

Die EU und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

Die Beziehungen zwischen EU und NATO entwickelten sich seit Mitte 2008 in einigen Bereichen weiter, in anderen gab es keinerlei Fortschritte. Die interinstitutionellen Beziehungen konnten wegen der türkisch-zyprischen Blockade nicht wie erwünscht ausgebaut werden. Gleichwohl bedeutet die Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO eine institutionelle Neuerung mit potenziell weitreichenden Folgen. Auf operativer Ebene wächst einerseits der Zwang zu besserer Zusammenarbeit, andererseits bestehen noch vielfältige Hindernisse. Auf der konzeptionellen Ebene arbeiten beide Institutionen an der Weiterentwicklung ihrer Strategien.

Institutionelle Herausforderungen

Folgt man den offiziellen Äußerungen der Generalsekretäre, dann sind die Beziehungen beider Organisationen sehr gut¹. Die regelmäßigen Treffen auf den verschiedensten Ebenen verlaufen routinemäßig. Das gilt auch nach der Rückkehr Frankreichs in die Militärintegration der NATO, die sowohl seitens der EU als auch der NATO begrüßt wurde. Sie erfolgte im April 2009 auf dem Jubiläumsgipfel der NATO in Straßburg/Kehl.² Der amerikanische Präsident Barack Obama konstatierte bei dieser Gelegenheit: „NATO was founded on the principle that European security was American security and vice versa. This pillar of US policy has not changed and we reaffirm it. With France’s reintegration in the high structures of NATO, that principle will be upheld”.³ Kurt Volker, US-Botschafter bei der NATO, begrüßte das französische Streben nach einem militärisch stärkeren Europa und stellte fest, dass das Argument, die EU sei ein Gegengewicht zur NATO, nun tot sei. Der niederländische NATO-Botschafter Herman Schaper zeigt sich erleichtert darüber, nicht mehr zwischen Europa und Amerika wählen zu müssen.⁴ Die Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration bedeutet formal, dass es wieder Mitglied im Verteidigungsplanungsausschuss ist. Darin werden alle Angelegenheiten besprochen, die mit der kollektiven Verteidigungsplanung zu tun haben. Wichtig für Frankreich ist die Mitarbeit in den Unterausschüssen, insbesondere im Verteidigungsüberprüfungsausschuss, der sich mit der Streitkräfteplanung befasst.

Die Forderung nach hochrangigen Kommandoposten wurde aus französischer Sicht zufriedenstellend erfüllt. Paris erhielt zwei hohe Kommandoposten. So übernimmt es mit dem Allied Command Transformation (ACT) in Norfolk (Virginia) eines der beiden strategischen Oberkommandos. Einerseits erhält es damit eine Schlüsselstellung in allen Fragen der konzeptionellen Entwicklung und militärischen Transformation der Allianz. Andererseits handelt es sich im Vergleich zum Allied Command Operations (ACO), das für die Einsatzplanung und -führung zuständig ist, um einen eher weniger bedeutenden Führungs-

1 Vgl. Council of the European Union: Joint press conference by EU High Representative for the CFSP Javier Solana, and NATO Secretary-General Jaap de Hoop Scheffer, Brussels, 22 June 2009, S166/09.

2 Vgl. ausführlich dazu Hans-Georg Ehrhart: *Bienvenue, Grande Nation? Frankreichs Rückkehr in die Militärintegration der NATO*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Nr. 3/2009, S. 350-363.

3 Pop, V.: Obama, Sarkozy mark France’s full return to NATO. <http://euobserver.com/13/27909>.

4 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.3.2009.

posten. Als zweiten hohen Kommandoposten übernimmt Frankreich das Regionalkommando in Lissabon, das als eines von drei rotierenden Hauptquartieren der Schnellen Eingreiftruppe (NRF) dient und über ein Analysezentrum für Satellitenaufnahmen verfügt. Paris hatte sich von Beginn an stark in der NRF engagiert. Zudem hat es besondere Interessen im Bereich Weltraumaufklärung. Das militärische Establishment dürfte mit den zunächst offerierten 900 neuen Stellen in Brüssel zufrieden sein. Ob sich auch die Hoffnungen auf Rüstungsmodernisierung und Rüstungsexport erfüllen, bleibt abzuwarten.

Paris möchte auf jeden Fall, dass die EU ein ständiges Hauptquartier zur Planung und Führung von Militäroperationen erhält. Im neuen Weißbuch⁵ finden sich drei weitere Reformideen. Erstens soll sich die NATO primär auf Aufgaben nach Artikel 5 konzentrieren, aber auch im Bereich der Krisenbewältigung aktiv sein, allerdings nicht auf den Feldern ziviler Sicherheit und humanitärer Hilfe. Zweitens umfasst eine Erneuerung der NATO eine bessere Aufgabenteilung zwischen Amerikanern und Europäern, die ihren organisatorischen Ausdruck innerhalb der Allianz finden muss. Drittens plädiert Paris für eine Verbesserung der Planungsverfahren und eine Rationalisierung der Kommandostrukturen.

Gleichwohl bleiben noch Unwägbarkeiten. In Hinblick auf die bilateralen Beziehungen ist zu fragen, wie lange der französisch-amerikanische Honeymoon anhalten wird. Eine weitere Aufstockung der französischen Truppen in Afghanistan hat Präsident Sarkozy mit Verweis auf die 2008 erfolgte Verstärkung abgelehnt. Zudem verhinderte Paris aus finanziellen Erwägungen lange Zeit einen Beschluss des NATO-Rates über einen Einsatz ihrer AWACS-Flugzeuge in Afghanistan. Bezogen auf NATO und EU stellt sich die Frage, wie sich Frankreichs Rückkehr in die militärische Integration konkret auf die NATO und die ESVP auswirken wird. Der Pariser Vorschlag, eine NATO-EU High-level-Gruppe einzurichten, fand zunächst einmal nicht die Zustimmung der Türkei. Und schließlich: Was bedeutet eine hervorgehobene Rolle Frankreichs in der NATO für Deutschland? Wird es als eine der europäischen Führungsmächte an Einfluss verlieren oder durch einen engeren Schulterchluss mit Paris und London an Einfluss gewinnen, wie es Angela Merkel und Nicolas Sarkozy in einem gemeinsamen Artikel suggerieren?⁶

Operative Aktivitäten

Die operativen Aktivitäten von EU und NATO entwickeln sich zunehmend weg vom Berlin Plus-Modell.⁷ Von 24 ESVP-Operationen erfolgten bislang nur zwei nach Berlin Plus. Operation Concordia in Mazedonien wurde bereits 2003 abgeschlossen und Operation Althea in Bosnien-Herzegowina soll so bald wie möglich weiter reduziert werden. Zurzeit wird geprüft, wann ihr exekutiver Auftrag in einen ausschließlich beratenden für die Reform des bosnischen Militärs umgewandelt werden kann. Eine Entscheidung darüber hängt nicht zuletzt von der politischen Lage im Lande ab. Ob eine solche Entscheidung Auswirkungen auf die ähnlich gelagerten Aktivitäten des NATO-Hauptquartiers in Sarajevo haben wird, ist nicht absehbar. Ansonsten operieren EU und NATO in drei weiteren Krisengebieten parallel, also nicht auf der Grundlage von Berlin Plus.

Im Kosovo läuft seit 2008 die zivile EULEX-Mission. Sie erreichte am 6. April 2009 ihre volle Operationsfähigkeit und arbeitet seitdem auf der Basis eines Mandats, das zum Teil auch exekutive Funktionen erlaubt. Anfang Januar 2009 wurden erstmals Einheiten von

5 Le Livre Blanc : Défense et Sécurité nationale. Paris 2008, S. 107

6 Merkel, A./Sarkozy, N.: Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen. Süddeutsche Zeitung, 4.2.2009 (Dokumentation zur 45. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik).

7 Nach diesem Modell kann die NATO der EU militärische Fähigkeiten und Mittel zur Verfügung stellen.

KFOR and EULEX in den Norden Kosovos entsandt, um die Lage nach Ausbruch von Unruhen zu beruhigen. Kurz danach wurde die bislang erste gemeinsame Übung abgehalten, bei der französische und rumänische Polizeisondereinheiten mit der taktischen Einsatzreserve von KFOR trainierten.⁸ Die Zusammenarbeit gestaltet sich schwierig, weil das technische Abkommen, das diese erleichtern würde, wegen der türkischen-zyprischen Blockade immer noch nicht in Kraft treten konnte. Zudem pflegen beide Organisationen weiterhin ein Eigenleben, das wenig Raum für mehr Abstimmung lässt. Während die EU ihre personelle Präsenz auf knapp 2000 aufbaute, beschloss die NATO Mitte 2009 KFOR zu reduzieren.

Die Lage in Afghanistan verschlechtert sich seit Jahren kontinuierlich und stellt eine große Herausforderung für EU und NATO dar.⁹ Die von der NATO geführte International Security Assistance Force (ISAF) ist mittlerweile auf 68.000 Soldaten angewachsen, davon ca. 35.000 aus EU-Staaten. ISAF schlittert zunehmend von einer Stabilisierungsaufgabe in die Aufstandsbekämpfung hinein. Eine zentrale Aufgabe der ISAF ist die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte. Während die USA und andere NATO-Staaten bislang das Militär ausbildeten, war die Aufgabe der Polizeiausbildung zwischen den USA und der EU geteilt. Seit die EU die Führung bei der Ausbildung der afghanischen Polizei im Jahre 2007 von Deutschland übernommen hat, hat sich an der problematischen Lage nicht viel geändert. Zwei Jahre später ist die EU immer noch nicht in der Lage, die versprochenen 400 Ausbilder und Justizexperten zur Verfügung zu stellen, ein Ergebnis, das NATO-Generalsekretär Rasmussen als „etwas peinlich“ kommentierte.¹⁰ Nun will sich auch die NATO um die Polizeiausbildung kümmern. Das Problem besteht u.a. darin, genügend zivile Experten für diese gefährliche Aufgabe zu finden. Es ist fraglich, ob Soldaten diese Aufgabe übernehmen können. Ein anderes Problem ist, dass die jeweiligen Trainingsmissionen nicht abgestimmt sind und trotz äußerst knapper Personalressourcen eine Duplizierung des Engagements droht.

Das dritte Krisengebiet, in dem EU- und NATO-Kräfte gemeinsam operieren, liegt im Golf von Aden und im Indischen Ozean. Gemeinsam bemühen sie sich zudem darum, Somalia durch humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe und Unterstützung des Sicherheitssektors beim Staatsaufbau zu unterstützen. Ende 2008 beschlossen sowohl die EU als auch die NATO, einen Flottenverband gegen die zunehmende Piraterie in diese Region zu entsenden. Die hauptsächlich von Somalia ausgehende Piraterie soll bekämpft und eingedämmt werden. Es handelt sich um die erste maritime ESVP-Operation. Das Hauptquartier ist im englischen Northwood angesiedelt, wo sich auch ein maritimes NATO-Hauptquartier befindet. Die Koordination beider Missionen verläuft gut. Das Problem der Piraterie ist allerdings nur durch einen politischen Prozess in Somalia zu lösen. Ob dazu eine neue ESVP-Operation an Land zur Unterstützung des Aufbaus somalischer Sicherheitskräfte beitragen kann, wie es Paris vorschlägt, ist allerdings umstritten.

Konzeptionelle Orientierungen

Beide Organisationen sind dabei, ihre Strategien weiterzuentwickeln. Während die EU im Dezember 2008 einen Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vorlegte, beschloss die NATO auf ihrem Gipfel im April 2009 einen zweistufigen Prozess, um eine neue Strategie zu definieren.

8 <http://www.nato.int/kfor/docu/inside/2009/>.

9 Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Charles Pentland (Hrsg.): *The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices*, McGill-Queen's University Press 2009.

10 Judy Dempsey: *NATO plans to widen role by training Afghan force*, in: *International Herald Tribune*, 7.10.2009, S. 4.

Der EU-Bericht bestätigt die in der ESS identifizierten Hauptbedrohungen und nimmt mit der Sicherheit im Internet und der Energiesicherheit zwei weitere Herausforderungen in den Katalog auf. Indem er ausführlicher auch auf andere nichtmilitärische Herausforderungen eingeht, unterstreicht er den Anspruch der Union, einem umfassenden Sicherheitsansatz verpflichtet zu sein. Der Bericht lobt die Zusammenarbeit mit der NATO und betont zugleich, dass deren Ausbau nötig ist.¹¹ Die EU konnte sich nicht dazu durchringen, Prioritäten für ihren umfassenden strategischen Ansatz zu skizzieren. Dieser Mangel ist auf unterschiedliche Interessen sowie die fehlende Systematisierung des strategischen Reviewprozesses zurückzuführen.

Unterschiedliche Interessen und Sichtweisen prägten auch die Suche der NATO nach einem neuen strategischen Konzept. Auf dem Jubiläumsgipfel von Kehl/Straßburg konnten sich die Mitgliedstaaten nach heftigem diplomatischem Fingerhakeln nur auf eine sehr allgemein gehaltene „Declaration on Alliance Security“ einigen, die keinerlei strategische Orientierung für die weitere Entwicklung der NATO enthält. Immerhin verständigte man sich auf ein neues Verfahren. Nicht der NATO-Rat (NAC) entwirft die neue Strategie, sondern der Generalsekretär der Allianz leitet den Prozess. Ähnlich wie 1967 bei der Erstellung des Harmel-Berichts, steht ihm eine zwölköpfige Expertengruppe zur Seite. Diese von der ehemaligen US-Außenministerin Madeleine Albright und dem vormaligen Vorstandsvorsitzenden von Shell, Jeroen van der Veer, geführte „Gruppe der Weisen“ formuliert einen Entwurf, der dann von Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen nach Rücksprache mit dem NAC fertiggestellt wird. Im Dezember 2009 steht im Rahmen der Reflektionsphase das Thema „Transatlantic Cohesion: NATO and the EU“ auf der Agenda. Die fertige Strategie soll auf dem nächsten Gipfel 2010 in Lissabon verabschiedet werden.¹²

Es bleibt abzuwarten, wie darin die Rolle der EU beschrieben wird. Die Rückkehr Frankreichs in die Militärintegration der NATO dürfte es den militärisch gewichtigen EU-Staaten erleichtern, eine gemeinsame Position zu finden, um die künftige NATO-Strategie wirksam beeinflussen zu können. Da die EU zunehmend zum politischen Gravitationszentrum der Europäer wird und über ein weitaus breiteres Spektrum an vor allem zivilen Wirkmitteln verfügt, hat die NATO ein großes Interesse an einer, wie es ihr Direktor für politische Planung, Jamie Shea, formulierte, „strategischen Harmonie“.¹³ Während in NATO-Kreisen von einem zivilen Berlin Plus-Abkommen geträumt wird, stellte der französische Botschafter vorbeugend klar, die EU sei nicht berufen, eine zivile Agentur der Allianz zu werden. Der institutionelle „Schönheitswettbewerb“ geht also weiter. Die anstehenden praktischen Herausforderungen und die knapper werdenden Mittel sollten aber für EU und NATO Anlass genug sein, gemeinsam nach Konzeptionen zur effektiven Sicherheitsgestaltung zu suchen.

Weiterführende Literatur

Sven Biscop: Odd Couple or Dynamic Duo? The EU and Strategy in Times of Crisis, in: *European Foreign Affairs Review*, Nr. 14/2009, S. 367-384.

Hans-Georg Ehrhart/Charles Pentland (Hrsg.): *The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices*, McGill-Queen's University Press 2009.

Hans-Georg Ehrhart: Bienvenue, Grande Nation? Frankreichs Rückkehr in die Militärintegration der NATO, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Nr. 3/2009, S. 350-363.

Karl-Heinz Kamp: *The Way to NATO's New Strategic Concept*, NATO Research Paper, Nr. 46/2009.

11 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, Brüssel, 11. Dezember 2008, S/407/08.

12 Vgl. Karl-Heinz Kamp: *The Way to NATO's New Strategic Concept*, NATO Research Paper, Nr. 46/2009.

13 Zit. in: Nicolas Gros-Verheyde: Pour Jamie Shea (OTAN), il faut aller vers un accord «Berlin+Civil» avec l'UE, publié dans: *Défense UE (droit doctrine politique)*, 4. Oktober 2009.