

## Der NATO-Gipfel von Bukarest: Aufwind für die EU-NATO-Beziehungen?

Eva Strickmann

Der jüngste NATO-Gipfel Anfang April in Bukarest wurde mit Spannung erwartet und endete mit einer Reihe wichtiger Entscheidungen; dennoch war der Gipfel nicht für alle Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten ein Erfolg. Während die USA zurückhaltend auftraten, nahm Frankreich in der Diskussion der Kernfragen eine Schlüsselrolle ein: Gemeinsam mit der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel stellte sich Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy gegen eine sofortige Aufnahme Georgiens und der Ukraine in den Mitgliedschaftsaktionsplan (MAP). Dass er durch diese Blockade einige Mitgliedsstaaten verärgerte, kompensierte Sarkozy durch die angekündigte Aufstockung des französischen ISAF-Kontingents in Afghanistan. Zudem setzte sich Sarkozy erneut für eine Stärkung autonomer europäischer Verteidigungskapazitäten und eine gleichzeitige Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO ein und erntete für beide Vorhaben Zuspruch vonseiten der USA. Von diesen Initiativen könnten neue Impulse für eine Verbesserung der EU-NATO-Beziehungen ausgehen und der Weg zu einer echten strategischen Partnerschaft geebnet werden. Ob sich das transatlantische Bündnis aber langfristig zu einer soliden und tragfähigen „Zwei-Säulen-NATO“ entwickeln wird, in der die EU-Staaten gemeinsam mit den USA eine zentrale Rolle einnehmen, bleibt abzuwarten. Dies hängt in erster Linie vom Willen der EU-Staaten ab, sich auf weitere Maßnahmen zu einigen.

### Bilanz des NATO-Gipfels 2008

Ein zentraler Aspekt beim Bukarester Gipfeltreffen war die Diskussion der zukünftigen Erweiterung der Allianz. Während Kroatien und Albanien konkrete Beitrittsgespräche angeboten wurden, blieb dem dritten Kandidaten, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, aufgrund eines griechischen Vetos vorerst die Tür zum Beitritt verschlossen. Griechenland erkennt Mazedonien nicht unter seinem offiziellen Staatsnamen an, da es eine gleichnamige Provinz im Norden des Landes hat. Die Aufnahme Mazedoniens wurde nun verschoben, bis beide Länder eine adäquate Lösung für den Namensstreit gefunden haben. Ein weiterer Gipfelbeschluss wird dafür nicht notwendig sein, wodurch der Prozess beschleunigt werden soll. Die Aufnahme aller drei Kandidaten war von der großen

Mehrheit der Mitgliedsstaaten befürwortet worden, um die Stabilisierung des westlichen Balkans nach der Unabhängigkeit des Kosovos voranzutreiben. Die Staats- und Regierungschefs der Allianz sprachen sich vor diesem Hintergrund auch dafür aus, Serbien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina eine Annäherung in Aussicht zu stellen.

Uneinstimmigkeiten waren ebenfalls in der Frage der Erweiterung der NATO um Georgien und die Ukraine zu beobachten: Die von den USA mit Unterstützung mehrerer osteuropäischer Staaten für 2008 favorisierte Aufnahme von Verhandlungen für einen MAP wurde durch Frankreich und Deutschland verhindert. Dennoch wurde Georgien und der Ukraine in der Abschlusserklärung eine zukünftige Mitgliedschaft in Aussicht gestellt. Die NATO-Mitgliedsstaaten gelangten zu der

Übereinkunft, dass die „Beitrittsreife“ der beiden Staaten im Dezember 2008 erneut diskutiert werden soll.

In den Verhandlungen wurde deutlich, dass die NATO in ihrem Verhältnis zu Russland politisch uneinig ist: Während einige Staaten in der Allianz sich für eine Anbindung der ehemaligen Sowjetrepubliken einsetzen, nehmen andere aus Rücksichtnahme auf die russische Haltung davon Abstand. Die zurückhaltende Einstellung einzelner NATO-Staaten wurde aber auch mit einer mehrheitlichen Ablehnung der Bevölkerung in der Ukraine sowie mit ungelösten internen Konflikten und Sezessionsbestrebungen in Georgien (Abchasien und Südossetien) begründet.

In Bezug auf das geplante Raketenabwehrsystem der USA in Europa betonte die Allianz, dass dies einen wichtigen Beitrag zum Schutz des Bündnisses vor der Verbreitung von ballistischen Raketen darstellen könne und beauftragte verschiedene NATO-Gremien mit der Ausarbeitung weiterer Details. Geprüft werden müsse vor allem, wie auch eine Absicherung derjenigen europäischen Staaten gewährleistet werden könne, die nicht durch das System abgedeckt würden. Dies betreffe die Türkei, Griechenland, Rumänien und Bulgarien.

Eine weitere Kernfrage des Gipfels war das Engagement der NATO in Afghanistan. Die Allianz betonte die Notwendigkeit, die bisherige Strategie stärker um zivile Komponenten der internationalen Staatengemeinschaft zu ergänzen. Die NATO müsse sich auf ein langfristiges Engagement einstellen, aber gleichzeitig mehr Verantwortung afghanischen Sicherheitskräften übertragen und stufenweise die Voraussetzungen für einen Abzug in unbestimmter Zukunft definieren. Frankreichs Präsident Sarkozy kündigte an, ein Bataillon mit 700 Soldaten in den Osten Afghanistans zu entsenden, um damit zur Sicherung der afghanisch-pakistanischen Grenze beizutragen. Zudem wird Frankreich ab dem Sommer 2008 erneut für ein Jahr das Kommando in Kabul übernehmen. Weitere nennenswerte Zusagen für die Entsendung von Soldaten kamen aus Georgien (500), Polen (400) und der Tschechischen Republik (120). Diese

Angebote waren vor dem Hintergrund des kanadischen Rufs nach mehr Unterstützung in Afghanistan entsprechend willkommen.

Sarkozy unterstrich durch das erhöhte Engagement in Afghanistan erneut die französische Ambition, in der Allianz wieder eine wichtigere Rolle einzunehmen und in die integrierten militärischen Strukturen im Jahr 2009 zurückzukehren. Parallel dazu betonte der französische Präsident, dass ein Ausbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die transatlantische Allianz nicht infrage stelle, sondern ebenfalls zu einer Stärkung der NATO beitrage. Sarkozy sprach diese Vorschläge vorerst nur vage an und stellte konkrete Initiativen während der französischen EU-Ratspräsidentschaft in Aussicht, die gemeinsam mit den EU-Partnern bis Ende 2008 ausgearbeitet werden könnten. Mit Blick auf den französischen EU-Vorsitz in der zweiten Jahreshälfte 2008 richteten sich die Augen der EU- und NATO-Mitgliedsstaaten nun auf Frankreich: Wie sind die französische Annäherung an die NATO, die Weiterentwicklung einer autonomen ESVP sowie die Ausgestaltung eines „europäischen Pfeilers“ in der NATO miteinander zu vereinbaren – und wie gedenkt Sarkozy, die europäischen und transatlantischen Partner mit an Bord zu holen?

### **Nebeneinander statt miteinander**

Die Beziehungen zwischen der NATO und der EU sind festgefahren, ein klarer Ausweg aus der Krise ist nicht erkennbar. Dies mag aufgrund der vielen Parallelen zwischen beiden Institutionen verwundern: Die EU und die NATO engagieren sich zeitgleich in Afghanistan und auf dem Balkan und 21 der insgesamt 26 NATO-Staaten sind Mitglied der EU. Dies müsste eigentlich eine umfassende Zusammenarbeit voraussetzen, die sich die beiden Organisationen offiziell auch zum Ziel gesetzt haben. Bei den Verhandlungen 2002/2003 über die Umsetzung der „Berlin Plus“-Zusagen wurden die Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO festgelegt. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass diese

Abkommen der EU die Möglichkeit geben, im Rahmen von ESVP-Missionen auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückzugreifen. Des Weiteren einigten sich EU und NATO auf eine „strategische Partnerschaft“. Die Substanz dieser Vereinbarung ist aber nach wie vor ungeklärt. Umstritten ist unter den NATO-Mitgliedsstaaten, ob sich dieses Prinzip nur auf die Nutzung der EU von NATO-Fähigkeiten bezieht oder ob damit jede Interaktion zwischen beiden Institutionen gemeint ist.

Eine Annäherung der Positionen konnte bis heute nicht erreicht werden, da sich die Kooperationsbasis kurz nach den „Berlin Plus“-Verhandlungen weiter verschlechterte. Insbesondere seit der EU-Erweiterung 2004, die Zypern und Malta mit an den Verhandlungstisch brachte, ist die Zusammenarbeit auf der politischen Ebene blockiert. Das Nicht-EU-Mitglied Türkei stellt sich gegen den Abschluss von Kooperationsabkommen und den Austausch von Informationen – dies wird der NATO und der EU insbesondere in Afghanistan zum Verhängnis. Die Nicht-NATO-Mitglieder Zypern und Malta werden aufgrund fehlender Sicherheitsabkommen mit der Allianz auf Betreiben der Türkei von den Konsultationen ausgeschlossen. Die beiden EU-Staaten verhindern ihrerseits, dass im Rahmen von offiziellen EU-NATO-Treffen Aspekte besprochen werden, die über konkrete EU-Operationen unter Anwendung von „Berlin Plus“ hinausgehen. Durch diese doppelte Blockade ist die formale Zusammenarbeit auf einen sehr engen Bereich beschränkt und wird durch eine informelle Ad-hoc-Kooperation ergänzt. Die fehlende politische Entscheidungsbasis behindert die operative Zusammenarbeit zwischen EU und NATO, die von Fall zu Fall wieder neu diskutiert werden muss.

Der Mangel an Koordination betrifft auch die Frage der Fähigkeitsentwicklung der EU und der NATO. Seit den Anfängen der ESVP in den Jahren 1998 und 1999 wurden die Beziehungen zwischen EU und NATO als ein Konkurrenzverhältnis wahrgenommen; die Entwicklung von militärischen Fähigkeiten und Konzepten (NATO Response Force vs. EU Battlegroup) in beiden Organisationen wurde oftmals als Nullsummenspiel betrachtet. Die eher

atlantisch orientierten EU-Mitgliedsstaaten, allen voran Großbritannien, sprachen sich gegen den Aufbau einer autonomen und starken ESVP aus, da dies NATO-Strukturen dupliziere, das transatlantische Bündnis infrage stelle und mit unnötigen Kosten für die EU verbunden sei.

### **Ein (europäischer) Weg aus der Sackgasse?**

Seit dem Sommer 2007 zeichnet sich ein möglicher Ausweg aus der Krise ab. Frankreichs Präsident Sarkozy brachte wenige Wochen nach seiner Wahl den Stein ins Rollen, als er eine Abkehr von der bisherigen NATO-Politik Frankreichs ankündigte und seine Visionen für eine gleichzeitige Stärkung der ESVP und der NATO formulierte.

Die Bemühungen von Sarkozy wurden in der Folge von den USA zunehmend unterstützt, die zuvor eine langjährige Opposition gegen eine autonome ESVP verfolgt hatten. Die Kehrtwende in der amerikanischen Politik wurde insbesondere ab Ende Februar 2008 deutlich, als sich die US-Botschafterin bei der NATO, Victoria Nuland, in Paris und London dafür aussprach, dass stärkere europäische Verteidigungskapazitäten von größter Wichtigkeit und auch im Interesse der NATO seien. Nuland betonte, dass die USA eine handlungsfähige und vereinte EU als Partner brauche – eine EU, die mehr Verantwortung in der Welt übernehme. Ebenso benötige auch Europa einen kooperativeren US-amerikanischen Partner. Im Rahmen der ESVP müsse es möglich sein, dass die EU neben *soft power* auch effektiv *hard power* anwende, dazu seien höhere europäische Verteidigungsausgaben sowie bessere Investitionen in militärische Fähigkeiten notwendig. Nuland stimmte mit Sarkozy darin überein, dass die NATO nicht überall sein könne und von einer stärkeren ESVP profitiere, insbesondere in Bezug auf die gemeinsamen Herausforderungen in Afghanistan. Das ISAF-Engagement in Afghanistan zeige zudem, dass sich die NATO verändern und ihre Beziehung zur EU auf ein neues Fundament stellen müsse. In diesem Zusammenhang komme Frankreich eine tragende Rolle zu, da das

Land die Entwicklungen in der EU und der NATO vorantreiben und beide Organisationen näher zusammenführen könne. Die USA seien bereit, ihren Teil zu einer Verbesserung des Verhältnisses beizutragen, doch bei der Überwindung des „eingefrorenen Konflikts“ zwischen der EU und NATO komme einflussreichen Mitgliedern in beiden Organisationen, allen voran Frankreich, Großbritannien und Deutschland, eine zentrale Rolle zu.<sup>1</sup>

Dieser Trend zu einer größeren Zurückhaltung sowie Unterstützung europäischer Initiativen seitens der USA setzte sich in Bukarest fort: Präsident Bush unterstützte den französischen Ruf nach stärkeren europäischen Verteidigungskapazitäten, die Notwendigkeit sowie der daraus resultierende Gewinn für die NATO wurden auch in der gemeinsamen Erklärung der 26 NATO-Mitgliedsstaaten festgehalten.<sup>2</sup> Ein weiteres positives Signal für eine Verbesserung der EU-NATO-Beziehungen ging von Malta aus, das eine Rückkehr in das Programm „Partnerschaft für den Frieden“ ankündigte. Nach diesen Impulsen wäre wichtig, dass die NATO die Finalisierung der Sicherheitsabkommen mit Zypern vorantreibt. Im Gegenzug ist eine Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei anzustreben und zu klären, wie die Türkei als Drittstaat besser in die ESVP eingebunden werden kann.

Der Moment für einen vertieften Dialog unter den Schlüsselstaaten in EU und NATO ist günstig: Die französische EU-Ratspräsidentschaft beginnt kurz nach dem irischen Referendum über den Vertrag von Lissabon; dann sind auch von Großbritannien Schritte für die Ratifizierung des Vertragswerks zu erwarten. Vor einer Unterzeichnung dürfte es für Frankreich trotz seiner Bemühungen schwierig sein, auf britischer Seite Unterstützung für neue ESVP-Initiativen zu finden. Die bis zum Beginn der französischen EU-Rats-

präsidentschaft verbleibende Zeit wird bereits knapp: Zum einen ist die französische Regierung mit dem ursprünglich für März 2008 angekündigten „Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung“ in Verzug. Da das Weißbuch entscheidende Impulse für die Weiterentwicklung der ESVP geben soll, ist zu erwarten, dass erst danach die Initiativen von Sarkozy konkretisiert werden. Zum anderen kann sich der französische Präsident bislang noch nicht der innenpolitischen Unterstützung für die Vorschläge zur Stärkung der NATO und der ESVP gewiss sein: ein Großteil der französischen Bevölkerung ist über den proamerikanischen Kurs von Sarkozy wenig erfreut.

In der Zwischenzeit wäre auch eine Reaktivierung des deutsch-französischen Motors ein entscheidender Schritt vorwärts: Deutschland stand den französischen Initiativen in der EU in den vergangenen Monaten eher zögerlich gegenüber. Die Vorstöße Sarkozys zur Mittelmeer-Union haben wenig Verständnis bei der deutschen Bundesregierung hervorgerufen. Nachdem Sarkozy und Merkel in Bukarest aber als starke Partner auftraten und die gemeinsame Ausrichtung des NATO-Jubiläumsgipfels im kommenden Jahr ankündigten sowie den Symbolcharakter dieser Initiative betonten, sollten nun konkrete Konsultationen über die geplanten ESVP-Initiativen folgen.

Frankreich braucht die Unterstützung Deutschlands und Großbritanniens, da die beiden Staaten ein deutlich größeres Gewicht in der NATO haben. Es dürfte schwierig sein, Großbritannien von der Notwendigkeit einer stärkeren ESVP zu überzeugen, da die Briten im Gegenzug einen Einflussverlust in der NATO befürchten. Aufgrund der positiven Signale aus Washington stehen die Chancen nach der britischen Ratifizierung des Vertrags von Lissabon aber besser als jemals zuvor, dass auch Großbritannien der Notwendigkeit einer stärkeren ESVP zustimmt. Zehn Jahre nach dem französisch-britischen Gipfel in St. Malo könnten erneut bedeutende Impulse von Frankreich und Großbritannien unter Einbeziehung Deutschlands ausgehen. Der Zeitpunkt ist gekommen, dass in diesem Zusammenhang auch die Diskus-

<sup>1</sup> Victoria Nuland, Rede im französischen Presseclub am 22. Februar 2008 in Paris und Rede in der London School of Economics and Political Science am 25. Februar 2008.

<sup>2</sup> Bucharest Summit Declaration, NATO Press Release (2008) 049, 3. April 2008, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

sionen über permanente Planungs- und Führungsstrukturen für die EU vertieft werden. Auch diesbezüglich ließen die Reden der US-NATO-Botschafterin Nuland erkennen, dass die Vereinigten Staaten europäische Initiativen unterstützen und sich dem Plan eines autonomen EU-Operationshauptquartiers nicht mehr grundsätzlich verschließen.

Die NATO-Mitgliedsstaaten müssen sich der Idee einer starken europäischen Dimension in der NATO öffnen und die Chance zur Modernisierung des transatlantischen Bündnisses ergreifen. Hierzu zählt auch die Diskussion einer autonomen europäischen militärischen Hand-

lungsfähigkeit. Nur so kann gewährleistet werden, dass die NATO gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen effektiv begegnen kann. Auch wenn noch nicht mit einem entscheidenden Durchbruch bis Ende des Jahres 2008 gerechnet werden darf, können während der französischen EU-Ratspräsidentschaft erste gemeinsame Ansätze der EU-Mitgliedsstaaten entwickelt werden, auf deren Grundlage beim NATO-Gipfel 2009 in Straßburg und Kehl die künftige Rolle und (Neu-)Ausrichtung des transatlantischen Bündnisses definiert werden kann und die ESVP eine bedeutende Weiterentwicklung erfährt.