

Die EU und die NATO

Marco Overhaus

Die politischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der NATO bleiben aufgrund des Konflikts zwischen der Türkei und der Republik Zypern blockiert. Auch die EU-Ratspräsidentschaft Zyperns während der zweiten Jahreshälfte 2012 brachte keine Impulse, um der Lösung des Konflikts näherzukommen. Da die Türkei die Republik Zypern als Staat nicht anerkennt, lässt sie u.a. die Teilnahme Nikosias an dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ sowie an formellen NATO-EU-Konsultationen nicht zu. Zypern revanchiert sich, indem es seinerseits die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen sowie eine stärkere Anbindung der Türkei an die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) – insbesondere an die Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur – verhindert.¹

Die Beziehungen zwischen der EU und der NATO werden jedoch nicht nur durch den türkisch-zyprischen Gegensatz, sondern auch durch grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten² über die inhaltlichen Schwerpunkte und Mittel der beiden Organisationen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik belastet.

Dabei kommt insbesondere die Frage einer „Arbeitsteilung“ zwischen EU und NATO in regelmäßigen Abständen und aus unterschiedlichen Anlässen auf die politische Agenda. So nahm der Auswärtige Ausschuss des Europäischen Parlaments im Oktober 2012 einen Bericht über die Umsetzung der durch den Lissabonner Vertrag eingeführten Bestimmungen über gegenseitige Verteidigung und Solidarität an (Art. 42(7) EUV bzw. Artikel 222 AEUV). Darin bekräftigen die Abgeordneten, dass es im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen EU-Mitgliedstaat möglich sein sollte, auch auf die EU-Krisenmanagement-Strukturen zurückzugreifen, einschließlich eines einzurichtenden operativen Hauptquartiers der Union.³

Zwar verfügt das Europäische Parlament in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik über keine Entscheidungskompetenzen. Dennoch birgt der Vorschlag Konfliktpotential, da die kollektive Verteidigung bislang eindeutig die Prerogative der NATO ist.

Die Konflikte über das Verhältnis zwischen EU und NATO werden dadurch verschärft, dass die europäische Verteidigungspolitik insgesamt immer tiefer in eine Sinnkrise gerät. Die Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf dieses Politikfeld wurden bereits ausführlich thematisiert.⁴ Hinzukommt, dass mit dem nahenden Ende des Kampfeinsatzes

1 Sinem Akgul Acikmese/Dimitrios Triantaphyllou, „The NATO-EU-Turkey trilogy: the impact of the Cyprus conundrum“, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 12 (Dezember 2012) 4, S. 555-573 (S. 564).

2 Nach dem Beitritt Kroatiens zur EU sind 22 Staaten sowohl Vollmitglied der EU als auch der NATO.

3 Europäisches Parlament, Committee report tabled for plenary, single reading, 31. Oktober 2012, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1231868&t=e&l=en>. Für den vollständigen Bericht siehe Europäisches Parlament, Report on the EU's mutual defence and solidarity clauses: political and operational dimensions, Straßburg, 30. Oktober 2012.

4 Vgl. beispielsweise Christian Mölling, „Europäische Verteidigung in der Krise“, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hrsg.), *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 9/2013), S. 88-94.

in Afghanistan die Diskussion an Fahrt gewinnt, wie es nach 2014 mit dem Atlantischen Bündnis weitergehen soll.

Sowohl in NATO als auch GSVP wird „Erfolg“ bislang vor allem anhand der Zahl und politischen Relevanz der durchgeführten Operationen gemessen. Es zeichnet sich ab, dass NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen dieser Logik zu entkommen versucht, indem er die Entwicklung von einer „Allianz im Einsatz“ zu einer „bereiten Allianz“ proklamiert („From a deployed NATO to a prepared NATO“).⁵ Dabei sollen gemeinsame Übungen der Verbündeten an Bedeutung gewinnen.⁶ Nach den Vorstellungen Rasmussens sind die NATO-Raketenabwehr, Cyber-Sicherheit und die Zusammenarbeit der militärischen Spezialkräfte im Bündnis dabei wesentliche Elemente künftiger Bündnispolitik. Ähnlich wie bei früheren Reformprozessen werden die Auswirkungen dieser Prioritätenverschiebungen auf das Verhältnis EU-NATO in beiden Organisationen bislang jedoch kaum thematisiert.

Operative und konzeptionelle Entwicklungen

Die Umsetzung des „umfassenden Ansatzes“ – also die Verknüpfung ziviler und militärischer Mittel – im Krisenmanagement ist eine in EU und NATO oft genannte Begründung für eine engere Zusammenarbeit. Im September 2011 veröffentlichte die NATO politische Leitlinien zur Unterstützung von internationalen Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen in Konfliktländern. Die Europäische Union arbeitet derzeit an einem eigenen Dokument zur Umsetzung des umfassenden Ansatzes. Dabei hat die politische Unterstützung für umfassendes Krisenmanagement unter Einsatz von Bodentruppen – im Rahmen von Stabilisierungsmissionen und State-Building – in den Hauptstädten diesseits und jenseits des Atlantiks spürbar nachgelassen. Dies hat zur Folge, dass sich die EU verstärkt um ziviles Krisenmanagement kümmert (Polizei- und Rechtsstaatsaufbau), während die NATO den „leichten Fußabdruck“ proklamiert.

Die operative Zusammenarbeit zwischen EU und NATO betrifft aktuell in erster Linie die Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika sowie die im Abbau befindlichen Operationen in Kosovo und Afghanistan. Beide Sicherheitsinstitutionen tragen komplementär – militärisch durch die *Kosovo Force* (KFOR) der NATO und zivil durch die EU-Rechtsstaatsmission EULEX – zu Sicherheit und Bewegungsfreiheit in Kosovo bei. Die Entwicklungen in Kosovo haben durch die Einigung auf ein Rahmenabkommen zwischen Serbien und Kosovo am 19. April 2013 eine neue Dynamik gewonnen. Ob dieses Abkommen trägt und mittelfristig den vollständigen Abzug der KFOR ermöglicht, wird sich erst bei dessen Umsetzung zeigen. Kurzfristig haben durch das Abkommen die mit der Präsenz der KFOR verbundenen Sicherheitsgarantien wieder an Bedeutung gewonnen.⁷ Eine Übernahme der Operation durch die Europäische Union steht derzeit nicht zur Diskussion.

In Afghanistan treiben die USA und ihre NATO-Partner die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanische Polizei und Armee voran. Im Juni 2013 haben die NATO-Verteidigungsminister erstmals ein detailliertes Konzept für die Trainingsmission

5 Anders Fogh Rasmussen, NATO after ISAF – staying successful together, Remarks at the Munich Security Conference, 2. Februar 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_94321.htm.

6 NATO, Defence Ministers agree to expand exercises and multinational cooperation, 21. Februar 2013, http://www.nato.int/cps/en/SID-107090C3-88095132/natolive/news_98659.htm?selectedLocale=en.

7 EU/NATO: Restoring Normal Serb-Kosovar Relations, in: *Europe Diplomacy & Defence*, 23. April 2013, S. 2.

der Allianz für die Zeit nach 2014 gebilligt.⁸ Mit dem zunehmenden Fokus auf Ausbildung und Training nicht nur der afghanischen Armee, sondern auch der Polizei sollte das Zusammenwirken zwischen der NATO und der europäischen Polizeimission EUPOL wieder stärker in den Blick rücken. Tatsächlich scheint es jedoch so, als fänden die Planungen im Bündnis bislang ohne entsprechende Überlegungen statt.

In Zukunft könnten sich Nordafrika und die Sahel-Region zu einem Raum sowohl gegenseitiger Konkurrenz als auch Kooperation zwischen EU und NATO entwickeln. Im Mai 2013 startete die EU eine zivile GSVP-Mission, die der Regierung Libyens beim Aufbau des Grenzschutzes helfen soll (EUBAM Libya). Auch die NATO prüft seit Juni ob und inwiefern sie einer Anfrage der libyschen Regierung zur Unterstützung beim Aufbau der Sicherheitskräfte entsprechen kann. Generalsekretär Rasmussen stellte jedoch klar, dass damit keinesfalls eine Entsendung von NATO-Truppen in das Land verbunden sei.⁹ Sofern sich beide Organisationen beim Wiederaufbau des Sicherheitssektors in dem Land engagieren müssen Sie sicherstellen, dass sich ihre jeweiligen Aktivitäten im Einklang mit der Regierung in Tripoli gegenseitig verstärken und nicht duplizieren.

Nachdem Frankreich im Januar 2013 militärisch in den Mali-Konflikt eingriff, um einen Umsturz der Regierung in Bamako durch Tuareg-Rebellen und Islamisten zu verhindern, schloss die NATO zunächst jegliches Engagement in dem Land aus.¹⁰ Zumindest die Einbeziehung Malis in den Mittelmeerdialog der Allianz wird mittlerweile jedoch erwogen. Stimmen aus Mali sowie der Parlamentarischen Versammlung der NATO haben darüber hinaus ein unmittelbares Engagement der NATO beim Aufbau der malischen Armee gefordert.¹¹ Die Europäische Union ist bereits mit einer militärischen Trainingsmission (EUTM Mali) am Aufbau der malischen Armee beteiligt.

Neben dem Krisenmanagement zu Land entwickelt sich die maritime Sicherheit zu einem dynamischen Tätigkeitsfeld, welches das Zusammenwirken zwischen EU und NATO in vielfältiger Weise berührt. Beide Organisationen koordinieren ihre Operationen zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika – *Atalanta* bzw. *Ocean Shield* – vom englischen Northwood aus. Im März 2012 verlängerte sowohl der EU-Ministerrat als auch der Nordatlantikrat der NATO die jeweilige Operation bis Ende 2014. Eine Zusammenlegung von *Atalanta* und *Ocean Shield*, wie unter anderem vom deutschen Verteidigungsminister angeregt,¹² ist damit erst einmal vom Tisch.

Während die Piraterie am Horn von Afrika gemessen an der Zahl der Angriffe zurückgegangen ist, rücken andere Regionen stärker in den Fokus.¹³ So stellt sich für EU und NATO die Frage, ob sie ein operatives Engagement auch in Westafrika – insbesondere im

8 NATO, Defence Ministers endorse concept for new post 2014 mission in Afghanistan, 5. Juni 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_101248.htm.

9 NATO, NATO to send expert team to Libya to assess aid request, 4. Juni 2013, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_101096.htm; Ernesto Londoño, „U.S., NATO allies to consider Libya military training mission“, in: Washington Post (Internet-Ausgabe), 3. Juni 2013, http://articles.washingtonpost.com/2013-06-03/world/39704029_1_benghazi-libya-training-mission.

10 NATO/Mali: Rasmussen Sees No Role For NATO in Mali, in: Europe Diplomacy & Defence, 22. Januar 2013, S. 2.

11 So Younoussi Touré, der Präsident der malischen Nationalversammlung, NATO/Assembly: NATO Should Show Greater Involvement in Sahel, in: Europe Diplomacy & Defence, 23. Mai 2013, S. 3.

12 Bundesministerium der Verteidigung, Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Thomas de Maizière, anlässlich der 49. Münchner Sicherheitskonferenz am 1. Februar 2013 in München.

13 EU/NATO/Somalia: Activity of Somali Pirates Falls Considerably, in: Europe Diplomacy & Defence, 4. Dezember 2012, S. 2.

Golf von Guinea – ins Auge fassen sollen. Die Region hat nicht zuletzt wegen ihres Ölreichtums eine besondere strategische Bedeutung. Vor diesem Hintergrund denkt die US-Regierung bereits über den Einsatz maritimer Kräfte im Golf von Guinea nach.¹⁴ Die Europäische Kommission hat ihrerseits in dieser Region neue Initiativen zur Bekämpfung der Piraterie mit zivilen Mitteln angekündigt.¹⁵

Einen EU und NATO übergreifenden politischen Ansatz zur maritimen Sicherheit gibt es bislang nicht. Anfang 2011 gab sich das atlantische Bündnis eine *Alliance Maritime Strategy*, welche die zentralen Aufgaben für die maritimen Kräfte der NATO definiert. Die Europäische Union verfügt derzeit noch über keine eigene maritime Sicherheitsstrategie, entsprechende Überlegungen und Arbeiten finden jedoch im Europäischen Auswärtigen Dienst und in der Kommission statt.¹⁶ Die bisherigen EU-Dokumente – insbesondere die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 sowie die Mitteilung der Kommission über eine integrierte Meerespolitik von 2007 – widmen sich nur am Rande der maritimen Sicherheit.¹⁷

Die Sicherheit der internationalen Seewege erfordert zivile und militärische Kapazitäten, zugleich sind auch die maritimen Ressourcen in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise zunehmend begrenzt. Eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und NATO wäre also auch hier geboten. Eine solche Zusammenarbeit wird jedoch auch durch Konflikte innerhalb der EU erschwert. So gelang es den zuständigen Generaldirektionen in der Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst und den Mitgliedstaaten bisher nicht, sich auf gemeinsame Ansätze in der maritimen Sicherheitspolitik festzulegen.

Eine besondere Dynamik erfährt derzeit – neben Luft, Land und Wasser – der „vierte Raum“, nämlich die Cyber-Sicherheit. Im Berichtszeitraum haben EU und NATO ihre jeweiligen Ansätze und Instrumente weiterentwickelt. Anfang Februar 2013 legten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, in einer gemeinsamen Mitteilung erstmals eine umfassende Cybersicherheitsstrategie für die EU vor.¹⁸

Das Dokument umfasst den gemeinsamen Binnenmarkt, die Justiz- und Innenpolitik sowie die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Konkret werden fünf strategische Prioritäten genannt: die Widerstandsfähigkeit gegenüber Cyberangriffen, Eindämmung der Cyberkriminalität, industrielle und technische Ressourcen für Cybersicherheit, Cyberverteidigung – auch im Zusammenhang mit der GSVP – sowie Entwicklung einer einheitlichen Cyberraumstrategie der EU.¹⁹

Auch das atlantische Bündnis entwickelt seine eigene Cyber-Politik. Nachdem der NATO-Staat Estland 2007 das Ziel umfassender und abgestimmter Angriffe auf Banken,

14 EU/NATO/Piracy: Somali Pirates Continue to Show Little Sign of Activity, in: Europe Diplomacy & Defence, 9. April 2013, S. 4.

15 EU/NATO/Piracy: Piracy in Gulf of Guinea Becomes Professional, in: Europe Diplomacy & Defence, 17. Januar 2013, S. 4.

16 EU/Security: First Presentation of Gomes Report on CSDP Maritime Dimension, in: Europe Diplomacy & Defence, 28. Februar 2013, S. 5.

17 Europäisches Parlament, Draft Report on the maritime dimension of the Common Security and Defence Policy, Straßburg, 21. Februar 2013, S. 4; Timo Behr/Mika Aaltola/Erik Brattberg, Maritime Security in a Multipolar World. Towards an EU Strategy for the Maritime Commons, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, Mai 2013 (FIIA Briefing Paper 130), S. 10.

18 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung, Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union – ein offener, sicherer und geschützter Cyberraum, Brüssel, 7. Februar 2013.

19 Ebd. S. 13-14.

Medien und politische Institutionen war, richtete das Bündnis in Tallinn ein Cyber-Zentrum ein, das für Forschung und gemeinsame Übungen der Bündnispartner zuständig ist. Gegenwärtig arbeitet die NATO zudem an einer *Road Map* für die Cyber-Verteidigung, die 2014 fertig gestellt werden soll.²⁰

Auch im Feld der Cybersicherheit sprechen sachliche Argumente für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO. Die potentiellen Stärken der Atlantischen Allianz liegen vor allem in der Abwehr großangelegter Angriffe auf die sicherheitsrelevante Infrastruktur in den Mitgliedstaaten. Komplementär dazu ist die Europäische Union der Ort an dem neben unmittelbaren Schutzmaßnahmen vor allem Normen und Regeln für den Cyber-Raum beschlossen und durchgesetzt werden können.²¹ Dieses Potential der Zusammenarbeit wurde bislang vor allem rhetorisch und weniger konkret durch Taten ausgeschöpft.²² In der neuen Cyber-Strategie der EU heißt es dazu nur vage: „Um Doppelarbeit zu vermeiden wird die EU Möglichkeiten prüfen, wie sich die Maßnahmen der EU und der NATO [...] gegenseitig ergänzen könnten.“²³

Entwicklung von militärischen Fähigkeiten

Im Berichtszeitraum haben sich EU und NATO darauf konzentriert, die 2010 und 2011 gestarteten Initiativen zum Aufbau militärischer Fähigkeiten auszuweiten und umzusetzen. Unter den Schlagworten „Pooling & Sharing“ (EU) und „Smart Defence“ (NATO) geht es um eine Rationalisierung der militärischen Fähigkeitsentwicklung und damit auch um eine Antwort auf die fiskalischen Zwänge, denen die nationalen Verteidigungshaushalte gegenüber stehen. Im Mai 2012 billigten die Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfel in Chicago zunächst 22 multinationale Smart-Defence-Projekte. Diese Liste wurde in den folgenden Monaten um weitere Projekte ergänzt.²⁴ Die Verteidigungsminister derjenigen Staaten, die Mitglied der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) sind, nahmen im November 2012 einen Verhaltenskodex (*Code of Conduct*) an, der zu einer systematischeren und strukturierteren Zusammenarbeit im Rahmen von Pooling & Sharing führen soll.²⁵ Der knapp gehaltene Verhaltenskodex soll vor allem dazu beitragen, dass die EVA-Staaten die multilateralen Fähigkeitsprojekte von Anfang an stärker in ihren jeweiligen nationalen Verteidigungsplanungen berücksichtigen.²⁶

Der Kodex geht nicht auf das Problem der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO bei der Fähigkeitsentwicklung ein. Tatsächlich sind die Möglichkeiten dieser Kooperation bislang begrenzt. Zum einen richten sich die Initiativen zum Zusammenlegen und Teilen von Fähigkeiten nach den jeweiligen Ansprüchen und Ambitionen von EU und NATO, die

20 NATO/Defence: NATO Prepares Roadmap for Cyber-Defence, in: Europe Diplomacy & Defence, 26. Februar 2013, S. 4.

21 Tom Parkhouse/Leendert van Bochoven, An Agenda for NATO-EU-Private Sector Cyber Collaboration, Washington D.C.: Atlantic Council, Oktober 2012 (Issue Brief), S. 1

22 Ebd.

23 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union, S. 13

24 NATO/Capabilities: List of Multinational Projects Grows Longer, in: Europe Diplomacy & Defence, 18. September 2012, S. 1.

25 26 EDA participating states adopt more systematic approach to cooperation, in: Europe Diplomacy & Defence, 20. November 2012, S. 3.

26 Europäische Verteidigungsagentur, Defence Ministers Adopt Pooling & Sharing Code of Conduct, 19. November 2012, <http://www.eda.europa.eu/info-hub/news/2012/11/19/defence-ministers-adopt-pooling-sharing-code-of-conduct>.

nicht identisch sind. So sind der Aufbau einer ballistischen Raketenabwehr oder die gemeinsame Überwachung des Luftraums der Mitgliedstaaten (*Air Policing*) reine NATO-Projekte ohne Bezug zur GSVP. Funktionale Überschneidungen gibt es nur in einigen Bereichen, wie beispielsweise der Bereitstellung medizinischer Versorgung in Einsatzgebieten.

Die Grundprobleme bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten bleiben indes bestehen. Den zahlreichen Einzelprojekten von „Smart Defence“ oder „Pooling & Sharing“ fehlt bislang ein gemeinsamer politischer Rahmen, der Ziele und Prioritäten europäischer und transatlantischer Verteidigungspolitik definieren würde. Darüber hinaus variieren Reichweite und Teilnehmerkreis der Projekte stark. Da der neue Verhaltenskodex der EVA rein freiwilliger Natur ist, ist nicht zu erwarten, dass er zu einer wirklichen Harmonisierung europäischer Verteidigungsplanung führen wird.

Fazit

Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der NATO funktioniert – dort wo es sie gibt – im Kleinen, aber nach wie vor nicht im Großen. Insbesondere in Kosovo und am Horn von Afrika koordinieren beide Organisationen ihre jeweiligen Aktivitäten und ziehen am gleichen Strang. Auch bei der Fähigkeitsentwicklung gibt es zumindest bei einzelnen Projekten – wie der medizinischen Versorgung in Einsatzgebieten – konkrete Ergebnisse der Kooperation.

Auf der politischen Ebene bleibt das Verhältnis dagegen statisch und entspricht nicht den Anforderungen an die europäische und transatlantische Sicherheitspolitik. Dies gilt gerade auch für sicherheitspolitische Herausforderungen, die in jüngerer Zeit stärker in den Vordergrund der politischen Agenda gerückt sind, nämlich der maritimen und der Cybersicherheit.

In der Gesamtschau hat das Urteil aus dem vergangenen Jahr weiter Bestand: Bei der Entwicklung sicherheitspolitischer Konzepte, der Planung und Durchführung von Kriseneinsätzen sowie dem Aufbau militärischer Fähigkeiten ist die Situation meist durch Koexistenz, zu oft durch Konkurrenzdenken und zu selten durch wirkliche Kooperation gekennzeichnet. Der türkisch-zyprische Konflikt bleibt ein zentrales Hindernis für die Überwindung des Status quo.

Die Rahmenbedingungen für die EU-NATO-Beziehungen haben sich im Berichtszeitraum verschlechtert. Die europäische Verteidigungspolitik schlittert weiter in eine Sinnkrise, auch wenn im Rahmen der GSVP neue Missionen gestartet wurden. Die NATO sucht verstärkt nach neuen Aufgabenfeldern, je näher das Ende der Internationalen Schutztruppe in Afghanistan rückt. Bislang zeichnet sich nicht ab, dass diese beiderseitige Sinnuche auch zu mehr Gemeinsamkeit führen wird.

Weiterführende Literatur

Simon Duke: The EU, NATO and the Treaty of Lisbon: Still Divided Within a Common City, in: Paul James Cardwell (Hrsg.), *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era*, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2012, S. 335-355.

Jolyon Howorth: The EU and NATO after Libya and Afghanistan: The Future of Euro-U.S. Security Cooperation, in: *Yale Journal of International Affairs* 8 (Winter 2013) 1, S. 30-39.

Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hrsg.): *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 9/2013).