

Neue Aufgaben für die Zusammenarbeit zwischen EU und Nato

Eine inklusive EU-Verteidigungspolitik setzt eine enge Kooperation mit der Nato voraus

Niklas Helwig

Die schwierigen Beziehungen zu Russland und die Instabilität des südlichen Mittelmeerraums haben die EU und die Nato in den vergangenen Jahren gleichermaßen vor neue Aufgaben gestellt. Beide fokussieren sich stärker auf die Abwehr von hybriden Bedrohungen, die territoriale Verteidigung und die Terrorismusbekämpfung. Im Zuge dieser Entwicklung haben die EU und die Nato ihre Zusammenarbeit auf Mitarbeiterbene vertieft, ohne jedoch ihre grundsätzlichen politischen und strategischen Zielsetzungen in Einklang zu bringen. Bisher haben die EU-Mitgliedstaaten keine einheitliche Auffassung zur Rolle der EU und der Nato in der europäischen Verteidigung. Die EU könnte die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) enger an den Zielen der Nato ausrichten. Dies würde der deutschen Idee einer inklusiven EU-Verteidigungspolitik entgegenkommen.

Derzeit sind 22 Staaten Mitglieder sowohl der Nato als auch der EU. Trotz inhaltlicher und geographischer Schnittmengen wurde die formelle Zusammenarbeit beider Organisationen, wie sie das Berlin-Plus-Abkommen von 2003 vorsieht, durch Spannungen zwischen der Türkei und Zypern beeinträchtigt. Erst die Krise um die Ukraine hat die Nato-Führung dazu bewegt, verstärkt informell mit der EU zusammenzuarbeiten. Ende 2016 einigten sich die EU und die Nato auf eine Liste von Vorschlägen für eine Vertiefung der Kooperation, die im Dezember 2017 noch einmal erweitert wurde.

Längst hat sich die in Washington verbreitete Skepsis gelegt, die EU könnte durch

ihre Verteidigungskooperation Nato-Mitglieder, die nicht der EU angehören, benachteiligen, oder sich von den USA distanzieren. Stattdessen belasten unter US-Präsident Donald Trump politische Unterschiede das Verhältnis, wie zuletzt durch die amerikanische Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels deutlich wurde. Eine grundsätzliche Debatte über die EU-Nato-Kooperation wird auch aufgrund der unterschiedlichen strategischen Ausrichtungen der EU-Mitgliedstaaten gemieden. Für baltische und zentraleuropäische Länder ist die Nato-Bündnisverteidigung zentral, während Westeuropa verstärkt das EU-Ziel im Blick hat, »strategische Autonomie« in der Krisen-

intervention zu erreichen. Über den technischen Austausch von EU- und Nato-Mitarbeitern hinaus gibt es daher den Bedarf, sich über gemeinsame Ziele zu verständigen.

Begrenzter Kooperationsrahmen

Beurteilt man die EU-Nato-Zusammenarbeit einzig an der Zahl der Vorschläge, könnte man ihr große Fortschritte attestieren. Bei ihrem Treffen im Dezember 2017 haben die Nato-Außenminister den bisherigen 42 Empfehlungen zur Kooperation nochmals 32 hinzugefügt. In sieben Themenfelder gegliedert, soll sich die Zusammenarbeit von Cybersicherheit über Kapazitätsentwicklung in Drittstaaten bis zu parallelen Übungen erstrecken. Jedoch ist der Kooperationsrahmen eng gesteckt: Die Vorschläge beschränken sich fast ausnahmslos auf eine intensivere Kommunikation zwischen dem Personal beider Organisationen. So legen die Minister den EU- und Nato-Mitarbeitern nahe, sich enger zur Gefahrenlage in der europäischen Nachbarschaft auszutauschen oder gemeinsame Workshops zu hybriden und terroristischen Bedrohungen durchzuführen. Die beiden Organisationen schaffen keine neuen formellen Kooperationsstrukturen, sondern empfehlen ihrem Personal lediglich, gemeinsame Analysen, Konzepte und Standards zu entwickeln.

Trotzdem betrachten die Nato-Minister das begrenzte Maß an Kooperation bereits als Erfolg, da die formelle Zusammenarbeit weiterhin stockt. Anhand von drei Vorzeigemaßnahmen wird im Folgenden der Fortschritt in der Kooperation bewertet.

Hybride Bedrohungen

Die Abwehr hybrider Bedrohungen ist eine neue Aufgabe für beide Organisationen. Der hybride Angriff ist dadurch gekennzeichnet, dass staatliche oder nichtstaatliche Akteure eine Mischung aus diplomatischen, wirtschaftlichen oder ökonomischen Strategien verfolgen, um andere Länder zu destabilisieren oder deren Politik zu beeinflussen. Ob-

wohl die hybride Kriegsführung kein neues Phänomen darstellt, konnte »der Westen« entsprechenden Aktivitäten Russlands oder des »Islamischen Staates« bisher wenig entgegensetzen (siehe SWP-Aktuell 27/2015).

Auf Initiative Finnlands sind zwölf EU- und Nato-Mitglieder dem neuen Europäischen Zentrum zur Bewältigung hybrider Bedrohungen beigetreten. Das Zentrum wurde außerhalb der offiziellen EU- und Nato-Strukturen im Herbst 2017 in Helsinki eröffnet. Durch den informellen Aufbau konnte ein schwieriger Prozess, bei dem alle EU- und Nato-Mitglieder hätten einbezogen werden müssen, umgangen werden. Die aus den beteiligten Staaten delegierten Experten sollen die Analyse von hybriden Bedrohungen bündeln und praktisch nutzbar machen. Diese Erkenntnisse kommen wiederum der Gefahrenabwehr der EU und der Nato zugute.

Trotz des informellen Aufbaus sind die beiden Organisationen durchaus in der Lage, Fortschritte bei der Abwehr hybrider Gefahren zu erzielen. Es bleibt jedoch bei der Bedrohungsanalyse. Eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit, hin zu einem gemeinsamen hybriden Kommando, das auch Abwehrstrategien entwickeln und umsetzen kann, ist nicht in Sicht. Dazu fehlt die Bereitschaft der Mitgliedstaaten und deren Dienste, sensible Informationen zu teilen. Bei einer operationellen Ausrichtung würde auch deutlich werden, dass Russland eines der Hauptziele der Gefahrenabwehr darstellt. Dieser Eindruck wird aus Rücksicht auf militärisch blockfreie Staaten noch offiziell vermieden.

Terrorismusbekämpfung

Um die Kritik Trumps an der Nato zu entkräften, hat das Bündnis beim Gipfel in Brüssel im Mai 2017 neue Maßnahmen in der Terrorismusbekämpfung beschlossen. Nun sollen EU- und Nato-Vertreter unter anderem »Möglichkeiten erkunden«, wie die beiden Organisationen Informationen über terroristische Bedrohungen austauschen könnten.

Ein solcher Austausch wäre ein positiver Schritt. Auch im Bereich der terroristischen Bedrohungen teilen Staaten nämlich ungern die Erkenntnisse ihrer Geheimdienste innerhalb des Bündnisses. Sie bevorzugen dafür bilaterale Abkommen. Es bleibt jedoch fraglich, ob der neue EU-Nato-Austausch auch sensible Informationen betreffen wird.

Zudem blendet die bisherige Kooperation aus, dass es sich bei der Terrorismusbekämpfung um einen politisch hoch kontroversen Bereich handelt. Zu Fragen der rechtsstaatlichen Maßstäbe von Anti-Terror-Missionen oder der Wahl der Mittel liefert die EU-Nato Kooperation bisher keine Antworten. Unter Trump verfolgen die USA bereits jetzt eine harte Linie in der Terrorbekämpfung, die im weiteren Verlauf für Verwerfungen im transatlantischen Verhältnis führen könnte. Eine verstärkt rechtskonservative Nahostpolitik der US-Administration könnte extremistischen Kräften sogar Auftrieb geben (SWP-Aktuell 8/2017). Eine nachhaltige Anti-Terror-Strategie wäre erstrebenswert, die neben rein operativen Gegenmaßnahmen die Ursachenbekämpfung miteinschließen müsste. Sie rückt aber in weitere Ferne.

Militärische Mobilität

Auch bei der militärischen Mobilität im EU-Raum handelt es sich nur auf den ersten Blick um ein rein technisches Problem. Um eine glaubhafte Abschreckung an der EU-Ostgrenze zu gewährleisten, stellen Nato-Planer vergessen geglaubte Anforderungen an die militärische und logistische Infrastruktur im EU-Gebiet. Bei der Verlagerung von Truppen und Gerät zwischen EU-Staaten haben sich in den letzten Jahren logistische, rechtliche und regulative Hindernisse aufgetürmt. Unterschiedliche Vorschriften und Rechtslagen bremsen militärische Bewegungen über EU-Binnengrenzen hinweg aus. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden zudem Brücken, Straßen und Schienennetze nicht nach Belastungskriterien des Militärs geplant und halten der Verlagerung schweren Geräts nicht stand. Ein für März 2018 angekündigter Aktions-

plan der EU-Kommission und ein von den Niederlanden geführtes PESCO-Projekt, sollten den Regierungen dabei helfen, diese Hindernisse abzubauen. Bereits heute unterstützt der EU-Haushalt den Ausbau ziviler Transportnetzwerke mit einem Budget von 22,4 Milliarden Euro bis 2020.

Neben der angestrebten Intensivierung des Dialogs der militärischen Planer von EU und Nato ist die Erhöhung der militärischen Mobilität daher auch ein politisches Thema. Die Kosten und der Reformdruck, die damit verbunden sind, könnten Widerstand in den Mitgliedstaaten hervorrufen. Umfragen offenbaren bereits heute eine in der deutschen Bevölkerung verbreitete Skepsis gegenüber dem Sinn der militärischen Abschreckung an der EU-Ostgrenze, eine Skepsis, die durch eine Debatte über teure Baumaßnahmen verstärkt werden könnte. Stattdessen sollten die Synergien mit dem zivilen Nutzen der Infrastrukturmaßnahmen aufgezeigt werden. Dafür müssten die Mitgliedstaaten die bisher begrenzte EU-Nato-Kooperation erweitern und regionale Entscheidungsträger frühzeitig einbinden.

Nato und PESCO

Da die Permanent Structured Cooperation (PESCO) in der GSVP erst im Dezember 2017 beschlossen wurde, war sie bisher kein Thema bei Nato-Treffen. Sie ist ein Kooperationsrahmen, in dem 25 EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Projekte zur Entwicklung und Operationalisierung militärischer Fähigkeiten auf den Weg bringen.

Die EU betont, dass die PESCO nicht in Konkurrenz zur Nato stehen wird. Am Ende der Zusammenarbeit stünden nationale militärische Fähigkeiten, die sowohl unter EU-, Nato- oder UN-Flagge eingesetzt werden könnten. Um dieses Ziel zu erreichen, wollen die EU und die Nato ihre Verteidigungsplanungsprozesse aufeinander abstimmen. Es ist jedoch fraglich, ob die gewünschte Kohärenz alleine durch geänderte Verfahren erreicht werden kann.

So hat die Diskussion um die Einrichtung der PESCO gezeigt, dass es zwischen den

EU-Staaten gravierende Unterschiede in der strategischen Zielsetzung gibt. Länder wie Frankreich und Italien wollen, dass die EU in Zukunft eigenständig auf Krisen in der südlichen Nachbarschaft reagieren kann. Dahingegen haben Polen und die baltischen Länder die östliche Bedrohungslage im Blick und versammeln sich hinter dem Nato-Ziel einer glaubhaften Abschreckung an der EU-Ostgrenze. Die Umsetzung der PESCO droht an diesen unterschiedlichen Präferenzen zu scheitern.

Die 17 PESCO-Projekte, die Mitte Dezember beschlossen wurden, legen den Akzent auf die Entwicklung von Fähigkeiten in der Krisenintervention. Zu den ehrgeizigen Vorhaben gehört der von Deutschland beigetragene Aufbau der logistischen Drehscheibe, die ab 2024 die Planung und Durchführung von Auslandseinsätzen erleichtern soll. Die stärkste operative Ausrichtung hat die deutsch-französische Krisenreaktionsinitiative (EUFOR Crisis Response Operation Core, CROC). Dabei handelt es sich um einen eng abgestimmten Fähigkeitskatalog, der die Planungszeit einer militärischen EU-Mission verkürzen soll.

Bis auf das Vorhaben zur militärischen Mobilität und eine Cyber-Eingreiftruppe unter litauischer Führung kommen die PESCO-Projekte der Nato-Zielsetzung einer Stärkung der Bündnisverteidigung kaum entgegen. Eine 360-Grad-Ausrichtung der PESCO an den sicherheitspolitischen Interessen der 25 beteiligten Länder würde jedoch das Engagement der zentraleuropäischen Staaten erhöhen und somit auch dem deutschen Ziel einer inklusiven EU-Verteidigungszusammenarbeit entsprechen.

Ein Anknüpfungspunkt dafür könnte das Rahmennationskonzept (»Framework Nations«-Konzept, FNC) der Nato sein. Auch hier schließen sich Gruppen von Staaten zusammen, um ihre Verteidigung enger zu koordinieren. Der von Deutschland eingeführte FNC-Verbund richtet sich auf die Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten und den Aufbau multinationaler Truppenkörper (SWP-Aktuell 62/2017). 19 Partnerländer, darunter auch Nicht-Nato-Länder wie Finn-

land und Schweden, docken in verschiedenen Clustern an die Bundeswehr als »Ankerarmee« an und können auf diese Weise Fähigkeiten erhalten. Im Idealfall könnten Fähigkeiten, die innerhalb von PESCO entstehen, in das deutsche FNC-Projekt integriert werden und wiederum in EU-Missionen zum Einsatz kommen.

Nato-Zielsetzung berücksichtigen

Bisher unterstützt Deutschland die kleinschrittige Umsetzung der EU-Nato-Kooperationsempfehlungen. Die gemeinsamen Aufgaben können jedoch nur durch eine politische Annäherung der Organisationen effektiv gelöst werden. In wichtigen Punkten – von der Terrorismusbekämpfung bis zur Ausrichtung der EU-Verteidigungspolitik – liegen die Positionen der EU- und der Nato-Länder weiterhin auseinander.

Deutschland hat ein militärisches und politisches Interesse, die EU und Nato eng zu verknüpfen. Es sollte daher Vorschläge einbringen, die den bisher technischen Mitarbeiterdialog auf eine politische Ebene heben. Informelle Außenministertreffen, wie das Gymnich-Format in der EU, könnten auch unter Beteiligung aller EU- und Nato-Minister stattfinden.

Deutschland kann zudem eine zentrale Rolle in der Verbindung der PESCO mit dem FNC spielen. Das Bundesverteidigungsministerium leitet die zentralen Gremien des deutschen FNC und erfüllt somit bereits heute eine lenkende Funktion in der europäischen Nato-Fähigkeitsplanung. Deutschland kommt daher nicht umhin, auch als Impulsgeber in der PESCO zu fungieren und Synergien beider Kooperationsformate zu suchen. Deutschland könnte zukünftig PESCO-Projekte einbringen, die sich stärker an den strategischen Zielen der Nato orientieren. Die Nato ist an Projekten interessiert, welche die Interkonnektivität, Digitalisierung und die gemeinsame Aufklärung der Truppen verbessern. Dadurch könnte Berlin den EU-Zusammenhalt fördern und die EU-Partner enger einbinden, die sich eher an der Nato orientieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364