

# Die Europäische Union und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der NATO entwickelten sich einerseits weiterhin eher schwerfällig, andererseits scheint der Veränderungsdruck zu einer neuen Aufgabenteilung zu führen. Dies spiegelt die Aussage des Generalsekretärs der NATO, Jens Stoltenberg, im Mai 2016 wider, beide Organisationen hätten „in den letzten drei Monaten mehr Vereinbarungen miteinander getroffen als in den vergangenen 13 Jahren“.<sup>1</sup> Die bilateralen Beziehungen werden auf der interinstitutionellen Ebene immer noch durch den türkisch-zypriotischen Konflikt blockiert. Das fehlende Sicherheitsabkommen mit Zypern zwingt die Europäische Union und das Bündnis dazu, informelle Treffen mit der Beteiligung Zyperns abzuhalten. Gleichwohl kooperierten beide Organisationen auf politischer und operativer Ebene. Insbesondere der gewaltsame Konflikt in der Ukraine stellte die Europäische Union und die NATO vor die grundsätzlichen Fragen, wie die Europäische Union Sicherheit künftig gewährleistet und wie das Verhältnis beider Organisationen gestaltet werden soll.

## **Institutionelle Herausforderungen, konzeptionelle Entwicklungen und praktische Schritte**

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) vom 16. Dezember 2002 und das „Berlin-Plus-Abkommen“ vom 17. März 2003. Die Umsetzung dieses Anspruchs in die Realität ist jedoch schwierig. Sowohl das neue strategische Konzept der NATO von 2010 als auch das Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union vom Dezember 2013 betonen, die Komplementarität der GSVP mit der NATO, „im vereinbarten Rahmen der strategischen Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der NATO und unter Achtung der jeweiligen Entscheidungsautonomie und Verfahren weiter(zu)entwickeln.“<sup>2</sup> Die Verbesserung der erforderlichen Mittel und der Aufrechterhaltung eines ausreichenden Investitionsniveaus bleiben allerdings eine Herausforderung, auch wenn mehrere Länder angesichts des Konflikts in der Ukraine mittlerweile eine Erhöhung ihrer Verteidigungsbudgets angekündigt haben.

Ein Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie aus dem Jahr 2015 betont die Notwendigkeit einer eigenen und leistungsfähigen Verteidigungsindustrie und plädiert für die Stärkung des europäischen Rahmens für die Verteidigungsindustrie.<sup>3</sup> Es folgte dem Beschluss des Europäischen Rates auf den soge-

---

1 Zitiert in Daniel Rössler: Wider die Sprachlosigkeit, in: Süddeutsche Zeitung, 20.5.2016.

2 Europäischer Rat: Tagung vom 19./20. Dezember 2013, Schlussfolgerungen, 20. Dezember 2013, Dok. EUCO 217/13, S. 2, abrufbar unter: [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/140268.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/140268.pdf) (letzter Zugriff: 10.10.2016).

nannten Verteidigungsgipfeln von Ende 2013<sup>4</sup> und von Juni 2015<sup>5</sup>, die GSVP wirksamer zu machen, die Fähigkeiten zu verbessern und die europäische Verteidigungsindustrie zu stärken. So möchte Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen die Rüstungsausgaben der Bundeswehr von derzeit weniger als 5 Mrd. jährlich in den nächsten 15 Jahren auf 130 Mrd. steigern. Sollte dieses Vorhaben den Bundestag passieren, so würde dies nahezu eine Verdopplung auf 8,7 Mrd. Euro bedeuten. Auch die Personalstärke soll von 177.000 (2015) zunächst auf die Sollstärke von 185.000 und dann in mehreren Schritten um weitere 15.000 erhöht werden.<sup>6</sup>

Offizielles Ziel der Bundesregierung ist nicht mehr der Aufbau einer „Europäischen Armee“, sondern der einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU). Dabei handelt es sich um ein Konzept, das bereits auf dem sogenannten „Prälinengipfel“ von 2003 von Deutschland, Frankreich und den Beneluxstaaten vorgeschlagen worden war und damals wegen des Vorschlags eines europäischen Hauptquartiers für einen diplomatischen Sturm im Wasserglas gesorgt hatte, weil die USA, Großbritannien und einige mittel- und osteuropäische Regierungen eine Schwächung der NATO befürchteten. Die Obama-Administration teilt die Zielsetzung einer engeren europäischen Verteidigungszusammenarbeit, nur verläuft der Prozess in diese Richtung sehr langsam.

So betonte Frankreichs Staatspräsident zwar, dass ein „Europa der Verteidigung“ an erster Stelle stehe und es eines gemeinsamen Kraftaktes in den Verteidigungshaushalten bedürfe, wenn man nicht von Dritten abhängig sein wolle.<sup>7</sup> Doch mangelt es seit Jahren an großen konkreten deutsch-französischen Projekten und einer vorgeschalteten gemeinsamen Analyse und Planung. Großbritannien erklärte erstmals in einem Regierungsdokument seinen Wunsch nach einer verstärkten sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehung zu Deutschland und nannte in diesem Kontext die gemeinsame Nutzung von Erkenntnissen im Kampf gegen den Terrorismus, die Energiesicherheit, humanitäre militärische Einsätze, Cybersicherheit und Kapazitätsaufbau in Ländern außerhalb der Europäischen Union. Doch wirft der für 2018/19 zu erwartende Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union die Frage auf, was davon in welchem institutionellen Rahmen – bilateral, NATO, Europäische Union – umgesetzt werden kann. Polen und Deutschland planen, bis 2021 ein deutsches Panzergrenadierbataillon einer polnischen Brigade und ein polnisches Panzerbataillon einer deutschen Brigade zu unterstellen. Allerdings ist es bisher bei dieser politischen Absichtserklärung geblieben. Die Verflechtung zwischen der deutschen und der niederländischen Armee ist da schon weiter vorangeschritten. 2014 wurde die 11. Luftbewegliche Brigade in die Division Schnelle Kräfte integriert. Beide Länder vereinbarten zudem, bis 2019 Truppenteile der 43. Mechanisierten Brigade und der 1. Panzerdivision wechselseitig zu integrieren und dadurch die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken.

---

3 Siehe Deutsche Bundesregierung: Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, 8. Juli 2015, abrufbar unter: [https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NyuxDsMgDET\\_ylaptFsjlq5dGrqRBCFXASLXpEs-PjD0TnrDPR2-sTX7nalXKtmvOKKb6Tb9YEp7hE-p3FZIIokrgakmFPXPEmAuOUinhCzUGNilydGky9pNZW4GaEGntB2UVv\\_o4-qMNaMyF\\_sYnrildD8BEku-\\_g!!!](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NyuxDsMgDET_ylaptFsjlq5dGrqRBCFXASLXpEs-PjD0TnrDPR2-sTX7nalXKtmvOKKb6Tb9YEp7hE-p3FZIIokrgakmFPXPEmAuOUinhCzUGNilydGky9pNZW4GaEGntB2UVv_o4-qMNaMyF_sYnrildD8BEku-_g!!!) (letzter Zugriff: 10.10.2016).

4 Europäischer Rat: Tagung vom 19./20. Dezember 2013.

5 Europäischer Rat: Tagung vom 25./26. Juni 2015, Schlussfolgerungen, S. 5-6, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/> (letzter Zugriff: 10.10.2016).

6 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Von der Leyen will tausende Soldaten einstellen, 22.3.2016.

7 Kai Dieckmann/Tanit Koch: BILD-Interview mit François Hollande. „Die EU entscheidet zu langsam“, 5.4.2016.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und NATO soll sich vor allem mit hybriden Bedrohungen, wie sie etwa durch Russlands verdeckte Kriegsführung in der Ukraine manifest geworden sind, befassen. Nachdem die NATO am 1. Dezember 2015 ihre Strategie gegen hybride Bedrohungen verabschiedet hatte, legte die Europäische Union vier Monate später in einer gemeinsamen Mitteilung 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.“<sup>8</sup>

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 und Koordinierung zwischen Europäischer Union und NATO. Als mögliche Kooperationsbereiche nennt sie

„Lagebewusstsein, strategische Kommunikation, Cybersicherheit und Krisenprävention und -reaktion. Der derzeitige informelle Dialog zwischen Europäischer Union und NATO über hybride Bedrohungen sollte intensiviert werden, um die Tätigkeiten der beiden Organisationen in diesem Bereich aufeinander abzustimmen.“<sup>9</sup>

Viele der genannten Aspekte finden sich auch in der im Juni 2016 vorgestellten Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union wieder, welche die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 abgelöst hat.<sup>10</sup> 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. Auf dem NATO-Gipfel von Warschau wurde schließlich eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, 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.<sup>11</sup>

---

8 Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Gemeinsamer Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen – eine Antwort der Europäischen Union, Dok. JOIN(2016) 18, 7. April 2016, S. 2.

9 Kommission/Rat: Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen, 2016, S. 20 f.

10 European Union External Action: 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: 10.10.2016).

11 NATO-European Union Joint Declaration, Warsaw, 8 July 2016, Press release 419/16, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/> (letzter Zugriff 10.10.2016).

## Operative Aktivitäten

Die parallel geführten Missionen von Europäischer Union und NATO in Afghanistan wurden im Berichtszeitraum fortgesetzt. Während sich die NATO weiterhin im Bereich der militärischen Sicherheit und des Polizeiaufbaus für Aufstandsbekämpfung engagierte, konzentrierte sich die Europäische Union im Rahmen der Polizeimission EUPOL Afghanistan auf die Reform des Innenministeriums, die Professionalisierung der Afghanischen Nationalpolizei im Sinne des zivilen „community policing“ und der Verbindung von Polizei- und Justizreform.<sup>12</sup>

Die sicherheits- und integrationspolitischen Aktivitäten in Bosnien-Herzegowina wurden ebenfalls fortgesetzt. Die Europäische Union setzte ihre einzige militärische Operation im Rahmen der GSPV, die nach dem Berlin-Plus-Abkommen mit Unterstützung der NATO durchgeführt wird, fort. Die Aufgaben bestehen in der Gewährleistung eines sicheren Umfelds, Ausbildung für die bosnische Armee und Unterstützung der umfassenden Strategie für Bosnien-Herzegowina.<sup>13</sup> Darüber hinaus will die NATO Bosnien über die Partnerschaft für den Frieden näher an die nordatlantischen Strukturen heranführen. Die im Mai 2016 erfolgte Unterzeichnung des Aufnahmeprotokolls für Montenegro in das Bündnis zeichnet auch den Weg für Bosnien vor, das allerdings – ebenso wie Mazedonien – zunächst die Voraussetzungen für die angebotene Mitgliedschaft im Membership Action Plan, der Vorstufe zur Mitgliedschaft, erfüllen muss.<sup>14</sup> Beide Länder dürften aufgrund fehlender interner Voraussetzungen noch auf längere Zeit im Wartemodus für eine weitere Annäherung an die Europäische Union und die NATO verweilen.

Im Kosovo ergänzten sich die Aktivitäten von Europäischer Union und NATO weiterhin. Die Europäische Union ist im Rahmen der zivilen Mission EULEX bemüht, die Rechtsstaatlichkeit des jungen Staates zu stärken. Trotz einiger Erfolge ist das Ergebnis bislang nicht überzeugend, weil politische Einmischung und Korruption immer noch vorherrschen. EULEX wurde zwar bis Mitte 2018 verlängert, gleichwohl ist die darüber hinausgehende Zukunft dieser Mission fraglich. Die von der NATO geführte KFOR trug mit über 4.700 Einsatzkräften zur Gewährleistung eines sicheren Umfelds bei. Die schrittweise Verkleinerung der Truppenpräsenz setzte sich fort. So wurde beispielsweise das Bundeswehrkontingent als größtes Teilkontingent auf 650 reduziert.<sup>15</sup>

Im Bereich der maritimen Sicherheit setzten Europäische Union und NATO ihre Operationen zur Eindämmung der Piraterie vor dem Horn von Afrika beziehungsweise im Indischen Ozean fort. Das Mandat der Operation Ocean Shield läuft bis Ende 2016, während das von EUNAVFOR Atalanta über 2016 hinausreicht. Diese Operationen koordinieren ihre Aktivitäten zusammen mit den USA vor allem im Rahmen der Kontaktgruppe zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias. Die Europäische Union engagiert sich darüber hinaus mit der von den USA unterstützten Trainingsmission EUTM in Soma-

---

12 European External Action Service: EU Police Mission in Afghanistan Fact Sheet, abrufbar unter: [http://www.eupol-afg.eu/sites/default/files/EUPOL%20Afghanistan\\_Factsheet\\_March%202016\\_English.pdf](http://www.eupol-afg.eu/sites/default/files/EUPOL%20Afghanistan_Factsheet_March%202016_English.pdf) (letzter Zugriff: 10.10.2016).

13 European External Action Service: EU military operation in Bosnia and Herzegovina, January 2015, abrufbar unter: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet\\_for\\_althea\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_for_althea_en.pdf).

14 North Atlantic Treaty Organization: Relation with Bosnia and Herzegovina, 8.12.2015, abrufbar unter: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49127.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49127.htm) (letzter Zugriff 10.10.2016).

15 Matthias Gebauer: Bundeswehr reduziert Truppenstärke im Kosovo, in: Spiegel online, 30.5.2016.

lia sowie mit einer zivilen Mission zur Verbesserung der maritimen Kapazitäten in Ostafrika.<sup>16</sup>

Die Lage, die sich nach der Intervention der NATO und dem dadurch verursachten Sturz des Regimes von Muammar al-Gaddafi in Libyen entwickelte, bleibt äußerst problematisch. Sie verlangt nach verstärktem internationalem Engagement. Die Frage ist nur in welcher Form. Sowohl die Europäische Union als auch die NATO meiden bislang eine stärkere Verwicklung in die konfliktreichen inneren Angelegenheiten des Landes und lassen den Vereinten Nationen den Vortritt, während die USA, Frankreich und Großbritannien gelegentlich und punktuell mit Spezialkräften eingriffen. Die mittlerweile erfolgte Bildung einer Einheitsregierung hat bislang zu keinen großen Fortschritten geführt. Sie ist zwar international anerkannt, sieht sich aber noch immer mehreren Machtzentren gegenüber. Die NATO will sich wiederum erst im Land engagieren, wenn die Sicherheitslage es zulässt und wenn eine offizielle Anfrage vorliegt, während die Europäische Union ihre in Tunis stationierte Grenzmanagementmission verlängerte und personell aufstockte.<sup>17</sup>

Die Flüchtlingskrise führte zu einer weiteren Arbeitsteilung zwischen Europäischer Union und NATO im Mittelmeer und in der Ägäis. Im Mittelmeer operiert die Europäische Union mit FRONTEX mit dem Ziel der Grenzschutzkoordinierung und Flüchtlingsrettung und im Rahmen der GSVP mit der EUNAVFOR MED Operation Sophia gegen Schleuser. Im Oktober 2016 beschloss die NATO, die Operation Sophia mit Aufklärung und Versorgung zu unterstützen. Bereits im März 2016 hatte die NATO einen Flottenverband in die Ägäis geschickt, um das Seegebiet zwischen der türkischen Küste und den griechischen Inseln angesichts der Flüchtlingsproblematik zu überwachen. Sie arbeitet mit der ebenfalls dort tätigen FRONTEX zusammen, was ein Novum ist.<sup>18</sup> Es handelt sich bei der Marine-mission mit Militärschiffen um den kostenintensiven und wenig erfolgreichen Versuch, die Flüchtlingsbewegungen über das Meer einzudämmen. Das Mandat der Operation Sophia wurde im Juni um ein Jahr verlängert und erweitert. Sie soll nun auch die libysche Küstenwache und Marine „ertüchtigen“ und dazu beitragen, das UN-Waffenembargo gegen Libyen auf hoher See durchzusetzen.<sup>19</sup>

### **Ukrainekonflikt und die Krise der Europäischen Sicherheitsordnung**

Die aggressive russische Politik gegenüber der Ukraine, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die Unterstützung der Aufständischen in der Ukraine stellen NATO und Europäische Union weiterhin vor große Herausforderungen. Einerseits haben beide Organisationen Strategien für den Umgang mit hybriden Herausforderungen vorgelegt, andererseits ist damit der Ukrainekonflikt nicht gelöst. Nach der verdeckten Intervention Russlands und der Annexion der Krim ist der Krieg im Osten des Landes in einen bewaffneten Konflikt übergegangen, der trotz der Vereinbarungen von Minsk I und II über einen Waffenstillstand sowie zahlreicher Vermittlungsversuche und Verhandlungsrunden auf

---

16 European External Action Service: EUTM Somalia Continues the Training Activity for the Somali National Army, 3.5.2016, abrufbar unter: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/news/20160503\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/news/20160503_en.htm) (letzter Zugriff: 10.10.2016).

17 European External Action Service: EU Relations with Libya, abrufbar unter: [http://eeas.europa.eu/libya/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/libya/index_en.htm) (letzter Zugriff: 10.10.2016).

18 Frontex: Frontex and NATO to Cooperate in the Aegean Sea, 6.3.2016, abrufbar unter: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-nato-to-cooperate-in-the-aegean-sea-nZMSYr> (letzter Zugriff: 10.10.2016).

19 European External Action Service: EUNAVFOR MED operation Sophia, 29.9.2016 abrufbar unter: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm) (letzter Zugriff: 10.10.2016).

kleiner Flamme weitergeht und bis Oktober 2016 fast 10.000 Todesopfer zur Folge hatte. In der Ukraine selbst geht der Reformprozess nur mühsam voran und das politische System ringt mit Korruption und Angriffen auf die Pressefreiheit. So verbanden die USA und der Internationale Währungsfonds (IWF) die Gewährleistung weiterer Milliardenkredite mit der Einhaltung des Reformprozesses. Gleichzeitig belastet der Gewaltkonflikt im Osten die Stabilität des Landes. Trotz einer gewissen Annäherung liegt das größte Problem in der Umsetzung der grundsätzlich vereinbarten freien Wahlen in den Separatistengebieten. So lange aber die Verwirklichung von Minsk II nicht nachhaltig erfolgt ist, hält die Europäische Union – trotz eines internen Dissens über deren Dauer – an den Sanktionen gegen Russland fest.

Die NATO setzte die in Wales beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der Abschreckung und der Unterstützung der osteuropäischen Mitgliedstaaten fort und baute sie durch die auf dem Gipfel in Warschau getroffenen Beschlüsse weiter aus.<sup>20</sup> So wurde die personelle Stärke der NATO Response Force (NRF) auf 40.000 verdoppelt, inklusive einer „Speerspitze“ genannten sehr schnellen Eingreiftruppe von 5.000 Einsatzkräften. Ferner richtete die NATO in den osteuropäischen Mitgliedstaaten acht kleine aufwuchsfähige Kommandostellen („integration units“) ein. Sie machte das multinationale Hauptquartier Nordost in Polen voll operationsfähig und baute in Rumänien das multinationale Hauptquartier Südost auf, das die „integration units“ führen wird. Sie verstärkte die Manövertätigkeit und beschleunigte den Planungs- und Entscheidungsprozess. Der Forderung der osteuropäischen Staaten nach der permanenten Stationierung größerer Kampfverbände entsprach die NATO allerdings nur teilweise. So sollen in Polen, Litauen, Lettland und Estland je ein Bataillon von 1.000 Einsatzkräften stationiert werden. Als Rahmennationen dienen die USA, Kanada, Großbritannien und Deutschland. Darüber hinaus wollen die USA eine Panzerbrigade in Polen stationieren. Die Stationierungen sollen dauerhaft sein, aber auf Rotationsbasis erfolgen, da die NATO in der Grundakte mit Russland zugesagt hat, auf die dauerhafte Stationierung signifikanter Truppen in Osteuropa zu verzichten.

Insbesondere Berlin befürchtete, dass das diplomatische Krisenmanagement durch einen Bruch der NATO-Russland-Grundakte zusätzlich erschwert würde. Darum bemühte es sich auch in besonderem Maße und letztlich erfolgreich darum, den wegen der Ukraine-Krise ausgesetzten NATO-Russland-Rat zu reaktivieren. Dieser trat im April und Juli 2016 wieder zusammen und nährte bei allem Dissens die Hoffnung, damit ein potenziell wichtiges Forum für die Konfliktregelung zur Verfügung zu haben.<sup>21</sup> Die NATO bekräftigte in Warschau ihre Position, dass jeder Staat grundsätzlich die freie Bündniswahl habe und ermunterte Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Georgien, ihre Reformbemühungen fortzusetzen. Der Ukraine versicherte die NATO, sie in ihrem Reformprozess zu unterstützen und die bereits bestehende bilaterale Partnerschaft zu stärken. Während die NATO sich um die Reform des militärischen Sicherheitssektors kümmert, engagiert sich die Europäische Union in der Reform der zivilen Sicherheitssektoren. Eine Bündnismitgliedschaft der Ukraine schätzen aber sowohl die NATO als auch die USA als nicht aktuell ein. Die langfristige Option bleibt aber – zum Leidwesen Russlands –, wie bereits 2008 in Bukarest grundsätzlich beschlossen, bestehen.

---

20 North Atlantic Treaty Organization: Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, Press Release (2016) 100, abrufbar unter: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm) (letzter Zugriff: 10.10.2016).

21 Niklaus Nuspliger: Schwieriger Dialog mit Moskau, in: Neue Züricher Zeitung, 13.6.2016.

Der Ukrainekonflikt hat die jahrzehntealten Grundlagen der europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung erschüttert. Es stellt sich also die dringende Frage, wie die künftige Friedens- und Sicherheitsarchitektur beschaffen sein soll. Und vor allem: Welche Rolle soll Russland zukommen, und welche will es eigentlich übernehmen? Bislang galt die Erkenntnis, dass europäische Sicherheit ohne Russland nicht zu haben ist. Moskau hat den Eindruck, dass der Westen seine Sicherheitsinteressen, wenn überhaupt, nur rhetorisch anerkennt, faktisch hingegen seine eigenen Interessen zu Lasten der russischen höher bewertet. Die befürchtete Hinwendung Kiews zum Westen und die damit absehbare Mitgliedschaft in der Europäischen Union und in der NATO hätte aus dieser Sicht Russland in eine geostrategisch so prekäre Lage manövriert, dass entschiedenes Handeln notwendig erschien.<sup>22</sup> Der Westen ist sich mit seiner Politik der Normübertragung durch Demokratieförderung und Wirtschaftsreform einerseits und zunehmender Sicherheitskooperation andererseits keiner Schuld bewusst und reagiert mit verstärkter Unterstützung für die zwischen der Europäischen Union und Russland liegenden Länder. Solange aber beide Seiten die jeweils andere als nicht kooperativ oder gar aggressiv wahrnimmt, ist der Aufbau einer stabilen Friedens- und Sicherheitsordnung nicht möglich.

Der erste Schritt in die richtige Richtung wäre die Aufnahme von Verhandlungen über einen Gewaltverzicht und die Durchführung von sicherheits- und vertrauensbildenden Maßnahmen. Das setzt aber ein Ende der Gewalt in der Ukraine voraus. Der institutionelle Rahmen für die Behandlung des Problems steht mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bereits zur Verfügung. Diese Organisation hat gleich mehrere Vorteile: Russland und die USA sind in ihr gleichberechtigt vertreten, die Europäische Union unterstützt sie seit Jahren und hat mit 28 Mitgliedern eine vergleichbar gute Position. Die OSZE verfügt über entsprechende Instrumentarien und Verfahren, und sie ist bereits mit Zustimmung Russlands in der Ukraine mit einer – insbesondere von der Europäischen Union finanziell und materiell unterstützten – Sonderbeobachtungsmission aktiv.<sup>23</sup> So könnten im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation Gespräche über die Verminderung von Konfliktrisiken etwa durch hybride Kriegführung – also die Kombination von (Des)Informationsoperationen, verdecktem Einsatz von Spezialkräften, Unterstützung von Aufständischen, Cyberattacken, Mobilisierung lokaler Bevölkerungsgruppen, wirtschaftlichem Druck, Waffenlieferungen und militärischen Drohgebärden – geführt werden. Da der Westen im Irak, in Libyen und in Syrien ebenfalls eine indirekte Interventionsform praktizierte beziehungsweise noch praktiziert, läge es nahe, sich mit Russland über ein entsprechendes Regelwerk zu verständigen. Das ist aber bestenfalls Zukunftsmusik. Bislang denken Europäische Union und NATO vor allem über eine engere Zusammenarbeit bei der Abwehr hybrider Bedrohungen nach.

### **Auf dem Weg zu einer neuen Rollenteilung?**

Da die Aussichten auf die gesamteuropäische Sicherheit eher düster sind, stellt sich die Frage nach der Rolle von Europäischer Union und NATO umso dringlicher. Die jüngsten Entwicklungen vermitteln den Eindruck, dass die Europäische Union eher schwächer wird, die NATO hingegen gestärkt aus den diversen Krisen hervorgeht. Bereits ohne den Brexit

---

22 President of Russia: Conference of Russian diplomats and permanent representatives, 1.7.2014, abrufbar unter: <http://eng.kremlin.ru/news/22586> (letzter Zugriff: 10.10.2016).

23 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe: Daily and spot reports updates from the special monitoring mission to Ukraine, abrufbar unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/reports> (letzter Zugriff: 10.10.2016).

stagnierte die Entwicklung der GSVP. Nach Vollzug des Brexit dürfte sie weiter geschwächt werden, ist Großbritannien doch ein wichtiger sicherheits- und verteidigungs-politischer Akteur. Das Vorwort der Hohen Beauftragten der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, für die neue Europäische Sicherheitsstrategie 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.<sup>24</sup> Doch das vorgelegte Dokument ist weniger eine Strategie denn eine Kompilation von Absichtserklärungen und geläufigen, aber unklaren Begriffen. 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? Wie soll die Verteidigungszusammenarbeit zur Norm werden, wenn die Mitgliedstaaten in diesem Bereich souverän bleiben? Es ist von der „true Union“, der „joint-up Union und der „energy Union“ die Rede, bemerkenswerterweise aber nicht von „defence Union“ oder von „security and defence Union“. Die Überbetonung der Resilienz als Aufgabe lässt vermuten, dass die Europäische Union sich mehr den internen und zivilen sicherheitsrelevanten Herausforderungen stellen will. Angesichts der sicherheits- und integrationspolitischen 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 Vermutung von Annegret Bendiek, dass sich eine neue Arbeitsteilung zwischen Europäischer Union und NATO abzeichnet, klingt angesichts der Beschlüsse von Warschau plausibel.<sup>25</sup> Die Frage ist nur, was dann noch vom Projekt einer strategischen Autonomie der Europäischen Union übrig bleibt.

### Weiterführende Literatur

- Annegret Bendiek: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, SWP-Aktuell 44, Juli 2016.
- Hans-Georg Ehrhart: Unkonventioneller und hybrider Krieg in der Ukraine: zum Formwandel des Krieges als Herausforderungen für Politik und Wissenschaft, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2/2016, S. 223-241.
- Dave Johnson: Russia's Approach to Conflict – Implications for NATO's Deterrence and Defence, NATO Defence College Research Paper No. 111, April 2015.

---

24 European Union External Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 2016, S. 3.

25 Annegret Bendiek: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, SWP-Aktuell 44, Juli 2016, S. 4.