

Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger
Juni 2025

Die ungewisse Zukunft der NATO

Impressum

Herausgeberin

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

Herausgebende Abteilung

Internationale Zusammenarbeit | Referat Globale und Europäische Politik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

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

Lektorat

Robert Reißmann

Design/Layout

pertext | corporate publishing
www.pertext.de

Coverbild

picture alliance / NurPhoto | Artur Widak

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

Juni 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-736-8

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

➤ www.fes.de/publikationen

Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger
Juni 2025

Die ungewisse Zukunft der NATO

Inhalt

Vorwort zur Studienreihe	3
Einleitung	4
1 Bedrohungswahrnehmungen und Risiken	6
Russland: die zentrale Bedrohung	6
China: Rivale, aber (noch) keine Bedrohung	9
Die Süddimension: fortbestehende Sicherheitsrisiken	10
Hybride Bedrohungen: Krieg in der Grauzone	12
2 Wie mit den Bedrohungen umgehen?	13
Die Verteidigungsausgaben: Wieviel ist genug?	13
Die konventionelle Verteidigung: Fähigkeitslücken und doppelte Risiken	16
Nukleare Abschreckung Reloaded	16
3 Der Platz der Ukraine in der europäischen Sicherheitsarchitektur	18
4 Wie mit Trump umgehen? Transatlantische Hoffnungen versus europäische Visionen	20
5 Die Zukunft der NATO: drei Entwicklungspfade	23
Literatur	26
Übersicht der Studienreihe	27

Vorwort zur Studienreihe

Vor genau vier Jahren erschien die erste NATO-Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung – sie begann mit dem Satz: „Die Zukunft der NATO steht erneut zur Diskussion.“ Zu diesem Zeitpunkt hatte Russland bereits mit der Annexion der Krim im Jahr 2014 eine Rückbesinnung auf die Bündnisverteidigung ausgelöst, und der Afghanistan-Einsatz hatte grundsätzliche Fragen zu militärischen Interventionen aufgeworfen.

Die Allianz hatte es sich zum Ziel gesetzt, ein neues strategisches Konzept zu erarbeiten, um auf die veränderte Lage und neue Herausforderungen zu reagieren. Zur Vorbereitung zielte die erste Studie darauf ab, zu verstehen, wie wichtige Mitglieder die NATO in der Zukunft sehen, welche Aufgaben sie für die NATO als vorrangig erachten und in welchen Bereichen die Allianz tätig werden sollte.

Die im Juni 2021 erschienene Publikation spiegelte den Diskussionsstand gut wider und regte zur Debatte über die Rolle der NATO an. Im Februar 2022 schien die Zukunft der NATO vorerst entschieden. Mit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine und dem Ende der noch übrig gebliebenen Sicherheitsordnung in Europa kehrte die NATO auf Jahrzehnte in ihre angestammte Rolle als wichtigster Garant für die Sicherheit in Europa zurück.

Andere Aufgabenfelder und Problemstellungen, über die in den letzten Jahrzehnten intensiv gerungen worden war, gerieten wieder in den Hintergrund. Die Herausforderungen durch den ersten Angriffskrieg in Europa seit 1945 machten jedoch die Schwächen und Abhängigkeiten innerhalb der Allianz deutlich und befeuerten eine erneute Debatte über die Lastenverteilung und die Rolle der europäischen Staaten in der Allianz. Mit der zweiten Amtszeit des US-Präsidenten Donald Trump kehrte gleichwohl die Frage nach der Zukunft der NATO mit neuer Dringlichkeit und deutlich veränderten Vorzeichen zurück. Während 2021 noch vor allem um die richtige Reaktion auf äußere Herausforderungen gerungen wurde, stehen jetzt Fragen zur inneren Verfasstheit der NATO im Vordergrund. Zwar war die Frage nach der Lastenverteilung innerhalb der Allianz über Jahrzehnte hinweg ein

zentrales Thema, jedoch nicht die Frage nach der Rolle der USA.

Mit dieser vorliegenden, aktuellen Studie soll die Debatte in wichtigen Mitgliedstaaten sowie einigen Nicht-Mitgliedern zu wichtigen Sicherheitsherausforderungen und der Zukunft der NATO erfasst werden. Der Krieg in der Ukraine hat auch nochmal deutlich gemacht, dass Gefahren innerhalb der Allianz unterschiedlich bewertet, verschiedenen priorisiert und mit unterschiedlichen Erwartungen an die NATO verknüpft werden.

Mit dieser Studie zielt die Friedrich-Ebert-Stiftung darauf ab, die Diskursdynamiken in unterschiedlichen Ländern und verschiedenen sicherheitspolitischen Lagen zu verdeutlichen. Die Studie umfasst daher Länder der Ost- und Südflanke sowie aus der Mitte Europas. Es war allerdings auch wichtig, nicht nur die Debatten der großen Mitgliedstaaten abzubilden, sondern insbesondere auch die Sichtweisen kleinerer und neuer Mitglieder sichtbar zu machen. Denn für eine konsensbasierte Organisation wie die NATO ist es von elementarer Bedeutung, die Sichtweisen aller Mitglieder zu verstehen, um gemeinsame Pläne entwickeln zu können. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Allianz ohne die integrierende Wirkung eines wohlwollenden Hegemonen im Zentrum auskommen muss.

Die hier vorliegende Zusammenfassung basiert auf der Expertise zahlreicher Expertinnen und Experten, die die Länderanalysen erstellt haben. Wir bedanken uns bei allen für ihre Beiträge. Zu einem großen Ganzen wurde sie vor allem durch die intensive Begleitung von Hans-Joachim Spanger und Matthias Dembinski vom Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), die in diesem Text auch die Synthese über alle Studien geleistet haben. Wir bedanken uns herzlich für die gute und produktive Zusammenarbeit bei dieser Publikation und hoffen, dass wir damit die Debatte über die Zukunft der NATO anregen können.

Peer Teschendorf
Berlin, Juni 2025

Einleitung

Vor Putins Vollinvasion der Ukraine 2022 war die NATO auf der Suche nach sich selbst und schwankte zwischen drei möglichen Missionen:

- Rückbesinnung auf die kollektive Verteidigung in Europa;
- geografische Ausweitung – durch Vertiefung ihrer Kooperation mit den ostasiatischen Demokratien sowie durch Stärkung ihrer Rolle in der Terrorismusbekämpfung und im Krisenmanagement in ihrer südlichen Nachbarschaft;
- funktionale Ausweitung – durch Übernahme zusätzlicher Aufgaben etwa bei der Energiesicherheit und der Abwehr hybrider Bedrohungen oder bei der Bewältigung neu identifizierter Herausforderungen wie des Klimaschutzes oder der Rolle von Frauen auf dem Feld des Friedens und der Sicherheit.

Wir haben diese Zukünfte in der Vorgängerstudie als »NATO klassisch plus«, »globale NATO« und »NATO Generation Z« bezeichnet (Dembinski und Fehl 2021).

Mit Russlands Vollinvasion der Ukraine am 24. Februar 2022 sind diese Orientierungen zwar nicht hinfällig geworden, die kollektive Verteidigung steht aber wieder im Zentrum. Angesichts der russischen Aggression in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft gilt die NATO aus Sicht ihrer europäischen Mitglieder als absolut unverzichtbarer Garant ihrer Sicherheit. Sie ist gefordert wie nie in den letzten 50 Jahren; und sie hat geliefert. Auf Russlands Aggression reagierte das Bündnis mit neuer Geschlossenheit und Entschlossenheit. Der Beitritt Finnlands und Schwedens stärkte signifikant seine geostrategische Position in der kritischen nordöstlichen Region Europas. Mit der Verabschiedung des »New Force Model«, der regionalen Verteidigungspläne, der Verlegung zusätzlicher amerikanischer Militäreinheiten und der kollektiven Annäherung an das 2014 bekräftigte Zwei-Prozent-Ziel für die Verteidigungsausgaben baute es die militärische Abwehrfähigkeit erheblich aus. Hinzu kam die präzedenzlose Unterstützung der Ukraine in ihrem Abwehrkampf gegen die russischen Invasoren. Allerdings wurden im Zuge des Kriegs und vor dem Hintergrund der geschärften Bedrohungsanalyse auch gravierende Defizite erkennbar: leere Depots, fehlende Munition, veraltete Technik, unzureichendes Personal – die Friedensdividende hat nach dem Ende des Kalten Kriegs tiefe Spuren hinterlassen.

Im Grundsatz wird die neue Entschlossenheit von allen Mitgliedsländern geteilt. Es gibt allerdings, wie schon in der ersten Studie dargelegt, Unterschiede, die in der Größe der Länder, der geografischen Lage sowie der historischen Erfahrung und politischen Kultur begründet sind. Ein herausstechendes Beispiel: Die Türkei betrachtet die NATO vor allem als eine Art Rückversicherung. Sie soll die autonome, zunehmend machtbewusste und internationalen Einfluss suchende türkische Außenpolitik nicht einschränken und lediglich für den Fall Schutz bieten, dass ausgreifende Aktionen bedrohliche Rückwirkungen produzieren.

Um die Unterschiede repräsentativ abzubilden, haben wir ein Sample von insgesamt elf der 32 Mitgliedsländer ausgewählt: die USA als Führungsmacht, Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich (UK), Italien und die Niederlande als zentral- bzw. südeuropäische Mittelmächte, Polen und Litauen als Vertreter der NATO-Ostflanke, die Türkei als Exponent der Südflanke sowie die beiden Neumitglieder im Nordosten Finnland und Schweden. Ergänzend haben wir ferner die Debatten zur NATO von außen – in der Ukraine, Russland und China – erfasst

Dem Höhenflug von 2022 folgte allerdings nur wenig später – im Herbst 2024 – der tiefe Absturz in eine potenziell existenzbedrohende Krise: So sehr die äußere Bedrohung durch Russland die Allianz zusammenschweißte, so sehr unterminierte die Wiederwahl Donald Trumps ihre Kohäsion von innen. Trump und seine Assistenten sehen in der NATO in erster Linie eine Beschränkung und in den europäischen Verbündeten (sowie in Kanada) Kostgänger – und unbotmäßige dazu. Ob das Bündnis angesichts der von Trump sehr eng definierten Interessenlage einen relevanten Tauschwert hat, ist eine offene Frage. Mehr noch: Die unterschiedslos gegen Freund und Feind verhängten Zölle sowie die mit wachsender Aggressivität vorgetragenen Territorialansprüche gegen das NATO-Mitglied Dänemark oder die en passant immer wieder ventilierte Einverleibung Kanadas beschädigen die Essenz des Bündnisses. Das Problem: Die USA sind nicht irgendein Mitgliedsland an der Peripherie der Allianz. Sie sind die Führungsmacht, die sich selbst, um die Formel der früheren Außenministerin Madelaine Albright zu gebrauchen, als »indispensable« ansieht und die von den anderen Bündnismitgliedern aufgrund ihrer unverzichtbaren – und bis auf Weiteres unersetzbaren – militärischen Fähigkeiten, ihrer materiellen

Beiträge und ihres Stils als solche akzeptiert wird. Die USA repräsentieren – noch – den klassischen Fall hegemonialer Führung: materiell, ideell, institutionell.

Seit Donald Trumps Wahl ist die NATO wiederum auf der Suche nach ihrer Zukunft, von außen gefordert, von innen geschwächt. Ob sie eine hat und, wenn ja, welche, ist ungewiss. Wie sie sich verändern muss, um ihren Auftrag zu erfüllen und ihre Überlebenschancen zu erhöhen, ist ebenso unklar wie umstritten. Diesmal steht allerdings nach der Zeitenwende von 2022 weniger ihre Mission zur Disposition – die kollektive Verteidigung gegen eine unübersehbare Bedrohung –, sondern ob und wie diese kollektiv bewältigt werden kann.

Daraus ergeben sich drei Kernfragen:

- Gelingt es, die USA an Bord zu halten, und bleibt die NATO eine transatlantische Allianz, deren Handlungsfähigkeit auf amerikanischer Führung basiert?
- Nehmen die europäischen Bündnispartner den Verlust an hegemonialer Führung hin und versuchen sie, diese im europäischen Rahmen autonom zu ersetzen durch eine stärkere Verzahnung bis hin zur Integration der jeweils nationalen Verteidigungs- und Rüstungspolitiken?
- Oder entwickelt sich die NATO ohne die USA zu einer intergouvernementalen Allianz demokratischer Staaten, die Handlungsblockaden umgeht, indem sie flexibel in »Koalitionen der Willigen« zusammenarbeitet?

In dieser Situation, in der die Zukunft der NATO offen ist, kann der Blick auf die Diskussionen in der Politik und der politikbegleitenden Forschung der Mitgliedstaaten helfen, die mögliche Gestalt und Wahrscheinlichkeit alternativer Entwicklungen besser abzuschätzen. Diese Diskurse werden im Folgenden in den relevanten Feldern systematisch dargestellt.

1

Bedrohungswahrnehmungen und Risiken

Russland: die zentrale Bedrohung

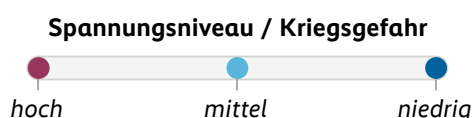
Russland stellt die herausragende Bedrohung der europäischen Sicherheit – und potenziell darüber hinaus – dar. Diese Bewertung trifft auf die europäischen Mitgliedstaaten der NATO und Kanada zu sowie bis zum Amtsantritt Donald Trumps auch auf die USA. Und sie gilt im Zeichen des Kriegs in der Ukraine aktuell, überwiegend aber auch für die Zukunft, unabhängig von dessen Ausgang. Diese Bedrohung habe ihre Ursachen in einem Sicherheits-, Werte- und Ordnungskonflikt. Über diesen Grundkonsens hinaus beobachten wir Differenzierungen, die sowohl innerhalb vieler Mitgliedsländer als auch zwischen ihnen sichtbar werden. Das wird bereits bei der Bewertung des Spannungsniveaus und der über die Ukraine hinausreichenden Kriegsgefahr sichtbar.

Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der Einordnung der **Kriegsursache**. Hier sind im Wesentlichen zwei Zugänge zu unterscheiden. Eine Denkrichtung verortet die Ursache des Ukraine-Kriegs im russischen Revisionismus und Imperialismus. Russland wolle nicht nur die Sowjetunion territorial und als Großmacht restaurieren. Es wolle auch die europäische Sicherheitsordnung nach eigenen Vorstellungen formen, die mit den in der KSZE/OSZE gemeinsam vereinbarten Normen und Institutionen nichts mehr gemein haben würde. Vertreter dieser Denkrichtung gehen davon aus, dass die aggressiven Triebkräfte in Moskau mit dem Ende des Kriegs nicht nachlassen werden. Wie eine neue europäische Ordnung jenseits wechselseitiger Abschreckung aussehen könnte, ist völlig offen und wird generell kaum diskutiert. In jedem Fall erscheint eine einvernehmliche Regelung mit dem Russland Vladimir Putins ausgeschlossen.

Das aktuelle Spannungsniveau mit Russland und die perspektivische Kriegsgefahr

Grafik 1

	Spannungsniveau	Kriegsgefahr
Deutschland	● hoch	● niedrig
USA	● hoch	● niedrig
Polen	● hoch	● mittel
Finnland	● hoch	● mittel
Schweden	● hoch	● niedrig
Litauen	● hoch	● mittel
UK	● hoch	● niedrig
Frankreich	● hoch	● niedrig
Italien	● hoch	● niedrig
Niederlande	● hoch	● niedrig
Türkei	● mittel	● niedrig



– und bei einigen Vertretern dieser Richtung gilt dies auch für Russland generell, angesichts seiner imperialen Codierung. Eine Doppelstrategie aus Abschreckung und Gesprächsbereitschaft, wie von der NATO in den 1960er Jahren im Zuge des Harmel-Berichts praktiziert, habe danach keine Chance. Konzepte einer kooperativen Sicherheit mit Moskau noch weniger.

Dass und wie Trump im Frühjahr 2025 den Krieg in der Ukraine zu beenden und die Isolation Russlands aufzuheben versucht(e), hat bei Vertretern dieser Bedrohungswahrnehmung erhebliche Besorgnisse ausgelöst. Ein Frieden auf Kosten der Ukraine müsse den russischen Revisionismus und Imperialismus ermutigen. Die Gefahr eines weiteren Kriegs in Europa wachse. Die Konsequenz: Kollektive Verteidigung und die Fähigkeit zur Abwehr kinetischer und schwerer hybrider Übergriffe Russlands müssten – auch über die heiße Phase des Ukraine-Kriegs hinaus – das Kerngeschäft der NATO bleiben. Und es bedarf erheblicher Anstrengungen, damit die Abschreckung glaubwürdig wird.

Unterschieden werden drei wesentliche Ursachen:

1. Das Regime, d. h. der autokratische Charakter der politischen Herrschaft in Russland, als Aggressionsursache

2. Russland, d. h. Expansionismus und Imperialismus als Erbe der russischen Geschichte (unabhängig von der aktuellen politischen Verfasstheit)
3. Die NATO, d. h. die westliche Negierung russischer Interessen(-sphären)

In der litauischen, polnischen und finnischen Debatte spielt der Westen als Konflikt- oder gar Kriegsursache praktisch keine Rolle, in der Türkei dagegen eine wesentliche. Grundsätzlich betrachten die türkische Regierung und die ihr nahestehenden Think Tanks Russland zwar als Rivalen um Einfluss in den für die Türkei wichtigen Regionen Zentralasien, Naher Osten und Nordafrika, aber weniger als direkte Bedrohung der eigenen Sicherheit. Ankara erlaubt sich daher die oben beschriebene multi-vektorielle Außenpolitik.

Eine zweite Denkrichtung sieht die Verantwortung für den Krieg hingegen vor allem auf der westlichen Seite. Hier steht die Erweiterung von NATO und EU im Mittelpunkt, deren sukzessives Vordringen in die von Russland nach dem Ende der Sowjetunion beanspruchte Einflusszone hinein. Das Argument: Großmächte, zu denen auch Russland seit Putins Restauration gerech-

Expert_innendiskurse zur Frage: Ursache des Ukraine-Kriegs 2022

Grafik 2

Land	Putins Regime	Russischer Imperialismus	NATO-Erweiterung
Frankreich	✓	○	✓
Vereintes Königreich	✓	✓	○
Polen	✓	✓	○
Finnland	✓	✓	○
Litauen	✓	✓	○
Schweden	✓	✓	✓
Niederlande	✓	✓	✓
Deutschland	✓	✓	✓
Italien	✓	○	✓
USA	✓	○	✓
Türkei	✓	✓	✓

✓ Dominante Position

○ Minderheitenposition

net werden müsse, beanspruchen eo ipso solche exklusiven Zonen. Das in Frage zu stellen, gilt in dieser Perspektive als generische Konflikursache, ergänzt durch die vom Westen proklamierten Werte wie Demokratie, Rechtsstaat, souveräne Gleichheit und regelbasierte internationale Ordnung. Mit diesen Werten wurden nach dieser Lesart hegemoniale Ambitionen und ungebührliche Interventionen begründet, weshalb sie – im Einklang mit den Moskauer Deutungen – als Deckmantel für partikulare Machtinteressen begriffen werden. Damit entstand eine Konfliktdynamik, die schließlich außer Kontrolle geriet.

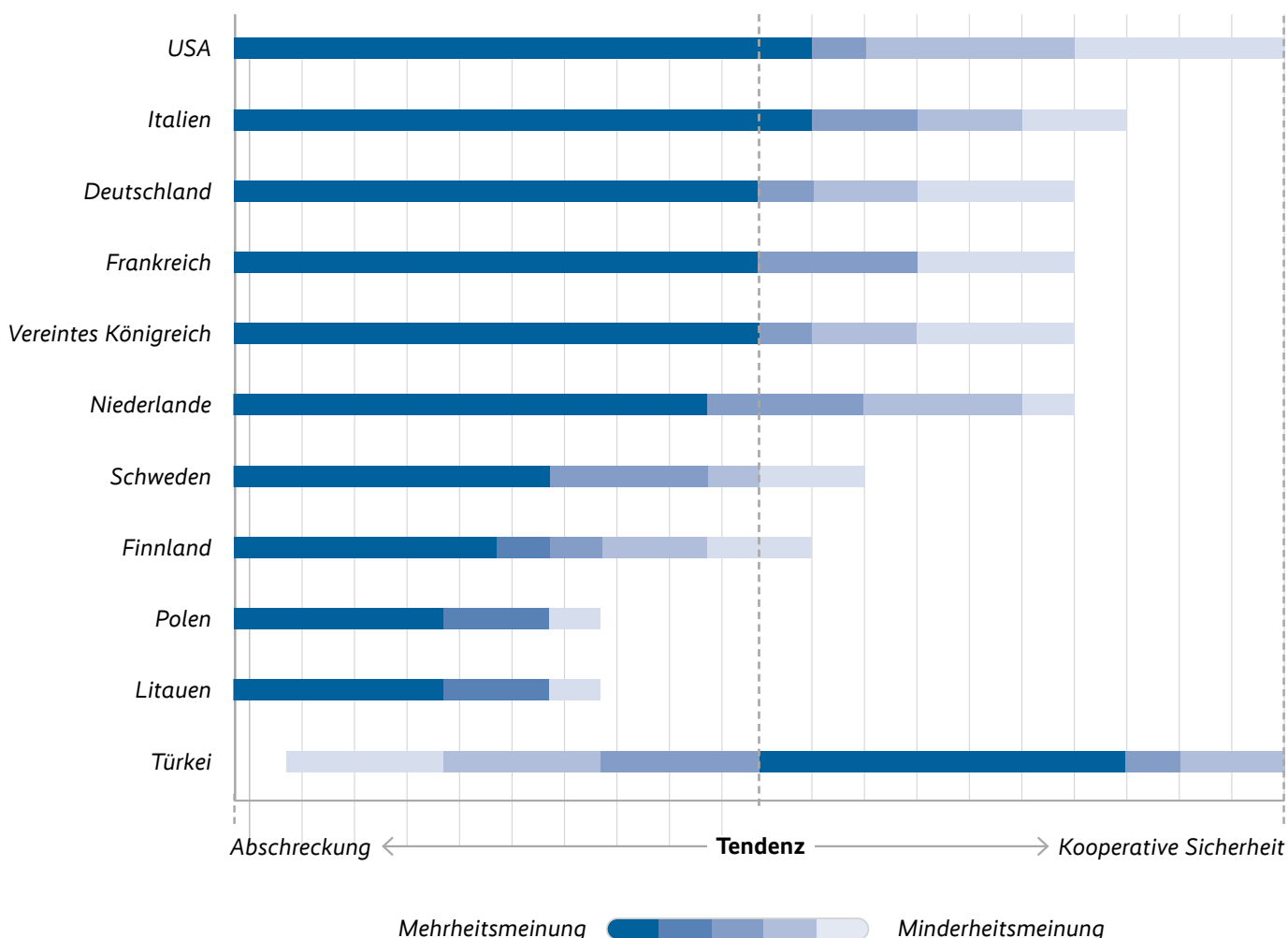
Prominente Vertreter dieses Lagers finden sich einerseits bei klassischen Geopolitikern rechter und bei Anti-imperialisten linker Provenienz, andererseits im Umkreis der amerikanischen Neorealisten wie John Mearsheimer. Auf Resonanz stößt deren Position aber auch bei Trump und seinem Umfeld. Die neue US-Regierung sieht China als größere und langfristig entscheidende Bedrohung, Russland dagegen als eine nur regionale Herausforderung, die vor allem Europa tangiere. Aus

Trumps »Make America Great Again«-Perspektive zählen bei Russland eher die entgangenen Chancen. Das gilt vor allem ökonomisch, aber angesichts des Wettbewerbs mit China auch strategisch – soweit solche Überlegungen im Weißen Haus eine Rolle spielen sollten –, um Moskau aus der Allianz mit Peking herauszulösen. Unumstritten ist diese Positionierung der Trump-Regierung auch in der eigenen Partei nicht, und die außenpolitischen Falken, die über Jahre hinweg die sicherheitspolitische Debatte innerhalb der Republikanischen Partei dominierten, sind wie in der ersten Trump-Amtszeit bestrebt, sich erneut Gehör zu verschaffen.

Aus dieser Denkrichtung ergibt sich ein Spektrum an praktischen Handlungsoptionen. Anerkannt wird im Regelfall die Notwendigkeit militärischer Abschreckung. Betont wird aber gleichzeitig die Notwendigkeit von Verhandlungen, nicht nur zur Beendigung des Kriegs in der Ukraine, sondern auch über sicherheitspolitische Arrangements, getreu dem einstigen entspannungspolitischen Grundsatz, dass in Europa Sicherheit nur mit und nicht gegen Russland hergestellt werden könne. Schließlich

Expert_innendiskurse zur Frage: Wie mit Russland umgehen?

Grafik 3



finden sich in dieser Denkrichtung auch Anhänger der These, dass die NATO ihren Expansionskurs stoppen oder gar revidieren müsse.

China: Rivale, aber (noch) keine Bedrohung

Der frühere und der jetzige Generalsekretär betonten seit dem NATO-Gipfel in London 2019 die Verkopplung der europäischen und der ostasiatischen Konfliktschauplätze und dass sich die Allianz globaler ausrichten müsse. Dieser Ruf stößt in den Mitgliedstaaten mit Ausnahme der USA bis heute auf ein zurückhaltendes Echo. Die Diagnose, dass China ein »systemischer Rivale« ist, dass es eine Herausforderung und zunehmend auch eine Bedrohung darstellt, wird überwiegend geteilt, wenn auch mit gewissen Unterschieden.

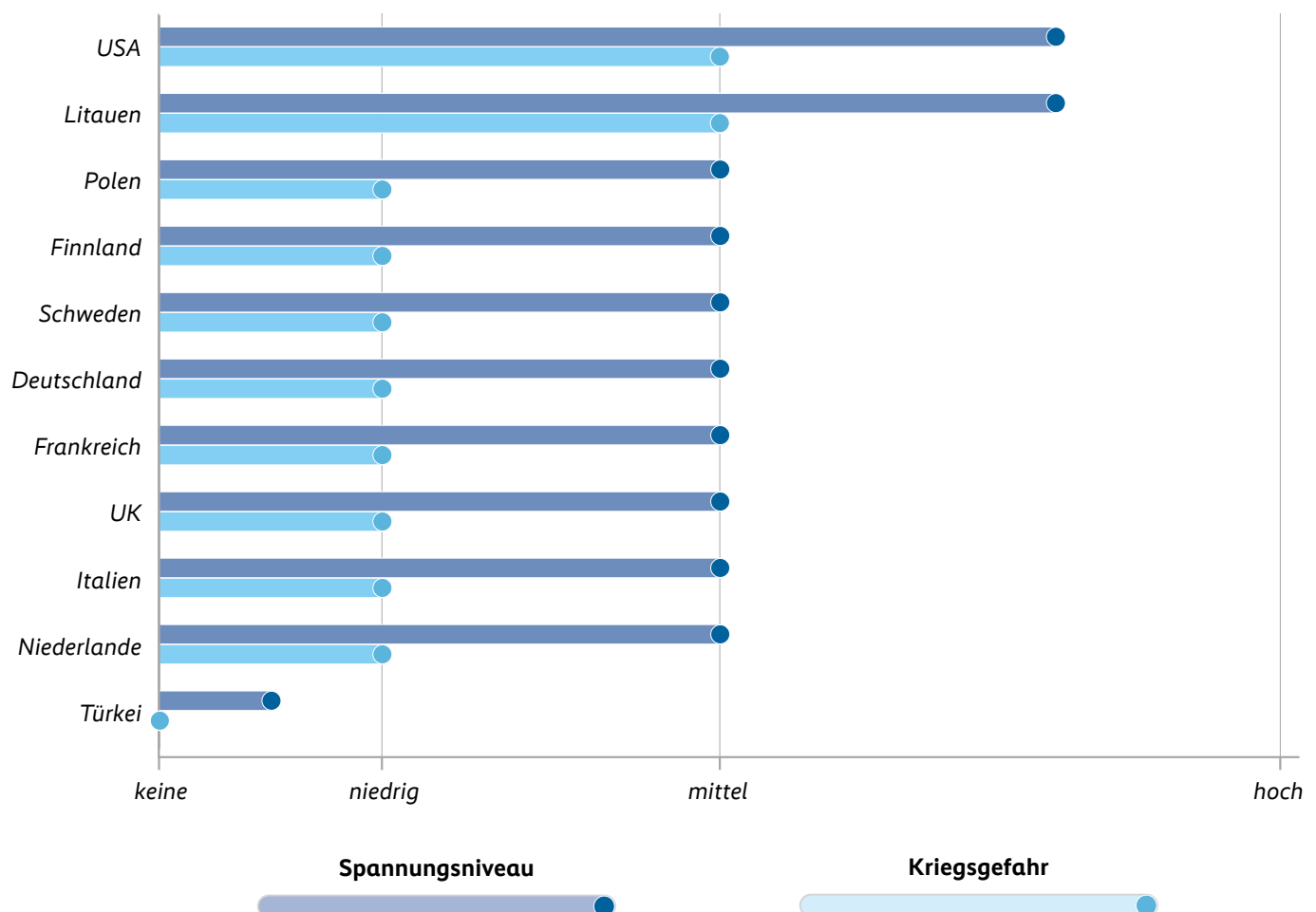
Dessen ungeachtet bleiben die praktischen Konsequenzen überschaubar, auch was ein stärkeres Engagement der NATO in Ostasien als Quidproquo für die US-Präsenz in Europa betrifft. Konsultation und (sicherheits-)politische

Koordination mit den Demokratien der Region – Australien, Neuseeland, Japan und Süd-Korea (AP4) – werden allgemein begrüßt, militärische Beiträge dagegen ausgeschlossen. Es drohten unerwünschte Verwicklungen, und Europa könne im Konfliktfall ohnehin kaum Substantielles beitragen.

Seit der Wiederwahl Donald Trumps verschieben sich die Parameter der Debatte, und die Washingtoner Konfrontation mit Beijing hat sich markant intensiviert. Damit steigt das Risiko der befürchteten Verwicklungen, ohne dass Europa nennenswert Einfluss auf Trumps erratischen Unilateralismus nehmen könnte. Es treten daher die Differenzen innerhalb der NATO deutlicher hervor, wobei die USA (und Litauen) einen Pol bilden, der auf Abschreckung und De-Coupling von China setzt, und die Türkei den anderen, der unverändert die wirtschaftliche und politische Kooperation mit China ausbauen und auch institutionell (SCO, BRICS) vertiefen will. Die meisten europäischen NATO-Mitglieder bewegen sich dazwischen, setzen weiterhin auf eine Stärkung der Resilienz und auf De-Risking, sehen sich jedoch zunehmend mit Washingtoner Forderungen nach De-Coupling konfrontiert.

Wie beurteilen die NATO-Mitglieder die politischen Spannungen mit China und das Risiko einer militärischen Konfrontation?

Grafik 4



Ein ähnliches Meinungsprofil ergibt sich bei der Frage, welche Organisation – die NATO oder die EU – das geeignetere Instrument zur Einhegung der diagnostizierten Risiken und Gefahren durch China darstellt. Eine geografische Entgrenzung der NATO findet keine Zustimmung; es bleibt beim territorialen Geltungsbereich gemäß Artikel 6 des NATO-Vertrags. Das schließt allerdings Konsultationen untereinander und eine Fortführung der Kooperationen mit den AP4 nicht aus. Die militärische Vertiefung dieser Partnerschaften erscheint nach aktuellem Stand jedoch insofern wenig zielführend, als der Wert der Verstärkung des amerikanischen Engagements in Europa im möglichen Tausch gegen ein europäisches Engagement im Ostpazifik mittlerweile geringer, die Risiken der Verwicklung aufgrund des erratischen Stils Trumps sehr viel höher eingeschätzt werden.

Soweit es um die sicherheitspolitischen Implikationen des chinesischen Engagements in Europa geht, gilt bis auf Weiteres ganz überwiegend die EU als das geeignete Instrument für die Koordination, sowohl bei der Überwachung chinesischer Investitionen im Bereich kritischer Infrastruk-

tur als auch bei handelspolitischen Maßnahmen. Einstweilen hält im europäischen Teil der NATO – und auch in der US-affinen Ostflanke – der Konsens, dass eine vor allem auf wirtschaftliche und diplomatische Mittel gestützte europäische Ostasienstrategie angemessener auf die chinesischen Herausforderungen reagieren kann und damit die EU generell die bessere Plattform bietet.

Die Süddimension: fortbestehende Sicherheitsrisiken

Die Mitgliedstaaten sind sich zwar einig, dass die kollektive Verteidigung wieder im Zentrum der Agenda steht. Umstritten ist aber, wieviel Energie und Ressourcen die Allianz darüber hinaus für die früher zentrale Aufgabe des Krisenmanagements und des Kampfes gegen den Terrorismus und damit geografisch für die südliche Nachbarschaft aufwenden soll. Anders formuliert geht es um die Frage, ob und in welchem Umfang über Russland hinaus weitere Akteure und Entwicklungen die Sicherheit der NATO und ihrer Mitgliedstaaten bedrohen. Das betrifft

Wie auf die Herausforderungen durch China reagieren?

Grafik 5

	Abschreckung	Resilienz	De-Risking	De-Coupling
Deutschland	● nein	● ja	● ja	● nein
USA	● ja	● ja	● ja	● ja
Polen	● nein	● ja	● ja	● nein
Finnland	● nein	● ja	● ja	● nein
Schweden	● nein	● ja	● ja	● nein
Litauen	● ja	● ja	● ja	● ja
UK	● nein	● ja	● ja	● nein
Frankreich	● nein	● ja	● ja	● nein
Italien	● nein	● ja	● ja	● nein
Niederlande	● nein	● ja	● ja	● nein
Türkei	● nein	● nein	● nein	● nein

● ja ● nein

zum einen die traditionellen Risiken, die von Terrorismus, Bürgerkriegen und Staatszerfall ausgehen, zum anderen aber auch neuartige Bedrohungen, die aus der verstärkten Präsenz Russlands und Chinas in der südlichen Nachbarschaft resultieren.

Unsere Erhebung zeigt wiederum ein deutliches Gefälle zwischen dem Norden und Süden. Zwar wollen die Länder im Norden der Allianz die globalen Risiken nicht ausblenden, es geht bei ihnen aber vor allem um ein Quidproquo, bei dem im Zeichen der gemeinsam registrierten Bedrohung aus dem Osten auch das Interesse der NATO-Mitglieder an der südlichen Peripherie gewürdigt wird, die hier sehr viel ausgeprägter Risiken oder gar Bedrohungen wahrnehmen. Allerdings verfolgen sie im Fall der Türkei auch genuine strategische Interessen.

Allerdings geht es beim Krisenmanagement nicht allein um die Allokation knapper Ressourcen. Ob die NATO als konsensbasierte Organisation der geeignete Rahmen ist, um den politisch häufig umstrittenen Kampf gegen den Terrorismus zu führen, wird in den meisten Mitgliedstaa-

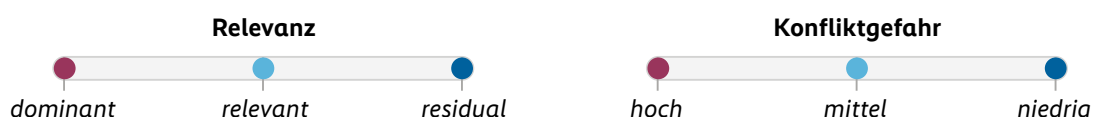
ten bezweifelt. Und nach dem demütigenden Scheitern der ISAF-Mission in Afghanistan sowie einer ganzen Reihe weiterer Missionen des Krisenmanagements, die von Koalitionen westlicher Staaten durchgeführt worden sind, steht die Sinnhaftigkeit derartiger Einsätze prinzipiell in Frage. Es stellt sich daher zugespitzt die Grundsatzfrage, welche Rolle die NATO auf diesem Feld spielen sollte und welche sie spielen kann. Dabei lassen sich vier Empfehlungen unterscheiden.

- Als Militärorganisation hat die NATO kaum komparative Vorteile beim Krisenmanagement und Stabilitätsexport. Hier eignet sich die EU besser.
- Die NATO sollte als sicherheitspolitischer Akteur eine stabilisierende diplomatische Rolle spielen und sich darüber hinaus auf flankierende Maßnahmen wie Ausbildungsmissionen oder die Absicherung humanitärer Konvois konzentrieren.
- Das Krisenmanagement sollte Aufgabe der NATO bleiben, allerdings eignen sich in operativer Hinsicht »Koali-

Die Relevanz der Süddimension und die Konfliktgefahr

Grafik 6

	Relevanz	Konfliktgefahr
Deutschland	● residual	● niedrig
USA	● relevant	● mittel
Polen	● residual	● niedrig
Finnland	● residual	● niedrig
Schweden	● residual	● niedrig
Litauen	● residual	● niedrig
UK	● residual	● niedrig
Frankreich	● relevant	● mittel
Italien	● dominant	● hoch
Niederlande	● residual	● niedrig
Türkei	● dominant	● hoch



tionen der Willigen« besser: Kriseninterventionen sollten an solche Koalitionen delegiert werden und die NATO sollte die Aufgabe der Analyse und Koordination übernehmen sowie ihre Infrastruktur für solche Koalitionen bereitstellen.

- Die NATO sollte darauf vorbereitet bleiben, dass umfassende Krisenlagen in der südlichen Nachbarschaft auch künftig die europäische Sicherheit bedrohen können, und als Organisation sollte sie die Fähigkeit zu Kriseninterventionen aufrechterhalten.

Das Meinungsspektrum tendiert hier überwiegend zu den beiden mittleren Optionen, die der NATO vor allem eine koordinierende und unterstützende, weniger indes eine proaktive Rolle zuweisen. Das gilt auch für die Experten in den südlichen Mitgliedsländern, die ebenfalls Zweifel daran hegen, dass die NATO als Militärrallianz substantiell zur politischen und gesellschaftlichen Stabilität der südlichen Nachbarschaft beitragen kann, abgesehen davon, dass auch die politische Bereitschaft zu großangelegten Stabilisierungsmissionen stark abgenommen hat.

Hybride Bedrohungen: Krieg in der Grauzone

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts engagierte sich die NATO auf Initiative des Generalsekretärs und einzelner Mitgliedstaaten auf immer weiteren Aktionsfeldern – wie Energiesicherheit, Klimaschutz und Fragen der Gleichberechtigung, Diversität und der Rolle von Frauen in Konfliktsituationen –, die sie als potenzielle Sicherheitsprobleme identifizierte oder für sicherheitsrelevant erachtete. Im Zuge dessen entwickelte sich die NATO sukzessive zu einer multidimensionalen Sicherheitsorganisation. Diese Themenfelder werden, so die mehrheitliche Einschätzung der Think Tanks, mit der Rückbesinnung auf die kollektive Verteidigung an Bedeutung verlieren, von der militanten »Diversity, Equity and Inclusion« (DEI)-Aversion der Trump-Gesinnungspolizei ganz zu schweigen.

Im Unterschied zu diesen Themen gelten hybride Bedrohungen nicht nur als potenzielles, sondern als akutes und im Zuge des Ukraine-Kriegs auch als gravierendes Sicherheitsproblem, das vor allem russischen, aber partiell auch chinesischen (und nordkoreanischen) Aktivitäten zugeschrieben wird. Zu diesen hybriden Bedrohungen zählen Desinformation, Cyber-Angriffe, Sabotageakte sowie nicht zuletzt eine Instrumentalisierung der Migration.

Es gibt weitgehend Übereinstimmung, dass der NATO im obersten Bereich hybrider Bedrohungen Verantwortung zukommen solle, d.h. bei der Abschreckung und Abwehr gravierender Sabotage- und Cyberaktionen mit hoher Schadenswirkung. Weniger Übereinstimmung gibt es im mittleren und unteren Bereich, namentlich bei Desinformation und Cybersicherheit sowie – je nach dem Grad der Betroffenheit – bei der Migration. Hier liege, so die Mehrheitsmeinung der Expertengemeinschaft, die Hauptverantwortung bei den Mit-

gliedstaaten, denn deren primäre Aufgabe sei es, die politische und gesellschaftliche Resilienz zu gewährleisten. Dabei solle der NATO die Aufgabe zufallen, Standards für nationale Resilienz festzulegen. Allerdings konkurriert die NATO hier mit der EU, die dank ihrer regulatorischen Instrumente effektiver als Standardsetzer auch im sicherheitspolitischen Bereich agieren kann.

Seit 2016 gilt offiziell, dass hybride Angriffe die Beistandsregelung des Artikels 5 aktivieren können, wobei allerdings sowohl die Auslöser als auch die erwartete Abschreckungswirkung umstritten sind; beides wird zwischen den Mitgliedsländern wie auch unter den Experten unterschiedlich beurteilt. Vereinzelt wird darüber hinaus insbesondere an der Ostflanke gefordert, dass die NATO sich nicht auf Abwehrmaßnahmen beschränken, sondern selbst offensiv hybride Operationen durchführen solle.

2

Wie mit den Bedrohungen umgehen?

Bedrohungsperzeptionen sind das eine, Verteidigungsstrategien und Verteidigungsbereitschaft das andere. Die Debatte kreist hier um zwei Fragen: Wie hoch müssen die Verteidigungsausgaben steigen, um ein ausreichendes Verteidigungsniveau finanzieren zu können? Und welche militärischen Maßnahmen sind nötig, um glaubwürdig einen Angriff abzuschrecken und das Versprechen zu unterlegen, jeden Quadratmeter Bündnisterritorium zu verteidigen? Dabei hat sich die Debatte seit der Wiederwahl Donald Trumps im November 2024 in beiden Bereichen deutlich verändert: Die Bereitschaft der europäischen NATO-Mitglieder, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, ist markant angestiegen. Und es hat die Suche begonnen, wie sowohl konventionell als auch nuklear dem bereits jetzt eingetretenen Vertrauensverlust in die Führungsmacht begegnet werden kann.

Die Verteidigungsausgaben: Wieviel ist genug?

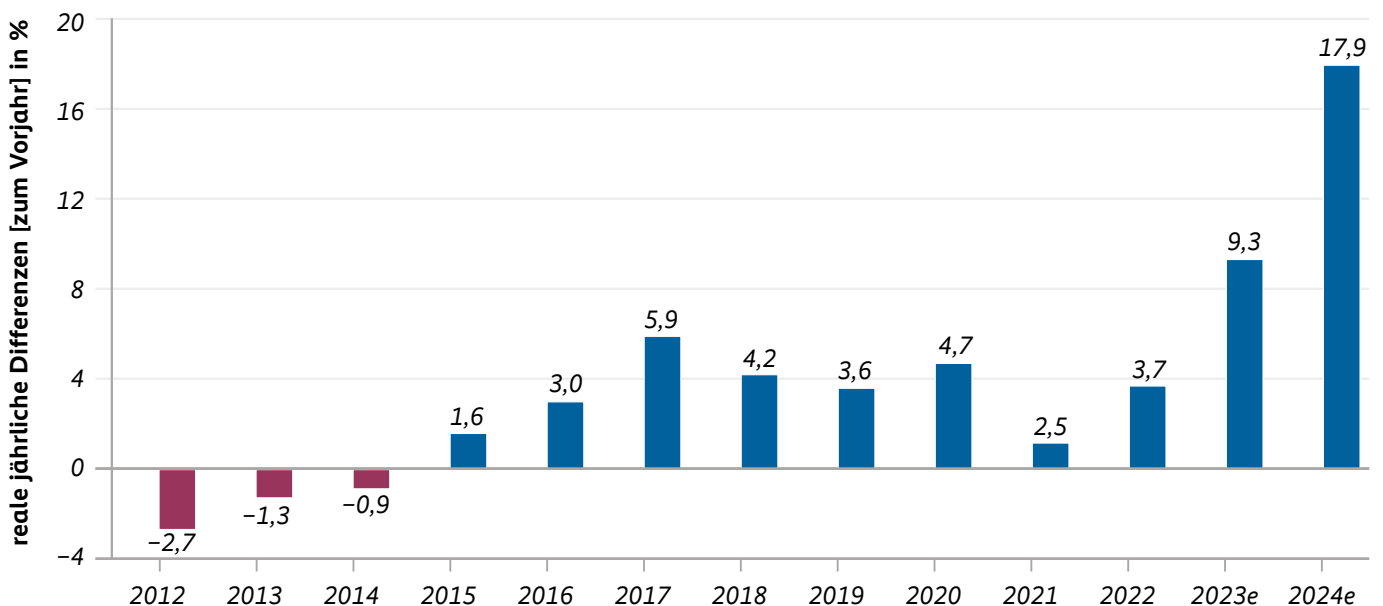
Das bereits 2014 nach der russischen Krim-Annexion erneuerte und nach Russlands Vollinvasion 2022 bekräftigte Ziel, mindestens zwei Prozent der Wirtschaftsleistung für die

Verteidigung aufzuwenden, gilt spätestens seit Trumps Wiederwahl aus zwei (durchaus widersprüchlichen) Gründen als zu niedrig. Zum einen sollen im Sinne der Washingtoner Forderungen durch höhere europäische Verteidigungsleistungen die USA in Europa gehalten werden, zum anderen soll angesichts der Washingtoner Ankündigungen Vorsorge für ihren Abzug geschaffen werden. Im Sinne der ersten Überlegung hoffen viele europäische NATO-Länder, die USA durch ein weitergehendes Angebot der Lastenteilung in Europa halten zu können. Im Sinne der zweiten seien höhere Ausgaben als Rückversicherung für den Fall nötig, dass die USA ihre militärischen Beiträge zur europäischen Verteidigung ganz oder teilweise abbauen.

In der politikbegleitenden Forschung wird ein höheres Ausgabenziel prinzipiell nicht mehr in Frage gestellt. Allerdings ist das Meinungsspektrum zur Umsetzung sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern sehr groß. Auffällig ist das Gefälle zwischen den nordöstlich und den südwestlich gelegenen Ländern. Erstere geben bereits heute mehrheitlich mehr als zwei Prozent des BIP aus und dort ansässige Think Tanks plädieren durchgängig für eine weitere Erhöhung. Letztere erreichen das Zwei-Prozent-Ziel meist

Verteidigungsausgaben der europäischen NATO-Mitglieder und Kanadas

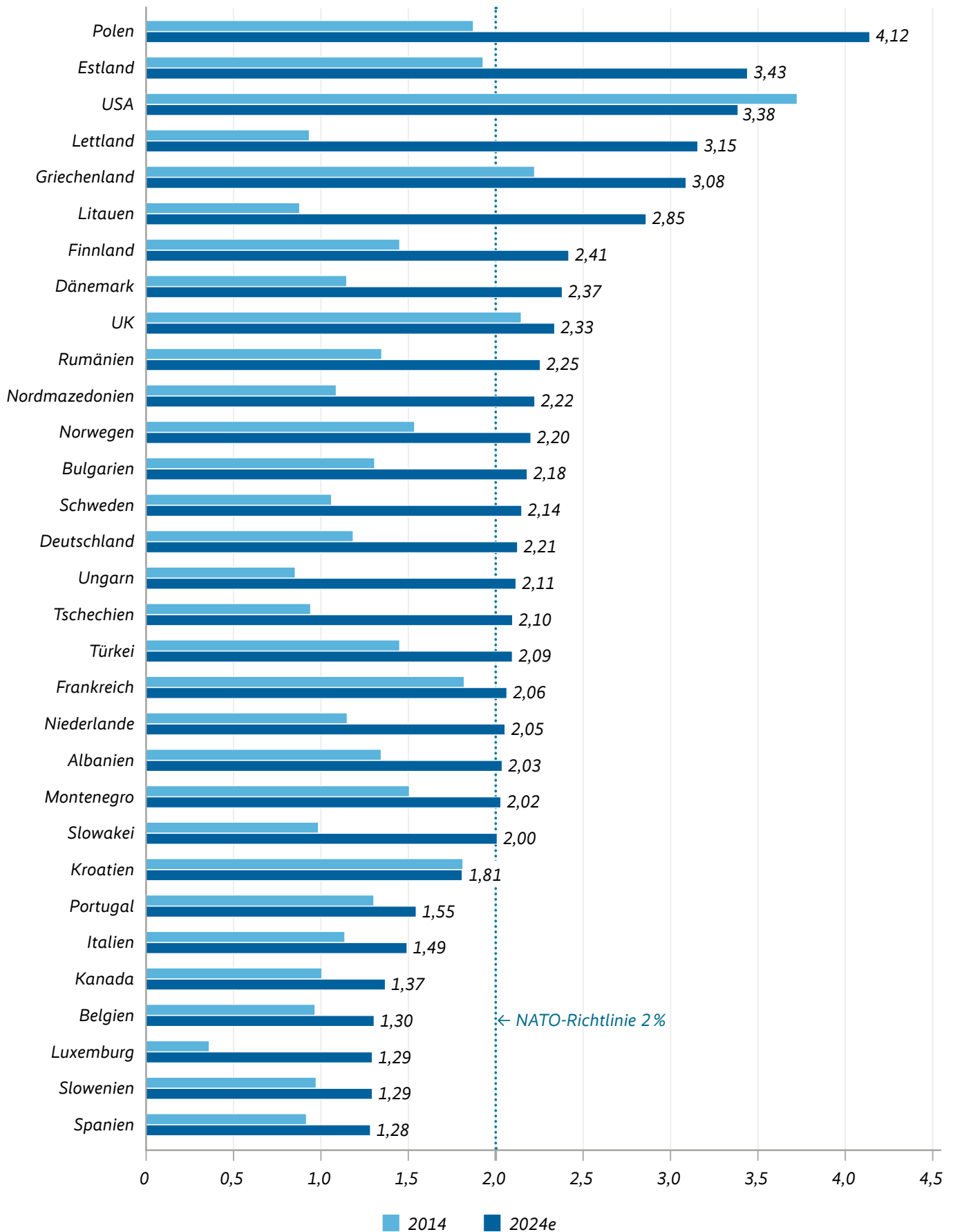
Grafik 7



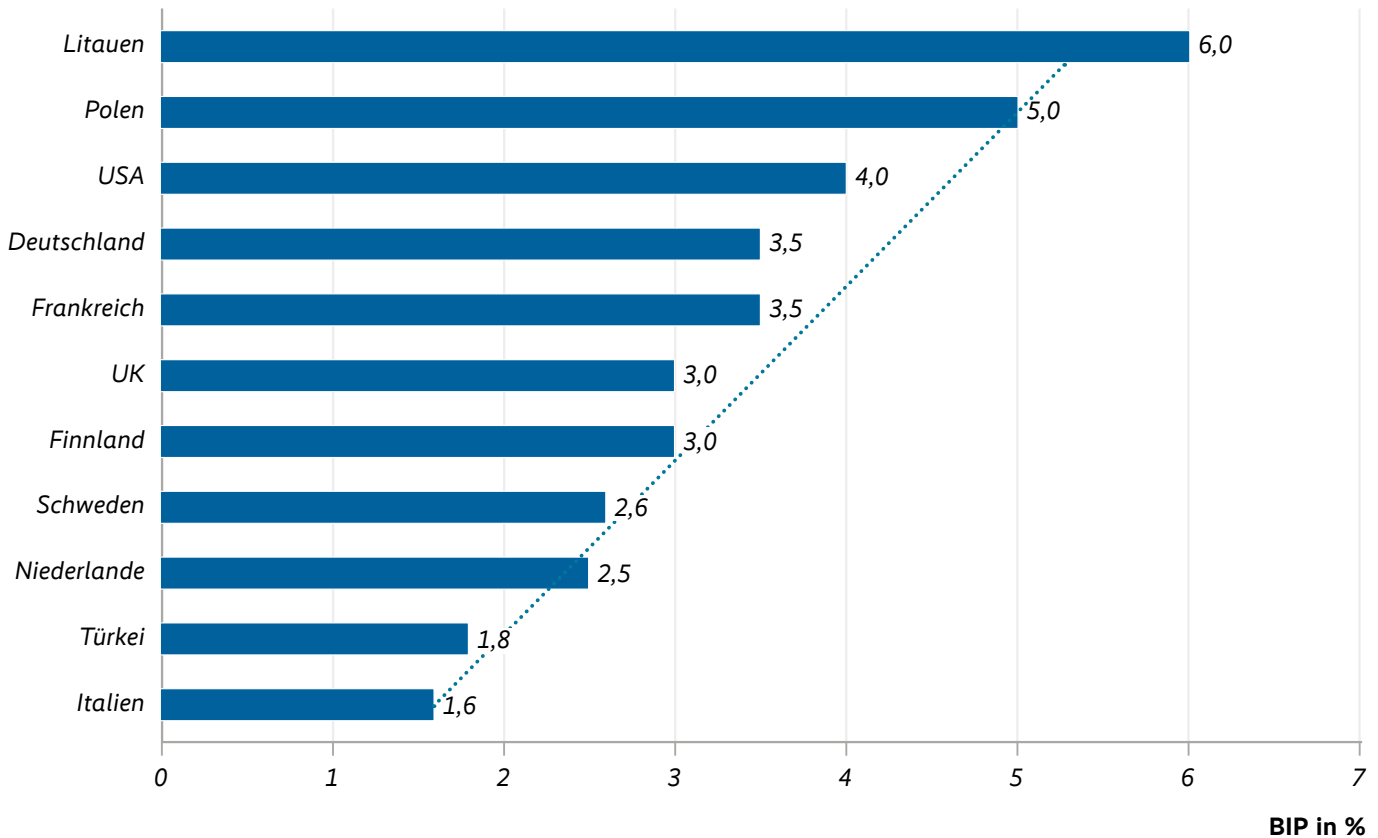
Anmerkung: basierend auf dem Umrechnungskurs von 2015
Quelle: NATO 2024

Verteidigungsausgaben 2014 und 2024 in % des BIP

Grafik 8



Anmerkung: basierend auf dem Umrechnungskurs von 2015
Quelle: NATO 2024



nicht und entsprechende Kommentatoren sehen auch für die Zukunft wenig Spielräume. Die Unterschiede zwischen den Ländern und ihren Forschungsgemeinschaften ergeben sich aus der jeweiligen Bedrohungswahrnehmung, die von der geografischen Lage und von historischen Prägungen bestimmt wird. Hinzu kommt: Die Analytiker, die von einem lange anhaltenden Konflikt ausgehen, plädieren für ein hohes Ausgabenniveau; diejenigen, die mittelfristig eine Entschärfung des Konflikts für möglich halten, plädieren für ein geringeres.

Generell ist die Bereitschaft zu höheren Verteidigungsausgaben deutlich angestiegen. Das dokumentieren bereits die Ist-Zahlen der NATO für die vergangenen Jahre, die allerdings ab 2023 auch Finnland und ab 2024 zusätzlich Schweden einbeziehen.

Es ist deutlich erkennbar, dass die Bereitschaft zu höheren Verteidigungsausgaben 2023 einsetzte und sich mit der Wiederwahl Donald Trumps und seinen außenpolitischen Ouvertüren ab dem zweiten Halbjahr 2024 deutlich beschleunigte. Schon Ende 2024 forderte NATO-Generalsekretär Rutte mit einer legendär gewordenen Feststellung von der NATO ein neues Ausgabenziel: »considerably north of 3%« (Rutte 2025a). Konkret hatte er damit 3,6 Pro-

zent oder 3,7 Prozent des BIP im Blick: »If you don't do that, take a course in Russian or go to New Zealand« (Rutte 2025b). Noch weiter ging Donald Trump, der fünf Prozent des BIP forderte, »which is what it should have been years ago« (Trump 2025a).¹ Und eine gemeinsame Berechnung des Brüsseler Bruegel-Instituts und des Kieler Instituts für Weltwirtschaft simulierte, dass ein US-Truppenabzug kurzfristig Investitionen von jährlich 3,5 Prozent des BIP der europäischen NATO-Mitglieder (250 Milliarden Euro) erfordere (Burilkov und Wolff 2025), zusätzlich zu den regulären Verteidigungsausgaben. Die folgende Grafik verdeutlicht, dass – Stand Frühjahr 2025 – diese Ziele trotz markanter Anstrengungen unter den Mitgliedsländern unterschiedliche Resonanz finden.

Als »Projektion« sind diese Zahlen nicht in Stein gemeißelt. Einige Mitgliedsländer, namentlich Italien, Frankreich und Polen, kämpfen mit Verschuldungsproblemen, die eine Umsetzung ihrer erklärten Ziele fraglich erscheinen lassen. Daher fordern sie multinationale Finanzierungsinstrumente wie neuerliche EU-Kredite nach dem Muster des Corona-Wiederaufbaufonds. Auch sind die nationalen Festlegungen zum Teil vage. So heißt es in der deutschen Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD lediglich, dass die Verteidigungsausgaben bis zum

¹ Das hat offenbar soviel Eindruck hinterlassen, dass seit Mai 2025 nunmehr auch der NATO-Generalsekretär 5 Prozent fordert, wenn auch mit kreativer Buchführung, denn auf 3,5 Prozent sollen sich die eigentlichen Verteidigungsausgaben belaufen und auf 1,5 Investitionen mit Verteidigungsbezug, z.B. in die Infrastruktur, vgl. Gutschker, 2025.

Ende der Legislaturperiode 2029 »deutlich und stringent steigen« müssen und sich in der Höhe an den »NATO-Fähigkeitszielen« orientieren sollen (Koalitionsvereinbarung 2025: 130).² Und für die USA haben Trump und sein Verteidigungsminister Anfang April 2025 als Ausgabenziel für das Haushaltsjahr 2026 salopp eine Billion Dollar verkündet (Trump 2025b). Ähnlich vage verhält es sich bei den anderen Ländern, insbesondere bei jenen mit Koalitionsregierungen, wobei jedoch deutlicher Widerspruch in allen Fällen nur von den politischen Rändern kommt. Angesichts solcher nach oben offenen Zahlen sollte nicht übersehen werden, was das Washingtoner Peterson Institute for International Economics in einer Analyse der globalen Verteidigungsleistungen deutlich machte: 2023 erreichten nur neun Länder weltweit das von Trump geforderte Fünf-Prozent-Ziel, u.a. Algerien, Armenien, Israel, Libanon, Oman, Russland, Saudi-Arabien und Süd-Sudan, von denen die meisten in Kriege verwickelt sind oder waren und fünf autokratische Petro-Staaten sind (Hendrix 2025).

Die konventionelle Verteidigung: Fähigkeitslücken und doppelte Risiken

Die NATO stellt die kollektive Verteidigung wieder ins Zentrum. In den erstmals seit dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder entwickelten regionalen Verteidigungsplänen legt sie fest, wie sie jeden Quadratmeter alliierter Territoriums verteidigen will. Statt wie nach 2014 auf Abschreckung durch asymmetrische Strafandrohung (*deterrence by punishment*), setzt die NATO dabei auf Abschreckung durch Versagung gegnerischer Erfolgsaussichten (*deterrence by denial*). Realisiert werden soll die grenznahe Verteidigung durch vorne stationierte alliierte Truppen zur Unterstützung der Streitkräfte der Mitgliedsländer an der nordöstlichen Flanke sowie durch schnell mobilisierbare Verstärkungskräfte. Diese Art der Rückkehr zur konventionellen Verteidigung wird von der großen Mehrheit der Think Tanks in unserem Ländersample unterstützt. Die Mehrheit der Kommentare registriert zwar den aktuell deutlich entschlosseneren Ausbau der konventionellen Verteidigung – anders als noch im Zeitraum zwischen 2014 und 2022 –, sieht aber drei kritische Punkte:

Erstens bezweifeln Think Tanks in vielen Mitgliedsländern, dass die Geschwindigkeit der Rekonstitution westlicher militärischer Stärke mit dem angenommenen Pfad der russischen Aufrüstung Schritt halten kann. Russland habe auf Kriegswirtschaft umgestellt, was eine kontinuierlich hohe Rüstungsproduktion ermöglicht, und verfüge über personell umfangreiche Streitkräfte mit Kriegserfahrung. Daher könne Russland in spätestens fünf bis sieben Jahren gegen die NATO angriffsfähig sein. Auf einen langen Abnutzungskrieg sei die NATO jedoch weder

materiell noch mental vorbereitet. Vor dem Hintergrund der Lehren aus dem Ukraine-Krieg gelten insbesondere Drohnen und Drohnenabwehr, die Personalstärke sowie die Munitionsbevorratung der NATO-Streitkräfte als Schwachstellen.

Zweitens hängt die Umsetzung der regionalen Verteidigungspläne und damit die Fähigkeit zur grenznahen Verteidigung entscheidend von den fünf kampfstarken und schnell verlegbaren amerikanischen Brigaden in Europa sowie von den US-Verstärkungskräften im geplanten Umfang von 200 000 US-Soldaten und Soldatinnen ab. Wie sich die regionalen Verteidigungspläne ohne oder mit geringeren amerikanischen Beiträgen erfüllen lassen, ist offen.

Weil Russland drittens auf der inneren Linie operiert und Truppen schneller als die NATO an einem Punkt konzentrieren kann – als wahrscheinliches Szenario gilt nach wie vor ein *coup de main* zur Abriegelung des Baltikums –, rechnen Think Tanks trotz der Bekräftigung der grenznahen Verteidigung mit der Wahrscheinlichkeit einer schnellen horizontalen und sogar vertikalen Eskalation.

Nukleare Abschreckung Reloaded

Diese Überlegung und Russlands atomares *Säbelrasseln vor und während des Kriegs* unterstreichen die Bedeutung der nuklearen Bedrohung und Abschreckung. Mehr noch zeigt dies auch, dass und wie Nuklearwaffen als Instrumente des Konfliktmanagements eingesetzt werden können. Brisant ist zudem, wie Donald Trump den europäischen NATO-Partnern deren fundamentale Abhängigkeit von den USA und dem amerikanischen Nuklearschirm vor Augen führt. In dieser Situation deuten die Diskussionen zunächst auf eine größere Akzeptanz nuklearer Abschreckung und der nuklearen Teilhabe im Rahmen der NATO hin. Ein Beitritt zum Atomwaffenverbotsvertrag wird selbst in Deutschland kaum noch befürwortet.

Allerdings bleiben diskursive Unterschiede hinsichtlich der Bedeutung und der Risiken der nuklearen Abschreckung. Dabei zeigt sich wieder das bekannte Nordost-Südwest-Gefälle, allerdings diesmal ohne Finnland und Schweden, die an ihrer nuklearen Abstinenz festhalten. Die Kommentatoren in den Staaten an der östlichen Bündnisgrenze halten eine glaubwürdige nukleare Abschreckung für zentral und fordern, ebenfalls und sichtbar in die nukleare Teilhabe der NATO einbezogen zu werden. In Polen scheint – ähnlich wie bei manchen deutschen Stimmen – alternativ sogar der Wunsch nach einer eigenen atomaren Bewaffnung auf. Die südwestlichen Mitgliedstaaten, wiewohl zum Teil aktiv in die nukleare Teilhabe eingebunden, widmen der Problematik dagegen keine große Aufmerksamkeit.

² Außenminister Wadepuhl hat dies anlässlich des informellen NATO-Außenministertreffens in Antalya am 14.5. dahingehend öffentlich interpretiert, dass auch Deutschland Trumps (und Ruttes) 5 Prozent-Forderung unterstütze (Zeit Online 2025). Wie dies finanziert werden soll, bleibt allerdings trotz der zu diesem Zweck partiell ausgesetzten Schuldenbremse rätselhaft.

Eine zweite Debatte kreist um die Risiken nuklearer Abschreckung. Vor Trumps Wiederwahl im November 2024 sah ein Teil der Beobachter das größere Risiko in einer zu geringen Glaubwürdigkeit der NATO-Strategie nuklearer Abschreckung und plädierte folglich für eine Modernisierung bzw. Anpassung des nuklearen Dispositivs. Vertreter dieser Position sprachen sich für die Stationierung landgestützter nuklearer Mittelstreckenraketen und für die Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen in Polen aus. Ein anderer Teil der Think Tank-Kommentatoren sah ein größeres Risiko in der mangelnden Krisen- und Rüstungswettlaufstabilität. Da vertraglich vereinbarte Rüstungskontrolle in der gegenwärtigen Situation auch aus Sicht dieser Kritiker nicht vorstellbar ist, plädierten sie alternativ für einseitige beschränkende und stabilisierende Maßnahmen.

Trump's Wiederwahl stieß schließlich eine dritte Debatte an, die während seiner ersten Präsidentschaft schon einmal geführt worden war: Wie verlässlich ist der amerikanische Nuklearschirm, und gibt es Alternativen? Stärker als damals ist das Vertrauen in die amerikanische Nukleargarantie erschüttert, auch wenn überwiegend an der Hoffnung festgehalten wird, dass die USA den Nuklearschirm trotz der aktuellen transatlantischen Verwerfungen nicht zusammenklappen werden. Allerdings dürfte die Glaubwürdigkeit der erweiterten Abschreckung beschleunigt erodieren, wenn die USA auch durch Truppenreduzierungen ihr mangelndes Interesse an europäischer Sicherheit und an der Bereitschaft zur Risikoteilung signalisieren.

Bezüglich der Alternativen herrscht weitgehend Konsens, dass eine europäische Nuklearstreitmacht oder nationale Lösungen kaum eine Chance auf Realisierung haben, auch wenn sie verschiedentlich als Gebot der Stunde erscheinen. Stattdessen richtet sich das Interesse auf eine mögliche europäische Dimension der französischen (und der britischen) Abschreckung. Dabei werden jedoch die Grenzen immer mitgedacht: die deutlich geringere Größe und Flexibilität des französischen Dispositivs und die traditionelle französische Abschreckungsphilosophie, nach der Nuklearwaffen glaubwürdig nur das eigene Territorium schützen können. Diese Skepsis wiegt umso stärker in einer Bedrohungssituation, in der Russland Nuklearwaffen als Instrument des Konfliktmanagements einzusetzen droht.

Daher hielten vor der Münchner Sicherheitskonferenz 2025 die meisten Experten das bestehende System nuklearer Teilhabe innerhalb der NATO für kaum ersetzbar und rieten von der Vision einer europäischen Erweiterung der französischen Abschreckung ab. Nach München jedoch und vor dem Hintergrund der grassierenden Zweifel, ob auf den amerikanischen Nuklearschirm noch Verlass sei, hat sich selbst an der Ostflanke die Auffassung durchgesetzt, dass die Option einer europäischen Ergänzung des US-Atomschirms durch die französischen (und die britischen) Nuklearwaffen aktiv exploriert werden müsse.

3

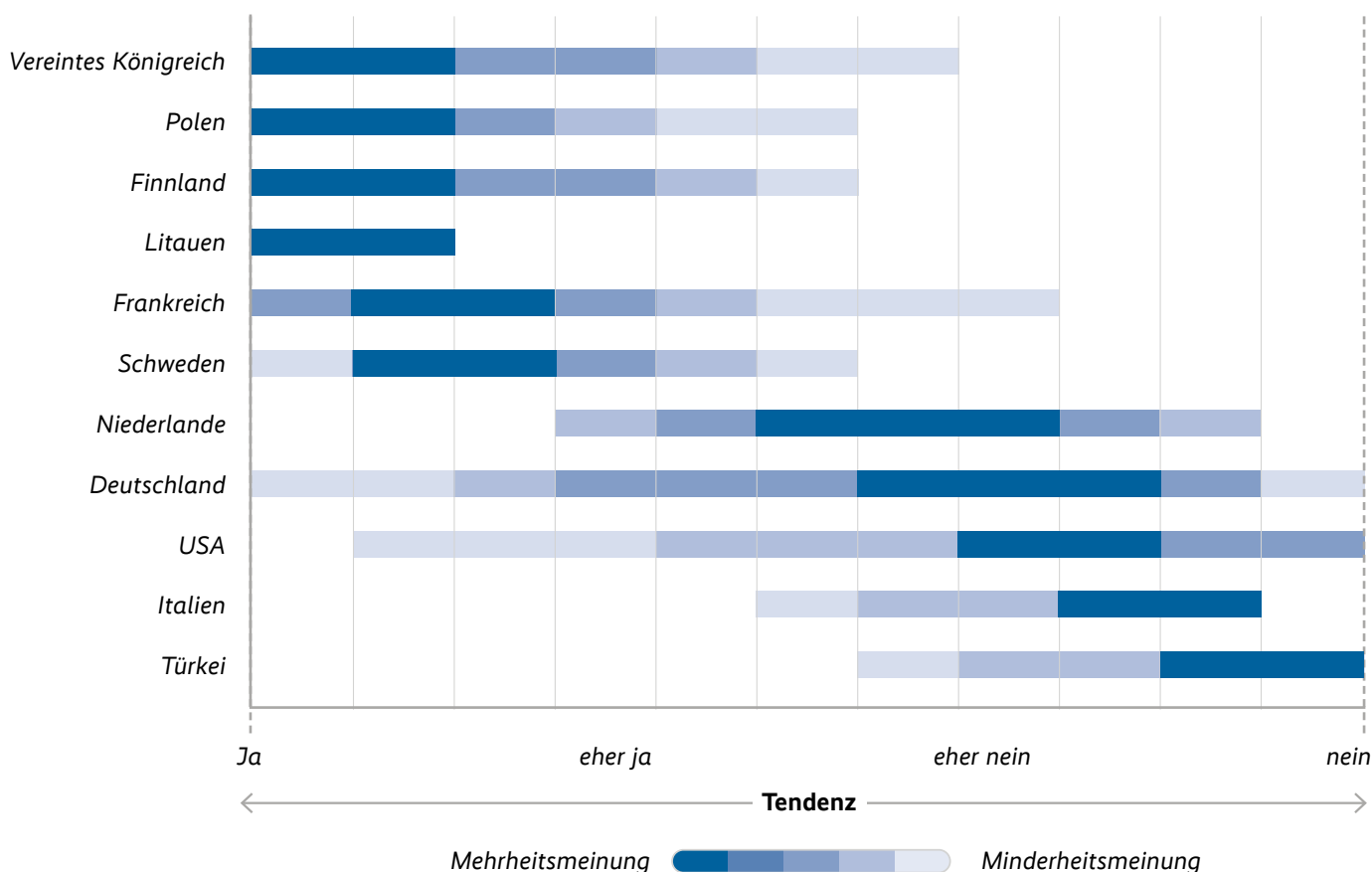
Der Platz der Ukraine in der europäischen Sicherheitsarchitektur

Russlands Vollinvasion der Ukraine seit dem 24. Februar 2022 hat – mit abnehmender Intensität von Ost nach West – eine erhebliche, im Laufe der Zeit in Umfang und Qualität präzedenzlose militärische Unterstützung der NATO-Mitglieder mobilisiert – mit der klar markierten Grenze, nicht Kriegspartei werden zu wollen. Auch wenn spätestens seit der gescheiterten ukrainischen Sommeroffensive 2023 eine überzeugende Kriegsstrategie der Ukraine und der NATO fehlt, hielt die westliche Politik an vier Glaubenssätzen fest: Die Ukraine muss den Krieg gewinnen, resp. darf ihn nicht verlieren; die Unterstützung erfolgt so lange wie nötig (»as long as it takes«); ohne die Ukraine darf nichts über die Ukraine entschieden werden; und die Tür zur NATO steht weit(er) offen. Von dieser Linie wichen lediglich die Türkei, Ungarn und nach dem Regierungswechsel Ende 2023 auch die Slowakei ab – bis zur Wiederwahl Donald Trumps.

Eine zentrale Frage, die bereits bei den Verhandlungen zwischen der Ukraine und Russland im März und April 2022 in Istanbul eine Rolle spielte, betrifft die Sicherheitsgarantien für die Ukraine. Damals ging es als Teil einer prospektiven Friedensregelung um bilateral mit der Ukraine zu vereinbarenden Sicherheitsgarantien, nach Moskauer Vorstellungen unter Einschluss und mit Veto-Recht Russlands. Aus ukrainischer Sicht geht es seither dagegen vor allem um einen Beitritt des Landes zur NATO. Eine solche Perspektive war der Ukraine auf dem Bukarester NATO-Gipfel 2008 ohne konkrete Festlegung in Aussicht gestellt worden und ist seit 2019 in der ukrainischen Verfassung verankert. Im Vorfeld des Gipfels in Vilnius 2023 signalisierte eine Mehrheit der Mitglieder Unterstützung für eine Aufnahme der Ukraine spätestens nach Abschluss der heißen Phase des Kriegs. Die Gipfelbeschlüsse gingen allerdings aufgrund amerikanischer sowie auch deutscher Vorbehalte kaum über die

Positionen zur NATO-Mitgliedschaft der Ukraine

Grafik 10



Festlegungen von 2008 hinaus: Die Ukraine solle zwar aufgenommen werden, ein fester Zeitpunkt hierfür wurde aber nicht genannt. Beim NATO-Jubiläumsgipfel 2024 in Washington wurde das im Wesentlichen bekräftigt.

Auch in dieser Frage zeigen sich auffällige Unterschiede zwischen den und innerhalb der Staaten. Eine erste Unterscheidung folgt der bereits angesprochenen geografischen Abstufung zwischen nordöstlich und südwestlich situierten Ländern. Die Analysten in den nordöstlichen Ländern argumentieren im Einklang mit der Politik ihrer Länder übereinstimmend, Sicherheit könne die Ukraine nur innerhalb der NATO finden und die Aufnahme sei, wenn der Krieg beendet ist, zeitnah durchzuführen. Unterstützt wurde diese Position vor dem November 2024 auch von einer Mehrheit der britischen und amerikanischen sowie von Teilen der deutschen Think Tanks. Die französische Politik und Forschungsgemeinschaft war hingegen anfangs zurückhaltender und wurde von der Kehrtwende Macrons im Vorfeld des NATO-Gipfels von Vilnius 2023 überrascht.

Eine zweite Unterscheidungslinie lässt sich zwischen den Think Tanks ausmachen, die von einer dauerhaften russischen Bedrohung ausgehen, und denen, die die Konfrontation für transitorisch erachten. Erstere setzen sich entschieden für die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine ein, ohne freilich angeben zu können, wie sich dies ohne siegreiche Beendigung des Kriegs erreichen ließe. Letztere erachten eine NATO-Mitgliedschaft als zu provokant und eskalationsträchtig; sie berge zudem die Gefahr, den Krieg auszuweiten bzw. seine Beendigung zu blockieren.

Nachdem Trump und sein Verteidigungsminister in geradezu brachialer Weise die ukrainische NATO-Perspektive verbaut und die Verantwortung für Sicherheitsgarantien den Europäern zugewiesen haben, bleiben im Wesentlichen nur mehr zwei weit weniger glaubwürdige Möglichkeiten: entweder die Ukraine dabei zu unterstützen, sich auch künftig selbst zu verteidigen oder auf andere Weise für die Sicherheit der Ukraine einzustehen, im Zweifel ohne die USA. In der politischen und wissenschaftlichen Debatte setzt sich dies in einem ganzen Spektrum von Ideen um. Sie reichen von aufgewerteten bilateralen Verträgen über die EU-Mitgliedschaft der Ukraine und Sicherungstruppen einer »Koalition der Willigen« bis hin zur Vorstellung, den Artikel 5 des NATO-Vertrags ohne formelle Mitgliedschaft auf die Ukraine auszudehnen, was Rom ins Gespräch gebracht hat.

Die Befähigung der Ukraine zur Selbstverteidigung, auch als »Israel-, Igel- oder Stachelschwein-Option« diskutiert, ist für die NATO die unkomplizierteste Variante, da sie die Ukraine als Vorfeld der Allianz stabilisieren würde: mit dem steuerbarem Risiko einer Verwicklung der NATO, allerdings mit erhöhtem Risiko (und Kosten) für die Ukraine (die im Wesentlichen ein *proxy* bliebe) sowie mit dem höheren Risiko eines abermaligen Kriegs in Europa. Diese Variante hätte zudem den politisch-symbolischen Nachteil, dass sie einem Eingeständnis gleichkäme, dass sich

Russland in der Auseinandersetzung um das zentrale Prinzip der freien Bündniswahl durchgesetzt hätte.

Die Entsendung einer Friedenstruppe, die in der Diskussion unter »Reassurance Force« firmiert, ohne amerikanische Beteiligung oder mit einem bloß symbolischen Backstopping, baut darauf, an der Zentralstelle des andauernden Konflikts zwischen Russland und der NATO für eine hinreichende Abschreckung sorgen zu wollen. Das wäre jedoch nach der eigenen Abschreckungsphilosophie unter Ausschluss der Schutzzusage des Artikels 5 nicht glaubwürdig und würde die beteiligten Truppen einer erheblichen Gefahr aussetzen. Die Bereitschaft, zu einer solchen Friedenstruppe beizutragen, ist auch sechs Wochen nach dem Initiationsgipfel von Paris Ende März 2025 daher sehr überschaubar, das Echo unter den Experten verhalten.

Kritiker bezweifeln, dass die Europäer die für eine solche Truppe mindestens veranschlagten fünf Brigaden (insgesamt 25 000 bis 30 000 Soldaten) in absehbarer Zeit bereitstellen könnten, oder sie lehnen das Modell mit Verweis auf die erheblichen Risiken ab. Allerdings kommt hier das oben erwähnte Gefälle von Nordost nach Südwest nicht zum Tragen. Die nordöstlichen Staaten sind zu klein, zu sehr auf Territorialverteidigung orientiert oder wie Polen und mehr noch Deutschland zu risikoavers. Stattdessen beobachten wir eine Spaltung zwischen den nuklear gerüsteten Mittelmächten, die für sich eine Führungsrolle reklamieren, und dem Rest. Angesichts der vagen Alternativen favorisieren die meisten Kommentatoren aktuell die Igel-Option als realistischste Variante.

4

Wie mit Trump umgehen? Transatlantische Hoffnungen versus europäische Visionen

Schon nach wenigen Tagen im Amt war offensichtlich, dass Donald Trump die Allianz von ihrem Höhenflug der kollektiven Abschreckung Russlands in eine schwere und potenziell existenzbedrohende Krise gestürzt hat. Aber: So groß der Alarmismus vor allem diesseits des Atlantiks ist und so beunruhigend der destruktive Aktivismus Trumps, so vage sind die materiellen Konsequenzen der erratischen Verlautbarungen für den Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit der NATO. So unklar ist folglich auch, wie auf den Kurswechsel in Washington reagiert werden soll, durch geschmeidige Anpassung oder durch aufrechten Widerstand. Das gilt auch für die politikbegleitende Forschung.

Konsens herrscht in der Debatte über die fundamentale Herausforderung, vor der die NATO steht. Das betrifft neben der grundlegenden Frage nach der künftigen Rolle der USA im internationalen System ganz unmittelbar den Umgang der Washingtoner Regierung mit ihren Alliierten. Dabei stechen fünf Konfliktfelder hervor, die mit geringen Abweichungen – namentlich in der Türkei – überwiegend gleich oder ähnlich beurteilt werden. Es sind dies ein möglicher Austritt der USA aus der NATO, ein Abzug ihrer Truppen aus Europa, der Unilateralismus der Trump-Regierung, der von ihr initiierte Zollkonflikt und schließlich der sich anbahnende Territorialkonflikt. Gemeinsam ist ihnen, dass allein schon die Aussicht einen massiven Vertrauensverlust bewirkt. Vertrauen aber ist das entscheidende Bindeglied jeder Allianz und die Bedingung funktionierender Beistandszusagen. Denn die beiden Urprobleme einer jeden Militärallianz – nicht geschützt zu werden (*abandonment*) oder in unerwünschte Konflikte hineingezogen zu werden (*entrapment*) – können nur neutralisiert werden, wenn ein ungeschmälertes wechselseitiges Vertrauen existiert.

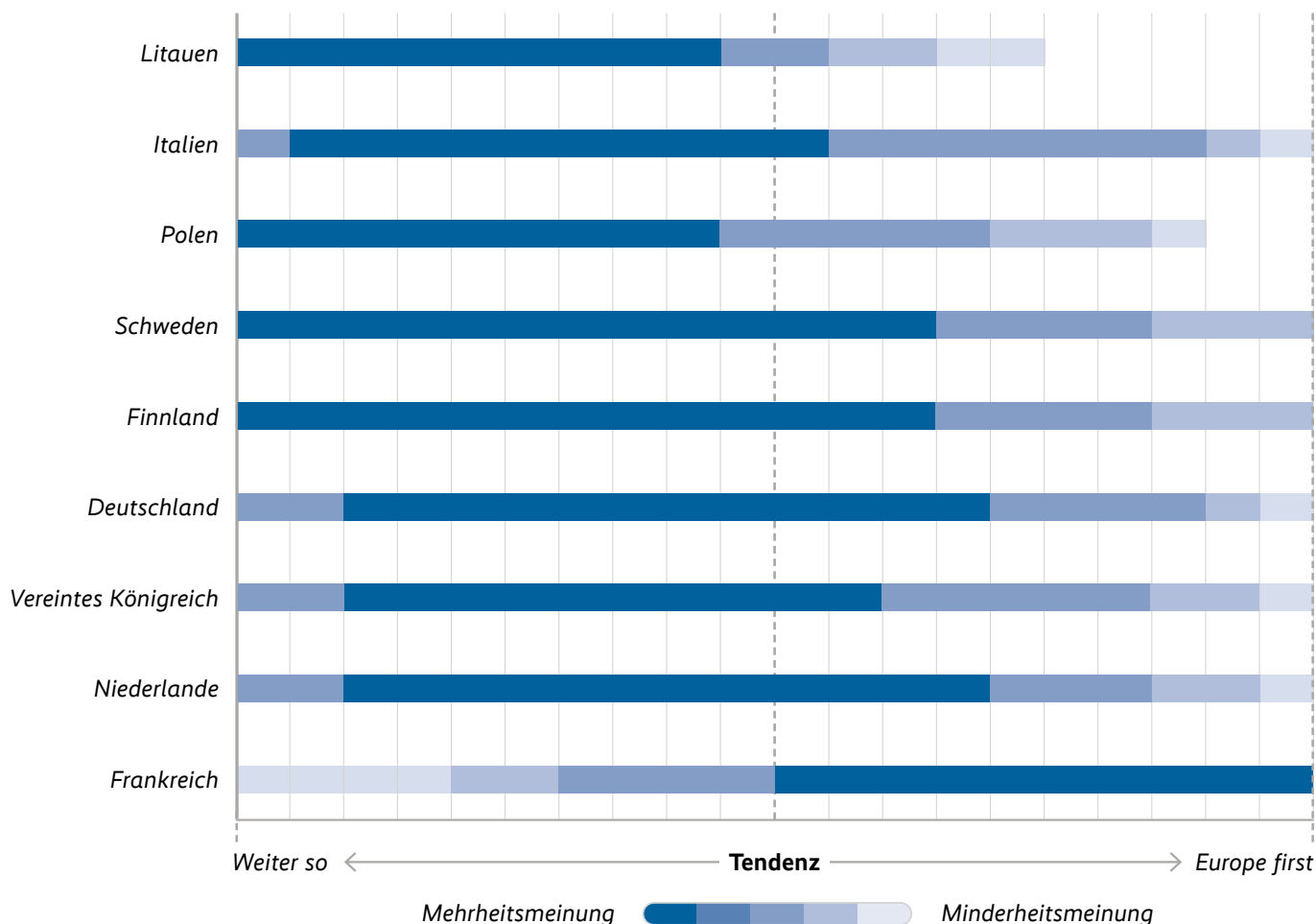
Ein Austritt aus der NATO, wie er von Trump und seinen Lautsprechern immer mal wieder in den Raum gestellt wird, erscheint allgemein als unwahrscheinlich. Formal steht dem entgegen, dass der US-Kongress 2023 festgelegt hat, ein solcher Austritt könne nur mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des US-Senats erfolgen. Das ist eine hohe Hürde, aber es bestehen wenig Zweifel, dass Trump auch ohne formalen Austritt die Mitgliedschaft praktisch beenden könnte.

Wahrscheinlicher erscheint ein zumindest partieller Abzug amerikanischer Truppen aus Europa. Hier sind der Umfang und die Begründung von Bedeutung: Erfolgt der Abzug, um sich eindrucksvoller gegenüber China zu positionieren; erfolgt er im Rahmen eines unilateral vorangehenden Deals mit Russland; oder ist die Drohung mit einem Abzug ein Bargaining Chip, um von den Europäern Gegenleistungen zu erpressen? Und beschränkt er sich auf die seit 2014 und 2022 dislozierten Verstärkungskräfte, oder geht er darüber hinaus? Das ist noch nicht entschieden, doch gibt es wenig Zweifel, dass der Schaden für die NATO sich direkt proportional zu Art und Umfang des Abzugs verhält.

Der Unilateralismus zeigt sich in erster Linie und für die NATO am gravierendsten an den Avancen, die Trump Russland macht – zur Beendigung des Kriegs in der Ukraine, aber auch, ungeachtet des Kriegs, zur Anbahnung kooperativer Beziehungen. Sie spricht allen Prinzipien einer regelbasierten internationalen Ordnung Hohn, wird auf Kosten des Kriegsofers Ukraine vorangetrieben und führte in den Vereinten Nationen zum Schulterschluss mit der kleinen Gruppe von *rogue states* dieser Welt. All dies wurde ohne jede Abstimmung mit den Verbündeten eingeleitet – unilateral und dezisionistisch.

Der Zollkonflikt zwischen Washington und Brüssel ist eine Konfliktdimension, bei der den Mitgliedstaaten von EU und NATO gezielt Schaden zugefügt wird – mit dem Argument, die Ausbeutung der USA durch die EU beenden zu wollen. Es besteht daher weitgehend Konsens, dass die Intensität dieses Konflikts die Kohärenz der NATO in doppelter Weise negativ beeinflusst. Zum einen, weil Trump mit seinen Zöllen in einem für das Wohlergehen zentralen Feld Verbündete zu Gegnern transformiert. Und zum anderen, weil die Trump-Regierung auch die handelspolitischen Gespräche als Hebel nutzen könnte, um sich die Allianzpolitik der USA vergüten zu lassen, ganz so wie sie es bereits gegenüber den asiatischen Alliierten getan hat.

Der Territorialkonflikt vor allem mit Blick auf Grönland gilt in der NATO nicht minder als Sprengsatz. Dass die Führungsmacht offenkundig und gegen den Willen des NATO-Partners Dänemark Einfluss auf die Meinungsbildung der Grönländer in der Frage der Selbstbestimmung und eines



möglichen Anschlusses an die USA nimmt, ist schlimm genug. Sollten die USA tatsächlich, wie von Trump immer mal wieder salopp insinuiert, alle Mittel einsetzen, um die Annexion alliierter Territoriums voranzutreiben, würden sie nicht nur die im Westen bislang sakrosankten Völkerrechtsprinzipien verletzen – Stichwort: Krim und Donbas –, sie würden auch fundamental der Rason einer Militärallianz zuwiderhandeln, deren Mission die Verteidigung des Territoriums ihrer Mitglieder ist.

Damit ist die auf längere Sicht relevante Frage nach den grundlegenden Parametern der neuen Washingtoner Außenpolitik und der amerikanischen Rolle im internationalen System aufgeworfen. Dass Trump ein transitorisches Phänomen bleibt, das wie in der ersten Amtszeit an seiner Unfähigkeit und seinen Widersprüchen scheitert, ist denkbar, aber weder wahrscheinlich noch gar zwingend. In der Debatte über das Phänomen Trump überwiegt hier wie dort die Einschätzung, dass er längerfristig wirkende Trends der amerikanischen Politik repräsentiere. Die verschärften soziopolitischen Spannungen und die gesellschaftliche Fragmentierung innerhalb des Landes, die weit vorgeschrittene Deindustrialisierung, der relative internationale Machtverlust und die gescheiterten Inter-

ventionen in den »forever wars« verstärken danach die Neigung zur nationalistischen Abkopplung. Die geographische Distanz zu den Konfliktzonen in Europa und dem Nahen wie dem Fernen Osten sowie der große Binnenmarkt ermöglichen sie. Dass den Amerikanern unter diesen Prämissen die liberale internationale Ordnung wie ein »Labyrinth aus Belastungen und Verwundbarkeiten« (Beckley 2025) erscheint, ist nicht verwunderlich. Dass darauf Unilateralismus und Nullsummenkalküle folgen, in einer aggressiven Variante gar Imperialismus und autokratische »Großmacht-Komplizenschaft« im Einflussphären-Konzert (Goddard 2025), ebenso wenig.

Dennoch ist – trotz der sich vertiefenden Konflikte und der strukturellen Verschiebungen der politischen und gesellschaftlichen Grundlagen amerikanischer Außenpolitik – nicht ausgemacht, dass sich die USA tatsächlich aus der Allianz zurückziehen werden. Dem steht die auch von weiten Teilen der Republikanischen Partei geteilte Auffassung entgegen, dass die NATO einer ganzen Reihe rational kalkulierter amerikanischer Interessen dient:

→ Sie lässt sich als logistische Drehscheibe amerikanischer Machtprojektion nutzen;

- sie ermöglicht Einfluss in einer wirtschaftlich und politisch nach wie vor wichtigen Region mit erheblichem Rückwirkungspotenzial für die USA;
- sie verkörpert *sunk costs* in Form der amerikanischen militärischen Einrichtungen in Europa;
- ein Ausstieg würde innenpolitische Kosten verursachen sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den sicherheitspolitischen Eliten der USA und selbst bei der Republikanischen Kongressfraktion (Pew 2024);
- und nicht zuletzt ist die globale Konfliktkonstellation zu beachten. Sie zeichnet sich trotz der Anbiederung Trumps an Putin durch ein stabiles und gegen die USA gerichtetes Bündnis der Autokratien China und Russland aus. In einer solchen Konstellation müsste selbst Trump Verbündete als Asset und nicht als Kostenfaktor wahrnehmen, denn »NATO's deterrence of Russia, in turn, is vital to the ability of the United States and its allies collectively to counter threats in other theaters« (Rand Corporation 2024).

Ob die USA im Sinne des Konzepts einer »schlafenden NATO« ihre militärische Präsenz in Europa weitestgehend abbauen werden, wissen wir gegenwärtig nicht. Offensichtlich und nicht kontrovers ist dagegen, dass sich mit Trump die gemeinsame Wertebasis der NATO auflöst. Ebenso offensichtlich erodiert mit Trump auch die Basis der traditionellen amerikanischen Führungsrolle. Unklar und umstritten ist wiederum, ob ein Fortbestand des transatlantischen Bündnisses allein auf der Grundlage partiell gemeinsamer Interessen möglich wäre.

Damit stehen die europäischen Bündnispartner vor der Frage, wie sie auf Trumps »America First«-Ideologie reagieren sollen: Sollen sie weiter in eine transatlantische NATO investieren und durch Kompromisse und Angebote die USA an Bord halten? Oder sollen sie sich mit dem Aufbau europäischer Alternativen auf einen Abzug der USA vorbereiten? Erschwert wird diese Entscheidung, weil eine Zerfallsdynamik auch aus den nicht intendierten Nebenwirkungen der Konfliktstrategien beider Seiten entstehen kann. So birgt jeder Versuch der USA, ihre Stellung in der NATO als Druckmittel gegen die europäischen Verbündeten einzusetzen, die Gefahr einer Abkopplung und der europäischen Suche nach mehr Autonomie. Umgekehrt kann die Doppelstrategie, die die meisten europäischen Regierungen gegenüber Trumps USA aktuell verfolgen, eine amerikanische Abkehr anregen. Beispielsweise kollidiert der europäische Versuch, die USA mit Angeboten wie dem Kauf amerikanischer (Rüstungs-)Güter an die NATO zu binden, mit der angezeigten Rückversicherungsstrategie für den Fall, dass sich die USA tatsächlich zurückziehen. Denn diese Strategie verlangt eine konsequente Stärkung der eigenen rüstungsindustriellen Basis.

Bislang unternehmen der Generalsekretär und die europäischen Bündnispartner gemeinsam mit Kanada erheb-

liche Anstrengungen, entgegen aller Evidenz an der überlieferten transatlantischen Form der NATO so lange und so weit wie möglich festzuhalten. Die Bereitschaft zu Kompromissen, um die USA an Bord zu halten, begründet sich mit der äußeren Bedrohung durch Russland, aber auch mit dem Bewusstsein der Schwierigkeiten, die amerikanische Führung zu ersetzen, sowie den Risiken alternativer sicherheitspolitischer Arrangements. Ein Erfolg dieser Bemühungen ist nicht garantiert, so dass auch die Möglichkeit ins Auge gefasst wird, dass sich die europäischen Mitglieder auf einen Ausstieg der USA vorbereiten müssen. Diese Diskussion hat gerade erst begonnen. Dabei zeigen sich zwischen den Mitgliedsländern wie auch jeweils innerhalb von ihnen Unterschiede, die der Bedrohungswahrnehmung im Ost-West-Gefälle, politischen Traditionen und dem europäischen Zugehörigkeitsgefühl geschuldet sind.

Ein Ende des Meinungsspektrums wird von der Hoffnung markiert, dass auch unter Trump auf der Basis gemeinsamer Interessen und einer angepassten Lastenteilung mit den USA weiterhin eine Verständigung möglich sei. Am anderen Ende des Meinungsspektrums steht der Befund, die transatlantischen Konfliktlagen seien so brisant, dass ein Bruch wahrscheinlich sei, so dass europäische Sicherheit ohne die USA garantiert werden müsse.

Das Ergebnis ist – Stand Anfang Mai 2025 – offen. Welche Interessen und welcher Trend sich letztlich durchsetzt, hängt von zahlreichen Faktoren ab, die sich in ihrem Zusammenspiel aktuell nicht zuverlässig abschätzen lassen. Allerdings lassen sich vor dem Hintergrund der in Politik und Wissenschaft artikulierten Einschätzungen die möglichen – und wahrscheinlichen – Entwicklungspfade der NATO unter der doppelten Herausforderung – von außen durch Russland und von innen durch Trump – kartieren.

5

Die Zukunft der NATO: drei Entwicklungspfade

Im Zangengriff zwischen der als akut wahrgenommenen äußeren Bedrohung durch Russland und der als nicht minder akut empfundenen inneren Gefährdung durch die US-Regierung steht die NATO an einem Scheideweg. Welchen Weg sie einschlagen wird, entscheidet sich durch die Beantwortung unserer drei Ausgangsfragen:

- Gelingt es, die USA an Bord zu halten?
- Schlagen die europäischen NATO-Mitglieder den Weg zur europäischen Autonomie ein?
- Oder transformiert sich die NATO zu einem Baukasten für situativ komponierte »Koalitionen der Willigen«?

Dass Donald Trump das amerikanische Engagement in der NATO zurückfahren wird, ist kaum mehr zu bezweifeln. Offen ist, wie weit der Rückzug gehen wird und welche Möglichkeiten der Organisation europäischer Sicherheit dann bleiben werden. Offen ist auch, wie stabil die Vertrauensbasis angesichts der transatlantischen Konfliktkonstellation ist. Um die Chancen und Risiken künftiger sicherheitspolitischer Arrangements einschätzen zu können, ist es entscheidend, wie die – jeder intergouvernementalen Sicherheitsorganisation eingeschriebenen – zentrifugalen Kräfte und Tendenzen zur Blockade eingedämmt werden. In der NATO waren der Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit bisher nicht zuletzt der amerikanischen Führung zu verdanken.

Diese Führung basiert auf drei Säulen: einer materiellen, einer ideellen und einer institutionellen. Materiell steuern die USA 100 000 in Europa stationierte Truppen in fünf kampfstarken Brigaden bei sowie die in den USA stationierten Verstärkungskräfte, ferner komplexe und kostspielige »Enabler« wie satellitengestützte Aufklärung und Kommunikation und nicht zuletzt den nuklearen Schirm. Auf dieser materiellen Basis hat sich im Laufe der Dekaden die ideelle Akzeptanz der Führungsrolle der USA gegenüber den europäischen Staaten entwickelt. Schließlich verfügen die USA mit dem SACEUR innerhalb der NATO über eine institutionell abgesicherte Machtposition. Bereits in Friedenszeiten verfügt der SACEUR über umfangreiche autonome Handlungsmöglichkeiten; das gilt erst recht in Zeiten der Krise und im Krieg. Selbst bei einer Blockade des Nordatlantikrats bliebe der SACEUR dank seiner zweiten Funktion als Oberbefehlshaber der amerikanischen Truppen in Europa handlungsfähig, und willige europäische Staaten könnten ihm weiterhin Streitkräfte

unterstellen. Künftige Verteidigungsmodelle sowohl unter dem Dach als auch jenseits der NATO müssen angeben, wie sich diese amerikanischen Beiträge zur europäischen Sicherheit bewahren oder ersetzen lassen.

Mit der Bewahrung des Status quo, einer Abkehr von der NATO und als Mittelweg einer NATO als Rahmen für »Koalitionen der Willigen« haben wir drei potenzielle Entwicklungspfade identifiziert. Das gilt unter den aktuellen widersprüchlichen Prämissen, dass die äußere Bedrohung zusammenschweißt und gleichzeitig die innere Bedrohung wie ein Sprengsatz wirkt. Wie sich dieses Kräftefeld weiterentwickeln wird, lässt sich im Detail nicht prognostizieren. Die Trends und deren Triebkräfte allerdings lassen sich identifizieren. Klar ist, dass angesichts der Doppelbedrohung durch den russischen Imperialismus und den amerikanischen Nationalismus die NATO nicht bleiben wird, wie sie ist. Die bis zum Februar 2022 dominierenden Fragen nach dem funktionalen und geografischen Aktions- und Geltungsbereich sind zwar nicht vom Tisch; sie werden aber überlagert von der drängenderen Frage nach der künftigen institutionellen Gestalt der europäischen Verteidigung: Wie lassen sich europäische Sicherheit und kollektive Verteidigung ohne oder mit einer stark reduzierten amerikanischen Präsenz organisieren?

Die drei benannten Entwicklungspfade lassen sich zu drei Simulationsmodellen verdichten, mit deren Hilfe die Chancen und Risiken veränderter sicherheitspolitischer Arrangements abgeschätzt werden können. Die Modelle sind:

Eine Transatlantische NATO minus

Die USA bleiben zwar Mitglied der Allianz und mit reduzierten Kräften in Europa präsent, die europäischen NATO-Mitglieder werden aber deutlich mehr Lasten schultern und Verantwortung für die eigene Sicherheit übernehmen.

Eine Europäische Verteidigungsunion

Die USA verlassen die NATO, und die europäischen Mitglieder organisieren ihre Verteidigung autonom. Dabei kann, muss aber nicht, die Europäische Union an die Stelle der NATO treten. Entscheidend ist ein Integrationsmechanismus, der Veto-Blockaden durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen verhindert.

Die NATO als Baukasten

Die USA bleiben in der NATO, allerdings mit stark reduzierter Präsenz und in einer nicht-hegemonialen Rolle. Die NATO ermöglicht unter ihrem Dach die fallweise Bildung von Staatenkoalitionen mit ähnlichen Interessen und Zielen. Hier bleibt die Verantwortung für den Einsatz der Streitkräfte bei den dann jeweils beteiligten Staaten. Blockaden werden durch die Bildung von Koalitionen verhindert, bei einem gemeinsamen Verständnis, dass diese auch auf das NATO-Instrumentarium zurückgreifen können.

Denkbar sind unter den aktuellen Prämissen alle drei Modelle. Sie haben aber Stärken und Schwächen, die ihre Umsetzung mehr oder weniger wahrscheinlich machen. Die dazu folgenden systematischen Überlegungen werden dabei von der Kernfrage angeleitet, wie sich die Kohäsion und die Handlungsfähigkeit sowohl der NATO als auch alternativer verteidigungspolitischer Institutionen sichern lassen.

Das Modell **Transatlantische NATO minus** geht davon aus, dass ungeachtet der erodierten gemeinsamen Wertebasis gemeinsame Interessen als Basis der Kooperation fortbestehen und für einen Fortbestand der transatlantischen NATO ausreichen. Die Europäer halten die USA durch Angebote wie erhöhte Verteidigungslasten und gesteigerte Rüstungskäufe sicherheitspolitisch in Westeuropa. Die USA reduzieren zwar ihre seit 2014 aufgebaute Truppenpräsenz insbesondere an der östlichen Flanke und überlassen den Europäern die Hauptverantwortung für die konventionelle Verteidigung – und auch für die Sicherheit der Ukraine –, bleiben aber in Europa präsent.

Aus Sicht der europäischen NATO-Mitglieder birgt dieses Modells erhebliche Chancen: Sicherheit kann weiterhin zu erträglichen Kosten gewährleistet werden. Die Europäer müssen nicht alle US-Truppen ersetzen, und sie können hoffen, dass die USA weiterhin kostspielige »Enabler« zur Verfügung stellen. Auch die nukleare Schutzgarantie bliebe der Form nach erhalten.

Diesen Chancen stehen allerdings erhebliche Risiken gegenüber. Wenn das Interesse der USA so gering ist, dass sie sich nicht oder kaum mehr mit Truppen an der grenznahen konventionellen Verteidigung Europas beteiligen, dann wird das nukleare Schutzversprechen unglaubwürdig, selbst wenn Washington es nicht explizit zurücknimmt. An Glaubwürdigkeit verliert auch die traditionelle Führungsrolle der USA, selbst wenn sie weiter beansprucht wird. Aufgrund der politischen Konflikte mit der Trump-Regierung steht sie ohnehin in Frage. Ohne materielle Basis bricht sie zusammen. Und auch die institutionelle Säule der amerikanischen Führung funktioniert unter diesen Prämissen nicht mehr. Ohne nennenswerte US-Truppen unter seinem Kommando verliert ein amerikanischer SACEUR an Legitimität und autonomer Handlungsfähigkeit. Angesichts dieser Risiken gewinnen aus Sicht der Europäer weitere negative Folgen des Modells an Gewicht. Das kann zum Beispiel die Konfliktfähigkeit der Europäer betreffen, die weiterhin durch die Präsenz der USA in der Allianz geformt würde. Und es kompromittiert die europäische rüstungspoliti-

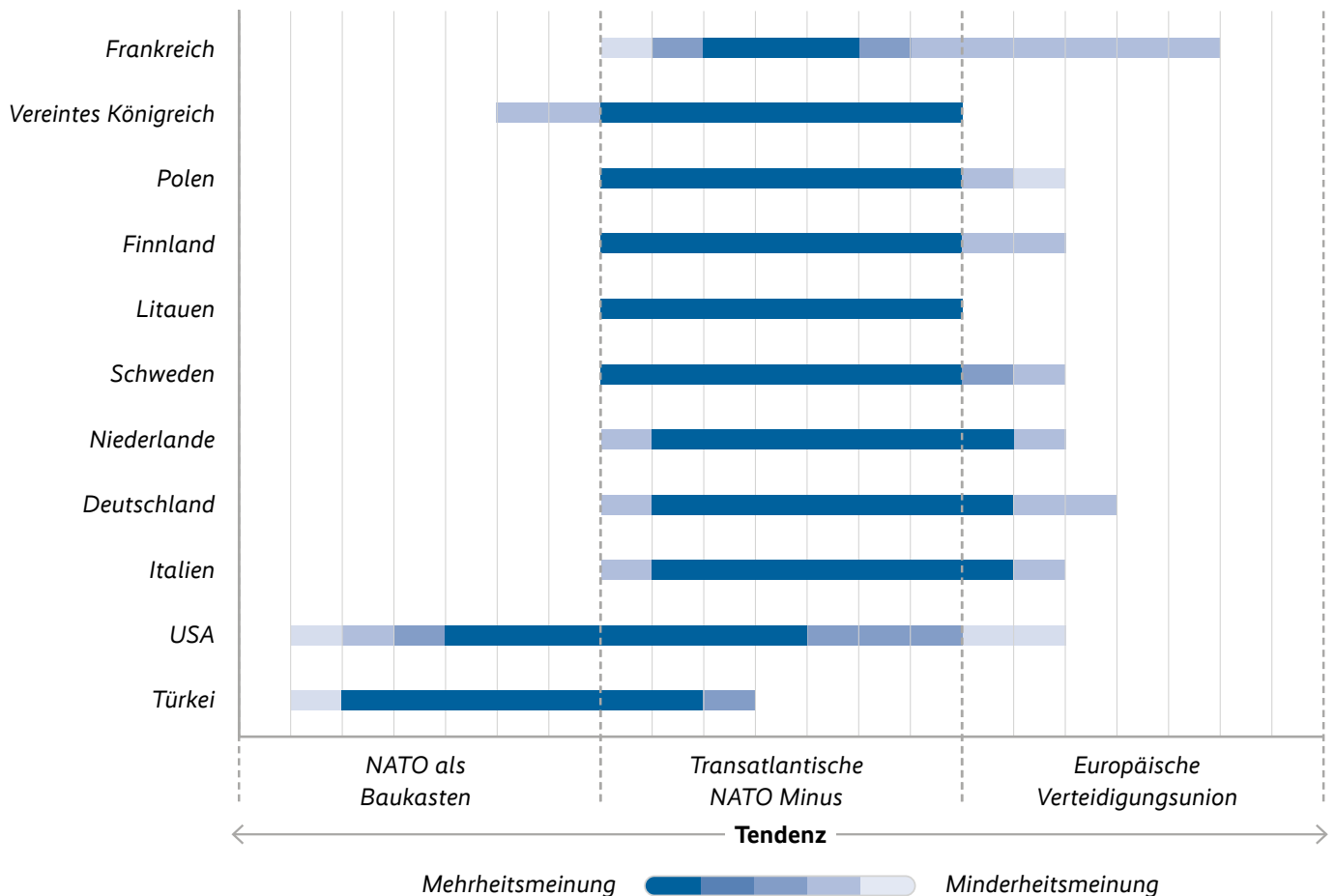
sche Autonomie, wenn diese Präsenz mit Deals in Form von Waffenkäufen in den USA erkaufte werden muss. Kurzum: Das Modell Transatlantische NATO minus wäre selbst bei partiell ähnlichen Interessen fragil.

Der Gegenpol zu diesem Modell ist die **Europäische Verteidigungsunion**. Sie basiert – ohne die USA – auf der Annahme, dass sich Führung zur Sicherstellung von Kohärenz und Handlungsfähigkeit ohne hegemoniale Macht nur durch stärkere Integration erreichen ließe. Europäisch integriert meint dabei nicht notwendigerweise, dass die Europäische Union an die Stelle der NATO tritt. Vielmehr geht es um die Einführung von Entscheidungsverfahren, die Kohärenz sichern und Blockaden verhindern. Das verlangt, da die Staaten weiterhin in eigener Souveränität handeln, eine Überwindung des Vetoprinzips durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen. Eine solche Veränderung der Abstimmungsverfahren müsste durch die Delegation von Kompetenzen an überstaatliche Organe wie einen europäischen SACEUR begleitet werden sowie durch Formen der Kooperation im Rüstungsbereich, die die nationale Autonomie beschränken.

Die Vorteile des Modells liegen auf der Hand. Es schärft das Bewusstsein, dass Europa selbst für seine Sicherheit verantwortlich ist. Die Überwindung des Konsensprinzips erlaubt Handlungsfähigkeit auch im Kreis der EU-Staaten bzw. der europäischen NATO-Mitglieder (und Kanada), die sich durch eine große Bandbreite von Sichtweisen und Interessen auszeichnen. Integrierte Formen der Rüstungskoordination ermöglichen eine effizientere und kostengünstigere Beschaffung, einschließlich der kostspieligen »Enabler«, die gemeinsam zu betreiben sind. Auch kann eine gemeinsame Produktion und Beschaffung von Rüstungsgütern zum Wegbereiter für eine weitergehende verteidigungspolitische Integration werden. Zwar hat Rüstungsproduktion eine andere Qualität als die Produktion von zivilen Gütern, und Staaten versuchen auch aus Gründen der Souveränität die Kontrolle über ihre rüstungsindustriellen Fähigkeiten zu behalten. Unter äußerem Bedrohungsdruck spricht die Abwägung zwischen Souveränität und Effizienz jedoch bereits jetzt für gemeinsame europäische Rüstungskoordination und -beschaffung.

Allerdings sind auch die Kosten beträchtlich, in doppelter Hinsicht. Im Unterschied zum Status quo müssten zur Sicherstellung der europäischen kollektiven Autonomie nach den Berechnungen des Brüsseler Bruegel-Instituts und des Kieler Instituts für Weltwirtschaft kurzfristig Investitionen von jährlich mindestens 250 Milliarden Euro oder 3,5 Prozent des BIP aufgebracht werden (Burilkov und Wolff 2025), zusätzlich zu den regulären Verteidigungslasten.

Hinzu kommen hohe Souveränitätskosten. Integrierte Streitkräftestrukturen setzen eine entscheidungsfähige politische Autorität voraus und damit die Übertragung von Kernbeständen nationaler Souveränität. Kein europäischer Staat war bisher auch nur ansatzweise bereit, derartige Kosten zu akzeptieren. Die Skepsis gegenüber Konzepten einer integrierten Sicherheitspolitik und einer europäischen Armee – selbst im, zumindest deklaratorisch, integrationsfreundlichen Deutsch-



land – ist ein Indikator dafür, dass diese Bereitschaft auch heute nicht gegeben ist. Selbst wenn es gelingen sollte, sicherheitspolitische Verantwortung auf ein supranationales Organ zu übertragen, wäre dies ähnlich wie die EU-Kommission ein bürokratischer Akteur, der verteidigungspolitisch kaum handlungsfähig wäre. Diese Probleme werden plastisch greifbar, wenn man sich vorzustellen versucht, wie eine europäisch integrierte nukleare Abschreckung aussehen und funktionieren würde.

Die **NATO als Baukasten** basiert auf der Annahme, dass die USA der NATO zwar erhalten, aber nur noch partiell präsent bleiben und keine Führungsleistungen mehr erbringen. Bei diesem Modell kooperieren die europäischen NATO-Mitglieder folglich eng verzahnt, ohne jedoch die Verantwortung für den Einsatz ihrer Streitkräfte und für Fragen von Krieg und Frieden aus der Hand zu geben. Handlungsfähigkeit wird hier sichergestellt und Blockaden werden vermieden, indem sich Koalitionen von Staaten mit ähnlichen Interessen und Zielen fallweise unter dem Dach der NATO zusammenschließen.

Aus einer Reihe von praktischen Gründen eignet sich die NATO als institutioneller Rahmen für eine solche Kooperation eher als die EU. Die NATO verfügt über wichtige Güter wie die integrierte Kommandostruktur, eingespielte Prozeduren zur Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungsplanung, einen Übungskalender, der das effektive Zusammenwirken nationa-

ler Streitkräfte verbessert, Verfahren zur Herstellung von Interoperabilität und gemeinsame militärische Infrastrukturen und Einrichtungen wie die AWACS-Flotte. All dies lässt sich auch ohne die USA nutzen. Zudem können Großbritannien, Kanada und die Türkei außerhalb der EU besser eingebunden werden. Auf der Grundlage gemeinsamer Interessen können die NATO-Mitglieder verbindliche Pläne für die kollektive Verteidigung festlegen. Auch verfügt die NATO über eine Tradition mit flexibleren Einsatzoptionen, die auf die Diskussionen um die »Berlin plus«-Arrangements Anfang der 2000er Jahre zurückgehen und sich in den Rahmennationenkonzepten niederschlagen. Hinzu kommen Erfahrungen sowohl des Opt-out als auch des Opt-in, d. h. des Gebrauchs von NATO-Kommandostrukturen durch »Koalitionen der Willigen« wie in der zweiten Phase der Intervention in Libyen 2011.

Probleme dieses Modells entstehen dann, wenn sich die situativ begründeten Gemeinsamkeiten verflüchtigen. Wie erwähnt sehen sich verteidigungspolitische Institutionen mit spezifischen Kooperationsproblemen konfrontiert, die in der englischsprachigen Forschung mit Begriffen wie »burden-sharing«, »buck-passing«, »balancing versus bandwagoning« und »abandonment versus entrapment« bezeichnet werden. Allianzen ohne hegemoniale Führung können diese Kooperationsprobleme weniger gut abfedern als die NATO, wie wir sie kennen. Auch die Rolle des SACEUR lässt sich kaum substituieren. Zu-

dem würde eine NATO ohne hegemoniale Führung langsamer und weniger entschlossen auf Herausforderungen reagieren als die derzeitige NATO, in der die Supermacht durch entschlossenes Vorgehen langsame kollektive Entscheidungsprozesse abkürzen kann. Schließlich birgt Heterogenität das Risiko, dass innereuropäische Sicherheitsdilemmata wieder virulent werden, etwa durch Missverständnisse unter den Partnern und Unsicherheiten über die künftige Kooperationsbereitschaft. Aufgrund der Offenheit, Transparenz und Berechenbarkeit demokratischer Staaten ist die interdemokratische Kooperation zwar robuster als die Kooperation zwischen autoritären Staaten, gefeit gegen diese Gefahr ist sie aber nicht.

Diese Modelle sind hier idealtypisch zugespitzt und systematisch unter dem Gesichtspunkt von Kohärenz und Handlungsfähigkeit evaluiert worden. Die Wirklichkeit ist in der Regel komplexer und vor allem schillernder. Das gilt auch für die vielfältigen Ideen, die vor dem Hintergrund der doppelten Bedrohung seit Beginn des Jahres 2025 in die Debatte eingeführt wurden. Sie kombinieren zum Beispiel Elemente des zweiten und des dritten Modells, die Einführung von Mehrheitsabstimmungen im Kreis einer dauerhaften Koalition von Staaten mit ähnlichen Sichtweisen und einem ähnlichen Ambitionsniveau (Ischinger 2025). Andere Vorschläge kombinieren Elemente des ersten Modells mit Elementen des zweiten und des dritten, indem sie prinzipiell an der transatlantischen NATO festhalten und gleichzeitig Rückfalloptionen eruieren, in Form einer europäisch integrierten Rüstung und/oder Verteidigung oder einer vertieften Zusammenarbeit von Koalitionen.

Auch die meisten europäischen Staaten unseres Samples und deren Experten halten trotz aller Ungewissheiten und Zweifel demonstrativ an der amerikanischen Führungsrolle und an der transatlantischen Form der NATO fest. Die Mehrheit der Experten in den USA teilt diese Zukunftsvision. Diese Einstellung ist einerseits mit den Pfadabhängigkeiten von Politik zu erklären, andererseits auch mit den Kosten und Risiken alternativer Modelle, die angesichts der russischen Bedrohung besonders stark wiegen. Allein Frankreich drängt unter dem komfortablen Schirm der *Force de Frappe* erneut auf eine weitgehende Emanzipation von den Vereinigten Staaten.

Das Festhalten an der transatlantischen NATO ist in Nord- und Osteuropa besonders ausgeprägt, aber auch in Deutschland ist es zumindest im politischen Raum nach wie vor die dominante Einstellung. Sie impliziert die Hoffnung, es möge gelingen, mit noch vertretbaren Deals die transatlantische Form der NATO zu stabilisieren oder die Zeit bis zu den US-Zwischenwahlen im Herbst 2026 oder sogar bis zu den nächsten Präsidentschaftswahlen 2028 auszusitzen. Doch selbst in Ländern wie Polen geht dies Hand in Hand mit einer stärkeren europäischen Flankierung der Rüstungs- und Verteidigungspolitik.

Offensichtlich ist, dass jede der sich abzeichnenden Veränderungen der NATO in deren europäischen Teil in jeder Hinsicht sehr kostspielig wird. Das hat sich in Moskau entschieden. Die Form dieser Veränderungen aber entscheidet sich maßgeblich in Washington.

Literatur

- Beckley, M. (2025): The Age of American Unilateralism. How a Rogue Superpower Will Remake the Global Order, in: Foreign Affairs (16. April 2025); www.foreignaffairs.com/united-states/age-american-unilateralism?utm_medium=newsletters&utm_source=twofa&utm_campaign=The%20Age%20of%20American%20Unilateralism&utm_content=20250418&utm_term=EWZZZ003ZX (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Burilkov, A. & Wolff, G. B. (2025): Defending Europe without the US: first estimates of what is needed (21. Februar 2025); www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Dembinski, M. & Fehl, C. (Hg.) (2021): Atlantische Zukünfte. Eine vergleichende Analyse nationaler Debatten über die Reform der NATO, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Goddard, S. E. (2025): The Rise and Fall of Great-Power Competition. Trump's New Spheres of Influence, in: Foreign Affairs (22. April 2025); www.foreignaffairs.com/united-states/rise-and-fall-great-power-competition?utm_medium=newsletters&utm_source=twofa&utm_campaign=The%20Rise%20and%20Fall%20of%20Great-Power%20Competition&utm_content=20250425&utm_term=EWZZZ005ZX (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Gutschker, T. (2025): Die NATO ringt um Ausgaben von fünf Prozent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (12. Mai 2025); www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nato-verhandelt-ueber-verteidigungsausgaben-von-fuenf-prozent-110471971.html (Zugriff am 15. Mai 2025).
- Hendrix, C. S. (2025): Trump's Five Percent Doctrine and NATO Defense Spending (5. Februar 2025); www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/trumps-five-percent-doctrine-and-nato-defense-spending (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Ischinger, I. (2025): Europe's Moment of Truth. The Transatlantic Alliance Is Under Grave Threat—but Not Yet Doomed, in: Foreign Affairs (2. März 2025); www.foreignaffairs.com/ukraine/volodymyr-zelensky-trump-europes-moment-truth?s=EDZZZ005ZX&utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=How%20Not%20to%20End%20the%20War%20in%20Ukraine&utm_content=20250303&utm_term=EDZZZ005ZX (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Koalitionsvereinbarung (2025): Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode.
- NATO (2024): Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024); www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Pew Research Center (2024): Growing Partisan Divisions Over NATO and Ukraine (8. Mai 2024); www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/05/pg_2024.05.08_russia-nato_report.pdf (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Rand Corporation (2024): Commission on the National Defense Strategy; www.rand.org/content/dam/rand/pubs/misc/MSA3057-4/RAND_MSA3057-4.pdf (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Rutte, M. (2025a): Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General Mark Rutte ahead of the meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs (2. April 2025); www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_234072.htm (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Rutte, M. (2025b): Rutte tells Europe: invest in defense or learn Russian (15. Januar 2025); <https://europeannewsroom.com/rutte-tells-europe-invest-in-defense-or-learn-russian> (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Trump, D. (2025a): www.euronews.com/business/2025/01/23/trump-at-davos-nato-5-push-tariff-warnings-for-europe (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Trump, D. (2025b): Trump, Hegseth promise record \$1 trillion Pentagon budget, in: Politico (7. April 2025); www.politico.com/news/2025/04/07/hegseth-trump-1-trillion-defense-budget-00007147 (Zugriff am 10. Mai 2025).
- Zeit Online (2025): Außenminister Waidephul unterstützt US-Forderung für Militärausgaben (15. Mai); www.zeit.de/politik/ausland/2025-05/waidephul-unterstuetzt-trumps-fuenf-prozent-plan-fuer-militaerausgaben (Zugriff am 15. Mai 2025).

Übersicht der Studienreihe



Die ungewisse Zukunft der NATO

Matthias Dembinski und
Hans-Joachim Spanger



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Polen

Hans-Joachim Spanger



Die Zukunft der NATO – NATO intern

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

Matthias Dembinski und
Hans-Joachim Spanger



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Russland

Hans-Joachim Spanger



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Deutschland

Die NATO im Zeichen von
Ukraine-Krieg und Donald Trump

Matthias Dembinski und
Hans-Joachim Spanger



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Italien

Elio Calcagno



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Niederlande

Wolfgang Wagner



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Frankreich

Frankreichs Hinwendung
zu Europa

Barbara Kunz



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich
führt die eurozentrische Wende
der NATO an

Gry Thomassen



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Schweden

Schweden in der NATO:
»Zuverlässig, loyal und engagiert«

Adrian Hyde-Price



Die Zukunft der NATO – Länderstudie China

Chinesische Perspektiven zur
NATO: Globaler Gegner eines
aufsteigenden Chinas

Pascal Abb



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Finnland

Vorbereitung auf das Schlimmste

Joel Linnainmäki



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Ukraine

Die »einzige echte
Sicherheitsgarantie«?
Die Ukraine und die NATO

Mikhail A. Polianskii



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Litauen

Verteidigung, Entschlossenheit
und Widerstand gegen Russland:
Litauen geht voran

Adam Roževič



Die Zukunft der NATO – Länderstudie Türkei

Strategische Ambivalenz:
Die komplexe Rolle der Türkei
in der Entwicklung der NATO

Hürcan Aslı Aksoy



Die Zukunft der NATO – Länderstudie USA

Von der Führungsmacht
zu »Uncle Sucker«:
Die US-Debatte zur NATO

Marco Overhaus

Alle Studien zum Download und weitere Informationen finden Sie auf der Webseite der Studie: www.fes.de/zukunft-der-nato



Über die Autoren

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

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

Die ungewisse Zukunft der NATO

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

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

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

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

➔ fes.de