Telekommunikationsunternehmen zwar dazu, die Anbieter ihrer Ausrüstung sorgfältiger zu überprüfen, erwähnt aber kein Verbot Huaweis. Dennoch haben die größten Anbieter seitdem damit begonnen, Huawei-Technik in ihren wichtigsten Netzwerken zu ersetzen.

Bisher betrachtet die niederländische Wissenschaftsgemeinschaft die chinesische Herausforderung nicht in erster Linie als eine militärische Bedrohung, sondern sieht sicherheitspolitische Risiken auf einer Reihe funktionaler Handlungsfelder wie der Resilienz wichtiger Infrastrukturen, der digitalen Sicherheit, wirtschaftlicher Standards und dem Schutz der

Lieferketten. <sup>3</sup> Zur entscheidenden Frage, ob China ein Thema für die Allianz sein sollte und ob die Niederlande und Europa den Schulterchluss mit den USA innerhalb der NATO suchen sollten, hat die Debatte in den niederländischen Thinktanks gerade erst begonnen (Dekker und Okano-Heijmans 2020). Eher transatlantisch ausgerichtete Stimmen neigen zu der Ansicht, die Niederlande sollten sich innerhalb der NATO mit den Vereinigten Staaten abstimmen, während europäisch orientierte Stimmen die Unterschiede zwischen den amerikanischen und europäischen Ansätzen gegenüber China betonen. Als ersten Schritt bevorzugen sie eine Koordinierung innerhalb der EU, und als zweiten die Beratung mit den Vereinigten Staaten auf der Ebene eines EU-US-Dialogs. Die indopazifische Strategie von 2020 entspricht der letzteren Sichtweise, da sie als Baustein der Entwicklung eines europäischen Ansatzes für die Indopazifik-Region dargestellt wird.

## BEZIEHUNGEN ZU RUSSLAND

Meinungsumfragen, die vor der Verhaftung Alexei Nawalnys durchgeführt wurden, zeigen, dass »of all European countries, people in the Netherlands [and Sweden] have the most negative views of Russia« (Deen et al. 2020: 2). Der Abschuss des Flugzeugs MH-17 über der Donbass-Region und die plumpe russische Leugnungsstrategie haben vermutlich zu dieser negativen Einstellung beigetragen. Das negative Bild Russlands übersetzt sich aber nicht in alarmistische militärische Bedrohungswahrnehmungen. Diese Differenzierung spiegelt sich auch in der wissenschaftlichen Debatte über Russland wider. Eine Stimme in dieser Debatte ist die von Hugo Klijn von Clingendael. Er geht von der Einschätzung aus, der Westen »[has] to deal with Russia as it is« (Klijn und Deen 2020: 1). Weiterhin argumentiert er, die europäische Sicherheitsordnung sei bereits vor dem Georgienkrieg 2008 in die Krise geraten, und diese sei auch von der westlichen Politik mit verursacht worden. Im Kern der feindlichen Einstellung Russlands liege dessen »deeply felt frustration with the way the European security order evolved after the Cold War« (Klijn 2020b: 3). Seiner Ansicht nach kann die Abwärtsspirale aus wechselseitigen Sanktionen, Drohungen und eskalierenden Spannungen nur durch mutige Diplomatie durchbrochen werden. Der Erfolg einer solchen Kursänderung hänge auch von der beiderseitigen Bereitschaft ab, »to discuss in earnest Europe's Eastern neighbourhood (...) as the most sensitive bone of contention« (Klijn 2020b: 5). Die NATO solle die ukrainische und georgische Westorientierung absichern, gleichzeitig aber »somehow convey the message to Russia that for the foreseeable future they [Georgia and Ukraine] will not join [NATO] (if at all)« (Klijn 2020b: 5). Klijn erwartet nicht, dass diese strategische Erneuerung unter der Leitung des »hamstrung Germany« stattfindet. Stattdessen zählt er auf den französischen Präsidenten Macron und argumentiert, dessen Angebote gegenüber Russland verdienten

<sup>2</sup> Verfügbar unter <https://hcss.nl/news/initiative-future-transatlantic-relations>.

<sup>3</sup> Während einige Stimmen in dieser Debatte argumentieren, analytische Konzepte wie die Geopolitik gegenüber China würden aufgrund der globalen Vernetzung unwirksam (Langendonk 2021), sorgen sich andere um eine offene oder verdeckte chinesische Einmischung in öffentliche Debatten.

keine Verachtung, sondern Unterstützung (Klijn und Deen 2020). Am Ende werde es allerdings bei der neuen US-Regierung liegen, »to muster the adulthood required for engaging Russia in a serious dialogue and for partnering with Europe in this endeavour« (Klijn 2020b: 4).

Wie bereits erwähnt, ist Klijn nur eine Stimme in dieser Debatte, und andere sehen Russland deutlich kritischer. Beispielsweise argumentiert der HCSS-Wissenschaftler Paul van Hooff (2020a), Russlands Abkehr von der Sicherheitsordnung der Pariser Charta habe mit Putins zunehmend autoritärem Kurs sowie mit der Konsolidierung russischer Staatlichkeit in den 2000er Jahren dank höherer Energiepreise zu tun. Kurzum habe sich die westliche Annahme, Russland werde sich dauerhaft kooperativ verhalten, als falsch erwiesen, und hätten die Entscheidungen der 1990er und 2000er Jahre, die NATO zu erweitern, gleichzeitig Friedensdividenden einzufahren und die knappen Mittel in Interventionsfähigkeiten *out of area* zu investieren, zu einer gefährlichen Verteidigungslücke geführt (van Hooff 2020b). Aufbauend auf dieser Analyse argumentieren niederländische Thinktanks, die Einsatzpriorität der NATO solle in der territorialen Verteidigung liegen.

## ANALYSEN DER BEDROHUNG DURCH RUSSLAND

Niederländische Thinktanks und insbesondere das HCSS stehen in der Tradition der *strategic studies* und zeichnen sich aus durch methodisch aufwendige Einschätzungen asymmetrischer, hybrider und zukünftiger kinetischer und nicht-kinetischer Bedrohungen (Sweijts et al. 2021, HCSS 2020). Russische Konzepte hybrider Kriegsführung werden in der niederländischen Debatte kontrovers diskutiert: Während manche davon ausgehen, dass derartige Kriegsführungskonzepte in der russischen militärischen Planung eine große Rolle spielen, relativieren andere diese Szenarien (Klijn 2019). In der Beurteilung (russischer) Desinformationskampagnen, Cyber-Angriffe und anderer Formen von Interventionen in der »Grauen Zone« sind sich die Wissenschaftler\_innen eher einig. Vor dem Hintergrund der Einmischung in das niederländische Referendum zum Assoziierungsabkommen mit der Ukraine<sup>4</sup> und der Versuche, während der Untersuchung über den Einsatz von Chemiewaffen in Syrien die Computer der zuständigen Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) zu hacken,<sup>5</sup> – was beides Russland zugeschrieben wurde – erwartet die akademische Gemeinschaft der Niederlande, dass zukünftig »gray zone operations will be a central part of Moscow's strategy« (Thompson et al. 2021: 134).

## RÜSTUNGSKONTROLLE

Der Rüstungskontrolle und Abrüstung kommt in den Analysen niederländischer Thinktanks ein großes Gewicht zu und die meisten Studien unterstützen angesichts russischer Vertragsverletzungen und Trumps Demontage wichtiger Abrüstungsverträge eine Rückkehr zur Rüstungskontrolle und eine Modernisierung ihrer Konzepte. Sico van der Meer (2019) von Clingendael unterbreitete Vorschläge, den INF-Vertrag zu retten. Dick Zandee argumentierte während der Präsidentschaft Trumps für eine Verlängerung von New START, eine Wiederbelebung des Vertrags über den Offenen Himmel und für neue regionale Maßnahmen der Vertrauensbildung. Entsprechend traf Präsident Bidens Ankündigung, den New-START-Vertrag zu verlängern, auf breite Zustimmung. Angesichts der veränderten geopolitischen und technologischen Rahmenbedingungen plädierten niederländische Experten dafür, den bilateralen Zuschnitt der strategischen Rüstungskontrolle perspektivisch aufzugeben und die wachsenden Arsenale von Staaten wie China mit einzubeziehen. Darüber hinaus solle sich die Rüstungskontrolle nicht auf quantitative Beschränkungen begrenzen, sondern qualitative Aspekte der Rüstungsdynamiken stärker in den Blick nehmen (Zandee 2019b). So schlug etwa Sico van der Meer (2018) verschiedene Maßnahmen zur Verringerung nuklearer Eskalationsrisiken vor. Und Peter van Ham (2018) untersuchte Möglichkeiten, die konventionelle Rüstungskontrolle wieder aufzunehmen und sich dabei auf qualitative Beschränkungen technologischer Entwicklungen zu konzentrieren.

Jenseits dieser allgemeinen Unterstützung vertraglich ausgehandelter Rüstungskontrolle gibt es in der Öffentlichkeit und unter den Entscheidungsträger\_innen Meinungsverschiedenheiten über zusätzliche Schritte wie die Unterstützung des Atomwaffenverbotsvertrags (AVV) und die Aufgabe der niederländischen Beteiligung an der nuklearen Teilhabe im Rahmen der NATO. Eine Reihe von Lobbygruppen unterstützen den AVV,<sup>6</sup> und die Niederlande waren der einzige NATO-Staat, der an den Verhandlungen zu diesem Vertrag teilgenommen hatte, nur um sich dann bei der letzten Abstimmung dagegen auszusprechen. Während sich Friedensgruppen auf Umfragen beziehen, die eine starke Unterstützung für nukleare Abrüstung zeigen, weist eine Expert\_innenstudie auf ein Spannungsverhältnis zwischen der traditionellen niederländischen Unterstützung von Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie den Verpflichtungen gegenüber der Allianz hin. Sie zeigt, dass »the Dutch government and the public are in favour of nuclear disarmament, but not at the expense of NATO's security. They do not support the unilateral disarmament of tactical nuclear weapons, and believe that disarmament should also form part of negotiations involving Russia.«<sup>7</sup>

4 Verfügbar unter <https://www.nytimes.com/2017/02/16/world/europe/russia-ukraine-fake-news-dutch-vote.html>.

5 Verfügbar unter <https://www.armscontrol.org/act/2018-11/news/russia-charged-opcw-hacking-attempt>.

6 Verfügbar unter <https://www.icanw.org/netherlands>; <https://www.paxforpeace.nl/stay-informed/news/majority-of-the-dutch-say-that-the-netherlands-must-join-the-ban-treaty>.

7 Verfügbar unter [https://ecfr.eu/special/eyes\\_tight\\_shut\\_european\\_attitudes\\_towards\\_nuclear\\_deterrence/#](https://ecfr.eu/special/eyes_tight_shut_european_attitudes_towards_nuclear_deterrence/#).

Niederländische Thinktanks teilen diese Auffassung. Sie unterstützen vertraglich ausgehandelte Rüstungskontrolle und sehen unilaterale Schritte skeptischer. Ein Beispiel dafür ist die niederländische Debatte über den AVV und die Rolle der in Europa stationierten amerikanischen Nuklearwaffen. Ein ausgewogen argumentierender Bericht des niederländischen Advisory Council on International Affairs (AIV) verteidigt die Beteiligung des Landes an der nuklearen Teilhabe. Solange Nuklearwaffen existieren, solle ihr einziger Zweck in der Abschreckung gegen nukleare Angriffe bestehen, und Rüstungskontrollbemühungen sollten intensiviert werden, um die Gefahren von Fehlwahrnehmungen und versehentlicher Verwendung zu lindern (AIV 2019). Die niederländische Regierung stimmt diesen Ergebnissen zu. Sie unterstützt weiterhin das Ziel völliger nuklearer Abrüstung und hofft, dass es »the international security situation and agreements within NATO« den Niederlanden und anderen europäischen Ländern ermöglichen, die NATO-Abkommen über die nukleare Teilhabe zu verlassen. Allerdings glaubt die Regierung, dass »a unilateral withdrawal of US sub-strategic nuclear weapons from Europe would be undesirable for both military and political reasons«. <sup>8</sup> Stattdessen wird sie versuchen, den Rückzug aller sub-strategischen russischen und amerikanischen Nuklearwaffen aus Europa zu erreichen (vom Atlantik bis an den Ural).

## MILITÄRISCHE MISSIONEN

Wie bereits erwähnt, haben die Niederlande zu den meisten Auslandsmissionen der NATO beigetragen. Nach 2006 bauten die Niederlande die Präsenz ihrer Streitkräfte in Afghanistan aus und stationierten Truppen in der instabilen südlichen Provinz Uruzgan. Nach der Abwicklung der erfolglosen ISAF-Mission und den Fehlschlägen in Libyen gehen niederländische Thinktanks davon aus, dass große militärische Einsätze *out of area* nicht mehr auf der NATO-Agenda stehen. Stattdessen werden anspruchsvolle multinationale Interventionen im Ausland, wenn überhaupt, wahrscheinlich von »Koalitionen der Willigen« durchgeführt (Zandee 2018/2019: 5).

## DIE NATO UND DIE EUROPÄISCHE SICHERHEIT

Wie oben erwähnt, unterstützen die Niederlande traditionell europäische Verteidigungsinitiativen. Auch die Expert\_innengemeinschaft des Landes sprach sich für eine Stärkung europäischer militärischer Fähigkeiten aus, vermied es aber oftmals, umstrittene Begriffe wie »strategische Autonomie« zu benutzen. Stattdessen betonte sie die Vereinbarkeit einer starken europäischen Verteidigung mit einer starken NATO. Beispielsweise argumentiert Dick Zandee von Clingendael, dass »closer defence cooperation among EU nations can

certainly help to strengthen the alliance, provided it is carried out not in competition, but in cooperation with NATO« (Zandee 2019a: 179). Trotz derartiger Bekenntnisse waren in der Vergangenheit die Diskussionen innerhalb der Thinktanks von Auffassungsunterschieden geprägt zwischen einem eher transatlantisch orientierten Flügel, vertreten vor allem vom HCSS, und einem eher europäisch orientierten Flügel, vertreten von Wissenschaftler\_innen von Clingendael. Diese Unterschiede schleifen sich ab. In der Folge des Rückzugs Großbritanniens aus der EU und vor allem des absehbaren Wandels der amerikanischen geopolitischen Prioritäten angesichts des aufziehenden Konflikts mit China verändern sich die niederländischen Einstellungen zur europäischen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich. Die Folge: An die Stelle der ausgleichenden, brückenbildenden Orientierung tritt ein eindeutigeres Bekenntnis zum Ziel eines im Bereich der Sicherheit und Verteidigung starken Europas (Thompson 2021). Die europäische Verteidigung und früher kontroverse Konzepte wie strategische Autonomie werden, so unsere Interviewpartner\_innen, mittlerweile auch von traditionell stärker transatlantisch ausgerichteten HCSS-Expert\_innen unterstützt.

Ein jüngerer AIV-Bericht rät den Niederlanden, sich selbst »as closely as possible with the Franco-German initiatives for European security« auszurichten (AIV 2020: 6). Der Bericht schlägt nicht nur Maßnahmen wie die Umwandlung der bestehenden *EU Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), die allenfalls nichtexekutive Einsätze wie Ausbildungsmissionen führen kann, in eine Zentrale für Strategie- und Ereignisplanung sowie die Planung militärischer Missionen vor. Er setzt sich auch für französisch-deutsche Ideen neuer institutioneller Strukturen ein – wie beispielsweise die eines Europäischen Sicherheitsrats, mit dessen Hilfe die EU die Fähigkeit zum schnellen und entschiedenen Handeln verbessern könnte. In ähnliche Richtung argumentiert ein Clingendael-Bericht, dass »more European responsibility can no longer be interpreted solely as realizing better burden-sharing in NATO; it is also about Europe becoming a geopolitical actor in the context of the changing international order with China, Russia, and the United States as the main competing world powers« (Zandee et al. 2020). Zwar plädiert der Bericht für eine möglichst weitgehende Koordinierung atlantischer und europäischer Streitkräfteplanungs- und Beschaffungsprozesse, er befürwortet aber auch autonomere politische Strukturen der EU in der Sicherheitspolitik wie einen Europäischen Sicherheitsrat (Zandee 2019c).

Ein heikles Thema bleibt das Zwei-Prozent-Ziel der NATO, das von den Niederlanden momentan nicht erreicht wird. Trotz erheblicher Steigerung der absoluten Verteidigungsausgaben in den letzten Jahren bleiben diese relativ zum Bruttoinlandsprodukt weiterhin bei etwa 1,3 Prozent. Ein Schließen dieser Lücke scheiterte nicht an zu knappen finanziellen Möglichkeiten, sondern am fehlenden politischen Willen, mehr in Verteidigung zu investieren. Niederländische Thinktanks argumentieren, eine neue transatlantische Sicherheitsvereinbarung solle sich weniger auf monetäre Größen (Input) konzentrieren, sondern mehr auf Beiträge zur gemeinsamen Verteidigung (Output). Als zukünftiger Standard der Lasten-

<sup>8</sup> Brief vom 18.4.2019 von Außenminister Stef Blok und Verteidigungsministerin Ank Bijleveld-Schouten, verfügbar unter <https://www.advisorycouncilinternationalaffairs.nl/documents/government-responses/2019/04/18/government-response-to-nuclear-weapons-in-a-new-geopolitical-reality>.

verteilung solle der Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten dienen, und »the European allies should set themselves the goal of delivering half of NATO's conventional forces« (Zandee 2019d). Die Hälfte des »Ambitionsniveaus« der NATO in ein europäisches zu verwandeln, würde bedeuten, dass EU-Streitkräfte in der Lage sind, einen großen gemeinsamen Einsatz (beispielsweise zur territorialen Verteidigung Europas) durchzuführen, während die Vereinigten Staaten parallel in einen großen Konflikt in der Pazifikregion verwickelt sind (Zandee et al. 2020: 27).

## LITERATURVERZEICHNIS

### **Advisory Council on International Affairs (AIV)**

- (2019): *Nuclear Weapons in a New Geopolitical Reality. An Urgent Need for new Arms Control Initiatives*. Den Haag.
- (2020): *European Security: Time for New Steps*. Den Haag.

**Deen, Bob; Houtkamp, Christopher; Klijn, Hugo und Sie Dhian Ho, Monika** (2020): *What do you think: are the Russians coming? Polarised view of Russian threat in the Netherlands*, Clingendael Barometer Alert, September.

**Dekker, Brigitte und Okano-Heijmans, Maaike** (Hrsg.) (2020): *Dealing with China on high-tech issues. Views from the US, EU and Like Minded Countries in a Changing Geopolitical Landscape*, Clingendael Report, December.

**Hague Center for Strategic Studies (HCSS)** (2020): *The NATO Warfighting Capstone Concept: Key Insights from the Global Expert Symposium*, Summer. Den Haag.

### **Klijn, Hugo**

- (2020a): *What Messages should NATO Communicate?*, Clingendael Op-Ed.
- (2020b): *The Russia policy conundrum. Who blinks first?*, Clingendael Policy Brief.

**Klijn, Hugo und Deen, Bob** (2020): *Coming in from the Cold. Macron's overtures towards Russia deserve support, not scorn*, Clingendael Alert.

**Klijn, Hugo und Yüksel, Engin** (2019): *Russia's Hybrid Doctrine: Is the West Barking Up the Wrong Tree?*, Clingendael Magazine; <https://www.clingendael.org/publication/russias-hybrid-doctrine-west-barking-wrong-tree> (aufgerufen am 11.5.2021).

**Korteweg, Rem; Houtkamp, Christopher und Sie Dhian Ho, Monika** (2020): *Dutch Views on Transatlantic ties and European Security Cooperation in Times of Geopolitical Rivalry*, Clingendael Barometer Alert.

**Kruijver, Kimberley** (2019): *(Dis)unity on the NATO Agenda*, Clingendael Op-Ed.

**Langendong, Steven** (2021): *Geopolitics? Not a Useful Concept for the China Challenge*, Clingendael Spectator.

**Ministry of Foreign Affairs** (2019): *The Netherlands and China: A New Balance*; <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/05/15/china-strategy-the-netherlands--china-a-new-balance> (aufgerufen am 11.5.2021).

**Sweijts, Tim; Zilincik, Samuel; Bekkers, Frank und Meessen, Rick** (2021): *A Framework for Cross-Domain Strategies against Hybrid Threats*, HCSS Security Report.

**Thompson, Jack** (2021): *The US role in NATO: Part, Present, and Future*, in: Testoni, Michele (Hrsg.): *NATO and Transatlantic Relations in the 21<sup>st</sup> Century*. London, Routledge: 1832.

**Thompson, Jack; Pronk, Danny und van Manen, Hugo** (2021): *Geopolitical Genesis: Dutch Foreign and Security Policy in a Post-COVID World. Strategic Monitor 2020/21*, The Hague Centre for Strategic Studies and Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

### **Van der Meer, Sico**

- (2018): *Reducing the Risks of Nuclear Weapons Use: 11 Policy Options*, Clingendael Alert.
- (2019): *The Demise of the INF Treaty: Can the EU Save Arms Control?*, Clingendael Op Ed.

**Van Ham, Peter** (2018): *Modernizing Conventional Arms Control in the Euro-Atlantic Region*, Clingendael Report.

**Van Hoof, Paul**

- (2020a): *Contribution to H-Diplo/ISSF Roundtable on NATO Enlargement*, 19.10.2020.
- (2020b): Land rush: American strategy, NATO Enlargement, and European Fragmentation, in: *International Politics* 57: 530553.

**Zandee, Dick**

- (2018/2019): The Future of NATO. Fog over the Atlantic?, in: Clingendael/HCSS (Hrsg.): *Strategic Monitor 2018/2019*.
- (2019a): 70 Years of NATO: The Alliance in Troubled Water, in: *Militaire Spectator*, 188 (4): 174179.
- (2019b): Confidence Building Regimes, in: Tomas Valasek (Hrsg.): *The Future of Arms Control and Confidence Building Regimes. New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Carnegie Europe.
- (2019c): EU and NATO Capability Development: Separate or Together, in: Brustlein, Coentin (Hrsg.): *Mutual Reinforcement. CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges*, IFRI, Focus Strategique 93: 2131.
- (2019d): *Resetting NATO and European strategic autonomy*, Clingendael Alert.

**Zandee, Dick; Deen, Bob; Kruijver, Kimberley und Stoetman, Adája** (2020): *European Strategic Autonomy in Security and Defence. Now the Going Gets Tough, it's Time to Get Going*, Clingendael Report.

# POLEN UND DIE STÄRKUNG DER OSTFLANKE

*Hans-Joachim Spanger*

Polen, NATO-Mitglied seit 1999, ist das mit Abstand wichtigste Land an dessen Ostflanke und eines der wichtigsten Mitgliedsländer der Allianz. Es verfügt mit aktuell 118 500 Soldaten (inklusive der Territorialverteidigungskräfte) über die achtgrößte Streitmacht und gehört zu jenen Mitgliedern der Allianz, die über alle Teilstreitkräfte verfügen. Zudem ist es mit Norwegen im hohen Norden sowie Estland und Lettland an der Ostflanke das einzige Land, das entlang der Kaliningrader Oblast eine etwa 230 Kilometer lange Landgrenze mit Russland hat und über 400 Kilometer eine gemeinsame Grenze mit dessen engstem Verbündeten Belarus. Von besonderer strategischer Bedeutung ist dabei die sogenannte »Suwalki Gap«, der Grenzstreifen zwischen Polen und Litauen, die mit etwa 100 Kilometern Breite Kaliningrad von Belarus trennt und für die Anbindung der baltischen Mitgliedsländer unverzichtbar ist (sowie als Nachfolger der »Fulda Gap« aus dem Kalten Krieg besondere Aufmerksamkeit genießt).

Polen gehört ferner zu jenen knapp zehn Mitgliedsländern, die seit 2018 das Zwei-Prozent-Ziel der NATO als Anteil der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt erfüllen (in den Jahren zuvor schwankte der Wert zwischen 1,73 Prozent im Jahre 2013 und 2,22 Prozent unmittelbar nach dem Krim-Schock 2015). Dieses Ziel hatte sich die Allianz 2002 in Prag nach der zweiten Erweiterungsrunde gesetzt und beim Gipfel 2014 in Wales nach der russischen Annexion der Krim mit einem Zeithorizont von zehn Jahren bekräftigt. Zugleich war 2014 festgelegt worden, dass 20 Prozent der Militärausgaben in neue Ausrüstung investiert werden sollten. Hier gab es 2015 einen markanten Anstieg und seither liegt der Wert in Polen deutlich über 20 Prozent (2019 bei 24 Prozent). Ziel der polnischen Regierung ist, bis 2024 den Anteil auf 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen. Betrachtet man allerdings die Militärausgaben pro Kopf der Bevölkerung, rangierte Polen 2019 mit jährlich 295 US-Dollar (in konstanten Preisen von 2015) abgeschlagen im unteren Drittel (NATO 2019).

## BEDROHUNGSWAHRNEHMUNGEN: RUSSLAND ÜBER ALLES!

Die geostrategische Lage, verbunden mit einer reichhaltigen historischen Erfahrung, begründet, wo Polen seine Sicherheit vor allem und akut bedroht sieht. Dies schlägt sich in der

2020 verabschiedeten Nationalen Sicherheitsstrategie wie folgt nieder: »The most serious threat is the neo-imperial policy of the authorities of the Russian Federation, pursued also by means of military force.« (National Security Strategy 2020: 6). An dieser Feststellung gibt es in Polen keinen ernsthaften Zweifel – sowohl unter den Expert\_innen als auch quer durch alle politischen Lager und Zeiten. So tief die polnische Gesellschaft und die politische Klasse des Landes innenpolitisch gespalten sind, in dieser Einschätzung der überragenden russischen Bedrohung sind sie sich einig.<sup>1</sup> Und an dieser Einigkeit hat sich auch über Zeit wenig geändert. Die Annexion der Krim 2014 stellt daher im polnischen Verständnis keine Wasserscheide dar, sondern, wie es der Vertreter eines politisch zentristischen Thinktanks, der Kazimir-Pułaski-Stiftung, formulierte, »eine unmissverständliche Lektion über die Gefahren des Ignorierens der Geschichte« (Yeager 2014). Zu diesen Lektionen gehört nach Auffassung von Wissenschaftler\_innen aus dem offiziellen Polnischen Institut für Internationale Angelegenheiten (PISM) auch, dass die Rückkehr zu einem »business as usual« ausgeschlossen werden müsse, denn »2009, als Russland seiner Verpflichtung eines Truppenrückzugs aus Georgien nicht nachkam, konnte dies als Zeichen der Schwäche interpretiert werden, was Putin ermutigt haben könnte, 2014 in die Ukraine vorzurücken« (Lorenz und Godzimirski 2017: 8).

Russland wird dabei nicht nur dessen Aufrüstung und seine verstärkten Manövertätigkeiten an der Ostflanke vorgeworfen. Vielmehr werden auch andere neuartige Bedrohungen – von Cyber-Angriffen über Desinformation bis hin zur »fortschreitenden Zerlegung der internationalen Ordnung« – unter dem Rubrum der hybriden Kriegsführung ebenfalls in erster Linie Russland zugeordnet mit dem Ziel, »die Strukturen der westlichen Staaten und Gesellschaften zu destabilisieren und die Alliierten zu spalten« (National Security Strategy 2020: 6). Das gilt in gewisser Weise selbst für die Südflanke, denn Russlands Intervention in Syrien »setzt

<sup>1</sup> Ein Beispiel aus der jüngsten Zeit: Als im August mehr als 100 US-Wissenschaftler\_innen, von denen viele sowohl in der Bush- als auch der Obama- und der Trump-Administration gedient hatten, in einem offenen Brief eine – sehr moderate – Neuorientierung der amerikanischen Russlandpolitik gefordert hatten, reagierten 40 Stimmen aus Osteuropa mit schroffer Ablehnung, darunter der ehemalige Präsident Kwaśniewski (SLD) und aus allen politischen Lagern die ehemaligen Außenminister Rotfeld (SLD), Schetyna (PO) und Waszczykowski (PIS) (vgl. Dębski et al. 2020).

die westlichen Staaten auf einem zusätzlichen Feld unter Druck. Für die NATO bedeutet dies, dass Russland direkt die Sicherheit der Allianz unterminiert, nicht allein im Osten, sondern auch im Süden«, daher »war es Russland, das die NATO veranlasste, beide Flanken als eine Einheit zu betrachten« (Terlikowski 2019: 8). In dieser Logik wird die Südflanke folglich auch im Osten verteidigt (abgesehen allein von den Herausforderungen des Terrorismus und der Migration, die im polnischen Diskurs allerdings deutlich nachgeordnete Bedrohungen darstellen).

An dieser Bedrohung aus dem Osten wird sich absehbar nichts ändern – jedenfalls nicht zum Positiven, »solange V. Putin amtiert«, so stellvertretend der ehemalige Leiter des Nationalen Sicherheitsbüros beim polnischen Präsidenten, Stanisław Koziej (Koziej 2019b). Daher sind dauerhaft konzentrierte und konzertierte Anstrengungen gefordert.

## NATO UND DIE EUROPÄISCHE UNION: DIE USA ÜBER ALLES!

Die konzertierten Anstrengungen manifestieren sich in Polens Bündnispolitik, die die »externen Säulen seiner Sicherheit« begründen, »durch seine Mitgliedschaft in der Nordatlantischen Vertragsorganisation und der Europäischen Union, die strategische Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika sowie durch regionale Sicherheitskooperation« (National Security Strategy 2020: 10). Dabei stehen die USA und mit ihr die NATO im Mittelpunkt, denn es sind allein die USA, deren militärische Präsenz in Europa den Unterschied ausmacht, und es sind die USA, deren »führende Rolle« die NATO-Anpassungen an die russische Bedrohung seit 2014 erst ermöglicht habe (Kacprzyk 2018).

Insoweit besteht auch in der Reaktion auf die russische Bedrohung prinzipielle Einigkeit in Polen. Uneingeschränkt gilt das allerdings nicht, wie das ambivalente Verhältnis zu Trump und seiner Administration verdeutlicht, vor allem aber das Verhältnis zu Frankreich und Deutschland sowie damit auch zur sicherheitspolitischen Rolle der Europäischen Union.

Unter den polnischen Expert\_innen wurde Trump mit einiger Skepsis aufgenommen, was angesichts seiner Avancen gegenüber Russland, so etwa bei seinem sehr kritisch registrierten Treffen mit Putin 2018 in Helsinki (Lorenz 2018), kaum verwundern kann. Ähnlich kritisch wurden jedoch auch sein demonstratives Desinteresse an der NATO sowie der transaktional anmutende Druck auf die Verbündeten bewertet, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Es sind daher das Außen- und das Verteidigungsministerium in Washington sowie der Kongress, auf die die polnischen Expert\_innen bauen, während Trump kritisch nachgesagt wird, dass er »den Bewegungsspielraum der Administration begrenzt« habe (Kacprzyk 2018).

Andererseits war es gerade diese zweifelhafte Rolle des US-Präsidenten, die wiederum in der PIS-Regierung einige Sympathien weckte, gestützt auf ihre »ideologische und politische Nähe zur republikanischen Partei in den USA«, auf

die der Vertreter eines PIS-nahen Thinktanks, des Sobieski-Instituts, verwies (Pawłuszko 2020b). Diese Nähe suchte sie durch gezielte Offerten auszunutzen. Das vom polnischen Präsidenten Duda bei seinem Washington-Besuch 2019 offerierte »Fort Trump« für eine permanente Truppenstationierung der USA ist dabei das plastischste Beispiel. Aus ihm resultierte 2020 ein bilaterales »Enhanced Defense Cooperation Agreement«, das zusätzlich zu den 5 500 bereits in Polen stationierten US-Truppen die Schaffung der Infrastruktur für die Stationierung weiterer 15 000 US-Soldaten im Rahmen der alliierten Verstärkungen vorsieht (wobei es offenkundig längere Auseinandersetzungen über die Kostenteilung geben hat). Diese Sonderbeziehung mit Trump erwies sich nach dem Wahlsieg Joe Bidens jedoch als riskant, wie auch PIS-nahe Kommentator\_innen feststellen, denn: »die hohe Intensität politischer Treffen und das Image als »Trumps Verbündeter«, von der polnischen Regierung bewusst geprägt, kann zu einer Belastung in den Beziehungen mit der Biden-Administration werden. Die Normalisierung der Beziehungen zwischen den USA und Deutschland, der EU und der NATO kann Polen veranlassen, seine politische Agenda partiell zu verändern, um seine Kooperationsprioritäten zu wahren.« (Pawłuszko 2020a).

Es ist daher denkbar, dass sich die »zwei Schulen der polnischen Sicherheitspolitik« der letzten Jahre, der »proamerikanischen« der Regierung und der »proeuropäischen« der Opposition (Pawłuszko 2020b) neu arrangieren. Während die PIS-Regierung – unter den genannten Vorzeichen – bislang exklusiv auf Washington setzte, favorisiert die konservative und liberale Opposition im Einklang mit der überwiegenden Mehrheit der Thinktanks eine größere Balance unter Einschluss vor allem Deutschlands und der EU. Frankreich und namentlich Präsident Macron werden dagegen ausnahmslos kritisch wahrgenommen. Dabei spielt die Erinnerung an den »drôle de guerre« ebenso eine Rolle – als Frankreich 1939 Deutschland zwar den Krieg erklärte, jedoch nichts unternahm und daher die Wehrmacht den Rücken frei hatte, um seine Aggression ganz auf Polen zu konzentrieren – wie aktuell vor allem auch Macrons wiederholte Overtüren gegenüber Moskau, die die Einheit der NATO untergraben (Lipka 2019).<sup>2</sup> Ähnlich verhält es sich bei den namentlich von Macron lancierten Forderungen nach einer »strategischen Autonomie« der EU oder gar einer europäischen Armee: Sie werden wie jede potenzielle Schwächung der NATO einhellig abgelehnt.

»Einheit« und »Geschlossenheit« der NATO sind jedoch zentrale Ziele der polnischen Allianzpolitik, die indes – darin besteht weithin Einigkeit – nicht von jenen infrage gestellt werden, die wie Polen eine Politik der Stärke fordern, sondern von jenen, die Russland den Eindruck der Schwäche vermitteln. »Einheit« aber verlangt Kompromisse, namentlich

<sup>2</sup> Die Kündigung des Vertrags mit Airbus Helicopters zur Beschaffung von 50 EC725 Caracal Hubschraubern kurz nach Amtsantritt der PIS-Regierung 2015 führte sogar zu einer ernsthaften Krise zwischen Paris und Warschau – wie auch zahlreiche weitere Rüstungsgeschäfte in der Konkurrenz zwischen EU- und US-Anbietern politisch hoch umstritten waren und sind.

mit Deutschland, dem ebenso kritisch beäugten wie unverzichtbaren Nachbarn im Westen. Die Ambivalenz gegenüber Deutschland wurde zum Beispiel sichtbar, als Trump 2020 überraschend seinen vom US-Kongress anschließend verworfenen Truppenabzug aus Deutschland verkündete. Dass davon Polen profitieren sollte (durch die Verlagerung von 1 000 Soldaten sowie des *Forward Command* des 5. US-Korps), wurde zwar positiv registriert, es überwog jedoch die Kritik, auch von PIS-nahen Thinktanks wie dem Klub Jagiellonski. Das Argument: Deutschland ist »die einzige Verbindungsrouten der US-Armee, um Polen schnell und in ausreichend großer Zahl während einer Krise zu erreichen« und »Deutschland zu verprellen durch Donald Trumps unilaterale und überraschende Entscheidungen, könnte einen gefährlichen Präzedenzfall darstellen« (Sobiraj 2020).<sup>3</sup>

## REGIONALE KOOPERATION UND NATO-ERWEITERUNG – IM HINTERGRUND

Eher programmatische als praktische Relevanz kommt den unterschiedlichen regionalen Kooperationsformaten zu, die maßgeblich von Polen initiiert und am Leben erhalten wurden: die Bukarest-Neun, die Visegrád-Gruppe und die Drei-Meere-Initiative sowie das Weimarer Dreieck mit Deutschland und Frankreich. Das erste Format dient einerseits als gemeinsame »Stimme der östlichen Flanke« im Bündnis, was angesichts der immer wieder beklagten unterschiedlichen Bedrohungspereptionen auch dort nicht ganz leichtfällt (Terlikowski 2018). Andererseits aber sollen sie den polnischen Führungsanspruch unterstreichen, getreu der berühmten Formel: »too big to be small« und gleichzeitig »too small to be big« (Janulewicz 2020). Während die Drei-Meere-Initiative als Projekt zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Energiediversifizierung weg von Russland – paradoxerweise mit starker Unterstützung sowohl der USA als auch Chinas mit Blick auf die *Belt and Road Initiative* – ein Lieblingsprojekt der PIS-Regierung und namentlich des polnischen Präsidenten darstellt, ist das Weimarer Dreieck unter der PIS-Regierung weitgehend entschlafen.

Ähnlich verhält es sich mit der Erweiterung von NATO (und EU). Zwar bekennt sich Polen unverändert zur »Politik der

3 Ein anderes Beispiel der Skepsis gegenüber Deutschland ist das »Framework Nations Concept«, das Berlin 2012 vorlegte und das die NATO 2014 in Wales verabschiedete. Es ermöglichte einerseits die Truppenstationierung in den Baltischen Staaten und in Polen, barg andererseits aber die Gefahr, auf mittlere und längere Sicht zu einer militärischen und damit auch politischen Abhängigkeit der kleineren Partner vom deutschen »Cluster« der politischen und militärischen Entscheidungsfindung in Berlin zu führen, was umgekehrt Deutschland natürlich nicht einräumte. Für Ireneusz Bil vom sozialliberalen Thinktank »Amicus Europæ« ist diese These aus einem Beitrag des staatlichen Zentrums für Osteuropäische Studien ein typisches Beispiel des polnischen Diskurses, der überall die »tieferen« und »verdächtigen« außenpolitischen Interessen zu finden sucht, bei nahezu allem, was aus Berlin oder auch aus Moskau kommt (Bil 2018). Auf der anderen Seite finden sich aber auch immer mal wieder ziemlich weitreichende Ideen, wonach Deutschland der bevorzugte bilaterale – nicht multilaterale – Verbündete sein solle, den es zu pflegen gelte, um etwa Polen ein Druckmittel gegenüber den USA in die Hand zu geben, wie es Andrzej Dybczyński, ein Wissenschaftler der Universität Wrocław, forderte (vgl. Konda und Smura 2018: 50).

offenen Tür« beider Organisationen, eine eigenständige und aktive Erweiterungspolitik findet unter der amtierenden Regierung jedoch nicht statt – anders als zu jenen Zeiten um das Jahr 2008, als Polen die Östliche Partnerschaft der EU aus der Taufe gehoben hatte. Auch fällt auf, dass unter den Thinktanks die Erweiterung aktuell relativ wenig Aufmerksamkeit findet, was umso mehr erstaunen muss, als dies die sicherheitspolitisch prekäre Lage des Landes durchaus entschärfen würde.<sup>4</sup>

## ABSCHRECKUNG UND DIALOG – EINE PREKÄRE VERBINDUNG

Unter den aktuellen Umständen sieht Polen seine Sicherheit vor allem durch eine »verstärkte Abschreckung und Verteidigung« im Rahmen der NATO garantiert, »verbunden mit der Bereitschaft, in einen an Bedingungen gebundenen Dialog einzutreten«, wie es in der Nationalen Sicherheitsstrategie heißt (2020: 23). Auch in dieser Frage gibt es im sicherheitspolitischen Diskurs Polens keine nennenswerten Abweichungen. Vielmehr wird immer wieder betont, dass die Aufnahme des Dialogs mit Russland im Sinne einer Doppelstrategie vor allem der NATO-Einheit geschuldet und mit erheblichen Risiken verbunden ist, sind es doch Deutschland, Frankreich und die südlichen Mitglieder, die zum Abbau der Spannungen darauf beharrten (Lorenz und Godzimirski 2017: 5). Wissenschaftler\_innen des PISM verweisen hier bevorzugt auf die exklusiven polnischen Erfahrungen im Warschauer Pakt, wo Polen »aus nächster Nähe die Taktik des Kremls beobachten konnte, Meinungsverschiedenheiten zwischen den Westmächten auszunutzen, um sein politisches und militärisches Potenzial zu stärken. Heute sieht Warschau mit Überdruß, wie Moskau dieselbe Taktik anwendet, indem es den Dialog mit der NATO nutzt, um einen Keil zwischen die Alliierten zu treiben.« (Lorenz, Godzimirski 2017: 6).

Um das Dialogbedürfnis einiger Alliierten unter kollektiver Kontrolle zu halten, gibt es im polnischen Diskurs eine gewisse Präferenz für den Nato-Russland-Rat. Auch dieser diene dem Kreml zwar als »nützlicher Hebel, um die Differenzen zwischen den Alliierten auszunutzen«, als multilaterales Instrument unter Einschluss Polens verhindere er aber, dass diese alternativ ihre bilateralen Kontakte mit Russland stärken. Abschreckende Beispiele sind hier der vom damaligen deutschen Außenminister Steinmeier 2016 initiierte »strukturierte Dialog« und mehr noch die Gründung der Gruppe »gleich gesinnter Staaten« mit 22 Mitgliedern (Dyner et al. 2018).

## DIE NATO-RUSSLAND-GRUNDAKTE: OBSOLET

Anders als beim NATO-Russland-Rat verhält es sich bei der NATO-Russland-Grundakte von 1997, namentlich den selbst

4 Danach verbliebe nur die Grenze zur Oblast Kaliningrad – einer russischen Exklave –, die damit deutlich isolierter und militärisch verwundbarer wäre und jedenfalls kaum (mehr) als Ausgangspunkt großräumiger russischer Operationen dienen könnte.

aufgelegten Stationierungsbeschränkungen. Zwar begrüßen alle Kommentator\_innen die NATO-Anpassungen der letzten Gipfel wie die *Enhanced Forward Presence* (EFP) im Baltikum und in Polen sowie die *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) und die *NATO Response Forces*.<sup>5</sup> Dies erscheint bei allen Fortschritten jedoch nicht ausreichend, um dem Szenario eines begrenzten Krieges und eines russischen »fait accompli« auf Kosten Polens zu begegnen. Dabei spielt in den Debatten nicht nur die regional konzentrierte Überlegenheit Russlands eine Rolle, sondern vor allem auch seine *anti-access/area-denial*-Fähigkeiten (A2/AD) im westlichen Militärbezirk, einschließlich der Kaliningrader Oblast (Terlikowski 2019: 7), sowie seine nukleare »Deeskalationsstrategie«, die dem Ziel diene, einen konventionell ausgetragenen Konflikt unter Einsatz taktischer Nuklearwaffen zu vorteilhaften Bedingungen zu beenden (Koziej 2019b).

Daher plädieren zahlreiche Kommentator\_innen für eine dauerhafte Stationierung alliierter Truppen in Polen (vgl. Koziej 2019a) und in diesem Sinne für einen »weniger dogmatischen Ansatz« in der Handhabung der Grundakte, »was zusätzliche Flexibilität in der Stärkung des NATO-Zusammenhalts und der Beeinflussung der russischen Kalküle bietet« (Dyner et al. 2018). Das schließt trotz der nuklearen Risiken nicht notwendig eine Stationierung von Atomwaffen ein,<sup>6</sup> wohl aber einen forcierten Ausbau der Raketenabwehr als »potenziell essenzielles Element zur Konsolidierung der US-Präsenz an der östlichen Flanke der NATO« (Menkiszak und Żochowski 2016). Mehr noch, ist die von der SPD<sup>7</sup> 2020 angestoßene Debatte über die deutsche nukleare Teilhabe in der NATO nicht als Anlass genutzt worden, hier Polen ins Spiel zu bringen. Vielmehr solle, so ein prominenter Vertreter des PISM, der Status quo beibehalten werden, als Bekräftigung, dass die Sicherheit in den verschiedenen Regionen der Allianz miteinander verbunden ist.<sup>8</sup>

Einige Kommentator\_innen, so etwa Marek Menkiszak, der am Institut für Östliche Studien für Russland zuständig und als Hardliner berüchtigt ist, favorisieren die Abkehr von der Grundakte auch deshalb, da auf diese Weise zentrale und beständige Ziele der russischen Sicherheitspolitik durchkreuzt würden: »die strategische Kontrolle des postsowjetischen Raums, die Bewahrung einer sicherheitspolitischen Pufferzone in Zentraleuropa (...). Ursprünglich war die sicherheitspolitische Pufferzone in Zentraleuropa gedacht, die Gebiete der NATO von Russland (und den anderen GUS-Staaten) zu trennen. Als sich dies jedoch als unmöglich erwies, sollte sie innerhalb der NATO an deren östlicher Flanke errichtet werden.« (Menkiszak 2019: 6)

## OUT OF AREA: QUID PRO QUO

Die dominante Fixierung auf die russische Bedrohung bringt es mit sich, dass im polnischen Diskurs die kollektive Verteidigung eindeutig vor der globalen Krisenreaktion rangiert. Gleichwohl hat sich Polen als »aktivster Teilnehmer« aller neuen NATO-Mitglieder in der Vergangenheit auch im Kosovo sowie im Irak und in Afghanistan engagiert. Und auch wenn im Zuge der nach dem früheren Präsidenten benannten »Komorowski-Doktrin« dieses Engagement nach 2014 reduziert worden ist, so hat sich die PIS-Regierung im Juli 2016 doch entschlossen, der ISIS-Koalition neben Spezialeinheiten auch vier F16-Kampfflugzeuge zur Verfügung zu stellen (Bil 2018). Allerdings war von Anfang an klar, dass damit vor allem ein instrumentelles Ziel verfolgt wurde: »durch die enge Kooperation in Afghanistan und Irak so viele politische und militärische Vorteile zu erreichen wie möglich« (Pawłuszko 2020a).

## CHINA: MIXED FEELINGS

Komplizierter stellt sich das Verhältnis zur neuesten Herausforderung dar, der Volksrepublik China. Zwar notiert auch die Nationale Sicherheitsstrategie »die wachsende strategische Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika, der Volksrepublik China und der Russischen Föderation, die das gesamte internationale System tangiert« (2020: 7) – mehr aber auch nicht. Ein Zusammenhang zwischen dem Aufstieg Chinas und der russischen Komplizenschaft wird an keiner Stelle hergestellt. Auch der sicherheitspolitische Diskurs übt sich bislang in Zurückhaltung, was damit zusammenhängen mag, dass Polen ein Mitglied des chinesischen Kooperationsformats in Europa »17+1« ist und unverändert die ökonomischen Chancen im Auge hat, denn, wie es aus einem PIS-nahen Institut heißt: »the further away from the borders of China, the smaller are the Chinese ambitions and possibilities for systemic world governance today« (Jakóbowski 2019). Der polnische Ministerpräsident Morawiecki ist nicht ganz so gelassen und registriert durchaus die unkomfortable Entscheidungssituation, in die auch Polen angesichts der »strategischen Rivalität« zwischen den USA und China geraten könnte. Dass Polen dabei im Zweifel der »vertrauensvollen und gegenseitigen Partnerschaft mit unseren transatlantischen Alliierten« folgt, steht außer Frage, auch

5 Ebenso wurde die Einrichtung einer »NATO Cyber Planning Group« begrüßt, weil Polen als Hauptziel der russischen »Desinformationsattacken« wahrgenommen wird, »wegen seiner starken Stellung an der NATO-Ostflanke« (Ras 2019: 2). Andere plädieren vor diesem Hintergrund für »offensive« Strategien und Fähigkeiten (Swiatkowska 2016, Szpyra 2016).

6 Die Nuklearfrage wird in Polen durchaus kritisch gesehen, wie zum Beispiel die Unterschriften einer Reihe prominenter polnischer Politiker\_innen aus dem linken und liberalen Lager – Aleksander Kwaśniewski, Andrzej Olechowski, Dariusz Rosati, Hanna Suchocka – unter dem »Open Letter in Support of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons« vom September 2020 illustriert.

7 Die SPD wird in Polen angesichts ihrer vermeintlich prorussischen Haltung mit einigem Argwohn betrachtet. Exemplarisch ist dafür das folgende Diktum aus dem Westinstitut in Posen: »social democratic concepts of eastern policy, being a mixture of naivety and cynicism, all too often developed into a tendency to accept the Russian point of view« (Żerko 2017). Diese Einschätzung hat unter der gegenwärtigen PIS-Regierung deutlich an Gewicht gewonnen.

8 Kulesa (2020). Ähnlich auch die Mitarbeiterin des OSW Justyna Gotkowska, die darauf hinwies, dass ein solcher Ausstieg Deutschlands ähnliche Reaktionen in anderen Ländern hervorrufen könnte. Dies würde »end the risk and responsibility sharing between the US and its European allies in nuclear deterrence, a deepening of US-European and intra-European rifts over security policy, and a decreased level of nuclear deterrence in Europe« (Gotkowska 2020).

wenn Morawiecki glaubt, Polen dabei als »Brücke« positionieren zu können, »um die europäischen Befürchtungen, Erwartungen und Beobachtungen in amerikanische Sprache zu übersetzen und vice versa« (Wemer 2020).

## LITERATURVERZEICHNIS

- Bil, Ireneusz** (2018): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe – on the Road to a European Army? A perspective from Poland*, in: Bartels, H.-P.; Kellner, A. M. und Optenhogel, U. (Hrsg.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe – on the Road to a European Army?* Berlin, Dietz Verlag.
- Dębski, Sławomir; Sherr, J. und Janda, J.** (2020): *Take it from Eastern Europe: now is not the time to go soft on Russia. Vladimir Putin continues to undermine liberal democracy in Europe and beyond. America should not turn its back on that threat*, 31. August; [www.politico.com/news/magazine/2020/08/31/open-letter-not-time-to-go-soft-on-russia-405266](http://www.politico.com/news/magazine/2020/08/31/open-letter-not-time-to-go-soft-on-russia-405266).
- Dyner, A. M.; Kacprzyk, A.; Terlikowski, M. und Lorenz, W.** (2018): *How Russian Violations of the 1997 Founding Act Influence NATO-Russia Relations*, 6. Juli, PISM Policy Paper Nr. 166; [www.pism.pl/publikacje/How-Russian-Violations-of-the-1997-Founding-Act-Influence-NATO-Russia-Relations](http://www.pism.pl/publikacje/How-Russian-Violations-of-the-1997-Founding-Act-Influence-NATO-Russia-Relations) (aufgerufen am 1.5.2021).
- Gotkowska, Justyna** (2020): *Germany's SPD against nuclear sharing – a challenge for NATO*, OSW Analyses, 13. Mai; [www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-05-13/germanys-spd-against-nuclear-sharing-a-challenge-nato](http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-05-13/germanys-spd-against-nuclear-sharing-a-challenge-nato) (aufgerufen am 1.5.2021).
- Jakóbowski, Jakub** (2019): *Can Beijing rule the world?*, 28. November; <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/28/can-beijing-rule-the-world> (aufgerufen am 1.5.2021).
- Janulewicz, Łukasz** (2020): *Poland's New National Security Strategy: The Potential for Regional Leadership, Cooperation and Cohesion on NATO's Eastern Flank*, Commentary, 23. Juni; <https://rusi.org/commentary/polands-new-national-security-strategy-potential-regional-leadership-cooperation> (aufgerufen am 1.5.2021).
- Kacprzyk, A.; Kulesa, Ł. und Piotrowski, M. A.** (2020): *NATO Deterrence and Arms Control Policy in a World without the INF Treaty*, März, PISM Policy Paper Nr. 2 (177).
- Kacprzyk, A. und Piotrowski, M. A.** (2020): *State of U.S. Development of Ground-Launched Intermediate-Range Missiles*, 20. August, PISM Bulletin Nr. 174 (1604).
- Kacprzyk, Artur** (2018): *Perspectives on NATO's Deterrence and Defence on the Eastern Flank*, 12. September, PISM Bulletin, Nr. 125 (1196).
- Konda, Naomi und Smura, Tomasz** (2018): *Balance Sheet of U.S. Allies and Implications for Alliance Policy*, Casimir Pułaski Foundation, Sasakawa Peace Foundation, Warschau.
- Koziej, Stanisław** (2019a): *NATO's Strategic Defence in the new »hybrid cold war«*, 27. August, Pułaski Policy Paper Nr. 6; <https://pulaski.pl/en/pulaski-policy-paper-s-koziej-natos-strategic-defence-in-the-new-hybrid-cold-war> (aufgerufen am 1.5.2021).
- Koziej, Stanisław** (2019b): *New Cold War on NATO's Eastern Flank – Security Scenarios for Central and Eastern Europe*, 2. April, Pułaski Policy Paper Nr. 3; <https://pulaski.pl/en/pulaski-policy-paper-s-koziej-new-cold-war-on-natos-eastern-flank-security-scenarios-for-central-and-eastern-europe> (aufgerufen am 1.5.2021).
- Kulesa, Łukasz** (2020): *German Debate on Nuclear Weapons: Implications for NATO*, 14. Juli, PISM Bulletin, Nr. 149 (1579).
- Lipka, R.** (2019): *The London Summit as a Test for NATO Unity*, 24. Dezember, Pułaski Policy Paper Nr. 9; <https://pulaski.pl/en/pulaski-policy-paper-r-lipka-the-london-summit-as-a-test-for-nato-unity> (aufgerufen am 1.5.2021).
- Lorenz, Wojciech** (2018): *The Impact of the Trump-Putin Meeting on NATO Political Cohesion*, 2. August, PISM Bulletin, Nr. 102 (1173).
- Lorenz, W. und Godzimirski, J.** (2017): *Squaring the Circle: Is a Balanced Deterrence and Dialogue Approach toward Russia Workable?*, August, PISM Policy Paper, Nr. 4 (157).

**Menkiszak, Marek** (2019a): *A strategic continuation, a tactical change. Russia's European security policy*, Oktober, OSW Point of View, Nr. 76.

**Menkiszak, Marek** (2019b): *Russia's game of shadows around the INF*, 6. Februar, OSW Analyses; [www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2019-02-06/russias-game-shadows-around-inf](http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2019-02-06/russias-game-shadows-around-inf) (aufgerufen am 1.5.2021).

**Menkiszak, Marek** (2020): *Crocodile tears: Russia on the US's exit from the Open Skies Treaty*, 22. Mai, OSW Analyses; [www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-05-22/crocodile-tears-russia-uss-exit-open-skies-treaty](http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-05-22/crocodile-tears-russia-uss-exit-open-skies-treaty) (aufgerufen am 1.5.2021).

**Menkiszak, M. und Żochowski, P.** (2016): *Russia's reaction to the NATO summit in Warsaw*, 13. Juli, OSW Analyses; [www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-07-13/russias-reaction-to-nato-summit-warsaw](http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-07-13/russias-reaction-to-nato-summit-warsaw) (aufgerufen am 1.5.2021).

**National Security Strategy of the Republic Of Poland approved on 12 May 2020 by the President of the Republic of Poland, Warschau 2020.**

**Open Letter in Support of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 21. September 2020.**

**Pawłuszko, Tomasz** (2020a): *Doktryna Trumpa w epoce Bidena? Perspektywy zmian* (The Trump doctrine in the Biden era? Prospects for change), 15. November; <https://sobieski.org.pl/doktryna-trumpa-w-epoce-bidena-perspektywy-zmian> (aufgerufen am 1.5.2021).

**Pawłuszko, Tomasz** (2020b): *Donald Trump i polska polityka bezpieczeństwa* (Donald Trump and Polish security policy), 3. November; <https://sobieski.org.pl/donald-trump-i-polska-polityka-bezpieczenstwa> (aufgerufen am 1.5.2021).

**Raś, Kinga** (2019): *The Lithuanian Model in the Fight against Disinformation*, 23. Mai, PISM Bulletin, Nr. 67 (1313).

**Sobieraj, Maciej** (2020): *Germany – the gateway to the security of NATO's eastern flank*, 21. Oktober; <https://klubjagiellonski.pl/2020/10/21/germany-the-gateway-to-the-security-of-natos-eastern-flank> (aufgerufen am 1.5.2021).

**Swiatkowska, Joanna** (2016): *NATO's Road to Cybersecurity – towards bold decisions and decisive actions*, in: Swiatkowska, Joanna (Hrsg.): *NATO Road to Cybersecurity*, 8. Juli, Kosciuszko Institut, Krakau: 59; <https://ik.org.pl/en/publications/nato-road-cybersecurity-towards-bold-decisions-and-decisive-actions> (aufgerufen am 1.5.2021).

**Szczudlik, Justyna** (2020): *Chinese Discourse on NATO*, 26. Juni, PISM Bulletin Nr. 137 (1567).

**Szczudlik-Tatar, Justyna** (2015): *China's Security Activities Extend beyond Asia*, November, PISM Strategic File 18 (81).

**Szpyra, Ryszard** (2016): *Offensive Aspects of Military Cyber Activity*, in: Swiatkowska, Joanna (Hg.): *NATO Road to Cybersecurity*, Kosciuszko Institut, Krakau: 2734; <https://ik.org.pl/en/publications/nato-road-cybersecurity-towards-bold-decisions-and-decisive-actions/> (aufgerufen am 1.5.2021).

**Terlikowski, Marcin** (Hrsg.) (2019): *Newport—Warsaw—Brussels: NATO in Defence of Peace in Europe*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warschau.

**Terlikowski, Marcin mit Józwiak, V.; Ogrodnik, Ł.; Pieńkowski, J. und Raś, K.** (2018): *The Bucharest 9: Delivering on the Promise to Become the Voice of the Eastern Flank*, Juni, PISM Policy Paper, Nr. 4 (164).

**Wemer, David A.** (2020): *Polish PM calls for transatlantic unity on troop deployments and China*, New Atlanticist; [www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/polish-pm-calls-for-transatlantic-unity-on-troop-deployments-and-china](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/polish-pm-calls-for-transatlantic-unity-on-troop-deployments-and-china) (aufgerufen am 1.5.2021).

**Yeager, Thomas** (2014): *Finishing the Job: a »Europe Whole and Free«*, 10. März; <https://pulaski.pl/en/finishing-the-job-a-europe-whole-and-free> (aufgerufen am 1.5.2021).

**Żerko, Stanisław** (2017): *Korekta i kontynuacja. Niemieccy socjaldemokraci wobec Rosji* (Change and Continuity. The German Social Democrats and Russia). Biuletyn Instytutu Zachodniego, 27. März, Nr. 300.

# DIE RUMÄNISCHE DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

**Matthias Dembinski**

Der rumänische Diskurs zur Außen- und Sicherheitspolitik ist durch den allgemeinen Konsens bestimmt, dass (i) der Platz des Landes bei den Vereinigten Staaten und innerhalb der transatlantischen und europäischen Sicherheitsinstitutionen liegt und dass (ii) Russlands »aggressive behaviour« und »actions to militarize the Black Sea region« die größten Bedrohungen der rumänischen Sicherheit darstellen.<sup>1</sup> Die allgemeine Einigkeit darüber, dass die Zukunft Rumäniens in der Integration des Landes in die europäischen und transatlantischen Strukturen liegt, entstand während der Übergangsphase der 1990er und fand erstmals im sogenannten Snagov-Konsens von 1995 Ausdruck.<sup>2</sup> Als Rumänien bei der ersten Runde der NATO-Erweiterung nicht zum Zuge kam, boten die Vereinigten Staaten dem Land 1997 eine Strategische Partnerschaft an. Diese wurde 2011 mit der Einführung der Gemeinsamen Erklärung zur Strategischen Partnerschaft für das 21. Jahrhundert erheblich erweitert. Seitdem konsultieren sich beide Länder gegenseitig und arbeiten in einem eng geknüpften Netzwerk von Arbeitsgruppen zusammen (Stanciu et al. 2019). In den letzten Jahren nahm die Partnerschaft sogar noch stärker an Fahrt auf (siehe unten) und gipfelte in der Verabschiedung einer »Roadmap for Defense Cooperation« im Oktober 2020.<sup>3</sup> Seit der Einführung der Strategischen Partnerschaft 1997 sind die Vereinigten Staaten der wichtigste Bezugspunkt der rumänischen Außen- und Sicherheitspolitik. Rumänien erwartet von Amerika Schutz und leistet umgekehrt seinen Beitrag zur Festigung der Beziehungen, indem es den USA diplomatisch und militärisch hilft. Im transatlantischen Konflikt um den Irakkrieg von 2003 stand Bukarest fest an der Seite der Bush-Regierung

und hat die Kriege im Irak und in Afghanistan mit Truppen unterstützt.<sup>4</sup>

Mit sehr wenigen Ausnahmen teilen die rumänischen Thinktanks und Forschungszentren den »Spirit of Snagov« noch immer (Naumescu 2017: 196). Die rumänischen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen unterstützen die westliche Ausrichtung ihres Landes und setzen sich für eine robuste Präsenz der NATO und der USA in der Schwarzmeerregion ein. Geringfügige Meinungsverschiedenheiten gibt es hinsichtlich der Fragen, welche Folgen die enge Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten für die Beziehungen zu China und Russland hat. Diese Unterschiede bleiben allerdings – auch im Hinblick auf die Positionen der politischen Parteien – im Hintergrund.<sup>5</sup>

## WAHRNEHMUNG VON BEDROHUNGEN

Rumänische Wissenschaftler\_innen betrachten Russland als die größte Bedrohung der Sicherheit. Die außenpolitische Gemeinschaft des Landes begann den russischen Absichten zu misstrauen, nachdem sich Moskau am Bürgerkrieg in Moldawien beteiligt hatte. Und nach den Interventionen in Georgien 2008 und in der Ukraine 2014 wurde Russland dann als wirkliche Bedrohung angesehen. Die Annexion der Krim wird weithin als Wendepunkt betrachtet. George Visan, Mitarbeiter beim Romanian Energy Centre, fasst diese geteilte Bedrohungswahrnehmung folgendermaßen zusammen: »The greatest conventional threat for Romania in the short and medium term comes from a resurgent and aggressive Russia.« (Visan 2016: 6).

1 Jean Patrick Clancy zitiert im *European Security Journal* die rumänische Nationale Verteidigungsstrategie 2020/2024 (<https://www.esjnews.com/romania-s-new-national-defence-strategy-a-call-for-greater-black-sea-nato-presence>).

2 Bei einem Treffen in dem Urlaubsort Snagov außerhalb von Bukarest einigten sich die Vertreter\_innen des Staates, der Regierung und aller politischer Parteien in jenem Jahr darauf, eine euroatlantische Ausrichtung anzustreben. Eine englische Version der Snagov-Erklärung vom 21.6.1995 ist nachgedruckt in Papadimitriou, Dimitris und Phinmore, David (2008): *Romania and The European Union: From Marginalisation to Membership?*, London, Routledge: 74.

3 <https://ro.usembassy.gov/roadmap-for-defense-cooperation/>. Laut dieser Einigung werden die Vereinigten Staaten »continue to support the modernization and interoperability of Romania's armed forces and continue to assist Romania to defend itself and the Black Sea region, including continued rotation of U.S. forces into the region«.

4 Rumänien hat den Brief der Vilnius-10 unterzeichnet. Außerdem hat das Land den Krieg gegen den Terror unterstützt, indem es der CIA erlaubte, geheime Gefangenenlager zu errichten. Dieses Programm ist ein weiteres Beispiel für den »Snagov-Konsens«. Der Aufbau der Internierungs- und Verhörlager begann während der Amtszeit des sozialdemokratischen Präsidenten Ion Iliescu und wurde unter seinem Nachfolger Traian Băsescu fortgeführt, der mit Unterstützung der Nationalliberalen Partei (Partidul Național Liberal, PNL) und der Demokratischen Partei (Partidul Democrat, PD) gewählt worden war.

5 Beispielsweise setzen sich Vertreter\_innen der rumänischen Sozialdemokratischen Partei (Partidul Social Democrat, PSD) eher für freundlichere Beziehungen zu Russland und China ein und betonen die Bedeutung eines funktionierenden Dialogs mit diesen Ländern, während die anderen Parteien Russland gegenüber kritischer eingestellt sind.

## »Romania is the most pro-American country in Europe, if not in the world.«

(Iulian Chifu (2020): *Romania – Outlook on Security Policy Development and National Expectations Until 2025*, Working paper, Institut für Sicherheitspolitik, Wien: 4)

Russland wird nicht mehr lediglich als ein Störfaktor angesehen, sondern als revisionistische Macht. Laut rumänischen Expert\_innen verändert die Militarisierung der Krim seit 2014 das militärische Gleichgewicht in der Schwarzmeerregion (Dinu 2020). In der rumänischen Wahrnehmung hat die militärische Bedrohung durch Russland andere Sicherheitsthemen verdrängt, denen bis 2008 mehr Raum gegeben wurde, darunter mögliche Rückschritte bei demokratischen Reformen, Mangel an Vertrauen in demokratische Institutionen, Korruption und denkbare Bedrohungen aufgrund regionaler Instabilität oder erneuter Minderheitenkonflikte. Innenpolitische Herausforderungen werden immer noch diskutiert und in der Nationalen Verteidigungsstrategie als Sicherheitsrisiken bezeichnet. Verglichen mit der militärischen Bedrohung aus Russland verblassen sie allerdings.

Die rumänische Expert\_innengemeinschaft ist sich in ihrer positiven Einschätzung des Beitrags der NATO zur Eindämmung vergangener und gegenwärtiger Gefahren einig. Während der 1990er und frühen 2000er Jahre habe die Aussicht auf Mitgliedschaft den rumänischen Transformationsprozess stabilisiert (Olteanu 2020), Militärreformen inspiriert und einen Rahmen für die regionale Zusammenarbeit geschaffen. Darüber hinaus war die NATO und die Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten bei der Eindämmung der neuen Bedrohung aus Russland von entscheidender Bedeutung. Rumäniens Risikoeinschätzung und die selbsterklärte Rolle des Landes als NATO-Bollwerk an der südöstlichen Flanke hat auch einen starken Einfluss auf seine Beziehungen zu anderen Ländern wie China.

## DIE NATO UND CHINA

Rumäniens bilaterale Beziehungen zu China haben sich innerhalb des EU-Rahmens sowie der 16+1-Struktur der Zentral- und Osteuropäischen Länder (CEE) und China entwickelt. Rumänien hoffte, mit der Beteiligung an der chinesischen *Belt and Road Initiative* (BRI) seine Exportmärkte diversifizieren und auf Finanzmittel für Infrastrukturprojekte zugreifen zu können. Abgesehen von der Amtszeit Victor Pontas als Ministerpräsident (2012/2015), beteiligte sich Rumänien eher zurückhaltend.<sup>6</sup> Seitdem wurden die hochfliegenden Erwartungen eher enttäuscht und viele Investitionsprojekte gar nicht oder mit langen Verzögerungen verwirklicht (Popescu und Brinza 2018: 30).

In der Kraftprobe zwischen Chinas Vorstößen und Werben einerseits und dem amerikanischen Aufruf zur Solidarität zieht China derzeit den Kürzeren. Beispielsweise stellte sich die rumänische Regierung im Einklang mit ihrer »America-first«-Politik gegen Huawei. Anlässlich des Staatsbesuchs von Klaus Johannis in Washington im August 2019 unterzeichnete Rumänien als erstes zentral- und osteuropäisches Land eine Absichtserklärung zur 5G-Technologie (Leonte 2021).<sup>7</sup> Nach der Umsetzung dieser Erklärung verabschiedete Ministerpräsident Ludovic Orban, der Parteichef der gemäßigt rechten Nationalliberalen Partei (PNL), ein Gesetz, das Unternehmen, die die transatlantischen Werte nicht respektieren, die Teilnahme am Aufbau des 5G-Netzwerks verbietet.<sup>8</sup> Noch wichtiger war der Bau der Einheiten 3 und 4 des Cernavoda-Atomkraftwerks. Die Verhandlungen mit China über Finanzierung und Bau der Reaktoren kamen zum Stillstand, als die Vereinigten Staaten zustimmten, Mittel zur Modernisierung der rumänischen Nuklearinfrastruktur mithilfe westlicher Technologie bereitzustellen. Außerdem einigten sich beide Seiten darauf, auch bei anderen Infrastrukturprojekten zusammenzuarbeiten, darunter bei einer Autobahn- und Zugverbindung, die nach ihrer Fertigstellung Häfen am Schwarzen Meer und an der Ostsee verbinden wird (Popovici 2020). Zusätzlich stellen die Vereinigten Staaten eine Milliarde US-Dollar für die Drei-Meere-Initiative zur Verfügung, eine Initiative osteuropäischer Staaten, die von Polen und Rumänien ins Leben gerufen wurde, und die den Aufbau eines Netzes zum Transport von Erdgas vorsieht. Im Januar 2021 verabschiedete die rumänische Regierung ein Memorandum, das es nach seiner Umsetzung chinesischen Unternehmen verbieten würde, bei der Ausschreibung öffentlicher Infrastrukturprojekte mitzubieten.<sup>9</sup> Diese Entwicklung wird von den meisten rumänischen Thinktanks unterstützt. Sie stimmen überein, die NATO solle eine Antwort auf Chinas zunehmende Präsenz in Europa entwickeln, beispielsweise durch die Überwachung chinesischer Investitionen in wichtige Infrastruktur. Darüber hinaus unterstützen sie die Entwicklung einer indopazifischen Strategie der EU und/oder der NATO. Die einzigen Kritiker des De-facto-Ausschlusses von Huawei waren Florin Pasatoiu, der Direktor des Centre for Foreign Policy and Security Studies, und Cristian Nitoiu, die argumentierten, ein konfrontativer Ansatz gegenüber China gehe auf Kosten wirtschaftlicher Möglichkeiten (Pasatoiu und Nitoiu 2020).

<sup>6</sup> Bezüglich der BRI hat Rumänien 2015 eine Absichtserklärung unterschrieben, die Kontakte aber auf der Ebene der Außenminister\_innen gehalten. Ein weiteres Beispiel ist Rumäniens verzögerter Beitritt zur Asiatischen Investitionsbank für Infrastruktur (AIIB). Rumänien hat sich der AIIB nicht gemeinsam mit der ersten Welle der EU-Staaten im März 2015 angeschlossen, sondern erst 2016 mit den Beitrittsverhandlungen begonnen.

<sup>7</sup> Romania Insider (2019): *Romania, US sign memorandum on 5G technologies »in line with rule of law principles«*, 22.8.2019; <https://www.romania-insider.com/romania-us-5g-memorandum>.

<sup>8</sup> Radio Free Europe/Radio Liberty's Romanian Service (2020): *Romania Rejects Partnering With China's Huawei On 5G, Prime Minister Says*, 1.11.2020; <https://www.rferl.org/a/romania-rejects-partnering-with-china-s-huawei-on-5g-prime-minister-says/30924414.html>.

<sup>9</sup> Verfügbar unter [https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/romania-issues-memorandum-blocking-chinese-firms-from-public-infrastructure-projects/?mc\\_cid=7c9613bbe6&mc\\_eid=2db9ef5256](https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/romania-issues-memorandum-blocking-chinese-firms-from-public-infrastructure-projects/?mc_cid=7c9613bbe6&mc_eid=2db9ef5256).

## MASSNAHMEN GEGEN DIE RUSSISCHE BEDROHUNG

Die Debatten in den rumänischen Thinktanks konzentrieren sich weitgehend auf ein Thema: die Maximierung der Abschreckung gegen Russland. Dazu gehören in erster Linie Versuche, die Vereinigten Staaten fest innerhalb der südosteuropäischen Region zu verankern. Die entscheidende Währung der Sicherheit war, wie es Manea und Gosu (2016: 6) ausdrückten, »U.S. boots on the ground, as the working assumption was that countries that have U.S. soldiers on their territory do not get invaded«. Eine besondere Gelegenheit ergab sich, als die Obama-Regierung Bushs Pläne für eine in Europa stationierte Architektur zur Raketenabwehr umgestaltete und 2011 anbot, im rumänischen Deveselu eine solche Einrichtung aufzubauen. Rumänische Wissenschaftler\_innen wie Valentin Naumescu, Professor an der Babes-Bolyai-Universität und Gründer des Thinktanks Citadel, gaben sich dabei sehr offen in der Einschätzung, die rumänische Unterstützung für das Raketenabwehrprogramm habe nichts mit einer iranischen Raketendrohung zu tun – die offizielle Rechtfertigung der NATO für das Projekt –, sondern mit Russland.<sup>10</sup> Zusätzlich zur Basis in Deveselu sind auf Rotationsbasis etwa 1 500 US-Truppen am Mihail-Kogalniceanu-Luftwaffenstützpunkt und dem Luftwaffenstützpunkt Campia Turzii stationiert. Seit 2017 befindet sich in Rumänien auch ein Bataillon der US-Armee auf Rotationsbasis.

Auf Unterstützung der Expert\_innengemeinschaft stößt auch die Erweiterung der NATO-Präsenz in der Region. Wissenschaftler\_innen wie Iulian Fota und Mihail Ionescu, der ehemalige Leiter des Institute for Political Studies of Defense and Military History, begrüßten die Entscheidung der NATO auf dem Warschauer Gipfel, die NATO-Vorneverteidigung zu verstärken (beispielsweise durch die Gründung eines Multinationalen Hauptquartiers in Rumänien), kritisierten aber den Unterschied, den die NATO zwischen der »Erweiterten Vorneverteidigung (Enhanced Forward Presence)« an der nördlichen Flanke und der »Maßgeschneiderten Präsenz (Tailored Presence)« an der südöstlichen Flanke macht (Puri, in Kürze erscheinend: 6f). Darüber hinaus unterstützen rumänische Wissenschaftler\_innen die Regierung bei ihrem Beharren darauf, statt der Entsendungen nach dem Rotationsprinzip sollten NATO-Truppen dauerhaft entlang der östlichen Flanke stationiert werden (Manea und Gosu 2016: 6).<sup>11</sup> Im Vorfeld des Warschauer Gipfels hat Rumänien das Projekt einer permanenten NATO-Marinepräsenz im Schwarzen Meer vorangetrieben. Dieses Projekt wurde von den Vereinigten Staaten unterstützt, stieß aber in Bulgarien auf taube Ohren und wurde nicht verwirklicht (Visan 2016). Die Konsequenz in Form des Ausstiegs aus der NATO-Russland-Grundakte könne akzeptiert werden, da diese ihre Bedeutung sowieso verloren habe. Stattdessen solle die künstliche Unterschei-

dung innerhalb der NATO zwischen Bereichen höherer und niedrigerer Sicherheit beendet und die integrierte Militärstruktur der NATO auf die neuen Mitglieder ausgeweitet werden. Auf dem Bukarest-Gipfel 2008 unterstützte Rumänien den Beitritt der Ukraine und Georgiens zur NATO. Allerdings räumen rumänische Thinktanks ein, dass die beiden Länder die Beitrittskriterien der NATO nicht erfüllt haben und immer noch nicht erfüllen. Insbesondere die Konflikte mit secessionistischen Entitäten und mit Russland mache auf absehbare Zeit eine Aufnahme dieser Länder unwahrscheinlich. Trotzdem solle die NATO ihre militärische Unterstützung der Ukraine verstärken. Außerdem setzt sich Rumänien stark für den Beitritt Moldawiens und der Ukraine zur EU ein.

Um seiner Position innerhalb der NATO mehr Gewicht zu geben, knüpft Rumänien stärkere Verbindungen zu gleich gesinnten Mitgliedstaaten. Im Dezember 2015 kamen auf einem ersten Gipfel in Bukarest unter gemeinsamem rumänischem und polnischem Vorsitz neun osteuropäische NATO-Staaten innerhalb des sogenannten Bukarest-9-Formats (B9) zusammen (Gerasymchuk 2019). Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist die Drei-Meere-Initiative. Rumänische Thinktanks haben diese diplomatischen Bemühungen durch den Aufbau von Netzwerken mit anderen Instituten begleitet – insbesondere mit solchen in Moldawien und der Ukraine, aber auch in Polen, Italien und anderen NATO-Staaten.<sup>12</sup>

Mit Ausnahme einzelner Stimmen wie der Florin Pasatoiu sehen die rumänischen Thinktanks momentan nicht viel Spielraum für einen Dialog mit Russland.<sup>13</sup> Auch die Rüstungskontrolle steht bei den meisten von ihnen nicht auf der Tagesordnung.

Stattdessen debattieren die Thinktanks über die Natur der Bedrohungen und konzentrieren sich auf Möglichkeiten, die Verteidigung zu stärken und die Streitkräfte zu modernisieren (Visan 2019). Laut Iulian Chifu, dem Präsidenten des Conflict Prevention and Early Warning Centre, steht Rumänien in erster Linie konventionellen militärischen Bedrohungen gegenüber. Unkonventionelle Bedrohungen wie Cyber-Angriffe sind aber kürzlich stärker den Vordergrund gerückt (Chifu 2020: 18f), und die Vereinigten Staaten haben sich bereit erklärt, die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu erweitern. Seit 2014 trägt Rumänien zum *Cyber Defense Trust Fund* zwischen der NATO und der Ukraine bei und nimmt eine führende Rolle dabei ein, die Ukraine bei ihrer Cyber-

<sup>10</sup> Valentin Naumescu: *Scutul antirachetă, Rusia și ordinea europeană. O tensiune insolubilă?*; <https://www.contributors.ro/scutul-antiracheta-rusia-si-ordinea-europeana-o-tensiune-insolubila/>.

<sup>11</sup> Rumänien bringt die Mihail-Kogalniceanu-Basis auf NATO-Standards, um dort bis zu 10 000 Soldat\_innen aus NATO-Staaten stationieren zu können.

<sup>12</sup> Siehe beispielsweise das gemeinsame Projekt FLANKS, das das New Strategy Centre und das norwegische NUPI mit einbezieht. Siehe auch die Zusammenarbeit zwischen der rumänischen Institution Experts for Security and Global Affairs Association (ESGA) und dem ukrainischen Prism (Degeratu und Leca 2019).

<sup>13</sup> Diese Einheit zwischen den Thinktanks steht im Kontrast zu den Unterschieden zwischen den politischen Parteien Rumäniens. Beispielsweise hat der ehemalige Präsident Iliescu 2003 ein politisches Abkommen mit Russland unterzeichnet, um die Beziehungen zu verbessern, während sein Nachfolger auf aggressive Rhetorik setzte (Manea und Gosu 2016: 10f). Victor Ponta's Versuch, während seiner kurzen Amtszeit als Ministerpräsident einer sozialdemokratischen Regierung (vom Mai 2012 bis zum November 2015) die Beziehungen zu Russland zu verbessern, entwickelte keine Zugkraft und wurde von der strategischen Gemeinschaft Rumäniens nicht gut aufgenommen.

Sicherheit zu unterstützen. Angesichts der mannigfaltigen Schwächen der rumänischen Medien ist auch das Thema der (russischen) Desinformationskampagnen in den Vordergrund gerückt, die von Institutionen wie dem in Bukarest ansässigen Global Focus Centre und dem Laboratory for the Analysis of Information War and Strategic Communications verfolgt und analysiert werden.

Ein weiterer Bereich, in dem Rumänien gemeinsam mit den Vereinigten Staaten versucht, dem russischen Einfluss in der Region zu begegnen, ist die Zusammenarbeit im Energiebereich. Beide Seiten haben sich verpflichtet, »[to] creating a single European energy market, diversifying energy routes and supplies, bolstering competitiveness and transparency, and advancing interconnectivity in the energy infrastructure«.<sup>14</sup>

Rumänische Thinktanks betonen den Charakter der NATO als wertorientiertes Bündnis, das Rumänien bei seinem Reformprozess geholfen habe. Ebenso unterstützen Expert\_innen den Vorschlag eines Verhaltenskodex. Allerdings mischt sich dieser Einsatz für die demokratischen Werte der NATO mit einer großen Prise Pragmatismus, was beispielsweise durch den rumänischen Versuch verdeutlicht wird, engere Beziehungen zur Türkei aufzubauen. Wissenschaftler betrachten die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als zusätzlichen Anker der rumänischen Sicherheit, sind aber misstrauisch gegenüber den französischen und deutschen Versuchen, die Verteidigungspolitik der EU zu vertiefen. Konzepte wie europäische Autonomie oder eine europäische Armee könnten nicht nur die europäischen Fähigkeiten überstrapazieren, sondern auch Europa spalten. Darüber hinaus äußern rumänische Wissenschaftler\_innen wie Iulian Chifu den Verdacht, Frankreich treibe diese Projekte voran, um seine militärisch-industrielle Basis zu schützen und »its post-colonial issues in Africa« zu lösen (Chifu 2020: 11). Tatsächlich verfolgt Rumänien eine strenge NATO-first-Politik. Das Programm zur Modernisierung der Streitkräfte beruht fast ausschließlich auf der Zusammenarbeit mit US-amerikanischen Rüstungsunternehmen. Rumänien treibt zwar die Multilateralisierung seiner Streitkräfte voran, aber ausschließlich unter der Schirmherrschaft der NATO. Das Land sieht sich selbst als verlässlichen Verbündeten, der seinen Anteil an der Lastenverteilung trägt. Als Klaus Johannis 2015 sein Amt als Präsident antrat, schuf er zwischen den politischen Parteien einen Konsens zur Umsetzung des Zwei-Prozent-Ziels der NATO (Visan 2016: 10). 2019 hat Rumänien dieses Ziel übertroffen.

## LITERATURVERZEICHNIS

**Chifu, Iulian** (2020): *Romania – Outlook on Security Policy Development and National Expectations until 2025*, Working paper, Institut für Sicherheitspolitik, Wien.

**Degeratu, Claudiu und Leca, Leonela** (2019): *The Romania and Ukraine Bilateral Agenda. Perspectives for a Roadmap on Security and Defence Sector and Economic Cooperation*. Bukarest.

**Dinu, Leonardo** (2020): *The Crimean Aircraft Carrier. Russian Federation Militarization of the Black Sea*, New Strategy Centre and Norwegian Institute of International Affairs, Flanks Policy Paper.

**Gerasymchuk, Gergiy** (2019): *Bucharest Nine: Looking for Cooperation on NATO's Eastern Flank?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kiew.

**Leonte, Andreea** (2021): Romania: decisive opponent, in: Ivana Karásková (Hrsg.): *Huawei in Central and Eastern Europe: Trends and Forecast*, Choice (China Observers in Central and Eastern Europe) Briefing Paper: 79.

**Manea, Octavian und Gosu, Armand** (2016): *Romania's relations with USA and Russia*, Romanian Energy Centre, Research Paper.

**Naumescu, Valentin** (2017): Stability, Ambiguity and Change in the Discourses of NATO allies in the Black Sea region: The Cases of Romania, Bulgaria and Turkey, in: *Croatian International Relations Review* 23 (80): 188209.

**Olteanu, Andreea-Roxana** (2020): Romania – NATO Relations: Three Decades of Dialogue and Transformation concerning security, in: *Strategic Impact* 2: 724.

**Pasatoiu, Florin und Nitoiu, Cristian** (2020): *Out of Step. Romania's Foreign Policy and the Huawei 5G Case*, Visegrad Insight, 8.6.2020; <https://visegradinsight.eu/romania-out-of-stop-5g-china/> (aufgerufen am 1.5.21).

**Pop, Adrian** (2018): Out of the Grey: Romania in NATO, in: Kammel, Arnold H. und Zyla, Benjamin (Hrsg.): *Peacebuilding at Home. NATO and its ›new‹ Member States after Crimea*. Nomos: 171192.

**Popescu, Liliana und Brinza, Andreea** (2018): Romania-China Relations. Political and Economic Challenges in the BRI Era, in: *Romanian Journal of European Affairs* 18 (2): 2038.

**Popovici, Oana Cristina** (2020): Romania external relations briefing: New projects launched under the Romania-US Strategic Partnership, in: *China-CEE Institute Weekly Briefing* 33 (4); [https://china-cee.eu/wp-content/uploads/2020/11/2020er10\\_Romania.pdf](https://china-cee.eu/wp-content/uploads/2020/11/2020er10_Romania.pdf) (aufgerufen am 1.5.21).

**Puri, Samir** (demnächst erscheinend): Romania: Black Sea Security and NATO's South-Eastern Frontline, in: *The New Strategist*; <https://www.spf.org/projects/upload/Romania%20Black%20Sea%20Security%20and%20NATO%E2%80%99s%20South-Eastern%20Frontline%20%28Puri%29.pdf> (aufgerufen am 1.5.21).

**Stanciu, Sorin et al.** (2019): Legislative Study Regarding the Strategic Partnership between Romania and United States of America, in: *Lucrari Stintifice*, Seria I, Vol. XXI (2).

**Visan, George** (2016): *Romanian Defense and Security: An In-Depth Perspective*, ROEC Research Paper.

**Visan, George** (2019): *The Known Unknowns of Romania's Defence Modernization Plans*, ROEC Research Paper.

<sup>14</sup> US-Botschaft in Rumänien (2018): *Joint Statement on the Implementation of the Joint Declaration on the Strategic Partnership for the 21st Century between Romania and the United States*, 19.6.2018; <https://ro.usembassy.gov/joint-declaration-on-the-strategic-partnership-for-the-21st-century-between-romania-and-the-united-states/> (aufgerufen am 1.5.21).

# SPANIEN UND DIE ZUKUNFT DER NATO

**Matthias Dembinski**

Von Beginn an waren die spanischen Beziehungen zur NATO von einer gewissen Ambivalenz geprägt. Die vorsichtigen Schritte der Annäherung nach dem Tod Francos 1975 folgten nicht Sorgen um die äußere Sicherheit, sondern sollten Spanien innerhalb einer demokratischen Sicherheitsinstitution verankern, den Wandel und die Modernisierung der Streitkräfte fördern, und allgemein die Isolation und Rückständigkeit des Landes überwinden. Der Weg in die NATO erwies sich allerdings als umstritten. Widerstand kam vor allem von den linken Parteien. Dennoch erfolgte der Beitritt während der Regierung der Sozialistischen Partei (PSOE), die 1982 an die Macht kam. Der neue Ministerpräsident Felipe González vollzog eine pragmatische Wende, die am 30.5.1982 zu einem konditionierten Beitritt führte. Spanien blieb der integrierten Militärstruktur und der *Nuclear Planning Group* fern und erlaubt keine Nuklearwaffen auf seinem Staatsgebiet. Auch der Beitritt selbst war nicht durch Bedenken um die äußere Sicherheit motiviert, sondern eher durch Sorgen um die Stabilität des Demokratisierungsprozesses, die nach dem Putschversuch von 1981 neu aufgeflammt waren. Hinzu traten Befürchtungen, ein Nichtbeitritt zur NATO könne sich negativ auf das EU-Beitritts-Vorhaben des Landes auswirken (Bueno und Testoni 2021).

Diese Ambivalenz kennzeichnet die spanische Position zur NATO bis heute. Einerseits versteht sich Spanien als verlässliches NATO-Mitglied. 1996 trat das Land der integrierten Struktur der NATO bei, stellte von 1995 bis 1999 mit dem ehemaligen PSOE-Außenminister Javier Solana einen profilierten NATO-Generalsekretär, und beteiligte sich an verschiedenen NATO-Missionen. Spanien versteht sich als überzeugter Fürsprecher des Multilateralismus, und die Mitgliedschaft in NATO und EU ist Teil dieses multilateralen Selbstverständnisses.<sup>1</sup> Darüber sind sich alle politischen Parteien (mit Ausnahme der populistischen VOX-Partei sowie, hier allerdings mit Einschränkungen (siehe unten) der links-

orientierten Podemos) einig. Während die spanische Volkspartei Partido Popular (PP) transatlantischer ausgerichtet war, steht die PSOE eher für eine stärkere europäische Integration und Autonomie auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Andererseits ist die Mitgliedschaft in der NATO, wie ein Interviewpartner anmerkte, weitgehend ein Ziel für sich. Das Interesse der Öffentlichkeit an der Allianz bleibt weiterhin gering.<sup>2</sup> Aktuell stößt allenfalls die bevorstehende Entscheidung über die Verlängerung der Pachtverträge für die US-Navy-Basis in Rota und den Luftwaffenstützpunkt Morón auf ein öffentliches Interesse.<sup>3</sup> Für die spanische NATO-Mitgliedschaft, so ein Beobachter, führten die Regierungen in der öffentlichen Debatte nie einen überzeugenden Grund an (Bueno und Testoni 2021: 172). Was die kollektive Verteidigung betrifft, ist Russland weit weg, und die beiden Brennpunkte der spanischen Sicherheitspolitik – die Enklaven Ceuta und Melilla – befinden sich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des NATO-Artikels 5.<sup>4</sup> Versuche der Regierung, die NATO stärker auf Sicherheitsrisiken aus dem Süden hin auszurichten, waren nur teilweise erfolgreich und sind zudem in Spanien nicht unumstritten (siehe unten). Auf Initiative von Italien und Spanien rief die NATO bereits 1994 ihren Mittelmeerdialog ins Leben. Und als die NATO nach der Ukraine-Krise die Gewichte wieder stärker in Richtung kollektive Verteidigung verschob, reagierten Spanien und seine Partner im »Südlichen Quartett« (Portugal, Frankreich und Italien) mit der Forderung, die NATO solle daneben auch ihre Bemühungen zur Stabilisierung ihrer südlichen Nachbarschaft ausbauen. Dem kam die Allianz auf dem Gipfel in Wales einerseits mit dem 360-Grad-Ansatz sowie dem »Rahmenwerk für den Süden« (Becker 2018, Calmels 2020)

<sup>1</sup> Diese Bestätigung des Multilateralismus spiegelt sich auch in der Nationalen Verteidigungsdirektive und in den Richtlinien für Internationale Beziehungen wider, die kürzlich eingeführt wurden. Im letzteren Dokument heißt es, Spanien werde »a more federal European Union« mit größerer strategischer Autonomie fördern und die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten verbessern. Es stellt Spanien als progressiven globalen Akteur dar, der Multilateralismus, »a feminist foreign policy« und eine »humanitarian diplomacy« unterstützen werde. Siehe <https://english.elpais.com/politics/2021-01-26/spain-drafts-new-foreign-policy-that-incorporates-gender-perspective.html>.

<sup>2</sup> Die Zustimmungsraten für das Bündnis sind in Spanien relativ niedrig (nur in Griechenland und der Türkei liegen sie noch darunter). Vgl. Pew Global Attitudes Survey.

<sup>3</sup> Diese Entscheidung ist politisch brisant, da Podemos, einer der Koalitionspartner innerhalb der aktuellen linken Regierung, 2014 mit der Ankündigung antrat, Spanien aus der NATO herausführen zu wollen. Seit ihrem Beitritt zur Regierung hat Podemos diese Forderung relativiert und auch Zustimmung für die Verlängerung der Pachtverträge signalisiert.

<sup>4</sup> Artikel 5 des NATO-Vertrags lautet folgendermaßen: »Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird (...).« Artikel 6 weitet diesen Schutzbereich aus, indem er beispielsweise die Türkei und bestimmte Inseln einschließt. Als Spanien beitrug, hat die NATO den Artikel 6 jedoch nicht auf die spanischen Enklaven in Afrika ausgeweitet.

nach. Andererseits bleibt die materielle Ausgestaltung dieser Initiativen weit hinter der Verstärkung der NATO-Ostflanke zurück.

Diese multilaterale Ausrichtung und Spaniens Integration in die transatlantischen und europäischen Rahmenbedingungen werden von den führenden Thinktanks wie dem Königlichen Elcano-Institut und dem Barcelona-Zentrum für Internationale Angelegenheiten (CIDOB) unterstützt. Beide setzen den Schwerpunkt ihrer Forschung allerdings mehr auf regionale Sicherheit und europäische Integration als auf die NATO. Während die FAES-Stiftung, ein mit der PP verbundener Thinktank, traditionell stärker transatlantisch ausgerichtet ist, propagiert die Fundación Alternativas, ein progressiver Thinktank mit engen Verbindungen zu linken Parteien, stärker die europäische Sicherheit und Verteidigung. Das Instituto Español de Estudios Estratégicos ([ieee.es](http://ieee.es)) beim spanischen Verteidigungsministerium trägt stärker und mit Analysen zu einzelnen strategischen Fragen zur Debatte über die Zukunft der NATO bei.

## WAHRNEHMUNG VON BEDROHUNGEN

Im spanischen Diskurs herrscht weitgehende Einigkeit, dass die Sicherheit der NATO-Länder nicht nur von einem aggressiveren Russland, sondern aktuell und künftig vom Aufstieg Chinas als globaler Akteur und von Risiken aus dem Süden bedroht sein könnte. Wichtiger seien aber andere Herausforderungen: »the most important challenges NATO is facing today are internal and political rather than strategic« (Rodríguez 2020: 1). Spanische Thinktanks diskutieren im Zusammenhang mit internen Herausforderungen einen Trend amerikanischen Disengagements. Angesichts der Bedeutung der US-amerikanischen Führung für die NATO sehen Expert\_innen insbesondere der FAES in diesem Trend die größte Herausforderung. Erste Anzeichen für einen teilweisen Rückzug der USA machten sie schon während der Obama-Präsidentschaft aus. Unter Trump nahmen die Sorgen deutlich zu, die USA könnten die NATO infrage stellen oder die Allianz könnte unter den Gegensätzen zwischen der unilateral orientierten Politik der USA und den multilateralen Überzeugungen der europäischen Verbündeten zerbrechen (FAES 2019). Daneben gelten die Interessenunterschiede zwischen den östlich ausgerichteten NATO-Mitgliedern und jenen, die von den Ereignissen in ihrer südlichen Nachbarschaft betroffen sind, als Gefahr für den Zusammenhalt des Bündnisses (Bacaria und Donnelly 2017, FAES 2019: 18). Dennoch sind die meisten Stimmen zuversichtlich, dass sich die NATO anpassen kann und überleben wird.<sup>5</sup>

## CHINA

China spielt im spanischen Diskurs, verglichen mit dem in anderen NATO-Ländern, eine geringere Rolle. Einerseits ver-

weisen Expert\_innen auf die Chancen, die das ökonomische Potenzial Chinas für Spanien bietet. Andererseits diskutieren sie die Gefahr, dass das autoritäre China nicht nur zu einem regulativen und normativen Wettbewerber aufsteigen könnte, sondern auch zu einer potenziell feindlichen Militärmacht. Die Debatte über die Folgen des anhaltenden US-chinesischen Konflikts für die NATO steht allerdings erst am Anfang. Die meisten Beiträge zu dieser Debatte verweisen auf Unterschiede zwischen dem amerikanischen Ansatz der Entkopplung von China und einem europäischen Ansatz des kritischen Engagements und plädieren dafür, die NATO solle ihre Beziehungen zu China auf eine Art definieren, »that would be mutually beneficial to both actors« (Calderón 2020: 9).

## RUSSLAND

Spanische Wissenschaftler\_innen teilen die Einschätzung einer zunehmenden russischen Bedrohung und unterstützen den zweigleisigen Ansatz der NATO, der auf Abschreckung und Dialog setzt (FAES 2019: 129). Ihnen zufolge sprechen die gemeinsamen Interessen in Bereichen wie dem Klimaschutz, dem Kampf gegen den dschihadistischen Terrorismus und der Stabilität im Mittelmeerraum für einen intensiveren Dialog (Calderón 2020: 8). Nach Ansicht einiger ist das Verhalten Russlands eine Folge seiner Schwäche und nicht seiner Stärke, und die Entfremdung des Landes vom Westen sei durch westliche Politik mit verursacht worden. Daher sei es ihrer Auffassung nach Zeit, »to change strategy and replace one model of confrontation with another of coexistence« (de Santayana 2020). Als verlässlicher Verbündeter wird Spanien, wie es ein Interviewpartner ausdrückte, die Politik der NATO gegenüber Russland mittragen. Auf bilateraler Ebene und hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Interessen in Russland bemühe sich das Land allerdings um eine Annäherung. Institutionalisierte wirtschaftliche Kontakte, die nach 2014 ausgesetzt waren, stünden vor einer Wiederaufnahme.

In Einklang mit ihrem Schwerpunkt auf Dialog stehen die spanischen Thinktanks einer weiteren NATO-Erweiterung kritisch gegenüber. Eine [ieee.es](http://ieee.es)-Veröffentlichung argumentiert, abermalige Erweiterungen könnten die innere Kohäsion und Entscheidungsfähigkeit des Bündnisses überlasten und zudem zu weiteren Konflikten mit Russland führen. Ein FAES-Dokument rät der NATO, »to remain faithful to its open door policy«, argumentiert aber, momentan solle vor der zusätzlichen Aufnahme neuer Mitglieder die Konsolidierung im Vordergrund stehen (FAES 2019: 13). Darüber hinaus seien viele der aktuellen Kandidaten nicht in der Lage, zur gemeinsamen Sicherheit beizutragen. Ihre Schlussfolgerung lautet daher, »the enlargement policy should be re-evaluated« (Rodríguez 2020: 28).

## DESINFORMATION UND ASYMMETRISCHE KRIEGSFÜHRUNG

Das Thema asymmetrische Bedrohungen und russische Desinformationskampagnen nimmt in der spanischen Debatte

<sup>5</sup> FAES 2020: *OTAN 2030: adaptarse para sobrevivir*, 9.2.2020. Verfügbar unter: <https://fundacionfaes.org/en/news/47341/otan-2030-adaptarse-para-sobrevivir>.

einen hohen Stellenwert ein (de Espona 2018). *Russia Today* und *Sputnik* sind auch auf dem spanischen Markt aktiv und übermitteln ihre Botschaften an spanischsprachige Länder in Lateinamerika (de Pedro und Iriarte 2017). Darüber hinaus haben die massiven Desinformationskampagnen während des katalanischen Unabhängigkeitsreferendums, für die die Behörden und die Öffentlichkeit Russland verantwortlich machen, in Spanien enorme Wellen geschlagen. Diese Ereignisse werden immer noch gerichtlich untersucht und haben Russlands Ruf stark beschädigt (Milosevich-Juaristi 2017). Allerdings fragt die Mehrheit der spanischen Expert\_innengemeinschaft kritisch, welchen Beitrag die Verteidigungsorganisation NATO bei der Abwehr derartiger Desinformationskampagnen leisten kann.

## RÜSTUNGSKONTROLLE

Die Anzahl der spanischen Expert\_innen, die zu Fragen der Rüstungskontrolle arbeiten, ist überschaubar. Arbeiten des ieee.es und des INCIPE-Instituts, das das spanische Außenministerium in Fragen der Rüstungskontrolle berät, beklagen den Abbau der Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsarchitektur der letzten Jahre, unterstützen die Entscheidung zur Verlängerung des New-START-Vertrags, und bleiben skeptisch gegenüber Vorschlägen, China in die nukleare Rüstungskontrolle einzubeziehen. Ein solcher Versuch könnte mögliche Fortschritte bei der rüstungskontrollpolitischen Stabilisierung der Sicherheit in der euroatlantischen Region blockieren. In Bezug auf den Atomwaffenverbotsvertrag notieren unsere Interviewpartner\_innen ein Spannungsverhältnis. Einerseits verdiene er die Unterstützung des traditionell abrüstungs- und nonproliferationspolitisch orientierten Spanien. Andererseits reiche er als Instrument zur Abrüstung nicht aus (Almela 2018, Torres 2021). Zudem liefe eine Unterstützung des Vertrags Spaniens Rolle als verlässlicher Verbündeter entgegen.<sup>6</sup>

## SÜDLICHE DIMENSION

Es überrascht nicht, dass sich spanische Thinktanks auf die wachsende Instabilität im Maghreb und in der Sahelzone konzentrieren sowie die damit verbundenen Phänomene der illegalen Einwanderung, des Terrorismus und hybrider Bedrohungen ins Zentrum stellen (Samaan 2017). Ihrer Ansicht nach ist die Instabilität in Nordafrika und der Sahelzone weitgehend eine Folge mangelnder wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, schlechter Regierung, örtlicher Konflikte und des zunehmenden islamischen Fundamentalismus (FAES 2019: 14). Vor diesem Hintergrund unterstützen die Thinktanks die Sichtweise der spanischen Regierung, die NATO solle trotz des Fokus auf die kollektive Verteidigung und die östliche Flanke die südlichen Herausforderungen nicht vernachlässigen. Gemeinsam mit Italien, Frankreich und Portugal setzte sich Spanien erfolgreich für das bereits erwähnte »Package for the South« und die Einrichtung des »Regional

Hub for the South« beim *Allied Joint Force Command* in Neapel ein (Missiroli 2019). Spanische Thinktanks begrüßen grundsätzlich den hinter diesen Instrumenten stehenden Ansatz, lokale Konfliktstrukturen besser verstehen zu wollen und durch Dialog, Krisenmanagement und Unterstützung bei der Ausbildung lokaler Streitkräfte und dem Aufbau von staatlichen Kapazitäten zu bearbeiten. Ebenso begrüßen sie die Bereitschaft zur engeren Zusammenarbeit mit der EU bei der Konfliktprävention und dem *peace building* (Martin 2020). Sie halten aber die bisherigen Initiativen der NATO in diesem Bereich für zu begrenzt (Arteaga 2019b). So wird etwa der NATO-Mittelmeerdialo als nicht ausreichend (FAES 2019: 18) oder sogar völlig gescheitert eingeschätzt (Marquina 2019). Eine CIDOB-Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung über die südliche Nachbarschaft Spaniens erwähnt zwar den Mittelmeerdialo der NATO in einer Zwischenüberschrift, ohne ihn jedoch eingehend zu analysieren (Soler i Lecha und Morillas 2020). Hinzu kommen weitere Bedenken, die Frage nämlich, ob die NATO als Militärorganisation zur Lösung der letztlich durch soziale Verwerfungen begründeten Konflikte beitragen könne.

## NATO UND DIE CSDP

Wie bereits erwähnt, setzt sich die spanische Expert\_innengemeinschaft sowohl für starke transatlantische Kopplungen als auch für europäische Verteidigungsinitiativen ein. Wissenschaftler\_innen, die der PSOE nahestehen, neigen traditionell stärker zur europäischen Verteidigung als solche, die der PP nahestehen. Die erste Gruppe unterstützt europäische Projekte wie die *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) oder den Europäischen Verteidigungsfond und die Einrichtung eines europäischen Hauptquartiers. Europäische Autonomie in der Verteidigung gehe ihr zufolge Hand in Hand mit einer Stärkung der NATO. Die zweite betrachtet europäische Verteidigungsinitiativen als Mittel, um die NATO zu stärken und das Bündnis für die Vereinigten Staaten attraktiver zu machen (FAES Fundación 2020). Sie steht Macrons Initiativen skeptisch gegenüber (Arteaga 2019a); befürchtet, die Förderung einer europäischen Autonomie könne die NATO schwächen (Yeste 2018); oder argumentiert, der europäische Zusammenhalt solle durch eine gemeinsame Zusammenarbeit erreicht werden, die nicht nur Frankreich und Deutschland, sondern auch Italien, Spanien und andere umfasst (Rodriguez 2020: 29). Weiterhin sollten die NATO und die EU arbeitsteilig vorgehen. Während die NATO für kollektive Verteidigung und Krisenintervention zuständig bliebe, solle sich die EU auf Krisenvorbeugung und die effizientere Organisation des europäischen Rüstungsproduktions- und Beschaffungsprozesses konzentrieren (Cobo und Tosato 2018, Rodriguez 2020). Allerdings bestehen sie darauf, dass sich Instrumente wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) und die NATO gegenseitig ergänzen (FAES 2019: 29). In den letzten Jahren und mit den Unsicherheiten über die zukünftige Orientierung der Vereinigten Staaten weichen sich diese Gegensätze weiter auf und unterstützen auch die traditionell eher transatlantisch orientierten Expert\_innen eine weitergehende Integration der europäischen Verteidigung.

<sup>6</sup> Interview mit spanischer Expertin, 4.3.2021.

## LASTENVERTEILUNG

Spanische Wissenschaftler\_innen gehen davon aus, dass ihr Land in absehbarer Zeit das Zwei-Prozent-Ziel der NATO nicht erfüllen wird (mit Verteidigungsausgaben von weniger als einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt Spanien am unteren Ende der NATO-Länder). Tatsächlich werden sich die Verteidigungsausgaben angesichts der Kosten der Covid-19-Pandemie real betrachtet in den nächsten Jahren nicht erhöhen. Um zukünftige transatlantische Kontroversen abzufangen, schlagen Expert\_innen vor, die Zwei-Prozent-Kennzahl durch leistungsorientierte Kriterien zu ersetzen (Rodríguez 2020: 129) und beispielsweise die Ausgaben für die spanische Zivilgarde, die an NATO-Operationen teilnimmt, als Verteidigungsausgaben einzustufen (Ortega 2019).

## KONSULTATION, WERTEGEMEINSCHAFT UND DIE ERWEITERUNG DER NATO-AGENDA

Wie oben erwähnt, betonen spanische Expert\_innen traditionell den Charakter der NATO als Bündnis von Demokratien. Allerdings wird kaum darüber diskutiert, wie die NATO reagieren soll, wenn einige Mitgliedstaaten von liberalen Werten abweichen. Spanische Wissenschaftler\_innen blicken mit Besorgnis auf die autokratischen Tendenzen in der Türkei und anderen Mitgliedstaaten sowie auf das in vielen Bereichen engere Verhältnis der Türkei zu Russland. Im Einklang mit den traditionell engen spanisch-türkischen Beziehungen betonen die meisten, dass es wichtig sei, die Türkei in der NATO zu halten (Soler i Lecha und Morillas 2020: 12), und fordern gegenüber der Türkei »a new positive impulse« (Gürsoy und Toygür 2018).

Obwohl diese Debatte gerade erst beginnt, unterstützen spanische Expert\_innen grundsätzlich den Vorschlag der Reflexionsgruppe, die Agenda der NATO um Themen wie die Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz und die Bekämpfung der nächsten Pandemie oder des Terrorismus zu erweitern.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Almela, Manuel Francisco Herrera** (2018): *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: Is It Really Necessary*, [iecee.es](https://www.iecee.es), Opinion Document.
- Arteaga, Félix**  
 – (2019a): *El presidente Macron y la «muerte cerebral» de la OTAN*, Elcano, Comentario 28 (11.11.2019).  
 – (2019b): *Toolbox to the Postcaliphate Context*, in: Tomás Valásek (Hrsg.): *New Perspectives on Shared Security. NATO's next 70 years*, Carnegie Europe.
- Bacaria, Jordi und Donnelly, Chris** (2017): Introduction, in: De Pedro, Nicolás and Ghilès, Francis (Hrsg.): *War in Peacetime. Russia's strategy on NATO's Eastern and Southern Flanks*, Barcelona, CIDOB.
- Becker, Jordan** (2018): *NATO and the South: Opportunities for coherence and integration*, Elcano, Working Paper ARI 18.
- Calmels, Christelle** (2020): *NATO's 360-degree approach to security: Alliance cohesion and adaptation after the Crimean crisis*, in: *European Security* 29 (4): 416435.
- Calderón, José Luis** (2020): *A new strategic concept for NATO*, [iecee.es](https://www.iecee.es), Analysis Paper 40.
- Cobo, Ignacia Fuente und Tosato, Francesco** (Hrsg.) (2018): *Present and future of the common security and defence policy*, [iecee.es](https://www.iecee.es) and CeSI, Work Document 01.
- De Pedro, Nicolás und Iriarte, Daniel** (2017): *When the Russian Mir and the Spanish-Speaking World Meet: FRT and Sputnik in Spanish*, in: De Pedro, Nicolás and Ghilès, Francis (Hrsg.): *War in Peacetime. Russia's strategy on NATO's Eastern and Southern Flanks*. Barcelona, CIDOB.
- De Santayana, José Pardo** (2020): *Disagreement with Russia and the keys to its military strategy*, [iecee.es](https://www.iecee.es).
- Encina, Carlota García** (2021): *Spain and the US: From Trump to Biden*, Elcano Blog.
- FAES Fundación**  
 – (2019): *The Atlantic Alliance 70 Years Later: From Reform to Rebuilding*.  
 – (2020): »OTAN 2030«: *¿Hay que fortalecer la alianza atlántica, o reinventarla?*
- Gürsoy, Yaprak und Toygür, Ilke** (2018): *Turkey in and out of NATO? An instance of a turbulent alliance with Western institutions*, Elcano, ARI 73.
- Soler i Lecha, Eduard und Morillas, Pol** (2020): *Mittelmacht mit Maghreb-Fokus: Eine spanische Sicht auf die Sicherheitspolitik in der Südlichen Nachbarschaft*. FES Analyse.
- Martin, Natalia** (2020): *Scenario Analysis in Europe's southern neighbourhood: The modern crystal ball for policy makers*, Elcano, ARI 133.
- Marquina, Antonio** (2019): *NATO's Southern Flank and the threat of disruption*, in: *Journal of Transatlantic Studies*, 17: 223237.
- Milosevich-Juaristi, Mira** (2017): *The »combination«: An instrument in Russia's information war in Catalonia*, Elcano, ARI 92.
- Missiroli, Antonio** (2019): *NATO and the South*, Elcano, Working Paper.
- Ortega, Andrés** (2019): *NATO, lacking political guidance and with no arbitrary 2%*, Elcano Blog; <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/nato-lacking-political-guidance-and-with-no-arbitrary-2> (aufgerufen am 30.3.2021).
- Rodrigues, Joel Diaz** (2020): *NATO after 70: Challenges and redefinition of the alliance*, [iecee.es](https://www.iecee.es), Framework Document, 8/2020.
- Samaan, Jean-Loup** (2017): *The missile threat in the Mediterranean*, Elcano, Working Paper ARI 79.
- Torres, José Ignacio Castro** (2021): *The New Start Treaty: Containing the black elephant*, [iecee.es](https://www.iecee.es), Analysis paper 02.
- Yeste, Miguel Peco** (2018): *European Defence: The End of the Paradigm and the Risks of Getting Carried Away*, [iecee.es](https://www.iecee.es) 71.

# DIE TÜRKEI DISKUTIERT ÜBER IHR KOMPLEXES VERHÄLTNIS ZUR NATO

**Sezer Idil Gögüş**

Seit ihrem Beitritt 1952 galt die Türkei als Bollwerk der NATO an ihrer südöstlichen Flanke. Dabei nahm das Land früh eine Sonderrolle ein. Weil die integrierte Militärstruktur in Südosteuropa bereits in den 1960er Jahren unter dem Druck der wachsenden griechisch-türkischen Konflikte erodierte, waren die türkischen Beziehungen zur NATO im Gegensatz zu Westeuropa nicht durch eine starke institutionelle Grundlage geprägt, sondern durch enge Verbindungen zwischen dem amerikanischen und dem kemalistisch geprägten türkischen Militär. Aber selbst diese bilaterale Beziehung war nicht frei von Belastungen, die sich noch verstärkten, als der US-Kongress – als Reaktion auf die türkische Invasion in Zypern – ein Waffenembargo verhängte. Darüber hinaus standen die wiederholten Militärputsche kaum im Einklang mit dem Bild der NATO als Gemeinschaft demokratischer Staaten.

In den letzten Jahren gerieten die türkischen Beziehungen zur NATO infolge von drei strukturellen Veränderungen weiter unter Druck: (i) die Destabilisierung der unmittelbaren türkischen Nachbarschaft; (ii) die Blockade des langen türkischen Wegs in Richtung Westen; und (iii) die schnellen Fortschritte der militärischen und technologischen Fähigkeiten der Türkei, die die Selbstwahrnehmung des Landes als eigenständige und führende Macht in der Region verstärkten. Als Wendepunkte erscheinen rückblickend der gescheiterte Putschversuch und die nachfolgenden Säuberungsaktionen, insbesondere beim Militär.

Die fortschreitende Entfremdung schlägt sich in auseinanderfallenden Wahrnehmungen nieder. Die NATO-Partner kritisieren die Sonderwege der Regierung in Ankara und ihr aggressives Auftreten, das sich auch gegen die Allianzpartner richtet. Die Türkei beklagt eine große Lücke zwischen dem, was ihr als großem Mitglied ihrer Auffassung nach zusteht, und dem, was sie von ihren NATO-Verbündeten bekommt. Die Bündnispartner verweigerten ihr den gebotenen Respekt und ignorierten ihre Interessen. Die Folge: Heute sieht die Türkei die NATO als lediglich einen sicherheitspolitischen Bezugspunkt unter mehreren, zu denen auch funktionierende Beziehungen zu ihrem »Frenemy« Russland gehören. Die Türkei wird die NATO nicht verlassen, aber versuchen, sie mit der Absicht zu verändern, das Bündnis empfänglicher für türkische Interessen zu machen, sowie flexibler auszurichten, sodass die eigenen Handlungsfreiheiten nicht eingeschränkt werden. Momentan allerdings sieht sich das Land zunehmend isoliert.

Türkische Thinktanks interpretieren diese Entwicklungen und die Zukunft der Türkei innerhalb der NATO aus unterschiedlichen Perspektiven. Eher liberal und multilateral orientierte Institute wie das EDAM betrachten die Isolation des Landes als teilweise selbst verursacht und beunruhigend. Sie schlagen Strategien vor, um die Brücken wieder aufzubauen. Konservativere und national ausgerichtete Institute wie die SETA<sup>1</sup> unterstützen den nationalistischeren und aggressiveren Kurs des Landes innerhalb des Bündnisses und neigen dazu, für die jüngsten Streitigkeiten die NATO-Partner verantwortlich zu machen. Ihrer Ansicht nach muss sich die NATO verändern, um die türkischen Interessen besser berücksichtigen zu können.

## DIE TÜRKISCHE BEDROHUNGSWAHRNEHMUNG

Wie bereits erwähnt, resultieren die türkischen Bedrohungswahrnehmungen auch aus der exponierten geografischen Lage des Landes. Aus Sicht der türkischen Regierung verschärfte die verfehlte US-Intervention im Irak und der Arabische Frühling die Instabilität in der Region dramatisch, sie führten zu Staatsversagen und Bürgerkriegen. Die Sicherheit der Türkei sei dadurch in doppelter Weise bedroht – zum einen durch Flüchtlingsströme, zum anderen dadurch, dass das Sicherheitsvakuum an der türkischen Grenze durch feindliche Terrororganisationen wie die PKK, die YPG und den IS sowie potenziell feindliche Mächte wie Russland und den Iran gefüllt wurde. Im Gegensatz zu ihren NATO-Verbündeten bezeichnet die Türkei die syrisch-kurdischen Selbstverteidigungskräfte der YPG als Terrororganisation mit engen Verbindungen zur PKK. Für noch beunruhigender hält die außenpolitische Elite des Landes die Verbindungen zwischen externen Bedrohungen und internen Konfliktodynamiken.<sup>2</sup>

- 1 EDAM und SETA sind für die Landschaft der türkischen Thinktanks repräsentativ, und diese Analyse stützt sich hauptsächlich auf ihre Veröffentlichungen.
- 2 Viele Beobachter\_innen betonen allerdings, der militarisierte Konflikt zwischen den staatlichen Behörden und der PKK innerhalb der Türkei sei erneut eskaliert, nachdem die AKP ihre parlamentarische Mehrheit bei den Wahlen von 2015 verloren hatte, aus denen die kurdische HDP gestärkt hervorgegangen war. Nach diesen Wahlen führte die Regierung einen Kurswechsel durch – weg vom Versuch, die kurdische Bevölkerung von der HDP abzuwerben, und hin zu einer Strategie, die Partei zu konfrontieren und zu unterdrücken sowie den Konflikt mit der PKK auf die Spitze zu treiben.

Notierte eine Beobachterin des Landes Anfang der 2000er Jahre und damit in einer Phase, in der sich die Beziehungen zwischen der Türkei und westlichen Organisationen vertieften, dass der eingeschränkte Status des Landes innerhalb dieser Institutionen einer Überwindung der traditionellen türkischen Einkreisungsängste und Bedrohungswahrnehmungen kaum zuträglich ist (Rumelili 2003), verstärkten sich in der zweiten Dekade des Jahrhunderts die Krise des EU-Beitrittsprozesses und die autokratische Wende im Lande wechselseitig<sup>3</sup> und beide beförderten die Suche nach einer »nicht-westlichen« Identität und einer unabhängigen, eigenständigen Sicherheitspolitik. Als Reaktion auf die Konfliktdynamik an ihren Grenzen begann die Türkei, in Syrien und im Irak zu intervenieren, um Kontrolle über ihre Nachbarschaft zu gewinnen.

Allerdings sind die militärischen Eingriffe des Landes – in seiner näheren Umgebung, weiter entfernt in Libyen sowie im Krieg zwischen Aserbaidschan und Armenien – und der Aufbau von Militärbasen, beispielsweise in Katar, nicht ausschließlich defensiv motiviert. Auch dank der Größe ihrer Streitkräfte und ihrer militärisch-technologischen Fähigkeiten ist die Türkei eher in der Lage, ihre Muskeln als aufstrebende Macht innerhalb der Region spielen zu lassen und ihre geopolitischen und ideologischen Ziele, falls nötig unter Rückgriff auf militärische Macht, aktiv zu verfolgen. Im Zuge dieser Neuausrichtung geriet die Türkei nicht nur mit ihren Nachbarstaaten in Konflikt, sondern auch mit ihren NATO-Partnern. Traditionelle Auseinandersetzungen mit Griechenland über Hoheitsrechte und die Abgrenzung exklusiver Wirtschaftszonen im ägäischen und westlichen Mittelmeerraum sind erneut aufgeflammt, und vielfältige Streitigkeiten mit Frankreich eskalierten zu militarisierten zwischenstaatlichen Konflikten. Statt »zero problems with our neighbours«, wie es die Doktrin des ehemaligen Außenministers Davutoğlu vorsah (Tol 2013), scheint die Türkei heute eher »zero friends« zu haben (Askerov 2017). Der Putschversuch von 2016 veränderte die türkische Bedrohungswahrnehmung grundlegend. Er hat »Turkey's entire range of domestic and foreign policy dealings and equations« beeinflusst (Egeli 2019: 1314). Außerdem hat er das Misstrauen der Türkei gegenüber ihren westlichen Partnern und ihre Entschlossenheit erhöht, nationale Interessen entschieden durchzusetzen.

Die geschilderte Bedrohungswahrnehmung wird von türkischen Thinktanks unterschiedlicher Ausrichtung geteilt. EDAM-Forscher\_innen betonen, die meisten Bündnismitglieder würden zwar Russland und China als die Hauptgegner der NATO betrachten (Tuygan 2019c), die Türkei fühle sich aber eher durch die Lage im Iran, im Irak und in Syrien sowie durch Terrororganisationen wie die PKK, die YPG und den IS bedroht (Kasapoğlu 2019a, Kasapoğlu und Ülgen 2018a).<sup>4</sup> Zu den Gründen und Folgen der Entwicklungen, die von »zero problems« zu »zero friends« geführt haben, gehen die Meinungen auseinander. Ein Forscher vom EDAM

weist darauf hin, die türkische Isolation sei »self-inflicted« (Tuygan 2019d):<sup>5</sup> »the government is far from admitting that our diplomatic isolation is the result of a disastrous combination of democratic decline and misguided foreign policy« (Tuygan 2020c). Die Folge dieser Politik: »we are at odds with all major powers and all regional countries« (Tuygan 2019a). Auf gleiche Weise beschreibt ein Interviewpartner die Isolation als »the biggest threat for Turkey«. <sup>6</sup> »Due to the failures of Turkish foreign and security policy (...) we don't have any friends left (...) and on top of that we have managed to attract the animosity of almost all regional neighbours, all global powers at the same time, which is a very precarious position.«<sup>7</sup> Um dieser Falle zu entgehen, schlugen Mitglieder dieser Gruppe vor, die Türkei solle »prioritize diplomacy« und »rebuild relations with Turkey's traditional allies« (Tuygan 2019a).

Die Ursachen und Folgen der türkischen Isolation werden von AKP-freundlichen und/oder nationalistischen Thinktanks anders wahrgenommen. Aus ihrer Sicht ist die Türkei eins der Länder, die am meisten zur NATO beitragen, aber auch ein Land, das besonders von terroristischer Gewalt (Ataman 2021), Flüchtlingsströmen und Bedrohungen durch den Iran und Russland betroffen war. Obwohl die Türkei anderen Bündnismitgliedern helfe, habe sie sich, als ihre Sicherheit bedroht war, »allein gelassen« gefühlt (Duran 2017, Yalçın 2017, 2019b, Köse 2020). Die Lektion, die das Land aus dieser Erfahrung eines Mangels an Verständnis und Solidarität habe lernen müssen, bestehe darin, dass es sich selbst um seine Sicherheit kümmern müsse und sich nicht auf andere verlassen könne. Dass 2015 deutsche und US-amerikanische Patriot-Raketenabwehrsysteme abgezogen wurden, die 2013 im Zuge der NATO-Mission »Active Fence« in der Türkei stationiert worden waren, wurde zum Symbol für die vermeintlich fehlende Solidarität der Bündnispartner.<sup>8</sup> Außerdem bildete dies, wie Hasan Yalçın von der SETA erklärt, den Hintergrund für die verhängnisvolle Entscheidung, das russische S400-Luftabwehrsystem zu kaufen: »In the most critical period, they [NATO allies] signalled that they would leave Turkey on its own. They withdrew Patriots. Therefore, Turkey wants to provide its own security. If we cannot do it now by ourselves, we aim to buy the technology from other than NATO sources and develop its technology.« (Yalçın 2017) Zusätzlich zu dieser außerordentlichen Bedrohungswahrnehmung wird die türkische Debatte über die Zukunft der NATO durch die bilateralen Beziehungen des Landes zu den Vereinigten Staaten und Russland beeinflusst.

<sup>3</sup> Diese autokratische Wende war nicht nur einer der vielen Gründe für die Blockade des Beitrittsprozesses, sondern auch eine Folge davon.

<sup>4</sup> Ein SETA-Forscher zählt auch die Gülen-Bewegung (FETÖ) zu den globalen Bedrohungen der Türkei (Köse 2019c).

<sup>5</sup> Dieser Artikel wurde nicht vom EDAM veröffentlicht, sondern auf Tuygans persönlicher Webseite. In einem seiner Texte teilt er allerdings den Link zu dieser Seite (Tuygan 2020b). Daher werden für diese Analyse auch einige Artikel von dort verwendet.

<sup>6</sup> Expert\_inneninterview vom 25.1.2021.

<sup>7</sup> Expert\_inneninterview vom 25.1.2021.

<sup>8</sup> Deutschland und die Vereinigten Staaten zogen die Patriots ab, nachdem die Türkei im Kampf gegen den IS ihren Kurs geändert und begonnen hatte, PKK-Stellungen im Irak anzugreifen. Die Beschwerde über mangelnde Solidarität der NATO ist etwas irreführend, da die deutschen und amerikanischen Geschütze durch italienische und spanische Patriot-Einheiten ersetzt wurden.

## DIE TÜRKEI, DIE VEREINIGTEN STAATEN UND DIE NATO: ERWARTUNGEN AN DIE STRATEGISCHE PARTNERSCHAFT

Wie bereits erwähnt, waren die Vereinigten Staaten der wichtigste Verbündete der Türkei innerhalb der NATO. Dennoch war diese Beziehung nie frei von Spannungen,<sup>9</sup> die sich in den letzten Jahren verschärft haben. Dies liege aus Sicht türkischer Thinktanks an den gegensätzlichen Strategien der beiden Länder in Syrien, den Reaktionen auf den versuchten Militärputsch und, allgemeiner betrachtet, der mangelnden amerikanischen Offenheit gegenüber türkischen Ansichten und Interessen. Heute sei das Klima durch Misstrauen und gegenseitige Anschuldigungen vergiftet. Was die Härte der Kritik und den Weg nach vorn angeht, gehen die Meinungen auseinander.

Hinsichtlich der aktuellen Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und der Türkei kritisieren Forscher\_innen liberaler Thinktanks wie des IPC das »Western wobbling in backing the Syrian opposition« (Aras und Yorulmazlar 2016: 2265). Ihrer Ansicht nach hat diese Unentschlossenheit »the necessary vacuum for Russia to figure out a way for getting Assad off the hook« gefördert (ebenda). Einen noch größeren Fehler hätten die Vereinigten Staaten und NATO-Länder wie Frankreich gemacht, als sie die YPG als Verbündete im Kampf gegen den IS mit Waffen ausrüsteten. Kasapoğlu vom EDAM betont, »the Obama era's yet another failure was its military policy of arming groups (the YPG) with organic ties to an organization designated as terrorist by the US – namely, the PKK – to fight another terrorist network, Daesh [ISIS]« (Kasapoğlu 2019a, siehe auch Ülgen 2019). Keyman (2017: 459) vom IPC stimmt zu, die Beziehungen zwischen den USA und der Türkei hätten sich aufgrund fehlgeleiteter US-Unterstützung für die YPG verschlechtert. Gleichzeitig unterstreichen liberale Forscher\_innen aber die Bedeutung der bilateralen Beziehungen: Vor dem Hintergrund der türkischen Interventionen in Syrien (insbesondere der Operation *Olive Branch*) warnen sie vor einer Konfrontation mit den Vereinigten Staaten und suchen stattdessen nach Möglichkeiten »to re-establish a reliable path to US-Turkey convergence« (Kasapoğlu und Ülgen 2018b: 14).

Die Kritik der SETA an den Vereinigten Staaten ist kompromissloser: Ihrer Meinung nach sind die USA bei ihrem Kampf gegen den IS einer falschen Strategie gefolgt. Diese »ineffective« oder gar »dangerous« (Yeşiltaş 2016) Strategie habe »created a space for undesired actors such as the PKK and Russia in Syria« und »is creating new causes for new conflicts in the Middle East for years to come« (Yeşiltaş 2016). Die US-amerikanische Leugnung der »PKK–YPG connection« (Köse 2019a) und ihre Unterstützung der YPG sei kurzsichtig und nicht nur den türkischen Interessen völlig abträglich, sondern auch der Stabilität in der Region. Durch ihre Unterstützung der »PKK/YPG militants« hätten die Vereinigten Staaten ein »monster« geschaffen (Duran 2016). SETA-Forscher\_innen

werfen den Vereinigten Staaten vor, die Sorgen der Türkei nicht zu berücksichtigen (Ataman 2018, Köse 2019a, Yeşiltaş 2018), und betonen, die US-Regierung »recognize[s] its most valuable ally« nicht (Kanat 2019). Sie befürchten, die neue Biden-Regierung könnte noch weniger Akzeptanz für die türkischen Sorgen zeigen (Ataman 2021, Duran 2021b, Yalçın 2021). Neben der verfehlten Politik in Syrien steht aus Sicht der SETA ein weiterer Vorwurf im Raum: Die verzögerte amerikanische Verurteilung des Putschversuchs und die Weigerung, den angeblich dafür verantwortlichen Fethullah Gülen auszuliefern, deuteten auf eine »covert US leverage« hin (Özçelik 2017: 2, Yeşiltaş 2016).

Einige Stimmen gehen sogar noch weiter. Sie äußern den Verdacht, die Vereinigten Staaten versuchten mit ihrer harschen Kritik am türkischen Kauf des russischen S400-Luftabwehrsystems (siehe unten), die NATO-Mitgliedschaft des Landes zu untergraben (İnat 2019a). Laut dieser Sichtweise ist die US-amerikanische (und französische) Politik durch eine »anti-Turkey attitude« geprägt (Kanat 2020). Diese Staaten seien entschlossen, die Türkei zu bestrafen (İnat 2020). Daher solle das Land seine diplomatische Aufmerksamkeit auf jene Teile Europas und der Vereinigten Staaten richten, die die Zusammenarbeit mit Ankara wertschätzen (İnat 2020). Die Rolle des NATO-Generalsekretärs Stoltenberg sehen diese Forscher hingegen positiver: Stoltenberg »aims to establish dialogue between the members and is against the ›otherization‹ of Turkey« (Duran 2021a).

Über die momentanen Differenzen hinaus erwarten türkische Thinktanks, dass die amerikanische Präsenz und ihr Einfluss in der MENA-Region künftig weiter sinken werde. Sinan Ülgen vom EDAM behauptet, aktuelle Tendenzen führten zu Zweifeln an der US-amerikanischen »commitment to the security of its European allies, which undermines both the cohesion and the deterrence capability of the alliance« (Ülgen 2019). Evin und Gisclon (2019: 7), Wissenschaftler am IPC, warnen, die Vereinigten Staaten zögen sich aus Eurasien zurück, während die EU »preoccupied with its own issues« sei und China einer der »leading players« in der Region sei, insbesondere mit seiner *Belt and Road Initiative*. Und Forscher\_innen des liberalen Global Relations Forum spekulieren, die Vereinigten Staaten, die nicht mehr vom Öl aus dem Nahen Osten abhängig seien, würden ihre Präsenz in der Region verringern, »whereas China, now the world's largest energy consumer, can be expected to increase its regional involvement« (Çetin et al. 2019: 15). Dieser teilweise amerikanische Rückzug öffne »a wider space for manoeuvre for Turkey«. Allerdings ermögliche er auch Akteuren wie Russland, das »power vacuum left by the US« zu füllen (Arısan-Eralp et al. 2020: 3).

## BEZIEHUNGEN ZU RUSSLAND (UND CHINA)

Die türkische Wahrnehmung, von den USA und den übrigen NATO-Verbündeten im Augenblick der Gefahr allein gelassen worden zu sein, beeinflusst auch die türkischen Beziehungen zu Russland (und China). Einerseits wird Russland (und dem-

<sup>9</sup> Auch während des Irak-Krieges von 2003 waren die Beziehungen zwischen der Türkei und den Vereinigten Staaten angespannt (Müftüler-Bac 2005).

nächst wohl auch China) immer noch als Risikofaktor sowie Wettbewerber in der MENA-Region und am Schwarzen Meer betrachtet. Insbesondere liberale Thinktanks sorgen sich über Russlands wachsende Präsenz in der Region und sein aggressives Auftreten. Russland verfolge in Syrien, Libyen und der MENA-Region insgesamt Interessen, die denen der Türkei entgegenlaufen (Çelikpala 2019: 3). Andererseits betrachtet die Türkei die Position, die Russland nach der gescheiterten westlichen Politik in Syrien und darüber hinaus errungen hat, als dauerhaft. Da die Türkei zunehmend auf sich allein gestellt sei, müsse sie sich bilateral mit Russland einigen. Darüber hinaus sieht die Türkei Chancen der Zusammenarbeit mit Russland im Bereich der Wirtschaft und Energie (Çelikpala 2019). Das daraus entstehende Wechselspiel von Zusammenarbeit und Wettbewerb wird auch von den SETA-Forscher\_innen hervorgehoben. Während Yeşiltaş (2016) warnt, die offensiven russischen und iranischen Vorstöße in Syrien würden die türkische Sicherheit ernsthaft bedrohen, spekuliert Duran über eine türkisch-russische Wiederannäherung: »As the new balance of power emerges, Turkish-Russian ties could be reshaped within the context of Middle Eastern, NATO and European politics.« (Duran 2017) Daher seien die Vereinigten Staaten und die NATO lediglich einer von mehreren Faktoren der türkischen Politik. Ein weiterer sei Russland (und zukünftig auch China).

## EINE FALLSTUDIE DER TÜRKISCHEN MULTI-VEKTORALEN POLITIK: DER KAUF DES S400-SYSTEMS

Vor dem Hintergrund des Misstrauens gegenüber den USA und der Einschätzung Russlands als Wettbewerber und Partner entschied sich die türkische Regierung, das russische S400-Luftabwehrsystem anzuschaffen. Der Putschversuch von 2016 habe die Sicherheitswahrnehmungen der türkischen Regierung verändert und den Weg für das S400-Geschäft bereitet – in Form eines »top-down process: decision made first, and justifications generated afterward« (Egeli 2019: 1314, 17). Angesichts der Raketenprogramme im Iran und in anderen Nachbarstaaten bestand in der Türkei ein breiter Konsens über die Beschaffung eines Luftabwehrsystem gegen ballistische Raketen mittlerer und längerer Reichweite. Verhandlungen über die Beschaffung derartiger Systeme wurden mit den Vereinigten Staaten, einem französisch-italienischen Konsortium und China geführt (Egeli 2019). Die übereilte Entscheidung, das russische System zu kaufen, verstärkte das Misstrauen innerhalb der NATO gegenüber der Türkei und stürzte das Land in einen Konflikt mit den Vereinigten Staaten. Die USA äußerten die Befürchtung, Russland könnte mithilfe des S400-Radars die neuesten amerikanischen F-35-Kampfflugzeuge ausspionieren, und schloss die Türkei von diesem Programm aus.

Türkische Thinktanks stimmen überein, die Bedrohung durch die Raketenrüstung benachbarter Staaten sei real und die Türkei brauche ein Abwehrsystem (siehe beispielsweise Kasapoğlu 2019b, Yalçın, Alptekin und Bayraklı 2019, Yeşiltaş 2017). In ihrer Einschätzung der Motive und Vorteile des S400-Erwerbs und der zukünftigen Entwicklung gehen

sie allerdings auseinander. Einige Forscher\_innen argumentieren, die Entscheidung zum Kauf des S400-Systems sei von einer Mischung aus Misstrauen gegenüber den westlichen Regierungen und, laut einer Aussage, einem gefühlten Bedürfnis geprägt gewesen, den vorherigen türkischen Abschluss eines russischen Flugzeugs zu kompensieren.<sup>10</sup> Tuygan vom EDAM beschreibt die Situation ähnlich: »one cannot but conclude that S400 contract was the price Turkey had to pay to put behind the downing of the Su-24, the murder of the Ambassador<sup>11</sup> and thus restore its cooperation with Moscow« (Tuygan 2019b). Was den militärischen Wert des Systems betrifft, weisen sie auf den Widerspruch hin, dass die NATO keine Integration des S400 in ihre Radar-Infrastruktur akzeptiert, und das S400 als Einzelsystem militärisch nur begrenzt effektiv sei (Kasapoğlu 2019b, Kasapoğlu und Ülgen 2018a).<sup>12</sup> Darüber hinaus bezweifeln Wissenschaftler\_innen, dass der Vertrag auch den Transfer von Technologie umfasst, auf den die Türkei bei den Verhandlungen mit den anderen Anbietern bestanden hatte (ebenda). Was künftige Entwicklungen betrifft, notieren liberale Stimmen die Schwierigkeit, dieses Geschäft rückgängig zu machen. Ein Experte behauptete, der einzige Weg zur Lösung des Konflikts bestehe entweder darin, dass das System nicht aktiviert wird, oder darin, dass der NATO (bzw. den Vereinigten Staaten) die Möglichkeit seiner Überwachung gegeben wird, um ein Datenleck zu verhindern.<sup>13</sup>

Forscher bei der SETA hingegen verteidigen den Kauf und Einsatz des S400-Systems aus Gründen der nationalen Souveränität (Alabarda 2019, Yalçın 2017). Das System »[will] give Turkey superiority in deterrence« (Yeşiltaş 2017). Ein anderer SETA-Mitarbeiter behauptet, auch die NATO profitiere von stärkeren türkischen Abwehrfähigkeiten: Jede Maßnahme, die erfolgreich die türkischen Sorgen über die nationale Sicherheit berücksichtigt, werde die NATO nur stärken (Duran 2021b). Andere wiederum unterstützen das Waffengeschäft, weil die Türkei »does not have to make a choice between two blocs« (Altun 2017).

## DIE TÜRKIE UND DIE ZUKUNFT DER NATO

Auch die türkische Debatte über die Zukunft der NATO und den Platz, den die Türkei im Bündnis einnimmt, wird von

<sup>10</sup> Expert\_inneninterview vom 25.1.2021.

<sup>11</sup> Am 19.12.2016 wurde der russische Botschafter in der Türkei, Andrei Karlow, bei einer öffentlichen Veranstaltung durch einen türkischen Polizisten, der sich außer Dienst befand, erschossen.

<sup>12</sup> »[I]ntegrating the S400s into the Turkish national command and control, early warning and sensors networks by totally excluding the NATO infrastructure would be extremely demanding. For one, NATO contribution to Turkey's overall radar capabilities remains crucial. Secondly, Turkish systems' interfaces to external (NATO-compatible) systems (i.e. via Link16) make the situation more complicated. Thirdly, even if everything goes as planned in the S400's integration into national capabilities, as mentioned earlier, an effective ballistic missile defense requisites detecting and tracking the missile starting from the launch with real-time, precise information cueing between many components of an architecture.« (Kasapoğlu und Ülgen 2018a: 7)

<sup>13</sup> Expert\_inneninterview vom 25.1.2021.

dieser Mischung bestimmt – jener aus der besonderen türkischen Bedrohungswahrnehmung des Landes und der Logik seiner bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und Russland.

Trotz der zahlreichen bilateralen Konflikte mit anderen NATO-Staaten stimmen die Thinktanks überein, die NATO sei für die Türkei immer noch wichtig. Tatsächlich gibt es nur wenige Stimmen, die vorschlagen, die Türkei solle aus der NATO austreten.<sup>14</sup> Während SETA-Forscher\_innen auf der Basis einer instrumentellen Logik argumentieren und auf die Vorteile verweisen, Mitglied in der »strongest, most institutional, and most deterrent alliance institution« zu sein (Yalçın 2018: 18), betonen Forscher\_innen liberaler Thinktanks auch die Bedeutung gemeinsamer Normen.<sup>15</sup> Ein Interviewpartner meinte, es sei »impossible that Turkey would leave NATO«,<sup>16</sup> und betonte die Verbindungen der Türkei zum Westen: »It is difficult to separate Turkey from the West«, und es könne nicht erwartet werden, dass sich die Türkei von der NATO abwendet.<sup>17</sup> Ebenso wird in einem Arbeitspapier ehemaliger NATO-Repräsentant\_innen der Türkei, von denen einer gegenwärtig mit dem EDAM assoziiert ist, die Bedeutung der NATO und der transatlantischen Beziehungen für die Türkei unterstrichen. Ihnen zufolge besitzt die Türkei viele Instrumente und Möglichkeiten, um ihre Außenpolitik zu verfolgen. Allerdings: »NATO comes first amongst these opportunities and instruments« (Üzümcü, İldem und Ceylan 2021: 5). Die NATO wird nicht nur als Militärorganisation betrachtet, sondern »it is rather a political-military organization« (ebenda). Laut dieser Sichtweise erfordert eine Mitgliedschaft auch, gemeinsame Werte wie Demokratie, individuelle Freiheiten und Rechtsstaatlichkeit zu akzeptieren. Außerdem behaupten die Verfasser, die türkische NATO-Mitgliedschaft spiegele die bewusste Entscheidung des Landes für westliche Werte wider, was auch im Einklang mit den Gründungsprinzipien der Republik stehe (ebenda). Insgesamt verweisen liberale Thinktanks auf die Vorteile des Bündnisses für die Türkei und betonen die Wichtigkeit, die Beziehungen zu ihren traditionellen Verbündeten zu erneuern.

Trotz des allgemeinen Bekenntnisses zur NATO weist der türkische Diskurs über die Zukunft der Allianz, verglichen mit anderen Ländern, interessante Unterschiede auf: **Russische Bedrohungen** gegenüber der territorialen Integrität (östlicher) NATO-Mitglieder, hybride Bedrohungen oder China spielen dort nur eine Nebenrolle. In EDAM-Studien wird Russlands regionale »conventional ground forces superiority in the Western Military District over NATO ground forces deployed in the eastern flank« erwähnt (Kasapoğlu 2019c: 13). Allerdings schlagen die meisten Forscher\_innen einen versöhnlicheren NATO-Ansatz gegenüber Russland vor: Fatih Ceylan vom EDAM setzt sich für einen Dialog ein: »Open channels of communication with Russia should be sustained

with a view to maintaining and reinforcing the deterrence and defence posture of the Alliance.« (Ceylan 2020a) Tarik Oğuzlu von der Antalya-Bilim-Universität fügt hinzu, »[...] Turkey holds the view that Russia's concerns should be given more priority while elaborating NATO's policies on enlargement, military deployments in Eastern Europe and the missile defence system«. <sup>18</sup> Außerdem diskutieren türkische Thinktanks die Rolle der NATO bei der Sicherung des Cyber-Space gegen russische (und chinesische) Bedrohungen (Köse 2019b, Kanat 2021). So unterstützen Kasapoğlu und Kirdemir (2019) ein gemeinsames Vorgehen gegen solche Bedrohungen und schlagen vor, das Bündnis solle eine KI-Arbeitsgruppe ins Leben rufen.

**China** wird von der türkischen Regierung eher als Partner denn als Wettbewerber angesehen. Präsident Erdoğan wird die Aussage zugeschrieben, die Türkei könne, anstatt eine Mitgliedschaft in der EU anzustreben, der von Russland und China dominierten Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit beitreten.<sup>19</sup> Wie bereits erwähnt, hat die Türkei den Erwerb eines chinesischen Raketenabwehrsystems in Erwägung gezogen und würde wohl keinen NATO-Maßnahmen folgen, die die technologischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu China einschränken. Die liberalen Thinktanks teilen diese unkritische Einstellung allerdings nicht. Ali Tuygan vom EDAM (2019c) bezeichnet China beispielsweise als »a new factor collectively to reckon with« als NATO

Wie wir gesehen haben, wird die NATO für ihre militärische Stärke und ihre Fähigkeit wertgeschätzt, »[to] harness technology and innovation to stay ahead« (Coşkun 2021: 3). Auch über Themen der Rüstungskontrolle wird diskutiert. Bestandteil der türkischen Diskurse sind auch die Zukunft der in der Türkei stationierten US-Nuklearwaffen und die türkische Beteiligung an der nuklearen Teilhabe der NATO. Die Vereinigten Staaten lagern im NATO-Bereich der Incirlik-Luftwaffenbasis immer noch 20 bis 50 B-61-Nuklearwaffen.<sup>20</sup> Nach dem gescheiterten Militärputsch und angesichts der sich verschlechternden bilateralen Beziehungen erwogen die Vereinigten Staaten offenbar, die Bomben abziehen. Tatsächlich probten Fachleute der US-Außen- und Energie ministerien im Herbst 2019 die Evakuierung der atomaren Sprengköpfe.<sup>21</sup> Offensichtlich zögern die USA, diesen Schritt

<sup>14</sup> Siehe beispielsweise Dr. Nejat Tarakçı vom TASAM: [https://tasam.org/tr-TR/Icerik/51399/turkiye\\_nato\\_kartini\\_masaya\\_yatirmalidir](https://tasam.org/tr-TR/Icerik/51399/turkiye_nato_kartini_masaya_yatirmalidir). (Aufgerufen am 30.3.2021)

<sup>15</sup> Expert\_inneninterview vom 25.1.2021.

<sup>16</sup> Expert\_inneninterview vom 29.1.2021.

<sup>17</sup> Expert\_inneninterview vom 29.1.2021.

<sup>18</sup> Siehe <https://www.dailysabah.com/op-ed/2019/04/27/natos-image-in-the-eyes-of-turkey>. (Aufgerufen am 30.3.2021)

<sup>19</sup> Siehe <https://www.reuters.com/article/us-turkey-europe-erdogan-idUSKBN13F0CY>. (Aufgerufen am 30.3.2021)

<sup>20</sup> Die gegenwärtige Rolle der Türkei im Rahmen der nuklearen Teilhabe unterscheidet sich von der anderer europäischer NATO-Länder und ist ein weiterer Ausdruck der türkischen Sonderstellung. Die B-61 in Incirlik sind dazu vorgemerkt, in einem Ernstfall von türkischen Kampffluggesellschaften zu ihren Zielen gebracht zu werden. Und da die Türkei die dauerhafte Stationierung von US-Kampfflugzeugen in Incirlik nie genehmigt hat, hat dieser Stützpunkt eher den Charakter einer Lagerstätte und nicht den einer Luftwaffenbasis, von der aus im hypothetischen Ernstfall die nuklearen Einsatzpläne der NATO ausgeführt werden würden. Weitere 40 US-Atombomben, die in zwei anderen Luftwaffenstützpunkten stationiert und zur Verwendung mit türkischen F-16-Flugzeugen bestimmt waren, wurden bereits vor langer Zeit abgezogen (Kristensen 2019).

<sup>21</sup> Siehe <https://www.nytimes.com/2019/10/14/world/middleeast/trump-turkey-syria.html>. (Aufgerufen am 30.3.2021)

tatsächlich zu vollziehen, weil ein unilateraler Abzug die Beziehungen weiter untergraben und, so amerikanische Beobachter\_innen, dadurch die nuklearen Ambitionen der Türkei befeuern würde. Die türkische Beteiligung an der nuklearen Teilhabe der NATO wird von den türkischen Thinktanks unterschiedlich bewertet. Der führende Rüstungskontroll-experte und ehemalige EDAM-Wissenschaftler Mustafa Kibaroglu argumentiert schon seit einiger Zeit, die Gefahr, die von diesen Waffen ausgehe, übersteige ihren Nutzen erheblich. Daher sollten sie abgezogen werden (Kibaroglu 2005, Kibaroglu und Sauer 2017). Andere sähen einen Abzug zum gegenwärtigen Zeitpunkt als Ausdruck amerikanischen Misstrauens. Insbesondere Forscher\_innen bei der SETA kritisieren den amerikanischen Diskurs über die Sicherheit dieser Waffen als Zeichen eines allgemeinen Misstrauens und Mangels an Respekt gegenüber der Türkei.<sup>22</sup>

Türkische Wissenschaftler\_innen unterschiedlicher Orientierungen unterstützen die **Lastenverteilung** und das Zwei-Prozent-Ziel der NATO. Angesichts der Tatsache, dass die Verteidigungsausgaben der Türkei diese Schwelle problemlos überschreiten, überrascht dies nicht. Hinsichtlich der **Beziehungen zwischen NATO und EU** ist die Debatte weniger klar ausgeprägt. Auch dies ist nicht überraschend, da eine Formalisierung der Beziehungen zwischen den beiden westlichen Organisationen seit der Auflösung der früheren Westeuropäischen Union in den späten 1990er Jahren auf türkische Vorbehalte trifft. Während die meisten Expert\_innen eine stärkere Rolle der EU bei Sicherheit und Verteidigung in Europa kritisch einschätzen, hofft der EDAM-Wissenschaftler Kürşat Kaya, die EU werde ihr nicht angehörenden NATO-Mitgliedern die Teilnahme an Rüstungsprojekten ermöglichen, die durch den Europäischen Verteidigungsfonds mitfinanziert werden (Kürşat Kaya 2019). Die IPC-Wissenschaftler\_innen Aydın-Düzgüt et al. (2020: 13) schlagen vor, »the EU and NATO should invoke the Berlin Plus agreement to assist Turkey directly in responding to the Idlib crisis«.

Auch die liberalen Thinktanks betonen den Charakter der NATO als Organisation, die auf gemeinsamen Interessen beruht. Kasapoğlu (2019a) und Ülgen (2019) vom EDAM betonen die türkische Argumentation, die NATO solle die Sicherheitsinteressen aller Mitgliedstaaten unterstützen. Einige Stimmen wie Keyman (2017) vom IPC sowie Gurcan und Gisclon (2016) verbinden den Respekt vor demokratischen Werten im Inland mit der Glaubwürdigkeit der Türkei im Ausland. Wissenschaftler\_innen aller Ausrichtungen sind sich einig, dass **die kollektive Verteidigung weiterhin die wichtigste Aufgabe der NATO ist**.<sup>23</sup> Sie heben die türkische Verpflichtung gegenüber Artikel 5 hervor, der für

das Land angesichts seiner instabilen Nachbarschaft von besonderer Bedeutung sei.<sup>24</sup>

Über die kollektive Verteidigung hinaus betonen türkische Thinktanks, die NATO müsse die sicherheitspolitischen Interessen und Sorgen der Türkei anerkennen und bei ihren Entscheidungen in Rechnung stellen. Insbesondere SETA-Wissenschaftler\_innen fordern, der **Kampf gegen den Terrorismus** solle eine der höchsten Prioritäten der NATO sein. Zumindest rhetorisch trägt die NATO dem auch Rechnung. Interviews im Internationalen Sekretariat der Allianz bescheinigen der türkischen Diplomatie großes Geschick in ihren Versuchen, Aussagen über den Terrorismus in NATO-Dokumente einzufügen.<sup>25</sup> Angesichts der unterschiedlichen Interessen und Bedrohungswahrnehmungen der einzelnen Mitgliedstaaten akzeptieren türkische Thinktanks hingegen auch, dass die Unterstützung der Verbündeten begrenzt bleiben wird, und dass die Türkei in vielen Fällen, statt Kompromisse mit ihren Verbündeten zu suchen, im Alleingang handeln müssen (Duran 2017, Köse 2020).

Diese Wahrnehmung auseinanderlaufender Interessen motiviert auch die Vorschläge zur Anpassung des institutionellen Profils der NATO. Türkische Wissenschaftler\_innen plädieren für eine flexiblere und losere NATO, die die nationale Autonomie der Mitgliedstaaten weniger einschränkt. Laut Kemal İnat (2019b) von der SETA hat sich die Rolle der Türkei verändert – von der einer Sicherheitskonsumentin während des Kalten Krieges hin zu einer Sicherheitsgarantin für ihre Freunde und Verbündeten in anderen Ländern. Laut Hasan Yalçın von der SETA hatte die Türkei mit dem Beitritt zur NATO Autonomie gegen Schutz eingetauscht (Yalçın 2019a). Heute versuche die Türkei, Autonomie zurückzugewinnen, indem sie ihre Abhängigkeit von der NATO verringert und das Bündnis flexibler macht (Yalçın 2019a). Die NATO müsse so reformiert werden, dass sie der Türkei mehr Bewegungsfreiheit oder gar die Möglichkeit gibt, Beziehungen auch zu anderen multilateralen Bündnissen und deren Mitgliedern aufzubauen (Yalçın 2018: 18).

Liberalen Thinktanks plädieren dagegen für einen Ausgleich von Bündnissolidarität und Autonomie. Coşkun sieht die Notwendigkeit für »internal cohesion and unity« der NATO und ihre »ability to take time sensitive, consensus-based decisions« (Coşkun 2021: 3). Kasapoğlu vom EDAM schreibt, dass, »if the member states were to project their national agendas onto broader NATO affairs, then an alliance of nation-states could easily find itself helplessly struggling with an avalanche of paralyzing troubles« (Kasapoğlu 2019a). Allerdings empfiehlt er auch, die NATO solle, wenn sie zukünftig effektiv bleiben will, »grasp the uniqueness of each member's geopolitical imperatives, while bearing in mind that no

<sup>22</sup> Siehe <https://www.setav.org/en/turkey-safer-today-than-it-was-yesterday/>. (Aufgerufen am 30.3.2021)

<sup>23</sup> Beispielsweise definiert Fatih Ceylan vom EDAM kollektive Verteidigung als »the backbone of the Alliance« (Ceylan 2020a). Außerdem betont er den Beitrag der Türkei dazu (Ceylan 2020b). Darüber hinaus schlagen Kasapoğlu und Kirdemir (2019) eine gemeinsame Initiative zur Cyber-Sicherheit vor. Und Duran (2019) von der SETA kritisiert Macron, weil »he raised questions about the collective defense clause«.

<sup>24</sup> Çelikpala (2019: 18) schreibt beispielsweise, Ankara habe, als die türkischen Beziehungen zu Russland 2015 unter Druck waren, zu einem NATO-Treffen aufgerufen, um über die russischen Luftschläge in Syrien zu diskutieren. Seiner Ansicht nach weist dies darauf hin, »that, when vital interests are concerned, Turkey prioritized its traditional alliance relations«.

<sup>25</sup> Interview mit einem Mitglied des Internationalen Sekretariats der NATO.

ally's national security concerns are less crucial than those of the others« (Kasapoğlu 2019a).

Obwohl die Sonderstellung der Türkei innerhalb der NATO durch die Entwicklungen in Syrien, Präsident Erdoğan's autoritäre Wende und die nationalistische türkische Außenpolitik verstärkt wurde, wird die Bedeutung des Bündnisses für die Türkei – und umgekehrt die Bedeutung der Türkei für die NATO – im Land selbst und in den anderen NATO-Staaten immer noch weitgehend akzeptiert. Die Herausforderung wird deshalb darin liegen, innerhalb der NATO einen Platz für die Türkei zu finden, ohne den Zusammenhalt und das normative Profil des Bündnisses zu untergraben.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Alabarda, Yusuf** (2019): *Türkiye'nin Hava Savunmasında S400 Sistemlerinin Yeri ve Önemi*, Kriter Dergi, 1. Juli; <https://kriterdergi.com/dis-politika/turkiyenin-hava-savunmasinda-s-400-sistemlerinin-yeri-ve-onemi> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Altun, Fahrettin** (2017): *Turkey's S400 Strategy*, SETA, 15. September; <https://www.setav.org/en/turkeys-s-400-strategy/> (aufgerufen am 22.1.2021).
- Aras, Bülent und Yorulmazlar, Emirhan** (2016): State, region and order: geopolitics of the Arab Spring, in: *Third World Quarterly* 37 (12): 22592273.
- Arısan-Eralp, Nilgün; Aydın-Düzgit, Senem; Eralp, Atila; Keyman, Fuat und Nas, Çiğdem** (2020): *EU-Turkey Relations After the Council Summit: A Chance for Reengagement or Facing a Complete Breakdown?*, Istanbul Policy Center, Istanbul, IPC Policy Brief.
- Askerov, Ali** (2017): Turkey's »Zero Problems with the Neighbors« Policy: Was It Realistic?, in: *Contemporary Review of the Middle East* 4(2): 149167.
- Ataman, Muhittin** (2018): *How to Understand US Stance on Operation Olive Branch*, SETA, 24. Januar; <https://www.setav.org/en/how-to-understand-us-stance-on-operation-olive-branch/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Ataman, Muhittin** (2021): *Biden Türkiye'nin Rolünü Takdir Etmek Durumunda*, SETA, 22. März; <https://www.setav.org/biden-turkiyenin-rolunu-takdir-etmek-durumunda/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Aydın-Düzgit, Senem; Balta, Evren und O'Donohue, Andrew** (2020): *Turkey, Russia, and the West: Reassessing Persistent Volatility, Asymmetric Interdependence, and the Syria Conflict*, Istanbul Policy Center, Istanbul.
- Çelikpala, Mitat** (2019): *Viewing Present as History: The State and Future of Turkey-Russia Relations*, EDAM Centre for Economics and Foreign Policy Studies, April.
- Çetin, Hikmet; Yakış, Yaşar; Biber, Ezgisu; Uğurtaş, Selin; Aran, Bozkurt; Aydın, Mustafa; Karakullukçu, Memduh; Karaosmanoğlu, Ali; Köksal, Sönmez; Yüksel Mahfoud, Ayşe; Sanberk, Özdem; Türkmen, Füsün und Ağaçoğulları Yalınkılıç, Nigar** (2019): *The Underlying Dynamics of the Region's Challenges and the Path Forward: The Middle East and North Africa Region*, Task Force Report, Global Relations Forum, Istanbul.
- Ceylan, Fatih** (2020a): *A Proposed Frame for a New Strategic Concept for NATO*, EDAM Centre for Economics and Foreign Policy Studies, Mai.
- Ceylan, Fatih** (2020b): *Türkiye-NATO İlişkisi S 400/F 35 Sorunsalı*, EDAM, 21. Dezember; <https://edam.org.tr/turkiye-nato-iliskisi-s-400-f-35-sorunsali/> (aufgerufen am 13.5.2021).
- Coşkun, Alper** (2021): *A Turkish Perspective on NATO 2030 and the Transformation of the Alliance*, EDAM Centre for Economics and Foreign Policy Studies, February.
- Duran, Burhanettin** (2016): *YPG: America's Monster*, SETA, 20. Februar; <https://www.setav.org/en/ypg-americas-monster/> (aufgerufen am 22.1.2021).
- Duran, Burhanettin** (2017): *Erdoğan ve Trump Bu Krizi Aşabilir*, SETA, 18. September; <https://www.setav.org/erdogan-ve-trump-bu-krizi-asabilir/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Duran, Burhanettin** (2019): *»Brain Dead« or Not: All Eyes on NATO's London Summit*, Daily Sabah, 30. November; <https://www.dailysabah.com/columns/duran-burhanettin/2019/11/30/brain-dead-or-not-all-eyes-on-natos-london-summit> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Duran, Burhanettin** (2021a): *Terörle Mücadele, NATO ve Türkiye'nin Batı İttifakındaki Yeri*, SETA, 20. Februar; <https://www.setav.org/terorle-mucadele-nato-ve-turkiyenin-bati-ittifakındaki-yeri/> (aufgerufen am 19.3.2021).
- Duran, Burhanettin** (2021b): *Turkey's Position in NATO and Terror Concerns*, SETA, 22. Februar; <https://www.setav.org/en/turkeys-position-in-nato-and-terror-concerns/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Egeli, Sıtkı** (2019): Making Sense of Turkey's Air and Missile Defense Merry-Go-Round, in: *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace* 8 (1): 6992.
- Evin, Ahmet und Gisclon, Megan** (2019): *The Role of Eurasia in a Multi-Polar World*, Istanbul Policy Center, Istanbul.
- Gurcan, Metin und Gisclon, Megan** (2016): *From Autonomy to Full-Fledged Civilian Control: The Changing Nature of Turkish Civil-Military Relations After July 15*, Istanbul Policy Center, IPC-Mercator Policy Brief, Istanbul.
- İnat, Kemal** (2019a): *70. Yılında NATO'nun Krizi: Türkiye ve Almanya Nereye?*, SETA, 6. April; <https://www.setav.org/70-yilinda-natonun-krizi-turkiye-ve-almanya-nereye/> (aufgerufen am 19.3.2021).
- İnat, Kemal** (2019b): *Türkiye-NATO İlişkisini Anlamak*, SETA, 8. Mai; <https://www.setav.org/turkiye-nato-iliskisini-anlamak/> (aufgerufen am 21.3.2021).
- İnat, Kemal** (2020): *NATO ve AB Gündeminde Türkiye: Bir İyi Bir de Kötü Haber!*, SETA, 5. Dezember; <https://www.setav.org/nato-ve-ab-gundeminde-turkiye-bir-iyi-bir-de-kotu-haber/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Kanat, Kılıç Buğra** (2019): *How to Build Trust in Turkey-US Ties*, SETA, 10. November; <https://www.setav.org/en/how-to-build-trust-in-turkey-us-ties/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Kanat, Kılıç Buğra** (2020): *Grave Mistake in US Foreign Policy: Active Anti-Turkey Attitude*, SETA, 22. August; <https://www.setav.org/en/grave-mistake-in-us-foreign-policy-active-anti-turkey-attitude/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Kanat, Kılıç Buğra** (2021): *NATO's Brussels Meeting: Is the World More Polarized?*, SETA, 27. März; <https://www.setav.org/en/natos-brussels-meeting-is-the-world-more-polarized/> (aufgerufen am 19.5.2021).
- Kasapoğlu, Can** (2019a): *Analysis – A Practical Guide for NATO Members to Understand Turkey*, EDAM, 2. Dezember; <https://edam.org.tr/en/analysis-a-practical-guide-for-nato-members-to-understand-turkey/> (aufgerufen am 1.3.2021).
- Kasapoğlu, Can** (2019b): *Dr. Can Kasapoğlu Discusses the Reasons Why the U.S. Opposes the Purchase of the S400 System on TRT World – Strait Talk*, EDAM, 16. März; <https://edam.org.tr/en/dr-can-kasapoglu-discusses-the-reasons-why-the-u-s-opposes-the-purchase-of-the-s-400-system-on-trt-world-strait-talk/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Kasapoğlu, Can** (2019c): *Turkish-Russian Defense Cooperation: Political-Military Scope, Prospects and Limits*, EDAM Centre for Economics and Foreign Policy Studies, April.
- Kasapoğlu, Can und Kırdemir, Barış** (2019): *Artificial Intelligence and the Future of Conflict*, EDAM, 16. Dezember; <https://edam.org.tr/en/artificial-intelligence-and-the-future-of-conflict/> (aufgerufen am 16.5.2021).
- Kasapoğlu, Can und Ülgen, Sinan** (2018a): *Is Turkey Sleepwalking out of the Alliance? An Assessment of the F-35 Deliveries and the S400 Acquisition*, EDAM Centre for Economics and Foreign Policy Studies, August.
- Kasapoğlu, Can und Ülgen, Sinan** (2018b): *Operation Olive Branch: A Political – Military Assessment*, EDAM Centre for Economics and Foreign Policy Studies, Januar.
- Kasapoğlu, Can und Ülgen, Sinan** (2019): *Strategic Weapon Systems in The Turkey-Russia-US Triangle*, EDAM Centre for Economics and Foreign Policy Studies, Januar.

- Keyman, Fuat** (2017): Turkey's choice: responding to security challenges through humanitarian norms with a revitalized EU anchor, in: *International Politics* 54: 453467.
- Kıbaroğlu, Mustafa** (2005): Isn't it Time to Say farewell to Nukes in Turkey?, in: *European Security* 14 (4): 450453.
- Kıbaroğlu, Mustafa und Sauer, Tom** (2017): Mr. Trump, Post Nuclear Ban Treaty, NATO's Nuclear Weapons in Europe are Obsolete, in: *Insight Turkey* 19 (3): 2334.
- Köse, Talha** (2019a): *US Support for YPG Based on Incorrect Assumptions*, SETA, 11. November; <https://www.setav.org/en/us-support-for-ypg-based-on-incorrect-assumptions/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Köse, Talha** (2019b): *NATO's defense agenda: Baltic plan, Chinese cyber threat*, SETA, 7. Dezember; <https://www.setav.org/en/natos-defense-agenda-baltic-plan-chinese-cyber-threat/> (aufgerufen am 19.5.2021).
- Köse, Talha** (2019c): *Struggling against the Global FETÖ Threat*, SETA, 18. Juli; <https://www.setav.org/en/struggling-against-the-global-feto-threat/> (aufgerufen am 19.5.2021).
- Köse, Talha** (2020): *15 Temmuz Darbe Girişiminin Türk Dış Politikası ve Güvenlik Yaklaşımlarına Etkileri*, SETA, 18. Juli; <https://www.setav.org/15-temmuz-darbe-girisiminin-turk-dis-politikasi-ve-guvenlik-yaklasimlarina-etkileri/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Kristensen, Hans** (2019): *Urgent: Move US Nuclear Weapons Out Of Turkey*, Federation of American Scientists, 16. Oktober; <https://fas.org/blogs/security/2019/10/nukes-out-of-turkey/> (aufgerufen am 27.5.2021).
- Kürşat Kaya, Emre** (2019): *European Defence Ecosystem, Third Countries' Participation and The Special Case of Turkey*, EDAM, 10. Juli; <https://edam.org.tr/en/european-defence-ecosystem-third-countries-participation-and-the-special-case-of-turkey/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Müftüler-Bac, Meltem** (2005): Turkey and the United States: The Impact of the War in Iraq, in: *International Journal* 61 (1): 61.
- Özçelik, Necdet** (2017): *Fighting Terrorism and a Clashing Alliance: The Case of Turkey-U.S. Security Relations*, SETA Perspective, Mai, No. 29, Ankara.
- Rumelili, Bahar** (2003): Liminality and Perpetuation of Conflicts: Turkish-Greek Relations in the Context of Community-Building by the EU, in: *European Journal of International Relations* 9 (2): 213248.
- Tol, Gönül** (2013): *Turkey's Search for a »Zero Problem« Policy*, Middle East Institute, 25. November; <https://www.mei.edu/publications/turkeys-search-zero-problem-policy> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Tuygan, Ali** (2019a): *Dangers of Overreach*, EDAM, 10. Juli; <https://edam.org.tr/en/dangers-of-overreach/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Tuygan, Ali** (2019b): *From Downing of Russian Military Aircraft to the Purchase of Russian S400s*, EDAM, 15. März; <https://edam.org.tr/en/from-downing-of-russian-military-aircraft-to-the-purchase-of-russian-s-400s/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Tuygan, Ali** (2019c): *NATO at Seventy*, EDAM, 6. Dezember; <https://edam.org.tr/en/nato-at-seventy/> (aufgerufen am 1.3.2021).
- Tuygan, Ali** (2019d): *Turkey's Incursion in Syria*, EDAM, 15. Oktober; <https://edam.org.tr/en/turkeys-incursion-in-syria/> (aufgerufen am 9.3.2021).
- Tuygan, Ali** (2020a): *The Biden Victory and Turkey*, EDAM, 9. November; <https://edam.org.tr/en/the-biden-victory-and-turkey/> (aufgerufen am 1.3.2021).
- Tuygan, Ali** (2020b): *The Uncertain Future of Turkish-American Relations*, EDAM, 9. Oktober; <https://edam.org.tr/en/the-uncertain-future-of-turkish-american-relations/> (aufgerufen am 1.3.2021).
- Tuygan, Ali** (2020c): *Turkish Foreign Policy, Diplomatic Opinion – Ali Tuygan*, 28. September; <https://diplomaticopinion.com/2020/09/28/turkish-foreign-policy/> (aufgerufen am 6.3.2021).
- Ülgen, Sinan** (2019): *Don't Blame Turkey for NATO's Woes*, EDAM, 4. Dezember; <https://edam.org.tr/en/dont-blame-turkey-for-natos-woes/> (aufgerufen am 1.3.2021).
- Üzümcü, Ahmet; İldem, Tacan und Ceylan, Fatih** (2021): *NATO'suz Türkiye*, EDAM, 18. Februar; <https://edam.org.tr/natosuzturkiye/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Yalçın, Hasan B.** (2017): *S 400*, SETA, 10. August; <https://www.setav.org/s-400/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Yalçın, Hasan B.** (2018): *The Crisis and the Future of NATO. The Increasing Autonomy of Turkey*, Analysis No. 43, September. SETA Foundation for Political, Economic and Social Research, Ankara.
- Yalçın, Hasan B.** (2019a): *S400'ler Ve NATO*, SETA, 10. März; <https://www.setav.org/s-400ler-ve-nato/> (aufgerufen am 19.3.2021).
- Yalçın, Hasan B.** (2019b): *S400'lerin Siyasi Zemini*, SETA, 9. April; <https://www.setav.org/s-400lerin-siyasi-zemini/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Yalçın, Hasan B.** (2021): *Biden Dönemi Başlıyor*, SETA, 23. Januar; <https://www.setav.org/biden-donemi-basliyor/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Yalçın, Hasan B.; Alptekin, Hüseyin und Bayraklı, Enes** (2019): *S400 Alımı Türkiye İçin Güvenlik Meselesi*, SETA, 4. April; <https://www.setav.org/s-400-alimi-turkiye-icin-guvenlik-meselesi/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Yeşiltaş, Murat** (2016): *Turkey, US and PYD: Strategic Ally or Local Partner?*, SETA, 17. Februar; <https://www.setav.org/en/turkey-us-and-pyd-strategic-ally-or-local-partner/> (aufgerufen am 22.1.2021).
- Yeşiltaş, Murat** (2017): *Türkiye, Batı ve S400*, SETA, 16. Dezember; <https://www.setav.org/turkiye-bati-ve-s-400/> (aufgerufen am 17.3.2021).
- Yeşiltaş, Murat** (2018): *Turkey's Strategic Reasoning behind Operation Olive Branch*, No. 34, Januar, SETA Foundation for Political, Economic and Social Research, Ankara.

# DER BRITISCHE DISKURS ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

Dirk Peters

## DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH IN DER NATO

Die NATO ist die wichtigste internationale Institution in der britischen Sicherheitspolitik und Großbritannien seinerseits ein führendes europäisches NATO-Mitglied. Das Land ist eine Nuklearmacht und ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats. Es hat den Anspruch, über weltweit einsatzfähige Streitkräfte zu verfügen und gibt gewöhnlich mehr als zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungszwecke aus. Außerdem war es nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidend an der Gründung der NATO beteiligt und hat das transatlantische Bündnis auch während des Kalten Krieges zuverlässig unterstützt. Zeitweise scheint es geradezu Selbstzweck der britischen Sicherheitspolitik zu sein, besonders enge Beziehungen zu den USA zu pflegen. Entsprechend dieser transatlantischen Grundorientierung haben britische Regierungen Versuche, der EU verteidigungspolitisch stärkeres Gewicht zu geben, meist kritisch gesehen. Obwohl die Labour-Regierung unter Tony Blair nach dem Kosovo-Konflikt entscheidend zur Einrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU beigetragen hat, haben die nachfolgenden Regierungen deren Weiterentwicklung kaum unterstützt. Der Brexit versetzt Großbritannien nun in eine schwierige Lage: Durch den Austritt aus der EU werden die transatlantischen Beziehungen für Großbritannien noch wichtiger, aber gleichzeitig ging deren Bedeutung für die USA potenziell zurück, da Großbritannien nun nicht mehr in der Lage ist, die sicherheitspolitischen Entscheidungen der EU direkt zu beeinflussen.

Angesichts dessen versucht Großbritannien momentan, seine Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu zu ordnen. Im März 2021 veröffentlichte die Regierung mit dem *Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (HM Government 2021) eine grundlegende Bestandsaufnahme und betonte dort zwei wichtige Herausforderungen für die britische Verteidigungspolitik:

- (i) die Notwendigkeit, die militärischen Fähigkeiten zu verbessern – insbesondere, um sich gegen Russland als die »akuteste Bedrohung« im euroatlantischen Raum schützen zu können (ebenda: 71); und

- (ii) die Notwendigkeit einer »indopazifischen Ausrichtung« (ebenda: 66–67) mitsamt einer Antwort auf »Chinas zunehmende Macht und Durchsetzungskraft« (ebenda: 24 und andere).

Dies spiegelt Überlegungen wider, die auch den Diskurs der führenden britischen Sicherheits-Thinktanks über die Zukunft der NATO dominieren. Innerhalb dieser Diskussionen besteht weitgehend Einigkeit, dass die NATO gegenüber Russland und China vor zwei bedeutenden, aber unterschiedlichen Herausforderungen steht. Während Russland bereits als direkte Bedrohung der Sicherheit der NATO-Mitgliedstaaten betrachtet wird, gilt China als Herausforderer, der sich aber mit der Zeit zu einer solchen direkten Bedrohung entwickeln könnte. Außerdem steht die NATO, wie in diesem Diskurs immer wieder betont wird, vor einer dritten Herausforderung: den internen Zusammenhalt zu bewahren (oder zu erneuern). Die Liste der Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Bündnisses ist lang, aber als Schlüsselprobleme werden häufig die transatlantische Lastenverteilung und die von Frankreich angeführten Bemühungen um europäische Autonomie genannt.

Weitgehend einig sind sich die Thinktanks darüber, wie die meisten dieser Probleme am besten gelöst werden können: durch die Stärkung der europäischen militärischen Fähigkeiten. Dies würde dazu beitragen, der russischen Bedrohung zu begegnen, sich zumindest langfristig gegen China abzusichern, die Unstimmigkeiten über die Lastenverteilung zu erleichtern und vielleicht sogar jene zufriedenzustellen, die sich für mehr europäische Autonomie einsetzen. Dabei setzen die Kommentator\_innen unterschiedliche Schwerpunkte und insbesondere hinsichtlich China werden auch andere Maßnahmen diskutiert. Aber die europäischen Fähigkeiten bleiben ein immer wiederkehrendes Thema. Auch hierin spiegelt der Diskurs der britischen Thinktanks über die Zukunft der NATO die Überlegungen aus dem *Integrated Review* der britischen Regierung wider. Durch ihren ehrgeizigen Plan zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten will die britische Regierung nicht nur ihre eigene Position im Bündnis sichern, sondern mit gutem Beispiel vorangehen und auch andere europäische Verbündete dazu bringen, in ihre eigenen Fähigkeiten zu investieren.

## ZWEI GROSSE HERAUSFORDERER: RUSSLAND UND CHINA

### RUSSLAND

Britische Thinktanks schätzen Russland als reale militärische Bedrohung für die NATO ein – insbesondere angesichts der Bereitschaft des Landes, in Europa Grenzen zu verschieben, wie die Annexion der Krim 2014 gezeigt hat. Die zentrale Herausforderung für das Bündnis sehen sie in Russlands hybridem Ansatz. Trotz einiger Veröffentlichungen über Cyber-Sicherheit und gesellschaftliche Resilienz (wie Kendall-Taylor und Edmonds 2019, Afina et al. 2020) liegt der Schwerpunkt des britischen Diskurses allerdings auf der militärischen Seite dieser Bedrohung. Die militärischen Fähigkeiten Russlands und ihre Auswirkungen auf die Sicherheit der NATO-Mitglieder werden ausführlich diskutiert. Das IISS beispielsweise entwirft Szenarien mit russischen Angriffen auf Litauen und Polen oder mehreren Krisenherden an der östlichen Front und gibt Empfehlungen, wie man sich auf diese Szenarien vorbereiten oder ihr Eintreten verhindern kann (Barrie et al. 2019, 2020). Schwachstellen werden hauptsächlich an der NATO-Ostgrenze gesehen, aber einige Beobachter\_innen weisen auch auf die Arktis oder den »erweiterten Norden« (Arktis plus Baltikum) hin (Boulègue 2018, 2019b, Kennedy-Pipe und Depledge 2019). Peter Roberts (2019) vom RUSI argumentiert sogar, Russland habe seinen Einfluss so weit ausgedehnt, dass es jetzt »an den kontinentaleuropäischen NATO-Mitgliedern ist, sich eingekreist zu fühlen«.

Im Hinblick auf die Bedrohung durch Russland gibt es zwei Arten von Ratschlägen. Einerseits wird vor allem gefordert, die eigenen militärischen Ressourcen zu verbessern und Russland von militärischem Handeln abzuhalten. Insbesondere die Europäer\_innen sollen, wenn sie über die weitere Entwicklung ihrer Fähigkeiten entscheiden, dies auch im Hinblick auf Russland tun (Barrie et al. 2019, 2020). Der NATO wird unter anderem empfohlen, ihre Vorwärtspräsenz auszubauen, was ihre Fähigkeit verbessern würde, »russische Gebietsschutzwaffen zu schwächen« (Ejfestad und Tamnes 2019: 17) und zu klären, wie das Bündnis auf den Einsatz nichtstrategischer Nuklearwaffen reagieren würde (Kendall-Taylor und Edmonds 2019: 6465). Andererseits setzen sich einzelne Stimmen dafür ein, dass die NATO »ihre Doppelstrategie fortsetzen« sollte, »Abschreckung und wirksamen Dialog miteinander zu verbinden« und sich um Dialog und Vertrauensbildung zu bemühen – insbesondere im Bereich Rüstungskontrolle (Olsen 2020, siehe auch Ejfestad und Tamnes 2019: 21). Mathieu Boulègue (2019a, 2019b) vom Chatham House spricht sich für einen »Dialog der Unterschiede« aus: einen institutionalisierten Dialog, der nicht auf die tatsächliche Lösung von Meinungsverschiedenheiten abzielt, sondern darauf, unterschiedliche Sichtweisen zu klären und die »roten Linien« beider Seiten auszubuchstabieren. So könnte verhindert werden, dass es zu Fehleinschätzungen und unbeabsichtigten bewaffneten Konflikten kommt. Außerdem meint er, eine solche Art des Dialogs könne den NATO-Verbündeten helfen, eine gemeinsame Position zu finden und die russische Fähigkeit schwächen, den Zusammenhalt der NATO zu untergraben.

### CHINA

Im britischen Diskurs besteht außerdem ein breiter Konsens darüber, dass China eine zweite wichtige Herausforderung für die NATO-Verbündeten darstellt. Diese unterscheidet sich aber erheblich von der durch Russland, insbesondere weil sie (noch) nicht das NATO-Kerngeschäft der gemeinsamen Verteidigung betrifft. In den Analysen werden Chinas globale Ambitionen und die ehrgeizige Modernisierung seiner Streitkräfte herausgestellt, ebenso wie die Tatsache, dass das Land mit Russland kooperiert, den Zusammenhalt der NATO (beispielsweise durch Desinformationskampagnen) zu untergraben versucht und die Reichweite seiner Streitkräfte bis an das NATO-Gebiet heran ausgedehnt hat (Barrie et al. 2020: 1012, Legarda und Nouwens 2019; Nouwens und Legarda 2020). Darüber hinaus wird die Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Verbündeten und China als mögliche Quelle von Abhängigkeiten betrachtet, die China als Hebel gegen die Europäer\_innen einsetzen könnte (Ejfestad und Tamnes 2019: 19).

Dass die NATO nicht in der Lage ist, einen gemeinsamen Ansatz gegenüber China zu formulieren, wird als entscheidender Schwachpunkt des Bündnisses betrachtet (Roberts 2019). Die USA behandeln China offen als Rivalen, während die Europäische Union erst kürzlich zu einer Einschätzung des Landes als »Partner«, »Wettbewerber« und »Rivale« übergegangen ist. Solche Unterschiede in der Einschätzung von Bedrohungen könnten China die Möglichkeit geben, innerhalb des Bündnisses Uneinigkeit zu säen (Nouwens und Legarda 2020: 7).

Niemand betrachtet eine direkte militärische Konfrontation zwischen China und der NATO als wahrscheinliches Szenario. Daher konzentrieren sich die Ratschläge für den Umgang mit der chinesischen Herausforderung darauf, den Zusammenhalt innerhalb der NATO zu stärken, regionale Partner zu finden, um China einzuhegen und gemeinsam daran zu arbeiten, die Gefahr wirtschaftlicher Abhängigkeit zu verringern. Der interne Zusammenhalt kann verbessert werden, indem der Austausch von Informationen erleichtert und die interne Debatte über die unterschiedlichen Ansätze gegenüber China intensiviert wird, um gemeinsame Interessen zu erkennen (Bond 2019, Ejfestad und Tamnes 2019: 19, Legarda und Nouwens 2019). Als vielversprechende Möglichkeit, auf die chinesischen Ambitionen zu reagieren, ohne zu versuchen, das Einsatzgebiet der NATO auszuweiten, sehen die Kommentator\_innen intensivere Partnerschaften mit Ländern in der asiatisch-pazifischen Region an, darunter auch eine Stärkung der Beziehungen zwischen NATO und den dort bestehenden regionalen Sicherheitsabkommen (Pothier 2019, Nouwens und Legarda 2020: 15). Wirtschaftliche Abhängigkeiten zu reduzieren, wird nicht als Hauptaufgabe der NATO gesehen, aber einige Kommentator\_innen argumentieren, die Zusammenarbeit der NATO mit der EU könne dazu beitragen, dieses Problem zu entschärfen. Beispielsweise könnte die EU den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in wichtige Sektoren überwachen und den Europäer\_innen dabei helfen, mit den technologischen und wirtschaftlichen

Herausforderungen durch China umzugehen (Efstad und Tamnes 2019: 20, Legarda und Nouwens 2020).

## DIE WICHTIGSTE INTERNE HERAUSFORDERUNG: ZUSAMMENHALT

Für die meisten Teilnehmer\_innen am britischen Diskurs besteht die wichtigste interne Herausforderung für die NATO darin, dass es dem Bündnis an Einheit und Zusammenhalt fehlt. Als Hinweise auf diese Diagnose werden häufig Trumps Rhetorik und Macrons Kommentare zum »Hirntod« der NATO genannt. Insbesondere Letztere wurden durch britische Thinktanks massiv kritisiert (als einzige Ausnahme siehe Chevallereau 2019). Obwohl sich Macrons Kritik selbst gegen den Mangel an Zusammenhalt richtete, wurden seine Bemerkungen weithin als Beitrag zur Verschärfung der zentralen Divergenzen im Bündnis betrachtet: der transatlantischen Differenzen über die Zukunft des Bündnisses und über die Lastenteilung bzw. die Beteiligung der Europäer\_innen an den Verteidigungsanstrengungen. Andere Themen, insbesondere die Rolle der Türkei und regionale Unterschiede in der Herangehensweise an externe Sicherheitsprobleme, erhalten im britischen Diskurs dagegen weniger Aufmerksamkeit.

## LASTENVERTEILUNG UND EUROPÄISIERUNG

Rhetorik und Politik der Trump-Regierung haben die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vereinigten Staaten und ihren europäischen Verbündeten offen sichtbar gemacht. Und obwohl die USA zu einer moderateren Außen- und Sicherheitspolitik zurückgekehrt sind, wird der Streit über die Lastenverteilung, so die allgemeine Sichtweise, dadurch nicht verschwinden (siehe beispielsweise Besch und Scazzieri 2020). Für die USA liegen die wichtigsten Sicherheitsprobleme im asiatisch-pazifischen Raum, während sich die Europäer\_innen eindeutig mehr auf Russland konzentrieren. Die Unterschiede sind so erheblich, dass das IISS sogar zu einem Planspiel beigetragen hat, in dem ein Austritt der USA aus der NATO durchgespielt wurde (Fix et al. 2019). Außerdem wurden vom IISS Szenarien entwickelt, wie sich die Europäer\_innen ohne Unterstützung durch die USA gegen militärische Angriffe verteidigen könnten (Barrie et al. 2019).

Diese Szenarien kommen wie fast alle Beiträge zu dieser Debatte zu einem eindeutigen Ergebnis: Es liegt im besten Interesse der Europäer\_innen, das Engagement der USA in Europa zu erhalten (Pothier 2019). Dies kann beispielsweise durch eine Anpassung an strategische Prioritäten der USA erreicht werden. »Eine neue transatlantische Einigung muss vielleicht darauf beruhen, dass die Europäer weltweit agieren, um die USA bei unterschiedlichen Einsatzszenarien zu unterstützen, während diese sich im Gegenzug wieder zum Schutz der europäischen Sicherheit im Rahmen der NATO bekennen.« (Barrie et al. 2020: 18, ähnlich auch Legarda und Nouwens 2019)

Noch wichtiger ist, dass die Europäer\_innen ihre militärischen Fähigkeiten stärken sollten, um das Interesse der USA an der NATO zu erhalten. Es gibt keinen Mangel an Empfehlungen dazu, welche Fähigkeiten dabei am wichtigsten sind (beispielsweise Barrie et al. 2019, 2020, Efstathiou 2019). Solche Empfehlungen laufen offensichtlich auf eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben hinaus. Doch wie kann diese erreicht werden? Im Diskurs wird vor allem eine pragmatische Herangehensweise befürwortet. Beispielsweise wird das Zwei-Prozent-Ziel der NATO häufig kritisiert, insbesondere wenn es zu rigide interpretiert wird. Gleichzeitig gilt es aber als wichtige symbolische Maßnahme, um die Europäer\_innen dazu zu bringen, in ihre Fähigkeiten zu investieren (siehe beispielsweise Béraud-Sudreau und Giegerich 2018, Béraud-Sudreau und Childs 2018, Efstad/Tamnes 2019: 22, Besch 2018a). Ähnlich pragmatisch werden die Bemühungen der EU eingeschätzt, strategische Autonomie zu erreichen. Nicht die Wahl der Institution – NATO oder EU – wird als entscheidend angesehen, sondern der Ausbau der Fähigkeiten (Barrie et al. 2020, Besch 2018a).

Wo institutionelle Fragen diskutiert werden, besteht eine klare Präferenz für die NATO (Roberts 2020) und dafür, »eine Art europäischen Kern innerhalb der NATO zu bilden« (Kundhani 2019), anstatt einen europäischen Beitrag im Rahmen der EU zu organisieren. So würde es natürlich auch Großbritannien leichter fallen, eine führende Rolle zu spielen.

Dies heißt allerdings weder, dass die EU als bedeutungslos, noch, dass sie als Wettbewerberin der NATO betrachtet wird. Einige Beiträge weisen darauf hin, dass sie mit der NATO zusammenwirken kann, weil sie als »Regulierungsmacht« über Werkzeuge verfügt, mit deren Hilfe bestimmte Herausforderungen effektiver bewältigt werden können als durch die NATO allein. Dies betrifft beispielsweise Bereiche wie Cyber-Sicherheit, Truppenmobilität oder rüstungsindustrielle Zusammenarbeit (Besch 2019, Olsen 2020, Efstad/Tamnes 2019) und gilt auch für die Verbesserung der Resilienz gegen hybride Taktiken (Besch und Bond 2019, Kendall-Taylor und Edmonds 2019). Selten ausgesprochen wird allerdings die Schlussfolgerung, dass es deshalb auch im besten Interesse Großbritanniens liegt, enge Verbindungen zur EU aufrechtzuerhalten (siehe dazu aber Shea 2020).

## NATO – EINE WERTEGEMEINSCHAFT?

Der Zusammenhalt innerhalb der NATO wird nicht nur durch transatlantische Differenzen bedroht. Es gibt auch noch andere Bruchstellen, entlang derer sich die Interessen und Werte innerhalb des Bündnisses unterscheiden. Diese erhalten im britischen Diskurs aber weniger Aufmerksamkeit. So definieren die NATO-Mitglieder ihre unmittelbaren Sicherheitsinteressen auf unterschiedliche Weise: Die Staaten entlang der Ostgrenze blicken in erster Linie auf Russland, während es den Ländern im Süden hauptsächlich um die Instabilität im

Mittelmeerraum geht.<sup>1</sup> Außerdem unterscheiden sich auch die Werte unter den NATO-Mitgliedern, was nicht zuletzt am Aufstieg populistischer Führungsfiguren und an autoritären Tendenzen in einigen Mitgliedstaaten liegt. In der Türkei kommen beide Probleme zusammen, da die dortige Regierung nicht nur grundlegende demokratische Institutionen angreift, sondern auch die türkischen Sicherheitsinteressen auf eine Art definiert, die denen anderer Mitglieder schaden könnte (Chevallereau 2020, siehe auch Besch und Bond 2019: 2, Scazzieri 2021).

Wo diese Themen überhaupt angesprochen werden, laufen die Ratschläge gewöhnlich auf einen Appell an gemeinsame Interessen und gemeinsame Werte hinaus. Regierungs- und Staatshäupter\_innen sollten sich wieder mehr um Konsens bemühen und mit gutem Beispiel vorangehen (Schake 2019). Außerdem müsse darauf geachtet werden, dass »transatlantische Sicherheitsgarantien und insbesondere die gemeinsame Verteidigung sowohl in einem Gefühl für Solidarität wurzeln als auch in gemeinsamen Werten und Interessen zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft« (Efstathiou 2018). Konzentriert man sich auf die gemeinsamen demokratischen Werte, könnten dadurch der Zusammenhalt verbessert sowie China und Russland davon abgehalten werden, Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten auszunutzen (Olsen 2019, 2020).

Wie dies tatsächlich erreicht werden kann, wird allerdings selten diskutiert. Tatsächlich spiegelt die NATO, wie es Jacob Parakilas (2019) vom Chatham House ausdrückt, »die interne Politik ihrer Mitglieder viel stärker wider, als sie sie prägt«, und so ist sie kaum dazu geeignet, in ihren Mitgliedstaaten bestimmte Werte durchzusetzen. Svein Efstestad und Rolf Tamnes (2019: 10) machen in einer RUSI-Veröffentlichung den seltenen Vorschlag, die NATO-Mitglieder sollten »die verschiedenen Foren und Instrumente [der NATO], darunter auch den Nordatlantikrat, entschlossener dazu einsetzen, Einschränkungen von Grundrechten und Machtmissbrauch zu untersuchen«. Aber sogar sie beeilen sich hinzuzufügen, dass andere »Organisationen wie der Europarat und die EU eine explizitere Verpflichtung dazu haben, die Befolgung demokratischer Werte und Menschenrechte durchzusetzen«.

## RÜSTUNGSKONTROLLE

Fragen der Rüstungskontrolle nehmen in der allgemeineren Debatte über die Zukunft der NATO in Großbritannien keine zentrale Stellung ein. Gelegentlich werden Sorgen über das Ende des INF-Abkommens geäußert, allerdings vor allem weil auch dieses Thema Differenzen zwischen den Verbündeten offensichtlich macht (Raine 2019). Die Verantwortung für den Zusammenbruch des Abkommens wird eindeutig Russland zugeschrieben. Macrons Vorschlag, russische Vorschläge zum Thema zumindest genauer zu studieren, stößt

im Diskurs auf vehemente Kritik (Morrison und Heinrichs 2020).

Die Nuklearpolitik der NATO wird vorsichtig kritisiert, weil sie als zu wenig abrüstungsorientiert wahrgenommen wird. Es gibt zwar keine Forderungen, dass Großbritannien dem Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) beitreten soll, aber doch Appelle an die NATO, ihren Widerstand gegen den AVV nicht allzu stark zu betonen. Stattdessen soll sie nach Übereinstimmungen mit AVV-Befürworter\_innen suchen und bei der nuklearen Abrüstung eine proaktivere Rolle spielen. Nur wenn die NATO zeigen kann, wie ihre Nuklearstrategie mit dem Ziel nuklearer Abrüstung aus dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag in Einklang gebracht werden kann, kann sie erwarten, dass die Nichtverbreitung dieser Waffen eine Zukunft hat (Caughley und Afina 2020). Durch den jüngsten britischen *Integrated Review* wird diese Spannung zwischen dem abstrakten Ziel nuklearer Abrüstung und der tatsächlichen Abhängigkeit von Nuklearwaffen noch einmal betont (siehe beispielsweise Williams 2021).

Außerdem gibt es Empfehlungen, den Vertrag über den Offenen Himmel zu erhalten (European Leadership Network 2020). Weiterhin gibt es Appelle an die britische Regierung, sich proaktiver für Rüstungskontrolle einzusetzen, insbesondere was den Einsatz von Drohnen und tödlichen autonomen Waffensystemen angeht (UNA-UK 2017).

## WEITERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE NATO

Im britischen Diskurs werden also zwei zentrale externe Herausforderungen für die NATO identifiziert: die Verteidigung der Ostflanke gegen Russland und der Schutz vor chinesischen Ambitionen. Beides spiegelt sich auch in einigen weiteren, gelegentlich diskutierten Themen wider. Einige Analyst\_innen argumentieren, die NATO müsse dem **Weltraum** als sicherheitsrelevanter Domäne mehr Aufmerksamkeit schenken. Stickings (2020) meint beispielsweise, die Antwort der NATO auf die russischen und chinesischen Weltraumaktivitäten dürfe sich nicht mehr darauf beschränken, den Weltraum als »operativen Bereich« zu betrachten. Insbesondere setzt er sich dafür ein, die Verteilung der Verantwortlichkeiten im Weltraum zwischen der NATO und ihren Mitgliedstaaten zu klären und Szenarien für Zwischenfälle dort zu diskutieren. Unal (2019) betrachtet auch die **Cyber**-Sicherheit weltraumbasierter Einrichtungen als Thema, um das sich die NATO kümmern sollte. Und einige Kommentator\_innen rufen die NATO auf, sich insgesamt mehr um die Resilienz von Systemen zu bemühen, die für Cyber-Angriffe anfällig sind – darunter auch kritische Netzwerke und C3-Systeme (Besch 2018b, Afina et al. 2020).

Insgesamt scheinen die britischen Thinktanks die **regionale** Verteilung von Bedrohungen außerdem durch eine spezifisch nördliche Brille zu betrachten. Auch wenn die Sorgen der südlichen Mitgliedstaaten über Migration, Terrorismus und Instabilität im Mittelmeerraum gelegentlich Erwähnung finden, gibt es wenig konkrete Vorschläge, was die NATO

<sup>1</sup> Der britische Diskurs ist in dieser Hinsicht keine Ausnahme, da die Sorgen der südlichen NATO-Staaten selten als NATO-Problem diskutiert werden, während die Arktis und der »erweiterte Norden« eine prominenter Stellung einnehmen (siehe unten).

als Organisation dagegen tun könnte. Bestenfalls könnte sie anderen Staaten dabei helfen, sich selbst zu verteidigen, und in der MENA-Region Streitkräfte ausbilden (Besch und Bond 2018, Efstad und Tamnes 2019: 19, Olsen 2020). Oder sie könnte in Libyen robusteres *Peacekeeping* unterstützen, falls sich die internen Spannungen mit der Türkei lösen lassen (Scazzieri 2021). Den Norden hingegen betrachten einige Kommentator\_innen als Region, in der die NATO ihre Verteidigungsbemühungen verstärken sollte. So ist Russland schon seit einiger Zeit in der Arktis aktiv, und China hat sich selbst zum »arktischen Staat« erklärt. Strategisch bedeutsam ist die Arktis oder der »erweiterte Norden« (einschließlich der baltischen Staaten) für die NATO auch wegen der dort verlaufenden Handels- und Kommunikationsrouten. Außerdem ist die NATO im Norden aufgrund der »GIUK-Lücke« militärisch verletzlich. Angesichts dieser Lage empfehlen einige Kommentator\_innen, die NATO (und Großbritannien) sollte(n) der Region mehr Aufmerksamkeit widmen (Kennedy-Pipe und Depledge 2019) und Streitkräfte und Fähigkeiten dementsprechend entwickeln (Boulègue 2018, Efstad und Tamnes 2019: 1617), ohne aber die Region selbst zu militarisieren (Boulègue 2019b).

## LITERATURVERZEICHNIS

- Afina, Yasmin; Inverarity, Calum und Unal, Beyza** (2020): *Ensuring Cyber Resilience in NATO's Command, Control and Communication Systems*, Chatham House, London.
- Barrie, Douglas et al.** (2019): *Defending Europe: Scenario-Based Capability Requirements for NATO's European Members*, International Institute for Strategic Studies, London; <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe> (aufgerufen am 22.12.2020).
- Barrie, Douglas et al.** (2020): *European Defence Policy in an Era of Renewed Great-Power Competition*; <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2020/02/the-future-of-european-defence> (aufgerufen am 28.1.2021).
- Béraud-Sudreau, Lucie und Childs, Nick** (2018): *The US and Its NATO Allies: Costs and Value*, Military Balance Blog; <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/07/us-and-nato-allies-costs-and-value> (aufgerufen am 5.3.2021).
- Béraud-Sudreau, Lucie und Giegerich, Bastian** (2018): *Is Nato's 2 per Cent Target Fit for Purpose?*, in: *Prospect Magazine*; <https://www.prospectmagazine.co.uk/world/is-natos-2-per-cent-target-fit-for-purpose> (aufgerufen am 5.3.2021).
- Besch, Sophia** (2018a): *Defence Spending in NATO: Stop Convincing Trump, Start Convincing Europeans*, Centre for European Reform, London.
- Besch, Sophia** (2018b): *Protecting European Networks: What Can NATO Do?*, Centre for European Reform, London; <https://www.cer.eu/insights/protecting-european-networks-what-can-nato-do> (aufgerufen am 14.3.2020).
- Besch, Sophia** (2019): *Appalled by Strategic Autonomy? Applaud It Instead*, Centre for European Reform, London.
- Besch, Sophia und Bond, Ian** (2019): *NATO at 70: Twilight Years or a New Dawn?*, Centre for European Reform, London; <https://www.cer.eu/insights/nato-70-twilight-years-or-new-dawn> (aufgerufen am 14.3.2021).
- Besch, Sophia und Scazzieri, Luigi** (2020): *European Strategic Autonomy and a New Transatlantic Bargain*, Centre for European Reform, London; <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/european-strategic-autonomy-and-new-transatlantic-bargain> (aufgerufen am 14.3.2021).
- Bond, Ian** (2019): *NATO: Brain Dead, or Just Resting?*, Centre for European Reform, London.
- Boulègue, Mathieu** (2018): *NATO Needs a Strategy for Countering Russia in the Arctic and the Black Sea*, Chatham House Expert Comment; <https://www.chathamhouse.org/2018/07/nato-needs-strategy-countering-russia-arctic-and-black-sea> (aufgerufen am 14.3.2021).
- Boulègue, Mathieu** (2019a): *Russia and NATO: A Dialogue of Differences*, Chatham House Expert Comment; <https://www.chathamhouse.org/2019/04/russia-and-nato-dialogue-differences> (aufgerufen am 14.3.2021).
- Boulègue, Mathieu** (2019b): *Russia's Military Posture in the Arctic: Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment*, Chatham House, London; <https://www.chathamhouse.org/2019/06/russias-military-posture-arctic> (aufgerufen am 22.12.2020).
- Caughley, Tim und Afina, Yasmin** (2020): *NATO and the Frameworks of Nuclear Non-Proliferation and Disarmament: Challenges for the 10th NPT Review Conference*, Chatham House, London; <https://www.chathamhouse.org/2020/05/nato-and-frameworks-nuclear-non-proliferation-and-disarmament> (aufgerufen am 22.12.2020).
- Chevallereau, Patrick** (2019): *NATO and the 'Disruptive' French President*, RUSI Commentary; <https://rusi.org/commentary/nato-and-disruptive-french-president> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Chevallereau, Patrick** (2020): *The Worm Is in the Fruit: A Rising Strategic Foe Inside NATO*, RUSI Commentary; <https://rusi.org/commentary/worm-fruit-rising-strategic-foe-inside-nato> (aufgerufen am 11.3.2021).

**Efjestad, Svein und Tamnes, Rolf** (2019): I. NATO's Enduring Relevance, in: *Whitehall Papers* 95 (1): 825.

**Efstathiou, Yvonne-Stefania** (2018): *What Is The Atlantic Community For And Do We Still Need It?*, Atlantic Community; <https://atlantic-community.org/what-is-the-atlantic-community-for-and-do-we-still-need-it/> (aufgerufen am 8.3.2021).

**Efstathiou, Yvonne-Stefania** (2019): *European Strategic Airlift: A Work in Progress*, Military Balance Blog; <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/01/european-strategic-airlift> (aufgerufen am 8.3.2021).

**European Leadership Network** (2020): *ELN Group Statement: Saving the Open Skies Treaty*; <https://www.europeanleadershipnetwork.org/group-statement/eln-group-statement-saving-open-skies-treaty/> (aufgerufen am 26.3.2021).

**Fix, Liana; Giegerich, Bastian und Theresa Kirch** (2019): *European Security in Crisis: What to Expect If the US Withdraws from NATO*, Körber-Stiftung, Hamburg; <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/09/european-security-us-nato> (aufgerufen am 5.3.2021).

**HM Government** (2021): *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*; [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/969402/The\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_\\_Defence\\_\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/969402/The_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf) (aufgerufen am 29.3.2021).

**Kendall-Taylor, Andrea und Edmonds, Jeffrey** (2019): IV. The Evolution of the Russian Threat to NATO, in: *Whitehall Papers* 95 (1): 5466.

**Kennedy-Pipe, Caroline und Depledge, Duncan** (2019): *Britain, Estonia and the Wider North*, RUSI Commentary; <https://rusi.org/commentary/britain-estonia-and-wider-north> (aufgerufen am 11.3.2021).

**Kundnani, Hans** (2019): *To Preserve NATO, Britain Must Help Reinvent It*, Chatham House Expert Comment; <https://www.chathamhouse.org/2019/04/preserve-nato-britain-must-help-reinvent-it> (aufgerufen am 14.3.2021).

**Legarda, Helena und Nouwens, Meia** (2019): NATO Needs a China Policy, in: *The Diplomat*; <https://thediplomat.com/2019/07/nato-needs-a-china-policy/> (aufgerufen am 8.3.2021).

**Morrison, Tim, und Heinrichs, Rebecca** (2020): *Reaffirming NATO to Protect Transatlantic Security*, RUSI Commentary; <https://rusi.org/commentary/reaffirming-nato-protect-transatlantic-security> (aufgerufen am 12.3.2021).

**Nouwens, Meia und Legarda, Helena** (2020): *China's Rise as a Global Security Actor: Implications for NATO*, International Institute for Strategic Studies, London; <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2020/12/chinas-rise-as-a-global-security-actor> (aufgerufen am 22.12.2020).

**Olsen, John Andreas** (2019): Introduction: An Alliance for the 21st Century, in: *Whitehall Papers* 95 (1): 37.

**Olsen, John Andreas** (2020): *NATO@71*, RUSI Commentary; <https://rusi.org/commentary/nato71> (aufgerufen am 11.3.2021).

**Parakilas, Jacob** (2019): *Don't Count on NATO to Save Liberal Values*, Chatham House Expert Comment; <https://www.chathamhouse.org/2019/04/dont-count-nato-save-liberal-values> (aufgerufen am 15.3.2021).

**Pothier, Fabrice** (2019): *Five Challenges That NATO Must Overcome to Stay Relevant*, IISS Analysis; <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/04/five-challenges-for-nato> (aufgerufen am 8.3.2021).

**Raine, Sarah** (2019): *Four Key Challenges for NATO in the Months Ahead*, IISS Analysis; <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/01/four-key-challenges-nato> (aufgerufen am 8.3.2021).

**Roberts, Peter** (2019): *NATO vs Russia at 70*, RUSI Commentary; <https://rusi.org/commentary/nato-vs-russia-70> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Roberts, Peter** (2020): *NATO 2030: Difficult Times Ahead*, RUSI Commentary; <https://rusi.org/commentary/nato-2030-difficult-times-ahead> (aufgerufen am 11.3.2021).

**Scazzieri, Luigi** (2021): *Containing NATO's Mediterranean Crisis*, Centre for European Reform, London.

**Schake, Kori** (2019): Why the U.S. Outplays France, in: *The Atlantic*. Ideas; <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/11/charles-de-gaulle-lives-again/601618/> (aufgerufen am 8.3.2021).

**Shea, Jamie** (2020): *The UK and European Defence: Will NATO Be Enough?*, The Foreign Policy Centre; <https://fpc.org.uk/the-uk-and-european-defence-will-nato-be-enough/> (aufgerufen am 18.3.2021).

**Stickings, Alexandra** (2020): *Space as an Operational Domain: What Next for NATO?*, RUSI Newsbrief; <https://rusi.org/publication/rusi-newsbrief/space-operational-domain-what-next-nato> (aufgerufen am 9.3.2021).

**Unal, Beyza** (2019): *Cybersecurity of NATO's Space-Based Strategic Assets*, Chatham House, London; <https://www.chathamhouse.org/2019/07/cybersecurity-natos-space-based-strategic-assets> (aufgerufen am 22.12.2020).

**UNA-UK** (2017): *Keeping Britain Global? Strengthening the UK's Role in the World*, London; [https://una.org.uk/sites/default/files/Keeping%20Britain%20Global/UNA\\_KeepBritGlobal\\_20170502\\_web.pdf](https://una.org.uk/sites/default/files/Keeping%20Britain%20Global/UNA_KeepBritGlobal_20170502_web.pdf) (aufgerufen am 26.3.2021).

**Williams, Heather** (2021): U.K. Nuclear Weapons: Beyond the Numbers, in: *War on the Rocks* 6. April; <http://warontherocks.com/2021/04/u-k-nuclear-weapons-beyond-the-numbers/> (aufgerufen am 5.5.2021).

# LÄNDERPERSPEKTIVEN OHNE NATO-MITGLIEDSCHAFT

# RUSSLAND UND DIE NATO – KONTROVERS

*Hans-Joachim Spanger*

## BEDROHUNGSSZENARIO IM SPIEGEL POLITISCHER PRÄFERENZEN

Es gibt einen ziemlich lückenlosen und seit Jahren bruchlosen Konsens in der Moskauer politischen Klasse, dass die NATO für Russland ein Problem darstellt, dass ihre Ausdehnung dieses Problem verschärft und dass den russischen Sicherheitsinteressen in Europa am besten mit der Schaffung einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung unter gleichberechtigtem Einschluss Russlands gedient wäre.

Das begann bereits 1993/1994, als in der NATO die Diskussion über eine Aufnahme neuer Mitglieder aus Osteuropa anhub. Innerhalb weniger Monate bildeten sich in der russischen Kritik daran alle Argumentationsmuster heraus, die in wechselnden Kombinationen und mit unterschiedlicher Dramatisierung bis heute die Auseinandersetzung mit der NATO und ihren Erweiterungsplänen bestimmen. Das beginnt mit der Klage, dass der Westen sich geweigert habe, am Ende des Kalten Krieges und im Unterschied zum Warschauer Pakt seine Militärallianz aufzulösen. Er würdigte folglich nicht den entscheidenden russischen Beitrag zur Beendigung dieses Krieges, sondern zelebrierte unverändert seinen vermeintlichen Sieg. Dieser arroganten Haltung entsprächen die gebrochenen Versprechen des Westens, nicht einseitig den Geltungsbereich seines Bündnissystems auszudehnen, wozu er sich 1990 mit der KSZE-Charta von Paris deklaratorisch und im Rahmen der Zwei-plus-Vier-Verhandlungen zur deutschen Einheit ganz konkret bekannt habe. Und es wird auf die russischen nationalen Interessen verwiesen, denn mit ihrer Erweiterung würde die NATO die Russische Föderation gezielt politisch marginalisieren, in eine europäische Randlage drängen sowie ein qualitativ neues militärisches Bedrohungspotenzial, wenn auch noch keine akute militärische Bedrohung, aufbauen (vgl. Spanger 2012).

Wie in der Vergangenheit, bündeln sich in der russischen Auseinandersetzung mit der NATO daher auch heute wie im Brennglas alle grundlegenden Probleme und Visionen, mit denen sich die Moskauer politische Klasse nach dem Ende der Sowjetunion konfrontiert sah: von der Unsicherheit über den Platz des Landes in der internationalen Gemeinschaft bis zur Frage, wie und mit welchen Mitteln Moskau Entwicklungen jenseits der eigenen Grenzen beeinflussen kann und wie es sich – dies trat mit der sukzessiven Herausbildung von Putins autokratischer Herrschaft hinzu – gegen ungebührliche

Einwirkungen von außen, sprich: aus dem Westen, abschirmen kann.<sup>1</sup> Dieses Dilemma hat eine schier unübersehbare Zahl an Analysen und Kommentaren produziert, von denen hier nur die prägnantesten Antipoden der Debatte präsentiert werden können.

Auch wenn sich in der Moskauer politischen Klasse seit etwa zehn Jahren die Auffassung durchgesetzt hat, dass sich Russland nach seinem »geopolitischen Knockout« erneut als »unabhängiges Machtzentrum« etabliert habe (Lukyanov 2010),<sup>2</sup> so ergibt sich daraus nicht allein schon, wie es diese Rolle in der internationalen Ordnung wahrnehmen kann und was dies für das Verhältnis zur NATO bedeutet. Klar ist nur, dass jeglicher zwischenzeitlich ventilierter Gedanke an einen Beitritt Russlands zur NATO – und deren damit nolens volens einhergehende Transformation zu einer kollektiven Sicherheitsorganisation – damit hinfällig ist.

Damit jedoch endet der Konsens, denn wie genau die Bedrohung durch die NATO aussieht und, mehr noch, wie mit der NATO umzugehen ist, wird höchst unterschiedlich beurteilt. Das beginnt bereits mit der Frage, ob die NATO überhaupt eine Zukunft hat und wie diese aussieht, wobei insbesondere Donald Trumps Missachtung der Allianz bei einigen Vertre-

- 
- 1 \* Russische Namen und Begriffe werden im Text klassisch transkribiert, Quellen folgen dem jeweiligen Original. Denn anfangs waren die Beziehungen auch zur NATO durchaus konstruktiv, »als man sich bemühte, eine Kooperation zu entwickeln, die sich nicht allein auf gemeinsame Interessen, sondern auch auf geteilte Werte stützte«. (Zagorsky 2017: 138) Beim damaligen russischen Außenminister Kosyrew klang das dann so: »Es ist durchaus möglich, dass die heute vieldiskutierte Frage der Erweiterung der NATO nach Osten durch die dynamische Weiterentwicklung der Partnerschaft sowie durch die Zusammenarbeit innerhalb der KSZE und des NACC zu einem weniger dringenden Problem wird.« (Kosyrew 1994: 6) Für einen frühen Kritiker wie Sergej Karaganov entsprang eine solche Auffassung rückblickend schlicht dem »Wunsch, den ›reichen Onkeln« in den 1990er Jahren zu gefallen, mangelnder Intelligenz, das heißt Dummheit, oder schlicht Schwäche«, was Russlands »Teil der Verantwortung für die Wiederbelebung der Konfrontation in Europa« ausmache. (Karaganov 2019b) Wladimir Putin machte auf dem Waldaj-Treffen 2017 deutlich, dass er diese Auffassung teilt, denn: »Unser größter Fehler in den Beziehungen mit dem Westen ist, dass wir Euch zu sehr vertrauten.« (Putin 2017)
  - 2 Oder mit den Worten Dmitrij Trenins (2009: 4f) vom Moskauer Carnegie Center: »Russia has been defining itself as a self-standing great power with global reach. Its current ambition is to become a full-fledged world power, one of a handful of more or less equal players in the twenty-first century global system. [...] The aim is to bring about a less U.S./Western-centric system.«

ter\_innen russischer Thinktanks einigen Optimismus stimulierte. Timofej Bordatschew von der Moskauer Hochschule für Ökonomie (HSE) etwa verstieg sich zu der steilen These, »die NATO selbst ist bereits ein historisches Relikt«, mit dem sich für Russland ein Dialog nicht länger lohne (Bordachev 2019). Dem hielt etwa auf der gleichen Plattform, den Publikationen des semi-offiziellen Waldaj Clubs, Igor Istomin vom Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen des Außenministeriums (MGIMO) entgegen: »Judging by the steps it has taken rather than by rhetoric, NATO remains a completely vital organisation.« (Istomin 2019) Trotz aller Widersprüche und Schwierigkeiten werde die NATO »die zentrale Institution der transatlantischen Koordination« bleiben, die »auch die Machtprojektion in die angrenzenden Regionen sicherstellt«. Mehr noch: »Recent apocalyptic expectations concerning disintegration of normative consensus seem exaggerated.« (Istomin und Bolgova 2018: 5, 47) Und Andrej Kortunow vom semi-offiziellen Russischen Rat für Internationale Angelegenheiten (RIAC) sekundiert, dass eine simple Rückkehr zu einer Welt ohne die NATO nicht nur »unmöglich« sei, sondern auch »unerwünscht, denn die Welt der Vergangenheit war nie das Ideal der Zukunft«. Das gilt umso mehr, als die Alternativen zur NATO keineswegs besser für Russland sein müssen:

*»Will it be better if Turkey or Germany start to think about acquiring their own nuclear weapons, while Poland attempts to create an anti-Russian ›three seas‹ military and political alliance, uniting the states of Central Europe? Will it be better if another president of the United States turns out to be entirely free of all the obligations and restrictions imposed on him by NATO's multilateral rules and procedures?« (Kortunov 2019a)*

Diese unterschiedliche Einschätzung der NATO bringt vor allem eines zum Ausdruck: tiefgreifende Differenzen in der Frage, wem die Zukunft gehört. Hier stehen sich im Wesentlichen zwei Positionen gegenüber. Zum einen ein überbordendes Selbstbewusstsein, dass im Zeichen der globalen Machtverschiebung die Welt multipolar geworden sei und dass einige wenige Großmächte – das auf die Weltbühne zurückgekehrte Russland eingeschlossen – das Gesicht der Welt prägen werden. Mit den im Moskauer politischen Diskurs durchaus effektvollen Worten von Sergej Karaganov klingt das dann so: »the 2010s were probably the most successful period in terms of foreign and defense policy, at least since the 1970s when the USSR's foreign policy influence and military security were at their height«:

*»In the 2010s, Russia managed to halt the expansion of Western alliances which threatened vital interests of its security. In Syria, a series of imposed ›color revolutions‹, that destroyed entire regions was stopped. Russia has gained advantageous, including economically, positions in the Middle East. It has built a de facto allied relationship with China, which markedly strengthens the positions of both countries in the world system. [...] Having begun its turn to the East, Russia has significantly changed the balance of power in relations with the West, especially Europe, in its own favor. Once Europe's periphery willing*

*to gravitating towards the center and prepared to pay for this, Russia is now turning into the center of a new vast Eurasian space and regaining Eurasian identity.« (Karaganov 2019a)*

Aber »anders als die Sowjetunion« wählte Russland diesmal »die richtige Seite der Geschichte« (Karaganov 2017), denn, in noch emphatischeren historischen Dimensionen: »Russia, not even fully realizing it yet, has finally knocked the foundation out of the West's five-hundred-year dominance in world politics, economy, and culture.« (Karaganov 2019a)

Dem steht eine sehr viel skeptischere Einschätzung gegenüber, die zwar außenpolitische Erfolge Russlands, namentlich im Nahen Osten, einräumt und konzidiert, dass sich die weltpolitischen Gewichte zu Lasten des Westens verschieben. Damit allerdings werde Russland keineswegs automatisch stärker, im Gegenteil, so Andrej Kortunow, sei »die materielle Basis von Russlands Außenpolitik keineswegs stärker geworden, to say the least«. Er mahnt außerdem an, dass ungeachtet aller Erfolge »die strategischen Risiken hier die taktischen Vorteile überwiegen« (Kortunov 2019b). Und Andrej Sagorskij vom Akademie-Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen (IMEMO) sekundiert, dass gerade mit Blick auf die europäische Sicherheit die russischen Optionen nicht besser, sondern schlechter geworden seien, »towards the possible isolation (or self-isolation) of Russia. The actual choice today is not between integrating Russia into a ›political West‹ or a bipolar system, but between isolating Russia and agreeing to maintain a modus vivendi.« (Zagorsky 2017: 138)

Diese Differenzen offenbaren ein eigentümliches Paradoxon: Karaganovs Diagnosen – oder eher Visionen – eines Aufstiegs Russlands als »Atlantisch-Pazifischer Macht« zum »Zentrum eines aufstrebenden Eurasien« treffen zwar unübersehbar den Nerv der politischen Klasse in Moskau, wie die ähnlich klingenden offiziellen Verlautbarungen aus dem Kreml und dem Außenministerium der letzten Jahre demonstrieren. Die ganz überwiegende Mehrzahl der Thinktanks dagegen vertritt die skeptisch-zurückhaltende Position seiner Kritiker\_innen – eine Differenz, die sich auch in den Empfehlungen zum Umgang mit der NATO niederschlägt.

## WIE VERHÄLT ES SICH MIT DER MILITÄRISCHEN BEDROHUNG DURCH DIE NATO?

Es fällt auf, dass bei der Bewertung der unmittelbaren militärischen Bedrohung vonseiten der NATO eine größere Übereinstimmung existiert – und Gelassenheit dominiert.<sup>3</sup> Um diese zu begründen, verweisen allerdings die einen bevorzugt auf die russischen militärischen Fähigkeiten, andere

<sup>3</sup> Mit der offenkundigen Ausnahme der Worst-Case-Analysen zur NATO, wie sie sich in den Arbeiten des offiziellen Russischen Instituts für Strategische Studien (RISI) finden, die in mancher Hinsicht ein Spiegelbild des Alarmismus an der NATO-Ostflanke darstellen (vgl. z.B. Kosarev 2020).

wiederum auf die »relativ begrenzten unmittelbaren militärischen Dislozierungen« (Istomin 2019) der NATO an Russlands Westgrenze: »the real level of pressure will most probably be limited (substantially below the Cold War level to which the modern situation is often compared). The West relies more on other instruments in its rising tensions with Moscow.« (Istomin und Bolgova 2018: 47) Das wie auch die fortgesetzte Kommunikation signalisierten die nicht sehr bedrohlichen militärischen Absichten der Allianz. Nach Auffassung von Autor\_innen des offiziellen Russischen Instituts für Strategische Studien (RISI) stelle jedoch eine solche »Hybridisierung« lediglich eine »erweiterte Abschreckungsstrategie dar, die sich auf die militärische, politische, informationelle und ökonomische Sphäre erstreckte.« (Kosarev 2020: 17).

Auch Karaganov demonstriert Gelassenheit, unterstellt der NATO aber eine inhärente Aggressivität,<sup>4</sup> die eben nur durch eine wirkungsvolle Abschreckung neutralisiert werden könne – die Russland gegenwärtig praktiziere: »Russia's armed forces are quite efficient, and I do not think that NATO should expect anything more than a quick defeat in the event of a conflict, if, of course, Russia uses all the necessary means for that. But there are no signs indicating that the Alliance is preparing direct aggression. Russia does have sufficient deterrent forces.« (Karaganov 2019b). Warum dann allerdings aktuell eine »akute Vorkriegssituation« herrschen soll, »vergleichbar mit der Zeit direkt nach der kubanischen Raketenkrise«, bleibt sein Geheimnis (Karaganov 2019c).

Im Sinne dieser Einschätzung herrscht wiederum Einigkeit – und wird von allen durchgängig betont –, dass das aktuelle Klima der Konfrontation inhärente Gefahren berge, die namentlich aus unbeabsichtigter Konflikteskalation und einem Krieg aus Versehen resultieren, die gemeinsam eingehegt werden müssen (vgl. z.B. Institute of Europe 2020). Gleiches gilt für den »auflebenden Rüstungswettlauf« (z.B. Zagorsky 2017: 139), obwohl dieser nach Auffassung von Karaganov schon vorbei ist, bevor er richtig begonnen habe: »Russia has preemptively ruined the United States' hopes to regain military superiority, and has so far won the arms race without getting involved in it.« (Karaganov 2019a).

## DIALOG MIT DER NATO?

Insbesondere RIAC und IMEMO, aber auch die anderen Akademieinstitute, sind im Verlauf der letzten Jahre nicht müde geworden, in allen denkbaren Kooperationen mit westlichen Thinktanks Optionen für eine Verständigung auszuloten. Ihr Minimalziel ist die Einhegung der oben beschriebenen Gefahren und die Stabilisierung des aktuellen *standoff*, ihr Maximalziel, so etwas wie einen »modus vivendi« (Zagorsky 2017) oder eine »positive Koexistenz« im Sinne eines »Gleichgewichts, gestützt auf noch zu definierende Verhaltensregeln« (Trenin 2018: 4), zwischen Russland und der NATO zu etablieren. Das Minimalziel kann dabei unmit-

telbar angegangen und bei ausreichender Flexibilität und Weitsicht auf beiden Seiten relativ schnell erreicht werden, das Maximalziel hingegen erst nach Wiederherstellung des vollständig zerstörten Vertrauens sowie nach Abbau der Spannungen und Überwindung der aktuellen Krise. Die Wiederherstellung einer Partnerschaft schließen auf absehbare Zeit hingegen alle aus.

Im Sinne des Minimalziels plädieren nahezu alle Thinktanks für eine Wiederbelebung des NATO-Russland-Rats, zumindest auf Ebene der Botschafter\_innen, besser noch auf einem höheren Level und in »einem besser vorhersehbaren Rhythmus«, wie es in einem gemeinsamen Papier des RIAC mit dem European Leadership Network heißt (Kubiak 2019). Auch wird von einem durch Akademieinstitute und das Zentrum für Euroatlantische Sicherheit am MGIMO initiierten Gesprächskreis mit westlichen Wissenschaftler\_innen angeregt, die NATO-Russland-Grundakte aus dem Jahre 1997 im Sinne von »Zurückhaltung, Transparenz und vertrauensbildenden Maßnahmen« besser zu nutzen und gegebenenfalls auszubauen (Institute of Europe 2020).

Auch hier vertritt Karaganov mit seinen Kollegen an der HSE<sup>5</sup> eine vordergründig radikale Gegenposition und fordert, dass »unter keinen Umständen Moskau einwilligen sollte, den leeren politischen Dialog im Rahmen des Russland-NATO-Rats wiederaufzunehmen« (Karaganov 2019b):

*»The desire to maintain a political dialogue with NATO is completely incomprehensible. Didn't we take our appeasement efforts a bit too far? With our willingness to maintain an empty dialogue in the past, we legitimized an irrelevant alliance that had outlived its usefulness, and helped it endure and expand.« (Karaganov 2019c)<sup>6</sup>*

An anderer Stelle räumt er immerhin ein, dass faute de mieux der Kooperationsrat wie die OSZE »instrumentell« genutzt werden könnten, »wo immer sie nützlich sein können – um Krisen zu regulieren oder Konflikte zu verhüten –, aber abgesehen davon sind sie zu verdrängen« (Karaganov und Suslov 2018: 79). Die von ihm präferierte Alternative klingt vertraut. Er plädiert für eine »modern active policy of peace or peace-saving (a new language is needed). It should combine strong deterrence with the rejection of direct threats and with the promotion of the slogan »Russia is the main provider of peace, a defender of sovereignty and freedom of choice for all countries and civilizations, a guarantor of a new non-aligned movement and the prevention of hegemonism.« (Karaganov 2019a).

Ein ähnlicher Frontverlauf ist bei der Bewertung der Rüstungskontrolle zu beobachten. Namentlich der RIAC, auch

<sup>4</sup> »If democracies are not contained militarily, they commit aggression under the banner of protecting human rights, ethnic minorities and democracy itself.« (Karaganov 2019b)

<sup>5</sup> Und im Einklang mit den Autoren des RISI, die argumentieren, dass die NATO mit Russland lediglich einen Dialog »aus einer Position der Stärke« akzeptiere (Kosarev 2020: 16).

<sup>6</sup> Und er spitzt zu: »how can we now justify our hope for »equal co-operation« with an alliance that has stained itself with bloody aggression? This line is not only morally flawed, but also impractical, since it encourages the worst in our partners.« (Karaganov 2019c)

in Gestalt seines Präsidenten Igor Iwanow (z. B. Ivanov 2019), sowie das IMEMO in Gestalt insbesondere von Aleksej Arbatow (z. B. Arbatov 2019) scheuen keine Anstrengungen, die bestehenden Rüstungskontrollregime zu verteidigen und für Verhandlungen über neue zu plädieren. Für Karaganov hingegen ist dieser Prozess »nunmehr praktisch tot« – und das sei auch gut so, denn: »The arms control process was also used to militarize politics and thinking. It was based mostly on an artificial criterion, namely, the parity or numerical equality of the parties' armaments and armed forces.« (Karaganov 2019c) Allerdings kann auch diese extravagante Position nicht so ernst gemeint sein, denn in einem größeren Report der HSE, den er gemeinsam mit Dmitrij Suslow 2019 vorlegte und der im Außenministerium offenkundig auf einige Resonanz gestoßen ist, plädiert er für Maßnahmen zur Sicherung der strategischen Stabilität, die de facto nichts anderes als eine in Teilen neu konzipierte vereinbarte Rüstungskontrolle darstellen (Karaganov und Suslov 2019).

## WIE EINER WEITEREN AUSWEITUNG DER NATO BEGEGNEN?

Hier stehen sich ebenfalls die skizzierten Grundpositionen gegenüber, wobei wenig Zweifel gehegt werden, dass die NATO von ihrer prinzipiellen Bereitschaft abrücken könnte, neue Mitglieder aufzunehmen – auch wenn aktuell abgesehen vom Balkan keine Erweiterungsabsichten registriert werden, insbesondere nicht mit Blick auf Georgien und die Ukraine. Während auf der einen Seite dafür plädiert wird, die Sorgen der NATO-Beitrittskandidaten ernst zu nehmen und insbesondere für die Staaten zwischen Russland und der NATO akzeptable Lösungen zu finden, setzt die andere Seite auf eine Politik der Stärke. Auch diese Position formuliert ein weiteres Mal Karaganov besonders prägnant, denn nach seiner Auffassung war es Russlands entschlossene militärisch gestützte Reaktion 2008 in Georgien und 2014 in der Ukraine, die der NATO unmissverständlich ihre Grenzen aufgezeigt habe: »Russia's resolutely swift takeover of Crimea and support of the rebellion in the Donbass have prevented the further expansion of the Western bloc.« (Karaganov und Suslov 2018) Er bekräftigt damit die Auffassung jener nicht eben geringen Zahl von Vertreter\_innen der Moskauer politischen Klasse, die die Strategie verfolgen, eine weitere Ausdehnung der NATO durch die Existenz – und bei Bedarf Verschärfung – von Territorialkonflikten der Beitrittskandidaten zu verhindern. Und seine Argumentation folgt der Logik jener Großmachtspolitik, die zwar »besondere Interessen« in angrenzenden Regionen reklamiert, aber nicht viel Rücksicht auf die dort artikulierten Bedürfnisse nimmt.

Dem halten Kritiker entgegen, dass bei der NATO-Erweiterung die »Nachfrageseite« sehr viel ernster genommen werden müsse. So seien die Motivationen der Beitrittskandidaten genauer zu erforschen und es sei auf diese flexibel einzugehen, was im Ergebnis auf eine Korrektur der bisherigen russischen Politik in seiner Nachbarschaft hinausliefe. Die Politik der vergangenen Jahrzehnte, das »geopolitische Vakuum« zu füllen, habe sich jedenfalls als nicht »besonders erfolgreich« erwiesen, so Andrej Kortunow (Kortunov

2019a). Das setze voraus, so Andrej Sagorskij, den »zentralen Widerspruch in der aktuellen Debatte« zu lösen und eine »Balance« zu finden »zwischen dem Prinzip der freien Bündniswahl und der Notwendigkeit, die legitimen Sicherheitsinteressen anderer Staaten (das Prinzip der gleichen und unteilbaren Sicherheit) zu berücksichtigen«. Dazu können »Sicherheitsgarantien für die Staaten, die zwischen Russland und der NATO-EU gefangen sind«, dienen, die es ihnen erlauben, einen blockfreien Status zu bewahren (Zagorsky 2017: 139).

Hier kommt die EU ins Spiel. Im Zuge der Konfrontation hat sich in Moskau eingebürgert, die Erweiterung der NATO mit jener der EU gleichzusetzen, zumal mit wenigen Ausnahmen (Österreich, Schweden, Finnland) der NATO-Beitritt regelmäßig der Aufnahme in die EU vorausgegangen war. Hier gibt es Vorschläge, beides erneut zu entkoppeln. So schlägt etwa Dmitrij Trenin für sein »stabiles Gleichgewicht« den Kompromiss vor, dass »die NATO jegliche Erweiterung in den postsowjetischen Raum unterlässt und Russland seine Vorbehalte gegen eine Annäherung der ehemaligen Sowjetrepubliken an die EU fallen lässt« (Trenin 2018). Kortunow sieht aktuell sogar ein konfliktdämpfendes Potenzial in den EU-Debatten über deren »strategische Autonomie«, die den »Reiz einer NATO-Mitgliedschaft für die postsowjetischen Staaten« senken könne, im Gegenzug aber erfordere, dass Russland das PESCO-Programm der EU zur Permanenten Strukturierten Zusammenarbeit in der Sicherheit und Verteidigung nicht wie bisher »in einem ausschließlich negativen Licht« betrachte. Damit könnten im günstigsten Fall sogar »die Grundlagen für eine dauerhafte Verteidigungskooperation zwischen Russland und Europa außerhalb des Rahmens der höchst toxischen Beziehungen zwischen Russland und der NATO gelegt werden« gelegt werden (Kortunov 2019a). Und selbst Karaganov, der um das Jahr 2010 sogar für eine »Union of Europe« als »letzte Chance« plädiert hatte (Karaganov 2010), sieht hier Kooperationschancen jenseits der NATO – allerdings »als Teil der Bemühungen, einen größeren eurasischen Raum der Entwicklung, Kooperation und Sicherheit zu schaffen« (Karaganov 2019b). Am Horizont scheint dann sogar eine weitreichende Vision auf: »die Schaffung eines Dreiecks des Friedens und der Entwicklung zwischen China, Russland und Europa, in dem Russland als verbindende und ausgleichende Macht wirken würde« (Karaganov und Suslov 2018: 79).

## UND WAS IST MIT CHINA?

Was die Rolle Chinas im Beziehungsgeflecht zwischen Russland und der NATO betrifft, so besteht eine deutlich größere Einigkeit. Dass gedeihliche Beziehungen mit China schon aus ökonomischen Gründen unverzichtbar sind – immerhin ist China seit Jahren der wichtigste Handelspartner –, ist ebenso unstrittig wie die geostrategische Rückversicherung, die China als Gewichtverstärker für Russland bietet. Das damit einhergehende und in – variablen – Grenzen wünschenswerte Gegengewicht gegenüber den USA erfordert allerdings mindestens eine Rückversicherung, wenn nicht gar ein Gegengewicht auch gegenüber China. Das gilt umso mehr,

als sich die Gewichte im bilateralen Verhältnis kontinuierlich zugunsten Chinas verschieben; daraus macht niemand in Moskau einen Hehl.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Idee eines neuen Bipolarismus, der sich in der Konfrontation zwischen Washington und Beijing immer deutlicher abzeichnet, in der russischen strategischen Expert\_innengemeinde auf wenig Begeisterung stößt, denn dieser birgt die Gefahr, dass Russland vom Subjekt zum Objekt mutieren würde. Da, wie Andrej Gromyko vom Europa-Institut der Akademie der Wissenschaften feststellt, solche »Pole nur einen unumschränkten Führer haben können« und da »die Beziehungen zwischen China und Russland ziemlich asymmetrisch zugunsten Chinas sind« (Gromyko 2020), kann es in dieser Konstellation nur einen Verlierer geben.

Diese Ambivalenz findet sich selbst bei Karaganov, der Russlands »Wende zum Osten« über viele Jahre mit Nachdruck vorangetrieben hat. Einerseits schwärmt er von der »de facto strategischen Allianz mit China« (Karaganov 2017), andererseits sieht auch er Risiken, die aus der wachsenden Asymmetrie beider Länder folgen: »China needs us now. But as it becomes economically, and most importantly, militarily stronger, it may objectively become less inclined to take our interests into account. Beijing may start pursuing a tougher policy.« Seine Lösung: »integrate it into the system of balances and institutions within the Greater Eurasia concept«. (Karaganov 2019a) Hier findet sich eine der seltenen Übereinstimmungen mit Andrej Kortunow, der ebenfalls für »Multilateralismus« mit China plädiert und das Potenzial des bislang gemeinsam verfochtenen »Multipolarismus« angesichts der bilateralen Machtverschiebung für erschöpft hält (Zhao und Kortunov 2020). Das Problem: China zeigt bislang wenig Neigung, sich multilateral einbinden zu lassen, was es ebenso als ein Prokrustesbett empfindet, wie es Russland im Verhältnis zum Westen gerade abzustreifen versucht. Immerhin gibt es eine Entlastung: Die viel diskutierte Transformation der NATO zu einer »globalen Sicherheitsorganisation« gilt als wenig wahrscheinlich, der sonst in Moskau so beliebte Alarmismus also als nicht angebracht (Istomin und Bolgova 2018: 4). Allerdings widersprechen auch hier die Autoren des RISI, nach deren Auffassung die Bemühungen der NATO um eine »destabilisierende Hybridisierung« immer mehr Regionen der Welt und immer größere Bereiche umspannen (Kosarev 2020: 42).

## LITERATURVERZEICHNIS

- Arbatov, Alexey** (2019): *A New Era of Arms Control: Myths, Realities and Options*, 24. Oktober; [https://carnegie.ru/commentary/80172?mc\\_cid=4b57ed8c32&mc\\_eid=d9c7adc669](https://carnegie.ru/commentary/80172?mc_cid=4b57ed8c32&mc_eid=d9c7adc669) (aufgerufen am 1.5.21).
- Bordachev, Timofei** (2019): *The Golden Hammer: What's Wrong with NATO?*, 24. März; <http://valdaiclub.com/a/highlights/the-golden-hammer-what-s-wrong-with-nato> (aufgerufen am 1.5.21).
- Gromyko, Andrey** (2020): *Illusions of a New Bipolarity*, 8. Mai; <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/illusions-of-a-new-bipolarity> (aufgerufen am 1.5.21).
- Istomin, Igor** (2019): *Déjà Vu All Over Again? NATO Rediscovered Its Roots*, 3. April; <http://valdaiclub.com/a/highlights/deja-vu-all-over-again-nato> (aufgerufen am 1.5.21).
- Istomin, Igor und Bolgova, Irina** (2018): *The Future of NATO: Trade-Offs and Possible Scenarios*, Valdai Discussion Club Report, Oktober.
- Ivanov, Igor** (2019): *Nuclear Catastrophe: Myth or Reality?*, 1. Februar; <http://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/interview/nuclear-catastrophe-myth-or-reality> (aufgerufen am 1.5.21).
- Karaganov, Sergey**
- (2010): Союз Европы: последний шанс? (Union of Europe: last chance?), Rossiyskaya Gazeta, 9. Juli; <https://rg.ru/2010/07/09/karaganov.html> (aufgerufen am 1.5.21).
  - (2017): A Year of Victories. What's Next?, Rossiyskaya Gazeta, 15. Januar; <http://karaganov.ru/en/publications/427> (aufgerufen am 1.5.21).
  - (2019a): *Where to Go and with Whom to Go: Russia's Foreign Policy on the Threshold of a New Decade*, Rossiyskaya Gazeta, 26. Dezember; <http://karaganov.ru/en/publications/537>.
  - (2019b): *70th Anniversary, Post Factum*, Rossiyskaya Gazeta, 21. April; <http://karaganov.ru/en/publications/516> (aufgerufen am 1.5.21).
  - (2019c): *On the Struggle for Peace*, International Affairs (Moskau) April.
- Karaganov, Sergey und Suslov, Dmitry**
- (2018): A new world order: A view from Russia, in: Peter Schulze (Hrsg.): *Multipolarity: the promise of disharmony*, Frankfurt, Campus.
  - (2019): *The New Understanding and Ways to Strengthen Multilateral Strategic Stability*, Moskau (Situational Analysis prepared by the Faculty of World Economy and International Affairs of the National Research University – Higher School of Economics and the Council on Foreign and Defense Policy, with the support of the Russian Ministry of Foreign Affairs and the State Duma Committee on International Affairs).
- Kortunov, Andrey**
- (2019a): *How to Stop NATO*, 3. Dezember; <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/how-to-stop-nato> (aufgerufen am 1.5.21).
  - (2019b): *Russia Is Winning, but Here's the Catch*, 5. November; <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/russia-is-winning-but-here-s-the-catch> (aufgerufen am 1.5.21).
- Kosarev, V. A. et al.** (2020): Проблемы трансформации НАТО на современном этапе (Problems of NATO's transformation at the present stage); <https://riss.ru/documents/861/8cfdec12ca3c4d479db56a-0fef7c9bb7.pdf> (aufgerufen am 1.5.21).
- Kosyrew, Andrej** (1994): *Rußland und die NATO: Eine Partnerschaft für ein geeintes und friedliches Europa*, NATO-Brief, August.
- Kubiak, Katarzyna** (Hrsg.) (2019): *Towards a More Stable NATO-Russia Relationship*.
- Lukyanov, Fyodor** (2010): Gorbachev's Abandoned »European Home«, in: *The Moscow Times*, 17. März.
- Putin, Vladimir** (2017): *Meeting of the Valdai International Discussion Club*, Sochi, 19. Oktober; <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/55882> (aufgerufen am 1.5.21).

**Institute of Europe, ISKRAN** (2020): *Recommendations of the Participants of the Expert Dialogue on NATO-Russia Military Risk Reduction in Europe*, Dezember.

**Spanger, Hans-Joachim** (2012): Russland und die NATO: dauerhaft getrennt gemeinsam?, in: Eler, Gernot und Schulze, Peter W. (Hrsg.), *Die Europäisierung Russlands. Moskau zwischen Modernisierungspartnerschaft und Großmachtrolle*, Frankfurt, Campus: 115149.

**Trenin, Dmitri** (2018): *European Security. From Managing Adversity to a New Equilibrium*, Carnegie Moscow Center, Moskau.

**Trenin, Dmitri** (2009): Russia's Spheres of Interest, not Influence, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 32, Nr. 4, S. 3-22.

**Zagorsky, Andrey 2017**: Россия в системе европейской безопасности (Russia in the European Security System), IMEMO RAS, Moskau.

**Zhao, Huasheng und Kortunov, Andrey** (2020): *The Coming Bipolarity and Its Implications: Views from China and Russia*, 23. November; <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/the-coming-bipolarity-and-its-implications-views-from-china-and-russia> (aufgerufen am 1.5.21).

# UKRAINISCHE DEBATTEN ÜBER DIE ZUKUNFT DER NATO

**Mikhail Polianskii**

In den letzten Jahren hat die Ukraine keine klar umrissene oder artikulierte globale außenpolitische Strategie entwickelt, sondern sich auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert (Shelest et al. 2020: 5). Einer der wichtigsten Schwerpunkte ist der angestrebte NATO-Beitritt. Das mit Abstand wichtigste außenpolitische Thema in der Ukraine ist der Konflikt mit Russland, und die NATO (sowie der Beitritt zur Allianz) gilt als die einzige erfolgversprechende Lösung dieses Problems. Auch der Diskurs zwischen Thinktanks und Nichtregierungsorganisationen spiegelt diese Orientierung. Zu den Instituten, die den Diskurs über die NATO am stärksten prägen, gehören das Nationale Institut für Strategische Studien (National Institute for Strategic Studies, NISS), der außenpolitische Rat Ukrainisches Prisma (UP), das Razumkov-Zentrum (RC, Razumkov Centre) und das Internationale Zentrum für Politische Studien (ICPS, International Centre for Policy Studies). Außerdem sind einige Akademiker\_innen aus mehreren universitätsnahen Forschungseinrichtungen an diesen Debatten beteiligt. Die meisten von ihnen unterstützen die Westorientierung des Landes und den angestrebten NATO-Beitritt. Eine Ausnahme stellt das ICPS dar, das sowohl zur euroatlantischen Integration als auch zu den Beziehungen mit Russland eine ausgewogenere Position vertritt.

Neben dem Fokus auf die NATO als Organisation richtet sich das Interesse der Thinktanks auf die Beziehungen zu ihrem stärksten Mitglied: den USA. Kiew hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, Washingtons wichtigster Nicht-NATO-Verbündeter zu werden (Snigyr [UP] 2016). Allerdings setzt dies nach Ansicht ukrainischer Expert\_innen voraus, dass Russland für den gesamten euroatlantischen Bereich ein erhebliches Sicherheitsproblem bleibt, was die Ukraine zu einem westlichen Bollwerk zur Eindämmung der aggressiven Moskauer Außenpolitik machen würde (Getmanchuk, Solodkyy und Porchkhidze [NEC] 2020: 9).

Nachdem die Ukraine nach der Unabhängigkeit zunächst eine »multivektorielle« Außenpolitik betrieben hatte, verfolgt sie seit der Krise von 2014 und der demokratischen Erneuerung eine transatlantische Ausrichtung (Glebov [Odesa, Mechnikov National University] 2017: 4950). Momentan stimmt die überwältigende Mehrheit der außenpolitischen Expert\_innen in der Ukraine überein, dass ein NATO-Beitritt ihrem Land helfen würde, drei große außen- und sicherheitspolitische Ziele zu erreichen: (i) eine glaubwürdige Abschreckung gegen ihre größte geopolitische Bedrohung zu

betreiben, die von Russland ausgeht; (ii) die Modernisierung der Streitkräfte; und schließlich (iii) die Wiederherstellung der Souveränität über die Donbas-Region und die Krim (Kravchenko, [Centre for Army Conversion and Disarmament Studies, CACDS] 2021). Gleichzeitig verfolgt die Ukraine mit den euroatlantischen Integrationsbemühungen nicht nur militärische und sicherheitspolitische Ziele, sondern sieht den Weg zur NATO- (und EU-)Mitgliedschaft auch als innenpolitisches Instrument im Ringen gegen die Korruption und für die gesellschaftliche Modernisierung.

## INTERNE ANPASSUNGEN UND EIN LANGER WEG ZUR MITGLIEDSCHAFT

Die Bestrebungen, NATO-Mitglied zu werden (und der EU beizutreten), sind seit Februar 2019 in der ukrainischen Verfassung verankert (Kapitonenko [ICPS] 2018: 23). Auch in der öffentlichen Meinung hat die Unterstützung für einen NATO-Beitritt in den letzten Jahren stetig zugenommen. Allerdings zeigen Umfragen, dass die Hälfte der Bevölkerung Schwierigkeiten hat, die Regeln des Bündnisses zu verstehen. Dies führen manche Experten und Expertinnen auf die ständigen Desinformationskampagnen und russische Propaganda zurück (NISS 2020a: 22). Derartige Kampagnen hätten Gewicht, weil ohne das volle Vertrauen der ukrainischen Gesellschaft in die transatlantische Orientierung eine NATO-Mitgliedschaft nur schwer zu erreichen sei (Symonova [Atlantic Forum] 2020). Laut ukrainischem Recht ist vor dem Beginn des NATO-Beitrittsprozesses ein landesweites Referendum erforderlich. Jüngste Umfragen deuten darauf hin, dass die Unterstützung für eine Mitgliedschaft in der Bevölkerung um etwa 50 Prozent herum schwankt (im Oktober 2020 waren es 41 Prozent!). Bis zu einem Fünftel aller Befragten ist immer noch unentschieden oder ohne Meinung (Centre for Insights in Survey Research 2019: 62). Als entscheidend für den NATO-Beitritt betrachtet die Expert\_innengemeinschaft daher eine bessere öffentliche Informationspolitik über dessen Vorteile für das ganze Land (Kravchenko [CACDS] 2021).

Selbst die stärksten Befürworter\_innen einer ukrainischen NATO-Mitgliedschaft stimmen überein, dass das Land im-

1 Verfügbar unter <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=979&page=5>.

mer noch viele Hausaufgaben machen muss, insbesondere was Demokratisierung und die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte betrifft. Angesichts dessen, dass der Aktionsplan für die Mitgliedschaft der Ukraine (Membership Action Plan, MAP) bestenfalls immer noch ein paar Jahre in der Zukunft liegt, argumentieren Thinktanks, das Land solle einen pragmatischeren Ansatz verfolgen und sich nicht auf Absichtserklärungen oder den offiziellen Status der Beitrittskandidatin konzentrieren, sondern auf den Kern der Zusammenarbeit (Kapitonenko [ICPS] 2018: 25). Dies müsse aus der wachsenden Einsicht heraus geschehen, dass Reformen in erster Linie im eigenen Interesse des Landes liegen, also ein Beitritt zur NATO nicht nur die Außenpolitik stärken würde, sondern auch die innergesellschaftliche Stabilität (Lytvynenko [NISS] 2020).

Den Weg zur NATO-Mitgliedschaft für innenpolitische Zwecke zu nutzen, wird auch vom neuen ukrainischen Präsidenten Volodymyr Zelensky empfohlen. Obwohl er manchmal für seinen »trägen Ansatz gegenüber der NATO« kritisiert wird, wird die erfolgreiche Umsetzung des Annual National Programme (ANP) und der erreichte Status der Enhanced Opportunity Partnership (EOP) von allen Seiten des Thinktankspektrums anerkannt (Litra und Getmanchuk 2020: 38). Diese Programme zielen darauf ab, den geheimdienstlichen Austausch zwischen der Ukraine und den NATO-Staaten zu verstärken sowie die Luftwaffe und die Marine des Landes zu reformieren. Hinsichtlich der Marine haben einige Expert\_innen eine »Moskitoflotte« kleiner, manövrierfähiger Schiffe zur Stärkung der Küstenverteidigung vorgeschlagen (was auch kürzlich in die ukrainische Marinestrategie für 2035 übernommen wurde<sup>2</sup>), bei der die NATO (in erster Linie die Vereinigten Staaten und Großbritannien) durch die Ausbildung von Militärpersonal eine wichtige Rolle spielen könnte (Bertelsmann Stiftung 2020: 24). Was diesem »pragmatischen« Ansatz allerdings fehlt, ist eine Vision, wie die größten Stolpersteine auf dem Weg zur NATO, nämlich die Einverleibung der Krim und der Konflikt im Donbas, überwunden werden können.

## DIE LÖSUNG DES KONFLIKTS IM DONBAS UND AUF DER KRIM

Im Jahr 2021 wächst in der Donbas-Region und auf der Krim die erste Generation auf, die die Ukraine schon ihr ganzes Leben lang nur als ein »fremdes Land« kennen. Mit diesem Status quo finden sich die Ukrainer\_innen zwar nicht ab, aber gleichzeitig macht sich wegen der Dauer und der Blockaden bei der Lösung dieses Konflikts Müdigkeit bemerkbar. Obwohl einige immer noch argumentieren, die Wiedereingliederung der Krim und der Donbas-Region in die Ukraine sollten gemeinsam erfolgen (Lytvynenko [NISS] 2020), glauben andere, sie sollten unabhängig voneinander betrachtet werden. Für sie besitzt das Donbas-Gebiet aus wirtschaftlichen und militärischen Gründen Priorität, wäh-

rend die Krim in einer späteren Stufe berücksichtigt werden könne. Beispielsweise schlägt der ehemalige Diplomat und jetzige Thinktankmitarbeiter Filipchuk (ICPS) vor, die Krim gemeinsam mit Russland zu verwalten und nach zwei Jahrzehnten ein weiteres Referendum durchzuführen (Filipchuk 2017).

Was den Konflikt in der Donbas-Region betrifft, wird ein Kompromiss allgemein als leichter erreichbar angesehen als im Fall der Krim, und das aus mehreren Gründen: Erstens besteht dazu bereits ein funktionierender Verhandlungsprozess in Form des Normandief Formats sowie der trilateralen Kontaktgruppe unter OSZE-Vorsitz und Arbeitsgruppen zu technischen Themen. Darüber hinaus ist der militärische Konflikt in der Donbas-Region gefährlicher, da er weiterhin jedes Jahr hunderte Menschenleben kostet und den Haushalt finanziell schwer belastet. Trotzdem besteht kein Konsens darüber, ob der Dialog mit Russland in seiner momentanen Form fortgeführt werden sollte, oder ob er (insbesondere unter Beteiligung Großbritanniens und der Vereinigten Staaten an den multilateralen Programmen) reformiert werden sollte, um zusätzlichen Druck auf Russland auszuüben. Gegner\_innen solcher Vorschläge argumentieren, Russland habe kaum jemals auf Druck reagiert und würde wahrscheinlich eher mit Deutschland oder Frankreich einen Kompromiss eingehen als mit anderen führenden westlichen Partnern. Darüber hinaus riskiere Kiew, wenn es die Verantwortlichkeiten für die Verhandlung mit Russland weiterhin an NATO-Mitglieder delegiere, nicht als unabhängiger Akteur wahrgenommen zu werden (Klimkin 2021).

Auf der anderen Seite argumentiert beispielsweise Taras Kuzio, die Ukraine sollte, um den Status quo zu verändern, weiterhin militärische Möglichkeiten in Betracht ziehen. In diesem Zusammenhang spricht er über »learning an important lesson« von Aserbaidschan hinsichtlich dessen, wie dieses Land im letzten Jahr Teile von Bergkarabach zurückerobert hat (Kuzio 2020). Er weist darauf hin, dass Aserbaidschan nach Jahrzehnten der Inaktivität der mit den Verhandlungen über den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan betrauten Minsk-Gruppe die Garantien Russlands für dessen Verbündeten Armenien herausgefordert hat. Dass sich Moskau nicht direkt an der Seite seines Verbündeten und des Mitglieds in der von Russland geführten Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) an dem Konflikt beteiligte, habe gezeigt, dass diese Garantien nicht immer verlässlich sind. Darüber hinaus unterstreicht er die Notwendigkeit, starke regionale Sicherheitspartnerschaften aufzubauen (insbesondere mit der Türkei, die Aserbaidschan mit Militärdrohnen beliefert). Und nicht zuletzt betont Kuzio, der aserbaidschanische Sieg in Bergkarabach stelle eine praktische Demonstration der Bedeutung militärischer Innovationen vor dem Hintergrund der andauernden Militärreform in der Ukraine dar.

## BEZIEHUNGEN ZU RUSSLAND

Eine breite Mehrheit der Expert\_innen betrachtet Russland als die größte geopolitische Bedrohung für die Ukraine. Aus

<sup>2</sup> Verfügbar unter <https://navy.mil.gov.ua/strategiya-vijskovo-morskyh-syl-zbrojnyh-syl-ukrayiny-2035/>.

dieser Sicht könne Putin nur durch eine Politik der Einhegung gestoppt werden. Erneut ein gutes nachbarschaftliches Verhältnis zu Russland zu entwickeln, sei für die Ukraine so lange unmöglich, bis die territoriale Integrität des Landes vollständig wiederhergestellt ist (NISS 2020b: 4). Allerdings setzen sich (wenige) andere Expert\_innen dafür ein, der Dialog und die Kontakte mit Russland sollten, solange eine vollständige NATO-Mitgliedschaft außer Reichweite liegt, aus pragmatischen Gründen beibehalten werden (ICPS 2017).

Eine Frage im ukrainischen Diskurs lautet, ob im Konflikt mit Russland über die Krim und den Donbas die Zeit gegen die Ukraine läuft. Einige Thinktankmitarbeiter\_innen meinen, angesichts dessen, dass in der Donbas-Region keine merkliche Entwicklung in Sicht ist, setze bei den westlichen Partnern langsam, aber sicher eine »Ukraine fatigue« ein (Galouchka [ICPS] 2020: 4). Sollte sich Russland weiterhin als »neutraler Vermittler« im Donbas-Konflikt bezeichnen und warten, bis »der Westen« das Interesse am Ukraine-Konflikt verliert, könnte aus ukrainischer Sicht der Druck auf Kiew zunehmen, Kompromisse einzugehen. Eine stärkere Kompromissbereitschaft der Regierung würde allerdings den internen Zusammenhalt der Ukraine belasten. Dieser begrenzte Spielraum der Regierung wurde deutlich, als Zelensky 2019 offiziell Akzeptanz für die sehr unbeliebte »Steinmeier-Formel« signalisierte. Dieses Signal führte zu einem Ausbruch ziviler Unruhen (Pashkov [RC] 2020), der Zelensky dazu veranlasste, von dieser diplomatischen Initiative Abstand zu nehmen.

Gleichzeitig glauben Expert\_innen, die pandemiebedingte Pause bei persönlichen Kontakten und Gipfeltreffen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland habe die negativen Effekte der letzten Jahre etwas gelindert (Shelest [UP] 2021). Obwohl Thinktanks nicht erwarten, dass die Biden-Regierung die Beziehungen zu Russland ähnlich wie Obama im ersten Jahr seiner Regierung zu entspannen versuchen wird, gilt es auch als unwahrscheinlich, dass sie die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine aktiv vorantreiben wird, da unter anderem die »Ukraine-Affäre« Donald Trumps immer noch ziemlich präsent ist (Dubovik 2021). Aber selbst wenn die neue Biden-Regierung sich stärker gegen Russland positioniert, glauben ukrainische Thinktanks, dass die Vereinigten Staaten Themen wie Klima und Rüstungskontrolle (beispielsweise New START und das Nuklearabkommen mit dem Iran) priorisieren und sich weniger auf Osteuropa und die ukrainischen Anliegen konzentrieren werden (Getmanchuk 2020).

Insgesamt sieht sich die Ukraine gegenüber der NATO nicht als Nettoempfänger, sondern auch als Land, das zur Sicherheit der NATO beiträgt. Ukrainische Thinktanks gehen davon aus, Kiew verfüge hinsichtlich der hybriden Kriegsführung gegen Moskau über besonderes Wissen und einmalige Erfahrungen. Darüber hinaus sei die ukrainische Armee gegen die russischen Truppen kampferprobt, was nur wenige NATO-Mitglieder von sich behaupten könnten. Dieses Wissen solle bei gemeinsamen Übungen mit NATO-Teilnehmerstaaten geteilt werden (2020 fanden offiziell sieben solcher Übungen statt) (Rohulia 2018: 1112).

## ZWISCHEN DEN STÜHLEN: ZUSAMMENARBEIT MIT CHINA UND GLEICHZEITIG EUROATLANTISCHE INTEGRATION?

Obwohl Russland für die NATO eine der größten Herausforderungen bleibt, fürchten einige ukrainische Expert\_innen, Peking könnte Moskau im Zuge der amerikanischen »Neuausrichtung nach Osten« als größte Bedrohung ersetzen. Dies könnte Kiews Rolle für den Westen relativieren, da sich die Ukraine im Konflikt zwischen der NATO und Russland als einer der größten Gegenspieler Russlands betrachtet (Fakhuridnova [NEC] 2020: 3334). In dieser Hinsicht habe Donald Trumps Präsidentschaft die schlimmsten Befürchtungen der Ukraine bestätigt, da nicht nur China Russland als größte geopolitische Bedrohung ersetzt habe, sondern auch interne NATO-Auseinandersetzungen (beispielsweise die Debatte über das Zwei-Prozent-Ziel) die Erweiterung des Bündnisses von der Spitze der Prioritätenliste verdrängt hätten (Shelest [UA] 2019). Zudem fürchten Thinktanks, die Biden-Regierung werde, um die Beziehungen zu ihren westeuropäischen Verbündeten wieder zu verbessern, keine neuen Konfliktthemen mehr mit ihnen riskieren, was auch bedeuten könnte, die ukrainische NATO-Mitgliedschaft nicht mehr aktiv zu fördern (Getmanchuk 2020).

Die ukrainische Zusammenarbeit mit euroatlantischen Partnern findet allerdings nicht ausschließlich über die Verbindungen zu den Vereinigten Staaten statt. Auch Deutschland wird von vielen Thinktanks als wichtiger Partner betrachtet und allgemein positiver eingeschätzt als die USA. Getmanchuk und Solodkyy (2018: 1415) argumentieren beispielsweise, die Ukraine solle mit Berlin nicht nur zum Thema militärische Konflikte zusammenarbeiten, sondern die Kooperation sowohl thematisch als auch in die Tiefe erweitern. Über die Zusammenarbeit bei den Minensuchprogrammen in der östlichen Ukraine oder die Teilnahme an Friedensmissionen hinaus wünscht sich die ukrainische Seite mehr Unterstützung, insbesondere hinsichtlich möglicher Kooperationsplattformen auf Basis von sicherheits- und verteidigungspolitischen Programmen der EU. Über diese Programme könnte die Ukraine an der Entwicklung einer Schwarzmeer-Sicherheitsinitiative, an den NATO-Luftverteidigungssystemen und an der Verteidigungsinfrastruktur gegen Cyber-Angriffe beteiligt werden (Fedorenko, Polyakov und Kozi [Institute for Euro-Atlantic Cooperation, IEAC] 2019: 2324). Da die Beziehungen zwischen der Ukraine und ihren westlichen Partnern asymmetrisch seien (und Kiew ständig auf der Empfängerseite stehe), falle es jedoch dem Land, obwohl seine Sicherheitsinteressen gegenüber Russland denen der EU ähneln, immer noch schwer, eine funktionierende militärisch-technische Zusammenarbeit mit seinen transatlantischen Partnern aufzubauen (ICPS Filipchuk 2017).

Obwohl der Beitritt zur NATO und zur EU außenpolitisch die absolute Priorität bleibt, pflegt Kiew trotz der zunehmend antichinesischen Rhetorik des Westens in den letzten Jahren eine vorsichtige, aber aktive Zusammenarbeit mit Peking. Dabei bevorzugt die Ukraine Partnerschaften in Bereichen, die sich nicht mit militärischen oder politischen Themen über-

schneiden (Fakhurdinova [NEC] 2020: 33). Obwohl einige Mitgliedstaaten offiziell Bedenken gegen Kiews wachsende Zusammenarbeit mit Peking geäußert haben, möchte sich die Ukraine nicht verpflichtet fühlen, chinesische Aktivitäten in Europa abzulehnen (und sieht sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwäche auch kaum in der Lage dazu). Dennoch ordnet Kiew in Konfliktfällen sein wirtschaftliches Interesse an Kooperation mit China seinem sicherheitspolitischen Interesse an engen Beziehungen zu den USA unter. Ein Beispiel dafür ist die Blockade des chinesischen Unternehmens Skyrizon. Die Firma versuchte jahrelang, die ukrainische Maschinenbaufirma MotorSich zu übernehmen, die über starke Kompetenzen in den Bereichen Triebwerke für Flugzeuge und Antriebstechniken verfügt. Nachdem der chinesische Konzern bereits zugestimmt hatte, 100 Millionen US-Dollar zu investieren, wurde das Geschäft nach dem Ukraine-Besuch des Nationalen Sicherheitsberaters John Bolton 2019 zunächst auf Eis gelegt und 2021 de facto abgebrochen.<sup>3</sup> Die US-Regierung versuchte noch, die in den USA ansässige Oriole Capital Group zur Übernahme des Investitionsplans zu bewegen, ist damit aber gescheitert. Vorher hatte die Trump-Regierung versprochen, die Charkow-Flugzeugfabrik mit 150 Millionen US-Dollar zu unterstützen, allerdings mit dem gleichen Ergebnis.

Zusätzlich zur Ausrichtung ihrer Diplomatie auf die USA vertieft die Ukraine aktiv die Beziehungen zu den Ländern in ihrer (westlichen) Nachbarschaft – insbesondere zu Polen, Ungarn, Rumänien und Litauen, da diese Länder als zusätzliche Einflusskanäle auf die allgemeine EU-Entscheidungsfindung gegenüber Russland betrachtet werden (ICPS 2017). Obwohl die Zelensky-Regierung auf die Zusammenarbeit mit diesen Ländern besonderen Wert legt (beispielsweise über das »Lublin-Dreieck« mit Polen und Litauen),<sup>4</sup> werden die Beziehungen immer wieder einmal durch bilaterale Konflikte wie die Einführung des ukrainischen Sprachgesetzes belastet, das den muttersprachlichen Unterricht ungarischen und rumänischen Gemeinschaften in der Westukraine einschränkt.

Auch die Türkei avancierte zu einem wichtigen NATO-Partner für die Ukraine insbesondere mit Blick auf die militärisch-industrielle Zusammenarbeit. Türkische Helikopter werden mit ukrainischen Motoren ausgestattet, und Ankara beliefert Kiew mit Korvetten. Als Erfolgsgeschichte gelten auch die gemeinsamen türkisch-ukrainischen Drohnenprogramme.<sup>5</sup> Und nicht zuletzt hat die Türkei die Ukraine in der Krimfrage zuverlässig unterstützt, wobei sie besonders die Rechte der auf der Halbinsel lebenden Krimtataren betonte.

## DIE UKRAINE ALS TEIL EINES GRÖßEREN EUROPÄISCHEN SICHERHEITSKOMPLEXES

Auch ohne konkrete Beitrittsperspektiven wird die Ukraine ihr Engagement mit der NATO aus innen- und außenpolitischen Gründen intensivieren (Getmanchuk, Solodkyy und Porchkhidze [NEC] 2020: 15). Aus Sicht der Thinktanks würde die Ukraine, wenn sie die Kriterien des Membership Action Plan (MAP) erfüllte, eine Reihe von Zielen erreichen. Sie könnte so ihre Streitkräfte reformieren, demokratische Institutionen festigen und darüber hinaus einen Beitrag zum nachhaltigen Frieden in Europa leisten (ebenda: 16).

Und selbst wenn die Aussicht auf einen NATO-Beitritt in den nächsten zehn bis 15 Jahren ungewiss erscheint, ist es unwahrscheinlich, dass die Ukraine in ihren Bemühungen um einen Beitritt zur NATO nachlassen wird (Sukhankin [International Centre for Defence and Security, ICDS] 2019). Um auf diesem Weg voranzukommen, sollte die ukrainische Regierung versuchen, den größten Stolperstein auf dem Weg zu einer Mitgliedschaft aus dem Weg zu räumen: den Konflikt in der Donbas-Region (Makarchuk 2020: 239240). Denn solange der gegenwärtige Konsens, der um die »unbedingte Einhegung Russlands« und die »bedingungslose Wiedereingliederung der Krim und der Donbas-Region« kreist, nicht konstruktiv gewendet wird, könnte das Ziel einer NATO-Mitgliedschaft vor 2030 lediglich ein Wunsch bleiben. Auch wenn ukrainische Politiker\_innen (Kuleba 2020) manchmal die Idee eines NATO-Beitritts ohne die beiden abgetrennten Regionen (das sogenannte »westdeutsche Szenario«) verfolgen, bleibt für die westlichen Partner eine ukrainische NATO-Mitgliedschaft schwierig, solange die Ostukraine Kriegsgebiet ist (Yalta European Strategy [YES] 2017).

<sup>3</sup> <https://www.flightglobal.com/defence/kiev-blocks-chinese-bid-for-engine-manufacturer-motor-sich/142261.article>.

<sup>4</sup> Verfügbar unter <https://mfa.gov.ua/en/news/dmytro-kuleba-gabrielius-landsbergis-and-zbigniew-rau-agree-strengthen-lublin-triangle-role-central-europe>.

<sup>5</sup> Verfügbar unter <https://www.dailysabah.com/business/defense/ukraine-awaits-turkish-corvettes-drones-this-year>.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Bertelsmann Stiftung** (2020): *Antagonisms in the EU's neighbourhood, Geopolitical Ambitions in the Black Sea and Caspian Region*: 178; [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/201021\\_BSt\\_ID806\\_Schlu\\_sselstaaten\\_3\\_Kaukasus\\_EN\\_layout\\_V9\\_Final-Final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/201021_BSt_ID806_Schlu_sselstaaten_3_Kaukasus_EN_layout_V9_Final-Final.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- Centre for Insights in Survey Research** (2019): *Public Opinion Survey of Residents of Ukraine*, 13.23.6.2019: 195; [https://www.iri.org/sites/default/files/july\\_2019\\_ukraine\\_poll.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/july_2019_ukraine_poll.pdf). (aufgerufen am 15.5.2021).
- Dubovik** (2021): Чого Україні очікувати від Байдена: «пропетляти» не вийде, та й підтримувати вступ України в НАТО США теж не будуть; <http://prismua.org/21-01-2021/> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Fakhuridinov, Marianna** (2020): Risks of Cooperation with China for Relations with NATO, in: New Europe Center (NEC): *»Wolf Warrior« and Ukraine, Risks of Cooperation with China for Relations with the EU, the USA, and NATO*: 3338; [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Shina-ES-USA\\_eng\\_web.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Shina-ES-USA_eng_web.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- Fedorenko, Kostyantyn; Polyakov, Leonid und Koziy, Ihor** (2019): *Cooperation between Ukraine and the European Union in the Security Sector*, Public Monitoring Report, Institute for Euro-Atlantic Cooperation.
- Filipchuk, Wassili** (2017): Україне необхідно розвивати тему Крима – експерт Крим Реаліи; <https://ru.krymr.com/a/news/28222220.html> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Gaber, Yevgeniya; Korsunsky, Sergiy und Shelest, Hanna** (Hrsg.) (2020): *Foreign Policy Concept of Ukraine, Expert recommendations*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES); <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17275-20210126.pdf> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Galouchka, Anastacia** (2020): *Zelensky's Foreign Policy: A Deadly Shift*, International Centre for Policy Studies (ICPS): 14; [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/zelensky\\_s\\_foreign\\_policy\\_a\\_deadly\\_shift.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/zelensky_s_foreign_policy_a_deadly_shift.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- Getmanchuk, Alyona und Solodkyy, Sergiy** (2018): German Crisis Management Efforts in the Ukraine – Russia Conflict from Kyiv's Perspective, in: *German Politics*: 118.
- Getmanchuk, Alyona; Solodkyy, Sergiy und Porchkhidze, Irakli** (2020): *NATO Reflection Process 2030, Joint Expert View From Ukraine And Georgia*, German Marshall Fund of the United States (GMF): 117; [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/NATO-Reflection-Process-2030\\_eng\\_ok\\_web-1.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/NATO-Reflection-Process-2030_eng_ok_web-1.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- Glebov, Sergii** (2017): Euro-Atlantic Integration Of Ukraine and Relations With NATO, in: Koval, Igor; Brusylavska, Olga und Dubovyk, Volodymyr (Hrsg.): *Strategic Culture and Foreign Policy of Ukraine*. Odessa. Mechnikov National University: 3354.
- International Centre for Policy Studies (ICPS)** (2017): *What Is Happening in the Relations of Ukraine with Its Western Neighbouring States?*: 126; [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/vidnosiny\\_susidy\\_eng\\_1\\_.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/vidnosiny_susidy_eng_1_.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- Kapitonenko, Mykola** (2018): NATO's Brussels Summit and Ukraine's Aspirations for Membership: The Alliance's New Agenda, in: Shelest, Hanna und Kapitonenko, Mykola (Hrsg.): *Ukraine Analytica* 4 (14): 2026; <https://ukraine-analytica.org/wp-content/uploads/kapitonenko3-2.pdf> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Klimkin, Pawlo** (2021): Чого Україні очікувати від Байдена: «пропетляти» не вийде, та й підтримувати вступ України в НАТО США теж не будуть; <http://prismua.org/21-01-2021/> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Kravchenko, Valery** (2021): NATO – це синонім безпеки (NATO is synonymous with security), 18.1.2021; <https://cacds.org.ua/?p=10277>.
- Kuleba, Dmitry.** (2020): Україна оцінила можливість вступити в НАТО без Крима і Донбасу; <https://lenta.ru/news/2020/02/27/nato/> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Kuzio, Taras** (2020): *Ukraine can learn from Azerbaijan's recent victory*, 17.11.2020; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-can-learn-from-azerbaijans-recent-victory/> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Litra, Leo und Getmanchuk, Alyona** (2020): One Year of Zelensky's Presidency, One Step Forward, One Step Back, in: *Études de l'Ifrri, Russie. Nei.Reports* 33: 140; [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/litra\\_getmanchuk\\_zelensky\\_presidency\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/litra_getmanchuk_zelensky_presidency_2020.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- Lytvynenko, Oleksandr** (2020): *Putin will leave the Kremlin – sooner or later. Ukraine must prepare an action plan*, 9.12.2020; <https://niss.gov.ua/en/news/articles/oleksandr-lytvynenko-putin-will-leave-kremlin-sooner-or-later-ukraine-must-prepare> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Makarchuk, B. R.** (2020): Стан Та Перспективи Військово-Політичного Співробітництва Україна-Нато (State and Prospects of Military and Political Cooperation between Ukraine and NATO), in: УДК (UDC) 327 (73+4): 235241; <https://eprints.oa.edu.ua/8284/1/27.pdf> (aufgerufen am 2.2.2021).
- National Institute for Strategic Studies (NISS)** (2020a): *Security Passport of Ukraine – 2019: Results and Recommendations*: 137; [https://intsecurity.org/Security\\_Passport\\_2019\\_EN.pdf](https://intsecurity.org/Security_Passport_2019_EN.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- National Institute For Strategic Studies (NISS)** (2020b): Тези, Щодо політики України стосовно Російської Федерації (Thesis regarding Ukraine's policy towards the Russian Federation): 117; [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/tezi\\_ukr.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/tezi_ukr.pdf) (aufgerufen am 2.2.2021).
- Pashkov, Mikhail** (2020): Мюнхенські «сюрпризи» на шляху до Берліна (мовою оригіналу) (Munich »surprises« on the way to Berlin [in the original language]), 18.2.2020; <https://razumkov.org.ua/statti/miunkhenski-siurpryzy-na-shliakhu-do-berlina-movoiu-oryginalu> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Rohulia K.** (2018): Future of NATO in Light of Transatlantic Crisis, in: *Ukraine Analytica* 4 (14): 713.
- Shelest, Hanna** (2021): Чого Україні очікувати від Байдена: «пропетляти» не вийде, та й підтримувати вступ України в НАТО США теж не будуть (What Ukraine can expect from Biden: »tangle« will not work, and the United States will not support Ukraine's accession to NATO either), 21.1.2021; <http://prismua.org/21-01-2021/> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Shelest, Hanna** (2019): Формат недоверия: У НАТО на восточном фланге возникли новые трудности (Mistrust Format: NATO's Eastern Flank Has New Difficulties), 10.12.2019; <https://bit.ly/2MOY7lp> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Snigyr, Olena** (2016): Внешняя политика Украины: общий курс и региональные приоритеты (Foreign policy of Ukraine: general discourse and regional priorities), 25.7.2016; <http://prismua.org/25-years-ukrainian-foreign-policy/> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Sukhankin, Sergey** (2019): *Ukraine's Thorny Path to NATO Membership: Mission (im)possible?*, 22.4.2019; <https://icds.ee/en/ukraines-stony-path-to-nato-membership-mission-impossible/> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Symonova M.** (2020): *Ukraine's future in NATO*; <https://atlantic-forum.com/content/ukraines-future-nato> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Ukraine Analytica** (2018): Issue 4 (14), NATO Transformation: 1112; <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/12961/2018-14.pdf> (aufgerufen am 2.2.2021).
- Yalta European Strategy (YES)** (2017): *Ukraine cannot join NATO while there are hostilities in Donbass – Munich Security Conference chairman*; <https://yes-ukraine.org/en/news/vstup-ukrayini-do-nato-nemozhlyviv-doprinennya-boyovih-diy-na-donbasi-golova-myunhenskoyi-konferentsiyi-z-bezpeki> (aufgerufen am 2.2.2021).

# VERGLEICH DER LÄNDERPERSPEKTIVEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

# KALEIDOSKOP DER ZUKUNFTSVISIONEN: NATIONALE DEBATTEN IM VERGLEICH

*Matthias Dembinski and Caroline Fehl*

Geografische Standorte, historische Erfahrungen, wirtschaftliche Interessen, Bedrohungswahrnehmungen, Sicherheitskulturen, bilaterale Beziehungen zu wichtigen globalen Akteuren, nicht zuletzt die Innenpolitik – all diese Faktoren prägen, wie unsere Analyse zeigt, die nationalen Debatten über die Zukunft der NATO. Insofern gibt es in unserer analytischen Matrix kaum ein wichtiges Thema, bei dem sich die Einschätzungen der Expert\_innen in den von uns untersuchten Ländern völlig decken. In einem Punkt stimmen die Wissenschaftler\_innen allerdings überein: Die NATO bleibt uns auch in Zukunft erhalten. In allen von uns untersuchten Debatten in NATO-Mitgliedstaaten zeigt sich (wie auch beim Nichtmitglied Ukraine) ein breiter Konsens, dass das Bündnis den Interessen seiner Mitglieder dient. Sogar traditionell regierungskritische Thinktanks und NROs des linken wie rechten politischen Lagers teilen zumeist die Auffassung, dass ihre Länder in der NATO besser aufgehoben sind als außerhalb. Allerdings sind sich die Expert\_innen auch einig, dass es der NATO an innerem Zusammenhalt und klaren äußeren Zielsetzungen mangelt, und dass sie sich neuen internen wie externen Herausforderungen stellen muss. Nach außen hin muss die NATO unterschiedliche Bedrohungen priorisieren und entscheiden, wo sie ihren geografischen Schwerpunkt setzen will. Nach innen hin muss sie ihre institutionelle Architektur neu austarieren – und eine bessere Balance finden zwischen amerikanischer Führung und europäischer Eigenständigkeit, zwischen Bündnissolidarität und mitgliedstaatlicher Autonomie sowie zwischen Interessen und Werten als handlungsleitendem Kompass. Daneben steht eine Reihe übergreifender Themen zur Diskussion, die mit den Debatten über geografische Prioritäten und über interne und externe Herausforderungen eng verbunden sind. Dazu gehören die Fragen nach der Breite des Sicherheitsverständnisses und Aufgabenspektrums der NATO, nach der Zukunft der Rüstungskontrolle und nach der Modernisierung der Streitkräfte.

Im Folgenden nehmen wir mit Blick auf all diese Themen einen systematischen Vergleich der nationalen Expert\_innendiskurse vor. Wir beginnen mit einer Bestandsaufnahme unterschiedlicher Positionen zum zukünftigen geografischen Schwerpunkt der NATO, vergleichen anschließend nationale Debatten über wichtige übergreifende Politikbereiche, und analysieren schließlich unterschiedliche Sichtweisen der internen Herausforderungen des Bündnisses. Auf Basis dieses Vergleichs identifizieren wir drei alternative Zukunftsszenarien für die NATO, die sich aus den teils überlappenden, teils

konkurrierenden nationalen Diskursen entwickeln könnten, und beleuchten die Chancen und Risiken der drei Optionen.

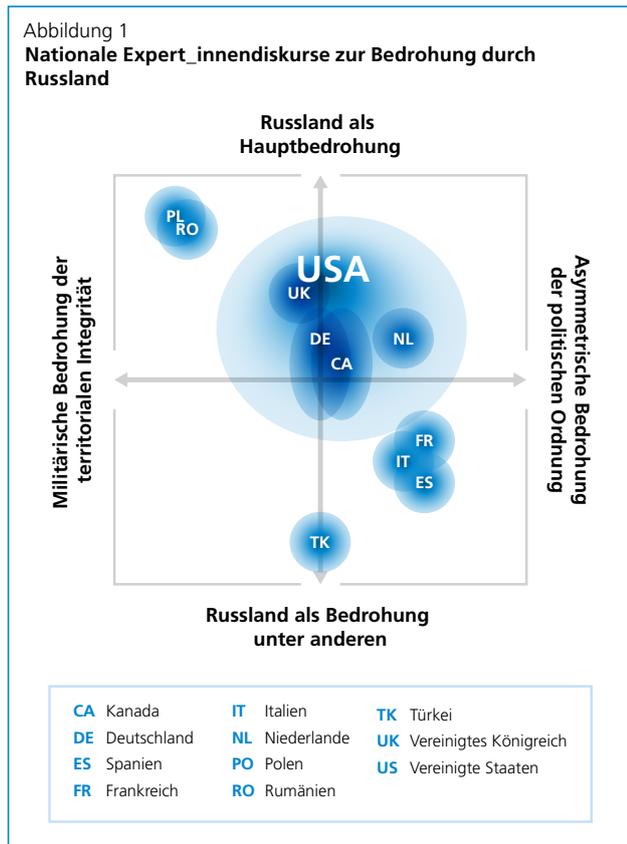
## GEOGRAFISCHE SCHWERPUNKTSETZUNG

Anders als zur Zeit des Kalten Krieges, als die NATO gegründet wurde, haben sich die Vorstellungen über Prioritäten und Ziele der NATO im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte ständig verändert. In den heutigen Debatten lassen sich drei geografische Prioritäten unterscheiden, die sich nicht grundsätzlich ausschließen, aber dennoch in verschiedenen NATO-Mitgliedstaaten (und Nichtmitgliedstaaten) sehr unterschiedlich stark betont werden: Russland, China und die Mittelmeerregion (MENA). Mit diesen räumlichen Prioritäten sind Bedrohungswahrnehmungen unterschiedlicher Natur verbunden: Stellt eine russische kinetische oder nichtkinetische Aggression nach wie vor die stärkste Bedrohung der NATO dar? Geht die größte Gefahr von Chinas Herausforderungen der regulatorischen und technologischen Souveränität der Mitgliedstaaten aus? Oder stehen Instabilität, Staatsversagen und Terrorismus in der MENA-Region an erster Stelle der Bedrohungen?

## RUSSLAND: SACKGASSE »DUAL TRACK«?

Momentan wird Russland von einer Mehrheit der Expert\_innen immer noch als größte Gefahr für die NATO betrachtet. Die Meinungen über die Art der Bedrohung wie auch über die angemessenen Reaktionen darauf gehen allerdings weit auseinander.

Für Wissenschaftler\_innen aus Polen und Rumänien steht die von Russland ausgehende Gefahr im Mittelpunkt ihrer Bedrohungsanalysen. Die militärische Dimension der Bedrohung nimmt dabei einen größeren Raum ein als nichtmilitärische Angriffe, die sich gegen die Stabilität der politischen Ordnung in den Mitgliedstaaten richten. Forscher\_innen aus den südlichen NATO-Staaten und Frankreich nehmen Russland hingegen als eine Gefahr unter mehreren wahr und fühlen sich stärker von asymmetrischen Herausforderungen wie russischen Desinformationskampagnen bedroht. Die nordeuropäischen Staaten und Kanada liegen irgendwo dazwischen, während in der US-amerikanischen Expert\_innen-



gemeinschaft beide Sichtweisen vorhanden sind. Die Türkei wiederum ist ein Sonderfall; sie sieht Russland mit Blick auf sein Agieren in ihrer Nachbarschaft als Freund und Feind zugleich (*frenemy*).

Unterschiedliche Bedrohungsanalysen schlagen sich auch in unterschiedlichen Politikempfehlungen nieder. Aus der mageren Erfolgsbilanz des *dual track*-Ansatzes der NATO – der Abschreckung und Verteidigung mit Dialogbereitschaft zu verbinden sucht – ziehen die Expert\_innen unterschiedliche Schlussfolgerungen. Osteuropäische Regierungen und Wissenschaftler\_innen sowie der atlantisch ausgerichtete Mainstream in den Vereinigten Staaten vertreten die Auffassung, der *dual track* habe in eine Sackgasse geführt und in den sieben Jahren seit der russischen Annexion der Krim keine spürbaren Fortschritte gebracht. Daher solle die NATO der zunehmend aggressiven Haltung Russlands mit stärkerem Gegendruck begegnen – durch Abschreckung und Prävention von Cyber-Angriffen, von russischen Desinformationskampagnen und anderen nicht kinetischen Bedrohungen, aber auch durch die Verstärkung der Ostflanke durch zusätzliche Truppenpräsenz. Diese Truppenverstärkungen sollen auf Rotationsbasis oder – vor allem nach Ansicht der meisten osteuropäischen Regierungen und Expert\_innen – sogar dauerhaft erfolgen. Letztere Option stünde zwar im Widerspruch zur NATO-Russland-Grundakte, doch diese halten viele osteuropäische Beobachter\_innen nach diversen russischen Übertretungen ohnehin für obsolet. Zeitgleich zur Stärkung der Abschreckung und Verteidigung erwarten die russlandpolitischen Hardliner von der NATO, an ihrer Politik der offenen Tür zumindest mittel- bis langfristig festzuhalten, auch wenn auf neue *Membership Action Plans* zunächst verzichtet werden soll. Der Dialog mit Russland solle

auf Bereiche gemeinsamer Interessen beschränkt und aus einer Position der Stärke heraus geführt werden. Während Mitchell und de Maizière, die Vorsitzenden der NATO-Reflexionsgruppe, für diesen Ansatz stehen, warnen andere Stimmen innerhalb der Organisation sowie in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien davor, einseitig das Abschreckungselement des zweigleisigen NATO-Ansatzes zu stärken. Vielmehr beklagen sie, die momentane Fokussierung auf Abschreckung behindere einen konstruktiven Dialog zur stärkeren Einbindung Russlands in die europäische Sicherheitsordnung. Die deutlichste Kritik an der Position der Russland-Falken findet sich in Frankreich, Italien und Spanien sowie in einer kleineren Gruppe von US-Expert\_innen, die realpolitische oder isolationistische Positionen vertreten. Aus ihrer Sicht muss vor allem der Dialog mit Russland gestärkt werden – auch um Russland von China zu entfernen.

Die Entscheidung der NATO auf dem Bukarest-Gipfel von 2008, Georgien und der Ukraine die Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen, hat eine fatale Pfadabhängigkeit geschaffen, aus der das Bündnis kaum noch ausbrechen kann. Da nun auch die Ukraine ständig auf die Einlösung dieses Versprechens dringt, wird es der NATO schwerfallen, interne Konflikte über die Politik der offenen Tür beizulegen.

Ebenso wie westliche Fachleute diskutieren auch ihre russischen Kolleg\_innen über verschiedene Bedrohungswahrnehmungen. Dabei ist sich die russische Community zwar weitgehend einig, dass von der NATO und deren Politik der offenen Tür die größte Bedrohung für ihr Land ausgeht, aber in der Wahrnehmung einzelner Aspekte gibt es durchaus wichtige Nuancen. Diese betreffen beispielsweise die Zukunft der NATO (ist sie im Niedergang oder wird sie Bestand haben?), die Natur der Bedrohung durch die NATO (militärisch oder eher politisch und asymmetrisch?), die Aussichten auf einen Dialog mit der NATO und Rüstungskontrolle (irrelevant – oder dringend notwendig, aber schwer erreichbar?) sowie den Umgang mit der Politik der offenen Tür (aus einer Position der Stärke heraus oder über diplomatische Lösungen?).

## CHINA: NEUE NATO-AUFGABE ODER TRANSATLANTISCHE ARBEITSTEILUNG?

Beiderseits des Atlantiks sehen Expert\_innen die globale Machtverschiebung hin zu China und die Zuspitzung der amerikanisch-chinesischen Rivalität als größte Herausforderung für die traditionelle Architektur der NATO. In diesem Punkt besteht Einigkeit trotz der erheblichen Unterschiede, die sich zwischen US-amerikanischen und europäischen Sichtweisen zeigen. In den Vereinigten Staaten wird die aufstrebende Weltmacht über das gesamte politische Spektrum hinweg als wichtigste Herausforderung der amerikanischen Sicherheit betrachtet. Stimmen, die sich für eine amerikanisch-chinesische Zusammenarbeit in der Klimapolitik und bei anderen wichtigen globalen Problemen aussprechen, werden von Anhänger\_innen einer konfrontativeren Vorgehensweise übertönt – sowohl von innerhalb als auch von außerhalb der Biden-Regierung. In Europa wird China als

(beispielsweise klimapolitischer) Partner und als (wirtschaftlicher) Wettbewerber gesehen – aber auch als strategischer Rivale, der europäische Normen und Standards unterminiert. Dennoch überwiegt in Europa immer noch die Bereitschaft, China einzubinden und die Früchte der (wirtschaftlichen) Zusammenarbeit zu ernten. Trotzdem sind sich auch die europäischen NATO-Mitglieder dessen bewusst, dass die US-chinesische Rivalität die Zukunft der NATO prägen wird. Zwei Szenarien sind dabei vorstellbar.

Eine Möglichkeit ist, dass die NATO selbst künftig China und Ostasien erheblich größere Aufmerksamkeit schenkt. Bereits unter der Trump-Regierung setzten sich die Vereinigten Staaten stark dafür ein, China als wichtige Herausforderung für die NATO zu definieren – eine Kampagne, die die Biden-Regierung nun fortzusetzen scheint. Einige Stimmen innerhalb der NATO, wie die Vorsitzenden der Reflexionsgruppe Mitchell und de Maizière, begrüßen diese neue China-Agenda, während Generalsekretär Stoltenberg zwar die Herausforderungen durch ein immer näher an Europa heranrückendes China betont, sich aber auch für stärkere Konsultationen zwischen China und der NATO einsetzt. Sollte sich das Szenario eines »China pivot« der NATO materialisieren, müssten die Bündnismitglieder gemeinsame Positionen zum Umgang mit China entwickeln – in erster Linie in solchen Bereichen, in denen chinesische Politik unmittelbare Auswirkungen innerhalb des Territoriums der NATO-Mitgliedstaaten hat und auch die Fähigkeit der Allianz zur kollektiven Verteidigung direkt beeinträchtigen kann: Cyber-Angriffe, die Sicherheit

von Kommunikation und Nachschub, Weltraum und Exportkontrollen. Zusätzlich könnte die NATO ihre Zusammenarbeit mit ostasiatischen Demokratien vertiefen oder gar institutionalisieren, was – den weitreichendsten Szenarien zufolge – langfristig auch zu einer NATO-Militärpräsenz im indopazifischen Raum führen könnte. In den untersuchten europäischen Staaten ist die Unterstützung für die amerikanische Linie, den chinesischen Einfluss über die NATO zurückzudrängen, in Rumänien am stärksten ausgeprägt. Andere Mitgliedstaaten bevorzugen eine transatlantische chinapolitische Konsensbildung außerhalb der NATO – in erster Linie zwischen den USA und der EU.

Ein alternatives, in Europa viel diskutiertes Szenario ist das einer stärkeren transatlantischen Arbeitsteilung. Dabei würden sich die USA zunehmend auf das »Balancing« des aufsteigenden China konzentrieren, die europäischen NATO-Mitglieder dafür einen entsprechend größeren Anteil der politischen, militärischen und finanziellen Lasten zur Verteidigung ihres eigenen Kontinents tragen. Trotz Präsident Bidens Versicherung »Amerika is back« sehen viele europäische Experten genau dieses Szenario auf ihre Länder zukommen. Noch aber hat sich dieses Problembewusstsein noch nicht in konkreten Planungen für eine deutliche Verstärkung des europäischen Engagements niedergeschlagen.

Tabelle 1:  
Nationale Expert\_innendiskurse zur Russlandpolitik

Think-Tank-Positionen	Aktive Politik der offenen Tür		Permanente Truppenstationierung im Osten/Südosten		Festhalten an NATO-Russland-Grundakte	
	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Deutschland	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Frankreich	○	✗	○	✗	✓	○
Italien	○	✗	○	✗	✓	○
Kanada	○	✗	○	✗	✓	○
Niederlande	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Polen	✓	✗	✓	○	○	✗
Rumänien	✓	✗	✓	○	○	✗
Spanien	○	✗	○	✗	✓	○
Türkei	○	✗	○	✗	✓	○
Vereinigtes Königreich	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Vereinigte Staaten	✓	✗	✓	✗	✓	✗

**ZUSTIMMUNG**

- ✓ Dominante Position
- ✓ Minderheitenposition

**ABLEHNUNG**

- ✗ Dominante Position
- ✗ Minderheitenposition

## DER 360-GRAD-ANSATZ DER NATO: OST GEGEN SÜD?

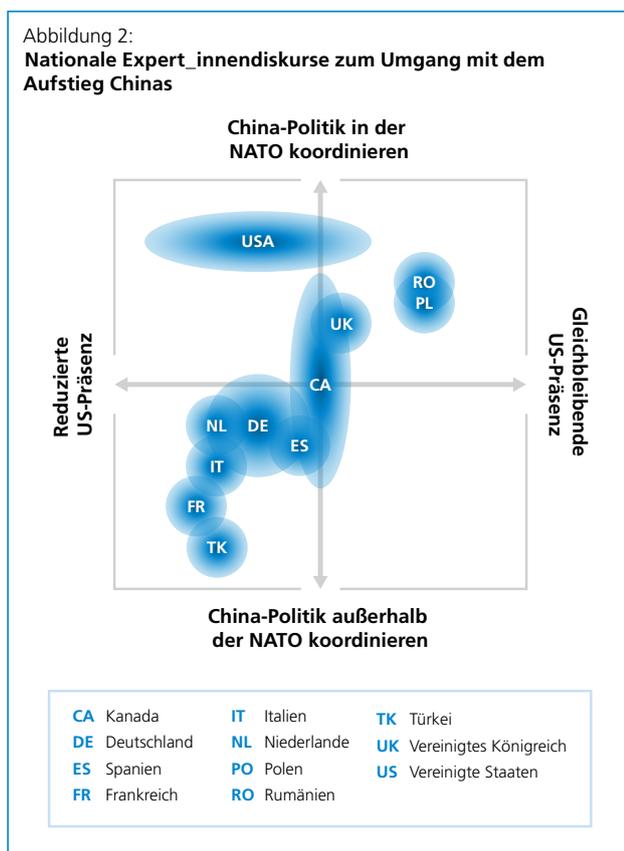
Insgesamt besteht sowohl in den Vereinigten Staaten als auch bei den europäischen NATO-Mitgliedern weitgehend Einigkeit darüber, dass das Bündnis seiner Südflanke mehr Aufmerksamkeit widmen muss. Über den Umfang der Ressourcen, die in diesen »360-Grad«-Verteidigungsansatz gesteckt werden sollen, gehen die Meinungen sowohl zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten als auch in der Thinktank-Community ebenso weit auseinander wie über sein genaues Ziel. Die NATO-Reflexionsgruppe sieht die Stärkung der Südflanke als Antwort auf die wachsende und destabilisierende Präsenz Russlands und Chinas in der wichtigen MENA-Region. Außerdem sollten durch diese Ausrichtung Spannungen zwischen den NATO-Mitgliedstaaten vermieden werden. Diese Spannungen sind klar erkennbar an den unterschiedlichen regionalen Interessen, die von den ost- und nordeuropäischen NATO-Mitgliedstaaten auf der einen und den südlichen Mitgliedern auf der anderen Seite artikuliert werden. Während die erste Gruppe weitgehend die bisherige Priorisierung der Ostflanke beibehalten will, fordert die zweite ein viel stärkeres NATO-Engagement im Süden. Allerdings gibt es Meinungsverschiedenheiten über die Form dieses Engagements: Während einige Expert\_innen für die Zukunft weiterhin auch militärische Interventionen in Betracht ziehen, um entweder gegen Terrororganisationen vorzugehen oder das Risiko eines Staatszerfalls einzudämmen, sehen die meisten Befürworter\_innen eines 360-Grad-Ansatzes die Hauptrolle der NATO darin, durch militärische Kooperation mit den Regierungen der Region und/oder eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und anderen

internationalen Organisationen »die Projektion von Stabilität« in der MENA-Region zu erreichen. Sogar die südlichen NATO-Mitglieder setzen unterschiedliche Prioritäten: Frankreich versucht, Aufmerksamkeit auf die Region, ihre Konflikte und insbesondere die Gefahr des Terrorismus zu lenken, zögert aber, der NATO eine führende Rolle zu geben, und favorisiert stattdessen die EU als Hauptakteur der Stabilitätsagenda. Außerdem spricht sich das Land für »Koalitionen der Willigen« aus – beispielsweise im Rahmen einer bilateralen militärischen Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten im Kampf gegen den Terrorismus. Italien beteiligt sich an einigen Militäreinsätzen und ist bereit, diese Art von Engagement auch zukünftig beizubehalten. Allerdings hat auch für italienische Wissenschaftler\_innen die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dimension der Stabilitätsagenda Vorrang vor militärischen Missionen. Spanische Expert\_innen wiederum sehen ihr Land als Hauptbetroffenen der Instabilität in der weiteren MENA-Region. Gleichzeitig sehen sie NATO-Militäreinsätze am skeptischsten und ziehen eine kritische Bilanz der bisherigen nichtmilitärischen Stabilisierungsbemühungen der NATO. Der weitgehend gescheiterte NATO-Einsatz in Afghanistan und die Frage, welche Lehren daraus zu ziehen sind, spielen zwar bislang eine überraschend geringe Rolle in den Debatten über die Zukunft der NATO. Dennoch ist zu erwarten, dass diese Erfahrung die zukünftige Interventionspolitik der Allianz prägen wird.

## GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN

### EIN ERWEITERTER SICHERHEITSBEGRIFF

Verbunden mit der Debatte über den zukünftigen geografischen Schwerpunkt der NATO und die Natur der Sicherheitsprobleme, auf die sie in verschiedenen Regionen trifft, ist die Diskussion über den Umfang der Themen, für die sie zuständig sein soll. Am traditionalistischen Ende des Meinungsspektrums setzen sich sowohl Expert\_innen aus den osteuropäischen NATO-Mitgliedsländern als auch einflussreiche Stimmen aus Frankreich und den Vereinigten Staaten dafür ein, sich auf Artikel 5 des Nordatlantikpakts, also auf die kollektive Verteidigung der Mitglieder, zu konzentrieren. Obwohl der Schwerpunkt hier auf der Abschreckung und Einhegung nuklearer und konventioneller kinetischer Bedrohungen liegt, wird eine gewisse Erweiterung der Agenda weithin als unvermeidlich betrachtet – insbesondere was den Weltraum sowie Cyber-Angriffe und hybride Herausforderungen durch staatliche Gegner betrifft, die die NATO und ihre militärische und logistische Infrastruktur direkt beeinträchtigen können. Expert\_innen, die sich für eine stärkere Ausrichtung auf China einsetzen, schlagen sogar eine noch größere Erweiterung des Aufgabenbereichs der NATO vor. In geografischer Hinsicht regen sie an, bestehende Partnerschaften mit asiatischen Demokratien zu erweitern oder gar eine NATO-Präsenz in der Region anzustreben; funktional sehen sie eine Zuständigkeit der NATO in Bereichen, die von der Telekommunikation bis hin zur Konnektivität reichen. Befürworter\_innen eines 360-Grad-Ansatzes aus südlichen Mitgliedsländern bevorzugen eine Erweiterung der NATO-Agenda in andere Richtungen: Neben der Zusammenarbeit



mit der Zivilgesellschaft in Partnerländern, der Sicherheitskooperation mit Regierungen an der Südgrenze der NATO und *Peacekeeping*-Missionen ist nach ihrer Vorstellung auch der Kampf gegen den Terrorismus Teil der Stabilitätsagenda. Die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus wird zwar heute als weit weniger relevant wahrgenommen als noch zu Beginn der 2000er Jahre, als er zur neuen »raison d'être« der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges erklärt wurde. Dennoch wird die Terrorismusbekämpfung in NATO-Dokumenten nach wie vor prominent erwähnt und auch von Thinktanks – allen voran türkischen Expert\_innen – als zentrale Aufgabe der NATO gesehen.

Der Bericht der Reflexionsgruppe übernimmt – trotz seiner Betonung der Bedeutung von Artikel 5 – sowohl die Forderung nach einem »Asia pivot« als auch den 360-Grad-Ansatz. Er schlägt sogar eine noch breitere Zuständigkeit der NATO vor, etwa für Klimawandel, Pandemien und andere nichttraditionelle Bedrohungen der gesellschaftlichen »Resilienz« ihrer Mitgliedstaaten. Die 138 Reformvorschläge des Berichts zeichnen mithin die Vision einer »NATO für alles«. Sympathie für diese umfassende Agenda gibt es sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in den südlichen Mitgliedsländern.

Neben der generellen Debatte über den Umfang der zukünftigen NATO-Aufgaben diskutieren Politiker\_innen und Expert\_innen auch darüber, wie einzelne Elemente dieser Agenda ausgestaltet werden sollten. Wie die folgende Analyse der Debatten zur Rüstungskontrolle und zu neuen dis-

ruptiven Technologien veranschaulicht, besteht allerdings über diese Einzelthemen ein größerer Konsens als über die Frage, wie die Agenda insgesamt definiert werden soll.

## RÜSTUNGSKONTROLLE

Die Abwahl der offen rüstungskontrollfeindlichen Trump-Regierung eröffnet der NATO neue Möglichkeiten, einen neuen, umfassenden internen Konsens über die Wiederbelebung vertraglich verhandelter bilateraler und multilateraler Rüstungskontrolle zu finden. Entsprechend wurden erste Schritte der Biden-Regierung – insbesondere die schnelle Verlängerung des New-START-Vertrags und ihre Absicht, das Atomabkommen mit Iran wiederzubeleben – in allen NATO-Mitgliedstaaten begrüßt. Eine ehrgeizigere (nukleare) Rüstungskontrollpolitik, wie sie die Biden-Regierung anzustreben scheint, stößt in der europäischen Expert\_innengemeinschaft indes auf unterschiedliche Reaktionen. In den meisten europäischen Ländern würde eine Mehrheit der Expert\_innen eine US-Initiative zur ausschließlichen Beschränkung der Rolle der US-Nuklearwaffen auf die Abschreckung eines nuklearen Angriffs (*sole purpose*) – und damit verbundene Änderungen der NATO-Nukleardoktrin – unterstützen. In Frankreich und in den osteuropäischen Ländern würde ein solcher Schritt dagegen kritischer gesehen. Unilaterale oder radikalere Abrüstungsschritte – wie zum Beispiel das Ende der nuklearen Teilhabe oder die Unterstützung des neuen Atomwaffenverbotsvertrags – finden dagegen wenig Zuspruch – mit Ausnahme von Thinktanks in einzelnen NATO-

Tabelle 2:  
Nationale Expert\_innendiskurse zu Nukleardoktrin und Rüstungskontrolle

Think-Tank-Positionen	Festhalten an nuklearer Teilhabe		„Sole purpose“-/ „No first use“-Doktrin		Unterstützung für TPNW	
Deutschland	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frankreich	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Italien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kanada	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niederlande	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Polen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rumänien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spanien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Türkei	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vereinigtes Königreich	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vereinigte Staaten	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**ZUSTIMMUNG**

Dominante Position

Minderheitenposition

**ABLEHNUNG**

Dominante Position

Minderheitenposition

Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland und Kanada. In einigen Ländern wird die nukleare Teilhabe von Expert\_innen allerdings gar nicht inhaltlich diskutiert. Die Unterstützung dafür beruht dort weniger auf Sicherheitsinteressen als vielmehr auf politischen Erwägungen und der Loyalität gegenüber den NATO-Verbündeten.

## NEUE DISRUPTIVE TECHNOLOGIEN

Zusätzlich eingeschränkt wird der Spielraum für Rüstungskontrolle durch Forderungen innerhalb der NATO und ihrer Mitgliedstaaten, die technologische Konkurrenzfähigkeit der NATO zu sichern. In dieser Hinsicht erwähnt der Bericht der Reflexionsgruppe künstliche Intelligenz, autonome Fähigkeiten, Weltraumtechnik, Überschallraketen, Quantentechnologie und Biotechnologie. Die Forderung nach dem Schutz der technologischen Wettbewerbsfähigkeit wird verstärkt in den Vereinigten Staaten und in einigen europäischen Mitgliedsländern mit erheblicher Rüstungsindustrie gestellt, insbesondere in Frankreich und den Niederlanden.

## INTERNE HERAUSFORDERUNGEN

Wie in der Einleitung des Berichts diskutiert, war es vor allem die Wahrnehmung interner Spannungen im Bündnis – und weniger die Veränderungen im globalen Umfeld der NATO – die für die Bildung der NATO-Reflexionsgruppe den Ausschlag gaben. Eine detaillierte Analyse zeigt allerdings auch, dass diese internen Probleme eng mit den Debatten über externe Herausforderungen verknüpft sind. Die Wahrnehmungen immer neuer Herausforderungen und Bedrohungen werfen viele Fragen mit Blick auf die interne Architektur des Bündnisses auf: *Wer* soll die NATO in den notwendigen Anpassungsprozess führen (und wird die NATO der Zukunft eher europäisch oder amerikanisch geführt sein)? *Wie viel* müssen die Mitgliedstaaten in diese Anpassungen investieren (die alte Frage der Lastenteilung)? *Welche* gemeinsamen Überzeugungen sollen den Reformprozess leiten (und ist die NATO eher Werte- oder Interessengemeinschaft)? Und *wie*, durch welche Regeln und Verfahren, kann die NATO die Mei-

nungsverschiedenheiten zwischen ihren Mitgliedern bewältigen, die in diesem Anpassungsprozess unausweichlich sind?

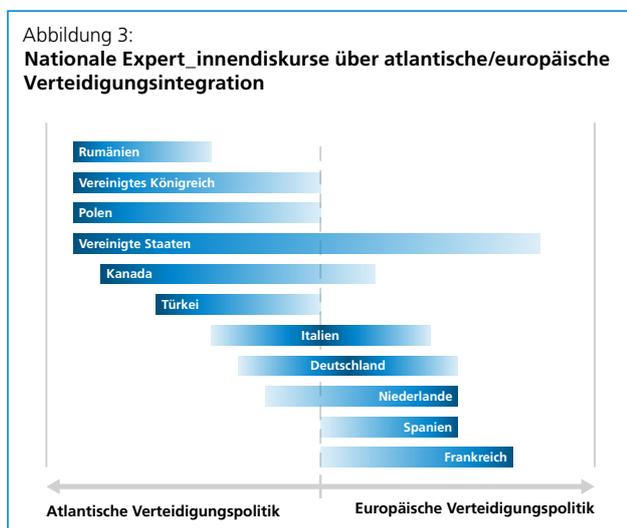
## WER FÜHRT? EINE EUROPÄISCHE NATO?

Wie bereits erwähnt, wird die Debatte über die Beziehungen zwischen der NATO und der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU durch die neuerliche multilaterale Wende der US-Politik und den Aufstieg Chinas verändert. Europäische Eigenständigkeit und/oder eine stärkere europäische Säule innerhalb der NATO werden nicht mehr als Absicherung gegen die – auf sich selbst bezogenen und zunehmend unberechenbaren – Vereinigten Staaten oder als Alternative zu ihnen angestrebt. Stattdessen wird eine stärkere europäische Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung zunehmend als notwendig erachtet, um die Verlagerung amerikanischer Aufmerksamkeit und amerikanischer Fähigkeiten nach Ostasien zu kompensieren. Obwohl Expert\_innen erwarten, dass die USA in Europa militärisch engagiert bleiben, gehen sie davon aus, dass die europäischen Staaten künftig einen Teilrückzug von US-Truppen und von wichtigen Fähigkeiten wie etwa Drohnen und Transportfähigkeiten ausgleichen müssen.

Infolgedessen werden die Grenzen zwischen europäisch und atlantisch ausgerichteten Visionen zunehmend verwischt. Aber es bleiben Unterschiede. Während die Unterstützung für eine europäische Verteidigung unter Expert\_innen in Frankreich und Spanien und – mit gewissen Abstrichen – in Italien und Deutschland am stärksten ist, rücken auch traditionell proatlantische Länder wie die Niederlande immer mehr an das europäische Lager heran. Unter Expert\_innen aus Rumänien – und in etwas geringerem Maße auch aus Polen – ist die Unterstützung für eine transatlantische NATO unter der Führung der Vereinigten Staaten und die Skepsis gegenüber einer europäischen Verteidigung immer noch hoch. Und türkische Wissenschaftler\_innen stehen sowohl einer stärkeren europäischen Stimme als auch der amerikanischen Führung eher kritisch gegenüber.

## WIE VIEL INVESTIEREN? EIN NEUER BLICK AUF DIE LASTENVERTEILUNG

Dieser Perspektivwechsel beeinflusst auch die Debatte über die Lastenverteilung. Die Kritik am Zwei-Prozent-Ziel der NATO ist unter Expert\_innen weit verbreitet, und das nicht nur in Ländern, die an diesem Zielwert scheitern. Trotzdem besteht die Biden-Regierung weiterhin auf einer faireren Verteilung der Lasten, und europäische Fachleute akzeptieren, dass ihre Länder mehr für Verteidigung ausgeben müssen, um einen möglichen Teilrückzug der Vereinigten Staaten aus Europa zu kompensieren. Beiderseits des Atlantiks schlagen Expert\_innen aber vor, die krude Zwei-Prozent-Metrik um andere Richtwerte zu ergänzen, die die tatsächlichen Beiträge der Mitgliedstaaten zu den Fähigkeiten und Missionen der NATO besser widerspiegeln.



## WAS LEITET DIE NATO? EINE (NEU-) DEFINITION DER TRANSATLANTISCHEN GEMEINSCHAFT: WERTE GEGEN INTERESSEN?

Angeichts einer Vielzahl alter und neuer Bedrohungen besteht eine wichtige interne Herausforderung der NATO auch darin, sich über die Grundlagen ihrer Gemeinschaft klar zu werden. In den letzten Jahren waren in einigen Mitgliedstaaten illiberale und autoritäre Tendenzen zu beobachten – nicht nur durch die Hinwendung der Türkei zum Autoritarismus und die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn, sondern auch durch den Aufstieg des Rechtspopulismus in den Vereinigten Staaten und in westeuropäischen Mitgliedsländern. Diese vielfältigen antidemokratischen Tendenzen und die Debatten über die externen Prioritäten der NATO verbinden sich zu unterschiedlichen Narrativen über eine transatlantische Wertegemeinschaft. Das erste, vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch unter Expert\_innen und Regierungsmitgliedern in westeuropäischen Ländern verbreitete Narrativ besagt, dass die Bildung einer gemeinsamen demokratischen Front gegen das autoritäre China zugleich auch die Stärkung der Demokratie im Inneren der NATO erfordert. Dieser Sichtweise zufolge ist das »democratic backsliding« *innerhalb* der NATO-Mitgliedstaaten eine ernste Herausforderung, der sich das Bündnis stellen muss, um seine gemeinsame Wertebasis zu schützen. Andere Stimmen, vor allem in den USA, sehen die NATO in erster Linie als Bollwerk gegen äußere autoritäre Gegner, was eine gemeinsame kompromisslose Einstellung sowohl gegenüber Russland als auch gegenüber China, aber auch eine gewisse Kompromissbereitschaft im Inneren erfordere. Verglichen mit diesen beiden Narrativen definieren insbesondere osteuropäische NATO-Mitglieder, aber auch französische Expert\_innen, US-amerikanische Anhänger\_innen der »realistischen« Denkschule und eine Mehrheit der türkischen Wissenschaftler\_innen die NATO weniger anhand ihrer Werte, sondern viel nüchterner als Interessengemeinschaft – und bestehen darauf, das Bündnis solle hinsichtlich seiner Werte Kompromisse eingehen, um Länder wie die Türkei bei der Stange zu halten.

## WIE STEuern? KONSULTATIONEN UND ZUSAMMENHALT

Im Zusammenhang mit der Debatte um Werte oder Interessen steht auch die unbequeme Frage, wie die Wahrung der nationalen Autonomie der Mitgliedstaaten mit der Stärkung des Zusammenhalts im Bündnis in Einklang gebracht werden kann. Soll die NATO die Normen der Solidarität und Konsultation stärken, womöglich sogar mit Blick auf Themen jenseits von Artikel 5? Oder soll sie nationale Unterschiede tolerieren oder gar Vorkehrungen für die Bildung von Koalitionen von Willigen innerhalb des Bündnisses treffen? In dieser Debatte befindet sich die Türkei am einen Ende des Spektrums, und auch europäische Mittelmächte mit Interventionstradition sprechen sich in unterschiedlichem Maße für eine flexible NATO aus. Am anderen Ende des Spektrums bewegen sich Wissenschaftler\_innen west- und osteuropäi-

scher Staaten, die fürchten, zu viel nationaler Spielraum werde den Zusammenhalt der NATO und längerfristig auch ihre kollektive Verteidigung untergraben. Die Reflexionsgruppe und die meisten unserer Befragten im Internationalen Sekretariat stehen der zweiten Sichtweise näher – obwohl der Bericht der Reflexionsgruppe auch eine mögliche Institutionalisierung von Koalitionen ins Spiel bringt.

## MIX ODER MATCH? WAS DIE NATIONALEN DISKURSE FÜR DIE ZUKUNFT DER NATO BEDEUTEN

Unsere Analyse der Expert\_innendiskurse über die mögliche Entwicklung des Bündnisses lassen im Zusammenspiel mehrere alternative Zukunftsversionen erkennen. Zwar gibt es – wie in den Länderstudien gezeigt – Kontroversen über zahlreiche einzelne Aspekte und Detailfragen der künftigen Ausrichtung der NATO und des NATO-Reformprozesses, sowohl unter den Mitarbeiter\_innen der Organisation als auch in der Thinktank-Community. Dennoch lassen sich die meisten dieser Positionen einer von drei idealtypischen Visionen zuordnen, die verschiedene Prioritäten für die zukünftige Arbeit des Bündnisses setzen. Jeder dieser Zukunftsentwürfe birgt Chancen und Risiken für die NATO und ihre Fähigkeit, Spannungen zwischen ihren drei Zielen kollektive Verteidigung, kollektive Sicherheit und gemeinsame Sicherheit aufzulösen.

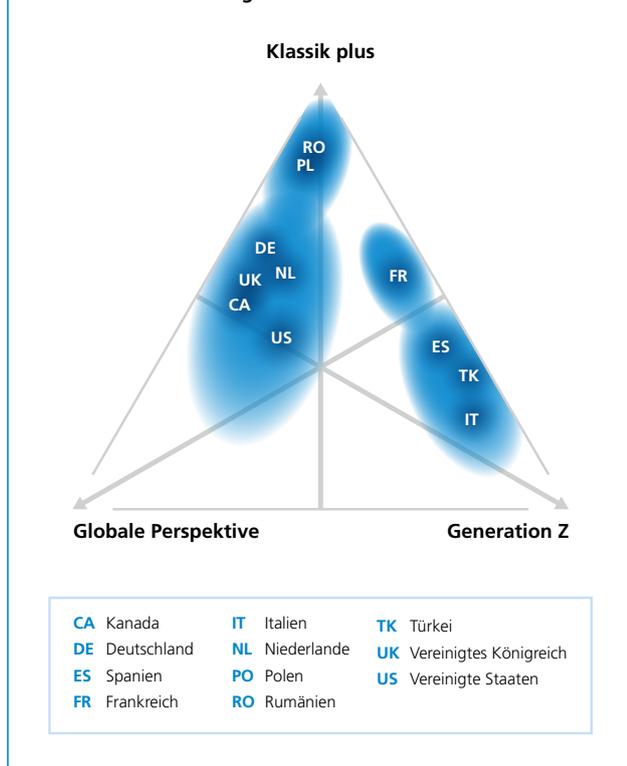
## ZUKUNFT 1: NATO KLASSIK PLUS

Das erste Szenario umreißt den vergleichsweise engsten Aufgabenzuschnitt für die Allianz und folgt der Formel »NATO Klassik Plus«, also der Vorstellung eines Bündnisses, das mit nur wenigen Ergänzungen an seinem bisherigen Portfolio festhält. Die Formel steht für eine Rückkehr zu den Wurzeln der NATO, also zu einer Vision, in der die Hauptaufgabe der Allianz in der kollektiven Verteidigung liegt, insbesondere die gegen ein zunehmend selbstbewusstes Russland. Der geografische Schwerpunkt der NATO-Aufgaben ähnelt in dieser Vision somit dem Fokus der Allianz zur Zeit des Kalten Krieges; zugleich wird aber die heute von Russland ausgehende Bedrohung als über den militärischen Bereich hinausgehend betrachtet. Wie das »Plus« in der Formel verdeutlicht, muss die Allianz nicht nur der Gefahr eines konventionellen oder nuklearen russischen Angriffs begegnen, sondern auch Bedrohungen durch hybride Kriegsführung, Cyber-Angriffe und Desinformationskampagnen seitens der russischen Regierung und von ihr unterstützter nichtstaatlicher Akteure. Das Szenario »Klassik Plus« dominiert den Diskurs der osteuropäischen Mitgliedsländer, hat aber auch einige entschiedene Fürsprecher\_innen in den Vereinigten Staaten, Deutschland, den Niederlanden und Frankreich.

## CHANCEN UND RISIKEN

Unserer Ansicht nach bietet dieses erste Szenario durchaus Chancen. Indem sich die NATO auf ihre traditionelle Haupt-

Abbildung 4:  
Alternative Entwicklungsszenarien für die NATO



aufgabe der kollektiven Verteidigung konzentrieren würde, könnte sie sich als »alliance-in-being« neu erfinden. Allein durch ihr kontinuierliches Bestehen kann die Organisation das Sicherheitsgefühl ihrer Mitgliedstaaten stärken und das Sicherheitsdilemma im transatlantischen Raum entschärfen. Auf die Suche nach neuen Aufgaben und Verantwortungsbereichen könnte sie in diesem Szenario weitgehend verzichten. Darüber hinaus würden interne Konflikte über die Führung der Allianz, ihren Charakter als Werte- oder Interessengemeinschaft, und über die Stärkung des politischen Zusammenhalts jenseits des Artikels 5 an Schärfe verlieren.

Die Vision »Klassik Plus« birgt allerdings auch die Gefahr, die russische Bedrohung zu überschätzen und den politischen Dialog mit Russland als Teil des *dual track*-Ansatzes zu vernachlässigen. Russland hat bei der Modernisierung seiner Streitkräfte bemerkenswerte Fortschritte gemacht und wird weiterhin eine militärische Großmacht bleiben.<sup>1</sup> Allerdings steht das Land auch vor ernsthaften und strukturellen Problemen. Das nominale russische Bruttoinlandsprodukt liegt zwischen dem spanischen und dem italienischen, die Wirtschaft des Landes stagniert und hat wenig Innovationspotenzial, und das Vertrauen in die Regierung ist gering. Insgesamt

<sup>1</sup> Dem Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) zufolge lagen die russischen Verteidigungsausgaben im Jahr 2020 bei 61,7 Milliarden Dollar. Großbritannien hat 59,2 Milliarden Dollar ausgegeben, Deutschland 52,8 Milliarden und Frankreich 52,7 Milliarden. Die Ausgaben der Vereinigten Staaten lagen hingegen bei astronomischen 778 Milliarden Dollar (<https://www.sipri.org/publications/2021/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2020>). Allerdings gehen Analyst\_innen davon aus, dass die russischen Militärausgaben kaufkraftbereinigt viel höher sind, als die nominalen Werte vermuten lassen (Meijer und Brooks 2021: 37).

dürfte die NATO in der Lage sein, mögliche expansive Ambitionen Russlands hinsichtlich ihrer Mitgliedstaaten in Schach zu halten. Russlands nichtmilitärische Versuche, das Bündnis zu destabilisieren, haben bislang eine allenfalls gemischte Erfolgsbilanz. Cyber-Angriffe, verdeckten Operationen und Desinformationskampagnen waren für Russland größtenteils kontraproduktiv, indem sie auch in traditionell russlandfreundlichen Ländern wie Italien oder Spanien rufschädigend wirkten. Daher muss die NATO, wenn sie sich wieder auf ihre Kernaufgabe konzentriert, auch keine umfangreichen zusätzlichen Ressourcen für ihre eigene militärische Sicherheit aufbringen, sondern eher verfügbare Mittel zielgerichteter ausgeben. Zudem muss sie mehr politische Vorstellungskraft entwickeln, um ihren Dialog mit Moskau wieder aufzunehmen und einen Ausgleich zwischen kollektiver Verteidigung und gemeinsamer Sicherheit zu schaffen. In der Diskussion über ein neues Strategisches Konzept sollten außerdem die nukleare Rüstungskontrolle sowie die Nuklearpolitik und -doktrin der Allianz ganz oben auf der Prioritätenliste stehen. Als weltweit mit Abstand stärkster konventioneller militärischer Akteur steht die NATO in der Verantwortung, die nukleare Abrüstung voranzubringen – und sollte auch selbst an einer ehrgeizigen Abrüstungsagenda interessiert sein. Die von der Biden-Administration anvisierte *sole purpose*-Doktrin – also eine Beschränkung des Nuklearwaffeneinsatzes auf den einzigen Zweck der Abschreckung nuklearer Angriffe – findet auch unter Expert\_innen in Kanada und Europa viel Unterstützung. Sogar die strikte Ablehnung des Atomwaffenverbotsvertrags ist innerhalb der NATO weniger solide, als sie auf den ersten Blick scheint. In einigen Mitgliedstaaten sind Expert\_innen und Entscheidungsträger\_innen zwischen widersprüchlichen Loyalitäten hin- und hergerissen: Auf der einen Seite fühlen sie sich der NATO und ihren Bündnispartnern verpflichtet, auf der anderen Seite aber auch ihrer traditionellen Rolle als Berförworter\_innen von Nichtverbreitung und Abrüstung. Somit könnte die Unterstützung für den Atomwaffenverbotsvertrag ausgeprägter sein und zukünftig stärker werden, als es die offiziellen Aussagen der NATO vermuten lassen. Will die NATO ihren nuklearen Konsens behalten, sollte sie jetzt damit beginnen, die Zukunft der nuklearen Abrüstung und ihre eigene Rolle dabei zu diskutieren.

## ZUKUNFT 2: EINE NATO MIT GLOBALER PERSPEKTIVE (UND EINER STÄRKEREN EUROPÄISCHEN SÄULE)

Die zweite Vision, die am stärksten von Politiker\_innen der US-Regierung und amerikanischen Thinktanks propagiert wird, setzt sich für eine NATO mit einer globalen Perspektive ein. Im Gegensatz zu den Diskussionen über eine »globale NATO« in den 2000er Jahren bezieht sich das »Globale« in der zweiten Vision dabei weder auf den Kampf gegen den Terrorismus und damit verbundene transnationale Bedrohungen noch auf die Bekämpfung dieser Bedrohungen und die Projektion von Stabilität durch große Auslandseinsätze fern des NATO-Territoriums – wie etwa in Afghanistan. In der heutigen Debatte geht es vielmehr um den Aufstieg Chinas als eine globale Transformation, mit der sich die NATO

auseinandersetzen muss. Um dieser Herausforderung zu begegnen, muss die Allianz keine »indopazifische NATO« mit militärischer Präsenz in der Region werden. Allerdings wird sie wohl nicht umhinkommen, ihren strategischen Blick über ihre Nachbarschaft hinauszurichten, um den von China ausgehenden (kinetischen und nichtkinetischen) Herausforderungen der Einheit und Sicherheit des Bündnisses und seiner Mitgliedstaaten zu begegnen. Einigen dieser Herausforderungen, wie beispielsweise bei der Cyber-Sicherheit und im Hinblick auf chinesische Investitionen in kritische Infrastruktur, müssen sich die Bündnispartner auf ihrem eigenen Territorium stellen; in anderen Bereichen ist eine stärkere militärische Komponente notwendig, um beispielsweise Chinas Präsenz im Mittelmeerraum zu begegnen. Wieder andere Akteure setzen auf die Erweiterung und Institutionalisierung des politischen und militärischen Kooperationsnetzwerks der NATO mit Partnern in der indopazifischen Region.

## CHANCEN UND RISIKEN

Unserer Ansicht nach wird der Aufstieg Chinas unweigerlich auch die Struktur der NATO prägen. Die europäischen Mitgliedstaaten wären gut beraten, sich zeitnah darauf vorzubereiten, dass Amerika seine Aufmerksamkeit und seine militärischen Fähigkeiten stärker in die pazifische Region verlagert. Die größte Herausforderung wird darin bestehen, eine von den Vereinigten Staaten als Hegemon geführte NATO in ein Bündnis mit größerer europäischer Verantwortung zu transformieren. Darüber hinaus könnte eine globale NATO mit einer koordinierten Chinapolitik die Bereitschaft demokratischer Staaten – im transatlantischen Raum, aber auch darüber hinaus – erhöhen, generell eine werteorientierte Politik gegenüber China zu verfolgen. Zugleich böte dieses Szenario China weniger Möglichkeiten, den Westen zu spalten und Druck auf einzelne Akteure auszuüben.

Allerdings birgt das Szenario einer stärkeren Ausrichtung auf China auch die Gefahr, die Bündnispartner zu entzweien, statt sie zu einen – denn die Vereinigten Staaten und die europäischen Mitgliedsländer verfolgen gegenüber der aufsteigenden Macht verschiedene Ansätze. Für die europäischen NATO-Mitglieder ist China (noch) keine militärische Bedrohung. Indem das Land enger an die europäische Region heranrückt, fordert es zwar Europas Normen, Standards und Regulierungsautonomie heraus, es bleibt zugleich aber auch ein wichtiger Partner, mit dem die europäischen Länder weiterhin interagieren werden. Angesichts dieser Mischung aus Kooperation und Wettbewerb und mit Blick auf die (nichtmilitärische) Natur der betroffenen Politikbereiche fragen sich die viele Europäer\_innen, ob Aktivitäten der NATO auf diesen Gebieten überhaupt einen Mehrwert hätten. Darüber hinaus könnte das Bündnis durch die Erweiterung seiner Agenda Gefahr laufen, seinen Fokus zu verlieren. Daher halten die meisten Europäer\_innen die EU für das bessere Forum, um Antworten auf chinesische Herausforderungen zu entwickeln.

Eine NATO mit globaler Perspektive könnte auch andere Risiken mit sich bringen. Je mehr sie die Demokratie zum

Kampfbegriff gegen ein autokratisches China erhebt, um intern zu mobilisieren und zu einen, desto größer wäre das Risiko, das traditionelle Ziel der *gemeinsamen Sicherheit* zu untergraben. Auch könnte die Allianz so wenig dazu beitragen, in einer Welt Ordnung und Stabilität zu schaffen, in der immer weniger Menschen in Demokratien leben und globale Herausforderungen wie der Klimawandel eine Zusammenarbeit mit nichtdemokratischen Staaten nötig machen.

## ZUKUNFT 3: NATO GENERATION Z

Das dritte Szenario, das in der Debatte weniger prominent ist als die ersten beiden, das aber zuletzt in den Vereinigten Staaten und in westeuropäischen NATO-Mitgliedsländern an Unterstützung gewonnen hat, ist das einer »NATO Generation Z«. Diesem Zukunftsentwurf zufolge müsste das Bündnis nicht nur seine Definition von Sicherheit drastisch erweitern, sondern auch seine Kompetenzen zur Bewältigung einer Vielzahl nichttraditioneller Bedrohungen. Dazu gehört einerseits die Projektion von Stabilität unter Einschluss gesellschaftlicher Dimensionen, andererseits die Steigerung der gesellschaftlichen Resilienz der Mitgliedstaaten gegen Klimawandel, Pandemien und andere globale Gesundheitsrisiken. Die NATO müsste ihre Kompetenz zur Bewältigung dieser neuen Sicherheitsprobleme nicht nur deshalb stärken, weil sie als solche bedeutsam sind, sondern auch, um die politische Unterstützung jüngerer Generationen zu erhalten, die mehr Wert auf diese Themen legen als die bisher dominanten gesellschaftlichen und politischen Akteur\_innen.

## CHANCEN UND RISIKEN

Die Attraktivität dieses Szenarios liegt darin, dass die meisten gegenwärtigen externen Herausforderungen der Mitgliedstaaten nichtmilitärischer Art sind und sich nicht gegen ihre territoriale Integrität richten. Eine solche Erweiterung der NATO-Agenda wäre allerdings mit zweierlei Risiken behaftet: Behält das Bündnis gleichzeitig seine Rolle als kollektive Verteidigungsorganisation, läuft es Gefahr, unabsichtlich militärische Lösungen für Probleme zu liefern, die eigentlich eine andere Antwort erfordern. Ein Beispiel dafür ist die Neigung, Desinformationskampagnen und Cyber-Angriffe auf zivile Netzwerke mit hybriden militärischen Strategien gleichzusetzen. Ein anderes Beispiel ist die bisher von wenig Erfolg gekrönte Projektion von Stabilität auf nichtmilitärischen Feldern. Wäre die NATO für eine Vielzahl gesellschaftlicher Resilienzprobleme zuständig, würde sie zudem unweigerlich ihren Fokus verlieren und Gefahr laufen, ihre Energie zu verschwenden. Das Risiko wäre hoch, dass die Allianz die an sie gestellten Erwartungen enttäuschen und somit das eigentliche Ziel dieser Strategie verfehlen würde: die Sicherung gesellschaftlicher Unterstützung in ihren Mitgliedstaaten. Die Bürger der NATO-Mitgliedstaaten erwarten von der NATO, ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu verringern, die Gleichstellung der Geschlechter zu respektieren und auch den von ihren Gegnern gestreuten Falschinformationen über die Allianz entgegenzutreten. Was sie nicht erwarten und befürworten,

ist eine führende Rolle der NATO jenseits der Aufgaben, die eindeutig mit der kollektiven Verteidigung verbunden sind.

## LITERATURVERZEICHNIS

**Meijer, Hugo und Brooks, Stephen G.** (2021): Illusions of Autonomy. Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back, in: *International Security* 45 (4): 743.

## ABBILDUNGEN

### 108 **Abbildung 1**

Nationale Expert\_innendiskurse zur Bedrohung durch Russland

### 110 **Abbildung 2:**

Nationale Expert\_innendiskurse zum Umgang mit dem Aufstieg Chinas

### 112 **Abbildung 3:**

Nationale Expert\_innendiskurse über atlantische/ europäische Verteidigungsintegration

### 114 **Abbildung 4:**

Alternative Entwicklungsszenarien für die NATO

## TABELLEN

### 109 **Tabelle 1:**

Nationale Expert\_innendiskurse zur Russlandpolitik

### 111 **Tabelle 2:**

Nationale Expert\_innendiskurse zu Nukleardoktrin und Rüstungskontrolle

LISTE DER INTERVIEWTEN<sup>1</sup>

**Bueno, Alberto**, Lehrbeauftragter, Universität Pablo de Olavide, Sevilla/Spanien, Interview über Videogespräch.

**Dresen, Robert**, Mitarbeiter im Büro des Generalsekretärs, Abteilung für Politische Planung, Internationales Sekretariat der NATO, Brüssel/Belgien, Interview über Videogespräch.

**Freyrie, Michelangelo**, Hertie School, Berlin/Deutschland, und Mondodem, Rom/Italien, Interview über Videogespräch.

**Garrido Rebolledo, Vicente**, Direktor der INCIPE-Stiftung und Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Rey Juan Carlos, Madrid/Spanien, Interview über Videogespräch.

**Herranz-Surrallés, Anna**, Professorin an der Universität von Maastricht, Maastricht/Niederlande, Interview über Videogespräch.

**Hutchinson, Claire**, Sonderbeauftragte des NATO-Generalsekretärs für Frauen, Frieden und Sicherheit, Internationales Sekretariat der NATO, Brüssel/Belgien, Interview über Telefongespräch.

**Kljin, Hugo**, Forschungsbeauftragter am Clingendael-Institut, Den Haag/Niederlande, Interview über Videogespräch.

**Kupchan, Charles**, Professor für Internationale Angelegenheiten an der Universität von Georgetown und leitender Wissenschaftler beim Council on Foreign Relations, Washington DC/Vereinigte Staaten, Interview über Videogespräch.

**Łada, Agnieszka**, stellvertretende Direktorin beim Deutschen Polen-Institut, Darmstadt/Deutschland, Interview über Videogespräch.

**Ratti, Luca**, Professor für die Geschichte Internationaler Beziehungen an der Universität von Rom III, Rom/Italien, Interview über Videogespräch.

**Ruehle, Michael**, Vorsitzender der Abteilung ESC (HCES) für Hybride Bedrohungen und Energiesicherheit beim Internationalen Sekretariat der NATO, Brüssel/Belgien, Interview über Videogespräch.

**Van Hoof, Paul**, leitender strategischer Analyst beim Den Haag-Zentrum für Strategische Studien, Den Haag/Niederlande, Interview über Videogespräch.

**Visan, George**, Forschungsbeauftragter beim Romania Energy Center, Bukarest/Rumänien, Interview über Videogespräch.

## DANKSAGUNGEN

Wir danken unseren Interviewpartner\_innen dafür, dass sie ihre Ansichten und Einsichten mit uns geteilt haben. Besonderer Dank gebührt Niklas Schörnig von der HSK für seine Kommentare und Hinweise zu den rüstungskontrollpolitischen Abschnitten unserer Studie; ebenso wie den Leiter\_innen und Mitarbeiter\_innen mehrerer FES-Büros für ihre konstruktiven Anmerkungen zu früheren Versionen der Länderberichte. Christian Baier, Amelie Buck, Carlo Greß, Joshua Marinescu und Susanne Schmidt waren uns beim Sammeln von Material und bei der Bearbeitung dieses Berichts eine unschätzbare Hilfe. Und nicht zuletzt hätte diese Studie ohne die stetige und engagierte Rückmeldung und Ermutigung von Marius Müller-Hennig vom Berliner FES-Büro nicht durchgeführt werden können.

<sup>1</sup> Weitere Interviews mit NATO-Mitarbeiter\_innen und nationalen Expert\_innen wurden als anonyme Hintergrundgespräche geführt.

## ÜBER DIE VERFASSER\_INNEN

**Matthias Dembinski** ist Projektleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. Zu seinen Forschungsinteressen gehören regionale Sicherheitsorganisationen und die europäische Sicherheit. Unter anderem hat er Artikel in den Zeitschriften *European Journal of International Relations*, *Global Governance*, *International Interaction* und *Security Studies* veröffentlicht.

**Caroline Fehl** ist Projektleiterin an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Institutionen und Organisationen im Bereich der internationalen Sicherheit sowie die transatlantischen Beziehungen und die Außen- und Sicherheitspolitik der USA. Ihre Arbeiten wurden unter anderem im *European Journal of International Relations*, in der *Review of International Studies* und bei *Oxford University Press* veröffentlicht.

**Janna Lisa Chalmovsky** ist studentische Mitarbeiterin bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. In ihrer Masterarbeit befasst sie sich mit der EU-Außenpolitik. Sie hat in Passau, Grenoble und Frankfurt studiert. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen bei der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, internationalen Organisationen und Friedenssicherung.

**Sezer İdil Göğüş** ist Doktorandin bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. Bei ihren Forschungen konzentriert sie sich auf die Diasporapolitik der AKP und die politischen Sozialisationsprozesse in der Türkei. Ihre Veröffentlichungen erschienen in *Aus Politik und Zeitgeschichte* und *E-International Relations*.

**Dirk Peters** ist Projektleiter bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. Zu seinen Forschungsinteressen gehören die Legitimität der internationalen Sicherheitszusammenarbeit und Themen der europäischen Sicherheit. Seine Beiträge wurden im *British Journal of Politics and International Relations*, in *Global Society*, *Global Governance* und anderen Magazinen veröffentlicht.

**Mikhail Polianskii** ist Doktorand im Programmbereich Internationale Institutionen der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt. Er graduierte 2019 am MGIMO (Staatliches Moskauer Institut für Internationale Beziehungen). Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der russischen Außenpolitik und der Beziehungen zwischen Russland, der EU und der NATO. Unter anderem hat er Artikel in *Europe-Asia Studies* und *Russia and the Contemporary World* veröffentlicht.

**Hans-Joachim Spanger** ist freier Forschungsmitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt und Gastprofessor an der National Research University – Higher School of Economics in Moskau. Er hat eine Vielzahl von Beiträgen über Russland, die europäische Sicherheit und die Förderung der Demokratie veröffentlicht.

**Eva Ellereit** hat im Juli 2021 das Portfolio Europäische Außen- und Sicherheitspolitik im Referat für Globale und Europäische Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Berlin übernommen, nachdem sie von 2018 bis 2021 als Leiterin des Büros der FES in Skopje tätig war. Zuvor arbeitete sie für die FES im Kosovo sowie in Berlin und Bonn.

**Marius Müller-Hennig** hat zwischen 2019 und 2021 den Themenbereich Außen- und Sicherheitspolitik zunächst im Referat Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Berlin und anschließend im Referat Globale und Europäische Politik der FES in Berlin koordiniert. Zuvor war er von 2016 bis 2019 Leiter des FES-Büros in Bosnien-Herzegovina.

## IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. | Godesberger Allee 149 |  
53175 Bonn | Deutschland

E-Mail:  
[info@fes.de](mailto:info@fes.de)

Registernr.: VR2392  
Vereinsregister Bonn Amtsgericht Bonn  
Vorsitzender: Martin Schulz  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Sabine Fandrych

Inhaltliche Verantwortung:  
Eva Ellereit, Globale Friedens- und Sicherheitspolitik

Kontakt/Bestellung:  
[christiane.heun@fes.de](mailto:christiane.heun@fes.de)

Übersetzung: Harald Eckhoff  
Lektorat: Robert Kreusch  
Gestaltung: Ludger Stallmeister (Satz),  
neues handeln AG (Grafiken)

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

© 2021

## GLOBALE UND EUROPÄISCHE POLITIK

Das Referat Globale und Europäische Politik bietet – in Deutschland, in Brüssel sowie an den UN-Standorten Genf und New York – Beratung für politische Entscheidungsträger\*innen, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in zentralen Themen der europäischen und internationalen Politik an. Wir identifizieren Transformationsfelder, formulieren konkrete Alternativen und unterstützen unsere Partner darin, Bündnisse für deren Umsetzung zu

schmieden. Dabei denken wir nationale sowie europäische und internationale Politik zusammen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihr weitgehender politischer Veränderungsanspruch auf eine sozial-ökologische Transformation bietet uns dafür einen klaren Orientierungsrahmen.

Verantwortliche\*r Koordinator\*in der Publikation:  
Eva Ellereit, [Eva.Ellereit@fes.de](mailto:Eva.Ellereit@fes.de)