

NATO und EU: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft?

Volker Heise und Peter Schmidt

1 Einleitung

Die Irak-Krise zog sowohl für die NATO als auch für die EU erhebliche interne Spannungen nach sich. Dies hinderte beide Organisationen nicht daran, weit reichende Beschlüsse für die weitere Entwicklung der jeweiligen Organisation zu treffen und die bereits 2002 vereinbarte Zusammenarbeit – zumindest formell – fortzusetzen und auszubauen:

- Die NATO entwickelte zum Beispiel mit den Prager Beschlüssen kurz vor dem Irak-Krieg das Strategische Konzept des Bündnisses aus dem Jahre 1999 fort und konkretisierte es durch den Beschluss, eine schnelle Eingreiftruppe (*NATO Response Force*, NRF) aufzustellen;
- der EU-Rat verabschiedete im Dezember 2003 in Brüssel mit der Ausarbeitung: „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ eine Art sicherheitspolitisches Leitbild der EU; schon ein Jahr zuvor konnten sich EU und NATO auf ein Rahmenpapier für das NATO-EU-Verhältnis einigen, dessen Credo lautet, dass das Verhältnis von NATO und EU den Charakter einer „strategischen Partnerschaft“ hat.¹

Dabei darf nicht übersehen werden, dass es sich bei NATO und EU sowohl mit Blick auf die interne Struktur als auch die Fähigkeiten um ungleiche Organisationen handelt und sich hinter der Absicht, eine „strategische Partnerschaft“ zu etablieren, durchaus paradoxe Züge vermerken lassen:

- Hinsichtlich der internen Struktur sind NATO und EU unterschiedlich organisiert: Die EU ist im vergemeinschafteten Teil der Europäischen Gemeinschaften (EG) eine supranationale Einrichtung und praktiziert ein System rotierender Präsidentschaften, die NATO stellt indessen ein rein zwischenstaatlich organisiertes Bündnis mit einem Generalsekretär dar.²
- Hinsichtlich der Fähigkeiten handelt es sich bei der Allianz im Kern um eine Militärorganisation, während die EU als Ganzes über ein – allerdings in komplexer Weise auf die drei Pfeiler: GASP/ESVP, EG/Euratom, polizeiliche und justizielle

¹ Siehe die gemeinsame Erklärung von NATO und EU vom 16.12.2002 (<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>).

² Auch wenn der Verfassungsvertrag in Kraft treten sollte, wird sich – trotz der Institution eines Außenministers – an dieser Struktur prinzipiell nichts ändern. Allerdings wird angestrebt, die Koordinierung zwischen den Säulen der EU-Struktur zu verbessern. Dies drückt sich vor allem darin aus, dass der vorgesehene Außenminister sowohl Mitglied der Kommission als auch des Rates ist.

Zusammenarbeit verteiltes – politisches, ökonomisches und diplomatisches Kompetenzspektrum verfügt.

- Die Mitgliedstaaten in der NATO – aber auch in GASP/ESVP – sind nach wie vor die tragenden Pfeiler der Entscheidungsprozesse. Dadurch entsteht eine paradoxe Situation: Einerseits kooperieren die Mitgliedstaaten der EU – soweit sie zugleich Allianz-mitglieder sind – in den gemeinsamen Gremien von EU und NATO gewissermaßen mit sich selbst, andererseits treten sie sich – vermittelt über die Institutionen und Einrichtungen von NATO und EU – als getrennte Akteure gegenüber. Die Tatsache, dass nur sechs der 25 EU-Mitglieder nicht gleichzeitig der Allianz angehören und nur fünf europäische NATO-Staaten nicht in der EU sind,³ kann zwar einerseits als verbindendes Element betrachtet werden, das Konkurrenzkonflikte abzumildern hilft, andererseits fördert die Existenz der EU eine bilaterale EU-USA-Beziehung, deren Verknüpfung mit der Zusammenarbeit in der Allianz schwierige Koordinations- und Kompetenzfragen aufwirft.

Ein so vielschichtiges Projekt wie das der „strategischen Partnerschaft“⁴ zwischen EU und NATO bringt in einem solchen Kontext zwangsläufig Unstimmigkeiten und Schwierigkeiten mit sich. Um vor diesem Hintergrund die Reichweite und Grenzen der Zusammenarbeit abzuschätzen, sollen im Folgenden zunächst (1) der Fundus an gemeinsamen Bedrohungsvorstellungen, Strategien und Konzepten und anschließend (2) die Themen und Praxis der Zusammenarbeit analysiert werden. Ersteres geschieht anhand der zentralen Dokumente beider Organisationen zu diesen Fragen: dem Strategische Konzept der Allianz vom Jahre 1999 und dessen Fortentwicklung auf dem Prager Gipfel vom Dezember 2002 sowie der so genannten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), die im Dezember 2003 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde. Letzteres analysiert die Entwicklung der Konsultations- und Kooperationsbeschlüsse, wie sie auf dem EU-Gipfel von Nizza gefasst worden sind.

2 Bedrohungsvorstellungen, Strategien und Konzepte

2.1 Zum Charakter der Strategiedokumente

³ Zurzeit gehören 19 europäische Staaten beiden Organisationen an. Sechs europäische EU-Staaten (Finnland, Irland, Malta, Österreich, Schweden, Zypern) sind nicht Mitglied der Allianz, fünf europäische NATO-Staaten (Bulgarien, Island, Norwegen, Rumänien, Türkei) sind nicht in der EU. Kompliziert wird die Lage noch dadurch, dass ein wichtiger Mitgliedsstaat in EU und NATO, Frankreich, nicht an der Militärintegration der Allianz teilnimmt.

⁴ Der Begriff der „strategischen Partnerschaft“ wird heute inflationär gebraucht und drückt vielfach eher eine Zielvorstellung für eine ferne Zukunft als eine vorhandene Praxis aus. Vielfach verweist der Begriff auch einfach darauf, dass einer bestimmten Beziehung zwischen Staaten bzw. Staatengruppen eine besondere Bedeutung zugeschrieben wird. Besonders deutlich wird der inflationäre Gebrauch in der Europäischen Sicherheitsstrategie, wo von „strategischen Partnerschaften“ mit einer ganzen Reihe so unterschiedlicher Staaten wie Russland, Kanada, Indien, Japan und schließlich den Vereinigten Staaten gesprochen wird (siehe Anhang unter der Überschrift: „Andere strategische Partnerschaften“). Mit Bezug auf das EU-NATO-Verhältnis lässt sich der Begriff der „strategischen Partnerschaft“ am besten als eine geplante, wechselseitige Unterstützung zur Erreichung gemeinsamer (strategischer) Ziele bezeichnen.

Weder das Strategische Konzept der NATO aus dem Jahre 1999⁵ noch seine Weiterentwicklung auf dem Prager Gipfel 2002⁶ oder das im Dezember 2003 verabschiedete EU-Papier⁷ sind umfassende Strategiepapiere, die fest umrissene Anhaltspunkte für die von den Mitgliedstaaten geteilten Bedrohungen und Risiken, Strategien, Konzepte und Vorgaben für das Verhalten in konkreten Situationen liefern. Sie lassen sich eher als Leitbilder beschreiben,⁸ die zwar einige strategische Elemente enthalten, jedoch im Wesentlichen lediglich dafür geeignet sind, bestimmte Aktivitäten zu bündeln. Darauf hinaus bleibt Folgendes festzuhalten:

- Ein wichtiger Zweck der ESS war es, politische Gemeinsamkeit zu demonstrieren und weniger die Organisation auf konkretes Handeln in Krisensituation vorzubereiten. Weite Teile des Dokuments haben Appellcharakter: Die Mitgliedsstaaten werden zu größerer Geschlossenheit und zu einer „robusten“ Außen- und Sicherheitspolitik aufgerufen. Ähnliches gilt für das Strategische Konzept der Allianz, das vor allem den Rahmen für militärisches Handeln beschreibt, die Allianz in das sicherheitspolitische Institutionenengelte einordnet und die Mitgliedsstaaten auffordert, ihre Streitkräfte den modernen Erfordernissen anzupassen.
- Zugleich beschreiben diese Dokumente nur einen Teil der Wirklichkeit. Sowohl in der NATO als auch der EU bestehen neben den gemeinsamen Konzepten mehr oder weniger ausgearbeitete nationale Strategiedokumente, die nur zum Teil in den größeren Zusammenhang von NATO und EU einfließen.⁹ So ist zum Beispiel sowohl in der amerikanischen *National Security Strategy* als auch im entsprechenden französischen Dokument davon die Rede, dass es in bestimmten Fällen notwendig sein kann, einer Gefahr *präemptiv* mit militärischen Mitteln zu begegnen: Sowohl im Strategischen Konzept der Allianz als auch in der ESS sind keine eindeutigen Aussagen zu einer solchen Vorgehensweise zu finden.¹⁰
- Weiterhin unterscheiden sich das NATO-Konzept und das EU-Papier sowohl im Umfang als auch in der Intensität der Vorbereitung¹¹ sowie Breite und Tiefe der Argumentation, so dass sie nicht einfach gleichzusetzen sind.
- Schließlich ist festzuhalten, dass ähnliche oder gar deckungsgleiche allgemeine Bedrohungsvorstellungen, Strategien und Konzepte keine Gewähr für gemeinsames Handeln in konkreten Situationen darstellen. Dies kann schon aufgrund der teilweise

⁵ Siehe <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

⁶ Prague Summit Declaration: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.

⁷ Siehe Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, 12. Dezember 2003 (<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIIDE.pdf>).

⁸ Auf dem Europäischen Rat in Brüssel (Dezember 2003) wurde den Aussagen der ESS der Status von „strategischen Leitlinien“ zugesprochen (siehe Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12./13. Dezember 2003; <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/03/5&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>).

⁹ Siehe dazu Alexander Skiba, Die nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie im Vergleich, Beiträge zur Sicherheitspolitik, Sonderband 3/2004, S. 4-7 (http://www.sicherheitspolitik.de/PDFs/WuS%20Sonderband%203_Skiba.pdf).

¹⁰ Siehe das französische und amerikanische Beispiel: Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, S. 23 und The President of the United States of America, The National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington, D.C., September 2002, S. 6 (www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).

¹¹ Für die ESS haben die Autoren z.B. nur eine Bearbeitungszeit von sechs Wochen zur Verfügung gehabt.

abstrakt gehaltenen Aussagen nicht der Fall sein. Zwar kann man auch in dieser Hinsicht die Voraussetzungen für gemeinsames Handeln verbessern, den politischen Prozess der Konsensbildung in konkreten Krisenfällen jedoch keinesfalls vollständig vorwegnehmen.

Trotz dieser Einschränkungen gehen wir davon aus, dass die beiden verabschiedeten Papiere Hinweise und Anhaltspunkte für Gemeinsamkeiten und Unterschiede enthalten, die sich aus der unterschiedlichen Mitgliedschaft, der jeweiligen Geschichte sowie den ungleichen Kompetenzen und Ressourcen der beiden Organisationen ergeben, die die Zusammenarbeit erschweren oder erleichtern können.

2.2 Die neue strategische Lage: Konsequenzen für die Zusammenarbeit von EU und NATO

Zu Zeiten des Kalten Krieges schuf die Allianz nicht nur Mechanismen für die Zusammenarbeit der Allianzpartner im Krisenfall, sondern bereitete sich durch konkrete militärische Planung auf einen Krieg mit dem Warschauer Pakt vor. Dies war möglich, weil man einem identifizierbaren Gegner mit einem grundsätzlich bekannten Potential gegenüber stand. Im Kontext der neuen, vielfältigen und vielgestaltigen Bedrohungen fehlt diese Klarheit. In dieser Situation können sich NATO und EU/ESVP nur mit generischen Planungen auf mögliche Operationen einstellen. Jeder Krisenfall, der den Einsatz von Streitkräften erfordern könnte, hat einen eigenen Charakter und erfordert jeweils eigene Anstrengungen, um zu einem gemeinsamen politischen und militärischen Konzept zu kommen. Die Beispiele Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Irak bieten dazu ausreichendes Anschauungsmaterial. Wenn in der grundsätzlichen Vorbereitung Gemeinsamkeiten bestehen, dann sind die Voraussetzungen für gemeinsames Handeln in konkreten Situationen zwar besser als bei vorherrschenden Divergenzen, doch ein gemeinsamer Pool von Vorstellungen und Konzepten stellt nur eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für gemeinsames Handeln mehr dar. Es muss die Bereitschaft hinzukommen, in konkreten Krisensituationen ein gemeinsam abgestimmtes Vorgehen zu vereinbaren. Beide Organisationen agieren damit in einem im Vergleich zur Zeit der Blockkonfrontation komplexer gewordenen Umfeld.

Mögliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede von EU und NATO lassen sich an einer Reihe von Faktoren festmachen: (1) an der Wahrnehmung der prinzipiellen Bedrohungen und Risiken, gegen die man sich wappnen muss, (2) an der Frage möglicher geographischer Beschränkungen eines Militäreinsatzes, (3) an der – völkerrechtlich und politisch äußerst umstrittenen – Frage militärischer Präemption, (4) an der prinzipiellen Bereitschaft, nur im multilateralen Rahmen oder auch unilateral zu handeln, (5) an den grundsätzlichen politischen Strukturvorstellungen, die mit einem möglichen Militäreinsatz beabsichtigt sind und (6) an den Zwecken, die mit der Erweiterung beider Organisationen primär verfolgt werden.

2.3 Bedrohungen und Risiken

In Bezug auf die ESS lässt sich feststellen, dass sie den Blick auf existierende und mögliche Bedrohungen wie Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten, organisierte Kriminalität, aber auch auf die Energieabhängigkeit Europas lenkt. Zieht man noch die Aussage heran, dass Terrorismus eine „zunehmende strategische Bedrohung“ darstelle, so sind erstaunliche Parallelen zu der Bedrohungs- und Risikoanalyse der NATO auszumachen.¹² Eine Ausnahme stellt der Hinweis auf die Energieabhängigkeit dar, der sich in den NATO-Dokumenten nicht finden lässt. Dies darf man jedoch nicht als wesentlichen Unterschied interpretieren, sondern muss dies als ein Überbleibsel einer Haltung betrachten, die vermeiden wollte, die NATO als eine (potenziell) global handelnde Organisation anzusehen, die auch für die Sicherheit der Energieversorgung – insbesondere mit Öl – zuständig ist.

Allerdings sind die die Bedrohungen so heterogen und vielfältig, dass es schwierig ist, sie in eine kohärente Bedrohungs- und Risikoanalyse mit einer identifizierbaren Prioritätenordnung umzusetzen. Diese Heterogenität schafft – trotz prinzipieller Gemeinsamkeit – zwangsläufig vielfältige Möglichkeiten für unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Prioritäten. Trotzdem kann man sagen, dass die verwandte Perzeption von Bedrohungen und Risiken durchaus eine Grundlage bildet, auf die sich eine „strategische Partnerschaft“ stützen kann. Wichtiger ist jedoch die Frage, ob in beiden Organisationen auch der Umgang mit diesen Bedrohungen und Risiken auf eine ähnliche, identische oder unterschiedliche Weise vorbereitet wird.

2.4 Sicherheitspolitisches Leitbild

2.4.1 Sicherheitsbegriff

In der ESS wird hervorgehoben, dass im Gegensatz zu der massiv erkennbaren Bedrohung zur Zeit des Kalten Krieges keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur sei und auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden kann. Jede dieser Bedrohungen erfordere eine Kombination von Instrumenten. Dagegen wird der NATO oft unterstellt, dass sie nicht wie die EU einen breiten, sondern (zwangsläufig) einen engen, auf das Militärische beschränkten Sicherheitsansatz pflege. Tatsächlich betont die NATO jedoch das Gegenteil: „Das Bündnis ist einem breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatz verpflichtet, der die Bedeutung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und umweltpolitischer Faktoren neben der unverzichtbaren Verteidigungsdimension anerkennt.“¹³ Der wesentliche Unterschied zwischen EU und NATO besteht also nicht im Sicherheitsbegriff, sondern in der organisatorischen Umsetzung des von beiden Organisationen geteilten, breiten Verständnisses von Sicherheitspolitik in einem multilateral angelegten Sicherheitssystem.

¹² Siehe Andrea K. Riemer/ Gunther Hauser, Die nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren, Lehrstuhl für Internationale Politik, Universität zu Köln, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik (AIPA) 2/2004 und Alexander Skiba, Die nationale Sicherheitsstrategie der USA, a.a.O.

¹³ Siehe im Anhang den Abschnitt: „Sicherheitspolitisches Leitbild“.

2.4.2 Multilateralismus

Die Allianz hat sich, wie die EU, einem funktionierenden Multilateralismus verschrieben. Für das Bündnis ist dieser Multilateralismus in Form der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen Teil der umfassenden Vorstellung eines Systems der *interlocking institutions*, die sich zwangsläufig aus dem breiten Sicherheitsbegriff und der militärischen Kernaufgabe der Allianz ergibt: „Unser gemeinsames Ziel ist es, eine europäische Sicherheitsarchitektur aufzubauen, in deren Rahmen der Beitrag des Bündnisses zu Sicherheit und Stabilität des euro-atlantischen Raums und der Beitrag dieser anderen internationalen Organisationen einander ergänzen und gegenseitig verstärken, sowohl bei der Vertiefung der Beziehungen zwischen den euro-atlantischen Staaten und bei der Bewältigung von Krisen.“¹⁴ Das Engagement der Allianz auf dem Balkan, wo die Allianz vor allem mit den Vereinten Nationen, der OSZE und der EU zusammenarbeitet, ist ein Beispiel für dieses Konzept. Die Unterschiede zur EU sind auf diesem Gebiet gering. Allerdings hebt die Union etwas stärker als die NATO die normative Zielvorstellung eines „wirksamen Multilateralismus“ und die zentrale Verantwortung des Sicherheitsrates für den Weltfrieden und die Weiterentwicklung des Völkerrechts hervor.

Beim Krieg gegen Jugoslawien hat die Allianz ohne Beschluss des Sicherheitsrates mit der selbstlegitimierenden Formel einer „humanitären Intervention“ militärisch eingegriffen. Allerdings ist dies kein ausreichender Grund, der NATO deswegen eine stärkere Neigung zu solchen Interventionen als der EU zu unterstellen: Immerhin stimmten damals alle NATO-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig der EU angehörten, dieser Operation zu. Zwar gibt es in der EU eine Gruppe ehemals neutraler Staaten, die der Allianz nicht angehören und stärker als andere auf die völkerrechtliche Legitimation militärischer Operationen achten, so dass man in der EU einen größeren Skeptizismus gegenüber solchen Aktionen vermuten muss,¹⁵ doch es wäre falsch, von einer grundsätzlichen Divergenz zwischen EU und NATO in dieser Frage auszugehen.

In einem gewissen Spannungsverhältnis zur Forderung der EU, einen „effektiven Multilateralismus“ zu pflegen, steht der Anspruch, politisch autonom handeln zu können. Denn dieser macht deutlich, dass die Union sich gegenüber anderen Internationalen Organisationen möglichst unabhängig machen will. Dies schließt Zusammenarbeit mit und Rückgriff auf die Organisation und Ressourcen der Allianz nicht aus. Im Gegenteil, zumindest heute gilt, dass der Rückgriff der EU auf NATO-Ressourcen gemäß den so genannten Berlin-plus-Vereinbarungen für die meisten Mitgliedstaaten vor allem bei gewichtigeren Operationen die bevorzugte Option darstellt.¹⁶

Festzustellen ist jedoch, dass die Union sich gegenüber der Allianz zunehmend mit dem Argument profiliert, sie sei aufgrund ihrer breiten Fähigkeitspalette für die modernen Sicherheitsgefahren besser gewappnet als die NATO, was deutlich macht, dass das Verhältnis nicht nur kooperative, sondern auch kompetitive Züge trägt. Offensichtlich wird dies in der Funktionsbeschreibung der Allianz in der ESS. Dort wird vor allem die Nützlichkeit des Bündnisses im Rahmen der Berlin-plus-Vereinbarungen, also als

¹⁴ Siehe ebd.

¹⁵ Dies gilt vor allem für Schweden, das in den Verhandlungen über die ESVP immer darauf bestanden hat, dass bei Militäroperationen, die nicht unter einen eng ausgelegten Art. 51 der VN-Charta fallen, ein klares Mandat des VN-Sicherheitsrats gegeben sein muss.

¹⁶ Siehe die Ausführungen in Abschnitt 3.3.1 Operationen/Übungen unter Berlin plus.

Werkzeugkasten der ESVP, hervorgehoben.¹⁷ Da dies jedoch nur mit Zustimmung der NATO geschehen kann, bleibt die EU auf die Partnerschaft der Allianz bei Berlin-plus-Operationen angewiesen. Allerdings ist die EU aufgrund ihrer breiteren Fähigkeitspalette tendenziell in der Lage, die NATO dort zurückzudrängen und teilweise zu ersetzen, wo der Konflikt mit dem militärischen Potential der Union zu bewältigen ist (siehe die Beispiele Mazedonien und Bosnien-Herzegowina).

Darüber hinaus besteht für die EU ein Zwang zur Partnerschaft mit der Allianz vor allem in den Fällen,

- wo das größere militärische Potential der Allianz ins Spiel kommt und der militärischen Herausforderung besser gerecht werden kann als die in diesem Bereich (derzeit noch) weniger leistungsfähige ESVP;
- wo das Interesse am Erhalt der Allianz Kompromisse nahe legt, wie jüngst deutlich wurde, als der deutsche Verteidigungsminister sich bereit zeigte, dem Bündnis eine Rolle im israelisch-palästinensischen Konflikt zuzugestehen, um amerikanischen Interessen in der Allianz entgegenzukommen,¹⁸
- wo gemeinsame, militärische Operationen europäischer Staaten mit den USA die bevorzugte Operationsform ist.

Aufgrund dieser vermengten und wechselseitigen Abhängigkeiten besteht an und für sich ein starker Druck zur Zusammenarbeit und „strategischen Partnerschaft“ der beiden Organisationen. In der politischen Praxis muss sich dieses Erfordernis jedoch nicht nur im kontinuierlichen Geschäft, wie zum Beispiel bei der Abstimmung über Streitkräfteplanung, bewähren, sondern es muss auch in jedem Krisenfall neu bestimmt werden, welchen Beitrag zur Krisenbewältigung jede der beiden Organisationen jeweils leisten muß, eine Aufgabe, die viel Spielraum für Rivalitäten und Abstimmungsprobleme mit sich bringt.

2.4.3 Geographische Reichweite der Verteidigung

Nicht nur die EU, auch die Allianz versteht sich prinzipiell als globaler Akteur, ohne dass damit notwendigerweise ein Zwang zum Engagement in jeder Krise überall auf der Welt bestünde. Die alte NATO-Unterscheidung *in area* und *out of area* ist, wie in der Praxis des Afghanistan-Einsatzes belegt, zu den Akten gelegt worden. Die Prager Gipfelerklärung (Dezember 2002) stellt dazu lapidar fest: „Um das volle Spektrum ihrer Aufgaben zu erfüllen, muss die NATO in der Lage sein, Streitkräfte einzusetzen, die schnell dorthin verlegt werden können, wo sie nach Entscheidung durch den Nordatlantikrat benötigt werden und die Fähigkeit besitzen, Operationen über Zeit und Raum zu führen [...] und ihre Ziele zu erreichen.“¹⁹ Der ESVP waren von Anfang an keine räumlichen Begrenzungen, wie ursprünglich der Allianz, auferlegt. Dadurch, dass die EU die so genannten Petersberg-

¹⁷ Siehe Peter Schmidt/Gary Geipel: Forward Again in US-European Relations. In: Oxford Journal on Good Governance, Mai 2004, S. 31.

¹⁸ Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, am *Inter Disciplinary Center* in Herzliya anlässlich seines Besuchs in Israel am 7. Juni 2004: <http://www.bmvg.de/redaktionen/bwde/bmvgbase.nsf/CurrentBaseLink/N264X9QG892MMISDE>.

¹⁹ Siehe die Prager Gipfelerklärung der NATO (im Anhang (5.) im Abschnitt „Entgrenzung der Verteidigung“).

Aufgaben der Westeuropäischen Union (WEU)²⁰ übernahm, übernahm sie auch die – potenziell weltweiten – Krisenmanagementaufgaben der WEU.

Grenzen für den geographischen Einsatz der ESVP ergeben sich lediglich aus den technischen Möglichkeiten und dem Umfang des Einsatzes. Während man bei der NATO – vor allem aufgrund des Potentials der USA – keine geographischen Grenzen für den Einsatz feststellen kann, gilt dies für die ESVP – was das volle Spektrum der so genannten Petersberg-Aufgaben angeht – vor allem aufgrund beschränkter Transportmöglichkeiten noch sehr begrenzt.²¹ Humanitäre Einsätze sind jedoch schon heute weltweit möglich. Gemäß dem *Headline Goal 2010* soll allerdings eine weltweite Dislozierung von Truppen möglich gemacht werden.²²

Langfristig werden somit nicht nur die NATO, sondern auch die ESVP bei Einsätzen begrenzter Größenordnung über eine globale Reichweite verfügen und es wird sich damit die Abhängigkeit der ESVP von der NATO vermindern. Die Grenze setzen allerdings bisher noch die – im Vergleich zur Allianz – sehr eingeschränkten Führungsfähigkeiten und zersplitterten Militärpotentiale der EU für Militäroperationen.²³ Bei einer Vielzahl von möglichen Einsätzen begrenzten Umfangs wird sich jedoch in Zukunft die Frage stellen, welche Organisation für die militärische Operation verantwortlich zeichnet – ein Tatbestand, der Raum für politische Konkurrenz lässt, wie die jüngsten Auseinandersetzungen um die Frage, ob die Allianz oder die ESVP die Operation der Afrikanischen Union in Darfur unterstützt, belegt.²⁴

2.4.4 Vorbeugendes Handeln und militärische Präemption

Der präemptive Gebrauch militärischer Macht ohne Zustimmung des Sicherheitsrates ist sowohl von der EU als auch von der NATO nicht explizit vorgesehen. Die Diskussion um das Solana-Papier zeigte jedoch, dass in der EU gegenüber jeder Form militärischer Präemption starke Bedenken bestehen. Dieser Begriff wird in der ESS nur in einem nicht-militärischen Zusammenhang – in der Formel: „vorbeugendes Engagement“ – benutzt. Allerdings muss man feststellen, dass einzelne Mitgliedstaaten beider Organisationen in ihren nationalen Strategiedokumenten unter bestimmten Umständen auch ein präemptives militärisches Handeln vorsehen.²⁵ Darüber hinaus kann man feststellen, dass eine Art Wettlauf in der Reaktionszeit für Streitkräfte zwischen NATO und EU entstanden ist,²⁶ der

²⁰ Die Petersberg-Aufgaben wurden beim Gipfel des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) 1992 definiert und umfassten humanitäre Aufgaben und Rettungsinsätze, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, inklusive friedensschaffender Maßnahmen. Eine räumliche Begrenzung wurde nicht genannt.

²¹ Darüber hinaus sind Operationen im anspruchsvollen Bereich der Petersberg-Aufgaben derzeit gemäß der Selbsteinschätzung der EU nur mit Einschränkungen möglich.

²² Das so genannte *Headline Goal* der EU ist ein Planungsdokument für die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten der ESVP. Das *Headline Goal 2010* findet sich unter: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>. In diesem Dokument wird zu Beginn schlicht festgestellt: „The European Union is a global actor [...].“

²³ Siehe die Ausführungen in Abschnitt 3.3.1 Operationen/Übungen unter Berlin plus.

²⁴ Siehe den Bericht in euobserver.com vom 8.6.2005 (<http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=19270>). Washington und Ottawa wollen die Unterstützung im Rahmen der NATO organisieren, Paris besteht auf der EU.

²⁵ Siehe Assemblée Nationale, Loi de programmation, 2003.

²⁶ Die ersten Einheiten der *NATO Response Force* (NRF) sollen im Operationsgebiet nach 5-7 Tagen eintreffen, die der *Battlegroups* innerhalb von 10 Tagen.

andeutet, dass man sowohl in der Allianz als auch in der ESVP Gefahren auf sich zukommen sieht, die unter Umständen ein sehr schnelles Handeln erfordern. Ob in allen Fällen in solchen Situationen die Zeit dazu besteht, eine legitimierende Sicherheitsratsresolution zustande zu bringen, kann man durchaus bezweifeln. Somit lässt sich davon ausgehen, dass sowohl die NATO als auch die ESVP Schwierigkeiten haben, präemptive Militäroperationen als eine Handlungsmöglichkeit zu akzeptieren, dass jedoch in wichtigen Mitgliedsstaaten das Verständnis existiert, dass in Notfällen eine solche Vorgehensweise nötig sein könnte. Der Entschluss, 1999 im Falle Jugoslawiens präemptiv militärisch zu intervenieren, um die weitere Vertreibung von Kosovaren zu verhindern, kann als ein Beleg für diese Bereitschaft gelten. Eine prinzipielle Differenz zwischen NATO und ESVP besteht bei diesem Thema nicht, obwohl beide Organisationen erhebliche Probleme haben, einen Konsens für präemptive militärische Operationen herzustellen.

2.4.5 Erweiterung als Stabilisierungsstrategie

Die Allianz versteht ihren Erweiterungsprozess nicht als eine isolierte Maßnahme, sondern als in die Politik der anderen Sicherheitsinstitutionen eingebunden. Insbesondere die Erweiterung von EU und NATO werden nicht in Konkurrenz zueinander, sondern als komplementäre Prozesse betrachtet. Tatsächlich überlappen sich verschiedene Kriterien, die, neben der Anpassung an den jeweiligen spezifischen Entwicklungsstand der Organisation, für den Erweiterungsprozess wesentlich waren, wie: Demokratie und Menschenrechte, Minderheitenschutz und Funktionstüchtigkeit der Institutionen.²⁷ Während bei der NATO naturgemäß auch militärische Leistungsfähigkeit und Kompatibilität eine Rolle spielen, betont die EU daneben insbesondere wirtschaftliche Kriterien. Die ähnlichen Erweiterungsmuster haben allerdings nicht dazu geführt, dass die Mitgliedschaft der Staaten in Zentral- und Südosteuropa in Zukunft in beiden Organisationen deckungsgleich sein wird. Die Schere der Mitgliedschaft hat sich mit der Erweiterung 2004 nicht geschlossen: Mit Zypern und Malta sind zusätzlich zwei – allerdings kleine – Länder nur der EU, nicht aber der Allianz beigetreten. Unter den neuen Nato-Mitgliedern ist für Rumänien und Bulgarien eine EU-Mitgliedschaft erst für das Jahr 2007 ins Auge gefasst; die europäischen Altmitglieder der NATO – Norwegen und die Türkei – bleiben, neben den nordamerikanischen Partnern, ebenfalls außerhalb der Union.

Diese Divergenzen in der Mitgliedschaft werden allerdings sowohl seitens der EU als auch der Allianz durch Kooperationsregeln für Nichtmitglieder abgeschwächt. Spannungen, wie sie sich aus dem griechisch-türkischen Verhältnis oder dem der Türkei zum EU-Mitglied Zypern ergeben, behalten allerdings weiterhin ihre Wirkung, was die Zusammenarbeit beider Organisationen erheblich erschwert.

3 Themen und Praxis der Zusammenarbeit

²⁷ Zur NATO-Politik siehe Peter Schmidt, Die nächste Runde der NATO-Erweiterung. Ziele, Kandidaten, Bedingungen, Berlin: SWP, 2001 (SWP-Studie), S 31. Zur EU-Politik siehe insbesondere Heinz Kramer, Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien, Berlin: SWP, 2002 (SWP-Studie), S 29.

Wichtige Themen für die Zusammenarbeit sind zunächst die Krisenentwicklungen in bestimmten Regionen und die mögliche Abstimmung darüber, welche Organisation Maßnahmen ergreift. Weiterer wichtiger Gegenstand der Konsultationen ist der Rückgriff auf NATO-Ressourcen für Planungen und Durchführung von EU-Operationen, falls die EU diese nicht autonom durchführen will. Als drittes geht es um die Entwicklung europäischer militärischer Fähigkeiten, die sich beide Organisationen zum Ziel gesetzt haben. Darüber hinaus haben beide Organisationen als Folge der Ereignisse vom 11. September 2001 auch eine engere Zusammenarbeit in der Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zugesagt.

3.1 Zum Charakter der Zusammenarbeit

Die Grundsatzbeschlüsse zur Konsultation und Kooperation zwischen EU und NATO, wie sie auf dem Gipfel in Nizza²⁸ beschlossen wurden, sind sehr formal. Sie legen die Mindestzahl gemeinsamer Treffen auf Ministerebene, der ständigen Räte²⁹ und der Militärausschüsse beider Organisationen fest, d.h. ein Treffen pro Präsidentschaft in normalen Zeiten und eine unbestimmte Mehrzahl in Krisenzeiten. Ebenso sind Kontakte zwischen politischen und militärischen Arbeitsgruppen und Stäben vorgesehen und Prozeduren für den Rückgriff auf NATO-Mittel und Fähigkeiten beschrieben. Insbesondere auf Drängen Frankreichs wurde dabei die Entscheidungs-Autonomie der beiden Organisationen besonders unterstrichen.³⁰ Dies bedeutet, dass solche gemeinsamen Treffen ausschließlich dem Informations- und Meinungsaustausch dienen, mögliche resultierende Beschlüsse und Entscheidungen aber nur getrennt in EU und NATO durch die entsprechenden Gremien gefasst werden können.

3.2 Konsultation

In den praktischen Umsetzungen der Konsultationsvereinbarungen wurde diese Formalität stringent eingehalten. Zwar hat sich die Zahl der Treffen zwischen dem Politisch-Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU und dem Nordatlantikrat inzwischen deutlich erhöht (in der Regel drei pro EU-Präsidentenschaft, d.h. pro Halbjahr), doch durch die formale Notwendigkeit, für jedes gemeinsame Treffen eine Tagesordnung vorher festzulegen und dadurch, dass keine Beschlüsse gefasst werden können, gelten die Zusammenkünfte bei den Beteiligten als ziemlich unproduktiv. Das ist auch deswegen nicht überraschend, weil durch die weitgehende überlappende Mitgliedschaft europäischer Staaten in beiden Organisationen ein Informations- und Meinungsaustausch zumindest für diejenigen Staaten, die in beiden Organisationen Mitglied sind, sehr unergiebig ist. Die Einlassungen anderer Staaten, die nur einer Organisation angehören, beschränkten sich zumeist auf Stellungnahmen entlang bekannter Positionen.³¹

²⁸ Permanent Arrangements for EU-NATO Cooperation and Consultation, in: Presidency Conclusions Nice European Council Meeting 7, 8 and 9 December 2000, Annex VI. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Nice%20European%20Council-Presidency%20conclusions.pdf>.

²⁹ Für die EU das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), für die NATO der Nordatlantikrat „in permanent session“.

³⁰ Vgl.: Standing Arrangements for Consultation and Cooperation between the EU and NATO; in: Nice Presidency Conclusions, Annex VII to Annex VI.

³¹ Dies betrifft insbesondere die USA und die Türkei.

Mit der Übernahme der ersten militärischen EU-Operation *Concordia* als Nachfolge der NATO-Operation *Allied Harmony* in der vormals jugoslawischen Republik Mazedonien wurde die Diskussion in den gemeinsamen Treffen intensiver, ebenso in Vorbereitung der Übernahme der NATO-Operation SFOR in Bosnien-Herzegowina durch die EU-Operation *Althea*. Ein wesentlicher Einbruch erfolgte aber mit der EU-Erweiterung im April 2004, konkret durch die neue EU-Mitgliedschaft von Zypern und Malta. Diese beiden Staaten haben bisher kein Sicherheitsabkommen³² mit der NATO unterzeichnet. Zumindest für Zypern ist ein solches Abkommen auch in naher Zukunft nicht zu erwarten, da die Türkei, die (dem griechischen) Zypern die Anerkennung als Staat weiterhin verweigert, dem nicht zustimmen wird.³³ Als Folge sind Zypern und Malta von den wichtigen Tagesordnungspunkten zu *Althea* oder auch zu militärischen Operationen der NATO (z.B. ISAF in Afghanistan) ausgeschlossen. Dies hat auch negative Konsequenzen für die gemeinsamen Sitzungen der beiden Rats-Arbeitsgruppen, die für die Vor- und Nachbereitung der gemeinsamen Ratssitzungen zuständig sind.³⁴

Konsultationen zwischen EU und NATO sollten alle Aspekte des Krisenmanagements umfassen. Eine Aufteilung der Tagesordnung, in der militärische Aspekte nur mit einer EU-23, sonstige Aspekte mit der EU-25 diskutiert werden, stellt eine deutliche Behinderung des ohnehin sehr formalen Mechanismus dar. Um diesen Zustand zu überwinden, ist die Normalisierung des türkisch-zypriotschen Verhältnisses notwendig. Allerdings ist dies erst in einer späten Phase der türkischen Beitrittsverhandlungen mit der EU zu erwarten, die einige Jahre in Anspruch nehmen werden. Es ist somit zu erwarten, dass die Zusammenarbeit noch etliche Jahre mit diesem Manko zurechtkommen muss.

Treffen des Hohen Repräsentanten der GASP mit dem NATO-Generalsekretär finden dagegen häufig statt. In der Pressekonferenz nach dem PSK/Nordatlantikrat-Treffen am 21.03.04 erklärte der Hohe Repräsentant für die GASP und Generalsekretär des Ministerrats Solana: „.... we meet just about every other day.“³⁵ Diese Treffen haben sicherlich einen sehr hohen Wert für den Informationsaustausch und die Abstimmung von Vorhaben und Konzepten, auch wenn – oder vielleicht gerade weil – sie nicht in einem festen formalen Rahmen stattfinden.

3.3 Kooperation

3.3.1 Operationen und Übungen unter Berlin-plus

Die Berlin-plus-Vereinbarungen, die im Dezember 2002 auf den Weg gebracht wurden, sind als wesentliches Scharnier der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen zu betrachten.³⁶ Im Wesentlichen geht es darum, dass die NATO ihre umfangreiche kollektive Kommandostruktur mit ihren sechzehn integrierten Hauptquartieren der EU

³² D.h. ein Abkommen, in dem sich die Staaten verpflichten, NATO-Standards für den Umgang mit klassifizierten Informationen und Dokumenten einzuhalten. Vgl.: Declaration of the Council Meeting in Copenhagen on 12 December 2002; in: Presidency Conclusions-Copenhagen, 12 and 13 December 2002, Annex II.

³³ Vgl.: Dempsey, Judy: For EU and NATO a race for influence; in: International Herald Tribune, 18.02.05, S. 1, 4.

³⁴ Der Political-Military Group (PMG) der EU und der Policy Coordination Group (PCG) der NATO.

³⁵ Vgl.: NATO Press Point 21.10.03 <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031021b.htm>.

³⁶ Vgl.: NATO Press Release (2002) 142 16. 12. 2002.

zugänglich macht, um dadurch den finanziell und politisch kostspieligen Aufbau solcher kollektiver Kapazitäten in der EU zu vermeiden. Dies geschieht in Anwendung des Prinzips der EU, unnötige Duplikierungen zu vermeiden. Mit ihrem Personalumfang von etwa 10.000 Offizieren stellt die NATO-Kommandostruktur nicht nur die Führungsfähigkeit für militärische Operationen, sondern auch ausreichende Ressourcen für jede Art militärischer Planung sicher. Im Vergleich dazu ist der Militärstab der EU mit seinen etwa 130 Offizieren äußerst klein und auf externe Planungshilfe angewiesen.

Der Vorschlag des Brüsseler Vierer-Gipfels im April 2003, in Tervuren den Kern eines EU-eigenen, ständigen Hauptquartiers zur Planung und Führung von militärischen EU-Operationen einzurichten,³⁷ verursachte einen Aufschrei – insbesondere in den USA –, weil darin der Anfang der Duplikierung der NATO-Kommandostruktur gesehen wurde. Insbesondere durch britischen Einfluss wurde dieser Vorschlag dann so umgewandelt, dass im EU-Militärstab eine kleine *civil/military cell* eingerichtet werden soll, die im Bedarfsfall durch nationale Verstärkungen zu einem *operations center* mit 90 Personen anwachsen kann, um kleinere zivil-militärische oder militärische Einsätze von der maximalen Größenordnung der Operation *Artemis* zu leiten.³⁸ Gleichzeitig – um die operative Zusammenarbeit zwischen EU und NATO zu erleichtern – soll ein EU-Verbindungselement bei SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) und umgekehrt ein SHAPE-Element im EU-Militärstab eingerichtet werden.³⁹ Damit war die zum Teil heftige Duplikierungsdebatte beendet und ein positives Zeichen für die Zusammenarbeit gesetzt worden.

Die erste militärische Operation der EU, *Concordia*, fand unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten statt. Vom Umfang und der Zeitdauer her war diese Operation eher bescheidenen Zuschnitts.⁴⁰ Wesentlich war, dass für diese erste militärische Aktion der EU, die die Funktionsfähigkeit der ESVP unter Beweis stellen sollte, auch von Frankreich ohne Schwierigkeiten akzeptiert wurde, dass das NATO-Hauptquartier SHAPE die Operation militärisch leitete (mit dem DSACEUR, dem stellvertretenden Oberbefehlshaber der NATO in Europa,⁴¹ als *Operations Commander*), das ihm unterstellte NATO *Joint Forces Command* in Neapel eine wesentliche Zwischenstation in der Kommandokette darstellte (mit einer kleinen EU-Zelle darin) und erst das sogenannte *Force Headquarters* vor Ort in Mazedonien unter EU-Flagge fungierte.

Die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation, die bei *Allied Harmony* durch den Nordatlantikrat durchgeführt wurde, lag nun beim PSK. Der *Operations Commander* DSACEUR erstattete dem PSK regelmäßig Bericht, die Durchführung und schließlich die Beendigung der Operation am 15.12.2003 verlief ohne

³⁷ Siehe Peter Schmidt, ESVP und Allianz nach dem Vierergipfel. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003 (SWP-aktuell 20/2003).

³⁸ Etwa 2.020 Soldaten beteiligten sich an der EU-Operation *Artemis*. Im Prinzip handelte es sich allerdings um eine französische Operation. Von den rund 1.200 Soldaten am Ort des größten Risikos in Bunia (Kongo) waren 1.100 französischer Herkunft. In den Hauptquartieren Paris und Entebbe waren 134 von 180 Soldaten französischer Herkunft; siehe Leo Michel, NATO and the EU. Stop the Minuet; it's Time to Tango!, in: Eurofuture, Winter 2004, S. 90.

³⁹ Vgl Europäischer Rat, 17./18. 06. 04, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/81043.pdf), S. 21f.

⁴⁰ Die Operation dauerte vom 31.03.03 bis zum 15.12.03 und umfasste etwa 400 Soldaten im Einsatzgebiet. Sie wurde am 15.12.03 durch die EU-Polizeimission *Proxima* abgelöst.

⁴¹ Der *Deputy Supreme Allied Commander in Europe* (DSACEUR) ist im Gegensatz zum Oberbefehlshaber (SACEUR) immer ein Europäer.

größere Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit der Organisationen. Nach ähnlichem Muster erfolgte auch die Übernahme der SFOR durch die EU, die in der Durchführung, schon wegen der Größenordnung von etwa 7.000 Soldaten, eine wesentlich größere Herausforderung darstellt. Die Konstruktion der Kommandostruktur für diese Operation entspricht der von *Concordia*.

Die Abstimmung und die Verfahren zum Rückgriff auf NATO-Mittel gemäß Berlin-plus zu überprüfen, war Inhalt der ersten und bisher einzigen gemeinsamen EU/NATO-Übung im Krisenmanagement (Übung CMX/CME 03). Beteiligt waren alle relevanten Gremien und Stäbe sowie die Delegationen aller Mitgliedsländer beider Organisationen. Ein Erkenntnisgewinn war die Verbesserungswürdigkeit der Prozeduren und die Notwendigkeit, in der EU die zivilen und militärischen Instrumente besser zu koordinieren.⁴² Soll die politische Praxis den Begriff der „strategischen Partnerschaft“ widerspiegeln und auch der Bedeutung gerecht werden, den der Rückgriff auf NATO-Ressourcen bei EU-Operationen in vielen Mitgliedsstaaten hat, so bedarf es gerade auf diesem Gebiet erheblicher Anstrengungen, um in Krisenzeiten die Zusammenarbeit möglichst reibungslos vorstatten gehen zu lassen.

3.3.2 Entwicklung europäischer militärischer Fähigkeiten

In der Streitkräfteplanung von EU und NATO gibt es ein großes Feld der Überschneidung. Für die EU umfasst der Aufgabenbereich für Streitkräfte, die durch das *Helsinki Headline Goal*⁴³ abgedeckt werden sollen, alle Stufen des Krisenmanagements bis hin zur Friedenserzung (peace enforcement). Das Gleiche gilt für die NATO, allerdings umfasst ihr Auftrag auch die kollektive Verteidigung des Bündnisgebiets. Die Initiativen beider Organisationen, die die Stärkung der europäischen militärischen Fähigkeiten zum Ziel haben – der *European Capabilities Action Plan* (ECAP) der EU und das *Prague Capability Commitment* (PCC) der NATO – sind daher auch von Inhalt und Zielsetzung nahezu deckungsgleich.⁴⁴

Die Streitkräfte, die von der Planung erfasst werden, sind die der jeweiligen Mitgliedstaaten der beiden Organisationen. Für Staaten, die beiden Organisationen angehören, ergibt sich auch eine prozedurale Überschneidung, weil sie, gemäß dem Grundsatz des *single set of forces*, keine getrennte Planung für die NATO und EU durchführen können. Dies wäre theoretisch aber leicht lösbar, da die EU-Staaten bis auf Frankreich, Zypern und Malta entweder durch NATO-Mitgliedschaft im Streitkräfteplanungsprozess des Bündnisses erfasst oder durch das Programm

⁴² Vgl.: Daniela Manca: Operation Atlantia: a Fictional Test for Berlin plus; in: ISIS European Security Review, Nr. 20, December 2003 (<http://www.isis-europe.org/ftp/download/operation%20atlantia,a%20fictional%20test%20for%20berlin%20plus.pdf>).

⁴³ Das sogenannte *Headline Goal* wurde 1999 in Helsinki vom Europäischen Rat als Zielvorgabe für einen europäischen Streitkräftepool beschlossen. Es sah ursprünglich vor, dass die EU fähig werden soll, innerhalb von 60 Tagen 50.000 bis 60.000 Soldaten bis zu einem Jahr lang entsenden zu können (siehe http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#security). Zu einer frühen Analyse der Erreichbarkeit der Ziele siehe Manfred Baumgartner, Eine Streitmacht für mancherlei Zwecke – Können die Europäer das Headline Goal erfüllen?, in: Erich Reiter/ Reinhardt Rummel/ Peter Schmidt (Hg.), Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP, Hamburg 2002.

⁴⁴ Einen kurzen Überblick über beide Programme findet sich unter: <http://www.nato.int/issues/nato-eu/evolution.html>.

„Partnerschaft für den Frieden“ mit diesem verbunden sind, sodass ein adaptierter Nato-Prozess für sie ausreichen würde.

Das Problem ist Frankreich. Militärische Integration in der NATO wird durch zwei Faktoren definiert, nämlich durch die Teilnahme an der integrierten Kommandostruktur und an der kollektiven Streitkräfteplanung des Bündnisses. Für Frankreich, das militärisch nicht in der NATO integriert ist, war es deshalb unabdingbar, für die EU einen gesonderten Planungsprozess zu etablieren. Wenigstens war es auf Drängen Deutschlands und Großbritanniens möglich, bei dem resultierenden EU-Planungsprozess, der unter der Bezeichnung *Capability Development Mechanism* firmiert, Schritte der Transparenz und Abgleichung mit der NATO-Streitkräfteplanung zu ermöglichen. Als formales Gremium dafür fungiert seit März 2003 die *EU/NATO-Capabilities Group*.⁴⁵ Abstimmungsgespräche und der Austausch von Planungsdokumenten sind inzwischen Routine. Da diese Arbeitsgruppe, wie alle gemeinsamen EU/NATO-Gremien, keine Beschlussfassungskompetenz besitzt, ist eine beträchtliche Doppelarbeit für die mit der Planung befassten nationalen und internationalen Stäbe unvermeidlich. In der praktischen Planungsarbeit wird jedoch teilweise Unterstützung durch NATO-Stäbe geleistet.⁴⁶ Ebenso ist die Mitwirkung in den so genannten ECAP-Projektgruppen der EU, in denen Lösungen für bestehende Defizite in europäischen militärischen Fähigkeiten gesucht werden, auch für europäische NATO-Staaten möglich, die nicht der EU angehören.⁴⁷

Auch wenn die Regeln der Zusammenarbeit in der Streitkräfteplanung durch die Praxis inzwischen etwas entkrampt sind, ist der prozedurale Aufwand immer noch hoch. Da eine Trennung zwischen europäischen militärischen Fähigkeiten in der NATO und solcher in der EU bei der hohen Zahl der überlappenden Mitgliedschaften ohnehin eher künstlich ist, sollte die Zusammenarbeit einfacher gestaltet werden, um effektiv zu sein.

Dies sollte auch für die Arbeit der im Aufbau befindlichen *European Defence Agency* gelten. Zwar sieht der Arbeitsplan 2005 für die Agentur die Schaffung von *Administrative Arrangements* vor, die sich aber an den bisherigen Mechanismen der Kooperation und Konsultation zwischen EU und NATO orientieren sollen.⁴⁸ Das bedeutet, dass diese Kontakte überwiegend ebenso formal bleiben werden. Ebenso soll ein *Consultative Committee* den europäischen NATO-Staaten, die keine Mitglieder der EU sind, als Dialogforum offen stehen.⁴⁹ Konsultation bedeutet aber nicht Mitwirkung.

3.3.3 Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen

In den Aufgabenfeldern Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen haben beide Organisationen weitgehend unterschiedliche Ansätze. Für die NATO liegt das Schwergewicht auf militärischen Verteidigungs- und Schutzmaßnahmen gegen terroristische Angriffe, auch gegen solche mit chemischen,

⁴⁵ Davor existierte diese Gruppe in ad-hoc-Form.

⁴⁶ Zum Beispiel durch *Operations Research* der NATO C3 Agentur.

⁴⁷ Dies ist abhängig davon, ob sich diese NATO-Staaten an konkreten Projekten beteiligen.

⁴⁸ Vgl.: EDA Work Programme 2005 <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/82764.pdf>.

⁴⁹ Vgl.: COUNCIL JOINT ACTION 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, Chapter VI, Art.25. http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_24520040717en00170028.pdf.

biologischen und radiologischen Waffen. Eine Raketenabwehr spielt dabei ebenfalls eine besondere Rolle.⁵⁰

In der EU spielen militärische Maßnahmen in diesen Feldern nur eine untergeordnete Rolle. Der Aktionskatalog zum Terrorismus umfasst in sieben Kapiteln etwa 150 Einzelaktivitäten, vorwiegend politische, rechtliche und wirtschaftliche Maßnahmen. Nur ein Kapitel ist dem Schutz der Bevölkerung gegen die Auswirkungen von terroristischen Angriffen gewidmet sowie dem von EU-Streitkräften im Einsatzgebiet.⁵¹ Eine Einzelmaßnahme aus diesem Kapitel sieht Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der NATO vor – hauptsächlich durch Informationsaustausch.

Die EU-Strategie zur Proliferation stellt die Bedeutung multilateraler Kooperation in den Vordergrund. Militärische Maßnahmen werden nicht genannt. Auch hier ist ein Informationsaustausch mit der NATO vorgesehen, mit dem ausdrücklichen Zusatz: „[...] within agreed framework arrangements.“⁵² Das heißt, dass sich ein solcher Austausch an die relativ starren, formalen Regeln halten muss.

Der Überschneidungsbereich zwischen den Aktivitäten beider Organisationen liegt daher insbesondere bei Schutzmaßnahmen für die Zivilbevölkerung gegen nukleare, chemische, biologische und radiologische Angriffe. Dazu wurde auch ein Informationsaustausch durchgeführt.⁵³ Die Verschiedenheit der Ansätze in beiden Organisationen kann man auch als Ergänzung sehen oder als de-facto-Arbeitsteilung. Um sie optimal zur Geltung zu bringen, sollten Wege der Zusammenarbeit entwickelt werden, die möglichst nicht auf den bisherigen, weitgehend formalen Mechanismen, sondern auf gemeinsam getragenen Beschlüssen beruhen.

4 Fazit

NATO und EU besitzen vielfältige Gemeinsamkeiten in den Bedrohungsvorstellungen, Strategien und Leitbildern, sind aber auch den Widersprüchen zwischenstaatlicher und sich dynamisch erweiternder Organisationen ausgesetzt. Daneben verfügen beide über unterschiedliche Stärken und Schwächen im Krisenmanagement: Die Stärke der EU sind die vielfältige Ressourcen zum zivilen Krisenmanagement, ihre Schwäche das Fehlen einer über den kleinen Militästab hinausgehenden militärischen Struktur. Die Stärke der NATO sind insbesondere ihre kollektiven militärischen Mittel und Fähigkeiten, während ihr eben jene zivilen Mittel fehlen, über die die EU verfügt. Insofern könnten sich beide Organisationen ideal ergänzen, eine Vorstellung, die im Bündnis bereits zu Beginn der 1990er Jahre mit dem Begriff der *interlocking institutions* eine wichtige Rolle spielte.⁵⁴ Seit der Gründung der ESVP auf dem Kölner Gipfel 1999 versprechen sich beide

⁵⁰ Vgl. NATO's military concept for defence against terrorism; <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>. und Interview mit Director NATO WMD Center; <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030522b.htm>.

⁵¹ Vgl. EU Plan of Action on Combating Terrorism–Update; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf>.

⁵² Vgl.: EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>.

⁵³ Vgl.: NATO Issues 30.07.2004 <http://www.nato.int/issues/nato-eu/evolution.html>.

⁵⁴ Siehe Manfred Wörner, A vigorous Alliance – A Motor for Peaceful Change in Europa, in: NATO Review, Web Edition, No. 6, Dec 1992, Vol. 40 (<http://www.nato.int/docu/review/1992/9206-1.htm>) und Wegener, Henning: West European security cooperation: Views from inside the institutions; in: Jopp, Matthias (Hrsg.): Integration and security in Western Europe. Boulder/Colorado: Westview Press, 1991, S. 239-282.

Organisationen tatsächlich auch immer wieder eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die als europäischer Pfeiler auch die Vitalität des Bündnisses steigern soll und in der Zielvorstellung einer „strategischen Partnerschaft“ gipfelt. In der Praxis jedoch steht eine komplementäre Zusammenarbeit im Konflikt mit der Suche der EU-Europäer nach einer möglichst eigenständigen Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik, die – vor allem aus dem Blickwinkel Frankreichs – es nicht erlaubt, der EU irgendwelche Grenzen der Handlungsmöglichkeiten aufzuerlegen. Vielmehr hat sich die EU formell immer mehr Optionen, inklusive des Rückgriffs auf NATO-Ressourcen und natürlich auch das Recht auf eigenständige Militäroperationen, gesichert, während eine umgekehrte Form der Zusammenarbeit, nämlich der des Rückgriffs der Allianz auf die zivilen Mittel der EU, bisher nicht abzusehen ist.

Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit bzw. Partnerschaft in der Praxis durch weitere politische und formale Beschränkungen zum Teil einschneidend behindert. Politisch prekär wird die „strategische Partnerschaft“ durch Irritationen und divergierende sicherheitspolitische Zielsetzungen im transatlantischen Verhältnis (siehe Irak-Krieg) und den Auswirkungen anderer innereuropäischer Spannungen (Griechenland-Türkei, Türkei-Zypern). Sowohl die EU als auch die NATO lassen sich nicht von den Interessendivergenzen und unterschiedlichen politisch-strategischen Kulturen der Mitgliedsländer abtrennen. Dies gilt umso mehr für die Zusammenarbeit beider Organisationen. Die EU – und noch mehr die Allianz – ist nicht mehr als die Summe der politischen Konvergenzen der wachsenden Zahl der Mitgliedsländer.

So ist der Charakter der Zusammenarbeit über die praktischen Fälle der Übernahme von NATO-Operationen durch die EU (wie im Falle von *Condordia* in Mazedonien oder der praktischen Umsetzung der Berlin-Plus-Vereinbarungen im Falle der Übernahme von SFOR durch die EU) hinaus weitgehend formal geblieben: Die gemeinsamen Gremien haben keine Entscheidungsautonomie, sondern müssen sich jeweils mit ihren Weisungsgebern rückkoppeln. Die Zusammenarbeit in der Streitkräfteentwicklung wird dadurch wesentlich erschwert, dass Frankreich nicht in der Militärintegration der Allianz mitarbeitet und deshalb sehr schematisch auf getrennten Planungsprozessen besteht.

Auf Grund dieser Rahmenbedingungen schöpfen die EU und die Allianz die Möglichkeiten einer „strategischen Partnerschaft“ nur sehr beschränkt aus. Inwieweit die jüngste transatlantische Annäherung in der zweiten Bush-Administration diese Lage verbessern wird, bleibt abzuwarten. Sicher ist, dass wesentliche Hemmnisse, insbesondere die formelle Beschlussunfähigkeit der gemeinsamen Gremien und die Spannungen mit der Türkei wegen der Zypernfrage, die Zusammenarbeit in der nahen Zukunft bestimmen werden. Insofern ist damit zu rechnen, dass der Begriff der „strategischen Partnerschaft“ zwischen EU und NATO eine Formel bleibt, die in der Realität nur eine relativ bescheidene Entsprechung findet.