

Die EU und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

Die Beziehungen zwischen der EU und der NATO entwickelten sich in den letzten Jahren vor dem Hintergrund interner Reformbestrebungen und internationaler Herausforderungen beider Organisationen. Seit dem Beginn offizieller Beziehungen im Jahre 2002 ist das Verhältnis beider Sicherheitsorganisationen geprägt von strukturellen und „eingefrorenen“ Konflikten. Zu den einen zählen etwa die unterschiedlichen Agenden, Handlungslogiken und Instrumentarien, zu den anderen politische Konflikte wie etwa derjenige mit der Türkei, der seit Jahren eine Weiterentwicklung des bilateralen Verhältnisses de facto blockiert. Zugleich sind Dynamiken erkennbar, die eine Intensivierung der bilateralen Beziehungen begünstigen. Sie reichen von politisch-strategischen Überlegungen über operativ-taktische Herausforderungen bis hin zur politischen Entscheidung Frankreichs, in die militärische Integration der NATO zurückzukehren. Es ist weitgehend unstrittig, dass die sicherheitspolitischen Herausforderungen eine bessere Zusammenarbeit durch vernetzte Sicherheit erfordern. Problematisch bleibt allerdings, was das konkret bedeutet und wie dieser Ansatz institutionell und operativ umgesetzt werden kann.¹

Institutionelle Herausforderungen

Die in der gemeinsamen Erklärung von 2002 erstmals im bilateralen Verhältnis benutzte Formel von der „strategischen Zusammenarbeit“ konnte trotz neuer formaler Strukturen wie der regelmäßigen Treffen der Außenminister beider Organisationen, des Nordatlantikrats (NAR) und des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) oder der jeweiligen Militärausschüsse nicht in dem Maße verwirklicht werden, wie erhofft. Dementsprechend klagte der Generalsekretär der NATO, Jaap de Hoop Scheffer, frustriert „how narrow the bandwidth of co-operation between NATO and the Union has remained. Despite many attempts to bring the two institutions closer together, there is still a remarkable distance between them.“² Vier Gründe haben dazu beigetragen:

Erstens spielte das „klassische“ Spannungsverhältnis zwischen „Atlantikern“, welche die Stärkung der NATO priorisieren, und „Europäern“, die das politische Projekt Europa auch im Bereich der Sicherheit fördern wollen, eine retardierende Rolle. So existiert immer noch ein Dissens zwischen denjenigen, die der NATO das Recht der Erstentscheidung über einen Einsatz zugestehen und denjenigen, die das ablehnen. Auch das Verständnis von „strategischer Zusammenarbeit“ ist unterschiedlich. Während die USA, Großbritannien und die Türkei eine weite Lesart vornehmen, legen die anderen eine enge zum Grunde, wonach diese Zusammenarbeit nur greift, wenn die EU auf Fähigkeiten der NATO zurück-

1 Vgl. Wichard Woyke: USA, NATO und EU, in: Hans-Georg Ehrhart/Sabine Jaberg/Bernhard Rinke/Jörg Waldmann (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Wiesbaden 2007, S. 224-237.

2 Jaap de Hoop Scheffer, zitiert in: NATO Parliamentary Assembly, NATO-EU Operational Cooperation, 166 DSCTC 07 E bis, www.NATO-pa.int/default.asp?CAT2=1159&CAT&1=16&CAT...

greift. Eine Abschwächung dieses „ideologischen Konflikts“ zeichnet sich allerdings mit der angekündigten Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration der NATO ab.

Zweitens blockierte der politische Konflikt, der nach der Erweiterung der EU um Zypern und Malta mit der Türkei entstanden ist, eine dynamischere Zusammenarbeit. Das NATO-Mitglied Türkei verweigert weiterhin die Weitergabe von sicherheitsempfindlicher Information an das PSK und die Teilnahme dieser beiden Staaten an gemeinsamen Sitzungen, da diese kein Sicherheitsabkommen mit der NATO abgeschlossen haben und nicht der „Partnerschaft für den Frieden“ angehören. Die EU ist aber nur zu weitergehenden Gesprächen mit der NATO bereit, wenn alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden. Folglich beschränken sich die offiziellen Treffen auf Aktivitäten, die im Rahmen von Berlin-Plus stattfinden, d.h. wichtige andere Themen müssen außen vor bleiben.³

Drittens gibt es unterschwellige Spannungen zwischen den Bürokratien beider Institutionen. Konkurrenzdenken, wechselseitiges Misstrauen und mangelndes Verständnis erschweren die Kommunikation. Hinzu kommt, dass die formalen Beziehungen mit dem schweren Fehler behaftet sind, sich nur auf die intergouvernementalen Akteure zu beziehen. Es bestehen noch immer keine formalen Beziehungen zwischen der NATO und der Europäischen Kommission, obwohl die Kommission wichtige Funktionen im erweiterten Krisenmanagement etwa als Akteur in den Bereichen Wiederaufbau und Sicherheitssektorreform erfüllt.⁴

Viertens leiden beide Organisationen unter einem Mangel an militärischen Fähigkeiten und einer abgestimmten Rüstungsplanung. Als Beispiel sei nur der eklatante Mangel an geeigneten Helikoptern genannt, der sowohl die EU-Operation in Zentralafrika (EUFOR Tschad/CAR) verzögerte als auch die NATO in Afghanistan vor große Probleme stellt. Grundsätzlich gilt die Erkenntnis, dass es nur einen „single set of forces“ gibt, der entsprechend auszurüsten ist. Die 2003 geschaffene „NATO-EU Capability Group“ sollte die Anforderungen an den Aufbau und die Planung verbesserter Fähigkeiten harmonisieren. Die Zusammenarbeit kommt jedoch nicht richtig voran, weil die Bildung von Arbeitsgruppen bislang aus politischen Gründen verhindert wurde.

Ungeachtet aller Schwierigkeiten beschlossen die Staats- und Regierungschefs auf dem Bukarester NATO-Gipfel, die Zusammenarbeit von NATO und EU auszubauen. Sie zeigten sich entschlossen, „die strategische Partnerschaft zwischen der NATO und der EU gemäß der Vereinbarung zwischen unseren beiden Organisationen zu verbessern, um eine engere Zusammenarbeit und größere Effizienz zu erreichen, im Geiste der Transparenz unnötige Doppelarbeit zu vermeiden und die Unabhängigkeit der beiden Organisationen zu achten. Eine stärkere EU wird weiter zu unserer gemeinsamen Sicherheit beitragen.“⁵ Aus europäischer Sicht war es im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) besonders wichtig, dass die USA den Wert einer stärkeren und effizienteren europäischen Verteidigung anerkannten. Dadurch könnte der Weg zu einer Umgestaltung des transatlantischen Verhältnisses geöffnet worden sein.

3 Das Berlin-Plus-Abkommen besteht aus 14 Dokumenten, in denen Verfahren zum Rückgriff der EU auf Fähigkeiten der NATO geregelt sind.

4 So finanziert die Kommission u.a. zivile Unterstützungsleistungen für die Provincial Reconstruction Teams (PRT) in Afghanistan.

5 Gipfelerklärung von Bukarest vom 3. April 2008, www.NATO.diplo.de/Vertretung/NATO/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest_Seite.html.

Zu der amerikanischen Einsicht beigetragen haben zwei Entwicklungen: Die französische NATO-Politik und die Unterzeichnung des Lissabonner Vertrags, der die EU gerade in der ESVP voranbringen soll. Ist die vorgesehene neue Bezeichnung „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) bloß kosmetischer Natur, so gibt es andere Indizien für einen stärkeres europäisches Engagements im militärischen Bereich. Dazu zählen das erweiterte Aufgabenspektrum (Petersberg-Aufgaben Plus), die prominenter Rolle der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), die Flexibilisierung der Einsatzausführung, die Verpflichtung zur Stärkung der Verteidigungsanstrengungen und insbesondere die permanente strukturierte Zusammenarbeit. Diese ermöglicht es den militärisch besonders ambitionierten Mitgliedern, die bestimmte, allerdings noch zu definierende Kriterien erfüllen, voranzugehen.

Operative Aktivitäten

Trotz der erwähnten strukturellen Blockaden intensivierte sich die praktische Zusammenarbeit im operativen Bereich. Mittlerweile können beide Organisationen auf eine Reihe von Erfahrungen und Aktivitäten in einem gemeinsamen Operationsgebiet verweisen.

Die erste Militäroperation nach dem Berlin-Plus-Verfahren fand 2003 in Mazedonien statt, wo die EU im Rahmen der ESVP die NATO ablöste. Es handelte sich um eine kleine Operation, die nur einige Monate dauerte und wohl auch zur Einübung des Berlin-Plus-Mechanismus diente, aber in erster Linie die Funktion hatte, der militärischen ESVP die ersten Schritte zu lehren.⁶

Der zweite Militäreinsatz startete 2004 im benachbarten Bosnien-Herzegowina. Die EU übernahm von der NATO die Aufgabe der sicherheitspolitischen Stabilisierung des Landes, nachdem die Allianz diese Aufgabe neun Jahre erfolgreich durchgeführt hatte. Die Operation Althea, die mit knapp 7.000 Einsatzkräften begann und heute noch 2.500 Soldaten umfasst, wird nach dem Berlin-Plus-Verfahren durchgeführt. Ähnlich wie vorher in Mazedonien blieb die NATO mit einem kleinen Hauptquartier vor Ort. Bereits seit 2003 ist die EU mit der Polizeimission EUPOL vor Ort. Es handelte sich dabei um den ersten parallelen Einsatz von zivilen Mitteln der ESVP mit militärischen Mitteln der NATO.

Die dritte Einsatzerfahrung in einem gemeinsamen Operationsgebiet konnten EU und NATO seit 2005 im Sudan gewinnen. Nachdem beide Organisationen positiv auf eine Anfrage der Afrikanischen Union (AU) und der UNO zur Ausbildungs-, logistischen und finanziellen Unterstützung der AU-Mission im Sudan (AMIS) positiv beantwortet hatten, kam es zunächst zu einem kontraproduktiven „Schönheitswettbewerb“, der anschließend aber einer pragmatischen und durchaus effektiven Zusammenarbeit wich. Es handelte sich um eine neue Erfahrung, da es sich um autonome Unterstützungsmissionen für eine Regionalorganisation handelte und Berlin-Plus keine Rolle spielte. Nach dem Ende von AMIS und dem Beginn der Stationierung der hybriden, von der UNO und der AU geleiteten Folgemission UNAMID im Dezember 2007 ist noch nicht entschieden, ob und gegebenenfalls wie diese Operation von NATO und EU unterstützt wird.⁷

6 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: Die EU als militärischer Akteur in Mazedonien: Lehren und Herausforderungen für die ESVP, in: Johannes Varwick (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität? Opladen 2005, S. 169-184.

7 Vgl. Leo Michel: NATO-EU cooperation in operations and implications for NATO, in: La Comunità Internazionale, Nr. 2, 2007, S. 249-258.

Weiteres Neuland betreten beide Organisationen im Kosovo. Seit 2006 ist das EU Planning Team (EUPT) vor Ort, um die Stationierung einer bis zu 2000 Personen umfassenden kombinierten Polizei- und Rechtsstaatsmission (EULEX) vorzubereiten. Da an EULEX erstmals auch US-Amerikaner teilnehmen, hat die Frage der Sicherheit des Personals einen sehr hohen Stellenwert. Also stellt sich die Frage, wie die Beziehungen zwischen EULEX und KFOR gestaltet werden können. Zum einen liegt zwar der Text eines technischen Abkommens vor, doch kann es wegen der türkischen Blockade nicht angewendet werden. Zum anderen sperren sich Russland und China gegen eine völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo, so dass die völkerrechtliche Basis für EULEX umstritten ist.

Ein anderer zivil-militärischer Einsatz in einem gemeinsamen Operationsgebiet erfolgt in Afghanistan. Das Neue an diesem Einsatz ist, dass er in einem Gebiet ausgeführt wird, wo Aufbauarbeit („state building“) und Aufstandsbekämpfung („counterinsurgency“), also eine besonderen Form des Krieges, gleichzeitig stattfinden. Ähnlich wie im Kosovo wäre eine enge Abstimmung zwischen den Polizeikräften der EU-Mission und der NATO notwendig. Da das technische Abkommen aber wegen der bereits skizzierten politischen Handlungsblockade nicht umgesetzt werden kann, sind eine Vielzahl bilateraler Abkommen mit den Führungsnationen der PRT notwendig. Je stärker das EU-Engagement in Afghanistan wird, desto größer werden die Anforderungen an die Koordination mit der NATO im Konfliktgebiet.

Beide Sicherheitsinstitutionen lernen aus den operativen Erfahrungen. Diese scheinen eine wichtige Antriebskraft für die Transformation der Streitkräfte und die Weiterentwicklung der Sicherheitskonzepte zu sein. Was die Streitkräftetransformation betrifft, so ist insofern Bewegung zu konstatieren, als beispielsweise die EU Battle Groups nach NATO-Kriterien zertifiziert werden. Großbritannien und Frankreich arbeiten an einer Initiative, welche die Verfügbarkeit von Helikoptern für EU und NATO erhöhen soll, wobei sowohl der EDA (Organisation) als auch der NATO (Management eines Modernisierungsfonds) eine Rolle zufiele.⁸ Im Hinblick auf die konzeptionellen Fragen ist ebenfalls etwas in Bewegung geraten.

Von St. Malo I zu St. Malo II

Am 27. August 2007 sprach Staatspräsident Nicolas Sarkozy anlässlich des jährlichen Treffens der Botschafter Frankreichs von einer notwendigen Neuausrichtung der Beziehungen seines Landes mit der NATO. Damit befeuerte er die Debatte über eine französische Rückkehr in die integrierte Militärstruktur der Allianz. Ein solcher Wandel wurde von den einen mit Skepsis aufgenommen, unterstellen sie Paris doch das politisch-strategische Ziel, die EU auf Kosten der NATO stärken zu wollen. Andere sahen darin die Chance, die transatlantischen Beziehungen von einem überholten Dogma zu befreien, das die Entwicklung der ESVP von Anfang an belastete. Im Februar 2008 unterstützte die amerikanische NATO-Botschafterin Victoria Nuland in Paris die Notwendigkeit eigenständiger militärischer Handlungsfähigkeit der EU und auf dem NATO-Gipfel in Bukarest bekräftigte Nicolas Sarkozy, dass am Ende der französischen Ratspräsidentschaft „the moment will have come [...] to take the necessary decisions for France to take it's full place in NATO structures.“⁹

8 Vgl. Franco-British helicopter initiative taking shape, in: *Europolitics*, Nr. 3529, 15. Mai 2008, S. 10.

9 Zit. in: France signals full return to NATO, in: *euobserver*, 4.4.2008, <http://euobserver.com/9/25921>.

Ein gutes Jahrzehnt zuvor war Staatspräsident Jacques Chirac mit einem ähnlichen Vorhaben gescheitert. Er führte zwar die von Francois Mitterrand Anfang der 1990er Jahre eingeleitete Politik der vorsichtigen Annäherung Frankreichs an die NATO weiter und war sogar bereit, den gaullistischen Rubikon zu überschreiten. Sein Preis für eine Rückkehr in die integrierte Militärstruktur – die Übernahme des Regionalkommandos Süd – war den USA aber zu hoch, so dass dieses Vorhaben für viele Jahre auf Eis gelegt wurde.¹⁰ Mit dem britisch-französischen Gipfel von St. Malo im Jahr 1998 konnte jedoch eine Grundvoraussetzung für den Aufbau der ESVP geschaffen werden. Hatte London bislang den Aufbau militärischer Strukturen innerhalb der EU blockiert aus der Sorge, die NATO könnte dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden, so einigte es sich mit Paris darauf, die europäischen militärischen Kapazitäten für Krisenmanagement im Rahmen der ESVP zu stärken.

Die Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration der NATO käme nun einem St. Malo II gleich, weil sich dadurch die Beziehungen zwischen der EU und der NATO grundlegend verändern könnten. Militärisch wäre sie zwar kein großer Zugewinn, denn Paris gehört bereits gegenwärtig zu den aktivsten Bündnismitgliedern und größten Truppenstellern in NATO-geführten Militäroperationen. Die eigentliche Bedeutung liegt in den politischen Folgen. Die bisherige Politik fast zwanghafter Abgrenzung und demonstrativer Nicht-Kommunikation könnte einer transatlantischen Partnerschaft weichen, die dem erstmals von John F. Kennedy beschworenen und auch von Sarkozy befürworteten Idealtypus von zwei Pfeilern in der NATO entspricht.

Aus Sicht der USA und der NATO ist die entscheidende Frage, welche Forderungen mit dem französischen Angebot verknüpft sind. Die von Sarkozy gewünschte Unterstützung einer stärkeren ESVP ist von Washington grundsätzlich bereits akzeptiert worden. Die Ausführungen von Victoria Nuland waren eindeutig: „I am here today in Paris to say that we agree with France – Europe needs, the United States needs, NATO needs, the democratic world needs – a stronger, more capable European defence capacity. An ESDP with only soft power is not enough.“¹¹ Damit ging Washington einen großen Schritt auf Paris zu. Dieser wurde zum einen ermöglicht durch die proamerikanische Politik Sarkozys, die durch seinen USA-Urlaub nur symbolisch bekräftigt wurde. Wichtiger waren seine prononcierte Haltung in der Frage iranischer Nuklearpolitik, der beschlossene Aufbau eines Militärstützpunkts in den Vereinigten Arabischen Emiraten und die Aufstockung des französischen Kontingents in Afghanistan.¹² Zum anderen ist Washington heute mehr als früher an konkreter Unterstützung interessiert. Dazu zählt auch die Hoffnung, dass der französische Präsident in der Lage ist, die europäischen Partner zu einer Stärkung ihrer militärischen Fähigkeiten zu drängen. Paris und London, die zusammen die höchsten Verteidigungsausgaben in der EU haben, sind sich einig, dass die anderen Mitgliedstaaten – insbesondere Deutschland – mehr leisten sollen. Zudem soll die Rüstungsbeschaffung und Interoperabilität effizienter gestaltet werden, etwa durch das Pooling von Fähigkeiten, die Stärkung der Europäischen Rüstungsagentur oder den Start eines militärischen „Erasmusprogramms“.

10 Vgl. Hans-Georg Ehrhart, *Change by rapprochement. Asterix quarrel with the new Roman empire*, in: David Haglund (Hrsg.): *The French-US leadership race: Closely watched allies*, Kingston 2000, S. 43-61.

11 Zit. in Daniel Keohane, *The strategic rise of EU defence policy*, in: *ISSues*, März 2008, S. 6.

12 Vgl. Natalie Nougayrède: *La France va accroître son effort militaire en Afghanistan*, in: *Le Monde*, 27. Februar 2008.

Inwieweit die Forderung nach hochrangigen Kommandoposten erfüllt wird, dürfte davon anhängen, ob und wie die NATO-Struktur reformiert wird.¹³ Die Mitarbeit im Verteidigungsplanungsausschuss bereitet Paris grundsätzlich keine Probleme mehr, eine Teilnahme in der Nuklearen Planungsgruppe bleibt ausgeschlossen.¹⁴ Paris möchte auf jeden Fall, dass die EU ein ständiges Hauptquartier zur Planung und Führung von Militäroperationen erhält. Einen entsprechenden Vorstoß von Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg hatten insbesondere Großbritannien und die USA 2003 noch brüsk abgelehnt. Fünf Jahre später wird darüber ernsthaft verhandelt. Aber auch die jetzige Struktur der NATO wird als überholt angesehen, so etwa die beiden Regionalkommandos. Frankreich geht es nicht um militärische Fragen, sondern um politische Ziele:¹⁵

- Sein Einfluss in der sich verändernden und globalisierenden NATO soll vergrößert werden, so dass der Prozess kontrollierbarer wird.
- Die EU soll durch eine leistungsfähige ESVP zu einem gleichgewichtigen Partner in der NATO ausgebaut werden, was auf eine Neugewichtung innerhalb der Allianz zu Gunsten der Europäer hinausliefe.
- EU und NATO sollen als Akteure globaler Ordnungspolitik agieren, was auf die Schaffung eines informellen oder formellen Direktoriums hinauslaufen könnte.¹⁶

Ob diese politischen Ziele erreicht werden können hängt von vielen Faktoren ab. Dazu gehören der Verlauf der innerfranzösischen Reformprozesse im Sicherheitsbereich angesichts verstärkter Finanzierungsprobleme, die Haltung der EU-Partner und der neuen amerikanischen Administration sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik in den Mitgliedstaaten und den kollektiven Sicherheitsorganisationen.

Konzeptionelle Orientierungen

Diese konzeptionelle Weiterentwicklung wird in zwei miteinander verbundenen Bereichen diskutiert. Zum einen wollen sowohl die EU als auch die NATO ihr strategisches Konzept überarbeiten. Zum anderen sollen die Voraussetzungen für die Umsetzung von erweiterter Sicherheitspolitik geschaffen werden. Im idealen Fall sollte die neue NATO-Strategie auf dem Jubiläumsgipfel zum 60. Geburtstag im Frühjahr 2009 vorgestellt werden, was allerdings nicht zuletzt durch politische Erwägungen (neue amerikanische Regierung, Wahlen in Deutschland) erschwert werden dürfte. Konsens besteht über die Notwendigkeit eines neuen strategischen Konzepts, weitgehend offen sind noch die inhaltlichen Überlegungen. Es ist aber wahrscheinlicher, dass man sich auf eine Überarbeitung der Strategie von 1999 beschränkt und keine Neuformulierung vornimmt. Gleichwohl werden sehr sensible Fragen diskutiert werden müssen, wie etwa die nach dem eigenen Rollenverständnis in einer globalisierten Welt und nach dem Verhältnis zur EU.

Im Dezember 2008 soll der Hohe Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, eine überarbeitete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)

13 Sarkozy, a French man in a hurry, maps his path, in: New York Times, 24. September 2007, <http://www.nytimes.com/2007/09/24/world/europe/24sarkozy.html>.

14 Vgl. Défence et Sécurité nationale. Le Livre Blanc, Paris 2008, S. 108 (zitiert: Live Blanc).

15 Vgl. Katrin Bennhold/Steven Erlanger: France says EU is ready for wider role in defense, in: International Herald Tribune, 2. April 2008, S. 1, 7; Jean-Pierre Maulny: Frankreich und seine zukünftige Stellung in der NATO – eine politische, keine militärische Debatte, Frankreich-Analyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2007.

16 Vgl. dazu das Interview mit Admiral a.D. Jacques Lanxade, in: World Security Network Newsletter, 27. März 2008.

vorlegen. Diese ESS bildet theoretisch den Ausgangspunkt für die Verstärkung der europäischen Verteidigungskapazitäten. Dazu gehört nicht nur eine Analyse der Sicherheitslage durch die bloße Aneinanderreihung von Risiken und Bedrohungen, wie das in der ESS aus dem Jahre 2003 der Fall ist, sondern auch eine Hierarchisierung der Gefahren, eine Definition der Sicherheitsinteressen der EU und die Beschreibung der im jeweiligen Szenario einzusetzenden Mittel. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich die Mitgliedstaaten der Union auf eine so weit reichende neue Strategie einigen können, zumal diese ja auch mit der NATO-Strategie kompatibel sein müsste.¹⁷

Eine wesentliche Grundannahme in beiden Strategiepapieren wird es sein, dass Sicherheit nicht nur mit militärischen Mittel gewährleistet werden kann. NATO und EU gehen von einem weiten Sicherheitsbegriff aus, doch heißt das nicht, dass die daraus abgeleiteten Konzepte umfassender Sicherheitsgestaltung identisch sind. Bei der NATO lautet der neue Denkansatz seit einigen Jahren „Effect-Based Approach to Operations“ (EBAO), der seit kurzem mit dem Zusatz „Comprehensive Approach“ versehen wird. Er soll Sektor- und Institutionen übergreifend alle Aspekte einer Operation in die Überlegungen einbeziehen mit dem Ziel, die gewünschte politische Wirkung zu erreichen. Trotz des holistischen Denkansatzes steht der Einsatz des Militärs im Mittelpunkt, was bei einer Allianz, die sich primär über ihre militärischen Fähigkeiten zur Sicherheitsgestaltung definiert, auch folgerichtig ist.¹⁸

Die EU verfügt hingegen im Prinzip nicht nur über einen breiter gefächerten Instrumentenkasten, sondern ist als solche ein politisches Projekt. Darum beschäftigt sie sich gegenwärtig vor allem mit der internen Koordination der zivilen und militärischen Instrumente und Mittel (CMCO).¹⁹ Darüber hinaus müsste sie als primär ziviler Akteur versuchen eine Gesamtstrategie („grand strategy“) zu entwickeln, in der die NATO bestimmt eine Rolle spielen wird, jedoch nicht mehr die einer strategischen Führungsorganisation wie noch in den 1990er Jahren. Dennoch werden die transatlantischen Beziehungen ebenso ein wesentliches Element einer solchen grand strategy sein wie die Definition der strategischen Prioritäten und der Rolle in der Welt.

Eine zentrale konzeptionelle Herausforderung wird für beide kollektiven Akteure darin bestehen, sich selbst in eine möglichst effektive und effiziente Struktur inter- und transnationaler Governance einzufügen, die eben nicht durch eine hierarchische, sondern durch eine heterarchische Struktur gekennzeichnet ist.²⁰ Somit stellt sich das Führungsproblem in noch krasserer Form. Während es in der erweiterten NATO immer schwieriger wird Konsens herzustellen, gilt in der größeren EU immer noch das Bonmot, wonach alle koordinieren wollen, aber keiner koordiniert werden will. Unter diesen Voraussetzungen ist eine integrierte zivil-militärische Führungsstruktur schwer vorstellbar. Gleichwohl muss das Ziel lauten, die Anstrengungen so zu bündeln, dass sie die gewünschten Wirkungen erzielen.

17 Vgl. Jolyon Howorth: *The future of the European Security Strategy: Towards a white book on european defence*, Study for the European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, März 2008. Im neuen Verteidigungsweißbuch wird sogar für die Formulierung eines europäischen Weißbuch plädiert. Vgl. Le Blanc, S. 97.

18 Vgl. zur Kritik am EBAO-Ansatz J. P. Hunerwadel: *The Effects-Based Approach to Operations*, in: *Air and Space Power Journal*, Frühjahr 2006, unter: <http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/apj/apj06/spr06/...>

19 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: *Civil-Military Co-Operation and Co-Ordination in the EU and in selected member states*, Study for the European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, October 2007.

20 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: *Security Governance als politische und konzeptionelle Herausforderung*, in: Alexander Siedschlag (Hrsg.): *Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik*, Nomos: Baden-Baden, 2008, S. 165-175.

Perspektiven

Die Beziehungen zwischen der EU und der NATO sind zweifelsfrei dynamischer geworden. Die beiden Hauptgründe dafür sind die operativen Herausforderungen, die sich in den gemeinsamen Konfliktgebieten stellen und der gegenwärtige französisch-amerikanische Honeymoon. Gleichwohl bleiben noch viele Unwägbarkeiten und offene Fragen. In Hinblick auf die bilateralen Beziehungen ist zu fragen, ob und wie der „eingefrorene Konflikt“ mit der Türkei überwunden werden kann? Wie wird Frankreichs Rückkehr in die militärische Integration der NATO konkret aussehen? Welche institutionellen Reformen der NATO sind konsensfähig? Können und sollten die durchaus verschiedenen Rollenverständnisse von NATO und EU angeglichen werden? Die US-Vorstellung von einer globalen NATO und die französische (und deutsche) Aversion gegen eine Rolle des Bündnisses als Weltpolizist erscheinen schwer vereinbar. Können und wollen die europäischen Partner die ambitionierten Pläne des Staatspräsidenten unterstützen? Die Idee, dass sich die EU-Mitglieder auf eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf jährlich zwei Prozent des BIP verpflichten, erscheint angesichts der Haushaltslage mancherorts eher unwahrscheinlich. Ist eine Arbeitsteilung möglich und wie könnte diese aussehen? Für die EU ist eine Beschränkung auf zivile oder auf militärische Aktivitäten am unteren Ende des Einsatzspektrums eigentlich nicht akzeptabel. Ist eine neue, über Berlin-Plus hinausgehende Kooperationsvereinbarung notwendig und machbar („Berlin-Plus reverse“)? Fest steht, dass die EU über Instrumente verfügt, die für die NATO interessant sein könnten. Wie wird sich die neue US-Administration gegenüber der EU und ihrer ESVP positionieren? Einige dieser Fragen könnten bald eine Antwort finden, andere möglicherweise nicht. Die Beziehungen zwischen EU und NATO werden zwar auch in Zukunft ihren hybriden Charakter behalten. Jedoch werden die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen darüber hinausgehen müssen, um den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden zu können.

Weiterführende Literatur

- Hans-Georg Ehrhart: Civil-Military Co-Operation and Co-Ordination in the EU and in selected member states, Study for the European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, October 2007.
- Peter Schmidt (Hrsg.): A hybrid relationship. Transatlantic security cooperation beyond NATO, Frankfurt am Main 2008.
- Johannes Varwick (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?, Opladen 2005.