

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Nato

*Karl-Heinz Kamp*  
RÜCKBLICK AUF EIN  
DREIVIERTELJAHRHUNDERT

*Simon Koschut*  
DIE WESTLICHE  
SICHERHEITSGEMEINSCHAFT  
IM UMBRUCH

*Matthias Dembinski ·  
Wojciech Michnik · Olena Halushka ·  
Iryna Krasnoshtan*  
PERSPEKTIVEN AUF DAS NATO-  
UKRAINE-VERHÄLTNIS

*Joshua Shiffrinson*  
OSTERWEITERUNG UND DIE  
BEZIEHUNGEN ZU RUSSLAND

*Elisabeth I-Mi Suh*  
NEUER FOKUS FERNOST

*Anita Kiamba*  
DIE NATO AUS  
PANAFRIKANISCHER  
PERSPEKTIVE

*Stormy-Annika Mildner ·  
Lennart Nientit*  
ALTE PARTNER, NEUE ROLLEN?  
EIN BLICK AUF DEUTSCHLAND  
UND DIE USA

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



# Nato

## APuZ 47-48/2023

**KARL-HEINZ KAMP**

**RÜCKBLICK AUF EIN  
DREIERTELJAHRHUNDERT**

Die 75-jährige Geschichte der Nato ist geprägt durch ständige Anpassung an ein sicherheitspolitisches Umfeld im Wandel. Die Bedrohung durch Russland und verschiedene Herausforderungen im asiatisch-pazifischen Raum werden ihre zukünftige Entwicklung beeinflussen.

**Seite 04-09**

**SIMON KOSCHUT**

**DIE WESTLICHE SICHERHEITSGEMEINSCHAFT  
IM UMBRUCH**

Die Nato versteht sich als eine militärisch-politische Allianz, die auch eine Wertegemeinschaft verkörpert. Ursprünglich im Kalten Krieg als Verteidigungsbündnis gegründet, tritt die Nato seit den 1990er Jahren als globaler Sicherheitsakteur in Erscheinung.

**Seite 10-16**

**MATTHIAS DEMBINSKI · WOJCIECH MICHNIK ·  
OLENA HALUSHKA · IRYNA KRASNOSHTAN**  
**PERSPEKTIVEN AUF DAS  
NATO-UKRAINE-VERHÄLTNIS**

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine seit Februar 2022 hat die sicherheitspolitische Landkarte Europas dramatisch verändert. Das Verhalten der Nato ist in dieser Konfliktlage von besonderer Bedeutung. Die Ukraine fordert eine belastbare Beitrittsperspektive zum Bündnis.

**Seite 17-27**

**JOSHUA SHIFRINSON**

**OSTERWEITERUNG UND DIE BEZIEHUNGEN  
ZU RUSSLAND**

Nach dem Ende des Kalten Kriegs stand die Nato vor einem Dilemma: Einerseits versprach eine Erweiterung nach Osten sicherheitspolitische Stärkung. Andererseits schienen Konflikte mit Russland absehbar. Das Handeln der Allianz war in diesem Kontext von Interessen geleitet.

**Seite 28-34**

**ELISABETH I-MI SUH**

**NEUER FOKUS FERNOST**

In ihrem strategischen Konzept nimmt die Nato den indo-pazifischen Raum in den Blick. Diese Entwicklung geht auch einher mit dem geopolitischen Machtanspruch Chinas. Bevorzugte Nato-Partner sind Australien, Japan, Südkorea und Neuseeland.

**Seite 35-41**

**ANITA KIAMBA**

**DIE NATO AUS  
PANAFRIKANISCHER PERSPEKTIVE**

Seit dem Ende des Kalten Kriegs haben sich die Sicherheitsherausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent verändert. Die Wahrnehmung der Nato fällt gemischt aus. Zugleich bestehen verschiedene Ebenen der Zusammenarbeit, insbesondere mit der Afrikanischen Union.

**Seite 42-48**

**STORMY-ANNIKA MILDNER · LENNART NIENTIT**  
**EIN BLICK AUF DEUTSCHLAND UND DIE USA**

Die von Olaf Scholz 2022 angekündigte „Zeitenwende“ hat bei den Nato-Partnern hohe Erwartungen geweckt. Vor allem die USA loben das deutsche Engagement für die Ukraine und setzen auf Multilateralismus. Werden die US-Wahlen 2024 diesen Kurs verändern?

**Seite 49-54**

# EDITORIAL

Die kollektive Sicherheit ihrer Mitglieder gewährleisten, der Sowjetunion und ihren Verbündeten eine Allianz freiheitlicher Demokratien gegenüberstellen und auf militärische Abschreckung setzen – mit diesem Selbstverständnis wurde die North Atlantic Treaty Organization, der Nordatlantikpakt, am 4. April 1949 in Washington, D. C. gegründet. Mitglieder der ersten Stunde waren die USA, Kanada und zehn westeuropäische Staaten. Inmitten der Blockrivalität des Kalten Kriegs galt die Nato als Garant für militärische Stärke und Organ politisch-strategischer Vorausschau des Westens. Zugleich bewegt sie sich seit ihrer Gründung in einem Spannungsverhältnis: Sie verfügt einerseits über eine ausgeprägte Fähigkeit zur Integration sehr unterschiedlicher Mitgliedstaaten. Andererseits ringt sie mit der Aufgabe, divergierende Interessenlagen und Erwartungen innerhalb dieser Gemeinschaft produktiv auf einen Nenner zu bringen.

Mit der Auflösung des Warschauer Pakts und dem Ende der UdSSR 1991 fand sich die Nato in einer Identitätssuche wieder. Kontroversen über ihren Auftrag, ihre Erweiterung und militärische Lastenteilung sollten fortan zum sicherheitspolitischen Grundrauschen gehören. Dennoch schaffte man Fakten: Nach den Terroranschlägen auf die USA am 11. September 2001 rief die Nato erstmalig in ihrer Geschichte den Bündnisfall aus. Durch Einsätze auf dem Balkan, in Afghanistan und auf dem afrikanischen Kontinent etablierte sie sich als globaler Sicherheitsakteur. Schließlich gewann sie an Größe: Das Bündnis umfasst derzeit 31 Mitgliedstaaten, viele von ihnen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa.

Wo steht die Allianz heute, vor ihrem 75. Gründungsjubiläum? Sie muss in einem krisenhaften Umfeld ihre Rolle neu definieren. Angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine bleibt Solidarität mit Kyjiw weiterhin geboten. Auch die innenpolitischen Entwicklungen in den USA werden entscheidend dafür sein, ob die Nato als multilaterales Bündnis zukunftsfähig bleibt.

*Martin Schiller*

# NATO: RÜCKBLICK AUF EIN DREIVIERTELJAHRHUNDERT

*Karl-Heinz Kamp*

Die so oft totgesagte Nordatlantische Allianz präsentiert sich zu ihrem bald 75. Jubiläum in erstaunlich guter Verfassung, auch wenn die Tragödie des Kriegs gegen die Ukraine keine rechte Feierstimmung aufkommen lassen will. Das Prädikat des erfolgreichsten politisch-militärischen Bündnisses der neueren Geschichte ist nicht übertrieben, hat die Nato doch durch ständige Anpassung an neue sicherheitspolitische Anforderungen auf die Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte reagiert und stets ihre eigene Relevanz bewahrt.<sup>01</sup> Sie hat zum Ende des Ost-West-Konflikts ebenso beigetragen wie zum Aufbau einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung nach dem Ende des Kalten Kriegs. Als diese 2014 von einem revanchistischen Russland mit der Annexion der Krim eingerissen wurde, schwenkte die Nato auf ihre klassische Rolle als Verteidigungsallianz um, nicht ahnend allerdings, dass sie acht Jahre später mit einem russischen Angriffskrieg an ihrer Ostgrenze konfrontiert sein würde. Mit Moskaus Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 fand das Bündnis endgültig zu seiner ursprünglichen Funktion als Garant der Sicherheit und territorialen Integrität ihrer Mitglieder gerade in Osteuropa zurück. Selbst wenn derzeit nicht absehbar ist, wann und mit welchen Ergebnissen Wladimir Putins brutaler Krieg gegen die Ukraine enden wird, so wird die Einhegung eines aggressiven Russlands eine zentrale Zukunftsaufgabe des Bündnisses bleiben. Darüber hinaus zeichnen sich bereits neue sicherheitspolitische Gefahren vor allem im asiatisch-pazifischen Raum ab, die eine handlungsfähige und geeinte Nordatlantische Allianz erfordern.

## EINE ERFOLGREICHE ALLIANZ

Bis zum „Wendejahr“ 2014 haben Beobachter der Nato die Geschichte der Allianz gerne in drei Phasen eingeteilt.<sup>02</sup> In einer ersten Phase, die von ihrer Gründung 1949 bis zum Fall der Berliner Mauer 1989 reichte, entwickelte sich das Bündnis vor allem zu einem Instrument westlicher Selbstbestimmung

und Verteidigung. War sie bei ihrer Gründung noch ein loser Staatenbund ohne feste Strukturen und Gremien, so wurde 1951 das Amt des militärischen Oberbefehlshabers geschaffen (Supreme Allied Commander Europe – SACEUR) und 1952 die Position des Nato-Generalsekretärs.<sup>03</sup> Die akute Bedrohung durch die Sowjetunion machte auch bald die Aufnahme (West-)Deutschlands in die Nato erforderlich, obgleich es erhebliche Vorbehalte gegen die gerade erst aus den Ruinen des „Dritten Reichs“ auferstandenen Bundesrepublik gab. Sie wurde aufgrund ihrer geostrategischen Lage zwischen Ost und West sogleich zum potenziellen Schlachtfeld einer militärischen Auseinandersetzung und entsprechend ausgerüstet. Streitkräfte aus Belgien, Dänemark, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und den USA wurden entlang der innerdeutschen Grenze positioniert. Dies sollte nicht nur eine militärische Verteidigungsfähigkeit sichern, sondern war auch ein politisches Zeichen der Bündnissolidarität, wären doch im Falle eines sowjetischen Angriffs eine ganze Reihe von Nato-Mitgliedern von Anfang an in die Kampfhandlungen involviert gewesen.

Gleichzeitig stationierten die USA zahlreiche Kernwaffen auf westdeutschem Boden, um der Idee der nuklearen Abschreckung Glaubwürdigkeit zu verleihen. Damit war die Nato anfangs vor allem eine militärische und auch eine nukleare Allianz, die aber mit dem zivilen Generalsekretär an der Spitze über eine klare politische Führung verfügte. Es ist deshalb auch kein Zufall, dass eine der größten internen Krisen der Nato in dieser Phase, nämlich der Streit um die Stationierung von atomaren Mittelstreckenwaffen in Europa Anfang der 1980er Jahre, eine nukleare Krise war.

Der Mauerfall im November 1989 beendete diese erste Phase und warf sogleich die Frage auf, ob ein politisch-militärisches Bündnis fortbestehen könne, dessen ursprüngliche Begründung, nämlich die Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten, weggefallen war.

Diese Frage beantwortete sich aber von selbst, wurde das Ende des Kalten Kriegs doch rasch von zwei politischen Entwicklungen überlagert: zum einen die Krisen auf dem Balkan, die durch den Zerfall Jugoslawiens hervorgerufen wurden, und zum anderen das Drängen der neuen Demokratien in Osteuropa auf eine Einbeziehung in transatlantische Sicherheitsstrukturen, um nicht in einem sicherheitspolitischen Niemandsland zwischen Russland und der Nato zu enden. Beide Entwicklungen stellten die Nato vor die Herausforderung, zu einem Europa „whole and free and at peace“ beizutragen, so wie es der US-Präsident George H. W. Bush vor dem Mauerfall im Mai 1989 skizziert hatte.<sup>04</sup>

Die Eruption von Bürgerkrieg und ethnischer Gewalt auf dem Balkan traf die meisten Nato-Staaten weitgehend unvorbereitet. Gerade für die Streitkräfte der europäischen Bündnismitglieder – mit Ausnahme Frankreichs und des Vereinigten Königreichs – galt nach wie vor die Losung, dass der „Ernstfall der Frieden“ sei und dass der Zweck des Militärs vor allem in der Abschreckung und damit in der eigenen physischen Präsenz liege. Ein realer Einsatz von Streitkräften war bislang eine theoretische Option gewesen, die es angesichts der nuklearen Vernichtungspotenziale in Ost und West in jedem Fall zu verhindern galt. Auch versteckten sich Länder wie Deutschland gern hinter der (falschen) Behauptung, dass der Nato-Vertrag ohnehin keine militärischen Operationen *out of area*, also außerhalb der Bündnisgrenzen, erlauben würde. Diese zögerliche Haltung ließ sich aber angesichts der zunehmenden Gewalt in Südosteuropa nicht durchhalten, und die Nato entsandte Ende 1995 unter dem Kürzel IFOR (Implementation Force) eine gemeinsame Streitmacht nach Bosnien und Herzegowina, um das ausgehandelte Friedensabkommen von Dayton zu überwachen.

Vier Jahre später ging die Allianz über das rein militärische Krisenmanagement hinaus und führ-

te ab März 1999 einen Krieg gegen Serbien, um die Gewalt im Kosovo zu beenden. Bemerkenswert war, dass die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg unter einer Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zustande kam, zwei Parteien, die einer Anwendung militärischer Gewalt überaus kritisch gegenüberstanden und sich nur unter Schmerzen zur Kriegsteilnahme durchringen konnten. Glücklicherweise endete der Krieg nach 78 Tagen mit der Kapitulation Serbiens, war es doch äußerst fraglich, wie lange die Nato noch den inneren Zusammenhalt zu einer Fortsetzung der Kämpfe aufgebracht hätte. Bis heute sind etwa 3800 Soldatinnen und Soldaten im Rahmen der Nato Kosovo Force (KFOR) in der Region stationiert, um ein Wiederaufflammen der Konflikte zwischen den Ethnien zu verhindern.

Wesentlich weniger kontrovers gestaltete sich die Reaktion der Nato auf die zweite politische Notwendigkeit, nämlich die politische Transformation der Mitglieder des untergegangenen Warschauer Pakts zu unterstützen und den demokratischen Staaten unter ihnen eine transatlantische Perspektive zu bieten. Dabei galt es, die Sicherheitsinteressen Russlands ebenso in Betracht zu ziehen, wie auch ein politisches Machtvakuum zwischen Russland und den Ostgrenzen der Nato zu vermeiden. Der 1988 ins Amt gekommene Nato-Generalsekretär und ehemalige deutsche Verteidigungsminister Manfred Wörner hatte diese Notwendigkeit als einer der ersten erkannt und im Bündnis vorangetrieben. Für ihn war die Nato die „Midwife of Change“<sup>05</sup>, die Geburtshelferin des Wandels, die in der Stabilisierung Ost- und Mitteleuropas eine geradezu historische Aufgabe hatte.

Allerdings vollzog sich dieser Prozess nicht ohne allianzinterne Debatten. Der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühle sprach sich bereits 1993 für die Aufnahme osteuropäischer Staaten aus – vor allem Polen, Ungarn und die Tschechische Republik.<sup>06</sup> Damit stieß er aber anfangs nicht nur in London und Paris, sondern auch in Washington auf Kritik, wo man versuchte, russische Sorgen vor einem möglichen Ausgreifen der Nato in Richtung Osten zu zerstreuen. Deshalb dauerte es bis 1999, bis die ersten

**01** Zum historischen Alleinstellungsmerkmal der Nato siehe beispielsweise Massimo de Leonardis, Introduction: NATO in Its Seventh Decade – A Reappraisal, in: ders. (Hrsg.), *Nato in the Post-Cold War Era. Security, Conflict and Cooperation in the Contemporary World*, Cham 2023, S. 1–22.

**02** Vgl. Michael Rühle, Entwicklungslinien des Atlantischen Bündnisses, in: APuZ 43/2006, S. 3–10.

**03** Zu den Anfangsjahren der Nato siehe etwa Dean Acheson, *Present at the Creation*, New York 1969.

**04** George H. W. Bush, *A Europe Whole and Free*, Remarks to the Citizens in Mainz, 31. 5. 1989, <https://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>.

**05** Nato, Wörner: NATO is the „Midwife of Change“, 9. 11. 1989, <https://archives.nato.int/worner-nato-is-midwife-of-change>.

**06** Er tat dies 1993 im Rahmen einer Rede in London. Vgl. ders., *Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era*, Alastair Buchan Memorial Lecture, in: *Survival* 2/1993, S. 129–137.

Neumitglieder aufgenommen wurden. Um die Zustimmung Moskaus zu erhalten, wurde 1997 eine sogenannte Grundakte zwischen Russland und der Nato unterzeichnet und gleichzeitig ein ständiger Nato-Russland Rat eingerichtet. Alle drei Schritte, die Zustimmung Moskaus, das Nato-Russland-Dokument und der Ständige Rat widerlegen die heute oft geäußerte Behauptung, die Nato habe mit der Aufnahme neuer Mitglieder die Sicherheitsinteressen Moskaus verletzt.

Wenige Jahre später folgten in einer weiteren Erweiterungsrunde die drei baltischen Staaten sowie Bulgarien, Rumänien, Slowenien und die Slowakei. Parallel zur Aufnahme neuer Mitglieder etablierte die Nato enge Partnerschaften mit den Ländern, die nicht dem Bündnis beitreten konnten oder wollten, um die euro-atlantische Sicherheitszone auf eine möglichst breite Basis zu stellen.

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York begann die dritte Phase der Nato, in der sich die Allianz zu einem globalen Sicherheitsakteur entwickelte, der sich um die Stabilisierung von Krisenregionen fernab der eigenen Bündnisgrenzen bemühte. Dabei veränderte der Terrorangriff von al-Qaida die internationale Sicherheitslandschaft mindestens ebenso stark, wie zwölf Jahre zuvor das Ende des Kalten Kriegs. Das lag nicht allein an den hohen Opferzahlen des brutalen Terroraktes, sondern auch an der dramatischen Erkenntnis in den USA, dass eine kleine Gruppe mit begrenztem Organisationsgrad und noch begrenzteren Ressourcen in der Lage war, die größte Militär- und Wirtschaftsmacht der Welt in eine ernste Krise zu stoßen. Dies veränderte die US-Sicherheitspolitik ebenso wie das Selbstverständnis der Nato in den kommenden eineinhalb Dekaden.

Zum ersten Mal in ihrer Geschichte rief die Allianz den Bündnisfall gemäß Artikel 5 des Nato-Vertrages aus und verpflichtete alle Mitglieder auf die Solidarität mit dem angegriffenen Staat – den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Folge war eine internationale Militäroperation zum Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan, das den al-Qaida-Attentätern Schutz geboten hatte. Im August 2003 übernahm eine Nato-Schutztruppe (International Security Assistance Force, ISAF) die Führung dieser Operation, mit dem Ziel, Afghanistan zu stabilisieren und tragfähige Sicherheitsstrukturen aufzubauen. Anfangs widmete sich die Nato mit großer Euphorie dieser Aufgabe, sah sie sich doch zunehmend als globaler Sicherheitsakteur, der mögliche Gefährdungen weitab der eigenen

Grenzen bekämpft. Emblematisch dafür wurde der Ausspruch des damaligen deutschen Verteidigungsministers Peter Struck, dass „die deutsche Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt“ werde.<sup>07</sup>

Es zeigte sich aber bald, wie schwierig die Umsetzung des Gedankens von Stabilitätsexport und Demokratisierung über weite Distanzen in Weltregionen ist, deren Gesellschaften von Stammesstrukturen geprägt sind und mit den vermeintlich segensreichen „westlichen“ Lebensmodellen nur wenig anfangen können oder wollen. Die Idee des Krisenmanagements durch Stabilitätsexport hielt sich noch eine Weile und so wundert es nur wenig, dass die Nato 2011 militärisch in Libyen eingriff, um das Regime des Diktators Muammar al-Gaddafi an einem Massenmord an der eigenen Bevölkerung zu hindern. Auch hier zeigten sich die Grenzen des militärischen Krisenmanagements. Obgleich die Operationen der Nato erfolgreich waren und letztlich zum Sturz des Gaddafi-Regimes beitrugen, konnte eine nachhaltige Stabilisierung des Landes nicht erreicht werden. Die libysche Bevölkerung und die Mächte in der Region, die anfangs das Eingreifen der Nato euphorisch begrüßt hatten, wandten sich bald ab und zerfielen in verschiedene Lager. Das Resultat ist ein bis heute andauernder Bürgerkrieg, in dem rivalisierende Gruppen von unterschiedlichen Staaten unterstützt werden.

## DAS VIERTE ZEITALTER DER NATO

Folgt man der Einteilung der Nato-Geschichte in Phasen, dann befindet sich das Bündnis derzeit in Phase vier, die mit Russlands Annexion der Krim 2014 begann und mit Moskaus Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 vollends zum Tragen kam. Hatte sich die Allianz zuvor mit politischer und militärischer Transformation oder mit militärischem Krisenmanagement befasst, so rückte ab 2014 wieder die Landes- und Bündnisverteidigung als Daseinszweck in den Vordergrund. Die Nordatlantische Allianz befand sich wieder in der Artikel-5-Welt, in einem sicherheitspolitischen Umfeld, in dem das Sicherheitsversprechen mit glaubwürdigen militärischen Fähigkeiten untermauert sein muss.

**07** Rede des Bundesministers der Verteidigung Peter Struck vor dem Deutschen Bundestag, 20. 12. 2022, [www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck-784328](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck-784328).

Nach Russlands Besetzung der Krim reagierte die Nato rasch auf die russische Aggressionspolitik. Mit den Entscheidungen der Nato-Gipfeltreffen in Wales 2014 und Warschau 2016 stellte sich das Bündnis auf die neuen Erfordernisse ein und erhöhte die Schlagkraft ihrer militärischen Fähigkeiten. Die bereits 2002 aufgestellte Krisenreaktions-Streitmacht (Nato-Response-Force, NRF) wurde auf fast 40000 Soldaten erweitert und um eine 5000 Mann starke Schnelle Eingreiftruppe (Very High Readiness Joint Task Force) ergänzt. Diese Task Force ist in ständiger Bereitschaft und kann in wenigen Tagen in Marsch gesetzt werden. Unter dem Schlagwort Enhanced Forward Presence (EFP) standen seit 2017 vier gefechtsbereite Bataillone in Estland, Lettland, Litauen und Polen zur Verfügung – jedes von einem der vier großen Nato-Mitglieder USA, Kanada, dem Vereinigten Königreich und Deutschland bereitgestellt und mit den Truppen der Gastländer koordiniert.

Zusätzlich zu den Truppenstationierungen hatte die Nato die Zahl der militärischen Übungen erhöht und an realistische Szenarien angepasst sowie neue Verteidigungspläne entwickelt. Auch wurden die institutionsinternen Entscheidungsprozesse gestrafft, sodass ein Bündnisbeschluss zum Einsatz der Schnellen Eingreiftruppe innerhalb von acht bis zwölf Stunden möglich wurde.<sup>08</sup>

Selbst bei der nuklearen Abschreckung wurden Verbesserungen erreicht. Dies zeigte sich zunächst in einem neuen nuklearen „Mindset“ in allen Nato-Ländern: Man erzielte Einigkeit über die von Russland ausgehende nukleare Gefahr und vergewärtigte sich, dass die Nato eine „nukleare Allianz“ bleibt. Das war keinesfalls selbstverständlich, waren doch Kernwaffen in den zurückliegenden vier Jahrzehnten ein ständiger Streitpunkt in der Allianz. Auch wurden die Reaktionszeiten der nuklearfähigen Flugzeuge, die im Extremfall die in Europa stationierten amerikanischen Kernwaffen transportieren würden, erheblich verkürzt und in intensiven Übungen immer wieder getestet.

Darüber hinaus kam die Nato dem Drängen der südlichen Mitgliedsländer nach und kümmer-

te sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um die Sicherheitsgefährdungen aus südlicher und südöstlicher Richtung. Wenn auch der von der Allianz gebrauchte Begriff des „360 Grad Ansatzes“ etwas übertrieben schien, so hat die Nato dennoch ihre Präsenz im Schwarzen Meer ausgebaut und Schritte gegenüber der globalen Gefahr des Terrorismus unternommen.

So wichtig all diese Maßnahmen auch waren, so wurden sie von einigen Mitgliedstaaten nur halbherzig betrieben. Eine Erhöhung der Verteidigungshaushalte, die eine Realisierung der ambitionierten militärischen Planungen ermöglicht hätte, blieb in vielen Ländern aus. So verwundert es nicht, dass von den fünf entwickelten Verteidigungsplanungen für unterschiedliche Regionen des Bündnisses Streitkräfte für immer nur jeweils einen vorhanden waren – es hätte also kein zweiter Krisenschauplatz hinzukommen dürfen. Auch störten sich Mitgliedsländer wie Deutschland lange daran, dass in den neuen militärischen Planungen überhaupt Begriffe wie „Krise“ oder „Krieg“ vorkamen.

## DER TABUBRUCH

Vermutlich war es auch diese Halbherzigkeit, die den russischen Präsidenten Putin zu dem Fehlurteil verleitete, von diesem uneinigen, verweichelichten und wenig verteidigungsbereiten Westen nur wenig befürchten zu müssen und einen brutalen Krieg gegen die Ukraine wagen zu können. Allerdings drehte sich die Stimmung nach Moskaus Angriff am 24. Februar 2022 in fast allen Nato-Staaten grundlegend und führte zu einer sicherheitspolitischen Zeitenwende. Gab sich nach 2014 noch der eine oder andere der Illusion hin, dass Sicherheit in Europa nur mit und nicht gegen Moskau erreicht werden könne, waren diesmal die Gefahren durch ein revanchistisches und gewaltbereites Russland für jeden zu erkennen.

Die Reaktionen der westlichen Demokratien auf den russischen Tabubruch eines unbegründeten Angriffskriegs waren von einer Geschlossenheit, die Moskau mit Sicherheit nicht erwartet hatte. Trotz Russlands unverhohlenen Drohungen, Kernwaffen gegen jene einzusetzen, die der Ukraine beistehen, mobilisierten die Mitglieder der Nato, der EU oder der G7 gewaltige militärische und nicht-militärische Mittel. Selbst Deutschland, oft für seine Zögerlichkeit gescholten, setzte mit der „Zeitenwende“ ein Zeichen

<sup>08</sup> Zu Einzelheiten siehe etwa Heinrich Brauß, NATO Beyond 70: Renewing a Culture of Readiness, International Centre for Defence and Security, November 2018, [https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/11/ICDS-Analysis\\_NATO-Beyond-70\\_Heinrich-Brauss\\_November-2018-1.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/11/ICDS-Analysis_NATO-Beyond-70_Heinrich-Brauss_November-2018-1.pdf).

und entwickelte sich zum zweitgrößten Unterstützer der Ukraine nach den USA.

Dass diese Entwicklung von heftigen politischen Debatten begleitet sein würde, verwundert nicht, wollte die Allianz bei aller Hilfe für die Ukraine doch eine Eskalation des Kriegs auf Nato-Gebiet vermeiden. Deshalb wurde von Anfang an klargestellt, dass es die Mitgliedstaaten des Bündnisses sind, welche die Ukraine mit militärischen Mitteln unterstützen und nicht die Nato als Institution. Aus diesem Grund findet die Koordination der Hilfe für die Ukraine nicht im Nato-Hauptquartier in Brüssel statt, sondern im sogenannten Ramstein-Format: Seit Beginn des Kriegs treffen sich alle Unterstützerstaaten (ob Nato-Mitglieder oder nicht) regelmäßig auf dem US-Stützpunkt in Ramstein, um die Waffenlieferungen für die Ukraine abzusprechen. Gleichzeitig überrascht die öffentliche Unterstützung, welche die Waffenlieferungen an die Ukraine, die Aufrechterhaltung der Sanktionen gegen Russland oder die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge nach wie vor in fast allen Nato-Staaten genießen. Auch hier hat Russland sich verschätzt, weil man wohl von einem raschen Zusammenbrechen der Front der Ukraine-Unterstützer ausgegangen war. Die Nato hat damit ihre Kohäsion und ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Ob dies ausreicht, um Russland irgendwann zum Rückzug zu bewegen, ist noch nicht absehbar.

Die deutlichsten Konsequenzen aus dem Krieg gegen die Ukraine gab es – von der Öffentlichkeit nur wenig beachtet – im militärischen Bereich der Nato. Zwar hatte man nach 2014 die Streitkräftepräsenz in Osteuropa erhöht, allerdings handelte es sich dabei um kleinere Einheiten oder militärische Kommandostellen, die der Logik der Abschreckung zufolge als „Stolperdraht“ dienen sollten. Würde der Stolperdraht durch einen russischen Angriff ausgelöst, sollten Verstärkungskräfte folgen, um den Angriff zurückzuschlagen. Nach dem Februar 2022 stellte die Nato vollends auf Verteidigung um, das heißt, es sollen – ähnlich wie an der innerdeutschen Grenze im Kalten Krieg – ausreichende militärische Kapazitäten dauerhaft an den Ostgrenzen des Bündnisses stationiert werden, um einer möglichen russischen Aggression von Anfang an standhalten zu können.

Die Umsetzung dieser ambitionierten Pläne soll in den kommenden Jahren erfolgen und wird gewaltige finanzielle Anstrengungen von allen Mit-

gliedsländern erfordern. Folgerichtig haben sich die Nato-Staaten auf ihrem Gipfeltreffen in Vilnius im Juli 2023 darauf verpflichtet, die berühmten „Zwei Prozent“, also die Verteidigungsausgaben in Höhe von zwei Prozent des Brutto-Inlandsprodukts, nicht mehr als Obergrenze, sondern als Mindestbetrag zu betrachten. Ob es den Mitgliedsländern gelingen wird, deutlich höhere Verteidigungsausgaben gegenüber den Kosten etwa für Klimaschutz oder die Bekämpfung illegaler Migration innenpolitisch durchzusetzen, wird sich zeigen.

## KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Auch wenn derzeit noch nicht absehbar ist, wann und zu welchen Bedingungen der Krieg gegen die Ukraine zu Ende gehen wird, so sind die künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Nato schon vorgezeichnet.

Die vordringliche Bedrohung für die Nato wird Russland bleiben, zumindest solange Wladimir Putin und seine Machtclique in Moskau regieren. Unklar bleibt allerdings, welchem Russland die Nato künftig gegenüberstehen wird. Internationale Sanktionen, erheblich schwindende Einkünfte aus Waffen- und Energieverkäufen und letztlich die Kosten des Kriegs selbst werden einen dramatischen wirtschaftlichen Niedergang Russlands zur Folge haben. Ob sich dieser Niedergang in einem politischen Machtwechsel, in einer womöglich noch aggressiveren Nachfolgeregierung oder einer schrittweisen Desintegration des Staats niederschlagen wird, ist nicht vorhersagbar. Jedes dieser Szenarien wird eine andere Strategie und Politik der Nato erfordern.

Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Russland-Frage stehen die Sicherheitsgarantien, welche die Nato und weitere westliche Staaten der Ukraine nach dem Ende der Kampfhandlungen gewähren müssen, um sich einer künftigen russischen Aggression entgegenzustellen. Aus Sicht der Ukraine kann ihre Sicherheit nur durch einen Nato-Beitritt und dem damit verbundenen Schutz der USA gewahrt werden. Dagegen gibt es im Bündnis aber erhebliche Vorbehalte, und es stehen sich letztlich zwei Positionen gegenüber. Gerade osteuropäische Länder wie Polen oder Rumänien fordern einen raschen Beitritt der Ukraine, nicht zuletzt um eine sichere Pufferzone zwischen der eigenen Ostgrenze und Russland zu schaffen. Zudem wird argumentiert, dass die Ukraine mit ihren verlustreichen Kämpfen auch die Freiheit des



Westens verteidige und damit die Nato-Mitgliedschaft verdiene. Andere, wie etwa die USA, weisen darauf hin, dass eine Aufnahme der Ukraine letztlich die Fähigkeit erfordere, die Sicherheit der Ukraine an deren Ostgrenze militärisch zu verteidigen. Die Ukraine ist nach Russland der flächenmäßig größte Staat in Europa und ihre Ostgrenze liegt etwa 1300 Kilometer von der polnischen Grenze entfernt. Für eine Nato, die große Mühe hat, ausreichende Kapazitäten für die Verteidigung des bisherigen Bündnisgebiets aufzubauen, wäre dies eine Mammutaufgabe, die erneut mit gewaltigen Kosten verbunden wäre. Welche der beiden Positionen sich letztlich durchsetzt, wird auch davon abhängen, welches Russland man am Ende des Kriegs vorfindet.

Allerdings ist dies nicht die einzige Zukunftsfrage für die Nato. Vor allem die USA warnen ihre Bündnispartner vor einer allzu eurozentrischen Betrachtungsweise und fordern einen Blick über den Tellerrand hinaus in den asiatisch-pazifischen Raum. Ein machtbewusstes und immer aggressiver auftretendes China stellt die westliche regelbasierte Weltordnung infrage und hat, anders als Russland, auch die wirtschaftlichen und militärischen Mittel dazu, entsprechend im eigenen Sinne zu handeln. Washington weist zu Recht darauf hin, dass dies nicht allein ein amerikanisches Problem sei, sondern dass etwa durch eine chinesische Aggression gegen Taiwan auch die vitalen Interessen Europas betroffen wären. Daraus folgern die USA, dass der Nato als sicherheitspolitischer Zusammenschluss der westlichen Demokratien auch eine Rolle in Südostasien zukommt.

Die meisten Europäer haben das Problem mittlerweile erkannt und ihre Strategien gegenüber Beijing verändert. Galt vor Jahren noch der Leitsatz, dass China sowohl Partner, als auch Konkurrent und systemische Herausforderung sei, so hat sich mittlerweile der Dreiklang hin zum systemischen Rivalen verschoben. Allerdings zweifeln die meisten Europäer daran, dass die Nato ein wirksames Instrument im Umgang mit China sein könne. Schließlich sei sie die *Nordatlantische* Allianz und kein asiatisch-pazifisches Sicherheitsbündnis. Auch verfügen lediglich Frankreich und das Vereinigte Königreich

über die militärischen Fähigkeiten, in dieser fernen Region effektiv zu agieren. Dennoch werden die Europäer die Wahrung ihrer Sicherheitsinteressen nicht allein den USA überlassen können, zumal US-Regierungen – nicht nur republikanische – immer weniger bereit sind, die Sicherheit Europas zu subventionieren.

## WASHINGTON ANTE PORTAS

Ihren 75. Geburtstag wird die Nato mit einem Gipfel, also einem Treffen ihrer Staats- und Regierungschefs am 11. Juli 2024 in Washington, D. C. begehen. Für ausufernde Feierlichkeiten wird aber keine Zeit bleiben, müssen doch Antworten auf die oben genannten Fragen gefunden werden.

Mit Blick auf Russland scheint es derzeit nur schlechte Optionen zu geben. Ein fortdauernder Krieg ist ebenso möglich wie ein Kollaps des Regimes. Auch eine nukleare Eskalation kann nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Ob man die Nato-Mitgliedschaft der Ukraine befürwortet oder nicht – ein weiterer Aufschub wird in dieser Frage nicht mehr möglich sein. Wenn die Ukraine (noch) kein Mitglied werden kann, dann wird man über Sicherheitsgarantien nachdenken müssen, die weit über das hinausgehen, was bislang an Zusagen gegeben wurde.

Ebenso duldet die angespannte Sicherheitslage im asiatisch-pazifischen Raum keinen Aufschub. Wenn die europäischen Nato-Mitglieder in dieser Region militärisch kaum handeln können und ihre Interessen weiterhin von den USA vertreten lassen, dann wird Washington künftig noch stärker auf eine faire Lastenteilung im Bündnis drängen. So könnten die Europäer deutlich mehr militärische Aufgaben in ihrer Nachbarschaft wahrnehmen und damit den USA die Möglichkeit geben, sich stärker auf Asien zu konzentrieren. Dies auszuhandeln wird eine der Zukunftsherausforderungen der Nato sein. Damit bleibt die Nordatlantische Allianz das, als was sie schon der ehemalige amerikanische Nato-Botschafter Harlan Cleveland 1970 beschrieben hat: „an organized controversy about who is going to do how much“.<sup>99</sup>

## KARL-HEINZ KAMP

ist promovierter Politikwissenschaftler und Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Er lehrt an der Universität „Roma Tre“ in Rom.

karl-heinz.kamp@web.de

<sup>99</sup> Harlan Cleveland, NATO: The Transatlantic Bargain, New York 1970, S. 5, zit. nach Tomáš Valášek, A New Transatlantic Security Bargain, 23. 5. 2017, <https://carnegieeurope.eu/2017/05/23/new-transatlantic-security-bargain-pub-70050>.

# BAUSTELLE NATO

## Die westliche Sicherheitsgemeinschaft im Umbruch

*Simon Koschut*

Totgesagte leben bekanntlich länger. 2019 erklärte der französische Präsident Emmanuel Macron den Patienten Nato für „hirtot“. <sup>01</sup> Derartige Abgesänge auf die Nato hörte man in der Vergangenheit häufig. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts prophezeiten viele Beobachter eine rasche Beisetzung der Nato auf dem Friedhof der Allianzen. Diese Annahme ist nicht unbegründet. Tatsächlich sterben die meisten Militärbündnisse früh: Bedrohungen von außen verschwinden, nationale Interessen divergieren, die Kosten werden zu belastend. Laut einer Studie des US-amerikanischen Thinktanks Brookings Institution beträgt die durchschnittliche Lebensdauer eines kollektiven Verteidigungsbündnisses nur etwa 15 Jahre. <sup>02</sup> Auch die Gründungsmitglieder der transatlantischen Allianz hatten ursprünglich vorgesehen, den Nato-Vertrag nach zehn Jahren auslaufen zu lassen. Und doch ist die Nato – mit nun bald 75 Jahren – immer noch da, lebendig und munter. Wie konnte sich das Bündnis so lange behaupten? Ein wichtiger Grund hierfür liegt in der inneren Beschaffenheit der Organisation.

Unterschiedliche nationale Interessen und das sich verändernde sicherheitspolitische Umfeld stellen seit jeher eine Herausforderung für den inneren Zusammenhalt der Nato dar. Das transatlantische Bündnis erlebte eine Reihe schwerwiegender Konflikte und Krisen unter seinen Mitgliedern, von der Suezkrise über den Rückzug Frankreichs aus der militärischen Infrastruktur der Nato bis zum Irakkrieg. Der Zusammenhalt des Bündnisses wurde in den vergangenen Jahren besonders auf die Probe gestellt. Die Trump-Administration war vom ersten Tag an von Ambivalenz, wenn nicht sogar offener Feindseligkeit gegenüber der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft geprägt. Der US-amerikanische Präsident nannte die Nato „obsolet“ und stellte offen die in Artikel 5 verankerte Kernverpflichtung der Nato infrage, die besagt, dass ein Angriff auf einen Verbündeten ein Angriff gegen alle ist. <sup>03</sup>

Er beschrieb die europäischen Verbündeten als „Feinde“, während er illiberale und autoritäre Staaten wie Russland und China umgarnte. <sup>04</sup> Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine 2022 führte die Nato wieder zu mehr Geschlossenheit. Gleichzeitig entstanden durch die Aufnahmeanträge Schwedens und Finnlands neue Konflikte mit dem Mitgliedstaat Türkei.

In diesem Beitrag wird sich mit der strategischen Entwicklung der Nato vor dem Hintergrund ihres institutionellen Wandels befasst. Er betont die innere Anpassungsfähigkeit des Bündnisses an sich verändernde sicherheitspolitische Landschaften und beleuchtet aktuelle Herausforderungen. Dabei gleicht die Nato einer „Baustelle“ mit einem soliden Fundament, deren Innenausbau stetig vorangetrieben wurde, die aber an der einen oder anderen Stelle auch sanierungsbedürftig ist.

### DAS FUNDAMENT: DIE VIER SÄULEN DER NATO

Das Fundament der Nato lässt sich in vier Säulen aufteilen, die das institutionelle Gebäude der transatlantischen Allianz tragen. <sup>05</sup> In diesem Vier-Säulen-Modell lässt sich die Nato als eine Gemeinschaft der Werte, Handlungen, Kommunikation und Emotionen beschreiben.

Die Wertegemeinschaft bildet die erste tragende Säule der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft und basiert auf einem liberalen Wertekonsens. Die Gemeinschaft unterscheidet zwischen kollektiven Grundwerten und nationalen Interessen. Die Grundwerte, festgelegt im Washingtoner Vertrag von 1949, umfassen Demokratie, Freiheit, marktwirtschaftliche Zusammenarbeit und Rechtsstaatlichkeit. Diese gemeinsamen Werte stehen im Einklang mit den Zielen der Vereinten Nationen und betonen den Frieden unter seinen Mitgliedern als zentrales Ziel. Die Wertegemeinschaft schafft den Rahmen zur Aushandlung und Vereinbarkeit von Interessen auf friedliche Weise.

Die zweite Säule der Handlungsgemeinschaft betont multilaterales Handeln und umfasst gemeinsame Handlungsnormen, die auf den Prinzipien Konsens und kollektive Verteidigung basieren. Konflikte innerhalb der Nato werden grundsätzlich friedlich und im Konsensverfahren gelöst, während Artikel 5 die Möglichkeit der kollektiven Gewaltausübung gegen äußere Angriffe im Rahmen der kollektiven Verteidigung vorsieht. Diese Entscheidung unterliegt sowohl dem Primat der Vereinten Nationen als auch der Souveränität der Mitgliedstaaten.<sup>06</sup> Die Bereitschaft zur Ausübung militärischer Gewalt ist daher kein Automatismus, sondern muss immer wieder neu ausgehandelt werden.

Die dritte Säule der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft unterstreicht die Bedeutung von Kommunikation und Konsultation. Die transatlantische Kommunikationsgemeinschaft dient zum einen dem Austausch von Interessen, Bedrohungsanalysen und Empfehlungen, um den Schutz des Bündnisgebiets zu gewährleisten. Zum anderen betont das Konsultationsgebot im Washingtoner Vertrag die Berücksichtigung der Interessen und Bedrohungswahrnehmung aller Bündnispartner, um Ausgleich und Ansprechbarkeit unter den Nato-Mitgliedern zu ermöglichen. Es geht also nicht nur um reinen Informationsaustausch, sondern um Deliberation.

Die Nato hat viertens eine starke emotionale Bindung zwischen ihren Mitgliedern geschaffen.<sup>07</sup> Gemeinsame Sicherheitsbelange setzen ein

hohes Maß an Solidarität und Empathie voraus. Kollektive historische Erfahrungen, geteilte Werte und Bedrohungen haben dazu beigetragen, diese emotionale Säule zu formen. Militärische Kooperation, Übungen und gemeinsame Einsätze aber auch kollektive Traumata haben ein Geflecht persönlicher Beziehungen geschaffen. Insgesamt ist die Nato nicht nur institutionell und politisch, sondern auch emotional eine Gemeinschaft, die Vertrauen und Verlässlichkeit zwischen den Mitgliedstaaten schafft.

#### DER INNENAUSBAU: STRATEGISCHE TRANSFORMATION UND INSTITUTIONELLER WANDEL

Die Nato ist eine internationale Organisation, die auf einer intergouvernementalen Zusammenarbeit beruht und die einzige institutionelle Verbindung zwischen den USA und Europa. Trotz (oder gerade wegen) ihres ausgeprägten militärischen Charakters herrscht das Primat der Politik.<sup>08</sup> Für ein Militärbündnis besitzt die Nato einen ungewöhnlich hohen Institutionalierungsgrad. Den institutionellen Kern der Allianz macht der Nordatlantikrat (NAC) aus, in dem jedes Mitgliedsland mit einer Stimme vertreten ist. Der NAC trifft die alleinige Entscheidung über Militäreinsätze sowie die Ausrufung des Bündnisfalls. Aus institutioneller Sicht wohnt der Nato eine gewisse Trägheit inne. Die formellen Treffen und Abläufe sind fest vorgegeben. Meist schreiten die „großen“ Mitglieder der Nato-Quint (USA, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland und Italien) voran, was mitunter von den „kleinen“ Staaten auch erwünscht ist. Entscheidungen im Nordatlantikrat werden einvernehmlich und ohne formale Abstimmung getroffen. Die Bündnispartner lösen Konflikte unter sich bilateral oder unter Vermittlung des Generalsekretariats. Neben den formellen Nato-Strukturen sind es daher vor allem informelle Strukturen, Gesprächskanäle und implizite Regeln, die das institutionelle Gefüge der Nato prägen. Der oftmals ritualisierte Charakter dieses Vorgehens stabilisiert die Nato, hemmt aber auch strategische Innovation.

Die Nato, oder Nordatlantikkpakt, wurde 1949 inmitten des Kalten Kriegs gegründet und hat im Laufe der Jahre eine beeindruckende Geschichte des institutionellen Wandels an die sich verändern-

**01** Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-dead, 7. 11. 2019, [www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead](http://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead).

**02** Vgl. Patrick T. Warren, Alliance History and the Future of NATO. What the Last 500 Years of Alliance Behavior Tells Us About NATO's Path Forward, 21<sup>st</sup> Century Defense Initiative Policy Paper, 30. 6. 2010, [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0630\\_nato\\_alliance\\_warren.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0630_nato_alliance_warren.pdf).

**03** Vgl. Ashley Parker, Donald Trump Says NATO Is „Obsolete“, 2. 4. 2016, [www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up](http://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up).

**04** Vgl. Chas Danner, Trump Says European Union Is America's Biggest „Foe“, 15. 7. 2018, [nymag.com/intelligencer/2018/07/trump-says-european-union-is-americas-biggest-foe.html](http://nymag.com/intelligencer/2018/07/trump-says-european-union-is-americas-biggest-foe.html).

**05** Vgl. Simon Koschut, Normative Change and Security Community Disintegration. Undoing Peace, New York 2016, S. 29ff.

**06** Allerdings verweisen die USA immer wieder auf das Recht der Nato zur Selbstmandatierung.

**07** Vgl. Simon Koschut, Emotional (Security) Communities. The Significance of Emotion Norms in Inter-Allied Conflict Management, in: Review of International Studies 3/2014, S. 533–558.

**08** Vgl. Falk Ostermann, Die NATO, München 2020, S. 79.

Interne Struktur der Nato

POLITISCHE ORGANE DER NATO (HAUPTQUARTIER BRÜSSEL)	MILITÄRISCHE KOMMANDOSTRUKTUR (MEHRERE HAUPTQUARTIERE)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nordatlantikrat:</b> Vertreter/-innen der Mitgliedstaaten, höchstes politisches Gremium</li> <li>• <b>Generalsekretär/-in:</b> oberste/-r Repräsentant/-in der Allianz</li> <li>• <b>Parlamentarische Versammlung:</b> beratendes Gremium, in dem die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten repräsentiert sind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Militärausschuss</b>, Brüssel: berät Nordatlantikrat militärisch, höchstes militärisches Gremium</li> <li>• <b>Allied Command Operations (ACO)</b>, Mons/Belgien: zuständig für NATO-Operationen; dem ACO unterstehen u. a. die Kommandos der Luft- (Standort: Deutschland), See- (Großbritannien) und Landstreitkräfte (Türkei)</li> <li>• <b>Allied Command Transformations (ACT)</b>, Norfolk/USA: zuständig für Ausbildung und Forschung</li> </ul>

Quelle: Caroline Fehl, Nato – Spicker Politik Nr. 27, Bundeszentrale für politische Bildung 2022.

den strategischen Herausforderungen erlebt. Die Allianz präsentierte sich nach außen als liberale Wertegemeinschaft, blieb aber nach innen mitunter flexibel. So gehörte das damals diktatorisch regierte Portugal wegen seiner strategisch wichtigen Militärbasen auf den Azoren zu den Gründungsmitgliedern. Von 1967 bis 1974 tolerierte das Bündnis eine griechische Militärdiktatur in seinen Reihen. Ursprünglich diente das Bündnis einem dreifachen Zweck, wie es der erste Generalsekretär der Nato, Lord Ismay, etwas undiplomatisch formulierte: „To keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down“.<sup>09</sup> Die Nato ist heute in erster Linie dem Schutz seiner Mitglieder vor äußeren Bedrohungen verpflichtet, wobei diese mittlerweile nicht nur Staaten, sondern auch transnationale Phänomene wie Terrorismus, Migration, Pandemien, Cyberkriege und Klimawandel umfassen und die Nato seit den Balkankriegen der 1990er Jahre auch außerhalb ihres Bündnisgebiets militärisch interveniert (*out-of-area*). Der „Innenausbau“ der Nato lässt sich in drei „Bauphasen“ unterteilen.

**Aufbau- und Konsolidierungsphase:  
Von der Militärallianz  
zum politischen Bündnis**

Die Nato wurde gegründet, um die Sicherheit der westlichen Demokratien angesichts der Bedrohung durch die Sowjetunion und den ab 1955 bestehenden Warschauer Pakt zu gewährleisten. Ihre institutionellen Wurzeln gehen zurück auf den Brüsseler Pakt (der späteren Westeuropäischen

Union) und die Atlantik-Charta, in der der damalige britische Premierminister Winston Churchill und sein US-amerikanischer Verbündeter Präsident Franklin D. Roosevelt ihre Vorstellungen einer Nachkriegsordnung skizzierten. Die Nato war von Beginn an ein von den USA dominiertes Militärbündnis und damit Teil globaler Hegemonialbestrebungen des Landes. Neben der Nato gründeten die USA damals weitere Militärbündnisse, wie den Bagdad-Pakt (CENTO), den Südostasienpakt (SEATO) oder das ANZUS-Abkommen mit Australien und Neuseeland, von denen heute keines mehr existiert.<sup>10</sup> Es waren jedoch die Westeuropäer, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die USA (und Kanada) zur Gründung der Nato einluden, da sie den zunehmenden sowjetischen Einfluss in Europa fürchteten.<sup>11</sup>

Das erste strategische Konzept von 1949 betonte die kollektive Verteidigung und Solidarität der Mitgliedstaaten: Ein Angriff auf ein Mitglied sollte als Angriff auf alle betrachtet werden. Die Nato setzte dabei auf nukleare Abschreckung, um einen bewaffneten Konflikt mit der Sowjetunion zu verhindern. Dem zu Grunde lag das Prinzip der massiven Vergeltung: jeder Angriff auf das Bündnisgebiet würde mit einem nuklearen Gegenschlag beantwortet. Allerdings weigerten sich die USA, europäischen Forderungen nach einer Verpflichtung zum militärischen Beistand nachzugeben, sollte ein Mitgliedsland angegriffen werden. Der US-Kongress befürchtete, in

<sup>09</sup> Vgl. Nato, Nato Leaders, 31.8.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/declassified\\_137930.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm).

<sup>10</sup> ANZUS besteht nur noch zwischen den USA und Australien.

<sup>11</sup> Vgl. Geir Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945. From Empire by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2005, S. 27 ff.

künftige europäische Kriege verwickelt zu werden. Die Beistandsverpflichtung in Artikel 5 des Nato-Vertrags wurde daher so formuliert, dass es jedem Land ermöglichen würde, andere Unterzeichnerstaaten mit Maßnahmen zu unterstützen, „die es für erforderlich erachtet“.<sup>12</sup> Gleichzeitig lieferten die USA Waffen und stationierten Truppen in Westeuropa, um die Verteidigungsfähigkeit der Nato-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Zudem kam es zu einer verstärkten militärischen Integration innerhalb des Bündnisses.

Der Koreakrieg und die deutsche Wiederbewaffnung gingen mit einer weiteren Institutionalisierung der Nato-Strukturen einher, etwa über die Schaffung einer integrierten Kommandostruktur unter einem gemeinsamen Kommandeur, dem Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) sowie der Einrichtung eines dauerhaften militärischen Hauptquartiers. Die Mitgliedstaaten entsandten nun Ständige Vertreter – die sogenannten „Nato-Botschafter“ – die den nationalen Delegationen im Nato-Hauptquartier bis heute vorstehen und die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten vertreten sollen.

1956 führte die Suezkrise zum offenen Bruch zwischen den Bündnispartnern USA, dem Vereinigten Königreich und Frankreich, dessen Auswirkungen bis heute in der Nato spürbar sind. Während das Vereinigte Königreich versprach, niemals wieder von der Seite der USA abzuweichen, kam Frankreich zur Erkenntnis, dass es weder dem Vereinigten Königreich bedingungslos vertrauen noch sich uneingeschränkt auf die Vereinigten Staaten verlassen sollte.

In den 1960er Jahren erfolgte eine Anpassung der US-amerikanischen Nuklearstrategie. Die Kubakrise hatte deutlich gemacht, wie rasch sich die Supermächte an den Abgrund eines nuklearen Kriegs bewegt hatten. Zudem erschienen Ausmaß und Risiko eines solchen Kriegs kaum mehr beherrschbar, da sich die Anzahl sowohl der Atomwaffen als auch der Atommächte seit 1945 drastisch erhöht hatte. Mit der Weiterentwicklung von Nuklearwaffen und dem Wunsch nach zugeschnittenen Reaktionsoptionen wurde von den USA das Konzept der „Flexible Response“ (flexible Reaktion) entwickelt. 1967 wurde dieses Konzept zur offiziellen Verteidigungsstrategie der Allianz. Diese sah vor, auf äußere Angriffe

mit einer breiteren Palette von Optionen zu reagieren, einschließlich konventioneller Streitkräfte. Dazu wurde ein Stufenplan entwickelt, der eine verhältnismäßige Eskalation militärischer Gegenmaßnahmen umfasste. Gleichzeitig begannen Entspannungsbestrebungen, um die Konflikte zwischen Ost und West abzubauen.

In dieser Zeit kam es zu institutionellen Spannungen innerhalb des Bündnisses. Im Zuge des Vietnamkrieges erhöhten die USA den Druck auf Europa, sich militärisch auch außerhalb des Bündnisgebiets zu engagieren. Dem erteilten die politisch und wirtschaftlich wiedererstarteten Europäer eine deutliche Absage und forderten umgekehrt mehr Mitsprache und Beteiligung innerhalb der Nato. Im Falle Frankreichs kam es zum offenen Bruch mit der Allianz, als der französische Präsident Charles de Gaulle seine Streitkräfte 1966 aus den integrierten militärischen Strukturen der Nato abzog und seine Bündnispartner buchstäblich vor die Tür setzte: Das Nato-Hauptquartier musste von Paris nach Brüssel verlegt werden. Dennoch blieb Frankreich Mitglied und trat 2009 schließlich wieder in die Militärstruktur ein.

Im Zuge dieser inneren Konsolidierung entwickelte sich die Nato von einem rein militärischen Bündnis zu einer politischen Institution. Die Allianz sollte künftig stärker demokratischen Prinzipien folgen und es ihren Mitgliedern ermöglichen, gemeinsam in Angelegenheiten der Verteidigung und Sicherheit zu beraten und zu kooperieren. Ziel war es, gemeinsame Herausforderungen künftig besser zu bewältigen, Vertrauen aufzubauen und Konflikte unter den Verbündeten zu vermeiden. Zugleich wurde die Integration der Streitkräfte vorgebracht. So gründete die Nato 1966 den Militärausschuss. Dieser bildet das höchste militärische Gremium und besteht aus den Stabschefs aller Mitgliedstaaten. Aufgabe des Militärausschusses ist es, Maßnahmen und Empfehlungen zur gemeinsamen Verteidigung des Bündnisgebiets zu erarbeiten. Zudem entstand 1968 die sogenannte Eurogroup der europäischen Verteidigungsminister der Nato, um die Verteidigungspolitik unter den westeuropäischen Mitgliedern besser zu koordinieren und gegenüber den USA eine gemeinsame Position vertreten zu können. Dies konnte jedoch den ersten und bislang einzigen bewaffneten Konflikt zwischen zwei Nato-Staaten nicht verhindern. 1974 kam es zu einer kriegerischen Auseinandersetzung zwischen den Nato-Partnern Türkei und Griechenland, als griechische Putschisten auf Zy-

<sup>12</sup> Vgl. Nato, Der Nordatlantikvertrag, 4. 4. 1949, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=de](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de).

pern eine Angliederung der Insel an Griechenland anstrebten. Daraufhin besetzten türkische Truppen den hauptsächlich von der türkischstämmigen Minderheit bewohnten Nordteil der Insel. Die Nato musste dabei zusehen, wie die Vereinten Nationen in dem Konflikt erfolgreich vermittelten.

**Selbstfindungsphase:  
Vom regionalen Verteidigungsbündnis  
zum globalen Sicherheitsakteur**

Das Ende des Ost-West-Konflikts führte zu einer tiefgreifenden Umgestaltung der Nato. Das Wegfallen des gemeinsamen Feindbilds erzeugte eine Sinn- und Legitimitätskrise. Im Zuge dessen suchte die Nato nach neuen Aufgaben. Diese fand sie in Form ethnischer Konflikte und Bürgerkriege außerhalb des Bündnisgebiets, beispielsweise in Bosnien und Herzegowina. Das strategische Konzept wurde 1991 grundlegend überarbeitet, um den veränderten geopolitischen Bedingungen gerecht zu werden. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurde das militärische Personal der Allianz praktisch halbiert. Die Nato öffnete sich zugleich für ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten. Die Territorialverteidigung des Bündnisgebiets stand nun nicht länger im Vordergrund. Stattdessen konzentrierte sich das Bündnis auf Aufgaben des internationalen Krisenmanagements in asymmetrischen Konflikten unter dem Mandat der Vereinten Nationen. Hierzu wurde die Combined Joint Task Force (CJTF) entwickelt. Die CJTF ist eine multinationale Militäreinheit, die aus verschiedenen Teilstreitkräften und Nationen zusammengesetzt ist und gemeinsam an einer bestimmten militärischen Aufgabe oder Operation arbeitet.

Dem gingen intensive Debatten innerhalb des Bündnisses voraus, ob die Nato überhaupt außerhalb ihres Bündnisgebiets militärisch intervenieren dürfe und solle. Letztlich beendeten die USA diese Debatte, indem sie die Europäer vor die Wahl stellten: Entweder würde die Nato sich den neuen geopolitischen Herausforderungen anpassen oder schlicht irrelevant werden – „Nato will go out of area or out of business“, wie es der US-amerikanische Senator Richard Lugar auf den Punkt brachte.<sup>13</sup> Die Balkankriege der 1990er Jahre führten den Europäern in dramatischer Weise vor Augen,

dass sie ohne die USA politisch und militärisch nicht in der Lage waren, einen bewaffneten Konflikt vor ihrer eigenen Haustür zu lösen. Der Kosovoeinsatz, der sogar ohne Mandat der Vereinten Nationen durchgeführt wurde, führte zu teils heftigen Kontroversen innerhalb des Bündnisses.

Die Nato entwickelte sich nach dem Kosovo-Krieg weiter zu einem globalen sicherheitspolitischen Akteur. Das strategische Konzept von 1999 betonte die Notwendigkeit von globalen Partnerschaften und internationaler Zusammenarbeit. Die Allianz bildete Sicherheitskräfte im Irak aus, leistete logistische Unterstützung für die Mission der Afrikanischen Union in Darfur, koordinierte die Tsunami-Hilfsmaßnahmen in Indonesien und unterstützte 2005 die humanitäre Hilfe in Pakistan während eines schweren Erdbebens. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und der erstmaligen Ausrufung des Bündnisfalls nach Artikel 5 richtete sich die Aufmerksamkeit dann verstärkt auf den Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Die Nato begann, ihre Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung und zur Stärkung der Cybersicherheit auszubauen. Zudem kam es auf dem Nato-Gipfel in Prag 2002 zu einer Kommandoreform, bei der die Nato Response Force (NRF) und das Allied Command Transformation (ACT) eingerichtet wurden. Diese institutionelle Reform diente der militärischen Transformation der Organisation hin zu einem global agierenden Sicherheitsakteur und sollte sie in die Lage versetzen, rasch auf unterschiedliche Krisensituationen und Bedrohungen in der Welt zu reagieren. Die Bilanz fällt allerdings eher ernüchternd aus. In Afghanistan übernahm die Nato 2003 die Führung der internationalen Sicherheitsunterstützungsmission (ISAF). Der Afghanistaneinsatz war von einer Vielzahl komplexer Probleme geprägt, darunter eine unübersichtliche Konfliktlage, unzureichende Governance, mangelnde Integration von lokalem Wissen, die Gegenreaktion und der Aufstand lokaler Kräfte, zivile Opfer, Schwierigkeiten bei der zivil-militärischen Zusammenarbeit, regionale geopolitische Interessen sowie eine fehlende Exit-Strategie. Folglich endete er 2021 in einem Fiasko.

Eine der größten Krisen in der Geschichte des Bündnisses löste 2003 der Irakkrieg aus, als die meisten Nato-Partner den USA ihre Unterstützung verweigerten. Die USA versammelten stattdessen eine „Koalition der Willigen“ außerhalb der Nato-Strukturen und marschierten im

<sup>13</sup> Richard G. Lugar, NATO: Out of Area or Out of Business. A Call for U. S. Leadership to Revive and Redefine the Alliance, 2. B. 1993, S. 7, <https://collections.libraries.indiana.edu/lugar/items/show/342>.

Irak ein. Dieser Alleingang der USA hat der Nato enorm geschadet und belastete die Beziehungen zwischen den Bündnispartnern auf Jahre hin. Die Europäer beklagten eine Instrumentalisierung der Nato durch die USA für eigene nationale Interessen und forderten mehr europäische Eigenständigkeit. Obwohl die USA dies im Sinne eines fairen Lastenausgleichs grundsätzlich begrüßten, fürchtete Washington eine Abkoppelung der Europäer im Bündnis. Mit dem „Berlin-Plus-Abkommen“ wurde dieser Konflikt beigelegt. Mit der Vereinbarung zwischen der Nato und der Europäischen Union (EU), wurde es der EU zudem ermöglicht, die militärischen Mittel und Fähigkeiten der Nato für ihre eigenen Krisenbewältigungsoperationen zu nutzen.

#### Rückbesinnungsphase:

##### Zurück in die Zukunft des Kalten Kriegs

Mit der Annexion der Krim durch Russland 2014 erfolgte die dritte strategische Neuausrichtung der Nato. Seitdem steht die territoriale Verteidigung des Bündnisgebiets wieder im Zentrum. Doch die militärischen Fähigkeiten und die Infrastruktur der Nato entsprechen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht mehr der Kernaufgabe, einen konventionellen Krieg in Europa führen zu können. Die militärischen Fähigkeiten und die logistische Infrastruktur auf dem Niveau des Kalten Kriegs wurden seit den 1990er Jahren auf ein Minimum reduziert oder in einigen Fällen sogar aufgelöst. Die Nato hatte aufgehört, Infrastrukturinformationen über europäische Brücken, Straßen und Tunnel zu sammeln, die für den Truppentransport zum Schutz ihrer Ostgrenzen von entscheidender Bedeutung sind. Auf dem Nato-Gipfel in Wales 2014 beschlossen die Staats- und Regierungschefs daher einen sogenannten Readiness Action Plan (RAP), um den Schutz des Bündnisgebiets zu verstärken. Im Rahmen des RAP gründeten die Nato-Mitglieder eine Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), bestehend aus Land-, Luft-, See- und Spezialeinsatzkräften, die im polnischen Szczecin stationiert ist. Die Einrichtung der sogenannten „Speerspitze“ der Nato führte schließlich zur rotierenden Stationierung sogenannter Nato-Battlegroups in allen drei baltischen Staaten sowie in Polen im Rahmen der Enhanced Forward Presence (EFP).

Zudem beschlossen die Mitgliedstaaten verbindlich künftig zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für militärische Verteidigung aus-

zugeben. Doch die schleppende Umsetzung dieses Beschlusses sorgte für Sprengkraft innerhalb des Bündnisses. Auf dem Nato-Gipfel in Brüssel 2018 drohte US-Präsident Donald Trump unverhohlen mit dem Austritt der USA aus dem Bündnis. Schließlich erhöhten die USA aber ihre Militärpräsenz in Osteuropa und steigerten ihre finanziellen Investitionen in die Sicherheitsinfrastruktur europäischer Nato-Staaten, um künftig Truppenverlegungen innerhalb Europas sowie den Schutz der östlichen Außengrenzen zu verbessern. Die Nato baute hierfür zwei neue Kommandozentren auf, eines in Norfolk (USA) und eines im deutschen Ulm. Die Zentren sind das Resultat einer erhöhten Bedrohungswahrnehmung gegenüber Russland und sollen Truppen- und Materialtransporten dienen sowie sensible Infrastruktur wie Internet- und Kommunikationsverbindungen im Atlantik absichern. Dies geschah vor allem auf Druck der USA, entsprach aber auch dem Wunsch vieler östlicher Nato-Mitglieder.

Insgesamt spiegelt die Geschichte der Nato eine institutionelle Anpassung an sich verändernde strategische Herausforderungen wider. Das Aufgabenspektrum hat sich stark erweitert. Von der ursprünglichen kollektiven Verteidigung bis hin zur Bewältigung globaler Herausforderungen wie Terrorismus. Diese Fähigkeit zur Anpassung an die veränderte sicherheitspolitische Umgebung ist es, was die Nato ausmacht und was es ihr ermöglicht hat, als Sicherheitsinstitution fortzubestehen. Dass diese Anpassung zu einem erheblichen Teil den nationalen Interessen der USA Rechnung trägt, kann angesichts der hegemonialen Machtstellung der USA innerhalb des Bündnisses kaum überraschen. Dennoch konnten sich auch die Europäer in strategischen Fragen durchsetzen und – wie im Fall des Irakkriegs – eine Vereinnahmung der Nato durch die USA verhindern. Zudem profitieren die Europäer nach wie vor von den US-amerikanischen Sicherheitsgarantien. Die Nato bleibt daher auf absehbare Zeit die wichtigste Konstante der europäischen und globalen Sicherheitsarchitektur.

#### DIE SANIERUNG: AKTUELLE INSTITUTIONELLE HERAUSFORDERUNGEN

Die jüngsten Entwicklungen, einschließlich der anhaltenden Spannungen mit Russland, haben die Nato veranlasst, ihr strategisches Konzept aber-

mals zu überarbeiten. Das aktuelle strategische Konzept von 2022 legt fest, dass auch hybride Bedrohungen und Cyberangriffe sowie Angriffe im Weltraum gegen einen oder mehrere Mitgliedstaaten den Bündnisfall nach Artikel 5 auslösen können. Russland wird darin erstmals seit dem Kalten Krieg wieder als „direkte Bedrohung“ gesehen, China immerhin als „Herausforderung“ bezeichnet.<sup>14</sup>

Die entscheidende Frage ist, ob die aktuelle Bedrohung durch Russland künftig eine ähnliche Bindungswirkung erzeugen kann wie seinerzeit die Bedrohung durch die Sowjetunion. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat innere Spannungen lediglich überdeckt, diese aber nicht gelöst. Aktuell steht die Nato vor einer Reihe von strategischen Herausforderungen, die ihre institutionelle Rolle, ihre militärischen Fähigkeiten und ihre politische Zusammenarbeit maßgeblich beeinflussen werden.

Erstens muss sich die Nato an die sich verändernden globalen Machtstrukturen anpassen, einschließlich des Aufstiegs Chinas. Deutlich wurde dies im Abschlussdokument des jüngsten Nato-Gipfels in Vilnius 2023: „Die erklärten Ambitionen und die repressive Politik der Volksrepublik China stellen unsere Interessen, unsere Sicherheit und unsere Werte infrage.“<sup>15</sup> In Vilnius waren daher auch globale Partner in Asien wie Australien, Neuseeland, Südkorea und Japan zugegen. Was das jedoch strategisch für das Bündnis konkret bedeutet, darüber sind sich die Nato-Staaten bislang noch uneins: Wie würde die Allianz auf eine chinesische Invasion in Taiwan reagieren? Die unterschiedliche Interessenlage im Bündnis könnte künftig zu wachsenden Spannungen führen. Während bereits seit Langem einige Stimmen in den USA eine globale Erweiterung der Nato in den pazifischen Raum fordern, drängen insbesondere die mittel- und osteuropäischen Länder auf den Ausbau der Abschreckungsfähigkeit in Europa.

Zweitens haben viele Mitgliedstaaten nach wie vor Schwierigkeiten, das gemeinsame Ziel der Verteidigungsausgaben von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erreichen, wie es im

Rahmen des Bündnisses 2014 vereinbart wurde. Dies führt zu Spannungen innerhalb der Allianz und zur Forderung nach einer gerechteren Verteilung der finanziellen Lasten. Dies kann die Fähigkeit der Nato beeinträchtigen, angemessen auf äußere Bedrohungen zu reagieren. Dabei müssen es nicht zwingend höhere Verteidigungsausgaben sein. Über die stärkere Integration militärischer Beschaffung und Produktion sowie die nationale Spezialisierung militärischer Kapazitäten ließe sich viel Geld einsparen.

Drittens muss die Nato ihren inneren Zusammenhalt bewahren. Zwar hat sie durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine wieder zu alter Stärke gefunden. Doch diese Stärke ist zerbrechlich, wie die türkische Blockade gegen den Nato-Beitritt Schwedens und Finnlands gezeigt hat. Zudem steckt den Nato-Verbündeten immer noch der Schock der Trump-Jahre in den Knochen. Dieser könnte sich wiederholen, denn Trump bewirbt sich gerade erneut um die US-Präsidentschaft. Darüber hinaus schwindet bereits jetzt der Rückhalt für die Unterstützung der Ukraine innerhalb der Republikanischen Partei im US-Kongress. Aber auch in einigen europäischen Mitgliedstaaten wie Polen, Ungarn und der Slowakei bröckelt der Rückhalt.

Schließlich darf die berechtigte strategische Rückbesinnung auf die Verteidigung des Bündnisgebiets nicht dazu führen, dass die Nato andere strategische Herausforderungen vernachlässigt. Die Bedrohung durch terroristische Gruppen und Instabilität in Regionen wie dem Nahen Osten und Nordafrika erfordern eine koordinierte Antwort der Nato-Mitglieder. Die Auswirkungen des Klimawandels können geopolitische Spannungen erhöhen und humanitäre Krisen auslösen, was die Allianz dazu veranlassen sollte, diese Aspekte weiterhin – im Rahmen des bewährten 360-Grad-Ansatzes – in ihre strategische Planung einzubeziehen. Die Nato muss dabei sicherstellen, dass ihre Handlungen und Entscheidungen im Einklang mit den demokratischen Werten stehen, auf denen sie basiert.

<sup>14</sup> Nato, Strategic Concept 2022, 30.6.2022, [www.nato.int/strategic-concept](http://www.nato.int/strategic-concept).

<sup>15</sup> Dies., Vilnius Summit Communiqué, 11.7.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_217320.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm?selectedLocale=en), (eig. Übersetzung).

## SIMON KOSCHUT

ist Professor für Internationale Sicherheitspolitik an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen.

[simon.koschut@zu.de](mailto:simon.koschut@zu.de)



# PERSPEKTIVEN AUF DAS NATO-UKRAINE-VERHÄLTNIS

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine seit Februar 2022 bedeutet eine Zäsur für die sicherheitspolitische Ordnung in Europa. blieb die Reaktion der Nato auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland 2014 und der Besetzung der Ost-Ukraine noch verhalten, so zeigt sich das Bündnis seit Kriegsbeginn solidarisch mit Kyjiw. Die Ukraine strebt einen zügigen Beitritt zur Nato an – notfalls auch vor Ende des Kriegs. Eine Vielzahl von Abwägungen, Erwartungen und Szenarien stehen im Raum. Die nachfolgenden Essays bilden Ausschnitte einer umfassenden internationalen Debatte ab.

## Ein Balanceakt

*Matthias Dembinski*

Die Debatte über den Platz der Ukraine in der westlichen Sicherheitsarchitektur ist voll entbrannt. Kann sie Sicherheit nur durch eine Mitgliedschaft in der Nato erreichen? Was wären die Bedingungen für die Aufnahme? Oder bleiben nur andere Formen von Sicherheitsgarantien, wie sie beispielsweise die Mitglieder der Gruppe der Sieben (G7) in Aussicht stellen?<sup>01</sup> Ich argumentiere im Folgenden, dass die Abwägung zwischen Sicherheitsgewinnen und Verstrickungsrisiken über den Ausgang der Debatte entscheidet.

Die Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine haben sich zwar seit Unterzeichnung der gemeinsamen Charta 1997 stetig enger gestaltet, die Aufnahme in das Bündnis galt dennoch als Fernziel. Dies ändert sich mit dem Krieg. Geht es nach der Mehrheit der Bevölkerungen und Expertenstimmen in Deutschland und im transatlantischen Raum, ist der Ausgang der Debatte durch die Ereignisse längst entschieden.<sup>02</sup> Die Ukraine verteidige nicht nur ihre eigene Freiheit, sondern ebenso die des Westens. Ohne glaubwürdige Sicherheitsgarantien könne

eine abermalige russische Aggression nicht nur die Ukraine, sondern ebenso Nato-Staaten treffen. Weil sich die ukrainische Sicherheit am verlässlichsten durch eine Aufnahme in die Nato garantieren lasse, liege dieser Schritt im unmittelbaren Interesse der Allianz. Zudem gebe es eine moralische Verpflichtung. Seit der Pariser Charta von 1990 habe sich der Westen durchgängig zum Prinzip der gleichen Souveränität und freien Bündniswahl bekannt. Die Nato habe der Ukraine schon auf dem Gipfel von Bukarest 2008 die Aufnahme versprochen, freilich ohne einen Termin zu nennen. Das Entstehen der ukrainischen Bürgerinnen und Bürger gegen die russische Aggression, für die eigene Freiheit und die europäischen Prinzipien verpflichtet zur Aufnahme.

## ZWISCHEN SICHERHEITSGEWINNEN UND VERSTRICKUNGSRISEN

So überzeugend das Argument auf den ersten Blick sein mag, so groß sind die Fragezeichen. Sie hängen zusammen mit der ambivalenten Interessenlage der Nato-Mitglieder und den unsicheren Rahmenbedingungen, die über den Weg der Ukraine in die Allianz entscheiden. Die Interessenlage haben US-Präsident Biden, Bundeskanzler Scholz und andere westliche Staats- und Regierungschefs seit dem 24. Februar 2022 wie-

derholt klar gemacht.<sup>03</sup> Sie werden die Ukraine solange wie nötig auch militärisch unterstützen, gleichzeitig aber sicherstellen, nicht in einen Krieg mit dem nuklear bewaffneten Russland hineingezogen zu werden. Es geht also um die Abwägung zwischen Sicherheitsgewinnen durch einen Beitritt der Ukraine zur Nato und damit zusammenhängenden Risiken der Verstrickung in den laufenden oder einen möglichen künftigen Krieg.

Diese Ambivalenz erklärt die Beschlüsse des Nato-Gipfels in Vilnius im Juli 2023. Zwar fand das Werben der ukrainischen Regierung für einen Beginn der Beitrittsverhandlungen noch vor einem Ende des Kriegs Unterstützung bei vielen osteuropäischen und einigen westlichen Nato-Mitgliedern.<sup>04</sup> Letztlich ging die Allianz aber nicht über den Beschluss des Gipfels von Bukarest 2008 hinaus. Sie wiederholte die Zusage einer Aufnahme der Ukraine, ohne den Weg zeitlich zu konkretisieren. Auch das Zugeständnis, dass kein „Membership Action Plan“ (MAP) nötig ist – eine Art begleitete Vorbereitung auf den Beitritt – blieb halbherzig. Denn die Nato besteht auf einen analogen Mechanismus. Sie wird im Rahmen eines „Annual National Programme“ nicht nur Fortschritte der ukrainischen Streitkräfte in Richtung Interoperabilität laufend überprüfen (die Fähigkeit verschiedener Systeme, zusammenzuarbeiten), sondern auch den Stand der Demokratie und Reformen des Sicherheitssektors. Substanziell neu ist lediglich die Einrichtung eines Nato-Ukraine-Rates, mit dem Kyjiw eine institutionelle Plattform für sein Werben um Mitgliedschaft erhält. Die Mitgliedschaft der Ukraine bleibt also auf der Tagesordnung.

**01** Vgl. G7, Gemeinsame Erklärung zur Unterstützung der Ukraine. 12.7.2023 [Arbeitsübersetzung], [www.bundesregierung.de/resource/blob/975254/2202016/3ad-4f308e6866c63a303e17e01c3d777/2023-07-12-g7-leaders-statement-deu-data.pdf?download=](http://www.bundesregierung.de/resource/blob/975254/2202016/3ad-4f308e6866c63a303e17e01c3d777/2023-07-12-g7-leaders-statement-deu-data.pdf?download=).

**02** Zur öffentlichen Meinung über den Beitritt der Ukraine siehe exemplarisch Martin Quenevez/Gesine Weber, Transatlantic Trends. Public Opinion in a Shifting Global Order, German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C. 2023, S. 44, [www.gmfus.org/sites/default/files/2023-09/TT2023\\_digital-3.pdf?mc\\_cid=d5c36066dd&mc\\_eid=2db9ef5256](http://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-09/TT2023_digital-3.pdf?mc_cid=d5c36066dd&mc_eid=2db9ef5256).

**03** Vgl. Joseph R. Biden Jr., President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine, 31.5.2022, [www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html](http://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html).

**04** Vgl. Andriy Zagorodnyuk, To Protect Europe, Let Ukraine Join NATO—Right Now, 1.6.2023, [www.foreignaffairs.com/ukraine/protect-europe-let-ukraine-join-nato-right-now](http://www.foreignaffairs.com/ukraine/protect-europe-let-ukraine-join-nato-right-now).

Dass die Aufnahme neuer Mitglieder zur Abwägung zwischen Sicherheitsgewinnen und Verstrickungsrisiken zwingt, ist wenig überraschend und von der klassischen Allianztheorie unter dem Stichwort des Dilemmas zwischen *entrapment* und *abandonment* diskutiert worden.<sup>05</sup> Im Fall der Ukraine wären die Verstrickungsrisiken aber besonders groß. Ihre Aufnahme in die Nato stünde nicht in der Linie der bisherigen Erweiterungen. Die Aufnahme der mittel- und südosteuropäischen Länder ab 1999 sollte den Prozess der demokratischen Transformation absichern. Daher standen nicht Fragen der militärischen Sicherheit, Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit im Zentrum des MAP, sondern demokratische Reformen und die zivile Kontrolle des Militärs. Zentral war zudem ein weiteres Beitrittskriterium, nämlich die Bereitschaft der Kandidatenländer, Konflikte mit Dritten im Vorfeld des Beitritts friedlich zu lösen. Die Vernachlässigung der Abschreckung und militärischen Sicherheit schlugen sich bis 2014 in einer paradoxen Doppelentwicklung nieder: Die Nato rückte immer näher an Russland heran und baute gleichzeitig die Strukturen der kollektiven Verteidigung immer weiter ab. Auch die Aufnahme Finnlands und potenziell Schwedens ist deutlich weniger risikobehaftet. Dort werden die Grenzen von Russland nicht infrage gestellt; die Verbündeten werden dort voraussichtlich keine Kampftruppen stationieren.

In Vilnius sprach die Abwägung zwischen Sicherheitsgewinnen und Verstrickungsrisiken aus Sicht vieler Nato-Mitglieder für Zurückhaltung. Die Risiken schließen eine Aufnahme der Ukraine vor Ende des Kriegs kategorisch aus. Der zeitnahe Beginn von Beitrittsverhandlungen würde zwar den Westen nicht unmittelbar zur militärischen Unterstützung verpflichten. Gleichzeitig würde er der Ukraine aber auch nicht helfen. Stattdessen könnte er Putins Narrativ innenpolitisch Glaubwürdigkeit verleihen, Russland führe einen Abwehrkampf gegen Versuche des Westens, das Land als Großmacht auszuschalten. Weil unklar ist, wie die politische und militärische Lage und damit das Risiko einer Verwicklung nach dem Ende des Kriegs aussehen wird, wollte eine Mehrheit der Nato-Mitglieder in Vilnius vorzeitige Festlegungen vermeiden.

**05** Vgl. Glenn H. Snyder, The Security Dilemma in Alliance Politics, in: *World Politics* 4/1984, S. 461–495.

## UNSICHERE RAHMENBEDINGUNGEN

Damit komme ich zu den Rahmenbedingungen der Aufnahme. Das künftige Engagement des Westens ist sicherlich eine Bedingung. Sie hängt nicht nur vom parteipolitischen Streit und dem Ausgang der Präsidentschaftswahl 2024 in den USA ab, sondern ebenso von politischen Konstellationen in europäischen Nato-Ländern. Die Vorbehalte Ungarns und der linkspopulistischen Wahlsieger in der Slowakei sowie der polnisch-ukrainische Streit um Getreidelieferungen unterstreichen, wie brüchig die Bereitschaft zur dauerhaften Unterstützung und zur Aufnahme der Ukraine in die Allianz ist. Eine andere Rahmenbedingung setzt der Ausgang des Kriegs. Auch wenn Prognosen unsicher sind und selbst ein Zusammenbruch der russischen Armee nicht auszuschließen ist, sind – Stand heute – zwei Szenarien eher unwahrscheinlich: ein russischer Sieg ebenso wie ein militärischer Sieg der Ukraine, der Moskau zur Anerkennung von Selenskyjs Friedensplan zwingen würde. Wahrscheinlicher erscheinen zwei andere Szenarien: Endet der Krieg mit einem politischen Kompromiss ähnlich dem, der im März 2022 in Istanbul diskutiert wurde, könnte die ukrainische Regierung als Gegenleistung für einen Rückzug Russlands aus den besetzten Gebieten einen Verzicht auf die Nato-Mitgliedschaft anbieten.<sup>06</sup> Dann griffen nur bilaterale Sicherheitsgarantien wie sie die G7-Staaten in Form einer dauerhaften militärischen und wirtschaftlichen Unterstützung der Ukraine anbieten. Endet der Krieg wie in Korea 1953 mit einem Waffenstillstand, wäre die Ukraine geteilt, die Grenze umstritten, Russland ein potenzieller und gefährlicher Aggressor und die Ukraine vermutlich eine revisionistische Macht, die das Schicksal ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger in den besetzten Gebieten im Blick haben und auf Überwindung der Teilung drängen würde.

**06** Die Ukraine hatte am 29. März 2022 in Istanbul weitreichende Vorschläge unterbreitet. Sie sahen unter anderem einen Verzicht auf den Beitritt zur Nato und zeitlich weit gestreckte Verhandlungen über den Status der Krim sowie bestimmter Bereiche der Regionen Donezk und Luhansk und einen Abzug der russischen Streitkräfte aus den neu eroberten Gebieten vor. Die russische Haltung zu diesem Vorschlag blieb unklar. Zu den Verhandlungen im Frühjahr 2022 vgl. Wolfgang Zellner, Frieden in der Ukraine: Der lange Weg zu Verhandlungen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2023, S. 87–96.

Lässt sich unter diesen Voraussetzungen das Interesse an Sicherheit durch einen ukrainischen Nato-Beitritt überhaupt in Einklang bringen mit dem Interesse der Altmitglieder, die Verwicklung in einen möglichen künftigen Krieg zu vermeiden? Und wie könnte die Erweiterung so organisiert werden, dass sie die Sicherheit und Stabilität in der Region erhöht?

## PARALLELEN ZUM DEUTSCHEN NATO-BEITRITT

Wie erwähnt, ließe die Beschlusslage der Allianz die Aufnahme einer geteilten und in Konflikte mit Russland verwickelten Ukraine nicht zu. Freilich könnte sich die Allianz über die eigenen Beschlüsse hinwegsetzen. Das oft diskutierte Vorbild hierfür wäre die Aufnahme des geteilten Deutschlands 1955.

Tatsächlich lassen sich aus den Umständen des Nato-Beitritts der Bundesrepublik Deutschland Schlüsse für den möglichen Beitritt der Ukraine ziehen. Eine erste Gemeinsamkeit betrifft die geopolitische Brisanz. Der Verzicht auf die Neutralität Deutschlands damals und die Auflösung der Pufferzone heute hatten und hätten den gleichen Effekt: Nato und Sowjetunion damals beziehungsweise Russland heute standen und stünden sich in der Zentralregion der Konfrontation direkt gegenüber. Vermutlich würde sich Russland hier einerseits besonders bedroht fühlen, könnte andererseits weiterhin versuchen, Kontrolle über die Ukraine zu erlangen. Mit defensiver oder offensiver Absicht: Russland wird hier militärische Kräfte konzentrieren. Die zweite Gemeinsamkeit besteht im provisorischen und umstrittenen Status der Grenze und der Gefahr permanenter Grenzverletzungen mit erheblichem Eskalationspotenzial. In den 1950er Jahren reduzierten die Alliierten das mit der Aufnahme Westdeutschlands dramatisch erhöhte Risiko der Verstrickung mithilfe einer Doppelstrategie: Sie kontrollierten das neue Mitglied, und sie maximierten die Abschreckung. Sie verpflichteten Westdeutschland auf der Londoner Konferenz 1954 zu der Zusage, niemals militärische Gewalt einzusetzen, um das Ziel der Wiedervereinigung zu erreichen oder die bestehende Grenzziehung anzutasten.<sup>07</sup>

**07** Vgl. François Heisbourg, How to End a War: Some Historical Lessons for Ukraine, in: Survival 4/2023, S. 1–18.

Materiell unterlegt war diese Zusage durch die Unterstellung der westdeutschen Streitkräfte unter die Kontrolle des Oberbefehlshabers der Nato (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR). Zugleich stationierten die Alliierten Truppen sowie Atomwaffen an der Grenze. Damit nahmen sie zwar das hohe Risiko der Verstrickung im Fall eines Kriegs in Kauf, reduzierten aber die Kriegsgefahr.

Ob heute im Fall einer Beendigung des Kriegs durch einen Waffenstillstand ähnliche Arrangements möglich sind oder wie funktionale Äquivalente aussehen könnten, ist noch kaum angedacht. Damit die ukrainische Nato-Mitgliedschaft nicht ein Fernziel bleibt, müssten die Ukraine und die Allianz Sicherheitsgewinne und Verstrickungsrisiken ausbalancieren. Wird die Ukraine ähnliche Verpflichtungen wie Deutschland in den 1950er Jahren zusagen, um so aus Sicht der Bündnispartner das Risiko der Verstrickung zu begrenzen? Und welche Verpflichtungen in Form der Stationierung von Truppen, Ausrüstungen und nuklearer Abschreckung würden die Bündnispartner eingehen, um Sicherheit zu gewähren? Die Antworten würden den Weg der Ukraine in die Nato erleichtern.

#### MATTHIAS DEMBINSKI

ist promovierter Politikwissenschaftler und Projektleiter am Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung. Sein Forschungsschwerpunkt liegt in den Bereichen Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, transatlantische Beziehungen und der Nato. dembinski@prif.org

## Unterstützung beibehalten anstatt abwarten!

*Wojciech Michnik*

Es ist kein leichtes Unterfangen, die Zukunft der Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine zu skizzieren, denn diese Zukunft hängt von vielen Faktoren ab – vom inneren Zusammenhalt der Nato und ihren Unterstützungsmöglichkeiten für die Ukraine, von der ukrainischen Strategie Russland gegenüber, insbesondere während des Kriegs, und nicht zuletzt vom Ausgang des Kriegs selbst. Die Analyse der künftigen Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine, wie sie hier vorgelegt wird, beschränkt sich auf einen kurzen Zeitrahmen von zwei bis fünf Jahren. Dabei werden zwei miteinander verknüpfte Perspektiven dargestellt: Erstens die in der Nato vorherrschende Sichtweise und zweitens die regionale Perspektive der mittel- und osteuropäischen Nato-Mitgliedstaaten.

### VERTIEFUNG DER PARTNERSCHAFT

Insbesondere während des Nato-Gipfels in Vilnius im Juli 2023 ließ sich ein Vorgeschmack auf die künftige Dynamik der Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine erahnen. Die ukrainischen Erwartungen stellten sich als weitaus höher heraus, als das Bündnis angenommen hatte. Es kam zu einem kurzfristigen Streit zwischen der Nato und der Ukraine über den Zeitplan und die Einzelheiten der künftigen Nato-Mitgliedschaft der Ukraine. Diese Meinungsverschiedenheit sollte jedoch nicht über eine wichtige Errungenschaft hinwegtäuschen, die für eine Vertiefung der Partnerschaft zwischen Nato und Ukraine steht und eine Mitgliedschaft Kyjiws im Bündnis wahrscheinlicher macht als je zuvor: Der Nato-Ukraine-Rat wurde ins Leben gerufen. Eine Stärkung erfuhren die Beziehungen außerdem dadurch, dass die Einladung an die Ukraine, dem Bündnis beizutreten, erneut bekräftigt wurde. Der Rat dient künftig als wichtige Plattform für Konsultationen, Entscheidungsfindung und Krisensitzungen zwischen den beiden Partnern.<sup>01</sup> Die Frage der Zusammenarbeit der Nato mit der Ukraine und der Unterstützung

Kyjiws durch das Bündnis im laufenden Krieg wird wahrscheinlich das zentrale Thema der Beziehungen sein, solange der Krieg andauert. Dem neu eingerichteten Rat scheint in diesem Zusammenhang große Bedeutung zuzukommen, da er als zuverlässige Plattform für die Förderung der Zusammenarbeit gedacht ist. In diesem Format kann die Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und dem Bündnis zu echter Intensität kommen, vorausgesetzt natürlich, dass auf beiden Seiten der Wille zur Zusammenarbeit und das Verständnis für die Rolle und die Bedürfnisse des Rats vorhanden sind. Mit der Einrichtung des Rats erweitert die Ukraine ihre Möglichkeiten, die Nato in Sicherheitsfragen zu konsultieren, und sie kann sich besser mit dem Bündnis abstimmen und koordinieren.<sup>02</sup>

Auch wenn der Nato-Gipfel in Vilnius die ukrainische Seite nicht zufriedengestellt haben mag, so darf das Ergebnis insbesondere auf kurze Sicht doch als Meilenstein gelten. Im Januar 2022 wäre eine enge Zusammenarbeit zwischen der Nato und der Ukraine noch undenkbar gewesen.<sup>03</sup> Es gehört zur Ironie der Geschichte, dass die Einleitung der „militärischen Spezialoperation“ gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 von Präsident Wladimir Putin offiziell unter anderem mit dem Versuch der Ukraine begründet wurde, sich den westlichen Institutionen, der Europäischen Union und der Nato anzunähern. Mit dem Einmarsch in die Ukraine und der Entfesselung eines ausgedehnten Kriegs beschleunigte Russland ausgerechnet diesen Prozess.<sup>04</sup> Viele ihrer westli-

chen Verbündeten sind mit der Ukraine der Ansicht, dass sie ihren Platz in der Nato militärisch und moralisch verdient hat. In der Tat scheint die Mitgliedschaft im Bündnis, auch wenn sie keineswegs unmittelbar bevorsteht, greifbarer zu sein, als sie es noch vor Februar 2022 gewesen ist. Zur Enttäuschung der ukrainischen Regierungsvertreter wurde auf dem Nato-Gipfel in Vilnius jedoch kein klarer Zeitplan für den ukrainischen Beitritt festgelegt. Wie der politische Beobachter Stephen Sestanovich treffend feststellte, war das Bündnis nicht bereit, „die ukrainische Mitgliedschaft von einem Ziel in eine Realität zu verwandeln. (...) Deshalb wird sich der Erfolg des kommenden Gipfels daran messen lassen müssen, ob die Nato ihrer ständig wachsenden Unterstützung für die Ukraine genug Gewicht geben kann, um es sowohl dem Bündnis als auch Kyjiw zu ermöglichen, diesen Schritt als einen echten Meilenstein auf dem Weg zu einer dauerhaften Partnerschaft wahrzunehmen.“<sup>05</sup>

## DIE SICHTWEISE DER ÖSTLICHEN STAATEN

Der russische Krieg in der Ukraine, der mit der Invasion und Annexion der Krim 2014 begann, veränderte die geopolitische Lage in Europa und die regionale Sicherheitslage grundlegend. In der Folge des Kriegs wurden die Sicherheitsbedrohungen in Mittel- und Osteuropa neu bewertet, was dementsprechende Reaktionen Russlands nach sich zog. Dies ist der Hintergrund, vor dem viele mittel- und osteuropäische Nato-Mitgliedsstaaten, zum Beispiel die baltischen Staaten, Polen und Rumänien, die gegenwärtige internationale Politik beobachten, einschließlich möglicher Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine. Ihre politischen Maßnahmen und Reaktionen auf die russische Aggression sind nicht nur von der bestehenden regionalen Architektur beeinflusst, sondern zudem von ihrer jeweiligen „durchwachsenen“ Geschichte mit Russland.<sup>06</sup>

**01** Vgl. Wojciech Michnik, Nato-Gipfel in Vilnius: Für Russland wird die Einheit der Nato zum großen Problem, 16.7.2023, [www.berliner-zeitung.de/-li.369643](http://www.berliner-zeitung.de/-li.369643).

**02** Vgl. Marek Madej, Wilno – mimo wszystko calkiem udany follow-up summit. Kilka spostrzezeń po spotkaniu przywódców NATO na Litwie, 15.7.2023, <https://studiastrategiczne.pl/wilno-mimo-wszystko-calkiem-udany-follow-up-summit>.

**03** 2021 setzte die Nato die Mitgliedschaft der Ukraine nicht an die erste Stelle ihrer Agenda, wollte aber auch nicht den absurden Forderungen Russlands nachgeben, wonach sich die Nato-Mitglieder verpflichten sollten, „das Bündnis nicht weiter zu erweitern, insbesondere nicht um die Ukraine“. Vgl. Steven Pifer, Russia's Draft Agreements with NATO and the United States: Intended for Rejection?, 21.12.2021, [www.brookings.edu/articles/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states-intended-for-rejection](http://www.brookings.edu/articles/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states-intended-for-rejection).

**04** Das vorherrschende Narrativ über Russlands Widerstand gegen die Nato-Erweiterung hat sich als wichtigster Erklärungsrahmen für den anhaltenden Krieg Moskaus gegen die Ukraine herausgestellt. Vgl. Robert Person/Michael McFaul, What Putin Fears Most, in: *Journal of Democracy* 33/2022, S. 18–27.

**05** Stephen Sestanovich, How Should Nato Think About Ukrainian Membership After Russia's Coup Attempt?, 27.6.2023, [www.cfr.org/in-brief/how-should-nato-think-about-ukrainian-membership-after-russias-coup-attempt](http://www.cfr.org/in-brief/how-should-nato-think-about-ukrainian-membership-after-russias-coup-attempt).

**06** Für eine ausführliche Erläuterung der regionalen Wahrnehmung dieses Kriegs siehe Agata Mazurkiewicz/Wojciech Michnik, Towards the Frontline States Concept: Understanding the Responses to Russia's War against Ukraine, 27.4.2023, <https://peacerep.org/publication/towards-the-frontline-states-concept/>.

Für die mittel- und osteuropäischen Nato-Mitgliedstaaten ist die Ukraine nicht nur ein Land, das am Rande Europas einen Unabhängigkeitskrieg führt, sondern auch eines, das sich den imperialen Ambitionen Russlands entgegenstellt, die leicht über die Ukraine selbst hinausgehen könnten. Aus der mittel- und osteuropäischen Perspektive heraus kann es ohne eine souveräne und unabhängige Ukraine keinen dauerhaften Frieden in Europa geben. Zu dieser Wahrnehmung trägt bei, dass es unterschiedliche Ansichten über das Ausmaß der Sicherheitsbedrohung gibt. In Polen und den benachbarten Frontstaaten geht man davon aus, dass die von Russland ausgehende Bedrohung in absehbarer Zeit nicht abnehmen wird. Führende Politiker in der Region haben immer wieder die Befürchtung geäußert, dass Putins Expansionsbestrebungen irgendwann auch sie treffen könnten. „Solange Putin an der Macht ist“ sagt die einflussreiche polnische Sicherheitsexpertin Justyna Gotkowska, „sehen wir selbst in einer Waffenruhe in der Ukraine immer nur eine Kampfpause und keine Einigung.“<sup>07</sup>

Diese in der Region weit verbreitete Perspektive wird mit größter Wahrscheinlichkeit die Art und Weise prägen, wie sich diese Staaten die Beziehungen zwischen Nato und Ukraine vorstellen. Zunächst einmal werden die Nato-Frontstaaten engere Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine, einschließlich einer Vollmitgliedschaft Kyjiws im Bündnis, besonders vehement unterstützen. Selbst wenn eine Mitgliedschaft der Ukraine in absehbarer Zukunft, zumindest solange der Krieg andauert, nicht möglich ist, werden sich die Frontstaaten für eine vielseitige Unterstützung der Ukraine durch die Nato einsetzen. Für diese Staaten ist die Fähigkeit der Ukraine, sich gegen russische Aggressionen zu verteidigen, unmittelbar mit ihrer eigenen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zur Abschreckung Russlands verbunden. Diese Betrachtungsweise und dieser Ansatz werden keineswegs von allen Nato-Mitgliedstaaten geteilt. Es ist daher anzunehmen, dass dies in naher Zukunft zu Spaltungen und Streitigkeiten innerhalb des Bündnisses führen wird. Darüber hinaus gibt es selbst bei den treuesten Verbündeten der Ukraine in der Nato, wie etwa Polen, gewisse Anzeichen von „Kriegsmüdigkeit“, da sich innenpolitische Fragen gele-

entlich gegen die bedingungslose Unterstützung der Ukraine durchsetzen. Der jüngste polnisch-ukrainische Streit über Getreide brachte dies deutlich zum Vorschein.<sup>08</sup> Manche Streitpunkte und Probleme zwischen der Ukraine und ihren regionalen Partnern werden sicherlich erneut aufbrechen. Man kann sogar davon ausgehen, dass die Gräben zwischen der Ukraine und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern umso tiefer werden, je länger der Krieg andauert. Und so sehr diese Risse und Probleme auch bereits laufende Diskussionen innerhalb der Nato oder der Europäischen Union beeinflussen mögen, ist es doch von immenser Bedeutung, dass sie in den Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine nicht überhandnehmen. Ein Zerwürfnis zwischen der Ukraine und ihren Nachbarstaaten würde die Position der Ukraine gegenüber der Nato definitiv schwächen und sich in der Folge negativ auf die euro-atlantische Sicherheit auswirken.

Unabhängig davon, ob man eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine befürwortet oder nicht, lässt sich kaum ein anderes Verteidigungsbündnis in der Welt finden, das seine Mitgliedstaaten so erfolgreich vor ausländischen Angriffen geschützt hat. Die Nato bleibt auf lange Sicht die einzig brauchbare Sicherheitsorganisation im euro-atlantischen Raum, die in der Lage ist, der Ukraine soliden Schutz zu bieten. Von nur bilateralen Sicherheitsvereinbarungen einmal abgesehen ist die Nato daher wohl die einzige Sicherheitsoption für die Ukraine. Diese Tatsache scheint sowohl in Kyjiw als auch in den Nato-Frontstaaten gut verstanden worden zu sein. Die Frage ist: Wird diese Realität im gesamten Westen verstanden und akzeptiert werden?

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

In Bezug auf die Zukunft der Beziehungen zwischen der Nato und der Ukraine wird man, sobald eine grundlegende gemeinsame Sicherheitsagenda festgelegt ist, kurzfristig mehr von Kontinuität denn von Veränderung sprechen. Der außenpolitische Kurs der Ukraine wird sich wahrscheinlich kaum ändern. Gleiches gilt für die Nato. Das Bündnis versteht die geopolitische Bedeutung

**07** Zit. in: *The War in Ukraine has Made Eastern Europe Stronger*, in: *The Economist*, 27.2.2023.

**08** Siehe exemplarisch Piotr Buras, *Rifts and Realities: The Strained Bond between Poland and Ukraine*, 28.9.2023, <https://ecfr.eu/article/rifts-and-realities-the-strained-bond-between-poland-and-ukraine>.

der Ukraine, denn eine unabhängige und souveräne Ukraine bleibt ein Schlüsselfaktor für die euro-atlantische Sicherheit. Aus demselben Grund wird jedoch auch die Haltung Russlands dieselbe bleiben, da Russland davon ausgeht, dass die Aufnahme der Ukraine in die Nato den Versuchen Moskaus, die Ukraine zu kontrollieren und zu unterwerfen, ein Ende setzen würde. Da die Beendigung des Kriegs eine Voraussetzung für den Beitritt der Ukraine zum Bündnis ist, sollten beide Seiten ihre Beziehungen auch unabhängig von den Aussichten auf eine ukrainische Nato-Mitgliedschaft betrachten. In einem kürzlich erschienenen Artikel in „The Economist“ wird zurecht davor gewarnt, dass zu viele Gespräche über die Ukraine von einem „Ende des Kriegs“ abhängig gemacht würden: „Betet für einen schnellen Sieg, aber rüstet euch für einen langen Kampf – und eine Ukraine, die trotzdem überleben und gedeihen kann.“<sup>09</sup>

Mit Blick auf die Zukunft sollten sich das Bündnis und seine Mitgliedstaaten nicht zu sehr auf den Zeitpunkt und die Bedingungen für den Beitritt der Ukraine zur Nato konzentrieren, sondern vielmehr auf die Aufrechterhaltung der unerschütterlichen Unterstützung für eine unabhängige Ukraine. Es ist wenig sinnvoll, in Dauerschleifen das ohnehin offensichtliche Diktum zu wiederholen, die Ukraine könne der Nato erst nach Beendigung des Kriegs beitreten; die Verknüpfung der Mitgliedschaft der Ukraine mit dem Ende der Feindseligkeiten „erhöht möglicherweise die russischen Anreize zur Fortsetzung des Kriegs“.<sup>10</sup> Wenn man die derzeitige russische Strategie richtig liest, führt Moskau einen Zermürbungskrieg und setzt möglicherweise darauf, dass die Ukraine früher oder später nicht mehr die Kosten des Kriegs tragen kann und die westlichen Partner die Geduld verlieren und ihre Unterstützung für die Ukraine einschränken. Diese vertrackte Situation wirft eine zwingende Frage auf, die nur wenige im Westen zu beantworten bereit sind: Ist die Ukraine in der Lage, den Krieg zu ihren Bedingungen zu beenden, indem sie allein kämpft, nur ausgestattet mit militärischer Ausrüstung aus dem Westen, während der

<sup>09</sup> Ukraine Faces a Long War. A Change of Course Is Needed, in: The Economist, 21. 9. 2023.

<sup>10</sup> Judy Dempsey, Judy Asks: Is Ukraine’s Nato Membership Realistic?, 6. 7. 2023, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/90137>.

Rest Europas am Rande steht und zusieht? Unabhängig davon, welche Antwort man auf diese Frage findet, lässt sich aus den komplexen Zusammenhängen des laufenden Kriegs herauslesen, dass die Zukunft der Beziehungen zwischen Nato und Ukraine auf kurze wie auf lange Sicht weniger davon abhängt, was nach Kriegsende passiert, sondern vielmehr davon, wie der Krieg überhaupt ausgeht.

Aus dem Englischen von Birthe Mühlhoff, Dinslaken

#### WOJCIECH MICHNIK

ist Research Scholar an der University of Arizona (2023–24 Fulbright-NATO Security Studies Award). Zudem ist er Assistant Professor für Internationale Beziehungen und Sicherheitsstudien an der Jagiellonian University in Kraków. Michnik ist freier Redakteur bei New Eastern Europe.  
wojciech.michnik@uj.edu.pl

APuZ-  
Newsletter  
abonnieren  
[www.bpb.de/newsletter](http://www.bpb.de/newsletter)

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

## Auf dem Weg zur Mitgliedschaft?

*Olena Halushka · Iryna Krasnoshtan*

Seit Jahrzehnten setzt Russland in seiner Außenpolitik auf Einschüchterung, Erpressung und Krieg. Weder die wachsende wirtschaftliche Verflechtung mit Europa noch der Versuch einer diplomatischen Annäherung oder Appeasement-Politik haben dazu geführt, dass Russland zu einem friedlichen oder demokratischen Partner wurde. Im Gegenteil: Dass Russland nicht für seine Kriege zur Verantwortung gezogen wurde, etwa gegen Georgien 2008 oder die Ukraine 2014, hat den Weg zum Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 geebnet. Angesichts des aktuellen russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, dem größten seit dem Zweiten Weltkrieg, steht die Welt am Scheideweg. Entweder wird die internationale Ordnung wiederhergestellt, indem der Aggressor gestoppt und zur Rechenschaft gezogen wird. Oder die Praxis des vorherigen Jahrhunderts, die Grenzen unabhängiger Staaten mit Gewalt zu verschieben, wird zur neuen Normalität.

Die Wiederherstellung eines nachhaltigen Friedens in Europa erfordert eine politische Neuausrichtung, da sich die bisherige Politik als ineffektiv erwiesen hat. Dazu gehört auch, sich über das De-facto-Vetorecht Russlands hinsichtlich einer Nato-Erweiterung hinwegzusetzen, das Russland nicht von einem Krieg abgeschreckt, sondern sogar dazu ermutigt hat. Die Aufnahme der Ukraine in die Nato war zu lange der politischen Maßgabe unterworfen, eine Provokation Russlands zu vermeiden, wodurch Ukraine wie Nato um ein für beide Seiten vorteilhaftes Bündnis gebracht wurden.

### NEUTRALITÄT UND APPEASEMENT ERMUTIGEN AGGRESSOREN

Der Aufbau guter, belastbarer Beziehungen erfordert Anstrengungen auf beiden Seiten. Daran fehlte es vor der russischen Besetzung der Krim 2014 sowohl bei der Ukraine als auch der Nato. Die Schritte der Ukraine in Richtung Nato wurden im eigenen Land durch massive russische

Propaganda untergraben. Gleichzeitig konzentrierten sich die Nato-Mitgliedstaaten auf die Einbindung der mitteleuropäischen und baltischen Staaten, wodurch die Ukraine an den Rand gedrängt wurde. Außerdem räumte man der Haltung Russlands Priorität ein.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion musste die unabhängig gewordene Ukraine ihren Platz im internationalen Sicherheitsgefüge finden. Einerseits suchte sie nach externen Sicherheitsgarantien, zu denen auch die Mitgliedschaft in verschiedenen Bündnissen und Organisationen gehörte. Auf Druck der USA und Russlands verpflichtete sich die Ukraine 1994, auf ihr Atomwaffenarsenal, das drittgrößte weltweit, zu verzichten.<sup>01</sup> Andererseits war sie durch die in der Unabhängigkeitserklärung von 1990 verankerte Absicht, ein neutrales Land zu werden, politisch eingeschränkt,<sup>02</sup> auch wenn in der ukrainischen Verfassung von 1996 von Neutralität nicht mehr die Rede ist.

Russland zögerte, die unabhängige Ukraine ziehen zu lassen. Für Spannungen sorgten etwa der Status der Krim und des Flottenstützpunkts Sewastopol, die Aufteilung der Schwarzmeerflotte und der Verlauf der Grenzen. Schon damals nutzte Russland politische und wirtschaftliche Druckmittel, Drohungen und Desinformation gegen die Ukraine.

1992 begann die Ukraine mit der Nato zusammenzuarbeiten. 1994 trat sie der Partnerschaft für den Frieden bei, 1997 wurde die Nato-Ukraine-Charta unterzeichnet.<sup>03</sup> 2002 gab Präsident Kutschma offiziell die Absichten der Ukraine bekannt, die Mitgliedschaft in der Nato anzustreben. 2004 hieß es dann allerdings nur noch, man bemühe sich um eine intensive Zusammenarbeit mit der Allianz.

Innenpolitisch wurde die ukrainische Gesellschaft durch eine aggressive Anti-Nato-Propaganda einer regelrechten Gehirnwäsche unterzogen. Ängste aus der Zeit nach dem Kalten Krieg wurden geschürt, zudem litt das Image der Nato unter den Attacken von Politikern wie Natalia Vitrenko oder Viktor Janukowitsch, die in russischer Abhängigkeit standen. 2006 kündigte die Kommunistische Partei die Bildung einer „Anti-Nato-Fraktion“ im Parlament an, und die Partei von Viktor Medwedtschuk drängte auf ein Referendum. Die ukrainische Regierung tat wenig, um den Nutzen einer Nato-Mitgliedschaft zu vermitteln.



Die Nato wiederum konzentrierte sich in jener Zeit in erster Linie darauf, eine kalkulierbare Partnerschaft zu Russland aufzubauen. 2002 wurde der Nato-Russland-Rat eingerichtet,<sup>04</sup> der als Forum für Konsultationen, Zusammenarbeit und eine gemeinsame Entscheidungsfindung dienen sollte und in dem Russland einen gleichberechtigten Sitz erhielt. Der Ukraine wurde dieser Status dagegen erst auf dem jüngsten Nato-Gipfel in Vilnius eingeräumt.

Beim Nato-Gipfel 2008 in Bukarest blockierten die deutsche und die französische Regierung einen gemeinsamen Antrag des ukrainischen Präsidenten Juschtschenko, der Ministerpräsidentin Timoschenko und des Parlamentspräsidenten Jazenjuk für eine Aufnahme der Ukraine in den „Membership Action Plan“ (MAP). Die Bündnispartner einigten sich schließlich nur auf die vage Formulierung, die Ukraine werde in Zukunft Mitglied des Bündnisses werden und der MAP sei der nächste Schritt auf dem Weg dorthin. In den folgenden Jahren hielt die Nato ihre Zusage jedoch nicht ein und schuf damit einen fruchtbaren Boden für die wachsende Skepsis gegenüber der Allianz in der Ukraine.

Darüber hinaus wurde der russische Einmarsch in Georgien 2008 vom Westen weitgehend fehlinterpretiert. Danach verstärkten sich dort die Bedenken, eine Annäherung an Georgien und auch an die Ukraine voranzutreiben, und man suchte nach Möglichkeiten, die Beziehungen zu Russland neu zu gestalten. Dazu gehörten der „Reset“ der US-Regierung unter Obama 2009 sowie das strategische Konzept der Nato von 2010,<sup>05</sup> mit dem das Bündnis eine echte Partnerschaft mit Russland anstrebte. Man sprach sogar von einem gemeinsamen Raketenabwehrschild unter einem „Sicherheitsdach“ von Vancouver

bis Wladiwostok.<sup>06</sup> Doch die Versuche, das ohnehin schon aggressive Verhalten Russlands zu beschwichtigen, haben das Land nur in seinem Kurs bestärkt.

Die westlichen Partner verkannten den strategischen Wert der Ukraine und zogen es vor, das russische De-facto-Veto gegen die Nato-Erweiterung zu akzeptieren. Der Ukraine ein positives Bild von der Nato zu vermitteln und sie bei der demokratischen Umgestaltung zu unterstützen, hatte für den Westen keine Priorität. So verfestigte sich in der ukrainischen Bevölkerung die Vorstellung, Blockfreiheit sei ein Garant für Sicherheit. Daher gab es 2010 auch keinen großen Aufschrei in der ukrainischen Gesellschaft, als das Parlament während der Präsidentschaft Janukowitschs ein Gesetz verabschiedete, das den blockfreien Status der Ukraine festlegte.

Im Februar 2014 annektierte Russland dann die Krim, trotz der Neutralität der Ukraine und der geringen Unterstützung der Bevölkerung für einen Nato-Beitritt. Die sowohl von der Nato als auch von der Ukraine verfolgte Politik der Nichtprovokation und Beschwichtigung Russlands war damit auf ganzer Linie gescheitert.

## DER RUSSISCHE KRIEG GEGEN DIE UKRAINE

Die Jahre 2014 bis 2022 markierten eine neue Ära der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der Nato, die jedoch noch nicht zu einer echten Einbindung geführt hat.

Die öffentliche Meinung in der Ukraine hat sich aufgrund der militärischen Aggression Russlands verändert. Die Befürwortung einer Nato-Mitgliedschaft stieg 2014 im Vergleich zu 2013 von 18 Prozent auf 47,8 Prozent. Durch den Angriff auf die gesamte Ukraine 2022 erreichte dieser Wert sogar 83 Prozent.

Die Majdan-Proteste 2013 und 2014 („Revolution der Würde“) haben das Bewusstsein für Gerechtigkeit und Demokratisierung geschärft. Die Ukraine hat eine ehrgeizige Reformagenda auf den Weg gebracht, die unter anderem darauf abzielt, Korruption zu bekämpfen, Transparenz zu gewährleisten, den öffentlichen Dienst zu entschlacken und das Justiz- und Bankensystem zu

**01** Die Ukraine unterzeichnete seinerzeit den Vertrag zur Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) und das damit verbundene Budapester Memorandum.

**02** Vgl. Declaration of State Sovereignty of Ukraine, The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of USSR (BVR), 1990, No. 31, Art. 429, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/55-12#Text>.

**03** Vgl. Außenministerium der Ukraine, Chronologie der Beziehungen zwischen der Ukraine und der Nato, 27.12.2019, <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ukrayina-nato/hronologiya-vid-nosin-ukrayina-nato>.

**04** Vgl. Nato, Nato-Russia Council, 1.9.2022, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50091.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm).

**05** Vgl. dies., Strategic Concept 2010, 3.2.2012, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_82705.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm).

**06** Vgl. dies., Building a Euro-Atlantic Security Architecture. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, 27.3.2010, [www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_62395.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62395.htm).

reformieren. Im Februar 2019 beschloss das Parlament, die Integration der Ukraine in den Europäischen- und den Euro-Atlantischen Raum in der Verfassung zu verankern.

Die Nato hat ihre Unterstützung für die Ukraine durch ein umfassendes Hilfspaket (Comprehensive Assistance Package, CAP), mehrere Treuhandfonds und Initiativen zum Kapazitätsaufbau erheblich verstärkt.<sup>07</sup> 2015 wurde die Präsenz der Nato durch die Eröffnung einer Vertretung auf dem Territorium der Ukraine aufgewertet.

Die Ukraine verfügte also über einen Plan für die militärische Zusammenarbeit mit der Nato, dazu kamen bilaterale Ausbildungsvereinbarungen mit den USA, dem Vereinigten Königreich, mit Kanada und Litauen. Sie nahm regelmäßig an gemeinsamen multilateralen Übungen teil und richtete diese aus. Dennoch weigerte man sich stets, der Ukraine letale Waffen zu liefern, mit der Begründung, man wolle eine Eskalation vermeiden. Das änderte sich erst 2018 mit der Entscheidung der USA, Javelin-Panzerabwehrraketen zu liefern.<sup>08</sup> 2020 erhielt die Ukraine den Status eines „Enhanced Opportunities Partner“, der nicht nur erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten an Nato-Manövern und Kooperationsprojekten erhält, sondern auch Zugang zum Operabilitätsinstrumentarium der Nato einschließlich Ausbildung, Informationsaustausch und Lagebeurteilungen.

Auf dem Gipfel von Vilnius 2023 hoben die Bündnispartner den MAP als Bedingung für die Nato-Mitgliedschaft auf, sprachen der Ukraine jedoch keine politische Einladung aus und versäumten es, den euroatlantischen Weg der Ukraine konkret zu definieren.

### EINE WIEDERHOLUNG FRÜHERER FEHLER KÖNNEN WIR UNS NICHT LEISTEN

Für die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Ukraine und der Nato gibt es im Grunde nur zwei Szenarien: Beitritt oder Nicht-Beitritt.

Mit einer Aufnahme der Ukraine würde man Russland die Botschaft übermitteln, dass eine

souveräne Nation frei entscheiden kann, wo sie hingehört, und dass Einflussphären für immer der Vergangenheit angehören. Die Aufnahme wird sich auf das konzentrieren, was für die Nato und die Ukraine am besten ist, und künftige russische Aggressionsakte verhindern.

Für die Ukraine ist die Nato-Mitgliedschaft die einzige kosteneffiziente und nachhaltige Sicherheitsgarantie, die mit der von der ukrainischen Bevölkerung geforderten Stärkung der Demokratie und inneren Reformen einhergeht. Die Allianz verfügt zudem über geeignete Instrumente, um die Reform des ukrainischen Sicherheits- und Verteidigungssektors zu beschleunigen. Während der Beitrittsgespräche kann sie als treibende Kraft für Reformen in der Ukraine fungieren.

Angesichts der gewaltigen Herausforderungen beim Wiederaufbau der Ukraine nach dem Krieg bietet eine Nato-Mitgliedschaft auch die einzige glaubwürdige Garantie für Investoren, sich mittel- und langfristig in der Ukraine zu engagieren. Denn wer würde in dem Wissen investieren, dass seine Fabriken bald wieder zerstört werden könnten?

Die Vorteile eines Beitritts der Ukraine für die Nato werden oft unterschätzt. Im strategischen Konzept der Nato von 2022 wird Russland als „die bedeutendste und unmittelbarste Bedrohung für die Sicherheit der Bündnispartner“ bezeichnet.<sup>09</sup> Die Ukraine ist das einzige Land, das über direkte Erfahrungen im Kampf gegen eine russische Invasion verfügt. Davon kann die Nato in Hinblick auf Manöver, Ausbildung und die Entwicklung neuer Doktrinen profitieren. Die Ukraine verfügt über die zahlenmäßig größte Armee in Europa und wird die militärischen Kapazitäten des Bündnisses stärken, da sie eine vorgeschobene Verteidigungslinie bilden und so zur Sicherheit der mittel- und osteuropäischen Staaten beitragen kann. Darüber hinaus hat die Ukraine bereits bewiesen, dass sie einen zuverlässigen Beitrag zur transatlantischen Sicherheit leisten kann, weil sie bereits an vielen wichtigen Missionen unter Führung der Nato teilgenommen hat.

Auch in den NATO-Mitgliedstaaten steht die Bevölkerung einer Aufnahme der Ukraine zunehmend aufgeschlossen gegenüber, obwohl der Meinungsumschwung nicht ganz so drastisch

<sup>07</sup> Vgl. dies., Relations with Ukraine, 28.7.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37750.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm).

<sup>08</sup> Vgl. Peter J. Marzalik/Aric Toler, Lethal Weapons to Ukraine: A Primer, 26.1.2018, [www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/lethal-weapons-to-ukraine-a-primer](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/lethal-weapons-to-ukraine-a-primer).

<sup>09</sup> Nato, Strategic Concept 2022, 3.3.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_210907.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm).

ausfällt wie in der Ukraine. Inzwischen haben bereits 25 Nato-Staaten Erklärungen unterzeichnet, in denen sie den künftigen Beitritt der Ukraine unterstützen.<sup>10</sup>

Der Aufnahmeprozess könnte und sollte noch vor Kriegsende beginnen. Das Bündnis würde trotzdem nicht in die Kämpfe hineingezogen. Zwischen dem Antrag und der Vollmitgliedschaft liegt ein langer Weg, und die Beistandspflicht nach Artikel 5 des Nato-Vertrags gilt nur für Mitglieder. Wenn die Ukraine schließlich Mitglied der Nato ist, wird sie die Möglichkeit haben, die Kontrolle über ihr Hoheitsgebiet zurückzuerlangen. Außerdem zeigt die westdeutsche Nachkriegserfahrung, dass die Nato – sofern sie den politischen Willen dazu hat, einen Weg findet, ein Land aufzunehmen. So konnte die Bundesrepublik 1955 der Allianz beitreten, obwohl sie sich mit der DDR weiterhin in einer territorialen Konfliktsituation befand.

Wenn die Nato die Annäherung an die Ukraine hinauszögert, sendet sie Russland ein Signal der Schwäche. Ironischerweise geben die Verbündeten mit ihrem Bemühen, eine Eskalation um jeden Preis zu vermeiden, grünes Licht für weitere Aggressionen nicht nur gegen die Ukraine, sondern auch gegen andere Staaten, die Russland als Teil seiner Einflussphäre betrachtet. Einige von ihnen sind bereits Teil der Nato.

Eine Nicht-Aufnahme würde die Ukraine zwingen, nach anderen glaubwürdigen Abschreckungsoptionen zu suchen, die jedoch sehr umfangreich und kostspielig wären, etwa eine weitere Militarisierung der ukrainischen Gesellschaft oder die Installation eines Luftabwehrsystems für die gesamte Ukraine. Ein Teil dieser Kosten würde auch auf den Schultern der Bündnispartner lasten, deren eigene Verteidigungsausgaben ebenfalls steigen würden.

Das Fehlen wirksamer Sicherheitsgarantien wird Russlands langfristiges Ziel der Entwölkerung der Ukraine Vorschub leisten. Eineinhalb

Jahre nach dem russischen Angriff auf die gesamte Ukraine liegt die Zahl der Geflüchteten nach Angaben des UNHCR bei über 6,29 Millionen Menschen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Frauen und Kinder. Laut UN planen 65 Prozent der Befragten, „eines Tages“ in die Ukraine zurückzukehren.<sup>11</sup> Doch das ist nur bei einer stabilen Sicherheitslage und günstigen wirtschaftlichen Bedingungen möglich, was erhebliche Anstrengungen erfordert.

Da die Ukraine über die größte kampferfahrene Armee in Europa verfügt, die Zustimmung der Bevölkerung zu einer Nato-Mitgliedschaft überwältigend ist und Reformen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf einem guten Weg sind, gibt es außer Angst keine wirklichen Argumente gegen den sofortigen Beginn eines Aufnahmeverfahrens der Ukraine. Nato-Generalsekretär Stoltenberg sagte kürzlich: „Ich verstehe die Sorgen, dass unsere Unterstützung der Ukraine das Risiko einer Eskalation in sich birgt, aber das Risiko verblasst, verglichen damit, dass wir Putin erlauben, diesen Krieg zu gewinnen.“<sup>12</sup> Tatsächlich sollte Putin diesen Krieg verlieren. Ein Beitritt der Ukraine zur Nato wird eine der Säulen für nachhaltigen Frieden in Europa sein.

Aus dem Englischen von Heike Schlatterer, Pforzheim

#### OLENA HALUSHKA

ist promovierte Ökonomin und eine der Gründerinnen des International Center for Ukrainian Victory sowie Vorstandsmitglied bei der ukrainischen NGO Anticorruption Action Center. Sie ist zudem ehemaliges Mitglied des Stadtrats von Kyjiw. ohalushka@antac.org.ua

#### IRYNA KRASNOSHTAN

ist Senior Program Manager beim International Center for Ukrainian Victory und politische Analystin. Ihr fachlicher Schwerpunkt liegt im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie den Nato-Ukraine-Beziehungen. i.krasnoshtan@ukrainianvictory.org

<sup>10</sup> Vgl. Albania Officially Supports Ukraine's Euro-Atlantic Integration, 20.9.2023, [www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/20/7420695/](http://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/20/7420695/).

<sup>11</sup> Vgl. UNHCR, Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine, 9.6.2023, <https://data.unhcr.org/en/dataviz/304?sv=54&geo=0>.

<sup>12</sup> Christoph B. Schiltz, „Wir werden es nicht zulassen, dass die Gewalt der 1990er zurückkehrt“, 7.10.2023, [www.welt.de/politik/ausland/article247860460/Nato-Chef-Stoltenberg-Die-Ukraine-kommt-voran-langsam-aber-bestimmt.html](http://www.welt.de/politik/ausland/article247860460/Nato-Chef-Stoltenberg-Die-Ukraine-kommt-voran-langsam-aber-bestimmt.html).

## ESSAY

# ZUM SCHEITERN VERURTEILT?

## Osterweiterung und die Beziehungen zu Russland

*Joshua Shiffrin*

Man hätte denken können, dass der Angriff Russlands gegen die Ukraine im Februar 2022 eine breite Debatte über die Nato-Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa hätte lostreten müssen. Schließlich hatte die russische Führung im Vorfeld des Konflikts gegen einen möglichen Beitritt der Ukraine zum Bündnis lauthals protestiert. Und auch die Nato sah sich mit Schwierigkeiten konfrontiert, als der Konflikt schon im Gange war. Sie musste einen strategischen Umgang mit den Nato-Beitrittsbestrebungen der Ukraine finden, zugleich aber die innere Einheit wahren, die für die Unterstützung von Kyjiw trotz fehlender Mitgliedschaft nötig wurde. Außerdem musste sie sich mit den neu aufgekommenen Sorgen im Hinblick auf die Verteidigungsfähigkeiten des Bündnisses befassen. Angesichts all dessen wäre es für strategische Beobachter wohl angemessen, auszuwerten, ob und in welchem Maße sich die Nato-Erweiterung auf die Eskalation des Konflikts selbst und ganz allgemein auf die langfristigen Beziehungen zu Russland ausgewirkt, sie die Operationen des Bündnisses beeinflusst und die europäische Sicherheitspolitik geprägt hat.

Diese Debatte bleibt verhalten. Westliche Politiker hängen mehrheitlich der Idee an, dass die Nato-Erweiterung ihren Wert zweifelsohne selbst bewiesen hat. Demzufolge habe das Bündnis nicht nur keine Rolle darin gespielt, Russland zu provozieren oder zu einer Konfliktsituation beizutragen, sondern seine Erweiterung habe sich vielmehr als wirksames Instrument gegen eine breitere russische Aggression erwiesen, ohne dass die Einheit der Verbündeten darunter gelitten hätte.<sup>01</sup> Die Nato selbst verneint die Annahme, ihre Osterweiterung sei „eine Bedrohung für Russland“, mit dem Argument, sie sei „ein Verteidigungsbündnis“. Auch die Entscheidungsträger der Nato haben in der Vergangenheit beteuert – wie etwa Nato-Generalsekretär Jens Stoltenberg –, dass der Schritt nach Osten „ein großer Erfolg“ gewesen

sei.<sup>02</sup> Den Gedanken, dass die Erweiterung möglicherweise überdacht werden muss, lehnen viele führende Politiker im gesamten Bündnis ab.

Der vorliegende Beitrag ist als partielles Korrektiv einer andauernden internationalen Debatte zu verstehen. Aufbauend auf eine mehr als zehnjährige Forschungstätigkeit über die Nato-Erweiterung nach dem Ende des Kalten Kriegs werde ich drei Thesen diskutieren. Erstens war es nicht so, als hätte kein Weg an der Osterweiterung vorbeigeführt. Die Entscheidung, die Erweiterung als einen Prozess mit offenem Ende zu begreifen, bereitete aber mit den Boden für die späteren Spannungen mit Moskau. Zweitens waren die Maßnahmen zur Gestaltung der Beziehungen zu Russland fast automatisch zum Scheitern verurteilt, weil die Nato ihre Bemühungen darauf konzentrierte, die negative Reaktion Moskaus auf die Erweiterung so gering wie möglich zu halten, anstatt sich mit dem Kern der russischen Bedenken auseinanderzusetzen. Schließlich vertrete ich die Auffassung, dass die Erweiterung im politischen Westen ein durchwachsendes strategisches Erbe hinterlassen hat, welches das Bündnis in den kommenden Jahren vor schwierige politisch-strategische Entscheidungen stellen wird.

### ZUSICHERUNGEN RICHTUNG OSTEN

Die Nato-Erweiterung war nach dem Ende des Kalten Kriegs keineswegs vorgezeichnet. Das Bündnis selbst war 1949 gegründet worden, um den sowjetischen Expansionismus einzudämmen und gleichzeitig die (west-)deutsche Stärke in einer für die anderen westeuropäischen Staaten akzeptablen Weise einzubinden. Der Zusammenbruch der UdSSR zwischen den Jahren 1989 bis 1991 ließen die Nato scheinbar ohne Zweck zurück. In Verbindung mit Forderungen Anfang der 1990er Jahre nach der Schaffung neuer gesamteuropäischer Sicherheitsinstitutionen oder

der Verankerung der europäischen Sicherheit in der späteren Europäischen Union (EU) fragten sich die politischen Entscheidungsträger auf beiden Seiten des Atlantiks, ob das Bündnis überhaupt Bestand haben würde. Drei Wendepunkte führten jedoch zu einer schrittweisen Erweiterung des Bündnisses nach Mittel- und Osteuropa.

Der erste Wendepunkt ergab sich 1990 im Zuge der diplomatischen Bemühungen um die deutsche Einheit. Damals befürchteten die politischen Entscheidungsträger, insbesondere in den USA, dass die sowjetische Führung die Gelegenheit nutzen würde, um Westdeutschland aus der Nato herauszulocken und dem Bündnis „das Herz herauszureißen“.<sup>03</sup> Dazu kam es nicht. Stattdessen führte die Entschlossenheit der amerikanischen Entscheidungsträger, in europäischen Sicherheitsfragen weiterhin aktiv zu bleiben, sowie das nach wie vor bestehende Interesse Westeuropas, in einer unbeständigen strategischen Lage die Beziehungen zu den USA aufrechtzuerhalten, zur Verhinderung einer Nato-Auflösung. Darüber hinaus wurde das vereinigte Deutschland ins Bündnis aufgenommen. Zuvor hatten US-amerikanische und westdeutsche Politiker der sowjetischen Führung auf diplomatischer Ebene zugesichert, dass die Eingliederung Gesamtdeutschlands keine weitere Ausdehnung des Bündnisses auf die ehemalige sowjetische Pufferzone nach sich ziehen würde.<sup>04</sup> Da die sowjetische Macht – und damit auch die äußere Beschränkung für eine Nato-Erweiterung – zu schwinden begann, ließ die Tatsache, dass die Nato überlebt hatte, die Möglichkeit einer künftigen Erweiterung des Bündnisses zu.

Zum zweiten Wendepunkt kam es zwischen 1992 und 1994, als die Administrationen unter den US-Präsidenten George H. W. Bush und

Bill Clinton beschlossen, die Zusicherungen, die man Moskau 1990 gegeben hatte, zu vernachlässigen und den Vorstoß der Nato nach Mittel- und Osteuropa voranzutreiben. In dieser Entscheidung sahen zwei unterschiedliche politische Lager ihre Interessen vertreten.<sup>05</sup> Die einen waren der Ansicht, dass die USA die Gelegenheit nutzen sollten, durch die Verbreitung freiheitlicher Grundsätze und Institutionen in den ehemals kommunistischen Ländern den Kurs der europäischen Politik zu verändern, und so aufkommenden realpolitischen Interessen entgegenzutreten. Für das andere Lager hingegen stand die Bewahrung des „unipolaren Moments“ der USA im Vordergrund. Dementsprechend sollten die Möglichkeiten Russlands, Deutschlands, der EU oder anderer Akteure begrenzt werden, selbst das Machtvakuum in Mittel- und Osteuropa auszunutzen, um ihren Einfluss geltend zu machen. Obwohl sich die Argumente unterschieden, konnten sich beide Gruppen auf den Gedanken verständigen, dass die Nato-Osterweiterung ein Weg war, diesen Bereich unter den Einfluss der USA zu bringen. Dabei kam ihnen zugute, dass ehemalige sowjetische Satellitenstaaten wie Polen und Ungarn ohnehin eine Nato-Mitgliedschaft anstrebten, um sich gegen die Unwägbarkeiten der Zeit nach dem Kalten Krieg einschließlich eines möglichen russischen Revisionismus abzusichern.<sup>06</sup> Auch die alten Nato-Mitglieder hinterfragten die Politik der USA nicht, selbst als Clinton ankündigte, die Erweiterung sei nicht eine Frage „des Ob, sondern des Wann“.<sup>07</sup> Unabhängig von den amerikanischen Interessen befürwortete auch eine Reihe führender Politiker der Nato-Staaten, wie etwa der deutsche Verteidigungsminister Volker Rühle, die Erweiterung des Bündnisses.<sup>08</sup> Das Ergebnis war 1997 die Einladung an Polen, Ungarn und die Tschechische Republik, dem Bündnis beizutreten.

**01** Vgl. Joseph Chacko, Scholz Confirms Putin's Statement on NATO Expansion to the East, in: *Frontier India*, 22.8.2022, [https://frontierindia.com/scholz-confirms-putins-statement-on-nato-expansion-to-the-east/?expand\\_article=1](https://frontierindia.com/scholz-confirms-putins-statement-on-nato-expansion-to-the-east/?expand_article=1).

**02** Vgl. Nato, Nato-Russia Relations, The Facts, 20.4.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111767.htm#cl04](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm#cl04); dies., Remarks by Nato Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference, 19.2.2022, [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_192204.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192204.htm).

**03** Zit. in Joshua Shiffrin, Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit Nato Expansion, in: *International Security* 4/2016, S. 7–44, hier S. 20.

**04** Vgl. ebd.; Marc Trachtenberg, The United States and the Nato Non-Extension Assurances of 1990: New Light on an Old Problem?, in: *International Security* 3/2020, S. 162–203.

**05** Vgl. Joshua Shiffrin, Eastbound and Down: The United States, Nato Enlargement, and Suppressing the Soviet and Western European Alternatives, 1990–1992, in: *Journal of Strategic Studies* 6–7/2020, S. 816–846; James Goldgeier, Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge Nato, Washington, D.C. 1999.

**06** Vgl. Mary Sarotte, The Convincing Call from Central Europe: Let Us Into NATO, 12.3.2019, [www.foreignaffairs.com/united-states/convincing-call-central-europe-let-us-nato](http://www.foreignaffairs.com/usa/united-states/convincing-call-central-europe-let-us-nato).

**07** Zit. in: Goldgeier (Anm. 5), S. 56f. sowie S. 67–84.

**08** Vgl. Volker Rühle, Opening Nato's Door, in: Dan Hamilton/Kristina Spohr (Hrsg.), *Open Door: Nato and Euro-Atlantic Security After the Cold War*, Washington, D.C. 2019, S. 217–233, hier S. 225.

Der dritte Wendepunkt folgte, als die Bündnispartner darüber diskutierten, ob die Erweiterung einen natürlichen Endpunkt habe. Dabei ging es um die Frage, ob das Bündnis seine Türen für alle Staaten öffnen sollte, die nach Ansicht der bestehenden Bündnispartner die Kriterien für die Nato-Mitgliedschaft erfüllten – am deutlichsten wurde dies in der Nato-Studie über die Erweiterung von 1995 dargelegt<sup>09</sup> –, oder ob ein anderer Maßstab herangezogen werden sollte, um über das Wachstum des Bündnisses zu entscheiden.

Die Meinungen gingen stark auseinander. Einerseits wurden die Forderungen der mittel- und osteuropäischen Staaten nach einer erneuten Erweiterung nach 1997 immer lauter. Viele Länder der Region, die bei der ersten Erweiterungsrunde leer ausgegangen waren, betrachteten die Nato immer noch als das wichtigste Instrument zur Gewährleistung ihrer Sicherheit, insbesondere gegenüber Russland. Die Argumente dafür, die Erweiterung gegen das Machtvakuum in Mittel- und Osteuropa und zur Stärkung freiheitlicher Reformen zu nutzen, galten nach wie vor. So kam es innerhalb und außerhalb des Bündnisses zu einem wachsenden politischen Konsens zugunsten einer Erweiterung ohne Einschränkungen.

Dennoch war die strategische Sinnhaftigkeit der Politik der offenen Tür in Anbetracht der Ausgeprägtheit der ablehnenden russischen Haltung nicht ganz eindeutig. Schon vor der ersten Erweiterungsrunde brachten russische Entscheidungsträger klar zum Ausdruck, dass die Erweiterung den Einfluss Moskaus in Bereichen gefährdete, die die russische Führung – zu Recht oder zu Unrecht – als entscheidend für ihre Sicherheit ansah, was auch westliche Staats- und Regierungschefs erkannt hatten. Eine weitere Erweiterung würde die Vorbehalte Moskaus nur noch verstärken. Da sich die Nato nun schnell zur wichtigsten sicherheitspolitischen Institution Europas entwickelte, musste sich Russland außerdem mit der Aussicht abfinden, mehr und mehr von Grundsatzdebatten zur europäischen Sicherheit ausgeschlossen zu sein. Die ablehnende russische Haltung brachte seinerseits eine potenzielle Bruchstelle in der Nato zum Vorschein, die eine uneingeschränkte Erweiterung mit sich bringen könnte. Angesichts des Rückgangs militärischer Kapazitäten in Europa nach dem Ende

des Kalten Kriegs und wachsender globaler Interessen der USA bestand die Gefahr, dass ein immer größer werdendes Bündnis nicht in der Lage sein würde, die Sicherheitsbedürfnisse seiner Mitglieder zu befriedigen, insbesondere für den Fall, dass Russland zu militärischen Mitteln greifen würde.

Die Nato stand also Ende der 1990er Jahre vor einer Wahl. Das Bündnis konnte sich für eine Politik der offenen Tür entscheiden – der Preis dafür war ein möglicher Konflikt mit Russland und ein militärisch geschwächtes Bündnis, oder es konnte diese strategischen Herausforderungen umgehen, indem es die Bündnistür zufallen ließ. Der Beschluss fiel schnell. Trotz der Aufforderungen des Vereinigten Königreichs, Deutschlands und anderer, zumindest die Türschwelle der Nato gut im Blick zu behalten und bei der künftigen Erweiterung behutsam vorzugehen,<sup>10</sup> führten der amerikanische Druck und die anhaltenden Forderungen der mittel- und osteuropäischen Staaten nach einer Nato-Mitgliedschaft dazu, dass das Bündnis der fortlaufenden Erweiterung Vorrang einräumte. Zwar zeigte man sich Russland gegenüber nicht völlig abweisend, und auch militärische Überlegungen wurden nicht gänzlich außer Acht gelassen. Nach 1997 entschied man über die Erweiterung jedoch in erster Linie danach, ob die bestehenden Bündnispartner der Auffassung waren, dass ein Nato-Beitrittskandidat die Mitgliedschaft verdiente – weitgehend unabhängig davon, wie sich die entsprechende Erweiterung auf die Beziehungen zu Moskau oder die militärische Schlagkraft des Bündnisses auswirken würde.

Sobald diese Entscheidungen getroffen waren, bildeten sie die Grundlage für das anhaltende Streben der Nato Richtung Osten. Auf die erste Erweiterungsrunde folgte der „Urknall“ von 2004, als auf einen Schlag sieben weitere Staaten dem Bündnis beitraten.<sup>11</sup> Weitere Erweiterungsrunden – darunter zwei unter der eigentlich gegen die Nato eingestellten Trump-Regierung – führten dazu, dass sich das Bündnis weiter nach Südosteuropa ausdehnte.<sup>12</sup> Schließlich brachte der

<sup>09</sup> Vgl. Nato, Study on NATO Enlargement, 3.9.1995, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_24733.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm).

<sup>10</sup> Vgl. Mary Sarotte, *Not One Inch: America, Russia and the Making of Post-Cold War Stalemate*, New Haven, CT 2021, S. 286f.

<sup>11</sup> Es handelte sich hier um Bulgarien, Estland, Litauen, Lettland, Rumänien, die Slowakei und Slowenien (*Anm. d. Red.*).

<sup>12</sup> 2009 traten Albanien und Kroatien der Nato bei, 2017 Montenegro und 2020 Nordmazedonien (*Anm. d. Red.*).

Krieg Russlands gegen die Ukraine 2022 Finnland in die Nato. Auch eine weitere Erweiterung ist möglich: Derzeit wartet Schweden auf die endgültige Zustimmung zum Beitritt, und das Bündnis bleibt gemäß der Bukarester Gipfelerklärung von 2008, dem Kommuniqué des Nato-Gipfels in Vilnius 2022 und den diesbezüglichen Erklärungen der politischen Entscheidungsträger der Nato-Staaten weiterhin bei seiner Zusage zum zeitlich nicht näher definierten Beitritt Georgiens und der Ukraine.

## DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER NATO UND RUSSLAND

### Anfangsprobleme

Wie erwähnt, stand die Entscheidung für eine Politik der offenen Tür im Widerspruch zu dem, was der russischen Führung 1990 seitens westlicher Politiker diplomatisch signalisiert worden war und was man allgemein als Interessen Russlands wahrnahm. Die russische Führung wies seinerzeit ausdrücklich auf die Probleme hin, welche die Nato-Erweiterung mit sich bringen würde. Sogar prowestliche Figuren wie der russische Präsident Boris Jelzin und Außenminister Andrei Kosyrew warnten davor, dass die Erweiterung Europa erneut spalten und den russischen Nationalismus anheizen würde.<sup>13</sup> Diplomaten äußerten sich ähnlich. Darüber hinaus waren sich die westlichen Staats- und Regierungschefs selbst der strategischen Schwierigkeiten bewusst, die eine Erweiterung für Moskau mit sich bringen würde.

Wie der stellvertretende US-Außenminister und Russlandexperte Strobe Talbott nach einem Treffen mit Kosyrew inmitten der frühen Erweiterungsdiskussionen feststellte, „kann ich mir gut vorstellen, dass es [Kosyrews] Albtraum ist, dass eine expandierende Nato einmal Bomben auf [den russischen Verbündeten] Serbien abwirft“: Russland wäre dann isoliert und mit einem politisch-militärischen Bündnis konfrontiert, auf das es wenig Einfluss nehmen kann, während dieses Moskaus Interessen bedroht.<sup>14</sup>

Das Problem bestand also nicht nur in der geografischen Ausdehnung des Bündnisses. Vielmehr ging es auch darum, zu was ein erweitertes Bündnis tatsächlich fähig wäre, wie sich diese Maßnahmen auf die russischen Interessen auswirken könnten.<sup>15</sup> Es war zu erwarten, dass sich die russische Führung im Zuge der Nato-Erweiterung für eine Begrenzung bei der Entsendung von Nato-Truppen in die neuen Mitgliedstaaten und für eine Vereinbarung über eine „Mitentscheidung“ in Fragen der europäischen Sicherheit einsetzen würde.<sup>16</sup> Sicherlich waren die von Moskau vorgeschlagenen Lösungen für diese Problematik unrealistisch. Zugleich zeigten die Bedingungen deutlich, dass Russland am liebsten die Nato-Erweiterung komplett verhindern wollte, zumindest aber bestrebt war, die strategischen Folgen der Erweiterung zu begrenzen.

### Der Umgang der Nato mit Russland

Bis zum gänzlichen Abbruch der bilateralen Beziehungen infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine im Februar 2022 gingen die Bemühungen der Nato um die Gestaltung der Beziehungen zu Moskau im Wesentlichen am Kern der russischen Forderungen vorbei. Die Bemühungen der Nato konzentrierten sich weitestgehend darauf, die politischen Auswirkungen der Erweiterung auf Russland einzuhegen und gleichzeitig Moskaus offensichtliche Vorbehalte über die Erweiterung selbst zu nutzen, um Einfluss auf das russische Verhalten zu nehmen.<sup>17</sup> Diese Bemühungen – die letztlich scheiterten – folgten drei verschiedenen Ansätzen:

Der erste Ansatz umfasste Bemühungen zum Aufbau zwischenmenschlicher Beziehungen zwischen hochrangigen russischen und westlichen Politikern. Zu diesem Zweck investierten die US-Administrationen unter den Präsidenten Clinton, Bush und Obama Zeit und Energie in die Zusammenarbeit mit den russischen Präsidenten Wladimir Putin und Dmitri Medwedew und ihren Teams. Bill Clinton selbst traf Boris Jelzin im Zeitraum von 1993 bis 1999 ganze achtzehn Mal. Das Ziel dieser zwischenmenschlichen Kontak-

**13** Siehe exemplarisch William Hill, *No Place for Russia. European Security Institutions Since 1989*, New York 2018; Sarotte (Anm. 10); Ronald Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York 2002.

**14** Strobe Talbott, *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*, New York 2003, S. 101.

**15** Vgl. Kimberly Marten, *NATO Enlargement: Evaluating Its Consequences in Russia*, in: *International Politics* 3/2020, S. 401–426.

**16** Vgl. Talbott (Anm. 14), S. 218.

**17** Vgl. James Goldgeier, *NATO Enlargement and the Problem of Value Complexity*, in: *Journal of Cold War Studies* 4/2020, S. 146–174.

te bestand nicht einfach darin, die russische Seite kennenzulernen, sondern Vertrauen aufzubauen. So wollte man der russischen Führung begreiflich machen, dass die Nato keine Feindseligkeit gegenüber Moskau hege und die Erweiterung nicht als Bedrohung zu verstehen sei. Diese Initiative hätte man infrage stellen müssen. Schließlich sind die internationalen Beziehungen eher von staatlichen Interessen geleitet als von zwischenmenschlichen Kontakten und Absichtserklärungen. Nichtsdestotrotz waren die amerikanischen Bemühungen ernst gemeint.

Der zweite Ansatz bestand darin, taktische Zugeständnisse an russische Sensibilitäten zu machen, in der Hoffnung, eine unmittelbare Krise in den Ost-West-Beziehungen zu verhindern. Zu diesem Zweck verschob die Clinton-Regierung die erste Erweiterungsrunde bis nach den russischen Präsidentschaftswahlen 1996, bei denen Jelzin einem starken nationalistischen Herausforderer gegenüberstand. In ähnlicher Weise veranlasste der russische Widerstand die Regierung Obama dazu, den Beschluss über die Stationierung von Raketenabwehrsystemen und eines Radarortungssystems für die Nato-Mitglieder Polen und Rumänien abzuändern.<sup>18</sup> Der Kompromiss über die georgischen und ukrainischen Nato-Beitrittsbestrebungen, der auf dem Bukarester Gipfel 2008 erzielt wurde, schien einer ähnlichen Logik zu folgen, auch wenn nur wenige Einzelheiten bekannt sind. Damals beschlossen die USA, den Beitritt von Kyjiw und Tbilisi voranzutreiben. Um der ablehnenden Haltung Russlands entgegenzukommen, entschloss sich das Bündnis zu einem Kompromiss. Dieser hielt an der Erweiterung per se fest und kam gleichzeitig den russischen Sensibilitäten taktisch entgegen. In der Erklärung des Gipfels hieß es, die Nato begrüße „die euro-atlantischen Beitrittsbestrebungen der Ukraine und Georgiens“ und verspreche, „dass diese Länder Mitglieder der Nato werden“ – ohne jedoch einen Zeitplan oder ein Verfahren festzulegen, nach welchem die Mitgliedschaft tatsächlich erfolgen würde.<sup>19</sup> Dieser Kompromiss konnte Russlands Bedenken ge-

gen die Nato-Erweiterung um Teile der ehemaligen Sowjetunion nicht zerstreuen,<sup>20</sup> aber das Bemühen, einen sofortigen Bruch mit Moskau zu vermeiden, war vorhanden.

Der dritte Ansatz bezog sich auf den Versuch, sich in die russischen Entscheidungsprozesse einzubringen. Zwar waren die Nato-Mitglieder nicht bereit, der russischen Seite insofern entgegen zu kommen, sie direkt an der Entscheidungsfindung der Nato zu beteiligten, oder sich zu verpflichten, auf Truppenverlegungen nach Osteuropa zu verzichten. Dennoch entwickelte die Nato eine Reihe von Institutionen, die den russischen Interessen Rechnung tragen sollten. In der Nato-Russland-Grundakte wurde beispielsweise der Nato-Russland-Rat als institutioneller Mechanismus geschaffen, mittels dessen Moskau das Bündnis konsultieren und Bedenken hinsichtlich der Nato-Politik äußern konnte. In ähnlicher Absicht erklärte das Bündnis während der ersten Erweiterungsrunde, dass es „keine Intention, keinen Plan und keinen Anlass für die Stationierung von Kernwaffen“ in neuen Mitgliedstaaten habe.<sup>21</sup>

Mit diesen Initiativen ging man zwar auf die russische Seite ein, doch viele politischen Entscheidungsträger der Nato-Staaten waren sich darüber im Klaren, dass diese Schritte nicht den russischen Erwartungen entsprachen. Strobe Talbott beispielsweise bezweifelte schon in den 1990er Jahren, ob Russland „mit den spezifischen Zugeständnissen, die die Nato zu machen bereit ist, leben können wird.“<sup>22</sup> Tatsächlich wollte man eine aus Nato-Sicht problematische russische Politik einhegen. Die Konsultationen zwischen der Nato und Russland und die Entscheidungen über militärische Einsätze folgten den Interessen der Nato-Mitglieder. Ein feindliches Verhalten Russlands würde sehr wahrscheinlich zu einer Gegenreaktion der Nato führen. Wollte Russland also eine Isolierung von einer sich erweiternden Nato und eine Konfrontation vermeiden, war eine Anpassung an die Nato-Politik ratsam. Die Zusammenarbeit zwischen der Nato

**18** Vgl. Reuben Steff/Nicholas Khoo, *Hard Balancing in the Age of American Unipolarity: The Russian Response to US Ballistic Missile Defense during the Bush Administration (2001–2008)*, in: *Journal of Strategic Studies* 2/2014, S. 245.

**19** Vgl. Hill (Anm. 13), S. 262f.

**20** Die russischen Bedenken wurden unter anderem in den USA durchaus wahrgenommen. Vgl. William J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, New York 2019, S. 233.

**21** *Nato, Founding Act on Mutual Relations, Cooperation, and Security between NATO and the Russian Federation*, 27.5.1997, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm).

**22** Talbott (Anm. 14), S. 222.



und Russland war so angelegt, dass sie Moskau davon abhielt, die Nato-Erweiterung infrage zu stellen.

### Versäumnisse und Scheitern

Ganz gleich wie sie beabsichtigt waren, sind die Ansätze, die im Zuge der Nato-Erweiterung im Umgang mit Russland gewählt wurden, gescheitert – was sich auf tragische Weise im aktuellen Krieg zeigt. Dennoch sollten wir versuchen zu verstehen, warum die politischen Maßnahmen zur Gestaltung der Beziehungen mit Moskau gescheitert sind. Die Befürworter einer fortgesetzten Nato-Erweiterung führen – durchaus plausibel – die mangelnde Bereitschaft Russlands an, sich mit der Nato-Osterweiterung zu arrangieren, und verweisen auf eine toxische Form von russischem Nationalismus.<sup>23</sup> An dieser Antwort ist sicherlich etwas Wahres dran, zugleich lässt sie jedoch die Frage offen, warum die Erweiterung für Moskau denn inakzeptabel war.

Im Rückblick scheint die Antwort darin zu liegen, dass die Beziehungen zwischen der Nato und Russland von Anfang an auf eine Krise hinauslaufen mussten, da die Nato-Erweiterung den russischen Interessen zuwiderlief, die Möglichkeiten des Westens, auf russische Forderungen einzugehen, begrenzt waren, und Russland seine Anliegen nicht ausreichend geltend zu machen vermochte. So löste die Erweiterung eine sich langsam drehende Spirale der Unsicherheit in den Ost-West-Beziehungen aus.<sup>24</sup> Die Schritte, die die Nato unternahm, um ihren Einfluss zu vergrößern und in die Politik in Mittel- und Osteuropa strukturierend einzugreifen, verschärften die russischen Vorbehalte gegenüber westlichen Ambitionen und gefährdeten gleichzeitig das, was Moskau als seine eigenen Interessen ansah. Das Handeln Moskaus wiederum befeuerte die Argumente für die Erweiterung, weil sie bei Nato-Mitgliedern und Nichtmitgliedern gleichermaßen Ängste schürte und die Nato zu weiterem Engagement in Mittel- und Osteuro-

pa veranlasste. Diese Spirale führte schließlich dazu, dass sich die Haltung Moskaus verhärtete, dass die Bereitschaft des Westens, den russischen Forderungen entgegenzukommen, noch weiter sank, und dass jede Seite eine zunehmend kritische Haltung gegenüber der anderen einnahm. Die Bühne für eine Konfrontation war somit bereit und brach sich schließlich in der Ukraine Bahn.<sup>25</sup> Nachdem die Osterweiterung mit offenem Ende erst einmal begonnen hatte, machte allein schon die Struktur dieser Situation eine Krise wahrscheinlich. Nur eine Änderung der Nato-Politik und die Bereitschaft, den russischen Interessen entgegenzukommen durch den Verzicht einer weiteren Erweiterung des Bündnisses – oder aber ein russisches Nachgeben – hätten diese Entwicklung möglicherweise verhindern können.

### ERGEBNISSE UND LEHREN

Wie steht es mit Rückblick auf die vergangenen drei Jahrzehnte um die Zukunft der Nato-Osterweiterung? Viele westliche Beobachter haben darauf eine klare Antwort. Für sie ist die Erweiterung durch und durch ein Gewinn, der Mittel- und Osteuropa Vorteile bringt und gleichzeitig zu einem stärkeren und widerstandsfähigeren Bündnis führt. Von der Erweiterung Abstand zu nehmen, insbesondere angesichts des russischen Verhaltens, würde bedeuten, ein wichtiges Instrument zur Förderung von Demokratie und zur Stärkung der regionalen Sicherheit aufzugeben und gleichzeitig einem Aggressor die Möglichkeit zu bieten, internationale Sicherheitsfragen in einer Weise zu diktieren, die die freiheitliche internationale Ordnung untergräbt. Folgt man dieser Logik, muss die Erweiterung in jedem Fall fortgesetzt werden.

**23** Siehe exemplarisch James Goldgeier, *Debating Nato Enlargement*, Carnegie Endowment for International Peace 2023, <https://carnegieendowment.org/programs/americanstatecraft/debatingnato>; Stephen Wertheim, *The Tale the West Tells Itself About Ukraine*, 16. 6. 2023, [www.nytimes.com/2023/06/16/opinion/nato-ukraine-russia-peace.html](http://www.nytimes.com/2023/06/16/opinion/nato-ukraine-russia-peace.html).

**24** Siehe exemplarisch William Wohlforth/Andrey A. Sushentsov, *The Tragedy of US-Russian Relations: Nato Centrality and the Revisionists' Spiral*, in: *International Politics* 3/2020, S. 427–450.

**25** Eine Kombination aus verschiedenen Faktoren machte die Ukraine 2021/22 zu einem möglichen Krisenherd: Historische russische Sensibilitäten gegenüber der geopolitischen Ausrichtung des Landes, die politischen Reformanstrengungen in der Ukraine 2013/14 und deren Auswirkungen auf den Einfluss Moskaus, die russische Annexion der Krim und die Besetzung der Ostukraine sowie die intensivierten militärischen und diplomatischen Beziehungen zwischen einzelnen Nato-Mitgliedern und Kyjiw, einschließlich Nato-Beitrittsperspektive, vgl. Joshua Shifrinson, *Why Nato Should Be Cautious in Admitting Ukraine*, 24. 7. 2023, <https://carnegieendowment.org/2023/07/24/why-nato-should-be-cautious-about-admitting-ukraine-pub-90249>.

Dennoch sind die Folgen der Erweiterung aus meiner Sicht komplexer, als die Befürworter zugeben.<sup>26</sup> Die Erweiterung bot den mittel- und osteuropäischen Staaten zwar durchaus mehr Sicherheit, einschließlich der amerikanischen Unterstützung durch Artikel 5 der Nato, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Sie hat jedoch nicht die Sicherheitsprobleme mit Russland ausgeräumt, die ja zumindest dazu beigetragen haben, dass sich diese Staaten überhaupt um Schutz durch die Nato bemühten. Die Erweiterung könnte eine Krise mit Russland sogar eher wahrscheinlicher als unwahrscheinlicher gemacht haben, da sie das russische Unsicherheitsgefühl verschärfte, Moskaus Sicht auf die Nato als einen verlässlichen Partner untergrub und das Risiko erhöhte, dass sich eine russische Aggression zu einer bündnisweiten Krise ausweiten könnte. Der demokratische Rückschritt in Nato-Mitgliedstaaten wie Polen und Ungarn, die nach dem Ende des Kalten Kriegs beitraten, mag die Annahme widerlegen, dass die Erweiterung eine nachhaltige Festigung freiheitlicher Werte sichergestellt hat.

Was die Bündnissolidarität anbelangt, so unterstreichen die Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Bündnisses in Bezug auf Lastenteilung, Truppenentsendungen, Operationen außerhalb des Bündnisgebiets und – selbst wenn man davon ausgeht, dass viele Mitglieder nun Russland als den Hauptgegner des Bündnisses betrachten – die unterschiedliche Intensität der Bedrohungswahrnehmungen. Ein erweitertes Bündnis ist nicht zwangsläufig auch ein geschlossenes Bündnis. Durch die Erweiterung gibt es nun eine größere Anzahl an Staaten in der Nato, was die potenziellen Fähigkeiten und den Einfluss, den das Bündnis geltend machen kann, vergrößert hat. Dies allerdings um den Preis von ausgeprägter innerer Spaltung und zunehmend belastenden internen Debatten.

Angesichts dieses Vermächtnisses steht die Nato heute wieder an einem Wendepunkt. Die Weigerung der Nato 2021/2022, den russischen Forderungen nach einem Verzicht auf den Beitritt der Ukraine nachzukommen, hat deutlich gemacht, dass die Bündnispartner nicht gewillt sind, ihre Entscheidungen in der Frage durch andere Akteure beeinflussen zu lassen. Der Abbruch der

Nato-Russland-Beziehungen und die Hinwendung Moskaus zur Konfrontation bedeuten, dass die Erweiterung in den postsowjetischen Raum hinein nur dann fortgesetzt werden kann, wenn die Bündnispartner bereit sind, Krisen – oder Schlimmeres – mit Moskau zu riskieren, und dies in einer Zeit, in der es nur noch wenige diplomatische Möglichkeiten gibt, mit Russland in Austausch zu treten. Diese Entwicklungen verstärken sich im Übrigen selbst, da die Nato und Russland das Verhalten des jeweils anderen zunehmend als inhärent bedrohlich wahrnehmen.

Nach drei Jahrzehnten ist klar, dass man nicht ohne Weiteres beides haben kann: die Nato-Osterweiterung und gefestigte Beziehungen zu Moskau. Sollte die Nato ihre Erweiterung fortsetzen, so kann sie dies nur tun, wenn sie bereit ist, die Sicherheitskosten und -risiken zu tragen, die mit der Abschreckung Russlands und möglicherweise mit einer direkten Konfrontation mit Russland verbunden sind. Es steht zu bezweifeln, ob ein solcher Kurs sinnvoll ist. Sollte sich die Nato hingegen dafür entscheiden, die Erweiterung aufzugeben, so wird sie den Zweck des Bündnisses neu formulieren und Moskau zugleich signalisieren müssen, dass die Erweiterung zwar an ein Ende gekommen sein mag, die bestehenden Verpflichtungen der Nato jedoch davon unberührt bleiben. In Anbetracht des politischen Kapitals, das in die Erweiterung gesteckt wurde, und der verhärteten Haltung Russlands gegen das Bündnis wird beides keine leichte Aufgabe sein.

Aus dem Amerikanischen von Birthe Mühlhoff,  
Dinslaken

#### JOSHUA SHIFRINSON

ist Associate Professor an der University of Maryland (School of Public Policy) und Non-Resident Senior Fellow im Programm für Außen- und Verteidigungspolitik des Cato-Instituts. Seine Forschungsschwerpunkte sind US-Außenpolitik, Großmächtepolitik, Diplomatiegeschichte und die Geschichte der internationalen Sicherheit.

[jris@umd.edu](mailto:jris@umd.edu)

<sup>26</sup> Dieser Abschnitt basiert auf James Goldgeier/Joshua Shifrinson (Hrsg.), *Evaluating Nato Enlargement: From Cold War Victory to the Russia-Ukraine War*, Cham 2023.

# NEUER FOKUS FERNOST

## Herausforderungen und Möglichkeiten für die Nato in der Region Asien-Pazifik

*Elisabeth I-Mi Suh*

Die Nato-Gipfel 2022 in Madrid und 2023 in Vilnius haben China wie auch Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea ins Blickfeld der Mitgliedstaaten gerückt, während der Hauptfokus zweifelsohne auf Russlands Angriffskrieg in der Ukraine lag: Das neue strategische Konzept der Nato findet klare Worte in Bezug auf China, und die vier asiatisch-pazifischen Partnerländer waren mit ihren Regierungschefs auf beiden Gipfeln vertreten.

Auch wenn diese beiden Entwicklungsstränge sich wohl über die nächsten Jahre verstetigen werden, steht kein Wandel hin zu einer „globalen Nato“ bevor. Stattdessen befasst sich die transatlantische Allianz wieder vermehrt mit der Erkenntnis, dass sich viele sicherheitspolitische Bedrohungen nicht geografisch eingrenzen lassen und globale Partnerschaften für deren Bewältigung relevant erscheinen. Neu ist, wie explizit man China als Herausforderung wahrnimmt und wie eng man sich mit den Partnern in der Asien-Pazifik-Region verbunden sieht. Hierbei sei jedoch betont, dass das eine mit dem anderen nur bedingt überlappt: Die Haltung und Strategie gegenüber China ist und bleibt ein schwieriges Unterfangen der Nato-Staaten untereinander, während die institutionalisierten Beziehungen zu Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea weitaus älter, thematisch umfassender und konsensfähiger sind.

### KLÄRUNGSBEDARF: DIE NATO UND CHINA

Die Rhetorik und öffentliche Haltung der Nato zu China haben sich in wenigen Jahren deutlich gewandelt. Das Joint Communiqué von 2019 erwähnte das Land erstmals in einem kurzen Satz, der den wachsenden Einfluss Beijings auf die internationale Politik als Quelle von Chancen und

Herausforderungen beschreibt. Die Joint Communiqués von 2021, 2022 und 2023 sowie das strategische Konzept von 2022 sind dagegen explizit in der Benennung von Herausforderungen, die von China ausgehen. Zugleich wird die Bereitschaft zum Dialog und zur Zusammenarbeit mit der Volksrepublik betont.

Ein ähnlich deutlicher Wandel lässt sich auch in der Rhetorik der Nato-Generalsekretäre erkennen: Anders Fogh Rasmussen setzte sich 2012 für einen aktiveren Dialog und Kooperation mit China im Kontext seiner Vision einer Nato ein, die „globally aware, globally connected and globally capable“ sein sollte.<sup>01</sup> Demgegenüber argumentiert Jens Stoltenberg seit 2019, dass China an die Nato heranrücke und es somit eine klare strategische Haltung der Bündnispartner erfordere.<sup>02</sup>

In der Tat zeigt dies den Konsens an, der sich innerhalb der Allianz zu etablieren scheint. Während Russland die zentrale Bedrohung für die Nato bleibt, zeichnet sich ab, dass China aufgrund seiner wirtschaftlichen und technologischen Stärke eine zunehmend bedeutende Rolle als Gestaltungsmacht spielen wird. Von der Volksrepublik geht zwar keine direkte militärische Gefahr aus, aber sie stellt die Nato vor eine Bandbreite von Herausforderungen für die langfristige ökonomische und politische Sicherheit, Stabilität und die Interessen ihrer Mitgliedstaaten.<sup>03</sup> Chinas Investitionen in Technologieunternehmen und in kritische Infrastruktur in Europa bergen Risiken der direkten Einflussnahme. Sorgen bereiten auch Chinas Präsenz in der Arktis, in Afrika und im Mittleren Osten wie auch seine Aktivitäten im Cyber-, Informations- und Weltraum. Darüber hinaus gilt Chinas Partnerschaft mit Russland als Gefahrenquelle für die Nato, vor allem die militärische Zusammenarbeit wie auch im Tech-Bereich mit nicht-militärischen und militärischen Verwendungszwecken (*dual-use technologies*).<sup>04</sup>

Allerdings wird es für die Nato eine kontinuierliche und schwierige Aufgabe bleiben, zwischen den transatlantischen Verbündeten eine gemeinsame Haltung gegenüber China zu koordinieren und umzusetzen. Die Vielfalt an Interessen und Politikansätzen unter den Mitgliedsstaaten ist schlichtweg noch breiter als innerhalb der Europäischen Union und von prinzipiellen wie graduellen Unterschieden geprägt.<sup>05</sup> Entsprechend breit ist auch das Spektrum an Vorschlägen aus Politik, Forschung und Zivilgesellschaft zum Umgang des Bündnisses mit China. Regelmäßige Erwähnung findet hier die Idee eines Nato-China-Rats als Format und Institutionalisierung für Dialog.<sup>06</sup>

Auf der anderen Seite verhält sich China gegenüber der Nato zurückhaltend, wenn nicht ablehnend. Prägend sind hierfür das russische Narrativ über die Nato-Osterweiterung und die Wahrnehmung der Allianz als Instrument der sicherheitspolitischen Koalitionsbildung unter US-amerikanischer Führung.<sup>07</sup> Trotz der ersten, tatsächlich negativen Erfahrung mit der Nato, nämlich der unbeabsichtigten Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad 1999, teilen China und die Nato gemeinsame Interessen in Afghanistan – etwa die Schaffung regionaler Stabilität und die Terrorismusbekämpfung.<sup>08</sup> In den zurückliegenden Jahren scheint sich in Beijing jedoch die Befürchtung durchzusetzen, dass

die USA die Nato als global agierende militärische Allianz ausbauen könnten.<sup>09</sup> Ein potenzielles Nato-Verbindungsbüro in Japan könnte hierfür als Indiz verstanden werden.<sup>10</sup> Zugleich sind diese Vorhaben im Kontext der Partnerschaften der Nato mit Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea zu verstehen und diese asiatisch-pazifischen Partnerschaften haben eine umfassendere Entstehungsgeschichte und Ausrichtung als die Auseinandersetzung mit China.

## DIE NATO UND IHRE PARTNER IN ASIEN-PAZIFIK

Das strategische Konzept der Nato benennt den Indo-Pazifik als bedeutende Region:<sup>11</sup> Dortige Entwicklungen können direkten Einfluss auf Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum nehmen. Dialog und Kooperation mit Partnern in der Region sollen entsprechend auf regionenübergreifende Herausforderungen reagieren und an gemeinsamen Sicherheitsinteressen ausgerichtet sein.<sup>12</sup> Damit gewinnen die asiatisch-pazifischen Partnerschaften weiter an Bedeutung. Nach dem Ende des Kalten Kriegs begann die Nato mit Dialog- und Partnerschaftsprogrammen für Staaten außerhalb der transatlantischen Allianz. Beispiele hierfür sind „Partnership for Peace“ und der „Mediterranean Dialogue“, beide 1994, sowie die „Istanbul Cooperation Initiative“ seit 2004.<sup>13</sup> Das Bündnis richtete zudem ein geografisch und thematisch breiter gefasstes Programm für „partners across the globe“ ein, wozu Afghanistan, Australien, Irak, Japan, die Mongolei, Neuseeland, Pa-

**01** Nato, *Delivering Security in the 21st Century*, 4.7.2012, [www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_88886.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_88886.htm).

**02** Vgl. John Mair/Colin Packham, *NATO Needs to Address China's Rise*, Says Stoltenberg, 7.8.2019, [www.reuters.com/article/us-australia-nato-idUSKCN1UX0YX](http://www.reuters.com/article/us-australia-nato-idUSKCN1UX0YX).

**03** Vgl. Karl-Heinz Kamp, *Das strategische Langfrist-Problem der NATO*, in: *Sirius* 2/2019, S. 129–135.

**04** Vgl. Eric Kim et al., *NATO's Position and Role in the Indo-Pacific*, in: *Defence Studies* 3/2022, S. 510–515.

**05** Vgl. Markus Kaim/Angela Stanzel, *Der Aufstieg Chinas und das neue strategische Konzept der Nato. Prioritäten setzen – Platz definieren – Partnerschaften vertiefen*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 5/2022.

**06** Vgl. Barry Pavel/Ian Brzezinski, *It's Time for a NATO-China Council*, 21.8.2019, [www.defenseone.com/ideas/2019/08/its-time-nato-china-council/159326](http://www.defenseone.com/ideas/2019/08/its-time-nato-china-council/159326).

**07** Vgl. Mark Webber, *The Perils of a NATO Rebalance to the Asia Pacific*, in: Alexander Moens/Brooke A. Smith-Windsor (Hrsg.), *NATO and Asia Pacific*, Rom 2016, S. 83–100.

**08** Vgl. Mads Kjeldsen/Friis Arne Petersen, *China and NATO: Room for Partnership?*, in: Trine Flockhart (Hrsg.), *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*, Danish Institute for International Studies, DIIS Report 1/2014, S. 87–98.

**09** Vgl. Kaim/Stanzel (Anm. 5).

**10** Vgl. Hasim Turker, *Navigating the Rising Tide: NATO'S Role in a Changing Asia-Pacific*, 9.6.2023, [www.isdp.eu/navigating-the-rising-tide-natos-role-in-a-changing-asia-pacific](http://www.isdp.eu/navigating-the-rising-tide-natos-role-in-a-changing-asia-pacific); Andrew Gray/John Irish, *NATO Leaders Send Mixed Messages in Japan Office Controversy*, 12.7.2023, [www.reuters.com/world/europe/issue-nato-japan-office-still-table-stoltenberg-2023-07-12](http://www.reuters.com/world/europe/issue-nato-japan-office-still-table-stoltenberg-2023-07-12).

**11** „Indo-Pazifik“ ist ein politischer Begriff neueren Datums, der die Indischen und Pazifischen Ozeane umfasst. „Asien-Pazifik“ beinhaltet einen geografischen Fokus auf den Pazifik und angrenzende Landmassen in Nordost- und Südostasien sowie Ozeanien. Die Nato verwendet beide Begriffe im gleichen Sinne. Zur Begriffsgeschichte siehe Felix Heiduk/Gudrun Wacker, *Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik. Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung*, SWP-Studie 9/2020.

**12** Vgl. Nato, *Strategic Concept 2022*, 29.7.2022, S. 11.

**13** Vgl. Joe Burton, *NATO's „Global Partners“ in Asia: Shifting Strategic Narratives*, in: *Asian Security* 1/2018, S. 8–23.

kistan und Südkorea zählen. Von diesen globalen Partnern haben sich vor allem die Beziehungen zu Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea institutionalisiert und weiterentwickelt: Auf dem Nato-Gipfel 2008 wurden „Tailored Cooperation Packages“ mit diesen vier Staaten auf den Weg gebracht. Darauf folgten jeweils Vereinbarungen, die „Joint Political Declarations“ und „Individual Partnership and Cooperation Programmes“ zwischen 2012 und 2014. Letztere überarbeiteten Australien, Japan und Südkorea im Juli 2023 zusammen mit der Nato hin zu „Individually Tailored Partnership Programmes“.

Aufgrund ihrer geografischen Lage werden die Partnerschaften mit Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea oft als Asien-Pazifik-Partnerschaften (AP4) zusammengefasst. Die AP4 eint einige weitere Gemeinsamkeiten: Alle trugen jeweils zur Nato-Mission in Afghanistan wie auch zur „Operation Ocean Shield“ am Horn von Afrika bei. Das gemeinsame militärische Engagement zur Einhegung sicherheitspolitischer Gefahren, ausgehend von nicht-staatlichen Akteuren, waren zentral für die Institutionalisierung der AP4. Zudem startete die Allianz 2014 die „Partnership Interoperability Initiative“ und spätere „Interoperability Platform“, um die Erfahrungen kombinierter militärischer Fähigkeiten und praktischer Zusammenarbeit mit den vier Partnerländern und anderen Staaten weiter zu fördern.<sup>14</sup> Neben Interoperabilität spielt auch die praktische Kooperation in Bezug auf neue Technologien eine wichtige Rolle. Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea nehmen darüber hinaus jeweils am „Science for Peace and Security Programme“ teil.<sup>15</sup> Die AP4 überlappen sich auch bei prinzipiellen sicherheitspolitischen Interessen wie der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie der Stabilität und Sicherheit des maritimen Raums, Cyberraums und Weltraums. Bezeichnenderweise gehen die meis-

ten Bedrohungen für diese drei globalen Gemeinschaftsräume von China, Nordkorea und Russland aus.

Im genauen Vergleich wird jedoch deutlich, dass die AP4 sich im bisherigen Umfang wie auch in den zukünftigen Möglichkeiten der konkreten Zusammenarbeit mit der Nato klar unterscheiden, was die folgenden Ausführungen verdeutlichen.

#### Australien:

##### Der aktive Partner

Bereits 2004 wurde Australien von der Nato als „key contact partner“ bezeichnet, und der bilaterale Dialog ist seit 2005 formalisiert.<sup>16</sup> Zusätzlich zum individuellen Kooperationsprogramm und der Teilnahme an der Interoperabilitätsplattform ist Australien ein „Enhanced Opportunities Partner“, was regelmäßige hochrangige Konsultationen ermöglicht, darunter die jährlichen strategischen Dialoge und weiteren Zugang zu militärischen Übungen und Informationen.<sup>17</sup>

Unter den AP4 ist die Partnerschaft zwischen Australien und der Nato am aktivsten und umfangreichsten. Australiens geografische Lage und westliche Ausrichtung, damit einhergehende geteilte Sichtweisen und Interessen als auch die Fähigkeit und Bereitschaft zur militärischen Beteiligung prägen diese Partnerschaft. Bedingt durch seine Lage zwischen dem Indischen und Pazifischen Ozeanen hat Australien ein besonderes Interesse an maritimer Sicherheit und Stabilität in den angrenzenden Regionen. Nicht zuletzt deshalb verfügt das Land über Erfahrungen in der direkten multilateralen militärischen Zusammenarbeit, wie etwa in Ost-Timor 1999.<sup>18</sup> Im Rahmen der Nato-Missionen in Afghanistan war Australien als Nicht-Mitglied durchweg aktiv beteiligt. Canberra entsendete beispielsweise zahlreiches militärisches und nicht-militärisches Personal und trug

<sup>14</sup> Vgl. Nato, Partnership Interoperability Initiative, 25.4.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132726.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm). Interoperability, deutsch Interoperabilität, bezeichnet die Fähigkeit, dass Streitkräfte verschiedener Staaten effektiv und effizient zusammenarbeiten können. Je nach Kontext und Ziel umfasst dies eine Bandbreite von Standards, technischen Anpassungen und praktischen Übungen. Vgl. Nato, Interoperability: Connecting Forces, 11.4.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84112.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84112.htm).

<sup>15</sup> Vgl. Nato, Science for Peace and Security (SPS) Programme. SPS Cooperation with Partners, [www.nato.int/cps/en/natolive/88011.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/88011.htm).

<sup>16</sup> Vgl. Ben Schreer, *As Good as It Gets? Australia and NATO Beyond Afghanistan*, in: Flockhart (Anm. 8) S. 104.

<sup>17</sup> Seit Beginn des Programms 2014 ist Australien ein „Enhanced Opportunities Partner“, wie auch Finnland (bis zum Nato-Beitritt des Landes 2023), Georgien, Jordanien, Schweden und die Ukraine (seit 2020); vgl. Nato (Anm. 14).

<sup>18</sup> Auch ohne formale Rolle für die Nato unterstützten Deutschland, das Vereinigte Königreich, Kanada, Frankreich, Italien, Portugal und die USA die australisch-geführte Mission in Ost-Timor 1999. Vgl. Robert Ayson, *Asian Roles for NATO: Ideas of Force or the Force of Ideas?*, in: Moens/Smith-Windsor (Anm. 7), S. 109f.

maßgeblich zum „Afghan National Army Trust Fund“ bei.<sup>19</sup>

Australiens Außen- und Sicherheitspolitik bleibt zudem geprägt durch die Commonwealth-Mitgliedschaft und die militärische Allianz mit den USA. Neben der entsprechenden politischen Ausrichtung und Verbundenheit mit dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten sowie der geografischen und identitären Distanz zu Asien kann Australiens Unterstützung vergangener militärischer Nato-Operationen durchaus als Ausdruck verstanden werden, ein „guter“ und „westlicher“ Partner sein zu wollen.<sup>20</sup> Mit Chinas Aufrüstung und dem Durchsetzen seiner Interessensansprüche, vor allem im Südchinesischen Meer, rückt die territoriale Verteidigung wieder in das Blickfeld australischer Sicherheitspolitik.<sup>21</sup> Somit fokussiert sich Canberras prinzipielles Interesse an Interoperabilität und Zusammenarbeit mit der Nato auf das Ziel des eigenen militärischen Fähigkeitsaufbaus.<sup>22</sup>

Das jüngst vereinbarte „2023–2026 Australia-Nato Individually Tailored Partnership Programme“ legt einen Schwerpunkt auf Festigung militärischer Interoperabilität, Aufbau militärischer wie auch technologischer und wissenschaftlicher Fähigkeiten. Als Themen für Konsultationen werden unter anderem Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, neue und disruptive Technologien, Weltraum- und Cybersicherheit genannt.<sup>23</sup> Bemerkenswert ist zudem Australiens Bereitschaft zu militärischer Unterstützung der Nato-Mission im Irak, der „Operation Sea Guardian“ im Mittelmeer und der Ukraine im Angriffskrieg Russlands.<sup>24</sup>

**19** Vgl. Ben Wellings et. al, *Narrative Alignment and Misalignment: NATO as a Global Actor as Seen from Australia and New Zealand*, in: *Asian Security* 1/2018, S. 24–37, hier S. 26.

**20** Vgl. Philip Shetler-Jones, *What Should NATO Do about Asia?*, in: Moens/Smith-Windsor (Anm. 7), S. 74 f., (eig. Übersetzung).

**21** Vgl. Lucie Béraud-Sudreau, *Country Report Australia: A New Frontline State?*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP Report, September 2022.

**22** Vgl. Stephan Frühling, *Australia and NATO: Six Decades of Cooperation*, in: Moens/Smith-Windsor (Anm. 7), S. 152 ff.

**23** Vgl. Australian Embassy, Belgium, Luxembourg and Mission to the European Union and NATO, *Relations to NATO*, o.J., <https://belgium.embassy.gov.au/bsls/relnato.html>.

**24** Vgl. Australian National Audit Office, *Australia's Provision of Military Assistance to Ukraine, Performance Audit Report*. Auditor-General Report No. 45 of 2022–23, 29.6.2023, [www.anao.gov.au/work/performance-audit/australias-provision-military-assistance-to-ukraine](http://www.anao.gov.au/work/performance-audit/australias-provision-military-assistance-to-ukraine).

Zu erwähnen ist schließlich auch, dass Australien in enger Koordination mit den USA regelmäßig großflächige und multinationale Militärübungen abhält, an denen sich Nato-Staaten wie Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich und Staaten aus der Indo-Pazifik-Region, darunter Japan, Südkorea und Neuseeland beteiligen.

## Japan:

### Der verlässliche Partner

Sieht man von Australiens Commonwealth-Mitgliedschaft ab, verfügt Japan über die längsten Beziehungen zur Nato. Japans Unterstützung zur Stabilisierung des Westbalkans sorgte während der 1990er Jahre für erste Kontakte und Koordination mit der Allianz.<sup>25</sup>

Prinzipiell sind Japan und die Nato einfache Partner: Aufgrund seiner Lage im Norden Ostasiens sieht sich Japan direkten Herausforderungen durch China, Nordkorea sowie Russland ausgesetzt. Sein langjähriges Bündnis mit den USA und die Beherbergung wichtiger Militärstützpunkte bilden das Fundament für ein hohes Maß an Interoperabilität und Verlässlichkeit. Entsprechend wurde Japan auch als Standort eines potenziellen Verbindungsbüros der Nato in Asien-Pazifik diskutiert.<sup>26</sup> Politisch versteht sich Japan als klar „westlich orientiert“ und zieht als Teil der G7 mit sechs Nato-Staaten, inklusive enger Koordination mit der EU und dem Bündnis, an einem Strang.<sup>27</sup> Im sicherheitspolitischen Diskurs verweist Japan regelmäßig auf die Verbundenheit unterschiedlicher Weltregionen, etwa über den Indo-Pazifik-Begriff 2007 oder die Warnung 2022, dass „Ukraine today may be East Asia tomorrow“.<sup>28</sup>

**25** Vgl. Jeffrey W. Hornung, *Allies Growing Closer. Japan-Europe Security Ties in the Age of Strategic Competition*, Santa Monica, CA 2020, S. 82 ff.

**26** Die Eröffnung eines Verbindungsbüros der Nato in Japan wurde schon länger diskutiert und war für 2024 vorgesehen, bis Frankreich seine Zusage dazu im Juli 2023 verweigerte. Vgl. Stuart Lau/Laura Kayali, *Macron Blocks NATO Outpost in Japan Amid Chinese Complaints*, 7.6.2023, [www.politico.eu/article/emmanuel-macron-block-nato-outpost-japan-china-complaints](http://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-block-nato-outpost-japan-china-complaints).

**27** Vgl. Michito Tsuruoka, *The „Russia Factor“ in NATO-Japan Relations*, United States Institute for Peace, 28.6.2023, [www.usip.org/publications/2023/06/russia-factor-nato-japan-relations](http://www.usip.org/publications/2023/06/russia-factor-nato-japan-relations).

**28** Vgl. Shinzo Abe, *Confluence of Two Seas*, 22.8.2007, [www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html); Fumio Kishida, *Keynote Address at the IISS Shangri-La Dialogue*, 10.6.2022, [www.mofa.go.jp/files/100356160.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/100356160.pdf).

Seit geraumer Zeit versteht Tokio die Nato als einen politischen und operationellen Partner, als eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den USA und als Schule multilateraler Kooperation.<sup>29</sup> Doch anders als im Fall Australiens lag der Fokus bei Japans Beiträgen zu Nato-Operationen etwa in Afghanistan und Irak auf nicht-militärischer oder indirekter militärischer Unterstützung. Das Prinzip der militärischen Zurückhaltung und die Fokussierung auf „Selbstverteidigung“ in Japans Außen- und Sicherheitspolitik der Nachkriegszeit wird auch in Zukunft prägend sein. Gleichzeitig triggerten die militärischen Aktivitäten Chinas, Nordkoreas und Russlands erst graduell und seit 2022 dann unverkennbar auch Tokios Investitionen in den Aufbau nationaler militärischer Fähigkeiten.<sup>30</sup>

Das „2023–2026 Japan-Nato Individually Tailored Partnership Programme“ listet 16 Felder der praktischen Zusammenarbeit auf. Interoperabilität bleibt ein wichtiger Bestandteil und Ziel der Kooperation. Besonderes Interesse gilt aber auch dem Wissens- und Fähigkeitsaufbau bezüglich Cybersicherheit, neuen Technologien und maritimer Sicherheit. Zu diesem Zweck nimmt Japan an Aktivitäten des „Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence“ und der „Nato Science and Technology Organization“ teil. Schließlich hat Japan einen Verbindungsoffizier zum „Nato Maritime Command“ entsendet und beteiligt sich an Marineübungen der Allianz.<sup>31</sup>

### Südkorea:

#### Der besondere Partner

Zeitlich ähnlich wie Australien nahmen Südkorea und die Nato ihren Dialog 2005 auf. Vergleichbar wie im Fall Japans beförderte Südkoreas Unterstützung der Nato-Operationen in Afghanistan und im Irak die Formalisierung einer Partnerschaft mit der Allianz. Diese zeichnet sich zugleich durch gewisse Alleinstellungsmerkmale aus.

<sup>29</sup> Vgl. Michito Tsuruoka, Japan – Europe Security Cooperation: How to „Use“ NATO and the EU, in: NIDS Journal of Defense and Security 12/2011, S. 27–43.

<sup>30</sup> Vgl. Ryo Hinata-Yamaguchi, Country Report: Japan. Defense Planning in Transition, DGAP Report, September 2022, [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/DGAP-Report-2022-00-Japan%20.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/DGAP-Report-2022-00-Japan%20.pdf).

<sup>31</sup> Vgl. Nato, Relations with Japan, 28.7.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50336.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50336.htm).

Zum einen ist Südkoreas Außen- und Sicherheitspolitik relativ wechselhaft in ihren Ansätzen. Zwar bleiben die Allianz mit den USA und der Wunsch nach Austausch mit europäischen Partnern die zentralen Grundsätze. Gleichzeitig vertreten progressiv orientierte Regierungen in Seoul aber meist versöhnlichere Sichtweisen gegenüber Nordkorea, China und Russland.<sup>32</sup> Konservative Regierungen schlagen dagegen konfrontativere Töne an und fördern den Ausbau sicherheitspolitischer Kooperation mit den USA wie auch mit Japan. Im Hinblick auf die Nato bevorzugen progressive Regierungen oft praktische Kooperation, beispielsweise Interoperabilität während des Einsatzes in Afghanistan oder Rüstungskooperation mit der „Nato Support and Procurement Agency“.<sup>33</sup> Konservative Regierungen suchen hingegen die internationale Bühne, um einen Schulterchluss gegenüber den Sicherheitsbedrohungen in Europa und Asien-Pazifik zu präsentieren. 2022, das erste Amtsjahr des derzeitigen konservativen Präsidenten Yoon Suk Yeol, bot hierfür verschiedene Gelegenheiten.<sup>34</sup>

Zum anderen liegt Südkoreas sicherheitspolitische Priorität auf Nordkorea und dem Abwenden eines erneuten Kriegs auf der koreanischen Halbinsel.<sup>35</sup> China und Russland sind vergleichsweise keine direkten Gefahren, sondern könnten notwendige Gesprächspartner für eine Einhegung der Spannungen mit Nordkorea sein. Auch wenn konservative Regierungen in Seoul eine konfrontativere Haltung gegenüber China sowie ein außenpolitisch global orientiertes Korea betonen, so bleibt die Priorität, nicht komplett in einen Konflikt mit China hineingezogen zu werden und für einen Konflikt mit Nordkorea gewappnet zu sein.<sup>36</sup>

Besondere Möglichkeiten für die Partnerschaft mit der Nato bieten Südkoreas technolo-

<sup>32</sup> Vgl. Hanns Günther Hilpert/Elisabeth Suh, Südkorea: Zwischen allen Stühlen oder an allen Tischen?, SWP-Sammelstudie 2018, S. 19–24, hier S. 18.

<sup>33</sup> Vgl. Eunjeong R. Cho, The ROK-NATO Global Security Partnership: A New Era of Cooperation, Korean Institute for Defense Analysis, 31.8.2023, S. 5.

<sup>34</sup> Vgl. Ellen Kim, What Is Yoon's NATO Strategy?, Center for Strategic and International Studies, 19.7.2023.

<sup>35</sup> Vgl. Jina Kim, Country Report South Korea: Defense Reform and Force Enhancement Plans, DGAP Report, Dezember 2022.

<sup>36</sup> Vgl. Geunwook Lee, Understanding South Korea's Security Concerns: Analysis for NATO's Partnership with the Republic of Korea, in: Moens/Smith-Windsor (Anm. 7), S. 174–177, S. 182f.

gischer Fortschritt und die Rüstungsindustrie.<sup>37</sup> Durch die enge militärische Verflechtung und Allianz mit den USA ist zudem ein hohes Maß an Interoperabilität gegeben. Südkorea kann somit dabei unterstützen, die Rüstungsbestände der Nato-Staaten aufzufüllen ohne dabei in direkte kommerzielle Konkurrenz mit den USA zu geraten.<sup>38</sup> In der Tat scheint dies ein großes beidseitiges Interesse zu sein.

Darüber hinaus listet das „2023–2026 ROK-Nato Individually Tailored Partnership Programme“ elf Felder der Zusammenarbeit. Neben Interoperabilität und militärischem Fähigkeitsaufbau spielen vor allem der Austausch und die Zusammenarbeit bezüglich der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Abwehr von biologischen, chemischen, nuklearen und radioaktiven Bedrohungen wie auch bezüglich neuer disruptiver Technologien und Cybersicherheit eine besondere Rolle. Wie Japan nimmt auch Südkorea an Marineübungen und Aktivitäten des „Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence“ teil und will die praktische Kooperation im Bereich Cybersicherheit und Informationsaustausch voranbringen.<sup>39</sup>

### Neuseeland:

#### Der bescheidene Partner

Australien und Neuseeland nahmen beide auf der Basis besonderer Vereinbarungen mit dem Vereinigten Königreich an der Nato-geführten Stabilisierungsmission SFOR in Bosnien und Herzegowina teil.<sup>40</sup> Der direkte politische Dialog zwischen Neuseeland und der Allianz wurde dann ab 2001 institutionalisiert. Wie auch bei den anderen AP4 entwickelte sich die Partnerschaft mit der Beteiligung an den Nato-Missionen in Afghanistan, „Operation Ocean Shield“ und „Operation Active Endeavour“ im Mittelmeer weiter.<sup>41</sup> Im Unterschied zu den anderen

AP4 gilt allerdings noch immer das „Individual Partnership and Cooperation Programme“ von 2012. Die Verhandlungen über ein „Individually Tailored Partnership Programme“ zwischen Neuseeland und der Nato laufen.<sup>42</sup> Während Wellington das beständige Interesse an einer engen Partnerschaft mit dem Bündnis betont, bleibt abzuwarten, ob es „nur“ ein Weiterführen und Konkretisieren oder auch ein inhaltlicher Ausbau der Partnerschaft sein wird.

Neuseelands Außen- und Sicherheitspolitik ist in vielerlei Hinsicht besonders. Seit dem Austritt des Landes aus der trilateralen Allianz mit Australien und den USA (ANZUS) 1986, gilt zwar offiziell nur Australien als Verbündeter, doch auch die Commonwealth-Mitgliedschaft und langjährige Beteiligung an der engen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit mit Australien, dem Vereinigten Königreich, Kanada und den USA („Five Eyes“) geben die sicherheitspolitische Ausrichtung Neuseelands vor. Allerdings bemüht sich Wellington um eine „unabhängige“ Sicherheitspolitik.<sup>43</sup> Es teilt die prinzipiellen Werte und Interessen der Nato, vor allem in Bezug auf maritime Sicherheit und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. In diesem Sinne sieht Neuseeland klaren Nutzen in Interoperabilität und Fähigkeitsaufbau in Partnerschaft mit der Allianz. Gleichzeitig warnt Wellington regelmäßig vor weiteren geopolitischen Konfliktentwicklungen und übermäßiger Militarisierung.

Zwei weitere Grundsätze unterscheiden Neuseeland von den anderen AP4 und prägen die laufende Überarbeitung seiner Partnerschaft mit der Nato: Neuseeland sieht die eigene nationale Sicherheit nicht durch militärische, sondern in erster Linie durch „nicht-traditionelle“ Bedrohungen wie etwa den Klimawandel gefährdet. Neben dem außenpolitischen Fokus auf Handel und der Bedeutung guter wirtschaftlicher Beziehungen zu China verfügt Neuseeland über begrenzte militärische Fähigkeiten, die es nur bedingt gewillt ist einzusetzen und auszubauen.<sup>44</sup>

**37** Über die vergangenen Jahrzehnte hat sich Südkorea von einem Empfänger zu einem Anbieter von Entwicklungs- und Rüstungszusammenarbeit entwickelt. Vgl. Shetler-Jones (Anm. 20), S. 75f.

**38** Vgl. Wooyeal Paik, Korea Looks to Europe, Its Growing Military-Strategic Cooperation with NATO, Institute for Security & Development Policy, ISDP Issue Brief, 5.5.2023, S. 5.

**39** Vgl. Cho (Anm. 33), S. 3.

**40** Vgl. Nato, Peace Support Operations in Bosnia and Herzegovina (1995–2004), 11.4.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52122.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52122.htm).

**41** Vgl. Nato, Relations to New Zealand, 28.7.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52347.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52347.htm).

**42** Vgl. Lucy Craymer, New Zealand Says New NATO Partnership to Cover Climate Change, Security, 14.6.2023, [www.reuters.com/world/new-zealand-says-new-nato-partnership-cover-climate-change-security-2023-06-14](http://www.reuters.com/world/new-zealand-says-new-nato-partnership-cover-climate-change-security-2023-06-14).

**43** Vgl. David Capie, New Zealand Draws Closer to NATO With a Wary Eye, United States Institute for Peace, 6.7.2023, (eig. Übersetzung).

**44** Vgl. Ben Wellington et al., Narrative Alignment and Mismatch: NATO as a Global Actor as Seen from Australia and New Zealand, in: *Asian Security* 1/2018, S. 24–37, hier S. 30–34.



## FAZIT: KEIN PARADIGMENWECHSEL

So unterschiedlich die AP4 sind, so überlappen sich doch grundlegende Werte und Interessen untereinander und mit der Nato. Priorität haben der Einsatz für einen regelbasierten Umgang zwischen Staaten wie auch für die Sicherheit der drei globalen Gemeinschaftsräume des maritimen, Cyber- und Weltraums. Auch wenn die meisten diesbezüglichen Herausforderungen von China, Nordkorea und Russland ausgehen, so wollen weder die Nato noch ihre vier asiatisch-pazifischen Partner die Situation unnötig verschärfen. Entsprechend besteht kein Interesse an einer militärischen Präsenz der Allianz in der Region. Überlegungen drehen sich stattdessen darum, wie die Zusammenarbeit mit den AP4 konstruktiv und pragmatisch ausgebaut werden kann, beispielsweise durch eine diplomatische Präsenz in Japan für die Vereinfachung des Dialogs und Informationsaustauschs mit der Nato.

Es gilt hierbei zu vermeiden, nicht nur China, Nordkorea und Russland zu weiteren Gegenreaktionen herauszufordern, sondern auch andere Staaten in der Region zu verschrecken. Das strategische Konzept der Nato lässt die Partnerschaften mit weiteren Staaten im Indo-Pazifik theoretisch offen.<sup>45</sup> Doch es ist fraglich, ob wichtige regionale Staaten wie Indien oder Singapur diesen Schritt in Betracht ziehen würden: Gemeinsames

**45** So heißt es darin: „We will strengthen dialogue and cooperation with new and existing partners in the Indo-Pacific to tackle cross-regional challenges and shared security interests.“ Nato, Strategic Concept 2022, 29.7.2022, S. 11.

**46** Vgl. Shetler-Jones (Anm. 20), S. 77f.

**47** Das „Non-Aligned Movement“ entstand zwischen 1955 und 1961 als loser Verbund von Staaten im Kontext des Kalten Kriegs und der Dekolonisierung. Kernanliegen waren die nationale Unabhängigkeit und das Prinzip, nicht Partei in einem Großmächtekonflikt zu werden. Entsprechend beteiligen sich NAM-Mitglieder nicht an multilateralen militärischen Allianzen und betonen die Akzeptanz der Koexistenz von Staaten verschiedener politischer und sozialer Systeme. Vgl. Gwamaka Kifukwe, No Cold War, Please: How Europeans Should Engage Non-Aligned States, 30.6.2022, <https://ecfr.eu/article/no-cold-war-please-how-europeans-should-engage-non-aligned-states>.

**48** Vgl. Ryan Mitra, Why the Quad Is Not NATO: The Indo-American Impediments to Its Intergovernmental Structure, in: India Review 4/2023, S. 463–484.

**49** Vgl. Yee-Kuang Heng, NATO and the Asia-Pacific: Perspectives from Singapore, in: Moens/Smith-Windsor (Anm. 7), S. 190–193.

Interesse an maritimer Sicherheit, Cybersicherheit und dem Austausch zu neuen Technologien besteht durchaus. Interoperabilität wäre von Nutzen, gleichzeitig aber auch ein schwieriges Unterfangen. Selbst wenn Erfahrungen gemeinsamer Operationen wie „Operation Ocean Shield“ am Horn von Afrika existieren, so ist Indiens Haltung gegenüber der Nato eher von Vorsicht geprägt.<sup>46</sup> Indiens Außen- und Sicherheitspolitik steht in der Tradition des „Non-Aligned Movement“ (NAM),<sup>47</sup> die Haltung gegenüber China ist ambivalent, und mit Russland besteht eine langjährige Rüstungskooperation. Geopolitisch strebt Neu Delhi nach „strategischer Unabhängigkeit“.<sup>48</sup> Auch Singapur und andere südostasiatische Staaten unterstützten die Nato-Missionen in Afghanistan und arbeiten beispielsweise mit den USA militärisch zusammen. Eine konkrete Partnerschaft mit der Nato würde jedoch der gemeinsamen südostasiatischen Haltung von Inklusion und Balance vis-à-vis jedoch China widersprechen.<sup>49</sup>

Die Nato hätte entsprechend mehr Einfluss, wenn sie Klarheit herstellt: Die transatlantische Allianz hat kein Interesse daran, den Indo-Pazifik zu dominieren und selbst zu gestalten, sondern die Staaten in der Region in ihren Gestaltungsfähigkeiten – wo gewollt – zu unterstützen. Der Fokus auf Fähigkeitsaufbau passt zum Umfang und Interesse der AP4, sowie er auch regionalen Bedürfnissen entgegenkommen würde. Hierfür bräuchte es keine neuen formalen Partnerschaften, sondern konkrete Dialog- und Trainingsangebote, beispielsweise zu Fragen der maritimen Sicherheit, die gemeinsam mit den AP4 und bestehenden multilateralen Foren umgesetzt werden könnten. Solche Angebote würden verdeutlichen, dass die transatlantische Allianz nicht zu einer „globalen Nato“ mutieren will, sondern dass die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts transregionalen Austausch und Zusammenarbeit erfordern.

### ELISABETH I-MI SUH

ist Research Fellow am Zentrum für Sicherheit und Verteidigung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Sie ist zudem als PhD Fellow mit dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) affiliert.  
suh@dgap.org

# ZWISCHEN ANNÄHERUNG UND MISSTRAUEN

## Die Nato aus panafrikanischer Perspektive

*Anita Kiamba*

Die Nato wurde 1949 gegründet, um den Frieden in Europa zu sichern und der ideologischen, wirtschaftlichen und territorialen Expansion der Sowjetunion entgegenzuwirken. Sie verstand sich als kollektives Verteidigungsbündnis im Kalten Krieg, mit dem man die Sicherheit ihrer Mitglieder gewährleisten und sie vor Bedrohungen schützen wollte, die in ihrer Wahrnehmung in erster Linie von der UdSSR und den Mitgliedern des Warschauer Pakts ausgingen.<sup>01</sup> Während der Warschauer Pakt 1991 aufgelöst wurde, existiert die Nato bis heute fort und ist nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb Europas präsent. Der Kreis ihrer Mitglieder hat sich im Lauf der Zeit erweitert, sodass nun auch unter anderem Staaten aus dem ehemaligen sowjetischen Einflussbereich unter dem Dach der kollektiven Verteidigung Platz finden.<sup>02</sup> Die wachsende Zahl der Nato-Mitglieder trägt aktuellen Entwicklungen Rechnung, die den Frieden und die Sicherheit in Europa<sup>03</sup> und anderen Regionen bedrohen. Mit dem Prinzip des gegenseitigen Beistands trägt die Nato mittelbar auch zur regionalen und internationalen Stabilität bei.

In der Vergangenheit war die Allianz bei verschiedenen Einsätzen außerhalb des Bündnisgebiets aktiv, von denen sich einige mit regionalen Friedensmissionen und friedensfördernden Operationen deckten.<sup>04</sup> So war die Nato in Afrika maßgeblich an der Unterstützung der Operationen der Afrikanischen Union am Horn von Afrika beteiligt. Infolge des Somalia-Konflikts und der Präsenz der Terrorgruppe Al Shabab, die von Somalia auf benachbarte und relativ friedliche Staaten wie Kenia übergreift, handelt es sich hier bis heute um eine der sicherheitspolitisch instabilsten Regionen auf dem Kontinent. Eine weitere Mission der Nato in der Region bestand beispielsweise in der Sicherung der Meerenge von Bab al-Mandab, die das Rote Meer mit dem Golf von Aden verbindet.

Ungeachtet der zahlreichen internationalen Operationen der Nato fallen die Meinungen über ihren derzeitigen Zweck und ihre Grenzen sehr unterschiedlich aus. Vor allem die Bedeutung der Allianz in einem sich wandelnden globalen Umfeld birgt Diskussionsstoff. Anders als früher, als die Daseinsberechtigung von Bündnissen durch die politisch-militärische Logik des Kalten Kriegs vorgegeben war, neigen Staaten heute zum unilateralen Handeln. Man fragt sich also, ob die Nato in einem globalen Umfeld funktionieren kann, in dem Anarchie die Norm ist. Außerdem steht zur Debatte, ob sie mit dem Ansatz, Sicherheitsbedrohungen außerhalb des eigenen Bündnisgebiets zu begegnen, die von Mitgliedern anderer Bündnisse oder kriegführenden Staaten ausgehen, bestehen wird. Dass die Allianz mit ihrer regionalen Ausrichtung auf Europa und Nordamerika zur Förderung des Friedens und der Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent beitragen kann, wird ebenfalls angezweifelt.<sup>05</sup>

### TRADITION DER BLOCKFREIHEIT UND GEOPOLITISCHE VERORTUNG AFRIKAS

Die Prinzipien der „Guten Nachbarschaft“ (*bon voisinage*) bilden die ethische Grundlage für die Interaktion von Staaten in einem komplexen Sicherheitssystem.<sup>06</sup> Darüber hinaus führte die Mitgliedschaft afrikanischer Staaten in der Bewegung der Blockfreien Staaten („Non-Aligned Movement“, NAM) nach der afro-asiatischen Konferenz von Bandung 1955 dazu, dass sich die Region während des Kalten Kriegs nicht eindeutig mit einer der beiden Supermächte verbündete.<sup>07</sup> Überall in Afrika gab es Länder, die im Kontext der Dekolonisierung als sogenannte Ankerstaaten entweder mit den USA oder der Sowjetunion ein

engeres Verhältnis pflegten. Sie wurden als „befreundete Nationen“ wahrgenommen, das heißt, als Nationen, die mit der jeweiligen Supermacht und ihren Verbündeten zusammenarbeiteten und sie unterstützten. Auf diese Weise ließen sich die afrikanischen Staaten ideologisch, politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich als Unterstützer einer der beiden Parteien kennzeichnen. Im Gegenzug konnten sie beispielsweise über den Zugang zu europäischen Märkten verhandeln und erhielten militärische Unterstützung. Mit dem Ende des Kalten Kriegs lockerte sich auch die Bindung der afrikanischen Staaten an internationale Bündnisse. „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ wurde zum neuen Mantra.<sup>08</sup> Dies ging einher mit umfangreichen organisatorischen und systemischen Reformen. Beispielsweise wurde die seit 1963 bestehende Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) 2002 zur Afrikanischen Union (AU) umgewandelt. Seit ihrer Gründung befasst sich diese Organisation mit bestehenden und neuen bewaffneten Konflikten in der Region und setzt sich für Frieden und Sicherheit ein, um ein für die regionale Entwicklung zuträgliches Umfeld zu schaffen.

Im Allgemeinen praktizieren Staaten, regionale und internationale Organisationen das Prinzip der Anerkennung,<sup>09</sup> um ihre Bedeutung und Außenwahrnehmung zu festigen und die Ziele ihrer Außen- und Verteidigungspolitik aufeinander abzustimmen. Zu diesem Zweck werden Staaten

auch bestimmten Regionen und Teilregionen zugeordnet. Von innen betrachtet bekräftigen Staaten ihre Zugehörigkeit zu einer Region meist aufgrund von geografischer Verortung, erstens durch Identifikation mit bestimmten kulturellen Merkmalen,<sup>10</sup> zweitens durch die Mitgliedschaft in subregionalen oder regionalen Organisationen. In der Wahrnehmung externer Beobachter wird Afrika bekanntlich in Subsahara-Afrika (SSA) und den Maghreb (Nordafrika) unterteilt, der andere sozio-politische und sozio-kulturelle Merkmale als die SSA-Region aufweist. Dies ist nicht nur ein Beispiel für die Zuschreibung einer Subregion von außen, sondern auch für eine Region, die sich vom Rest Afrikas auch sicherheitspolitisch unterscheidet, obwohl sie geografisch in Afrika liegt und ihre Staaten Mitglieder der AU sind. Dieser Widerspruch wird auch in der Beteiligung an bilateralen oder multilateralen Initiativen und Engagements auf dem Kontinent erkennbar. Im Rahmen des Nato-Mittelmeerdialogs mit Partnerstaaten werden zum Beispiel Algerien, Ägypten, Mauretanien, Marokko und Tunesien berücksichtigt.<sup>11</sup> Sie gelten für die Nato als Teil des Mittelmeerraums, liegen aber zugleich in Afrika.

Blickt man auf Afrika südlich der Sahara, ist die Zuordnung von Ländern zur SSA-Region oft durch nicht-afrikanische Akteure erfolgt und gilt etwa als Grundlage für Interventionen multilateraler Institutionen wie der Europäischen Union (EU) oder einzelner Staaten. Die SSA-Region, aber auch Afrika als Kontinent insgesamt, erfahren dabei unterschiedliche Zuschreibungsmuster,<sup>12</sup> die von soziologischen, ethnokulturellen und sprachlichen bis hin zu ethnischen Merkmalen reichen. Manche von ihnen sind auch durch die koloniale Geschichte geprägt. So wurden beispielsweise politische Interventionsansätze in Bezug auf anglophone, frankophone und lusophone afrikanische Länder und deren sprachliche und politische Systeme formuliert; eine Kategorisierung, die früher von europäischen Nationen verwendet wurde, um ihr Engagement in Afrika zu definieren.

**01** Vgl. Bruno Simma, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in: *European Journal of International Law* 10/1999, S. 1–22.

**02** Vgl. Ivo Daalder/James Goldgeier, *Global NATO*, in: *Foreign Affairs* 5/2006, S. 105–113.

**03** Vgl. Margriet Drent/Robert J. Hendriks/Dick Zandee, *New Threats, New EU and NATO Responses*, Den Haag 2015.

**04** Vgl. Ivan Dinev Ivanov, *Transforming NATO: New Allies, Missions, and Capabilities*, Lexington 2011.

**05** Vgl. Kristin Archick/Paul Gallis, *NATO and the European Union*, Washington, D.C. 2004.

**06** Vgl. Arie Marcelo Kacowicz, *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, New York 1998.

**07** Vgl. Baba Schalk/Christelle J. Auriacombe/Dirk J. Brynard, *Successes and Failures of the Organization of African Unity: Lessons for the Future of the African Union*, in: *Journal of Public Administration* 40/2005, S. 496–511.

**08** Vgl. Philip Towle, *The Strategy of War by Proxy*, in: *The RUSI Journal* 1/1981, S. 21–26.

**09** Vgl. Robert Harkavy, *The Changing International System and the Arms Trade*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1/1994, S. 11–28.

**10** Vgl. Alan Henrikson, *Facing across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage*, in: *International Political Science Review* 2/2000, S. 121–147.

**11** Vgl. Abdennour Benatar, *NATO, Maghreb and Europe*, in: *Mediterranean Politics* 2/2006, S. 167–188.

**12** Vgl. Erik Ringmar, *Introduction*, in: ders., *International Politics of Recognition*, London 2015, S. 3–23.

## AFRIKANISCHE FRIEDENS- UND SICHERHEITSARCHITEKTUR

Mit dem Ende der Apartheid in Südafrika hatte die OAU 1994 ein bedeutendes Gründungsziel erreicht. Nach der Umwandlung der OAU in die AU wurde in ihrem Mandat und in ihren Zielen die Notwendigkeit gesehen, verschiedene Kooperationsbereiche zu erweitern. Mit der Einrichtung der „African Peace and Security Architecture“ (APSA) der AU, wurde die Aufmerksamkeit auf regionale Initiativen für Frieden und Sicherheit in der Region gelenkt.

Die APSA stützt sich auf fünf Säulen: den Friedens- und Sicherheitsrat der AU, den Rat der Weisen, das kontinentale Frühwarnsystem, die afrikanische Bereitschaftstruppe und den Friedensfonds. Darüber hinaus arbeitet die AU bei der Bewältigung von Konflikten auf regionaler Ebene mit den Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities, RECs) und den Regionalen Mechanismen (RM) zusammen, zum Beispiel mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC), der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) oder der Zwischenstaatlichen Entwicklungsbehörde (IGAD). Für politische Fragen verfügt die AU über das Panafrikanische Parlament, das mit nichtstaatlichen Akteuren oder zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeitet, um Frieden und Sicherheit zu fördern.

Nach dem Ende des Kalten Kriegs begann Afrika ebenso wie andere Regionen des internationalen Systems, sich auf neue Sicherheitsbedrohungen einzustellen. Insbesondere für SSA lassen sich hier politische Instabilität und Binnenkonflikte nennen. In einigen Fällen hatte die politische Instabilität zu wachsenden subregionalen und inneren Konflikten geführt, vorangetrieben von bewaffneten Gruppen, die nach politischer Anerkennung strebten und Druck auf die amtierenden Regierungen ausübten, um an der Verteilung der meist knappen Ressourcen beteiligt zu werden. In dieser Gemengelage fand der Ruf „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ in SSA breite Zustimmung.

Blickt man auf die Region in dieser Zeit, ist der Begriff der „Sicherheitsdilemmata“ des Politikwissenschaftlers Mohammed Ayoob und seine Beschreibung der Sicherheitslage als eine Situati-

on, in der Bedrohungen eher von innen als von außen kommen, zutreffend.<sup>13</sup> Der Völkermord in Ruanda 1994, die Epizentren westafrikanischer Konflikte in Liberia und Sierra Leone, die inneren Konflikte und die Zersplitterung im Sudan, die zur Unabhängigkeit des Südsudan führten, der langwierige Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo oder auch die politische Instabilität in Somalia zeigten zugleich: Die Region SSA musste und muss umfassende Maßnahmen ergreifen, um die Herausforderungen für Frieden und Sicherheit zu bewältigen.

In Fällen, in denen der Frieden nicht gewahrt werden konnte, leiteten die AU oder die RECs friedensunterstützende Maßnahmen ein und weiteten gleichzeitig ihr Mandat auf Friedenskonsolidierung aus. Zu den erwähnenswerten AU-Missionen gehören die Mission in Somalia (AMISOM), in Burundi (AMIB) und im Südsudan (AMISS). Die AU nahm auch ihr Mandat zur Förderung von Demokratiemaßnahmen wahr, insbesondere in Ländern, in denen es zu Staatsstreichen kam, von Gabun und Niger bis zum Sudan und Guinea.

Seit der Eskalation regionaler Konflikte in Afrika in den 1990er Jahren wurde immer wieder über Mittel und Wege diskutiert, diese Konflikte zu verhindern und zu bewältigen, die oft auch auf den ganzen Staat oder die Nachbarländer übergriffen. Dabei erwiesen sich die subregionalen Organisationen in Hinblick auf Konfliktbewältigung in dieser Zeit oft als unfähig. Das hat sich mittlerweile geändert. Fast alle diese Organisationen sind zugleich RECs und haben sich im Laufe der Zeit dahingehend entwickelt, dass sie über Kapazitäten verfügen, um bewaffnete Konflikte beizulegen, einen drohenden Konflikt zu unterbinden oder die Eskalation eines laufenden Konflikts zu verhindern. Entsprechend sehen sich auch heute die Staaten in den Subregionen zunehmend veranlasst, im Sicherheitsbereich zusammenzuarbeiten. Diese Notwendigkeit wird zusätzlich durch den Wunsch der verschiedenen regionalen Akteure befördert, Konflikte zu lösen und eine Atmosphäre des Friedens und der Stabilität zu schaffen, um die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden. Diese Mechanismen sind außerdem so konzipiert, dass Staaten ebenso wie subregionale, regionale und überregionale Organisationen ge-

<sup>13</sup> Vgl. Mohammed Ayoob, *The Security Problematic of the Third World*, in: *World Politics* 2/1991, S. 257–283.

zielt reagieren können. Eines der Hauptorgane der AU ist beispielsweise der Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council, PSC). Der PSC wird als „kollektives Sicherheits- und Frühwarnarrangement“ bezeichnet, das eine „effiziente Reaktion auf Konflikte und Krisen“ ermöglichen soll.<sup>14</sup> Wie schon die OAU seinerzeit verfügt die AU über ein kontinentales Frühwarnsystem (Continental Early Warning System, CEWS) mit einem Beobachtungs- und Überwachungszentrum am Hauptsitz der AU (Addis Abeba), das die Aufgabe hat, Vorfälle und Ereignisse zu überwachen, die zu bewaffneten Konflikten führen könnten.

## SICHERHEITSPOLITISCHE ROLLE DER NATO IN AFRIKA

### Nato und AU als Partner

Die früheren Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (Millennium Development Goals, MDGs) beziehungsweise die aktuellen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs)<sup>15</sup> halten Entwicklungsländer dazu an, den Zusammenhang zwischen Sicherheit und stabilem Frieden zu berücksichtigen. Dementsprechend beziehen sich afrikanische Staaten ebenso wie die Staaten in anderen Entwicklungsregionen wie Asien, im Pazifikraum und Lateinamerika zunehmend auf die SDGs, wenn sie sich mit eigenen Sicherheitszielen befassen. Die Priorisierung dieser Bedürfnisse hat Einfluss auf die Partnerschaften, die afrikanische Länder mit anderen regionalen Sicherheitsorganisationen unterhalten. Mittlerweile geht man davon aus, dass der Umgang mit Bedrohungen nicht mehr ausschließlich in der Verantwortung eines einzelnen Staats liegt,<sup>16</sup> vielmehr erfordert die zunehmende Bedrohung durch asymmetrische Konflikte und nichtstaatliche Akteure die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Partnern.

2020 definierten die Nato und die AU verschiedene Felder der Zusammenarbeit, darunter Ausbildung und Unterstützung, strukturelle

Hilfe und operative Unterstützung in Bereichen, die die AU als vorrangig eingestuft hat.<sup>17</sup> Zu den Feldern, die die Nato ausbauen will, gehören der Aufbau von AU-Kapazitäten und die Verbesserung der Sichtbarkeit der Nato durch eine politische Partnerschaft, was sich etwa in der Unterzeichnung eines Abkommens im November 2019 zur Stärkung der Zusammenarbeit niederschlug.<sup>18</sup> Zugleich unterhalten die AU-Mitgliedstaaten bereits bilaterale Beziehungen zu bestimmten Nato-Mitgliedern und sind auch mit multilateralen Institutionen wie der EU partnerschaftlich verbunden, etwa in Form von Programmen zur Stärkung der Demokratisierung und einer verantwortungsvollen Staatsführung. Das Risiko, dass es hier zu Doppelungen kommt, ist real. Bei der politischen Unterstützung afrikanischer Länder durch die Nato muss zukünftig geklärt werden, in welchem Umfang Kapazitäten neu aufgebaut und Unterstützung geleistet wird und ob es sich um eine multilaterale Unterstützung handelt, ob die Unterstützung auf der Grundlage der EU-AU-Unterstützung erfolgt oder ob sie bilateral ist. Schließlich kommt es auch auf die Unterstützung derer an, die in den jeweiligen Ländern innenpolitisch Verantwortung tragen.

### Multilaterales Engagement

Die Nato ist ein Bündnis, das dem gemeinsamen Schutz seiner Mitglieder dient und damit einhergehend das Ziel weltweiter politischer Sicherheit und Stabilität verfolgt. Die Förderung von Frieden und Sicherheit mit militärischen Mitteln ist nach den Erfahrungen der beiden Weltkriege ein Eckpfeiler für die euro-atlantische Stabilität geworden. Im Gegensatz dazu bestand für die afrikanischen Länder keine unmittelbare Notwendigkeit, Bündnisse zu schließen. Der Vorläufer der AU, die OAU, vertrat die Grundsätze der friedlichen Beilegung von Konflikten und der Nichteinmischung in die Innenpolitik von Staaten sowie die Achtung der Grenzen beziehungsweise der territorialen Unverletzlichkeit.<sup>19</sup> Trotz dieser Grundsätze kam und kommt es in Teilen Afrikas immer wieder zu Kriegen. Da die Nato

**14** Vgl. Artikel 2, Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (2002).

**15** Vgl. United Nations, The 17 Goals, 2023, <https://sdgs.un.org/goals>.

**16** Vgl. Tatab Mentan, Africa: Facing Human Security Challenges in the 21st Century, Jaunde 2014.

**17** Vgl. Nato, Cooperation with the African Union, 27.4.2023, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_8191.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8191.htm).

**18** Vgl. dies., NATO-African Union Plan Closer Collaboration, 4.11.2019, [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_170512.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_170512.htm).

**19** Vgl. OAU, Constitutive Act of the African Union (1963).

in der Vergangenheit und auch gegenwärtig mit inner- und zwischenstaatlichen Konflikten in Europa konfrontiert ist, sind ihre Erfahrungen prinzipiell aufschlussreich für andere Weltregionen. Das Nato-Verbindungsbüro am AU-Hauptsitz bietet etwa Unterstützung in Bereichen wie Politik, Frieden und Sicherheit. Darüber hinaus ist die Nato dazu übergegangen, dass ihre Mitglieder nach dem Rotationsprinzip diplomatische und militärische Beziehungen stellvertretend für die Allianz zur AU unterhalten.

Die AU erhält weiterhin bilaterale Unterstützung durch ihre Verbündeten, von denen einige Nato-Mitglieder sind, zum Beispiel Frankreich, den USA und dem Vereinigten Königreich. Zu dieser bilateralen Unterstützung kommt die multilaterale Unterstützung durch die Allianz selbst hinzu. So leistete die Nato beispielsweise 2005 finanzielle und logistische Unterstützung für die Mission der AU im Sudan (AMIS) sowie 2007 für die Mission in Somalia (AMISOM) und später für die AU-Übergangsregierung in Somalia 2022. Luft- und Seetransport sind nicht nur für die Nato von strategischer Bedeutung, sondern auch für die anhaltenden Bemühungen der AU, die selbstgesteckten Ziele und Zeitvorgaben zu erreichen.<sup>20</sup>

Zur Unterstützung der AU bietet die Nato die Teilnahme an Lehrgängen ihres Schulungs- und Ausbildungszentrums in Oberammergau und ihrer Militärakademie in Rom an. Obwohl es in Afrika eine Reihe von militärischen Ausbildungszentren, Militärschulen und nationalen Militärakademien gibt, bieten die Nato-Einrichtungen den Mitgliedstaaten der AU die Möglichkeit, gemeinsame Schwerpunkte bei der Ausbildung zu ermitteln. Zudem erhalten die AU-Mitgliedstaaten Einblicke in alternative Perspektiven zu Sicherheitsfragen. Aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen in Afrika gibt es spezielle Kurse für die REC, die bei der Förderung von Frieden und Sicherheit auf regionaler Ebene eine bedeutende Rolle spielen. Gerade auf dieser Ebene sind regionale Wirtschaftsgemeinschaften wie ECOWAS, SADC oder EAC in der Lage, spezifische Sicherheitsbedrohungen zu erkennen, zu bewerten und auf sie zu reagieren. Eine erfolgreiche Bewältigung neuer Konflikte ist nur möglich, wenn die REC und die AU entsprechend darauf

vorbereitet sind.<sup>21</sup> Deshalb hat die AU die Nato um Unterstützung gebeten, um sicherzustellen, dass die Logistikbasis der Afrikanischen Bereitschaftstruppe in Doula (Kamerun) voll einsatzfähig ist.

Um dem Aufbau von neuen Kapazitäten Priorität einzuräumen, arbeiten die AU und die Nato weiterhin in verschiedenen Bereichen zusammen, die für eine Friedenssicherung von entscheidender Bedeutung sind. So fördert die Nato beispielsweise den Wissensaustausch in Bereichen wie dem maritimen Sektor, dem Informations- und Technologiesektor, dem Finanzsektor und dem Planungsmanagement, einschließlich Logistik und Personal.

### Politische Wahrnehmung

Wenn sich die Nato mit aktuellen sicherheitspolitischen Gemengelage auseinandersetzt, muss sie auch die spezifischen Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent berücksichtigen. Das bilaterale Engagement von Staaten wie China, Russland und Indien bietet afrikanischen Ländern die Möglichkeit, militärische Ausrüstung zu erwerben und gemeinsame Übungen durchzuführen, sowie die Aussicht auf kontinuierliche Unterstützung. Die Zusammenarbeit der SSA-Region mit Verbündeten wie Russland und China könnte sich nachteilig auf die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit der Nato und ihren Mitgliedern auswirken. Da die Nato Russland und China als potenzielle Bedrohung ihrer Interessen vor Ort ansieht, haben deren wachsende Präsenz und zunehmender Einfluss in der Region die Dynamik an der politischen Front verändert. Zugleich werden jährliche Gipfeltreffen mit Russland und China von den Staaten der SSA-Region begrüßt, da sich beide nicht in die Innenpolitik einmischen. In Afrika nimmt man Russland und China als Staaten wahr, die in der Lage sind, sich in wichtigen Fragen zu engagieren und gleichzeitig den gegenseitigen Respekt auf politischer Ebene zu wahren. Obwohl die AU ihrer Verbindung zur Nato in vielen Bereichen – einschließlich der Demokratieförderung – Priorität einräumt, arbeitet sie in anderen Feldern mit Russland und China zusammen.

Die AU vertritt die Position, dass bei der Bewältigung von Streitigkeiten und Konflikten

<sup>20</sup> Vgl. Glen Segell, *The First NATO Mission to Africa: Darfur*, in: *South African Journal of Military Studies* 2/2008, S. 1–18.

<sup>21</sup> Vgl. Kenneth Waltz, *A Strategy for the Rapid Deployment Force*, in: *International Security* 4/1981, S. 49–73.

grundsätzlich friedensorientierte Methoden eingesetzt werden sollten. Die Anwendung von Gewalt, sofern nicht provoziert, wird dagegen als letztmögliches Mittel und als Angriff auf die territoriale Integrität und Souveränität eines Landes betrachtet. Vor diesem Hintergrund war aus Sicht der AU der Internationale Militäreinsatz in Libyen 2011 und die damit verbundene Nato-Operation „Unified Protector“ problematisch. Da es sich bei Libyen um einen AU-Mitgliedstaat handelte, hätte man es bevorzugt, wenn anstelle der militärischen Intervention ausländischer Streitkräfte, in diesem Fall von Nato-Staaten geführt, das Rahmenwerk der AU für Frieden und Sicherheit zur Anwendung gekommen wäre. Entsprechend argumentierten AU und die SSA-Staaten, dass die Intervention nicht gerechtfertigt gewesen sei und unerwünschte Konsequenzen nach sich gezogen habe.<sup>22</sup> Die Intervention von Nato-Staaten 2011 hat andererseits gezeigt, dass man seitens des Westens kein Vertrauen in die afrikanischen institutionellen Mechanismen der Entscheidungsfindung und Maßnahmen hat. Dabei sei angemerkt, dass die Entscheidungskapazitäten der AU auf gegenseitigem Respekt beruhen und man keine Möglichkeit sah, Muammar Gaddafi als libysches Staatsoberhaupt unter Druck zu setzen. Die Nato-Mitglieder wiederum hatten kein ernsthaftes Interesse an einer afrikanischen Lösung, als sie Gaddafi ins Visier nahmen. Schließlich zeigte die Intervention auch, dass aus dem Kreis der Nato-Staaten auf internationaler Ebene militärischen Ansätzen gegenüber friedensorientierten Lösungen oft Vorrang gegeben wird. Dieser Ansatz hat sich an anderer Stelle auch bewährt: So kann man die Nato-Operation „Ocean Shield“ von 2009 bis 2016 vor der Küste Somalias als Erfolg bezeichnen, wo die Bedrohung durch Piraterie von Erdöltransporten inklusive Geiselnahmen von Schiffsbesatzungen ein virulentes Problem war. Die Operation hat nicht nur die Sicherheit in der Meerenge erhöht, sondern hat auch die illegale Finanzierung bewaffneter und terroristischer Gruppen eingeschränkt.

## REFORMVORHABEN

Derzeit ist unter den SSA-Staaten eine verstärkte Bekräftigung von Reformvorhaben zu beobachten, die auch die Intensität und den Umfang der

<sup>22</sup> Vgl. William Boettcher, *Military Intervention Decisions Regarding Humanitarian Crisis: Framing Induced Risk Behavior*, in: *The Journal of Conflict Resolution* 3/2004, S. 331–355.

Beziehungen zwischen SSA und Nato und ihren Mitgliedern bestimmen dürfte. AU-Initiativen wie etwa die „Agenda 2063“ oder „Silencing the Guns 2020“ sollen einen Fahrplan für die weitere Entwicklung und mehr Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent bieten.<sup>23</sup> Im Umgang mit dem verfassungswidrigen Regierungswechsel 2023 in Gabun und den Bürgerkriegen in der erweiterten Sahelzone, einschließlich im Sudan, sowie mit internen Konflikten in einigen Staaten der Region der Großen Afrikanischen Seen könnte möglicherweise eine Unterstützung durch die Nato von Vorteil sein. Anstelle eines bilateralen Engagements von Nato-Mitgliedern wie Frankreich sollte sich die Allianz darum bemühen, der afrikanischen Seite zu vermitteln, dass sie für dauerhaften Frieden und Sicherheit eintreten will. Die Rolle der Nato könnte beispielsweise See- und Lufttransporte sowie logistische Unterstützung in Kamerun umfassen, das in unmittelbarer Nähe zu den von Bürgerkrieg betroffenen Ländern liegt.

Die SSA-Staaten und der afrikanische Kontinent insgesamt sind auf panafrikanische Werte und Strategien ausgerichtet.<sup>24</sup> Demokratische Staatsführung ist Teil der SSA-Reformagenda für eine dynamische politische Öffentlichkeit. Auch die Erfahrung der Nato bei der Förderung demokratischer Prinzipien wäre für die SSA-Staaten, die durchaus Unterstützung bei politischen Reformen benötigen, sicher von großem Nutzen. In diesem Zusammenhang sollte man jedoch klarstellen, dass die SSA-Staaten im Mittelpunkt der Reformagenda stehen müssen, im Gegensatz zu früheren bilateralen Erfahrungen. Im Gegenzug sollten die SSA-Länder internationale Entwicklungsinitiativen nicht zu stark politisch aufladen, da dies faktisch oft zu Entwicklungsrückschritten führt. Man sollte sie in diesem Fall nicht als Einmischung in interne Angelegenheiten verstehen, sondern eher als Konsolidierung universeller demokratischer Grundsätze.

Neben dem Aufbau von Kapazitäten und logistischer Unterstützung kann die SSA-Region auch etwas über die komplizierte Lastenverteilung<sup>25</sup> auf kontinentaler und subregionaler Ebene

<sup>23</sup> Vgl. African Union, *Linking Agenda 2063 and the SDGs*, o.D., <https://au.int/agenda2063/sdgs>.

<sup>24</sup> Vgl. Timothy Murithi, *The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, London 2017.

<sup>25</sup> Vgl. Ida Oma, *Explaining States' Burden-Sharing Behavior Within NATO*, in: *Cooperation and Conflict* 4/2012, S. 562–573.

lernen. Die Aushandlung von Lastenverteilung für regionale Vorhaben stellt für diese Staaten eine nennenswerte Herausforderung dar. Oft sind in den öffentlichen Haushalten nur minimale Beiträge dafür vorgesehen, Staaten sind miteinander verfeindet, und es bestehen unterschiedliche Prioritäten bei der Bewertung der Sicherheits- und Bedrohungslagen. Zugleich bestehen in den SSA-Ländern viele gemeinsame Interessen und Bedrohungen, die einen finanziellen und militärischen Beitrag erfordern, der für die Verhinderung und Eindämmung von bewaffneten Konflikten von Bedeutung ist. Diese gemeinsamen Interessen sollten stärker wiegen als die genannten Hemmnisse.

Schließlich herrscht in den SSA-Staaten der Eindruck vor, dass die Nato bestrebt sei, ihren Einfluss im südlichen Afrika auszubauen, um der offensichtlichen Anziehungskraft Chinas, Russ-

lands und Indiens entgegenzuwirken. In der von den SSA-Staaten angestrebten neuen internationalen Ordnung ist Afrika nicht untätiger Partner, der Unterstützung und Führung von außen benötigt, sondern man versteht sich als selbstbestimmter Akteur mit gemeinsamen Interessen. Expansionismus, ob er nun vom Osten, Westen, Norden oder Süden ausgeht, steht daher im Widerspruch zu den derzeitigen afrikanischen Vorstellungen.

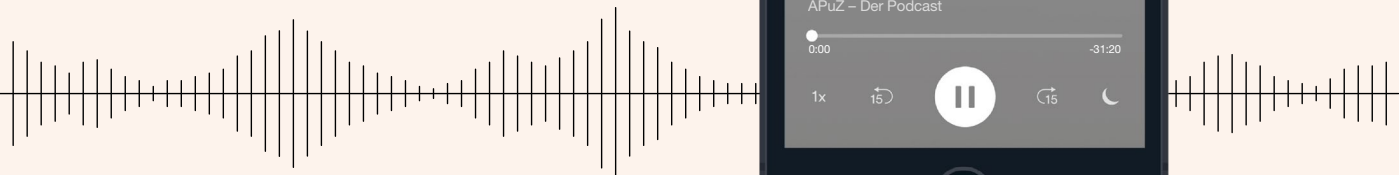
Aus dem Englischen von Heike Schlatterer, Pforzheim

#### ANITA KIAMBA

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Senior Lecturer am Institut für Diplomatie und Internationale Studien an der University of Nairobi, Kenia. [akiamba@uonbi.ac.ke](mailto:akiamba@uonbi.ac.ke)

## Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten,  
jeden 1. Mittwoch im Monat





# ALTE PARTNER, NEUE ROLLEN?

## Ein Blick auf Deutschland und die USA

*Stormy-Annika Mildner · Lennart Nientit*

„Deutschland kommt jetzt die wesentliche Aufgabe zu, als einer der Hauptgaranten für die Sicherheit in Europa Verantwortung zu übernehmen, indem wir in unsere Streitkräfte investieren, die europäische Rüstungsindustrie stärken, unsere militärische Präsenz an der Nato-Ostflanke erhöhen und die ukrainischen Streitkräfte ausbilden und ausrüsten,“ führte der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz im Dezember 2022 in dem außenpolitischen Magazin „Foreign Affairs“ aus.<sup>01</sup> In dem Artikel mit dem Titel „Die globale Zeitenwende“ schrieb er unter anderem, dass Deutschland zukünftig danach streben werde „ein Garant europäischer Sicherheit zu werden, so wie es unsere Verbündeten von uns erwarten“. Damit reagierte Scholz auf die sich massiv gewandelte sicherheitspolitische Lage.

Im Februar 2022 hatte der großangelegte Militärangriff Russlands gegen die Ukraine die Welt erschüttert. Seitdem ist die sicherheitspolitische Ordnung der Post-1989-Ära ins Wanken geraten, und kurz vor dem 75. Geburtstag der Nato scheint eine Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur unumgänglich. Deutschland hat mit seiner „Zeitenwende“ einen Prozess zur Neuausrichtung seiner Außen- und Sicherheitspolitik eingeleitet und muss nun, als bevölkerungsreichstes und wirtschaftlich stärkstes Land der EU, eine europäische Führungsrolle übernehmen – eine Führungsrolle wie sie seit Jahren sowohl von europäischen als auch transatlantischen Partnern eingefordert wird.

Die Bundesregierung kündigte an, deutlich mehr in Verteidigung zu investieren. Nicht nur wolle sie in Zukunft das von der Nato festgelegte Ziel von zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in Verteidigungsausgaben erreichen.<sup>02</sup> Zudem wurde von der Ampel-Koalition ein 100 Milliarden Euro umfassendes, schuldenfinanziertes Sondervermögen aufgesetzt. Besonders deutlich zeigt sich die Zeitenwende in der Unterstützung der Ukraine. Anfangs zögerte die Bun-

desregierung noch, militärische Güter zu liefern, da sie eine Eskalation des Kriegs mit Russland befürchtete. Mittlerweile belaufen sich die deutschen Hilfen auf rund 24 Milliarden Euro. Dies beinhaltet sowohl Waffenlieferungen als auch humanitäre Unterstützung.<sup>03</sup>

Laut Olaf Scholz werden für die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen die transatlantischen Beziehungen „zentral“ sein. In seinem „Foreign Affairs“-Beitrag betonte er, dass das transatlantische Bündnis nach der großangelegten russischen Invasion der Ukraine „stärker als je zuvor“ sei. Dies findet sich auch in der neuen Sicherheitsstrategie, die die Bundesregierung im Sommer 2023 vorgelegt hat.<sup>04</sup> Darin wird „die Festigung der transatlantischen Allianz und der engen und vertrauensvollen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika“ als ein wichtiges Interesse Deutschlands identifiziert. Auch die Nato spielt eine zentrale Rolle in der Sicherheitsstrategie der Bundesregierung: „Glaubwürdige Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit im transatlantischen Bündnis der Nato ist das unverzichtbare Fundament deutscher, europäischer und transatlantischer Sicherheit. Die Nato ist oberste Garantin für den Schutz vor militärischen Bedrohungen.“

Nach vier schwierigen Jahren während der US-Präsidentschaft von Donald Trump, die durch zahlreiche Konflikte geprägt waren, erlaubte die Wahl von Joe Biden einen Neustart in den transatlantischen Beziehungen. Während des Besuchs von Olaf Scholz in Washington, D.C. Anfang März 2023 bedankte sich Biden für die „profunde“ Unterstützung Deutschlands in der Ukraine-Frage: „Ich möchte Ihnen für Ihre starke und beständige Führung danken. Ich meine das aufrichtig. Sie hat einen großen Unterschied gemacht.“<sup>05</sup>

Doch sind die transatlantischen Beziehungen wirklich so stark, wie sie der Bundeskanzler beschreibt? Ist die Zeitenwende aus US-amerikanischer Sicht ausreichend, und kommt sie rechtzeitig und schnell genug?

## VON OBAMA ÜBER TRUMP ZU BIDEN

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen zeichnen sich seit Jahrzehnten durch ein starkes Fundament gemeinsamer Werte, Traditionen, Interessen und Ziele aus. Gleichwohl sind die Beziehungen nie frei von Konflikten. Während ihrer 16-jährigen Amtszeit, die vier US-Präsidenten umspannte – George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump und Joe Biden – musste Bundeskanzlerin Angela Merkel mehrere Krisen und Konflikte meistern.

Dabei zeichnete sich Merkmals Führung durch eine gewisse Kontinuität und pragmatische Herangehensweise an die transatlantischen Beziehungen aus. Sie befürwortete konsequent einen multilateralen Ansatz in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik: Sie setzte sich für vertiefte Integration innerhalb der EU und der Nato ein und förderte die Zusammenarbeit in multilateralen Organisationen wie den Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Merkel spielte auch eine wichtige Rolle in informellen internationalen Foren wie der G7, G20 oder dem Normandie-Format zwischen Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine.<sup>06</sup>

Mit dieser klaren multilateralen Haltung grenzte sie sich mitunter von anderen westlichen

Staatschefs ab. Zum Beispiel verteidigte sie 2019 die Nato nachdrücklich gegen verbale Attacken des französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Dieser hatte die Organisation kurz vor ihrem 70. Geburtstag als „hirntot“ bezeichnet und den USA vorgeworfen, kein verlässlicher Partner mehr für Europa zu sein. Merkel reagierte darauf, indem sie die transatlantische Partnerschaft als „unabhängigbar“ für die Sicherheit Europas bezeichnete.<sup>07</sup>

### Präsident Obama (2009–2017)

Während der Präsidentschaft von Barack Obama arbeiteten die transatlantischen Partner eng zusammen, um die Nato an neue Sicherheitsbedrohungen anzupassen. Dazu gehörten Bereiche wie Cybersecurity, Terrorismusbekämpfung und Rüstungskontrolle.<sup>08</sup> Deutschland war darüber hinaus Teil der E3/EU+3-Gruppe (China, Frankreich, Deutschland, Russland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten), die Verhandlungen mit dem Iran führten, die 2015 zur Unterzeichnung des „Joint Comprehensive Plan of Action“ (JCPOA) führten.<sup>09</sup>

Allerdings gab es auch immer wieder Spannungen zwischen den beiden Ländern. Im Zuge der Abhöraffaire um den US-Geheimdienst National Security Agency (NSA) 2013 ging viel Vertrauen im deutsch-amerikanischen Verhältnis verloren. Nach Russlands Invasion der Krim und der Ostukraine 2014 befürworteten die USA härtere Sanktionen gegen Russland und warnten vor einer zu großen Abhängigkeit von Russland in Energiefragen. Deutschland war aufgrund seiner engen Beziehungen mit Russland hingegen über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Sanktionen besorgt.

Ein stetiger Zankapfel waren die Verteidigungsausgaben der europäischen Nato-Staaten – insbesondere Deutschlands. Obama drängte wiederholt darauf, dass die Mitglieder der Allianz ihre Verteidigungsausgaben erhöhen und das Ziel von zwei Prozent des BIP erreichen. Ein weiteres

**01** Olaf Scholz, *The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era*, 5. 12. 2022, [www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war](http://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war). Siehe auch: Bundesregierung, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin.

**02** Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungsetat 2024 wächst um 1,7 Milliarden Euro – NATO-Quote wird erreicht*, 6. 7. 2023, [www.bmvg.de/de/aktuelles/gruenes-licht-im-kabinett-verteidigungsetat-2024-5648648](http://www.bmvg.de/de/aktuelles/gruenes-licht-im-kabinett-verteidigungsetat-2024-5648648).

**03** Vgl. Bundesregierung, *Humanitäre, finanzielle und militärische Hilfe aus Deutschland. So unterstützt Deutschland die Ukraine*, 19. 9. 2023, [www.bundesregierung.de/-/2160274](http://www.bundesregierung.de/-/2160274).

**04** Vgl. Auswärtiges Amt, *Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie. Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig*, 21. 6. 2023, [www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/2604006/857b2e75fade2a89cc5232a59fca997b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/2604006/857b2e75fade2a89cc5232a59fca997b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf).

**05** The White House, *Remarks by President Biden and Chancellor Scholz of Germany Before Bilateral Meeting*, 3. 3. 2023, [www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/03/03/remarks-by-president-biden-and-chancellor-scholz-of-germany-before-bilateral-meeting-\(eig.-übersetzung\)](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/03/03/remarks-by-president-biden-and-chancellor-scholz-of-germany-before-bilateral-meeting-(eig.-übersetzung)).

**06** Vgl. *75 Jahre UNO: Merkel hält Plädoyer für Multilateralismus*, 22. 9. 2020, [www.faz.net/16965497.html](http://www.faz.net/16965497.html).

**07** Macron nennt Nato „hirntot“: Merkel kritisiert „drastische Worte“ des französischen Präsidenten, 7. 11. 2019, [www.tagesspiegel.de/-/5833246.html](http://www.tagesspiegel.de/-/5833246.html).

**08** Vgl. Karl-Heinz Kamp, *Unter neuen Vorzeichen: Deutsch-amerikanische Sicherheitsbeziehungen*, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, *Arbeitspapier Sicherheitspolitik 2/2015*.

**09** Vgl. European External Action Service, *The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) and Its Implementation, Nuclear Agreement with Iran*, 18. 8. 2021, [www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-agreement-%E2%80%93-jcpoa\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-agreement-%E2%80%93-jcpoa_en).

wichtiges Thema war der Afghanistan-Konflikt. Deutschland beteiligte sich seit 2003 an der Nato-geführten ISAF-Mission (International Security Assistance Force). In der deutschen Öffentlichkeit war der Einsatz umstritten. 2014 hielten lediglich 35 Prozent der Bevölkerung das deutsche Engagement für „sinnvoll“, während nur 27 Prozent der Aussage zustimmten, dass der Aufwand für den Einsatz gerechtfertigt sei.<sup>10</sup>

### Präsident Trump (2017–2021)

Während der Präsidentschaft von Donald Trump kühlten sich die Beziehungen zwischen den USA und Deutschland spürbar ab. 2018 verhängte Trump Sonderzölle auf Stahl und Aluminium aus Europa mit dem Argument, dass diese eine Bedrohung für die nationale Sicherheit Amerikas darstellten. Die Europäische Union reagierte ihrerseits mit Zöllen auf US-Waren.<sup>11</sup>

Schon vor seinem Amtsantritt äußerte sich Trump kritisch gegenüber der Nato. So bezeichnete er das Bündnis beispielsweise als „obsolet“.<sup>12</sup> Die Sorgen der Bündnispartner wurden bei seinem ersten Nato-Gipfel im Mai 2017 noch verstärkt, als er sich weigerte, sich zur gegenseitigen Unterstützung gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags zu verpflichten.<sup>13</sup> Trump kritisierte die als zu gering angesehenen Verteidigungsausgaben der europäischen Nato-Mitglieder, aber auch die wirtschaftliche Abhängigkeit Deutschlands von Russland. Vor der UN-Generalversammlung in New York bezeichnete er Deutschland in diesem Zusammenhang als „Gefangenen Russlands“.<sup>14</sup>

Auch die Ankündigung, US-Truppen aus Deutschland abzuziehen und einen Teil von ih-

nen nach Polen zu verlegen, war ein brisantes Thema, das das langfristige Engagement der USA für die Sicherheit Europas infrage stellte.<sup>15</sup> Die 70. Gründungsfeier der Nato 2019 war daher von Pessimismus geprägt.

### Präsident Biden (seit 2021)

Gleich nach Amtsantritt arbeitete Präsident Biden intensiv daran, die Beziehungen zwischen den USA und ihren internationalen Partnern zu stärken. Bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2021 bekannte er sich zur Nato und den transatlantischen Beziehungen. Die USA stünden zum Bündnis und zur Beistandspflicht in Artikel 5.<sup>16</sup> Gleichzeitig betonte er jedoch auch die Notwendigkeit einer gerechteren Lastenteilung.

Ein wichtiges Thema für Biden, das bereits während der Amtszeit von Trump an Bedeutung für die transatlantischen Beziehungen gewonnen hatte, ist China. Obwohl Biden in vielen Bereichen eine Abkehr von der Außenpolitik seines Vorgängers vollzog, setzte er den Konfrontationskurs mit der Volksrepublik fort, gerade auch in Fragen von Menschenrechten und Sicherheit.<sup>17</sup> Dies führte innerhalb der Nato zu Spannungen, da nicht alle europäischen Länder eine derart harte Linie gegenüber China unterstützen. Insbesondere Deutschland äußerte Bedenken. Trotzdem spricht die neueste Version des strategischen Konzepts deutlich von China als Herausforderung für „Interessen, Sicherheit und Werte“ des Bündnisses. Außerdem kritisiert die Nato die chinesischen Versuche, „die auf Regeln basierende internationale Ordnung zu untergraben“.<sup>18</sup>

**10** Vgl. Statista, Stimmen Sie den folgenden Aussagen zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr zu oder stimmen Sie nicht zu?, 20. 12. 2014, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/381465>.

**11** Vgl. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Drei Fragen an Sabine Stephan: Handelsstreit zwischen USA und EU, [www.imk-boeckler.de/de/drei-fragen-an-15384-22455.htm](http://www.imk-boeckler.de/de/drei-fragen-an-15384-22455.htm).

**12** Trump nennt Nato „nicht länger obsolet“, 13. 4. 2017, [www.spiegel.de/a-1143173.html](http://www.spiegel.de/a-1143173.html).

**13** Vgl. Thilo Kößler, Vor dem Nato-Jubiläum: Trumps Haltung zur Allianz, 2. 4. 2019, [www.deutschlandfunk.de/vor-dem-nato-jubilaeum-trumps-haltung-zur-allianz-100.html](http://www.deutschlandfunk.de/vor-dem-nato-jubilaeum-trumps-haltung-zur-allianz-100.html).

**14** Chad P. Bown, Trump's Steel and Aluminum Tariffs Are Cascading Out of Control, 4. 2. 2020, [www.piiie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-steel-and-aluminum-tariffs-are-cascading-out-control](http://www.piiie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-steel-and-aluminum-tariffs-are-cascading-out-control).

**15** Vgl. Thomas Wiegold, US-Truppen in Deutschland: Angeblich deutliche Reduzierung geplant, mit harter Obergrenze (Nachtrag), 5. 6. 2020, <https://augengeradeaus.net/2020/06/us-truppen-in-deutschland-angeblich-deutliche-reduzierung-geplant-mit-harter-obergrenze>.

**16** Vgl. Amanda Macias, „An attack on one is an attack on all“ – Biden Backs NATO Military Alliance in Sharp Contrast to Trump, 19. 2. 2021, [www.cnn.com/2021/02/19/munich-security-conference-biden-backs-nato-in-sharp-contrast-to-trump.html](http://www.cnn.com/2021/02/19/munich-security-conference-biden-backs-nato-in-sharp-contrast-to-trump.html).

**17** Vgl. US-China Relations in the Biden Era: A Timeline, 25. 10. 2023, [www.china-briefing.com/news/us-china-relations-in-the-biden-era-a-timeline](http://www.china-briefing.com/news/us-china-relations-in-the-biden-era-a-timeline).

**18** Zit. in Hans Binnendijk/Daniel S. Hamilton, Implementing NATO's Strategic Concept on China, 2. 2. 2023, [www.atlantic-council.org/in-depth-research-reports/report/implementing-natos-strategic-concept-on-china/#h-ii-addressing-china-s-challenges-in-nato-s-strategic-concept](http://www.atlantic-council.org/in-depth-research-reports/report/implementing-natos-strategic-concept-on-china/#h-ii-addressing-china-s-challenges-in-nato-s-strategic-concept).

Zweifel an der Verlässlichkeit der USA als Bündnispartner entstanden im Rahmen der Gründung des trilateralen Militärbündnisses zwischen Australien, dem Vereinigten Königreich und den USA 2021 (AUKUS). Frankreich, das Australien mit Diesel-U-Booten beliefern sollte, wurde von den USA und dem Vereinigten Königreich überboten, die nun ihrerseits das pazifische Land mit nuklearbetriebenen U-Booten beliefern. Frankreich entstand dadurch ein Schaden in Milliardenhöhe. Der chaotische Abzug der US-Truppen aus Afghanistan markierte einen weiteren Rückschlag in den transatlantischen Beziehungen. Europäische Verbündete äußerten Besorgnis über die einseitigen Entscheidungen der USA.

### TRANSATLANTISCHE BEZIEHUNGEN IN DER ZEITENWENDE

Seit dem Beginn der großangelegten russischen Invasion ist die Ukraine in den Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den USA und Deutschland gerückt. Die USA haben zweifellos eine herausragende Rolle in der Unterstützung des Landes eingenommen und sind mit insgesamt zugesagten 113 Milliarden US-Dollar der größte Einzelunterstützer der Ukraine.<sup>19</sup> Die Ukraine Security Assistance Initiative (USAI) der USA hat eine breite Palette militärischer Ausrüstung in beträchtlichem Umfang bereitgestellt. Dazu gehörten unbemannte Luftfahrzeuge, Ausrüstung zur Abwehr russischer Drohnen, elektronische Kriegsführungserkennung und Munition. Darüber hinaus haben die USA ein umfangreiches Sicherheitsunterstützungspaket für die Ukraine geschnürt, das Luftüberwachungsradare und Panzerabwehrwaffen einschließt. Zusätzlich zur militärischen Unterstützung leisten die USA auch durch die Bereitstellung von Geheimdienstinformationen und Satellitenaufnahmen einen beachtlichen Beitrag. Im Bereich der humanitären Hilfe haben die USA rund 9,9 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt, um dringende Bedürfnisse im Gesundheitswesen, Bildungswesen und bei Notdiensten in der Ukraine zu unterstützen. Sie haben außerdem dazu beigetragen, die Energieinfrastruktur des Landes zu stärken,

<sup>19</sup> Vgl. Committee for a Responsible Federal Budget, Congress Approved \$ 113 Billion of Aid to Ukraine in 2022, 5. 1. 2023, [www.crfb.org/blogs/congress-approved-113-billion-aid-ukraine-2022](http://www.crfb.org/blogs/congress-approved-113-billion-aid-ukraine-2022).

indem sie nötige Ausrüstung und Generatoren geliefert haben.<sup>20</sup>

Deutschland befand sich zu Beginn der großangelegten russischen Invasion in einer komplexen Lage. Aufgrund der Sorge vor einer Eskalation und der Ausbreitung des Kriegs zögerte die Bundesrepublik anfänglich, die Ukraine mit schweren Waffen zu unterstützen. Erst unter internationalen Druck entschied sie sich, militärische Güter zu liefern. Deutschland hat im Verlauf des Jahres 2022 seine Position entscheidend angepasst und eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung der Ukraine eingenommen. Neben humanitärer Hilfe stattete Deutschland die Ukraine auch mit schwerer Ausrüstung aus, darunter Raketenwerfer, selbstfahrende Haubitzen, Flugabwehrgeschütze, gepanzerte Fahrzeuge, Luftverteidigungssysteme und schließlich auch Kampfpanzer. Deutsche Bundeswehr-Standorte dienten darüber hinaus als Orte für die Ausbildung ukrainischer Soldaten. Gleichzeitig ergriff Deutschland eine Vielzahl von Maßnahmen, um seine Energieabhängigkeit von Russland zu reduzieren.

Die transatlantische Dimension der deutschen Waffenlieferungen wurde besonders bei der Debatte über die Lieferung von Kampfpanzern im Januar 2023 deutlich. Deutschland stimmte der Lieferung seiner Leopard-2-Panzer nur unter der Bedingung zu, dass die USA gleichzeitig M1-Abrams-Panzer an die Ukraine liefern würden. Obwohl dies anfangs Unstimmigkeiten in der Nato und den USA auslöste, lenkte die US-Seite schließlich ein, und Deutschland lieferte Leopard-Panzer an die Ukraine.<sup>21</sup>

### WIE DIE DEUTSCHE ZEITENWENDE IN DEN USA ANKOMMT

Seit der Zeitenwende-Rede von Olaf Scholz schaut die Welt auf Deutschland und beobachtet genau, ob die Bundesregierung ihrem Anspruch, mehr Verantwortung innerhalb der Nato zu übernehmen, gerecht wird.

Amy Gutmann, die US-Botschafterin in Deutschland, lobte in einer Rede die Entschei-

<sup>20</sup> Vgl. USAID, The United States Begins Disbursing \$ 9.9 Billion to Further Support the Government of Ukraine, 24. 2. 2023, [www.usaid.gov/news-information/press-releases/feb-24-2023-united-states-begins-disbursing-99-billion-further-support-government-ukraine](http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/feb-24-2023-united-states-begins-disbursing-99-billion-further-support-government-ukraine).

<sup>21</sup> Vgl. Christoph Hickmann, Entscheidung in Berlin: Deutschland schickt Leopard-Panzer in die Ukraine, 24. 1. 2023, [www.spiegel.de/a-e2dde871-88d0-4cf5-8aae-482d58fd850f](http://www.spiegel.de/a-e2dde871-88d0-4cf5-8aae-482d58fd850f).

derung Deutschlands, seine Streitkräfte zu stärken, als „kühn und historisch“.<sup>22</sup> Sie betonte, dass die modernisierten Fähigkeiten der Bundesrepublik einen Beitrag zum Erhalt der internationalen regelbasierten Ordnung leisten würden. Auch US-Außenminister Anthony Blinken drückte seine Anerkennung aus. Er betonte, dass Deutschland einer der größten Unterstützer der Ukraine sei und wichtige Hilfeleistungen, einschließlich der Lieferung schwerer Waffen, geleistet habe. Er bezeichnete Deutschland in diesem Zusammenhang als einen starken Partner und eine wichtige Führungsnation.<sup>23</sup>

Nicht alle in den USA teilen jedoch diese Meinung. Der republikanische Senator J.D. Vance aus Ohio, der dem ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump politisch nahesteht, kritisierte beispielsweise Deutschlands Engagement und bezeichnete es als unzureichend. Er nannte die deutsche Energiepolitik der vergangenen Jahre „idiotisch“ und bezeichnete die Verteidigungspolitik als schwach und als Belastung für US-Steuerzahler.<sup>24</sup> Sein Parteifreund Senator Mike Lee aus Utah äußerte ähnliche Bedenken und warf den Nato-Verbündeten vor, die USA auszunutzen und nicht verteidigungsbezogenen Ausgaben auf Kosten der USA zu finanzieren.<sup>25</sup>

Diese unterschiedlichen Einschätzungen verweisen auf eine wachsende Kluft innerhalb der US-Außenpolitik. Sie sind Ausdruck einer zunehmenden Frustration einiger Republikaner über die Rollenverteilung innerhalb der Nato im Allgemeinen und mit dem sicherheitspolitischen Engagement von Deutschland und einigen anderen europäischen Partnern im Speziellen. Die unterschiedlichen Ansichten der Demokraten und Republikaner spiegeln darüber hinaus auch die unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle der USA in der Weltpolitik wider. Während die Demokraten unter Präsident Biden weiterhin an

einem internationalistischen Ansatz festhalten, hat die Republikanische Partei unter dem Druck des sogenannten MAGA-Flügels („Make America Great Again“) von Ex-Präsident Trump einen eher isolationistischen Kurs eingeschlagen.

Auch in der US-Bevölkerung wird diese Spaltung deutlich. Laut Umfragen des Pew Research Centers sind 60 Prozent der Demokraten der Meinung, dass es für die Zukunft des Landes am besten ist, sich weiterhin in der Weltpolitik zu engagieren. Bei den Republikanern vertritt eine überwältigende Mehrheit von 71 Prozent die Meinung, dass sich die USA stärker auf inländische Angelegenheiten konzentrieren sollten. Die meisten Amerikaner haben eine positive Einstellung zur Nato: 62 Prozent äußerten sich positiv, während 35 Prozent eine negative Meinung über die Organisation haben. Auch hier gibt es allerdings Unterschiede entlang von Parteilini- en: Bei Demokraten und den Demokraten nahestehenden Wählern liegt der Anteil bei 76 Prozent, bei Republikanern und der „Grand Old Party“ nahestehenden Personen nur bei 49 Prozent.<sup>26</sup>

## DIE US-WAHLEN UND DAS „DANACH“

Die transatlantischen Beziehungen sind zurzeit so gut wie seit Jahren nicht mehr. Russlands Krieg gegen die Ukraine hat die Nato wiederbelebt. Von „hirntot“, inneren Zerwürfnissen oder einer Erosion ist keine Rede mehr. Ob sich dieser positive Trend jedoch fortsetzt, bleibt abzuwarten.

Jenseits des Atlantiks wird dies nicht zuletzt vom Ausgang der nächsten Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2024 abhängen. Bei den Demokraten gilt die Nominierung des amtierenden Präsidenten Joe Biden als so gut wie sicher. Sollte er das Rennen um das Weiße Haus gewinnen, würde dies mit hoher Wahrscheinlichkeit eine gewisse Kontinuität in der US-Politik bedeuten. Biden dürfte sich auch in einer zweiten Amtszeit für eine Festigung der Beziehungen zwischen den USA und Europa einsetzen und multilaterale Ansätze zur Konfliktlösung priorisieren. Die Fortsetzung der Hilfslieferungen an die Ukraine wäre unter

**22** US Botschaft in Deutschland, Eine Zeitenwende und neue Impulse für die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland, 5. 4. 2022, <https://de.usembassy.gov/de/eine-zeitenwende-und-neue-impulse-fuer-die-beziehungen-zwischen-den-vereinigten-staaten-und-deutschland>.

**23** Vgl. U.S. Department of State, Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability, 4. 11. 2022, [www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability-25](http://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability-25).

**24** Tweet vom 3. 3. 2023, <https://twitter.com/JDVance1/status/1631727079107751937>.

**25** Tweet vom 27. 3. 2023, <https://twitter.com/BasedMikeLee/status/1640407639837515776>.

**26** Vgl. Jacob Poushter et al., Americans Hold Positive Feelings Toward NATO and Ukraine, See Russia as an Enemy, 10. 5. 2023, [www.pewresearch.org/global/2023/05/10/americans-hold-positive-feelings-toward-nato-and-ukraine-see-russia-as-an-enemy](http://www.pewresearch.org/global/2023/05/10/americans-hold-positive-feelings-toward-nato-and-ukraine-see-russia-as-an-enemy).

ihm deutlich wahrscheinlicher als unter einem republikanischen Präsidenten. Allerdings wird auch Biden stärker unter Druck geraten, je länger der Krieg andauert. Entsprechend lauter dürften die Forderungen an die Bündnispartner – gerade auch Deutschland – werden, sich noch stärker an der sicherheitspolitischen Lastenverteilung zu beteiligen und ihre Verteidigungsausgaben zu steigern. Zudem dürfte auch unter einer zweiten Biden-Administration der Blick immer mehr nach Asien gerichtet sein. Die EU wird ein wichtiger Partner bleiben – aber nicht der einzige, um neue sicherheitspolitische Bedrohungen zu meistern.

Der Sieg eines Republikanischen Kandidaten – insbesondere, wenn es sich um eine Rückkehr von Trump handeln würde – könnte dahingegen erhebliche Veränderungen in der US-Politik zur Folge haben. Nicht nur Trump, sondern auch andere Republikanische Anwärter auf die Präsidentschaftskandidatur haben sich kritisch zur Nato geäußert. So beispielsweise der Unternehmer Vivek Ramaswamy, der den Nato-Beitritt der Ukraine ablehnt und dem Militärbündnis eine „internationalistische Agenda“ vorwirft.<sup>27</sup> Solche Ansichten finden sich besonders im Trump-nahen Flügel der Republikaner. Die sogenannten MAGA-Vertreter stehen außenpolitische Interventionen zur Verteidigung von Demokratie und Freiheit kritisch gegenüber. In Bezug auf die Unterstützung der Ukraine warnen Teile der Republikanischen Partei vor einer erneuten Verstrickung der USA in einen „never-ending war“.<sup>28</sup> Dass die Republikanische Partei nicht geschlossen hinter der Unterstützung der Ukraine steht, wurde jüngst während der Verhandlungen über den Bundeshaushalt deutlich. Nachdem sich die Republikaner und Demokraten Anfang Oktober 2023 auf einen Übergangshaushalt verständigt und so in letzter Minute einen *government shutdown* verhindert hatten, sicherte Biden der Ukraine die Unterstützung der

USA zu und forderte den Kongress auf, möglichst rasch neue Hilfen für Kyjiw zu beschließen. Mit dem internen Machtkampf in der Republikanischen Partei um den Posten des Sprechers des Repräsentantenhauses war der Kongress Ende Oktober jedoch zeitweise gelähmt. Neue Hilfspakete konnten zu diesem Zeitpunkt daher nicht beschlossen werden.

Deutschland dürfte, unabhängig vom Ergebnis der US-Wahlen, weiterhin bestrebt sein, seine Rolle in der Nato zu stärken und seine nationalen Sicherheitsfähigkeiten auszubauen. Umfragen deuten auf eine gewisse Unterstützung in der deutschen Bevölkerung hin. So gibt eine Mehrheit von 54 Prozent an, Vertrauen in die Nato zu haben.<sup>29</sup> 45 Prozent befürworten darüber hinaus das Zwei-Prozent-Ziel, nur 18 Prozent lehnen es ab.<sup>30</sup> Wie beherzt die Bundesregierung zukünftig vorgehen wird, bleibt jedoch ebenfalls abzuwarten.

Sicher ist: die transatlantische Partnerschaft wird auch in Zukunft von entscheidender Bedeutung für die Sicherheit und Stabilität in Europa und der Welt sein. Deutschland und die USA werden zwangsläufig eng zusammenarbeiten müssen, um gemeinsame Herausforderungen wie Russlands Invasion in der Ukraine, den Aufstieg der Volksrepublik China und den globalen Klimawandel zu meistern. Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen und der Nato wird von der Fähigkeit beider Seiten abhängen, gemeinsame Interessen und Ziele zu definieren und in konkrete bi- und multilaterale Zusammenarbeit zu übersetzen. Dabei müssen trotz eventueller politischer Differenzen auch neue Formen der Kooperation entwickelt werden. Potenzial dafür bieten beispielsweise die Bereiche Cybersicherheit, Konfliktprävention und Krisenmanagement.

<sup>27</sup> Vgl. Jacob Heilbrunn, *The Emptiness of the Ramaswamy Doctrine*, 31.8.2023, [www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/08/vivek-ramaswamy-foreign-policy/675191](http://www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/08/vivek-ramaswamy-foreign-policy/675191).

<sup>28</sup> Vgl. Dominik Tolksdorf, *Die US-Wahlen 2024 und die Ukraine: Was bestimmt Amerikas Politik, und was kann Europa tun?*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP-Bericht 8.

<sup>29</sup> Vgl. Statista, *Wie sehr vertrauen Sie der NATO?*, 12.10.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1269217>.

<sup>30</sup> Vgl. Mehrheit der Deutschen unterstützt Zwei-Prozent-Ziel der Nato, 10.7.2023, [www.rnd.de/politik/nato-mehrheit-der-deutschen-unterstuetzt-zwei-prozent-ziel-bei-verteidigungsausgaben-WZ42NGJOV5JA3H2XU6LCQXDICE.html](http://www.rnd.de/politik/nato-mehrheit-der-deutschen-unterstuetzt-zwei-prozent-ziel-bei-verteidigungsausgaben-WZ42NGJOV5JA3H2XU6LCQXDICE.html).

#### STORMY-ANNIKA MILDNER

ist Direktorin des Aspen Institute Deutschland sowie External Lecturer an der Hertie School in Berlin.  
mildner@aspeninstitute.de

#### LENNART NIENTIT

studiert International Affairs an der Hertie School in Berlin und arbeitet derzeit im Europäischen Dialogprogramm der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Brüssel.  
lennart.nientit@freiheit.org

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 10. November 2023

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Jacob Hirsch (Volontär)  
Sascha Kneip  
Johannes Piepenbrink  
Saskia Podzimek (Praktikantin)  
Martin Schiller (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Hannah Stadler (Praktikantin)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
www.bpb.de/apuz-podcast  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Fazit Communication GmbH  
c/o Cover Service GmbH & Co. KG  
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.

APuZ  
Nächste Ausgabe  
49–50/2023, 2. Dezember 2023

## ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)