

Kaim, Markus

Research Report

Die Neuordnung der NATO-Partnerschaftsbeziehungen

SWP-Studie, No. S 12/2016

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kaim, Markus (2016) : Die Neuordnung der NATO-Partnerschaftsbeziehungen, SWP-Studie, No. S 12/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252901>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Markus Kaim

Die Neuordnung der Nato-Partnerschafts- beziehungen

S 12
Juni 2016
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung**
- 7 **Nato-Partnerschaftsformate – die Anpassung einer sicherheitspolitischen Institution**
- 10 **Die vier »Wellen« der Nato-Partnerschaftsformate**
- 10 1. Sicherheit für Europa: Der »Euro-Atlantic Partnership Council« und »Partnership for Peace«
- 12 2. Vertrauensbildung und intraregionale Kooperation: Der »Mediterranean Dialogue« und die »Istanbul Cooperation Initiative«
- 14 3. Beiträge zu Nato-Operationen: »Partners across the Globe«
- 17 4. Das Krisenjahr 2014: Partnerschaften zur Abwehr externer Bedrohungen
- 21 Die Nato-Partnerschaftsformate – eine gemischte Bilanz
- 22 **Ein Sonderfall: Die Beziehungen der Nato zur Europäischen Union**
- 25 **Schlussfolgerungen**
- 26 **Abkürzungen**

Dr. habil. Markus Kaim ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Die Neuordnung der Nato-Partnerschaftsbeziehungen

Mit dem Nato-Gipfel von Wales 2014 ist ein Politikfeld der Allianz wieder stärker in den Vordergrund getreten, das im Juli 2016 auch auf der Tagesordnung des Warschauer Gipfels stehen wird: die Nato-Partnerschaftspolitik. Seit 1994 hat die Allianz Partnerschaftsbeziehungen geschaffen, um ihr Verhältnis zu Ländern, die keine Mitglieder des Bündnisses werden können oder wollen, auf eine institutionelle Grundlage zu stellen. In den vergangenen 20 Jahren ist dabei der Kreis der beteiligten Länder immer größer, die damit verbundene Agenda immer heterogener und die von der Nato verfolgte Zielsetzung immer vielschichtiger geworden. Der institutionelle Wildwuchs der Partnerschaftsbeziehungen steht in einem immer größeren Kontrast zu den Erwartungen an ihr Potential. Es ist überfällig, die existierenden Formate auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und eine politische Priorisierung vorzunehmen.

Der *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC) versammelt unter anderem zwölf postsowjetische Staaten, die die Nato dabei unterstützt hat, ihren jeweiligen nationalen Sicherheitssektor gemäß westlichen Standards zu reformieren und an die Allianz heranzuführen. In diesem Forum finden sich aber auch die nicht-alliierten Länder Österreich, Finnland, Irland und Schweden, die keine Unterstützung bei einer inneren Transformation benötigen. Für sie ist die sicherheitspolitische Kooperation mit der Allianz wichtig.

Die Länder des *Mediterranean Dialogue* (MD) – Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Mauretanien und Tunesien – sollten vor allem Unterstützung bei ihrer sicherheitspolitischen Kooperation untereinander erfahren, was wiederum als Beitrag zur regionalen Sicherheit gedacht war. Dies hat aus einer Vielzahl von politischen Gründen nur bedingt funktioniert, wie auch die angestrebte intraregionale Zusammenarbeit im Rahmen der *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) lahmte, der Bahrain, Katar, Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate angehören. Saudi-Arabien und Oman sind zu diesem Forum eingeladen, stehen bislang aber abseits.

Zudem gibt es die *Partners across the Globe* (PATG). Dabei handelt es sich um Länder, die aus unterschiedlichen Gründen für die Nato von strategischer Bedeutung sind oder aber zu ihren Operationen in erheb-

lichem Umfang beigetragen haben: Afghanistan, Australien, Irak, Japan, Mongolei, Neuseeland, Pakistan und Südkorea. Daneben existieren – bislang informelle – Konsultationen mit Indien und China. Ergänzt wird das Partnerschaftstableau durch Sondergremien für die Beziehungen zu Georgien, Russland und der Ukraine, die alle jedoch bereits Mitglied im EAPC sind. Schließlich hat der letzte Nato-Gipfel im Jahr 2014 mit der *Partnership Interoperability Initiative* (PII) und der *Defence and related Security Capacity Building Initiative* (DCB) weitere Partnerschaftsformate geschaffen, die sich mit den bestehenden teilweise funktional überschneiden.

In jüngster Zeit haben vor allem zwei Entwicklungen den Nato-Partnerschaften anhaltende Aufmerksamkeit zuteilwerden lassen. Erstens scheinen das transformative Potential der Nato und die damit verbundenen Erfahrungen bei der Reform nationaler Sicherheitssektoren auch für andere Regionen nutzbar zu sein. Im Kontext der Transformationswelle in Nordafrika bzw. dem Nahen und Mittleren Osten 2011 ist diese Hoffnung ebenso geäußert worden wie mit Blick auf die Ukraine oder Georgien. Die aktuellen Bemühungen, Tunesien bei seinen sicherheitspolitischen Reformen zu unterstützen, unterstreichen diesen Ansatz.

Zweitens wird die Nato in den kommenden Jahren aus politischen wie finanziellen Gründen weniger Krisenmanagement-Operationen als bisher durchführen können und wollen. Es sind aber auch künftig Krisen und Konflikte in der euro-atlantischen Peripherie zu erwarten, die ein Eingreifen der Nato notwendig machen könnten. Dass Operationen gemeinsam mit Partnern außerhalb der Allianz geplant und durchgeführt werden, dürfte dabei die Regel, nicht die Ausnahme sein. Dies galt noch vor wenigen Jahren ausschließlich für das internationale Krisenmanagement; doch im Kontext der Krise der euro-atlantischen Sicherheitsordnung könnte es mittlerweile auch für Fragen der kollektiven Verteidigung gelten.

Vor diesem Hintergrund ist es geboten, dass der Warschauer Gipfel eine Neuordnung der Nato-Partnerschaftspolitik vornimmt. Grundlage dafür sollte eine gemeinsame Ordnungsvorstellung über inhaltliche Prioritäten und institutionelle Formen der Kooperation sein, auch wenn diese in den einzelnen Fällen mit sehr unterschiedlichen politischen Überlegungen verbunden ist. Zu einem solchen Ordnungsprozess will die vorliegende Studie einen Beitrag leisten, indem sie zwei Leitfragen analysiert:

a) Welche Prioritäten sollen die Nato-Mitglieder angesichts der jüngsten sicherheitspolitischen Entwicklungen bei der Gestaltung der Partnerschaftsformate setzen? Soll die Transformation der Partnerländer im Mittelpunkt stehen, deren sicherheitspolitische Zusammenarbeit untereinander oder ihre »Erächtigung« im Sinne der Allianz? Soll der Grad der Kooperation sich am operativen Nutzen für die Nato bemessen oder am möglichen Einfluss der Allianz in einer spezifischen Region?

b) Welche institutionellen Formate leiten sich aus diesen Prioritäten ab? Denkbar wäre ein ganzes Spektrum an Neuordnungsmodellen – mit zwei extremen Varianten an beiden Enden. Die Nato-Mitglieder könnten die existierende Struktur unverändert erhalten, weil sie davon ausgehen, dass unterschiedliche sicherheitspolitische Interessen auch unterschiedliche Formate nahelegen. Oder aber sie lösen die bisherigen Formate auf, um einer vollständigen Neustrukturierung Platz zu machen.

Nato-Partnerschaftsformate – die Anpassung einer sicherheitspolitischen Institution

Viele wissenschaftliche Arbeiten zur Entwicklung der Nato seit Ende des Ost-West-Konflikts haben sich aus einer konzeptionellen Perspektive mit der institutionellen Form der Allianz beschäftigt und dabei vor allem diskutiert, was die Gründe für ihren Fortbestand sind und warum sie in ihren zentralen institutionellen Merkmalen weitgehend unverändert blieb. Die zentrale Aufgabe des Bündnisses, nämlich die Gewährleistung kollektiver Verteidigung, hatte schließlich nach 1990/91 stark an Bedeutung verloren und wurde zur bloßen Residualfunktion – zumindest bis Ausbruch des russisch-ukrainischen Konflikts im Jahr 2014. Das Augenmerk dieser Schule der Forschung richtet sich also vorwiegend auf die institutionelle Kontinuität der Nato angesichts des Wandels im internationalen System.¹

Die vorliegende Studie nimmt die umgekehrte Perspektive ein. Untersucht wird die Fähigkeit der Nato, sich an veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen institutionell anzupassen. Dies geschieht anhand eines konkreten Beispiels, nämlich der Partnerschaftsformate, die sich seit Beginn der 1990er Jahre regional wie funktional immer weiter ausdifferenziert haben.² Folgt man der Forschung zum Wandel bzw. zur Anpassung von Sicherheitsorganisationen, so ist eine Reihe von Determinanten dafür verantwortlich, ob neue sicherheitspolitische Formen beschlossen und wie diese konkret ausgestaltet werden.³

1 Vgl. dazu beispielhaft Andrea Locatelli/Michele Testoni, »Intra-Allied Competition and Alliance Durability: The Case for Promoting a Division of Labour among NATO Allies«, in: *European Security*, 18 (2009) 3, S. 345–362; Anthony Forster/William Wallace, »What is NATO for?«, in: *Survival*, 43 (2001) 4, S. 107–122; Robert B. McCalla, »NATO's Persistence After the Cold War«, in: *International Organization*, 50 (1996) 3, S. 445–475.

2 Vgl. Anand Menon/Jennifer Welsh, »Understanding NATO's Sustainability: The Limits of Institutionalist Theory«, in: *Global Governance*, 17 (2011) 1, S. 81–94; Celeste A. Wallander, »Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War«, in: *International Organization*, 54 (2000) 4, S. 705–735.

3 Einen instruktiven Überblick bieten nach wie vor diese Sammelbände: Helga Haftendorn/Robert O. Keohane/Celeste A. Wallander (Hg.), *Imperfect Unions. Security Institutions Over Time and Space*, Oxford 1999; Helga Haftendorn/Otto Keck (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1997.

Erstens sind solche institutionellen Entwicklungsschritte, die jeweils eine funktionale Ergänzung der Nato spiegeln, vor allem als Reaktion des Bündnisses auf diverse Veränderungen bzw. neue Phänomene in der internationalen Politik zu interpretieren. An erster Stelle steht dabei das Ende des Ost-West-Konflikts mit allen Konsequenzen für den euro-atlantischen Raum. Doch gab es noch weitere Elemente des internationalen Wandels, die von der Nato eine institutionelle Anpassungsfähigkeit gefordert haben bzw. weiter fordern werden: die Balkan-Kriege der 1990er Jahre, also die militärische Austragung ethnisch-nationaler Konflikte auf europäischem Gebiet, die Folgen des islamistisch inspirierten transnationalen Terrorismus, fragile Staatlichkeit an der Peripherie Europas und die Transformationswellen in der Nachbarschaft mit dem sogenannten Arabischen Frühling von 2011. Für die Reaktion der Nato ist dabei die Annahme wichtig, dass die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen von Dauer sind. Nur wenn die Mitglieder der Allianz überzeugt waren, dass der Wandel tiefgreifend ist und erhebliche sicherheitspolitische Folgen für sie selbst hat, zeigten sie sich bereit, die institutionelle Form anzupassen.

Zweitens, so der Stand der Forschung, kommt im Wandel von Sicherheitsinstitutionen auch die interne Machtverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zum Ausdruck. Man muss nicht so weit gehen wie einige Beobachter, die die Nato-Partnerschaftspolitik als direkte Ableitung der veränderten US-Globalstrategie interpretieren.⁴ Denn im Gegensatz zur kollektiven Verteidigung bzw. zum internationalen Krisenmanagement durch die Nato sind jene Kosten zu vernachlässigen, die Amerika als Führungsmacht bei den Partnerschaftsformaten tragen muss. Jedoch ist es angesichts der langfristigen politischen Hegemonialrolle der USA innerhalb der Nato zutreffend, dass die Partnerschaftsformate die Interessen Washingtons ungleich stärker widerspiegeln als jene der kleineren Nato-Mitglieder bzw. dass diese Formate nicht gegen

4 So zum Beispiel Trine Flockhart, »Changing Partnerships in a Changing World«, in: dies. (Hg.), *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*, Kopenhagen 2014 (DIIS Report 2014:01), S. 17–34 (29ff).

den Widerstand der amerikanischen Regierung entstanden sind. Offen muss an dieser Stelle bleiben, welche Wirkung die politische Innenwende, die die USA unter Präsident Obama vollzogen haben und die mit einer geringeren Bereitschaft einhergeht, global ordnungspolitisch zu gestalten, für die Dauerhaftigkeit und Effektivität der Partnerschaftsformate zeitigt.

Drittens liegt in der Fähigkeit zur institutionellen Anpassung der Schlüssel für die Dauerhaftigkeit sicherheitspolitischer Institutionen. Auch bei anderen internationalen Organisationen lässt sich klar erkennen, wie diese sich mit ihrer institutionellen Form veränderten Rahmenbedingungen angepasst haben. So ist im Falle der EU die Genese der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), spezifischer noch das Entstehen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) als ein Prozess zu lesen, in dessen Verlauf eine Organisation, die nicht explizit für die Externalisierung von Sicherheit gegründet wurde, sukzessive entsprechende institutionelle Kapazitäten aufbaut. Umgekehrt können Institutionen zerfallen, die keinen funktionalen Mehrwert mehr haben – wie zum Beispiel die Westeuropäische Union (WEU). Oder aber sie bestehen formal weiter, werden aber funktional ausgehöhlt, weil sie die politische Unterstützung ihrer Mitglieder verlieren.

Viertens hätte den Nato-Mitgliedern auch die Option offen gestanden, andere, bereits existierende Institutionen zur sicherheitspolitischen Gestaltung der euro-atlantischen Nachbarschaft durch Partnerschaften nutzbar zu machen, wie zum Beispiel die EU oder die OSZE. Grundsätzlich vorstellbar wäre zudem, diesbezügliche Institutionen völlig neu zu gründen. Zum Teil ist dies auch geschehen; so haben einige europäische Nato-Staaten im Kontext der EU die Euro-Mediterrane Partnerschaft mit ins Leben gerufen. Doch hat die Forschung zwei miteinander verknüpfte Antworten vorgelegt, warum eine Neugründung eher selten anzutreffen ist bzw. warum die »rivalisierenden« Institutionen nicht zwangsläufig auf Kosten der Nato gegangen sind. Erstens verursacht die Schaffung neuer Institutionen erheblich höhere Kosten als die Unterhaltung bzw. Anpassung von existierenden. Zweitens bewirkt eine Vielzahl von Interessen der Mitgliedstaaten, mehr noch aber jener Akteure, die in einer Organisation tätig sind, dass diese sich nicht selbst überflüssig macht, sondern im Gegenteil neue Themen erschließt und neue institutionelle Formen schafft.

Fünftens betrifft der Veränderungsprozess nicht nur die Form der Institution an sich; vielmehr umfasst

der Funktionswandel auch und im Besonderen die Verhaltens- und Verfahrensregeln der Nato, die angepasst bzw. erst neu entwickelt werden müssen. Einige Partner sind lediglich mit regelmäßigen Konsultationen an die Allianz zu binden. Andere Partnerländer, die sich mit Truppenkontingenten an Nato-Operationen beteiligen, verlangen dagegen, an den entsprechenden Planungen kontinuierlich beteiligt zu sein. Etwas allgemeiner formuliert: Sicherheitsinstitutionen wie die Nato besitzen die Fähigkeit, sich an neue internationale Rahmenbedingungen anzupassen – vor allem dadurch, »dass ihr Regelsystem auf die neu auftretenden Sicherheitsprobleme eine angemessene Antwort findet bzw. dass sie über Verfahren zur regelmäßigen gegenseitigen Konsultation und zur Anpassung ihrer Regeln verfügen.«⁵ Dabei besteht Grund zur Annahme, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen der zu leistenden Funktion des Partnerschaftsformats und der Komplexität des Regelwerks. So bedurfte es beispielsweise zur Einbindung Australiens in die ISAF-Mission einer Vielzahl sehr spezifischer Verfahrensregeln des Bündnisses, wohingegen die Teilnahme von marokkanischen Offizieren an einem Lehrgang des Nato Defense College eine ungleich geringeres Maß an Koordination und Kooperation erfordert.

Sechstens liefert das Argument »funktionaler Kontinuität« Hinweise auf die Gründe, weshalb die Nato-Partnerschaftsformate entstanden sind. Demnach handelt es sich bei der Allianz um eine multifunktionale oder »hybride« sicherheitspolitische Institution, die eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen mit unterschiedlicher Intensität erfüllt – entgegen einer eindimensionalen Bewertung der Nato als eines (reinen) Systems kollektiver Verteidigung. Bereits während des Ost-West-Konflikts, so zahlreiche Arbeiten, habe die Nato nicht nur einen Angriff des Warschauer Paktes abgeschreckt; vielmehr hätten schon damals Überlegungen zur Sicherheitszusammenarbeit im euro-atlantischen Raum eine Rolle gespielt. In diesem Sinne stehe das Ziel der kooperativen Sicherheit, das unter anderem mit den Partnerschaftsformaten angestrebt werde, in der Kontinuität euro-atlantischer Sicherheitspolitik. Dass die Nato sich von Beginn an nicht nur als militärischer, sondern auch als politischer Transmissionsriemen der transatlantischen Be-

5 Helga Haftendorn, »Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung«, in: dies./Keck (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung* [wie Fn. 3], S. 11–33 (29).

ziehungen verstanden habe, erleichtere den institutionellen Adaptionprozess bezüglich der Partnerschaftsformate.

Dieser kurze Überblick verdeutlicht, dass sich die Forschung vor allem für die Treiber der sicherheitspolitischen Anpassung interessiert hat, also für die Gründe, die zur Adaption einer Institution an eine veränderte sicherheitspolitische Umgebung führen. Nur wenig Aufmerksamkeit wurde hingegen der Frage gewidmet, wie wirksam die neuen Elemente sind und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Denn eine Sicherheitsinstitution kann nur dann erfolgreich sein, wenn es ihr gelingt, das spezifische Sicherheitsproblem, für das sie geschaffen wurde, zu lösen oder so weit zu transformieren, dass es keine akute Gefahr mehr für die teilnehmenden Staaten darstellt. Gelingt ihr das nicht, droht eine Art »institutioneller Verkrustung« – d.h. sie hält spezielle Kooperationsformate vor, die jedoch nicht mehr genutzt werden.

Dies wiegt umso schwerer, als die Nato-Partnerschaftsformate bezüglich ihrer Wirksamkeit auf zwei Voraussetzungen beruhen. Zum einen muss unter allen Beteiligten Einigkeit darüber herrschen, was das zu bearbeitende Sicherheitsproblem eigentlich ist. Zum Zweiten muss es überhaupt in der Verfügungsgewalt der Nato liegen, das Problem zu bewältigen; die Lösung darf also nicht vom Verhalten anderer internationaler Akteure überlagert werden bzw. sogar vollständig davon abhängig sein. Die folgende Untersuchung wird zeigen, dass bei den Nato-Partnerschaftsformaten vor allem die zweite Voraussetzung nicht immer gegeben war bzw. ist, was ihre Wirksamkeit in weiten Teilen erheblich einschränkt.

Die vier »Wellen« der Nato-Partnerschaftsformate

Selbst ein oberflächlicher Blick auf die Nato-Partnerschaftsformate offenbart, dass es sich bei ihnen nicht um eine Gruppe von Institutionen handelt, die gemeinsam einem Bündel kohärenter und klar formulierter politischer Ziele der Allianz folgen würden. Zwar basieren sie alle auf der generellen Annahme, dass es der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum dient, wenn die Nato ihre Kooperation mit Nichtmitgliedern und internationalen Organisationen ausbaut. Für ein kohärentes Vorgehen in den sicherheitspolitischen Kontexten der jeweiligen Regionen ist diese Klammer jedoch viel zu weit gefasst.

Vielmehr handelt es sich bei dem Begriff »Partnerschaftsformat« um eine übergeordnete Kategorie für heterogene und sehr verschieden begründete Koordinations- bzw. Kooperationsinstitutionen, die sich in Teilnehmerkreis, Institutionalisierungsgrad und politischer Zielsetzung unterscheiden. Seit ihrer Entstehung haben sich Umfang bzw. Funktionen der jeweiligen Formate sowie die damit verbundenen politischen Ambitionen der Nato teilweise erheblich verändert.⁶ Die Entwicklung der Formate seit 1994 reflektiert damit die wechselnden Prioritäten, die über diesen Zeitraum im Bündnis bestanden. In den Nato-Partnerschaftsformaten spiegeln sich einerseits zentrale sicherheitspolitische Ereignisse und Entwicklungslinien der internationalen Politik. Andererseits lassen sie auch die Wandlungen im Selbstverständnis der Nato erkennen – als einer Sicherheitsorganisation, die sich verändert, weil die Welt um sie herum im Umbruch ist.

⁶ Vgl. dazu Sten Rynning, »Why Connect? On the Conceptual Foundations of NATO Partnerships«, in: Riccardo Alcaro/Sonia Lucarelli (Hg.), *Managing Change. NATO's Partnerships and Deterrence in a Globalised World*, Norfolk/Bologna/Rom 2011, S. II-5-II-8.

1. Sicherheit für Europa: Der »Euro-Atlantic Partnership Council« und »Partnership for Peace«

Das älteste, nach wie vor bestehende Partnerschaftsprogramm der Nato ist der *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC). Er ging im Jahr 1997 aus dem 1991 begründeten *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) hervor. Als multilaterales Forum für politischen Dialog und sicherheitspolitische Kooperation, das 50 Länder (28 Nato-Mitglieder sowie 22 Partnerländer) umfasst, bildet der EAPC den politischen Rahmen für alle Kooperationsformen der Allianz mit Partnerländern des euro-atlantischen Raums.

Die Nato betrachtet dieses Partnerschaftsformat zum einen als Instrument der kooperativen Sicherheit in sehr allgemeiner Form. Diesem Anliegen trägt sie dadurch Rechnung, dass unter den teilnehmenden Ländern Themen diskutiert werden, die generell von sicherheitspolitischem Interesse sind – etwa Krisenmanagement, friedenserhaltende Missionen, Abrüstung und Rüstungskontrolle, Terrorismusbekämpfung, Proliferation von Massenvernichtungswaffen u.a.m. Zum anderen dient der EAPC dem spezifischen Ziel, langfristig einen Beitrag zu sicherheitspolitischen Reformen in den Ländern der Region zu leisten. Dabei galt und gilt es unter anderem, die Streitkräfte einzelner Staaten der Kontrolle demokratisch legitimer Parlamente und Regierungen sowie der Justiz zu unterstellen, gegebenenfalls den Umfang der Truppen ohne politische Verwerfungen zu reduzieren und nicht zuletzt zwischen den einzelnen Sicherheitskräften die Zuständigkeiten für innere und äußere Sicherheit zu trennen.

Die Entwicklung des EAPC folgte keiner kohärenten Planung, sondern vollzog sich eher zufällig, denn der NACC war eigentlich als vergleichsweise kleines Format für (damals) 16 Nato-Mitglieder und sieben Mitglieder des Warschauer Paktes konzipiert. Durch die Auflösung der Sowjetunion wurde der Nato dann eine viel größere und umfangreichere Kooperation »aufgedrängt« als ursprünglich geplant. Es kann also keine Rede davon sein, dass es hier von Beginn an eine strategisch reflektierte Partnerschaftspolitik gegeben hätte. Dies lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, dass

Russland und die Ukraine Mitglieder des EAPC sind, zugleich aber eigenständige, bilateral angelegte Partnerschaftsformate der Allianz für diese beiden Länder bestehen, die politisch ungleich bedeutender sind, nämlich der seit 2002 existierende Nato-Russland-Rat und die Nato-Ukraine-Kommission, die 1997 entstanden ist.

Eine ähnliche Funktion wie der EAPC erfüllt auch das Programm *Partnership for Peace* (PfP), obwohl es von der Nato nicht ausdrücklich als eigenständiges Partnerschaftsformat geführt, sondern als Untergliederung des EAPC begriffen wird. Das 1994 aufgelegte Format bietet Staaten einen Rahmen für individuell abgestimmte Kooperationsprogramme mit der Nato. Dabei können ganz unterschiedliche Felder im Mittelpunkt der Zusammenarbeit stehen: Reform des Verteidigungssektors, Verteidigungsplanung, zivil-militärische Beziehungen, Ausbildung und Training, gemeinsame Manöver, Katastrophenhilfe u.a.m.

Das PfP-Programm ist vorwiegend bilateral, d.h. auf die Kooperation zwischen einzelnen Ländern und der Nato angelegt. Die intendierten Wirkungen aber zielen auf die Gewährleistung der Sicherheit im gesamten euro-atlantischen Raum. Zu diesem Zweck strebt die Allianz an, die 22 PfP-Partner mit ihren Prozeduren vertraut zu machen, die Verteidigungsplanung der einzelnen Staaten transparenter zu gestalten und ganz allgemein die sicherheitspolitische Kooperation zu verbessern. Neben diesen Funktionen bietet das Programm vor allen Dingen jenen europäischen Ländern die Möglichkeit zur vertieften Kooperation mit der Nato, die eine Politik der Neutralität bzw. Allianzfreiheit verfolgen, wie zum Beispiel die Schweiz, Irland, Österreich, Finnland und Schweden.⁷ Seit dem Berliner Nato-Außenministertreffen im April 2011 stehen auch anderen Partnerländern der Allianz alle Programme und Aktionspläne des PfP-Formats zur Verfügung. Sie sind aufgelistet in einem sogenannten *Partnership and Cooperation Menu*, das rund 1600 Aktivitäten umfasst.

Zwar wurden der EAPC bzw. das PfP niemals explizit als Gremien ausgewiesen, die dazu dienen sollen, ein Land auf die Nato-Vollmitgliedschaft vorzubereiten. Ihre funktionale Nähe zur Erweiterungspolitik in

Mittelosteuropa war allerdings unverkennbar. So hatten die Partnerschaftsformate für den euro-atlantischen Raum zum Ziel, die Staaten in Mittelosteuropa und auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion zu unterschiedlichen Graden an die Nato heranzuführen bzw. in diese zu integrieren, sie dadurch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu transformieren und so Stabilität und Sicherheit über den Mitgliederkreis der Allianz hinaus zu gewährleisten.⁸ Unausgesprochen hatte diese Politik nicht nur eine Interessens-, sondern auch eine Wertedimension – insofern nämlich, als ihr mittel- und langfristiges Ziel eine Transformation gemäß westlicher Ordnungsvorstellungen war.

Das strategische Konzept der Nato von 2010 hat sowohl den EAPC als auch das PfP noch einmal in den Kontext der kooperativen Sicherheit gestellt: »Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat und die Partnerschaft für den Frieden sind für unsere Vision von einem ungeteilten, freien und friedlichen Europa von zentraler Bedeutung.«⁹ Angesichts der Tatsache, dass die euro-atlantische Sicherheitsordnung nach der russischen Annexion der Krim in die Krise geraten ist, gilt aber auch der Umkehrschluss: Solange Europa wieder geteilt erscheint und nicht mehr im Frieden mit sich selbst ist, bleibt auch die Wirkung der beiden Partnerschaftsinstrumente begrenzt.

Dies berührt das Selbstverständnis der Allianz fundamental. Denn schon lange vor der Krim-Annexion und der Destabilisierung der Ostukraine war der transformative Impuls, der die Nato seit 1990 bei Gestaltung der euro-atlantischen Sicherheit geführt hatte, wegen einer veränderten Politik Moskaus erlahmt. Spätestens mit dem Georgien-Krieg 2008 gewannen in den Hauptstädten der Allianz geopolitische Erwägungen die Oberhand gegenüber dem Ziel einer weiteren Transformation des postsowjetischen Raums. Solange es unmöglich ist, zu den Prinzipien der Charta von Paris zurückzukehren, werden auch EAPC und PfP als Partnerschaftsformate keine Wirkung mehr entfalten können.

⁸ Flockhart spricht daher zutreffend vom »integrationalist rationale« dieser Erweiterungswelle. Vgl. Flockhart, »Changing Partnerships in a Changing World« [wie Fn. 4], S. 17–34 (27f).

⁹ *Aktives Engagement, moderne Verteidigung. Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation*, von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedet, Absatz 35, <www.nato.diplo.de/contentblob/2970688/Daten/971427/strat_Konzept_Lisboa_DLD.pdf> (Zugriff am 25.5.2016).

⁷ Vgl. dazu Andrew Cottey, »The European Neutrals and NATO: Ambiguous Partnership«, in: *Contemporary Security Policy*, 34 (2013) 3, S. 446–472; sowie Magnus Petersson, »NATO and the EU »Neutrals« – Instrumental or Value-oriented Utility?«, in: Håkan Edström/Janne Haaland Matlary/Magnus Petersson (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships*, New York 2011, S. 112–130.

2. Vertrauensbildung und intraregionale Kooperation: Der »Mediterranean Dialogue« und die »Istanbul Cooperation Initiative«

Zusätzlich zu den beiden Partnerschaftsformaten, die auf Staaten Mittelosteuropas sowie des postsowjetischen Raums abzielen, hat die Nato im Jahr 1994 den *Mediterranean Dialogue* (MD) ins Leben gerufen. An dem Forum beteiligt sind Ägypten, Algerien (seit 2000), Israel, Jordanien (seit 1995), Marokko, Mauretanien und Tunesien. Ziel des Formats ist es, Sicherheit und Stabilität im Mittelmeerraum zu erhöhen und gleichermaßen Misstrauen gegenüber der Nato abzubauen. Möglich sind Konsultationen bzw. Kooperationen zwischen der Nato und einzelnen MD-Partnern sowie im Nato+7-Format, d.h. gemeinsam mit allen beteiligten Staaten.

Politisch inspiriert war dieses zweite Format durch das sogenannte Oslo-Abkommen von 1993, d.h. die weitreichenden Autonomievereinbarungen zwischen Israel und den Palästinensern, die durch einen multilateralen Strang des Madrider Nahost-Friedensprozesses ergänzt wurden. Letzterer konzentrierte sich auf Themen von regionaler, grenzüberschreitender Relevanz wie etwa Umweltfragen, Wirtschaftsentwicklung und Sicherheit. Diese Verhandlungen sollten nicht zuletzt als vertrauensbildende Maßnahme wirken, um so zur Normalisierung der Beziehungen zwischen den Staaten des Nahen Ostens beizutragen. Nunmehr unterstützte auch die Nato eine solche intraregionale sicherheitspolitische Kooperation im Mittelmeerraum.

Zu Beginn seiner Existenz erhielt der MD jedoch wenig Aufmerksamkeit; über den Status eines »diplomatic talking shop« kam er kaum hinweg. Erst die Anschläge vom 11. September 2001 erhöhten das Interesse der Nato-Mitglieder an der südlichen Flanke der Allianz. Auf dem Prager Nato-Gipfel von 2002 bettete die Allianz den MD schließlich in den Kontext anderer Partnerschaftsformate ein.¹⁰ Seitdem gelten Sicherheit und Stabilität im Mittelmeerraum als Determinante für die Sicherheit des Nato-Territoriums, sei es im Kontext des transnationalen Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, der Energiesicherheit oder dem Management von Flüchtlings-

bewegungen.¹¹ Mit Blick auf Beiträge zu Nato-Operationen ist der MD von untergeordneter Bedeutung. An der ISAF-Mission zum Beispiel hat sich lediglich ein einziges Partnerland, nämlich Jordanien, beteiligt, und dies auch nur mit einem kleineren Kontingent.

Zwei Faktoren begrenzen die Wirksamkeit des MD. Erstens handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe von Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, die sicherheitspolitisch wenig verbindet. Das tunesische Interesse an Reformen im Verteidigungssektor steht neben dem Wunsch Jordaniens nach Kooperation mit der Nato im Kontext des IS-Vormarsches und dem israelischen Anliegen, sich mit der Allianz in Fragen der Raketenabwehr auszutauschen, um nur drei Beispiele zu nennen. Vor diesem Hintergrund gab es innerhalb der Nato auch immer wieder Überlegungen, den MD in zwei regionale Untergruppen aufzuteilen – eine für den Maghreb (Algerien, Marokko, Mauretanien, Tunesien) und eine für den Maschrek (Ägypten, Israel, Jordanien).¹² 2008 haben jene Nato-Mitglieder, die zugleich Mitglied der EU sind, mit der Euro-Mediterranean Partnerschaft (EUROMED) der EU ein theoretisch zwar komplementäres, faktisch aber rivalisierendes Instrument geschaffen, das eine ernsthafte und ausschließlich sicherheitspolitische Fokussierung auf den MD unterminierte.¹³

Auf dem Nato-Gipfel 2004 kam die *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI) hinzu; sie bündelt die Beziehungen der Allianz zu Bahrain, Katar, Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Auch diesem Format lag bzw. liegt die Annahme zugrunde, dass sicherheitspolitische Herausforderungen am Arabisch-Persischen Golf mittelbar auch Konsequenzen für die Sicherheit der Nato-Mitglieder zeitigen können und daher gemeinsam zu bewältigen sind, d.h. zusammen mit den Staaten des ICI-Formats. Im Mittelpunkt der entsprechenden Überlegungen standen vor allem die wachsende Sorge über eine Proliferation von Massenver-

¹⁰ Vgl. Mohammed Moustafa Orfy, *NATO and the Middle East. The Geopolitical Context post-9/11*, London 2011 (Routledge Studies in Middle Eastern Politics, 30), S. 109ff; sowie Sten Rynning, »NATO and the Broader Middle East, 1949–2007: The History and Lessons of Controversial Encounters«, in: *The Journal of Strategic Studies*, 30 (2007) 6, S. 905–927 (919ff).

¹¹ Zur gewachsenen Bedeutung des Mittelmeerraums für die Nato vgl. Costanza Musu, »NATO's Mediterranean Dialogue: More than Just an Empty Shell?«, in: *Mediterranean Politics*, 11 (2006) 3, S. 419–424 (419f); und Philip H. Gordon, *NATO's Growing Role in the Greater Middle East*, Abu Dhabi 2006 (ECSSR – Emirates Lecture Series, 63), S. 3ff.

¹² Vgl. Pierre Razoux, *How to Revitalize the Dialogue between NATO and the Maghreb Countries*, Rom 2010 (NATO Defense College Research Paper, 64), S. 2f.

¹³ Zur Gefahr einer institutionellen »Überfrachtung« des Mittelmeerraums siehe Massimo Ambrosetti, »NATO's Mediterranean Dialogue«, in: *The International Spectator*, 36 (2001) 14, S. 83–89 (87f).

nichtungswaffen und der Kampf gegen den transnationalen Terrorismus.¹⁴

Wie im MD haben die Partner auch hier die Möglichkeit, zwischen bilateralen und multilateralen Kooperationen zu wählen. Bislang ist es jedoch nur unzureichend gelungen, die ICI zu multilateralisieren, also zu einem echten regionalen Sicherheitsforum zu entwickeln. Verantwortlich dafür ist in erster Linie der Umstand, dass Saudi-Arabien und Oman nicht beteiligt sind, auf die mehr als die Hälfte der Rüstungsausgaben aller regionalen Staaten entfällt. Zwar suchen andere Länder des Arabisch-Persischen Golfs die Kooperation mit der Nato, jedoch mit einem vorwiegend national gefärbten Verständnis ihrer sicherheitspolitischen Interessen. Einzelne ICI-Partnerländer haben sogar deutlich gemacht, dass es ihnen weniger um gute Beziehungen zur Nato an sich geht als vielmehr um das Verhältnis zu ausgewählten Mitgliedern der Allianz, d.h. vor allem den USA, Großbritannien und Frankreich.¹⁵

Darin spiegelt sich zum einen der Charakter der regionalen Ordnung, die vom saudisch-iranischen Hegemonialkonflikt ebenso geprägt wird wie von der allgemeinen Bereitschaft, militärische Gewalt anzuwenden. Zum anderen zeigt sich hier, dass in der Region ein Primat bilateraler Sicherheitspolitik gegenüber Ordnungserwägungen kollektiver Verteidigung bzw. kollektiver Sicherheit besteht. Niederschlag findet dies nicht zuletzt in einer Vielzahl einzelner sicherheitspolitischer Vereinbarungen, die regionale Staaten mit externen Akteuren geschlossen haben.¹⁶

14 Vgl. die entsprechende Erklärung des Istanbul Gipfels: »Istanbul Cooperation Initiative«, NATO Policy Document, <www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm> (Zugriff am 19.5.2016); zu den Feldern der praktischen Kooperation vgl. das »ICI Fact Sheet« der Nato von April 2014 unter <www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014_04/20140331_140401-factsheet-ICI_en.pdf> (Zugriff am 19.5.2016). Siehe auch die Rede des stellvertretenden Nato-Generalsekretärs Alexander Vershbow am 2.5.2015 in Doha, »Preventing WMD Proliferation: NATO's Engagement with its Global Partners«, <www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_117732.htm?selectedLocale=en> (Zugriff am 19.5.2016).

15 Vgl. Bilal Y. Saab, »Friends with Benefits. What the UAE really wants from NATO«, in: *Foreign Affairs Snapshot*, 14.8.2014, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2014-08-14/friends-benefits>> (Zugriff am 19.5.2016).

16 Zu dieser Problematik vgl. Erik Reichborn-Kjennerud, *NATO in the »New« MENA Region. Competing Priorities amidst Diverging Interests and Financial Austerity*, Oslo 2013 (Norwegian Institute of International Affairs – Security in Practice, 1/2013), S. 20; Jean-Loup Samaan, *NATO in the Gulf: Partnership without a Cause?*, Rom 2012 (NATO Defense College Research Paper, 83), S. 5f.

Noch weit entfernt von konkreten Abkommen sind die aktuellen Überlegungen der Nato, eine institutionalisierte Partnerschaft mit dem Golf-Kooperationsrat (GCC) aufzubauen. Brüssel betrachtet den GCC als potentiellen Partner bei der Aufgabe, regionale Sicherheit an der Südflanke der Allianz zu gewährleisten.¹⁷ Das gesteigerte Interesse der Allianz an einer vertieften Kooperation gründet daneben in der Ankündigung des GCC, sich zu einer eigenständigen Organisation kollektiver Verteidigung mit integrierten militärischen Fähigkeiten entwickeln zu wollen. Dem Ausbau der wechselseitigen Beziehungen diene der Besuch von GCC-Generalsekretär Abdul Latif Al Zayani bei der Nato im März 2016.

Der transformative Antrieb des EAPC fehlt weitgehend bezüglich des Mittelmeerraums und des Arabisch-Persischen Golfs, d.h. sowohl beim MD als auch bei der ICI. In beiden Fällen zielt die Zusammenarbeit der Nato mit den Partnerländern zwar auch darauf, diese mit den Verfahren der Allianz vertraut zu machen. Der Fokus der Partnerschaft liegt aber eher auf der Kooperation mit den Ländern als auf ihrer etwaigen Transformation oder gar ihrer Einbettung in das euro-atlantische Ordnungssystem. Dem entsprechend spielen Fragen einer gemeinsamen Wertebasis oder auch der möglichen Nato-Mitgliedschaft einzelner Partnerländer faktisch keine Rolle, auch wenn in politikberatenden Kreisen eine solche Möglichkeit immer wieder einmal diskutiert worden ist.¹⁸ So hat sich auch die Erwartung nicht erfüllt, die Nato könnte zur Demokratisierung der Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens beitragen, indem sie Reformen im Sicherheitssektor unterstützt.

17 Vgl. dazu Christopher S. Chivvis, »NATO's Southern Exposure. The Real Threats to Europe – and the Alliance«, in: *Foreign Affairs Snapshot*, 17.4.2016, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-17/nato-s-southern-exposure>> (Zugriff am 19.5.2016); sowie zu den Überlegungen, wie Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas die Nato operativ entlasten könnten: Sally Khalifa Isaac, *NATO and Middle East and North Africa (MENA) Security: Prospects for Burden Sharing*, Rom 2011 (NATO Defense College Forum Paper, 16).

18 Entsprechende Überlegungen bezogen sich vor allem auf Israel. Vgl. dazu zuletzt Shlomo Ben Ami, »Israel and NATO – Between Membership and Partnership«. A Working Paper in Preparation for the Herzliya Conference 2010, <www.herzliyaconference.org/_Uploads/3045israelNato.pdf> (Zugriff am 19.5.2016); und Josef Joffe, »Israel and NATO: A Good Idea Whose Time Will Never Come«, Ramat Gan 2009 (BESA Center Perspectives Papers, 77), <<http://besacenter.org/perspectives-papers/israel-and-nato-a-good-idea-whose-time-will-never-come/>> (Zugriff am 25.5.2016).

Augenfällig wurde die Begrenztheit eines solchen Ansatzes im Nachgang des sogenannten Arabischen Frühlings – also der Welle von Protesten und Revolutionen, die ab Dezember 2010 diverse Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas erfassten (darunter Tunesien, Ägypten, Libyen, Syrien) und sich gegen die dortigen autoritären Regime und die politischen wie sozialen Verhältnisse richteten. Da den Aufständen letztlich eine Restauration etablierter Machtstrukturen folgte, konnte die Allianz im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik keinen Beitrag zur dauerhaften Transformation dieser Länder leisten, wie das unter anderen Vorzeichen in Mittelosteuropa der Fall gewesen war. Die einzige Ausnahme bestätigt die Regel: Seit Sommer 2015 sind vorsichtige Bemühungen der Nato erkennbar, in Tunesien die sicherheitspolitische Transformation unterstützend zu begleiten.¹⁹ Im Januar 2016 beriet der Nato-Militärausschuss auf Drängen Spaniens, Frankreichs und Italiens über ein entsprechendes Maßnahmenpaket für Tunis. Bislang scheint die tunesische Regierung jedoch die Unterstützung der Allianz nicht offen in Anspruch nehmen zu wollen, sondern bilaterale Kooperationen mit einzelnen Nato-Mitgliedern zu bevorzugen.

Keine Rolle gespielt haben Partnerschaftsaktivitäten der Allianz bei den Bemühungen zur (militärischen) Einhegung des syrischen Bürgerkrieges, zur Bekämpfung des Islamischen Staates in Syrien und dem Irak sowie zum Aufbau effektiver irakischer Sicherheitskräfte – abgesehen von der weitgehend erfolgreichen *Nato Training Mission-Iraq* (NTM-I, 2004–2011).²⁰ Im April 2016 hat die Nato in geringem Umfang an die Aktivitäten im Rahmen der NTM-I angeknüpft; so finanziert sie die Ausbildung von rund 350 irakischen Offizieren in Jordanien.²¹ Die beiden übrigen mediterranen Missionen der Nato sind präventiver Natur und mehr Ausdruck politischer Solidarität als Ausweis eines militärischen Stabilisierungsanspruchs. Mit der *Operation Active Fence*, an der sich bis Oktober 2015 auch die Bundesrepublik beteiligte, soll die Türkei vor

¹⁹ Diesem Ziel galten zwei hochrangige Besuche im vergangenen Jahr: Thrasyvoulos Terry Stamatopoulos, Nato Assistant Secretary General for Political Affairs and Security Policy, reiste im Juni 2015 nach Tunis; im September besuchte dann der tunesische Außenminister Taieb Baccouche das Nato-Hauptquartier in Brüssel.

²⁰ Zu einer Bilanz der NTM-I vgl. Florence Gaub, *Against all Odds: Relations between NATO and the MENA Region*, Carlisle Barracks 2012 (United States Army War College – Strategic Studies Institute), S. 13ff.

²¹ Vgl. *European Diplomacy & Defense*, (2016) 878, S. 2.

Angriffen aus dem benachbarten Bürgerkriegsland Syrien geschützt werden. Ziel der seit 2001 andauernden maritimen *Operation Active Endeavour* ist es, zur Entdeckung und Abschreckung terroristischer Aktivitäten im Mittelmeerraum beizutragen.²² Als Ausweis einer stabilisierenden Kraft der Nato und damit auch ihrer sicherheitspolitischen Legitimität in Nordafrika und dem Nahen Osten können diese Missionen kaum dienen.

Nur ansatzweise ist erkennbar, ob und in welchem Umfang der gemeinsame Kampf gegen den Islamischen Staat ein Katalysator sein könnte, um die Zusammenarbeit zwischen Nato und nahöstlichen Partnerländern im Rahmen des MD bzw. der ICI zu vertiefen. Zwar hat der damalige Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen im Dezember 2014 gegenüber diesen Staaten die gemeinsame Bedrohungsperzeption hervorgehoben und in dem Kontext die Bemühungen der Allianz bei Kapazitätsaufbau und militärischer Zusammenarbeit hervorgehoben. In dieselbe Richtung deutet auch, dass die MD-Länder seit Januar 2016 in die regelmäßigen Beratungen der Nato-Generalstabschefs eingebunden sind.²³ Doch solange die Nato als Institution im Kampf gegen den IS keine Rolle spielt, werden diese Bemühungen nur begrenzte Ergebnisse bringen.

3. Beiträge zu Nato-Operationen: »Partners across the Globe«

In vergleichsweise geringem Umfang begann die dritte »Welle« der Nato-Partnerschaften bereits mit den Operationen, die die Allianz während der 1990er Jahre auf dem Balkan durchführte und an denen sich Länder wie Argentinien²⁴ und Chile beteiligten. Diese Kooperationen waren jedoch punktuell, kurzlebig und wenig von politischen Erwägungen geprägt. Politisch handlungsleitend wurden Überlegungen zur operativen Einbindung von Partnern, als die Nato im August 2003 die *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan übernahm. Diese bislang längste und umfangreichste Operation der Allianz hat den Status von Partnern und die Erwartungen an sie erheblich

²² Vgl. Dieter Stockfisch, »NATO-Operation »Active Endeavour« im Mittelmeer«, in: *Europäische Sicherheit & Technik*, 63 (2014) 4, S. 52ff.

²³ Vgl. *European Diplomacy & Defense*, (2015) 855, S. 5.

²⁴ Vgl. dazu Federico Merke, »Political and Military Utility of NATO for Argentina«, in: Edström/Matlary/Petersson (Hg.), *NATO: The Power of Partnerships* [wie Fn. 7], S. 181–208 (185f).

verändert. Immer wieder betonten Vertreter der Nato, dass ISAF nicht nur eine Mission ihrer 28 Mitglieder gewesen sei, sondern mehr als 50 Länder in der einen oder anderen Form daran teilgenommen hätten. Dabei war das Bemühen, durch diese Verweise eine größere Legitimation für das eigene Handeln zu erreichen, genauso Antrieb wie der Zugewinn an militärischen Fähigkeiten. Mit der umfassenden Einbindung von Nichtmitgliedern in die ISAF-Mission hat die Allianz eine neue Perspektive auf solche Partnerschaften entwickelt. Seitdem bewertet sie diese Formate nicht mehr nur danach, was die Allianz für ihre Partner tun kann, sondern auch gemäß der Frage, was die Partner für die Nato tun können – konkret, welche militärischen Beiträge sie zu laufenden Operationen leisten können.²⁵

Ziel ist dabei, Nicht-Nato-Staaten, die substantielle militärische Fähigkeiten besitzen und diese innerhalb von Operationen der Allianz einzusetzen bereit sind, auf Dauer an die Nato zu binden und einmal gemachte Erfahrungen mit der sogenannten Interoperabilität für künftige Einsätze zu erhalten bzw. nutzbar zu machen. Dabei kann es sich um Interventionen in Konfliktgebieten mit großer Instabilität handeln, aber auch um Pirateriebekämpfung, die Abwehr von Cyberbedrohungen u.a.m. Dieses »interventionistische« Rational für eine Partnerschaft ist vor allem durch das Eigeninteresse der Nato begründet, ihre militärischen Fähigkeiten zu erhalten, zu erweitern und zu verbessern. Dies gilt umso mehr, als die Nato sich mit ihren Operationen seit den 1990er Jahren geographisch immer weiter vom Bündnisgebiet entfernt und in neue sicherheitspolitische Kontexte begeben hat. Zwar ist die Nato nicht annähernd in der Lage, durch ihre Mitgliederstruktur oder ihre Operationen als globaler Sicherheitsanbieter zu fungieren.²⁶ Zugleich aber erstreckt sich ihr Ordnungsanspruch schon lange nicht mehr ausschließlich auf den euro-atlantischen Raum. In dieser Perspektive sind die globalen Partnerschaften die nahezu zwingende Konsequenz aus der Globalisierung der sicherheitspolitischen Herausforderungen

und der sich daraus ergebenden geographischen Ausweitung des Nato-Operationsgebietes.

Mit diesen Erwartungen an Partner bzw. der Tatsache, dass deren Beiträge fester Bestandteil der Nato-Planungen geworden sind, hat sich aber auch der Charakter der Allianz selbst verändert. Die Einbindung von Partnerländern in Nato-Operationen verfestigt eine Entwicklung, die bereits seit längerem erkennbar ist. Über ihre Operationen jenseits des Bündnisgebietes mag die Allianz noch mit 28 Mitgliedern einstimmig im Nordatlantikrat entscheiden. An der Umsetzung aber nehmen, aus vielfältigen politischen Gründen, immer weniger Nato-Mitglieder teil. Stattdessen wandelt sich die Allianz zu einer Art »operativer Plattform«, an deren Missionen sich je nach Einsatz, Region und militärischer Notwendigkeit auch Partnerländer beteiligen können. Beispielhaft für diese Entwicklung war die *Operation Unified Protector* in Libyen 2011, an der 14 Nato-Mitglieder teilgenommen haben – und daneben die Partnerländer Jordanien, Katar, Vereinigte Arabische Emirate und Schweden.²⁷ Angesichts der Beschränkungen in den Verteidigungsetats der Nato-Länder sowie der erkennbaren Vorbehalte in vielen Hauptstädten des Bündnisses, sich an weiteren Krisenmanagement-Operationen zu beteiligen, scheint dies eine Entwicklung zu sein, die sich in den kommenden Jahren nur schwer wird umkehren lassen. Insofern hat diese Dimension der Partnerschaftspolitik dann auch Folgen für die Nato selbst. Da die Einbindung von Partnern – genauer ihrer militärischen Kapazitäten – in Operationen zur Regel wird, fällt es Nato-Mitgliedern leichter, sich an bestimmten Missionen erst gar nicht zu beteiligen. Als langfristige Folge dieses Trends droht eine »Allianz à la carte«.²⁸

In der Partnerschaftskategorie *Partners across the Globe* (PATG) führt die Nato einige Länder in exponierter Weise, um so deren besonderen Status für das Bündnis zu unterstreichen. Es handelt sich dabei um Afghanistan, Australien, Irak, Japan, die Mongolei, Neuseeland, Pakistan und Südkorea. Zwei Länder dieser Kategorie, Afghanistan und Irak, fallen allerdings aus der skizzierten operativen Logik heraus, denn angesichts ihrer eigenen fragilen Sicherheitslage bleiben erhebliche Zweifel, ob und in welchen Bereichen

²⁵ Zu diesem Paradigmenwechsel vgl. Rebecca R. Moore, »Lisbon and the Evolution of NATO's New Partnership Policy«, in: *Perceptions*, 17 (2012) 1, S. 55–74.

²⁶ Zu dieser älteren Debatte vgl. Tobias Bunde/Timo Noetzel, »Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO«, in: *Contemporary Security Policy*, 31 (2010) 2, S. 295–318; sowie Thomas S. Mowle/David H. Sacko, »Global NATO: Bandwagoning in a Unipolar World«, in: *Contemporary Security Policy*, 28 (2007) 3, S. 597–618.

²⁷ Vgl. dazu Fredrik Doerer, »Sweden's Participation in Operation Unified Protector: Obligations and Interests«, in: *International Peacekeeping*, 21 (2014) 5, S. 642–657.

²⁸ Vgl. Jakub M. Godzimirski/Nina Græger/Kristin M. Haugevik, *Towards a NATO à la Carte? Assessing the Alliance's Adaptation to New Tasks and Changing Relationships*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2010 (NUPI-Report).

sie künftig Beiträge zu Operationen der Allianz werden leisten können. Ihre Kategorisierung ist eher Ausdruck des Willens der Nato, ihnen sicherheitspolitisch weiter einen hervorgehobenen – wenn auch wenig ausformulierten – Status zuzuweisen, der das Äquivalent zur »strategischen Partnerschaft« in anderen außenpolitischen Kontexten darstellt.

Die PATG sind kein funktionales Novum, sondern eher eine Querschnittskategorie bzw. ein zusätzliches Format für jene Länder, die nicht zu den bereits genannten formalisierten Partnerschaftsformaten gehören. Denn wie bereits ausgeführt, haben in den vergangenen Jahren auch Länder aus den anderen Partnerschaftsformaten mit zum Teil erheblichen Kontingenten an Nato-Operationen teilgenommen, so vor allem die neutralen europäischen Staaten aus dem EAPC, Jordanien aus dem MD sowie Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate aus der ICI.

Mit den Ländern aus dem Kreis der PATG kooperiert die Nato auf individueller Basis. Dabei entscheiden die Partner eigenständig, auf welchen Feldern sie verstärkt mit der Allianz zusammenarbeiten möchten. Bereits 1998 hat die Nato diese Staaten unter der Rubrik *Contact Countries* lose gruppiert. Seither sind sie eingeladen, an den Aktivitäten des Bündnisses teilzunehmen – nicht nur an Operationen, sondern unter anderem auch an Übungen und Konferenzen. Den Rahmen für die skizzierte operative Dimension schuf dann der Nato-Gipfel 2006 in Riga. Er verwies dabei auf eine Facette der globalen Partnerschaften, die angesichts der Dominanz sicherheitspolitischer Themen häufig übersehen wird, nämlich die Wertedimension. Zielvorstellung des Bündnisses ist, dass nicht nur gemeinsame sicherheitspolitische Interessen die Kooperation anleiten, sondern dass ihr auch ein Konsens über politische Ordnungsvorstellungen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz zugrunde liegt. Dass dieser Anspruch in der Realität der Partnerschaftsformate an Grenzen stößt und deren Wirksamkeit begrenzt, liegt auf der Hand.²⁹

²⁹ Vgl. die *Riga Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006*, <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_37920.htm?selectedLocale=en> (Zugriff am 25.5.2016), Abs. 12: »[...] we task the Council in Permanent Session to further develop this policy, in particular to: [...] increase the operational relevance of relations with non-NATO countries, including interested Contact Countries; and in particular to strengthen NATO's ability to work with those current and potential contributors to NATO operations and mission, who share our interests and values [...]«, <www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm#partnerships> (Zugriff 19.5.2016).

Seit 2011 haben die PATG – gemäß den Beschlüssen des Lissaboner Nato-Gipfels und des Berliner Außenministertreffens – Zugang zu denselben Partnerschaftsinstrumenten wie die Partner der anderen Formate.³⁰ Die Kooperationen reichen dabei von gemeinsamen Übungen und Operationen über die Zusammenarbeit in Ausbildungsfragen bis hin zum geheimdienstlichen Informationsaustausch. Jährliche Arbeitsprogramme, die sogenannten *Individual Tailored Cooperation Packages of Activities*, ergänzen die Aktivitäten.

Was einzelne Operationen betrifft, nehmen diese Länder gleichberechtigt an den jeweiligen militärischen Planungen teil. Zuständig dafür sind Verbindungsoffiziere bei den entsprechenden Ausschüssen in Brüssel sowie im *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE). Ebenso beteiligen sich die Partnerstaaten an den politischen Beratungen der Nato-Mitglieder, wie sich etwa an den entsprechenden Sitzungen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs während der Nato-Gipfel der vergangenen Jahre ablesen lässt.³¹ Darauf aufbauend haben einzelne PATG der operativen Dimension insofern eine politische Facette hinzugefügt, als sie regelmäßige politische Konsultationen mit der Nato aufgenommen haben und meist mit einem Botschafter in Brüssel vertreten sind. Gegenwärtig nehmen aus dieser Partnerschaftskategorie vor allem Australien, die Mongolei und Neuseeland an Nato-Missionen teil – nämlich an der maritimen *Operation Ocean Shield* (Australien/Neuseeland), deren Ziel die Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika ist, sowie an der ISAF-Nachfolgemission *Operation Resolute Support* (Australien/Mongolei) zu Ausbildung, Beratung und Training der afghanischen Sicherheitskräfte.

Schließlich existieren Beziehungen der Nato zu einzelnen Staaten, die außerhalb der formalisierten Partnerschaftsformate stehen. Die politischen Konsultationen mit China,³² Indien,³³ Singapur, Indonesien,

³⁰ Vgl. die *Lisbon Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon on 20 November 2010*, Abs. 24–28, <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm#partners> (Zugriff am 19.5.2016).

³¹ Vgl. beispielhaft die Erklärung des Gipfels von 2014: *Wales Summit Declaration on Afghanistan. Issued by Heads of State and Government of Allies and their International Security Assistance Force (ISAF) troop contributing partners*, <www.nato.int/cps/en/natohq/news_112517.htm?selectedLocale=en> (Zugriff am 19.5.2016).

³² Vgl. Mads Kjeldsen/Friis Arne Petersen, »China and NATO: Room for Partnership?«, in: Flockhart (Hg.), *Cooperative Security* [wie Fn. 4], S. 87–98; Tania M. Chacho, »Potential Partners in the Pacific? Mutual Interests and the Sino-NATO Relationship«, in: *The Journal of Contemporary China*, 23 (2014) 87, S. 387–407.

Malaysia und Kolumbien genießen durch ihre exponierte Behandlung einen Status oberhalb der »normalen« Beziehungen, wie sie die Allianz mit ihrer Umwelt pflegt. Dabei dominiert ein diplomatisches Mantra, wonach es grundsätzlich immer sinnvoll sei, einander in sicherheitspolitischen Fragen zu konsultieren.³⁴ Bei genauerer Betrachtung drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass die Nato hier stärker an vertieften Beziehungen interessiert ist als die andere Seite.

Dies betrifft vor allem die Aktivitäten der Allianz in Süd- bzw. Südostasien. Denn die eingeführten Partnerschaftsbegründungen aus anderen Kontexten lassen sich nicht auf diese Regionen anwenden. Weder strebt die Nato an, einen Beitrag zur inneren Transformation der betreffenden Länder zu leisten, noch verfügt sie über die Möglichkeiten dazu. Angesichts der Konflikte in der Region wäre es zwar notwendig, die intraregionale Kooperation auf dem Feld der Sicherheitspolitik zu fördern. Ein solches Anliegen ist für externe Akteure generell schwierig, umso mehr aber für die Nato, denn sie wird nicht als »asiatischer Akteur« wahrgenommen. Und schließlich sind die genannten Länder bislang nicht bereit, Kontingente in Nato-geführte Operationen zu entsenden und damit dem Oberkommando der Allianz zu unterstellen. Fragen der nationalen Souveränität setzen hier der Kooperation ebenso Grenzen wie fehlende Erfahrungen mit Interoperabilität. Aber auch umgekehrt beschränkt die Nato ihr »asiatisches Profil« insofern, als sie verhindern möchte, dass ihre Partnerschaftsaktivitäten als Parteinahme in den regionalen Konflikten oder gar als informelle Beistandszusage für eine Seite missverstanden werden.

4. Das Krisenjahr 2014: Partnerschaften zur Abwehr externer Bedrohungen

Grundlage der ersten drei »Partnerschaftswellen« war die Annahme, dass die Nato ihre traditionelle Kernfunktion, nämlich die Gewährleistung kollektiver Verteidigung, kaum mehr wahrzunehmen habe, weil es de facto keine externe Bedrohung mehr gebe. Politisch war angesichts der tiefgreifenden Transformation der euro-atlantischen Sicherheitsordnung seit Beginn der 1990er Jahre das Ziel der kooperativen Sicherheit zum Leitfaden der Allianz geworden. Auch militärisch trat die Aufgabe der Bündnis- und Landesverteidigung sukzessive in den Hintergrund. Eine Reihe von Indikatoren verdeutlicht das: die geringe Zahl bzw. das vollständige Ausbleiben entsprechender Manöver der Alliierten, fehlende Strukturen zur Verteidigung Mittelosteuropas (wie etwa entsprechende Hauptquartiere oder eine vorbereitende Einlagerung von Rüstungsgütern) und nicht zuletzt die rückläufigen Verteidigungsausgaben in der Mehrzahl der Nato-Staaten. In diesen Kürzungen der Budgets kam die weitverbreitete Annahme zum Ausdruck, entsprechende Investitionen seien angesichts der veränderten Sicherheitslage unnötig geworden. Das abnehmende Interesse am globalen militärischen Krisenmanagement der Nato nach Ende der ISAF-Mission hat diese Tendenz bis zum Jahr 2014 noch verstärkt.³⁵

Seitdem ist eine vierte Welle in der Nato-Partnerschaftspolitik erkennbar. Diese steht unter ganz anderen Vorzeichen als die drei vorhergehenden. Nunmehr folgt die Allianz der Intention, Nichtmitglieder in der Nachbarschaft der Allianz zu ertüchtigen. Unmittelbares Ziel ist dabei, die militärischen Fähigkeiten dieser Staaten zu verbessern und auszubauen. Mittelbar strebt die Nato an, externe Bedrohungen der territorialen Integrität sowie der politischen Souveränität ihrer Mitglieder abzuwehren. Kurz: Partnerschaftspolitik wird nunmehr funktional auch für die kollektive Verteidigung nutzbar gemacht.

Ausgelöst wurde diese »Rückkehr« der kollektiven Verteidigung durch zwei Faktoren. Der eine war die revisionistische Sicherheitspolitik Russlands unter Präsident Putin. Sie fand ihren bislang stärksten Aus-

³³ Vgl. Robert Helbig, *NATO – India: Prospects of a Partnership*, Rom 2012 (NATO Defense College Research Paper, 73); sowie David Scott, »NATO and India: The Politics of Strategic Convergence«, in: *International Politics*, 49 (2012) 1, S. 98–116.

³⁴ Vgl. zum Beispiel Michael Rühle, »Die Nato auf dem Drahtseil«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.9.2015: »Die Nato darf [...] nicht den Eindruck entstehen lassen, dass die Partner nach dem Ende des gemeinsamen Afghanistan-Einsatzes ihre Schuldigkeit getan hätten. Im Zeitalter der Globalisierung sind gute Beziehungen zu anderen Staaten eine Investition, die sich immer wieder auszahlen wird.«

³⁵ Vgl. dazu die jährliche Zusammenstellung der Rüstungsausgaben der Nato-Mitglieder als »Financial and Economic Data Relating to NATO Defence« unter <www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm> (Zugriff am 19.5.2016); sowie die entsprechenden Datenreihen des SIPRI für die Jahre 1949 bis 2014 unter <www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database> (Zugriff am 19.5.2016).

druck in der Annexion der Krim im März 2014 sowie in Moskaus anhaltender Destabilisierungspolitik gegenüber der Ostukraine. Dies berührt die Nato zwar nicht direkt, da die Ukraine kein Bündnismitglied ist und es auf absehbare Zeit auch nicht werden wird.³⁶ Moskaus Vorgehen hat jedoch insbesondere bei mittel-osteuropäischen Nato-Mitgliedern schon zuvor bestehende Ängste weiter verstärkt, sie könnten zum Objekt russischer Bestrebungen werden, den postsowjetischen bzw. postkommunistischen Raum politisch wie territorial neu zu ordnen. Mehr noch: Fraglich erscheint, ob und wie weit sich Moskau noch den Prinzipien der Charta von Paris verpflichtet fühlt, d.h. jenem sicherheitspolitischen Acquis, der den normativen Kernbestand dessen darstellt, was üblicherweise unter der euro-atlantischen Sicherheitsordnung verstanden wird.³⁷

Der zweite Faktor, der Fragen kollektiver Verteidigung mit Nato-Partnerschaftspolitik verbindet, ist der militärische Vormarsch des Islamischen Staates im Irak und in Syrien seit Januar 2014, mehr noch aber der politische und territoriale Geltungsanspruch der Organisation über diese beiden Länder hinaus. Zwar bedroht der IS derzeit weder die territoriale Integrität noch die politische Souveränität der Nato-Mitglieder. Doch die Instabilität der Region, die durch seinen Vormarsch weiter verstärkt wurde, berührt die Allianz durchaus, wie sich bislang in zweifacher Weise gezeigt hat. Zum einen führten 2012 die Scharmützel zwischen syrischen und türkischen Streitkräften zur Nato-Operation *Active Fence*, die darauf zielt, die Türkei vor Angriffen aus dem benachbarten Bürgerkriegsland zu schützen. Zum anderen drangen mehrfach russische Militärflugzeuge in den türkischen Luftraum ein. Die Situation eskalierte im November 2015, als die Türkei einen russischen SU-24-Bomber abschoß.

Vor dem Hintergrund dieser anhaltenden Instabilität an der südöstlichen Flanke der Allianz hat der Nato-Gipfel in Wales 2014 den eingeführten Partnerschaftsformaten neue Formen der Kooperation hinzugefügt, die teilweise quer zu den tradierten Partnerschaftsformaten liegen bzw. diese funktional replizieren:

³⁶ Vgl. Markus Kaim, *Partnerschaft Plus: Zur Zukunft der Nato-Ukraine-Beziehungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2014 (SWP-Aktuell 38/2014).

³⁷ Vgl. dazu Markus Kaim/Hanns W. Maull/Kirsten Westphal, *Die gesamt-europäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 14/2015).

a) Die *Partnership Interoperability Initiative* (PII) zielt darauf, dass die Fähigkeit externer Partner, gemeinsam mit Nato-Streitkräften militärische Operationen durchzuführen, erhalten und weiter vertieft wird. Einerseits setzt dieses Format das Anliegen der 2012 beschlossenen *Connected Forces Initiative* (CFI) fort; andererseits integriert es jene Aktivitäten, die bereits im Rahmen des *Partners across the Globe*-Formats geplant wurden.³⁸ Um diesen Zwecken zu genügen, schufen die Verteidigungsminister in Wales eine *Interoperability Platform*, der 24 Partnerländer aus verschiedenen bereits existierenden Partnerschaftsformaten angehören.³⁹ Ziel ist dabei, den Dialog und die praktische Kooperation zu verbessern bzw. weiterzuentwickeln.

Innerhalb der Initiative bietet das *Enhanced Opportunities Program* (EOP) fünf der Partnerstaaten auf deren Wunsch noch einmal zusätzliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Dies sind Australien, Finnland, Georgien, Jordanien und Schweden – Länder, deren Streitkräfte als besonders interoperabel mit denen der Nato gelten. Die Optionen dieser exponierten Kooperationsform wurden zwar noch nicht vollständig ausbuchstabiert. Doch einzelne Äußerungen aus Nato-Kreisen sowie erste konkrete Maßnahmen lassen Schlüsse darüber zu, welches die Elemente einer vertieften Zusammenarbeit sein könnten. So hat die Nato den EOP-Ländern zugesichert, an ausgewählten Manövern teilnehmen zu können. Überdies designierte Brüssel sie grundsätzlich als truppenstellende Nationen für Operationen der Allianz. Damit haben diese Staaten auch die Möglichkeit, Positionen im militärischen Stab der Nato mit eigenen Offizieren zu besetzen und einen erweiterten politischen Dialog zu führen.⁴⁰

³⁸ Vgl. *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, Abs. 88, <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm> (Zugriff am 19.5.2016). Zur CFI siehe John R. Deni, »Shifting Locus of Governance? The Case of NATO's Connected Forces Initiative«, in: *European Security*, 25 (2016) 2, S. 181–196.

³⁹ Dabei handelt es sich um Armenien, Aserbaidshan, Australien, Bahrain, Bosnien und Herzegowina, Finnland, Georgien, Irland, Japan, Jordanien, Kasachstan, Marokko, Mazedonien, Moldau, Mongolei, Montenegro, Neuseeland, Österreich, Schweden, Schweiz, Serbien, Südkorea, Ukraine und die Vereinigten Arabischen Emirate.

⁴⁰ Vgl. dazu den Artikel des amerikanischen Nato-Botschafters Douglas Lute, »The Wales Summit: Strengthening NATO Partnerships«, 20.11.2014, <<https://nato.usmission.gov/november-20-2014-the-wales-summit-strengthening-nato-partnerships/>> (Zugriff am 25.5.2016).

Im Falle Schwedens und Finnlands ergänzte die Nato das EOP im September 2014 durch den Abschluss bilateraler *Host Nation Support Agreements*, die den Aufenthalt von Nato-Kontingenten auf dem Territorium der beiden Staaten ermöglichen bzw. regeln, etwa im Zusammenhang mit gemeinsamen Übungen. Weitere Konturen hat das EOP am Rande der Nato-Außenministertagung im Dezember 2015 gewonnen. Bei dieser Gelegenheit diskutierte Nato-Generalsekretär Jens Stoltenberg mit der schwedischen Außenministerin Margot Wallström und ihrem finnischen Amtskollegen Timo Soini über den gegenseitigen Informationsaustausch. Dies betraf vor allem Fragen der hybriden Kriegführung, die Koordination nationaler Ausbildungen und Übungen, die Erstellung gemeinsamer Lagebilder, insbesondere im Ostseeraum, sowie mögliche Beiträge der beiden Länder zur *Nato Response Force (NRF)*.⁴¹

Bei der NRF handelt es sich um die schnelle Eingreiftruppe der Allianz für weltweite Einsätze, bestehend aus Land-, Luft-, See- und Spezialkräften. Die Nato-Staaten melden dafür jahresweise Truppenkontingente und stellen sie dann im betreffenden Zeitraum ab. Danach übernehmen andere Einheiten rotierend diese Funktion. Da die NRF also kein zusätzlicher Großverband ist, sondern auf vorhandene Kräfte zurückgreift, lassen sich die Beiträge Finnlands und Schwedens relativ unkompliziert einfügen. Bedeutung für die kollektive Verteidigung erhielten die NRF und damit die Beiträge möglicher Partnerländer im Kontext der Ukraine-Krise bzw. der Reaktion der Nato darauf: Um schneller auf solche Krisen reagieren zu können, beschlossen die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen von Wales im September 2014, eine NRF-Einheit mit höchster Bereitschaft aufzustellen – die *Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)*.⁴²

Auch für Georgien hat das EOP mittlerweile an Konturen gewonnen. Das in Wales verabschiedete *Substantial Nato-Georgia Package (SNGP)* umfasst eine Fülle von Maßnahmen und Initiativen in 13 Teilbereichen. Ziele sind dabei, Georgiens Verteidigungsfähig-

keit zu stärken und die Interoperabilität seiner Truppen mit Nato-Streitkräften zu fördern.⁴³ Eine Art Leuchtturmprojekt in diesem Zusammenhang ist das *Nato-Georgian Joint Training and Evaluation Centre (JTEC)*, das Generalsekretär Stoltenberg am 27. August 2015 eröffnet hat.⁴⁴

Sollten weitere qualifizierte Länder Interesse am EOP haben, könnte der Kreis in Zukunft erweitert werden. Dies unterstreicht den prinzipiellen Ansatz des Programms: Die Nato benennt zwar spezifische Erwartungen an die Teilnehmer und definiert damit Eckpunkte der Partnerschaft. Doch vor allem sollen die Partnerländer selbst die Politikfelder bestimmen, auf denen sie unter dem Aspekt der Interoperabilität vertieft mit der Nato kooperieren möchten.⁴⁵

Im Vorfeld des Gipfels von 2014 war es nicht unstrittig, einzelne Staaten – wie skizziert – als besondere Kooperationspartner der Allianz zu designieren. Das galt vor allem in den Fällen Finnland, Georgien und Schweden. Einerseits trug die Entscheidung dem Bedürfnis nach einer stärkeren Differenzierung der Partner Rechnung, da diese – so die Befürworter – zu unterschiedlich seien, was ihre jeweilige Nähe zur Allianz betrifft. Eine Gleichbehandlung ungleicher Partnerländer in derselben Kategorie hätte letztlich Staaten wie Finnland und Schweden signalisiert, dass ihre besonderen Erwartungen nicht berücksichtigt würden. Eine solche Zurückweisung, so das Argument, könnte zur Folge haben, dass sich Helsinki und Stockholm von der Nato abwendeten und damit die Möglichkeit einer verbesserten Verteidigungskooperation in Nordeuropa verbaut sei.

Kritiker wandten dagegen ein, die Annäherung der beiden nordischen Länder an die Allianz könnte von Russland als Vorstufe einer Vollmitgliedschaft interpretiert werden. Dies drohe Moskaus Kooperationsbereitschaft zu reduzieren – in einer Zeit, da angesichts einer Vielzahl weltpolitischer Krisen diese Zusammenarbeit besonders wichtig sei.⁴⁶ Im Falle Georgiens, das

⁴³ Zu den Details vgl. »Substantial NATO-Georgia Package (SNGP)«, NATO Fact Sheet, <http://nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151209_151209-factsheet-nato-georgia-package.pdf> (Zugriff am 19.5.2016).

⁴⁴ Vgl. *European Diplomacy & Defense*, (2015) 820, S. 3f.

⁴⁵ Zu den schwedischen Erwartungen an das EOP vgl. beispielhaft Anna Wieslander, »NATO Turns its Gaze to the Baltic Region. Sweden should make wise use of NATO's benevolent attitude to establish closer relations«, *euractiv.com*, 18.12.2014, <www.euractiv.com/sections/security/nato-turns-its-gaze-baltic-region-310962> (Zugriff am 19.5.2016).

⁴⁶ Zu dieser Neuorientierung der schwedischen und finnischen Sicherheitspolitik vgl. Jannicke Fiskvik, *Nordische Sicher-*

⁴¹ Vgl. *European Diplomacy & Defense*, (2015) 847, S. 4. Diese Agenda wurde weiter vertieft, als General Petr Pavel, der Vorsitzende des Nato-Militärausschusses, die beiden Länder im April 2016 besuchte.

⁴² Vgl. Rainer Glatz/Martin Zapfe, *Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau. Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP-Aktuell 95/2015), S. 2ff.

einen ungelösten Territorialkonflikt mit Russland hat, gilt dieses Argument umso stärker. Denn seit dem Bukarester Gipfel 2008 halten unter den Nato-Mitgliedern die Meinungsverschiedenheiten darüber an, wie ernsthaft das Bündnis die Vollmitgliedschaft Georgiens verfolgen soll, die dem Land damals in Aussicht gestellt wurde. Der Bukarester Kompromiss spiegelte die Bruchlinie zwischen jenen Nato-Staaten, die eine Vollmitgliedschaft Georgiens (und der Ukraine) befürworteten – das waren vor allem die USA –, und denjenigen wie Frankreich und Deutschland, die angesichts der russisch-georgischen Spannungen davon absehen wollten.⁴⁷

b) Auch die *Defence and related Security Capacity Building Initiative* (DCB) gründet auf existierenden Aktivitäten der Nato im Bereich Kapazitätsaufbau, also jenen Maßnahmen, die im weiteren Sinne auf Unterstützung, Beratung und Ausbildung (*support, advise and assist*) der Streitkräfte anderer Länder zielen.⁴⁸ Die DCB gilt als Ausdruck einer dauerhaften Verpflichtung für die Partnerländer und als Instrument der Allianz, um Stabilität in ihre Nachbarschaft und darüber hinaus zu projizieren, ohne eigene größere Kampfverbände zu verlegen. Unverkennbar ist, dass die Nato hier eine Schwerpunktverlagerung von einem »Sicherheitsanbieter« hin zu einem »Sicherheitsberater« vollzieht, auch wenn die eine Funktion die andere nicht vollständig ablöst.⁴⁹

Erste Partnerländer in diesem Kontext sind Georgien, Jordanien und Moldau. Das Programm steht

heit: Eine Annäherung an die NATO?, Zürich 2016 (CSS Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 189); Tobias Etzold/Christian Opitz, *Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung. Finnland und Schweden auf der Suche nach einer neuen Sicherheitsstrategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2015 (SWP-Aktuell 33/2015); Ann-Sofie Dahl, *NORDEFCO and NATO: »Smart Defence« in the North?*, Rom 2014 (NATO Defense College Research Paper, 101).

⁴⁷ Vgl. die *Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm> (Zugriff am 25.5.2016). Zu den georgischen Ambitionen vgl. zuletzt Tornike Zurabashvili, »Let Georgia Join NATO. Tbilisi's Case«, in: *Foreign Affairs Snapshot*, 12.4.2016, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/georgia/2016-04-12/let-georgia-join-nato>> (Zugriff 19.5.2016); Tedo Japaridze, *Georgia and NATO: Perpetual Threshold*, European Leadership Network, 11.5.2016.

⁴⁸ Vgl. *Wales Summit Declaration* [wie Fn. 38], Abs. 89.

⁴⁹ Dies gilt für Nato und EU gleichermaßen. Vgl. dazu ausführlich Daniel Göler, »Zwischen *security provider* und *security consultant*. Veränderungen im Leitbild der strategischen Kultur der Europäischen Union«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 7 (2014) 3, S. 323–342.

weiteren Staaten wie auch Regionalorganisationen offen. Es handelt sich hierbei um das funktionale Äquivalent zu den Bemühungen der EU unter dem Titel *Enable and Enhance Initiative*, die darauf gerichtet sind, regionale Sicherheit durch die Unterstützung von Schlüsselstaaten und Regionalorganisationen zu gewährleisten. Für die deutsche Sicherheitspolitik entspricht der Nato-Ansatz dem, was häufig als »Ertüchtigungsstrategie« beschrieben wird. In früheren Jahren zielte das sicherheitspolitische bzw. militärische Engagement vieler Staaten des euro-atlantischen Raums meist darauf, nach Ende eines Konflikts die staatliche Ordnung grundlegend umzugestalten, zum Beispiel auf dem Balkan oder in Afghanistan. Künftig dagegen wird es vorwiegend um eine Politik gehen, die im Sinne der Subsidiarität einzelne Regierungen bzw. Regionalorganisationen befähigt, sicherheitspolitische Herausforderungen selbständig zu bewältigen und im Sinne der VN-Charta Frieden und internationale Sicherheit zu gewährleisten.⁵⁰

Losgelöst vom jeweiligen Kontext, sind die beiden politischen Treiber dieser Initiativen identisch. Erstens ist die Phase der Interventionszustimmung vorbei. Hatte es während der 1990er und 2000er Jahre in der politischen Klasse und der Öffentlichkeit der Nato-Staaten noch eine positive Grundhaltung zu multilateralen Militäreinsätzen gegeben, so ist diese mittlerweile einer Interventionsmüdigkeit gewichen. Skepsis herrscht vor allem dort, wo es um die Frage geht, welche Ziele mit solchen Missionen überhaupt erreicht werden können. Kurzfristig sind die Einsätze häufig erfolgreich, jedenfalls nach militärischen Kriterien oder zumindest im Sinne des Mandats des VN-Sicherheitsrates. Ob sich jedoch mittel- und langfristig die angestrebten Ordnungsvorstellungen umsetzen lassen, steht auf einem ganz anderen Blatt. Faktisches Ergebnis waren bzw. sind Nato-Operationen, die scheinbar kein Ende nehmen, oder Einsätze, die schon bald nach ihrem Abschluss als politisch weitgehend gescheitert gelten müssen. Der Eindruck der Vergeblichkeit ist einer jener Faktoren, die in vielen Nato-Staaten

⁵⁰ Vgl. dazu Majid Satar, »Kosten der Ertüchtigung. Deutschland zahlt 100 Millionen Euro an Krisenstaaten«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.5.2016; Markus Kaim, »Subsidiäre Ertüchtigung. Auslandseinsätze zu verweigern wäre gefährlich«, in: *Internationale Politik*, 70 (2015) 4, S. 94–97; sowie Marc von Boemcken, »Verantwortung durch Ertüchtigung? Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen als Mittel deutscher Außenpolitik«, in: Janet Kursawe/Margret Johannsen/Claudia Baumgart-Ochse/Marc von Boemcken/Ines-Jacqueline Werkner (Hg.), *Friedensgutachten 2015*, Münster 2015, S. 87–99.

zu grundsätzlichen Bedenken gegenüber einem direkten Militäringagement mit eigenen Truppen geführt haben.

Zweitens spielen die multiplen, gleichzeitigen Krisen des europäischen Integrationsprozesses eine wichtige Rolle. Sie haben die Prioritäten der euro-atlantischen Politik ebenfalls verschoben. Die langfristigen – noch nicht absehbaren – Folgen dieser Krisen für den Integrationsprozess bzw. für die einzelnen Mitgliedstaaten (der EU und der Nato) haben in den vergangenen Jahren größere Aufmerksamkeit erfahren als die Gestaltung der internationalen Sicherheit und das globale Krisenmanagement. Dies heißt nicht zwingend, dass keine spezifische Situation vorstellbar wäre, in der Nato-Mitglieder die innenpolitische Beschränkung überwinden könnten, die von einer solchen Priorisierung ausgeht. Dazu bedarf es jedoch erheblichen politischen Kapitals.

Auch die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen beeinflussen unmittelbar das Handeln der Allianz. In vielen Nato-Staaten werden die Verteidigungshaushalte auf Jahre hinaus nicht oder nur in geringem Umfang steigen. Daher werden viele Partner ihre Fähigkeit reduzieren müssen, an internationalen Einsätzen teilzunehmen, sofern sie diese nicht ganz verlieren. Die Schlussfolgerung für die Kooperation der Nato-Mitglieder untereinander lautet, die militärische Integration zu verstärken; die Konsequenz für die Kooperation der Nato mit einer Vielzahl von Partnerländern besteht im sicherheitspolitischen Kapazitätsaufbau.

Die Nato-Partnerschaftsformate – eine gemischte Bilanz

Wie zu Beginn ausgeführt, sind die Partnerschaftsformate der Nato eine Folge veränderter sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen, zugleich aber auch Ausdruck der Anpassungsfähigkeit des Bündnisses, das in den vergangenen 25 Jahren auf die Veränderungen seines Umfelds reagiert hat. Diese Adaption über Zeit bewirkte indes vor allem eine Anhäufung von teils unverbundenen, teils sich überschneidenden Formaten. Dass einige Länder Mitglied mehrerer Partnerschaftsformate sind oder zusätzlich dazu einen besonderen bilateralen Beziehungsstatus genießen, illustriert den Befund. Die Nato ist weitgehend der Leitlinie »Neue Herausforderung – neues Format« gefolgt. Dabei hat sie Kooperationsformate addiert, diese aber zumindest nicht in dem Sinne angepasst,

dass sie die existierenden Partnerschaften regelmäßig auf Erfolg und Angemessenheit überprüft hätte. Denn ebenso wie veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen den Anlass geliefert haben, die Partnerschaftsformate zu schaffen, könnten solche Veränderungen auch zu Reformen innerhalb der Formate bzw. zu deren Ende führen. Angesichts des Umstands, dass dies nicht geschehen ist, muss die Anpassungsfähigkeit der Allianz etwas kritischer bewertet werden, als dies in der wissenschaftlichen Literatur gemeinhin geschieht.

Zumindest bei den ersten beiden Partnerschaftsformaten lassen sich unterschiedliche, aber gleichgerichtete Einwände vorbringen. Die Funktion des EAPC hat sich schlicht überlebt. Da auf absehbare Zeit keine Staaten des postsowjetischen Raums mehr an die Nato heranzuführen und bei der Reform ihres Sicherheitssektors zu unterstützen sind, ist die Aufgabe dieses Formats ersatzlos entfallen. Die wenigen Staaten, auf die die Überlegungen des EAPC noch teilweise (Georgien, Ukraine) oder vollständig (Schweden, Finnland) zutreffen, haben längst andere Kooperationsangebote der Allianz erhalten. Und aus einer Reihe von Gründen haben weder der MD noch die ICI ihre angestrebten Ziele, nämlich Vertrauensbildung und eine stärkere intraregionale Sicherheitskooperation, erreichen können. Auch hier ist die Tendenz deutlich erkennbar, dass die Nato ihre Beziehungen zu einzelnen Ländern des Partnerschaftsformats (Tunesien, Jordanien, Katar) bilateral ausbaut. Dies mag in jedem Einzelfall plausibel begründbar sein. Es unterminiert jedoch den regionalen, multilateralen Ansatz der ursprünglichen Partnerschaftsformate. Der regionale Bezug und die Bezogenheit der Partnerländer aufeinander liegen den beiden jüngeren Partnerschaftsformaten schon nicht mehr zugrunde. Bei ihnen handelt es sich weitgehend um programmatische Überformungen von bilateralen Beziehungen der Nato zu ausgewählten Ländern unter einem besonderen Gesichtspunkt.

Letztlich steht der politische wie materielle Aufwand, den die Nato mit den Partnerschaftsformaten betreibt, nicht immer im angemessenen Verhältnis zum Ertrag für die Allianz. Da die Partnerschaften nicht alle Ziele und Erwartungen erfüllt haben, stellt sich für den Warschauer Gipfel die Frage, ob es nicht an der Zeit wäre, »alte Zöpfe abzuschneiden«. Doch auch wenn Vertreter einzelner Nato-Mitglieder dies im Vorfeld befürwortet und eine politische Priorisierung gefordert haben, ist fraglich, ob ein solcher Schritt einer Organisation gelingen kann, die bislang nicht in der Lage war, ihre Partnerschaften zu hierarchisieren.

Ein Sonderfall: Die Beziehungen der Nato zur Europäischen Union

Neben den bilateralen Partnerschaften, d.h. denen mit einzelnen Ländern, unterhält die Nato eine Reihe von besonders herausgehobenen, zum Teil institutionalisierten Beziehungen zur OSZE, zu den Vereinten Nationen, zur Afrikanischen Union und zur EU. Ohne dass sie im engeren Sinne zu den Partnerschaftsformaten der Allianz gerechnet werden, bilden diese Beziehungen doch funktional einen Bestandteil davon. Auch sie tragen durch Kooperation dazu bei, dass die Nato ihre angestrebten Ziele schneller oder besser bzw. überhaupt erreichen kann.

Am ältesten, substantiellsten und zugleich kompliziertesten sind die Beziehungen zwischen Nato und EU. Einerseits sprechen beide Seiten von einer »strategischen Partnerschaft«, andererseits beklagen Vertreter von Allianz und EU immer wieder, wie sehr das Potential der Kooperation ungenutzt bleibe, was angesichts der weitgehenden Deckungsgleichheit bezüglich der Mitgliedstaaten unbefriedigend sei.

Institutionalisierte Beziehungen haben die beiden Organisationen im Jahr 2001 aufgenommen, als sie gemeinsame Treffen auf Botschafter- und Ministerebene etablierten. Eine Basis dafür bot die frühere Zusammenarbeit zwischen der Allianz und der Westeuropäischen Union (WEU). Letztere war in den 1990er Jahren auf Betreiben der europäischen Nato-Mitglieder zu einem Pfeiler Europas innerhalb der Allianz und gleichzeitig zur sicherheits- wie verteidigungspolitischen Komponente der EU ausgebaut worden. Sie sollte die sogenannten Petersberg-Aufgaben übernehmen – ein spezifisches Einsatzspektrum, das von humanitären Aufgaben und Rettungsmissionen über friedensschaffende Funktionen bis hin zu Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenserhaltender Maßnahmen reicht. Konkret wurde die Zusammenarbeit 1996, als sich die Nato bereit erklärte, der WEU (später der EU) ihre militärischen Fähigkeiten für Krisenmanagement-Operationen zur Verfügung zu stellen, die von europäischer Seite autonom durchgeführt werden. Damit war mit Unterstützung der Allianz der Kern dessen entstanden, was sich seitdem als Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU entwickelt hat. Mit der Nato-EU-Erklärung über die GSVP im Jahr 2002 erhielt die EU dann einen gesicherten Zugang zu den Planungskapazitäten

der Allianz für ihre eigenen Militäroperationen.⁵¹ Noch einen Schritt weiter ging die »Berlin Plus«-Ver Vereinbarung von März 2003, die der EU den vollständigen Zugang zu den gemeinsamen militärischen Fähigkeiten der Allianz einräumte, inklusive der notwendigen Kommandostrukturen. Die Ausgangsannahme war dabei, dass die EU gemäß ihrem wachsenden sicherheitspolitischen Profil zunehmend militärische Einsätze durchführen würde, für die sie der Unterstützung der Nato bedürfte, ohne dass die Allianz als Ganzes involviert wäre.⁵² Zahlreiche institutionelle Arrangements haben diese Kooperation unterfüttert und verstetigt.

Erstmals setzten beide Organisationen die vereinbarte Zusammenarbeit im Jahr 2003 um, als die Natogeführte Operation *Allied Harmony* für Mazedonien in der EU-geführten Operation *Concordia* aufging. Eine vergleichbare Transition der militärischen Führungszuständigkeiten erfolgte 2004 in Bosnien-Herzegovina. Mit der Kooperation in Afghanistan zwischen der ISAF und der für die Polizeiausbildung zuständigen EUPOL Afghanistan sowie der parallelen Pirateriebekämpfung von Nato und EU am Horn von Afrika weiteten die beiden Organisationen ihre Zusammenarbeit über die europäische Nachbarschaft hinaus aus.

Von der Kooperationszuversicht der 2000er Jahre ist jedoch wenig übrig geblieben, was sich vor allem auf das vollständig veränderte Ambitionsniveau der beiden Organisationen zurückführen lässt. Vor etwas mehr als zehn Jahren legte die EU mit dem *European Headline Goal* ein ehrgeiziges sicherheitspolitisches Programm vor, dessen Umsetzung sie tatsächlich zur ernstzunehmenden Gestaltungsmacht im internationalen Krisenmanagement gemacht hätte. Doch

51 EU-NATO Declaration on ESDP, 16.12.2002, <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm> (Zugriff am 19.5.2016).

52 Vgl. »EU-Nato: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus«, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> (Zugriff am 19.5.2016) und Matthias Dembinski, »Die Beziehungen zwischen NATO und EU von ›Berlin‹ zu ›Berlin plus‹. Konzepte und Konfliktlinien«, in: Johannes Varwick (Hg.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?*, Opladen 2005, S. 61–80.

mittlerweile ist der Elan erlahmt. Weder ist unter den EU-Staaten der Wille erkennbar, die Zusammenarbeit auf diesem Politikfeld substantiell zu vertiefen, noch werden die existierenden Institutionen wirklich genutzt.⁵³ Bei der Nato verhält es sich umgekehrt. Vor 15 Jahren erschien es angesichts der strategischen Veränderungen im euro-atlantischen Umfeld noch wahrscheinlich und politisch erwünscht, dass die Allianz eine den Europäern nachgeordnete Position einnimmt. Inzwischen allerdings haben die revisionistische Außenpolitik Russlands unter Präsident Putin und der Vormarsch des IS in Syrien und im Irak dem Bündnis neue Bedeutung verliehen.⁵⁴ Dieses Ungleichgewicht zwischen den beiden Organisationen ist umso bedrückender, als angesichts der erwähnten Veränderungen im strategischen Umfeld Europas eigentlich eine koordinierte und komplementäre Politik von EU und Nato notwendig wäre.⁵⁵

Interessant ist die Europäische Union für die Allianz aus einem weiteren Grund. Was Partnerschaften als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik betrifft, verfügt sie über mehr Erfahrungen als die Nato. Dies betrifft vor allem die operative Dimension und nur zu einem geringeren Grad formelle zwischeninstitutionelle Beziehungen. Zahlreiche Drittstaaten haben mit nationalen Kontingenten an GSVP-Missionen teilgenommen und so deren Legitimität und Effektivität gestärkt.⁵⁶ Manche von ihnen – vor allem aus der euro-atlantischen Nachbarschaft – gehören zu

jenen Akteuren, mit denen auch die Nato im Rahmen von Partnerschaftsformaten zusammenarbeitet. Einige andere Staaten haben Kooperationserfahrungen mit GSVP-Missionen der EU gemacht, die auch für die Nato politisch und/oder militärisch interessant sein könnten. Dies betrifft zum Beispiel Angola, Südafrika, Malaysia oder die Philippinen. Vorstellbar ist zudem, dass in Zukunft bestimmte nichteuropäische Staaten – etwa Japan – größere Verantwortung beim internationalen Krisenmanagement übernehmen bzw. entsprechende Erfahrungen sammeln möchten und dabei aus verschiedensten politischen Gründen die Kooperation mit der Nato scheuen. Sie werden dann, nicht zuletzt wegen des zivil-militärischen Ansatzes der EU im Krisenmanagement, eher die Zusammenarbeit mit der Union suchen. Notwendig ist hier ein vertiefter Austausch zwischen den beiden Organisationen über ihre jeweilige Partnerschaftsagenda. Entsprechende Schritte deuten sich auch schon an, nachdem Nato-Generalsekretär Stoltenberg und die Hohe Beauftragte der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, im Dezember 2015 über diese Frage diskutiert haben. Unter anderem erörterten sie, wie sich die Aktivitäten von Nato und EU besser koordinieren lassen, wenn es darum geht, die Sicherheitssektoren von Partnerländern, vor allem im Nahen Osten und in Nordafrika, zu stärken.⁵⁷

Neben die gemeinsame Stärkung von Verteidigungskapazitäten dritter Staaten sind in den letzten Monaten zwei weitere Felder der Kooperation gerückt, was der Nato-EU-Partnerschaft wieder größere politische Aufmerksamkeit verliehen hat. Zum einen geht es um den Umgang mit sogenannten hybriden Bedrohungen, zum anderen um Fragen der maritimen Zusammenarbeit. So kooperiert die Nato bereits mit der EU-Frontex-Mission; dies geschieht im Rahmen des seit Februar 2016 laufenden Einsatzes zur Aufklärung, Überwachung und Beobachtung von Boots- und Schiffsbewegungen im Ägäischen Meer zwischen Griechenland und der Türkei. Ziel ist dabei, den unkontrollierten Flüchtlingsstrom in Richtung Europa einzudämmen.⁵⁸ Eine vergleichbare Kooperation deutet sich an, wo es um die internationalen Gewässer vor der Küste Libyens geht. Dort überwachen bereits Schiffe, Flugzeuge und Hubschrauber der EU-Operation EUNAVFOR Med das Seegebiet; sie tragen durch

⁵³ Zu dieser ernüchternden Einschätzung siehe zuletzt Anja Opitz, »Baujahr 1998 – rostig und ambitioniert. Die GSVP heute«, in: *Politische Studien*, 66 (2015), Themenheft Nr. 2, S. 41–48; sowie Michael Gahler, »Agonie trotz zunehmender Bedrohungen. Bilanz des EU-Verteidigungsgipfels 2015«, in: *Europäische Sicherheit & Technik*, 64 (2015) 8, S. 10–13.

⁵⁴ Vgl. Markus Kaim, »Die NATO ist zurück. Die NATO ist die Gewinnerin der Ukraine-Krise, nicht die europäische Außenpolitik«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 28.7.2015 (online), <www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/die-nato-ist-zurueck-1008/> (Zugriff am 19.5.2016).

⁵⁵ Aus der Vielzahl der Literatur zu den EU-Nato-Beziehungen vgl. Nina Graeger/John Todd, *Still a »Strategic« EU-NATO Partnership? Bridging Governance Challenges through Practical Cooperation*, Warschau 2015 (PISM Policy Paper, 21); sowie Henna Hopia, *Breaking Down the Walls. Improving EU-NATO Relations*, Brüssel 2013.

⁵⁶ Für eine Liste der Beiträge von Drittstaaten vgl. Thierry Tardy, *CSDP: Getting Third States on Board*, Paris 2014 (EUISS Issue Brief, 6/2014), S. 3. Zu deren Beteiligung an den Entscheidungsprozessen der EU vgl. Valentin Misteli, »EU Associates: Third-State Involvement in EU Foreign Policy Decision-Making«, in: *European Foreign Affairs Review*, 18 (2013) 2, S. 255–272.

⁵⁷ Vgl. *European Diplomacy & Defense*, 847 (2015), S. 4. So auch Jeffrey A. Larsen, *Time to Face Reality: Priorities for NATO's 2016 Warsaw Summit*, Rom 2016 (NATO Defense College Research Paper, 126), S. 14.

⁵⁸ Vgl. *European Diplomacy & Defense*, 873 (2016), S. 6f.

ihre Aufklärungsergebnisse dazu bei, ein umfassendes Bild über die Aktivitäten von Schleusern zu erstellen, die Migranten vor allem nach Italien zu bringen suchen. Die Schiffe des Verbands dürfen in internationalen Gewässern Boote anhalten und durchsuchen, wenn der Verdacht besteht, dass sie von Schleusern genutzt werden. Solche Boote können beschlagnahmt und umgeleitet werden; ebenso ist es möglich, Schleusereverdächtige an Bord eines Kriegsschiffs zu nehmen und an einen EU-Mitgliedstaat zu übergeben.⁵⁹

Auf italienische Initiative hin soll die Nato in Warschau ergänzend dazu beschließen, das Mandat ihrer seit 2001 laufenden *Operation Active Endeavour* zu ändern. Bislang hat der Einsatz noch zum Ziel, durch Überwachung des zivilen Seeverkehrs dazu beizutragen, dass terroristische Aktivitäten im Mittelmeer entdeckt bzw. abgeschreckt werden. Nunmehr soll die Mission im Bereich der Seeraum-Überwachung eine komplementäre Rolle zu EUNAVFOR Med übernehmen, wobei die Details zum Auftrag und zur Kooperation beider Operationen in Warschau festgelegt werden sollen.⁶⁰

⁵⁹ Vgl. European External Action Service, »EUNAVFOR MED operation SOPHIA«, <www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm> (Zugriff 25.5.2016).

⁶⁰ Vgl. *European Diplomacy & Defense*, 885 (2016), S. 1f.

Schlussfolgerungen

Auch wenn eine Neuordnung der Nato-Partnerschaftsformate voraussichtlich nicht die Hauptrolle auf dem Warschauer Gipfel von Juli 2016 spielen wird, ist das Treffen doch eine Gelegenheit, um in diesem Politikfeld einige Weichen zu stellen. Ihre Bedeutung gewinnt diese Frage vor allem dadurch, dass die Partnerschaftsbeziehungen mittlerweile für so gut wie alle Nato-Funktionen relevant und damit zu einer Art Querschnittsthema geworden sind. Institutioneller Wildwuchs und von Pfadabhängigkeiten bestimmtes Wachstum sind jedoch ebenfalls Kennzeichen der Partnerschaftspolitik.

Würde die Nato das gesamte Tableau der Partnerschaftsformate heute von Grund auf neu ordnen, läge es nahe, diese klarer in verschiedenen »Körben« zu gruppieren, wobei funktionalen Notwendigkeiten und der Frage gemeinsamer politischer Ordnungsvorstellungen gleichermaßen Rechnung getragen werden müsste.⁶¹ Der Ruf nach institutioneller oder politischer Kohärenz mag naheliegend sein, doch ist er wohl unrealistisch – bei einem Politikfeld, das über 25 Jahre gewachsen ist, das dabei verschiedenen Zielen bzw. Prioritäten unterworfen war und das zuletzt nach der Prämisse größtmöglicher Flexibilität gestaltet wurde. Dass die Nato einzelne Partnerschaftsformate »schließen« wird, ist aus einer Fülle von politischen Erwägungen heraus unwahrscheinlich. Berücksichtigen dürfte sie vor allem die mögliche Wirkung auf die Regierungen der betroffenen Partnerländer, die sich von der Allianz zurückgewiesen fühlen würden. Zu erwarten ist daher ein inkrementelles »Sich-Durchwursteln« bei der Schaffung neuer und der Weiterentwicklung bestehender Partnerschaftsformate.

Dennoch gibt es eine Reihe von Prinzipien für eine moderate Neuordnung dieses Politikfeldes auf dem Warschauer Gipfel:

Erstens sollte sich die Nato von der Annahme leiten lassen, dass in den kommenden Jahren Partnerschaften mit einzelnen Ländern, Ländergruppen oder Orga-

nisationen weiterhin an Bedeutung gewinnen werden. Dies ergibt sich aus der sinkenden Bereitschaft der Mitglieder, dem Bündnis die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, vor allem aber aus der politischen Innenwende in vielen Nato-Staaten. Anti-integrationistische und anti-globalistische Kräfte, die sich von der internationalen Kooperation in der Sicherheitspolitik abwenden, erfahren zurzeit erheblichen Aufwind. Umgekehrt sind jene in der Defensive, die für eine aktive, kraftvolle Gestaltung der internationalen Politik durch die Nato eintreten. Geht man davon aus, dass das Aufgabenportfolio der Allianz in den kommenden Jahren zumindest gleich bleiben, wenn nicht sogar wachsen wird, müssen Partnerschaften erhalten und weiterentwickelt werden, um die Funktionalität der Nato zu bewahren.

Zweitens sollten die Regierungen der Nato-Mitglieder bei aller Aufwertung von Partnerschaftspolitik bzw. -formaten ein realistisches Erwartungsmanagement betreiben. Partnerschaften mögen die politischen und militärischen Handlungsmöglichkeiten der Nato punktuell erweitern. Doch unrealistisch wäre die Annahme, sie könnten ein eigenständiges Engagement der Allianz dauerhaft reduzieren helfen oder gar vollständig obsolet machen. Wie bei anderen Überlegungen zur Ertüchtigung von Partnern auch, gibt es berechtigte Zweifel an der Strategiefähigkeit eines solchen Ansatzes. Denn Partnerländer bleiben autonom – d.h. es steht ihnen frei, anders zu handeln als von der Nato gewünscht; zudem können Regierungen abgelöst und damit politische Prioritäten neu festgelegt werden. Nicht zuletzt dürfte es auch künftig eher die Regel als die Ausnahme sein, dass im internationalen System strukturelle Verschiebungen eintreten, die sich auf die Partnerschaftsbeziehungen der Nato auswirken.

Drittens sollte die Nato von sich aus stärker deutlich machen, was ihre Ziele innerhalb der einzelnen Partnerschaftsformate sind. Zugleich sollten diese Ziele in zeitlich überschaubare Aktionsprogramme mit einer Dauer von ein bis zwei Jahren heruntergebrochen werden, so dass Erfolg bzw. Misserfolg des jeweiligen Vorgehens klarer erkennbar sind. Der Ansatz, der mit den *Individual Partnership Action Plans* bereits eingeschlagen worden ist, sollte weiter aus-

⁶¹ Für einen Vorschlag zur institutionellen Neuordnung der Partnerschaften vgl. Karl-Heinz Kamp/Heidi Reisinger, *NATO's Partnerships after 2014: Go West!*, Rom 2013 (NATO Defense College Research Paper, 92), S. 6f.

gebaut werden. Nur so ist ein politisches Momentum sichergestellt. Dass dieses fehlt und stattdessen eine bürokratisch-verwaltende Perspektive vorherrscht, ist ein Eindruck, der sich allzu häufig bei einzelnen Partnerschaftsaktivitäten aufdrängt.

Viertens ist es notwendig, dass die Allianz die Partnerschaftsformate in deutlicherer Weise politisch priorisiert. Auf absehbare Zeit erscheint es angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zumindest fraglich, dass Sicherheit gezielt externalisiert wird, indem die Nato Drittstaaten an sich bindet oder intraregionale Kooperation fördert – was die Treiber der ersten beiden Partnerschaftswellen waren. Weiter an Bedeutung gewinnen wird hingegen wohl das Anliegen, die operativen Fähigkeiten der Allianz mittelbar durch verbesserte Kooperation und durch Kapazitätsaufbau in anderen Ländern zu stärken, damit das Bündnis Aufgaben des internationalen Krisenmanagements übernehmen sowie auch kollektive Verteidigung gewährleisten kann. Diese Schwerpunkte sollten sich auch in der Partnerschaftspolitik niederschlagen.

Damit geht fünftens die Notwendigkeit einher, eine Priorisierung unter den Partnern vorzunehmen – einige von ihnen sind wichtiger für die Nato als andere. Dies mag sich mit einem Wandel der Anforderungen auch wieder ändern. Ihre aktuellen Prioritäten sollte die Allianz aber deutlich herausstreichen, nicht um andere Partnerländer zurückzusetzen, sondern um die Wertschätzung für die engsten Kooperationspartner zu unterstreichen und diese zu ermutigen, die Zusammenarbeit weiterzuführen.

Sechstens liegt auch eine institutionelle Priorisierung nahe. Als schwerfällig und wenig effektiv erwiesen haben sich jene Formate der ersten beiden Partnerschaftswellen, die insofern einem multilateralen Ansatz folgen, als sie die sicherheitspolitische Bezo-genheit der Partner aufeinander in den Mittelpunkt stellen. Weniger ambitioniert, aber für die Nato nutzbringender erscheinen dagegen jene Formate – wie die beiden jüngeren –, welche die Partnerländer gemäß ihrer jeweiligen Funktion für die Nato lose gruppieren. Diese Formate bündeln im Kern eine Reihe von Bilateralismen, die programmatisch überwölbt werden. Eine solche Tendenz zur »Bilateralisierung« der Partnerschaftsformate, die bereits seit dem Berliner Außenministertreffen im April 2011 erkennbar ist, legt die richtigen Prioritäten nahe und sollte weiter vertieft werden.

Abkürzungen

AU	Afrikanische Union
CFI	Connected Forces Initiative
CSDP	Common Security and Defence Policy
DCB	Defence and related Security Capacity Building Initiative
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EOP	Enhanced Opportunities Program
ESDP	European Security and Defence Policy
EUNAVFOR	
Med	European Union Naval Force – Mediterranean
EU	Europäische Union
EUROMED	Euro-Mediterrane Partnerschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCC	Gulf Cooperation Council
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IS	Islamischer Staat
ISAF	International Security Assistance Force
JTEC	Nato-Georgian Joint Training and Evaluation Centre
MAP	Membership Action Plan
MD	Mediterranean Dialogue
MENA	Middle East and North Africa
NACC	North Atlantic Cooperation Council
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NORDEFECO	Nordic Defence Cooperation
NRF	Nato Response Force
NTM-I	Nato Training Mission-Iraq
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PATG	Partners across the Globe
PfP	Partnership for Peace
PII	Partnership Interoperability Initiative
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SNGP	Substantial Nato-Georgia Package
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VN	Vereinte Nationen
WEU	Westeuropäische Union
WMD	Weapon of mass destruction