



AUSTRIAN INSTITUTE FOR  
EUROPEAN AND SECURITY POLICY

 Bundesministerium  
Landesverteidigung

Nr. 2022/2

# EU-NATO Kooperation

Nach dem NATO-Gipfeltreffen in Madrid 2022

von Ulf M Steindl  
Dezember 2022

# AIIES STUDY

## Executive Summary

---

Die folgende AIES-Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV) verfasst und widmet sich der Kooperation und den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der NATO. Im Mittelpunkt stehen dabei die letzten Entwicklungen nach dem NATO-Gipfel in Madrid im Juni 2022, aber auch jene im Hinblick auf die Verabschiedung des Strategischen Kompass und den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine.

Zentral in diesen Entwicklungen sticht die endgültige Wiederbelebung der NATO in der kollektiven Verteidigung Europas hervor, sowie das fortschreitende Aneinanderrücken von EU und NATO. Dies wird auch durch die geplanten NATO-Beitritte von Schweden und Finnland weiter vorangetrieben. Seit 2016 wurde die Kooperation zwischen den zwei Organisationen formalisiert und vertieft, wobei der Strategische Kompass und das Strategische Konzept eine Verbreiterung der Themenfelder für die Kooperation vorsehen. Zusätzlich dazu zeigt sich zunehmend die synergetische Beziehung der zwei Organisationen, wobei die Kooperation sich primär im Bereich der hybriden Bedrohungen und der Fähigkeitsentwicklung entfaltet. Vor diesem Hintergrund kommt der anstehenden dritten gemeinsamen Erklärung besondere Bedeutung für die weitere Entwicklung und Vertiefung der Kooperation zu.

Das zunehmende Tempo in der Schließung von Fähigkeitslücken und Aufstellung von multinationalen Verbänden eröffnet zugleich Chancen und Herausforderungen. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie der Gefahr von Duplikationen begegnet werden kann, Synergien entwickelt und neue Anschaffungen für eine weitere Harmonisierung der nationalen Streitkräfte genutzt werden können. Für die EU-NATO Beziehungen betrifft dies primär die zukünftigen Reaktionskräfte auf beiden Seiten sowie die Instrumente für die Förderung der Verteidigungsinnovation.

Da nach derzeitiger Planung der Großteil der Stufe 1 und 2 Kräfte des New Force Models der NATO durch europäische Mitglieder gestellt werden sollen, eröffnet dies die Möglichkeit einen starken europäischen Pfeiler innerhalb der NATO aufzubauen, der auch zu den Integrationsbemühungen der EU beiträgt. Dies würde auch eine Absicherung gegenüber jener „Wildcard“ bedeuten, wonach die USA als wichtigster NATO-Mitgliedsstaat ihre derzeitige Rolle in der europäischen Verteidigung nicht weiter aufrechterhalten können oder wollen.

## Inhaltsverzeichnis

Executive Summary.....	1
Inhaltsverzeichnis .....	2
1. Einleitung.....	2
2. Strategischer Kompass und Strategisches Konzept .....	3
Der Strategische Kompass und die Versailles Erklärung.....	3
Das Strategische Konzept und der Madrid Gipfel .....	4
3. Formalisierung der Kooperation .....	5
4. Die europäische Arbeitsaufteilung.....	6
5. Herausforderungen .....	7
Entkopplung.....	7
Duplizierung .....	7
Diskriminierung .....	8
Europäische Einigkeit.....	8
Werte.....	8
6. Conclusio .....	9

### 1. Einleitung

Während sowohl die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – der Vorgänger der EU – als auch die NATO zur Stabilisierung und Friedenssicherung Europas in der Nachkriegszeit gegründet wurden, entwickelte sich die Kooperation zwischen den Organisationen erst nach Gründung der EU mit dem Vertrag von Maastricht 1992 und der graduellen Übertragung von Funktionen der Westeuropäischen Union nach der Jahrtausendwende. Spätestens ab der Schaffung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit dem Vertrag von Nizza 2003, aber umso mehr mit dem Vertrag von Lissabon 2009 und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), wurde über diese Parallelität von beiden Seiten des Atlantiks zunehmend Besorgnis geäußert.<sup>1</sup>

Diese Besorgnis wurde aber auch bereits 1998 von US-Außenministerin Madeleine Albright als „drei D“ definiert, welche es zu vermeiden gilt: Entkopplung (*decoupling*), Duplizierung und Diskriminierung.<sup>2</sup>

Entkopplung beschreibt dabei die Gefahr einer Entfremdung und Auseinanderentwicklung zwischen den USA und ihren europäischen Partnern, Duplizierung den Aufbau paralleler militärischer Strukturen – eine problematische Entwicklung in Anbetracht der begrenzten Größe europäischer Armeen. Diese Befürchtungen konnten auch in den zwei Dekaden danach nicht ausgeräumt werden. Der Terminus Diskriminierung – von NATO-Mitgliedern außerhalb der EU – hat hingegen noch eine weitere Facette erhalten. Mit dem Aufbau von Programmen zur Förderung der Europäischen Verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis (EDTIB), speziell dem Europäischen Verteidigungsfonds und dessen Vorläuferprogrammen, ist vor allem für die Vereinigten Staaten eine mögliche Diskriminierung der eigenen, bis dato in Europa sehr stark aktiven Verteidigungsindustrie in den Vordergrund gerückt.<sup>3</sup>

Die zweite Frage – Quo vadis NATO? – welche mit dem Ende des Kalten Krieges und einer teilweisen Neuorientierung in Richtung friedenserhaltender Einsätze und „Nation Building“ durch Koalitionen

der Willigen entstand, hätte bereits 2014 beantwortet werden können. Mit der ersten russischen Invasion der Ukraine und der Annexion der Krim 2014 erfolgte am NATO-Gipfel in Wales bereits eine Wiederbetonung der zentralen Aufgabe: Die kollektive Verteidigung. Im Rahmen der Beschlüsse des Gipfels erfolgte auch der Beschluss der Verstärkten Vorpräsenz (*NATO Enhanced Forward Presence*). Damit erfolgte bis 2017 die Stationierung von multinationalen Kampfverbänden (*NATO Battlegroups*) an der Nordostflanke des Bündnisses, um eine Rückversicherung der sich bedroht fühlenden Mitglieder, vor allem im Baltikum, zu erzielen.

Dennoch war die längerfristige Zukunft des Bündnisses weiterhin mit Fragezeichen versehen, symbolisiert in der vielzitierten Aussage des französischen Präsidenten Emmanuel Macron die NATO werde „hirtot“.<sup>4</sup> Die wiederholt, oft widersprüchlich geäußerte Skepsis des US Präsidenten Donald Trump an der NATO und Bündnissen im Allgemeinen, sowie die bereits unter seinem Vorgänger Barack Obama verkündete Verschiebung des außen- und militärpolitischen Schwerpunkts in den Indo-Pazifik, waren dafür maßgeblich. Dementsprechend erfolgten auf EU-Ebene, vor allem von französischer Seite vorangetriebene, Initiativen, welche u.a. in der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*) und dem Europäischen Verteidigungsfonds (*European Defence Fund – EDF*) mündeten. Ziel dabei ist die Stärkung einer bis dato noch immer unklar definierten und oft kontrovers diskutierten „strategischen Autonomie“ Europas.

Mit Beginn des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine im Februar 2022 und dem NATO-Gipfel in Madrid scheint es, dass zumindest diese Befürchtung kurzfristig an Brisanz verloren hat. Die Rückkehr der Vereinigten Staaten als Sicherheitsgarant für Europa, mit der Stationierung von mehr als 100.000 SoldatInnen in europäischen Partnerstaaten und umfangreicher Unterstützung der Ukraine und osteuropäischer NATO-Mitglieder, hat das Bekenntnis (zumindest dieser Administration) zur NATO unterstrichen. Zusätzlich hat sich eine de facto Arbeitsteilung zwischen EU und NATO etabliert. Dennoch bleiben die grundsätzlichen Fragen hinsichtlich der Stärkung der europäischen militärischen Kapazität bestehen und werden mittelfristig umso dringlicher wieder auftreten.

## 2. Strategischer Kompass und Strategisches Konzept

Die Ausrichtung der gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik und der EU-NATO Beziehungen wurde im Jahr 2022 primär von drei Elementen geprägt: 1. Dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, 2. dem lange erwarteten Strategischen Kompass der EU und 3. dem neuen Strategischen Konzept der NATO. Während schriftlich keine „Arbeitsteilung“ zwischen EU und NATO fixiert wurde, so hat sie sich während der derzeitigen Krise dennoch de facto etabliert.

Beiderseits wurden EU und NATO jeweils als wichtigste Kooperationspartner identifiziert, was in Anbetracht der großen Überlappung an gemeinsamen Mitgliedern wenig überraschend erscheint. Dennoch hatte sich, trotz dieser Überlappung an Mitgliedern, die Kooperation bis dato aber nur sehr schleichend weiterentwickelt. Die zunehmende Abstimmung der Planungsprozesse hat zwar Duplikation verringert, jedoch stellt diese noch immer ein Problem dar und eine ernsthafte Kooperation wurde erst 2016 ernsthaft begonnen.<sup>5</sup>

### Der Strategische Kompass und die Versailles Erklärung

Im März 2022, verzögert durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, wurde der ambitionierte Strategische Kompass für die gezielte Weiterentwicklung der GSVP und konkreter Instrumente innerhalb dieser veröffentlicht. Geprägt vom Unvermögen der europäischen Staaten die Evakuierungsoperation am Flughafen Kabul ohne die USA durchzuführen, fixiert der Kompass konkrete Ziele zum Aufbau autonomer, multilateraler militärischer Kapazitäten im Rahmen der EU-Krisenbewältigung. Während die russische Invasion der Ukraine zu Änderungen in letzter Minute führte, waren diese primär kosmetischer Natur.

Mit dem geplanten Aufstellen der EU Rapid Deployment Capacity (EU RDC) bis 2025 wird ein neuerlicher Anlauf in Richtung autonomer Handlungsfähigkeit unterhalb der Schwelle des konventionellen Kriegs unternommen. Nachdem jedoch verabsäumt wurde, die seit 2005 bestehenden EU Battlegroups einzusetzen, ist auch dieser neue Anlauf kritisch zu

sehen. Auch die im Rahmen der Berlin Plus Vereinbarung enthaltene Möglichkeit unter Nutzung von NATO-Ressourcen EU Einsätze durchzuführen, wurde mit Ausnahme der Operation Concordia im Nordmazedonien und der Operation Althea in Bosnien nie umgesetzt.<sup>6</sup> Zumindest kurzfristig werden derartige Operationen wohl auch weiterhin auf bi- und multi-laterale Koalitionen der Willigen unter den NATO-Staaten angewiesen sein. Der Fokus auf Krisenbewältigung bedeutet andererseits auch, dass die Befürchtung einer Parallelität mit der Ausrichtung der NATO-Eingreifkräfte sich damit vorerst nicht bewahrheiten wird.<sup>7</sup>

Mit Ausnahme der Ankündigung einer Diskussion über Artikel 42(7) VEU und über Koalitionen der Willigen innerhalb der EU für eine schnellere militärische Integration, wird die Thematik der kollektiven Verteidigung jedoch auch im Kompass nicht weiter präzisiert. Bereits vor dem EU-Gipfel in Versailles wurde eine Klarstellung der Beistandspflicht innerhalb der EU seitens Schwedens und Finnlands angefordert. Da sich die Mitgliedsstaaten bei der Gipfelklärung jedoch zu keiner Weiterentwicklung einigen konnten, führte die Ambiguität schließlich zur verteidigungspolitischen Neuorientierung und einem Beitrittsansuchen der zwei Staaten zur NATO.<sup>8</sup> Dies unterstreicht einmal mehr die Diskrepanz zwischen Ambition und Umsetzung der „geopolitischen Union“.

Die Kooperation mit der NATO wird innerhalb des vierten Pfeilers des Strategischen Kompass, „Partnerschaften“, adressiert. Sie wird als wichtigste strategische Beziehung hervorgehoben und als essenziell für die Euro-Atlantische Sicherheit definiert. Eine weitere Vertiefung in den seit 2016 existierenden sieben Kooperationsfeldern wird angestrebt, wie auch ein verstärkter politischer Dialog auf oberster Ebene. Zusätzlich soll die gemeinsame Arbeit auf neue Themenbereiche ausgeweitet werden: Resilienz, disruptive Technologien, Klima und Verteidigung, Weltraum, sowie gemeinsame Foresight und Situational Awareness Übungen. Die weiterführende Kooperation wird jedoch auch unter Berücksichtigung der autonomen Entscheidungsfähigkeit beider Organisationen charakterisiert, was als Kopfnicken in Richtung des Ziels der strategischen Autonomie der EU zu sehen ist.

Inwiefern diese Autonomiebestrebungen mit einer weiterführenden Verschränkung der zwei Organisationen vereinbart werden sollen, bleibt unklar. Zudem fehlt eine Klarstellung, wie das bestehende Problem des Austauschs von klassifizierten Informationen in Anbetracht der gegenseitigen türkischen, griechischen und zyprischen Blockadehaltungen gelöst werden kann.<sup>9</sup> Die zunehmenden Spannungen um den Grenzverlauf in der Ost-Ägäis und um Gasvorkommen im östlichen Mittelmeer lassen das Interesse an einer vertieften Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten als höchst unwahrscheinlich erscheinen.

### **Das Strategische Konzept und der Madrid Gipfel**

Mit der Einigung auf ein neues Strategisches Konzept für die NATO erfolgte erstmals seit 12 Jahren ein Update des zentralsten NATO-Dokuments, nach dem Washingtoner Vertrag selbst. Die Zusammenarbeit mit der EU und die europäische Säule innerhalb der NATO sollen weiter verstärkt werden, wobei die Vertiefung der GSVP als positiver Beitrag dazu gesehen wird. Im Konzept selbst wird die EU weit seltener genannt als umgekehrt die NATO im Strategischen Kompass. Im Rahmen der kooperativen Themenfelder wird vor allem die Bedeutung des Kampfs gegen hybride Bedrohungen und Terrorismus sowie die Thematik der menschlichen Sicherheit hervorgehoben. Auch der Konkurrenzkampf mit China wird als ein neues Themenfeld genannt, eine Formulierung, die so im Strategischen Kompass nicht vorkommt und von den oben angeführten neuen Kooperationsfeldern abweicht.<sup>10</sup>

Mit der Annahme von Schweden und Finnland als Beitrittskandidaten vergrößert sich sowohl die Überlappung mit der EU als auch die Allianz-Grenze zu Russland maßgeblich. So werden nach dem Beitritt der zwei Staaten 96% der EU-BürgerInnen durch Art. 5 des Washingtoner Vertrags geschützt sein.<sup>11</sup> Nur vier Mitgliedsstaaten der EU, Irland, Malta, Österreich und Zypern, verbleiben damit außerhalb der NATO. Zusätzlich hat Dänemark infolge einer Volksabstimmung im Juni 2022 sein Opt-out aus der GSVP beendet. Einerseits wird erwartet, dass sich dadurch die Friktion zwischen den zwei Organisationen verringern und die strategische Abgleichung

vergrößern wird.<sup>12</sup> Andererseits wird damit der Einfluss der neutralen Staaten innerhalb der GSVP fortwährend schwinden und diese zunehmend in Zugzwang kommen. Der Organisationstheorie zufolge ist die Parallelität von zwei Strategie-Ebenen in Europa, auf NATO- und EU-Ebene, ein zentrales Problem für eine tiefere Kooperation.<sup>13</sup> Mit der zunehmenden Überlappung der Mitglieder und einer de-facto „Arbeitsaufteilung“ wird sich eine gemeinsame Ausrichtung hierbei gleichfalls zunehmend vereinfachen.

### 3. Formalisierung der Kooperation

Die Formalisierung der EU-NATO Kooperation erfolgte mit der ersten gemeinsamen Erklärung im Juli 2016, bei der 7 Themengebiete für verstärkte Kooperation identifiziert wurden: 1. Die Bekämpfung hybrider Bedrohungen; 2. operative Zusammenarbeit, auch auf See und bei der Migration; 3. Cybersicherheit und -verteidigung; 4. Verteidigungsfähigkeiten; 5. Verteidigungsindustrie und -forschung; 6. Übungen; 7. Unterstützung der Bemühungen der östlichen und südlichen Partner um den Aufbau von Kapazitäten. Darauf folgte eine zweite gemeinsame Erklärung mit 74 konkreten Maßnahmen im Juli 2018, in welcher sich die Partner für eine schnelle und nachweisbare Implementierung aussprachen. Seit 2018 ist auch die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit ein Feld der Kooperation. Bis dato wurden der Fortschritt in sieben Berichten dargelegt, der letzte davon im Juni 2022 vor dem NATO-Gipfeltreffen in Madrid.

Darin wird der fortschreitende Austausch zwischen Personal der zwei Organisationen in den 7 Themenfeldern dokumentiert, u.a. im Rahmen des separaten Europäischen Kompetenzzentrums für den Kampf gegen hybride Bedrohungen, von Kompetenzzentren der zwei Organisationen selbst, sowie zwischen der EU Hybrid Fusion Cell und der NATO Hybrid Analysis Branch. Der politische Dialog wurde mit einem gemeinsamen Besuch der Baltischen Staaten im Herbst 2021 durch NATO-Generalsekretär Stoltenberg und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen verstärkt und hat sich mit der Invasion der Ukraine weiter vertieft. Im Januar 2022 wurde zudem der Strukturierte Dialog über Resilienz geschaffen. Wie oben angeführt, soll die Kooperation nun

neben Resilienz auch auf die Gebiete disruptive Technologien, Klima und Verteidigung, Weltraum, sowie gemeinsame Foresight und Situational Awareness Übungen ausgeweitet werden.

Als Flaggschiff Projekt der EU-NATO Kooperation gilt jedoch der Aktionsplan für militärische Mobilität 2.0, welcher im November 2022 veröffentlicht wurde.<sup>14</sup> Die Dringlichkeit des Projekts wurde mit dem Krieg gegen die Ukraine einmal mehr klar aufgezeigt. Dabei wurden die militärischen Anforderungen für das Projekt seitens der EU bereits zu 95% mit jenen der NATO abgestimmt.<sup>15</sup> Bis Mitte 2023 soll der Europäische Auswärtige Dienst in Abstimmung mit der NATO die Möglichkeiten für kurzfristige, umfangreiche Truppenverlegungen untersuchen. Zudem fand von 19. September bis 18. November 2022 erstmals unter Leitung der EU die EU Integrated Resolve 2022 EU IR22: Parallel And Coordinated Exercises (PACE) mit Beteiligung der NATO statt. 2023 wird die gemeinsame Crisis Management Exercise 2023 (CMX23) unter Leitung der NATO folgen. Im Rahmen dieser, sowie anderer EU-Übungen, werden auch Elemente des Aktionsplans inkludiert.<sup>16</sup>

Die Einigung auf eine dritte gemeinsame EU-NATO Erklärung, welche bereits für Juni 2022 erwartet wurde, hat sich jedoch bis dato noch nicht verwirklicht. Dies obwohl von beiden Seiten die Wichtigkeit dieser wiederholt unterstrichen wurde.<sup>17</sup> Um die umfangreichen, zusätzlichen Finanzmittel, die im Zuge der Erhöhung europäischer Verteidigungsbudgets verfügbar werden, effizient nutzen zu können, ist weiters die genaue Abstimmung des Fähigkeitsentwicklungsplans (*Capability Development Plan – CDP*) der Europäischen Verteidigungsagentur und des NATO-Verteidigungsplanungsprozesses (*NATO Defence Planning Process – NDPP*) nötig. Im letzten Fortschrittsbericht wird dargelegt, dass ein diesbezüglicher Informationsaustausch stattfindet.<sup>18</sup> Jedoch liegt weiterhin die Problemstellung vor, dass drei Planungsebenen – national, EU/EDA, NATO – mit verschiedenen Foci, nationalen Präferenzen und politischen Überlegungen in Einklang zu bringen sind.<sup>19</sup> Mit der parallelen Neuauflegung von CDP und NDPP bietet sich 2023 die Möglichkeit eine größere Harmonisierung dieser miteinander zu erzielen.

#### 4. Die europäische Arbeitsaufteilung

Im Rahmen des NATO-Gipfels in Madrid wurde ebenfalls ein New Force Model (NFM) beschlossen. Dieses umfasst die Aufstockung der NATO-Eingreifkräfte von 40.000 auf 300.000 Truppen. Das neue NFM sieht dabei zwei Stufen vor: 100.000 Truppen mit Bereitschaft innerhalb von 10 Tagen und 200.000 mit Bereitschaft innerhalb von 10 bis 30 Tagen. In Stufe 1 ist ebenfalls eine leichtere Alliierte Eingreiftruppe (*Allied Reaction Force – ARF*) vorgesehen. Eine dritte Stufe umfasst 500.000 Truppen, die innerhalb von einem bis sechs Monaten eingesetzt werden können. Zusätzlich sollen auch erstmals seit dem Kalten Krieg Ausrüstung und Munition in umfangreichem Ausmaß in den Staaten an der Ostflanke der Allianz gelagert sowie NATO-Truppen spezifische Operationsräume für die Verteidigung zugewiesen werden.<sup>20</sup>

Nach der erstmaligen Stationierung der multinationalen Battlegroups im Baltikum und in Polen in Folge der ersten Ukraine Invasion 2014 und der Aufstockung bzw. Erweiterung dieser auf alle östlichen Mitglieder im Frühjahr 2022, erfolgt hiermit ein Paradigmenwechsel. War die bisherige Stationierung als Versicherung für diese Mitglieder gedacht und an ein „Stolperdraht“ Konzept angelegt, erfolgt nun ein Wechsel hin zu einer Politik der konventionellen Abschreckung.

Die nun in Europa stationierten US-Truppen, mehr als 100.000, sind primär administratives Personal sowie Logistik Einheiten. Dementsprechend wird erwartet, dass der dominante Teil der neu aufzustellenden Einheiten mit erhöhter Bereitschaft von den europäischen Mitgliedern selbst gestellt wird. Derzeitigen Informationen zufolge sollen vor allem jene Truppen der Stufen 1 und 2 permanent multinational, aus national bereitgestellten Brigaden, aufgestellt werden. Dies könnte in einer fortschreitenden Harmonisierung von Doktrin und Ausrüstung münden, welche auch der europäischen Zusammenarbeit außerhalb der NATO zugutekäme.<sup>21</sup>

Auf der anderen Seite komplimentieren die Anstrengungen der Europäischen Union, sowohl im Bereich der Verteidigungsindustriepolitik und der Fähigkeiten-Entwicklung, diese Harmonisierung. Zwar ha-

ben etablierte Programme wie der Europäische Verteidigungsfonds (*EDF*) und PESCO bis dato nur bedingt zu mehr gemeinsamen Anschaffungen geführt. Trotz der Zielsetzung von 35%, wurden 2021 nur 18% der Anschaffungen kollaborativ unternommen. Dies stellt jedoch eine Steigerung von 7 Prozentpunkten im Vergleich zum Vorjahr dar, in absoluten Zahlen sogar nahezu eine Verdoppelung von €4.1 auf € 7.9 Mrd.<sup>22</sup>

Das sich in Verhandlungen befindende neue Instrument zur Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie durch Gemeinsame Beschaffung (*European Defence Industry Reinforcement through common procurement act – EDIRPA*), das darauf folgende Programm für Europäische Verteidigungsinvestitionen (*European Defence Investment Programme – EDIP*), sowie der bereits bestehende EDF, werden dieser Harmonisierung vor allem im Bereich der Munition sowie bei mittel- bis langfristigen Anschaffungen weiter Vorschub leisten. EDIRPA soll nach derzeitigem Stand mit €500 Mio. bis 2024 dotiert werden und Anschaffungen finanzieren, welche von einem Konsortium aus mindestens drei Mitgliedsstaaten durchgeführt werden. Zusätzlich ist vorgesehen, dass nur Systeme finanziert werden, deren Komponentenanteil aus der EU bzw. assoziierten Drittstaaten mindestens 70% beträgt.<sup>23</sup> Gemeinsame Großprojekte sowohl im Rahmen von EU-Programmen, etwa die Europäische Patrouillen-Korvette, aber auch außerhalb davon, etwa das zukünftige Luftkampfsystem (*Future Combat Air System – FCAS*), tragen ebenfalls zu einer graduellen Harmonisierung und Standardisierung bei.

Die Stärkung der europäischen Interoperabilität wird somit sowohl durch EU- als auch NATO-Programme vorangetrieben. Es zeichnet sich dabei eine Symbiose zwischen den zwei Organisationen ab. Auf der einen Seite erfolgt die Stärkung der ETDIB durch die EU, während die NATO für die konventionelle und nukleare Abschreckung und Verteidigung sorgt. Die Kooperationsthemen adressieren dabei den Bereich der hybriden Bedrohungen bzw. jenen unter der Schwelle zum konventionellen Krieg, in welchem eine Verschränkung zwischen den zwei Organisationen erfolgt.

Der Kollaps der Beziehungen zu Russland einerseits, aber vor allem auch die wachsende Besorgnis

über die zunehmend aggressive Außenpolitik Chinas, haben gleichfalls zu einem Umdenken in Europa geführt, welches sich sowohl im Strategischen Kompass als auch dem Strategischen Konzept niederschlägt. So wird in beiden Dokumenten Russland als größte Bedrohung für Europa identifiziert und China u.a. als strategischer Rivale. Damit rücken auch die globalen strategischen Ausrichtungen der EU und der NATO näher aneinander, wodurch sich eine weitere Verbreiterung der Kooperation bzw. genauere Abstimmung in Zukunft anbietet.

## 5. Herausforderungen

Vor allem durch den Angriffskrieg Russlands ist die Dringlichkeit für eine engere Abstimmung zwischen EU und NATO gestiegen. Dies hat sich bis dato vor allem in gemeinsamen Äußerungen niedergeschlagen, wobei mit der dritten gemeinsamen Erklärung konkretere Schritte zu erwarten sind. Bereits bestehende Herausforderungen und Befürchtungen (u.a. die drei „Ds“) bleiben jedoch weiter bestehen und es besteht die Gefahr, dass diese sich vertiefen oder neue Ungereimtheiten aufkommen könnten.

### Entkopplung

Obwohl sich die USA im Rahmen des Kriegs gegen die Ukraine entschlossen zur Verteidigung Europas bekannt haben und als größter Lieferant sowohl an die Ukraine als auch an osteuropäische NATO-Mitglieder in Erscheinung getreten sind, sollte dies langfristig nicht als Automatismus gesehen werden. Stand 1998 vor allem noch die mögliche Abkopplung der EU-Mitgliedsstaaten im Vordergrund, so existiert diese Besorgnis nun beiderseits.

Einerseits haben aufeinanderfolgende US-Administrationen zumindest mündlich und schriftlich ihren außen- und sicherheitspolitischen Fokus in den Indo-Pazifik verlagert. Mit der sich absehbar verschärfenden Konkurrenz mit China steigt auch die Gefahr einer, möglicherweise unbeabsichtigten, militärischen Konfrontation. Diese würde kurzfristig, jedoch mit langem Zeithorizont, die militärischen Kapazitäten der USA im Pazifik binden. Zwar zeichnet sich für einen möglichen Konflikt auch eine stärkere Beteiligung der großen NATO-Staaten ab, jedoch bedeutet dies nicht, dass den USA deshalb

mehr Ressourcen für Europa übrigbleiben. Dementsprechend müssen sowohl die NATO als auch die EU sich für eine derartige Eventualität rüsten, wobei die Stärkung einer unabhängigen europäischen Säule der NATO unabdingbar sein wird.

Andererseits könnten auch die Entwicklung der US-Innenpolitik neue Probleme für die EU-NATO Beziehungen, als auch die NATO selbst hervorbringen. Während die Kritik der Administration Trump an den Verteidigungsausgaben einzelner NATO-Mitgliedsstaaten nicht unfundiert war, so war die allgemeine Skepsis an der Allianz und eine von Isolationismus geprägte Grundeinstellung dennoch problematisch. Dies sollte nicht als kurzfristige Phase missinterpretiert, sondern als allgemeine Trendentwicklung verstanden werden. Es ist nicht absehbar, welche Administration nach den Wahlen 2024 in den USA an die Macht kommen und welche außenpolitischen Schwerpunkte diese setzen wird. Dies unterstreicht nochmals die Wichtigkeit eines autonom handlungsfähigen Europas, dessen Bereitschaft zur eigenständigen Verteidigung auch etwaige Kritikpunkte abmildern würde.

### Duplizierung

Wie zuvor ausgeführt, zeichnet sich eine de facto Arbeitsteilung zwischen der EU und der NATO ab. Dennoch existieren weiterhin Felder in denen Duplikation existiert bzw. im Entstehen ist.

Einerseits betrifft dies die neu aufgesetzten Programme zur Förderung der Verteidigungsindustrie. So hat die NATO in Folge des Gipfels in Madrid zwei neue Instrumente kreiert, den NATO-Innovationsfonds (*NATO Innovation Fund*) und den Verteidigungsinnovationsbeschleuniger für den Nordatlantik (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic – DIANA*). Obwohl mehr Finanzmittel für die Förderung von Dual-use und disruptiver Technologien im europäischen Raum zu begrüßen sind, wurde bisher nicht klargestellt, wie diese mit EU-Programmen koordiniert werden bzw. harmonisieren. So wäre eine Abstimmung mit dem neuen Hub für Verteidigungsinnovation (HEDI) der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und den innovationsfördernden Ausschreibungen des EDF sinnvoll, um das Potential dieser Instrumente zielgerichtet und effizient nutzen zu können. Laut EDA soll HEDI zwar mit

den NATO-Mechanismen akkordiert werden, jedoch hängt dies wiederum von einer genaueren Angleichung von CDP und NDPP ab.

Andererseits besteht die Befürchtung, dass das NATO NFM zu viele der begrenzt vorhandenen europäischen militärischen Kapazitäten binden könnte. Dies könnte nicht nur zu einer unnötigen Duplizierung führen, sondern vor allem auch den Aufbau gemeinsamer europäischer Fähigkeiten, etwa im Rahmen der EU RDC, behindern. Eine angedachte Lösung wäre, dass Synergien zwischen der Alliierten Eingreiftruppe der NATO und der EU RDC genutzt werden. Dies könnte bis hin zu der von Sven Biscop vorgeschlagenen Europäischen Eingreiftruppe gehen, auf die beide Organisationen zugreifen können.<sup>24</sup>

### Diskriminierung

Durch die Assoziierungsmöglichkeit für Drittstaaten in GSVP-Programmen konnten zumindest einige Bedenken im Hinblick auf eine Diskriminierung von NATO-Mitgliedern außerhalb der EU beruhigt werden. Dennoch droht vor allem für die US-Verteidigungsindustrie mittel- bis langfristig eine Verkleinerung des Anteils am europäischen Markt. Hier sollte die EU auf mehr Reziprozität drängen, sodass auch europäische Firmen im Gegenzug erleichterten Zugang zum amerikanischen Markt erhalten. Der kurzfristige Anstieg von Verteidigungsbudgets in Europa hat dazu geführt, dass einige Länder verstärkt auf amerikanische bzw. internationale off-the-shelf Lösungen zurückgreifen. Dementsprechend wäre eine derartige Einigung mit den USA umso dringlicher, um zu verhindern, dass Anstrengungen zur Stärkung der EDTIB ins Leere laufen und verteidigungstechnologische Lock-ins entstehen und Europa dauerhaft an die US-Verteidigungsindustrie binden. Gleichfalls droht bei dem Einkauf aus verschiedenen Quellen, etwa durch Polens Anschaffungen von südkoreanischen Firmen, eine Zementierung der technologischen Fragmentierung europäischer Streitkräfte.

Auch für andere NATO-Mitgliedsstaaten außerhalb der EU, speziell jene am Westbalkan und die Türkei, muss eine Perspektive geschaffen werden, wenn die verstärkte europäische Säule in der NATO mit EU-Ambitionen vereinbart werden soll. Für jene Staaten

mit EU-Beitrittsperspektive kann dafür eine Integrationschiene im Verteidigungsbereich geschaffen werden, welche über Assoziierungsabkommen eine nahtlose Überführung ermöglicht. Wenn auch limitiert durch griechische und zypriotische Vorbehalte, wäre auch ein Rapprochement mit der Türkei erstrebenswert, um deren wiederkehrender Blockadehaltung entgegenzuwirken.

### Europäische Einigkeit

Im Zuge der europäischen Reaktion auf die Invasion der Ukraine hat sich auch innerhalb der EU die Bruchlinie zwischen Ost und West verstärkt. Vor allem die als zaghaft empfundene Haltung der deutsch-französischen Achse, im Gegensatz zu jener der USA und des Vereinigten Königreichs, hat das Vertrauen der östlichen Mitgliedsstaaten in diese unterminiert. Dies droht auch die europäische Integration im Rahmen der GSVP zu Gunsten der NATO zu verlangsamen. Hinzu kommen bilaterale Ungereimtheiten innerhalb der deutsch-französischen Achse selbst, die sich zuletzt in den Bereichen der Energiepolitik und im unilateralen Besuch des deutschen Kanzlers Scholz in Peking gezeigt haben.

Diese Problemstellungen können langfristig nur dadurch behoben werden, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten ernstzunehmend auf eine gemeinsame Bedrohungsperzeption einigen. Obwohl eine derartige klassifizierte Bedrohungsanalyse dem Strategischen Kompass zugrunde liegt, fehlt weiterhin eine politisch akkordierte gemeinsame Abstimmung, die alle Stimmen würdigt und Bedrohungen sowohl an der Ost- als auch an der Südflanke gleichermaßen ernst nimmt.

### Werte

Eine tiefere Herausforderung stellt sich im Bezug zu gemeinsamen Werten. Sowohl der Strategische Kompass als auch das Strategische Konzept begründen die Beziehungen zwischen den zwei Organisationen u.a. mit der Verteidigung gemeinsamer Werte. Jedoch hat es in einigen europäischen Staaten wiederholt Rückschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gegeben, welche diesen Ansatz in Frage stellen. Dies betrifft innerhalb der EU vor allem Ungarn, sekundär auch Polen, innerhalb der NATO primär die Türkei. Während etwa

die NATO nicht als Bündnis der Demokratien, sondern als Zweckbündnis gegründet wurde, hat sich dieser Ansatz mit der dritten Demokratischen Welle in den 1990ern verändert. Heute stellt sich die Frage, inwieweit demokratische Regierungen ihrer Bevölkerung vermitteln könnten, für einen nicht-demokratischen NATO-Staat in den Krieg zu ziehen. In diesem Bereich ist die NATO zwar vor allem auf die EU angewiesen, da dies in deren Kompetenzbereich fällt. Jedoch wird die fehlende Positionierung der NATO bzw. vor allem der USA mit Besorgnis gesehen. Dementsprechend stellt auch diese Thematik eine Herausforderung, aber auch eine weitere Thematik für vertiefte Kooperation für die EU-NATO Beziehungen dar.<sup>25</sup>

## 6. Conclusio

Im Jahr 2022 wurden mit dem Strategischen Kompass der EU und dem Strategischen Konzept der NATO wichtige Dokumente für die kurz- bis mittelfristige Stärkung der gemeinsamen europäischen Verteidigung vorgelegt. Zentral ist dabei eine de facto Arbeitsaufteilung, in der sich eine Verschränkung im Bereich der hybriden Bedrohungen zwischen EU und NATO entwickelt. Die formalisierte Kooperation zwischen den beiden Organisationen befindet sich noch in einem relativen jungen Stadium, da sie erst seit 2016 tatsächlich initiiert wurde. Wie der siebte Fortschrittsbericht zu den gemeinsamen Erklärungen darlegt, entfaltet sich der

Großteil der derzeitigen Kooperation noch im Informationsaustausch und gegenseitigen Einladungen.

Die anstehende dritte Erklärung bietet daher eine Möglichkeit, die Abstimmung zwischen den CDP- und NDPP-Planungsprozessen sowie die Synergien von verteidigungsindustriellen Instrumenten zu fixieren. Der gegenseitigen Definition als wichtigster Kooperationspartner muss eine gemeinsame Zielsetzung folgen, um den drei zentralen Problemstellungen (Entkopplung, Duplizierung, Diskriminierung) effektiv begegnen zu können. Auch mit der Schließung von Fähigkeitslücken und der Vergrößerung der nationalen Streitkräfte bleiben die, in nationale Armeen fragmentierte, europäischen Streitkräfte zu limitiert, um sowohl die Vorgaben des NATO NFM und der EU RDC effektiv erfüllen zu können. Die Zielsetzung einer europäischen Säule der NATO, auf deren Fähigkeiten auch die EU zugreifen kann, bleibt damit der sinnvollste Weg, um einer ineffizienten Aufspaltung der Ressourcen entgegenzuwirken.

### About the Author

Ulf Michael Steindl, M.A./M.A.I.S., ist Research Fellow am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES). Der Schwerpunkt seiner Forschung liegt auf der Analyse politisch-militärischer Fragestellungen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, der Komplementarität von EU und NATO sowie Verteidigungs-industriepolitik in Europa und Ostasien.

<sup>1</sup> Biscop, Sven. 2020. "The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union." *Strategic Studies Quarterly – Perspective*, Fall 2020. 17. September. <https://www.egmontinstitute.be/the-future-of-the-transatlantic-alliance-not-without-the-european-union>, 88.

<sup>2</sup> Albright, Madeleine K. 1998. „The Right Balance Will Secure NATO’s Future.“ *Financial Times*, 8. Dezember. <https://www.jstor.org/stable/resrep06989.8>, 11.

<sup>3</sup> Bergmann, Max, Pierre Morcos, Colin Wall und Sean Monaghan. 2022. „Transforming European Defense.“ *CSIS Brief*, 18. August. <https://www.csis.org/analysis/transforming-european-defense>, 6.

<sup>4</sup> *The Economist*. 2019. "Emmanuel Macron Warns Europe: NATO is Becoming Brain-dead". 7. November. Abgerufen 1. Dezember 2022. <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

<sup>5</sup> Bergmann et al. 2022, 5

<sup>6</sup> Brockmann, Kathrin und Eva Strickmann. 2018. "EU-NATO-Beziehungen: Von der Unverantwortlichkeit inter-organisationaler Konkurrenz." In „Transatlantische Perspektiven für die Ära Obama: Aufbruch zu neuen Ufern oder „business as usual“?, KFIBS e.V. (Hrsg.), Springer: Brühl. 75-112, 78.

<sup>7</sup> Biscop, Sven. 2022a. „A European Defence Summit in May 2022: From Compass to Capabilities.“ *Egmont Policy Brief* 275, 21. April. <https://www.egmontinstitute.be/a-european-defence-summit-in-may-2022-from-compass-to-capabilities>, 4.

<sup>8</sup> Koenig, Nicole. 2022. "Putin’s War and the Strategic Compass. A Quantum Leap for the EU’s Security and Defence Policy?" *Policy Brief*, Hertie School, Jacques Delors Centre. 29. April. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/putins-war-and-the-strategic-compass-a-quantum-leap-for-the-eus-security-and-defence-policy>, 5.

<sup>9</sup> Koenig 2022, 6

<sup>10</sup> NATO. 2022a. "NATO 2022. Strategic Concept." 29. Juni. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf), 43.

<sup>11</sup> NATO. 2022b. "NATO Deputy Secretary General underlines importance of "strategic solidarity" between Europe and North America." Pressemitteilung, 10. Oktober. Abgerufen 1. Dezember 2022. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_208097.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_208097.htm).

<sup>12</sup> Puglierin, Jana. 2022. „Der Strategische Kompass. Ein Fahrplan für die Europäische Union als sicherheitspolitische Akteurin.“ BAKS-Arbeitspapiere 7/22. <https://www.baks.bund.de/de/arbeitspapiere/2022/der-strategische-kompass-ein-fahrplan-fuer-die-europaeische-union-als-0>, 4.

<sup>13</sup> Brockmann und Strickmann 2018, 82

<sup>14</sup> Europäische Kommission. 2022. "Action Plan on Military Mobility 2.0." Joint Communication to the European Parliament and the Council, 10. November. [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/action-plan-military-mobility-20\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/action-plan-military-mobility-20_en), 3.

<sup>15</sup> Ibid., 16

<sup>16</sup> Ibid., 16

und

Council of the EU. 2022. "Seventh Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017." 20. Juni. <https://www.consilium.europa.eu/media/57184/eu-nato-progress-report.pdf>, 8

<sup>17</sup> Von der Leyen. 2022. Twitter Post. 26. September. Abgerufen 01. Dezember 2022. <https://twitter.com/vonderleyen/status/1574432698852147202>.

<sup>18</sup> Council of the EU 2022, 6

<sup>19</sup> EDA. 2022a. "2022 Coordinated Annual Review on Defence Report." 15. November. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>, 6.

<sup>20</sup> Biscop, Sven. 2022b. "The New Force Model: NATO's European Army?" Egmont Policy Brief 285, 8. September. <https://www.egmontinstitute.be/the-new-force-model-natos-european-army>, 1. und

NATO. 2022c. „Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government (2022 NATO Summit)“. Rede, 29. Juni. Abgerufen 01. Dezember 2022. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_197288.html](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_197288.html).

<sup>21</sup> EDA. 2022b. "Defence Data 2020-2021. Key findings and analysis." <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda--defence-data-2021---web---final.pdf>, 1-2.

<sup>22</sup> Ibid., 16

<sup>23</sup> Rat der EU. 2022. "EU-Verteidigungsindustrie: Rat erzielt allgemeine Ausrichtung zur Förderung der gemeinsamen Beschaffung." Pressemitteilung, 01. Dezember. Abgerufen 01. Dezember 2022. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/01/eu-defence-industry-council-reaches-general-approach-on-boosting-common-procurement>.

<sup>24</sup> Biscop 2022b, 3-5

<sup>25</sup> Biscop 2020, 89

© Austria Institut für Europa und Sicherheitspolitik, 2024

All rights reserved. Reprinting or similar or comparable use of publications of the Austria Institute for European and Security Policy (AIES) are only permitted with prior permission. The articles published in the AIES Focus series exclusively reflect the opinions of the respective authors.

Dr. Langweg 3, 2410 Hainburg/Donau

Tel. +43 (1) 3583080

office@aies.at | www.aies.at

Layout Design: Julia Drössler