

Die EU und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

Die Beziehungen zwischen EU und NATO entwickelten sich in einigen Bereichen weiter, in anderen gab es keinerlei Fortschritte. Die interinstitutionellen Beziehungen wurden weiterhin durch den türkisch-zyprischen Konflikt behindert. Die durch die Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO erwartete Dynamik für die Beziehungen zwischen EU und NATO lässt auf sich warten. Auf operativer Ebene wurde eine pragmatische Zusammenarbeit verfolgt, gleichwohl bestehen noch vielfältige Hindernisse. Auf der konzeptionellen Ebene gab es vordergründige Übereinstimmungen. Dahinter gären aber handfeste Interessengegensätze.

Institutionelle Herausforderungen

Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages wurde im neuen strategischen Konzept der NATO ausdrücklich begrüßt.¹ Die NATO erhofft sich davon eine leistungsfähigere Union, die ihre zivilen und militärischen Kapazitäten in ein gemeinsames Krisenmanagement einbringt. Die interinstitutionelle Abstimmung bei der Fähigkeitsentwicklung wird zwar immer wieder beschworen, harrt aber weiterhin der Umsetzung. Erste konkrete Projekte laufen im medizinischen Bereich und in der Entwicklung von Technologien gegen unkonventionelle Sprengsätze, so genannte IED, die in Afghanistan großen Schaden anrichten.

Der sowohl von der NATO als auch von der EU proklamierte Weg des Pooling und Sharing von Kapazitäten durch die Mitgliedstaaten dürfte perspektivisch möglich sein, sollte aber angesichts der damit verbundenen Schwierigkeiten (z.B. Arbeitsplätze, Know-how-Verlust, erhöhte Abhängigkeiten) nicht überschätzt werden. Der EU steht zwar seit dem Lissabon-Vertrag mit Art. 42,6 das Instrument der permanenten strukturierten Zusammenarbeit zur Verfügung. Allerdings werden seine Möglichkeiten bislang noch nicht adäquat genutzt. Immerhin lancierten Deutschland und Schweden im November 2010 die Ghent-Initiative. In einem Food for Thought-Papier schlugen sie eine Bestandsaufnahme der Fähigkeiten vor, die vorwiegend unter nationaler Kontrolle bleiben sollen, solche die eher teilbar sind ohne zu große Abhängigkeiten zu produzieren und solche, bei denen eine Rollen- und Aufgabenteilung einschließlich daraus resultierender Abhängigkeiten akzeptabel ist.² Am 6. Dezember 2010 regten die Mitglieder des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich, Polen) in einem Brief an die Hohe Beauftragte der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an, die sich aus Art. 42(6) ergebenden Möglichkeiten zu nutzen, die Führungsfähigkeiten der EU zu stärken und die Zusammenarbeit mit der

1 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 32).

2 Vgl. Pooling and sharing, German-Swedish initiative, Food for thought, November 2010, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf.

NATO zu verbessern.³ Ergebnisse des dadurch angestoßenen Prozesses werden bis Ende 2011 erwartet.

Die NATO beschloss derweil eine institutionelle Reform, die das Bündnis in Zeiten sinkender Verteidigungsetats schlanker und leistungsfähiger machen soll. So ist vorgesehen, die Personalstärke der NATO-Bürokratie von 13.000 auf 8.800 zurückzuführen. Die Zahl der Hauptquartiere soll von dreizehn auf sieben reduziert werden, die vierzehn Agenturen werden neu strukturiert und auf drei programmatische Themenbereiche ausgerichtet: Beschaffung, Unterstützung, Kommunikation/Information.⁴ Da diesem Ergebnis ein hartes Fingerhakeln zwischen den Mitgliedstaaten vorherging bleibt abzuwarten, wie die konkrete Umsetzung der Reform verläuft.

Operative Aktivitäten

Weitgehend problemlos und von der Öffentlichkeit kaum bemerkt verliefen die beiden GSVP-Operationen auf dem Balkan. In Bosnien-Herzegowina ist die 1.400 Einsatzkräftestarke EUFOR Althea die einzige Operation, die nach dem Berlin-Plus-Abkommen durchgeführt wird, also unter Rückgriff auf Fähigkeiten und Strukturen der NATO. Die Hauptaufgaben bestehen weiterhin darin, für ein sicheres Umfeld zu sorgen und die Reform des militärischen Sicherheitssektors zu unterstützen.⁵ Im Kosovo setzten die Rechtsmission EULEX und die NATO-Operation KFOR ihre punktuelle Zusammenarbeit fort. KFOR sieht sich als „third responder“ hinter der Kosovarischen Polizei und EULEX.⁶ Die Missionen führen gemeinsame Übungen und gelegentlich gemeinsame Operationen durch.⁷ Bei einem gewaltsamen Zusammenstoß an der serbisch-kosovarischen Grenze Ende Juli sorgte KFOR für die Wiederherstellung der Ordnung, während die EU auf die politische Führung beider Länder diplomatischen Druck ausübte.⁸ Im September übernahm dann EULEX die Grenzkontrolle über die wieder Instand gesetzten Grenzübergänge, während KFOR für die Absicherung sorgte.⁹

Die Zusammenarbeit zwischen ISAF bzw. der Trainingsmission der NATO und EUPOL Afghanistan verläuft auf der Basis einer klaren Aufgabenteilung, aber mit zweifelhaftem Erfolg. So haben es die EU-Mitglieder auch vier Jahre nach Missionsbeginn noch immer nicht geschafft, die im Mandat vorgesehene Stärke von 400 Polizeiausbildern zu erreichen.¹⁰ Der EU-Ansatz zur zivilen Polizeiausbildung steht weiterhin in einem gewissen Spannungsverhältnis zum US- und NATO-Ansatz der kurzzeitigen Kurse für Aufstandsbekämpfung, wengleich auch die NATO Training Mission mittlerweile ziviles Policing in ihr Trainingsprogramm aufgenommen hat. Gleichwohl ist die afghanische Polizei immer noch eine Gefahr für die Bevölkerung.¹¹ Schließlich wird die Koordination zwischen ISAF und EUPOL weiterhin erschwert, weil es immer noch keine vertragliche

3 Vgl. Eleanor Farrell: Boosting European defence co-operation, 28. Januar 2011, <http://www.iieta.com/blogosphere/boosting-european-defence-co-operation>.

4 http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609_backgrounder-agency_reform.pdf

5 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110408%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20-%20version%2024_EN.pdf

6 <http://www.ng.mil/news/archives/2010/03/032310-KFOR.aspx>

7 <http://www.eulrx-kosovo.eu/en/pressereleases/0124.php>

8 Siehe NATO reinforces on Kosovo border, in: International Herald Tribune, 29. Juli 2011, S. 3.

9 <http://www.seiten.faz-archiv.de/faz/20110917/fd2201109173236441.html>.

10 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110408%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2024_EN01.pdf.

11 <http://www.oxfam.de/publikationen/no-time-lose-promoting-accountability-afghan-national-security-forces>.

Grundlage für die formale Zusammenarbeit zwischen der NATO und einer zivilen GSVP-Operation gibt.¹²

Auf dem Krisenschauplatz am Horn von Afrika setzten EU und NATO ihre Bemühungen fort, die Piraterie vor der somalischen Küste und im Somalibecken einzudämmen. Gleichzeitig gab es erste Anstrengungen, das Piraterieproblem umfassender anzugehen. Die Zusammenarbeit zwischen NAVFOR Somalia – der ersten maritimen GSVP-Operation überhaupt – und der NATO sowie der US Task Force und den Marinekräften anderer Staaten verlief im Berichtszeitraum gut. Doch konnte dadurch ein weiterer Anstieg der Piraterieangriffe nicht verhindert werden. So wurden im ersten Quartal 2011 97 Schiffe angegriffen gegenüber 35 im ersten Quartal letzten Jahres.¹³

Die im Rahmen der UNO angesiedelte Internationale Kontaktgruppe für Piraterie, in der 45 Nationen und sieben internationale Organisationen, darunter auch die EU und die NATO, teilnehmen, forderte auf ihrer 8. Plenartagung einer im März 2011 ein härteres Vorgehen und einen umfassenden Ansatz von allen Beteiligten, inklusive der Schiffsunternehmen.¹⁴ Dementsprechend verschärfte sowohl die NATO als auch einige EU-Staaten ihre Vorgehensweise gegen den Piraten.¹⁵ Da das Problem aber nicht auf See gelöst werden kann, bemühten sich die EU und die USA weiterhin darum, die somalische Übergangsregierung zu unterstützen, etwa durch Maßnahmen der Sicherheitssektorreform in Somalia, die Unterstützung der Friedenstruppe der Afrikanischen Union AMISOM und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Stabilisierung des Landes beizutragen. Doch stehen die dafür investierten Mittel in keinem Verhältnis zu den hohen Kosten des Flotteneinsatzes von 100.000 US-Dollar pro Kriegsschiff am Tag.¹⁶

Die Intervention der internationalen Gemeinschaft in Libyen gab Anlass sowohl für transatlantische Querelen als auch für informelle Zusammenarbeit von EU und NATO. Zunächst spielten beide Organisationen keine Rolle. Die Hohe Vertreterin der EU Catherine Ashton glänzte zu Beginn der Krise durch ein sehr niedriges Profil, während sich die EU-Mitgliedstaaten uneinig über das weitere Vorgehen waren. Frankreich versuchte die NATO außen vor zu halten mit dem Argument, ihr Einsatz sei in der arabischen Welt nicht zu vermitteln. Zugleich preschte es zusammen mit Großbritannien bei der Umsetzung der UN-Resolution 1973 mit militärischen Zwangsmaßnahmen zum Schutze der libyschen Opposition und zur Durchsetzung des Flugverbots vor. Deutschland enthielt sich bei der entscheidenden Abstimmung im UNO-Sicherheitsrat der Stimme, die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder blieben ebenfalls skeptisch gegenüber einem militärischen Engagement in Nordafrika.

Entscheidend war letztlich der dringende amerikanische Wunsch, das eigene Engagement so gering wie möglich zu halten und deshalb die NATO und – wenn es um humanitäre Hilfe und den Wiederaufbau geht – die EU in die Verantwortung zu nehmen. Nach wochenlangem Streit übernahm die NATO schließlich Ende März 2011 die Führung des Militäreinsatzes in Libyen. Der EU begrüßte auf ihrem Gipfel am 24./25. März 2011 den

12 Eva Gross: EU contributions to Security Sector Reform (SSR) in Afghanistan – towards a comprehensive approach?, in: Hans-Georg Ehrhart/Sven Gareis/Charles C. Pentland (Hrsg.), *Afghanistan in the Balance: Counterinsurgency, Comprehensive Approach and Political Order*, Kingston/Montreal 2011 (im Erscheinen).

13 <http://www.icc-ccs.org/news/441-attacks-off-the-somali-coast-drive-piracy-to-record-high-reports-imb>.

14 <http://www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/158773.htm>.

15 <http://eunavfor.eu/2011/04/eunavfor-destroys-dhow-from-pirate-acti...>

16 <http://www.defenceiq.com/naval-and-maritime-defence/articles/eu-navfor-versus-somali-piracy-a-war-worth-winning/>.

vorher umstrittenen Kurs Frankreichs und sagte u.a. zu, die humanitäre Hilfe zu verstärken und die Reformanstrengungen der arabischen Staaten zu unterstützen.¹⁷ Beide Organisationen wurden Mitglied in der neu eingerichteten internationalen Kontaktgruppe, die sich um die Koordination der Maßnahmen und Zukunft des Landes kümmern soll.

Im Frühjahr entwickelte sich die Lage in Libyen zu einem Patt, was die NATO dazu veranlasste, ihre Strategie von der Durchsetzung der Flugverbotszone und die Abhaltung von Gaddafis Sicherheitskräften zu Angriffen auf statische Ziele einschließlich Regierungsgebäuden auszuweiten. Gleichzeitig beschloss die EU eine militärisch geschützte humanitäre Operation namens EUFOR Libya, die zum Einsatz kommen soll, wenn sie vom UN-Amt für die Koordinierung Humanitärer Hilfe OCHA angefordert wird.¹⁸ Von OCHA gab zwar keine entsprechenden Signale, doch war der politische Druck etwas tun zu müssen offenbar groß genug, um eine Mission zu genehmigen, welche die GSVP ins Spiel bringt. Aus französischer Sicht ging es vor allem darum, endlich Soldaten auf libyschem Boden zu haben. Andere EU-Länder blieben skeptisch, stimmten aber schließlich zu, Deutschland eingeschlossen.¹⁹ Ob und wann EUFOR Libya eingesetzt werden wird steht noch in den Sternen. Allerdings ist die Voraussetzung dafür geschaffen worden, dass künftig die EU eine Führungsrolle übernimmt, nachdem die NATO Anfang Juni 2011 klar gestellt hat, dass sie nach einem Waffenstillstand keine Rolle mehr im Libyenkonflikt spielen wolle.²⁰

Konzeptionelle Entwicklungen

Das wichtigste Ereignis in konzeptioneller Hinsicht war die Verabschiedung eines neuen strategischen Konzepts der NATO auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 19. November 2010. Es handelt sich zwar um ein Konsensdokument, das viel Raum für Interpretation lässt. Andererseits dient es durchaus als wichtige Richtschnur für die Planung. Zudem war seine Erarbeitung im Vergleich zur Diskussion über das strategische Konzept von 1999 durch weniger Misstrauen und Konkurrenz geprägt. Die dennoch erkennbaren Bruchlinien verliefen eher zwischen den europäischen Allianzpartnern und kennzeichnen Interessengegensätze, die auch für die künftige Gestaltung der GASP/GSVP relevant sind.

Als erster Punkt ist die unterschiedliche Einschätzung der von Russland ausgehenden potentiellen Bedrohung zu nennen. Während Deutschland und die westeuropäischen Staaten diese nicht erkennen, betonen die mittel- und osteuropäischen Staaten die Bedeutung der durch Artikel 5 gewährten Beistandsgarantie und haben dabei Russland fest im Blick. Der schließlich gefundene Kompromiss besteht darin, dass die NATO die Rolle der kollektiven Verteidigung als wichtigste Aufgabe bekräftigt und gleichzeitig gegenüber Russland den Willen zu einer „true strategic partnership“ bekundet.²¹ Auf EU-Ebene spiegelt sich dieser Unterschied in der Wahrnehmung Russlands in der mangelhaften gemeinsamen Russlandpolitik wider.

17 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf, S. 7-10.

18 <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=2079&lang=en>.

19 Von russischer Seite wurde darauf hingewiesen, dass für einen Einsatz von EUFOR Libya die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats eingeholt werden müsse. <http://www.bruxelles2.eu/afrique/maghreb/si-le-conseil-de-securite-...>

20 Vgl. Martin Winter: NATO will nur kämpfen, in: Süddeutsche Zeitung 7. Juni 2011, S. 7.

21 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 4, 16 und 33).

Ein anderes Streitthema war die Raketenabwehr: Die Einigung zum Aufbau einer gemeinsamen Raketenabwehr beantwortet noch nicht die damit verbundenen politischen, operativen und technischen Fragen. Sie verdeckt zudem die unterschiedlichen Zwecksetzungen. Befürchtete Frankreich früher eine Entwertung seiner Nuklearstreitkräfte durch eine amerikanische Raketenabwehr, so sieht es heute darin eher eine Stärkung, indem eine Raketenabwehr der NATO Schutz vor einem Gegenschlag im Falle einer Intervention bieten könnte. Für die Bundesregierung wiederum ermöglicht sie nukleare Abrüstung, ein Zusammenhang, den Paris völlig negiert.

Die Rolle der Nuklearwaffen erwies sich vor dem Hintergrund der von US-Präsident Barack Obama verkündeten Vision einer Welt ohne Nuklearwaffen als besonders brisantes Thema. Während Berlin und die Benelux-Staaten für einen Rückzug der in Europa stationierten substrategischen eintraten, setzten sich Frankreich und einige mittel- und osteuropäischen Staaten für den Status quo ein. Letztlich bestätigt das neue strategische Konzept die alte Linie, obgleich die konzeptionelle Begründung für eine nukleare Teilhabe ebenso wenig stichhaltig ist wie das Argument der politischen Bindung der USA an den Kontinent.²²

Was die Ausgestaltung des Krisenmanagements angeht besteht zumindest rhetorisch viel Gemeinsamkeit zwischen der EU und der NATO. In der Realität existiert hingegen trotz aller gemeinsamen operativen Erfahrungen einiges Konfliktpotential. So will die Allianz ihre militärischen Kriseneinsätze künftig in ein umfassendes zivil-militärisches Stabilisierungskonzept einbetten, den so genannten „comprehensive approach“. Damit kopiert sie einen Ansatz, den die EU bereits seit der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 propagiert und ansatzweise auch umzusetzen versucht hat, etwa in Bosnien-Herzegowina und der Demokratischen Republik Kongo.

Drehte sich bislang die Diskussion darum, ob die EU ihre zivilen Krisenmanagementinstrumente im Rahmen eines von den USA gewünschten Abkommens „Berlin Plus in reverse“ der NATO zur Verfügung stellt, beschloss die Allianz in ihrem strategischen Konzept, „bescheidene“ eigene zivile Komponente für das Krisenmanagement aufzubauen. Sie soll dazu dienen, effektiver mit zivilen Partnern zusammenzuarbeiten und zivile Fähigkeiten zu planen, zu nutzen und zu koordinieren.²³ Damit besteht die Möglichkeit, dass die im Rahmen der GSVP aufgebauten zivilen Fähigkeiten dupliziert werden. Eine andere Gefahr besteht darin, dass EU-Mitgliedstaaten es vorziehen könnten, die von ihnen vorgehaltenen zivilen Krisenmanagementkapazitäten eher der NATO zur Verfügung zu stellen. Dadurch könnte der Versuch der EU, sich als autonome global tätige Friedensmacht zu positionieren untergraben werden.²⁴

Das strategische Konzept misst den Beziehungen zum Partner EU eine hohe Bedeutung zu. Es beschreibt die EU als „unique and essential partner“.²⁵ Beide Organisationen sollten und könnten demnach eine sich gegenseitig ergänzende und stärkende Rolle spielen. Dafür müsste allerdings die Fähigkeitsentwicklung besser abgestimmt werden, eine Aufgabe, die bereits im europäischen Kontext nicht wirklich gewährleistet ist. Da gleiche gilt für die Herausforderung der Rollen- und Aufgabenteilung. Diese wären zwar angesichts der Spar-

22 Vgl. Wolfgang Richter/Falk Tettweiler: Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation. Zum neuen strategischen Konzept der NATO, SWP-Aktuell 87, Dezember 2010, S. 3f.

23 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 25).

24 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart: Quo Vadis EU. Friedensmacht oder Militärmacht?, in: IFSH et al (Hrsg.), Friedensgutachten 2011, S. 179-192.

25 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 32).

zwänge unbedingt notwendig, scheitern aber meist an nationalen Interessen, insbesondere im Bereich der Rüstung.

Bewertung und Ausblick

Die Beziehungen zwischen EU und NATO können nicht besser sein als die zwischen den jeweiligen Mitgliedsstaaten. Aus der großen Überschneidung in der Mitgliedschaft und den gemeinsamen Werten folgt nicht automatisch eine Interessengleichheit zwischen den Regierungen. Was auf der Ebene der Organisationen noch im diplomatischen Konsens verkleistert werden kann, wirkt eine Ebene darunter als Dissens fort. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar aber nicht gutzuheißen, dass die EU in wesentlichen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik wie etwa in der Abrüstungs-, Nuklearwaffen-, Rüstungs- und der Krisenmanagementproblematik keine wirklich gemeinsame Haltung hat. Diese wäre aber die Voraussetzung für eine handlungsfähigere GASP und für eine effektivere Zusammenarbeit zwischen EU and NATO. Eine andere Voraussetzung wäre, dass die NATO sich wieder stärker auf ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Kernfähigkeiten konzentriert, statt ihr Aufgabenspektrum weiter aufzublähen.²⁶ Die Allianz kann im Gegensatz zur EU aufgrund fehlender humanitärer, entwicklungs-, wirtschafts- und finanzpolitischer sowie diplomatischer und ziviler Krisenmanagementfähigkeiten kein vollwertiger außenpolitischer Akteur werden. Die EU schon, wenn ihre Mitgliedstaaten es denn wirklich wollen.

Weiterführende Literatur

Hans-Georg Ehrhart: Quo Vadis EU. Friedensmacht oder Militärmacht?, in: IFSH et al (Hrsg.), Friedensgutachten 2011, S. 179-192.

Eva Gross: EU contributions to Security Sector Reform (SSR) in Afghanistan – towards a comprehensive approach?, in: Hans-Georg Ehrhart/Sven Gareis/Charles C. Pentland (Hrsg.), Afghanistan in the Balance: Counterinsurgency, Comprehensive Approach and Political Order, Kingston/Montreal 2011 (im Erscheinen).

Wolfgang Richter/Falk Tettweiler: Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation. Zum neuen strategischen Konzept der NATO, SWP-Aktuell 87, Dezember 2010.

Jens Ringsmose/Sten Rynning (Hrsg.): NATO's New Strategic Concept. A Comprehensive Assessment, DIIS Report 2, 2011, http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-02-NATO_web.pdf.

26 Vgl. Sven Biscop: From Lisbon to Lisbon. Squaring the Circle of EU and NATO Future Roles, in: Jens Ringsmose/Sten Rynning (Hrsg.), NATO's New Strategic Concept. A Comprehensive Assessment, DIIS Report 2, 2011, S. 106-112.