

Die Europäische Union und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

Sah es letztes Jahr noch danach aus, dass sich nur die Europäische Union in unruhigem Fahrwasser befindet, so gilt das mittlerweile auch für die NATO. Die Europäische Union ringt unter anderem mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens (Brexit)¹, der Migrationskrise, der Terrorismusgefahr und der Ukraine Krise². Die NATO durchlebte seit dem Amtsantritt von Präsident Donald Trump und dessen Neigung zur Relativierung der Bedeutung des Bündnisses eine veritable Vertrauenskrise,³ die wiederum zum Ruf nach mehr Europa führte. Die Beziehungen zwischen beiden Sicherheitsorganisationen erfuhren durch die Gemeinsame Erklärung von Warschau aber auch einen neuen Schub. Zudem machte sich die Europäische Union daran, die letztes Jahr vorgestellte Globale Strategie für die Sicherheits- und Außenpolitik der Europäischen Union schrittweise umzusetzen.

Die „obsolete“ NATO und das Zweiprozentkriterium

Offiziell ist seit Jahren davon die Rede, dass beide Organisationen angesichts gemeinsamer Werte und Interessen eine strategische Partnerschaft pflegen. Den Rahmen dafür bilden die Gemeinsame Erklärung von NATO und Europäischer Union zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)⁴ vom 16. Dezember 2002 und das „Berlin-Plus-Abkommen“ vom 17. März 2003. Die Umsetzung dieses Anspruchs in die Realität ist jedoch schwierig. Generell gilt der Grundsatz, dass alle Vereinbarungen unter Achtung der jeweiligen Entscheidungsautonomie und Verfahren erfolgen. Die Verbesserung der erforderlichen Mittel und der Aufrechterhaltung eines ausreichenden Investitionsniveaus für Verteidigung bleiben allerdings eine Herausforderung, auch wenn der seit 2007 anhaltende Trend sinkender europäischer Rüstungsausgaben mittlerweile in die andere Richtung gelenkt worden ist.

Anlass dafür ist zum einen die russische Aggression gegen die Ukraine 2014 und zum anderen der von den USA aufgebaute Druck. Die Reaktion auf das russische Vorgehen führte zu einem verstärkten militärischen Engagement der NATO im Osten des Bündnisgebietes und zu einer erneuten Neuausrichtung der deutschen Verteidigungspolitik auf die Bündnis- und Landesverteidigung. Diese Neuausrichtung wird entsprechende Investitionen in Rüstung, Personal und Infrastruktur nach sich ziehen. Der US-amerikanische Druck begann mit dem lauten Tusch Trumps, die NATO sei obsolet. Es folgten gemäßigte, aber klare Äußerungen des US-amerikanischen Verteidigungsministers James Mattis und des Vizepräsidenten Mike Pence, die keinen Zweifel daran ließen, dass die USA die Umsetzung der Beschlüsse des NATO-Gipfels von Wales 2014 erwarten: die Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bis 2024. Bei seinem Besuch der NATO am 24. Mai 2017 las Trump den versammelten Staats- und

1 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

2 Siehe auch den Beitrag „Ukraine“ in diesem Buch.

3 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Buch.

4 Siehe auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Buch.

Regierungschefs auf offener Bühne die Leviten: 23 von 28 Mitgliedstaaten zahlten nicht das für ihre Verteidigung, was sie zahlen sollten. „This is not fair to the people and taxpayers of the United States and many of these nations owe massive amounts of money from past years“.⁵ Zu einem klaren Bekenntnis zur Geltung von Artikel 5 NATO-Vertrag konnte er sich nicht durchringen. Seine erste persönliche Tuchföhlung mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments Antonio Tajani und der Hohen Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini konnte den Graben zwischen Trump und der für ihn so fremden Europäischen Union nicht überbrücken.⁶

Das Ergebnis seines Besuchs in Brüssel: viele besorgte Europäer und die Zusage der NATO, sich der Anti-IS-Koalition anzuschließen. Nach dem anschließenden Debakel auf dem G-7-Treffen in Italien reifte bei Bundeskanzlerin Angela Merkel die Erkenntnis: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“, und: „Deshalb kann ich nur sagen: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.“⁷ Damit lieferte sie neben der veränderten Bedrohungslage eine zusätzliche Begründung für die geplante stetige Erhöhung des deutschen Verteidigungshaushalts.⁸ Nach der bisherigen Finanzplanung der Bundesregierung soll er bis 2020 auf knapp 40 Mrd. Euro steigen.⁹ Will die Bundesregierung die 2014 in Warschau als politische Zielmarke anvisierten 2 Prozent vom BIP jedoch bis 2024 erreichen, dann müsste der deutsche Verteidigungshaushalt bei anhaltend guter Wirtschaftslage auf fast 70 Mrd. Euro ansteigen.

Konzeptionelle Entwicklungen und praktische Schritte

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und NATO will sich vor allem mit hybriden Bedrohungen, wie sie etwa durch Russlands verdeckte Kriegsföhrung in der Ukraine manifest geworden sind, befassen.¹⁰ Nachdem die NATO am 1. Dezember 2015 ihre Strategie gegen hybride Bedrohungen verabschiedet hatte, legte die Europäische Union vier Monate später ihr Konzept vor. Darin konzediert sie die Schwierigkeit, eine einheitliche Definition dieses Phänomens zu finden, stellt aber auch die Notwendigkeit fest,

„die Mischung von Zwang und Unterwanderung und von konventionellen und unkonventionellen Methoden (diplomatischer, militärischer, wirtschaftlicher oder technologischer Natur) zu erfassen, auf die von staatlichen oder nicht-staatlichen Akteuren in koordinierter Weise zur Erreichung bestimmter Ziele zurückgegriffen werden kann, ohne dass jedoch die Schwelle eines offiziell erklärten Kriegs erreicht wird.“¹¹

5 Zitiert in Andrew Rettman: Trump Lukewarm on Nato Joint Defence, in: EUobserver, 25.5.2017

6 Eric Maurice: EU to Trump: Defend Western Values, Not Your Interests, in: EUobserver, 25.5.2017

7 Süddeutsche.de: Wir Europäer müssen unser Schicksal in unsere eigene Hand nehmen, 28.5.2017.

8 Tagesschau.de: Merkel will Verteidigungsetat erhöhen, 3.4.2017.

9 Deutscher Bundestag: Verteidigungsausgaben sollen stark steigen, 2016, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw36-de-verteidigung/438550> (letzter Zugriff: 21.8.2017).

10 Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.): Krieg im 21. Jahrhundert. Konzepte, Akteure, Herausforderungen, Baden-Baden 2017.

11 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Gemeinsamer Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen – eine Antwort der Europäischen Union, JOIN(2016) 18 final, S. 2.

Die Mitteilung schlägt 22 konkrete Maßnahmen vor, um das Bewusstsein für hybride Bedrohungen zu verbessern, die Resilienz zu stärken und Prävention, Krisenreaktion und Rückkehr zur Normalität zu unterstützen. Die Strategie will den ganzheitlichen Ansatz der Europäischen Union fördern und macht Vorschläge für eine intensiviertere Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und NATO.

Viele dieser Vorschläge finden sich auch in der im Juni 2016 vorgestellten Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union wieder.¹² Die NATO wird darin nicht weniger als 17 Mal erwähnt. Die Verbindung zu ihr soll in ausgewählten Bereichen intensiviert werden. Dazu gehören neben den hybriden Bedrohungen die Cyberabwehr, die militärische „Ertüchtigung“ von Drittstaaten und der maritime Bereich. Als Hauptprioritäten nennt die Globale Strategie die Sicherheit der Union, die Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Staat und Gesellschaft in der Nachbarschaft, die Weiterentwicklung des umfassenden Ansatzes für Krisenmanagement, die Unterstützung kooperativer regionaler Ordnungen und die Stärkung einer globalen Rechtsordnung. Zu ihrer Implementierung beschloss der Europäische Rat fünf Maßnahmen: Erstens die Art der zivilen und militärischen Fähigkeiten zu identifizieren, die für die Ausführung der gesamten Palette der Missionen und Operationen benötigt werden. Zweitens die Verteidigungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu vertiefen, um leistungsfähigere Streitkräfte zu erhalten und die Fähigkeiten durch „Pooling and Sharing“ zu verbessern. Drittens die GSVP-Strukturen so anzupassen, dass zivile und militärische Einsätze schneller, effektiver und integrierter ablaufen. Viertens das Potenzial für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) zu prüfen, um die Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten zu stärken. Fünftens einen strategischen Ansatz für die Zusammenarbeit mit Partnern zu entwickeln.¹³

Als ein konkretes Ergebnis entschied der Rat der Europäischen Union am 8. Juni 2017, ein militärisches Hauptquartier (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) für nicht-exekutive Militärmissionen einzurichten. Das MPCC wird zunächst die drei EU-Trainingsmissionen in Somalia, Mali und der Zentralafrikanischen Republik führen.¹⁴ Zudem begrüßte der Europäische Rat am 22./23. Juni 2017 die Mitteilung der Kommission über einen Europäischen Verteidigungsfonds und erwartet dessen rasche Anwendung. Ferner beschloss er im Hinblick auf PESCO, dass die Mitgliedstaaten innerhalb von drei Monaten eine gemeinsame Liste von Kriterien und bindenden Verpflichtungen, mit einem genauen Zeitplan und spezifischen Bewertungsmechanismen erstellen, damit Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage sind, unverzüglich mitteilen können, dass sie sich beteiligen möchten.¹⁵

In seinen Schlussfolgerungen vom 18. Mai 2017 betonte der Rat der Europäischen Union die grundsätzliche Bedeutung der Zusammenarbeit mit Partnern wie der NATO (aber auch der Vereinten Nationen¹⁶, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit

12 European External Action Service: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016, abrufbar unter: <https://europa.eu/global-strategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe> (letzter Zugriff: 21.8.2017).

13 European External Action Service: Defence Package: Fact Sheet, 18 May 2017, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_package_factsheet_0.pdf (letzter Zugriff: 21.8.2017).

14 Council of the European Union: Press release. EU defence cooperation: Council established a Military Planning and Conduct Capability (MPCC), 8 June 2017, Dok. 338/17.

15 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 22. und 23. Juni 2017, Schlussfolgerungen, EOCO 8/17, S. 4.

16 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen“ in diesem Buch.

in Europa (OSZE)¹⁷, der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN)¹⁸, Afrikanische Union und Arabische Liga¹⁹) für die GSVP. Der strategische Ansatz zielt auf Partner, die die europäischen Werte teilen und die volle Entscheidungsautonomie der EU-Institutionen respektieren. Diese Partnerschaften sollen zudem den politischen und strategischen Interessen der Europäischen Union dienen. Dafür will die Europäische Union die Zusammenarbeit in verschiedenen sicherheitsrelevanten Bereichen intensivieren, die Resilienz von Drittstaaten erhöhen, einen maßgeschneiderten Dialog über Sicherheits- und Verteidigungsfragen führen, eine verstärkte Rolle der EU-Delegationen bei diesen Aktivitäten prüfen (einschließlich die Entsendung von Sicherheitsberatern), Partner in Übungen einbinden und Optionen für eine strukturierte Zusammenarbeit fördern.²⁰

Die Zusammenarbeit mit der NATO geht allerdings über diese strategische Orientierung auf Partnerschaften hinaus. So verabschiedeten Vertreter beider Organisationen auf dem NATO-Gipfel von Warschau eine Gemeinsame Erklärung, die unter anderem bekräftigt, hybride Bedrohungen abzuwehren, komplementäre Fähigkeiten zu entwickeln, die Zusammenarbeit in der Cybersicherheit auszubauen, die jeweiligen Übungen abzustimmen und die Resilienz der Partner im Osten und Süden zu stärken.²¹ Im Dezember 2016 einigten sich beide Organisationen auf über 40 Vorschläge zur Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung in den sieben Bereichen: hybride Bedrohungen, operative Fähigkeiten, Cybersicherheit, Verteidigungsfähigkeiten, Übungen, Fähigkeitsaufbau und Rüstungsindustrie.²² Ein halbes Jahr später begrüßten beide Partnerorganisationen die erreichten Fortschritte bei der Umsetzung einiger der 42 Maßnahmen, insbesondere bei Abwehr hybrider Bedrohungen, dem Informationsaustausch, der strategischen Kommunikation und der maritimen Zusammenarbeit.²³ Ob diese Maßnahmen aber ausreichen, um den erratischen amerikanischen Präsidenten zu besänftigen, ist fraglich.

Fortschritten auf der interinstitutionellen Ebene stehen jedoch neue Probleme auf der bilateralen Ebene entgegen. Der zunehmende Abbau der demokratischen Errungenschaften im NATO-Mitgliedsland Türkei belastet unter anderem dessen Verhältnis zu Deutschland und Österreich. Als Konsequenz, dass deutsche Bundestagsabgeordnete nicht mehr die auf dem türkischen Luftwaffenstützpunkt Incirlik stationierte Bundeswehreinheit besuchen durften, verlegte Deutschland seine Soldaten ins jordanische Asrak. Die Wiener Forderung nach Abbruch der EU-Beitrittsverhandlungen beantwortete die Türkei mit der Blockade der österreichischen Teilnahme an Trainings- und Ausbildungsprogrammen der NATO-Partnerschaft für den Frieden (und damit auch der anderen PfP-Staaten). Die NATO veränderte daraufhin das Prozedere, sodass nicht mehr ein Land alle blockieren kann. Doch verhindert Ankara seitdem auch den Abschluss eines bilateralen Vertrages zwischen Wien und der NATO. Es belässt damit ein zwischenstaatliches politisches Problem auf der NATO-Ebene und verhindert möglicherweise nicht nur eine Teilnahme Österreichs an

17 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und die OSZE“ in diesem Buch.

18 Siehe auch den Beitrag „Asienpolitik“ in diesem Buch.

19 Siehe auch den Beitrag „Afrikapolitik“ in diesem Buch.

20 Council of the European Union: Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy, 18 May 2017, Dok. 9178/17, S. 5-6.

21 NATO: Press release, Joint declaration, Warsaw, 8 July 2016, Dok (2016) 119.

22 European External Action Service: Defence Package: Fact Sheet, 2017.

23 Council of the European Union: Foreign Affairs Council, Main Results, 18 May 2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2017/05/18/> (letzter Zugriff: 21.8.2017).

neuen Einsätzen wie der Operation „Sea Guardian“ im Mittelmeer, sondern behindert auch die angestrebte engere Zusammenarbeit von Europäischer Union und NATO etwa im maritimen Bereich.²⁴

PESCO und gesamteuropäische Sicherheit statt 2 Prozent!

Durch Vollzug des Brexit dürfte die GSVP weiter geschwächt werden, ist Großbritannien doch ein wichtiger sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur. Das Vorwort von Mogherini für die Globale Strategie beginnt vielsagend mit der Aussage, dass der Zweck und selbst die Existenz der Europäischen Union infrage gestellt würden. Eine starke Europäische Union müsse strategisch denken und brauche eine entsprechende Strategie.²⁵ Der EU-Gipfel von Bratislava im September 2016 sollte die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union wieder beflügeln. Erste Schritte wurden eingeleitet, Zweifel bleiben aber angebracht, weil auch die Globale Strategie zentrale Fragen umschiffte: Was sind die konkreten strategischen Interessen der Europäischen Union? Mit welchen Mitteln sollen sie gewahrt werden? Wie soll die angestrebte strategische Autonomie hergestellt werden? Wie soll der vielbeschworene „umfassende Ansatz“ umgesetzt werden? Angesichts der inneren und äußeren Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht, ist es nahezu folgerichtig, dass sie verstärkt auf die Kooperation mit der NATO setzt. Zivile und militärische Mittel sollen besser miteinander verknüpft werden – immerhin ist die Europäische Kommission Mitunterzeichner der Gemeinsamen Erklärung von Warschau –, die GASP soll möglicherweise stärker an die NATO gebunden werden. Die NATO wiederum hat ihr Hauptaugenmerk wieder nach Osten gerichtet, um ihre dortigen Verbündeten zu beruhigen und Russland abzuschrecken, greift nun aber auch offiziell in den Kampf gegen den IS ein.

Trump obliges! Die vom amerikanischen Präsidenten eingeforderte Einlösung der rechtlich nicht verpflichtenden Zusage, die Verteidigungsausgaben auf 2 Prozent des BIP zu steigern, dürfte noch für Unruhe im Bündnis und in den Gesellschaften vieler Allianzmitglieder sorgen. Eigentlich ist die offizielle Formulierung des NATO-Kommuniqués so weich, dass sich kein Staat dazu verpflichtet sehen müsste. Andererseits erwarten die USA von ihren Verbündeten, diese Zielmarke zu erfüllen. Drastische Erhöhungen der Verteidigungshaushalte schwächen aber nicht nur die gesellschaftliche Resilienz, weil dafür ja in anderen Bereichen gekürzt werden müsste. Sie sind auch angesichts der globalen militärischen Machtverhältnisse unnötig. Von den 1.7 Bio. US-Dollar, die 2016 weltweit für das Militär ausgegeben wurden, entfallen 900 Mrd. auf die NATO-Staaten. Rechnet man die Aufwendungen von Partnern wie Australien, Israel, Südkorea, Japan und anderen hinzu, dann vereint dieser globale „Westen“ circa drei Viertel der weltweiten Rüstungsausgaben auf sich.²⁶ Bedenkt man zudem, dass der Interventionismus des Westens in den letzten zwei Jahrzehnten eher das Gegenteil von Stabilität und Sicherheit bewirkt hat, so stellt sich die Frage, ob es nicht an der Zeit ist, dass sich die NATO wieder auf die Verteidigung des Bündnisgebiets konzentriert und die Europäische Union auf ihre Rolle als Friedensmacht. Dafür muss sie natürlich auch militärische Handlungsfähigkeit besitzen. Es ist

24 NATO: NATO and EU discuss future cooperation at sea, 30 June 2017, abrufbar unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_145749.htm?selectedLocale=en.

25 European Commission: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, June 2016, S. 3.

26 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): SIPRI Yearbook 2016, Oxford 2016.

unsinnig, wenn in Europa 17 Panzertypen (USA: einer), 29 verschiedene Zerstörer/Fregatten (USA: vier), 20 unterschiedliche Kampfflugzeuge (USA: sechs) und 178 verschiedene Waffensystem (USA: 30) hergestellt werden.²⁷

Welches der drei Szenarien, die das Reflexionspapier der Europäischen Kommission über die künftige europäische Verteidigungszusammenarbeit entwickelt hat – Status quo, mehr Kooperation, mehr Integration – bis 2025 realisiert werden kann, bleibt offen.²⁸ Würden die Möglichkeiten von PESCO voll genutzt, so könnten die Europäer ihre Fähigkeitslücken schließen, ohne das Zweiprozentkriterium erfüllen zu müssen.²⁹ Deutschland, das bereits wirtschaftlich die Nummer eins in Europa ist und nach der Finanzkrise 2008 bei einigen europäischen Nachbarn Hegemonieängste ausgelöst hat, würde nicht auch noch an die erste Stelle der Militärausgaben rücken (auf Augenhöhe mit Russland). Zudem würde der aufgeflamnten Diskussion über eine deutsche Atomwaffenoption der Boden entzogen.³⁰ NATO und Europäische Union sollten sich vielmehr gemeinsam für eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung einsetzen, so zum Beispiel für ein Harmel 2, das wie sein Vorgänger Ende der 1960er Jahre hinreichende Verteidigungsfähigkeit und Abschreckung mit Entspannungsangeboten verbindet, um Sicherheit in und für Europa zu erreichen.

Weiterführende Literatur

Sven Biscop: Oratio Pro PESCO, in: Egmont Paper 91/2017.

Hans-Georg Ehrhart: Quo vadis EU? Force for Peace or Military Power?, in: ZEUS Working Paper 1/2011.

August Padretteo: Der Krieg finanziert den Krieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2017, S. 61-70.

27 European Commission: Defending Europe. The Case For Greater EU Cooperation on Security and Defence, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf (letzter Zugriff: 21.8.2017).

28 European Commission: Reflection Paper on Future European Defence, COM(2017) 315.

29 Sven Biscop: How the EU can Save NATO, in: Egmont Security Policy Brief 83/2017.

30 Ulrich Kühn/Tristan Volpe: Keine Atombombe, Bitte. Why Germany Should Not Go Nuclear, in: Foreign Affairs Juli/August 2017, S. 103-112.