

## Israel und die Nato

Welchen Kurs nimmt die Beziehung?

*Thomas Papenroth*

Seit dem ersten Israelbesuch eines Nato-Generalsekretärs im Februar 2005 hat die Debatte über eine neue strategische Ausrichtung Israels weitere Impulse erhalten. Für Israel stellt sich die Frage, ob eine stärkere Einbettung in die euro-atlantische Gemeinschaft seiner Sicherheit mehr dient als der momentan vorwiegend praktizierte politische Unilateralismus. Seit jeher sperrt sich Israel gegen Koalitionsbindungen, politische Autonomie ist eines der Leitprinzipien seines Handelns. Eine besondere Partnerschaft hat sich seit dem Sechs-Tage-Krieg (1967) mit den USA entwickelt, die Israel unter anderem jährlich bis zu drei Milliarden US-Dollar an wirtschaftlicher und militärischer Unterstützung gewähren.

Stärkere Einbettung in die euro-atlantische Gemeinschaft heißt nicht Vollmitgliedschaft Israels in der Nato. Sie ist wohl auf lange Sicht unrealistisch. Sehr wohl kann aber ein Prozeß der gegenseitigen Annäherung eingeleitet werden. Prinzipiell bieten sich drei Optionen an: erstens die Weiterentwicklung der Beziehungen im Rahmen des Mittelmeerdialogs, zweitens die Aufnahme Israels in das Programm Partnership for Peace (PfP) und drittens die Vertiefung der bilateralen Kontakte.

Wenn Israel im Kontext einer möglichen strategischen Neuausrichtung über eine stärkere Annäherung an die Nato nachdenkt, wird es insbesondere die drei Bereiche Diplomatie, Verteidigung und Militärtechnologie berücksichtigen, da hier die Vorteile der Allianz gegenüber anderen Organisationen liegen.

### **Das Für und Wider einer weiteren Annäherung an die Nato**

Aus diplomatischer Sicht spricht für eine stärkere Bindung an die Nato, daß sie

Israels politischen Status aufwerten könnte. Bislang hat Israel das Image eines wenig bündniswilligen Staates. Eine politisch deutliche Aussage zugunsten eines stärkeren Annäherungsprozesses würde der euro-atlantischen Gemeinschaft signalisieren, daß Israel dieses Image loswerden möchte. Ein weiteres Pro-Argument wäre, daß Israel durch eine Diversifizierung der Kooperationsbeziehungen seine Verhandlungsposition gegenüber den USA, dem bisher einzig verbindlichen Partner, verbessern könnte.

Bei der unmittelbaren Landesverteidigung hätte die Nato Israel wohl nur wenig

zu bieten. Im klassisch militärischen Sinne ist Israel der ›arabischen Welt‹ weit überlegen. Herausgefordert sieht sich Israel indes weniger durch konventionelle militärische Kriege, sondern durch ›Kriege geringer Intensität‹. Das Land verfügt zudem nicht über eine strategische Tiefe, was unter anderem Grund dafür ist, daß israelische Regierungen seit jeher der Nachrichtengewinnung und Aufklärung ebenso wie den Luftstreitkräften einen sehr hohen Stellenwert beimessen. In beiderlei Hinsicht wäre eine stärkere Kooperation mit der Nato von begrenztem Nutzen. Denn die Nato verfügt weder über ausgeprägte Erfahrungen im Führen von Kriegen geringer Intensität noch ist sie derzeit bereit, Israel mehr strategische Tiefe durch Eingehen einer Beistandsverpflichtung zu verleihen.

Auch Israels Abschreckungspotential würde durch eine engere Bindung an die Nato nicht unbedingt vergrößert. Allen potentiellen Gegnern ist ohnehin bewußt, daß die USA im Falle einer Auseinandersetzung Israel zur Seite stehen würden. Möglicherweise würden sich aber mit Hilfe engerer Verbindungen nach Brüssel politische Lösungsansätze bei anstehenden Konflikten leichter finden lassen.

Im Bereich der Militärtechnologie könnte Israel durch engere Bande zur Allianz intensiver von deren Forschungs- und Entwicklungsleistungen profitieren. Dadurch würden die Kapazitäten der eigenen Streitkräfte (Israel Defense Force, IDF) weiter gestärkt. Zudem könnte Israel Zugang zu geheimdienstlichen Informationen bekommen, was dem Land auch im Kampf gegen den Terror nützen würde. Durch Teilnahme an Nato-geführten Einsätzen würden die israelischen Streitkräfte zum Beispiel Kenntnisse darüber erlangen, wie Koalitionstruppen in größer angelegten Operationen geführt und eingesetzt werden, was wiederum Israels Bündnisfähigkeit und die Fertigkeiten der IDF in streitkräfte-gemeinsamen Einsätzen verbessern würde.

In der Gesamtbewertung scheint eine stärkere Annäherung an die Nato für Israel

vor allem von diplomatischem und militär-technologischem Nutzen zu sein.

## **Die Sicht der Nato**

Wie in Israel die Meinungen über eine engere Bindung an die Allianz auseinandergehen, gibt es darüber auch in Brüssel keinen Konsens. Die meisten Nato-Mitgliedstaaten können sich gerade noch darauf verständigen, Israel stärker an die westliche Wertegemeinschaft zu binden. Wenn es aber um die konkrete Ausformulierung der künftigen Nato-Israel-Beziehungen geht, spielen für viele Länder ihre Verbindungen zu den arabischen Staaten eine Rolle, ebenso wie die Frage nach dem Gewinn, den eine Zuwendung zu Israel für die Allianz bringen würde. Die Nato könnte sicherlich von Israels Erfahrungen in der Terrorbekämpfung profitieren, auch von dessen Einblicken in das politische Gefüge und die militärischen Fähigkeiten der Staaten der Region.

Zentral sind aber für die Nato zwei Fragen: Kann eine engere Kooperation mit Israel einen Beitrag zur Stabilisierung der Region und zur Deeskalation der Konflikte leisten? Und welche Rückwirkung wird eine solche Kooperation auf die Beziehungen einzelner Nato-Staaten zu anderen Ländern der Region haben? Auf diese Fragen gibt es keine einfachen und eindeutigen Antworten. Letztendlich ist es wohl weniger die Tatsache der Annäherung selbst als die Art ihrer Ausgestaltung, die darüber entscheidet, ob sie stabilisierend oder destabilisierend wirken, Beziehungen zu den arabischen Staaten beschädigen oder eben nicht beschädigen wird.

Welche der drei eingangs genannten Optionen ist am besten geeignet, den potentiellen Nutzen voll auszuschöpfen und gleichzeitig etwaige Nachteile zu minimieren?

### **Option 1 Ausbau der Beziehungen im Rahmen des Mittelmeerdialogs**

Seine offiziellen Kontakte zur Nato pflegt Israel in erster Linie über den seit 1994 bestehenden Mittelmeerdialog. An ihm nehmen bisher insgesamt sieben Länder teil: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko, Mauretanien und Tunesien. Ziele des Dialogs sind, einen Beitrag zur regionalen Sicherheit und Stabilität zu leisten, das gegenseitige Verständnis zu fördern sowie Fehlinterpretationen der Ambitionen und Ziele der Nato im Mittelmeerraum vorzubeugen. Israel konzentriert sich im Dialog in erster Linie auf praktische und konkrete Aktionen, wie zum Beispiel den gegenseitigen Austausch von Informationen im Kampf gegen den Terrorismus, Einsichtnahme in den Nato-Entscheidungsprozeß im Krisenmanagement und die Entwicklung eines besseren Verständnisses der Nato-Verfahren bei der zivil-militärischen Notfallplanung.

Der Vorteil der Dialogoption wäre aus israelischer Perspektive, daß sich das bilaterale Format der Konsultationen im Rahmen des zehnjährigen Dialogs fest etabliert hat und daß darüber hinaus Gespräche mit anderen Dialogländern in Anwesenheit von Nato-Vertretern möglich sind. Letzteres wird auch aus Sicht der Allianz gewünscht, da hierdurch der multilaterale Charakter des Dialogs gestärkt wird, was wiederum dem Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur dient. Da die Allianz bisher konsequent darauf geachtet hat, keinem Dialogpartner Sonderrechte einzuräumen, dürfte auch Israel im Rahmen des Dialogs nicht anders und vor allem nicht »besser« behandelt werden als die arabischen Staaten. Geschähe dies, könnte der Dialogcharakter und könnten damit auch letztendlich Israels Annäherungsziele konterkariert werden.

### **Option 2 Partnership for Peace und das »schwedische Modell«**

Der Vorteil von PfP liegt in den abgestuften und diversifizierten Möglichkeiten, die

dieses Programm bietet. Jeder Teilnehmer kann in Abstimmung mit der Allianz festlegen, wie weit die Kooperation gehen soll, angefangen bei Besuchen kleinerer Seminare über individuelle Kooperationsangebote bis hin zur Vollmitgliedschaft. Voraussetzung für die Teilnahme Israels an PfP ist einerseits die offizielle Einladung durch den Nordatlantikrat und andererseits die Unterzeichnung des Rahmendokuments durch Israels Regierungsvertreter. Ein zu Beginn des Jahres der Nato überreichter israelischer Vorschlag zum Ausbau der Kooperation sieht vor, die Beziehungen zur Allianz auf eine Basis zu stellen, die mit der des Pfp-Programms zu vergleichen ist. Konkret möchte Israel unter anderem an Konsultationen und Treffen teilnehmen, die im Rahmen Pfp/Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR) abgehalten werden, und wünscht zudem einen auf Israels Interessen und Bedürfnissen ausgerichteten Arbeitsplan.

Sollte Israel an Pfp teilnehmen, müßte dem Land ein individuelles Paket von Programmpunkten dargeboten werden, das von dem ursprünglichen »osteuropäischen Paket« abweicht, das für die Länder des ehemaligen Warschauer Pakts vorgesehen war und auf deren Aufnahme in die Nato abzielte. Das »osteuropäische Paket« unterstützte primär den Aufbau demokratischer Verteidigungsstrukturen. Israel ist aber politisch und wirtschaftlich wesentlich weiter entwickelt, als es die osteuropäischen Staaten waren oder größtenteils noch sind. Israel ist ein gefestigter demokratischer Staat mit beachtlichen militärischen Kapazitäten, die hinter denen der meisten Nato-Mitgliedsländer nicht zurückstehen.

Protagonisten einer israelischen Beteiligung an Pfp favorisieren das sogenannte »schwedische Modell«: Teilnahme an Pfp ohne Mitgliedschaft. Hierbei ist jedoch zu bedenken, daß der wesentliche militärische Anreiz für Schweden, sich trotz Ablehnung einer Nato-Vollmitgliedschaft an Pfp zu beteiligen, darin liegt, daß das Programm ihm einen Rahmen bietet, seine Streitkräfte

interoperabel mit Nato-Streitkräften ausgestalten. Auf dieser Basis kann Schweden an von der Allianz geführten Operationen unter Mandat der Vereinten Nationen teilnehmen. Auch wenn Israel ein Interesse an größerer Interoperabilität seiner Streitkräfte mit denen der Nato hat, werden sich israelische Regierungen stets die Option offenhalten, im Alleingang zu handeln.

### **Option 3 Vertiefte bilaterale Beziehungen**

Natürlich ließe sich eine Annäherung Israels an die Nato auch in bilateraler Form umsetzen, was aber den Vorwurf mangelnder Transparenz nach sich zöge. In dieser sensitiven geopolitischen Region ist eine offene, geradlinige Politik aller Akteure essentiell. Die Nato wird in den arabischen Ländern eher als Sicherheitsrisiko wahrgenommen denn als Garant von Sicherheit. Sollte die Nato weitergehende bilaterale Kontakte zu Israel außerhalb größerer Konsultationsrahmen pflegen, würden Zweifel und Skepsis in der arabischen Welt zunehmen, und dies wiederum würde den Aufbau eines regionalen Sicherheitsnetzes oder überregionaler partnerschaftlicher Kontakte wohl eher behindern.

### **Ausblick**

Es erscheint am sinnvollsten, die gegenseitige weitere Annäherung in zwei Stufen zu prozedieren. Zum einen sollten die Beziehungen zu Israel über den Mittelmeerdialo bi- und multilateral vertieft werden. Dadurch würden auch die arabischen Staaten einbezogen und könnten eventuelle Vorbehalte geltend machen. Zum anderen sollte Israel mittelfristig in das Pfp-Programm aufgenommen werden. Die ersten Schritte könnten unverzüglich erfolgen. Die Aufnahme Israels in das Pfp-Programm hat naturgemäß neben Israels Interessen auch die arabischen Bedürfnisse und Interessen zu berücksichtigen. Es kann nicht darum gehen, Israels dominante mili-

tärische Position in der Region weiter auszubauen. Dies würde das grundsätzliche Nato-Angebot zur Partnerschaft mit allen Ländern der Region konterkarieren. Es geht vielmehr darum, Israel Rückhalt in der euro-atlantischen Gemeinschaft zu bieten und dabei herauszustellen, daß sich dieses Angebot nicht gegen die arabischen Länder richtet, sondern vielmehr dem Ziel dient, Israel leichter zu Zugeständnissen bewegen zu können, wenn sich Möglichkeiten zur Lösung des israelisch-arabischen Konflikts ergeben. Als integrierende Maßnahme könnte die Einladung zu Pfp an alle Dialogländer gerichtet oder könnte der Mittelmeerdialo in eine echte Mittelmeerperschaft umgewandelt werden.

Durch verstärkte Interaktion zwischen Nato und (arabischen) Dialogländern ließen sich bestehende Hemmnisse ausräumen. Die Nato könnte ihrem Ziel, eine ehrliche Partnerschaft mit allen Ländern des weiter gefaßten Nahen/Mittleren Osten einzugehen, wesentlich näher kommen. In diesem Kontext ist das Fehlen eines gemeinsamen amerikanisch-europäischen Ansatzes für die gesamte Region von Nachteil. Es gibt keine auf die Mittelmeerregion und den angrenzenden Nahen/Mittleren Osten bezogene Nato-Strategie. Gleichwohl wird auf beiden Seiten des Atlantiks darüber nachgedacht, wie man sich der Region und damit auch Israel weiter annähern könnte. Entsprechende Überlegungen bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen bilateralen Beziehungen der Nato-Mitglieder mit den jeweiligen Ländern des Nahen/Mittleren Ostens und der Suche nach einem gemeinschaftlichen Ansatz in der und für die Region. Bisher überwiegen nationale Interessen, eine Nato-Politik findet nur auf kleinstem gemeinsamem Nenner statt. Es bleibt die von Hoffnung genährte Erwartung, daß das verstärkte Engagement der Nato seit dem Istanbul-Gipfel 2004 vorhält und in eine transatlantische Politik mündet, die auch von den Ländern in der Region anerkannt und begrüßt wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364