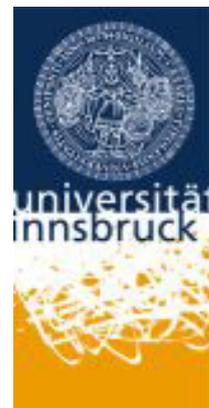


Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Stiftungsprofessur für Europäische Sicherheitspolitik

Endowed Centre for European Security Studies

www.european-security.info



Analysestandpunkt 9 (April 2007) **Analytical Standpoint, no. 9 (Apr 2007)**

Herausgegeben von/edited by Alexander Siedschlag

ISSN 1819-7116

Die Entwicklung der Partnerschaftsprogramme der NATO im Überblick – 1994-2006

*Astrid Hofer**

Editorial

Alexander Siedschlag

Mit dem Beitritt von Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien zur „Partnerschaft für den Frieden“ (Partnership for Peace, PfP) im Dezember 2006, so lässt sich argumentieren, hat eine Rückkehr zu den Prinzipien der *ersten Generation* dieses 1994 eingeführten NATO-Programmes stattgefunden: Der strategische Ausgriff der Allianz, in diesem Falle, um durch die Eröffnung einer grundsätzlichen Beitrittsperspektive für weitere Länder des Westbalkans die Stabilisierung dieser Region auf Dauer zu stellen und damit innerhalb Europas einen Beitrag zur Sicherheit Europas zu leisten.

Die PfP insgesamt hat sich seit 1994 um einige Generationen weiterentwickelt – die jedoch nicht streng aufeinander abfolgten, sondern teils auch nebeneinander bestehen – und wurde durch weitere Partnerschafts- und Kooperationsinitiativen der NATO ergänzt, die sich zunächst auf den Mittelmeerraum

* Mag. iur. Astrid Hofer hat diesen Beitrag als Praktikantin an der Stiftungsprofessur für Europäische Sicherheitspolitik verfasst und ist gegenwärtig Doktorandin an der Stiftungsprofessur mit einem Thema zur Afrikapolitik der EU. Eine redaktionelle Bearbeitung des Textes erfolgte durch Alexander Siedschlag und Roswitha Wakolm. Rückfragen können an die E-Mail-Adresse mail@european-security.info gerichtet werden.

konzentrierten. Allein an der Entwicklung der geographischen Ausdehnung der PfP kann man ablesen, dass das Gründungsprinzip, durch Kooperation mit europäischen Staaten jenseits des ehemaligen Eisernen Vorhanges die Sicherheit Europas zu stärken, immer mehr durch das Prinzip ergänzt, wenn nicht teils abgelöst wurde, die Sicherheit Europas durch Zusammenarbeit außerhalb Europas zu stärken – und zwar sowohl durch die Kooperation mit nichteuropäischen Staaten als auch durch die Durchführung gemeinsamer Operationen jenseits der Grenzen Europas, vor allem in der seit 2003 von der NATO geführten International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan.

Ab dem NATO-Ministerratstreffen in Sintra (1997) kann man von der *zweiten Generation* der PfP sprechen, der so genannten *erweiterten Partnerschaft* („enhanced partnership“): Die PfP sollte operativer werden, sie wurde darauf ausgerichtet, durch die Durchführung gemeinsamer Friedensunterstützungsoperationen mit Partnern zur Verwirklichung der Ziele des Bündnisses beizutragen. Zugleich wurden die Dialog- und Konsultationsmechanismen gestärkt, um diejenigen Partner, die dazu bereit und in der Lage sind, sich an NATO-geführten Operationen zu beteiligen, von vornherein in den Entscheidungsprozess über künftige Operationen einzubinden. Dieses Prinzip des „decision shaping“ markiert einen wichtigen Unterschied zum EU-Ansatz der Drittländerbeteiligung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): Dort gilt der Grundsatz der „decision-making autonomy“, d.h., die Drittländer kommen erst nach dem Abschluss der EU-internen Entscheidungsprozesse und der Verabschiedung eines Operationskonzeptes ins Spiel.

Der Prager Gipfel (2002) und sein Beschluss, die PfP einer umfassenden Überprüfung („comprehensive review“¹) zu unterziehen, markiert den Beginn einer *dritten Generation*, die sich auf dem Gipfel von Istanbul (2004) unter dem Stichwort der *Neuausrichtung und Erneuerung* („refocusing and renewal“²) der Partnerschaft konkretisierte: Die Partnerschaft sollte besser für die Verwirklichung der strategischen Ziele der NATO genutzt werden. Dies war eine konsequente Schlussfolgerung aus dem auf dem Washingtoner Gipfel (1999) verabschiedeten neuen strategischen Konzept des Bündnisses, wonach sowohl Krisenbewältigung als auch die Pflege von Partnerschaften zu Kernaufgaben der Allianz zählen, um ihre primäre Gründungsaufgabe – die Gewährleistung von Sicherheit im transatlantischen Raum unter den neuen weltpolitischen Bedingungen – erfüllen zu können. So trat mit der dritten Generation der PfP die Verbesserung der Interoperabilität der Partner weiter in den Vordergrund, aber auch bei der Unterstützung demokratischer Reformen (z.B. der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte) und bei der stärkeren Verknüpfung der Kooperationsaktivitäten mit der Transformation des Bündnisses wurde der PfP eine stärkere Rolle zugeordnet.

1 Report on the Comprehensive Review of the Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace. Prague, 21 November 2002, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b021121a.htm>.

2 <http://www.nato.int/docu/basicxt/b040623e.htm>.

Seit dem Gipfel von Riga im November 2006 kann man von einer neuartigen, *vierten PfP-Generation* sprechen, in welcher der Transfernutzen von im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden bestehenden Erfahrungen und Mechanismen in den Vordergrund rückt: Es geht um eine *Funktionalisierung* und *Entregionalisierung* der PfP, in deren Zuge ihre Funktionslogik auf Dialog- und Funktionsinstrumente wie den Mittelmeer-Dialog und die Istanbuler Kooperationsinitiative ebenso übertragen werden wie auf die Zusammenarbeit mit so genannten Kontaktländern („contact countries“), zum Beispiel Australien, Japan, Südkorea und Neuseeland. In der Gipfelerklärung von Riga vom 29. November 2006 betonten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten die Wichtigkeit der Gestaltung aller Partnerschaftsformate als *operative*, d.h. in gemeinsamen militärischen Operationen und sonstigen Aktionen voll anwendungsfähige, Beziehungsstrukturen:

„NATO's partnerships have an enduring value, contributing to stability and security across the Euro-Atlantic area and beyond. NATO's missions and operations have also demonstrated the political and operational value of these relationships: eighteen nations outside the Alliance contribute forces and provide support to our operations and missions, and others have expressed interest in working more closely with NATO.“³

Dies könnte einen Hinweis darauf geben, dass die NATO die PfP und ihre weiteren Dialog- und Kooperationsprogramme künftig nicht mehr unbedingt wertebezogen verstehen wird, sondern nach Kompromisslösungen zwischen politischen Werten und pragmatischen Erfordernissen sucht. Wenngleich man nicht übersehen darf, dass laut der Erklärung von Riga die NATO ausdrücklich auch die Bevölkerung ihrer Mitgliedstaaten und ihre gemeinsamen Werte verteidigt,⁴ so stellt die Allianz derzeit in ihrer Partnerschaftspolitik die Prinzipien und Werte nicht durchgängig in den Vordergrund, sondern setzt den Stabilisierungseffekt und die Verbesserung ihrer operativen Handlungsfähigkeit an erste Stelle. Die Aufnahme Bosniens und Herzegowinas sowie Serbiens in die Partnerschaft für den Frieden, obwohl beide Staaten nicht in dem Ausmaß wie ursprünglich gefordert mit dem Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien zusammenarbeiten, mag dies illustrieren.

Darüber hinaus sind Prinzipienkonflikte innerhalb der PfP absehbar; denn die neuen PfP-Staaten betrachten die Partnerschaft als – möglichst kurze – Passage hin zur Vollmitgliedschaft im Bündnis und werden sich auf antizipatorische Anpassungsleistungen konzentrieren, während zum Beispiel die westeuropäischen neutralen Partner Österreich, Finnland, Schweden und die Schweiz PfP-Instrumente zur Verfolgung nationaler Ziele im internationalen Krisenmanagement nutzen, um im Falle der drei EU-Mitgliedstaaten damit nicht zuletzt auch zur Stärkung der ESVP beizutragen. Derartiger Transfernutzen dürfte

3 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, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>, Pkt 11.

4 Ebd., Pkt 1.

einigen anderen PfP-Staaten ebenso wie der NATO selbst allerdings zu weit gehen.

Angesichts dieser neuen Entwicklungen erschien es uns angebracht, eine Überblicksdokumentation aller Partnerschaftsprogramme der NATO vorzulegen, um den Stand bis zum Vorabend des Gipfels von Riga im November 2006 festzuhalten. Genau das möchte dieser von Astrid Hofer verfasste Analysestandpunkt leisten. Im *Analysestandpunkt 10 (Mai 2007)* werden daran anschließend prototypische künftige Entwicklungsoptionen speziell der PfP herausgearbeitet.

Inhalt

Abkürzungen	6
1. Einleitung	9
2. Entstehungsgeschichte der Partnerschaft für den Frieden (PfP)	9
3. Verfahren zur PfP-Mitgliedschaft	12
4. Gremien und Strukturen	14
5. Status of Force Agreement und Study on NATO Enlargement (1995)	15
6. EAPC und Enhanced PfP als kooperative Pfeiler der NATO für die Zukunft (1997)	17
7. Einjähriges Bestehen des EAPC und Schaffung des EADRCC (1998)	20
8. Gipfel von Washington, D.C. (1999): Weitere Schritte zur Enhanced PfP	22
9. PfP-Treuhandfonds	24
10. Gipfel von Prag (2002)	24
11. Partnership Action Plan against Terrorism (2002)	25
12. Gipfel von Istanbul (2004)	27
13. NATO–Russland	27
14. NATO–Ukraine	29
15. Mittelmeer-Dialog	30
16. Istanbuler Kooperationsinitiative	31
17. Schlussbetrachtung	32

Abkürzungen

CJTF	Combined Joint Task Forces, Alliierte Streitkräftekommandos
DPC	Defence Planning Committee, Verteidigungsplanungsausschuss
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, Euro-Atlantische Koordinierungszentrale für Katastrophenhilfe
EADRU	Euro-Atlantic Disaster Response Unit, Euro-Atlantische Katastrophenhilfseinheit
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
ICI	Istanbul Cooperation Initiative, Istanbuler Kooperationsinitiative
ICICG	ICI Coordination Group
IPAP	Individual Partnership Action Plan, Individueller Partnerschaftsaktionsplan
IPP	Individual Partnership Programme, Individuelles Partnerschaftsprogramm
MAP	Membership Action Plan, Aktionsplan zur Mitgliedschaft
MC	Military Committee, Militärausschuss
MCWB	Military Cooperation Working Group, Arbeitsgruppe für militärische Zusammenarbeit
NACC	North Atlantic Cooperation Council, Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Nordatlantikvertragsorganisation
OCC	Operational Capabilities Concept, Konzept Operativer Fähigkeiten
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAP-DIB	Partnership Action Plan on Defence Institution Building, Partnerschaftsaktionsplan für den Aufbau von Verteidigungsinstitutionen
PAP-T	Partnership Action Plan against Terrorism, Partnerschaftsaktionsplan gegen den Terrorismus
PARP	Planning and Review Process, Planungs- und Überprüfungsverfahren
PC	Political Committee, Politischer Ausschuss
PCC	Partnership Coordination Cell, Partnerschaftskoordinationzelle
PfP	Partnership for Peace, Partnerschaft für den Frieden
PJC	Permanent Joint Council, Ständiger Gemeinsamer Rat
PMF	Political-Military Framework, Politisch-Militärisches Rahmendokument
PMSC	Political-Military Steering Committee, Politisch-Militärischer Lenkungsausschuss
PSE	Partnership Staff Elements, Stabselemente der Partnerschaft für den Frieden

PWP	Partnership Work Programme, Partnerschaftsarbeitsprogramm
SHAPE	Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe, Oberstes Hauptquartier der Alliierten Streitkräfte in Europa
SOFA	Status of Force Agreement, Vereinbarung über den Status der Streitkräfte
UN	United Nations, Vereinte Nationen

1. Einleitung

Insbesondere die Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, PfP) hat sich seit ihrer Entstehung zum zentralen Pfeiler der kooperativen Friedenssicherung im euro-atlantischen Raum entwickelt und den Boden für die Entwicklung weiterer Kooperationsaktivitäten der NATO geebnet (z.B. den Mittelmeer-Dialog und die Istanbul Kooperationsinitiative). Dies nicht zuletzt deshalb, weil der PfP hinsichtlich der zwei zentralen Elemente der Neuausrichtung der NATO – der Osterweiterung und der Betonung des Krisenmanagements – eine zentrale politische und militärische Funktion zukommt. Die PfP als Vorbereitungsraum für beitragswillige Staaten sowie ihr Charakter als kontinuierliches Vorbereitungs- und Koordinationsorgan militärischer Friedensmissionen machen sie zum zentralen flankierenden Element der kooperativen Sicherheit.

Es ist das Ziel dieses Analysestandpunktes, die Entwicklung der PfP seit ihrer Gründung im Jahr 1994 sowie die Entwicklung der weiteren Partnerschafts- und Dialogprogramme der NATO als kooperativen Sicherheitsinstrumenten im zusammenfassenden Überblick bis zum Vorabend des Gipfels von Riga im November 2006 darzustellen. Die Arbeit stützt sich zum größten Teil auf die Communiqués der NATO- und PfP-Konferenzen sowie auf andere offizielle Veröffentlichungen auf der NATO-Homepage.⁵

2. Entstehungsgeschichte der PfP

Der Fall der Berliner Mauer, damit einhergehend das Ende des Kalten Krieges und der politische Wandel in Osteuropa konfrontierten die NATO mit neuen und sehr unterschiedlichen Sicherheitsherausforderungen. So war es der Wunsch der Staats- und Regierungschefs der NATO,

„to build constructive partnerships with [the countries of Central and Eastern Europe] in order further to promote security and stability in a free and undivided Europe which will recognise the political, economic, social and ecological elements of security, along with the indispensable defence dimension.“⁶

Das politische Mittel des Dialoges sollte einem langfristigen Spannungsabbau und der Friedenssicherung dienen. Dies in der Einsicht, dass die Sicherheit in Europa von der Fähigkeit abhängt, Krisen im Vorfeld einer Eskalation erfolgreich zu bewältigen. Die politischen und wirtschaftlichen Reformen in den Ländern des ehemaligen Ostblockes sollten dazu beitragen, demokratische Regierungssysteme – aufbauend auf Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte – zu schaffen und ein marktwirtschaftliches System zu etablieren. So beschloss man auf dem Gipfeltreffen in Kopenhagen am 6. und 7. Juni

5 <http://www.nato.int.htm>; <http://www.nato.int/issues/pfp/index.html>.

6 Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen, 6-7 June 1991, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c910607d.htm>.

1991 „the building of stable and durable peace and security in all countries of Europe“⁷ durch regelmäßigen Dialog, vertrauensbildende Maßnahmen und durch Zusammenarbeit mit den früheren Gegnern.

Ein erster Schritt in diese Richtung war noch im selben Jahr die Gründung des North Atlantic Cooperation Council (NACC), eines Forums für Konsultation und Zusammenarbeit zwischen der NATO und Nicht-Mitgliedstaaten im euro-atlantischen Raum: „In coming closer together, we wish to further the great progress that has been made across Europe in establishing solid democratic institutions, respect for human rights and economic liberty.“⁸

Durch konkrete Gesprächs- und Zusammenarbeitsangebote sollten Transparenz und Vertrauen geschaffen werden, um den Graben in Europa zu überwinden und Europa zu vereinen. Das Gewicht wurde dabei auf wirtschaftliche, soziale und Entwicklungssachverhalte gelegt, um Frieden und Stabilität nach dem Ende des Kalten Krieges in ganz Europa zu verbreiten. Das Risiko neuer Konflikte sollte dadurch verringert, Vertrauen und Verständnis zwischen den Staaten erhöht werden. Der Nordatlantische Kooperationsrat war auf multilateralem politischem Dialog fokussiert und bot den Partnern die Möglichkeit, individuelle Kooperationsbeziehungen zur NATO aufzubauen. Folgende Konsultationsforen wurden vorgeschlagen:

- jährliche Treffen mit dem Nordatlantikrat auf Ministerebene, die als Nordatlantischer Kooperationsrat bezeichnet werden können;
- periodische Treffen mit dem Nordatlantikrat auf Botschafterebene;
- zusätzliche Treffen mit dem Nordatlantikrat auf Minister- oder Botschafterebene, wenn es die Umstände erfordern;
- regelmäßige Treffen in gemeinsam zu vereinbarenden Zeitabständen mit NATO-Ausschüssen, wie den Political and Economic Committees, dem Militärausschuss und anderen NATO-Militärbehörden.

Im Work Plan for Dialogue, Partnership and Cooperation⁹ wurde das umfangreiche Programm von Aktivitäten niedergeschrieben. Zwei zentrale Aspekte wurden hervorgehoben: intensive Konsultationen zwischen der NATO und den Partnern sowie eine Reihe kooperativer Aktivitäten. Der Fokus der Konsultationen und der Zusammenarbeit sollte auf verschiedenen Themen der Sicherheitspolitik – in denen die Verbündeten ihre Erfahrung und ihr Fachwissen anbieten konnten – liegen, wie zum Beispiel Verteidigungs- und Streitkräfteplanung, demokratische Konzepte der Beziehungen zwischen Zivil und Militär, zivil-militärische Koordinierung der Luftverkehrsregelungen und die Umstellung

7 Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen, 6-7 June 1991.

8 North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, Brussels, 20 December 1991, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911220a.htm>.

9 Offizielle Texte des EAPC, darunter die Work Plans, sind abrufbar unter <http://www.nato.int/issues/eapc/eapc-off-text.htm#political>.

von Verteidigungsproduktion auf zivile Zwecke. Zudem sollten sich die Partnerstaaten am Wissenschafts- und Umweltprogramm der NATO beteiligen. Wirtschaft, Forschung und Information gehörten somit auch zum umfassenden Maßnahmen- bzw. Kooperations- und Konsultationskatalog.

Dieser Umfang des politischen Dialoges nahm im Rahmen des North-Atlantic Cooperation Council kontinuierlich zu. Die NATO hatte damit ein deutliches politisches Signal gesetzt: Kooperation jetzt, Differenzierung später. Bei den Partnerstaaten machte sich jedoch bald eine gewisse Desillusionierung bemerkbar; denn der multilaterale Charakter des NACC verhinderte die von einzelnen Partnerstaaten erstrebte differenzierte Annäherung an die NATO, die aus deren Sicht in den Beitritt münden sollte. Zu einer Vollmitgliedschaft einzelner Partnerstaaten war die NATO zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht bereit; denn mit einem Bündnisbeitritt stand vor allem auch die strittige Frage der Ausdehnung der Beistandsverpflichtung von Artikel 5 des NATO-Vertrages zur Diskussion. Die entstehende Debatte um eine abgestufte Mitgliedschaft wurde beendet, indem man sich darauf einigte, dass für eventuelle neue Mitglieder dieselben Rechte und Pflichten zu gelten hätten wie für die bestehenden NATO-Staaten.¹⁰

Einen umfassenderen Kompromiss brachte der NATO-Gipfel am 10. und 11. Januar 1994, auf dem beschlossen wurde, mit den Staaten Mittel-, Ost- und Südeuropas eine Partnerschaft einzugehen: keine reine Kooperationsbeziehung, sondern ein umfassenderes Programm individueller bilateraler Zusammenarbeit zwischen der NATO und jedem Partnerland. Alle Staaten der OSZE waren gemäß dem Gründungsdokument zur Partnerschaft für den Frieden eingeladen, an diesem Forum für sicherheitspolitische Zusammenarbeit teilzunehmen. Das neue Programm sollte über Dialog und Zusammenarbeit hinausgehen. Ziel war „to forge a real partnership – a Partnership for Peace“¹¹. Absicht dieser Partnerschaft war somit, die politische und militärische Zusammenarbeit in ganz Europa zu intensivieren, die Stabilität zu festigen und Bedrohungen zu verringern. Die ursprüngliche Idee für eine PfP als Ersatz für eine NATO-Mitgliedschaft stammte Anfang 1993 vom damaligen Supreme Allied Commander Europe, General John Shalikshvili. Seine Idee wurde vom amerikanischen Verteidigungsminister Les Aspin auf der informellen NATO-Tagung des Defence Planning Committee (DPC) am 20. und 21. Oktober 1993 in Travemünde als Ersatzlösung vorgeschlagen. Langfristig eröffnete die Partnerschaft für den Frieden somit eine Mitgliedschaftsperspektive für die mittel- und osteuropäischen Staaten: Der PfP-Musterschüler von heute könnte das NATO-Mitglied von morgen werden. Das Programm beinhaltete keine Verteidigungsgarantien, sah jedoch Konsultationen mit den Partnerstaaten vor,

10 Siehe Study on NATO Enlargement, Kap. 1: Purposes and Principles of Enlargement, September 1995, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm>.

11 Partnership for Peace: Invitation. Issued by the Heads of State and government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 10 January 1994, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110a.htm>.

die sich einer direkten Bedrohung ihrer territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit oder Sicherheit ausgesetzt sehen.

Die Ziele der Partnerschaften wurden im Framework Document festgehalten und sind bis heute dieselben geblieben:¹²

- Förderung der Transparenz nationaler Verteidigungsplanung und Haushaltsverfahren;
- Gewährleistung demokratischer Kontrolle der Streitkräfte;
- Aufrechterhaltung der Fähigkeit und Bereitschaft, zu friedensunterstützenden Einsätzen auf der Grundlage eines UNO- und/oder eines OSZE-Mandats beizutragen, vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Erwägungen;
- Entwicklung einer kooperativen Militärbeziehung mit der NATO mit dem Ziel gemeinsamer Planung, Ausbildung und Übungen, um ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit auf den Gebieten Friedenswahrung, Such- und Rettungsdienst, humanitäre Operationen und andere eventuell noch zu vereinbarende Aufgaben zu stärken;
- auf längere Sicht die Entwicklung von Streitkräften, die in der Lage sind, mit jenen der NATO-Mitgliedstaaten besser gemeinsam zu operieren.

3. Verfahren zur PfP-Mitgliedschaft¹³

Die PfP stand von Anfang an allen Ländern des transatlantischen Raums offen, die fähig und bereit sind, einen Beitrag zur Stärkung der Sicherheit dieses Raums zu leisten. So wollte die NATO eine neuerliche geographische Trennung Europas vermeiden. Jedes Land, das sich der Partnerschaft für den Frieden anschließen möchte, wird zunächst aufgefordert, das Rahmendokument im NATO-Hauptquartier in Brüssel zu unterzeichnen. Neben den Zielen der Partnerschaft sind darin die der Partnerschaft zugrunde liegenden Prinzipien beschrieben. Mit ihrer Unterschrift bekräftigen die Staaten ihr politisches Bekenntnis zur Erhaltung demokratischer Gesellschaftsordnung und zur Wahrung der Grundsätze des Völkerrechtes.

Der Aktionsplan zur Mitgliedschaft (Membership Action Plan, MAP) ist das wichtigste Werkzeug zur Vorbereitung von beitragswilligen Partnerstaaten auf die Aufgaben und Pflichten, die mit der Mitgliedschaft verbunden sind. Dieses Programm ermöglicht Beratung, Hilfestellung und praktische Unterstützung und stützt sich auf das gesamte Spektrum der Partnerschaftsaktivitäten.

Nach Unterzeichnung des Rahmendokumentes hat jeder Partner der NATO ein Präsentationsdokument (Presentation Document) vorzulegen, worin aus seiner Sicht die Grundsätze und Zielsetzungen der Partnerschaft definiert sind. Darin werden zudem die Schritte, die zum Erreichen der politischen Ziele der

12 Partnership for Peace: Framework Document issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council. Brussels, 10 January 1994, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110b.htm>, Pkt. 3.

13 Ebd., Pkt. 4.

Partnerschaft unternommen werden, die militärischen und sonstigen Kräfte, die der Partnerstaat für die PfP-Aktivitäten zur Verfügung zu stellen beabsichtigt, und die besonderen Felder der Zusammenarbeit genannt.

Auf der Grundlage des Präsentationsdokumentes und des Partnerschaftsarbeitsprogrammes (Partnership Work Programme, PWP), das sich aus allen Aktivitäten der NATO- und Partnerstaaten zusammensetzt, wird ein Individuelles Partnerschaftsprogramm (Individual Partnership Programme, IPP) erarbeitet und vereinbart. Dieses führt neben den Zielen, den militärischen und sonstigen Kräften und den Kooperationstätigkeiten jene Aktionen auf, die der Partnerstaat organisieren will, sowie seine beabsichtigten Beteiligungen an Aktivitäten der NATO.

Die Auswahl der Aktivitäten erfolgt durch jeden Partnerstaat gesondert auf der Grundlage seiner individuellen Erfordernisse und Prioritäten. Dieser Grundsatz der Selbstdifferenzierung, d.h., den Grad der aktiven Teilnahme an der PfP selbst zu bestimmen, hat dazu geführt, dass auch neutrale und nichtbeitrittswillige Staaten am Partnerschaftsprogramm teilnehmen. Zudem hat dieses Mittel der differenzierten Teilnahme dazu geführt, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich eine konkrete Perspektive für eine NATO-Vollmitgliedschaft erhofft hatten, ihre eigenen Wünsche größtenteils umsetzen konnten und dementsprechend mit den Aktivitäten und einer „Nur-PfP-Mitgliedschaft“ zufrieden waren, ohne jedoch das Fernziel – den Beitritt zur Allianz – aus den Augen zu verlieren.

Der Individuelle Partnerschaftsaktionsplan (Individual Partnership Action Plan, IPAP) geht über das IPP hinaus und ist eine Möglichkeit für diejenigen Staaten, die über den politischen Willen und die Fähigkeit verfügen, ihre Beziehung zur NATO zu vertiefen. Es handelt sich um ein erweitertes Instrument zur Beratung und Unterstützung der Partnerstaaten im Hinblick auf verteidigungs- und sicherheitsrelevante Aspekte ihrer innenpolitischen Reformen.

Noch im Gründungsjahr 1994 unterzeichneten 23 Nationen das PfP-Rahmendokument, 16 Regierungen lieferten ihr Präsentationsdokument ab, und bereits vierzehn Staaten vereinbarten mit der NATO ihr IPP. Bis Ende 2006 hatten sich 30 Länder der Partnerschaft angeschlossen: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Estland, Finnland, Georgien, Irland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Moldawien, Österreich, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Schweden, Schweiz, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Tadschikistan, Tschechien, Turkmenistan, Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weißrussland. Im Dezember 2006 unterzeichneten Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien das PfP-Rahmendokument.

Bereits 1997 wurden außerdem durch die „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation“ und die „Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft

zwischen der NATO und der Ukraine“ mit diesen beiden Ländern spezielle Partnerschaften eingegangen.¹⁴

Zehn Partnerstaaten sind mittlerweile Vollmitglieder der NATO geworden: Tschechien, Ungarn und Polen schlossen sich 1999 der Allianz an, gefolgt von Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowenien und der Slowakei im Jahr 2004.

Die 23 derzeitigen PfP-Teilnehmerstaaten bilden eine heterogene Gruppe: westeuropäische Staaten, Staaten des westlichen Balkans, die Gegenstand von NATO-Operationen waren, ehemalige sowjetische Republiken im Kaukasus, in Zentralasien und in anderen Regionen sowie Staaten, die eine Bündnismitgliedschaft anstreben. Alle Staaten haben unterschiedliche Zielvorstellungen und Sicherheitsbedürfnisse. Das breite Spektrum von Aktivitäten, die genau auf die Wünsche, Ziele und Fähigkeiten der einzelnen Partnerstaaten zugeschnitten sind, trägt zu dieser Heterogenität bei. So folgt die PfP einer allgemeinen Tendenz europäischer Sicherheitspolitik, nämlich weg vom Einstimmigkeitsprinzip und – auf der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner – hin zu Gremien mit variabler Zusammensetzung, welche die im jeweiligen Rahmen Handlungswilligen und Handlungsfähigen umfassen.

4. Gremien und Strukturen

Der Politisch-Militärische Lenkungsausschuss zur Partnerschaft für den Frieden (Political-Military Steering Committee, PMSC/PfP¹⁵) ist das Hauptarbeitsgremium mit Verantwortung für PfP-Angelegenheiten. Er tagt in verschiedenen Zusammensetzungen entweder nur mit Bündnisstaaten oder mit Bündnis- und Partnerstaaten. Zu den Hauptaufgaben des PMSC/PfP gehören die Beratung des Nordatlantikrates in PfP-Fragen, die Zuständigkeit für die Gesamtkoordinierung des Partnerschaftsarbeitsprogrammes, die Aufstellung politisch-militärischer Richtlinien zur Anwendung durch die NATO-Militärbehörden bei der Erarbeitung ihrer Beiträge zum Partnerschaftsarbeitsprogramm in Bezug auf militärische Übungen und Aktivitäten, die Anleitung zur Entwicklung der IPP-Programme und ihre Vorlage beim Rat zur Genehmigung sowie die Entwicklung und Koordinierung der Arbeiten bezüglich der PfP-Planung und -Überprüfung.

Die militärischen Aspekte der Zusammenarbeit werden von den Militärbehörden der NATO erarbeitet. Das PfP-Arbeitsgremium auf militärischer Seite ist die Arbeitsgruppe für Militärische Zusammenarbeit (Military Cooperation Working Group, MCWG¹⁶), die als Konsultativorgan für den Militärausschuss dient. Der Militärausschuss der NATO trifft sich auch mit Partnerstaaten, um militärische Aspekte der Zusammenarbeit im PfP-Rahmen zu erörtern.

14 Siehe unten, S. 27-29.

15 <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb130108.htm>.

16 Ebd.

„To coordinate joint military activities within the Partnership, we will invite states participating in the Partnership to send permanent liaison officers to NATO Headquarters and a separate Partnership Coordination Cell at Mons (Belgium) that would, under the authority of the North Atlantic Council, carry out the military planning necessary to implement the Partnership programmes.“¹⁷

Aufgaben dieser Partnerschaftskordinierungszelle sind die Koordinierung gemeinsamer militärischer Aktivitäten im PfP-Rahmen, die zur Umsetzung der militärischen Aspekte des Partnerschaftsarbeitsprogramms erforderliche militärische Planung sowie die Beurteilung derartiger Aktivitäten.¹⁸ Die Zelle wird von einem Direktor geleitet und besteht seit 1998 neben NATO-Personal auch aus Personal der Partnerstaaten, welche zudem Stabsoffiziere für Verbindungszwecke in das Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) nach Mons entsenden können.

Ein weiteres wichtiges Instrument der Partnerschaft für den Frieden ist der Planungs- und Überprüfungsprozess (Planning and Review Process, PARP¹⁹), der 1995 eingeführt wurde und mit dessen Hilfe die Streitkräfteplanung der Partnerstaaten auf größtmögliche Interoperabilität ausgerichtet sowie die Transparenz zwischen der Allianz und den Partnern verstärkt werden sollen. Multinationale Übungen und Operationen erfordern ein hohes Maß an Kooperationsfähigkeit der Streitkräfte im Kommunikations- und Informationsaustausch sowie in den Bereichen Führung, Ausbildung, Ausrüstung, Struktur und Abläufe. Das PARP-Konzept basiert auf dem Modell des Streitkräfteplanungssystems der NATO und wird den Partnerländern als Option angeboten. Mit jedem teilnehmenden Land werden feste Planungs- bzw. Partnerschaftsziele ausgehandelt und umfassende Überprüfungen dienen zur Beurteilung der Zielerreichung. Beim NATO-Hauptquartier haben die Partnerstaaten volle, offiziell akkreditierte diplomatische Vertretungen und beim Militärausschuss ranghohe militärische Vertretungen eingerichtet.

5. Status of Force Agreement und Study on NATO Enlargement (1995)

Mit der PfP-Vereinbarung zum Status der Streitkräfte (Status of Force Agreement, SOFA) konnte der Aufenthalt von Truppen der Nordatlantischen Allianz auf dem Boden der Partnerstaaten und umgekehrt auf eine rechtliche Grundlage gestellt werden: „[T]he forces of one State Party to the Present Agreement may be sent and received, by arrangement, into the territory of another State Party.“²⁰

17 Partnership for Peace: Invitation (Anm. 10).

18 <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030206.htm>.

19 <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030208.htm>.

20 Agreement among the States parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for Peace regarding the status of their forces, 19 June 1995, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b950619a.htm>.

In einem Strategiepapier der NATO im Jahr 1995, der so genannten Erweiterungsstudie (Study on NATO Enlargement²¹), wurde der PfP frühzeitig eine wichtige Rolle für eine eventuelle Aufnahme neuer NATO-Mitglieder beigemessen. In der Studie wurden außerdem die politischen Parameter für die künftige Entwicklung fixiert:

„When NATO invites other European countries to become Allies, as foreseen in Article 10 of the Washington Treaty [...], this will be a further step towards the Alliance's basic goal of enhancing security and stability throughout the Euro-Atlantic area, within the context of a broad European security architecture.“²²

Die Studie arbeitete heraus, dass die Erweiterung des Bündnisses in vielerlei Hinsicht zu erhöhter Stabilität und Sicherheit für alle Staaten im euro-atlantischen Raum beiträgt: Sie fördert und unterstützt demokratische Reformen, einschließlich der Errichtung einer zivilen und demokratischen Kontrolle der Streitkräfte; sie fördert die Strukturen und Gewohnheiten der Kooperation, Konsultation und Konsensbildung im europäischen Raum und unterstützt gutnachbarliche Beziehungen; sie erhöht die verteidigungspolitische Transparenz, was das Vertrauen untereinander stärkt, und fördert die Tendenz zu Integration und Zusammenarbeit in Europa. Darüber hinaus wird die Fähigkeit der NATO, zur europäischen und internationalen Stabilität beizutragen und die Friedenserhaltung im Rahmen der Vereinten Nationen und der OSZE zu unterstützen, verstärkt. Der Partnerschaft für den Frieden kommt dabei, wie die Studie festhielt, die wichtige Rolle zu, Staaten auf eine zukünftige Mitgliedschaft und die damit zusammenhängenden Rechte und vor allem Pflichten vorzubereiten.

Ein aktives Mitwirken an Übungen und Aktivitäten der PfP soll zum Beispiel dazu beitragen, die Interoperabilität der Streitkräfte zu verbessern und offen legen, ob der jeweilige Staat über die notwendigen zivilen und finanziellen Ressourcen verfügt, um auch an NATO-Einsätzen teilzunehmen. Partner sollten vermehrt in Entwicklung, Planung und Umsetzung von PfP-Übungen eingebunden werden, um ihre Kooperationsfähigkeit in Bereichen wie Peacekeeping, humanitäre und andere Einsätze zu steigern. Durch Übungen, Aktivitäten, Seminare, Workshops und die Präsenz im NATO-Hauptquartier in Brüssel sowie im militärischen Alliierten Hauptquartier Europa in Mons werden die Partner mit den NATO-Strukturen, -Einrichtungen, -Verfahren sowie -Friedensunterstützungsaktivitäten vertraut und können sich besser auf ihre zukünftigen Rechte und Pflichten vorbereiten. Die Beteiligung am Planungs- und Überprüfungsprozess und an PfP-Übungen „will be the most effective way to develop, in the longer term, Partner forces that are better able to operate with those of the NATO Allies“²³. Das „Wer“ und „Wann“ sollte zu einem späteren Zeitpunkt geklärt werden, da man durch die Möglichkeit der differenzierten

21 Study on NATO Enlargement. September 1995, <http://www.nato.int/docu/basictxt/enl-9501.htm>.

22 Ebd., Kap. 1, Pkt. 2.

23 Ebd., Kap. 3, Pkt. 40.

Annäherung von Seiten der Partner erst feststellen musste, welcher Staat die Bedingungen und Voraussetzungen für eine Aufnahme erfüllt. Für die nähere Zukunft galt es, die Aufnahme neuer Mitglieder zu akzeptieren, so wie es in Artikel 10 des Nordatlantikvertrages festgeschrieben ist („the parties may, by unanimous agreement, invite any other European state in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty“), und zeitgleich die nicht eingeladenen Staaten in ein wachsendes System des Dialoges und der Kooperation zu integrieren.

6. EAPC und Enhanced PfP als kooperative Pfeiler der NATO für die Zukunft (1997)

Auf den Ministertreff in Sintra/Portugal (29. und 30. Mai 1997) und dem Gipfeltreffen in Madrid²⁴ (8. und 9. Juli 1997) wurden die Rahmenbedingungen einer qualitativ verbesserten und stärker institutionalisierten, sicherheitspolitischen Kooperation unter den europäischen Staaten definiert. Auf dem Nordatlantikrat in Sintra wurde festgelegt, die politische und militärische Kooperation mit den Partnern auf ein qualitativ höheres Niveau zu heben, aufbauend auf den Erfolgen des North Atlantic Cooperation Council und der Partnership for Peace. Aufgrund der Tatsache, dass die PfP zu einem zentralen Pfeiler der europäischen Sicherheitsstruktur geworden ist, beschlossen die Minister, „to substantively enhance the Partnership for Peace and to develop ever-closer and deeper cooperative ties with all interested Partner countries“²⁵. Das politische Konsultationselement sollte intensiviert, die Rolle der Partner bei der Entscheidungsfindung und Planung im Rahmen der PfP gestärkt und die PfP insgesamt operativer gestaltet werden.

Der Nordatlantische Kooperationsrat mit seinem starren, nur auf politische Konsultationen ausgerichteten Aufgabenfeld erschien den Anforderungen einer vertieften Partnerschaft nicht mehr gewachsen. So wurde der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (Euro Atlantic Cooperation Council, EAPC) als neues politisches Dach der Partnerschaft für den Frieden und als neue Institution für den vertieften Dialog zwischen Allianz und Partnern geschaffen: „The EAPC will be a new cooperative mechanism which will form a framework for enhanced efforts in both an expanded political dimension of partnership and practical cooperation under PfP.“²⁶ Der EAPC steht allen Bündnis- und Partnerstaaten für politische Konsultationen offen und hat somit integrierenden Charakter: „The Euro-Atlantic

24 Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation. Issued by the Heads of State and Government. Madrid, 8 July 1997, <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>.

25 Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Sintra, Portugal, 29 May 1997, <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-065e.htm>, Pkt. 2.

26 Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council. Sintra, Portugal, 30 May 1997, <http://www.nato.int/docu/basic/b970530a.htm>, Pkt 2.

Partnership Council is open to the accession of other OSCE participating states able and willing to accept its basic principles and to contribute to its goals.“²⁷

Zudem wurde das Prinzip der Selbstdifferenzierung übernommen, das heißt, jeder Partnerstaat bestimmt weiterhin selbst den Grad des Mitwirkens und die Felder der Zusammenarbeit. Dies trägt dem unterschiedlichen Charakter der Zusammenarbeit Rechnung: Einige Staaten nutzen das Partnerschaftsprogramm als „Trainingslager“ für einen künftigen NATO-Beitritt und beteiligen sich aktiv an der PfP, um besser für eine Aufnahme in die Allianz vorbereitet zu sein. Die neutralen Staaten Europas – denen die PfP als Instrument dient, um sich an der entstehenden europäischen Sicherheitsarchitektur zu beteiligen – engagieren sich unterschiedlich intensiv. Die kaukasischen und zentralasiatischen Republiken und andere kleinere Staaten beteiligen sich aus innenpolitischen oder aus finanziellen Gründen eher passiv am PfP-Programm. Der Grundsatz der Selbstdifferenzierung befriedigt somit die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Partner.

Der EAPC tritt in verschiedenen Formen zusammen: in Vollbesetzung, um politische und sicherheitsrelevante Themen von allgemeiner Bedeutung zu besprechen; in einer begrenzten Form zwischen der Allianz und einer bestimmten Gruppe von Partnern, um spezifische Aktivitäten und regionale Themen zu erörtern; in einer begrenzten Form zwischen der Allianz und einer bestimmten Gruppe von Partnern, die sich an Friedenserhaltungsoperationen oder am Planning and Review Process beteiligen; in einer individuellen Form zwischen der Allianz und einem Partnerstaat.

Zweimal jährlich tagt der Partnerschaftsrat je auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister. Zusätzliche Treffen oder Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs können – wenn erforderlich – vereinbart werden. Auf Ebene der Botschafter tritt der EAPC einmal monatlich unter dem Vorsitz des Generalsekretärs zusammen. Der Rat wird regelmäßig vom Politisch-Militärischen Lenkungsausschuss (PMSC) und vom Politischen Ausschuss (PC) unterstützt. Die Partnerstaaten haben die Möglichkeit, an den Konsultationen des PMSC und des PC teilzunehmen.

Der EAPC hat den Arbeitsplan seines Vorgängers, des NACC, übernommen. Die Themen erstrecken sich auf ein breites Spektrum von politischen, sicherheitsrelevanten und anderen Fragen, die gemäß den im EAPC-Grundlagendokument formulierten Absichten behandelt werden sollen. Die Konsultationsbereiche sollten einschließen (ohne sich jedoch darauf zu beschränken): Krisenmanagement; regionale Fragen; Rüstungskontrolle; nukleare, biologische und chemische Proliferation und Abwehrmaßnahmen; internationaler Terrorismus; Verteidigungsplanung, Verteidigungshaushalt, Verteidigungspolitik und Strategie; sicherheitsbezogene Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung und Wissenschaft; zivile Notstandsplanung und Katastrophenvorsorge; Rüstungskooperation; nukleare Sicherheit; verteidigungsbezogene Umweltfragen; zivil-militärische Koordination der Luftverkehrsregelung und

27 Ebd., Pkt 12.

Operationen zur Unterstützung des Friedens. Daneben umfassen die Konsultationen und Kooperationen auch wirtschaftliche Fragen, wie die ökonomischen Folgen der Umstrukturierung von Streitkräften, sowie Themen des Informationsmanagements, der Informationsvermittlung, der Abrüstung, der Umweltsicherheit und der Technologie.

Auf dem ersten Treffen des EAPC wurde zusätzlich beschlossen, PfP-Stabselemente (PSE) bei verschiedenen militärischen NATO-Hauptquartieren, wie etwa bei der Partnerschaftskordinierungszelle in Mons und beim NATO-Hauptquartier in Brüssel, einzurichten. PfP Staff Elements können auch im Rahmen der Kommando- und Streitkräftestruktur (Combined Joint Task Forces, CJTF) an der Übungsplanung, an der Konzeptentwicklung und an den Operationen teilnehmen. Jedes PSE besteht aus einem Kern von Offizieren mit internationalem Status aus NATO-Mitglieds- und Partnerstaaten, die gemeinsam Planungen für Übungen und sonstige gemeinsame Funktionen ausarbeiten.

Auf der Gipfelkonferenz des Nordatlantikrates in Madrid begrüßten die Staats- und Regierungschefs, „[that] we are moving towards the realisation of our vision of a just and lasting order of peace for Europe as a whole, based on human rights, freedom and democracy“²⁸. Als wesentlicher Schritt im Rahmen des evolutionären Prozesses der Öffnung des Bündnisses wurde beschlossen, von den 12 Staaten, die ihr Interesse bekundet hatten, sich der NATO als Vollmitglieder anzuschließen, Tschechien, Ungarn und Polen zu Gesprächen einzuladen. Zugleich wurde festgehalten, dass die NATO auch für neue Mitglieder offen bleibt, so wie es Artikel 10 des Nordatlantikvertrages vorsieht: „The Alliance will continue to welcome new members in a position to further the principles of the Treaty and contribute to security in the Euro-Atlantic area.“²⁹ Um diesen Prozess voranzutreiben, wurden die interessierten Staaten dazu aufgefordert, sich weiterhin aktiv an der Partnerschaft für den Frieden zu beteiligen, welche die politische und militärische Einbindung in die NATO vertiefen sollte.

Auf dem Gipfel betonten die Staats- und Regierungschefs der Allianz auch nochmals die Wichtigkeit der – auf dem Ministertreffen von Sintra eingeleiteten – Enhanced Partnership: Durch politische Konsultationen über künftige NATO-geführte PfP-Operationen sollen jene Staaten, die sich an Peacekeeping-Operationen beteiligen möchten, also die handlungsfähigen und -willigen Staaten, in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Die Entscheidungsgewalt liegt hingegen weiterhin allein beim Nordatlantikrat. Um die Konsultationen zu erleichtern, wurde vorgeschlagen, dass die Partnerstaaten nationale Missionen beim NATO-Hauptquartier einrichten. Neben politischen Repräsentanten sollten auch militärische Vertreter eine Verbindung zur Allianz aufbauen. Damit wurde dem Wunsch einiger Partnerstaaten Rechnung getragen, in einen größeren sicherheitspolitischen Rahmen integriert zu werden.

Da eine gut funktionierende Interoperabilität Voraussetzung für Einsätze in Krisengebieten ist, wurde die militärische Zusammenarbeit zwischen NATO-

28 Madrid Declaration (Anm. 23), Pkt. 2.

29 Ebd., Pkt. 8.

Staaten und Partnern in der Enhanced PfP zu einer zentralen Zielsetzung erhoben. Wenn friedensunterstützende Operationen von Streitkräften mehrerer Länder ausgeführt werden, bedarf es einer minuziösen und gut vorbereiteten Abstimmung von Mitteln und Kommandostrukturen. Bei Übungen mit NATO- und Partnertruppen, so wurde vereinbart, sollen die Partnerstaaten auch bei der Vorbereitung und Durchführung mehr Verantwortung übernehmen, um noch besser in den Entscheidungsprozess eingebunden zu werden. Um die Streitkräfte der Partnerstaaten für multinationale Operationen zu befähigen und sie für das operative Zusammenwirken mit NATO-Streitkräften vorzubereiten, wurde außerdem das Planungs- und Überprüfungsverfahren (Planning and Review Process, PARP) entwickelt. Dieses Verfahren dient dazu, die Streitkräfte der Partner zu überprüfen und hinsichtlich der Interoperabilität zu bewerten. Ebenso wurde vereinbart, dass die Partnerschaftsstabelemente künftig nicht mehr nur für ihr Land sprechen, sondern für die Partnerschaft als ganze arbeiten, um die PfP auch personell besser zu unterstützen.

7. Einjähriges Bestehen des EAPC und Schaffung des EADRCC (1998)

Anlässlich des einjährigen Bestehens des EAPC fand am 29. Mai 1998 in Luxemburg eine Konferenz statt, auf der der Vorsitzende das vergangene Jahr resümierte:³⁰ Nach nur einem Jahr erfüllte der EAPC seine Zweckbestimmung als Rahmen für eine erweiterte politische Dimension der Partnerschaft und leistete einen entscheidenden Beitrag zu größerer Transparenz und Vertrauen unter den Mitgliedern. Konsultationen fanden zu politischen und sicherheitsrelevanten Fragen ebenso statt wie zu Fragen des internationalen Terrorismus, zu verteidigungsbezogenen Umweltfragen und Fragen der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Praktische Kooperationsaktivitäten auf verschiedenen Feldern wurden verstärkt und eine Euro-Atlantische Koordinierungszentrale sollte als Teil der erweiterten Katastrophenhilfe in Brüssel eingerichtet werden. Die Euro-Atlantische Koordinierungszentrale für Katastrophenhilfe wurde daraufhin noch im Juni desselben Jahres eröffnet. Konsultationen über die Entwicklung eines politisch-militärischen Rahmens für NATO-geführte PfP-Operationen und militärische Konsultationen mit Partnern im Militärausschuss bilden einen Eckpfeiler der erweiterten Partnerschaft.

Acht Partnerschaftsstabelemente mit 38 Offizieren aus dreizehn Partnerländern sind in den militärischen Hauptquartieren für Offiziere der Partner eingerichtet worden, die Seite an Seite mit Offizieren der NATO PfP-Aktivitäten planen und Planungen in die Praxis umsetzen. Sieben Partneroffiziere aus fünf Partnerländern sind in den Stab der Partnerschafts koordinierungszelle integriert worden. Die Minister waren sich auf der Tagung einig, dass das Ergebnis der weiteren Vertiefung der Beziehungen eine operative Partnerschaft sein wird sowie ein stärkeres Konsultationsforum, das den Mitgliedern der NATO und den

30 EAPC One-Year Anniversary. Press Statement by the Chairman. Luxembourg, 29 May 1998, <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-063e.htm>.

Partnern die größere Fähigkeit bietet, die neuen Sicherheitsherausforderungen zu gestalten und ihnen zu begegnen.

Auf der Grundlage eines Vorschlages von Russland wurde im Juni 1998 die eben schon erwähnte Euro-Atlantische Koordinierungszentrale für Katastrophenhilfe (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC³¹) zur Koordinierung der Hilfe unter den Ländern des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates bei Katastrophen im euro-atlantischen Raum eingerichtet. Zur Bewältigung der Auswirkungen einer Katastrophe, sei sie vom Menschen verursacht oder natürlichen Ursprunges, reichen die Kapazitäten des betroffenen Landes oft nicht aus. Wenngleich jedes Land selbst für die Bewältigung von Nottfällen in seinem Hoheitsgebiet und die Versorgung der Opfer verantwortlich ist, erweist sich die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet als unabdingbar. Dabei ist die Koordinierung von Transportmitteln, medizinischen Ressourcen, Kommunikationssystemen, Kapazitäten für die Katastrophenhilfe und anderer ziviler Ressourcen erforderlich. Die Zusammenarbeit in der zivilen Notfallplanung umfasst unter anderem Seminare, Workshops, Lehrgänge und Übungen, bei denen Katastrophenhilfeeinsätze mithilfe simulierter Krisensituationen menschlichen und natürlichen Ursprunges geprobt werden. Weitere Übungen finden zur Koordinierung der Bewältigung von Folgen eines terroristischen Anschlags mit chemischen, biologischen oder radiologischen Substanzen statt. Dank der engen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet gelang es der NATO und den Partnerländern, ihre Hilfe bei verschiedenen Katastrophen über das EADRCC effizient zu koordinieren, so z.B. bei Überschwemmungen, Erdbeben, Waldbränden und extremen Unwettern.

Das ursprünglich zur Bewältigung natürlicher und technologischer Katastrophen eingerichtete EADRCC wurde bald nach der Gründung aufgrund der zunehmenden internationalen Besorgnis über die wachsende humanitäre Krise im Kosovo für die Flüchtlingshilfe in Anspruch genommen. Hilfsgüter wie Arzneimittel und medizinische Ausrüstung, Telekommunikationsausrüstung, Schuhe, Bekleidung und Zelte für mehr als 20 000 Menschen wurden verschickt. Flugzeuge, Hubschrauber, Frachtabwicklungsteams und logistische Beratung wurden bereitgestellt, um beim Transport und bei der Verteilung der Hilfsgüter Unterstützung zu leisten. Die zivile Notfallplanung – ursprünglich aus einem internationalen Workshop für die Nutzung von militärischen und zivilen Kapazitäten bei Katastrophen im Jahre 1992 heraus entwickelt – stellt heute die wichtigste nicht-militärische Komponente der PfP dar.

Zeitgleich mit der Maßnahme zur Einführung des EADRCC hat der EAPC die Etablierung einer Euro-Atlantischen Katastrophenhilfeeinheit (Euro-Atlantic Disaster Response Unit, EADRU) beschlossen. Bei EADRU handelt es sich um eine nicht-ständige, multinationale Mischung ziviler und militärischer Elemente (qualifiziertes Hilfspersonal, Medikamente, Transportmittel usw.), die im Falle einer Katastrophe sofort einsetzbar sind.

31 <http://www.nato.int/eadrcc/home.htm>; http://www.nato.int/eadrcc/sop/sop_eadrcc/sop_eadrcc.htm .

8. Washington, D.C. (1999): Weitere Schritte zur Enhanced PfP

Auf dem NATO-Gipfeltreffen in Washington, D.C.³² am 24. April 1999 anlässlich des 50-jährigen Bestehens der NATO bekräftigten die Staats- und Regierungschefs die Bedeutung der PfP als Instrument erster Wahl, wenn die Allianz und ihre Partner sich gegenseitig konsultieren und gemeinsam im Streben nach Frieden und Sicherheit zusammenwirken möchten. Neue Gebiete der Zusammenarbeit wurden erschlossen, so zum Beispiel die Friedenserhaltung, das humanitäre Minenräumen, die Kontrolle über den Transfer von Handfeuerwaffen sowie die Abstimmung von Katastrophenhilfe und humanitärer Unterstützung. Auf dem Treffen wurden wichtige Initiativen ins Leben gerufen, um die Partnerschaft operationeller auszurichten und die Beteiligung der Partner an der PfP-Entscheidungsfindung und -planung weiter zu stärken.

So wurde ein Konzept operativer Fähigkeiten (Operational Capabilities Concept, OCC³³) verabschiedet, durch das eine vertiefte militärische Zusammenarbeit zwischen der Allianz und den Partnern ermöglicht wird, um die Voraussetzung für Partnerkräfte und -fähigkeiten dahingehend zu verbessern, mit der Allianz in Friedensunterstützungsoperationen zusammenzuwirken. Ziel dieses Konzeptes ist es, mehr Flexibilität bei der Zusammenstellung spezifischer Streitkräftepakete für künftige PfP-Einsätze unter NATO-Führung zu erreichen. Schwerpunkt sind die für derartige Einsätze potenziell verfügbaren Kräfte und Fähigkeiten, die durch vertiefte Arbeitsbeziehungen in Friedenszeiten leichter in NATO-geführte Truppen integriert werden können. Das Konzept operationeller Fähigkeiten steht für einen neuen, integrierteren Ansatz in der militärischen Zusammenarbeit: Die Kooperation der Partnerstaaten mit den Kräften der Allianz in Friedenszeiten soll optimiert werden und dazu beitragen, dass die Streitkräfte militärisch effektiver und besser auf die Zusammenarbeit mit den Kräften der Allianz vorbereitet sind. Längerfristig wird OCC dazu beitragen, Kräfte und Fähigkeiten zu bilden, die an die Anforderungen NATO-geführter Krisenbewältigungseinsätze angepasst sind und das wirksame Zusammenspiel vor Ort verbessern. Das Konzept umfasst vier Teilbereiche:

- Pool of Forces and Capabilities: eine Datenbank aller durch die Partner zur Verfügung stellbaren Truppen und Mittel;
- Peacetime Working Relationship: darin sollen alle bereits bestehenden und alle neuen Vereinbarungen für die Zusammenarbeit in Friedenszeiten zusammengefasst werden;
- Assessment and Feedback Mechanisms: Bewertungs- und Berichtsverfahren über Truppen und Mittel mit dem Ziel, die militärische Effektivität zu steigern und damit die Streitkräfteplanung für gemeinsame Operationen zu vereinfachen;

32 Washington Summit Communiqué: An Alliance for the 21st Century. Washington D.C., 24 April 1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.

33 <http://www.nato.int/pfp/docu/d990615e.htm>.

- Enabling Mechanisms: hier sollen Lösungen erarbeitet werden, welche die Vorbereitung von möglichen Operationen verbessern.

Des Weiteren wurde auf dem Gipfel von Washington ein politisch-militärisches Rahmendokument für NATO-geführte PfP-Operationen gebilligt (Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations³⁴), durch welches die Einbeziehung von Partnern in politische Konsultationen und Entscheidungsfindung, die operative Planung und die Identifizierung von Kommandostrukturen verbessert werden. Die enthaltenen Bestimmungen sollen auch als Richtschnur für die Beteiligung von Partnerländern an anderen NATO-Aktivitäten, wie beispielsweise Übungen, dienen. Im Falle einer spezifischen Operation unterscheidet man dementsprechend

- die Konsultationsphase (non-crisis phase): Während der generellen Planung sind alle Partner gleichberechtigt und können gemäß dem Prinzip der Selbstdifferenzierung den Umfang ihrer Teilnahme selber bestimmen. Ob ein Partner letztlich an einer Operation teilnehmen kann oder nicht, hängt in der ersten Linie von der Fähigkeit zur Zusammenarbeit seiner Einheiten mit NATO-Truppen ab. Bei der Beurteilung der zur Verfügung gestellten Truppen spielt die vorausgegangene Arbeit im PARP-Prozess eine entscheidende Rolle.
- die Planungs- und Konsultationsphase: In der Konsultationsphase können Partner ihre Bereitschaft zu einem Beitrag für eine möglicherweise anstehende Operation bekannt geben. Die Phase endet mit der Entscheidung des Nordatlantikrates, die militärische Planung zu beginnen. In der Planungsphase haben die als potenzielle Beitragsleister akzeptierten Partnerstaaten die Möglichkeit, tiefer in die Planung integriert zu werden und mehr Informationen zu erhalten.
- die Ausführungsphase: Die truppenstellenden Partnerländer sind auch während der Operation an der politischen Führung im NATO-Hauptquartier beteiligt. Sie leisten ihren Beitrag einerseits durch ihre Truppen und andererseits durch ihre Vertretungen in der Kommandostruktur.

Als weiterer Eckpfeiler der Enhanced and More Operational PfP wurde ein Programm für vertiefte PfP-Aus- und Fortbildung beschlossen (Improving Training and Education in Partnership for Peace³⁵), um PfP-Aktivitäten auf NATO- und nationaler Ebene zu optimieren, aufeinander abzustimmen und durch Aus- und Fortbildungsangebote für Streitkräfte die operationellen Fähigkeiten der Partnerländer zu stärken. Aus- und Fortbildung bleiben zwar in der Regel weiterhin in nationaler Verantwortung, das Programm hilft jedoch bei der Verbesserung der Interoperabilität, fördert die intensivere Zusammenarbeit beziehungsweise den Dialog und gewährleistet so den optimalen Einsatz von Personal und anderen Ressourcen. Drei neue PfP-Instrumente wurden einge-

34 <http://www.nato.int/pfp/docu/d990615b.htm>.

35 <http://www.nato.int/pfp/docu/d990615f.htm>.

führt: ein PfP-Konsortium von Verteidigungsakademien und Instituten für Sicherheitsstudien, ein PfP-Übungssimulationsnetzwerk und PfP-Ausbildungszentren. So sollten in Zukunft Fernschulungstechnologien eingesetzt und ein NATO-Rahmen für Fernschulungs- und Simulationsmanagement zum Einsatz bei der Aus- und Fortbildung von Militärpersonal entwickelt werden. Diese Initiativen fußten auf dem Bericht des Politisch-Militärischen Lenkungsausschusses „Towards a Partnership for the 21st Century; The Enhanced and more Operational Partnership“³⁶.

Alle diese Initiativen wurden auch auf dem, im Rahmen des Washingtoner Gipfels stattfindenden, Gipfeltreffen des EAPC aufgegriffen. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten „the contribution that both EAPC and PfP have made towards enhancing security for all, based on shared values“ und diskutierten „how the Euro-Atlantic Partnership Council can further increase its effectiveness in enhancing transparency, confidence and cooperation throughout the Euro-Atlantic area“.³⁷

9. Der Treuhandfonds der PfP

Der Partnership for Peace Trust Fund³⁸ wurde im September 2000 ursprünglich als Mechanismus zur Unterstützung der Partnerländer bei der sicheren Vernichtung von Antipersonenminen-Beständen eingerichtet. Aufbauend auf dem Erfolg mehrerer Minenvernichtungsprojekte wurde der Geltungsbereich des Fonds auf andere Entmilitarisierungsprojekte zur Vernichtung von Munition sowie von Klein- und Leichtwaffen ausgeweitet.

Im Rahmen des Fonds arbeiten NATO-Mitglieder mit einzelnen Partnerländern zusammen, um konkrete Projekte festzulegen und umzusetzen. So wurden zum Beispiel in Georgien Anfang 2005 ca. 300 alte Flugabwehrraketen sicher zerstört. Das Projekt hat die Sicherheit in den Gebieten, in denen die Raketen gelagert waren, erheblich erhöht und zudem die ansonsten von diesen Waffen ausgehende Gefahr der Umweltverseuchung gebannt.

10. Gipfel von Prag (2002)

Im Vorfeld des Gipfels von Prag am 21. und 22. November 2002 gingen im EAPC Vorschläge ein, die Partnerschaft für den Frieden zu ergänzen und den neuen Verhältnissen angesichts der neuerlichen Erweiterungsrunde³⁹ sowie vor dem neuen Bedrohungshintergrund (v.a. Terrorismus) anzupassen. Das den Staats- und Regierungschefs am Prager Gipfel vorgelegte Papier mit dem Titel

36 <http://www.nato.int/pfp/docu/d990615a.htm>.

37 Meeting of the Euro-Atlantic Partnership Council at summit level. Washington D.C., 25 April 1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-067e.htm>, Pkt. 7.

38 <http://www.nato.int/pfp/trust-fund.htm>.

39 Sieben Staaten wurden dazu eingeladen, der NATO beizutreten: Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Slowakei, Rumänien, Bulgarien.

„Report on the Comprehensive Review of the Euro-Atlantic Partnership Council and PfP“⁴⁰ fasste die Initiativen, die vor dem Gipfel eingebracht wurden, zusammen. Es ging dabei hauptsächlich um drei Punkte:

1. Auf die heterogene Partnerschaft (bündnisfreie und neutrale westeuropäische Staaten auf der einen, PfP-Staaten des Balkans, des Kaukasus und Zentralasiens auf der anderen Seite) soll mit flexibleren Zusammenarbeitsformen, einer so genannten flexiblen Geometrie, reagiert werden. PfP wird nicht mehr als Kollektiv verstanden, sondern individualisiert und in einzelne Gruppen dividiert. Sobald politische oder sicherheitsrelevante Interessen von Partnern berührt werden, will die NATO die betreffenden Partner in einem frühen Stadium in ihre internen Diskussionen einbeziehen. Neben dem bestehenden IPP wird mit interessierten Staaten künftig ein Individueller Partnerschaftsaktionsplan (IPAP) vereinbart werden, der eine Unterstützung durch die NATO bei der Transformation des Sicherheitssektors im betreffenden Partnerstaat vorsieht.
2. PfP soll ergänzend zu den bisherigen Kooperationsbereichen geographisch und thematisch auf den Antiterrorismus ausgerichtet werden. Der Prager Gipfel hat einen Aktionsplan gegen den Terrorismus verabschiedet, der eine breite thematische Palette von Maßnahmen von der Finanzkontrolle über zivile Notfallplanung bis hin zum ABC-Schutz aufzählt.⁴¹
3. Schließlich bestehen Forderungen nach mehr Mitsprache und nach einem optimierten Interoperabilitätsprozess seitens der verbleibenden fünf westeuropäischen PfP-Staaten. Auf dem Gipfel ging es vor diesem Hintergrund um die Umsetzung des Political-Military Framework zur Mitbestimmung von Partnern in von der NATO geführten Operationen und um eine Ausweitung dieses PMF-Mitspracherechtes auf andere Bereiche wie PfP-Übungen, Trust-Fund-Projekte, Entwicklung und Umsetzung von Partnerschaftsaktionsplänen, ABC-Abwehr und zivile Notstandsplanung. Darüber hinaus wurde vereinbart, Verbindungsoffiziere aus Partnerstaaten vermehrt in militärische Stäbe der NATO-Kommandostruktur zu integrieren.

11. Partnership Action Plan against Terrorism (2002)

„On 12 September 2001, the Member States of the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) condemned unconditionally the terrorist attacks on the United States of America on 11 September 2001, and pledged to undertake all efforts to combat the scourge of terrorism.“⁴²

Aufbauend auf dieser Selbstverpflichtung wurde am 22. November 2002 im Rahmen des Prager Gipfels der PfP-Aktionsplan gegen den Terrorismus ver-

40 <http://www.nato.int/docu/basicxt/b021121a.htm>.

41 Partnership Action Plan against Terrorism. Prague, 22 November 2002, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm>.

42 Ebd., Pkt 1.

abschiedet. Dieser Aktionsplan sieht eine auf ein bestimmtes Sicherheitsgebiet fokussierte Arbeitsgemeinschaft zwischen Allianzmitgliedern und Partnerstaaten vor. Die PfP-Prinzipien der Einschließlichkeit (alle EAPC-Staaten sind eingeladen, sich zu beteiligen) und der Selbstdifferenzierung (jeder Staat beteiligt sich gemäß seinen spezifischen Interessen) werden dabei gewahrt. Der Aktionsplan ist über eine Willensbekundung hinaus ein praktisches Instrument, um es PfP-Staaten zu ermöglichen, sich an der Terrorismusbekämpfung zu beteiligen, aber auch, um Partnern gegen die terroristische Bedrohung beizustehen und die Konsequenzen von Anschlägen zu bewältigen.

Im Zentrum des Informationsaustausches steht eine neue Institution mit der Bezeichnung Intelligence Liaison Unit (ILU), welche als nachrichtendienstliche Drehscheibe genutzt werden kann. Die EAPC-Staaten wurden aufgefordert, sich jeweils als Führungsnation in einem spezifischen Bereich zu profilieren und ihre Kompetenzen in EAPC-Sitzungen, in Workshops und in Seminaren einzubringen.

Als weiteres Kooperationsfeld wurde der Rüstungsbereich angesprochen und vereinbart, dass unter der Leitung der Konferenz der nationalen Rüstungsdirektoren ein Austausch über Rüstungsentwicklung und Beschaffung geführt werden soll, um die Fähigkeiten im Kampf gegen den Terrorismus zu verbessern. Die Partnerstaaten wurden dazu angehalten, ihre Streitkräfte zu modernisieren und Aktivitäten gegen den Terrorismus logistisch zu unterstützen.

Als vier kritische Bereiche, in denen eine lückenlose internationale Zusammenarbeit der Bedrohung „Terrorismus“ entgegenwirken kann und an denen sich EAPC-Staaten beteiligen sollen, wurden identifiziert:

- verstärkte Grenzkontrollen;
- Unterbinden des Finanzflusses zu terroristischen Organisationen
- Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Komponenten;
- Bekämpfung des illegalen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoff und anderen Materialien oder Technologien, die von Terroristen missbraucht werden können.

Auch in der raschen Feststellung und Bewältigung von Anschlägen wurde der Einbezug der Partnerstaaten für wünschenswert erachtet. Eine terroristische Bedrohung ist meist ein grenzüberschreitendes Phänomen und verlangt kollektive Hilfeleistung an betroffene Staaten. Der Euro-Atlantischen Koordinierungszentrale für Katastrophenhilfe wurde dabei eine wichtige Rolle zugesprochen.

12. Gipfel von Istanbul (2004)

Auf der Gipfelkonferenz von Istanbul⁴³ feierten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten das zehnjährige Bestehen der PfP. Man könne auf zehn erfolgreiche Jahre zurückblicken, in denen sich die Partnerschaft zu einem zentralen Pfeiler der euro-atlantischen Sicherheitsstruktur etabliert habe. Das ursprüngliche Ziel, Barrieren zu überwinden und Sicherheit durch Dialog und Zusammenarbeit zu schaffen, ist heute deutlich ambitionierter: Gemeinsam mit der NATO versuchen die Partnerländer, den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Staatszerfall usw. – zu begegnen.

Bei dem Istanbul Gipfeltreffen wurden auf der Grundlage der in Prag erreichten Fortschritte weitere Schritte unternommen, um die PfP noch mehr zu stärken und hinsichtlich bestimmter Schlüsselthemen sowie individueller Erfordernisse und Fähigkeiten der Partnerländer noch bedarfsgerechter zu gestalten. Im Bereich des Operational Capabilities Concept wurde in Istanbul beschlossen, die Interoperabilitätsstandards mit ihren dazugehörigen Beurteilungsmechanismen und die entsprechenden NATO-Mechanismen zur Umsetzung des Konzepts zu harmonisieren. Zudem wurde die Notwendigkeit unterstrichen, die Partner früher in den Entscheidungsfindungsprozess einzubeziehen. Außerdem verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs einen Bericht zur weiteren Umsetzung des Partnerschaftsaktionsplans zur Terrorismusbekämpfung. Als Prioritäten wurden die Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzsicherheit, Kleinwaffen, nachrichtendienstlicher Informationsaustausch, Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und internationales Krisenmanagement definiert. Darüber hinaus wurde beschlossen, einen besonderen Fokus auf die Zusammenarbeit mit den Partnerländern zweier strategisch wichtiger Regionen zu richten: den Kaukasus und Zentralasien.

Als Konsequenz des Bestrebens, die Partnerschaftsinstrumente auf einen breiten Sicherheits- und Reformansatz auszurichten und die sicherheitspolitischen Reformprozesse in den Staaten Osteuropas, Südosteuropas, des Südkaukasus und Zentralasiens gezielter zu unterstützen, wurde ein Partnerschaftsaktionsplan für den Aufbau von Verteidigungsinstitutionen (Partnership Action Plan on Defence Institution Building, PAP-DIB) ins Leben gerufen. Der Plan ist auf die Bildung effizienter, unter demokratischer Kontrolle stehender Streitkräfte ausgerichtet und soll den Staaten mittels Zielvorgaben helfen, EAPC/PfP- und OSZE-Verpflichtungen einzuhalten.

13. NATO–Russland

Am Gipfeltreffen in Brüssel Ende 1996 hatten die NATO-Außenminister den Generalsekretär beauftragt, mit Russland bezüglich einer dauerhaften politi-

43 <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/home.htm>.

schen Verpflichtung in Kontakt zu treten. Resultat intensiver Gespräche war die Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit (Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security⁴⁴) zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, die am 27. Mai 1997 in Paris unterzeichnet wurde. Russland bekannte sich darin zur Fortsetzung der demokratischen Reformen und sicherte zu, seine militärischen Strukturen den sicherheitspolitischen Realitäten anzupassen. Um das Ziel einer umfassenden Sicherheitsarchitektur zu erreichen, waren beide Parteien gewillt, eine stabile, dauerhafte, gleichberechtigte und transparente Partnerschaft aufzubauen. Sie verpflichteten sich, auf Gewaltandrohung und -anwendung zu verzichten und die Souveränität, territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit der Staaten zu achten. Der neu geschaffene Ständige Gemeinsame Rat (Permanent Joint Council, PJC) war als vertrauensbildendes Organ das Forum für Konsultationen sowie für die Entwicklung der Zusammenarbeit und somit Ausdruck der gegenseitigen Bestrebungen um vertiefte Kooperation zu verstehen. Er trat zweimal jährlich je auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister der NATO-Staaten und Russlands zusammen. Monatliche Treffen fanden zwischen den NATO-Botschaftern und dem Leiter der russischen Ständigen Vertretung bei der NATO statt. Bei Bedarf trat der Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammen.

Die Diskussionen der ordentlichen Sitzungen umfassten allgemeine Fragen der Sicherheit und Stabilität, die Bewältigung konkreter Krisen durch Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Konfliktbeilegung oder durch friedenserhaltende Operationen, Krisenmanagement und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Rüstungskonversion, Umweltschutz und zivile Notstandsplanung sowie die Beteiligung Russlands am EAPC und an der PfP.

Im Jahr 2002 wurde mit der Schaffung des NATO-Russland-Rates, der an die Stelle des Ständigen Gemeinsamen Rates trat, das Verhältnis zwischen der NATO und Russland weiter vertieft und auf ein neues Fundament gestellt. Im neuen Forum sind alle teilnehmenden Länder gleichgestellt, Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Schlüsselbereiche der Zusammenarbeit sind der Kampf gegen den Terrorismus, das Krisenmanagement sowie die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Der NATO-Russland-Rat entwickelte sich zu einem konstruktiven Element, das für Konsultationen, der Herbeiführung von Konsensbeschlüssen, der Zusammenarbeit, gemeinsamen Beschlüssen und gemeinsamen Maßnahmen förderlich ist.

Der NATO-Russland-Rat hat mehrere Arbeitsgruppen und Ausschüsse zu den Themenbereichen Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, friedenserhaltende Maßnahmen, taktische Raketenabwehr, Zusammenarbeit bei der Regelung des Luftverkehrs, zivile Notfälle, Verteidigungsreformen, wissenschaftliche Zusammenarbeit und Herausforderungen der modernen Gesellschaft eingerichtet. Ein zentrales Ziel der militärischen Zusammenarbeit besteht darin, die Interoperabilität zu verbessern; denn moderne Streitkräfte

44 <http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>; siehe auch <http://www.nato.int/docu/nato-russia/nato-russia-e.pdf>.

müssen im Rahmen multinationaler Kommando- und Streitkräftestrukturen eingesetzt werden können, wenn sie bei Operationen zur Unterstützung des Friedens oder zur Bewältigung von Krisen zusammenarbeiten sollen.

Die NATO-Russland-Grundakte und das auf ihr basierende Konsultations- und Kooperationsarrangement sind nach wie vor ein strategischer Gewinn für die ganze europäische Sicherheitsordnung, da die Beziehungen zwischen der Allianz und dem militärisch potentesten Nachfolgestaat der Sowjetunion in einem Grundlagenpapier festgehalten und in den gesamteuropäischen Rahmen eingebettet wurden. Der NATO-Russland-Rat ist ein Instrument der Vertrauensbildung und kommt der Forderung nach, Russland ein Mitgestaltungsrecht und ein Mitspracherecht im europäischen Sicherheitssystem zu geben.

14. NATO–Ukraine

Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen der NATO und der Ukraine wurde 1997 mit der Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft (Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine⁴⁵) auf eine formellere Grundlage gestellt. Der NATO lag viel daran, spezielle Beziehungen zur Ukraine aufzubauen, da die zweitgrößte ehemalige Sowjetrepublik eine wichtige geopolitische Position zwischen dem Westen und dem Osten des europäischen Kontinents einnimmt. Um regelmäßige Konsultationen und Diskussionen in Sicherheitsfragen zu ermöglichen, die Umsetzung der Charta zu beurteilen und Möglichkeiten zur Verbesserung oder Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zu erörtern, wurde die NATO-Ukraine-Kommission eingerichtet. Die diskutierten Themen sind ähnlich jenen im NATO-Russland-Rat, nämlich Friedenserhaltung auf dem Balkan, Krisenmanagement und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, aber auch Rüstungskonversion, Umweltschutz und zivile Notstandsplanung. Die NATO und die Ukraine verbindet eine aktive Zusammenarbeit, die darauf ausgerichtet ist, die Sicherheit und Stabilität des euro-atlantischen Raumes aufrechtzuerhalten. Der gegenseitige Dialog und die Zusammenarbeit sollen in der Praxis auf verschiedenen Ebenen geschehen, d.h. in gemeinsamen Sitzungen, in ukrainischen Kontakten mit entsprechenden NATO-Ausschüssen, in gegenseitigen hochrangigen Besuchen, im Rahmen der Enhanced PfP und über die militärische Verbindungsstelle, die Teil der ukrainischen Vertretung bei der NATO ist.

Durch Beratung und praktische Hilfestellung unterstützen die NATO als Bündnis wie auch einzelne Bündnispartner die Bemühungen der Ukraine um die Verwirklichung der ehrgeizigen Reformpläne, die im Aktionsplan NATO-Ukraine im November 2002 niedergelegt wurden. Eine wichtige Priorität ist die Reform des Verteidigungssektors, wobei sich die Zusammenarbeit auf die Stärkung der demokratisch-zivilen Kontrolle des militärischen Sektors, die Verbesserung der Interoperabilität zwischen ukrainischen Streitkräften und

45 <http://www.nato.int/docu/basicxt/ukrchrt.htm>; siehe auch <http://www.nato.int/docu/nato-ukraine/nato-ukraine-e.pdf>.

denen der NATO sowie auf die Unterstützung der Ukraine bei der Umstrukturierung ihrer Armee konzentriert. Nach ihrer Unabhängigkeitserklärung 1991 übernahm die Ukraine zum Teil die militärischen Strukturen und Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion. Die NATO unterstützt die Umwandlung dieses Erbes aus dem Kalten Krieg in eine kleinere, moderne und effizientere Streitkraft, die den neuen sicherheitspolitischen Anforderungen des Landes gerecht wird. Die Allianz fördert dabei auch die Ausbildung hochrangiger Offiziere, sodass diese die Umstrukturierung der Streitkräfte unterstützen können, und trägt zur Durchführung von Umschulungsprogrammen bei, die in der Ukraine die Wiedereingliederung entlassenen militärischen Personals in den zivilen Sektor erleichtern sollen.

Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der zivilen Notfallplanung und des Katastrophenschutzes ist für die Ukraine mit direkten praktischen Vorteilen verbunden. Hier besteht ein entscheidender Schwerpunkt darin, der Ukraine, die im Westen häufig von schweren Überschwemmungen betroffen ist, bei Vorsorgemaßnahmen für solche Notfälle sowie bei der besseren Bewältigung der Folgen behilflich zu sein. Im Hinblick auf die wissenschaftliche Zusammenarbeit wird die Ukraine nur von Russland übertroffen. Neben der Anwendung wissenschaftlicher Methoden auf die Verteidigung gegen Terrorismus und neue Gefahren zählen bei der wissenschaftlichen und technologischen Kooperation Informationstechnologien, die Zellbiologie und -biotechnologie, neue Materialien und die rationale Nutzung natürlicher Ressourcen zu den Prioritäten.

15. Mittelmeer-Dialog

Der Nordatlantikrat beschloss am 10. und 11. Januar 1994 auf seinem Treffen in Brüssel einen Mittelmeer-Dialog⁴⁶ mit sechs Ländern – Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko, Mauretanien und Tunesien – in der weiter gefassten Mittelmeerregion ins Leben zu rufen, und zwar als einen integralen Bestandteil der gemeinsamen Sicherheitsstrategie des Bündnisses. Algerien kam im Februar 2000 hinzu. Der Dialog soll einen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität im Mittelmeerraum leisten, das gegenseitige Verständnis verbessern und falsche Vorstellungen über die NATO auf Seiten der Dialogpartner richtig stellen. Er basiert auf der Erkenntnis, dass die Sicherheit Europas insgesamt eng mit der Sicherheit und der Stabilität im Mittelmeerraum verknüpft ist.

Der Mittelmeer-Dialog bietet einen Rahmen für politische Gespräche mit den teilnehmenden Ländern, dessen Schwerpunkte auf der praktischen Zusammenarbeit in sicherheits- und verteidigungsbezogenen Fragen, dem Informationsaustausch, der zivilen Notfallplanung und der Wissenschaft liegen. Der politische Dialog besteht aus regelmäßigen bilateralen Gesprächen auf Botschafterebene und bietet die Möglichkeit zur gründlichen Unterrichtung über die Aktivitäten der NATO von Seiten der Allianz und zur Mitteilung von Ansichten zu

46 <http://www.nato.int/med-dial/home.htm>; <http://www.nato.int/med-dial/summary.htm>.

Fragen der Stabilität und Sicherheit im Mittelmeerraum von Seiten der Dialogländer. Zudem finden multilaterale Tagungen des Nordatlantikrates mit den sieben Dialogstaaten statt, damit über Aktivitäten der NATO informiert und ein Meinungsaustausch zu aktuellen Ereignissen geführt werden kann.

Der Mittelmeer-Dialog umfasst zudem spezifische Maßnahmen. So werden Teilnehmer aus den Dialogländern eingeladen, an besonderen Aktivitäten auf Gebieten wie Wissenschaft, Informationswesen und zivile Notfallplanung sowie an Lehrgängen der NATO-Akademien zu Themen wie Friedenserhaltung, Rüstungskontrolle und Verifikation, Verantwortung der Streitkräfte auf dem Gebiet des Umweltschutzes, zivile Notfallplanung und europäische Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen teilzunehmen. Darüber hinaus fördert der Mittelmeer-Dialog über das Wissenschaftsprogramm der NATO die wissenschaftliche Zusammenarbeit.

Das Madrider Gipfeltreffen von 1997 gab dem Mittelmeer-Dialog durch die Schaffung der Kooperationsgruppe Mittelmeer eine neue, dynamischere Ausrichtung. Die Kooperationsgruppe ist ein Forum, in dem die NATO-Mitgliedstaaten und die am Dialog beteiligten Staaten einen Meinungsaustausch zur Sicherheitslage im Mittelmeerraum und zur Weiterentwicklung des Dialoges führen können. Auf dem Washingtoner wie auch auf dem Prager Gipfel wurden weitere Maßnahmen zur Stärkung der politischen und der praktischen Dimension des Dialoges vereinbart, wodurch der Ausbau und die Vertiefung der Kooperation für das Bündnis zu einer vorrangigen Aufgabe wurde. Vorgeschlagen wurden eine gezielte Auswahl von neuen Kooperationsbereichen zur Verbesserung der Fähigkeit von Staaten des Mittelmeer-Dialoges zu Beiträgen bei Krisenreaktionsoperationen unter der Führung der NATO, Verteidigungsreformen und Verteidigungsetats, Konsultationen zu Fragen des Terrorismus und der Grenzsicherheit sowie Maßnahmen bei Katastrophen.

16. Istanbuler Kooperationsinitiative

Auf dem NATO-Gipfel in Istanbul im Juni 2004 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, eine neue Initiative – die Istanbuler Kooperationsinitiative – zu starten. Das Angebot richtet sich in erster Linie an die sechs Mitgliedstaaten des Golfkooperationrates als Einzelstaaten: Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Die ICI steht allerdings allen interessierten Staaten im Nahen und Mittleren Osten zum Beitritt offen, die ihre Ziele und Inhalte unterstützen. Die ICI fußt – gleich wie die PfP und der Mittelmeer-Dialog – auf Selbstdifferenzierung, d.h., die Interessen und Ambitionen des jeweiligen Landes werden im besonderen Maße berücksichtigt, indem jedes Land selbst Geschwindigkeit und Tiefe der gewünschten Kooperation bestimmt. Grundabsicht ist, durch ein neues transatlantisches Engagement mit interessierten Ländern der Region „to foster mutually beneficial bilateral relati-

onships and thus enhance security and stability“⁴⁷. Im offiziellen Dokument der Istanbuler Kooperationsinitiative (ICI Policy Document⁴⁸) wird eine Reihe von Bereichen der praktischen Zusammenarbeit aufgezeigt. Darin finden sich gezielte Ratschläge zur Reform des Verteidigungssektors, zu Verteidigungshaushalten und -plänen sowie zu zivil-militärischen Beziehungen.

Weiterer Kernpunkt der Initiative ist auch die Förderung der militärischen Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Interoperabilität durch die Teilnahme an einer Auswahl militärischer Übungen und damit verbundener Schulungs- und Ausbildungsaktivitäten zu erhöhen, die dann die Fähigkeit von Streitkräften der beteiligten Staaten zu gemeinsamen Operationen mit denen des Bündnisses bei Missionen verbessern. Die beteiligten Staaten können Programme und Ausbildungszentren nutzen, die von der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden finanziert werden, darunter auch Kurse zur zivilen Notfallplanung. Die Ratschläge betreffen ferner die Bekämpfung des Terrorismus, Beiträge zur Arbeit des Bündnisses im Hinblick auf Gefahren aufgrund von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägermitteln und die Förderung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Grenzschutzes. Die beteiligten Staaten können an ausgewählten NATO/PfP-Übungen teilnehmen, diese beobachten oder sogar Beiträge zu Friedensoperationen unter der Leitung der NATO leisten.

Bezüglich des israelisch-palästinensischen Konflikts wurde festgehalten, dass

„progress towards a just, lasting, and comprehensive settlement of the Israeli-Palestinian conflict should remain a priority for the countries of the region and the international community as a whole, and for the success of the security and stability objectives of this initiative“⁴⁹.

Eine mögliche Beteiligung der Palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde wird vom Nordatlantikrat je nach Umständen in Erwägung gezogen.

Nach dem Istanbuler Gipfel wurde innerhalb der NATO recht zügig an der Umsetzung der neuen Initiative gearbeitet. So wurde eine Koordinierungsgruppe (ICI Coordination Group, ICICG) eingerichtet und ein vorläufiges Arbeitsprogramm erstellt. NATO-Kontaktbotschaften wurden in den beteiligten Ländern eingerichtet, durch die der Informationsaustausch zwischen der NATO und dem jeweiligen Land zielgerichtet und schnell erfolgen soll.

17. Schlussbetrachtung

Die Partnerschaft für den Frieden und der Euro-Atlantische Kooperationsrat haben sich seit ihrer Entstehung zu zentralen Stützpunkten der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur entwickelt. Die ursprünglichen Ziele der

47 Istanbul Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government. Istanbul, 28 June 2004, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>, Pkt 37.

48 <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm>.

49 Ebd., Pkt. 2.

Partnerschaft – trennende Schranken zwischen ehemaligen Gegnern überwinden und durch Dialog und Kooperation Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum festigen – sind heute um viel ehrgeizigere ergänzt worden. Die Partnerstaaten arbeiten eng mit der NATO zusammen, um die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Krisen und Konflikte usw. – gemeinsam zu bewältigen. Die PfP spielt sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung der Antwort der NATO auf diese Herausforderungen eine wichtige Rolle, sei dies bei der Durchführung anspruchsvoller Friedensmissionen oder bei der Bekämpfung neuer Gefahren für die gemeinsame Sicherheit.

Die Partnerschaftsaktivitäten ermöglichten nicht nur die Beteiligung von Partnerländern an multinationalen Kooperationsprojekten, sondern sie haben auch positiven Einfluss auf innerstaatliche Reformen – wie die Umstrukturierung des Verteidigungssektors – und auf die Entwicklung demokratischer Strukturen.

Um nicht an Dynamik und an Bedeutung für die Allianz einzubüßen, mussten die Aktivitäten und Mechanismen der Partnerschaft der Weiterentwicklung der NATO und ihrer neuen Prioritäten angepasst werden. Um den Erwartungen der verschiedenen Partnerländer gerecht zu werden und für sie attraktiv zu bleiben, bedurfte es der Vertiefung und Ausweitung der Kooperation. Wichtige Schritte zur Anpassung und Vertiefung wurden auf den Gipfeltreffen in Madrid (1997), Washington (1999), Prag (2002) und Istanbul (2004) vereinbart. Die Initiativen bestätigen das ungebrochene Engagement für das grundlegende Ziel der PfP: den Frieden und die Stabilität zu stärken und auszuweiten.

Darüber hinaus hat die NATO besondere Beziehungen zu den zwei Partnerländern Russland und Ukraine, zu den sieben am Mittelmeer-Dialog beteiligten Ländern sowie durch die Istanbuler Kooperationsinitiative zu Ländern des Weiteren Mittleren Ostens aufgebaut. Wenn auch mit unterschiedlichen Zielen – neue Impulse und Festigung der Kooperation auf der einen, Stabilisierung der Region auf der anderen Seite –, so sind diese Kooperationsinitiativen doch integraler Bestandteil der gemeinsamen Sicherheitsstrategie des Bündnisses.