



AUSTRIAN INSTITUTE FOR  
EUROPEAN AND SECURITY POLICY



Bundesministerium  
Landesverteidigung

Nr. 2023/5

# EU-NATO Kooperation

Vor dem Hintergrund neuer Mitgliedschaften

von Ulf M Steindl  
September 2023

# AIIES STUDY

## Executive Summary

---

Diese AIES Studie widmet sich der Kooperation und den Beziehungen zwischen Europäischer Union und NATO. Im Mittelpunkt stehen dabei die letzten Entwicklungen nach dem Beitritt Finnlands, der verzögerten Ratifizierung des Beitritts von Schweden, sowie dem sich abzeichnenden Beitrittsverfahren der Ukraine.

Die EU-NATO Kooperation hat sich seit der 1. Gemeinsamen Erklärung 2016 einerseits im Graubereich zwischen den Schranken zu innerstaatlicher Polizeiarbeit und konventioneller Kriegsführung entwickelt. Dies betrifft u.a. die Bereiche hybride Bedrohungen, Cybersicherheit, Desinformation und Terrorismus. Ein weiterer breiter Kooperationsbereich befindet in der Aufwertung der Rüstungsindustrie und der Transportinfrastruktur sowie -verfahren (militärische Mobilität). Hier verfügt die EU im Gegensatz zur NATO über weit unerlässliche finanzielle, regulatorische und administrative Ressourcen.

Mit der Invasion der Ukraine findet dabei eine Geopolitisierung der EU-NATO Beziehungen und Formalisierung der Kooperation statt. So wurde die NATO als Instrument europäischer kollektiver Verteidigung bestätigt, wohingegen die EU den Aufbau von rüstungsindustriellen Kapazitäten und gemeinschaftlicher Beschaffung forciert. Zudem wurden in der 3. gemeinsamen Erklärung erstmals spezifisch der geostrategische Wettbewerb und Weltraum als Kooperationsbereiche festgelegt, sowie China als Herausforderung genannt.

Mit der vergrößerten Schnittmenge von EU und NATO Mitgliedern muss davon ausgegangen werden, dass die Entscheidungsfindung in GASP/GSVP zunehmend bereits im NATO-Rahmen vorweggenommen wird. Eine weitere Vertiefung der Kooperation, sowie Ausweitung dieser auf Sicherheitsthemen in der Arktis und im Indo-Pazifik ist absehbar. Zudem entsteht mit der akzelerierten Dynamik in der Erweiterungspolitik beider Organisationen ein potenzielles Kooperationsfeld, da auch diese 1) hin zu einem mit „Belohnungen“ verbundenen graduellen Prozess und 2) unter Berücksichtigung der Interferenz von Drittmächten reformiert werden muss.

## Inhaltsverzeichnis

Executive Summary.....	1
Inhaltsverzeichnis .....	2
1. Einleitung und Begriffserklärung .....	2
2. Die EU-NATO Kooperation im Schatten dies Krieges .....	3
Die 3. gemeinsame EU-NATO Erklärung .....	3
Eine europäische Arbeitsaufteilung.....	4
3. Die Erweiterungspolitik nach der Invasion .....	5
Der rapide Beitritt Finnlands und die Schwächung der Neutralen.....	5
Verhandlungen zum Beitritt Schwedens und die Problematik der Einstimmigkeit .....	6
Perspektiven auf einen Beitritt der Ukraine und die zukünftige Erweiterungspolitik .....	8
4. Conclusio .....	9

### 1. Einleitung und Begriffserklärung

Die interinstitutionellen Beziehungen zwischen Europäischer Union (EU) und North Atlantic Treaty Organization (NATO) wurden seit ihrer Initiation in den 1990ern, wie viele Reformschritte der EU in anderen Politikfeldern, primär von Krisen vorangetrieben. So erfolgte die erste Formalisierung der Kooperation im Jahr 2002 mit einer Erklärung zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Das im Jahr darauffolgende Berlin Plus Abkommen stellte einen entscheidender Schritt dar, welcher die Nutzung von NATO Ressourcen für EU Operationen ermöglichte. Diese Fortschritte standen im Zeichen des akuten Fokus im Kampf gegen den Terrorismus und Unterstützung der Staatsbildung.

Auf die nächste Ebene wurde die Zusammenarbeit erst mit der ersten gemeinsamen EU-NATO Erklärung (2016) gehoben, in Folge neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen durch die erste russische Invasion der Ukraine (2014), die Migrationskrise (2015) sowie das Widererstarken des islamistischen Terrorismus in Form des Islamischen Staats (2014). Im Jahr 2017 wurde eine Einigung auf 74 konkrete Maßnahmen erzielt, gefolgt von gemeinsamen Erklärungen in den Jahren 2018 und 2023. Während

die ersten zwei Erklärungen jedoch in direkter Folge der NATO-Gipfel in Warschau und Brüssel veröffentlicht wurden, so verzögerte sich die dritte Erklärung um mehr als ein halbes Jahr nach dem Gipfel in Madrid.<sup>1</sup>

Dies wurde auf einen Mangel an Konsens zurückgeführt, speziell aufgrund des andauernden – und mit neuen Gasfunden im östlichen Mittelmeer wieder aufgeheizten – Konflikts zwischen der Türkei und Griechenland sowie Zypern, der Verhandlungen zum NATO-Beitritt Schwedens, der Positionierung gegenüber China, aber auch aufgrund allgemeiner Fragestellungen zur Rolle der EU im Verteidigungsbereich. Speziell die zuletzt genannte Diskussion stellt dabei einen beständigen Stolperstein für die Beziehungen zwischen EU und NATO dar. Gerne wird dies durch die „3D“ Aussage von US-Außenministerin Madeleine Albright im Jahr 1998 versinnbildlicht, nämlich die Angst vor der Entkopplung Europas von Nordamerika, der Duplizierung militärischer Fähigkeiten in EU und NATO sowie der Diskriminierung von nicht EU-Mitgliedern in militärpolitischen und verteidigungsindustriellen Bereichen. Im Laufe

der letzten drei Dekaden ebte die damit verbundene Diskussion auf und ab, getrieben von der Politik verschiedener US-Administrationen und dem Vortreiben europäischer Strategischer Autonomie durch Proponenten dieser, allen voran Frankreich.

Die zweite russische Invasion der Ukraine verlieh der Intensivierung der EU-NATO Beziehungen zusätzliche Dringlichkeit. Zum einen aufgrund des Zusammenrückens der Transatlantischen Gemeinschaft bei der Unterstützung der Ukraine, zum anderen aufgrund der nunmehr wiederbetonten, klaren Relevanz der NATO und der USA für die konventionelle und nukleare Verteidigung Europas. Dem zuvor gegangen war eine Periode der Unsicherheit, welche zwar durch die Administration Trump vergrößert, jedoch nicht ausgelöst wurde. Nach dem Wegfall des Warschauer Pakts als Gegner für die NATO und einer „geopolitischen Pause“ orientierte sich das transatlantische Bündnis hin zum „Krieg gegen den Terrorismus“ und die Staatenbildung im globalen Süden. Zusätzlich erhielten neue Gefahren zusätzliche Relevanz, etwa die Begegnung von hybriden Bedrohungen, Cybersicherheit und Desinformation.

Im vorliegenden AIES Kurzstudie wird darauf eingegangen, wo und wie sich diese zunehmende Verschränkung entwickelt und wie diese im Kontext einer neuen Beitrittsdynamik zu bewerten ist. Davon abgeleitet werden sowohl Empfehlungen für die EU als auch Österreich, welches als nicht-NATO Mitglied zunehmend an Einfluss in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verlieren wird.

## 2. Die EU-NATO Kooperation im Schatten des Krieges

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, sind die Schwerpunkte der ersten zwei gemeinsamen Erklärungen primär im zuvor beschriebenen Bereich unterhalb der Schranke des konventionellen Kriegs zu verorten. Einzig das Thema militärische Mobilität, welches auf die Verbesserung von Infrastruktur und Genehmigungsverfahren für die schnellere Verlegung von Truppen abzielt, hat bereits primäre Relevanz für die konventionelle Verteidigung durch die NATO. Die Schwerpunktt Themen für die Kooperation aus den ersten zwei gemeinsamen Erklärungen waren

• Erklärung (2016)	• Erklärung (2018)	• Erklärung (2023)
Hybride Bedrohungen	Cybersicherheit	Geostrategischer Wettbewerb
Cybersicherheit	Terrorismusbekämpfung	Resilienz und Schutz kritischer Infrastruktur
Zusammenarbeit bei Missionen / Operationen	Resilienz gegenüber CBRN Bedrohungen	Neue und disruptive Technologien
Gemeinsame Fähigkeitsnutzung	Militärische Mobilität	Weltraum
Kapazitätsaufbau v. Partnern	Agenda zu Frauen, Frieden und Sicherheit	Sicherheitsrelevante Effekte des Klimawandel
Industrie und Forschung	-	Ausländische Informationsmanipulation und Einmischung
Übungen		

Abbildung 1 – Schwerpunkte der EU-NATO Erklärungen

jedoch nur bedingt mit klaren Zielsetzungen (deliverables) unterlegt<sup>2</sup>.

In den jährlichen Fortschrittsberichten wurde in erster Linie Austausch, Dialog und wechselseitige Teilnahme an Übungen und Konferenzen festgehalten. Erst in Folge der dritten gemeinsamen Erklärung konnten im achten Fortschrittsbericht (2023) handfeste Ergebnisse präsentiert werden. So wird im Rahmen des Parallel and Coordinated Exercise (PACE) Konzepts die NATO bei EU-Übungen eingebunden, während die gemeinsame Task Force für Resilienz und Schutz kritischer Infrastruktur bereits im Sommer 2023 Empfehlungen für vertiefere Kooperation vorgelegt hat.

### Die 3. gemeinsame EU-NATO Erklärung

Mit der dritten Erklärung 2023 erfolgte zwar kein Trendbruch, jedoch eine bedeutsame Ausweitung der Themen. So wurde erstmals eine gemeinsame Ausrichtung im geostrategischen Wettbewerb festgehalten, sowohl im Hinblick auf die Bedrohung durch Russland als auch die Herausforderung durch China. Zwar mag dies aufgrund der hohen Überlappung von Mitgliedern wenig überraschend erscheinen, jedoch zeigt es klar ein gern als „Zeitenwende“ beschriebenes Erwachen und Ernüchtern in der europäischen Außen- und Verteidigungspolitik auf. Mit der Einbeziehung von Weltraumfähigkeiten in die Kooperation erfolgt diese nunmehr in allen fünf mili-

tärischen Domänen. Der Fokus auf neue und disruptive Technologien zeigt diese Erweiterung von sicherheits- zu verteidigungspolitischen Feldern klar auf, wobei der Aufbau europäischer militärischer Fähigkeiten an Bedeutung für die Kooperation gewinnt.

Diesem Aneinanderrücken von EU und NATO, sowohl im Hinblick auf eine konkretere Kooperation als auch Positionierung gegenüber geostrategischen Herausforderungen, liegen mehrere miteinander verbundene Dynamiken zugrunde. Diese Dynamiken wurden durch die zweite Invasion der Ukraine verursacht oder stehen in enger Beziehung mit dieser.

Erstens: Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ebnete den politischen Boden für eine Wiederrüstung der europäischen Streitkräfte und für einen bedeutenden Fortschritt in der verteidigungspolitischen Kollaboration innerhalb der EU. Zwar wurde mit dem Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan bereits 2016 eine erste Initiative gestartet, welche zum Europäischen Verteidigungsfonds und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit führte. Diese waren jedoch nicht nur unterdotiert, sondern es fehlen auch Anreize für eine gemeinsame Beschaffung. Erst als ab 2022 die bereits bekannten Defizite der Europäischen Rüstungsindustrie nochmals klar bei der Unterstützung der Ukraine aufgezeigt wurden, speziell im Hinblick auf die Skalierbarkeit der Produktion, war eine Initiative in diesem Bereich erfolgsversprechend. Obwohl noch keine Einigung für ein langfristiges Investitionsprogramm besteht, kann mit dieser innerhalb der nächsten Jahre gerechnet werden. Zudem konnte das Werkzeug der Europäischen Friedensfazilität völlig neu zum Einsatz gebracht werden.

Zweitens: Die Beitrittsansuchen von Finnland und Schweden, sowie die volle Einbindung Dänemarks in die GSVP, haben EU und NATO enger aneinandergebunden. Während damit die Überlappung von EU (GSVP) und NATO Mitgliedern steigt, verringern sich die Einflussmöglichkeiten neutraler Staaten in der EU bedeutend.

Drittens: Die Rückkehr der Vereinigten Staaten als „ultimativer Sicherheitsgarant“<sup>3</sup> für Europa. Sowohl

bei der Entsendung von Truppen an die NATO Ostflanke als auch bei der Unterstützung der Ukraine mit Rüstungsmaterial übernahmen diese eine Vorreiterrolle, welche vor allem für jene Staaten mit der höchsten Bedrohungsperzeption gegenüber Russland, im Osten und Norden von EU und NATO, die Unverzichtbarkeit der USA aufzeigte. Eine gemeinsame Verteidigung Europas ohne die USA bleibt daher für die Staaten im Norden und Osten der EU undenkbar.

### **Eine europäische Arbeitsaufteilung**

Davon abgeleitet kann klar festgestellt werden, dass von wenig wahrscheinlichen, unvorhersehbaren Entwicklungen abgesehen – etwa einem Abwenden der USA von Europa aufgrund innenpolitischer Dynamiken – die konventionelle und nukleare Verteidigung Europas dauerhaft durch die NATO wahrgenommen werden wird. Die Diskussion über eine „Europäischen Armee“, welche in nicht-NATO Staaten wie Österreich gerne bedient wird, wurde dementsprechend in vielen anderen EU-Staaten bereits zu Grabe getragen. Die Diskussion verlagert sich dagegen hin zur Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO, welcher die Wiederaufrüstung nationaler Armeen und Schließung von Fähigkeitslücken, speziell im Bereich der Strategic Enabler, zu Grunde liegt.

Die EU verfügt dabei über umfangreiche finanzielle, administrative und regulatorische Ressourcen, welche weit über jene der NATO – soweit vorhanden – hinausgehen. Diese Ressourcen werden innerhalb der EU gebündelt, um umfangreiche wirtschaftliche Projekte für die Aufwertung von Rüstungsindustrie und Infrastruktur umsetzen zu können. Gleichsam wie die Fähigkeitenentwicklung im Rahmen der EU, kommen diese Anstrengungen auch direkt der Stärkung der NATO zugute. Die im Strategischen Kompass der EU definierten Arbeitsschritte kommen einerseits diesen Zielen zugute, andererseits stärken sie die autonome Handlungsfähigkeit dieser im Bereich des Krisenmanagements im nahen Umfeld – jedoch sind Instrumente wie EU Rapid Deployment Capacity nicht für die konventionelle Verteidigung vorgesehen. Zusätzlich kann die EU aufgrund dieser Kapazitäten sicherheitspolitischen Herausforderungen effektiver begegnen, welche die Grenze zwi-

schen innerer und auch äußerer Sicherheit überschneiden.<sup>4</sup> Dieses „graue“ Bedrohungsspektrum bildet den Kern der EU-NATO Kooperation, etwa bei Terrorismus, Cybersicherheit, Desinformation und hybriden Bedrohungen.

Entscheidend für die weitere Gestaltung der EU-NATO Kooperation werden jedoch auch die sich abzeichnenden NATO und EU Erweiterungen sein, bei der eine zunehmend engere Abstimmung gefordert ist. Notwendig wird dabei ebenfalls eine Adaptierung der Beitrittsverfahren für einen neuen geopolitischen Kontext.

### 3. Die Erweiterungspolitik nach der Invasion

Eine zentrale europäische Erkenntnis des 24. Februar 2022 war, dass mit Russland ein mächtiger Akteur in der direkten Nachbarschaft wieder dazu bereit war, seine Interessen mit offener, konventioneller Kriegsführung durchzusetzen. Für viele europäische Experten und Politiker kam dies überraschend, hatte man doch fälschlicherweise von der Invasion der Ostukraine und der Krim durch „grüne Männchen“ und des gezielten Einsatzes von Informations- und Cyberoperationen abgeleitet, dass auch Russland primär auf hybride Mittel oder wenn dann nur sehr eingegrenzte konventionelle Operationen setzen würde.

Während dies den EU- und NATO-Beitrittsbestrebungen in Osteuropa und am Westbalkan, deren Umsetzung ins Stocken geraten war, neue Dringlichkeit verlieh, vollzog sich der wichtigste Trendbruch in Nordeuropa. Auf der einen Seite gab Dänemark in Folge einer Wahl darüber seinen Vorbehalt in der GSVP auf. Zum anderen kam es zu einem klaren Meinungsumschwung sowohl in der Bevölkerung als auch der politischen Elite in Finnland und Schweden. Diese Beitritte, sowie die als notwendig erachteten Sicherheitsgarantien für die Ukraine nach dem Ende (oder einem Abklingen der Intensität) des jetzigen Krieges, haben dabei einen bedeutenden Einfluss auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa und die EU-NATO Beziehungen. Es ist deshalb notwendig, die wichtigsten Aspekte in diesen Beitrittsverfahren darzustellen.

### Der rapide Beitritt Finnlands und die Schwächung der Neutralen

Finnlands schneller Beitritt zur NATO im April 2023, weniger als ein Jahr nach offiziellem Antrag und Einladung, beruhte auf einer außen- und verteidigungspolitischen Entwicklung die seitens finnischer Analysten sowohl als Pfadabhängigkeit<sup>5</sup> (path dependency) charakterisiert wird, als auch auf sehr spezifische innenpolitische Änderungen in Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine zurückgeführt wird.

Nach der als Finlandisierung bezeichneten Neutralisierung des Landes während des Kalten Kriegs folgte eine Politik der Bündnisfreiheit bis 2014. Durch die erste Invasion der Ukraine erfolgte jedoch eine klare Änderung der Bedrohungsperezeption und erste Annäherung an das NATO-Bündnis, welche etwa in Zentraleuropa nicht im gleichen Ausmaß erfolgte. Während Finnland dementsprechend die Grundlage für einen Beitritt schuf und u.a. Interoperabilität stärkte, stand dennoch eine Verfolgung der nationalen Interessen innerhalb der GSVP weiterhin im Vordergrund. So trat Finnland entschieden für einen Ausbau der GSVP und damit verbundener Instrumente, wie CARD, EDF und PESCO, auf. Zudem wurde die Bedeutung des Art. 42.7, dem „EU Bündnisfall“, seitens finnischer Regierungen betont. Gleichzeitig erfolgte ein Anlehnung an die NATO, USA, Schweden und Norwegen sowie die Joint Expeditionary Force (JEF).<sup>6</sup>

Die zweite Invasion der Ukraine 2022 resultierte in einer noch klareren Veränderung der Bedrohungsperezeption. Während von Regierungsseite neben einem Beitritt zur NATO auch eine noch engere Anlehnung an bilaterale Bündnispartner wie Schweden und die Vereinigten Staaten angedacht wurde, kam es zu einem dramatischen Meinungswandel in der Bevölkerung, welcher einem NATO Beitritt den Weg ebnete. Obwohl der angedachte gemeinsame Beitritt mit Schweden nicht vollzogen werden konnte, war der Beitrittsprozess Finnlands ein Musterbeispiel für die effiziente Erweiterung der Allianz. Während dieser Erfolg auf der vorherigen Annäherung und bi- und multilateralen Kooperationen, etwa in NORDEFECO, basierte, kann der Grund für den Beitritt an drei wichtigen Faktoren festgemacht werden.

1. Der Erkenntnis, dass Art 42.7 TEU Finnland nicht die gleiche Sicherheit wie eine NATO Mitgliedschaft bieten kann.
2. Dem rapiden Meinungsumschwung in der finnischen Bevölkerung, in welcher Neutralität und Bündnisfreiheit nicht als identitätsstiftendes Merkmale, sondern als verteidigungspolitische Konzepte erfasst wurden.
3. Der temporären Schwäche Russlands aufgrund des Misserfolgs die Ukraine schnell niederzuringen, welcher ein günstiges Zeitfenster für den Beitritt öffnete, da Russland dadurch weniger diplomatische und militärische Ressourcen für eine Einflussnahme und Behinderung zur Verfügung standen.<sup>7</sup>

Bedeutend ist hier zum einen die finnische (und schwedische) Erkenntnis, dass eine EU-Mitgliedschaft keine ausreichende Abschreckung gegenüber feindlich gesinnten Mächten darstellt. Gleichzeitig wird durch den Beitritt Finnlands, sowie den absehbaren Beitritt Schwedens, das Potenzial für eine Aufwertung der GSVP verringert. Beide Staaten spielten eine zentrale Rolle in der Behauptung der Interessen von bündnisfreien Staaten innerhalb der GASP. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die weitere Entwicklung der GSVP sowie Konsensfindung im Hinblick auf außen- und geopolitische Fragestellungen zunehmend im Rahmen der NATO erfolgen wird.

*„Die europäische Armee ist die NATO.“*

Martin Selmayr, Leiter der EU Vertretung in Österreich<sup>8</sup>

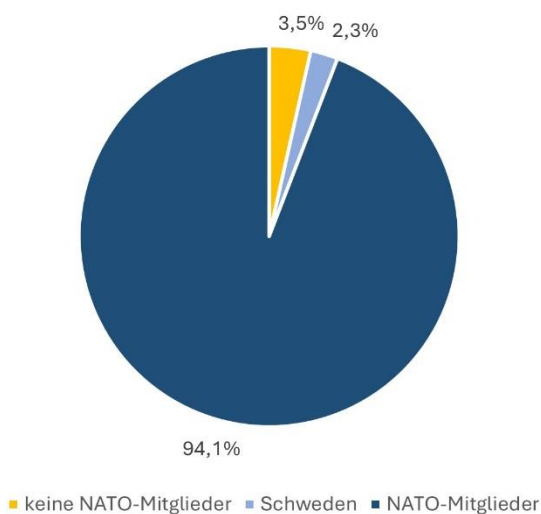


Abbildung 2

Die Diskussion für eine europäische Armee kann, wie zuvor ausgeführt, de facto ad acta gelegt werden, da die Schaffung einer gemeinsamen konventionellen oder gar nuklearen Abschreckung in der EU als Doppelstruktur zur NATO aufgrund mangelnder politischer, finanzieller und militärischer Ressourcen nicht machbar und wünschenswert ist. Zudem sind, wie in Abbildung 2 dargestellt, mehr als 94% der EU Bevölkerung bereits durch Art. 5 der NATO geschützt – mit Beitritt Schwedens wird dieser Anteil auf 96,5% ansteigen. Die Einflussmöglichkeiten der übrigen Staaten wird entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung zurück gehen, nicht zuletzt da aufgrund der vollkommen unterschiedlichen geographischen und sicherheitspolitischen Positionen ein gemeinsames Auftreten dieser vier Staaten erschwert umsetzbar sein wird.

### Verhandlungen zum Beitritt Schwedens und die Problematik der Einstimmigkeit

Wie in Finnland kam es auch in Schweden zu einer grundlegenden Veränderung der Bedrohungsperzeption, welche zum gemeinsamen Beitrittsansuchen der beiden Länder an die NATO führte. Während Schweden ebenfalls eine auf selbstständige nationale Verteidigung ausgerichtete Doktrin verfolgte, war es dennoch bereits vor dem Zerfall des Warschauer Pakts enger an die NATO angebunden. Definiert als „militärische Bündnisfreiheit“ (alliansfrihet), war eine Neutralität nicht in der Verfassung verankert.

Parallel zu Finnland erfolgte auch in Schweden ein, wenn auch gemäßigter, Meinungswandel und die Erkenntnis, dass die militärische Unterstützung befreundeter Staaten nur durch Art. 5 der NATO voll gewährleistet ist. Die enge Abstimmung mit Finnland und dessen Wunsch für einen Beitritt zur NATO wirkten als zusätzlicher Treiber. Wiewohl geographisch bei weitem weniger verwundbar als Finnland, mit einer mehr als 1300 Kilometer langen Landgrenze zu Russland, sieht sich auch Schweden durch hybride und konventionelle Angriffe in der Ostsee (etwa in Gotland) und aufgrund der Nähe zur russischen Enklave Kaliningrad gefährdet.

Im Gegensatz zu Finnland ist Schweden jedoch mit bedeutendem Widerstand seitens der Türkei, sowie sekundär durch Ungarn, konfrontiert. Dies führte zur Trennung der gemeinsamen Beitrittsplanung und zum vorzeitigen, alleinigen Beitritt Finnlands. Während legitime Streitpunkte zwischen der Türkei und Schweden bestehen, etwa im Hinblick auf das inzwischen aufgehobene Waffenembargo und einen freizügigen Umgang mit kurdischen Terrorgruppen, haben sich die Verhandlungen hin zu einer Phase der Gegengeschäfte bewegt. Im Zentrum steht dabei die Lieferung von F-16 Kampffjets durch die USA aber auch Konzessionen seitens der EU im Hinblick auf EU-Beitrittsverhandlungen. Ein türkischer EU-Beitritt bzw. konkrete Fortschritte in den Verhandlungen sind als höchst unwahrscheinlich und kurzfristig unmöglich einzuschätzen, daher würde von türkischer Seite höchstwahrscheinlich ein Zugang zu damit verbundenen Fördergeldern angestrebt.

Die Türkei nimmt dabei eine typologische Rolle als „Blockierer“ ein, bei der aus einer Position der Stärke Zugeständnisse gefordert werden.<sup>9</sup> Obwohl die Verhandlung zum Stand dieses AIES Kurzstudie festgefahren sind und eine Lösung im Oktober 2023 nicht absehbar ist, ist eine dauerhafte Blockade höchst unwahrscheinlich. Vielmehr kann erwartet werden, dass von türkischer Seite versucht wird, ein Maximum an Konzessionen zu erreichen, während innenpolitisch die Grundlagen für die NATO-Erweiterung geschaffen werden. Ein weiteres Nachgeben durch Schweden im Bereich der Adaptierung von schwedischen Gesetzen ist nicht realistisch da hierzu, im Gegensatz zum NATO Beitritt, keine Rückendeckung durch die schwedische Bevölkerung gegeben ist.<sup>10</sup>

Die zusätzliche Blockade Ungarns kann dabei nicht losgelöst von jener der Türkei betrachtet werden und wird eine derartige auch kaum überdauern. Im Gegensatz zur Türkei werden seitens Ungarn auch keinerlei sicherheitspolitische Bedenken vorgebracht, sondern Vorbehalte die auf die Diskussion und Sanktion der ungarischen Rechtsstaatlichkeit in der EU abzielen. Die Blockadehaltung Ungarns zeigt dabei die immer engere Verbindung von EU und NATO Themen auf, bei welcher Streitpunkte zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Ungarn in der EU mit der Erweiterung der NATO verknüpft werden.

Mit der Erweiterung von EU und NATO tritt dabei zunehmend die Problematik des Einstimmigkeitsprinzips zu Tage. Je mehr Mitglieder beide Organisationen aufweisen, desto attraktiver wird es für opportunistische Regierungen sein, Konzessionen für nationalstaatliche Interessen erreichen zu wollen. Ein Abweichen vom Einstimmigkeitsprinzip für die EU- und NATO-Erweiterungspolitik selbst bleibt dabei ausgeschlossen, da es eine bedeutende Schwächung der Glaubwürdigkeit im Hinblick auf die Verteidigungs- und Kooperationsbereitschaft einzelner Staaten bedeuten würde. Dennoch zeigen jüngste Studien klar auf, dass eine weitere Erweiterung der EU – welche als geopolitisch notwendig erachtet wird – ohne einen Wechsel zur qualifizierten Mehrheit (QMV) in GSVP und Finanzpolitik die EU dauerhaft lähmen würde. Bedenken, dass kleiner Staaten dabei übergangen werden, können jedoch anhand historischen Stimmverhaltens nicht belegt werden.<sup>11</sup>

Gleichzeitig zeigt sich im Hinblick auf spezifische Integrationsschritte, speziell mit Blick auf die Schaffung gemeinsamer Instrumente in der GSVP oder die Personenfreizügigkeit, dass es zunehmend schwieriger wird alle Mitgliedsstaaten hinter einem Ziel zu vereinen. Mit Bezug auf die Krisenbewältigung wurde bereits im Strategischen Kompass ein Ziel für die verstärkte Nutzung von Art. 44 TEU, der Schaffung von Koalitionen der Willigen, gesetzt. Während sich dieser auf die Durchführung von Operationen und Missionen bezieht, wird auch zunehmend eine „Integration der Willigen“ und die Schaffung eines Europas der „Kreise“ oder „Ebenen“ diskutiert.<sup>12</sup>

So wurde durch eine unabhängige, deutsch-französische Arbeitsgruppe vorgeschlagen, die Europäische Integration in vier Ebenen zu gliedern<sup>13</sup>: 1) ein innerer Kreis mit tiefergehender Integration, 2) die EU selbst, 3) eine Gruppe an assoziierten Staaten sowie 4) die 2022 geschaffene Europäische Politische Gemeinschaft. Anhand der derzeitigen Dynamik in den EU-NATO Beziehungen kann jedoch festgestellt werden, dass aus einem abstrakten Blickwinkel die NATO selbst einen dieser potenziellen Kreise darstellt. In diesem wäre die konventionelle und nukleare Verteidigung verortet, welche eine essenzielle Rolle in der Stabilisierung der EU-Nachbarschaft übernehmen könnte. Zum einen kann, aufgrund des derzeitigen Einstimmigkeitsprinzips, die



EU eine konventionelle Abschreckung gegenüber staatlichen Akteuren wie Russland nur schwer glaubhaft machen. Zum anderen würde eine glaubhafte Abschreckung sowohl umfangreiche Integrationschritte hin zu einer politischen Union als auch eine nukleare Abschreckkomponente benötigen. Durch die NATO bleiben zudem unerlässliche Akteure in der europäischen Sicherheitsarchitektur, wie die Großbritannien aber auch die Türkei, miteingebunden.

### **Perspektiven auf einen Beitritt der Ukraine und die zukünftige Erweiterungspolitik**

Ein Beitritt der Ukraine zur NATO ist von den drei hier beschriebenen Beitrittsverfahren jener, der sowohl am schwierigsten umzusetzen ist als auch die größten Auswirkungen auf die europäische Sicherheitsarchitektur hätte. Dementsprechend sind Zeithorizont und Erfolg weiterhin schwerer abschätzbar, allein aufgrund des andauernden russischen Kriegs. Am NATO Gipfeltreffen in Vilnius 2023 wurden zwar Fortschritte erreicht: 1) Die Hochstufung der NATO-Ukraine Kommission zu einem Rat und 2) das Absehen von einem Membership Action Plan (MAP). Damit kann die Vorbereitung eines Beitritts beschleunigt werden. Dennoch besteht weiterhin Unklarheit über die konkrete Realisierbarkeit eines Beitritts, der sowohl durch den russischen Krieg Schub verliehen als auch behindert wird.

Würde ein Beitritt von einem formellen Ende des Krieges abhängig gemacht, würde dies den Anreiz für die russische Führung erhöhen, auf eine Einfrierung, statt Lösung, des Konflikts zu setzen. Mit einer derartigen „Strategie der eingefrorenen Konflikte“ konnte Russland bereits in den letzten drei Dekaden seinen Einfluss in Georgien, Moldawien und auch der Ukraine geltend machen und einer Erweiterung der NATO, als auch der EU, vorbeugen. Dabei ist die permanente Destabilisierung der betreffenden Staaten sowohl Ziel und Zweck einer Politik, die auf eine Behinderung des europäischen Projekts und des damit einhergehenden Einflussverlustes Russlands abzielt. Im Rahmen der Beitrittsplanung für die Ukraine muss also auch eine Strategie gefunden werden, welche diese Strategie negiert. Diese kann nicht auf der Hoffnung auf eine Phase der Instabilität in Russland in Folge des Kriegs, analog zu jener

der 1990er Jahre, und dem damit einhergehenden günstigen Zeitfenster beruhen.

Andererseits birgt ein Beitritt während eines aktiven Kriegs derart hohe Eskalationsrisiken, dass dieser weder empfehlenswert noch politisch umsetzbar wäre. Ein erster Lösungsansatz besteht in der Zusage von Unterstützungsleistungen, sowohl militärischer als auch wirtschaftlicher und finanzieller Natur, welche z.B. bereits im Rahmen der G7 erfolgt sind. Für eine anschließende Phase, in der noch ein Teil des ukrainischen Territoriums besetzt sein könnte, wird ein Konzept analog zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland 1955 diskutiert.<sup>14</sup> Dies würde einen Beitritt und Schutz des aus Kyiv kontrollierten Territoriums beinhalten, im Gegenzug für eine Verpflichtung der ukrainischen Regierung die Besetzung der restlichen Territorien nicht mit Gewalt lösen zu versuchen. In Anbetracht der bis dato vorherrschenden Unterstützung der ukrainischen Bevölkerung für eine Fortführung des Kriegs bis zur vollständigen Vertreibung Russlands vom gesamten Staatsgebiet, würde dies im Umkehrschluss ebenfalls einen langfristigen Krieg bedeuten, welcher nur bei der völligen Erschöpfung beider Seiten beendet werden könnte.

In Anbetracht des Beitrittsprozesses entsteht zudem eine zeitliche Lücke, in welcher Russland ermutigt sein könnte, den Konflikt beständig aufflammen zu lassen, um den Prozess auszubremsen. Die Blockadehaltungen der Türkei und Ungarns gegenüber Schweden zeigen zudem auf, dass ein rascher Prozess kaum garantiert werden kann. Vielmehr ist zu befürchten, dass neben Ungarn auch andere Staaten die Opportunität nutzen werden, Konzessionen von der Ukraine – aber auch anderen, diese unterstützenden Staaten – abzuverlangen. Diese Übergangsperiode muss also, wann auch immer sie erfolgt – nach der Befreiung aller Territorien oder nachdem die Streitkräfte beider Seiten zu abgenutzt wurden, um den Krieg fortführen zu können – mit bindenden, bi- und multilateralen Garantien abgesichert werden. Diese müssen sowohl durch eine Nuklearmacht erfolgen als auch durch direkte Nachbarstaaten.

Nur glaubhafte Sicherheitsgarantien, welche selbst dann erfolgen, wenn etwa Gebiete im Donbas be-

setzt bleiben, könnten die Ukraine in einer Übergangsphase hin zur NATO und EU Mitgliedschaft stabilisieren. Erfolgen diese nicht, würde es nicht nur Russland einen Handlungsspielraum für weitere Einflussnahme gewähren, sondern auch revisionistische und nationalistische Kräfte in der Ukraine selbst stärken. Zudem bliebe der Ukraine als Alternative für beständige Sicherheit nur eine nukleare Bewaffnung über. Eine Sanktionierung der Ukraine in Folge seitens westlicher Staaten würde diese in einer entscheidenden Phase schwächen und entfremden, während eine Akzeptanz weitere Staaten motivieren würde, eine nukleare Bewaffnung anzustreben. Damit einher ginge eine weitere Schwächung des nuklearen Proliferationsregimes vonstaten.

Eine graduelle Integration der Ukraine in den westlichen Block wird sowohl von einem glaubhaften Beitrittsverfahren zur NATO als auch zur EU abhängen. Dabei muss zum ersten Mal eine Strategie entwickelt werden, welche die gezielte Sabotage durch eine feindliche gesinnte Macht berücksichtigt und mitigiert. Dies bedeutet einerseits, wie bereits ausgeführt, dass eine Überbrückung für das Zeitfenster vor der Gültigkeit von Art. 5 der NATO geschaffen wird, in welchem ein Gegner konventionelle oder hybride Kriegsführung zur Destabilisierung einsetzen kann. Gleichzeitig muss auch die wirtschaftliche Entwicklung bzw. im Fall der Ukraine die Rekonstruktion finanziert werden, um der Stärkung politischer Extreme entgegenzuwirken und den Einfluss privaten Kapitals zu fördern. Die von der EU vorgeschlagene Fazilität für die Ukraine mit €50 Mrd. würde hier eine zentrale Rolle einnehmen, genauso jedoch die Anbindung der Ukraine in jenen Domänen, wo Reformen bereits die Vorgaben der EU erfüllen.

## 4. Conclusio

Mit der Invasion der Ukraine am 24. Februar 2022 wurde die seit dem Ende des Kalten Kriegs bestandene europäischer Sicherheitsarchitektur zerschlagen, was bedeutende Auswirkungen sowohl auf die Kooperation zwischen EU und NATO als auch auf die Erweiterungspolitik beider Organisationen hat. Die Europäische Politik muss sich zunehmend an eine neue Bedrohungslage anpassen und den Aspekt der

Geopolitik in allen Bereichen berücksichtigen. So ist die Aufwertung europäischer Infrastruktur für Truppenbewegungen aber auch der Ausbau der Rüstungsindustrie ein essenzielles Kooperationsfeld, in welcher die Stärken beider Organisationen benötigt werden. Während die EU die finanziellen, administrativen und regulatorischen Kapazitäten besitzt, ist andererseits der NATO-Verteidigungsplanungsprozess bei weitem besser entwickelt als europäische Ansätze – vor allem im Hinblick auf die gewachsene Überlappung an Mitgliedern.

Die Erweiterung der Kooperation zwischen EU und NATO wird sich zudem nicht nur thematisch, sondern auch geographisch entfalten. Die Beitritte Finnlands und Schwedens haben die geostrategische Lage in Nordeuropa und speziell dem Baltikum grundlegend verändert. Während Finnland einen neuen Frontlinienstaat der NATO gegenüber Russland darstellt, wird es gemeinsam mit Schweden auch eine essenzielle Rolle in der Versorgung der baltischen Staaten und Sicherung der Ostsee spielen. Sowohl Schweden als auch Norwegen werden zunehmend als „Hubs“ für die Versorgung der nordöstlichen Flanke in Erscheinung treten<sup>15</sup>.

Gleichzeitig sind jedoch alle drei Nationen Arktisstaaten und werden eine wichtige Rolle in der Begegnung des russischen Expansionismus im Hohen Norden spielen. In Folge eines Scheiterns der russischen Expansionsbemühungen in der Ukraine und Osteuropa ist anzunehmen, dass die Arktis neuerlich in den Fokus russischer Politik geraten würde – vor allem auch Hinblick auf die Interessen Chinas dort. Dies wird dementsprechend auch die Gestaltung der Arktispolitik der EU maßgeblich beeinflussen und die Überlappung der Interessen und damit eine engere Abstimmung von EU und NATO in der Region mit sich bringen. Zusätzlich wird die starke Rolle der NATO im Indopazifik – sowohl aufgrund eigenständiger europäischer Interessen als auch US-amerikanischen Druck auf Reziprozität – auch direkte Auswirkung auf die EU-NATO Kooperation und die Rolle der EU in dieser strategischen Region haben.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich die Kooperation zwischen EU und NATO in absehbarer Zeit auch geographisch ausweiten wird:

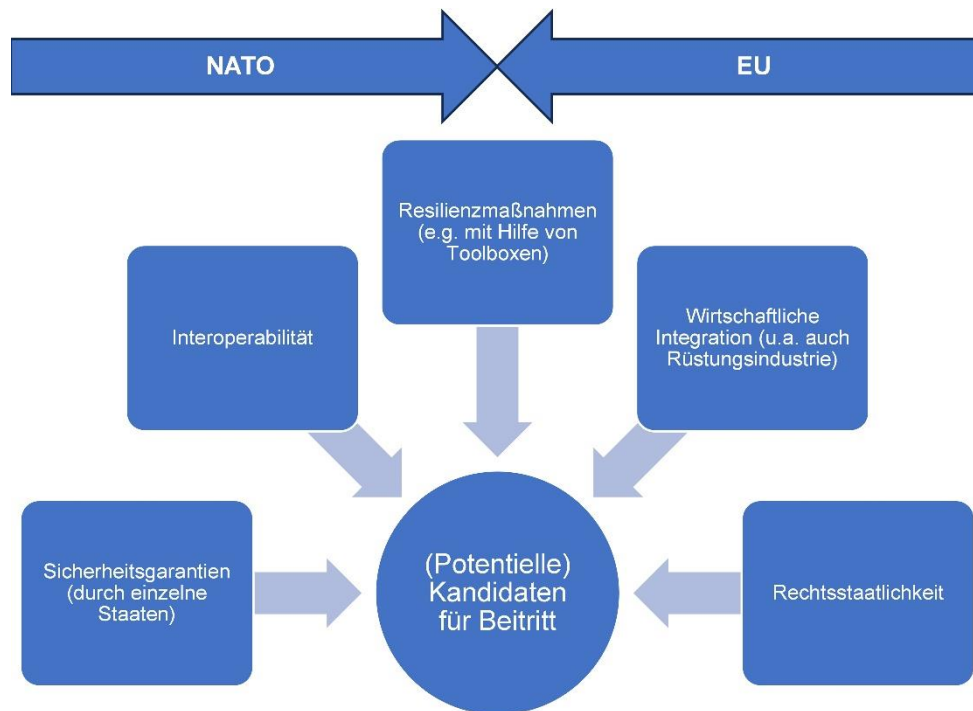


Abbildung 3 – Schematische Darstellung der Kooperation für künftige Erweiterungen

1. Auf die Arktis, in der Russland auch nach Schwächung der Landstreitkräfte eine starke Ausgangsposition und damit Anreize hat, expansionistisch vorzugehen.
2. Auf die EU-Politik gegenüber China, die zunehmend mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekten betrachtet wird und auch in der 3. gemeinsamen Erklärung Eingang fand.
3. Damit verbunden, eine Ausweitung der bestehenden maritimen Kooperation mit Schwerpunkt auf die Sicherung von maritimen Handelswegen im Indo-Pazifik. Zudem zeichnet sich eine verstärkte Koordination mit indopazifischen Partnerstaaten ab, welche sich solidarisch während des Kriegs gegen die Ukraine verhalten (Japan, Südkorea, Australien).

Die Erweiterungspolitik bildet dabei keine Ausnahme, sondern ist ebenfalls ein zentraler Schwerpunkt für diese Geopolitisierung. Wurden Erweiterungen der EU bis dato primär durch das Prisma der wirtschaftlichen Entwicklung und Integration, sowie der Rechtsstaatlichkeit, wahrgenommen, muss diese nun ebenfalls im Hinblick auf die Stabilisierung des europäischen Kontinents und die Glaubhaftigkeit der EU gestaltet werden.

Anhand des Beitritts Finnlands, der verzögerten Ratifizierung des schwedischen Beitritts und der Unsicherheiten im Hinblick auf einen Beitritt der Ukraine zeigt sich dabei klar, dass konkrete Reformen unabdingbar sind, um eine erfolgreiche Integration von Kandidatenstaaten und eine Abwehr russischer Destabilisierungsversuche zu gewährleisten. Diese erfordern eine weiterhin zu vertiefende Abstimmung zwischen EU und NATO in bestehenden Kooperationsfeldern. Während die NATO zwar keinen direkten „Kreis“ der europäischen Erweiterungspolitik, wie von der französisch-deutschen Arbeitsgruppe vorgeschlagen, darstellen kann, so bildet sie dennoch jene Institution, in welcher die konventionelle und nukleare Verteidigung Europas auf absehbare Zeit verwirklicht wird.

Die EU andererseits besitzt jene Ressourcen und Instrumente, die gleichfalls unerlässlich für die wirtschaftliche und rechtsstaatliche Entwicklung sind. Diese werden für eine Stärkung der Resilienz gegenüber Bedrohungen aus dem hybriden Spektrum bzw. jenem unterhalb der Schranke zum konventionellen Krieg benötigt. Eine weiter intensivierte Kooperation von EU und NATO im Bereich der hybriden Bedrohungen, Cybersicherheit, Terrorismus und Desinformation ist daher im Entstehen und sollte auch in eine koordinierte Erweiterungspolitik integriert werden. Dies könnte durch die Entwicklung

bzw. Bereitstellung von bestehenden Instrumenten wie der Cyber Diplomacy und Hybrid Toolboxes geschehen, die zukünftigen Mitgliedern aber auch anderen Partnern in der Nachbarschaft zugänglich gemacht werden. Dies könnte auf modulare Weise analog zu den Individual Partnership Action Plans (IPAP) und -Tailored Partnership Programms (IPCP) erfolgen. So liegt im Moment ein starker Fokus auf der Integration der Ukraine, von Moldawien und den Westbalkanstaaten, jedoch sollten die EU-Mitgliedsstaaten auch ein starkes Interesse daran haben, Staaten mit pro-europäischer Orientierung

oder Tendenz ebenfalls zu unterstützen – etwa Georgien, aber in Zukunft auch Armenien.

### 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> Monaghan, Sean, Colin Wall, Otto Svendsen and Sissy Martinez. 2023. "Does the New EU-NATO Joint Declaration Matter?" Center for Strategic & International Studies. 13. Jänner. Abgerufen 16. Jänner, 2023. <https://www.csis.org/analysis/does-new-eu-nato-joint-declaration-matter>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Pesu, Matti. 2023. „NATO in the North. The emerging division of labour in northern European security.” Finnish Institute of International Affairs, FIAA Briefing Paper 370. <https://www.fiaa.fi/julkaisu/nato-in-the-north>, 5.

<sup>4</sup> Pesu, Matti und Tuomas Iso Markku. 2022. „Finnland as a NATO ally. First insights into Finnish alliance policy.” Finnish Institute of International Affairs, Finnish Foreign Policy Paper, Dezember 2022. <https://www.fiaa.fi/en/publication/Finnland-as-a-nato-ally>, 45.

<sup>5</sup> Ibid., 9.

<sup>6</sup> Ibid., 46.

<sup>7</sup> Pesu 2023

<sup>8</sup> Mayer, Thomas. 2023. „EU-Botschafter Selmayr: "Die europäische Armee ist die Nato".“ Der Standard, 03. September. Abgerufen 04. September, 2023. <https://www.derstandard.at/story/3000000185245/eu-botschafter-selmayr-die-europaeische-armee-ist-die-nato>,

<sup>9</sup> Ewers-Peters, Nele Marianne. 2023. "Positioning member states in EU-NATO security cooperation: towards a typology, European Security 32, no. 1, 22-41, DOI: 10.1080/09662839.2022.2076558, 33.

<sup>10</sup> Habtom, Naman Karl-Thomas. 2023. „Sweden’s Challenging Road to NATO Membership.” Lawfare: Foreign Relations & International Law, 17. Jänner. Abgerufen 16. September 2023.

<https://www.lawfaremedia.org/article/swedens-challenging-road-nato-membership>.

<sup>11</sup> European Parliamentary Research Service. 2023. "Qualified majority voting in EU foreign policy: A cost of non-Europe report." EPRS Study. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2023\)740243](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740243), 55.

<sup>12</sup> Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. 2023. "Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century." Report, 18. September. Abgerufen 19. September 2023. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>.

<sup>13</sup> Franco-German Working Group on EU Institutional Reform 2023, 7.

<sup>14</sup> Dempsey, Judy. 2023. "Judy Asks: Is Ukraine’s NATO Membership Realistic?" Carnegie Europe, 06. Juli 2023. Abgerufen 19. September 2023. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/90137>.

<sup>15</sup> Pesu 2023

© 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](mailto:office@aies.at) | [www.aies.at](http://www.aies.at)

Layout Design: Julia Drössler