

Die EU und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

Die Beziehungen zwischen EU und NATO oder genauer zwischen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und der NATO¹ entwickelten sich seit 2009 in einigen Bereichen weiter, in anderen gab es keinerlei Fortschritte. Die interinstitutionellen Beziehungen wurden weiterhin durch den türkisch-zyprischen Konflikt behindert. Die Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO schuf eine gewisse Dynamik. Auf operativer Ebene wuchs der Zwang zur Zusammenarbeit, gleichwohl bestehen noch vielfältige Hindernisse. Auf der konzeptionellen Ebene standen Überlegungen über die strategische Ausrichtung beider Organisationen im Vordergrund.

Institutionelle Herausforderungen

Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages und die neue Rolle Frankreichs im Bündnis verbesserten die Voraussetzungen für das institutionelle Miteinander von EU und NATO. Die EU kann nun ein breiteres Aufgabenspektrum im Rahmen der GSVP abdecken. Bereits zuvor hatte sie ein ambitioniertes Programm zur Stärkung ihrer Fähigkeiten zur Krisenbewältigung aufgelegt. Die Befürchtung, die EU könne eine komplette eigene Militärstruktur außerhalb der NATO aufbauen und dadurch das Bündnis untergraben, ist mittlerweile dem starken Interesse an einer pragmatischen Zusammenarbeit gewichen, die zunehmend außerhalb des Berlin-Plus-Abkommens stattfindet.

Während der Reformprozess der EU mit dem Lissabonner Vertrag erst einmal für absehbare Zeit abgeschlossen ist, soll die Reform der NATO im Herbst 2010 beschlossen werden. Die Forderungen sind erheblich, fraglich ist aber, welche davon umgesetzt werden können. So plädieren die USA für eine völlige Neuausrichtung, damit die NATO schneller und beweglicher werde.² Daraus ergibt sich auf politisch-strategischer Ebene die Frage, was das für den Entscheidungsprozess im Bündnis, aber auch in der EU bedeutet. Anders ausgedrückt: Ist das Konsensprinzip für eine Allianz von mittlerweile 28 Mitgliedern noch zeitgemäß? Die Aufgabe des Konsensprinzips würde zweifellos eine Grundlage der NATO erschüttern, so dass sich das Prinzip der konstruktiven Enthaltung als Kompromiss anbietet. So würden die Entscheidungen nominell immer noch im Konsens getroffen werden, da die Enthaltungen nicht als Gegenstimme gezählt würden. Die Umsetzung erfolgte aber nach dem Prinzip der „Koalition der Willigen“.

NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen schlägt vor, die NATO zu einem Forum für globale Sicherheitsfragen zu machen.³ Dieser Vorschlag wirft die Frage auf,

1 Die EU und die NATO pflegen eigentlich keine offiziellen Beziehungen. Es gibt Beziehungen zwischen den sicherheits- und verteidigungspolitischen Aktivitäten der EU im Rahmen der GSVP (gemanagt durch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee) einerseits und der NATO (gemanagt durch den Nordatlantikrat) andererseits. Vgl. Jolyon Howorth: NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Relations, in: *Politique Etrangère*, Nr. 4, 2009 (English edition), S. 95f.

2 „Washington will Reform der NATO“, <http://www.dnews.de/nachrichten/politik/15856/washington-will-reform-der-nato.html>.

was das für die Vereinten Nationen und die EU bedeutet. Konkret: Würde ihre Rolle als autonome Akteure mit klaren Kompetenzen beeinträchtigt? Die Vereinten Nationen sind immerhin bislang die einzige völkerrechtlich legitimierte globale Organisation, in deren Kompetenzbereich die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit fällt. Die EU ist wiederum sehr darauf bedacht, ihre Eigenständigkeit als politischer Akteur zu bewahren. Es läge in der Logik des umfassenden Ansatzes (Comprehensive Approach) der NATO eine übergreifende Koordinierungsrolle zuzubilligen. Fraglich ist hingegen, ob die EU und andere Akteure von ihr koordiniert werden wollen.

Von französischer Seite wird eine Modernisierung der Verwaltung und die Entterritorialisierung und Verschlanung der Befehlsstrukturen angemahnt. Da auch die NATO sparen muss, dürfte an einer Reform des Apparates kein Weg vorbei führen. Rasmussen schlug vor, bis zu 5.000 Posten in der Kommandostruktur zu streichen, die Zahl der Hauptquartiere von elf auf fünf zu reduzieren und die 14 Agenturen auf drei zusammenzulegen. Vereinbarung wurde bereits eine Kürzung des Militärhaushalts um 1,5 Mrd. Euro in den nächsten vier Jahren.⁴ Die Suche nach Einsparmöglichkeiten trug auch zu einer ersten Kooperation zwischen der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und dem Allied Command Transformation (ACT) bei. Nach Aussage des französischen ACT-Kommandeurs zählen zu den Prioritäten dieses strategischen NATO-Kommandos das Finden multinationaler Lösungen zwecks Kostenersparnis, die Initiierung eines Dialogs mit der Industrie und das Voranbringen der Partnerschaft zwischen NATO und EU.⁵

Eine andere informelle Kooperation entwickelt sich zwischen dem US-Kommando für Afrika (AFRICOM) und der EU. Mittlerweile absolvierten Vertreter von AFRICOM drei Besuche in Brüssel und sprachen mit Vertretern der Kommission und des Ratssekretariats, während EU-Vertreter ein Mal das Hauptquartier in Garmisch besuchten. Das amerikanische Interesse reicht vom Kennenlernen europäischer Arbeitsweisen, etwa im Bereich der Sicherheitssektorreform, bis zu möglichen Unterstützungsmaßnahmen durch die EU in Afrika, etwa beim Aufbau afrikanischer Eingreifkräfte, der zivil-militärischen Zusammenarbeit oder der Konfliktbewältigung in Somalia.

Operative Aktivitäten

Die operativen Beziehungen im Kosovo zwischen der EU-Mission EULEX und der NATO-geführten KFOR verliefen trotz des fehlenden technischen Abkommens pragmatisch und effektiv. Sie basieren auf Arrangements für gemeinsame Operationen, die in die jeweiligen Verfahrensvorschriften aufgenommen wurden. Die Türkei nimmt dieses Vorgehen hin, so lange es nicht zu einem formalen politischen Abkommen kommt. Vor diesem Hintergrund fanden gemeinsame Übungen statt, die hauptsächlich Techniken der „riot control“ zum Gegenstand hatten. Der Auftrag von KFOR beschränkt sich auf die Wahrung eines sicheren Umfeldes, während EULEX als integrierte Mission, die Polizei-, Justiz-, Grenz- und Zollkomponenten umfasst, den Aufbau entsprechender Strukturen unterstützt. Wie lange KFOR noch im Kosovo bleiben wird, ist noch unklar. Erste Absetzbewegungen sind erkennbar, nachdem Großbritannien, Spanien, Frankreich und Deutschland ihre Kontingente entweder ganz oder teilweise abgezogen haben. Laut KFOR-Kommandant Mar-

3 „Zügige Reform der Nato gefordert“, http://www.bundesregierung.de/nn_249076/Content/DE/Artikel/2010/02/2010-02-07-muesiko-abschluss.html.

4 „Nato wird auf Diät gesetzt“, Neue Züricher Zeitung, 10.06.2010.

5 Julian Hale: Better Defense Planning Processes Sought By NATO, DefenseNews, 4.05.2010.

kus Bentier ist der Auftrag der NATO „fast erfüllt“, so dass in naher Zukunft die EU auch die Sicherheitskomponente übernehmen dürfte.⁶

Die sich verschlechternde Lage in Afghanistan und die Bemühungen der NATO, über ein massiv verstärktes Engagement in der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte die Voraussetzungen für eine Reduzierung des internationalen militärischen Engagements zu schaffen, bildeten den Hintergrund für die weitere Ausgestaltung der operativen Beziehungen zwischen EU und NATO in diesem Krisengebiet. Einerseits fordert bereits das Mandat der EUPOL Afghanistan eine „enge Koordination“ mit den anderen sicherheitspolitischen Akteuren, „einschließlich ISAF“.⁷ EUPOL arbeitet nach eigener Darstellung insbesondere mit der Trainingsmission der NATO zusammen.⁸ Zudem hat die EU nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages ihre Führungsstruktur gestrafft, indem der Sondergesandte zugleich als Leiter der EU-Delegation in Kabul agiert. Andererseits ringt die Union weiterhin mit großen Schwierigkeiten. So konnte die Soll-Stärke von 400 Polizeiausbildern und Rechtsexperten auch drei Jahre nach Verabschiedung des Mandats nicht erreicht werden. Die EU-Staaten handeln zudem oft unkoordiniert im nationalen Rahmen und verfolgen unterschiedliche Trainingskonzepte. Des Weiteren mangelt es in den Hauptstädten an politischer Unterstützung für EUPOL. Die Arbeitsteilung mit der NATO ist insofern geklärt, als die EU sich um die zivilen Aspekte der Polizeiausbildung kümmert. Der EU-Ansatz zur Polizeiausbildung steht aber in einem Spannungsverhältnis zu dem US- und NATO-Ansatz der militärischen Aufstandsbekämpfung. Gleichwohl forderte NATO-Generalsekretär Rasmussen auf einer Tagung des Außenministerrates der Union mehr Synergie und eine engere Angleichung der Trainingsprojekte.⁹

Die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO erstreckt sich mittlerweile auch auf den industriell-militärischen Bereich. Ende April 2010 beschlossen die EU-Verteidigungsminister ein von der EDA geleitetes Projekt zu Abwehrmaßnahmen gegen Sprengfallen. Die EDA wird Spezialisten finanzieren, die ihre Untersuchungen im Rahmen von ISAF vornehmen. Frankreich agiert als Führungsnation. Es handelt sich um eine Art Pilotprojekt für eine künftige Zusammenarbeit zwischen EDA und dem Allied Command Transformation, die nach französischer Lesart belegt, dass pragmatische Kooperation auch ohne formelle Abkommen möglich sind.¹⁰

Ein weiterer Krisenschauplatz auf dem EU und NATO agieren, ist Somalia und das Seegebiet vor Somalia und dem Horn von Afrika. Die EU startete ihre erste Seeoperation im Rahmen der GSVP im Dezember 2008 durch die Übernahme der vorherigen kurzen NATO-Operation „Operation Alieed Provider“, die Schiffslieferungen des Welternährungsprogramms für Somalia schützen sollte. Seit 2009 operieren beide Organisationen – sowie andere nationale Akteure wie etwa China und Indien oder die US-geführte internationale Task Force 151 – mit ihren Flotten in einem mehrfach erweiterten Operationsgebiet, um die Piraterie zu unterbinden.¹¹ Die Koordinierung der Politik erfolgt durch die im Rahmen der UNO tagende Internationale Kontaktgruppe für Piraterie, in der 45 Nationen und

6 Nico Fried: Guttenberg erwägt Truppenabzug auf dem Kosovo, Süddeutsche Zeitung, 30.03.2010.

7 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100426%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2018_EN.pdf.

8 European Police Mission in Afghanistan – EUPOL Afghanistan, <http://www.eupol-afg.eu/>.

9 <http://www.nato.int/>.

10 Nicolas Gros-Verheyde, Bruxelles 2, Défense UE (droit doctrine politique), 26.04.2010.

11 Maritime Security Centre – Horn of Africa (MSCHOA), <http://www.mschoa.org/Links/Pages/EUNavalForce.aspx>.

sieben internationale Organisationen, darunter auch die EU und die NATO, teilnehmen. Die militärischen Einsätze werden im Rahmen von SHADE (Shared Awareness and Deconfliction) abgestimmt, einem informellen Gremium, das von den Kommandeuren der EU-, NATO- und US-Flotten moderiert wird. Da das Problem der Piraterie nicht nur auf See gelöst werden kann, gibt es seitens der EU und der USA verstärkt Bemühungen, etwa durch Maßnahmen der Sicherheitssektorreform in Somalia, die Unterstützung der Friedenstruppe der Afrikanischen Union AMISOM und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Stabilisierung des Landes beizutragen.

Konzeptionelle Fragen

Auf konzeptioneller Ebene standen drei Themen auf der Agenda: die Gestaltung der Beziehungen zwischen EU und NATO bzw. den USA, die strategische Ausrichtung beider Organisationen und die Verbesserung der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Rahmen des Comprehensive Approach.

Die Beziehungen mit den USA wurden eingetrübt durch die Absage Präsident Obamas, am geplanten Gipfel mit der EU teilzunehmen. Während Kommissionspräsident Barroso aufgeschreckt einen neuen Atlantismus forderte, betonte die amerikanische Seite, dass die EU kein Problem darstelle, aber auch keine große Hilfe bei der Regelung globaler Probleme sei. Die Verschiebung der politischen Aufmerksamkeit Washingtons von Europa nach Asien und andere globale Schauplätze ist von den Europäern bislang nicht adäquat nachvollzogen worden, was aus US-Sicht entsprechende Folgen für die Relevanz der EU und die Zukunft der NATO haben kann. Die europäische Forderung nach mehr Zusammenarbeit und Respekt kann demnach nur entsprochen werden, wenn sich die EU als handlungsfähiger globaler Akteur erweist.¹² Dies setzt aber nicht nur die erforderlichen Mittel und den politischen Willen diese einzusetzen voraus, sondern auch eine gemeinsame Strategie, warum, wo, wie und wann diese Mittel eingesetzt werden sollen. Wenn die regelmäßigen Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA weitgehend substanzlos geblieben sind, könnte dann nicht die NATO der geeignete Rahmen für einen neuen „Atlantic Compact“ sein? Dafür spricht, dass sie bislang die wichtigste transatlantische Klammer ist. Dagegen spricht wiederum, dass EU und NATO qualitativ verschiedene Organisationen mit unterschiedlicher Historie, Mitgliedschaft, Struktur und politischer Sinnggebung sind.¹³

Die Strategieentwicklung in beiden Organisationen verläuft zudem unterschiedlich. Die EU verfügt zwar mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 über ein kurzes offizielles Strategiepapier, das 2008 vom Hohen Repräsentanten überarbeitet wurde. Sie konnte sich bislang jedoch nicht auf einen regelmäßigen und systematischen Überprüfungsprozess einigen. Im Mai 2010 legte eine Gruppe der Weisen dem Europäischen Rat allerdings einen weit gefassten Bericht über die Herausforderungen bis 2030 vor, in dem Sicherheitspolitik nur ein Aspekt unter anderen darstellt. Das vom ehemaligen spanischen Regierungschef Gonzales geleitete Gremium konstatiert die bekannten strukturellen Schwächen wie die zu starke nationale Ausrichtung der GSVP, die unzureichenden zivilen und militärischen Fähigkeiten, das Fehlen einer übergreifenden Strategie und eines zivil-militärischen Hauptquartiers oder die mangelnden Finanzierungsmöglichkeiten für Missionen. Der Bericht fordert explizit die Erarbeitung einer langfristigen verteidigungs-

12 Steven Erlanger: Europe wants America's Respect, in: International Herald Tribune, 29.03.2010, S. 1 und 4.

13 Vgl. Jolyon Howorth: A New Institutional Architecture for the Transatlantic Relationship?, IFRI Europe Visions 5, Juni 2009.

politischen Vision und eines Weißbuches mit klarer Priorisierung der Gefahren, Kriterien für ein EU-Engagement und zugeordneten Ressourcen. Die Vision soll zudem eine kohärente Arbeitsteilung mit der NATO darlegen, die auf einer objektiven Analyse der jeweiligen komparativen Vorteile basiert. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die EU entweder in eine neue Phase eintrete und sich zu einem selbstbewussten globalen Akteur entwickeln müsse oder marginalisiert werde.¹⁴

Im gleichen Monat wurde der Bericht der von Madeleine Albright geleiteten Expertengruppe vorgelegt, der Empfehlungen für das neue strategische Konzept der NATO enthält. Diese werden vom NATO-Generalsekretär überarbeitet und dann an den NATO-Rat geleitet, um im November 2010 verabschiedet zu werden. Das neue strategische Konzept soll dem Bericht zufolge anerkennen, dass die NATO künftig nicht alleine, sondern in Partnerschaft mit anderen handeln werde. Die EU wird als einzigartiger und wesentlicher Partner eingestuft, mit dem die Zusammenarbeit nicht immer zufriedenstellend funktioniert habe. Gleichwohl teile man viele Lehren und Probleme. Diese verlangten eine volle Komplementarität beider Organisationen, denn nur so sei eine umfassende und kosteneffiziente Sicherheitspolitik möglich. Demnach sollen die aus dem Lissabon-Vertrag abzuleitenden Bemühungen zur Stärkung der europäischen Fähigkeiten und Führungsstrukturen anerkannt werden. Die strikte Trennung in zivile und militärische Fähigkeiten müsse überwunden und die Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen intensiviert werden.¹⁵

Die beiden Berichte unterscheiden sich zwar in ihrer Schwerpunktsetzung, enthalten aber sicherheitspolitisch-konzeptionell viele Gemeinsamkeiten. Ein zentraler Aspekt ist die Kooperationsfähigkeit im Rahmen eines umfassenden Ansatzes. Während der Gonzales-Bericht die inneren Schwächen der Union herausarbeitet, beschreibt der Albright-Bericht allgemein die Probleme zivil-militärischer Zusammenarbeit. Diese reichen von unterschiedlichen Planungsverfahren und Prioritäten über differierende Standards zur Rechenschaftslegung und unterschiedliche Rekrutierungs- und Entsendeverfahren bis zu manchmal schwer zu vereinbarenden institutionellen Handlungslogiken. Gleichwohl soll sich die NATO darauf einstellen, verstärkt an integrierten zivil-militärischen Missionen teilzunehmen. Konkret empfiehlt die Expertengruppe, eine kleine zivile Planungseinheit in der NATO einzurichten, Memoranda of Understanding mit Schlüsselinstitutionen wie der EU zu vereinbaren und im Rahmen des Verteidigungsplanungsprozesses der NATO zivile Fähigkeiten zu identifizieren, die zusammen mit Kampftruppen entsendet werden können.

Schlussfolgerungen

Das Verhältnis zwischen EU und NATO befindet sich in einem Wandlungsprozess. Dieser ist Ergebnis der veränderten Bedrohungslage hin zu so genannten unkonventionellen Bedrohungen und transnationalen Risiken, der relativen Bedeutungsminde rung militärischer Mittel bzw. der Aufwertung ziviler Instrumente, der zunehmenden Notwendigkeit inter- und transnationaler Kooperation im Rahmen einer internationalen Security Governance und des sozioökonomischen und normativen Wandels in den postindustriellen Staaten. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen dürfte vor diesem Hintergrund möglich sein, sofern sie auf einer gemeinsamen Lageanalyse und gemein-

14 Vgl. Project Europe 2030. Challenges and Opportunities. A Report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030, Mai 2010, S. 31-33.

15 Vgl. NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, 17.05.2010, S. 18f.

samen Zielen beruht. Auch wenn das im Einzelfall gewährleistet werden kann, bergen die unterschiedlichen Rollenkonzepte für die NATO – globaler politisch-militärischer Akteur, Werkzeugkasten der USA oder transatlantisches Verteidigungsbündnis? – und die EU erhebliches Störpotential.

Für die Union bieten sich zwei Perspektiven an: Erstens können die Mitgliedstaaten den EU-Kontext nutzen, um ihre Fähigkeiten in einer global und/oder regional agierenden NATO unter Führung der USA einzubringen. Zweitens könnte sich die EU als handlungsfähige Friedensmacht entwickeln. Diese wäre weder ein ausschließlich auf zivile Mittel setzender Akteur noch würde sie im Stile und mit den Mitteln einer klassischen Großmacht alleine oder im NATO-Rahmen Außen- und Sicherheitspolitik betreiben. Vielmehr wäre sie ein kollektiver Akteur, der die ganze Palette seiner Fähigkeiten im Rahmen einer Security Governance in und für Europa einbringt.¹⁶ Im Gegensatz zu den Modellen der Zivil- und der Militärmacht verfügt eine Friedensmacht nicht nur über zivile und militärische Macht. Sie hat vielmehr die völkerrechtlich konforme Bewahrung und Wiederherstellung von Frieden mittels einer umfassenden Sicherheitspolitik zum Ziel, ist also normativ und funktional gebunden.¹⁷

Weiterführende Literatur

- Buckley, Joanna: Can the EU be more effective on Afghanistan?, Centre for European Reform Policy Brief, April 2010.
- Ehrhart, Hans-Georg: EU im Einsatz. Friedensmacht oder Wolf im Schafspelz?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 2010 (im Erscheinen).
- Ehrhart, Hans-Georg/Kahl, Martin (Hrsg.): Security Governance in und für Europa, Konzepte, Akteure, Missionen, Baden-Baden 2010.
- Gardner, Anthony Luzzatto/Eizenstat, Stuart E.: New treaty, new influence? Europe's chance to punch its weight, in: Foreign Affairs, März/April 2010, S. 104-119.
- Howorth, Jolyon: A New Institutional Architecture for the Transatlantic Relationship?, IFRI Europe Visions 5, Juni 2009
- Howorth, Jolyon: NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Relations, in: Politique Étrangère, Nr. 4, 2009 (English edition), S. 95-106.
- NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, Mai 2010.
- Project Europe 2030: Challenges and Opportunities. A Report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030, Mai 2010.

16 Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Martin Kahl (Hrsg.): Security Governance in und für Europa, Konzepte, Akteure, Missionen, Baden-Baden 2010.

17 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: EU im Einsatz: Friedensmacht oder Wolf im Schafspelz?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 1/2011 (im Erscheinen).