

Die EU und die NATO

Marco Overhaus

Während ihres Gipfeltreffens in Chicago im Mai 2012 unterstrich die NATO einmal mehr, dass sie die Europäische Union als einen „einzigartigen und wesentlichen“ Partner zur Wahrung europäischer und internationaler Sicherheit betrachtet.¹ Auch seitens der EU wird immer wieder auf die hohe Bedeutung dieser Partnerschaft verwiesen, beispielsweise im Rahmen der regelmäßig stattfindenden informellen Treffen zwischen den Außenministern beider Organisationen. Tatsächlich entwickelt sich das Verhältnis zwischen EU und NATO jedoch seit Jahren in eine andere Richtung. Die Beziehungen auf politischer Ebene bleiben unter anderem aufgrund des ungelösten Konflikts zwischen der Türkei und der Republik Zypern blockiert. Bei der Entwicklung sicherheitspolitischer Konzepte – wie dem „umfassenden Ansatz“ –, der Planung und Durchführung von Kriseneinsätzen sowie dem Aufbau militärischer Fähigkeiten zeichnen sich EU und NATO eher durch Ko-Existenz als durch eine wirkliche Kooperation aus. Entsprechend laufen die sicherheitspolitischen Agenden in zentralen Fragen häufig parallel anstatt ineinander zu greifen.

Der insbesondere im NATO-Rahmen zu beobachtende Trend zur Flexibilisierung von Partnerschaften – je nach konkreter Fragestellung und situativer Interessenkonstellation – stellt den besonderen Charakter der EU-NATO-Beziehungen zusätzlich in Frage. Hinzu kommt schließlich, dass die europäische Schuldenkrise den Stellenwert sicherheitspolitischer Probleme in den europäischen Hauptstädten weit in den Hintergrund gedrängt hat.

Die den Berichtszeitraum 2011/2012 prägenden Entwicklungen haben diesen ernüchternden Trend nicht gestoppt, sondern ihn in einigen Punkten sogar noch weiter verschärft. Dazu zählen insbesondere die politischen Umwälzungen im arabischen Raum und die Libyen-Intervention der NATO, die zunehmende Ausrichtung amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik auf den asiatisch-pazifischen Raum sowie schließlich die Beschlüsse von Chicago zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung in Afghanistan und zur Bündelung militärischer Fähigkeiten unter dem Schlagwort der *Smart Defence*.

Politische und konzeptionelle Entwicklungen: Der „umfassende Ansatz“ zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Der Streit zwischen der Türkei und der Republik Zypern über die Zukunft des Inselstaates bleibt ein wesentliches Hindernis für den Aufbau formeller politischer Beziehungen zwischen EU und NATO. Die Türkei und Zypern nutzen ihre jeweilige Position, um umfassende Konsultationen zwischen den politischen Gremien beider Organisationen zu blockieren.² Die Ursache für die Kooperationsdefizite liegt jedoch ebenso in divergierenden Sichtweisen unter den Mitgliedstaaten über Form und Reichweite der sicherheits-

1 „The EU is a unique and essential partner for NATO“, NATO, Chicago Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012, Brüssel: 20. Mai 2012, Absatz 20.

2 Simon John Smith, „EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?“, in: *European Security* 20(2), S. 243-264, hier: S. 247.

politischen Zusammenarbeit. Dies betrifft nicht zuletzt die Frage, wie militärisch die EU sein soll und wie zivil die NATO sein darf.

In der Folge dieser Probleme leidet die Kooperation nicht nur im Zusammenhang mit Krisenoperationen, sondern auch bei der Formulierung gemeinsamer sicherheitspolitischer Konzepte und Strategien. Die Entwicklung umfassender Ansätze zum Umgang mit sicherheitspolitischen Risiken – eigentlich ein offensichtliches Feld für verstärkte inter-institutionelle Kooperation – ist in EU und NATO bislang weitgehend isoliert voneinander erfolgt.

Im September 2011 veröffentlichte das Bündnis politische Leitlinien zur Unterstützung von internationalen Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen in Konfliktländern.³ Die Leitlinien, die bereits im Oktober 2010 von den NATO-Verteidigungsministern gebilligt, aber zunächst geheim gehalten worden waren, konkretisieren die Beschlüsse des Lissaboner Gipfels zum umfassenden Ansatz – *Comprehensive Approach* – im internationalen Krisenmanagement. Das Bündnis definiert in den Leitlinien die Schaffung eines sicheren Umfelds, die Unterstützung bei der Wiederherstellung öffentlicher Sicherheit, der Grundversorgung für die Bevölkerung sowie der Infrastruktur als Aktionsfelder im Rahmen von Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen.

Bei Maßnahmen mit überwiegend zivilem Charakter folgt die NATO einem strikt subsidiären Verständnis ihrer Rolle: Sie will nur dort aktiv werden, wo andere nationale und internationale Organisationen nicht handeln wollen oder können. Dementsprechend wird der Koordinierung mit diesen Akteuren ein hoher Stellenwert in den Leitlinien eingeräumt. Die Europäische Union wird in diesem Zusammenhang – ebenso wie die Vereinten Nationen – als „strategischer Partner“ für das Bündnis identifiziert.

Tatsächlich bleibt die konkrete Umsetzung dieser Partnerschaft jedoch weitgehend ungeklärt. So verfügt die EU zwar über spezifische Mittel und Strukturen, beispielsweise das Stabilitätsinstrument oder Sonderfonds im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, um Aufbauhilfe in Konfliktländern leisten zu können. Im Zusammenhang mit den Ende 2012/Anfang 2013 anstehenden Beschlüssen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen hat die EU die Finanzinstrumente im Bereich der Stabilisierung und des Wiederaufbaus in Konfliktländern gestärkt.⁴ Es ist jedoch weiterhin politisch umstritten, ob und unter welchen Umständen die NATO auf diese zivilen Ressourcen der Europäischen Union zurückgreifen kann. In der bisherigen Praxis – beispielsweise in Afghanistan – funktioniert die angestrebte Partnerschaft oft nur im Sinne eines Mindestmaßes an gegenseitiger Abstimmung.

Ähnliche Defizite bestehen auch bei Reformen des Sicherheitssektors (SSR) in Drittstaaten. In den vergangenen Jahren kristallisierte sich faktisch eine Arbeitsteilung zwischen EU und NATO heraus, wonach sich letztere vor allem der Reform bzw. dem Aufbau der militärischen Apparate widmete, die EU hingegen der Polizei und den rechtsstaatlichen Strukturen. Zwar macht diese Aufteilung grundsätzlich Sinn, sie vernachlässigt aber die zahlreichen zivil-militärischen Schnittstellen, die in SSR angelegt sind.

Vor diesem Hintergrund wären detailliertere Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen für den Bereich der Sicherheitssektorreform sinnvoll.

3 NATO, Political guidance on ways to improve NATO's involvement in stabilisation and reconstruction, Brüssel: 23. September 2011, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/20111004_110922-political-guidance.pdf.

4 Marco Overhaus, EU Reconstruction Aid in Conflict States. The Foreign Policy Instruments in the Grey Area of Security and Development, SWP-Research Paper 5/2012, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012.

Politische Differenzen über Zugang zu und Einsatz von zivilen Fähigkeiten im NATO-Rahmen bleiben ein wesentliches Hindernis für die Weiterentwicklung des *Comprehensive Approach*. So verwundert nicht, dass die NATO bislang eher moderate Schritte unternommen hat, um zivile bzw. zivil-militärische Kapazitäten in ihre Strukturen zu integrieren.

Im Mai 2012 eröffnete das Bündnis zudem das „Comprehensive Crisis and Operations Management Centre“ (CCOMC), ebenfalls in Umsetzung der Lissaboner Gipfelbeschlüsse vom November 2010. Dieses neue Zentrum soll zivile und militärische Experten zusammenbringen, um integrierte Situationsanalysen im Zusammenhang mit Krisenoperationen zu erstellen. Darüber hinaus soll die Verbindung (*liaison*) mit anderen Organisationen, darunter der EU, durch das CCOMC unterstützt werden. Das Zentrum soll bis Mitte 2013 voll einsatzfähig sein.⁵

Auch die maritime Sicherheit entwickelt sich zunehmend zu einer Herausforderung, die einen umfassenden Ansatz erfordert und somit eine engere Kooperation zwischen EU und NATO nahelegt. Im März 2012 verlängerte der Nordatlantikrat die maritime NATO-Operation *Ocean Shield* zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika bis Ende 2014.⁶ Geographische und funktionale Überschneidungen gibt es nicht nur zwischen der Operation *Ocean Shield* und der europäischen Anti-Piraterie-Mission EUNAVFOR-Atalanta, sondern ebenfalls zwischen der NATO-Operation und der im Juli 2012 vom EU-Ministerrat beschlossenen Mission zum Aufbau maritimer Fähigkeiten am Horn von Afrika. EUCAP NESTOR (*Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and Western Indian Ocean*) soll zunächst zwei Jahre dauern, ihr Mandat umfasst Somalia, Dschibuti, Kenia und die Seychellen.⁷ Auch die NATO-Operation *Ocean Shield* enthält eine Komponente zum Aufbau maritimer Kapazitäten in der Region.⁸

Sowohl EU als auch NATO streben an, ihre jeweiligen operativen Aktivitäten in einen umfassenderen strategischen Handlungsrahmen einzubetten. Dazu verabschiedete das Atlantische Bündnis Anfang 2011 eine *Alliance Maritime Strategy*.⁹ Das Dokument definiert vier zentrale Aufgaben für die maritimen Kräfte der NATO: Abschreckung und kollektive Verteidigung, Krisenmanagement, maritime Sicherheit sowie die Entwicklung kooperativer Ansätze mit Partnern.¹⁰ Die Piraterie ist aus NATO-Sicht nur eine von mehreren Risiken bzw. Bedrohungen im maritimen Bereich, wozu auch die Gefährdung kritischer Infrastruktur und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gezählt werden.

Die Europäische Union ordnet ihre zivilen und militärischen Instrumente – die Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die finanziellen Gemeinschaftsinstrumente – in den umfassenden strategischen Rahmens für das Horn von Afrika ein. Die vom Rat der Europäischen Union im November 2011 verabschiedete Strategie deckt ein breites Spektrum von Zielen und Instrumenten ab, das vom Aufbau politischer

5 NATO, New integrated NATO center supports the Alliance with improved approach to emerging security challenges and crisis, Brüssel: 4. Mai 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_86912.htm.

6 NATO, NATO's Counter Piracy Mission Extended, Brüssel: 19. März 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_85230.htm.

7 Europäischer Auswärtiger Dienst, EUCAP Nestor Fact Sheet, Brüssel: 17. Juli 2012, http://www.consilium.europa.eu/media/1704166/eucap_nestor_fact_sheet12072012.pdf.

8 NATO, Operation Ocean Shield Fact Sheet, Brüssel: März 2012, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120405_120405-operation-ocean-shield.pdf.

9 NATO, Maritime security: Protecting vital sea lines, Brüssel: 17. August 2011, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_77240.htm.

10 NATO, Alliance Maritime Strategy, Brüssel: 18. März 2011, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_75615.htm.

Strukturen, über Konfliktprävention, den Umgang mit Sicherheitsbedrohungen bis hin zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und regionaler Zusammenarbeit reicht.¹¹ Zur Bekämpfung der Piraterie sollen flankierend die Justizstrukturen in der Region – zunächst vor allem in Somalia, Kenia, Seychellen und Mauritius – so weit aufgebaut werden, dass sie rechtsstaatliche Mindeststandards für die Verfahren gegen gefasste Piraten ermöglichen.¹²

Sowohl die Europäische Union als auch das Atlantische Bündnis definieren maritime Sicherheit als eine umfassende Herausforderung, der mit einem breiten Spektrum ziviler und militärischer Instrumente begegnet werden muss. Bei der Ausformulierung der jeweiligen Strategiedokumente spielen die verfügbaren Instrumente, relativen Stärken und etablierten Politiken eine wesentliche Rolle. So entspricht die Horn-von-Afrika-Strategie der EU dem breiten Ansatz, den die Union auch gegenüber Partnern in anderen Regionen im Rahmen von Kooperationsabkommen sowie der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt. Hinzu kommt, dass die EU einen regionalen Ansatz verfolgt, während die maritime Strategie der NATO geographisch nicht näher definiert ist.

Trotz der unterschiedlichen Ansätze haben EU und NATO das Kooperationspotential im Bereich der maritimen Sicherheit bislang nur unzureichend benannt, geschweige denn ausgeschöpft. Beide Organisationen streben zwar ein umfassendes Netzwerk von Partnerschaften an, der vermeintlich besondere Charakter der EU-NATO Beziehungen spiegelt sich jedoch im maritimen Bereich bislang nicht wider.¹³ Dabei könnte eine *EU-NATO Maritime Strategy* auf mittlere und lange Sicht ein gewinnbringendes Zukunftsprojekt sein, wenn sie die zivilen und militärischen Stärken beider Organisationen zusammen bringt.

Operative Zusammenarbeit

Im Berichtszeitraum 2011/2012 haben sich die Anzeichen verstärkt, dass die operative Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Bündnis im Krisenmanagement sich in einem grundlegenden Umbruch befindet. Seit 2003 – dem Jahr in dem die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik operativ wurde – haben sich zahlreiche geografische und funktionale Überschneidungen zwischen EU- und NATO-Missionen entwickelt. Diese Überschneidungen haben ihrerseits unterschiedliche Kooperationsformen hervorgebracht. In Afrika wollen beide Organisationen relativ unabgestimmt voneinander der Afrikanischen Union beim Aufbau einer Standby-Truppe unter die Arme greifen und leisteten konkrete Unterstützung für AU-Operationen in Darfur und Somalia.

Der erste „Prototyp“ einer EU-NATO-Kooperation im multinationalen Krisenmanagement hat sich jedoch auf dem Westlichen Balkan entwickelt (Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo). Im Kern sieht dieses Modell vor, dass die NATO die Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds direkt – wie durch die KFOR in Kosovo – oder indirekt – im Rahmen der „Berlin-Plus“-Vereinbarung in Bosnien-Herzegowina – unter-

11 Rat der Europäischen Union, Council Conclusions on the Horn of Africa, 3124th Foreign Affairs Council meeting, Brüssel: 14. November 2011.

12 Europäischer Auswärtiger Dienst, The EU fight against piracy in the Horn of Africa, http://www.eeas.europa.eu/piracy/index_en.htm.

13 Die EU identifiziert zahlreiche Partner zur Umsetzung ihrer Strategie am Horn von Afrika, darunter die Vereinten Nationen, Afrikanische Union, Arabische Liga, die internationalen und regionalen Finanzinstitutionen, aber auch kleinere und spezialisiertere Organisationen. Die NATO wird als möglicher Partner – „where appropriate“ – im Bereich der Pirateriebekämpfung genannt. Rat der Europäischen Union, Council Conclusions on the Horn of Africa, S. 11.

stützt. Dieses sichere Umfeld soll es wiederum der EU und anderen Organisationen erlauben, den zivilen und rechtsstaatlichen Wiederaufbau voranzutreiben, einschließlich der Polizeikomponente. Obwohl die Situation in Kosovo auch 2011 und 2012 prekär geblieben ist und eine rasche Reduzierung der KFOR derzeit nicht zur Debatte steht, wird sich das sicherheitspolitische Engagement von EU und NATO auf dem Westlichen Balkan längerfristig reduzieren und bietet somit keinen zukunftsweisenden Rahmen für die operative EU-NATO-Zusammenarbeit.

Allerdings zeichnet sich bislang noch kein neues Kooperationsmodell ab. 2011 und 2012 haben vor allem die Entwicklungen in Afghanistan sowie in Libyen das operative Krisenmanagement dominiert. Im Oktober 2011 beendete die NATO ihre Operation *Unified Protector* in Libyen. Einerseits gilt Libyen einigen Beobachtern als ein Modell für künftige transatlantische Sicherheitszusammenarbeit, weil europäische Nationen – in erster Linie Frankreich und Großbritannien – die Führung in einer militärischen Operation übernommen haben, die entscheidend zum Schutz der Zivilbevölkerung sowie zum Sturz des libyschen Machthabers Gaddafi beitrug. Andererseits offenbarte *Operation Unified Protector* große Defizite in der transatlantischen Lastenteilung. So blieben die europäischen Luftstreitkräfte auf amerikanische Unterstützung zur Unterdrückung der libyschen Luftabwehr, zur Aufklärung des Einsatzgebietes sowie im Bereich der Munition und der Luftbetankung angewiesen. Ohne diese amerikanische Unterstützung, so die nüchterne Feststellung des amerikanischen Verteidigungsministers Leon Panetta, hätte die Operation höchstwahrscheinlich nicht über einen Zeitraum von sieben Monaten durchgehalten werden können.¹⁴

Die Europäische Union war aus Sicht Washingtons, Paris und Londons während der Libyen-Krise kein relevanter Akteur. Stattdessen kam es vor allem auf die Beziehungen zwischen der NATO und den regionalen Organisationen, insbesondere der Arabischen Liga und dem Golf-Kooperationsrat an. Um im Krisenmanagement an Boden zu gewinnen, fasste die EU im April 2011 den Beschluss zur Entsendung einer humanitären Operation nach Libyen – *EUFOR Libya* –, der jedoch mangels einer entsprechenden Anfrage durch die Vereinten Nationen nicht umgesetzt wurde.

Die Europäische Union hat mit ihrer Nachbarschaftspolitik und anderen Instrumenten zweifellos gute Möglichkeiten, den längerfristigen Reformprozess in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Osten zu unterstützen, sofern diese Unterstützung von lokalen Parteien akzeptiert wird. Für die Konsolidierungsphase nach dem Umbruch in Libyen – ebenso wie in anderen Ländern der Region – würde sich die Unterstützung für den Aufbau legitimer Sicherheitsorgane als ein Kooperationsfeld zwischen EU und NATO anbieten. Bislang zeichnet sich ein solch übergreifender Ansatz jedoch nicht ab.

Während des Gipfeltreffens in Chicago im Mai 2012 hat das Bündnis den Fahrplan zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung (Transition) an die afghanischen Polizei und Armee bekräftigt und damit die Weichen für die Überführung der internationalen Schutztruppe (ISAF) in eine Trainings- und Beratungsmission ab 2015 gestellt. Was dies längerfristig für die Zusammenarbeit zwischen NATO und EU in Afghanistan bedeutet ist derzeit noch nicht absehbar.

14 „NATO’s leaders to consider Smart Defence in Chicago“, IISS Strategic Comment, London: International Institute for Strategic Studies, Mai 2012, S. 1.

Lange Zeit haben diese Akteure beim Aufbau der afghanischen Polizei gänzlich unterschiedliche Ziele und Ansätze verfolgt. Darüber hinaus blieben die materiellen und personellen Beiträge der EU im Rahmen der europäischen Polizeimission (EUPOL Afghanistan) deutlich unter den Erfordernissen, um einen effektiven Beitrag zum Aufbau der afghanischen Polizei zu leisten. Das Fehlen einer formalisierten Zusammenarbeit hat schließlich auch die EU-NATO-Beziehungen in Afghanistan behindert. So musste die EU zahlreiche Einzelabgespräche mit ISAF-Truppenstellern treffen, um für die Sicherheit des EUPOL-Personals zu sorgen.¹⁵

Im Zuge der Transition haben auch die USA bzw. NATO erkannt, dass sie der zivilen Seite des Aufbaus der afghanischen Sicherheitskräfte (legitime Regierungsführung, funktionierende Verwaltung, *community policing*) einen höheren Stellenwert einräumen müssen. Diese Erkenntnis könnte auch neue Kooperationspotentiale mit der Europäischen Union eröffnen.

Bislang hat die schlechte Sicherheitslage und das Fehlen eines flankierenden politischen Prozesses in Afghanistan die Umsetzung dieser hehren Ziele jedoch verhindert. In der Planung und Umsetzung der Transition in Afghanistan spielten die EU-NATO-Beziehungen jedenfalls bislang keine nennenswerte Rolle. Wenn also das bisherige „Modell“ operativer Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen auf dem Westlichen Balkan in absehbarer Zeit auslaufen wird, so haben bisher weder Libyen noch Afghanistan den Weg zu einem neuen Modell gewiesen.

Die Entwicklung militärischer Fähigkeiten

Die internationale Finanz- und Schuldenkrise zwingt die Mitgliedstaaten der EU und NATO zu spürbaren Einschnitten in den nationalen Verteidigungshaushalten. Zwischen 2008 und 2010 haben die 26 Mitgliedstaaten der Europäischen Verteidigungsagentur (*European Defence Agency*, EDA) ihre Verteidigungsausgaben um durchschnittlich vier Prozent reduziert.¹⁶ Diese und weitere geplante Einschnitte führen zwar nicht – wie gelegentlich behauptet – zu einer Demilitarisierung Europas oder gar der NATO, sie zwingen aber zu einer Rationalisierung der militärischen Fähigkeitsentwicklung. Die entscheidende Frage lautet, ob diese Rationalisierung zwischen den Mitgliedstaaten im EU und NATO-Rahmen abgestimmt wird oder eher „chaotisch“ verläuft.

Um ein stärker abgestimmtes Vorgehen bei der Fähigkeitsentwicklung im Atlantischen Bündnis zu erreichen, startete NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen im Februar 2011 die „Smart Defence“-Initiative. Durch die multinationale Bündelung militärischer Fähigkeiten anhand konkreter Projekte sollen die Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten effektiver und intelligenter eingesetzt werden.

Während des NATO-Gipfels in Chicago im Mai 2012 präsentierten die versammelten Staats- und Regierungschefs ein erstes Paket von gemeinsamen Fähigkeitsprojekten zur Umsetzung der *Smart Defence*-Initiative.¹⁷ Darunter befinden sich Vorhaben, die teilweise schon seit einigen Jahren laufen oder bereits lange geplant sind, wie der Aufbau einer ballistischen Raketenabwehr oder die gemeinsame Überwachung des Luftraums (*Air Poli-*

15 Smith, EU-NATO cooperation, S. 256.

16 Europäische Verteidigungsagentur, EDA's Pooling & Sharing Fact Sheet, Brüssel: 30. März 2012, S. 1.

17 NATO, Smart Defence, Brüssel, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm>; NATO's leaders to consider Smart Defence in Chicago, S. 2.

cing). Weitere Projekte widmen sich der Interoperabilität bei der Bewaffnung von Kampfflugzeugen (*NATO Universal Armaments Interface*), der Bekämpfung von improvisierten Sprengsätzen, der Ausbildung von Helikopter-Besatzungen oder der medizinischen Versorgung in Einsätzen.¹⁸

Unter dem Schlagwort „Pooling und Sharing“ hatte die Europäische Union bereits Ende 2010 eine Initiative mit ähnlichen Zielsetzungen gestartet. Ein Jahr später, im November 2011, billigten die EU-Verteidigungsminister elf Projekte für die gemeinsame Nutzung oder Zusammenlegung von Fähigkeiten, darunter ebenfalls die Ausbildung von Helikopter-Besatzungen und medizinische Versorgung sowie maritime Überwachung, Luft-zu-Luft-Betankung und die Beschaffung „intelligenter“ Munition.¹⁹

Der Anspruch von EU und NATO lautet, ihre jeweiligen Initiativen miteinander abzustimmen, so dass sie komplementär sind, sich gegenseitig verstärken und nicht etwa unnötig duplizieren.²⁰ Dabei spielt auch die Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) eine wesentliche Rolle.

Dennoch bleibt die Kooperation begrenzt. Das liegt erstens daran, dass einige der „Flagschiff“-Projekte der NATO keine Berührungspunkte mit der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben. Dies gilt insbesondere für den Aufbau der Raketenabwehr sowie für das *Air Policing*. Zweitens richten sich die Fähigkeitsziele nach den Ansprüchen und Ambitionen der jeweiligen Organisation. Diese sind jedoch keineswegs identisch: So spiegelt das Projekt der *NATO Universal Armaments Interface*, das alliierten Kampfflugzeugen den Gebrauch unterschiedlicher Bewaffnungen ermöglichen soll, klar die Erfahrungen und Probleme des Libyen-Einsatzes der NATO wider. Daraus kann zwar einerseits Komplementarität entwachsen, andererseits angesichts schrumpfender Verteidigungshaushalte jedoch auch Prioritätenkonflikte. Drittens bleibt unklar, ob Synergien dort optimal ausgeschöpft werden können, wo offensichtliche Überschneidungen zwischen *Smart Defence* sowie *Pooling & Sharing* bestehen. So ist beispielsweise die medizinische Versorgung im Einsatz sowohl in EU als auch NATO ein Kooperationsprojekt, das im europäischen Rahmen von Italien und im NATO-Rahmen von Frankreich geleitet wird.²¹

Unabhängig davon, ob *Smart Defence* und *Pooling & Sharing* sich gegenseitig ergänzen und verstärken, so gilt, dass beide Initiativen vor ähnlichen Problemen stehen. In beiden Fällen handelt es sich um einen Prozess zur Identifizierung von zahlreichen Einzelprojekten, denen bislang ein kohärenter politischer Rahmen fehlt.²² Die Auswahl der Projekte richtet sich nicht selten nach den bereits *a priori* bestehenden Fähigkeiten bzw. Kooperationen, die unter dem neuen Schlagwort neu verpackt werden.²³ Das trägt dazu bei, dass Reichweite und Teilnehmerkreis der Einzelprojekte stark variieren und dass

18 NATO, Multinational Projects Fact Sheet, Brüssel: Mai 2012, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120516_media_backgrounder_Multinational_Projects_en.pdf.

19 Europäische Verteidigungsagentur, EDA's Pooling and Sharing Fact Sheet, S. 2.

20 NATO, Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020, Brüssel/Chicago: 20. Mai 2012, Absatz 9; NATO, Deterrence and Defence Posture Review, Brüssel/Chicago: 20. Mai 2012, Absatz 16.

21 Jorge Benitez, National contributions to NATO's Smart Defense Initiative, Washington D.C.: Atlantic Council, Mai 2012, Europäische Verteidigungsagentur, EDA's Pooling & Sharing Fact Sheet, S. 3.

22 Christian Mölling, Pooling und Sharing in EU und Nato, SWP-Aktuell 25/2012, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2012.

23 Claudia Major, Christian Mölling, Tomas Valasek, Smart but too cautious: How NATO can improve its fight against austerity, CER Policy Brief, London: Centre for European Reform, Mai 2012; Terlikowski, Not As Smart As It Could Be, S. 2.

mit den Initiativen nur sehr begrenzt neue Investitionen in den Verteidigungssektor verbunden sind.²⁴

Einige der anvisierten Projekte betreffen zudem eher randständige Aspekte verteidigungspolitischer Zusammenarbeit, beispielsweise im Bereich der technischen Standardisierung oder des Austauschs von Informationen.²⁵ Es ist somit fraglich, ob *Smart Defence* oder *Pooling & Sharing* erfolgreicher sein werden als andere Fähigkeitsinitiativen in der Vergangenheit, wie die *Helsinki Headline Goals*, die *Defence Capability Initiative* oder die *Prague Capability Commitments*.

Fazit

Entgegen den offiziellen Zielen wurden EU und NATO bislang nicht zu besonders innigen Partnern im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich. Die Entwicklungen in 2011 und 2012 deuten darauf hin, dass beide Organisationen auf der politischen und konzeptionellen Ebene, bei der Planung und Durchführung von Krisenoperationen sowie schließlich dem Aufbau von zivilen und militärischen Fähigkeiten weiterhin eher getrennte als gemeinsame Wege gehen. Das ist angesichts der Tatsache, dass beide Organisationen 21 gemeinsame Mitgliedstaaten haben und vermeintlich beide einen umfassenden Ansatz in der internationalen Sicherheitspolitik verfolgen ein ernüchternder Zustand.

Die zu beobachtende Flexibilisierung der jeweiligen Partnerschaften kann diesen Trend verstärken: Die institutionellen Beziehungen zwischen EU und NATO sind dann nur noch eine Komponente in einem zunehmend weitläufigen Beziehungsgeflecht ihrer Mitgliedstaaten, das je nach politischer Lage und Problembereich variiert. Das Bündnis geht diesen Weg bereits seit einiger Zeit, er ist auch in der Abschlusserklärung des Chicago-Gipfels noch einmal festgehalten.²⁶ NATO-Generalsekretär Rasmussen sieht darin gar eine Leitlinie für die Zukunft des Bündnisses, wie er im Juli 2012 in London ausführte: „I believe there is considerable scope for delivering clusters of willing and able Allies and partners ready to cooperate in specific areas. I see these clusters being flexible enough to accommodate different groups of partners, yet focused enough to deliver concrete results.“²⁷

Weiterführende Literatur

Karl-Heinz Kamp: Die NATO vor dem Gipfel in Chicago, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5(2) (2012), S. 243-254.

Bastian Giegerich: Die NATO, Wiesbaden 2012.

Sven Biscop: From Lisbon to Lisbon: Squaring the Circle of EU and NATO Future Roles, Egmont Royal Institute for International Relations Security Policy Brief No. 16, Brüssel 2011.

Simon John Smith: EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?, in: European Security 20(2) (2011), S. 243-264.

24 Mölling, Pooling und Sharing in EU und Nato, S. 1.

25 Major, Mölling, Valasek, Smart but too cautious, S. 1, Terlikowski, Not As Smart As It Could Be, S. 2.

26 NATO, Chicago Summit Declaration, Absatz 24.

27 Anders Fogh Rasmussen, NATO – delivering security in the 21st century'. Rede in London, Chatam House, 4. Juli 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_88886.htm.