

Die EU und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

In der wissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen sind die Beziehungen zwischen internationalen Regierungsorganisationen ein vernachlässigtes Untersuchungsfeld. Ein Grund dafür ist, dass es sich i.d.R. um komplexe Organisationen von Staaten handelt, die auf vertraglicher Grundlage im Rahmen gemeinsamer Institutionen und Verfahren die Bewältigung einer Aufgabe anstreben. Ein anderer Grund liegt in der lange Zeit gar nicht oder nur schwach ausgeprägten Kultur der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Seit Ende der 1980er Jahre müssen sich die internationalen Zusammenschlüsse entweder neu positionieren und miteinander kooperieren oder sie verlieren an Relevanz. So erklärte etwa die NATO ihre Absicht, in einem zu entwickelnden Geflecht ineinandergreifender Institutionen gemeinsame Sicherheit gewährleisten zu wollen.¹ Das gilt auch für die EU, die – obwohl keine internationale Regierungsorganisation, sondern ein Gebilde *sui generis* – sich in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie für einen effektiven Multilateralismus ausspricht, in dem u.a. der NATO eine besondere Bedeutung zugesprochen wird.²

Die WEU und die NATO

Die Beziehungen zwischen beiden kollektiven Sicherheitsakteuren sind noch sehr jung. Erst die 1999 eingeleitete europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und die 2003 abgeschlossenen Vereinbarungen ermöglichten die Aufnahme formaler Beziehungen. Zuvor wurden die (west)europäischen Sicherheits- und Verteidigungsinteressen weitgehend innerhalb des atlantischen Bündnisses behandelt. Die EG verfügte über keine Kompetenz in diesem Bereich und die 1954 gegründete Westeuropäische Union (WEU) lag bis in die 1980er Jahre hinein in einem Dornröschenschlaf. Zwar kam es verschiedentlich zu Reaktivierungsversuchen, doch erlaubte erst das Ende des Ost-West-Konflikts eine Wiederbelebung. Im Rahmen der Bestimmungen des Maastrichter Vertrages über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP) wurde der WEU eine zentrale Rolle zugewiesen, indem sie nicht nur als integraler Bestandteil der Entwicklung der Union beschrieben, sondern auch für die Ausarbeitung und Durchführung von Entscheidungen mit verteidigungspolitischen Bezügen zuständig wurde. Der eigentlich naheliegende Aufbau sicherheits- und verteidigungspolitischer Strukturen innerhalb der EU scheiterte damals an den „Atlantikern“ in der Union, vor allem an Großbritannien, die Sorge vor negativen Auswirkungen auf die NATO und einer Abkoppelung Europas von den USA hatten. Dementsprechend enthält der Maastrichter Vertrag Bestimmungen, die besagen, dass die Union die Verpflichtungen seiner Mitgliedstaaten aus dem Nordatlantikvertrag achtet und ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit derjenigen der NATO in Einklang steht. Die WEU legte 1992 die „Petersberg-Aufgaben“ (humanitäre Aufgaben und

1 Vgl. z.B. das Kommuniqué der NATO-Ratstagung in Kopenhagen vom 6./7. Juni 1992.

2 Vgl. Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 18.

Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) als ihren künftigen Haupttätigkeitsbereich fest.

Die sicherheitspolitischen Ambitionen der EU und die Rolle der WEU machten es notwendig, die Beziehungen zur NATO auf eine neue Grundlage zu stellen. Dabei handelt es sich um einen schwierigen Prozess, der bis heute andauert. Seine erste Etappe begann 1994, als die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten ihre volle Unterstützung für die Entwicklung einer Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität (ESVI) der EU innerhalb der NATO erklärten. Zugleich wurde das Konzept der Combined Joint Task Forces verabschiedet, das es durch die Entwicklung trennbarer, aber nicht getrennter militärischer Fähigkeiten ermöglichen sollte, der WEU Mittel und Fähigkeiten der NATO zur Verfügung zu stellen.

Die nächste Etappe war der Berliner NATO-Gipfel 1996. Im Berlin-Abkommen sicherte die NATO zu, der WEU nach fallweiser Zustimmung des NATO-Rats Mittel und Fähigkeiten für Krisenmanagementaufgaben zur Verfügung zu stellen, wobei sie sich ein Überwachungs- und ein Rückrufrecht vorbehielt. Innerhalb der NATO sollten Kommandostrukturen ausgewiesen werden, die WEU-Operationen planen und ausführen. Der stellvertretende oberste Befehlshaber der NATO (DSACEUR) sollte in Doppelfunktion oberster Befehlshaber einer WEU-Operation werden. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass alle europäischen NATO-Partner an WEU-geführten Operationen teilnehmen können.

Trotz dieser Übereinkunft blieb eine Reihe von Reibungspunkten bestehen. So bestanden die USA auf der Einhaltung des Prinzips „NATO first“, verlangten volle Transparenz von WEU-Operationen und stellten einen garantierten Zugriff auf ihre Mittel und Fähigkeiten in Frage. Frankreich stoppte seinen Reintegrationsprozess in die militärischen Strukturen des Bündnisses, weil es nicht die Führung des NATO-Kommandos Süd übertragen bekam, befürchtete ein amerikanisches Streben nach Mitentscheidung und bezweifelte das Entwicklungspotenzial der ESVI. Zwar konnten auf dem Washingtoner Jubiläumsgipfel 1999 einige Streitpunkte geklärt werden, gleichwohl blieb die dort gefundene Übereinkunft in wesentlichen Fragen wie etwa der Kontrolle und Rückrufmöglichkeit vage.

Die EU und die NATO

Das Verhältnis der Union zur NATO erhielt durch zwei miteinander verknüpfte Ereignisse eine neue Dynamik. Erstens machte die in der britisch-französischen Deklaration von St-Malo 1998 erfolgte britische Kehrtwende den Weg frei, militärische Strukturen innerhalb der EU zu entwickeln. Zweitens fasste die Union – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der auf dem Balkan gemachten Erfahrungen – auf ihrem Kölner Gipfeltreffen 1999 den Beschluss, die „Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige Fähigkeiten“ aufzubauen und äußerte die Bereitschaft, „deren Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisensituationen zu reagieren.“³ Im Bericht des Vorsitzes des Europäischen Rates wurden folgende Voraussetzungen für eine militärische Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der ESVP angeführt:

- die Möglichkeit für alle EU-Mitglieder, sich in vollem Umfang und gleichberechtigt an EU-Operationen zu beteiligen;

3 Europäischer Rat Köln, Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cm_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf, S. 40.

- zufriedenstellende Vorkehrungen für die europäischen NATO-Mitglieder, um die Einbeziehung in EU-geführte Operationen sicherzustellen;
- die Entwicklung effektiver wechselseitiger Konsultation, Zusammenarbeit und Transparenz zwischen NATO und EU;
- Vereinbarungen mit der NATO, die einen Rückgriff der EU auf Planungskapazitäten, Fähigkeiten und Mittel der NATO für EU-geführte Operationen sicherstellen.⁴

Im Grunde entsprachen diese Punkte den auf dem Washingtoner NATO-Gipfel getroffenen Vereinbarungen. Gleichwohl blieb das transatlantische Verhältnis nicht frei von Vorbehalten. Einerseits schienen die USA ihren Frieden mit dem ESVP-Projekt gemacht zu haben, auch wenn angesichts der aus amerikanischer Sicht viel zu geringen Verteidigungsausgaben der Europäer Zweifel am Sinn der ESVP weiter bestanden. Andererseits benannte die damalige Außenministerin Madeleine Albright unzweideutig die Bedingungen für die Unterstützung der ESVP: keine Abkoppelung von der NATO, keine Diskriminierung europäischer NATO-Mitglieder, keine Duplizierung bestehender Strukturen.

Der 1999 einsetzende Berlin-Plus-Prozess musste noch manche Hürde nehmen, bis er schließlich 2003 die Grundlage für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen EU und NATO zu schaffen konnte. Zunächst gelang es der NATO in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Nizza, sich das Recht zu sichern, im Falle eigener Operationen der Union den Zugriff auf NATO-Planungskapazitäten und militärische Mittel zu verweigern und sogar eigene, bereits zugesagte Kräfte abzuziehen. Zugleich wurde die europäische Option bekräftigt, autonome Operationen unter Rückgriff auf das strategische Hauptquartier eines EU-Mitglieds durchzuführen. Während die USA an der NATO als Entscheidungsgremium für die Frage festhielt, welche Organisation auf eine Krise reagiert, beharrte die EU auf der Option autonomer Handlungsfähigkeit.

Eine weitere Schwierigkeit für die Verabschiedung von Berlin-Plus ergab sich aus der Politik der Türkei. Da sie nicht Mitglied der EU ist und die WEU de facto aufgelöst war, sah sie ihren sicherheitspolitischen Einfluss gefährdet. Zudem hatte sie Befürchtungen, dass Griechenland und Zypern die ESVP gegen türkische Interessen funktionalisieren könnten. Zwar hatte die EU weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtmitglieder konzidiert, aber immer klargestellt, dass die Beschlussfassung alleine ihre Angelegenheit bleiben würde. Dennoch blockierte die Türkei das Berlin-Plus-Abkommen über mehrere Jahre. Auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen gelang es schließlich, diese Blockade zu überwinden, so dass am 16. Dezember 2002 die „Gemeinsame Erklärung zur ESVP“ und am 17. März 2003 das „Berlin Plus-Abkommen“ unterzeichnet werden konnten. Letzteres umfasst verschiedene Abkommen: über den Austausch klassifizierter Information, über den gesicherten Zugang zu Planungskapazitäten, über die Verfügbarkeit von NATO-Fähigkeiten und Mitteln, über Freigabe-, Überwachungs-, Rückgabe- und Rückrufmodalitäten, über Konsultationen und über die Rolle des Deputy SACEUR.

Der ganze Prozess war insgesamt sehr mühsam und hinterließ einen faden Beigeschmack. Dieser wurde verstärkt durch den so genannten Pralinengipfel vom 29. April 2003, auf dem Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg vorschlugen, ein Hauptquartier zur Planung und Durchführung militärischer Operationen der EU einzurichten. Vor dem Hintergrund gemachter Erfahrungen im Berlin-Plus-Prozess und des Irak-Krieges schienen die vier auf dem Wege, ein sicherheitspolitisches Kerneuropa gründen zu wollen

4 Vgl. ebenda, S. 41.

und die NATO zu untergraben. Letztlich mündete diese Initiative in einem von Großbritannien, Frankreich und Deutschland ausgearbeiteten Kompromiss. Demnach wird eine kleine zivil-militärische Zelle im Militärstab der EU angesiedelt, deren Auftrag es ist, die EU-Kapazitäten für die Planung und Durchführung von zivil-militärischen Krisenmanagementaufgaben zu stärken. Das Operationszentrum dieser Zelle kann allerdings erst aktiviert werden, wenn die NATO nicht in die Krise eingreifen will, kein nationales Hauptquartier zur Verfügung steht und es sich um einen zivil-militärischen Einsatz handelt. Zur besseren Koordination ist zudem eine kleine sechsköpfige EU-Zelle im NATO-Hauptquartier eingerichtet worden, während die NATO fünf Verbindungsoffiziere in den Europäischen Militärstab (EUMS) entsandt hat.

Politisch-strategische Ebene

Die auf dem EU-Gipfel von Nizza gefassten Beschlüsse über die neuen ESVP-Gremien legen wegen der strukturellen Ähnlichkeit mit denen der NATO die Vermutung nahe, dass sie einer konstruktiven Zusammenarbeit förderlich sein müssten. Hinzu kommt die große Überlappung der Mitgliedschaften und nicht zuletzt die Schaffung von gemeinsamen Gremien. Grundlage für die Beziehungen zwischen beiden Organisationen ist ein Briefwechsel zwischen NATO-Generalsekretär Lord Robertson und der schwedischen EU-Präsidentschaft vom Januar 2001, in dem Umfang und Modalitäten künftiger Konsultationen und Zusammenarbeit im Bereich gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungsinteressen festgehalten werden. Darin sind folgende regelmäßigen Kontakte vorgesehen: zwei Treffen der Außenminister pro Jahr, unregelmäßige Zusammenkünfte auf SekretariatsEbene, mindestens drei Treffen zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und dem Nordatlantikrat (NAR) pro Halbjahr, zwei halbjährliche Konsultationen der Militärausschüsse sowie regelmäßige Treffen nachgeordneter Arbeitsgruppen. Hinzu kommen anlassbezogen gemeinsame Sitzungen der „Policy Coordination Group“ der NATO und der „Politico-Military Group“ der EU sowie seit Mai 2003 Sitzungen der „NATO-EU Capability Group“. Schließlich sind auch *Ad-hoc*-Gespräche auf Abteilungs- bzw. ReferatsleiterEbene vorgesehen.

Trotz dieser ausgeprägten Infrastruktur behindern politische Fragen bislang das reibungslose Funktionieren der Konsultationsvereinbarungen. So ist die Zusammenarbeit in weiten Bereichen auf die Mitglieder der NATO und jene EU-Staaten beschränkt, die ein bilaterales Sicherheitsabkommen mit der NATO abgeschlossen haben und am Partnership-for-Peace-Programm teilnehmen. Da dies auf Malta und Zypern nicht zutrifft und der Abschluss eines Sicherheitsabkommens mit Zypern von der Türkei blockiert wird, kann die EU eigentlich nur mit 23 Staaten an gemeinsamen Sitzungen mit der NATO teilnehmen. Das lehnt die Union aber aus grundsätzlichen Erwägungen ab, so dass auf offiziellen Treffen zwischen beiden Organisationen – nicht zuletzt auf Druck Frankreichs – ausschließlich Fragen behandelt werden, die im Zusammenhang mit der auf der Grundlage von Berlin Plus geführten Operation Althea stehen.

Ein weiteres Problem ist die von beiden Organisationen vertretene Beschlussfassungsautonomie. Sie ermöglicht keine gemeinsamen Entscheidungen. Diese können vielmehr nur von den zuständigen Gremien in Einzelsitzungen getroffen werden. Mangelnde Absprache und Konkurrenzdenken führte u.a. dazu, dass sich NATO und EU im Mai 2005 nicht darüber einig konnten, wer die von beiden Akteuren zur Unterstützung der Operation AMIS der Afrikanischen Union in Darfur zugesagten Transportkapazitäten koordinie-

ren soll. Während die NATO ihr Hauptquartier SHAPE nutzen wollte, bevorzugte die EU ihr European Airlift Center in Eindhoven. Letztlich gab es zwei unabhängige Airlifts, die von der AU koordiniert werden mussten.

Operative Ebene

Mittlerweile können EU und NATO auf Erfahrungen aus zwei Operationen – die beendete Operation Concordia in Mazedonien und die noch laufende Operation Althea in Bosnien-Herzegowina – zurückblicken, die nach dem Berlin-Plus-Abkommen abgelaufen sind bzw. ablaufen. In beiden Fällen ging es um die Weiterführung einer NATO-Operation durch die EU, war SHAPE das strategische Hauptquartier, diente der DSACEUR der NATO als Befehlshaber und lag die strategische Leitung beim PSK.

Die Operation Concordia lief von März bis Dezember 2003 und war der erste Militäreinsatz im Rahmen der ESVP. Sie hatte den Auftrag, den Schutz der ca. 180 internationalen Beobachter, welche die Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid überwachen sollten, zu gewährleisten und zur Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien beizutragen. Insgesamt wird dieser Einsatz positiv bewertet. Gleichwohl hatte er mit einigen Schwierigkeiten zu kämpfen. So kristallisierten sich Probleme in den Bereichen Führung, Aufklärung, Auslegung des Mandats und zivil-militärische Koordinierung heraus. Darüber hinaus konnte die EU das Kommando erst später als ursprünglich geplant von der NATO übernehmen, da der Streit mit der Türkei wegen des Berlin-Plus-Abkommens erst beigelegt werden musste. Die Einsatzvorbereitungen mussten parallel zu den laufenden Verhandlungen über das Berlin-Plus-Abkommen durchgeführt werden. Auf Grund der insgesamt relativ ruhigen Lage blieb dies aber ohne große negative Auswirkungen. Gleichwohl konnte diese erste militärische ESVP-Operation als Erfolg für die EU und die Zusammenarbeit mit der NATO nach dem Berlin-Plus-Abkommen gewertet werden.

Die Operation Althea begann am 2. Dezember 2004. Sie ist mit 7.000 Soldaten das umfangreichste und komplexeste militärische Unternehmen der EU. Ihre politische Bedeutung geht über den eigentlichen Auftrag hinaus, sollte Althea doch die strategische Partnerschaft von NATO und EU begründen und beide Organisationen dichter zueinander bringen. Sie fußte auf dem gemeinsamen Ansatz von EU und NATO für den westlichen Balkan, der bereits im Juli 2003 in einem Rahmendokument festgelegt worden war. Dennoch klappte die Übernahme dieser Aufgabe durch die EU erst nach fast zwei Jahren Vorlaufzeit. Das lag zum einen an der Vielzahl der involvierten Organisationen und Staaten, zum anderen an der zunächst divergierenden Beurteilung der Lage im Einsatzgebiet und der Fähigkeiten der EU. Nach der Grundsatzentscheidung gab es immer wieder Probleme zwischen den politischen und militärpolitischen Gremien. Immerhin operierten NATO und EU erstmals in einem Einsatzgebiet nebeneinander. Während die EU für die Gewährleistung eines sicheren Umfeldes und die Einhaltung des Dayton-Vertrages zuständig ist, ist die NATO in den Bereichen Terrorismusbekämpfung und Sicherheitssektorreform aktiv. Die Schwierigkeiten bei der Aufgabenteilung können u.a. daraus ersehen werden, dass bei der Verfolgung von Kriegsverbrechern keine klare Aufgabenverteilung festgelegt werden konnte, so dass nun beide Organisationen dafür zuständig sind. Manche praktischen Probleme konnten durch den Pragmatismus und die Kooperationsbereitschaft des Personals vor Ort geregelt werden, so dass bislang eine insgesamt positive Bilanz der Partnerschaft auf operativer Ebene gezogen werden kann.

Ausblick

Die Beziehungen zwischen EU und NATO sind kompliziert. Beide Organisationen funktionieren nach dem Konsensprinzip, beide haben über zwei Dutzend Mitglieder (mit jeweils steigender Tendenz), beide haben ihre eigene Geschichte und Identität und beide entwickeln sich zu hybriden Sicherheitsorganisationen. Einerseits haben sie mit ähnlichen Problemen zu ringen wie etwa dem schwierigen Entscheidungsprozess und dem Anpassungsprozess an eine radikal veränderte internationale Lage, andererseits sind sie strukturell doch sehr verschieden. So ist die EU eben doch kein Militärbündnis, sondern ein politisches Integrationsgebilde, das sich gerade von einer Zivilmacht zu einem internationalen Akteur entwickelt, der zwar mittlerweile über eine breite Palette sicherheitspolitisch relevanter Instrumente verfügt, dessen militärische Fähigkeiten und politische Ambitionen jedoch weit hinter denen der NATO-Führungsmacht USA zurückbleiben. Die NATO wiederum ist ein global handelndes Bündnis, von dem manche befürchten, dass es zu einem bloßen Instrumentenkasten der USA degenerieren könnte.

Eine Zwischenbilanz der noch jungen Beziehungen zwischen beiden Organisationen muss gemischt ausfallen. Die vielfach beschworene strategische Partnerschaft ist bislang nur ansatzweise verwirklicht, für ihren weiteren Ausbau gibt es also noch viel Spielraum nach oben. Hauptgründe für die meisten Probleme sind die nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten. Während die USA anfangs große Schwierigkeiten mit der ESVP hatte, klagen sie heute eher über die mangelnden europäischen Fähigkeiten. Gleichwohl würden sie sich gegen die – gegenwärtig nicht absehbare – Entstehung eines „European Caucus“ zur Wehr setzen. Vor dem Hintergrund der Zypernproblematik betreibt die Türkei seit Jahren eine Blockadepolitik, welche die Handlungsfähigkeit der NATO untergibt und jene Kräfte in der EU stärkt, die auf Autonomie setzen. Seitens der EU verhalten sich Griechenland und Zypern nicht selten spiegelbildlich zur Türkei. Der hartnäckigste Bremsklotz einer engeren Kooperation ist aber Frankreich. Während es auf militärischer Ebene einer der leistungsfähigsten und zuverlässigsten Partner ist, betreibt es auf politisch-strategischer Ebene eine klare Abgrenzungspolitik.

Obwohl die Bedrohungslage und die Knappheit der Mittel eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und NATO nahe legen – etwa im Bereich Aufgabenteilung?, Rollenspezialisierung und Pooling –, ist die Fortentwicklung der strategischen Partnerschaft kein Selbstläufer. An Vorschlägen zu ihrer Weiterentwicklung mangelt es nicht. Ob sich allerdings der politische Wille zu ihrer Umsetzung bei allen Beteiligten einstellen wird, bleibt abzuwarten.

Weiterführende Literatur

- Stanley R. Sloan/Heiko Borchert: Transatlantic Power Gaps and the Future of EU-US Relations, in: Hans-Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hrsg.): Die Sicherheitspolitik der EU im Werden, Baden-Baden 2004, S. 133-145.
- Volker Heise/Peter Schmidt: NATO und EU: Auf dem Wege zu einer strategischen Partnerschaft?, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Transatlantische Beziehungen, Wiesbaden 2005.
- Frank Kupferschmidt: Die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation Althea, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2006.
- Pol de Witte/Frank Rademacher: Partnerschaft oder Rivalität? Ein Blick aus der Praxis, in: Johannes Varwick (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrent, Rivalität?, Opladen 2005, S. 271-292.