



# # BAKS - Arbeitspapiere 4/23

---

## NATO StratCom – a closer look: Warum Deutschland die strategische Kommunikation der Allianz aktiv mitgestalten sollte

von Philip Jan Schäfer

Die NATO bündelt ihre gesamte Presse-, Öffentlichkeits- und Medienarbeit unter dem Prozess der *Strategic Communications* (StratCom). Einerseits hat Deutschland deren Konzept mitverabschiedet und ist gehalten, im Bündnis mit den gleichen Standards zu arbeiten wie die Allianzpartner. Andererseits können sich durch den StratCom-Fokus auf verhaltensökonomische Modelle, strategische Narrative und Kommunikation als militärisches Wirkmittel auch Widersprüche zu den Grundsätzen regierungsamtlicher Kommunikation in Deutschland ergeben. Die Bundesrepublik sollte sich damit offen auseinandersetzen und die strategische Kommunikation der NATO aktiv mitgestalten.

Die Geschichte von NATO StratCom beginnt als Mängelfeststellung: In Afghanistan machten die NATO-Verbündeten die Erfahrung, dass fehlende Koordination von Kommunikationsarbeit, unterschiedliche Zielgruppendefinitionen und Unstimmigkeiten zwischen Kommunikationsdisziplinen den Erfolg des gesamten Einsatzes gefährdeten. So gelang es den Taliban in vielen Fällen, trotz weitaus geringerer Ressourcen und weniger fortschrittlicher Kommunikationstechnologie, die Deutungshoheit zu erringen. Die Kommunikation der NATO in Afghanistan drohte in den 2000er Jahren an der doppelten Zielsetzung zu scheitern, Unterstützung des Einsatzes bei der Bevölkerung vor Ort zu erzeugen und parallel die Öffentlichkeiten der truppenstellenden Nationen zeitnah und umfassend zu informieren.

Auf dem Gipfel von Kehl/Strasbourg 2009 formulierten die Bündnismitglieder, dass strategische Kommunikation in Zukunft ein wesentlicher Bestandteil aller Bemühungen sein sollte, die politischen und militärischen Ziele der Allianz zu erreichen. Für den Afghanistaneinsatz wurde das [NATO/ISAF Strategic Communications Framework](#) entwickelt. Zudem wurden lokal spezifische Standards zur Messung kommunikativer Effekte entwickelt und zum Beispiel durch standardisierte, an die lokale Bevölkerung verteilte Fragebögen die Einstellungen zur NATO-Präsenz in der jeweiligen afghanischen Provinz abgefragt. Der Zeithorizont war auf mittel- bis langfristige kommunikative Effekte angelegt, deren Messung erste Erfolge zu belegen schien. Insbesondere das Vereinigte Königreich trieb hier die Entwicklungen innerhalb der NATO voran.

Die mit der russischen Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine ab 2014 einhergehenden Desinformationskampagnen Russlands haben eine weitere Dimension aufgeworfen. Das neu geschaffene *Strategic Communications Directorate* beim Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) soll die strategische Kommunikation in der NATO institutionalisieren sowie als Koordinations- und Steuerungs-

einheit agieren. Insbesondere beschäftigt sich das *Directorate* verstärkt mit der Frage, wie der sich abzeichnenden Großmächtekonkurrenz kommunikativ zu begegnen ist und treibt die Schaffung entsprechender Strukturen, Prozesse und Fähigkeiten im Bündnis voran. Um die konzeptionellen und operativen Grundlagen strategischer Kommunikation im NATO-Rahmen zu schaffen, gründeten 2014 sieben Mitgliedsstaaten – Estland, Deutschland, Italien, Lettland, Litauen, Polen und das Vereinigte Königreich – das *NATO Center of Excellence* für strategische Kommunikation (StratCom COE) mit Standort in Riga. Am StratCom COE werden seitdem Studien, zum Beispiel zu russischem „*Robotrolling*“, Desinformation, oder zur Manipulation von Social Media, durchgeführt. Zudem besteht eine enge Zusammenarbeit mit dem Studiengang für strategische Kommunikation am King’s College London. Außerdem spielt das StratCom COE eine größer werdende Rolle bei der Entwicklung von Doktrinen im NATO-Rahmen.

Eine wichtige theoretische Grundlage für NATO StratCom sind verhaltensökonomische Modelle. Dies drückt sich darin aus, dass Aktivitäten, erzielte Effekte und die gesetzten Ziele auf eine wahrnehmbare und messbare Verhaltensänderung hinwirken sollen („*behaviour-centric-approach*“). Unterstellt wird, dass kommunikative Reize eine Verhaltensänderung herbeiführen können. Dieser Ansatz kommt dem Konzept des *Nudging* recht nah.<sup>1</sup> Dieser Einfluss verhaltensökonomischer Denkfiguren kommt nicht überraschend. So sind zum Beispiel im Vereinigten Königreich das *Behavioural Insights Team* und in den USA die *Nudge Squad* stark an der Formulierung nationaler Policies beteiligt.

### **NATO StratCom und nationale Regierungskommunikation in Deutschland**

Derzeit sind vielfach Forderungen nach „mehr strategischer Kommunikation“ der Bundesregierung zu vernehmen, und teils wird dabei auch direkt auf NATO StratCom verwiesen. Deren Prinzipien lassen sich jedoch nicht einfach auf die gesamte Regierungskommunikation Deutschlands übertragen, da diese teils auf anderen konzeptionellen Grundlagen fußt und anderen politischen Rahmenbedingungen unterliegt. So schreibt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts behördlicher Kommunikation im Sinne des demokratischen Öffentlichkeitsprinzips eine gesellschaftliche Informationsfunktion zu. Dies lässt sich am Beispiel der Bundeswehr zeigen, die per Vorschrift verpflichtet ist, durch ihre Informationsarbeit die Öffentlichkeit *mittel- und unmittelbar sachlich, wahrheitsgetreu, ausgewogen, differenziert, nachvollziehbar, reaktionsschnell, offen und transparent zu informieren*. Neben der Darstellung des eigenen Handelns muss dabei über mögliche Alternativen sowie stets umfassend und proaktiv informiert werden. Die NATO StratCom zugrundeliegenden verhaltensökonomischen Denkfiguren können dazu in Widerspruch stehen. Verschwimmt zum Beispiel in einem Konfliktfall die Grenze zwischen nationaler und internationaler Öffentlichkeit, ist nicht mehr zu unterscheiden, ob nicht etwa auch die eigene Bevölkerung oder die Bevölkerung verbündeter Staaten kommunikativ zu einer bestimmten Verhaltensänderung bewegt werden soll. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wird strategische Kommunikation in Demokratien teils auch kritisch als staatliche Einmischung in den gesellschaftlichen Diskurs aufgefasst.

Hinzu kommt die gewachsene Praxis des Regierungshandelns in Deutschland. Während NATO StratCom zentralisiert angelegt ist, sind in der Bundesrepublik aufgrund des politischen Systems noch bis zu drei weitere Abstimmungsebenen einzukalkulieren: Neben dem Ressortprinzip der Bundesregierung, das bereits eine Abstimmung zwischen verschiedenen Ministerien erfordert, regieren in Deutschland in der Regel Koalitionsregierungen aus mehreren Parteien, und in manchen Feldern – zum Beispiel bei Fragen von Innerer Sicherheit, Kritischer Infrastruktur oder Katastrophenschutz – kann auch noch eine Zuständigkeit der Bundesländer berührt sein. Diese Unterschiede spiegeln sich in der gegenwärtigen Definition der Bundesregierung von strategischer Kommunikation. In einer [Antwort auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion von 2022](#) wird diese bezeichnet als „mittel- bis langfristig geplante Kommunikation im

---

<sup>1</sup> Ein *Nudge* (Stupser) kann definiert werden als „jegliche Facette einer Entscheidungsstruktur, die geeignet ist, das Verhalten von Menschen in einer vorhersehbaren Art und Weise zu ändern, ohne Verbote auszusprechen oder signifikant deren ökonomische Anreizstruktur zu verändern“. Siehe Thaler/Sunstein (2008): *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness* (New Haven, CT: Yale University Press).

Rahmen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit gegenüber dem In- und Ausland.“ Strategische Kommunikation soll demnach „verlässliche Informationen zielgruppengerecht und nachhaltig [...] vermitteln, um sowohl im digitalen Raum, aber auch in direktem Kontakt mit Menschen im In- und Ausland Werte und Interessen der deutschen Außenpolitik sichtbar und Positionen verständlich zu machen.“

Im Kern soll NATO StratCom alle Kommunikationshandlungen der Allianz bündeln, die von Presse- und Öffentlichkeitsarbeit über Public Affairs und militärische Medienarbeit bis hin zu psychologischer Kriegsführung reichen. Im Jahr 2017 wurde dazu die NATO-übergreifende *Strategic Communications Policy MC 0628* verabschiedet. Festgehalten ist darin insbesondere die Notwendigkeit, alle NATO-Aktivitäten kommunikativ zu unterstützen, um deren Effektivität zu gewährleisten. Sämtliche Kommunikation wird kraft MC 0628 damit zu einem *militärischen Wirkmittel* definiert. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise deutsche Presseoffiziere, die in NATO-Dienststellen tätig sind, vor einem Dilemma stehen können: Würden sie Aufgaben der gezielten Beeinflussung übertragen bekommen, müssten sie diese in jedem Einzelfall begründet ablehnen, da der deutsche Grundsatz regierungsamtlicher Informationsarbeit solche Beeinflussung ausschließt.

Auch bestimmte Teile der Bundeswehr wären direkt von NATO StratCom betroffen, da diese den Zugriff auf militärische Fähigkeiten der Bündnispartner wie *Military Public Affairs* (MilPA) und *Psychological Operations* (PsyOps) beansprucht, um kommunikative Effekte zu erzielen. So könnten beispielsweise die MilPA zugeordneten *Combat Camera Teams*, wie sie die Bundeswehr nach Bündnisstandards ausbildet und vorhält, dazu herangezogen werden, nicht mehr umfassend das Konfliktgeschehen zu dokumentieren, sondern um Filme zu produzieren, die dazu beitragen sollen, den Widerstand einer bestimmten Zielgruppe zu brechen.

Somit wird sich vielfach die Frage stellen, ob und wie die Bundesrepublik sich mit den Fähigkeiten der Bundeswehr in eine integrierte, zwischen den NATO-Verbündeten abgestimmte Kommunikation einbringen kann. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob bei gemeinsamen Übungen deutsche Presseoffiziere lediglich die Kommunikation für die beteiligten Bundeswehreinheiten übernehmen, oder ob sie für eine NATO-gemeinsame Kommunikation eingesetzt werden. Nationale Bemühungen werden mit NATO StratCom abgestimmt werden und sich an dieser messen lassen müssen. Auch die in der Entwicklung befindliche zentrale NATO-Fähigkeit zum Monitoring des Informationsumfeldes ([Information Environments Assessment/IEA](#)) wird Deutschland und andere Verbündete insbesondere in Zeiten knapper Haushalte vor die Frage stellen, ob sie parallel dazu noch teure Eigenentwicklungen vornehmen wollen, um beispielsweise ein eigenes Monitoring für Desinformation aufzubauen, oder aber integriert im Bündnis arbeiten wollen – unter dem Rubrum von NATO StratCom.

Festzuhalten ist, das gültige NATO Policy als Leitlinie einer Vertragsorganisation einstimmig verabschiedet worden ist. Jeder Staat kann sich zwar mit Verweis auf nationale Vorbehalte auch nach der Verabschiedung aus der gemeinsamen Umsetzung zurückziehen (so sind die sogenannten „Red Card Holder“ ermächtigt, die Teilnahme an gemeinsamen Operationen zu unterbinden). Sich gerade im Kommunikationsbereich als einzelner Staat von einer einheitlichen Position zu entfernen, wird allerdings von den Verbündeten besonders kritisch beobachtet werden. Zudem setzt NATO-Policy Standards und Leitlinien für die gemeinsame Ausbildung und Fähigkeitsentwicklung. Eine Abkopplung von der NATO-gemeinsamen Policy ist in jedem Fall mit erheblichen Mehrkosten und der Gefahr von Inkompatibilitäten bei der Zusammenarbeit mit den Streitkräften der anderen Mitgliedsstaaten verbunden. Besonders letzteres stünde Deutschland angesichts der erklärten Ambition, Anlehnungspartner für kleinere europäische Armeen und Vorreiter bei der Verteidigung der osteuropäischen Verbündeten wie insbesondere Litauen sein zu wollen, sehr schlecht zu Gesicht.

## **Narrative, Wettbewerbskontinuum und Verhaltensökonomie**

NATO StratCom arbeitet mit Strategischen Narrativen, welche die Komplexität des Informationsraums so reduzieren sollen, dass eine koordinierte und an die jeweilige Zielgruppe angepasste Massenkommunikation möglich wird. Mit spezifisch zugeschnittenen Formaten und Produkten soll mit den jeweiligen Zielgruppen kommuniziert werden und dabei anhand des strategischen Narratives Einheitlichkeit zwischen der durch Massenmedien vermittelten Kommunikation sowie der NATO-eigenen Direktkommunikation (insbesondere per Social Media) gewährleistet werden. Auch hier zeigen sich Unterschiede zur deutschen Kommunikationspraxis; bisher werden in Deutschland nur vereinzelt Narrative operationalisiert.

In der Bundeswehr beispielsweise analysiert die Truppengattung *Operative Kommunikation* die Situation in einem Einsatzland und unterstützt das dortige Wirken internationaler Streitkräfte mit Medienprodukten, die sich gezielt an die Bevölkerung wenden und das gesamte Spektrum von Druck- über Hörfunk- und Video- bis hin zu Onlineprodukten umfassen können. Ein übergreifendes, operationalisiertes sicherheitspolitisches oder verteidigungspolitisches Narrativ für die gesamte Regierungskommunikation gibt es in Deutschland nicht. Bisher soll ein solches auch nicht entwickelt beziehungsweise formuliert werden. Mit Blick auf den normativen Kompass der deliberativen Demokratie ist das durchaus verständlich, könnte doch die Engführung auf eine Narrativstruktur manche Perspektiven systematisch ausblenden. Da sich NATO StratCom allerdings innerhalb der Allianz immer stärker positioniert, wird der Druck auf Deutschland steigen, ein eigenes, mit dem NATO-Narrativ kohärentes strategisches Narrativ zu entwickeln, das außen- und sicherheitspolitische Kommunikationsaktivitäten ressortübergreifend verbindet.

Zudem stellt sich die Frage, ob Kommunikation mit dem klaren Ziel der messbaren Verhaltensänderung der Maßstab deutscher außen- und sicherheitspolitischer Kommunikation sein soll. In einem Einsatzszenario, in dem der *North Atlantic Council* zum Beispiel einstimmig Aufständische in einem Einsatzland als Zielgruppe der Kommunikation freigegeben hat, wäre die Legitimität einer beabsichtigten Verhaltensänderung, wie etwa das Unterlassen von Angriffshandlungen, nachvollziehbar. In einem hybriden Szenario hingegen, in dem die Grenzen zwischen Innen und Außen nicht mehr eindeutig sind, müssten die Grenzen des Informationsraums definiert und geklärt werden, ob diese mit den nationalstaatlichen Grenzen als gleich anzusehen sind. Zudem werden im Wettbewerbskontinuum die Grenzen zwischen politisch klar definierten Friedenszeiten und Konfliktlagen immer schwammiger. Sollte dann zum Beispiel das Monitoring der NATO eine laufende Informationsoperation gegen westliche Staaten und Gesellschaften feststellen, würde sich bei der Reaktion der NATO darauf die Frage nach der Abgrenzung ihrer verschiedenen Kommunikationsdisziplinen stellen: Dürften beispielweise PsyOps-Fähigkeiten auch in Friedenszeiten, vielleicht sogar gerichtet auf Zielgruppen innerhalb der Bündnisstaaten eingesetzt werden?

## **Handlungsempfehlungen**

Wie sich außen- und sicherheitspolitische Akteure im Informationsraum bewegen, wird zu einem immer wichtigeren Thema internationaler Sicherheitspolitik. Bereits während Russlands Annexion der Krim 2014 wurde deutlich, dass Desinformation in hybriden Konflikten wachsende Bedeutung zukommt. Derzeit gilt es täglich, russischer Kriegspropaganda und Verschwörungsnarrativen entgegenzutreten. Dies gilt nach innen wie nach außen: Strategisches Kommunizieren kann zur Resilienz einer Demokratie gegen Manipulation und Täuschung beitragen und ebenso den eigenen Werten und Positionen Sichtbarkeit verschaffen. Dies wird auch weit unterhalb der Schwelle von Konflikten immer größere Bedeutung erlangen – etwa gegenüber einem Akteur wie China, der das langfristige Ziel verfolgt, die internationale Ordnung seinen Interessen entsprechend umzugestalten.

Innerhalb der NATO scheint sich StratCom als die zentrale Struktur für die gesamte Presse-, Öffentlichkeits- und Medienarbeit zu etablieren. Dieser Umstand sollte in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik erstens stärker reflektiert werden – einschließlich einer informierten, kritischen Betrachtung und Überprüfung auf Widersprüche zu den Grundpfeilern deutscher Regierungskommunikation. Darauf aufbauend sollte sich zweitens die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik stärker aktiv mit eigenen Konzepten und Vorstellungen in die Entwicklung der NATO StratCom einbringen. Da die Impulse bisher vorwiegend vom Vereinigten Königreich gesetzt wurden, darf es nicht verwundern, dass StratCom entsprechend ausgestaltet ist.

Deutschland sollte hier die Initiative ergreifen und eigene Ansätze, darunter Alternativen zu verhaltensökonomischen Modellen, in die NATO einbringen. Dabei sollte das neu an der Führungsakademie der Bundeswehr gegründete streitkräftegemeinsame Doktrinzentrum unterstützen, zum Beispiel indem es das in der Bundeswehr vorhandene Wissen im Bereich strategischer Kommunikation bündelt und mit einem institutionellen Wissensmanagement unterlegt in die Doktrinentwicklung der NATO einbringt. Orientieren könnte sich Deutschland dabei am britischen *Development, Concepts and Doctrine Centre* (DCDC), das in einem frühen Stadium operationelle und wissenschaftliche Erkenntnisse in Form von *Joint Doctrinal Notes* verbindet, die zwar noch keine verbindliche Doktrin darstellen, aber bereits die Entwicklung neuer Doktrinen vorzeichnen. Auch sollte sich Deutschland stärker in Stellenbesetzung und Ausbildung der NATO einbringen. Dazu sollten deutsche Offiziere zum Beispiel durch entsprechende Sprachprofile und die Ausbildung von Analysefähigkeiten gezielt auf NATO-Verwendungen vorbereitet und entsprechende Trainingsangebote entwickelt werden. Durch eine gemeinsame Ausbildung ließen sich beispielsweise Verfahren im Medienmonitoring etablieren, die dann innerhalb der NATO zum Einsatz kommen und dabei auch in höherem Maße die Spezifika deutscher Regierungskommunikation reflektieren würden.

*Dr. Philip Jan Schäfer ist Dozent an der Universität Bielefeld und beschäftigt sich im Rahmen der Science and Technology Organization der NATO mit strategischer Kommunikation. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.*

Alle Ausgaben der Arbeitspapiere Sicherheitspolitik sind verfügbar auf:  
[www.baks.bund.de/de/service/arbeitspapiere-sicherheitspolitik](http://www.baks.bund.de/de/service/arbeitspapiere-sicherheitspolitik)